

België - Belgique
P.B. - P.P.
B-21

32

RES Publica

Themanummer:
Samenwerking voor
een grotere bestuurskracht

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

| Afgifftekantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | juli-september 2009 | P 702166 |

Volume 51

2009/3

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur

Carl DEVOS

Redactiesecretaris

Hilde VAN LIEFFERINGE

Redactie

Peter BURSENS, Gustaaf GEERAERTS, Eelke HEEMSKERK, Herman LELIEVELDT, Petra MEIER, Jan ORBIE, Martin ROSEMA, Boudewijn STEUR, Joop VAN HOLSTEYN

Redactieadres

Universiteitstraat 8, B-9000 Gent
res.publica@ugent.be

Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
www.uitgeverijacco.be
tel. +32 16 62 80 00
fax +32 16 62 80 01
e-mail: uitgeverij@acco.be

Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, De Star 17, NL-2266 NA Leidschendam
tel. +31 70 386 88 54
fax +31 70 386 14 98
e-mail: info@uitgeverijacco.nl

Abonnementsprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 45	€ 110	€ 35
Abroad (EC members)	€ 85	€ 115	/
Abroad (non EC members)	€ 135	€ 135	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,
Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
IBAN-code: BE26000096450029
SWIFT- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,
Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

ISBN 978 90 334 7613 6

D/2009/0543/269

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Volume 51 – 2009/3

Inhoud

Themanummer: SAMENWERKING VOOR EEN GROTERE BESTUURSKRACHT

Gasthoofdredactie: Filip De Rynck en Boudewijn Steur

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

- Inleiding – *Filip De Rynck en Boudewijn Steur* 293
- Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het Gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten – *Filip De Rynck, Ellen Ollslagers en Johan Ackaert* 303
- Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland – *Peter Castenmiller* 333
- Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector – *Bram Verschuere en Filip De Rynck* 351

Deel 2 — Rubrieken

- Essay: De Unie voor de Middellandse Zee: enige kans van slagen? – *Bilal Benyaich* 377
- Symposium: ICT en ontwikkeling. Opinies over de digitale noord-zuidkloof – *Veva Leye, Leo Van Audenhove, Dorien Baelden, Ilse Mariën, Caroline Figuères, Hilde Eugelink en Riet Nigten* 393
- Boekbespreking: Apartheid en postapartheid herbekeken: ‘nieuwe’ Stellenbosch wijn? – *Anne Walraet* 411
- Auteursinfo 425

Verantwoordelijke uitgever:

Politologisch Instituut vzw

K.U.Leuven

Parkstraat 45 Bus 3602

3000 Leuven

ISSN 0486-4700

PB-PP B-21

P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be**Coverfoto:** Vlaams Parlement

© Marnix Van Esbroeck

© 2009 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.



INHOUD

Themanummer

**Samenwerking voor een grotere
bestuurskracht**

Inleiding 293

Filip De Rynck en Boudewijn Steur

Bestuurskracht binnenshuis.
Doorwerking van het
Gemeentedecreet op bestuurskracht
van Vlaamse gemeenten 303

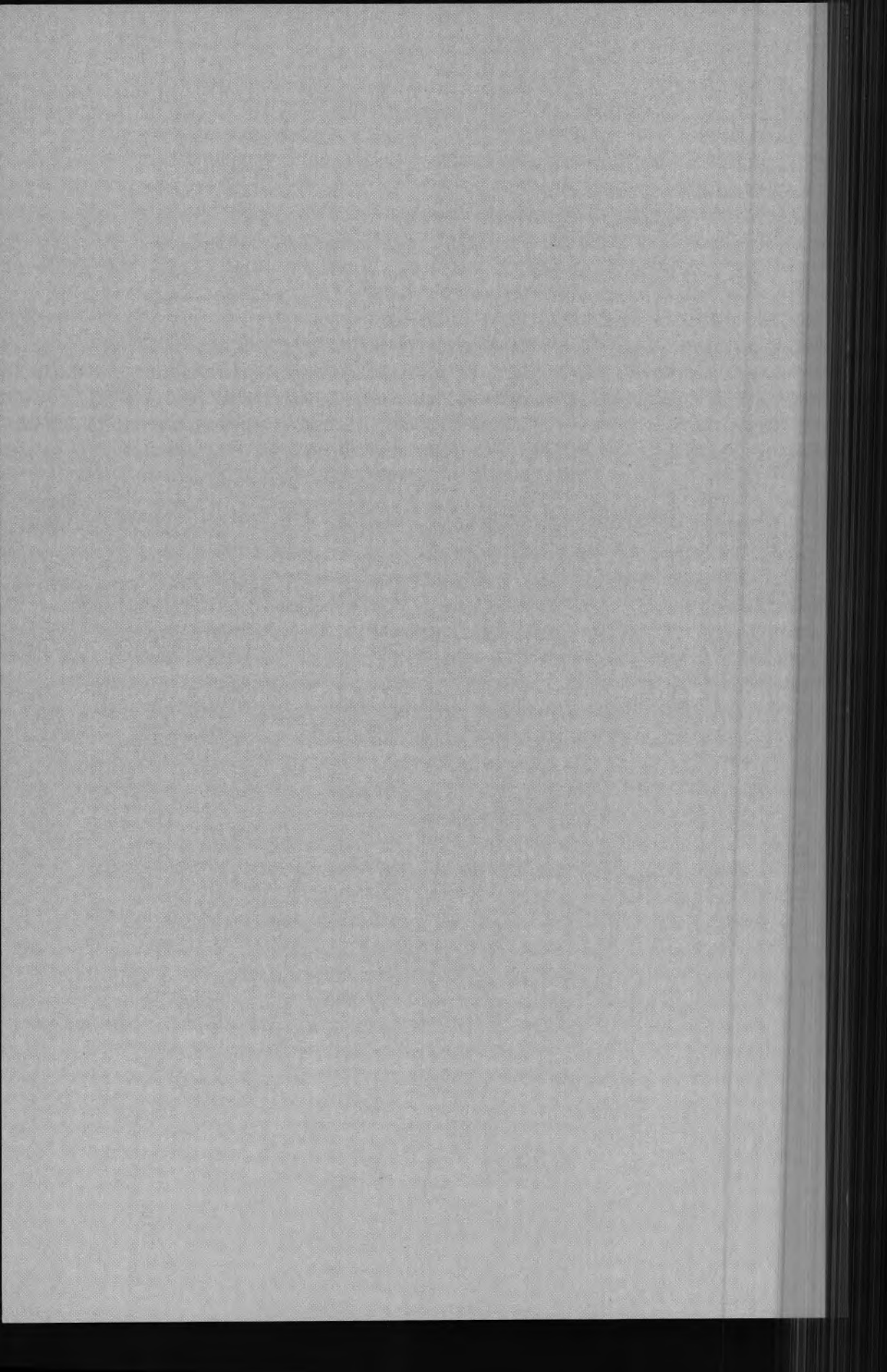
Filip De Rynck, Ellen Olislagers en
Johan Ackaert

Dunken en driepunters.
Intergemeentelijke samenwerking
en bestuurskracht in Nederland 333

Peter Castenmiller

Regie zonder macht,
besturen zonder kracht?
Samenwerking tussen lokale
besturen en de private sector 351

Bram Verschuere en Filip De Rynck



Inleiding: Samenwerking voor een grotere bestuurskracht

Filip De Rynck en Boudewijn Steur

ABSTRACT

Introduction: Cooperation towards Strengthening Administrative Power

This special issue of *Res Publica* about administrative power of municipalities in the Netherlands and Flanders, Belgium, focuses in particular on the meaning of cooperation for the strengthening of administrative power. Until recently discussions on administrative power concentrated mostly on the possibility of the merger of municipalities. The three contributions to this issue demonstrate that different kinds of cooperation are a fair alternative for the strengthening of administrative power of municipalities.

KEYWORDS: administrative power, municipalities, cooperation

1. Inleiding

In de discussie over de gemeentelijke prestaties is bestuurskracht al een aantal jaren een belangrijk modewoord. De term werd halverwege de jaren negentig van de twintigste eeuw dominant in het politieke en wetenschappelijke vocabulaire. Hoewel de term door politici en wetenschappers makkelijk in de mond wordt genomen, is de betekenis ervan nauwelijks eenduidig. In een hele brede definitie zou de gemeentelijke bestuurskracht omschreven kunnen worden als het vermogen van gemeenten om maatschappelijke opgaven te realiseren. In deze brede definitie van bestuurskracht kan dan de uitvoering van de medebewinds- en autonome taken worden verstaan, maar ook bijvoorbeeld het vermogen responsief om te gaan met de wensen uit de samenleving of het vermogen de lokale gemeenschap te representeren. Nog minder eenduidig dan de definitie van bestuurskracht is de vraag hoe deze versterkt kan worden.

Hoewel bestuurskracht zich in de politiek en (bestuurskundige) wetenschap in een brede belangstelling kan verheugen, is de aandacht vanuit de politicologie voor dit

vraagstuk nauwelijks aanwezig. Dat is jammer, want de bestuurskrachtdiscussie heeft wel degelijk interessante aspecten voor deze discipline. In dit themanummer van *Res Publica* zal een aantal aspecten uit de bestuurskrachtdiscussie aan de orde komen. Daarbij hebben wij gekozen voor de betekenis van samenwerking voor de gemeentelijke bestuurskracht. Nadat wij in de volgende paragraaf eerst kort zullen stilstaan bij de Nederlandse en Belgische beantwoording van de vraag hoe gemeentelijke bestuurskracht kan worden versterkt, zullen wij in dit inleidend artikel ingaan op de wijze waarop samenwerking de gemeentelijke bestuurskracht beïnvloedt en welke dilemma's daarbij een rol spelen.

2. Bestuurskracht in Nederland en België: waar hebben we het eigenlijk over?

Hoewel bestuurskracht in Nederland en België hoog op de (politieke) agenda staat, heeft het denken over bestuurskracht in beide landen een verschillende ontwikkeling doorgemaakt. In deze paragraaf zullen wij een korte schets geven van deze ontwikkeling.

2.1. *Nederlandse discussie*

Het denken over de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht bestaat al sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw. Interessant is dat de bestuurskrachtdiscussie een ontwikkeling heeft doorgemaakt van een structuurvraagstuk over een cultuurvraagstuk naar een vraagstuk van de juiste personen op de juiste plek. Tot in de jaren negentig van de vorige eeuw werd de gemeentelijke bestuurskracht gekoppeld aan de bedrijfseconomische productieomvang van de gemeente (Herweijer, 1998). Het inwonertal van een gemeente was daardoor bepalend voor de omvang van de gemeentelijke middelen, waarmee de taken uitgevoerd konden worden. De versterking van de bestuurskracht werd gereduceerd tot een discussie over de ideale schaalgrootte van gemeenten. Zo stelde de minister van Binnenlandse Zaken, Koos Rietkerk, in 1984 dat een gemeente uit ten minste 10.000 inwoners diende te bestaan, zodat er een fulltime burgemeester en gemeentesecretaris konden worden aangesteld. Tien jaar later werd dat getal in de discussies naar 18.000 opgehoogd, zodat gemeenten over fulltime wethouders en een eigen gemeentelijke sociale dienst zouden beschikken. In 2006 stelde toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Johan Remkes, dat het inwonertal van gemeenten minimaal 20.000 zou moeten zijn. Hoewel diverse plannen bestonden

om het aantal gemeenten in een omvangrijke herindelingsoperatie te reduceren, is dat in tegenstelling tot België nooit gebeurd. Wel is er sprake van een constante, graduele vermindering in de afgelopen decennia. Deze vermindering in het aantal gemeenten heeft – gelijktijdig met de opkomst van het bestuurskrachtvraagstuk – sinds 1950 plaatsgevonden. Zo had Nederland in 1950 nog 1015 gemeenten, maar is dat sinds 1 januari 2009 afgenomen tot 441 gemeenten. Per decennium vermindert het aantal gemeenten met ongeveer 100.

Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw kwam er echter een nieuwe dimensie in de bestuurskrachtdiscussie, namelijk het cultuurvraagstuk. Waar de discussie zich tot dan toe vooral had geconcentreerd op de schaalgrootte van gemeenten, ontstond langzaam maar zeker het besef dat ook minder ‘harde’ aspecten een rol speelden bij de gemeentelijke bestuurskracht (Bovens, 2006; Noordegraaf, 2008). Dit besef ontstond vooral doordat een aantal gemeenten ondanks een ‘ideale’ omvang toch hun taken niet naar behoren uitvoerden. Deze minder presterende gemeenten (Castenmiller, 2006), zoals zij eufemistisch werden genoemd, hadden vooral te kampen met problemen in hun werkwijzen en politiek-bestuurlijke gewoonten. In meerdere van deze gemeenten, zoals Delfzijl en Leiden, zijn grote cultuurtrajecten begonnen om de gemeentelijke bestuurskracht weer te herstellen.

Een derde en laatste lijn die in de bestuurskrachtdiscussie naar voren is gekomen, is de bepalende rol die individuen kunnen hebben bij de gemeentelijke bestuurskracht (Noordegraaf, 2008). Hoewel de aandacht voor de betekenis van individuen voor de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht onmiskenbaar is, wordt deze nieuwe dimensie ook als bijzonder problematisch – zeker in beleidsmatig opzicht – ervaren. Het gaat daarbij namelijk niet alleen om de individuele vaardigheden van personen, maar ook om het ongrijpbare fenomeen van het weberiaanse gezag. Het is voor een minister van Binnenlandse Zaken immers vrijwel onmogelijk om te sturen op de aanstelling van personen vanwege hun natuurlijke charisma. Een voorbeeld van de betekenis van personen is het succes van het samenwerkingsverband van de Drechtsteden. Zonder het doorzettingsvermogen van de Dordrechtse burgemeester en gemeentesecretaris is het de vraag of dit samenwerkingsverband een dergelijk succes was geworden.

2.2. *Belgische discussie*

Het begrip bestuurskracht is in België, net als in Nederland, na de Tweede Wereldoorlog vooral gekoppeld aan de schaal van de gemeenten. Vanaf de jaren 1950-1960 is eerst vanuit kringen van werkgevers en vervolgens in het politieke milieu een langdurige discussie gevoerd over de schaalvergroting van de gemeenten om

deze bestuurskrachtiger te maken (De Ceuninck, 2009). Dat werd toen beschouwd als een instrument om de economische crisis te bestrijden. De gemeenten waren te klein om te zorgen voor de noodzakelijk geachte economische infrastructuur. De norm van 5.000 inwoners werd toen als een minimum beschouwd maar informeel werd ook de norm van 10.000 gehanteerd (Ackaert en Dekien, 1989). Twee alternatieven voor de versterking van de bestuurskracht stonden een tijdlang centraal: de vorming van federaties van gemeenten of de schaalvergroting. Vooral omwille van communautaire motieven (de taalgevoelige problematiek om en rond Brussel) haalde de schaalvergroting het. Vroeger waren er al enkele kleinschalige operaties geweest en uiteindelijk leidden die tot een grootschalige fusieoperatie in 1976 en een drastische reductie van het aantal gemeenten, van 2489 in 1830 tot 589 Belgische gemeenten. Het is tot nu toe, samen met de politiehervorming, ongetwijfeld de meest grootschalige bestuurlijke operatie die ooit in België werd doorgevoerd. Recent wetenschappelijk onderzoek bevestigde de doorwerking van een sterke partijpolitiserings in de uiteindelijke hertekening van de schalen: lokale politieke krachtsverhoudingen en het 'political localism' in de verhoudingen tussen lokale en centrale politici bepaalden de soms grillige schalen van de nieuwe gemeenten. Vanuit Vlaams perspectief is dit een veel meer doorwegende factor dan in Nederland. De hertekening van de lokale schalen paste in de machtsoverwegingen en machtsverhoudingen van en tussen de grote politieke partijen en versterkte in het algemeen hun lokale positie. In die zin was het politieke draagvlak groot en dat is de voornaamste verklaring waarom deze operatie ook kon slagen. Daarnaast speelde ook het sterke politieke leiderschap van de verantwoordelijke minister een rol (De Ceuninck, 2009). In het algemeen is men het er nu wel over eens dat deze *ad hoc* en opportunistisch geïnspireerde benadering, vooral gestuurd door partijpolitieke afwegingen, op veel plaatsen heeft geleid tot suboptimale hertekeningen: (sommige) randgemeenten bleven omwille van lokale politieke krachten buiten de fusie met een centrumstad, functionele afhankelijkheden werden door administratieve grenzen doorgesneden. En nog altijd zijn meer dan een derde van de Vlaamse gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners. De operatie toonde dat dit soort schaalhervormingen ook tot suboptimale 'oplossingen' kan leiden die de betrokken gemeenten of steden nu al decennialang in hun bestuurskracht hinderen.

De fusieoperatie heeft nadien nauwelijks geleid tot fundamenteel onderzoek, één evaluatiestudie uitgezonderd (Ackaert en Dekien, 1989). Deze studie toonde dat het effect van de fusie niet eenduidig positief was en dat op meerdere punten de gefuseerde gemeenten niet beter presteerden dan degene die buiten de fusie bleven. Het basisprobleem was vooral dat de fusie als een instrument werd gezien om grotere decentralisatie van taken en financiën naar de gemeenten mogelijk te maken maar dat daar nooit uitvoering werd aan gegeven. De economische crisis in de jaren 1970 en dan zeker de dominantie van de staatsvorming zijn daarvan de verklaringen.

Vanaf de jaren '90 kwam de bestuurskracht weer op de (Vlaamse) politieke agenda naarmate de Vlaamse overheid, in de verschillende stappen van de staatshervorming, steeds meer bevoegdheden kreeg over de gemeentelijke organisatie. Pogingen tot globale hertekening van bevoegdheden in halfslachtige debatten over kerntaken en met name over de positie van de provincies, kenden nauwelijks succes. Vooral in plattelandsgemeenten probeerden de provincies hun positie te versterken door taken over te nemen of samenwerkingsverbanden te trekken. De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden hertekende en verlichtte het algemene toezicht op de gemeenten aanzienlijk maar via allerlei sectorale regelgeving van zijn collega's nam het vermomde toezicht dan weer sterk toe. De Vlaamse overheid verhoogde de basisfinanciering van de gemeenten (Gemeentefonds) en van de steden (met een Stedenfonds) maar tegelijkertijd legden de Vlaamse en federale overheden veel nieuwe taakverplichtingen op die de financiële marge van de gemeenten sterk beperkten. De gemeenten waren als gevolg van de politiehervorming, de pensioenproblematiek... financieel al onder druk gekomen. De Vlaamse overheid maakte een vernieuwd kader voor intergemeentelijke samenwerking en plaatste dat in het teken van de bestuurskracht maar verbood tegelijkertijd samenwerking tussen een groep van gemeenten en private actoren. Er kwamen heel wat nieuwe vormen van samenwerking als gevolg van het decreet intergemeentelijke samenwerking maar daarnaast groeide ook het aantal interbestuurlijke samenwerkingsvormen, op een erg *ad hoc* gestuurde manier (Wayenberg, De Rynck en Voets, 2007). In 2003 werd de Vlaamse overheid bevoegd voor de organisatie van de gemeenten door de overdracht van de Gemeentewet naar de regio's. Het nieuwe Gemeentedecreet (2005) zet vooral in op de versterking van de interne bestuurskracht door hertekening van de verhoudingen tussen gemeenteraad en college en tussen politici en ambtenaren. Het Gemeentedecreet stelt vooral de managementcyclus centraal. Daarop wordt in het eerste artikel teruggekomen.

3. Samenwerking en bestuurskracht

Een aspect dat in de bestuurskrachtdiscussie tot nog toe minder aandacht heeft gekregen, is de betekenis van samenwerking voor de versterking of de verzwakking van bestuurskracht. Pas in de laatste jaren is samenwerking of netwerking als zelfstandige factor voor de versterking van bestuurskracht opgekomen. Dit hangt uiteraard samen met de opvatting, dat de overheid maatschappelijke vraagstukken alleen kan oplossen in samenspel met haar omgeving. Niet alleen binnen de wetenschap heeft samenwerking binnen de bestuurskrachtdiscussie een eigen plaats gekregen, maar ook binnen het overheidsbeleid. Illustratief daarvoor is de discussie naar aanleiding van de overhandiging van het advies Slagvaardig Bestuur

van de Raad voor het openbaar bestuur aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ank Bijleveld, op 10 juni 2009 in Sociëteit De Witte in Den Haag. In dit advies wordt gesuggereerd dat gemeentelijke herindelingen of herziening van de provincieschaal kunnen bijdragen aan de versterking van de decentrale bestuurskracht. Bij de overhandiging van dit advies stelde de staatssecretaris echter dat samenwerking een "gelijkwaardig alternatief" is voor gemeentelijke herindeling. Er wordt dus nogal wat verwacht van samenwerking voor de versterking van de bestuurskracht. Dat is niet nieuw, het zijn thema's die als een Siamese tweeling vastgeklonken zijn: zodra het over de schaalvergroting gaat, gaat het voor iemand anders over de vraag of hetzelfde doel niet via samenwerking kan worden bereikt.

Om inzicht te krijgen in de betekenis van samenwerking voor de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht, dienen verschillende vormen van samenwerking voor gemeenten onderscheiden te worden. In dit themanummer zullen wij aan drie van deze vormen aandacht besteden, namelijk de intragemeentelijke samenwerking, de intergemeentelijke samenwerking en de publiek-private samenwerking. Dit is geen uitputtende lijst van de samenwerkingsvormen, waarmee gemeenten vandoen hebben. Zo zal de interbestuurlijke samenwerking niet aan de orde komen.

4. Dilemma's bij gemeentelijke samenwerking

Hoewel samenwerking een bijdrage kan leveren aan de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht, is samenwerking op zichzelf niet onproblematisch. We bekijken per behandeld aspect van de samenwerking enkele dilemma's.

De intragemeentelijke samenwerking gaat zowel over de politiek-politieke samenwerking als over de politiek-ambtelijke samenwerking. De politiek-bestuurlijke lijn gaat over de kerntaken van de gemeenteraad en het college. In de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) en het Vlaamse Gemeentedecreet zijn op dit punt gelijkaardige doelstellingen nagestreefd maar de uitwerking verschilt grondig. De filosofie in de beide hervormingen is identiek maar de vragen in relatie tot bestuurskracht blijven: leidt een sterke gemeenteraad tot meer bestuurskracht of bereiken we meer bestuurskracht met een zwakke gemeenteraad? De vragen over het college zijn daarvan het spiegelbeeld. Meteen is duidelijk hoezeer beoordelen van bestuurskracht ook een sterk normatieve betekenis heeft. Dat geldt ook voor de politiek-ambtelijke samenwerking: vanuit managementperspectief zijn modellen in de beide hervormingen doorgedrongen. Maar is de vooronderstelling dat respon-

sabilisering van ambtenaren – managers tot meer bestuurskracht leidt per definitie juist? Of is net een sterke verwevenheid tussen politiek en ambtelijk leiderschap een basisconditie voor gedreven beleidsuitvoering op basis van een sterk politiek aangedreven maatschappelijk draagvlak? Maakt scheiding van rollen een gemeente bestuurskrachtiger of net een grotere verwevenheid van rollen?

De intergemeentelijke samenwerking brengt andere dilemma's mee. Het meest bekende dilemma is natuurlijk de balans tussen efficiëntie en democratische controle, draagvlak en betrokkenheid. Daar is vooral in Nederland al veel over geschreven. Peter Castenmiller gaat in zijn bijdrage vooral in op de betekenis van de WGRplusverbanden in Nederland voor de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht, maar geeft aan dat de democratische legitimatie van deze verbanden nog altijd onvoldoende is. Hoewel de samenwerking binnen het WGRplus-verband formeel beschouwd kan worden als 'verlengd lokaal bestuur' – en daarmee over een zekere democratische legitimatie beschikt – blijven de verantwoording en de controle van deze samenwerkingsverbanden, volgens Castenmiller, voor de meeste gemeenteraadsleden onoverzichtelijk en onduidelijk. Die problematiek ligt in Vlaanderen anders omdat de politieke cultuur andere gevoeligheden meebrengt, zeker waar het gaat over de formele vormen van 'accountability'. De informele vormen lijken in Vlaanderen politiek veel belangrijker, bijvoorbeeld de dominante rol van de politieke partijen bij de samenwerkingsverbanden, waardoor mandatarissen eerder optreden voor hun partij dan voor hun gemeente. Toch was dit democratische motief zeker ook belangrijk bij de hertekening van het decreet intergemeentelijke samenwerking: er zijn verschillende hervormingen doorgevoerd om de koppeling met de gemeente terug sterker te maken. In het veld bestaan grote twijfels over de effectiviteit van deze maatregelen. Het lijkt vooral te blijven bij wat meer formele verplichtingen, zonder dat de beleidsmatige controle op de intergemeentelijke verbanden daarmee echt is versterkt.

Een belangrijk dilemma over intergemeentelijke samenwerking is, zeker in Vlaanderen, in veel teksten sterk onderbelicht. De gemeenten gebruiken de intergemeentelijke samenwerking gewoon veel te weinig omdat ze weigeren macht uit handen te geven, zelfs al stelt die macht beleidsmatig nauwelijks nog iets voor. Zo werkt men natuurlijk samen voor taken die evident de mogelijkheden van individuele gemeenten te boven gaan (huisvuilverbranding, economische infrastructuur...) en werkt men ook samen voor nieuwsoortige opdrachten (jeugdwerk, erfgoed, cultuur...). Maar Vlaamse gemeenten werken bijzonder weinig samen voor de basisopdrachten op het vlak van technische diensten, informatica, juridische diensten, personeelsmanagement, gebouwenbeheer, wagenpark... Daarvoor is de politieke gevoeligheid zeer hoog: het zijn basisdiensten die zeker voor politici in Vlaanderen ook grote herkenbaarheid inhouden ten opzichte van het eigen personeel en de

maatschappelijke achterban. Maar er is evenzeer vaak grote weerstand bij leidende ambtenaren die weigeren hun macht of hun directiefunctie in de eigen dienst af te staan of gedeeltelijk over te dragen naar intergemeentelijke verbanden. Het niet genoeg benutten van intergemeentelijke samenwerking als gevolg van interne gevoeligheden leidt tot het bewust niet gebruiken van alle potentieel op het vlak van bestuurskracht.

De publiek-private samenwerking is in dit themanummer vooral de samenwerking met maatschappelijke partijen met een privaat statuut: allerlei organisaties uit het brede maatschappelijke middenveld en burgerorganisaties. Onder de algemene en op zich nietszeggende noemer van 'de regie' focust dit op de manier waarop tussen gemeenten en private actoren netwerken ontstaan die rond beleidsthema's of vormen van dienstverlening functioneren. In de praktijk zijn er, zeker in Vlaanderen, intense vormen van interactie tussen politici, ambtenaren en deze organisaties omdat een belangrijk deel daarvan tot ontwikkeling is gekomen in de bloeiperiode van de verzuiling. Vele mandatarissen in Vlaanderen hebben zelfs dubbelmandaten: in de gemeente, maar ook nauw verbonden met het middenveld. Het spreekt voor zich dat dit al tot een serieus dilemma kan leiden: welke belangen primeren? Onder de noemer regie gaan meer operationele dilemma's schuil: welke initiatieven neemt de gemeente, treedt de gemeente zelf op als dienstverlener en hoe combineert ze dat met een afstandelijke regierol? Dienen de belangen van de netwerken noodzakelijkerwijze het algemeen belang waarvoor toch op de eerste plaats de gemeente garant zou moeten staan? Hoe kan de noodzakelijke vertrouwelijkheid in netwerken gecombineerd worden met de noodzakelijke openheid? Hoe worden de netwerken gecontroleerd en hoe verzoent de gemeente haar rollen als participant in netwerken met deze van democratische terugkoppeling naar de gemeenteraad en de bevolking? Het zijn allemaal vragen die op een of andere manier met bestuurskracht verbonden zijn maar die ook meteen weer duidelijk maken dat bestuurskracht een normatieve betekenis heeft. Welke gemeente is bestuurskrachtiger: deze met eigen diensten en een eigen aanbod of de gemeente die diensten en aanbod afstoot en alleen vertrouwt op dienstverlening door private actoren onder regie van gemeenten? Bij de beoordeling van bestuurskracht duiken dan lastige vragen op over de effectiviteit van deze keuzes, over het bereik, over de sociale aspecten en gevolgen van verschillende keuzes voor het organiseren van publieke dienstverlening. Op een meer operationeel niveau gaat bestuurskracht ook over de capaciteit die de gemeente kan inzetten voor haar functioneren in netwerken. Het is immers duidelijk dat werken in netwerken van gemeentelijke vertegenwoordigers bijzondere vaardigheden vergt op het vlak van strategie, communicatie, onderhandelen en opvolging. De opvolging van de acties van de gemeenten in allerlei netwerken vergt bovendien een 'meta-capaciteit' op het niveau van de hele organisatie: er moeten immers strategische keuzes worden gemaakt, tussen netwerken zijn vaak

ook horizontale verbanden en veel problematieken vergen een meer integrale kijk naar de samenleving en dus ook naar het functioneren van de gemeente. Die vorm van bestuurskracht is zeker in de Vlaamse gemeenten onderontwikkeld maar raakt toch op de eerste plaats de keuzes die de gemeenten over hun eigen organisatie maken. Zo merken we ook dat bestuurskracht niet alleen per gemeente verschilt maar ook evolueert in de tijd. Er is nu enkele decennia lang sterk geïnvesteerd in sectorale uitbouw en versterking en de bestuurskracht in de verschillende sectoren is daardoor zeker positief beïnvloed. Maar nu komen we eerder in een fase waarin de capaciteit aan de orde is om over het geheel van de gemeentelijke organisatie – in netwerkform – niet alleen na te denken maar om ook het management en de democratische controle daarop te herzien en te hertekenen. Dat is een invulling van bestuurskracht die nu meer domineert. En zeker voor Vlaanderen is het geenszins zeker dat de gemeenten op dit vlak nu voldoende bestuurskrachtig zouden zijn.

Bibliografie

- Ackaert, J., & Dekien, C. (1989). *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. K.U.Leuven: Afdeling Bestuurswetenschap.
- Bovens, M.A.P., Noordegraaf, M., Vermeulen, J., Pikker, G., & van Lierop, K. (2006). *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*. Den Haag: SDU.
- Castenmiller, P., Meesters, M., & Pluut, B. (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. Den Haag: ministerie van BZK.
- De Ceuninck, K. (2009). *Politieke besluitvorming in België over de fusies van 1976*. Proefschrift Universiteit Gent, twee delen, Gent.
- Deschouwer, K., De Rynck, F., Smolders, C. et al. (2001). *De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten*. Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Aangelegenheden, Brussel.
- Noordegraaf, M., Bos, A., Geuijen, K., Spelier, R., & Vermeulen, J. (2008). *Culturen sturen. De werking en beïnvloeding van bestuursculturen in lokaal bestuur*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Herweijer, M. (1998). Schaal en gemeente. In A.F.A. Korsten, & P.W. Tops (Eds.), *Lokaal bestuur in Nederland* (pp. 135-156). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Wayenberg, E., De Rynck, F., & Voets, J. (2007). *Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld. Vaststellingen, besluiten en aanbevelingen*. Leuven: SBOV.



Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het Gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten¹

Filip De Rynck, Ellen Olislagers en Johan Ackaert

ABSTRACT

Administrative Power indoors: The Impact of the Flemish Municipal Decree on the Administrative Power of Flemish Municipalities

This article examines the impact of the Flemish municipal decree on the administrative power of Flemish municipalities. The general goal of the Flemish municipal decree was the strengthening of administrative power by changing political-political relations, political-administrative relations and the supporting policy and management cycle. This article shows the limited meaning of the political component for this strengthening. Changes in the administrative organization of Flemish municipalities on the other hand are looking more promising, although scale and different types of municipalities continues to stay an important factor.

KEYWORDS: administrative power, municipalities, cooperation, Flemish municipal decree

1. Inleiding

In 2003 werden de regio's in België bevoegd voor de basisorganisatie van 'hun' gemeenten. De bevoegdheid voor belangrijke delen van de gemeentelijke werking werd overgedragen naar de gewesten, die daarmee de organisatie van de gemeenten in hun gewest vorm konden geven. Bepaalde onderdelen van de gemeentelijke organisatie (politie, brandweer, sociale zekerheid van de ambtenaren en van de mandatarissen, burgerlijke stand...) bleven evenwel op het federale niveau. Sedert

2003 hebben het Vlaamse, Waalse en Brusselse gewest met een verschillend ritme de basisdecreten uitgewerkt. Op verschillende essentiële punten, bijvoorbeeld de manier van aanstellen van de burgemeester, lopen de regelingen nu uiteen. Het Vlaamse Gemeentedecreet zet sterk in op het management van de gemeenten, terwijl dit in de Waalse en Brusselse decreten (ordonnanties voor Brussel) veel minder aandacht krijgt. Sedert 2003 is België een interessant laboratorium voor de organisatie en werking van de lokale besturen. De vraag is in welke mate regionale culturen en bestuursopvattingen tot divergentie leiden dan wel of bepaalde eigenschappen zodanig 'Belgisch' zijn dat ze blijven doorwerken en weerstaan aan de impact van de regionalisering. Deze vraag behandelen we hier niet maar ze heeft zeer zeker raakpunten met de problematiek van bestuurskracht. Bestuurskracht is immers relatief: het begrip moet steeds geplaatst worden tegenover de opvattingen over het lokaal bestuur en die kunnen tussen de regio's (steeds meer?) verschillen (Wayenberg en De Rynck, 2009 en De Rynck, Wayenberg, Steyvers en Pilet, 2009).

In de inleiding tot het themanummer werd al aangegeven dat het thema van de bestuurskracht in België in de aanloop naar de grootschalige fusieoperatie (1976) dominant was en na deze operatie nagenoeg volledig werd weggedrukt door de debatten over de bestuurskracht van de regio's en de staatsvorming. Naarmate de regio's zich voluit bestuurlijk hebben georganiseerd en op nagenoeg alle beleidsdomeinen de rollen, de financiering en het toezicht van en op de gemeenten hebben herschreven, staat de problematiek van de bestuurskracht weer volop in de belangstelling. Vooral in kleine gemeenten leeft het gevoel dat het water al lang aan de lippen staat. In de afgelopen tien jaar is de netwerkvorming om en rond de gemeenten sterk toegenomen: verzelfstandiging, vormen van publiek-private samenwerking, intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking. Dat alles leidt tot inhoudelijke vernieuwing van de discussie over de bestuurskracht, omdat niet alleen het aantal taken maar ook de aard van de taken en de vereiste capaciteit van gemeentebesturen grondig zijn veranderd. Maar de basisvragen blijven steeds weer dezelfde: is de schaal van de gemeenten nog adequaat, kan samenwerking de problemen van bestuurskracht oplossen? Bestuurskracht staat terug helemaal op de agenda en is ook in het regeerprogramma van de nieuwe Vlaamse Regering (Peeters II 2009) terug te vinden.

In 2005 keurde het Vlaams parlement het Gemeentedecreet goed. Het Gemeentedecreet houdt een model voor van de 'goede gemeente': het steunt op een model van politiek-politieke verhoudingen, politiek-ambtelijke verhoudingen en de ondersteunende beleids- en managementcyclus. Niet alle onderdelen van het Gemeentedecreet zijn al operationeel. Het Gemeentedecreet heeft de algemene ambitie om de bestuurskracht van de Vlaamse gemeenten te versterken. De analyse van de effecten van het Gemeentedecreet staat in deze bijdrage centraal: in welke mate

maken gemeenten gebruik van de mogelijkheden die het decreet hen biedt en wat leert ons dat over de systemische kenmerken van het Vlaamse lokaal bestuur in relatie tot de problematiek van de bestuurskracht? In een eerste deel situeren we de achtergrond van ons onderzoek. In het tweede deel focussen we op vier centrale thema's die te maken hebben met het politiek functioneren van de gemeenten. Volgens ons is dat de kern van de bestuurskrachtproblematiek: meer functionele discussies over de inzet van personeel bijvoorbeeld zijn daarvan afgeleid. We werken de analyse zo uit dat ze kan leiden tot vergelijking met de Nederlandse praktijk.

2. Bestuurskracht binnenshuis

We omschreven eerder gemeentelijke bestuurskracht als het vermogen van de gemeentelijke organisatie om responsief te zijn in functie van de taken die de 'klanten' van de gemeenten verwachten: andere besturen en overheden, burgers en lokale actoren. Responsiviteit dient een dieperliggend motief: voldoende legitimiteit bij andere overheden en bij burgers verwerven en behouden (Deschouwer, De Rynck et al., 2001). Bestuurskracht is dus geen doel op zich, maar een bestuurlijk middel. Problemen van en verwachtingen over bestuurskracht hangen nauw samen met het niveau en de aard van de verwachtingen in gemeenten. Zijn er veel maatschappelijke verwachtingen en veel taken, dan is veel bestuurskracht nodig; is dat niet het geval, dan zijn er ook geen problemen van bestuurskracht. Zowel in Nederland als in Vlaanderen is er een consensus over de toegenomen gemeentelijke taken, zowel naar aard als naar complexiteit, steeds meer verweven met centrale overheden en private actoren en met een steeds meer gediversifieerd rollenpakket van gemeenten. De vraag is evenwel of dit in dezelfde mate geldt voor alle gemeenten. Het is immers mogelijk dat bijvoorbeeld van steden in verhouding veel meer bestuurskracht wordt gevraagd dan van een lommerrijke gemeente die zich rustig in de rand en de schaduw van de stad bevindt. De problematiek van bestuurskracht volgt dan de groeiende differentiatie tussen soorten gemeenten en steden.

Het vermogen van de gemeentelijke organisatie om responsief te zijn wordt bepaald door een brede set van instituties of factoren: interne instituties (waarop de gemeente zelf kan ingrijpen) en externe instituties (waarop de gemeente zelf geen vat heeft). Vaak zijn de externe instituties vormen van regelgeving of stelsels van financiering, aangestuurd door andere (centrale) overheden. Daarnaast spelen zogenaamde maatschappelijke omgevingsfactoren een belangrijke rol. Dit zijn maatschappelijke kenmerken en evoluties waarop de gemeenten zelf geen (onmiddellijke) vat hebben. Er zijn omgevingsfactoren die voor alle gemeenten gelden (technologische evoluties, economische context, demografische factoren, enzovoort) maar er zijn ook

vaak varianten tussen gemeenten en sommige omgevingsfactoren kunnen typisch zijn voor soorten gemeenten. Gemeenten op het platteland hebben bijvoorbeeld te maken met evoluties in de landbouw of recreatieve trends; steden hebben te maken met sociale problematiek, met asielzoekers, met dynamiek op de woonmarkt. Dat bepaalt voor een deel de differentiatie waar we het over hadden.

De combinatie van interne en externe instituties en omgevingsfactoren verklaart dat de vereiste en de aanwezige bestuurskracht per gemeente kan verschillen maar maakt ook duidelijk dat elke gemeente ten dele zelf de eigen bestuurskracht bepaalt. Dat heeft enerzijds te maken met de ambities, anderzijds met de graad van optimalisering van de eigen organisatie.

Een gemeente zonder ambities ondervindt geen problemen van bestuurskracht; een gemeente met veel te veel ambities heeft constant problemen met bestuurskracht. Bestuurskracht is dus niet alleen afgeleid van de vragen van klanten. In de praktijk is bestuurskracht eerder het resultaat van interactie tussen maatschappelijke verwachtingen en eigen ambities van de gemeentelijke sleutelactoren. Binnen een bepaald vergelijkbaar niveau van ambities is vervolgens de vraag of de gemeentelijke organisatie haar potentieel voor bestuurskracht zo optimaal mogelijk aanwendt. Op dat punt verschillen vergelijkbare gemeenten ook grondig. In een recente studie over de interactie tussen organisatieontwikkeling en ICT-ontwikkeling stelden we vast dat gemeenten met ongeveer vergelijkbare externe instituties en omgevingsfactoren toch grote onderlinge verschillen vertonen. Die zijn te verklaren door verschillen in de interne instituties: het interne leiderschap en de cultuur; de positie, omvang en kwaliteit van de ICT-dienst; het functioneren van het managementteam; de interne communicatie, enzovoort (Boudry, De Rynck, Janssens en Rothier, 2009). Deze instituties determineren de mate waarin en de wijze waarop hulpbronnen voor bestuurskracht worden aangewend. Die interne instituties zijn natuurlijk veranderbaar maar ze hebben ook altijd een zekere stabiliteit. Ze zijn kenmerkend voor een bepaalde fase in de gemeentelijke ontwikkeling en er is geen lineaire, laat staan een opgaande lineaire ontwikkeling. We hebben het dan over een derde vorm van differentiatie tussen gemeenten: naast de eerder beschreven differentiatie naar maatschappelijke verwachtingen en de ruimtelijke differentiatie hebben we ook de interne differentiatie tussen gemeenten en in de tijd binnen dezelfde gemeenten.

De interne instituties gaan in algemene zin over alle factoren die de gemeentelijke actoren (van top tot basis, politiek en ambtelijk) zelf kunnen inzetten om de kwaliteit van de organisatie te verbeteren. Gemakshalve vatten we dat onder de noemer 'management' of het beheer van de gemeentelijke organisatie, breed bekeken. Het gaat om het maximaal gebruiken van alle instrumenten en potentieel dat men zelf

ter beschikking heeft om de organisatie efficiënt, effectief en democratisch te laten functioneren, ook al gebeurt dit steeds binnen kaders en regels die men niet zelf volledig in handen heeft. Er is zelden totale beleidsvrijheid maar er is wel beleidsruimte en in die ruimte wordt de eigen verantwoordelijkheid bevraagd. Tussen Vlaanderen en Nederland bestaan op dit vlak belangrijke verschillen: de beleidsruimte van de Nederlandse gemeenten bijvoorbeeld op het vlak van het organisatie-management, het personeelsmanagement of het financieel management is groter dan in de Vlaamse gemeenten. Maar binnen dat systeemgegeven kunnen sommige gemeenten in Vlaanderen toch beter dan andere de beleidsruimte gebruiken en dat zal in Nederland niet anders zijn.

Gemeenten zijn bijvoorbeeld niet volledig vrij om het eigen personeelsbeleid te voeren omwille van beperkingen opgelegd door de centrale overheid, maar het kan ook dat de gemeente de (verruimde) mogelijkheden die er al waren of die er bij komen niet wil of durft gebruiken. De subtiele wisselwerking tussen deze externe en interne instituties of de interpretatie van deze wisselwerking leidt tot vormen van strategisch gedrag en geeft aan dat bestuurskracht een politiek geladen begrip is en subjectiever is dan het lijkt. Het is vaak bijzonder lastig exact te bepalen waar het probleem echt gesitueerd is. Uiteraard bepalen externe instituties en omgevingsfactoren de financiële ruimte van de gemeente sterk maar zijn we dan wel zeker dat de gemeente de eigen efficiëntie zo goed mogelijk nastreeft of maskeert de gemeente de eigen onwil door goedklinkende interpretaties van externe factoren? Die externe factoren blijken soms tussen gemeenten tot heel verschillende praktijken te leiden: wat in en volgens de ene gemeente niet kan, is in de andere gemeente gebruikelijk.

De actoren in de gemeentelijke organisatie moeten zelf maximaal gebruik willen maken van alle geboden kansen en middelen om zo optimaal mogelijk op maat van de eigen gemeente te werken. Bestuurskracht is het vermogen en de wil om dat te doen en dus om permanent over de kwaliteit van de eigen organisatie na te denken. Dat brengt ons bij een laatste vorm van differentiatie: de verschillen binnen de eigen organisatie. De wijze waarop het potentieel van bestuurskracht wordt gebruikt is ook het resultaat van interne verhoudingen en machtsbalansen: tussen politici, tussen politici en ambtenaren, tussen ambtenaren. De verschillende actoren in de gemeente kunnen anders kijken naar de organisatie en daar verschillende interpretaties uit afleiden over de manier waarop de gemeente meer bestuurskrachtig kan zijn. De graad van consensus of strijd tussen de sleutelactoren zal dus meebepalen of en hoe de gemeente haar eigen potentieel voor bestuurskracht aanwendt.

We focussen in deze bijdrage op de interne instituties en we benaderen bestuurskracht via een meer indirecte analyse: de mate waarin gemeenten gebruikmaken

van de beleidsruimte geboden door het Gemeentedecreet om de eigen bestuurskracht zoveel mogelijk te verbeteren. We zoeken variabelen die verklaren waarom ze dat eventueel niet doen, of niet doen zoals verwacht en waarom percepties daarop verschillen. Bestuurskracht wordt in veel studies immers benaderd vanuit een sterk 'rational choice'-denken: de gemeentelijke organisaties worden bekeken als uniforme gehelen bestaande uit rationeel handelende actoren die bij het afwegen van alternatieven het meest bestuurskrachtige alternatief zullen kiezen, namelijk dat alternatief waarbij de gemeente als organisatie het best scoort. Een beter inzicht in de reële afwegingen en op de interne verhoudingen kan ons leren onze te rationeel geïnspireerde verwachtingen over bestuurskracht bij te sturen. Het kan aantonen dat er bepaalde kenmerken zijn van gemeenten die verklaren waarom ze altijd tot op zekere hoogte suboptimaal zullen functioneren en het kan helpen om meer realistische perspectieven te ontwikkelen op bestuurskracht. Een meer politieke kijk op bestuurskracht kan de discussie over bestuurskracht nauwer laten aansluiten bij wezenskenmerken van het gemeentelijke functioneren die bij een te rationele benadering buiten het blikveld blijven. Het kan beter doen begrijpen waarom gemeenten niet (genoeg) bestuurskrachtig willen of kunnen zijn.

We behandelen deze vragen door te focussen op de effecten van het Gemeentedecreet dat in 2005 door het Vlaams Parlement werd aangenomen. Na vier jaar kan de vraag over effecten worden gesteld. Het Gemeentedecreet is een voorbeeld van een rationele modellering: het steunt op een bepaald ideaalbeeld van het gemeentelijke interne functioneren en van de ideaal geachte interne verhoudingen. Dat ideaalbeeld moet tot de maximale bestuurskracht leiden. Het Gemeentedecreet wil de gemeenten een regelgevend kader bieden waarin ze zelf de kans krijgen hun organisatie en de interne verhoudingen op maat te maken van de eigen gemeente. Het Gemeentedecreet wilde het potentieel van bestuurskracht verhogen. De centrale vraag is: gebruiken de gemeenten de kansen die het Gemeentedecreet biedt om meer tot eigen maatwerk over te gaan? Zijn er bepaalde variabelen die daarbij een rol spelen en die verklaren waarom gemeenten dat niet doen of waarom sommige gemeenten dat eventueel meer doen dan andere gemeenten?

We beperken ons tot vier thema's die te maken hebben met de interne verhoudingen tussen de organen van de gemeenten en tussen politici en ambtenaren. Het zijn thema's in het hart van het politieke functioneren. Er zitten in het Gemeentedecreet natuurlijk nog meer elementen die met bestuurskracht te maken hebben: het personeelsbeleid, het financieel beleid, de participatie van de burger, de zelfstandiging, enzovoort. Deze aspecten komen in deze bijdrage niet aan bod. Het is onze overtuiging dat deze meer functionele of instrumentele aspecten afgeleid zijn van de kernthema's die met het politiek functioneren te maken hebben.

Het Gemeentedecreet kan worden vergeleken met de Wet dualisering gemeentebestuur in Nederland (2002). Ook deze wet steunde op een bepaald wenselijk beeld over hoe de gemeente idealiter zou moeten worden bestuurd, zodat ze in haar interne organisatie zo bestuurskrachtig mogelijk zou kunnen zijn. Ook deze wet bracht keuzes voor de gemeenten mee: in welke mate willen gemeenten het aangereikte wettelijke kader gebruiken voor de versterking van de eigen organisatie? Hoe gebruiken ze dat dan: nemen ze zonder meer de formele regelingen over, geven ze daar eigen accenten aan, benutten ze maximaal de geboden kaders voor het versterken van het eigen potentieel? En welke factoren bepalen dan deze mogelijke gedragskeuzes? In de vele evaluatiestudies die ondertussen al werden doorgevoerd, komt vaak het element van cultuur aan bod. Formele wijzigingen in de verhoudingen en de rollen van de basisorganen hebben maar het beoogde effect als de interne cultuur ook mee wijzigt (Bovens, Noordegraaf et al., 2006, Ministerie van BZK, 2008). Op dat essentiële aspect van de cultuur, zowel politiek als ambtelijk, verschillen Vlaanderen en Nederland zeker maar het probleem is dat deze kernvariabele het minst hard te maken is en misschien ook in beide landen niet uniform is. De vergelijking tussen de Nederlandse dualiseringsregeling en het Vlaamse Gemeentedecreet is op formele gronden gemakkelijk te maken, maar we weten dat deze formele vergelijking ons relatief weinig zegt over de reële bestuurskracht. Door de bepalende variabelen voor Vlaanderen hieronder te beschrijven, is het misschien wat gemakkelijker om de vergelijking met Nederland te maken, vooral op het vlak van de cultuurverschillen.

In het model dat de wetgevers heeft geïnspireerd zitten natuurlijk bepaalde aannames of vooronderstellingen over de relatie tussen bepaalde ingrepen in de gemeentelijke organisatie en het verhogen van de bestuurskracht. Elk van deze aannames kan tot een inhoudelijke discussie leiden: is het responsabiliseren van ambtenaren als managers een variabele voor verhoging van de bestuurskracht, is het beter scheiden van taken van gemeenteraad en college een variabele met effect op bestuurskracht? Is het invoeren van vormen van strategische planning echt belangrijk voor versterking van bestuurskracht? De inhoudelijke discussie voeren we hier niet, we bekijken de vragen eerder op een metaniveau: gebruiken gemeenten het verhoogde potentieel door de wetgever aangeboden om daar in de eigen organisatie iets mee te doen?

We focussen op de vier politieke variabelen die in het Gemeentedecreet een centrale plaats innemen en in de beleidstheorie van de decreetgever aan bestuurskracht werden gekoppeld:

- Politieke component;
- Ambtelijke component;
- Politiek-ambtelijke verhoudingen;
- Model van beleidsvoering.

Per component geven we de beleidstheorie van de decreetgever: in welke zin en op welke manier oordeelde de decreetgever dat gemeenten deze component konden hanteren om de eigen bestuurskracht te versterken? We gaan na welke de opvattingen daarover zijn bij de verschillende actoren. We gaan vervolgens na of gemeenten de aangeboden ruimte tot verandering ook effectief gebruiken en we zoeken daarvoor verklarende variabelen, in eerste instantie bij de schaal van de gemeenten, vervolgens ook bij het type van gemeente. Dat alles geeft ons een eerste beeld van de effecten van het Gemeentedecreet op de wil van de gemeenten om het eigen potentieel tot versterking van de bestuurskracht te verhogen. Het kan ons vooral helpen om de politieke invulling van bestuurskracht beter te begrijpen.

De gehanteerde data maken deel uit van een onderzoeksproject van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen over de eerste effecten van het Gemeentedecreet. De data werden zowel op een kwantitatieve als een kwalitatieve manier verzameld. Om een zicht te krijgen op de feitelijke gegevens over de invoering van het Gemeentedecreet, ontvingen alle gemeentesecretarissen een korte vragenlijst in de zomer van 2008 (Olislagers et al., 2008). Naast deze feiten spelen ook de percepties van de verschillende lokale actoren een rol. De eerste indrukken over de effecten van het Gemeentedecreet verzamelden we aan de hand van gespreksrondes georganiseerd in zes gemeenten op verschillende tijdstippen. Deze gesprekken vonden plaats met de burgemeesters, schepenen, secretarissen, ontvangers en leden van het managementteam. Op basis van dit kwalitatieve materiaal stelden we een survey op voor alle burgemeesters, schepenen, raadsleden, secretarissen en ontvangers. Deze werd in december 2008 verstuurd aan de politici en ontvangers en in februari 2009 aan de secretarissen. Het definitieve onderzoeksrapport verschijnt eind 2009.

3. De vier centrale thema's onderzocht

3.1. *De politieke component*

Een centraal doel van het Gemeentedecreet was de versterking van de beleidsbepalende, beleidsevaluerende en volksvertegenwoordigende rollen van de gemeenteraad. Dit loopt sterk parallel met de hoofddoelen van de Wet dualisering gemeentebestuur. Het Gemeentedecreet reikte een aantal instrumenten aan om de gemeenteraad een meer autonome positie te geven en om raadsleden meer controle te laten uitoefenen. Een van de belangrijkste instrumenten is de delegatie: de mogelijkheid van de gemeenteraad om zich minder met operationele beslissingen in te laten en deze over te dragen aan het college zodat de raad meer bezig kan

zijn met beslissingen op strategisch en tactisch niveau en met de controle op het college. De nadruk op de strategische planning en op de meer planmatige aanpak van de jaarlijkse budgetten sluit daar bij aan.

Op formele gronden zijn er verschillen met de Wet dualisering gemeentebestuur: de scheiding van de rollen van de raad en van het college is in Nederland op een veel radicalere duale basis gebeurd; het personele dualisme is strakker doorgevoerd (scheiding van de rollen van raadslid en collegelid) dan in Vlaanderen, waar de schepenen en burgemeesters ook zelf in de raad blijven zetelen en dus zichzelf controleren. Wethouders kunnen conform de filosofie van de Wet dualisering gemeentebestuur ook buiten de raad worden gekozen; dat is in Vlaanderen volkomen ondenkbaar. De Nederlandse gemeenten investeren in de ondersteuning van de gemeenteraad, al stelt dat in kleine gemeenten ook niet veel voor (één voltijdse medewerker in gemeenten tot 15.000 inwoners). In grotere gemeenten en steden is de raadsgriffie meer uitgebouwd, tot 8 voltijdse medewerkers in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (Boogers, 2009, 9). Op dit punt is het verschil met Vlaanderen duidelijk: de gemeentesecretaris moet zowel de raad als het college ondersteunen. Hij kan daarbij vooral terugvallen op administratieve medewerking maar nauwelijks op beleidsmatige ondersteuning en al helemaal niet op beleidsondersteuning voor de gemeenteraad. De politieke fracties krijgen in het Gemeentedecreet meer mogelijkheden voor ondersteuning en individuele raadsleden krijgen meer instrumenten voor controle in handen. De raadsleden in Vlaanderen hebben evenwel geen statuut en krijgen een vergoeding per zitting. In Nederland hebben raadsleden een statuut en een wedde, maar dat is dan weer een oudere regeling dan de Wet dualisering gemeentebestuur.

Effecten van het Gemeentedecreet

In bijna driekwart van de Vlaamse gemeenten delegeert de gemeenteraad bevoegdheden naar het college. In het merendeel van deze gemeenten bleef de delegatie echter beperkt tot de evidente zaken die behoren tot het zeer operationele dagelijks bestuur. In slechts een twintigtal gemeenten vertrouwt de gemeenteraad ook bepaalde personeelsaangelegenheden toe aan het college maar ook dan is dat al bij al nog zeer beperkt, bijvoorbeeld het aanstellen van de leden van het managementteam.

Gemeenteraden stellen zich dus duidelijk zeer terughoudend op bij het delegeren van bevoegdheden aan het college. Sommige burgemeesters zien dit als een uiting van de vrees dat een te uitgebreide delegatie bij de raadsleden zou leiden tot functieverlies. "Raadsleden moeten zich nuttig voelen. Door te veel te delegeren zet je

de raadsleden buiten schot”, was de reactie van een burgemeester. Of: “De raadsleden denken dat ze nu minder te zeggen hebben en vragen zich af wat hun taak nog is”, aldus een andere burgemeester. De decreetgever veronderstelde dat door delegatie tijd zou vrijkomen voor visieontwikkeling, strategische beleidsvoering en meer controle maar die visie werkt niet in de bestuurspraktijk. Weinig burgemeesters hebben de indruk dat de gemeenteraad zich meer concentreert op beslissingen op het strategisch en tactisch niveau. “Het is niet zo dat de raadsleden zich nu gaan concentreren op beleidsdoelstellingen en beleidsvoering. De raadsleden zoeken nu andere details waar ze zich mee kunnen bezighouden”. Deze interviewfragmenten suggereren dat een daadwerkelijke versterking van de gemeenteraad in deze gemeenten nog niet aan de orde is. Om dit beeld te verifiëren legden we enkele stellingen voor aan de burgemeesters, schepenen, raadsleden en secretarissen in de schriftelijke vragenlijst. De eerste stelling betrof de mate waarin de respondenten de indruk hadden dat de rol van de gemeenteraad als controlerende instantie is versterkt. De tweede stelling ging na of de gemeenteraad zich vandaag meer bezighoudt met visieontwikkeling. De volgende tabel geeft het aantal respondenten weer dat het eerder of helemaal eens was met deze stellingen.

TABEL 1. Versterking van de gemeenteraad.

	burgemeesters		schepenen		raadsleden		secretarissen	
	%	N	%	N	%	N	%	N
De rol van de gemeenteraad als controlerende instantie is versterkt in mijn gemeente.*	23,7	156	22,3	392	23,1	776	15,5	187
De gemeenteraad houdt zich vandaag meer bezig met visieontwikkeling.*	18,3	153	15,9	408	23,5	799	6,8	191

* $p < .01^2$

Deze tabel bevestigt in grote lijnen de indrukken opgedaan tijdens het kwalitatief onderzoeksgedeelte. Nog geen kwart van de burgemeesters, schepenen en raadsleden zien een kanteling van de gemeenteraden in de richting van de doelstellingen van het decreet. Voor de controlefunctie van de gemeenteraad valt het op dat er nauwelijks variatie is naar de politieke positie van de politici. Voorts lijkt het scepticisme onder de secretarissen nog veel groter te zijn. Dat is ook het geval voor de tweede stelling. Amper 6,8% van de secretarissen heeft de indruk dat de gemeenteraad zich vandaag meer bezighoudt met visieontwikkeling. Onder de politici registreren we ietwat meer bijval bij de raadsleden dan bij de uitvoerende mandatarissen, maar ook daar wordt het kwart van de respondenten niet bereikt. We gaan er van uit dat de secretarissen hier het meest objectieve beeld van hebben.

De schaal van de gemeente speelt hier geen significante rol. Voor geen enkele groep vonden we een significant verband terug met het inwonertal. Dit geldt evenmin voor de samenstelling van het college (homogene meerderheid of coalitie) en de hiërarchie van de gemeenten (Ackaert en Dekien, 1989, 85-87). Uit de enquêtegegevens blijkt overigens dat de persoonlijke achtergrondkenmerken van de mandatarissen belangrijker zijn dan de contextuele kenmerken van de gemeente. Zo vinden we bijvoorbeeld voor de burgemeesters, schepenen en raadsleden een significant verband terug met het opleidingsniveau. Burgemeesters met een universitaire achtergrond hebben bijvoorbeeld vaker de indruk dat de gemeenteraad zich meer bezighoudt met visieontwikkeling. Bij de schepenen en de raadsleden is dit net omgekeerd.

De gemeenteraden willen dus geen operationele beslissingen afstaan aan het college en het decreet heeft op dit punt nauwelijks effect. Het model van scheiding van rollen heeft dus maar een erg bescheiden draagvlak. Een element van verklaring vinden we allicht in de eerste resultaten van een andere survey bij raadsleden als deel van een internationaal vergelijkend onderzoek (Verhelst, 2009). Vlaamse raadsleden hechten veel meer belang aan hun representatieve rol dan aan hun controlerende of beleidsbepalende rol, meer dus aan hun externe functie dan aan de meer op interne functies gerichte rollen. Raadsleden willen zichtbaar zijn voor hun eigen achterban en dat bereiken ze eerder door profilering op kleine, zeer operationele maar daardoor ook zeer herkenbare dossiers, veel meer dan door strategische discussies. Uit de citaten van de burgemeesters hierboven bleek dat al. Raadsleden vrezen dat ze door delegatie de schaarse mogelijkheden die ze hebben om zich politiek te profileren nu ook nog eens zouden verliezen. Terwijl vanuit een rationele kijk overvolle raadsagenda's met operationele en administratieve beslissingen niet bijdragen tot bestuurskracht, blijken raadsleden vanuit hun politieke bekommernissen daarvoor niet gevoelig te zijn.

Het Gemeentedecreet streeft drie doelen na en drie rollen van raadsleden maar in de rolopvattingen van de raadsleden is vooral het volksvertegenwoordigende aspect dominant. Ze vinden zichzelf op de interne functies marginaal gesitueerd. Raadsleden schatten hun invloed op de beleidsbepaling zeer laag in: 39% vindt dat ze enige invloed hebben op de beleidsbepaling (Verhelst, 2009, 18). Maar dat die interne functies op een meer bestuurskrachtige manier te organiseren zijn, is niet de eerste zorg van de raadsleden, omdat zij zich veel minder met die interne functies identificeren. Het kan boeiend zijn om op dit vlak de vergelijking met Nederland meer uit te werken: wij hebben ooit eens badinerend geschreven dat het er in Vlaanderen op aan kwam om de raadsleden van het café het gemeentehuis in te krijgen en in Nederland van het gemeentehuis naar het café (Kalk en De Rynck, 2003). Alvast voor Vlaanderen lijken ons onderzoek en het onderzoek van Verhelst te bevestigen dat het Gemeentedecreet op dit punt dus niet de gewenste effecten heeft.

In zijn analyse formuleert Verhelst twee dominante variabelen om het verschil te verklaren tussen formele rollen en feitelijke rolopvattingen van raadsleden en dat verklaart ook waarom raadsleden een marginale rol in de beleidsbepaling wellicht niet zo problematisch vinden. Raadsleden zijn lid van politieke partijen; dat determineert in eerste instantie hun gedrag. Vervolgens is belangrijk of ze al dan niet tot de meerderheid horen. Verhelst vat dit samen onder de noemer 'party government'. Het is dus niet zozeer de gemeenteraad die controleert als wel de politieke partijen en de raadsleden zullen dus als eerste referentie voor hun gedrag niet de belangen van de gemeenteraad als collectief orgaan nemen, maar wel de belangen van hun partij. Verhelst noemt het de dominantie van de 'politique politicienne', waarbij de positie van de eigen partij en het aanvaarden van de dominantie van het college binnen die partijpolitieke logica's zorgt voor een stevige discrepantie tussen formele en feitelijke rollen van gemeenteraden en raadsleden. Omdat het er niet naar uitziet dat die cultuur in Vlaanderen snel zal wijzigen, zal een rationele benadering van dit aspect van bestuurskracht nog lang tot frustratie blijven leiden.

3.2. *Ambtelijke component*

Het Gemeentedecreet legt een sterke nadruk op de werking van het managementteam, onder de leiding van de secretaris. Het managementteam vormt het ambtelijke collectief dat in interactie staat met het politieke collectief, het college. De secretaris neemt de leiding van het team en het managementteam krijgt een aantal taken in de beleids- en managementcyclus toegewezen die expliciet door het ambtelijke college moeten worden vervuld. Naast de secretaris maakt de ontvanger zeker deel uit van het team (de financiële manager van de gemeente). Daarmee wilde het Gemeentedecreet de historische scheiding die er lang is geweest tussen beide ambtelijke topfuncties doorbreken en de interactie tussen beide tot de kern maken van de opvolging van de managementcyclus. We merken dus dat het Gemeentedecreet niet alleen heeft willen ingrijpen in de politiek-ambtelijke verhoudingen maar ook in de intra-ambtelijke verhoudingen.

Effecten van het Gemeentedecreet

In nagenoeg elke gemeente was in de zomer van 2008 een managementteam aanwezig maar meer dan een formele indicatie is dat natuurlijk niet. De verplichte invoering van een managementteam betekende vooral voor de kleine gemeenten een formele innovatie. In gemeenten met minder dan 10.000 inwoners bestond voor de invoering van het Gemeentedecreet in 42% van de gemeenten een vorm van managementteam. In gemeenten met meer dan 30.000 inwoners liep dit op tot

87% van de gemeenten. Een echte vernieuwing was het Gemeentedecreet in de grotere gemeenten dus niet.

De grootte van het managementteam hangt samen met het inwonertal. Hoe meer inwoners, hoe meer leden het managementteam telt. Dit loopt op van gemiddeld vier leden per managementteam in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners tot gemiddeld meer dan zeven leden per managementteam in gemeenten met meer dan 30.000 inwoners. In 15% van de gemeenten bestaat het managementteam uit de minimale samenstelling die het Gemeentedecreet voorziet: de secretaris en de ontvanger. Dat wijst op een minimalistische en zeer formalistische interpretatie van het decreet. Andere leden van het managementteam zijn vaak de diensthoofden, afdelingsverantwoordelijken of directeurs. Andere deskundigen die geen diensthoofd zijn zoals een ICT-deskundige, een jurist of een sportfunctionaris zetelen ook soms in het managementteam. In enkele gemeenten is de OCMW-secretaris, de brandweercommandant of de korpschef opgenomen in het managementteam. De helft van de managementteams komt minstens één keer om de twee weken samen. Het vergaderritme ligt in de grotere gemeenten hoger dan in de kleinere gemeenten.

Ook tijdens de gesprekken met de bevoorrechte getuigen kwam het managementteam aan bod. Anderhalf jaar na de invoering van het Gemeentedecreet zochten de managementteams die pas waren opgericht nog hun weg in de gemeentelijke organisatie. De taken van het managementteam concentreren zich volgens enkele burgemeesters vooral op de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Volgens een burgemeester mag "het managementteam niet alleen in de beleidsvoorbereiding, maar ook in de beleidsvoering een rol spelen. Ze zijn toch de top van de organisatie hier, maar dat moet in samenwerking gebeuren". Voor een andere burgemeester moet de rol van het managementteam zich vooral concentreren "op het organisatorische, de vlotte werking van de diensten, de dienstverlening. Ik zie daar voor een stuk ook beleidsvoorbereiding of -advisering in zitten". Volgens enkele secretarissen blijft de rol van het managementteam voorlopig nog beperkt. "Het managementteam is vrij operationeel bezig. Wij hebben veel te weinig tijd om ons met beleidsnota's bezig te houden. Dat wordt ook niet gevraagd". In een andere gemeente laat het managementteam zich vooral met dossiers in die voor de politici minder interessant lijken. "De dossiers waar het college zich niet echt mee bezighoudt, maar die wel moeten gebeuren zoals het interne controlesysteem, maar ook voorbereidend werk zoals de Europese dienstenrichtlijn en het evaluatiesysteem", zijn volgens een secretaris de taken waar het managementteam het meest mee bezig is. De rol van het managementteam lijkt zich volgens de secretarissen uit deze gemeenten voorlopig te beperken tot in de eerste plaats beleidsuitvoering en in mindere mate beleidsvoorbereiding. Opmerkelijk: noch de politici, noch de secretarissen spraken spontaan over de rol van het managementteam in de beleidsevaluatie.

Zowel bij de burgemeesters, de schepenen als bij de secretarissen probeerden we te achterhalen hoe belangrijk de rol is van het managementteam in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie. De onderstaande tabel toont enkel de respondenten die het eerder of helemaal eens waren met de volgende stellingen.

TABEL 2. Rol van het managementteam in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie.

	burgemeesters		schepenen		secretarissen	
	%	N	%	N	%	N
Het MT speelt een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding.	63,9	144	54,8	374	65,6	189
Het MT speelt een belangrijke rol in de beleidsuitvoering.*	64,3	143	57,5	372	61,9	189
Het MT speelt een belangrijke rol in de beleidsevaluatie.	51,0	143	53,0	370	45,5	189

* $p < .05$

Op het eerste gezicht kennen de respondenten het managementteam een groter gewicht toe in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering dan in de beleidsevaluatie. De verschillen tussen de burgemeesters, schepenen en secretarissen zijn enkel significant voor de tweede stelling (het managementteam speelt een belangrijke rol in de beleidsuitvoering). De burgemeesters en de secretarissen hebben ongeveer dezelfde mening over de rol van het managementteam in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De verschillen tussen beide groepen zijn minder groot dan de verschillen tussen de burgemeesters en de schepenen. De visie van de lokale politici op het managementteam ligt in de lijn van de verwachtingen. Het managementteam speelt volgens hen de belangrijkste rol in de beleidsuitvoering; dan in de beleidsvoorbereiding en dan in de beleidsevaluatie. Toch krijgt het managementteam van deze respondenten ogenschijnlijk een belangrijke rol toegewezen, terwijl dit in de interviews niet werd aangehaald. We kunnen de vraag stellen in welke mate de sociale wenselijkheid een rol speelt. In de kwalitatieve studie konden we veel dieper ingaan op de problematiek en dan bleek dat in veel gevallen het managementteam nog sterk naar zijn positie zoekt. Termen als 'beleidsvoorbereiding' en alle termen met beleid als kernwoord worden snel in de mond genomen maar zeggen weinig over diepgang, impact of breedte van deze rolinvulling.

Zowel bij de burgemeesters, de schepenen als de secretarissen vinden we een significant sterk positieve correlatie terug tussen deze drie stellingen. Wie dus van

mening is dat het managementteam een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding zal ook geneigd zijn het een belangrijke rol toe te kennen in de beleidsuitvoering en -evaluatie. Hier speelt de schaal van de gemeente wel een significante rol. Voor de burgemeesters en de schepenen vinden we een significant verband terug tussen de rol van het managementteam in de beleidsuitvoering en het inwonertal. Dit is niet het geval voor de gemeentesecretarissen. De volgende tabel geeft het aandeel burgemeesters en schepenen weer die het eens zijn met deze stelling volgens inwonercategorie. We gebruiken drie categorieën, waarover de respondenten ongeveer gelijkmatig zijn verdeeld. De eerste categorie is de kleine gemeenten met een inwonertal tot 11.500 inwoners; de tweede bestaat uit de middelgrote gemeenten met een inwonertal dat schommelt tussen 11.501 en 21.000 inwoners. De grote gemeenten tellen meer dan 21.001 inwoners.

TABEL 3. Rol van het managementteam in de beleidsuitvoering naar het inwonertal.

	Burgemeesters*		Schepenen*	
	%	N	%	N
Klein	63,9	144	54,8	374
Middengroot	64,3	143	57,5	372
Groot	51,0	143	53,0	370

* $p < .05$

Zowel de burgemeesters als de schepenen van de middelgrote gemeenten lijken het meest een belangrijke rol toe te kennen aan het managementteam in de beleidsuitvoering. Daarop volgen de middelgrote gemeenten en de grote gemeenten (waar het over iets meer dan de helft van de respondenten gaat). De lage cijfers inzake beleidsuitvoering zijn opvallend: slechts de helft van de burgemeesters vindt dat het management een rol speelt in de beleidsuitvoering, terwijl toch net om die reden in het Gemeentedecreet voor een veel sterkere responsabilisering van de ambtenaren werd gekozen. Zeker als we daarenboven rekening houden met de sociale wenselijkheid en met een brede interpretatie die het begrip 'beleid' mogelijk maakt, dan valt toch op dat zelfs dan meer dan de helft van de politici dit model eigenlijk niet steunt.

Omtrent de rol van het managementteam in de beleidsvoorbereiding vonden we enkel een significante relatie met het inwonertal bij de schepenen en dus niet bij de burgemeesters.

TABEL 4. Rol van het managementteam in de beleidsvoorbereiding naar inwonertal.

	Schepenen*	
	%	N
Klein	43,6	94
Middengroot	64,6	127
Groot	59,6	146

* $p < .05$

Opnieuw zijn de schepenen uit de middelgrote gemeenten het vaakst overtuigd van het belang van het managementteam in de beleidsvoorbereiding. Dan volgt een kleine meerderheid van de schepenen uit de grote gemeenten. In de kleine gemeenten is een minderheid van de schepenen overtuigd van het belang van het managementteam in de beleidsvoorbereiding. De meerderheid van de politici in kleine gemeenten vinden dat de beleidsvoorbereiding hun werk is.

In het geheel van de antwoorden valt nog sterk op dat de ontvangers in het algemeen veel sceptischer en negatiever antwoorden dan de secretarissen. De positie van de leidinggevende ambtenaren bepaalt voor een deel hun antwoorden: voor de secretarissen is het belangrijk dat zij een aantal effecten positief inschatten, omdat deze taken tot hun rol behoren. De positie van de ontvangers is door het Gemeentedecreet het meest gewijzigd en veel ontvangers hebben het daar moeilijk mee. Dat werkt blijkbaar door op hun houding ten opzichte van de vernieuwingen die het Gemeentedecreet beoogde. De beide topambtenaren kijken dus verschillend naar de effecten van het Gemeentedecreet: de positiegebondenheid speelt een belangrijke rol.

3.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen

Het Gemeentedecreet steunt op een visie van scheiding van rollen tussen politici en ambtenaren, gebaseerd op goede wederzijdse afspraken. De kerntaken van politici en ambtenaren worden ondersteund door dialoog en interactie tussen het politieke college en het ambtelijke college (het managementteam). Het Gemeentedecreet wil breken met het zogenaamde schepenmodel, waarbij schepenen zelf de leiding van de dienst op zich nemen en zich in de hele beleidscyclus actief opstellen, tot en met in de operationele keuzes en de dagelijkse beslissingen. We zouden het de politisering van de beleidsuitvoering kunnen noemen. Dit was/is het dominante model in Vlaamse gemeenten dat ook grondige invloed heeft op de politiek-ambtelijke verhoudingen en op de ambtelijke cultuur. Die steunt veel meer op aanvaarding van hiërarchie en op een ondergeschikte rol van de ambtenaar dan in andere landen (Van Gool, 2005). Ook

op dit punt denken we dat de ambtelijke cultuur in Nederland verschilt: ze steunt meer op autonomie en op een meer rationele benadering van de afspraken tussen politici en ambtenaren. Welk model het meest bestuurskrachtig is, is dan weer een andere discussie. Wellicht heeft de politisering van het beleid in Vlaanderen voordelen op het vlak van maatschappelijk draagvlak en het mobiliseren van hulpbronnen in de uitvoering. De meer rationele verhoudingen in Nederland zullen vanuit managementperspectief wellicht effectiever en efficiënter zijn (De Rynck en Tops, 2005).

De operationalisering van het wettelijk model, het schepemodel en het diensthoofdenmodel gebeurde in 1998 voor het eerst door Plees en De Leemans (Plees en De Leemans, 1998). In 35% van de gemeenten vonden zij het schepemodel terug. Het wettelijk model, waarbij de secretaris de spil is tussen college en diensten, kwam in 22% van de gemeenten voor. De mogelijkheid tot het implementeren van het diensthoofdenmodel (het managementteam als brug tussen college en diensten) bestond volgens de onderzoekers al in 50% van de gemeenten. Tien jaar na deze studie en nu het Gemeentedecreet duidelijk afstand wil nemen van het schepemodel en het diensthoofdenmodel centraal plaatst, kunnen we nagaan of de gemeentelijke organisaties echt aan het kantelen zijn.

Tijdens de gesprekken vonden wij hoofdzakelijk voorbeelden terug van het schepemodel en het wettelijk model en veel minder of niet van het diensthoofdenmodel. Dat wijst erop, zoals hierboven aangegeven, dat de managementteams nog sterk hun plaats aan het zoeken zijn en er zeker nog niet in slagen om het organisatie-model van de gemeenten te doen kantelen. In een gemeente die thuishoort in het schepemodel verklaarde een lid van het managementteam: "Van in het begin zijn de schepenen betrokken bij het dossier. Er is wel de afspraak dat ze niet het diensthoofd mogen spelen, maar van in het begin gaan ze wel de dossiers bespreken". Een secretaris gaf toe dat de schepenen in zijn gemeente zich opstellen als een diensthoofd. Niet in elke gemeente zijn de schepenen zo nauw betrokken bij de operationele beleidsuitvoering. Zo zijn in een gemeente duidelijke afspraken gemaakt volgens de secretaris: "Elke schepen heeft met zijn dienst een soort afsprakennota. Er zijn afspraken dat elke schepen met zijn diensthoofd kan gaan praten als er zich problemen voordoen. Er is afgesproken dat er niet rechtstreeks met de werkmensen wordt gesproken". Tijdens deze gesprekken vonden we dus vooral varianten of combinaties terug van het wettelijk model en het schepemodel. Telkens gaat het om variaties in de verhoudingen tussen schepenen en diensthoofden, al dan niet in vormen van afspraken geregeld. Hoe sterk die afspraken zijn en of ze worden nageleefd, weten we daarmee nog niet.

Uit de cijfers van de tabel over de rol van het managementteam blijkt dat het managementteam vaak een belangrijke rol wordt toegekend in de beleidsvoorbe-

reiding, -uitvoering en -evaluatie. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn dat een verschuiving naar het diensthoofdenmodel in gang is gezet. Deze verschuiving toetsen we aan de hand van enkele stellingen. De eerste stelling meet de mate waarin de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden zonder daarin de secretaris te kennen. Dat is al een heel extreme vorm van het schepenmodel: we nemen aan dat scores op deze stelling iets minder forse vormen van het schepenmodel verbergen maar dat de spreiding van het schepenmodel groter is dan uit deze extreme categorie kan worden afgeleid. De tweede stelling gaat na in welke mate de leden van het college een groot vertrouwen stellen in de secretaris, die de volle vrijheid krijgt om de diensten te organiseren en te coördineren. De onderstaande tabel geeft enkel de respondenten weer die in hoge of zeer hoge mate akkoord gingen met deze stellingen.

TABEL 5. Politiek-ambtelijke verhoudingen.

	Burgemeesters		Schepenen		Secretarissen	
	%	N	%	N	%	N
De leden van het college wenden zich rechtstreeks tot de verschillende diensten zonder daarin de secretaris te kennen.*	33,7	153	51,2	416	26,7	195
De leden van het college stellen een groot vertrouwen in de secretaris, die de volle vrijheid krijgt de diensten te organiseren en te coördineren.*	60,4	154	54,8	416	54,6	196

* $p < .01$

De verschillen tussen de groepen zijn voor beide stellingen significant. Vooral de schepenen wenden zich rechtstreeks tot de diensten zonder daarin de secretaris te kennen, terwijl de secretaris die werkelijkheid blijkbaar in veel gevallen niet ziet of niet wil zien. We herhalen dat de stelling al extreem was geformuleerd, een verzachte stelling als indicatie van het schepenmodel zou bij nog meer schepenen tot positieve antwoorden hebben geleid.

Ondanks de belangrijke rol die de schepenen volgens de voorgaande vragen aan de beleidsrollen van het managementteam leken toe te wijzen, geeft een meerderheid van de schepenen op deze vragen tezelfdertijd aan zich in hoge mate rechtstreeks tot de diensthoofden te wenden zonder daarin de secretaris te kennen. Het geeft aan dat het concept 'beleid' toegepast op het managementteam wellicht ook te algemeen is om daar scherpe conclusies over de reële verhoudingen uit te halen.

De burgemeesters wenden zich minder vaak rechtstreeks tot de verschillende diensten. De secretarissen hebben het minst de indruk dat de leden van het college hen

overslaan en rechtstreeks contact zoeken met de diensten. Hierbij rijst uiteraard de vraag naar de sociaal wenselijke invloed bij het weergeven van de antwoorden op de schriftelijke vragenlijst. Aangeven dat schepenen frequent interacteren met personeelsleden zonder overleg met de secretaris strookt niet met de formeel verwachte taakinfilling van de secretaris en secretarissen zullen dit allicht niet gemakkelijk toegeven. Ondanks de creatie van het managementteam, blijft voor de meeste schepenen het schepenenmodel dus nog bestaan. Tussen beide stellingen stellen we een significant verband vast. Wie zich in beperkte mate of helemaal niet rechtstreeks tot de diensten wendt zonder daarin de secretaris te kennen, heeft een groter vertrouwen in de secretaris dan de leden van het college die zich vaker rechtstreeks tot de diensten wendden.

Een en ander neemt evenwel niet weg dat de politici wel een zeker vertrouwen in de secretaris stellen. Voor deze tweede stelling speelt bij de burgemeesters en de schepenen de schaal een significante rol. De volgende tabel evalueert de mate waarin de burgemeesters en de schepenen in hoge mate akkoord gaan met deze stelling volgens het inwonertal.

TABEL 6. Vertrouwen in de secretaris naar inwonertal.

	Burgemeesters*		Schepenen*	
	%	N	%	N
Klein	51,6	64	48,3	116
Middengroot	72,3	47	61,9	139
Groot	60,5	43	54,5	156

* $p < .05$

In de middelgrote gemeenten stellen de burgemeesters en de schepenen het meeste vertrouwen in de secretaris. Bijna driekwart van de burgemeesters gaat in hoge of zeer hoge mate akkoord met deze stelling. Ofschoon dit vertrouwen bij de schepenen minder uitgesproken is, komt deze ook het meest tot uiting in de middelgrote gemeenten. Na de middelgrote gemeenten volgen voor beide categorieën politici uit de grote gemeenten en tot slot de kleinste. Dat de graad van vertrouwen in de kleinste gemeenten het laagst is, is opmerkelijk, omdat we net concludeerden dat daar de interacties het grootst zijn.

Bij de schepenen speelt het inwonertal ook een significante rol voor de eerste stelling. Hoe hoger het inwonertal, hoe vaker de schepenen er in hoge mate mee akkoord gaan met dat ze zich rechtstreeks tot de diensten wendden zonder daarin de

secretaris te kennen. In de kleine gemeenten gaat slechts 36% van de schepenen in hoge mate akkoord. In de grote gemeenten loopt dit op tot 64% van de schepenen die zich in hoge mate rechtstreeks tot de diensten wenden. Een mogelijke verklaring is dat het ambtelijk apparaat in de grote gemeenten uitgebreider en meer functioneel gedifferentieerd is dan in de kleine gemeenten, waar de secretaris veel dichter bij de leiding van de diensten zit. In een kleine organisatie is de communicatie ook directer, waardoor acties van schepenen sneller bij de secretaris bekend zijn.

Naast het inwonertal speelt zowel bij de burgemeesters als de schepenen de hiërarchie van de gemeenten een significante rol. De onderstaande tabel toont dit verband.

TABEL 7. Mate waarin de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden naar hiërarchie van de gemeenten.

	Burgemeesters*		Schepenen*	
	%	N	%	N
Afhankelijke gemeenten, autonome gemeenten, hoofddorp	33,7	86	40,5	185
Banlieue- en agglomeratiegemeenten	16,1	31	55,2	96
Kleine steden, goed uitgeruste grote steden, zeer goed uitgeruste kleine steden	35,7	28	63,9	97
Regionale steden, grote steden	88,9	9	66,7	33

* $p < .01$

Bij de schepenen valt duidelijk een stijgende lijn op. In de minder goed uitgeruste gemeenten wenden de schepenen zich minder vaak rechtstreeks tot de diensten zonder daarin de secretaris te kennen. In de regionale en grote steden wendt twee derde van de schepenen zich rechtstreeks tot de diensten. Bij de burgemeesters zien we dezelfde trend. Alleen de banlieue- en agglomeratiegemeenten vormen hier een uitzondering (16 procent van de burgemeesters). In de regionale en grote steden wendt bijna elke burgemeester zich rechtstreeks tot de diensten. In deze laatste categorie hebben evenwel maar negen burgemeesters geantwoord. Opnieuw kan hier het uitgebreid ambtelijk apparaat in de beter uitgeruste gemeenten verklaren waarom de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden.

Ondanks de schijnbare maar toch ook per gemeente verschillende graad van vertrouwen dat de politici stellen in de secretaris en de rol die ze schijnbaar toekennen aan het managementteam, blijft voor de schepenen het schepenenmodel overheersen. Het tegengestelde karakter van deze vaststelling noopt ons tot een analyse van

de samenhang in de antwoorden. Voor de burgemeesters vinden we geen enkel significant verband terug tussen de rol die ze aan het managementteam toekennen en de mate waarin ze zich rechtstreeks tot de diensten wenden. Bij de schepenen en de secretarissen merken we dat significant verband wel.

Tabel 8 geeft per gradatie van rechtstreekse interacties tussen collegeleden en diensten de mate weer waarin de beleidsvoorbereidende en beleidsevaluerende rol aan het managementteam wordt toegedicht. Voor de beleidsuitvoerende rol zijn geen significante verschillen vastgesteld.

TABEL 8. Gepercipieerde rol van het managementteam naar rechtstreekse interactie tussen schepenen en diensten.

	Schepenen*		Secretarissen*	
	Voorbereiding	Evaluatie	Voorbereiding	Evaluatie
Mate waarin de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden				
In (zeer) hoge mate	48,2	45,6	53,1	34,7
In zeker mate	59,8	60,0	62,7	38,7
In beperkte mate/ helemaal niet	65,2	62,3	79,7	62,5
N	373	369	188	188

* $p < .05$

Hoe minder de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden, hoe vaker de schepenen en secretarissen van mening zijn dat het managementteam een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. Tussen het vertrouwen dat de leden van het college in de secretaris stellen en de rol die ze toekennen aan het managementteam vinden we vaker een significant verband terug. Dit blijkt uit de volgende tabel die de relatie weergeeft tussen het vertrouwen dat de leden van het college in de secretaris stellen en de mate waarin ze eens zijn dat het managementteam een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie.

Bij de schepenen en de secretarissen zien we duidelijk dezelfde trend terugkomen. Hoe hoger het vertrouwen in de secretaris of hoe sterker de secretarissen dit vertrouwen percipiëren, hoe vaker ze menen dat het managementteam een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie. Bij de burgemeesters verloopt de relatie minder lineair, zij het dat de burgemeesters met (zeer) groot vertrouwen in de secretaris ook het managementteam het meest naar waarde schatten.

TABEL 9. Gepercipieerde rol van het managementteam naar vertrouwen gesteld in de gemeentesecretaris.

		Vertrouwen in de gemeentesecretaris			
		In (zeer) hoge mate	In zekere mate	In beperkte mate/ helemaal niet	N
Burgemeesters*	Beleidsvoorbereiding	76,7	40	52,4	142
	Beleidsuitvoering	75,3	54,3	42,9	141
	Beleidsvaluatie	66,3	22,9	35	141
Schepenen*	Beleidsvoorbereiding	65,5	52,2	28,6	373
	Beleidsuitvoering	64,2	60	36,4	371
	Beleidsvaluatie	61,5	48,9	34,2	369
Secretarissen*	Beleidsvoorbereiding	77,4	61,8	43,9	189
	Beleidsuitvoering	73,1	52,7	48,8	189
	Beleidsvaluatie	59,1	38,2	24,4	189

* $p < .01$

3.4. *Beleidsvoering: strategische meerjarenplanning*

Het Gemeentedecreet wil de beleids- en de managementcyclus professionaliseren en op elkaar afstemmen. Daarvoor moet met name nog het financieel instrumentarium worden aangepast, een operatie die nog lang niet rond is en waarvan de effecten nog helemaal niet in te schatten zijn. Een deel van de beleidscyclus is de strategische meerjarenplanning en daarbinnen past de beleidsnota bij het jaarlijkse budget.

De artikels voor het strategische meerjarenplan in het Gemeentedecreet zijn ook nog niet in uitvoering. Anderhalf jaar na de invoering van het decreet gaf toch 62% van de secretarissen aan dat zijn gemeente al volgens de methode van een strategisch meerjarenplan werkte. Het kwalitatief luik van dit onderzoek wees echter op heel wat nuances in de praktische betekenis van de strategische meerjarenplanning, zowel naar de specifieke positie van de respondenten in het gemeentebestuur als naar de context waarin de gemeente functioneert. Het concept van de strategische meerjarenplanning lijkt het meest bijval te krijgen van de secretarissen. Een secretaris verwoordde het als volgt: "De politici gaan zich nu afvragen wat de gevolgen zijn als ze een bepaalde beslissing en doelstelling in een bepaald jaar leren plannen. Ze krijgen een beter zicht op de effecten". Volgens een andere secretaris kan men nu "ad hoc-beslissingen en bochten veel beter vermijden". Bij de burgemeesters zijn de meningen meer verdeeld. Een burgemeester beschouwt het strategisch meerjarenplan als een verbetering: "Nu is er een echte beleidsnota

waar je de prioriteiten vastlegt voor heel de legislatuur. Dit is in een matrix gezet, in een tabel, die regelmatig wordt geëvalueerd". Voor een andere burgemeester is het strategisch meerjarenplan "vooral een middel voor de oppositie om je constant mee rond de oren te slaan".

In de vragenlijst legden we enkele stellingen voor aan de burgemeesters, schepenen, raadsleden en secretarissen over het strategisch meerjarenplan. We vroegen aan de respondenten in welke mate ze dat meerjarenplan een ingewikkeld plan vonden en in welke mate het strategisch meerjarenplan een flexibele beleidsvoering verhindert. De onderstaande tabel geeft het aantal respondenten weer dat het eerder of helemaal eens was met deze stellingen.

TABEL 10. Het strategisch meerjarenplan.

	Burgemeesters		Schepenen		Raadsleden		Secretarissen	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Het werken met een SMJP is te ingewikkeld voor mijn gemeente.*	16,3	153	11,5	410	14,7	787	30,5	190
Het SMJP verhindert een flexibele beleidsvoering.*	17,4	155	15,2	408	13,3	791	12,2	188

* $p < .05$

Voor beide stellingen zijn de verschillen tussen de groepen significant. De meningen van de lokale politici lopen nochtans niet erg uit elkaar. Slechts een beperkte groep politici beschouwt het strategisch meerjarenplan ogenschijnlijk als te ingewikkeld voor zijn gemeente. Dit loopt op tot bijna een derde van de secretarissen. De meningen van de secretarissen sluiten voor de tweede stelling beter aan bij de meningen van de politici. Een kleine groep respondenten meent dat het strategisch meerjarenplan een flexibele beleidsvoering verhindert.

De schaal lijkt een rol te spelen in de mening van de respondenten over de ingewikkeldheid van het strategisch meerjarenplan. Voor elke groep vonden we een significant verband terug met het inwonertal. Tabel 11 toont deze resultaten.

In elke groep daalt het aantal respondenten dat van mening is dat het strategisch meerjarenplan te ingewikkeld is naarmate het inwonertal groter is. Het belang van de schaal vinden we ook terug voor de stelling over de flexibiliteit van het strategisch meerjarenplan. Schepenen en secretarissen uit kleine gemeenten menen significant vaker dat het strategisch meerjarenplan een flexibele beleidsvoering verhindert dan hun collega's uit de middelgrote gemeenten. De schepenen en secretarissen uit de middelgrote gemeenten zijn dan weer vaker van mening dat het

strategisch meerjarenplan een flexibele beleidsvoering verhindert dan de schepenen en secretarissen uit de grote gemeenten.

TABEL 11. Het werken met een strategisch meerjarenplan is te ingewikkeld en het strategisch meerjarenplan verhindert een flexibele beleidsvoering naar inwonertal.

	Burgemeesters*		Schepenen*		Raadsleden*		Secretarissen*	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Het werken met een SMJP is te ingewikkeld voor mijn gemeente								
Klein	23,4	64	13,2	114	21,1	209	39,4	66
Middengroot	12,8	47	12,4	137	14,4	291	26,5	68
Groot	9,5	42	8,4	154	8,9	271	25,0	56
	Burgemeesters		Schepenen*		Raadsleden		Secretarissen*	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Het SMJP verhindert een flexibele beleidsvoering								
Klein	23,1	65	22,8	114	13,3	211	18,8	64
Middengroot	14,9	47	13,3	135	13,3	294	10,3	68
Groot	11,6	43	10,4	154	11,9	270	7,1	56

* $p < .05$

Ook de hiërarchie van de gemeenten speelt een significante rol in de meningsvorming van de respondenten over het strategisch meerjarenplan. Dat zien we in tabel 12.

TABEL 12. Het strategisch meerjarenplan is te ingewikkeld naar hiërarchie van de gemeenten.

	Burgemeesters*		Schepenen		Raadsleden*		Secretarissen	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Afhankelijke gemeenten, autonome gemeenten, hoofddorp	21,8	87	13,1	183	18,1	354	37,6	101
Banlieue- en agglomeratiegemeenten	9,7	31	10,5	95	13,1	176	17,8	45
Kleine steden, goed uitgeruste grote steden, zeer goed uitgeruste kleine steden	7,7	26	10,5	95	9,8	174	26,5	34
Regionale steden, grote steden	11,1	9	3,1	32	9,0	67	30,0	10

* $p < .05$

Enkel bij de raadsleden vinden we een significant dalende lijn terug als het gaat over de ingewikkeldheid van het strategisch meerjarenplan. Bijna een vijfde van de raadsleden uit de afhankelijke en autonome gemeenten en de hoofddorpen be-

schouwt het strategisch meerjarenplan als te ingewikkeld voor zijn gemeente. In de regionale en grote steden gaat nog 9% van de raadsleden akkoord met deze stelling. Ook de verschillen bij de burgemeesters zijn voor deze stelling significant. 11% van de burgemeesters uit de regionale en grote steden heeft de indruk dat het werken met een strategisch meerjarenplan te ingewikkeld is voor zijn gemeente. Bij de burgemeesters uit de banlieue- en agglomeratiegemeenten en de kleine steden, de goed uitgeruste grote steden en de zeer goed uitgeruste kleine steden ligt dit percentage slechts op respectievelijk 10% en 8% van de burgemeesters. We moeten wel opmerken dat de regionale en grote steden slechts 9 burgemeesters bevatten. De secretarissen zijn over het algemeen nog negatiever en zeker in de kleine gemeenten ligt het aantal sceptische secretarissen hoog. Dit soort instrumentarium sluit duidelijk veel minder aan bij de wijze waarop secretarissen van kleine gemeenten naar hun organisatie kijken.

4. Besluit

Het Gemeentedecreet steunt inzake de politieke verhoudingen en de politiek-ambtelijke organisatie op vier pijlers die de gemeentelijke bestuurskracht zouden kunnen versterken maar die ook vergen dat de gemeenten daar actief iets mee doen om ze op maat van de eigen gemeente te maken. De eerste houdt verband met de versterking van de politieke component in het lokaal bestuur. Via delegatie van de gemeenteraad naar het college en de uitbreiding van het arsenaal controlemiddelen waarover de gemeenteraadsleden beschikken zouden de gemeenteraden in staat moeten zijn om zich meer toe te leggen op strategische keuzen en visieontwikkeling. De tweede pijler was de modernisering en responsabilisering van de ambtelijke component. Centraal hierin staat de creatie van het managementteam, dat een belangrijke bijdrage zou moeten leveren in de coördinatie van de diensten en de versterking van het ambtelijk collectief. De interacties tussen de politieke en ambtelijke component vormden de derde pijler met als onderliggende doelstelling het afbouwen van het (in veel gevallen) bestaande schepmodel en de veralgemening van het diensthoofdenmodel. Tot slot focust de vierde pijler van het decreet op de modernisering van de beleidsvoering met de creatie van de strategische meerjarenplanning als belangrijkste instrument.

De centrale vraag in deze bijdrage is in welke mate de Vlaamse gemeenten gebruikmaken van de geboden instrumenten. Het antwoord op die vraag varieert zowel omwille van de aard van het instrument, omwille van de positie van de verschillende spelers in het lokaal bestuur als omwille van de aard van het bestuur (op het vlak van schaal en type van gemeente). Dat toont in het algemeen aan

dat uniforme discussies over bestuurskracht slechts een beperkt nut hebben en dat zelfs binnen dezelfde groep van gemeenten interne verhoudingen een sterke invloed hebben.

Als er al sprake zou zijn van een rechtstreekse relatie met verhoogde bestuurskracht, dan komt dit het minst tot uiting in de werking van de politieke component. De cijfers geven aan dat in nog geen kwart van de gemeenten de belangrijkste actoren aangeven dat de positie van de gemeenteraden zowel inzake controle als inzake visieontwikkeling versterkt is. Daarbij valt het op dat schaaffecten afwezig zijn. Gemeenteraden in grotere steden en gemeenten profileren zich op beide functies niet beter dan deze in kleinere gemeenten. Hier spelen dus duidelijk structurele factoren die helemaal eigen lijken te zijn aan de Vlaamse lokale politieke structuur en cultuur. We wezen in onze analyse op de impact van de partijpolitisering, op de impact van het behoren tot de meerderheid en het aanvaarden van de feitelijke dominantie van het college, op de hoofdzakelijke gerichtheid van gemeenteraadsleden op hun representatiefuncties en veel minder op de beleidsbepalende en de beleidscontroleerende rollen.

Op het eerste gezicht ogen de gegevens over de modernisering van de ambtelijke component positiever. Meer dan de helft van de burgemeesters en schepenen zouden het managementteam naar waarde schatten. Dit gebeurt vooral op het gebied van beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De rol van dit orgaan inzake beleidsevaluatie lijkt veel gevoeliger te liggen. Hier spelen onmiskenbaar schaaffecten, zij het dat deze niet altijd in dezelfde lijn werken. Inzake beleidsuitvoering is de rol van het managementteam (in de ogen van de politici) minder uitgesproken in grotere steden en gemeenten dan in kleinere. De beleidsvoorbereidende rol wordt daarentegen (althans in de ogen van de schepenen) het minst beklemtoond in de kleinere gemeenten. Het is opvallend dat vooral de rol van het managementteam in de beleidsuitvoerende fase, toch bij uitstek de fase van het management, relatief weinig als essentieel wordt erkend, ook niet in grote gemeenten. We leren uit de verdere analyse en ook uit het kwalitatieve onderzoek dat de betekenis van het woord 'beleid' in onze survey allicht te ruim is en zich zo veelvoudig laat interpreteren dat het moeilijk is om op basis van de antwoorden een goed zicht te krijgen op de reële impact en betekenis van het management op de beleidskeuzes in en van de organisatie. De voorzichtigste conclusie is dat de managementteams nog naar hun profiel en taakinfilling aan het zoeken zijn.

Op basis van onze onderzoeksresultaten over de interactie tussen politici en ambtenaren zijn ook scherpere conclusies mogelijk. We konden immers verwachten dat onder meer via de oprichting van de managementteams de interactiepatronen tussen politieke en ambtelijke component zouden wijzigen. In die zin kon, af-

gaande op de bijval die de managementteams lijken te genieten bij de politici, het einde van het schepenmodel in het vooruitzicht worden gesteld. De cijfers geven aan dat dit interactiepatroon op korte termijn zeker niet verdwijnt. De helft van de schepenen geven, zelfs als antwoord op onze scherpe en extreme stellingen, aan zich nog altijd rechtstreeks tot de diensten te wenden zonder daarin de gemeentesecretaris te kennen. Dat dit vooral gebeurt in de grotere steden en gemeenten doet vragen rijzen over de haalbaarheid van uniform opgelegde interactiepatronen tussen politieke en ambtelijke component.

Tot slot de vierde pijler, de invoering van het strategisch meerjarenplan. Twee vaststellingen hierover. De politici formuleren hierover weinig klachten maar het scepticisme bij de ambtenaren is groter. Daarnaast weegt de schaal van de gemeente sterk door op de appreciatie van dit beleidsinstrument. Zowel politici als secretarissen geven in kleinere gemeenten meer aan dat het werken met dit instrument te complex is en flexibele beleidsvoering afremt. Dit soort instrumenten lijkt vooral eerder te passen bij de grotere gemeenten omwille van de schaalomvang. De differentiatie tussen gemeenten werkt duidelijk door op de houding van respondenten ten aanzien van instrumenten waarvan de makers van het Gemeentedecreet vonden dat die potentieel de bestuurskracht konden verhogen.

Onze studie toont dat variabelen als schaal en type van gemeente sterk doorwerken op de effecten van het Gemeentedecreet. De studie toont evenzeer aan dat percepties van betrokkenen binnen gemeentelijke organisaties (sterk) verschillen, zowel op de effecten van het decreet als op de wenselijkheid van bepaalde instrumenten. Tot slot toont de studie dat er structurele kenmerken zijn van Vlaamse lokale besturen, over schalen en types heen. Deze determineren in sterke mate de effecten van het Gemeentedecreet en dwingen om al te rationele verwachtingen over bestuurskrachtverhogende maatregelen te temperen. De doorwerking van het schepenmodel in de lokale cultuur is zeer sterk en op dit moment is het effect van het installeren van managementteams nog te zwak om een historische breuk te maken. Het is helemaal niet zeker dat er zo een breuk zit aan te komen.

In de mate waarin een hertekening van de verhouding tussen de rollen van de gemeenteraad en het college als kernstuk wordt gezien van versterking van bestuurskracht toont onze studie dat de verwachtingen op dit vlak grondig moeten worden bijgesteld. De effecten van de partijpolitisering en van de dominerende rolpercepties van raadsleden horen tot de ingesleten lokale politieke cultuur. Het Gemeentedecreet is tot op dit moment geenszins in staat deze cultuur te veranderen. Wie met deze norm van het Gemeentedecreet naar het kernstuk kijkt van de gemeentelijke bestuurskracht in Vlaanderen, maakt van frustratie een basisken-

merk. Wie deze politieke praktijk als een gegeven neemt, stelt de verwachtingen over bestuurskracht bij en staat iets vrolijker in het leven.

Noten

1. Het onderzoek waarvan de resultaten hier worden voorgesteld maakt deel uit van het onderzoeksprogramma van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, waarvan nog deel uitmaken: het Instituut voor de Overheid (KULeuven, Geert Bouckaert en Annie Hondeghe), de Universiteit Antwerpen (Ria Janvier en Peter Burssens) en het Centrum voor Lokale Politiek (Herwig Reynaert, Universiteit Gent)
2. We beschouwen de resultaten met een p-waarde kleiner dan .05 als significant. Dit betekent dat de kans kleiner is dan 5% dat het gevonden resultaat aan toeval te wijten is.

Bibliografie

- Ackaert, J., & Dekien, C. (1989). *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Leuven: Afdeling Bestuurswetenschap, Departement Politieke Wetenschappen K.U.Leuven.
- Boogers, M. (2009). *Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat, Democratisch Boeket reeks*. Gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden en Voorst: Stichting Agora Europa.
- Boudry, E., Janssen, S., De Rynck, F., & Rotthier, S. (2009). *Egov in Vlaamse gemeenten: nieuwe kans of nieuw probleem? Reeks Management in Lokale Besturen*. Brugge: die Keure.
- Bovens, M.AP., Noordegraaf, M., Vermeulen, J., Pikker, G., & van Lierop, K. (2006). *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*. Den Haag: Sdu uitgeverij.
- De Rynck, F., & Tops, P.W. (2007). *Leren van en over steden, verslag van de visitatie-commissie stedenfonds 2005*. Brussel: Ministerie van Binnenlandse Aangelegenheden.
- De Rynck, F., Wayenberg, E., Steyvers, K., & Pilet, J.B. (2009). Subnational Democracy in Belgium: A Tale of Regional Divergence. In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *Oxford Handbook of Local Democracy*. Oxford: Oxford University Press (te verschijnen).

- Deschouwer, K., De Rynck, F., Smolders, C. et al. (2001). *De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten*. Brussel: Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Aangelegenheden.
- Kalk, E., & De Rynck, F. (2003). Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse Steden. In *Voorstudies voor het witboek stedenbeleid* (pp. 453-479). Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, project stedenbeleid.
- Ministerie van BZK (2008). *Staat van de dualisering*. Den Haag: SDU.
- Olislagers, E., Ackaert, J., De Rynck, F., & Reynaert, H. (2008). *Het gemeentedecreet: een eerste stand van zaken. Verslag van de feitenmening en van de casestudies*. Hasselt – Gent: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Plees, Y., & De Leemans, K. (1998). Gemeentelijke organisatiemodellen en modelsecretarissen? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2, nr. 2, 10-11.
- Van Gool, B. (2005). Geen Beambtenherrschaft in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in Westeuropees vergelijkend perspectief. In *Jaarboek Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend onderzoek* (pp. 129-160). Brugge: die Keure.
- Verhelst, T. (2009). *Between Representation and Administration. The Role of Local Councillors in Belgian Local Governance*. Paper voor Euroloc Summer School in Local Government Studies. Universiteit Gent, Centrum voor Lokale Politiek.
- Wayenberg, E., & De Rynck, F. (2009). Local Government in Flanders, Brussels and Wallonia: Towards More Convergence or Divergence in Belgium's Local Government System?. In E. Page, & M. Goldsmith (Eds.), *Central – Local Relations in Europe* (forthcoming).



Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland

Peter Castenmiller

ABSTRACT

Intermunicipal Cooperation and Administrative Power in the Netherlands

This article addresses the impact of intermunicipal cooperation on the administrative power of municipalities. It focuses on a specific form of intermunicipal cooperation in the Netherlands, which is called 'WGRplus'. This concerns the intermunicipal cooperation in the major urban regions in the Netherlands. In this article administrative power is not used as a fixed and quantifiable concept, yet as a process that might contribute to the performance of individual municipalities. It is argued that intermunicipal cooperation strengthens the possibilities of municipalities to address social challenges. The cooperation is considered to be successful and rewarding. It also stimulates the cooperation with relevant social organisations. Yet this form of intermunicipal cooperation has a weak democratic and political profile. Next year the Dutch government will conduct a thorough evaluation of this specific form of intermunicipal cooperation. This is still necessary because the evidence that the administrative power of the municipalities benefits from this specific form of intermunicipal cooperation is not absolutely convincing.

KEYWORDS: administrative power, municipalities, cooperation

De meerwaarde van samenwerken in verenigingsverband

Stel nu eens, je woont in een huis met een ruime oprijlaan. Op een goede dag maak je een basket vast aan je garage en met enige regelmaat oefen je jezelf in dunken of driepunters. Het blijkt je aardig af te gaan. Het begint je op te vallen dat er meer mensen in de omgeving zijn die dezelfde hobby hebben. Sommigen gebruiken eveneens hun eigen oprijlaan, anderen, met een wat minder ruim kavel, gebruiken het speelveldje. Tijdens de jaarlijkse buurtbarbecue besluiten jullie, enigszins overmoedig geworden door de met alcohol opgevrolijkte sfeer, om een vereniging op te

richten. Ai, dat brengt veel werk met zich mee, er moet een zaal worden gehuurd, er moeten afspraken worden gemaakt over een vaste trainingsavond, het beheer van de bar moet worden geregeld, er moeten inkopen worden gedaan. Eigenlijk vind je het wel wat jammer dat de spontaniteit weg is. In je eentje was het allemaal veel makkelijker. Tevens 'klikt' het toch wat minder met sommige van de mensen waarmee je het, tijdens de barbecue in het zonnetje en met een glas bier in de hand, nog zo goed kon vinden. Maar goed, door het georganiseerde oefenen neemt het niveau sterk toe. Jullie willen daar toch ook de voordelen van plukken en besluiten je in te schrijven voor een basketbalcompetitie. Dat geeft weer extra gedoe, de basketbalbond blijkt allerlei voorschriften te stellen aan je vereniging, er komt veel papierwerk kijken bij het inschrijven van een team, het kost extra geld en het competitieooster laat zich maar lastig combineren met ieders persoonlijke agenda. Lastig hoor. Soms ontstaan er zelfs spanningen tussen verschillende teamleden. Inderdaad, wederom verlang je geregeld terug naar de tijd dat je opstond van de bank, naar buiten ging en gewoon wat ballen door het ringetje mikte. Voor sommige leden van je team wordt het zelfs wat te veel, steeds vaker komen ze niet opdagen bij een wedstrijd. Dat wordt wat al te gortig, dus wordt de discipline binnen de vereniging aangehaald. Weliswaar geeft iedereen zich vrijwillig op voor de competitie, maar als iemand niet komt opdagen bij een wedstrijd krijgt die een boete. Weg met de vrijblijvendheid, deelname aan de competitie is een morele verplichting, tegenover de teamgenoten, tegenover de tegenstander en tegenover de basketbalbond. Het implementeren en handhaven van de boeteregeling geeft veel spanningen in de vereniging, sommigen gooien de kont tegen de krib, betalen niet en zeggen hun lidmaatschap op. De vereniging raakt in de versukkeling, het wordt heel verleidelijk om gewoon weer ongedwongen wat te ballen op je oprijlaan. Maar ja, eigenlijk vind je dat ook weer wat te vrijblijvend. Met de echt gedreven teamgenoten besluit je een nieuwe impuls te geven aan de vereniging. Volgend seizoen gaan jullie er allemaal echt tegenaan.

1. Inleiding

Iedereen die wel eens heeft deelgenomen aan teamsporten, zal de bovengeschetste spanning herkennen tussen vrijblijvendheid en organisatie, tussen spontaniteit en regels, tussen investeringen (tijd, contributie) en opbrengsten (spelplezier). Intergemeentelijke samenwerking in Nederland kent sterk vergelijkbare dilemma's. In vele regio's zijn van oudsher informele samenwerkingsrelaties tussen gemeenten ontstaan. Vroeg of laat vragen die om enige formalisering, maar daar blijken veel regels en afspraken bij te komen kijken. Op een goed moment gaat de provincie zich er ook mee bemoeien of beginnen gemeenten waarmee eerder zo lekker informeel werd samengewerkt, zich weer terug te trekken. Ze zien de meerwaarde niet meer, vinden dat ze

te veel moeten inleveren. Daardoor verliest de samenwerking aan kracht, en worden de maatschappelijke uitdagingen waar elke individuele gemeente voor staat te fors. Wat zijn de alternatieven; herindelen of intensiever en verplichtend samenwerken?

De geschiedenis van de intergemeentelijke samenwerking in Nederland laat de nodige pieken en dalen zien. Steeds opnieuw wordt de vraag gesteld wat de meerwaarde is van samenwerking. Draagt intergemeentelijke samenwerking bij aan het succesvol aangaan van maatschappelijke uitdagingen; versterkt intergemeentelijke samenwerking de bestuurskracht van de betrokken gemeenten? In dit artikel worden deze vragen als uitgangspunt genomen. De beantwoording daarvan concentreert zich op een specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking, namelijk samenwerking in WGRplusverband. Dit heeft vooral pragmatische overwegingen. Juist bij deze specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking is onlangs een poging gedaan om de maatschappelijke meerwaarde hiervan te kunnen benoemen. Want hoewel intergemeentelijke samenwerking van oudsher in Nederland intensief wordt onderzocht (zie onder meer: SGB, 1991; Traag, 1993; Boogers, 1997), ontbreekt het toch aan een uitgewerkt kader om de vraag of samenwerking de bestuurskracht bevordert te onderzoeken. In de vele uitgevoerde studies gaat het veeleer om het proces van samenwerking zelf of de politiek-bestuurlijke vormgeving van de samenwerking. De opbrengsten, de versterking van de bestuurskracht, blijven veelal buiten beeld. Een door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ingestelde adviescommissie, aangeduid als de Commissie-Nijpels (CTSS, 2009), heeft zich recent wel vooral geconcentreerd op de 'opbrengsten' van de samenwerking. Mede op basis van de activiteiten van deze commissie kan in deze bijdrage het antwoord op de volgende vraag nader worden verkend: 'als intergemeentelijke samenwerking een bijdrage levert aan de bestuurskracht, waaruit blijkt dat?'

Om tot beantwoording van de vraag te komen, moet eerst worden toegelicht wat 'samenwerking in WGRplusverband' inhoudt, in het bijzonder hoe deze afwijkt van andere vormen van samenwerking. Dat gebeurt in de volgende paragraaf. Verder is het noodzakelijk om nader in te gaan op het allerm minst eenvoudige concept van bestuurskracht. Dit komt in de derde paragraaf aan de orde. In de vierde paragraaf worden dan bevindingen gepresenteerd. Vanzelfsprekend wordt dan in de laatste paragraaf teruggekomen op de oorspronkelijke vraagstelling.

2. Bestuur, samenwerking en bestuurskracht

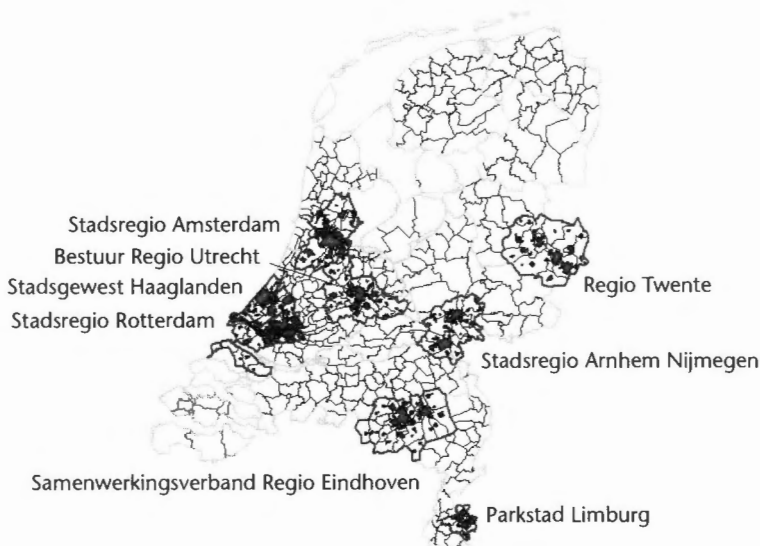
Kort na de Tweede Wereldoorlog werd de mogelijkheid voor samenwerking tussen Nederlandse gemeenten bij wet (Wet Gemeenschappelijke Regelingen) gereaa-

liseerd. De discussie over schaalvergroting concentreerde zich veelal op de situatie rond de grootste gemeenten. Zo werd in de regio Rotterdam Rijnmond al in 1965 een 'Openbaar Lichaam' ingesteld dat een bijdrage zou leveren aan de coördinatie van de regionale opgaven in de zich sterk ontwikkelende haven. Het idee was bovendien dat dit Openbaar Lichaam uiteindelijk zou doorgroeien tot een 'gewest', een nieuwe bestuurslaag tussen gemeenten en provincies in. In 1976 volgde de instelling van een Openbaar Lichaam in de regio Eindhoven. In de jaren daarna sneuvelde echter alle voorstellen rond gewestvorming of miniprovincies, zodat in feite geen nieuwe bestuursvormen werden gerealiseerd.

Toen begin jaren tachtig alle reorganisaties van het binnenlands bestuur (gewesten, miniprovincies, provincie nieuwe stijl) waren vastgelopen, werd de WGR herzien: "De nieuwe WGR stelde een bundeling en integratie van samenwerkingsverbanden verplicht en gaf provincies de bevoegdheid om intergemeentelijke samenwerking te stimuleren en te coördineren" (Boogers en Hendriks, 2005, 5).

Eind jaren tachtig werd wederom voor de grote gemeenten de behoefte gevoeld om met specifieke bestuurlijke arrangementen te komen. In de rapportage van de Commissie-Montijn werd in 1989 gepleit voor een versterking van de concurrentiepositie van stedelijke regio's binnen Europa. Daaropvolgend werden in de Kabinetsnota's 'Besturen op Niveau' (BON 1, 2 en 3) de besturen rond zeven stedelijke regio's in Nederland uitgenodigd om zelf met oplossingen voor ervaren problemen en de daarbij passende bestuurlijke structuur te komen. Het resultaat van deze ontwikkeling was dat in deze zeven gebieden, te weten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Twente, samenwerking op basis van een aangescherpte WGR, de WGRplus, werd gerealiseerd. Deze specifieke vorm van samenwerking was gestoeld op een 'kaderwet' (Kaderwet 'WGRplus'), die een tijdelijk karakter had. De 'WGRplusregio's' werden namelijk verondersteld door te groeien naar een nieuwe bestuursvorm; de 'provincie-nieuwe-stijl'. Deze ontwikkeling kreeg een sterke impuls bij het aantreden van het eerste Kabinet-Kok in 1994. Dit Kabinet wilde saneren in 'bestuurlijke hulpstructuren'. Vanuit deze ambitie werd, met name rond Amsterdam en Rotterdam, gestreefd naar de instelling van een stadsprovincie (Boogers en Hendriks, 2005, 7). Gaandeweg ondervond dit streven meer en meer weerstand, hetgeen nadrukkelijk werd geïllustreerd met het massale afwijzen van dergelijke plannen door de inwoners van Amsterdam en Rotterdam, midden jaren negentig van de vorige eeuw (Van den Lans, 2006). Hierdoor was elke ingrijpende reorganisatie van het binnenlands bestuur weer een onhaalbare kaart geworden. Bij gebrek aan een nieuw perspectief werd na het aflopen van de Kaderwet de mogelijkheid tot samenwerking in WGRplusverband in 2006 gecontinueerd door middel van de 'Wijzigingswet WGRplus'. In dat jaar werd, vanwege de bijzondere maatschappelijke uitdagingen waar de regio Parkstad

Limburg voor staat, besloten om ook deze regio de status van WGRplusgebied toe te kennen. In totaal zijn er dus acht WGRplusregio's. Deze zijn weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 1. De acht WGRplusregio's in Nederland.

Na alle opwinding eind jaren negentig rond het mogelijke instellen van een stadsprovincie, is het betrekkelijk stil geworden rond de WGRplus. Slechts weinig mensen zullen weten waarop deze term betrekking heeft. Onderstaande tabel laat zien dat desalniettemin meer dan 100 van de 441 gemeenten betrokken zijn bij deze samenwerking. Bijna één op de drie Nederlanders woont binnen een WGRplusgebied. Dit maakt deze samenwerkingsvorm feitelijk de belangrijkste variant van alle mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking in Nederland.

In de Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet WGRplusgebieden is gewezen op een urgente maatschappelijke opgave in de grootstedelijke regio's. Genoemd worden een relatief hoge werkloosheid in grootstedelijke gebieden, vooral onder specifieke bevolkingsgroepen, de grote economische betekenis van grootstedelijke centra, de daarmee samenhangende problematiek rond infrastructuur en bereikbaarheid en een onevenwichtige woningvoorraad. Deze aspecten konden naar de mening van het toenmalige Kabinet louter in regionaal verband adequaat aangepakt worden. De instelling van de stadsregio's had volgens de wetgever onder meer tot doel om te bevorderen "dat ontwikkelingen in de steden en in het omliggende gebied elkaar versterken en dat ongewenste afwentelingseffecten uitblijven" (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 532, nr. 3).

TABEL 1. Aantal gemeenten en inwoners in de 8 stadsregio's (per 1-1-2008).

Naam	Overzicht	% bevolking centrumgemeente
Stadsregio Amsterdam	Aantal gemeenten	16
	Aantal inwoners	1.366.014
Stadsregio Rotterdam	Aantal gemeenten	16
	Aantal inwoners	1.163.007
Haaglanden	Aantal gemeenten	9
	Aantal inwoners	992.992
BRU	Aantal gemeenten	9
	Aantal inwoners	611.469
SRE	Aantal gemeenten	21
	Aantal inwoners	727.925
Arnhem-Nijmegen	Aantal gemeenten	20
	Aantal inwoners	722.958
Twente	Aantal gemeenten	14
	Aantal inwoners	618.508
Parkstad-Limburg	Aantal gemeenten	7
	Aantal inwoners	240.765
Totaal	Aantal gemeenten	112
	Aantal inwoners	6.443.638

Vanwege de aard en de urgentie van de problematiek heeft de samenwerking een 'verplichtend' karakter. Dit is feitelijk het grootste verschil met gemeentelijke samenwerking op basis van de 'gewone' WGR. Weliswaar nemen gemeenten het initiatief tot samenwerking; het zijn uiteindelijk de provincies die het territorium vaststellen, waarop de samenwerking betrekking heeft. Daardoor kunnen gemeenten zich niet aan de samenwerking onttrekken en wordt het gebied ook niet onnodig groot. Bij wet is een basispakket aan taken voor de stadsregio's vastgesteld. Op eigen initiatief kunnen zowel de betrokken gemeenten als de provincies extra taken overdragen aan de stadsregio's.

Het verplichtende karakter van de samenwerking impliceert dat de stadsregio 'doorzettingsmacht' heeft. Indien het bestuur van een gemeente naar het oordeel van het Dagelijks Bestuur (DB) van de stadsregio onvoldoende medewerking verleent aan genomen besluiten, kan het DB zelf ten laste van de betrokken gemeente een besluit uitvoeren. Ook dit is een belangrijk verschil ten opzichte van een 'gewone' WGR.

Samenvattend kent deze schets van de ontwikkelingen de volgende kernpunten:

- De samenwerking tussen de gemeenten in acht stedelijke gebieden kent een bijzondere structuur vanwege de bijzondere uitdagingen in deze regio's;
- Het is in de huidige politieke verhoudingen het enige bruikbare bestuurlijke arrangement om de samenwerking te organiseren; alternatieven zoals grootscha-

- lige herindelingen of nieuwe bestuursvormen zoals gewesten of miniprovincies zijn politiek en maatschappelijk onhaalbaar gebleken;
- De samenwerking heeft een niet-vrijblijvend karakter.

3. Over bestuurskracht

Bestuurskracht is in de Nederlandse bestuurspraktijk een veelgebruikte term (zie met name: Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Abma en Korsten, 2009). De inleiding bij dit themanummer bevat hiervan menige illustratie. Onder meer blijkt dat ook in Vlaanderen de term geen onbekende is. Zoals nader uitgewerkt in de inleiding van dit themanummer wordt in het algemeen met dit begrip bedoeld op het vermogen van bestuurseenheden (gemeenten, provincies) om de voor hen relevante maatschappelijke uitdagingen succesvol aan te gaan. Met deze algemene formulering eindigt tegelijkertijd de consensus over het begrip, eveneens al nader aangegeven in het inleidende artikel. Hoe definieer je het 'vermogen', hoe operationaliseer je dat, hoe stel je dat vervolgens in de praktijk vast? In één van de eerste publicaties over bestuurskracht (Toonen et al., 1998) is het multidimensionale karakter van bestuurskracht benadrukt. Er is gewezen op verschillende waarden die in het concept liggen besloten met betrekking tot operationele, bestuurlijke en institutionele kwaliteit. Tegelijkertijd wordt in deze publicatie onderscheiden dat gemeenten verschillende rollen vervullen, die van bestuurder van de gemeenschap, van dienstverlener, van onderdeel van het maatschappelijk bestel en die van organisatorische eenheid. De combinatie van waarden en rollen zou moeten leiden tot een zeer genuanceerde operationalisatie, maar de praktijk leert dat in veel van de metingen hier nauwelijks acht op wordt geslagen (Van Dam en Castenmiller, 2008). Ook op inhoudelijk terrein worden er vraagtekens gezet bij het concept. Zo wijst Ringeling (2007) er op dat bestuurskracht in feite een echo is van het in de jaren negentig vrij populaire 'New Public Management'. Hierin werd de nadruk gelegd op effectief, technocratisch handelen en is de politieke dimensie gemarginaliseerd. Daar zijn niet alleen uit normatief oogpunt vele vraagtekens bij te zetten. Uit empirische overwegingen vraagt Ringeling zich ook zeer af of er wel directe relaties zijn tussen politiek-bestuurlijk handelen en de beoogde maatschappelijke effecten. Boogers en Schaap wijzen er op dat er ten minste twee zienswijzen op bestuurskracht kunnen zijn. De eerste is de 'government-benadering'. In een dergelijke benadering wordt het openbaar bestuur als één geheel gezien. Gemeenten vormen een radertje in dit stelsel, met eigen taken en verantwoordelijkheden. In een dergelijke benadering is de zelfstandige en kwalitatief voldoende uitvoering van taken door gemeenten van belang: "De medewerking moeten inroepen van buurgemeenten of van andere overheden is uit den boze; die leidt immers

af van de eigen verantwoordelijkheid die de gemeente heeft” (Boogers en Schaap, 2007, 8). De andere invalshoek, de governance-benadering, gaat juist uit van de noodzaak tot samenwerking, omdat de hele overheid bestaat uit een stelsel van samenwerkende instanties: “Een gemeente is bestuurskrachtig als zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen te komen”, (Boogers en Schaap, 2007, 9). In het inleidende artikel bij dit themanummer wordt geïllustreerd dat ‘governance’ in het denken over bestuurskracht ondertussen de boventoon heeft.

In een eerder artikel heb ik betoogd dat, met zoveel onduidelijkheid rond het concept, het verstandig is te kiezen voor een betrekkelijk simpele, vooral procesmatige definitie van bestuurskracht (Castenmiller, 2008, 10-11): “Bestuurskracht heeft betrekking op het vermogen van overheden om:

- Maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen,
- Relevante actoren bij elkaar te brengen,
- En te laten samenwerken,
- Met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is”.

Met deze definitie wordt gekozen voor de ‘governance’-invalshoek. In de hedendaagse samenleving is samenwerking tussen overheden, alsmede samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties onvermijdelijk. Verder wordt afstand genomen van een ‘new public management’-benadering waarin het politieke aspect wordt gemarginaliseerd. Een duidelijk politiek-democratisch profiel past bij bestuurskrachtige overheden. Of de kernwoorden ‘betrouwbaar’, ‘integer’ en ‘responsief’ de enige zijn, staat open voor discussie. Wellicht dat een woord als ‘transparant’ daar evenzeer bij hoort. Belangrijk in de definitie is dat bestuurskracht zich vooral uit in de bereidheid actief maatschappelijke uitdagingen aan te gaan, samen met relevante actoren, in een goede democratische setting. Deze ‘simpele’, procesmatige invulling van bestuurskracht biedt een goed kader om de bijdrage van de samenwerking in WGRplusverband aan de bestuurskracht van de betrokken gemeenten nader te verkennen. Dit gebeurt in de volgende paragraaf.

4. De praktijk

Het is een veelgehoorde opvatting dat er vandaag sprake is van een netwerksamenleving (Castells, 1996; Teisman, 2006) waarbij de dagelijkse leefwereld van de hedendaagse burgers (‘daily urban systems’) niet alleen gemeentegrenzen overstijgt, maar ook regionale, provinciale en zelfs landsgrenzen. Dat ondergraaft niet alleen

de noodzaak en vanzelfsprekendheid van territoriaal georganiseerd bestuur; het maakt het eveneens onwaarschijnlijk dat er een ideale bestuurlijke maat en bijpassende structuuroplossing bestaan (VROMraad, 2008, 60). Voorts is in de hedendaagse samenleving evident dat vele maatschappelijke uitdagingen zich manifesteren op een bovengemeentelijk niveau. Zij kunnen alleen op dat niveau effectief en in samenhang aangegaan worden. De drie klassieke, territoriaal georganiseerde bestuurslagen staan in sommige gevallen een dergelijke effectieve aanpak van regionale problemen in de weg, mede omdat schakelen tussen regionale en de gemeentelijke agenda voor deze overheden niet vanzelfsprekend is (VROMraad, 2008, 9). Als de maatschappelijke uitdagingen vragen om een flexibele bestuursvorm die in staat is om op regionaal niveau te opereren, dan is waarschijnlijk dat de samenwerking in WGRplusverband daarvoor een adequate structuur verschaft. In dit verband spreekt de VROMraad (2008, 50) over 'travelling light'. De vanzelfsprekendheid van deze redenering wordt bevestigd door de praktijkverkenningen die de Commissie-Nijpels heeft uitgevoerd (CTSS, 2009). In opdracht van de Commissie zijn per regio de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen geïnventariseerd. Dit is in eerste instantie gebeurd door de beleidsnota's van de regio's te analyseren. Het resultaat van deze 'bureauanalyse' is voorgelegd aan een breed gezelschap van betrokken bestuurders, die indien zij daar aanleiding voor zagen, deze lijst voor hun regio konden aanvullen. De uiteindelijke lijst is opgenomen als bijlage in de rapportage (CTSS, 2009, 44-45). Deze maakt duidelijk dat alle regio's vooral regionaal-economische ambities hebben, maar dat zij daarin sterke eigen accenten plaatsen. De gemeenschappelijke structuur is blijkbaar flexibel genoeg om specifieke regionale uitdagingen aan te gaan. Verschillen uiten zich bijvoorbeeld op basis van de ligging van de regio's. De randstedelijke regio's willen vooral hun specifieke meerwaarde versterken (de haven van Rotterdam, het streven van Haaglanden om 'legal capital' te zijn, het versterken van de bereikbaarheid Amsterdam om zo economisch centrum van het hele land te kunnen blijven). Regio's als Twente en Arnhem-Nijmegen spreken juist over grensoverschrijdende samenwerking en het versterken van de herkenbaarheid van de regio in Europees verband. Zowel Twente als de regio Eindhoven zetten in samenwerking met de in hun regio aanwezige Technische Universiteit in op economische innovatie. Ook de regio Parkstad-Limburg spreekt over grensoverschrijdende samenwerking, maar dan vooral in het licht van het streven om de voorziene sociaal-maatschappelijke effecten van de verwachte bevolkingsdaling in de regio te temperen. Opmerkelijk is bovendien de betrekkelijk informele samenwerking met gedeeltelijk overlappende samenwerkingsverbanden zoals in Eindhoven met 'Brainport Eindhoven', of in Amsterdam met Amsterdam Metropolitan Area/Metropoolregio Amsterdam. Brainport Eindhoven betreft een samenwerkingsverband tussen overheden en maatschappelijke organisaties; bij de Metropoolregio Amsterdam is niet alleen de provincie Noord-Holland betrokken, maar ook de provincie Flevoland en een gemeente uit die provincie, Almere. De

gewenste flexibiliteit uit zich dus ook in dit soort informele samenwerkingsrelaties met andersoortige organisaties.

Om een eerste inzicht te verwerven in de opbrengsten van de samenwerking, zijn zogenaamde SWOT-analyses uitgevoerd. Hiervoor is per regio een breed gezelschap samengebracht. Het betrof zowel bestuurders van betrokken gemeenten als vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke organisaties. Deze werden uitgedaagd om zowel 'sterkten' als 'zwakten' van de regionale samenwerking te benoemen en op basis daarvan in discussie te gaan. Na deze eerste discussieronde konden de aanwezigen kansen en bedreigingen vermelden.

Het moge duidelijk zijn dat deze werkwijze geen garantie geeft dat de door de aanwezigen benoemde sterke en zwakke punten (alsmede de 'kansen' en 'bedreigingen') zich daadwerkelijk in de praktijk manifesteren. 'Wishful thinking' ("we vinden allemaal dat dit een positief effect zou moeten zijn") is niet ver weg. Tegenwicht tegen dergelijke ongefundeerde stellingnamen is gevonden in de brede samenstelling van de groep en in het bijzonder in de aanwezigheid van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die onafhankelijker en meer op basis van door hen ervaren inhoudelijke resultaten de samenwerking tussen de gemeenten kunnen beoordelen.

In alle regio's werd de samenwerking tussen de gemeenten door de deelnemers aan de SWOT-analyses als positief beoordeeld. Op zichzelf is dat al een opmerkelijke bevinding, omdat het imago van de samenwerking niet zo positief is. Daarvan bleek weinig in de bijeenkomsten. Zowel de betrokken bestuurders van individuele gemeenten als vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die eveneens een belang hebben bij het succesvol aangaan van de onderscheiden uitdagingen, bevestigen dat naar hun ervaring de flexibele samenwerking in WGRplusverband succesvol is. Zij zijn allen van mening dat deze samenwerking veruit te verkiezen is boven een situatie waarin elke gemeente ieder voor zich zou opereren. Illustratief in dit verband is dat de samenwerking in de regio Eindhoven een sterke impuls kreeg toen er midden jaren negentig grote economische problemen waren met één van de belangrijkste bedrijven in de regio. Het eventueel wegvallen van dat bedrijf zou grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Na het wegvallen van de bedrijvigheid bij deze onderneming zou dat vervolgens ook gevolgen hebben voor de toeleveranciers en gelieerde bedrijven. Daarna zou dat gelden voor de woningbouw en uiteindelijk voor het sociale klimaat. De gemeenten hebben zich gezamenlijk achter een economisch investeringsplan geschaard dat alleen kon slagen als deze samenwerking niet-vrijblijvend zou zijn. Binnen de regio Arnhem-Nijmegen is genoemd dat de samenwerking de traditionele tegenstelling tussen deze beide grote steden tempert, zodat de regio gezamenlijk zich veel krachtiger

kan profileren. In plaats dat de steden zich tegen elkaar laten uitspelen, kunnen ze beter één lijn trekken.

Binnen de kaders van de WGRplus kunnen makkelijker afspraken worden gemaakt over de (niet vrijblijvende) samenwerking en afstemming. Er is zo een natuurlijke basis voor eventuele nieuwe, vrijwillige samenwerking op allerlei taken, waarvan ook regelmatig gebruik wordt gemaakt. Een illustratie hiervan is dat in verschillende regio's gemeenten op vrijwillige basis extra taken in het samenwerkingsverband onderbrengen (zoals bijvoorbeeld het bevorderen van het toerisme). Daarmee wordt duidelijk dat de gemeenten ervan overtuigd zijn dat bij deze taken vanwege de samenwerking betere resultaten zullen worden behaald.

De samenwerking brengt gemeenten en maatschappelijke organisaties makkelijker bij elkaar. Veel van de relevante maatschappelijke organisaties, zoals ondernemerskringen, Kamers van Koophandel, woningbouwcoöperaties, onderwijsinstellingen of zorginstellingen opereren al op regionaal niveau. Zij vinden het daarom ook veel makkelijker om te overleggen en afspraken te maken met één samenwerkingsverband dan met 10 of 20 afzonderlijke gemeenten. Coöperaties melden successen als het gaat om regionale woningbouwopgaven, waarvan de verdeling en planning veel makkelijker verloopt. Kamers van Koophandel zijn tevreden over het versterken van het regionale vestigingsklimaat, waarin gemeenten elkaar niet beconcurreren. Voorts wordt een versterkt imago van de regio als geheel geconstateerd, zoals het innovatief klimaat in Eindhoven en Twente, waarvan ook onderwijsinstellingen profiteren. Deelnemers zijn ervan overtuigd dat dergelijke maatschappelijke resultaten niet, of veel minder eenvoudig, zouden zijn behaald zonder de samenwerking.

Een bijzondere opbrengst is dat de betrekkelijk kleine, weinig bureaucratische, deskundige en flexibele organisatie van het samenwerkingsverband in vrijwel alle bijeenkomsten als positief is beoordeeld. Het regionale samenwerkingsverband kent in alle regio's een eigen ambtelijke organisatie. Deze is bewust klein gehouden, om niet als een concurrent van de afzonderlijke gemeentelijke organisaties beschouwd te worden. Daardoor gaat het vaak om medewerkers met specifieke en specialistische kwaliteiten. Veel van de kleinere gemeenten in het samenwerkingsverband kunnen zich niet veroorloven dergelijke deskundige ambtenaren in dienst te hebben, maar kunnen nu alsnog gebruik maken van de kwaliteiten van deze personen.

Een ander opmerkelijk positief resultaat is louter al de aanwezigheid van een samenwerkingsverband. Daardoor is er steeds een platform beschikbaar waar betrokken partijen elkaar ontmoeten en afspraken kunnen maken. Afstemming en

overleg hoeven niet steeds opnieuw 'uitgevonden' te worden, alle overleggen zijn al ingepland in de agenda's van de betrokken bestuurders.

Op het eerste gezicht scoort de samenwerking in WGRplusverband op drie als belangrijk betitelde aspecten van bestuurskracht (maatschappelijke uitdagingen centraal stellen, relevante actoren samenbrengen en effectieve samenwerking realiseren) positief. Inhoudelijk is daar wel het een en ander op af te dingen. Voor een deel komt dat in de volgende paragraaf aan de orde.

Als het gaat om de democratische setting blijken er de nodige twijfels. Op zich staan de betrouwbaarheid en integriteit van de samenwerking niet ter discussie, in ieder geval niet anders dan bij andere overheden. Maar het democratisch gehalte van de samenwerking roept van oudsher veel discussie op. Het samenwerkingsverband heeft geen directe band met individuele burgers. De Commissie-Nijpels heeft inventief betoogd dat dit niet 'raar' is. De samenwerking dient immers te worden beschouwd als 'verlengd lokaal bestuur'. Dat impliceert dat het belangrijkste democratische orgaan de verschillende gemeenteraden moeten zijn en blijven. Door ervaring wijs geworden investeren de samenwerkingsverbanden veel in het betrekken van individuele raadsleden of raden als geheel bij de beleidsvoorbereiding, regionale besluitvorming en verantwoording (CTSS, 2009; BMC, 2009). Zo hebben in alle regio's gemeenteraadsleden zitting in het Algemeen Bestuur. Parkstad-Limburg gaat hierin zo ver dat de 'Parkstad-Raad' uitsluitend uit raadsleden bestaat. In de overige regio's zijn zowel raadsleden als leden van Colleges van B&W vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur. Naast de inzet van reguliere communicatiemiddelen zoals (elektronische) nieuwsbrieven en websites, valt op dat er in de regio's veel direct contact plaatsvindt met gemeenteraden. Alle regio's organiseren enkele malen per jaar informatiebijeenkomsten, 'kennisateliers' en 'expertmeetings' met raadsleden. Bij aanvang van elke nieuwe raadsperiode organiseert menige regio een grote kennismakingsbijeenkomst. In alle regio's worden de ontwikkelingen in de regio structureel geagendeerd in de afzonderlijke raadscommissies of in de plenaire raadsvergadering. In sommige regio's zijn er in de diverse gemeenten aparte raadscommissies voor regionale aangelegenheden. Ondertussen zijn in sommige regio's ook netwerken van betrokken griffiers ontstaan die de besluitvormingsprocessen in regioverband volgen, zodat onderwerpen tijdig in de raad kunnen worden geagendeerd. In vrijwel alle regio's bezoeken de portefeuillehouders binnen het Dagelijks Bestuur van de regio structureel de afzonderlijke gemeenten om met de raad als geheel of met raadscommissies te overleggen over de gang van zaken. Een ander instrument dat wordt ingezet om raden structureel en proactief te betrekken bij besluitvorming is om in nauw overleg met raden 'regionale agenda's' op te stellen. Hierin komen binnen de regio geagendeerde onderwerpen aan de orde. Op die manier weet de raad wanneer een eigen standpunt gereed moet zijn.

Kortom: er is sprake van vele initiatieven om raden en individuele raadsleden intensief te betrekken bij de regio. Dat vereist de nodige investeringen in tijd en aandacht van raadsleden, iets waartoe ze niet altijd in de gelegenheid zijn. Hierdoor kan het gebeuren dat zij alsnog 'verrast' worden door al in regioverband genomen besluiten. Daardoor blijven in de praktijk de besluitvormings- en beïnvloedingsmogelijkheden, de verantwoording en de controle voor individuele gemeenteraadsleden onoverzichtelijk en onduidelijk. De geluiden blijven dat het democratische proces traag, stroperig en ondoorzichtig is. De vele initiatieven, bijeenkomsten en overleggen zorgen niet voor een overzichtelijk beeld.

In de bestuurlijke discussies wordt het gebrek aan rechtstreekse besluitvormings- en verantwoordingsprocedures vaak als een essentiële tekortkoming van de samenwerking in WGRplusverband benoemd. Recent was dit het argument voor de Tweede Kamer om bij de besluitvorming over de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (nWRO) de door de minister aan de WGRplusregio's toebedachte taken en verantwoordelijkheden op het laatste moment uit de wet te halen.

In paragraaf 2 van dit artikel is geïllustreerd dat er altijd wel plannen zijn voor andere varianten van regionale samenwerking. Daaronder zijn er ook waarbij de democratische besluitvorming directer is georganiseerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de variant van de 'agglomeratiegemeente', waarbij de stadsregio de staatsrechtelijke positie van gemeente krijgt, en de afzonderlijke gemeenten die van deelgemeente. Een andere variant is die waarbij de stadsregio de positie van (mini) provincie krijgt. Dat zijn bestuursvormen met rechtstreekse verkiezingen en één besluitvormend en controlerend orgaan. In alle gevallen is de wetgever teruggeschrokken van deze forse reorganisatie van het binnenlands bestuur. Het paradoxale effect hiervan is dat de Tweede kamer de WGRplusregio's een gebrek aan democratische legitimatie verwijt; een omstandigheid waar hetzelfde parlement de eerste verantwoordelijkheid voor draagt. Maar dat verandert niets aan het feit dat de besluitvorming in de samenwerkingsorganen voor vele raadsleden, en zeker voor het gros van de burgers, volstrekt 'terra incognita' is.

In deze paragraaf is betoogd dat het aannemelijk is dat de samenwerking in WGRplusverband de bestuurskracht van de betrokken gemeenten vergroot. Er is sprake van een flexibele samenwerkingsvorm die daarmee toegesneden is op de intensief veranderende schalen in het dagelijks leven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De samenwerkingsvorm biedt goede mogelijkheden om relevante partijen samen te brengen, veel van die partijen bevestigen dat zij daardoor adequaat de maatschappelijke uitdagingen kunnen aangaan. Door vele beschouwers van de modernisering van de overheid wordt een gewenste en onvermijdelijke ontwikkeling van 'government' naar 'governance' waargenomen, waar

de regionale samenwerking in WGRplusverband goed bij aansluit (VROMraad, 2008, 66-67). Uit het oogpunt van de gehanteerde omschrijving van bestuurskracht zijn er wel vraagtekens te zetten bij het democratische gehalte, met name de responsiviteit en transparantie, van de samenwerking.

5. De meerwaarde

Vooralsnog zijn de praktijkbevindingen, waarvan in de vorige paragraaf verslag is gedaan, niet meer dan 'aannemelijk'. Een eerste bezwaar is dat een belangrijk deel van de bewijsvoering louter is gebaseerd op de mening van direct betrokkenen. Gemeentebestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties melden dat de regionale samenwerking een belangrijke bijdrage levert aan het aangaan van maatschappelijke uitdagingen. Alleen, het feit dat direct betrokkenen 'denken' dat het werkt, garandeert nog niet dat het echt zo is. Een veeg teken is bijvoorbeeld dat bij tijd en wijle in sommige regio's een minderheid van de gemeenten uittreding uit de samenwerking overweegt. Zij zijn de basketbalspelers voor wie het verplichtende karakter van spelen in competitieverband gaandeweg toch iets te veel wordt.

Er is evenmin overtuigend aangetoond dat er vanwege de samenwerking daadwerkelijk betere maatschappelijke resultaten worden geboekt dan bij vrijwillige samenwerking of wellicht zelfs bij het ontbreken van samenwerking. De SWOT-analyses zijn als methode daarvoor niet 'hard' genoeg. Tegelijkertijd is het zeer de vraag welke alternatieve methoden van onderzoek hiertoe wel in staat zouden zijn. Overwogen zou kunnen worden om te onderzoeken of andere samenwerkingsvormen, of zelfs individuele gemeenten, vergelijkbare maatschappelijke resultaten boeken op terreinen als regionaal-economisch beleid, huisvestingsbeleid en dergelijke. Probleem is alleen dat weinig regio's of gemeenten in Nederland vergelijkbaar zijn met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht enzovoort. Anders gezegd, de maatschappelijke problematiek in de WGRplusregio's laat zich maar moeilijk vergelijken met die in andere gebieden. Dat zal het lastig, zo niet onmogelijk maken om eventuele verschillen te beoordelen. Maar het zou in ieder geval de bewijsvoering flink kunnen versterken als de door de bestuurders benoemde maatschappelijke resultaten met meer 'harde gegevens' onderbouwd zouden worden.

Een vooralsnog onduidelijke kwestie betreft de meerwaarde van het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking in WGRplusverband. Om in het beeld van

de basketbalvereniging te blijven: als het spelen van wedstrijden in competitieverband zoveel leuker en uitdagender is dan in je eentje te dribbelen bij de garage, dan zou een boetesysteem om een voldoende opkomst bij de wedstrijden te garanderen onnodig moeten zijn. Het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking heeft mede als achtergrond dat het rijk hecht aan een stabiele samenwerking, zonder dat gemeenten 'opeens' afhaken. Dit uitgangspunt maakt het mogelijk dat de regio's voor sommige beleidsterreinen rechtstreeks middelen van het rijk krijgen, met name op het terrein van Verkeer & Vervoer. In andere gebieden gaat dat geld ofwel naar de provincie of eerst naar de individuele gemeenten, waarna lastige discussies ontstaan over de gezamenlijke besteding.

Het niet-vrijblijvende karakter is in de SWOT-analyses als een belangrijk 'sterk punt' beoordeeld. Daarmee wordt zelfs de discussie over het afhaken van gemeenten (in zijn geheel of bij afzonderlijke taken) vermeden. Aan dergelijke meningsverschillen hoeft dan weinig tot geen energie weg te lekken. De doorzettingsmacht waarover het Dagelijks Bestuur beschikt in de verhouding met gemeenten die onvoldoende meewerken aan de uitvoering van besluiten, is een belangrijke 'stok achter de deur'. Het is in zekere zin het 'boetesysteem' dat de opkomst bij de basketbalwedstrijden garandeert. Maar er zijn ook genoeg verenigingen waar de spelers uit eigen vrije wil staan te trappelen om deel te nemen aan de wedstrijd. Zo zijn er in Nederland ondertussen ook vele vrijwillige en intensieve samenwerkingsvormen tussen gemeenten die goede maatschappelijke resultaten boeken. Een overzichtsboek van Brouwer et al. (2007) getuigt hiervan. Weliswaar is ook hier geen sprake van een wetenschappelijke studie en worden voornamelijk direct betrokkenen aan het woord gelaten, maar het boek verschaft een breed palet van succesvolle intergemeentelijke samenwerking, met of zonder 'plusstatus'. Naast voorbeelden uit de plusregio's worden successen gepresenteerd uit de Regio Groningen-Assen of de stedendriehoek Apeldoorn, Deventer, Zutphen. Eveneens wordt in dit boek gerefereerd aan het Samenwerkingsverband 'Drechtsteden', rond Dordrecht. Het sociaaleconomisch klimaat in deze regio was midden jaren negentig buitengewoon beroerd. In intensieve samenwerking tussen de gemeenten is veel ten goede gekeerd. De samenwerking uit zich onder meer in het inrichten van een uitgebreide gezamenlijke ambtelijke organisatie, waarbinnen uiteindelijk een kwart van het oorspronkelijke personeelsbestand van de zes gemeenten werkzaam zal zijn. Een nog verdergaande variant in Nederland betreft de samenwerking tussen de zogenaamde BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren), waar de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten volledig opgegaan zijn in één nieuwe gezamenlijke organisatie. Het is al met al niet alleen de verplichte samenwerking die succesvol oogt. Een nadeel van het verplichtende karakter is bovendien dat daarmee de flexibiliteit in de samenwerking wordt beperkt. Om die reden pleit de VROMraad er juist voor om de 'plusstatus' te laten vallen

en intergemeentelijke samenwerking uitsluitend bij gewone WGR te organiseren (VROMraad, 2008, 69).

6. Ter afsluiting

In 2010 is een evaluatie van de WGRplusregeling voorzien. Dit is namelijk in de wet opgenomen. Het advies van de Commissie-Nijpels, waarop dit artikel voor een belangrijk deel is gebaseerd, had onder meer als doel om de agenda voor deze evaluatie op te stellen. In deze laatste paragraaf worden enkele openstaande aandachtspunten onderscheiden.

Om te beginnen is de stelling dat de samenwerking een adequate bijdrage levert aan het aangaan van de relevante maatschappelijke uitdagingen louter gebaseerd op de mening van direct betrokkenen. Een nadere evaluatie waarin de realisatie van maatschappelijke ambities meer gedegen wordt onderzocht en waarin de bijdrage van de samenwerking in ogenschouw wordt genomen, is nog steeds nodig. Verder is de meerwaarde van het verplichtende karakter van de samenwerking niet evident.

Een nog onbenoemd punt is dat er veel onduidelijk blijft over het relevante takenpakket van de WGRplusregio's. De genuanceerde redenering van de Commissie-Nijpels is dat regionale taken die direct gebonden zijn aan het belang van de gemeenten kunnen worden beschouwd als 'verlengd lokaal bestuur'. Deze moeten daarom onder de eindverantwoordelijkheid van de betrokken raden in WGRplusverband ingevuld worden. Taken die een 'breder regionaal belang' hebben, zouden tot het domein van de provincie moeten blijven behoren. Maar het onderscheid tussen 'verlengd lokaal bestuur' en 'breder regionaal belang' is niet direct helder. Daarmee blijft onduidelijk welke taken nu tot het domein van de WGRplus behoren en welke tot die van de provincie. Ook om dit te verduidelijken is de vergelijking met de basketbalvereniging nuttig. Op het moment dat een vereniging (samenwerkende gemeenten) meedoet aan een competitie, kan een bond (provincie) regelingen opleggen met betrekking tot de grootte van de zaal, de hoogte van de baskets, uniforme kledij, competitieooster (ook al komen sommige dagen sommige spelers helemaal niet uit), enzovoort. De vereniging zelf gaat over de selectie van de spelers, de samenstelling van de teams, maar ook over de toegangsprijs voor de toeschouwers en het aanbod in de kantine. Dat lijkt vanzelfsprekend. Maar kan de bond nu ook eisen stellen over het aanbieden van alcoholische dranken tijdens jeugdwedstrijden? Sommige bonden doen dat. En wat te denken van de champions' league in het voetbal, waar de organisator verregaande eisen stelt

over reclameborden, tijdschema's, plaats van de camera's, interviews na afloop e.d. Daar wordt diep ingegrepen in de autonomie van de betrokken verenigingen.

Het lijkt weinig twijfel dat provincies, regio's en gemeenten alle zullen instemmen met het algemene uitgangspunt dat taken die te beschouwen zijn als verlengd lokaal bestuur vooral gediend zijn met intergemeentelijke samenwerking. Maar uit die algemene uitspraak is niet direct een lijst van concrete taken af te leiden, waarin de genoemde overheidsinstanties zich direct kunnen vinden. Welke concrete maatschappelijke uitdagingen nu aansluiten bij het domein van individuele gemeenten, bij het domein van samenwerkende gemeenten of bij de provincie blijft al met al onduidelijk.

In deze bijdrage is aannemelijk gemaakt dat samenwerking in WGRplusverband de bestuurskracht van de betrokken gemeenten ten goede komt. In competitieverband op niveau basketballen is vast uitdagender dan louter een beetje ballen op de oprit voor de garage. Maar zeker weten doen we dat – nog – niet.

Bibliografie

- Abma, K., & Korsten, A.F.A. (2009). *Gemeenten in Rapportcijfers*. Delft: Eburon.
- BMC (2009). *Samenwerking vergeleken*. Den Haag: BMC.
- Boogers, M. (1997). *Het Onderste uit de KAN*. Delft: Eburon.
- Boogers, M., Hendriks, F. (2005). *Middenbestuur in Discussie, analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we er mee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16, nr. 2.
- Brouwer J. et al. (2007). *De Grenzeloze regio, praktijkboek regionale strategieën*. Den Haag: SDU.
- Castells, M. (1996). *The Information Age, Economy, Society and Culture, Vol. 1. The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Castenmiller, P. (2008). *Bestuurskracht en Innovatie*. Tilburg: BAZN.
- Commissie Toekomst Stadsregionale samenwerking (CTSS) (2009). *De Stille Kracht*. Den Haag: VNG.
- Dam, M. van, & Castenmiller, P. (2008). *Variatie in bestuurskracht, een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*. Den Haag: VNG.
- Korsten, A.F.A., Abma K., & Schutgens, J.M.L.R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.

- Lans, J. van der (2006). *Kleine geschiedenis van de stadsregio Amsterdam*. Wormer: Immerc.
- Ringeling, A. (2007). Denken aan bestuurskracht. *Bestuurskunde*, 16, nr. 2.
- SGBO (1991). *De WGR gewaardeerd*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.
- Teisman, G.R. (2006). *Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke Ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag: NIROV.
- Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking, democratie of verlengd bestuur*. Enschede: Universiteit Twente.
- VROMraad (2008). *Wisselende coalities, naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*. Den Haag: Ministerie van Vrom.

Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector

Bram Verschuere en Filip De Rynck

ABSTRACT

Directing without Power, Governing without Strength? Cooperation between Local Government and the Private Sector

This article examines the relations between local government and the private welfare sector in Flemish municipalities. It argues that because of important transformations in society local governments are dependent on the activities of the private sector to solve social challenges. Within the welfare sector Flemish local governments still have an important role. The question is how municipalities are able to withstand and cope with the power and strength of these private organisations. Maybe the answer lies within professional network management.

KEYWORDS: administrative power, municipalities, cooperation, public-private partnerships

1. Inleiding

In deze bijdrage gaan we na of lokale besturen in Vlaanderen in staat zijn om door middel van samenwerkingsverbanden met private actoren een kwaliteitsvol beleid en een effectieve dienstverlening te realiseren. Versterkt samenwerking dan uiteindelijk de bestuurskracht van gemeenten of verzwakt het die? De casus van het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen is daarvoor uitermate geschikt. Het is een voorbeeld van een complex beleidsveld, waarin een veelheid aan private actoren actief is. De verhouding tussen de centrale overheid, de lokale besturen en de private actoren in het domein van het welzijnsbeleid in Vlaanderen is in zekere mate uniek, verbonden met en het product van een lange geschiedenis van verzui-

ling. Veel private actoren, meestal non-profitorganisaties, nemen traditioneel een groot stuk van de sociale dienstverlening voor hun rekening en worden daarvoor door de overheid erkend en gesubsidieerd. Met het Decreet lokaal sociaal beleid (2003) vraagt de Vlaamse overheid aan de lokale besturen om intensief samen te werken met deze vele private actoren die actief zijn binnen hun gemeente. Deze samenwerking wordt op minstens drie niveaus verwacht. Op een operationeel niveau staat de focus op de individuele en collectieve dienstverlening, waarbij aan de cliënten/burgers een kwaliteitsvolle lokale sociale dienstverlening wordt aangeboden. Op het tactische niveau is er de afstemming van taken en rollen van de verschillende publieke en private actoren die actief zijn op het veld van het lokale sociale beleid, waarbij van het lokaal bestuur een regie- of coördinatierol verwacht wordt. Op het strategische niveau streeft het decreet naar samenwerking inzake beleidskeuzes, waarbij private actoren een substantiële inbreng kunnen leveren voor de legislatuurgebonden lokale sociale beleidsplannen.

Onze centrale vraag is of lokale besturen wel in staat zijn om aan deze (decretaal opgelegde) verwachtingen te voldoen: kunnen zij in een complex beleidsveld en in een snel veranderende omgeving zowel op operationeel, tactisch, als strategisch vlak samenwerken met private actoren en leidt die samenwerking dan tot een effectiever, efficiënter en meer kwaliteitsvol lokaal sociaal beleid? Bestuurskracht is voor ons de mate waarin lokale besturen in staat zijn om performante samenwerkingsverbanden tussen publieke en private actoren te realiseren, en deze op de gepaste wijze aan te sturen. We gaan er daarbij vanuit dat deze aansturing andere competenties vergt dan de aansturing in een klassieke hiërarchische bureaucratische organisatie. Sturing-in-samenwerking geeft het woord sturing een meer netwerkgerichte betekenis.

In het vervolg van deze bijdrage bekijken we eerst het lokaal sociaal beleidsdomein in Vlaanderen. We gaan in op de veelheid en de verscheiden aard van de betrokken actoren en op de diversiteit tussen lokale besturen op dit beleidsdomein. We belichten vervolgens de betekenis van het Decreet lokaal sociaal beleid, waarvan een belangrijke pijler het samenwerken tussen de vele (publieke en private) actoren is. Die elementen hebben we nodig om dan in een derde onderdeel na te gaan hoe de bestuurskracht van lokale besturen kan worden gerealiseerd via publiek-private samenwerkingsverbanden, maar ook welke problemen dat oproept.

2. Lokaal sociaal beleid in Vlaanderen

In dit hoofdstuk belichten we het lokaal sociaal beleidsdomein in Vlaanderen. We starten met een schets van de belangrijkste kenmerken van het beleidsdomein

('default'-situatie), om vervolgens de belangrijkste beleidslijn van de Vlaamse overheid met betrekking tot het lokaal sociaal beleid – het Decreet lokaal sociaal beleid – te schetsen (ideaaltypische toekomstige situatie).

2.1. *De 'default'-situatie: veel actoren, veel taken, op veel domeinen*

Het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen kent een specifiek verleden, waarvan de effecten tot op vandaag doorwerken op de manier waarop de lokale sociale dienstverlening vorm krijgt. Een eerste belangrijk kenmerk is dat er op het veld van het lokaal sociaal beleid zeer veel actoren actief zijn. Er zijn, per lokaal bestuur, twee belangrijke publieke spelers, namelijk het gemeentebestuur en het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW).¹ Beide zijn democratisch gelegitimeerd, in die zin dat ze een bestuur hebben dat via zesjaarlijkse verkiezingen wordt samengesteld. De bevolking kiest de gemeenteraad, die op zijn beurt de OCMW-raad verkiest. De OCMW-raad is dus minder direct gelegitimeerd dan de gemeenteraad. Beide publieke actoren spelen een belangrijke rol in het lokaal sociaal beleid. Ze voeren enerzijds taken uit die door centrale overheden worden opgelegd (zowel de Belgische als de regionale overheden, elk binnen hun bevoegdheden), maar ze kunnen anderzijds zelf ook initiatief nemen en sociale dienstverlening uitbouwen. Het OCMW doet dat vanuit zijn wettelijke opdracht om ieders recht op maatschappelijk welzijn te garanderen, en heeft vaak een aantal eigen voorzieningen zoals rusthuizen, dagcentra, kinderopvang, en ziekenhuizen. Het gemeentebestuur heeft de wettelijke opdracht om alle zaken van gemeentelijk belang te behartigen, en neemt vanuit die focus dus ook de verantwoordelijkheid voor heel wat zaken van sociaal belang. Die verhouding tussen gemeente en OCMW, elk voor specifieke taakpakketten verbonden met zowel de regionale als de federale overheden, leidt al tot een complex patroon van interacties binnen de overheidssector zelf.

Naast beide publieke spelers zijn er ook veel private actoren actief op het veld van het lokaal sociaal beleid (Bouckaert et al., 2002). Dit kunnen zowel non-profitactoren als for-profit- (commerciële) actoren zijn. Het grote aandeel van deze private actoren is een gevolg van twee evoluties, namelijk de verzuiling en een doelbewuste politiek van subsidiariteit. De verzuiling heeft ervoor gezorgd dat elke levensbeschouwing (waarvan de katholieke en de pluralistisch-vrijzinnige de belangrijkste zijn) een heel dicht netwerk aan sociale voorzieningen kon uitbouwen op verschillende domeinen zoals bijvoorbeeld de ouderenzorg, het onderwijs, de hulp aan personen met een handicap en de gezondheidszorg. De politiek van subsidiariteit heeft er op zijn beurt voor gezorgd dat de overheid (ideologisch sterk verbonden met deze grote zuilen) deze private initiatieven erkende, en dat er als het ware een

partnerschap tussen overheid en privaat initiatief is ontstaan, waarbij de private non-profitsector een belangrijk deel van de sociale dienstverlening voor zich nam (en neemt), en hiervoor door de overheid wordt gesubsidieerd. De non-profitsector is mede onder impuls van deze ontwikkelingen een heel belangrijke speler in het leveren van sociale dienstverlening, vooral op de lokale schaal, omdat men met deze dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burger/klant wilde staan. Ook op andere domeinen, zoals bijvoorbeeld de armoedebestrijding, het buurtopbouwwerk, de integratiesector en het algemeen welzijnswerk speelt de non-profitsector een heel belangrijke rol. In deze domeinen speelt de verzuiling een minder sterke rol maar is er ook sprake van subsidiariteit. Zo financiert de Vlaamse overheid non-profitorganisaties in de armoedebestrijding (bijvoorbeeld verenigingen waar armen het woord nemen), in de integratiesector (bijvoorbeeld integratiecentra en verenigingen van minderheden), en in het algemeen welzijnswerk (de Centra voor Algemeen Welzijnswerk, CAW). De onderstaande tabel is niet exhaustief maar toont de relatieve impact of betrokkenheid van publieke en private actoren in het Vlaamse welzijnslandschap (Vogels, 2006).

TABEL 1. Relatieve betrokkenheid van publieke en private actoren in het Vlaamse welzijnslandschap (Vogels, 2006).

Beleidsveld	Publiek	Non-profit	Commercieel
Ouderenzorg (bedden in rusthuizen ^a)	23923 (35%)	34423 (54%)	7036 (11%)
Kinderopvang (plaatsen in voorschoolse dagopvang ^b)	14547 (21%)	34637 (50%)	20.249 (29%)
Personen met een handicap (plaatsen in internaten of semi-internaten ^c)	-	8000	-
Integratie minderheden (de belangrijkste actoren)	- Integratiediensten - Onthaalbureaus	- Integratiecentra - Onthaalbureaus - Verenigingen	-
Armoedebestrijding (de belangrijkste actoren)	308 OCMW	27 CAW ^d 49 Verenigingen	-

- a. Verschuere en Vancoppenolle, 2008.
 b. Vancoppenolle en Verschuere, 2009.
 c. Vogels, 2006.
 d. CAW = Centrum voor Algemeen Welzijnswerk.

In de ouderenzorg is de private non-profitsector dominant met meer dan de helft van het aantal bedden in de residentiële zorg (Verschuere & Vancoppenolle, 2008). Hetzelfde geldt voor de voorschoolse kinderopvang (Vancoppenolle & Verschuere, 2009). In de sector voor personen met een handicap wordt alle dienstverlening verzorgd door private non-profitactoren (ook al omdat commercieel initiatief in

deze sector decretaal wordt uitgesloten). In de integratiesector (minderheden) zijn het de publieke sector en de private non-profitsector die samen initiatieven ontwikkelen. Hetzelfde geldt in de sector van de armoedebestrijding. Uit de tabel valt ook af te leiden dat het commerciële initiatief in het Vlaamse welzijnslandschap tot nu toe heel beperkt is. De uitzonderingen zijn de ouderenzorg en de kinderopvang, waar zich wel commerciële initiatieven ontwikkelen, maar deze vormen een minderheid.

De 'gemiddelde' Vlaamse gemeente heeft dus zowel publieke als private actoren maar toch zijn er belangrijke verschillen tussen de 308 Vlaamse gemeenten. 'Het' lokaal sociaal beleid bestaat niet (Bouckaert et al., 2002). Dat is voor de bestuurskracht al een belangrijk gegeven. Waar bijvoorbeeld minder privaat initiatief is, zijn de eisen ten aanzien van de gemeente anders dan in een context met dominant privaat initiatief. De vereiste capaciteiten zijn dan al niet gelijk. In het eerste geval moet de gemeente meer eigen diensten ontwikkelen; in het tweede geval meer netwerken uitbouwen. De (mate van) aanwezigheid van particulier initiatief verschilt van gemeente tot gemeente. Een blik op de sociale kaart leert dat er in een Vlaamse centrumstad als Brugge (110.000 inwoners) zowat 650 welzijnsinitiatieven zijn (cijfers 2008). Dit zijn dan zowel initiatieven van het OCMW, het gemeentebestuur, de private non-profitsector als van de commerciële sector, in de meest uiteenlopende welzijnsdomeinen (ouderenzorg, kinderopvang, buurtcentra, centra voor geestelijke gezondheidszorg, consultatiebureaus van Kind en Gezin, centra voor algemeen welzijnswerk, dienstverlening van mutualiteiten, enzovoort). Dezelfde oefening voor een middelgrote gemeente als Wevelgem (ongeveer 35.000 inwoners) leert dat er om en bij de 80 welzijnsinitiatieven zijn, en in een stad als Antwerpen (450.000 inwoners) zelfs meer dan 1600.

Een tweede verschilpunt is de mate waarin een bepaald gemeentebestuur zich bekommert om het 'sociale' en de ambities die het bestuur ontwikkelt (Verschuere & Verhoest, 2002). Daarbij speelt de verhouding met de private sector ook mee. Gemeentebestuurders die ideologisch en persoonlijk nauw verbonden zijn met private dienstverleners, zullen dit laten meespelen in de eigen beleidskeuzes omtrent het al dan niet zelf publiek initiatief ontwikkelen. Dat alles verklaart waarom de invulling van lokaal sociaal beleid minimalistisch kan zijn. In dit geval neemt het lokaal bestuur alleen het absolute minimum aan taken op (bijvoorbeeld deze die van hogerhand zijn opgelegd, zoals de uitkering van het leefloon). Een invulling van lokaal sociaal beleid kan ook maximalistisch zijn, wanneer het lokaal bestuur zich bekommert om zeer veel taken van lokaal sociaal beleid. De bestuurskrachtproblematiek hangt dus samen met het niveau van ambities, zoals ook al in het eerste artikel van dit themanummer werd aangegeven.

Een derde verschilpunt is de rolverdeling tussen de verschillende actoren met betrekking tot het lokaal sociaal beleid in een bepaalde gemeente. Het gaat dan om de rolverdeling tussen gemeente en OCMW bij de totstandkoming van en bij de beslissing over het lokaal sociaal beleid, en vervolgens over de rolverdeling tussen publieke en private actoren in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Of het OCMW de grote gangmaker is, dan wel het gemeentebestuur, kan van verschillende factoren afhangen zoals de invloed van bestuurders, de capaciteit van het bestuur, en de interesse van het gemeentebestuur voor het sociale. Ook private actoren kunnen een rol spelen bij de beleidsvoorbereiding. Of, en in hoeverre, die private actoren betrokken worden bij de opmaak van beleidsplannen, kan ook verschillen van gemeente tot gemeente. Ook hier zullen verschillende factoren, zoals de aanwezigheid van private actoren, de eventuele beslotenheid van de publieke partners, de sfeer tussen publieke en private actoren, de capaciteit en de interesse van de private partner om betrokken te zijn, enzovoort, een rol spelen. Een derde mogelijk verschilpunt is de verdeling tussen publieke en private actoren in de dienstverlening (Verschuere & Verhoest, 2002). Het relatieve aandeel van private en publieke voorzieningen (bijvoorbeeld rusthuizen, klinieken, kinderopvang...) kan verschillen tussen gemeenten, zoals we hierboven hebben aangegeven. De beleidsmatige vraag is ook in hoeverre een publieke actor zoals het OCMW alles zelf doet – tot en met het bereiden van huis-aan-huismaaltijden voor bejaarden – of eerder taken uitbesteedt of de markt van het private aanbod helemaal laat spelen en zichzelf afzijdig houdt.

Uit al deze elementen blijkt dat hét lokaal sociaal beleid niet bestaat. In Vlaanderen zullen wellicht 308 verschillende vormen van lokaal sociaal beleid voorkomen, die elk verschillen op cruciale variabelen zoals het aantal en de soorten van sociale actoren, de rollen en taken van die actoren in de beleidscyclus en de ambitie van besturen om sociaal beleid te voeren. Dat spoort evenzeer met een gedachte uit het eerste artikel van dit themanummer, namelijk dat bestuurskracht geen uniforme problematiek is, maar zich ontwikkelt op een gedifferentieerde manier.

2.2. *De toekomst: roep naar nauwe samenwerking*

Met het Decreet lokaal sociaal beleid wil de Vlaamse overheid de lokale besturen aansporen om een nauwere samenwerking tussen de betrokken actoren te realiseren: tussen de twee publieke actoren (gemeentebestuur en OCMW), maar ook tussen de publieke actoren en de particuliere actoren. Het decreet wil samenwerking realiseren op drie verschillende niveaus: het strategische beleidsniveau, het tactische niveau van de afstemming en de coördinatie, en het operationele niveau van de dienstverlening (Verschuere, 2005).

Het decreet stelt expliciet dat “de lokaal sociale beleidsplanning dient opgemaakt te worden door het lokaal bestuur, zijnde OCMW en gemeente”. De beleidsplannen lopen gelijk met de gemeentelijke legislatuur (6 jaar), om nieuwe beleidsmakers de kans te geven nieuwe beleidsaccenten te leggen. Er wordt benadrukt dat het van gemeente tot gemeente kan afhangen wie de trekkersrol speelt in het lokaal sociaal beleid – gemeente en/of OCMW – maar dat dit niet wegneemt dat beide actoren een gedeelde verantwoordelijkheid hebben. Daarom moet het plan in zowel de gemeenteraad als in de OCMW-raad worden goedgekeurd. Heel belangrijk is ook de participatie van derden bij de totstandkoming van het beleidsplan. Zo moet het beleidsplan beschrijven hoe de lokale private actoren en de bevolking zijn betrokken bij de opmaak van het plan.

Het decreet bevat ook een belangrijke tactische component. Het lokaal bestuur moet duidelijk maken hoe de verschillende actoren (ook de private actoren) betrokken worden bij het lokaal sociaal beleid. Er kunnen bijvoorbeeld protocollen tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en lokale besturen worden afgesloten. Het doel van deze protocollen is het formaliseren van taakafspraken tussen de organisaties in een bepaald domein (bijvoorbeeld tussen gemeentelijke integratiediensten en private integratiecentra). Het lokaal bestuur heeft dus een belangrijke coördinerende rol tegenover de private actoren, maar moet zelf ook zorgen voor de publiek-publieke samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW. Gemeente en OCMW moeten de taken op het vlak van het lokaal sociaal beleid verdelen en er werkafspraken over maken. Hoe deze coördinatieopdracht moet worden ingevuld, wordt door het decreet niet bepaald. In de memorie van toelichting van het decreet worden wel een aantal mogelijke instrumenten omschreven voor deze coördinatieopdracht, zoals de coördinatie van informatiestromen, het opzetten van overleg en overlegstructuren en het structureel vormgeven van coördinatie via de oprichting van coördinatieorganen.

Het meest besproken en het zichtbaarste aspect van het nieuwe Decreet lokaal sociaal beleid is het ‘sociaal huis’. Elk lokaal bestuur wordt verondersteld een sociaal huis in te richten. De opdracht van het sociaal huis is het zo ruim mogelijk verstrekken van informatie aan de klanten over de bestaande voorzieningen en hulpvormen, via één loket. De doorverwijsfunctie wordt gerealiseerd door het tot stand brengen van een ruime samenwerking van lokale besturen met de lokale actoren. Het doel is een maximale toegankelijkheid met een lage drempel tot de voorzieningen te garanderen. Over de vorm van het sociaal huis is het decreet vaag, maar het is wel de bedoeling om met het sociaal huis minstens een informatie-, loket- en doorverwijsfunctie te realiseren. In eerste instantie wordt dus van een lokaal bestuur verwacht dat het zijn sociale dienstverlening op een geïntegreerde wijze toegankelijk heeft gemaakt. Al bij al hebben lokale besturen heel veel autonomie

bij het invullen en vormgeven van hun sociaal huis. Daarvoor koos de decreetgever expliciet, omdat de invulling van het sociaal huis veranderlijk is naar tijd en omstandigheden en omdat de noden en opdrachten van lokale besturen en behoeften in de lokale gemeenschap kunnen evolueren. Bij de invulling van het sociaal huis moeten de private actoren worden betrokken.

We kunnen het decreet interpreteren als een vraag van de Vlaamse overheid aan de lokale besturen om de vele particuliere actoren die actief zijn op het veld van het sociaal beleid in hun gemeente heel nauw te betrekken bij de totstandkoming en de uitvoering van dat beleid. Het decreet is een kaderdecreet en dat betekent dat er geen 'harde' eisen worden gesteld aan lokale besturen, maar dat eerder principes rond de noodzaak en wenselijkheid van een intensieve samenwerking vooropgesteld worden. Een beleidsplan (op strategisch niveau) en een sociaal huis (op operationeel niveau) zijn verplicht, maar voor de modaliteiten en de inhoud laat het decreet nog heel wat ruimte aan de lokale besturen. Het decreet erkent zo het lokaalspecifieke karakter van het lokaal sociaal beleid. Zo kunnen het beleidsplan en het sociaal huis 'op maat' van het lokaal bestuur (en zijn noden inzake sociaal beleid) worden gemaakt. Deze discretionaire ruimte waarover een lokaal bestuur beschikt houdt echter ook risico's in. Die risico's zijn terug te brengen tot de vraag die in dit artikel centraal staat: zijn lokale besturen in staat om een effectieve en concrete samenwerking (publiek-publiek, en publiek-privaat) te realiseren binnen de brede kaders die het decreet tekent? Kunnen ze bestuurskracht in netwerking ontwikkelen? Om die vraag te beantwoorden, kijken we eerst naar enkele belangrijke evoluties waarmee lokale besturen worden geconfronteerd en die een impact (kunnen) hebben op de manier waarop het lokaal sociaal beleid vorm kan krijgen.

3. Evoluties en ontwikkelingen

Van lokale besturen wordt dus een inspanning verwacht om samen met alle lokale actoren het lokaal sociaal beleid vorm te geven. Het is een vraag van de Vlaamse overheid aan de lokale besturen om partnerschappen met private actoren uit te bouwen met het oog op de realisatie van het brede sociaal beleid. Er zijn echter ontwikkelingen in het welzijnsbeleid in Vlaanderen die kunnen interfereren met dat formele beleidsdoel en die potentiële bestuurskracht van lokale besturen sterk kunnen beïnvloeden.

3.1. *Schalen waarbinnen het welzijnsbeleid vorm krijgt*

Het lokaal sociaal beleid krijgt vorm op de schaal van het lokaal bestuur. Die beweging en de ambities van het decreet maken deel uit van een ruimere tendens naar 'reterritorialisering' of 'subregionalisering' (Notredame, 1989; De Rynck, 1995). Daarmee bedoelen we het streven van de Vlaamse overheid om de sociale dienstverlening te organiseren in werkgebieden, vanuit de vastgestelde feitelijke en wenselijke samenhang in ruimtelijke eenheden. Via het vormen van zogenaamde subregio's wil men alle betrokkenen in het welzijnsbeleid samenbrengen op een bepaalde schaal, om de voorzieningen op een doeltreffende, planmatige en voordelige manier op elkaar af te stemmen. Op die manier wordt het aanbod van sociale dienstverlening overzichtelijk, samenhangend en gedifferentieerd georganiseerd (Quaethoven, 1986). Concreet betekent dit dat voor de organisatie van veel dienstverlening de gemeentelijke schaal wordt overstegen. Een voorbeeld is het werken in de zogenaamde zorgregio's (Decreet 2003). Zorgregio's zijn bovenlokale gebieden waarbinnen zorgverstrekkers met elkaar moeten samenwerken, en ze geven ook de schaal aan waarmee de Vlaamse overheid rekening houdt bij de programmering van het aanbod van welzijnsvoorzieningen. Zorgregio's zijn verzamelingen van gemeenten rond stedelijke gebieden, waar er vaak al heel wat aanbod is van voorzieningen, en waarbij inwoners van kleinere gemeenten een beroep kunnen doen op het aanbod dat zich in de stedelijke kern bevindt. Een ander gelijkaardig voorbeeld is het lokaal gezondheidsnetwerk (LOGO), waarbij in bovenlokale regio's wordt samengewerkt rond gezondheidsbevordering en ziektepreventie. Verschillende actoren in de gezondheidssector, binnen een welbepaald gebied, coördineren daartoe hun acties. Ook bij haar programmerings- en erkenningsbeleid hanteert de Vlaamse overheid andere schalen dan de gemeentelijke. Zo worden erkenningen voor ziekenhuizen, rusthuizen enzovoort verleend op basis van het aantal inwoners. In bepaalde domeinen worden instellingen zelfs expliciet bovenlokaal of subregionaal georganiseerd. Zo zijn er in Vlaanderen 27 Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), die elk hun eigen werkingsgebied bedienen. In de geestelijke gezondheidszorg wordt één Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG) per 50.000 inwoners voorzien (De Rynck, 1995). We merken aan de hand van al deze voorbeelden (en de lijst is niet volledig) dat veel private actoren in ruimere schaalverbanden zijn opgenomen en dat zich op die bovenlokale schaal netwerken ontwikkelen die van groot belang zijn voor de gemeenten in hun werkingsgebied, maar zonder dat die gemeenten daar rechtstreeks vat op hebben. Vanzelfsprekend determineert dit de betekenis van gemeentelijke netwerking rond sociaal beleid. De vraag is welke betekenisvolle beleidsruimte er dan nog is voor die gemeenten. Maar de vraag is ook hoe gemeenten op deze verschillende niveaus van beleidsrelevante acties betrokken zijn, of er in slagen hun beleidsproblematieken op verschillende niveaus onder te brengen.

3.2. *De relatie van private organisaties met de hogere overheid*

In de loop der jaren zijn de private welzijnsorganisaties een 'deel van de overheid' geworden. In die zin is Vlaanderen een exponent van het zogenaamde 'third party government' (Salamon, 1995), waarbij de overheid de particuliere non-profitsector inschakelt en subsidieert om publieke dienstverlening te verzorgen. Er is in Vlaanderen een heel nauwe band tussen die private organisaties en de overheid. De politieke en ideologische band strekt zich uit over alle niveaus van de overheid, zeker ook in en met de gemeenten. Maar de meest intense bestuurlijke band is zeker deze met de Vlaamse overheid. In heel wat domeinen zijn deze private organisaties afhankelijk van de Vlaamse overheid voor hun erkenning en hun financiering. In de sector van de hulp aan personen met een handicap bijvoorbeeld moeten instellingen erkend worden om de dienstverlening te mogen aanbieden, en aan deze erkenning hangt de subsidie vast. Om erkend te worden, en dus ook om middelen te ontvangen, moet een instelling aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de instelling onder meer kunnen aantonen dat de nodige kwaliteit geboden wordt in de dienstverlening. In andere sectoren, bijvoorbeeld in de ouderenzorg of in de armoedebestrijding, worden er ook heel vaak private organisaties ingeschakeld door de overheid, die daarvoor worden gesubsidieerd. We zien met andere woorden een heel nauwe relatie ontstaan die gekenmerkt wordt door financieringslijnen en verantwoordingslijnen tussen de private organisaties en de Vlaamse overheid. In principe komt de lokale overheid niet tussen in de relatie die private actoren hebben met de Vlaamse overheid. Dat alles betekent dat de blik en de prioriteiten van de private actoren vooral gericht zijn op de Vlaamse overheid. Waar het decreet vooral de nadruk legt op de horizontale netwerken, zijn private actoren via verticale netwerken met de centrale overheid verbonden.²

3.3. *Complexe verantwoordingsrelaties*

Private actoren hebben veel verantwoordingslijnen. Een studie naar de verantwoordingslijnen in het domein van de kinderopvang in Vlaanderen (Vancoppenolle en Verschuere, 2009) toont de complexiteit ervan aan. Private en publieke instellingen hebben in de eerste plaats een verantwoordingslijn naar de gebruikers van de dienstverlening (ouders met kinderen). Voor de gebruikers is het vooral belangrijk dat er een kwalitatieve dienstverlening tegen een redelijke kostprijs wordt geleverd. Een tweede belangrijke verantwoordingslijn loopt van instelling naar de toezichthoudende (Vlaamse) overheid. Voor de toezichthoudende overheid is het belangrijk dat het Vlaamse beleid rond kinderopvang wordt gerespecteerd. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om toelatingscriteria (criteria om bepaalde doelgroepen toe te laten tot de dienstverlening) en kwaliteit van

de dienstverlening. Deze zaken worden door de toezichthouder gecontroleerd, in ruil voor bepaalde subsidies. Een directe verantwoordingslijn tussen private organisatie en lokaal overheid ontbreekt, zoals we hierboven ook al aanhaalden. In het domein van de kinderopvang wordt van lokale besturen wel verwacht dat ze het beleid rond kinderopvang in hun gemeente coördineren (via het lokaal overleg kinderopvang), maar concreet zien we dat een lokaal bestuur daartoe over weinig echte sturende hefboomen beschikt en niet kan terugvallen op 'harde' bevoegdheden. Het is de toezichthoudende overheid die reguleert, erkent en subsidieert, en de lokale overheid heeft daarbij hoogstens een adviserende rol. Een kanttekening hierbij is dat lokale besturen zelf ook kinderopvanginitiatieven kunnen ontwikkelen. Uiteraard is er dan wel een verantwoordingslijn tussen dit publiek (want georganiseerd door de lokale overheid) initiatief en het lokaal bestuur. Hetzelfde soort verantwoordingsregime zien we ook in andere domeinen van het sociaal beleid. Ook in bijvoorbeeld de ouderenzorg en de zorg voor personen met een handicap zijn er geen verantwoordingslijnen tussen private organisaties en het lokaal bestuur. We merken wel op dat in bepaalde domeinen van het lokaal sociaal beleid een lokaal bestuur wel meer impact kan hebben op de private sector en er dus sprake is van betere samenwerking. Uit een studie van het HIVA³ die de lokale sociale beleidsplannen (2008-2014) van de Vlaamse lokale besturen heeft geanalyseerd, blijkt dat in de sector van de sociale huisvesting en in de sector van de tewerkstelling (werkgelegenheid) relatief vaker wordt samengewerkt tussen lokale besturen en private actoren (in respectievelijk 45% en 44% van de gemeenten). Dit staat in tegenstelling tot sectoren zoals de geestelijke gezondheidszorg, de bijzondere jeugdzorg, de zorg voor personen met een handicap, of de sector armoedebeleid, waarin slechts ongeveer 5% van de gemeenten samenwerken met private actoren (Sannen & Van Regenmortel, 2009).

4. Grenzen aan de mogelijkheden tot samenwerking?

De bovenstaande evoluties en ontwikkelingen compliceren de samenwerking tussen het lokaal bestuur en private actoren in het kader van het lokaal sociaal beleid en determineren de betekenis van het begrip bestuurskracht van gemeenten zeer sterk. De toezichthoudende overheid vraagt, via het Decreet lokaal sociaal beleid, aan lokale besturen om de lokale private actoren zo veel mogelijk te betrekken. In de realiteit is het soms al een hele klus om afstemming te vinden tussen de twee publieke actoren (gemeentebestuur en OCMW), en het valt dus te verwachten dat het er met de vraag om private actoren te betrekken niet eenvoudiger op wordt. De hierboven aangehaalde HIVA-studie komt tot de vaststelling dat, ondanks de duidelijke onderkenning van het belang van participatie, deze nog in de kinderschoenen

staat (Sannen & Van Regenmortel, 2009). In 80% van de Vlaamse lokale besturen worden de zogenaamde lokale actoren wel betrokken bij de voorbereiding van het lokaal sociaal beleidsplan, maar voor wat de uitvoering en de voortgang van het plan betreft, stellen we vast dat in slechts 33% van de lokale besturen (99 van de 308) de lokale actoren actief betrokken zijn. In 60% van de bestudeerde beleidsplannen (183 van de 308) is geen informatie te vinden of, en op welke manier, de bevolking en/of de lokale actoren betrokken zullen worden bij de uitvoering van het plan.

Een groot deel van de haperende samenwerkingsrelaties vindt zijn oorsprong in de hierboven geschetste ontwikkelingen en in de specifieke historiek van het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen. Ten eerste is er de vaststelling dat het aantal en de aard van de private actoren die actief zijn op het lokale grondgebied verschilt van gemeente tot gemeente. Dit heeft gevolgen voor het lokale beleid en voor het betrekken van deze actoren bij het uitstippelen van dat lokaal sociaal beleid. Indien er slechts weinig private actoren aanwezig zijn, zal een lokaal bestuur zelf initiatief moeten nemen. We moeten hierbij wel opmerken dat een bepaalde problematiek, zoals armoede of integratie, zich scherper stelt in stedelijke gebieden, die een grotere schaal hebben en waar dan ook vaak meer privaat initiatief bestaat rond deze problematiek. Anderzijds kan het ook problematisch zijn om een overleg en een samenwerking gerealiseerd te krijgen in lokale besturen met een grote schaal, zoals steden, waar vaak honderden private organisaties actief zijn. Alleen al het identificeren van deze organisaties, laat staan een overleg organiseren met de belangrijkste private organisaties, is dan vaak zeer moeilijk of leidt tot logge en vooral formalistische overlegvormen.

Ten tweede stelden we hierboven dat, in een evolutie naar reterritorialisering, de schalen waarop private organisaties werken niet altijd overeenkomen met de schalen van het lokaal bestuur. Private zorginstellingen bedienen dus vaak burgers en klanten van meerdere lokale besturen. Het risico is dan niet denkbeeldig dat deze instellingen weinig stimulansen of capaciteiten hebben om nauw betrokken te zijn bij het uitbouwen van een lokaal sociaal beleid, in samenwerking met de lokale besturen. De reterritorialisering is dus niet zonder gevolgen, noch voor de private zorginstellingen, noch voor de lokale besturen (die ook zorginstellingen kunnen beheren, denk maar aan OCMW-rusthuizen of OCMW-ziekenhuizen). Voor de private en publieke zorginstellingen betekent het dat er, met het oog op de realisatie van de doelstellingen, heel concreet moet worden samengewerkt en afgestemd met gelijkaardige organisaties die binnen dezelfde 'regio' werken, maar daarom niet binnen dezelfde 'gemeente'. Voor lokale besturen betekent het dat ze voor diverse beleidssectoren worden geconfronteerd met private actoren die telkens op andere (bovenlokaal) schalen werken: in de gezondheidssector werken organisaties sa-

men in het LOGO, in de welzijnssector werken organisaties samen in zorgregio's. Het betrekken van deze private actoren voor het uittekenen van een lokaal sociaal beleid kan dus interfereren met het gegeven dat deze private organisaties vaak heel sterk bovenlokaal actief zijn. Bovendien is het zorglandschap in Vlaanderen sterk 'gecompartmenteerd'. We spreken over 'compartimenten' in de welzijnssector, waarbij organisaties uit de verschillende domeinen (ouderenzorg, armoedebestrijding, zorg voor personen met een handicap) vaak heel weinig contact hebben met organisaties uit andere sectoren. Dit betekent dat er weinig kruisverbanden gerealiseerd worden tussen de verschillende domeinen. Organisaties in de ene sector, bijvoorbeeld de ouderenzorg, treden weinig in overleg, laat staan dat ze samenwerken, met organisaties in een andere sector, bijvoorbeeld armoedebestrijding. Deze compartimentering wordt voor een stuk in stand gehouden door de hierboven geschetste reterritorialisering. Het territorium wordt gecompartmenteerd. Organisaties in bepaalde domeinen werken samen met elkaar in bijvoorbeeld zorgregio's of lokale gezondheidsnetwerken, maar vinden weinig afstemming met organisaties in andere domeinen. Voor lokale besturen betekent dit een extra obstakel om actoren, die slechts heel sporadisch buiten de grenzen van de eigen sector treden, samen te brengen. Wil een lokaal bestuur echter een horizontaal beleid voeren, waarbij erkend wordt dat een bepaalde sociale problematiek (bijvoorbeeld armoede) ook gevolgen heeft op andere domeinen (bijvoorbeeld gezondheid, huisvesting, enzovoort), dan is het belangrijk om bij het opmaken van een lokaal sociaal beleidsplan of bij het organiseren van een dienstverlening aansluiting te vinden met private organisaties over verschillende domeinen heen. Daarmee zeggen we niet dat een lokaal bestuur per definitie zelf integraal en horizontaal werkt, want ook in lokale besturen kan de departementalisering sterk zijn.

Ten derde heeft ook de hierboven geschetste verstatelijking weerslag op de slaagkansen van een publiek-private samenwerking. De private actoren hebben geen tot zeer weinig verantwoording af te leggen aan het lokaal bestuur op het grondgebied waarvan men actief is (Verschuere & Sannen, 2006). Anderzijds stellen we vast dat private welzijnsorganisaties een aantal zeer belangrijke verantwoordingslijnen hebben, meestal naar hun klanten, naar de centrale overheid, en – in het kader van regionale samenwerking – naar andere organisaties in hun welzijnsdomein. Het ontbreekt de lokale overheid dus aan sturingsinstrumenten en sanctiemechanismen, omdat er geen financiële, noch een programmatorische, noch een verantwoordingsband bestaat tussen private actoren en lokale besturen. Het lokaal bestuur heeft weinig middelen om op een min of meer dwingende manier private actoren te betrekken bij zijn lokaal sociaal beleid (Sels & Stokx, 2005). Dit kan problematisch zijn voor de participatiegedachte zoals geformuleerd in het Decreet lokaal sociaal beleid, wanneer deze private organisaties menen dat ze belangrijker verantwoordelijkheden hebben dan het zich inschrijven in een lokaal sociaal be-

leid van een bepaalde gemeente. Het risico bestaat dat het 'commitment' van deze organisaties zich eerder richt op de klant en op de toezichhoudende (centrale) overheid en dat de verhouding met de lokale besturen voor hen niet prioritair en niet belangrijk is. Toch worden de lokale besturen ingeschakeld om, via een door-gedreven samenwerking met alle actoren, sociale doelstellingen te realiseren in het kader van het lokale sociaal beleid. In die zin heeft een lokaal bestuur ook een verantwoordingsrelatie naar de klanten van sociale dienstverlening en naar de burger in het algemeen. Voor de publieke dienstverlening in de gemeente wordt de lokale overheid verantwoordelijk gesteld door de burger, ook al wordt die dienstverlening niet altijd door de lokale overheid zelf georganiseerd. Dat zorgt ervoor dat het lokaal bestuur in een spagaat terechtkomt, omdat het wel ter verantwoording wordt geroepen door burgers maar geen directe verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van private actoren.

5. Randvoorwaarden voor versterkte bestuurskracht

Vanuit de hierboven geschetste vaststellingen is duidelijk dat het realiseren van een publiek-private samenwerking rond sociaal beleid op de lokale schaal niet evident is. Niet alle lokale besturen hebben de middelen en capaciteiten om heel intensief de private sector te engageren, en private actoren zijn wellicht niet bij voorbaat geneigd om te investeren in een specifiek lokaal sociaal beleid. Toch vraagt de decreetgever deze samenwerking, bij het ontwikkelen van beleidsplannen en bij het vormgeven van de lokale sociale dienstverlening. Er wordt met andere woorden verwacht dat het lokaal bestuur sterk regisserend en coördinerend optreedt ten aanzien van de publieke en private actoren op zijn grondgebied maar zonder dat lokale besturen daartoe de nodige hefboomen of de nodige macht hebben. In die zin wordt bestuurskracht problematisch voor het realiseren van samenwerking en voor het kunnen regisseren van een complex beleidsveld met vele private actoren. Wil men die bestuurskracht verhogen, dan zijn twee cruciale randvoorwaarden te vervullen, namelijk de aanwezigheid van stimulansen voor de private actoren om in een samenwerkingsverband te stappen en capaciteit bij lokale besturen om te coördineren.

5.1. *Stimulansen voor private actoren*

De betrokkenheid van private actoren bij het lokaal sociaal beleid is, naast de al genoemde redenen, evenmin evident omdat een lokaal bestuur dat zelf ook sociale diensten levert, door de private sector als een 'publieke concurrent' beschouwd

kan worden. De mate waarin een lokaal bestuur zelf nog dienstverlener is, zal bepalen in hoeverre de private sector bereid is om mee te stappen in het verhaal van de publiek-private samenwerking. Sels & Stokx (2005) noemen dit de problematiek van de combinatie van twee rollen van een lokaal bestuur, namelijk de regierol en de actorrol. Een lokaal bestuur is in die zin zowel speler als scheidsrechter. In veel domeinen, zoals bijvoorbeeld de kinderopvang en de ouderenzorg, levert het openbaar bestuur (vaak het OCMW) publieke dienstverlening. In de ogen van de private sector wordt de decretale roep om een sterke regierol van het lokaal bestuur dan ook met argusogen gevolgd (Sels & Stokx, 2005). Een regisseur moet als het ware boven het netwerk van dienstverleners staan en dit netwerk op een objectieve en transparante manier aansturen. Wanneer die regisseur echter zelf ook betrokken partij is in de dienstverlening, kan dit de perceptie van objectiviteit van de andere actoren aantasten.

Ten tweede kan een lokaal bestuur niet dwingend optreden tegen deze private actoren in een context waarbij vele private organisaties geen rechtstreekse verantwoordingslijn hebben naar deze lokale besturen. De grootste stimulans voor private actoren om betrokken te zijn bij het beleid van een overheid zouden financiële overwegingen kunnen zijn. Mocht een lokaal bestuur in staat zijn om zelf deze private actoren of een deel van hun werking te financieren, dan zou het lokaal bestuur ook dwingend kunnen optreden tegenover deze actoren. Dat is nu niet het geval, want de meeste private actoren worden door de Vlaamse overheid gefinancierd.

Uit het bovenstaande blijkt dus dat private actoren het lokaal bestuur als regisseur van het sociale beleidsdomein niet bij voorbaat als dusdanig legitimeren. Bij gebrek aan financiële stimulansen – die altijd krachtig zijn – moeten er dus andere stimulansen gevonden worden om de private sector actief te betrekken. Het meest voor de hand liggende mechanisme is dat sterk de nadruk komt te liggen op ‘gedeelde belangen’ en ‘gemeenschappelijke doelstellingen’, op ‘wederzijdse afhankelijkheden’, allemaal typische manieren van kijken die eigen zijn voor netwerksturing (Verhoest & Verschuere, 2006; Verschuere & Verhoest, 2007). In een netwerk werken verschillende actoren samen, op basis van gedeelde waarden en normen, om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken en een klantgerichte geïntegreerde dienstverlening te realiseren. Verder verhouden de betrokken actoren zich tot elkaar op basis van een zekere gelijkheid en gelijkwaardigheid, en zijn ze voor een stuk wederzijds afhankelijk van elkaar. Die wederzijdse afhankelijkheid uit zich in het feit dat de in het netwerk betrokken actoren elk hun eigen specialismen en verantwoordelijkheden hebben om de geformuleerde doelen te bereiken. Het lokaal bestuur, als de eindverantwoordelijke voor het sociale beleid in de gemeente, neemt dan de rol van netwerkcoördinator op. Deze rol impliceert in de eerste plaats het vertrouwen winnen van de verschillende actoren die actief zijn

op het veld van het lokale sociaal beleid. Vertrouwen groeit wanneer de verschillende actoren elkaar beter leren kennen en wanneer men het gedrag van de andere actoren kan inschatten (Lewicki & Bunker, 1996). In de rol van netwerkcoördinator zou het lokaal bestuur, als publieke actor, zich bescheiden kunnen opstellen voor wat betreft de ontwikkeling van de eigen dienstverlening. Het zou die op afstand kunnen plaatsen (verzelfstandiging) of zelfs afstoten. Het lokaal bestuur zal in elk geval moeten tonen dat het kritisch kijkt naar de eigen actorrol, maar het lokaal bestuur is tezelfdertijd ook politiek verantwoordelijk voor de mogelijke neveneffecten van het afstoten van die rol (bijvoorbeeld ongewenste sociale effecten of uitsluiting van bepaalde doelgroepen door private actoren). Een bescheiden of kritische opstelling, een vorm van verzelfstandiging van het eigen aanbod: het zijn wellicht manieren om een deel van het wantrouwen weg te nemen bij de private sector en ze kunnen wellicht helpen om de rol van het lokale bestuur als netwerkcoördinator beter te legitimeren. Het lokaal bestuur wordt dan immers iets minder zelf speler, waardoor het sterker vertrouwd wordt als scheidsrechter. De sociale dienstverlening van het lokale bestuur wordt dan slechts uitgebouwd wanneer de private sector om één of andere reden zelf geen dienstverlening kan of wil uitbouwen maar deze dienstverlening wel noodzakelijk is vanuit het standpunt van het publieke belang. In die zin zijn publieke en private sector elkanders complement of supplement voor wat sociale dienstverlening betreft (Najam, 2000; Young, 2000).

We vertrekken echter niet van een wit blad. De realiteit in vele lokale besturen is nu eenmaal dat zowel publieke als private actoren dezelfde diensten aanbieden. Een voorbeeld is de ouderenzorg, waarbij in dezelfde gemeente zowel rusthuizen zijn die beheerd worden door het OCMW (publiek) als rusthuizen die beheerd worden door een private actor. In een dergelijke situatie zouden lokale besturen protocollen kunnen afsluiten met organisaties in de private sector. Deze mogelijkheid wordt ook door het Decreet lokaal sociaal beleid voorzien. In protocollen spreekt men af welke actor welke dienstverlening voor zijn rekening neemt, zodat overlap in dienstverlening vermeden wordt. Ook dit kan het vertrouwen tussen partners in een netwerk verhogen, omdat in protocollen heel duidelijk de taken en verantwoordelijkheden van de partners worden afgesproken. Het contractuele karakter van protocollen past bij het netwerkdenken en de cultuur die bij netwerken hoort.

Naast het verhogen van onderling vertrouwen tussen de actoren, cruciaal voor een goed functionerend netwerk, moet betrokkenheid bij het netwerk ook lonen voor de betrokken actoren. Vanuit zijn rol als netwerkmanager ontwikkelt het lokaal bestuur dan ook best een strategie die het gedeelde belang van de verschillende netwerkactoren moet verhogen. Een belangrijk vehikel is het sociaal huis. Via de informatie- en loketfunctie van het sociaal huis kunnen burgers verwezen worden naar de dienstverlening van de private actor. Op die manier wordt de private sector

zichtbaarder en toegankelijker voor de burger, omdat deze via de éénloketfunctie van het sociaal huis met de volledige waaier aan sociale dienstverlening in contact kan komen. Ook door samen te werken op beleidsniveau liggen er kansen voor de private sector. Via de actieve deelname aan de ontwikkeling van het lokaal sociaal beleidsplan kan de private sector een radarfunctie uitoefenen, door het informeren van het lokaal bestuur over prangende sociale problemen. Op die manier kan de private sector voor een stuk wegen op het lokaal sociaal beleid en het helpen vormgeven ervan. Vaak is de private sector daar uitstekend toe geplaatst, vanuit zijn nauwe contacten met de doelgroepen van het lokaal sociaal beleid die hij opbouwt door het leveren van specialistische dienstverlening.

Al deze strategische overwegingen over het functioneren van netwerken roepen echter ook de vraag op of de Vlaamse overheid deze netwerken en de rol van de lokale besturen niet sterker kan ondersteunen door incentives of vormen van regelgeving, waardoor private actoren meer belang krijgen bij participatie in lokale netwerken. De transfer van centrale financiële middelen naar de gemeenten die dan zelf autonomer over de besteding kunnen beslissen (de volledige decentralisatie), zoals dat op het vlak van het lokale jeugdwerk is gebeurd, is omwille van de historische en ideologische achtergrond en gevoeligheden ongetwijfeld nog niet voor morgen. Er zijn echter zachtere tussenvormen denkbaar die zowel de kracht van de netwerken als de kracht van regie kunnen versterken.

5.2. *Capaciteit van lokale besturen*

Een coördinerende rol van het lokaal bestuur vraagt in de eerste plaats om een interne afstemming bij het lokaal bestuur, omdat er per gemeente twee lokale besturen actief zijn op het veld van het lokaal sociaal beleid (gemeentebestuur en OCMW). Uit de hierboven reeds geciteerde HIVA-studie leren we dat in 40% van de Vlaamse lokale besturen de coördinerende rol door gemeentebestuur en OCMW samen wordt opgenomen. Dit roept natuurlijk vragen op over de interne verdeling en de doelmatigheid van deze dubbele coördinatie. In 23% van de gemeenten is het OCMW alleen verantwoordelijk voor de coördinerende rol in het lokaal sociaal beleid. In 27% van de gemeenten gebeurt de coördinatie afwisselend door gemeentebestuur of OCMW. In de meerderheid van de Vlaamse gemeenten wordt dus wel degelijk nagedacht over hoe, en door wie, de coördinerende rol van het lokaal bestuur wordt opgenomen. In slechts 21% van de gemeenten is in het lokaal sociaal beleidsplan niet duidelijk omschreven hoe de coördinerende rol van het lokaal bestuur vorm krijgt (Sannen & Van Regenmortel, 2009). Het valt op dat vooral het OCMW een grote coördinerende rol wordt toebedeeld. Dit mag eigenlijk niet verbazen, gelet op het feit dat de OCMW's – als openbaar bestuur met een heel specifieke rol in het welzijns-

beleid – middenin het veld van het lokaal sociaal beleid opereren. OCMW's zijn bij uitstek de lokale actoren die het thema van het sociaal beleid kennen en die reeds lange tijd contacten onderhouden met de andere lokale actoren. Bovendien is bij de OCMW's reeds lange tijd geleden de trend naar professionalisering van het beleid en bestuur ingezet. Zij waren de eerste besturen die verplicht met een nieuwe kostenanalytische boekhouding moesten werken (de nieuwe OCMW-boekhouding), en de traditie van planmatig werken werd reeds in de jaren 1990 ingezet met onder andere het Sociaal Impulsfonds (SIF), waarbij lokale besturen in samenwerking met private actoren plannen moesten ontwikkelen om kansarmoede en achterstand aan te pakken. Bovendien werken heel wat OCMW's in moeilijke (financiële) omstandigheden, omdat ze voor hun middelen afhankelijk zijn van andere overheden, zoals dotaties van het gemeentebestuur. Dit dwingt de OCMW's als het ware om heel rationeel en efficiënt met de beperkte middelen om te springen.

Een coördinerende rol voor lokale besturen in een netwerkachtige context vraagt natuurlijk ook specifieke capaciteiten en vaardigheden van deze lokale besturen. Het opnemen van de coördinatie van een netwerk van actoren vereist immers andere vaardigheden dan het louter uitvoeren van beleid. Sels (2007, zie ook Sels & Stokx, 2005) haalt een aantal elementen aan die het opnemen van een coördinerende rol door het lokaal bestuur kunnen faciliteren. Hij situeert deze termen onder de noemer 'bestuurskracht'. Om de coördinatie rol te kunnen opnemen is het in de eerste plaats belangrijk dat een lokaal bestuur de nodige kennis en informatie verzamelt en bundelt over het domein van het lokaal sociaal beleid en over de aanbieders van dienstverlening in dat domein. Daarnaast moet een lokaal bestuur in staat zijn om regelmatig overleg te organiseren met de betrokken actoren en om deze actoren aan te sporen om actief te participeren bij de beleidsvorming. Ten derde is coördinatie pas zinvol als het lokaal bestuur over een visie beschikt op de lange termijn over waar men met het lokaal sociaal beleid naartoe wil. Dit alles vraagt natuurlijk om de nodige investeringen in personeel. In het lokaal bestuur is er daarom nood aan mensen die het beleidsdomein inhoudelijk kennen en die bovendien de vaardigheden hebben om het netwerk ook organisatorisch aan te sturen. Het kunnen beheren van netwerken, het kunnen begeleiden van processen en procesveranderingen, het kunnen plannen en ontwikkelen van een visie zijn daarbij cruciaal (Sels, 2007). We moeten ook het belang onderstrepen van een voldoende politiek draagvlak voor het opnemen van de coördinatie rol. De verantwoordelijke politici moeten deze rol van het lokaal bestuur erkennen en er zich ook naar gedragen. Dit is vooral belangrijk met betrekking tot het dilemma tussen een coördinerende en een uitvoerende rol in het lokaal sociaal beleid. Politici moeten bereid zijn om niet te veel nadruk te leggen op de uitvoerende verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur en moeten kunnen omgaan met het feit dat ze vaak ook betrokken partij zijn bij private organisaties (via een bestuursmandaat bijvoorbeeld).

Een belangrijk punt met betrekking tot de coördinatiecapaciteit van lokale besturen is echter dat hét lokaal sociaal beleid niet bestaat, wat we hierboven reeds herhaaldelijk aanstipten. Het feit dat er grote verschillen zijn tussen lokale besturen voor wat betreft hun schaal (grote versus kleine gemeenten), de aanwezigheid van private actoren op het grondgebied (veel versus weinig), en wat betreft de politieke situatie (proactief versus terughoudend sociaal beleid) zal een weerslag hebben op de capaciteit van lokale besturen om hun rol als netwerkcoördinator te vervullen. Veel van de hierboven opgesomde randvoorwaarden, die terug te brengen zijn op het hebben van politiek en administratief personeel bij lokale besturen, vereisen een bepaalde omvang van de gemeente. Kleine gemeenten zullen waarschijnlijk moeilijkheden hebben om voldoende personeel te vinden dat zowel inhoudelijk (kennis van het veld van het lokaal sociaal beleid) als organisatorisch (het kunnen beheren en aansturen van netwerken) opgeleid is om de coördinatierol op te nemen. Grotere gemeenten zullen misschien wel voldoende personele capaciteit hebben, maar daar kan dan het probleem zijn dat het heel moeilijk wordt om het overzicht te bewaren in het veld van het lokaal sociaal beleid, wegens het groot aantal private actoren. Het komt er met andere woorden op aan om, gegeven de aanwezige capaciteiten in het lokaal bestuur en gegeven de omvang van het veld van private actoren, als lokaal bestuur een coördinatie regime te installeren dat toegespitst is op maat van het betrokken lokaal bestuur. Het feit dat de coördinatierol in het Decreet lokaal sociaal beleid niet gespecificeerd is biedt daartoe de mogelijkheid. Maar hoewel de lokale besturen de nood aan meer coördinatie ten aanzien van de private sector voelen, hebben ze uiteindelijk weinig greep op deze actoren (cf. *supra*). Daarom zou de decreetgever wel een aantal instrumenten kunnen aanreiken aan lokale besturen, die het hen mogelijk moeten maken om de coördinatierol bestuurskrachtiger uit te bouwen. In die zin is het decreet, wat betreft deze coördinatierol, nu misschien wel te veel een lege doos. Er kan daarbij gedacht worden aan meldingsplicht of adviesrecht aan het lokaal bestuur bij de opstart van nieuwe private initiatieven. De Vlaamse overheid zou ook via specifieke sectorale regelgeving (bijvoorbeeld in ouderenzorg, opbouwwerk, armoedebestrijding, enzovoort) de coördinatievereisten van lokale besturen verder vorm kunnen geven (Verschuere, 2005).

6. Besluit: publiek-private samenwerking en bestuurskracht

Bestuurskracht van lokale besturen was gedurende een lange tijd niet problematisch. Het kwam er op neer dat lokale besturen zelf dienstverlening uitbouwden waar dat nodig was. Vandaag moet het begrip bestuurskracht herdefinieerd

worden. De sociale problematiek is immers complexer geworden, met tal van nieuwe uitdagingen zoals de vergrijzing en de verkleuring van de maatschappij. Bovendien staat het lokaal bestuur al lang niet meer alleen met het aanbieden van dienstverlening. Reeds lange tijd is er in Vlaanderen een zeer grote non-profitsector die zich gespecialiseerd heeft in het aanbieden van sociale dienstverlening op een aantal meer traditionele domeinen, zoals de ouderenzorg, de gezondheidszorg en de zorg voor personen met een handicap. Met de komst van nieuwere sociale problemen zien we ook in die domeinen een groei van private initiatieven die zich bekommeren om deze nieuwe uitdagingen. Het is in deze context dat we het Decreet lokaal sociaal beleid en de vraag naar intensere publiek-private samenwerking moeten situeren. Bestuurskracht kan dan gedefinieerd worden als de mate waarin een lokaal bestuur in staat is om deze samenwerking te realiseren, teneinde een kwalitatiever lokaal sociaal beleid te ontwikkelen dat gekenmerkt wordt door een breed en integraal lokaal sociaal beleidsplan en een geïntegreerde en toegankelijke sociale dienstverlening. Dat dit niet altijd even gemakkelijk is, hebben we in deze bijdrage proberen aan te tonen. Een aantal ontwikkelingen en praktijken in het Vlaamse welzijnsbeleid kan de wil van private actoren om betrokken te worden en de capaciteit van lokale besturen om deze samenwerking te realiseren, bemoeilijken. Een mogelijke oplossing kan liggen in een gedegen netwerkmanagement. Om succesvol te zijn moet netwerkmanagement kunnen garanderen dat de private actoren zich aangespoord voelen om actief deel uit te maken van het netwerk en moet een lokaal bestuur de capaciteit hebben om een dergelijk netwerk te coördineren en te registreren. Capaciteit om netwerken te coördineren vraagt een andersoortig politiek en administratief personeel, dat zowel inhoudelijk als organisatorisch vaardig is om het netwerk van het lokaal sociaal beleid aan te sturen. De kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen zeer lokaalspecifiek is. De sociale omgeving verschilt van gemeente tot gemeente. Dit betekent dat het invullen van de netwerkcoördinatie door een lokaal bestuur wellicht ook zal verschillen van gemeente tot gemeente. Het Decreet lokaal sociaal beleid, dat zeer vaag blijft omtrent de concrete invulling van die coördinatie, biedt mogelijkheden tot lokaal maatwerk. Anderzijds, en in een meer pessimistische lezing, kan deze vage definitie van de coördinatie gelezen worden als een lege doos, omdat het de lokale besturen aan hefboomen ontbreekt om een publiek-private samenwerking te realiseren in het lokaal sociaal beleid. Niettemin toont de recente HIVA-studie van Sannen en Van Regenmortel aan dat lokale besturen wel degelijk een inspanning doen om deze samenwerking te realiseren. Heel wat gemeenten proberen de private actoren te betrekken bij de opmaak van het lokaal sociaal beleidsplan en bij de vormgeving van het sociaal huis. We zien echter wel sectorale verschillen. In de sector van de sociale huisvesting lukt de samenwerking bijvoorbeeld beter dan in de sector van de armoedebestrijding.

Deze sectorale verschillen vinden hun oorsprong in het al dan niet aanwezig zijn van hefboomen (bijvoorbeeld verantwoordingslijnen tussen private sector en lokaal bestuur) voor het lokaal bestuur om samen te werken met private actoren. In die zin zou de Vlaamse overheid, via sectorale regelgeving, meer dergelijke hefboomen kunnen aanbieden aan lokale besturen, zodat de letter van het decreet dat publiek-private samenwerking voorschrijft geen dode letter blijkt te zijn. Bestuurskracht van lokale besturen is niet alleen een verantwoordelijkheid van de lokale besturen.

Noten

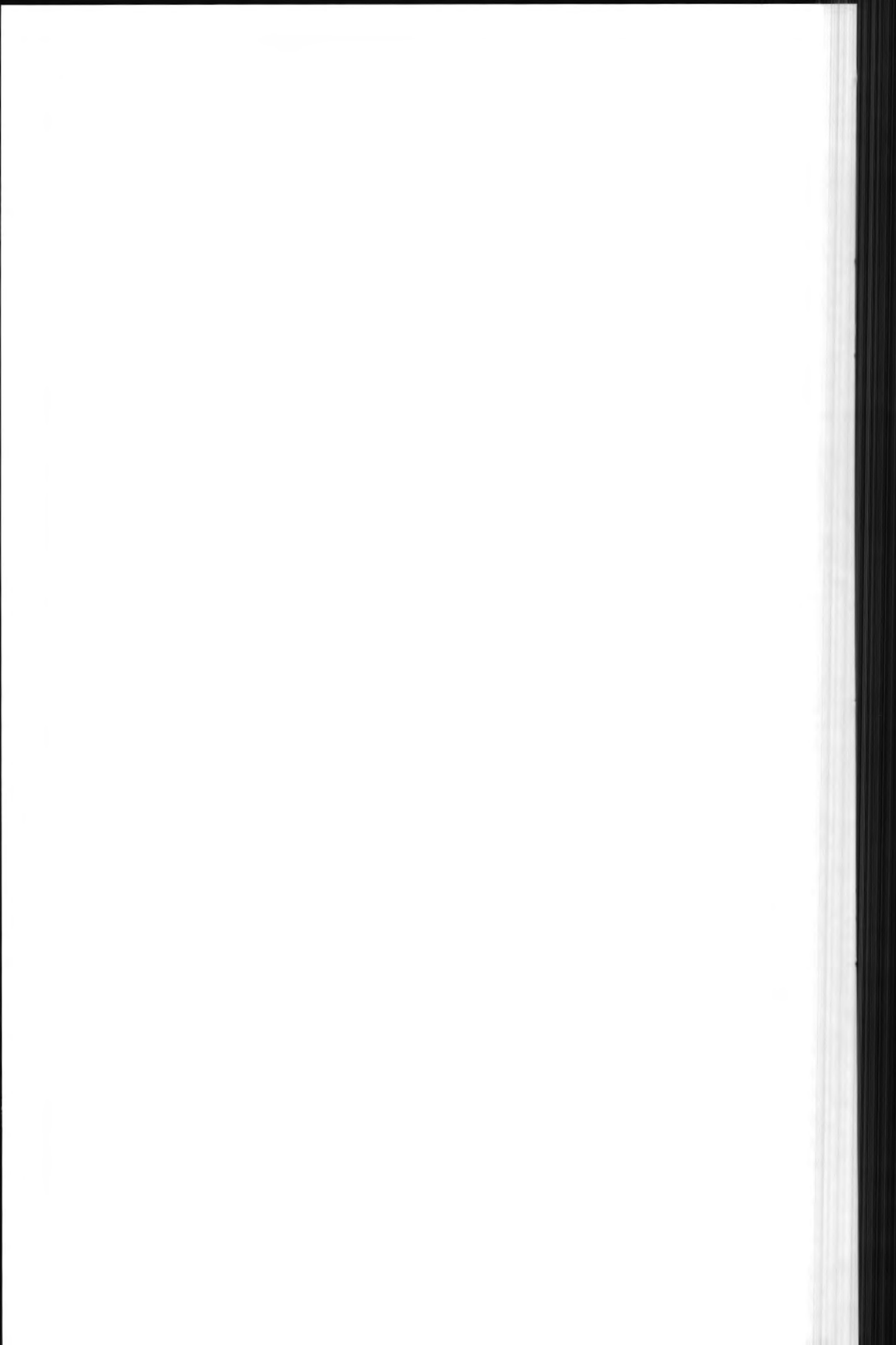
1. In Nederlandse gemeenten maakt de publieke sociale dienstverlening integraal deel uit van de gemeentelijke organisatie. In België is om historische en ideologische redenen gekozen voor een aparte structuur met een eigen rechtspersoonlijkheid maar zeer nauw verbonden met de gemeentebesturen: de OCMW's of Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. De OCMW's zorgen voor het leefloon (minima) en voor een hele waaier van individuele en collectieve diensten. De gemeenten hebben meestal ook een sociale dienst maar met beperktere taken van dienstverlening voor bijvoorbeeld huisvesting, pensioenen... De relatie tussen gemeenten en OCMW's is al van oudsher een punt van politieke discussie en geregeld duiken debatten op over de hervorming van deze relatie.
2. Ook met de federale overheid hebben private actoren vaak nog banden, bijvoorbeeld omdat de federale overheid in het kader van de sociale zekerheid kosten terugbetaalt of prijzen bepaalt voor de opnames in ziekenhuizen. Omwille van de vereenvoudiging focussen we in deze bijdrage op de relatie met de Vlaamse overheid.
3. Hoger Instituut voor de Arbeid (KU Leuven).

Bibliografie

- Bouckaert, G., Maes, R., Verhoest, K., & Verschuere, B. (2002). *Naar een optimale relatie tussen gemeente en OCMW – Lokaal sociaal beleid in Vlaanderen*. Onderzoeksrapport, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Brussel, Instituut voor de Overheid, Leuven.
- Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid (B.S. 12 mei 2004).

- Decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen (B.S. 6 juni 2003)C:\Documents and Settings\hvliefte\Local Settings\Temporary Internet Files\decr230503.htm – P8_178.
- De Rynck, F. (1995). *Streekontwikkeling in Vlaanderen. Bestuurskundig bekeken*. Leuven: Acco.
- Lewicki, R., & Bunker, B. (1996). Developing and Maintaining Trust in Work Relationships. In R. Kramer, & T. Tyler (Eds.), *Trust in Organizations*. London: Sage.
- Najam (2000). The Four C's of Third Sector-Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity and Co-optation. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4), 375-397.
- Notredame, L. (1989). Ontwikkelingen in de Belgische zorgverlening. De territorialiseringstheorie. *Tijdschrift voor Sociologie*, 2, 247-279.
- Quaethoven, P. (1986). *De regionalisering van de gezondheidszorg*. Leuven: Acco.
- Salamon, L. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Sannen, L., & Van Regenmortel, T. (2009). *Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep. Beleidsplananalyse 2008-2014*. Leuven: HIVA.
- Sels, P., & Stokx, R. (2005). Lokaal Sociaal Beleid in de praktijk. Zal de olifant meer dan een muis baren? *Burger, Bestuur & Beleid*, 2 (1), 52-56.
- Sels, P. (2007). Regie en coördinatie door lokale besturen. In S. Van Garsse (Ed.), *Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak*. Brussel: Politeia – VVSG.
- Vancoppenolle, D., & Verschuere, B. (2009). *Exploring the Boundaries of Transparency and Public Accountability in Failing Governance Regimes: The Case of Child Care in Flanders. Fifth Transatlantic Dialogue (EGPA – ASPA)*. Washington DC, June.
- Verhoest, K., & Verschuere, B. (2006). Verzelfstandiging in het gemeentedecreet: over 'bouwstenen' en 'cement'. In G. Bouckaert, A. Hondeghem, R. Janvier, F. De Rynck, P. Burssens, & E. Wayenberg (Eds.), *Lokale besturen intra- en interbestuurlijk doorgevoerd. Jaarboek SBOV 2005*. Brugge: die Keure.
- Verschuere, B., & Verhoest, K. (2002). Een nieuw model voor de organisatie van het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 7 (3), 26-44.
- Verschuere, B. (2005). Het Decreet lokaal sociaal beleid: situering en analyse. *Burger, Bestuur & Beleid*, 2 (1), 3-21.
- Verschuere, B., & Sannen, L. (2005). Kansarmoede op lokaal niveau: toetssteen voor een geslaagd lokaal sociaal beleid? In J. Vrancken, K. De Boyser, & D. Dierckx, *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2005*. Leuven: Acco.
- Verschuere, B., & Verhoest, K. (2007). Verzelfstandiging en het provinciedecreet. In H. Reynaert, F. Schram, T. Valcke, & E. Wayenberg (Eds.), *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge: VandenBroele.

- Verschuere, B., & Vancoppenolle, D. (2008). *The Involvement of the Non-profit Sector in Flemish Child Care and Elderly Care: A Comparative Exploration of its Share in Service Delivery at the Local Level*, EGPA, Rotterdam, September.
- Vogels, M. (2006). *Het welzijnsbeleid in Vlaanderen*. LannooCampus.
- Young, D. (2000). Alternative Models of Government-nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. In *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.



DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

ESSAY:
De Unie voor de Middellandse Zee:
enige kans van slagen?
Bilal Benyaich 377

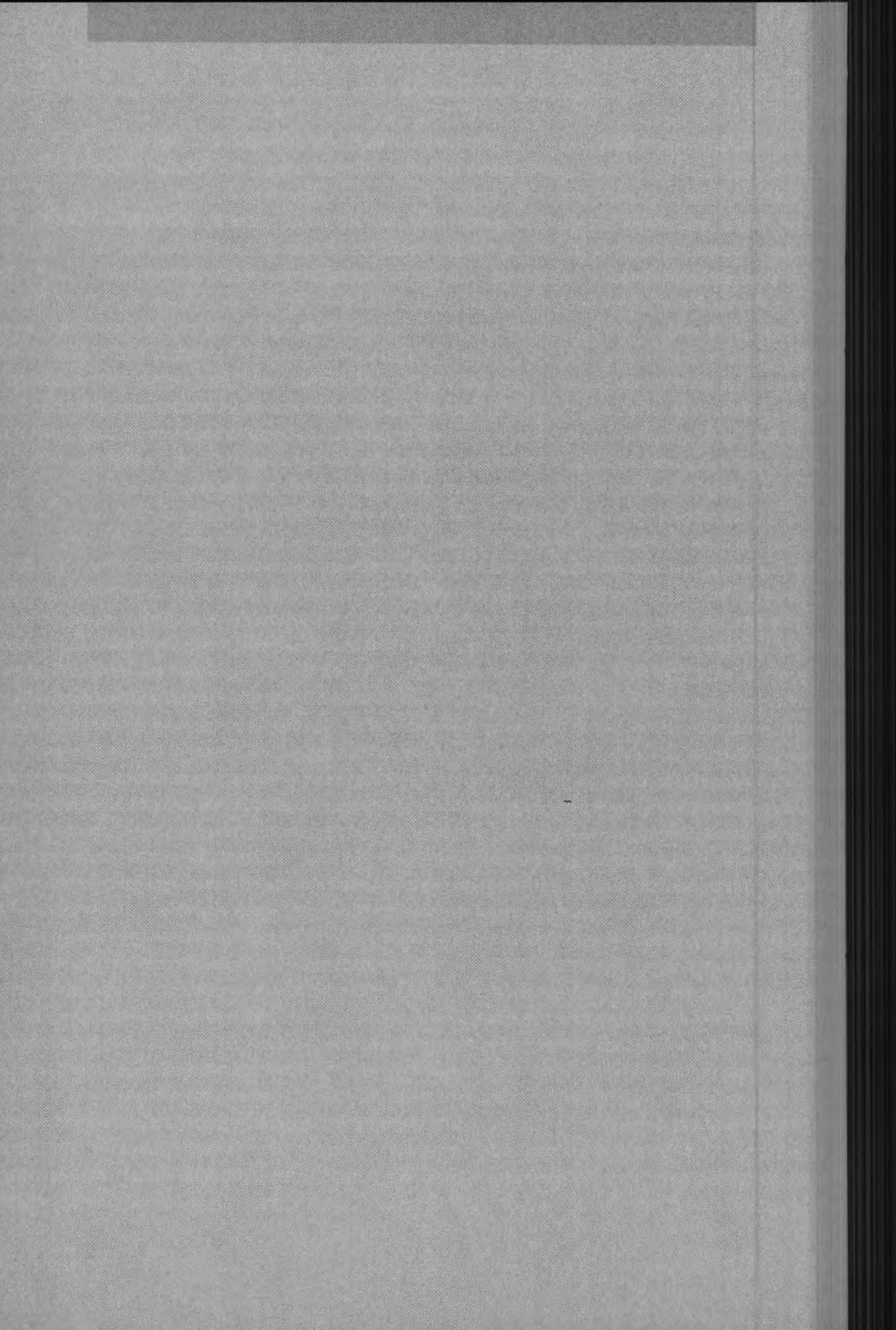
SYMPOSIUM:
ICT en ontwikkeling. Opinies over de
digitale noord-zuidkloof 393

Veva Leye, Leo Van
Audenhove, Dorien Baelden,
Ilse Mariën, Caroline Figuères,
Hilde Eugelink en Riet Nigten

BOEKBESPREKING:
Apartheid en postapartheid
herbekeken: 'nieuwe'
Stellenbosch wijn? 411

Anne Walraet

AUTEURSINFO 425



De Unie voor de Middellandse Zee: enige kans van slagen?

Bilal Benyaich

It is my belief that in this global age a Union of our size, with our interests, history and values, has an obligation to assume its share of responsibilities (...). We could, in theory, walk away from these responsibilities – but we could not escape the consequences of doing so (...). The question, therefore, is not *whether* we play a global role, but *how* we play that role.

JAVIER SOLANA (2002, p. 3)

1. Inleiding: de zoektocht naar een partnerschap

Op 13 juli 2008 werd een 'nieuwe' Unie voor de Middellandse Zee (UMZ) boven de doopvont gehouden, ofschoon Euromediterrane relaties sinds 1995 binnen het kader van het Euromediterraan Partnerschap (Barcelonaproces) worden onderhouden. Het geesteskind van EU-voorzitter Frankrijk moest het slabakkende Barcelonaproces nieuw leven inblazen en de Franse *grandeur* op de internationale scène vergroten. Zal deze 'nieuwe' samenwerking aan de zuidzijde van de Europese Unie in de toekomst een belangrijke rol spelen, of heeft zij feitelijk geen kans van slagen?

Het belang van de mediterrane landen, en *in extenso* alle Arabische landen, spruit voort uit de geografische nabijheid en de zoektocht naar een stabiel nabuurschap. Hierbij primeert sinds 1995 de drang naar een 'interregionaal' vrijhandelsregime met de mediterrane landen. Het uitblijven van regionalisering in de

Arabische wereld heeft de EU er niet van weerhouden om een partnerschap gebaseerd op vrijhandel vorm te geven, maar dan enkel met de Arabische oeverstaten van de Middellandse Zee. De laatste jaren echter zijn de prioriteiten uitgebreid. De huidige en toekomstige uitdagingen zijn immers op zowat alle vlakken groot. De gerevitaliseerde multilaterale samenwerking moet het hoofd bieden aan de uitdagingen van de 21e eeuw voor Europa en zijn zuidelijke burens: de demografische evoluties en migratie, politieke malaises en de opkomst van de politieke islam, economische vooruitgang, stabiele energievoorzieningen, ecologische degradaties en verwoestijning, maritieme veiligheid en de resolutie van het Israëliisch-Palestijns conflict.

In wat volgt zal ik eerst stilstaan bij het Barcelonaproces en de hoofdredenen van zijn mislukking: de fragiliteit van het vredesproces van Oslo. Nadien zal de genese van de UMZ en de relevantie hiervan voor beide oevers van de Mid-

dellandse Zee, onder de loep genomen worden. We zullen ook stilstaan bij het institutionele en procedurele raamwerk, gevolgd door een analyse van de plaats die conflictresolutie krijgt in de UMZ, geïllustreerd met de recente oorlog in Gaza. De ontkoppeling met het Israëlijsch-Palestijns conflict zal onmogelijk blijken. Deze duiding zal toelaten om de slaagkansen van de UMZ beter te kunnen inschatten.

2. De genese van het Euromediterrane raamwerk

2.1. *De faling van een regionale Arabische strategie*

Sinds begin jaren negentig is er een geografische polarisatie, die de vorm aangenomen heeft van regionale organen. Regionalisering is een politiek-economisch antwoord op de uitdagingen die het mondialiseringsproces biedt aan de Westfaalse (natie))statenorde. De Europese Unie is de oudste van deze regionale constructies, maar ook in Zuid-Oost Azië (Asean) en Noord-Amerika (Nafta) hebben zulke organen het licht gezien. De verwachting begin jaren negentig dat ook de Arabische landen zich op economisch vlak in een sterker regionaal orgaan zouden organiseren kwam echter niet uit. De Arabische Liga, die sinds 1945 dienstdoet als intergouvernementele rondetafel, is er nooit in geslaagd om het pan-Arabische politieke en economische ideaal te verwezenlijken. De landen van de Maghreb poogden in 1989 dan maar een douane-unie op

te richten, de Unie van de Arabische Maghreb. Echter dit interessant experiment zou botsen op de verschillende economische structuren en politieke prerogatieven van de desbetreffende landen. Marokko en Tunesië bij wijze van voorbeeld hadden de structurele aanpassingsprogramma's van het IMF vervolledigd, tegenover een Algerije dat nog in volle transitiefase zat. Bovendien lag Marokko, dat de Westelijke Sahara sinds de Spaanse terugtrekking uit dat gebied in 1975 controleert, overhoop met Algerije dat de independentisten van Polisario bleef steunen.

Hoewel de Arabische landen een coherente culturele ruimte vormen, is de integratie op economisch en politiek vlak tijdens en na de Koude Oorlog dus nooit echt van de grond gekomen. Tijdens de jaren negentig bedroeg de intra-Arabische handel niet meer dan 5 à 6 procent. Vandaag bedraagt de intra-Arabische handel 12 procent en dit is vergeleken met andere gebieden in de wereld nog steeds opvallend laag (Khader, 2008, 181). De politieke integratie doet het niet veel beter. Het enige politieke regionale succes is het feit dat de Arabische Liga meermaals (maar niet altijd) met één stem sprak als het over Israël ging. Maar verder dan het declaratoire is men nooit geraakt (Schulz & Schulz, 2005, 1989-1991). Het uitblijven van een Arabische regionaliseringsdynamiek ondermijnt de positie van de Arabische staten, daar een regionale paraplu bescherming kan bieden tegen globaliseringsgolven door de integratie in de wereldeconomie op gecontroleerde wijze te bewerkstelligen.

2.2. *Het primaat van de handelsbetrekkingen*

Het einde van de Koude Oorlog zou een katalyserend effect hebben op de denk-oefeningen omtrent multilaterale samenwerking tussen de beide oevers van de Middellandse Zee. De periode daarvoor getuigde niet van een gestructureerde samenwerking tussen de mediterrane landen. Het Gerenoveerd Midderraan Partnerschap (GMP, 1972-1992) trachtte de associatieakkoorden van na de dekolonisatiegolf op elkaar af te stemmen. De Europese Gemeenschap (EG) raakte echter niet verder dan de commerciële drempel en een verhoging van de hulp. Dit was eveneens het geval voor de *Redirected Mediterranean Policy* (RMP), die even het licht zag in 1992 (Biscop, 2003, 26). Zowel de GMP als de RMP zouden weinig verhelpen aan het politieke en (voor de mediterrane landen) economische deficit dat resulteerde uit de associatieakkoorden.

Door het uitblijven van economische en politieke regionalisering in de Arabische wereld en door de inconsistentie en eenzijdigheid van de RMP en de GMP, zouden er vanuit de EG verschillende voorstellen tot verbetering de revue passeren: de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in de Middellandse Zee, de '5 + 5', het Midderraan Forum en de Mediterrane Raad. Op het Midderraan Forum na, dat nog steeds dienst doet als beleidsvoorbereidend orgaan, werden drie van de vier voorstellen door interne onenigheden aan beide zijden van de Middellandse Zee nooit (helemaal) geoperationaliseerd (Khader, 1999, 422; Aliboni, 1999, 88-89).

In 1993 werd het grootste obstakel voor een Euromidderraan, multilateraal raamwerk opgeheven, en werd de weg gebaad voor het zogeheten Euromidderraan Partnerschap. Immers, begin jaren negentig ging Israël binnen het proces van Madrid, onder auspiciën van de VS en de Sovjet-Unie, de dialoog aan met zijn Arabische burens. Parallel hiermee ging het in het geheim onder bemiddeling van Noorwegen rechtstreeks gesprekken aan met de PLO. Deze processen resulteerden in een *détente* en de start van een vredesproces: het Osloproces.

2.3. *Euforie leidt tot de geest van Barcelona*

De nieuwe wind die zich meester maakte over beide oevers van de Middellandse Zee, naar aanleiding van het vredesakkoord van Oslo, werd – op enkele kritische stemmen na – in de hele wereld op euforie en opluchting onthaald. Een vredesproces tussen Israël en de Palestijnen was de *conditio sine qua non* voor een multilateraal partnerschap met alle landen die grenzen aan de Middellandse Zee. Vooral Frankrijk, Spanje en Italië zagen zo de mogelijkheid in beeld komen om met de Arabische mediterrane buurlanden samen te werken rond economie, migratie, veiligheid en andere hete hangijzers. Zij waren grote pleitbezorgers om dit te verwezenlijken binnen een breder en integraal partnerschap. Dat ook Jordanië de uitnodiging kreeg om deel uit te maken van het partnerschap – als land dat niet grenst aan de Middellandse Zee – onderstreept het belang dat de EU hechtte aan de normalisering van de betrekkingen van de Joodse staat met zijn

Arabische burens. Dat de weg naar Barcelona door Jeruzalem loopt is met andere woorden ontegensprekelijk.

Bovendien waren er ook gunstige intra-Europese ontwikkelingen. De ondertekening van het Verdrag van Maastricht, en de mutatie van de Europese Politieke Samenwerking in het meer geïntegreerde Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, betekende een stap voorwaarts in de creatie van een 'politiek Europa'. De nieuwbakken Europese Unie (EU) had de ambitie om uit de schaduw van de VS te treden en een relevante internationale actor te worden. Dat de EU de vraag van de VS om als volwaardig lid te worden opgenomen binnen het Barcelona-proces van de hand wees, getuigt van deze ambitie. De EU was vastberaden om in dit gebied van vitaal strategisch belang een grotere en meer autonome rol te spelen.

De stichtingsconferentie van het Barcelona-proces vond plaats op 27 en 28 oktober 1995. Naast de Europese ministers van Buitenlandse zaken waren hun ambtsgenoten uit Algerije, Cyprus, Egypte, de PLO namens de Palestijnse Autoriteit, Israël, Jordanië, Libanon, Malta, Marokko, Syrië, Tunesië en Turkije van de partij. De Arabische Liga, de Unie van de Arabische Maghreb en Mauritië mochten plaatsnemen als waarnemers. Libië werd uitgesloten als gevolg van resolutie 731 van de Veiligheidsraad betreffende zijn verantwoordelijkheid in de Lockerbie-aanslagen.

2.4. *De kritiek op het partnerschap*

Het Euromediterraan Partnerschap bestaat uit drie luiken. Het eerste luik betreft het

politiek en veiligheidspartnerschap. Dit is erop gericht om "een ruimte van vrede en stabiliteit te creëren, gebaseerd op mensenrechten en democratie". Deze doelstellingen worden nagestreefd door de institutionalisering van een multilaterale en bilaterale dialoog. Het tweede luik was "To create an area of shared prosperity through the progressive establishment of free trade between the EU and its Mediterranean partners and amongst the partners themselves". Richtdatum voor het tot stand brengen van deze vrijhandelszone, de hoofddoelstelling van het partnerschap, was 2010. Ten slotte was het derde luik een cultureel en sociaal partnerschap, dat de focus legde op de interculturele dialoog, wederzijdse verstandhouding tussen de volkeren van de regio en de ontwikkeling van vrije en bloeiende burgersamenlevingen (Barcelonaverklaring, 1995).

Er was ook kritiek. Farrell, Hettne en Van Langenhove (2005, p. 197) stellen terecht vast dat dit initiatief gecreëerd werd om de relaties tussen Europa enerzijds en het Midden-Oosten en Noord-Afrika anderzijds te transformeren door een deel van de Arabische landen te dopen en te integreren als 'mediterrane' landen binnen een Europees raamwerk. Zo werd de Arabische wereld verdeeld in 'mediterraan' en 'niet-mediterraan'. De mediterrane 'regio' heeft echter geen formele existentie en is dus als sociaal construct geschapen ten bate van de Europese belangen. *Dependencia*-theoreticus Samir Amin (2005, 87) wees op "the exclusive logic of globalized neoliberalism", waarbij de EU binnen deze nieuwe 'regio' de kern zal zijn die de geïstitutionaliseerde periferie onder zijn controle heeft.

Twee andere hiermee samenhangende visies zijn het vermelden waard. Enerzijds is er het 'neoliberaal regionalisme' van Hettne (2005), dat in essentie niet verschilt van het geglobaliseerde neoliberalisme van Amin. Hettne ziet het als de springplank naar een globaal neoliberalisme. Anderzijds stellen Schimmelfennig en Hanno (2007, 14) dat het Euromediterraan Partnerschap voldoende financiële, juridische en economische prikkels bevat die een hefboomeffect kunnen genereren ter verandering van het sociaaleconomische en politieke weefsel van de mediterrane oeverstaten. Maar dat gebeurt wel op een manier die de belangen van de EU behartigt; een *positive sum game* dus.

2.5. *Ontsporing Osloproces ondermijnt de Barcelonaconsensus*

Het veiligheidsdilemma tussen Israël en respectievelijk Syrië, Libanon en de Palestijnse Autoriteit werd door het vredesproces wat ontdooid, maar zeker niet tenietgedaan. De moord op Yitzak Rabin door een joodse kolonist en het groeiende militantisme van Hamas deden Israël in 1996 afglijden naar een verkiezingsoverwinning van het reactionaire *Likud* van Benyamin Netanyahu. Het complete wantrouwen was weer helemaal terug van weggeweest.

De oorlog tegen Libanon in de zomer van 1996 (Operatie *Grapes of Wrath*) en de bloedige inval van het Israëlische leger in de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook brachten het vredesproces tot stilstand. Syrië en Libanon agendeerden het escalerende Israëlisch-Palestijns conflict

op de eerstvolgende politieke Euromediterrane top. Zeer tegen de zin van de Arabische landen die zich achter de Syrisch-Libanese agendering schaarde, deed het toenmalige Nederlandse voorzitterschap er alles aan om de escalatie in het Nabije Oosten buiten het Barcelona proces te houden. Dit stootte Frankrijk tegen de borst, omdat het de Arabische landen zou aliëneren van het Barcelona proces. Het brutale en buitenproportionele optreden van de regering Netanyahu in de bezette gebieden en de daaruit resulterende impasse van het politiek partnerschap zouden haarfijn aantonen dat de afscheiding van het proces van Barcelona en dat van Oslo onmogelijk is in de feiten.

Betekent dit dat we toen al konden spreken van een faliekante mislukking van het politiek partnerschap? In zekere zin wel: het politiek partnerschap was een maat voor niets zonder de hete politiek-militaire hangijzers in de regio erin te bespreken (Israël-Palestina, Cyprus, Westelijke Sahara). De Vasconcelos (2001, 37) en Biscop (2003, 40-41) wijzen ons echter wijselijk op het feit dat Libanon, Syrië en Israël ondanks dit alles aan boord zijn gebleven. Deze realiteit zien zij als een *confidence and security building measure* op zich: het Euromediterraan Partnerschap bood immers het enige multilaterale raamwerk waarbinnen op hoog niveau, en dit op regelmatige basis, dialogen werden gevoerd waar de Arabische landen én Israël aan deelnamen. Maar dat het Israëlisch-Arabisch conflict een demper vormde op (*bottom-up*) regionalisering is overduidelijk. Tijdens de tweede helft van de jaren negentig en het begin van dit decennium zou de regio-

naliseringsdoelstelling ondergesneeuwd worden door het Israëliisch-Arabisch antagonisme.

Het Europese nabuurschapsbeleid (European Neighbourhood Policy, ENP), dat resulteerde uit de Europese Veiligheidsstrategie (2003), stapte van deze multilaterale aanpak af. De intrede van het flankerende nabuurschapsbeleid werd door nogal wat analisten, waarnemers en functionarissen als de voorbode gezien van het ten grave dragen van het Barcelonaproces. Dat was echter zonder Nicolas Sarkozy gerekend. Reeds tijdens zijn verkiezingscampagne in het voorjaar van 2007 maakte hij zijn plannen kenbaar om een 'echt' regionaliseringsproces op gang te trekken – een Unie.

3. Weg van de Unie

3.1. *Het voorspel: terugschroeven van de Franse ambities*

De UMZ kunnen we gerust het geesteskind van de Franse president, Nicolas Sarkozy, noemen. Hij was vastberaden om het mislukte proces van Barcelona nieuw leven in te blazen. Om haar historische en culturele betrokkenheid en legitimiteit in Noord-Afrika en het Midden-Oosten te etaleren, verwijst de vijfde republiek onder Sarkozy vandaag opnieuw naar de slogan van de Gaullisten tijdens de Algerijnse onafhankelijkheidsoorlog: "La Méditerranée traverse la France comme la Seine traverse Paris". Hiermee werd de natuurlijke verwevenheid van de Franse metropool en haar Algerijnse kolonie annex provincie onderstreept.

Tijdens de presidentiële verkiezingscampagne in het voorjaar van 2007 pleitte Sarkozy in één adem voor een Unie die enkel (!) de landen zou incorporeren die grenzen aan de Middellandse Zee, en dit zowel aan Europese als aan Arabische zijde (Corm, 2008). Het zou de eerste keer zijn dat een president van een van de grootste EU-lidstaten publiekelijk het falen van het Barcelonaproces toegaf. Het veto van Merkel deed Sarkozy in het zand bijten. Duitsland zag zich gepasseerd, ondanks zijn status als grootste investeerder in de mediterrane landen, maar bovenal verzette Merkel zich tegen een Mediterrane Unie die een aanzienlijk deel van de EU zou uitsluiten. In een dergelijk construct zou het zwaartepunt van de macht immers in Parijs liggen. Bovendien was het een kopie van de vijftien jaar eerder afgevoerde '5 + 5' en het Midderraan Forum. Deze werd afgevoerd ten voordele van het Euromediterraan Partnerschap waar heel het gewicht van de EU in kon geworpen worden. Angela Merkel sprak dreigende taal: als de Fransen hun plannen zouden doorzetten, zou dit letterlijk 'een nieuwe grens' trekken tussen de respectieve landen. Op 5 december 2007 verklaarde ze in Berlijn in niet mis te verstane bewoordingen haar afkeuring.

Sarkozy werd door zowat alle betrokkenen en *stakeholders* onder vuur genomen. De topambtenaren die twaalf jaar gewerkt hadden aan het Barcelonaproces waren niet te spreken over het gelijkschakelen van hun werk met een mislukking; Spanje en Italië waren niet opgezet met de eenmansactie van Sarkozy, wat leidde tot de Top in Rome, waarin overeengekomen werd dat het project een Spaans-

Italiaans-Frans voorstel werd; Turkije zag weerom een daad van vijandigheid jegens zijn toetredingsproces, ofschoon Erdogan op de Europese top van 20 december 2007 in Rome diets werd gemaakt dat het project geen alternatief zou zijn voor het toetredingsproces; het Portugese voorzitterschap maakte de meest relevante opmerking door te stellen dat een lancering van een nieuwe Unie voorafgegaan moet worden door een oplossing voor de politieke problemen in het Midden-Oosten.

De Arabische landen zagen in de UMZ een toenadering van de EU – met Frankrijk voorop – tot Israël, want Sarkozy had duidelijk gesteld dat de UMZ *un nouveau cadre* zou vormen voor de klassieke of gaulliaanse ‘Arabische politiek’ van Frankrijk (Sarkozy, 2007). Voortaan zou de veiligheid van Israël primeren – de Israëli’s behoorden dan ook tot de meest enthousiasten. Ondanks het Israëliisch-Arabisch antagonisme vormden de Arabische landen geen monolithisch geheel. Ook realistische, staatscentrische overwegingen namen in de aanloopfase de bovenhand. Marokko was niet bepaald gunstig gezind jegens het voorstel omdat het een *upgrade* van zijn associatieakkoord met de EU wilde (wat ondertussen gebeurd is). Egypte daarentegen was duidelijk opgezet met het initiatief en hoopte een rol van betekenis te kunnen spelen. Tunesië wilde dan weer terugkeren naar de ‘5 + 5’-formule waarin enkel de Maghreblanden en de Zuid-Europese landen nauw zouden samenwerken. De Duitse amendering van het initiële plan kreeg met de steun van de Visegradlanden (Tsjechië, Polen, Hongarije, Slowakije) de bovenhand. Er werd besloten alle 27 Europese lidstaten in te sluiten en deze nieuwe

Unie gemakkelijks halve in te schakelen in het reeds bestaande raamwerk van het Barcelonaproces. Het afstappen van het initiële, ambitieuze Franse voorstel zou ook leiden tot een aanpassing van de naam: ‘Unie van de Middellandse Zee’ veranderde in ‘Unie voor de Middellandse Zee’. De verandering van het voorzetsel is een subtiele maar veelzeggende stap die de initiële grondgedachte – de Unie als regionaal project – tenietdeed. Het werd een eurocentrische Unie van verschillende (loshangende) projecten vóór de landen van de Middellandse Zee. De Europese Commissie kreeg de opdracht om het geamendeerde plan uit te werken dat op 20 mei 2008 werd goedgekeurd door de EU-landen.

3.2. *Institutionele democratisering als troef*

Op 13 juli 2008 werd dit vernieuwde en verbrede Euromediterraan partnerschap boven de doopvont gehouden. De pers was rijkelijk aanwezig, het Franse voorzitterschap boekte een eerste diplomatiek succes. Sarkozy kon een pluim op zijn hoed steken, niet in het minst omdat hij erin slaagde om de Syrische president, Bashar Al Assad, en de Israëliische premier, Ehud Olmert, in dezelfde ruimte te krijgen. *Backstage* echter werd het diplomatieke succes gerelativeerd omwille van de Algerijnse twijfel, het Libische veto, de afwezigheid van de Marokkaanse koning die zijn broer stuurde terwijl de Jordaanse koning zijn kat stuurde, de weerzin van de Turkse premier Erdogan, Israël dat zijn deelname voorwaardelijk stelde aan een onvoorwaardelijke *upgrade* van zijn asso-

ciatieakkoord, een eis die weken voordien op de EU-Israël associatieraad principieel onderschreven werd. Kortom, wie de festiviteiten ter lancering van de UMZ op 13 juli 2008 volgde kon alleen maar een groot *déjà vu*-gehalte ontwaren.

De drie bevoegdheden uit 'Barcelona I' blijven de wervelkolom in de UMZ: de politieke en de culturele dialoog worden verdergezet en de economische liberalisering blijft een speerpunt. Ook het vijfjarenplan aangenomen door de partnerlanden in 2005 blijft in voege, evenals de Euromediterrane parlementaire vergadering. Wel is er een groter aantal deelnemers: naast de EU-27 en de mediterrane partnerlanden uit het Barcelonaproces werden ook Mauritanië, Monaco, Kroatië, Albanië, Bosnië-Herzegovina en Montenegro opgenomen. Ook Libië kreeg groen licht maar moest eerst het Barcelona *acquis* incorporeren. Een tweede opvallende nieuwigheid is de democratisering van de instituties van het 'Barcelonaproces-Unie voor de Middellandse Zee'. Daar waar in 'Barcelona I' de instellingen en de administratie exclusief in Europese handen waren, worden deze nu gedeeld onder alle partners (*co-ownership*). Door de afwezigheid van een gedeeld voorzitterschap en secretariaat lag het zwaartepunt bij de EU, wat in contradictie was met het partnerschapsidee (Benita Ferrero-Waldner, 11 juli 2008).

Er werden een tweekoppig voorzitterschap, een gemeenschappelijk permanent comité en een gedeeld secretariaat geïnstalleerd, wat een grote gelijkenis vertoont met de in 1992 door Malta voorgestelde *Mediterranean Council*. De twee voorzitters moeten afkomstig zijn uit de twee 'regio's'. Aan Europese zijde wordt het

voorzitterschap waargenomen door de roterende voorzitter van de EU (dit verandert wanneer het Lissabonverdrag in werking treedt). Het voorzitterschap aan mediterrane zijde wordt bij consensus gekozen voor 2 jaar. Tijdens de tweede helft van vorig jaar was Sarkozy voorzitter aan Europese zijde en werd Mubarak gekozen aan mediterrane zijde (Europese Commissie, 2008, 6-7). Het gemeenschappelijk permanent comité, dat in Brussel gelegen is, wordt aangestuurd door de vertegenwoordigers van het tweekoppig voorzitterschap en bestaat verder uit specifiek aangeduide vertegenwoordigers van de EU-lidstaten, de mediterrane partners en de Europese Commissie. Het comité is een beleidsvoorbereidend orgaan voor het presidentschap en de ministeriële vergaderingen, maar dient ook om snel op de bal te spelen als er een crisissituatie ontstaat die snel de consultatie van de Euromediterrane partners vereist.

Het secretariaat verzekert de continuïteit, schrijft projecten uit en verzekert hun implementatie (Europese Commissie, 2008, 7-8). Er werd na intern gekibbel besloten om de zetel van het secretariaat te vestigen in Barcelona, de geboorteplaats van het Euromediterraan Partnerschap. Het secretariaat bestaat uit een secretaris-generaal van mediterrane zijde (die nog niet gekozen is) en vijf adjunct-secretarissen-generaal. De samenstelling is beïnvloed door het verzet van Israël tegen een volwaardig lidmaatschap van de Arabische Liga. Het Franse voorzitterschap gaf daarop de Arabische Liga enkel het recht om de zittingen bij te wonen, zonder stemrecht. In ruil kreeg de Palestijnse Autoriteit één van de 5 adjunct-voorzitters van de UMZ.

En ook Israël kreeg een adjunct-voorzitter (Loos, 2008, 18). De vijf adjunct-secretarissen-generaal voor drie jaar zijn nu de Palestijnse Autoriteit, Israël, Griekenland, Italië en Malta. De secretaris-generaal zal nog moeten gekozen worden.

De UMZ is verre van perfect, maar heeft de verdienste dat hij zowel macht als het recht probeert te verzoenen in een omgeving waar er een ongelijke verdeling van macht is onder staten. Dat Frankrijk en Egypte voorzitter zijn getuigt van het realistische element in de UMZ. De creatie van gemeenschappelijke waarden, belangen en identiteiten van het constructivistische. Laatstgenoemde wordt belichaamd door de Schuman-methode waarbij partners zich verzamelen rond projecten waarbij ze gemeenschappelijke belangen hebben. De UMZ zal van start gaan zodra de statuten van het secretariaat goedgekeurd zijn en de secretaris-generaal aangeduid is. Projecten die klaar staan om uitgevoerd te worden zijn een maritiem transportnet naar Noord-Afrika; de vervuiling van de Middellandse Zee terugdringen; de bescherming van burgerrechten; het opstellen van een Middellandse Plan voor Zonne-energie; en aandacht voor het hoger onderwijs en onderzoek, door onder meer de creatie van een Euromediterrane Universiteit (Europese Commissie, 2008, 4-5 en 10-11; Euromediterrane ministerconferentie, 2008).

3.3. *Conflictresolutie? Botsen op de grenzen van Barcelona...*

In de gemeenschappelijke verklaring van 13 juli 2008 staat conflictresolutie duidelijk vermeld als een van de doelstellingen van

de UMZ (artikel 8). Tijdens de ceremonie zei Sarkozy dan ook onomwonden: "together we are going to build peace in the Mediterranean, just as yesterday we built peace in Europe". Sarkozy verwees hiermee naar de vergadering van het Middellandse Forum, die enkele weken voordien plaats had gevonden en waar "the membership of Israel was among questions we discussed and clarifications were urged on this", aldus Algerijns minister van Buitenlandse Zaken, Mourad Medelci (*Haaretz*, 7 juni 2008). De Arabische landen herhaalden toen dat ze in principe bereid zijn om hun betrekkingen met Israël te normaliseren, en zijn integratie binnen de UMZ te aanvaarden, op voorwaarde dat Israël een einde stelt aan de kolonisatie van de bezette gebieden. Het Saudische vredesinitiatief, dat in 2002 door alle 22 landen van de Arabische Liga werd aangenomen, zou hiervoor als blauwdruk kunnen dienen (Benyaich & Maly, 2008).

Sarkozy's uitspraak was een realpolitieke zet om de Arabische landen gerust te stellen. Hadden zij dan reden tot bezorgdheid? Jazeker. David Martinon, de woordvoerder van de Franse president zei immers op 21 november 2007 voor de *Conseil représentatif des institutions Juives de France* dat de verhouding tussen Frankrijk en Israël "au coeur de L'Union méditerranéenne" moest zijn. De angst bij de Arabische landen om een Frans-Israëliëse hegemonie in de Middellandse Zee geïnstitutionaliseerd te zien was groot.

De uitspraak van Sarkozy werd hem door een groep Europese landen, onder leiding van Duitsland, niet in dank afgenomen. Zij catalogiseerden zijn uitspraak als onverantwoord (*The Economist*, 17 juli

2008). Hier liggen volgens mij drie motieven aan ten gronde. Ten eerste heeft de EU in het verleden gefaald in het aanwenden van haar economische macht om het conflict tussen Israël en de Palestijnen in positieve zin te transformeren. Ondanks het feit dat de EU Israëls grootste handelspartner is (de import van Israël vanuit de EU bedraagt 32 procent, de export naar de EU bedraagt 32 procent, 2005) en veruit de grootste donor van de Palestijnen, is ze er nooit in geslaagd om hier politieke munt uit te slaan. Een voorbeeld van het politieke echec in het aanwenden van de economische macht ligt nog vers in het geheugen. Naar aanleiding van de bloedige invallen van Sharon in de bezette Palestijnse gebieden, én de illegale export van producten vervaardigd in de bezette gebieden onder Israëlish oorsprongcertificaat, riep het Europees Parlement in 2002 de Europese Raad op om het Euro-mediterraan associatieakkoord met Israël op te schorten. Toenmalig voorzitter van de Europese Commissie, Romano Prodi, schaarde zich achter de oproep, maar de Europese Raad reageerde in verdeelde slagorde, volgens de eigen nationale belangen en overtuigingen (Benyaich, 2009a). Ten tweede kwam Sarkozy op het terrein van de VS, wat de pro-Amerikaanse Visegradlanden in het harnas joeg. Bij hen leeft de perceptie nog steeds dat wat *hard power* betreft, tegen de achtergrond van een assertiever Rusland, ze beste maatjes moeten blijven met de VS. Ten derde poogde de EU het conflict dood te zwijgen om zo Israël *absque ulla conditione* te integreren met de Arabische oeverstaten van de Middellandse Zee. Maar hiermee schrijft de EU zich wel in als een niet-

relevante politieke actor in de resolutie van het Israëlish-Palestijns conflict. Bovendien tast dit haar imago van normatieve macht (Manner, 2002) aan. Maar dit schijnt het Franse voorzitterschap niet te deren.

3.4. *De Gaza-oorlog en de informele actie van de UMZ*

Op 27 december 2008 barstte er een oorlog los tussen Israël en het islamitisch-nationalistische bewind van Hamas in de Gazastrook. Met operatie 'Gegoten Lood' zou Israël de raketaanvallen van Hamas wreken. Deze aanvallen hadden 19 Israelische slachtoffers geëist sinds de eerste raket in 2002 werd afgevuurd (*hit rate* 0,5 procent). De eerste dag van operatie zou Israël maar liefst 225 Palestijnen doden, waaronder een aanzienlijk aantal kinderen (Al Jazeera, 2009). Israël trachtte onverwijld de oorlog voor te stellen als een daad van zelfverdediging tegen de raketaanvallen van Hamas. Had Khaled Meshaal, de politieke leider van Hamas, immers niet op 14 december aangekondigd dat het zes maanden durende staakt het vuren dat op 19 december zou verlopen niet verlengd zou worden? (Al Jazeera, 2008) Door het principe van de zelfverdediging te gebruiken, het eerste principe van zes binnen het *ius ad bellum* in de *Just War*-traditie (Coppieters & Fotion, 2002), wilde Israël zijn oorlog juridisch kunnen legitimeren en rechtvaardigen.

Het claimen van de Rechtvaardige Oorlog door Israël was echter niet gestoeld op feitelijkheden. Integendeel, Israël had immers het bestand reeds op 4 en 17 novem-

ber doorbroken door bombardementen op Gaza, waarbij respectievelijk 6 en 4 Palestijnse doden vielen (Fisk, 2009). Niettemin was Bondskanselier Angela Merkel er als de kippen bij om de oorlog te categoriseren als een rechtvaardige oorlog tegen terreur (*De Standaard*, 2008). De twee principes van het *ius in bello* (oorlogsrecht), het discriminatie- en het proportionaliteitsbeginsel, werden door beide conflictpartijen met de voeten getreden. Israël legde het proportionaliteitsprincipe én discriminatiebeginsel naast zich neer door het loslaten van de land-, lucht- en zeemacht op het dichtstbevolkte gebied op aarde, waarbij een uitzonderlijk hoog aantal burgerslachtoffers vielen, terwijl Hamas met zijn lukrake beschietingen met primitieve, zelfgemaakte raketten het discriminatiebeginsel schond.

Toch bleven de eerste dagen reacties van de EU uit, op een aarzelend voorstel van Sarkozy tot een 'humanitaire wapenstilstand' van 48 uur na; het werd onmiddellijk verworpen door de Israëlische minister van Buitenlandse Zaken, Tzipi Livni (*Haaretz*, 2009a). De eerste week van de oorlog bleef een veroordeling van de niet-discriminerende en buitenproportionele oorlog langs EU-zijde uit. Meer nog, hoewel de EU zich zorgen maakte over het toenemende aantal burgerslachtoffers, schaaften – naast Angela Merkel – ook de Franse president Nicolas Sarkozy, de Italiaanse premier Silvio Berlusconi alsook het nieuwe Tsjechische voorzitterschap zich ondubbelzinnig achter de actie van Israël. Het was "wettelijke zelfverdediging" (*Haaretz*, 2009b).

Sarkozy zag zijn kans schoon om een prominente plaats op te eisen voor Frankrijk

in de onderhandelingen rond een staakt het vuren, hoewel de Israëli's achter de schermen de wereld diets hadden gemaakt dat ze voor het aantreden van Obama de oorlog zouden beëindigen. Samen met de Egyptische president, Husni Mubarak, tekende Frankrijk een plan uit om de oorlog en zijn 'oorzaak', de wapens van Hamas, een halt toe te roepen. Het was de eerste officieuze actie van het voorzitterschap van de UMZ die duidelijk aantoonde hoe moeilijk het in de toekomst zal worden voor het voorzitterschap om met de nodige autoriteit de partnerlanden van de UMZ in de pas te laten lopen in geval van acute conflicten.

Tegelijk bracht de eigengereidheid van Sarkozy de tweede pijler van de EU in gevaar. Frankrijk verviel geheel in de realistische traditie alsof de minutieus opgebouwde structuren van een gecoördineerd Europees buitenlands beleid nooit hadden bestaan. Deze werden opgeofferd op het altaar van het Amerikaanse bestuurlijke vacuüm teneinde een centrale 'Europese' rol te kunnen spelen in het Midden-Oostenconflict (Benyaich, 2009b). In zijn *War and Change in World Politics* stelt Robert Gilpin (1981) dat de gedragingen die beloond en bestraft worden in het internationale systeem meestal overeenkomen met een grootmachts eigen belangen. Dat was voor de regionale hegemon Frankrijk in dit geval niet anders: voor Frankrijk vocht Israël tegen een Iraanse satelliet in het Middellandse Zeegebied. De Middellandse Zee uit de Iranese invloedssfeer houden speelde met andere woorden een grote rol in de Frans-Egyptische (en dus UMZ-) interpretatie van de oorlog.

De oorlog zou eindigen met 1300 Palestijnse doden, meer dan 5000 zwaargewonde Palestijnen, 13 Israëlische doden waaronder 4 burgers en 2 miljard dollar aan materiële schade in de Gazastrook (*The Economist*, 2009). Waarnemers hadden verwacht dat het Europees Parlement net als in 2002 de opschorting zou vragen van het hele associatieakkoord door het inroepen van de mensenrechtenclausule (artikel 2). Maar dat bleek *wishful thinking*. De resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2009 ging niet verder dan een 'uitstel' van de versterking van het associatieakkoord. Een Europese Unie die zich aan haar 'eigen' waarden en normen had gehouden kon bijna niet anders dan het associatieakkoord opschorten. *Normative Power Europe* kreeg een fikse deuk.

3.5. *Minder intentie, meer consequentie*

Zoals we hebben gezien, is het Barcelonaproces er enkel kunnen komen nadat twee jaar voordien het vredesproces van Oslo een aanvang had genomen. De terugval van het vredesproces in de tweede helft van de jaren negentig, het verstrijken van de procestermijn in 1999 en de daaropvolgende uitbraak van de tweede intifada in september 2000 contamineerden het Barcelonaproces en brachten vooral het politieke partnerschap in het slop. Het werd overduidelijk dat een multilaterale politieke dialoog enkel succesvol kan zijn indien de manifeste en latente conflicten in het gebied ook werden besproken, getransformeerd en opgelost.

Nochtans is van dit besef geen echt speerpunt gemaakt in de 'nieuwe' Unie voor de Middellandse Zee. Ook in de UMZ zal, net als in Barcelona I, geen forum gecreëerd worden om het Israëlisch-Palestijns conflict op te lossen. De uitsluiting van het conflict van het politiek partnerschap was echter een nagel in de doodskist van de geest van Barcelona. Waarom blijft de EU uitgaan van een *top-down*-methodiek, ter integratie van Israël met een deel van de mediterrane-Arabische landen binnen het partnerschap, zonder het einde van de bezetting door Israël hieraan te verbinden? Hier zie ik vier samenhangende redenen. Vooreerst zijn er de intra-Palestijnse spanningen, die een rechtstreeks gevolg zijn van de boycot door het Kwartet (VS, Rusland, VN & EU) van het nochtans democratisch verkozen Hamas begin 2006. De verkiezing van Hamas wees evenwel niet op de verovering van de harten van de Palestijnen door de politieke islam, maar eerder op de verwerping van de corruptie van Fatah en het status-quo dat de Palestijnse verzuchtingen deed verdampen. "Onder het voorwendsel dat er geen eenduidig leiderschap meer is in de Palestijnse gebiedende permitteert de EU zich om het Israëlisch-Palestijns conflict weerom te weren uit de vernieuwde Euromediterrane dialoog", aldus Hassan Kreish, vice-voorzitter van de Palestijnse Wetgevende Raad (*Interview*, 17 december 2008). Ook Schumacher (2008, 27) stelt dat de opkomst van Hamas veranderingen in de Europese houding tegenover de Palestijnen heeft teweeggebracht. De *sense of urgency* nam met andere woorden af door de Palestijnse broederstrijd. Dit brengt ons bij een tweede mogelijke verklaring: zelfidentificatie. Daar waar

de Europese identiteit zich tot voor kort vooral construeerde door zich af te zetten tegen het eigen vooroorlogse, fascistische verleden (Weaver, 1998, 90), een verleden dat nooit meer heden mocht worden, doet ze dit sinds 9/11 door zich tegengesteld als aan 'de islamitische Andere' te definiëren. Hiermee sluit Europa deels terug aan bij het negentiende-eeuwse oriëntalisme. Saïds (1990, 5-6) vaststelling blijft ook vandaag nog gelden: "the relationship between Occident and Orient is a relationship of power, of domination, of varying degrees of a complex hegemony (...) Orientalism is more particularly valuable as a sign of European-Atlantic power over the Orient than it is as a veridic discourse about the Orient". Enkel, nu krijgt de hegemonische relatie vorm door de creatie van een 'wij' (EU + Israël), die wordt geplaatst tegenover 'zij' ('islamieten'). Diez (2004, 328 en 332) ziet deze *geopoliticised identity discourse* als problematisch, omdat ze koloniale attitudes van superioriteit reproduceert die geworteld zijn in de constructie van een inferieure andere en een superieur zelf (niet zonder enige relevantie in dit licht is ook het opkomende discours van de joods-christelijke traditie in onze continenten). Verder bordurend vanuit het constructivisme zoals begrepen door Alexander Wendt (Zehfuss, 2002, 12) kunnen we besluiten dat de gepercipieerde belangen die gepaard gaan met deze identiteitsconstructie handelingen in het voordeel van Israël hebben gestuurd en gegenereerd. De derde verklaring is de angst die bij veel landen leeft om uitgemaakt te worden voor 'antisemitisch', als ze Israël op zijn internationaal rechtelijke plichten wijzen – iets waarvoor de EU om historische re-

denen (Sjoah) uiteraard erg gevoelig blijft. Men kan zich echter vragen stellen bij de morele autoriteit van Israëliische bewindvoerders en lobbyisten wanneer de judeocide systematisch wordt geïnstrumentaliseerd bij elke kritiek op het Israëliische bewind in de bezette gebieden.

Ten slotte blijft de EU blindelings geloven in het *peace through trade* paradigma. Het argument dat intense economische samenwerking zou leiden tot vrede in het Midden-Oosten, zoals dit gebeurd was in het naoorlogse Europa, blijft nog steeds populair in diplomatieke kringen. Problematisch aan deze visie is dat men er altijd 'vergeet' bij te vertellen dat het Verdrag van Rome pas getekend kon worden nadat Duitsland zich met zijn burens had verzoend; nadat de staten elkaar erkenden als soeverein binnen erkende grenzen, en er een Marshallplan werd uitgetekend en geïmplementeerd vanuit de VS. Vanuit die startplaats kon *peace* gecontinueerd worden *through trade*. Khader (2006, 387) spreekt hierbij van de omgekeerde redenering: "En Europe, il y a eu d'abord réconciliation, normalisation et reconnaissance de l'intangibilité des frontières et ensuite un projet d'intégration régional. Or ce que l'Europe exige des Arabes est la démarche inverse: on coopère avec Israël avant la réconciliation et donc la fin de l'occupation. En somme, l'EU met la charrue devant les boeufs".

4. Conclusie

Zoals we hebben gezien is de kans reëel dat ook de UMZ vroeg of laat op de grenzen van Barcelona zal botsen. Het Barce-

lonaproces, dat van start ging in 1995, was er in geslaagd om de Arabische landen en Israël in één institutioneel kader te laten samenwerken. Desondanks heeft Israël sindsdien twee oorlogen tegen buurland Libanon gevoerd en de kolonisatie en het excessief militair geweld in de Palestijnse gebieden sterk opgedreven. De feestelijkheden voor de oprichting van de Unie voor de Middellandse Zee werden gauw verdrongen door de oorlog in Gaza. Ondanks alle goede voornemens is weer aangetoond dat een multilateraal, regionaal partnerschap zal blijven stoten op de grenzen van dit onopgeloste conflict. Zonder een oplossing voor dit zes decennia oude conflict is een politieke integratie van de Arabische landen met Israël en de EU een wensdroom, en staat de samenwerking om de uitdagingen in het Middellandse Zeegebied aan te pakken dus op de helling. Nochtans heeft de Unie voor de Middellandse Zee de verdienste een gelijkwaardiger en symmetrischer partnerschap te willen bewerkstelligen om zo andere lacunes van Barcelona I ongedaan te maken. De vraag is niet of Europa een rol kan spelen in het dichteren van de kloof met de zuidelijke mediterrane landen, de vraag blijft hoe Europa dit zal doen indien belangrijke historische obstakels niet het hoofd wordt geboden. Op 23 april bracht een legertje Franse oud-diplomaten en experts een adviesrapport uit voor de Franse president. In dit rapport werd benadrukt dat de bezetting van de Palestijnse gebieden en het uitblijven van een Palestijnse staat het epicentrum vormen van regionale labiliteit en bovendien ook de struikelblokken zullen blijven in de weg naar een grotere Euromediterrane gemeenschap en

regio (Avicennarapport, 2007). Met het aantreden van de Amerikaanse president Obama, en zijn alvast retorische vastberadenheid om progressie te boeken in de resolutie van het Israëliisch-Palestijns conflict op basis van het Arabische vredesinitiatief en dus het internationaal recht, dient zich een uniek momentum aan. De noten zijn gekend, het klavier voorhanden; nu nog de pianist. De tandem EU-VS kan met een ferme *outside-in*-aanpak de conflictpartijen bewegen tot een finale oplossing. Zodoende zal het belangrijkste struikelblok in de creatie van een politieke en economische Euromediterrane samenwerking opgeruimd zijn.

Bibliografie

- Aliboni, R. (1999). Italy and the Mediterranean in the 1990's. In S. Stavridis et al. (Eds.), *The Foreign Policies of the European Union's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990's* (pp. 73-97). London: Macmillan.
- Al Jazeera (14 december 2008). Interview met Khaled Meshal, 20u Journaal.
- Al Jazeera (19 september 2009). Timeline in Gaza Crisis.
- Amin, S., & El Kenz, A. (2005). *Europe and the Arab World. Patterns and prospects for the new relationship*. London/New York: Zed Books.
- Arab States Leery over Israel's Entry into Mediterranean Union. (7 juni 2008). *Haaretz*.
- Benyaich, B. (2009a, 2 januari). Hoe de Europese Unie haar geloofwaardigheid verloor in het Israëliisch-Palestijns conflict. *De Morgen*.

- Benyaich, B. (2009b, februari). Het politieke deficit van de EU in het Israëlisch-Palestijns conflict. *Samenleving en politiek*, 16 (2), 49-57.
- Benyaich, B., & Maly, I. (14 mei 2008). Gevaarlijke simplismen over 60 jaar Israël. *De Morgen*.
- Biscop, S. (2003). *Euro-Mediterranean Security. A Search for Partnership*. Aldershot: Ashgate Publishing Company.
- Coppieters, B., & Fotion, N. (Eds.) (2002). *Moral Constraints on war: Principles and Cases*. Lanham/Md: Lexington Books.
- Corm, G. (juli 2008). Foire d'empoigne autour de la Méditerranée. *Le Monde Diplomatique*.
- De Vasconcelos, A. (2001). Europe's Mediterranean Strategy: the Security Dimension. In M. Maresceau, & E. Lannon (Eds.), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies. A Comparative Analysis*. New York: Palgrave.
- Diez, T. (2004). Europe's Others and the Return of Geopolitics. *Cambridge Review of international affairs*, 17 (2), 320-335.
- Duitsland verdedigt militaire actie. (29 december 2008). *De Standaard*.
- EU Foreign Policy Chiefs Begin Mission to Seek Gaza Cease-fire. (4 januari 2009). *Haaretz*.
- Euromediterrane ministerconferentie (27-28 november 1995), Barcelonaverklaring.
- Euromediterrane ministerconferentie (3-4 november 2008). Final Statement, Marseille.
- Europees Parlement (2009). *Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2009 over de situatie in de Gazastrook*. P6_TA-PROV(2009)0025.
- Europese Commissie (2008). *Communication from the commission to the European Parliament and the Council. Barcelona Process: Union for the Mediterranean*.
- Farrell, M., Hettne, B., & Van Langenhove, L. (Eds.) (2005). *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London: Pluto Press.
- Ferrero-Waldner, B. (11 juli 2008). Un Triple Défi à Relever. *Le Figaro International*.
- Fisk, R. (7 juli 2009). Why Do they Hate the West so much, We Will Ask. *The Independent*.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hettne, B. (2005). Regionalism and World Order. In M. Farrell, B. Hettne, & L. Van Langenhove (Eds.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London: Pluto Press.
- Khader, B. (1999). *L'Europe et la Palestine: des croisades à nos jours*. Louvain-La-Neuve: L'Harmattan.
- Khader, B. (2006). *Monde Arabe et Geopolitique Euro-Arabe*. Louvain-La-Neuve: Centre d'Etudes et de Recherches sur le Monde Arabe.
- Khader, B. (1 juli 2008). Rondetafelgesprek, Brussel.
- Khader, B. (2008). *L'Europe pour la Méditerranée. De Barcelone à Barcelone (1995-2008)*. Paris: L'Harmattan.
- Kreish, Hassan (17 december 2008). Interview met Hassan Kreish, Brussel.
- Loos, B. (5 november 2008). Arabes et Israéliens poussés à s'entendre. Compromis sur la Canebière, *Le Soir*.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe. A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258.
- Now Get Back to Making Peace. (24-30 januari 2009). *The Economist*.

- Saïd, E. (1991). *Orientalism*. London: Penguin Group.
- Sarko's Southern Dream. (17 juli 2008). *The Economist*.
- Sarkozy, N. (7 februari 2007). *Discours à Toulon*. http://www.u-m-p.org/site/index.php/s_informer/discours/nicolas_sarkozy_a_toulon.
- Schimmelfennig, F., & Scholtz, H. (2007). *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Conditionality, Economic Development, and Linkage*. Paper for EUSA Biennial Conference, Montreal.
- Schulz, H., & Schulz, M. (2005). The Middle East: Regional Instability and Fragmentation. In M. Farrell, B. Hettne, & L. Van Langenhove (Eds.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London: Pluto Press.
- Schumacher, T. et al. (2008). *Putting the Mediterranean into Perspective*. Euromesco Paper 68.
- Solana, J. (2002). *Europe's Place in the World*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- US Truce Efforts Have yet to Address Israel's Needs. (4 januari 2009). *Haaretz*.
- Waever, O. (1998). Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-War Community. In E. Adler, & M. Barnett (Eds.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zehfuss, M. (2002). *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

ICT en ontwikkeling. Opinies over de digitale noord-zuidkloof

Inleiding

Peter Bursens, Universiteit Antwerpen

Eelke Heemskerk, Universiteit van Amsterdam

In de 'Symposium' rubriek organiseert *Res Publica* het debat tussen politieke wetenschappers en praktijkpolitologen. Nederlandse en Vlaamse academici, politici, ambtenaren, journalisten, vertegenwoordigers van belangengroepen, medewerkers van studiediensten... worden uitgenodigd om in discussie te gaan over politieke thema's. We besteden ook ruim aandacht aan aspecten die 'the profession' bezighouden. Zo kwamen in de voorbije jaargangen al aan bod: het nut van een cordon sanitaire rond extreemrechtse partijen, de rol van het middenveld in de Europese Unie, de publicatiedruk in de sociale wetenschappen en politieke wetenschappers in de media. In 2009 volgt verder nog een symposium over genderverhoudingen onder de politieke wetenschappers. Een symposium start met een aftrapstuk waarop twee of drie andere auteurs reageren. De redactie verzorgt telkens een korte in- en uitleiding. Dit derde symposium van jaargang

2009 gaat over de communicatietechnologie en ontwikkeling.

Veva Leye is doctor in de Communicatiewetenschappen (Universiteit Gent, 2008). Ze specialiseerde zich in communicatie, ontwikkeling en internationaal beleid. In haar proefschrift behandelde ze het beleid van de UNESCO met betrekking tot communicatietechnologie en ontwikkeling. In haar aftrapstuk voor dit symposium spit ze enkele bevindingen uit haar proefschrift verder uit. Startpunt is het ICT4D (*information and communication technologies for development*) paradigma. Dit stelt dat toegang tot ICT ontwikkeling kan bevorderen, waardoor de globale sociaaleconomische ongelijkheden kunnen verminderd worden. Veva Leye plaatst een aantal zeer kritische kanttekeningen bij dit paradigma. Ten eerste vertoont het te veel gelijkenissen met het oude modernisatieparadigma, dat lang niet alle verwachtingen heeft kunnen inlossen. Ten tweede verwijt ze het paradigma een technologisch determinisme dat te veel nadruk legt op de impact van technologie zonder daarbij te kijken naar de

achterliggende macht- en marktstructuren. Volgens Veva Leye zijn het net die onderliggende structurele ongelijkheden die moeten aangepakt worden. De invoering van ICT-toepassingen zal aan die ongelijkheden niets veranderen. Meer zelfs, het verspreiden van ICT-toepassingen vindt plaats volgens de regels van rijke landen, waardoor de mondiale ongelijkheden eerder bestendig dan opgeheven worden.

Leo Van Audenhove, Dorien Baelden en Ilse Mariën zijn verbonden aan het Interdisciplinair Instituut voor Breedband Technologie, Studies over Media, Informatie & Telecommunicatie van de Vrije Universiteit Brussel. Zij delen in hun reactie een aantal van de bezorgdheden van Veva Leye maar betogen meteen dat de zaak toch wat genuanceerder ligt. ICT biedt volgens hen wel degelijk mogelijkheden voor ontwikkeling. Nieuwe media bieden als netwerktechnologie immers interactieve en participatieve mogelijkheden, waardoor ontwikkelingslanden niet enkel ontvanger hoeven te zijn van westerse technologie maar ook zelf actief kunnen bijdragen. Of het zover ook komt, is op dit moment nog onduidelijk. Ze onderschrijven het pleidooi om een kritische politiek-economische blik te behouden, maar wijzen tegelijk op de noodzaak om verder te investeren in onderzoek naar de positieve impact van ICT op sociale verandering en ontwikkeling. Caroline Figuères, Hilde Eugelink en Riet Nigten van het *International Institute for Communication and Development* schreven een tweede reactie. Zij verwerpen samen met Veva Leye de technologisch deterministische

visie, maar betogen tegelijk aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden dat ICT bestaande ontwikkelingsprocessen wel degelijk kan versterken. Zij wijzen wel op een aantal randvoorwaarden, zoals participatie door de belanghebbenden en lokale capaciteitsopbouw.

ICT4D: een kritische doorlichting

Veva Leye, vakgroep Communicatiewetenschappen, Universiteit Gent

Sinds ongeveer een decennium staat ICT4D (*information and communication technologies for development* of informatie- en communicatietechnologieën voor ontwikkeling) hoog op de internationale ontwikkelingsagenda. Dit ontwikkelingsparadigma verenigt een krachtige coalitie van *stakeholders*: bedrijven, overheden, internationale organisaties, ontwikkelingsorganisaties, organisaties uit de civiele samenleving en niet-gouvernementele organisaties. Van Ban Ki-moon (Verenigde Naties, 2007) en de Wereldbank (2009) over het *International Institute for Communication and Development* (2008) tot Hewlett-Packard (Weisschuh, 2008): allen bezingen de mogelijkheden die ICT biedt voor ontwikkeling. Internationale initiatieven als het *Global Knowledge Partnership* (een samenwerkingsverband dat werd gesticht door de Wereldbank in 1997), de *World Summit on the Information Society* (WSIS – de internationale top die plaatsvond in Genève in december 2003 en in Tunis in november 2005) en de *Global Alliance for Information*

Communication Technologies and Development (het samenwerkingsverband dat toeziet op de uitvoering van wat binnen de context van de WSIS werd beslist) speelden en spelen een centrale rol in het samenbrengen van de verschillende *stakeholders* en het faciliteren van publiek-private partnerschappen.

Het ICT4D-paradigma, in een notendop samengevat, stelt dat de toegang tot en de beschikbaarheid van ICT zullen leiden tot de vermindering van armoede en tot ontwikkeling. ICT4D is dus zeer optimistisch over de mogelijkheden van ICT voor ontwikkelingsdoeleinden. Kenmerkend voor dit paradigma is de focus op de digitale kloof tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, die gezien wordt als (één van) de belangrijkste kracht(en) die zorgt (zorgen) voor globale economische ongelijkheden (Wade, 2002, 460). In deze visie wordt het 'digitale tijdperk' dus gekenmerkt door een fundamentele paradox die dient te verdwijnen. Enerzijds zijn er de enorme beloftes en voordelen die de implementatie en aanwending van ICT met zich meebrengen, anderzijds blijven die door de groeiende digitale kloof buiten het bereik van net die landen en bevolkingen die ze het hardst nodig hebben. De alomtegenwoordigheid en de quasi vanzelfsprekendheid van dit paradigma zorgen ervoor dat wie ICT4D bekritiseert al snel van luddisme beschuldigd wordt. Een kritische blik is echter belangrijk, aangezien er nauwelijks sprake is van een berekeneerd (laat staan kritisch) debat binnen de verschillende beleidsfora die zich zijn gaan bezighouden met ICT4D (Mansell, 2006, 908).

Oude wijn in nieuwe zakken

De specifieke communicatietechnologische aanpak wordt gepresenteerd als een nieuw wondermiddel voor ontwikkeling. Nader onderzoek van de theoretische en beleidsparadigma's over communicatie en ontwikkeling die opgang maakten na de Tweede Wereldoorlog leert ons echter dat we eigenlijk te maken hebben met oude wijn in nieuwe zakken. Het dominante ontwikkelingsparadigma dat vanuit de Verenigde Staten de wereld veroverde gedurende de eerste decennia van de Koude Oorlog, was het modernisatieparadigma. De westerse ontwikkelingsopvatting uit de jaren vijftig en zestig focuste op technologie die – volledig neutraal en ondubbelzinnig voordelig in gelijk welke context – de 'onderontwikkelde' landen materiële vooruitgang, innovatie en resultaten zou brengen. Een belangrijke component van ontwikkelingsprogramma's bestond dan ook uit de transfer van technologie (Escobar, 1995, 36). De moderne communicatietechnologie uit deze periode vormde een van de speerpunten van het modernisatieprogramma. De beschikbaarheid van en de toegang tot radio en televisie zouden de bevolking in ontwikkelingslanden voorzien van de informatie die zij nodig had om haar gedrag te veranderen in functie van de overgang van traditie naar moderniteit en in functie van het bereiken van economische groei. De bouwblokken van het ICT4D-paradigma vandaag de dag lijken heel erg op dat 'oude' modernisatieparadigma, in die mate zelfs dat het geoorloofd is om ICT4D te bestempelen als een heruitgave van het modernisatieden-

ken (Regan Shade, 2003), waarbij radio en televisie vervangen zijn door ICT.

Uiteraard is de wereld sinds de jaren vijftig en zestig substantieel veranderd. De opkomst van het ICT4D-paradigma gaat dan ook samen met de focus op *human development* en kennis die sinds ruwweg de jaren negentig eveneens het ontwikkelingsdenken domineert. De *human development*-aanpak werd ontwikkeld als een alternatief voor visies die ontwikkeling voornamelijk bekijken vanuit het standpunt van economische groei. Binnen *human development* komt de nadruk voornamelijk te liggen op *capacity-building* of het uitbouwen van menselijke capaciteiten. ICT speelt hier een cruciale rol: de toegang tot deze technologieën opent perspectieven voor het ontwikkelen van menselijke vaardigheden, *empowerment* en sociale participatie. Het vergaren, transfereren en delen van kennis – die getypeerd worden als een immateriële bouwsteen noodzakelijk voor ontwikkeling – zijn eveneens primordiaal binnen deze ontwikkelingsconceptie. In de kennismaatschappijen van de toekomst zal toegang tot ICT het voor iedereen mogelijk maken de ontwikkeling van menselijke vaardigheden en het delen van kennis te optimaliseren.

Ook deze nieuwe ontwikkelingsconceptie vertoont echter opvallende gelijkenissen met het modernisatieparadigma. Ten eerste is er de notie van toegang (*access*) tot technologie, wat ook één van de basisnoties van het modernisatiedenken was. Dit veronderstelt dat mensen slechts hoeven aan te sluiten op een bestaande *pool* van informatie of kennis.¹ ICT wordt hier ge-

zien als middel om informatie door te geven eerder dan te creëren, wat een erfenis is van een typische modernisatievisie op communicatie en ontwikkeling. Een dergelijke aanpak, die mensen concipieert als passieve ontvangers van reeds bestaande informatie, laat nauwelijks ruimte voor gemeenschapsopbouwende of andere transformatieve activiteiten (Wilkins & Waters, 2000, 57, 59). Die bestaande kennis is bovendien niet neutraal, maar heeft integendeel een westerse bias. Dit wordt des te prangender in de context van de Wereldbank, die het doel nastreeft de grootste digitale kennisbank over ontwikkeling te worden en hierbij een neoliberale visie op ontwikkeling promoot (Scholte, 2005, 21-22). Ten tweede is er, zoals in het modernisatieparadigma, de technologisch deterministische visie die structurele aspecten van de digitale kloof en politiek-economische ongelijkheden over het hoofd ziet (zie *infra*). Ten derde is er een gelijkenis op het vlak van de verwachte 'effecten' van het gebruik en de toepassing van ICT. Het doet denken aan het oude 'injectienaaldmodel', dat veronderstelde dat de receptie van boodschappen uit de massamedia het gedrag van mensen zou veranderen.

De resultaten van de modernisatieprogramma's uit de jaren '50 en '60, waarin heel veel middelen werden geïnvesteerd door onderzoekscentra, internationale organisaties en nationale regeringen, bleven echter uit.² Net zoals radio en televisie in de Verenigde Staten niets hebben veranderd aan informatieongelijkheid die gelieerd is aan sociaaleconomische indicatoren, heeft de toegang tot het internet

er vooralsnog evenmin tot betere resultaten geleid (Nederveen Pieterse, 2005, 20-21). Uiteraard beweer ik niet dat de geschiedenis zich herhaalt. Het is echter wel op zijn minst zorgwekkend te noemen dat ICT4D nauwelijks een historisch besef en een kritische reflectie over zestig jaar communicatie en ontwikkeling aan de dag legt.

Technologisch determinisme

De visie op technologie die aan het modernisatieparadigma ten grondslag lag kwam echter niet uit het niets. Zoals Matelart (2003, 22-30) aangeeft, gaat het geloof in de mogelijkheden van communicatietechnologieën eeuwenver terug. Zo gingen de uitvinding van de optische telegraaf in de achttiende eeuw en van de elektrische telegraaf in de negentiende eeuw gepaard met torenhoge verwachtingen die echter nooit konden worden waargemaakt. ICT4D vertoont een gelijkaardig verwachtingspatroon. Dergelijke communicatietechnologiegecentreerde visies op ontwikkeling worden geschraagd door een technologisch deterministische visie. Technologisch determinisme gaat uit van een specifieke relatie tussen technologie en maatschappelijke verandering. Het veronderstelt dat technologieën autonome krachten of onafhankelijke variabelen zijn die verandering zullen teweegbrengen in elk domein van het maatschappelijke leven. Deze plausibele, 'gezond verstand'-conceptie van technologie als de drijfveer van ontwikkeling vergeet dat ook sociaal-economische, culturele, politieke en institutionele factoren de loop van de geschie-

denis (en de ontwikkeling en toepassing van specifieke technologieën) bepalen.

Een technologiegecentreerde verklaring van maatschappelijke processen en trends is niet enkel gevaarlijk omdat ze politieke en economische leiders ontlast van de verantwoordelijkheid over beslissingen die worden genomen in naam van "groeiende competitiviteit ten gevolge van technologische innovaties". De veronderstelling dat technologische vernieuwingen ontworpen worden in een wetenschappelijk domein dat ver verwijderd is van sociale, economische en politieke sferen negeert controversiële kwesties inzake de machts-politiek en bedrijfsbelangen achter Onderzoek en Ontwikkeling (O&O). Er wordt over het hoofd gezien dat de *Agreement on the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) – het akkoord van de Wereldhandelsorganisatie dat werd gesloten in 1994 zonder enige vorm van maatschappelijk debat – heeft geleid tot het massaal privaat patenteren in de domeinen van de chemie, de biologie en de computerwetenschappen. De enorme bedragen die worden gependend aan O&O worden dan ook niet bepaald door objectieve noden maar door winstverwachtingen (Drahoš & Braithwaite, 2002). Net zoals geneesmiddelen voor het overgrote merendeel worden ontwikkeld voor ziektes en aandoeningen die voorkomen in de rijke landen, wordt ICT (zowel *hardware* als *software*) niet ontworpen in functie van de noden van de bevolking van ontwikkelingslanden. ICT wordt ontwikkeld voor toepassing in ontwikkelde landen. Dit resulteert in nieuwe vormen van afhankelijkheid wanneer deze technolo-

gieën worden geëxporteerd naar ontwikkelingslanden. Zo worden regeringen en bedrijven in ontwikkelingslanden – om te kunnen communiceren met klanten, producenten en donoren uit de OESO-landen of in de context van *e-governance*-projecten – gedwongen steeds opnieuw te investeren in nieuwe ICT-toepassingen die zeer vlug gedateerd geraken wegens de *software-hardware*-wapenwedloop (Wade, 2002). *En passant* worden de ICT-standaarden uit de ontwikkelde landen verankerd in de ontwikkelingslanden.

Het ontbreken van een politiek-economische analyse

Het eenzijdig benadrukken van het feit dat communicatietechnologieën veranderd zijn, leidt de aandacht af van het feit dat politiek-economische dynamieken grotendeels dezelfde zijn gebleven. Binnen ICT4D is er nood aan een stap terug; de focus moet verlegd worden van de toepassing van ICT (die ICT voor vanzelfsprekend aanneemt) naar de (politiek-economische analyse van de) technologieën zelf (Nederveen Pieterse, 2005). De conceptualisering van de digitale kloof als de voornaamste kracht die zorgt voor ongelijkheid in ontwikkeling en het eenzijdige aanpakken van die kloof in termen van toegang tot ICT en het uitbouwen van menselijke capaciteiten, bagatelliseert de structurele kenmerken van digitale ongelijkheid. Aldus wordt vergeten dat de digitale kloof in plaats van de oorzaak eerder een symptoom is van een bredere sociaal-economische ontwikkelingskloof. Bovendien suggereren ICT4D-projecten dat ont-

wikkelingslanden – eens ze adequaat en voldoende ‘aangesloten’ zullen zijn – eindelijk volledig geïntegreerd zullen geraken in de globale economie en dus een gelijkwaardige partner zullen worden van de rijke landen. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat de minst ontwikkelde landen al meer dan volledig geïntegreerd zijn in de globale wereldmarkt, zij het onder de voor hen uiterst ongunstige voorwaarden besloten in de akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie (Ya’u, 2004, 12). Dezelfde redenering gaat op voor de idee dat ICT-onderwijs mensen uit de armoede zal lichten. Het aanbieden aan armen van ICT-training of zoekstrategieën op het internet brengt immers nog geen veranderingen aan de nationale economie met zich mee. De akkoorden die zorgen voor een ongunstige positie van ontwikkelingslanden in het internationale economische systeem beïnvloeden immers ook situatie van de arbeidsmarkt in die landen. Bovendien lenen de alom gevierde arbeidsmogelijkheden die ICT met zich meebrengt zich wel degelijk tot een meer kritische evaluatie. Het feit dat de meeste telewerkers (voornamelijk vrouwen) onderbetaald worden en dikwijls moeten werken in *sweatshop*-omstandigheden wordt immers vergeten (Parayil, 2005, 49). Daarenboven zijn transnationale ondernemingen die ICT-jobs en -diensten aan buitenlandse partners uitbesteden voortdurend op zoek naar plaatsen met gunstiger investeringsmogelijkheden. Het is dan ook maar de vraag of schaarse publieke middelen moeten aangewend worden voor het aantrekken van industrieën die zich elk moment toch weer dreigen te verplaatsen (Lovink & Zehle, 2005, 5).

Het 'digitale tijdperk' zal gekenmerkt worden door dezelfde spanningen, contradicties en ongelijkheden kenmerkend voor het kapitalistisch industrialisme sinds zijn begindagen, eerder dan door een informatiemaatschappij waar toegang tot ICT voor iedereen tot algemene welvaart zal leiden (Preston, 2001). Digitalisering en commodificatie in een neoliberale institutionele omgeving en beleidscontext hebben geleid tot de ontwikkeling van ICT-*hardware*, -*software* en -*content* die enkel tegemoetkomt aan winstverwachtingen. Essentiële vraagstukken over bijvoorbeeld de democratisering van communicatie of over diversiteit worden daarbij terzijde geschoven (Mosco, 2004). Gedurende de jaren '90 werd het telecommunicatiebeleid wereldwijd aangepast aan de marktgerichte noden van de computer- en telecommunicatiebedrijven en transnationale ondernemingen. De liberalisering en privatisering van voorheen publieke nutsvoorzieningen hebben geleid tot investeringen in infrastructuur en toepassingen die een snelle omzet beloven in plaats van een netwerk van *commons* met een sociale draagwijdte (Mansell & Javary, 2004). Het implementeren van ICT in een globale neoliberale beleidscontext is dan ook niet zonder risico. ICT4D-projecten roepen vragen op over de allocatie van schaarse middelen. Ze worden immers uitgevoerd op plaatsen waar de vereiste minimale infrastructuur reeds aanwezig is. En dat is niet waar de armsten der armsten leven. Het implementeren van ICT veronderstelt op zijn minst de aanwezigheid van elektriciteit. Het feit dat een derde van de wereldbevolking geen toegang heeft tot elektriciteit is dan ook ontzuenderend. Bovendien

vertonen de vele toegang-tot-het-internet ICT4D-initiatieven een specifieke bias, het internet is immers "(...) *principally a middle class medium; as a medium, essentially an extension of the typewriter, it presupposes literacy and the ability to absorb or create content and digital literacy. This may be termed a Starbucks approach to ICT4D*" (Nederveen Pieterse, 2005, 23). Het daadwerkelijke uitvoeren van een globaal *access for all* met alle daarmee gepaard gaande kosten qua infrastructuur, *hardware*, *software* en onderhoud zou dan ook een astronomisch bedrag vergen. De haalbaarheid en wenselijkheid daarvan in het licht van concurrerende ontwikkelingsuitdagingen (bijvoorbeeld het uitbouwen van een basisgezondheidszorg) wordt dan ook twijfelachtig.

ICT biedt, net zoals gelijk welke andere technologie, mogelijkheden voor ontwikkeling. De verwezenlijking van deze mogelijkheden hangt echter af van politieke, economische en institutionele beslissingen over de ontwikkeling, verspreiding en implementatie van deze communicatietechnologieën. Zolang de wereld gekenmerkt wordt door enorme politiek-economische ongelijkheden, zullen de ontwikkelingsdoel-ICT-beloftes niet bewaarheid worden. Zolang de internationale financiële instellingen de ontwikkelingslanden verplichten te besparen in hun overheidsuitgaven en zodoende de uitbouw van zelfs de meest minimale sociale infrastructuur ondermijnen en zolang de asymmetrie ten voordele van de rijke landen in de reguleringen van de Wereldhandelsorganisatie blijft toenemen, zal de socio-economische ontwikkelingskloof blijven bestaan. En

zolang zal ook de digitale kloof, die een afstammeling is van deze bredere socio-economische kloof, blijven bestaan.

ICT4D in de informatiesamenleving

Leo Van Audenhove, Dorien Baelden en

Ilse Mariën

Interdisciplinair Instituut voor BreedBand Technologie, Studies over Media, Informatie & Telecommunicatie, Vrije Universiteit Brussel

Oude wijn in nieuwe zakken

In haar bijdrage rond ICT4D stelt Veva Leye de huidige discussie rond ICT en ontwikkeling voor als 'oude wijn in nieuwe zakken'. Haar centrale argumentatie is dat ICT4D niet veel meer is dan een nieuwe uitgave van het modernisatiedenken van de jaren '50 en '60. Net tien jaar geleden schreven we zelf gelijkaardige artikels (Van Audenhove et al., 1999; Nulens & Van Audenhove, 1999). De term ICT4D had toen nog geen ingang gevonden, maar onder de noemer van de *national information highway en de information society* werd toen reeds geponeerd dat ICT de ontwikkelingslanden nieuwe ongeziene mogelijkheden zou geven. In ons werk waarschuwden we toen al dat de loutere introductie van technologie en informatie niet noodzakelijk tot ontwikkeling leidt. Toch vinden we dat een discussie anno 2009 verder moet gaan dan een loutere kritiek op de uitgangspunten van ICT4D. Deze bijdrage wil zich niet neerleggen bij een louter afschrijven van ICT als irrele-

vant voor de ontwikkelingscontext. Door een genuanceerde analyse wenst het juist te zoeken naar aanknopingspunten voor onderzoek én actie.

ICT en technologisch determinisme

De discussie omtrent ICT4D vertrekt vaak van een vage definitie van ICT, wat tot foutieve analyses leidt omtrent de mogelijke rol ervan in ontwikkeling. Een eerste vaak gemaakte fout is de term ICT te gebruiken als een containerbegrip dat zowel 'klassieke media' zoals radio en televisie als 'nieuwe media' zoals internet, digitale televisie, mobiele telefonie, enzovoort omvat (Weigel & Waldburger, 2004; McNamara, 2003; Gerster & Zimmerman, 2005). Deze definitie bemoeilijkt een analyse waarin een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen analoge 'klassieke media' en digitale 'nieuwe media'. In zekere zin gaat deze definitie ervan uit dat communicatiemediën geen inherente technologische kenmerken hebben en dat de 'boodschap' het onderwerp van analyse moet uitmaken. Een tweede vaak gemaakte fout is de term ICT te beperken tot computers die toegang geven tot het internet. In zekere zin is dit een vrij westerse visie op de evolutie en verspreiding van technologie in de wereld. Sinds een aantal jaren is het duidelijk dat in vele ontwikkelingslanden mobiele digitale communicatie een alternatief traject vormt bij het inzetten van ICT tot ontwikkeling.

Wij definiëren ICT als uitingen van een technologisch paradigma dat door een revolutie in de micro-elektronica- en soft-

wareontwikkeling bijdraagt tot een versterking van de menselijke capaciteit om informatie te verwerken en te communiceren (Castells, 2005). Dit is een ruime definitie die echter duidelijk het duale karakter van ICT aanduidt. ICT omvat niet louter communicatiemediën die inhoud verspreiden zoals radio en televisie dat in de jaren '50 deden. Het zijn ook technologieën die ten eerste op basis van softwaretoepassingen kunnen bijdragen tot informatieverwerking die het menselijk handelen en denken ondersteunt. Ten tweede zijn het technologieën die in netwerkvorm onderling communiceren en bijdragen tot het afstemmen en de automatisering van processen over tijd en ruimte in zowat alle gebieden van het menselijk handelen, niet in het minst in de economie. Dit duale karakter van ICT maakt dat een vergelijking van ICT met klassieke media uit de jaren '50-'60 en de hiermee verbonden theoretische paradigma's een foute analyse vormt. Dit duale karakter maakt ook dat een analyse van de rol van ICT in ontwikkeling de communicatiewetenschap dient te overstijgen. Kritische theorievorming die aanleunt bij het denken rond innovatiesystemen en de informatiesamenleving kan naar ons aanvoelen wel degelijk een bijdrage leveren in het begrijpen van de rol van ICT in ontwikkeling (Van Audenhove, 2003).

ICT als communicatiemedium

Zoals reeds eerder aangehaald, zien auteurs die werken rond ICT4D ICT als een overkoepelend begrip voor zowel klassieke als nieuwe media. Vanuit hun per-

spectief is dit enigszins begrijpelijk. Deze auteurs wensen niet de nadruk te leggen op de technologie *an sich*, maar op de rol van communicatie in bredere ontwikkelingsprocessen. Hun visie is in grote mate dat ICT geen doel op zich mag zijn, maar deel moeten uitmaken van een bredere visie en programma's op ontwikkeling. Wij delen deze visie, zij het dat wij ervan uitgaan dat niet elk medium dezelfde karakteristieken en mogelijkheden heeft. In zijn werk *Technologies of Power* wijst Majid Tehranian erop dat elke technologie democratisch/participatief en autoritair ingezet kan worden (1990). Klassieke media zoals radio en vooral televisie zijn dure media in termen van zowel productie als distributie. Bovendien kunnen beide gemakkelijk politiek en financieel gecontroleerd worden. Daarenboven zijn deze media eenrichtingsmedia - van zender naar ontvanger - die nauwelijks inspraak toelaten. In de postkoloniale periode is het gebruik van deze media in ontwikkelingslanden vaak nauw bepaald en gecontroleerd door heersende elites en hun belangen. In die landen waar de politieke ruimte gelaten werd om deze media meer democratisch in te zetten, zijn wel degelijk mooie resultaten behaald, zeker voor wat betreft *community radio*.

ICT verschilt van klassieke media in een aantal opzichten. Mobiele telefoons, computers, digitale camcorders en andere elektronica zijn de laatste jaren steeds goedkoper geworden, wat deze toenemend in het bereik brengt van individuele burgers of intermediairen in ontwikkelingslanden. Deze apparaten kunnen doorgaans gemakkelijk met elkaar communiceren of infor-

matie uitwisselen via digitale netwerken. Maar bovenal zijn deze ICT-technologieën interactief. Individuen en instellingen kunnen actief deelnemen in de communicatie, het debat, de productie en distributie van inhoud. Hoewel overheden verwoed pogingen ondernemen om dit soort van netwerken te controleren, lijkt dit slechts zeer gedeeltelijk te lukken (Palfrey, R. et al., 2008). Deze technologieën zijn volop in beweging en de impact ervan blijft moeilijk in te schatten. Zeker is dat de gebruiksvriendelijkheid van zowel toestellen als applicaties steeds toeneemt. Bovendien zijn dit soort van technologieën 'generatief', wat inhoudt dat hun functies en toepassingsmogelijkheden vaak makkelijk aan te passen zijn mits de nodige *software* (Zittrain, 2008). Dit maakt hun inzet relatief flexibel, ook in een ontwikkelingscontext.

Zonder in de hype te vervallen van web 2.0- en zelfs 3.0-verhalen, aanstoot nemend aan de inslag van een aantal ICT4D-beleidsdocumenten en zonder in de val te trappen van het technologisch determinisme, lijkt het ons – in het verlengde van wat Tehranian reeds in de jaren '90 voorspelde – dat ICT een aantal democratiserende/participatieve potentialiteiten heeft die op zijn minst geëxploreerd en onderzocht dienen te worden in een ontwikkelingscontext. Daarbij is het echter duidelijk dat ontwikkelingsdoelstellingen vooraan moeten staan en technologie slechts een middel tot het bereiken van die doelen mag zijn. Er dient een duidelijke meerwaarde te zijn om deze technologieën in te zetten en de bevolking moet actief betrokken worden in zowel conceptualisering als evaluatie. In ons eigen

werk rond het gebruik van ICT voor *HIV/AIDS awareness* binnen het hoger onderwijs in Zuid-Afrika merken we alvast dat de interactiviteit van deze technologie nieuwe mogelijkheden biedt (Baelden et al., 2009).

ICT als netwerktechnologie

Een aantal auteurs onderschrijft de idee dat de samenleving van de 21ste eeuw gebaseerd is op een nieuw techno-economisch paradigma (Castells, 2005; Freeman & Soete, 1997; Dicken, P., 2003). In dit techno-economisch paradigma speelt ICT een centrale rol. ICT verhoogt de capaciteit van het individu, de organisatie en de samenleving tot informatieverwerking zowel in termen van volume en complexiteit als in termen van snelheid. ICT kan daardoor bijdragen tot innovatie en efficiëntieverhoging in zowat alle economische en sociale sectoren. Volgens deze auteurs is deze evolutie nog steeds aan de gang in grote delen van de westerse wereld. Een belangrijke vraag is hoe deze processen zich afspelen in ontwikkelingslanden. Op dit gebied is zeker meer onderzoek nodig, daar er niet mag vanuit gegaan worden dat deze processen zich op exact dezelfde manier zullen voordoen in het zuiden. Duidelijk is nu reeds dat ontwikkelingslanden niet enkel zullen volgen maar ook eigen bijdragen kunnen leveren. Een mooi voorbeeld is de invoering van digitaal betaalverkeer via mobiele telefoon in Kenia. Via een simpele klik kunnen mensen bedragen overzetten van één gsm naar een andere. Het systeem is volledig ingeburgerd in het economische leven en is uiterst handig in

een land waar andere vormen van digitaal geldverkeer beperkt aanwezig zijn. Kenia loopt hierbij een stuk voor op westerse landen en zet vele andere ontwikkelingslanden aan om het systeem te kopiëren.

Zoals al gesteld, is ICT steeds sterker gekoppeld in netwerken, waardoor ze bijdraagt tot het afstemmen en automatisering van processen over tijd en ruimte. Die overbrugging van tijd en ruimte door netwerken is een globaal fenomeen, in die zin dat netwerken wereldwijd vertakt zijn (Castells, 2005). Deze evolutie leidt tot het ontstaan van een globale economie, waarin ontwikkelings-, distributie- en productieprocessen steeds sterker geïntegreerd zijn in de vorm van netwerken. Deze globale netwerkeconomie is zonder meer een kapitalistische economie, waarbij vele van de 'knooppunten' in het noorden liggen en grote delen van het zuiden nauwelijks 'geconnecteerd' zijn. Een belangrijke en open vraag is echter of in deze globale economie een dissociatieve politiek een optie blijft voor ontwikkelingslanden. Indien niet, is het duidelijk dat netwerken en ICT een belangrijke rol zullen spelen in de integratie van ontwikkelingslanden in deze globale netwerkeconomie. Ook hier is meer onderzoek nodig om de dynamieken van deze processen te doorgronden.

Naar een actiegerichte politieke economie

In haar bijdrage over ICT4D rondt Veva Leye af met een oproep tot een meer kritische politiek-economisch geïnspireerde analyse van ICT en communicatie in re-

latie tot de ontwikkelingsproblematiek. We kunnen deze oproep enkel toejuichen. Een politiek-analytische aanpak moet permanent de structurele ongelijkheid binnen internationale communicatiesystemen aan het licht brengen en aanklagen. De IT-, ICT- en informatiesector zijn inderdaad zeer belangrijke economische sectoren waarin het Westen belangrijke interesses te verdedigen heeft. Beleidsinitiatieven op internationaal vlak zullen vaak de resultante zijn van of ten minste beïnvloed worden door deze interesses.

Toch kunnen we niet akkoord gaan met het volledig afschrijven van communicatiewetenschappelijk onderzoek gericht op een beter begrip van de rol van ICT in ontwikkeling zowel op het internationale, nationale als lokale vlak. Wij pleiten – in navolging van aanzetten in de beleidswetenschappen – tot een integratie van beide aanpakken in de vorm van een macronegatieve en micropositieve analyse (Dunn, 2008). De macronegatieve benadering van de politieke economie dient ons te wijzen op structurele belemmeringen en machtsconstellaties die een impact hebben op communicatie. De micropositieve benadering moet ons op een lager niveau inzicht geven in hoe informatie en communicatie – en dus ook ICT als een middel – kunnen bijdragen tot sociale verandering en ontwikkeling. Ook dit is de rol van de communicatiewetenschappen en het zou haast moorddadig zijn deze rol aan *consultants* allerhande over te laten.

Het grote gevaar van een zich volledig terugtrekken in een politieke economie van het macronegatieve is een defaitistische

houding. Men kan serieuze kritiek hebben op de drie paradigma's – modernisatie, afhankelijkheid en participatie – die sinds de jaren '50 het denken over communicatie en ontwikkeling hebben geïnspireerd. Wat men deze paradigma's niet kan verwijten is dat ze niet actiegericht waren (Sparks, 2007). Veel van de huidige theorievorming rond globalisering, *cultural studies* en zelfs de *information society* is boeiend en complex analytisch, maar weinig probleemoplossend.

Meer slagkracht voor ontwikkelingssamenwerking

Caroline Figuères, Hilde Eugelink en

Riet Nigten

International Institute

for Communication and Development

De conceptualisering van de digitale kloof als middel om ongelijkheid in ontwikkeling op te heffen is een aanpak die weinig effect zal sorteren. Oplossingen sorteren alleen dan effect als ze ook gerelateerd zijn aan concrete problemen, in dit geval knelpunten die door de mensen die belang hebben bij de oplossing daarvan zelf worden aangedragen. Het willen overbruggen van de digitale kloof alleen is een goed streven, maar zal, zoals Veva Leye ook aanklaart, als een op zichzelf staand doel weinig bijdragen aan directe vermindering van armoede en zal niet aanzetten tot ontwikkeling. Daar is meer voor nodig.

De afgelopen tien jaar hebben tal van organisaties binnen de ontwikkelings-

hulpverlening ervaring opgedaan met het inzetten van ICT als middel voor het effectiever, meer succesvol behalen van bestaande ontwikkelingsdoelen. De gedachte erachter was en is nog steeds, dat ICT kan helpen een bestaande aanpak te versterken. CAMARI bijvoorbeeld, is een Ecuatoriaanse koepelorganisatie van verschillende plattelandsorganisaties die kleinschalige ondernemers zoals boeren en ambachtslieden ondersteuning biedt bij de productie en verkoop van hun producten. Dankzij CAMARI weten de boeren en ambachtslieden al een redelijk omvangrijke lokale markt te bereiken, maar het probleem is dat zij moeite hebben hun productie af te stemmen op de vraag van de markt. Sinds kort heeft CAMARI toegang tot het internet en heeft de organisatie ook een database opgezet waarin zij zelf vraag en aanbod van de markt bijhouden zodat de boeren en ambachtslieden beter in staat zijn te anticiperen op een toe- of afnemende vraag. Ook hebben zij een beter zicht op nieuwe markten. Het maakt de leden minder afhankelijk van een tussenpartij, een opkoper die normaliter volledige vrijheid heeft in het bepalen van de prijzen. Zodoende kunnen zij meer inkomen genereren. Maar liefst 4300 families, grofweg geschat zo'n 12.000 mensen profiteren hiervan. Een ander voorbeeld is de manier waarop ICT in het Tanzaniaanse district Kinondoni wordt toegepast. ICT helpt hier de onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling tussen de 27 lokale overheden te versterken en basale data zoals de registratie van geboorten en eigendomsaktes toegankelijk en inzichtelijk te maken. Burgers die een afschrift nodig hebben kunnen nu sneller

worden geholpen, de lokale overheid kan snel en eenvoudig over data beschikken op basis waarvan zij beleid en bestuur kan verbeteren en, niet onbelangrijk voor een lokale overheid, ook belastingen kan innen die geherinvesteerd kunnen worden in de lokale infrastructuur en sociale voorzieningen. Beide voorbeelden laten zien dat de beschikking over ICT een pre is om een bestaand proces te versterken. ICT als instrument heeft het effect van een hefboom: het vergroot en versterkt het effect van de oplossing. Het kan ook zonder, maar de impact van de oplossing is kleiner. Of, zoals Joseph Dagano, voorzitter van de Malinese boerencoöperatie FE-PASSI het onlangs uitdrukte: "ICT is voor onze boeren wat zout is voor de saus: Je kunt zonder, maar het is niet zo lekker".

Maar wat precies maakt de toepassing van ICT binnen het kader van ontwikkelings-samenwerking nu succesvol? Wie de technologisch deterministische visie aanhangt en gelooft in een nauwe samenhang tussen de opkomst van nieuwe technologie en maatschappelijke vernieuwing komt, zoals Veva Leye al aangeeft, bedrogen uit. Het is de context waarbinnen ICT wordt toegepast, de gebruiker achter de technologie die het succes bepaalt en niet de technologie zelf. Kernbegrippen in iedere aanpak voor duurzame ontwikkeling, of het nu gaat om de toepassing van ICT of een ander hulpmiddel, zijn *local ownership*, *multi-stakeholder* en *demand-driven*. Het probleem en de aangevoerde oplossing moeten gedragen en erkend worden door de belanghebbenden zelf. De praktijk leert dat de toepassing van ICT vooral relevant is daar waar een reële behoefte

aan informatie en communicatie bestaat. Alle partijen die een aandeel kunnen hebben in de oplossing van het informatie- en communicatieprobleem moeten betrokken worden in de definiëring en de aanpak van de oplossing. Het trainen van docenten in het gebruik van het internet en van multimedia om zelf onderwijsmateriaal te maken bijvoorbeeld is pas echt zinvol als de overheid deze middelen uiteindelijk ook een vaste plek geeft in het curriculum en docenten de nodige faciliteiten en tijd krijgen om de materialen zelf te maken. De verantwoordelijkheid voor de toepassing van ICT in een organisatie of setting moet ook direct bij de belanghebbenden liggen. Deze aanpak kost wellicht veel tijd en energie en maakt de uitvoering complex, maar het betaalt zich op de langere termijn terug. Bij betrokkenheid is meer bereidwilligheid van individuele partijen om eventuele bijkomende knelpunten die een succesvolle toepassing van ICT in de weg kunnen staan, te beïnvloeden. Het belang van *local ownership* blijkt uit het voorbeeld van het Regionale Comité voor Coördinatie van het Platteland (CRCR) in Mali. Dit comité maakt deel uit van een door de nationale overheid ingestelde overlegstructuur voor de landbouwsector. Het versterken van de landbouwsector is tot prioriteit gemaakt door de overheid. Het gebrek aan informatie van en naar de boeren is echter een belangrijk obstakel om te komen tot hervormingen die kunnen bijdragen aan een sterke sector. Teneinde hier verbetering in aan te brengen zijn op provinciaal niveau adviescomités samengesteld, waarin vertegenwoordigers van lokale boerencoöperaties zitting nemen die kunnen worden geconsulteerd bij besluit-

vorming. Voor het comité in Sikasso is de inzet van ICT in combinatie met traditionele media zoals radio een uitgelezen kans om makkelijker aan informatie te komen over voorgenomen beleid, hun achterban snel te bereiken en tijdig inspraak uit te oefenen alvorens de overheid tot besluitvorming overgaat. Voor zowel de overheid als de achterban van het adviescomité was deze aanpak nieuw, maar voortdurende betrokkenheid en overleg over hoe ICT een plek zou kunnen krijgen in het proces van besluitvorming heeft de acceptatie en daarmee de integratie van ICT wel versneld.

Ook capaciteitsopbouw op alle niveaus is een voorwaarde voor succesvolle toepassing van ICT als onderdeel van een ontwikkelingsproces. Het gaat daarbij meer om alleen het kunnen toepassen van de *tools* die toegang geven tot informatie; minstens zo belangrijk is het beschikbaar kunnen maken en effectief delen van relevante informatie (*content*). In dit licht wordt al gauw gezegd dat het gebruik van ICT nooit voor de mensen aan de onderkant van de samenleving weggelegd kan zijn. Een groot deel van de allerarmsten heeft weinig tot geen scholing gehad, is analfabeet en kan daardoor nooit gebruik maken van computers en het internet. Daarnaast is er ook het praktische probleem dat de toetsenborden afgestemd zijn op gangbare (westerse) talen, terwijl een deel van deze groep alleen een lokale taal beheerst. Een terecht punt. Vergeten wordt echter dat de moderne communicatietechnologie zowel op het verspreiden van tekst als beeld en geluid is ingesteld. Voor de analfabete leden is COPRAKAZAN, een Malinese boerencoöperatie voor

vrouwelijke producenten van *shea butter*, ertoe overgegaan foto- en videocamera's te gebruiken om belangrijke informatie over productiemethoden en hygiëne te documenteren en toegankelijk te maken voor deze groep. Daarnaast zijn in het informatiecentrum informatrices aangesteld, vrouwen die weten hoe zij internet, computers en fax kunnen gebruiken en die op verzoek kunnen helpen bij het zoeken en versturen van informatie.

Ontwikkelingssamenwerking is per definitie ook gestoeld op samenwerking. De kracht van ICT is ook dat ze mensen bij elkaar kan brengen over grote afstand, sociale netwerken kan versterken waarbinnen kennis en informatie waar een gezamenlijk belang bij is snel en op grote schaal kan verspreiden. Ook voor het succesvol integreren van ICT in de samenleving voor het versterken van de kwaliteit en toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, transparantie van bestuur, inspraak en versterken van (kleinschalige) ondernemers is een collectieve inspanning nodig. Nationale of thematische kennisnetwerken gericht op de toepassing van ICT dragen hier in belangrijke mate aan bij door in de eerste plaats kennis en ervaringen te delen en in de tweede plaats een gezamenlijke agenda te ontwikkelen voor de manier waarop ICT als hefboom een structurele bijdrage kan leveren aan de gehele sector. Deze agenda/visie kan vervolgens de basis leggen voor een nationaal beleid dat breed wordt gedragen en past binnen het lokale kader.

Los van het feit dat ICT als instrument – mits goed ingezet – heeft bewezen een bestaande aanpak van knelpunten in het

ontwikkelingsproces te kunnen versterken, heeft de inzet van ICT ook een meerwaarde als het gaat om het genereren van nieuwe inzichten over de manier waarop knelpunten beter bestreden kunnen worden. ICT maakt een nieuw paradigma mogelijk, een andere manier van denken over mogelijke oplossingen die basale sociale voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidzorg kunnen verbeteren. Het klassieke recept voor verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs en gezondheidszorg is bijvoorbeeld gestoeld op de capaciteitsuitbreiding van vakkundig personeel, een oplossing die voor weinig kapitaalkrachtige landen in het zuiden zonder financiële steun van buitenaf vrijwel onhaalbaar is. ICT maakt het mogelijk op een andere manier tegen een dergelijke oplossing aan te kijken en op een innovatieve manier te werk te gaan die beter bij de mogelijkheden van de landen aansluit. Een goed voorbeeld is wederom Mali, een van de minder kapitaalkrachtige landen. In de loop der jaren heeft het zich dusdanig ontwikkeld dat het wel beschikt over de noodzakelijke medische apparatuur in ziekenhuizen verspreid door het hele land, maar nog steeds worstelt het met een tekort aan medisch gekwalificeerd personeel. Ervaring leert echter dat een aantal medische handelingen prima op afstand kunnen worden begeleid, zoals het uitlezen van röntgenfoto's. Een goede scanner en een betrouwbare internetconnectie zijn voldoende om de radioloog in het ziekenhuis in Bamako in verbinding te brengen met dokters in plaatselijke ziekenhuizen elders in het land. De toepassing van ICT voor het oplossen van een capaciteitsprobleem binnen de gezondheidszorg in Mali

is uit nood geboren, maar het is een zeer innovatieve manier gebleken om dit probleem zelfs in een van de armste landen ter wereld op te lossen.

Het wondermiddel om de sociaaleconomische ongelijkheid in de wereld te bestrijden bestaat niet. Als Veva Leye deze verwachtingen koesterde ten aanzien van het gebruik van ICT binnen ontwikkelingssamenwerking, dan zal zij inderdaad teleurgesteld zijn over de tot nu toe geboekte resultaten. Als hefboom en *driver* om tot meer effectieve ontwikkelingshulpverlening te komen mogen wij op basis van de tot nu toe behaalde successen echter verwachtingsvol zijn.

Uitleiding

Peter Bursens, Universiteit Antwerpen

Eelke Heemskerck, Universiteit van Amsterdam

Het aftrapstuk van Veva Leye heeft zijn doel bereikt. Door een uitgesproken standpunt in te nemen is ze erin geslaagd om al even uitgesproken reacties los te weken bij zowel collega-academici als ontwikkelingshulpverleners. Veva Leye was inderdaad zeer expliciet. Zij vindt de verspreiding van ICT niet prioritair in het kader van mondiale ontwikkeling, wat ze nog eens onderlijnde in haar repliek. Deze ICT-verspreiding slurpt volgens haar te veel financiële middelen op die beter kunnen besteed worden aan het lenigen van de basisbehoeften en aan het bestrijden van chronische ondervoeding. In haar repliek op de twee reacties wijst ze er bovendien op dat ze niet overtuigd is van de voor-

beelden die moeten aantonen dat kleine lokale initiatieven daadwerkelijk kunnen bijdragen tot sociale verandering. In de termen van Van Audenhove, Baelden en Mariën noemt ze zichzelf dan ook niet enkel macronegatief maar ook micronegatief. Ze blijft erbij dat de concrete invoering van ICT-toepassingen niet veel zoden aan de dijk brengt zolang de onderliggende structurele politiek-economische verhoudingen – die de rijken landen bevoordelen en de arme benadelen – niet fundamenteel hervormd worden. Ze pleit er daarom voor om door middel van gedegen academisch onderzoek deze structuren in vraag te stellen. Eugelink, Nigten en Figuères erkennen in een tweede reactie dat onderzoek nuttig en zelfs noodzakelijk is. Ze benadrukken echter dat zij vanuit hun praktijkervaring veel voorbeelden van de ICT-toepassingen hebben gezien waaruit – ondanks de structurele ongelijkheid in noord-zuidrelaties – een positieve impact van ICT is gebleken. Met andere woorden, ook zonder het in vraag stellen van de structurele verhoudingen, kunnen ICT-toepassingen in de huidige ontwikkeling naar een globaal kennisnetwerk hun dienst bewijzen, zij het onder bepaalde voorwaarden. Samenvattend kunnen we stellen dat alle auteurs kritisch zijn voor de huidige structurele politiek-economische verhoudingen. Maar daar houdt de eensgezindheid op. Terwijl Veva Leye geen heil ziet in ICT-toepassingen zonder structurele hervormingen en liever investeringen ziet in het lenigen van basisbehoeften, tonen de anderen zich meer optimistisch, wat zich uit in een pleidooi voor het verspreiden en verstandig introduceren van ICT-toepassingen op lokale schaal.

Noten

1. Zie bijvoorbeeld het rapport van de Wereldbank over kennis en ontwikkeling: "But developing countries need not reinvent the wheel-or the computer, or the treatment for malaria. Rather than re-create existing knowledge, poorer countries have the option of acquiring and adapting much knowledge already available in the richer countries" (Wereldbank, 1999, 2).
2. Zie bijvoorbeeld Rogers (1976) voor een kritisch herdenken van modernisatie door een aantal van de bekendste modernisatiedenkens. Voor recentere, algemenere analyses, zie bijvoorbeeld Melkote & Steeves (2001). Voor een gevalstudie over een specifiek modernisatieproject, zie bijvoorbeeld Lindo-Fuentes (2005).

Bibliografie

- Baelden, D., Vergnani, T., & Van Audenhove, L. (2008). *ICTs as the New Red Ribbon. Hot or not. Results of the Belspo Research into Digital Strategies for HIV and AIDS Campaigning in a South African University Context*. Brussels: Belspo (Belgian Science Policy).
- Cammaerts, B., & Van Audenhove, L. (2005). Online Political Debate, Unbounded Citizenship and the Problematic Nature of a Transnational Public Sphere. *Political Communication, Special Issue 'Internet and the Public Sphere'*, 22 (2), 179-196.
- Castells, M. (Ed.) (2005). *The Network Society. A Cross-cultural Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Dicken, P. (2003). *Global Shift. Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. London: Sage Publications.
- Drahos, P., & Braithwaite, J. (2002). *Information Feudalism: Who Owns the Knowledge Economy?* Londen: Earthscan Publications Ltd.
- Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis. An Introduction*. Fourth edition. New Jersey: Pearson Education.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Freeman, C., & Soete, L. (1997). *The Economics of Industrial Innovation*. Third edition. London: Continuum.
- International Institute for Communication and Development (2008). *About IICD*. Geraadpleegd in maart 2009, op <http://www.iicd.org/about>.
- Lindo-Fuentes, H. (2005). *Educational Television in El Salvador: UNESCO and Modernization Theory in Action*. Paper gepresenteerd op het congres '60 Years of UNESCO', Parijs, 17 november 2005.
- Lovink, G., & Zehle, S. (2005). Incommunicado Glossary. In G. Lovink, & S. Zehle (Eds.), *Incommunicado Reader: Information Technology for Everybody Else* (pp. 3-11). Amsterdam: Institute of Network Culture.
- Mansell, R. (2006). Ambiguous Connections: Entitlements and Responsibilities of Global Networking. *Journal of International Development*, 18 (6), 901-913.
- Mansell, R., & Javary, M. (2004). New Media and the Forces of Capitalism. In A. Calabrese, & C. Sparks (Eds.), *Toward a Political Economy of Culture: Capitalism and Communication in the Twenty-First Century* (pp. 228-243). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Mattelart, A. (2003). *The Information Society: An Introduction*. London: Sage.
- McNamara, K. (2003) *Information and Communication Technologies, Poverty and Development: Learning from Experience*. A Background Paper for the infoDev Annual Symposium, December 9-10, 2003, Geneva Switzerland. Washington: InfoDev.
- Melkote, S. R., & Steeves, H. L. (2001). *Communication for Development in the Third World: Theory and Practice for Empowerment* (2nd ed.). Londen/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Mosco, V. (2004). Capitalism's Chernobyl, From Ground Zero to Cyberspace and Back Again. In A. Calabrese, & C. Sparks (Eds.), *Toward a Political Economy of Culture: Capitalism and Communication in the Twenty-First Century* (pp. 211-227). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Nederveen Pieterse, J. (2005). Digital Capitalism and Development: The Unbearable Lightness of ICT4D. In G. Lovink, & S. Zehle (Eds.), *Incommunicado Reader: Information Technology for Everybody Else* (pp. 11-29). Amsterdam: Institute of Network Culture.
- Nulens, G., & Van Audenhove, L. (1999). An Information Society in Africa? An Analysis of the Information Society Policy of the World Bank, ITU and ECA. *Gazette*, 61 (6), 451-471.
- Palfrey, R., Rohozinski, R., & Zittrain, J. (2008). *Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering*. Cambridge: MIT Press.
- Parayil, G. (2005). The Digital Divide and Increasing Returns: Contradictions of Informational Capitalism. *The Information*

- Society*, 21 (1), 41-51.
- Preston, P. (2001). *Reshaping Communications*. London: Sage.
- Regan Shade, L. (2003). Here Comes the DOT Force! The New Cavalry for Equity? *Gazette: The International Journal for Communication Studies*, 65 (2), 107-120.
- Rogers, E. M. (Ed.) (1976). *Communication and Development: Critical Perspectives*. Beverly Hills/Londen: Sage.
- Scholte, J. A. (2005). *The Sources of Neoliberal Globalization*. Genève: United Nations Research Institute for Social Development.
- Sparks, C. (2007). *Globalisation, Development and the Mass Media*. London, Sage Publications.
- Tehrani, M. (1990). *Technologies of Power*. Norwood: Ablex Publishing.
- Van Audenhove, L., Burgelman, J.C., Nulens, G., & Cammaerts, B. (1999). Information Society Policy in the Developing World: A Critical Assessment. *Third World Quarterly*, 20 (2), 387-404.
- Van Audenhove, L. (2003). Towards a more integrated information society policy in South Africa: An overview of political rhetoric and policy initiatives between 1994 and 2000. *Communicatio*, 29, 1-2, 129-147.
- Van Audenhove, L. (2003). Theories of the Information society. Recent contributions and their relevance for the developing world. *Communicatio*, 29, 1-2, 48-67.
- Verenigde Naties (2007). Information Technology Central to Quest for Development, Dignity, Peace, Secretary-General Tells Global Alliance. Geraadpleegd in maart 2009, op <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sgsm10888.doc.htm>.
- Wade, R. H. (2002). Bridging the Digital Divide: New Route to Development or New Form of Dependency. *Global Governance*, 8 (4), 443-466.
- Weigel, G., & Waldburger, D. (2004). *ICT4D - Connecting People for a Better World. Lessons, Innovations and Communication Technologies in Development*. Berne: SDC/GKP.
- Weisschuh, J. (2008). HP and UNESCO: Refreshed Spirit of Collaboration. Geraadpleegd in maart 2009, op <http://www.communities.hp.com/online/blogs/csre-mea/archive/2008/01/02/HPPost5369.aspx>.
- Wereldbank (1999). *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Wereldbank (2009). *World Bank Group's Engagement in ICT*. Geraadpleegd in maart 2009, op <http://go.worldbank.org/VKHGDY6PY0>.
- Wilkins, J., & Waters, J. (2000). Current Discourse on New Technologies in Development Communication. *Media Development*, 1, 57-60.
- Ya'u, Y. Z (2004). The New Imperialism & Africa in the Global Electronic Village. *Review of African Political Economy*, 31 (99), 11-29.
- Zittrain, J. (2008). *The Future of the Internet and How to Avoid it*. New Haven: Yale University Press.

Apartheid en postapartheid herbekeken: 'nieuwe' Stellenbosch wijn?

Anne Walraet

BESPREKING VAN

- Couwenberg, S.W. (Ed.) (2008a). *Apartheid, Anti-apartheid, Post-apartheid. Terugblik en evaluatie*. Civis Mundi jaarboek 2008. Budel: Damon.
-

Eind 2008 publiceerde de stichting Civis Mundi een jaarboek getiteld: *Apartheid, Anti-apartheid, Post-apartheid. Terugblik en evaluatie*. Het telt negen bijdragen onder de redactie van S.W. Couwenberg (2008a) en heeft de ambitie om een balans op te maken van de ontwikkelingen sinds de eerste Zuid-Afrikaanse democratische verkiezingen van 27 april 1994. Tevens blikt het terug, zowel op het apartheidsregime zelf als op de bestrijding ervan en bepleit het een "revisie van de gangbaar geworden kijk daarop" (Couwenberg, 2008b, 10).

Wie 'revisie' zegt, wijst op een controverse ter zake. Dit is inderdaad het geval: het sociaalwetenschappelijk onderzoek over Zuid-Afrika kenmerkt zich door wat men als een 'conflict over het conflict' zou kunnen omschrijven. Dit 'meta-conflict' draait om de vraag naar het relatieve gewicht van verticale en horizontale breuklijnen,

van etniciteit en klasse, van verschil en ongelijkheid. De discussie heeft in het verleden de analyse van apartheid getekend, maar is ook vandaag nog levendig bij de bevraging van de persistente armoede en ongelijkheid in Zuid-Afrika. Bij de term 'revisie' hoort echter een kanttekening. Immers, met revisionisme wordt in de Zuid-Afrikaanse literatuur verwezen naar de analyse van de materialistische school die in de jaren 1970-1980 een antwoord formuleerde op de hieraan voorafgaande analyse van de liberale school. Beide scholen hebben zich gebogen over het proces van staatsvorming in Zuid-Afrika en dit geïnterpreteerd als resultaat van culturele krachten - het liberale paradigma - of van economische krachten - het materialistische of revisionistische paradigma. Voor alle duidelijkheid, dit revisionisme is niet wat de auteurs van het Civis Mundi jaarboek onderschrijven, wel integendeel. De ideologische stellingen die in dit boek

worden ingenomen zijn niet mis te verstaan en worden af en toe stevig gekruid met boude uitspraken. Vooral de redacteur blinkt hierin uit. Bij wijze van appetizer: apartheid was "een normaal Afrikaans fenomeen", "de lokale expressie van Afrikaans ideologisch denken" (Couwenberg, 2008c, 43); de anti-apartheidsstrijd een links-radical aangelegenheid zonder "gevoel voor maat en proporties en redelijk inzicht" (Couwenberg, 2008c, 28). En wat het aanhoudende (etnische en raciale) groepsdenken onder postapartheid betreft, dit is niet zozeer een nawerking van apartheid doch veeleer "inherent aan de tribale politieke cultuur van Afrika" (Couwenberg, 2008d, 99). Couwenbergs standpunten brachten hem in de jaren 1980 reeds in conflict met de anti-apartheidsbeweging in Nederland, die hem verweet een medestander te zijn van het apartheidregime (Couwenberg, 2008c, 41-42), onder meer omwille van zijn steun voor Buthelezi – die op de cover prijkt –, diens gematigd alternatief voor apartheid en afwijzing van een economische boycot. Couwenbergs bijdragen hebben dan ook veel weg van een verdedigings'laager'. Gezien de ruime aandacht in dit boek voor Buthelezi, van 1975 tot 1994 eerste minister van het thuisland KwaZulu, oprichter van de (tweede) Inkathabeweging (1975) en initiator van de KwaZulu-Natal indaba (1986) – een denkoefening over multiraciale machtsdeling op provinciaal niveau – zullen wij hier op terugkomen.

Alle thema's van dit 136 bladzijden tellende boek één voor één behandelen leek ons weinig zinvol. Het boek bevat immers naast beschouwingen over apartheid,

anti-apartheid en postapartheid, ook bijdragen over de Zuid-Afrikaanse literatuur, over de historische relatie met Nederland en over de betrekkingen van Vlaanderen met het nieuwe Zuid-Afrika. We hebben ervoor gekozen om eerst de (re)visie van de auteurs op apartheid (inclusief de transitie naar postapartheid) te duiden, d.w.z. te situeren binnen het academische debat. We zijn het met Andries du Toit van de Universiteit van de Western Cape eens dat het in herinnering brengen van het verband tussen de politieke en economische functies van apartheid geen overbodige luxe is, gezien de vigerende hegemonie van een liberaal analysekader. Dit verband is niet alleen van betekenis voor de interpretatie van het verleden, doch ook voor het huidige armoedeonderzoek en zijn beleidsimplicaties (du Toit, 2005). Daarna belichten we een aantal belangwekkende ontwikkelingen sinds 1994, waarbij we beroep doen op recent wetenschappelijk onderzoek. Meer bepaald stellen we de vraag hoe de ANC-regering heeft gepoogd de welvaarts kloof te dichten, een thema dat aandacht krijgt in de bijdragen van Brinkel en Couwenberg. We bekijken de bocht van het ANC van een herverdelingsstrategie naar een neoliberal beleid en zoomen daarna in op de Black Economic Empowerment-strategie, één van de instrumenten waarmee het ANC na 1994 de blanke economische dominantie wilde corrigeren. Onze keuze werd mede ingegeven door de actualiteit, met name de vierde nationale stembusgang in Zuid-Afrika in april 2009 en de herverkaveling van het partijpolitieke landschap. De breuk in het ANC en de keuze voor Jacob Zuma laten zich immers ten dele verklaren door

de desillusie van de alliantiepartners van het ANC – het Congress of South African Trade Unions (COSATU) en de South African Communist Party (SACP) – met de koers en de (ondermaatse) resultaten van Mbeki's economische politiek.

Een 'nieuwe' geschiedenis?

Met zijn ambitie om de geschiedenis te 'reviseren' staat het *Civis Mundi* jaarboek niet alleen. Ook Hermann Giliomee – als historicus lang verbonden aan de Universiteit van Stellenbosch – publiceerde recentelijk, samen met Bernard Mbenga, een zowel in het Afrikaans als in het Engels verschenen *Nuwe geskiedenis van Suid-Afrika/New History of South Africa*. Met dit rijk geïllustreerde boek willen de auteurs een meer inclusieve geschiedschrijving aanreiken, zowel in tijdspectief¹ als qua gecoverde bevolkingsgroepen, althans in vergelijking met de vroegere werken van Giliomee die zich toespitsen op het Afrikaner nationalisme. Een bespreking van dit boek is hier niet aan de orde, maar het heeft met het *Civis Mundi* jaarboek een en ander gemeen. Overigens krijgt het ruime aandacht in de bijdrage van Georgi Verbeeck met de vergelijkbare titel *Zuid-Afrika na 1994: Een nieuwe natie op zoek naar een nieuw verleden* (Verbeeck, 2008). Het boek zorgt alleszins voor discussie. Terwijl sommigen deze nieuwe geschiedenis gebalanceerd vinden, menen anderen dat de bijsturing door Giliomee en Mbenga niet ver genoeg gaat. Er is vooral kritiek op de passages waarin apartheid wordt gerelativeerd: op

basis van zijn minieme dodenaantal in vergelijking met andere 'etnische' conflicten (Giliomee & Mbenga, 2007, 398) en omwille van vermeende goede intenties bij de invoering van Bantu-onderwijs voor Afrikanen (Giliomee & Mbenga, 2007, 319-320). Chris Walton (2008) van de Universiteit van Pretoria vindt dit onaanvaardbaar. Verbeeck beschouwt dit als kleine controverses die in het boek gesloten zijn (Verbeeck, 2008, 58).

Wat beide publicaties echter vooral gemeen hebben is de lens waardoorheen ze het verleden en de actualiteit van Zuid-Afrika bekijken en (her)interpreteren. Hiervoor werd al gewezen op de controverse die de geschiedschrijving van Zuid-Afrika beheerst, waar zich twee denkscholen aandienden rond de vraag naar het waarom van segregatie en apartheid: de liberale of idealistische en de marxistische of materialistische. Hoewel beide scholen mettertijd hun dogmatisme hebben getemperd, zijn hun basistegenstellingen overeind gebleven. Ook nu de strijd om apartheid is gestreden blijft het nuttig om deze in herinnering te brengen, omdat ze ondanks en via revisies hun stempel blijven drukken op onze kijk op de Zuid-Afrikaanse geschiedenis en actualiteit. Hiermee verschillen we van mening met Verbeeck, die de tegenstelling tussen beide historische tradities opgeheven acht. De nieuwe trend is er volgens hem een van synthesewerken en van inclusieve geschiedschrijving, zoals de nieuwe geschiedenis van Giliomee & Mbenga. Inclusiviteit, aldus Verbeeck, moet "de scheidingslijnen uit het verleden corrigeren" en ervoor zorgen dat "iedere bevolkingsgroep

evenveel recht krijgt op een plaats in het collectieve geheugen" (Verbeek, 2008, 56-57). Precies de conceptualisering van die scheidingslijnen als verticale maatschappelijke breuklijnen die Zuid-Afrika verdeelt in bevolkingsgroepen, wijst op een paradigmatische begrenzing.

Het conflict over het conflict

Wat meteen opvalt bij het lezen van dit jaarboek is zijn preoccupatie met de multiraciale en -etnische problematiek van Zuid-Afrika, een belangstelling die de auteurs gemeen hebben met plurale-maatschappijtheoretici zoals Donald Horowitz (1985, 1991). Hoewel een uitgesproken focus op verticale (raciale) breuklijnen niet impliceert dat men geen oog heeft voor horizontale (klassen) breuklijnen, zijn etnische en culturele verschillen voor plurale-maatschappij-analisten de belangrijkste conflictbron. Bijgevolg houden zij zich bezig met de vraag hoe dit conflictpotentieel kan worden afgezwakt en hoe cultureel onderscheiden groepen vreedzaam kunnen coëxisteren binnen een enkel maatschappelijk en politiek systeem. Eenzelfde visie op conflictanalyse en -resolutie vinden we bij analisten van de Zuid-Afrikaanse liberale school (zoals Hermann Giliomee). Zij bogen zich over de totstandkoming van apartheid en schreven het grootste gewicht toe aan het Afrikaner nationalisme en zijn bekommering om het culturele en identitaire overleven van de Afrikaners als 'volk' in een multiraciale en -etnische omgeving van San, Khoikhoi, Britten, Afrikanen (Bantu's), Indiërs en kleurlingen. Hun

postapartheidsblauwdrukken spitsten zich toe op hoe etnische en raciale tegenstellingen beheersbaar kunnen worden gemaakt via grondwettelijke mechanismen, waarvoor ze inspiratie vonden bij het consociationalisme van Arend Lijphart (1977). Zowel de Nasionale Party, de Progressive Federal Party (later Democratic Party) als Inkatha (later Inkatha Freedom Party) ontwikkelden in de jaren 1980 constitutionele alternatieven voor apartheid waarin groepen als bouwstenen van het politieke landschap fungeerden. In 1990 ontvouwen de Zuid-Afrikaanse academici Giliomee en Schlemmer een tienjarenplan voor de overgang naar postapartheid dat eveneens inspiratie haalde bij Lijphart (Giliomee & Schlemmer, 1990, 241). Precies omwille van hun sterke verankering in het apartheiddenken konden deze alternatieven op weinig steun rekenen van de niet-blanke Zuid-Afrikanen. De grondwetsherziening van 1983 en de vorming van een (raciaal gescheiden) driekamerparlement in 1984, waarin kleurlingen en Indiërs – doch niet Afrikanen – een politieke stem kregen op het nationale niveau, was een eerste 'versoepeling' van apartheid in die optiek, doch voor de meerderheid van kleurlingen en Indiërs zèlf onaanvaardbaar. De machtsdelingsformule die de Buthelezicommissie in 1982 (waarin Lijphart zetelde) en de KwaZulu-Natal indaba in 1986 voorstelden was op dezelfde consociationele leest geschoeid, met dit verschil dat ze voorzag in een Eerste Kamer op basis van proportionele vertegenwoordiging en een Tweede Kamer die vijf kiezersrollen bevatte in plaats van drie: vier etnische (waarvan twee voor blanken – één voor Afrikaners en één voor Engels-

talige blanken – één voor Indiërs en één voor Afrikanen) en één raciaal gemengde (Mzala, 1988, 207-208; Natrass, 1989, 171). Afgezien van deze laatste inclusieve categorie was het apartheiddenken nog duidelijk aanwezig.² Niettemin verdedigt Couwenberg dit constitutionele voorstel van de KwaZulu-Natal indaba als een alternatief voor apartheid dat voorzag in “een volledige politieke gelijkberechtiging van zwarten en blanken” (Couwenberg, 2008c, 41).

Met deze tweevoudige focus op ras en etniciteit en op groepsdemocratie onderscheidde de liberale school zich van een materialistische analyse die meer oog had voor horizontale breuklijnen en voor de welvaarts kloof en die segregatie en apartheid verbond met de vereisten van het zich ontwikkelende kapitalisme in Zuid-Afrika. Analisten van de materialistische school bogen zich niet enkel over de aard en de mate van overlapping van ras en klasse maar verbonden die ook met territorium. Segregatie en apartheid waren immers territoriale constructies bij uitstek. Men denke aan de landwetten van 1913 en 1936,³ aan het thuislandenconcept dat de NP invoerde nadat ze in 1948 aan de macht was gekomen en dat bovenop de territoriale scheiding van blank en zwart ook de etnisch-territoriale fragmentatie van de Afrikaanse bevolking verordende, of aan de talrijke wetten die de ruimtelijke segregatie in de stedelijke residentiële gebieden reguleerden. Harold Wolpe (1988)⁴ legt goed uit dat zowel de creatie van de reservaten, hun later omvorming tot thuislanden (bantustans) en hun uiteindelijk afschaffing niet zozeer de neerslag

waren van doorheen de tijd veranderende ideeën, maar corresponderen met de accumulatiebehoefte van het kapitaal. Wolpe typeert het trekarbeidsysteem als een vorm van semi-proletarisering dat toeliet de lonen laag te houden. Het ‘reserveren’ van land voor Afrikanen – waar zij konden terugvallen op een subsistentie-economie – en een restrictief beleid ten overstaan van zwarte werkzoekenden in de blanke gebieden – in het Zuid-Afrikaans jargon ‘influx control’ – waren de noodzakelijke voorwaarden hiertoe.⁵ Volgens dezelfde logica is ook de politieke ontmanteling van apartheid verbonden met zijn failliet als economisch systeem. Dit laatste drong het eerst door tot de zakenwereld, die al in het begin van de jaren 1980 met het ANC in ballingschap ging praten, maar zou enkele jaren daarna ook de NP van politieke en economische koers doen veranderen. In 1986 werd de ‘influx control’ opgeheven, waarvan het einde van het confederale bantustansysteem de politieke consequentie was. In 1987 startte de NP een privatiseringsoperatie, volgens Fine & Rustomjee (1996, 52-53) een ultieme poging om de staatseigendommen – de Zuid-Afrikaanse staat had anno 1985 zo’n 57% van de vaste activa van de economie onder controle – buiten de controle te houden, niet van de staat als dusdanig, maar van het ANC die in een postapartheidstijdperk de staatsmacht anders wilde aanwenden.

De politiek-strategische consequenties van de materialistische analyse waren niet altijd eenduidig. Zo worstelde het ANC, dat zich hierdoor liet inspireren, met de verhouding van nationale bevrijdingsstrijd en klassenstrijd. Waar geen onduidelijkheid

over bestond was dat politieke constructies gebaseerd op onderscheiden bevolkingssegmenten onaanvaardbaar waren, dat het schrijven van de definitieve grondwet toekwam aan een verkozen postapartheidsparlement en dat het dichten van de welvaarts kloof een prioriteit moest zijn van een postapartheidsregering.

Hoe de respectievelijke visies van enerzijds de NP (die tot circa 1990 op dezelfde lijn zat van Inkatha) en anderzijds het ANC uiteindelijk overbrugd werden is alom gelauwerd omwille van de compromisbereidheid van de hoofdonderhandelaars en de innovatieve politieke architectuur waartoe het heeft geleid met toegiften aan weerskanten en schakels tussen het oude en nieuwe regime. Er zijn talrijke boeken over geschreven met sprekende titels als *The Long Journey* (Friedman, 1993), *The Bold Experiment* (Giliomee, Schlemmer & Hauptfleisch, 1994), *The Negotiated Revolution* (Adam & Moodley, 1993), *Revolution Deferred* (Murray, 1993), *Democratization in South Africa. The Elusive Social Contract* (Sisk, 1995). Het is enigszins merkwaardig dat het *Civis Mundi* jaarboek hieraan zo weinig aandacht besteedt, tmeer gezien zijn belangstelling voor de constitutionele aspecten van postapartheid en de transitie daar naartoe.

Het ANC en het dichten van de welvaarts kloof

Het einde van apartheid heeft de hierboven geschetste polemiek, die gemeenlijk wordt aangeduid als het debat rond 'ras of

klasse', niet afgesloten. Integendeel, sinds Neville Alexander dit in 2002 opmerkte, is de discussie opnieuw brandend actueel (Hart, 2005, 85). De vraag vandaag luidt of de raciale en klassenbreuklijnen vervaagd zijn sinds 1994, wat ons logischerwijs bij de politiek brengt die door de postapartheidsregeringen is gevoerd om de welvaarts kloof te dichten en de raciale ongelijkheden uit het verleden om te buigen.

Deze dubbele vraag krijgt aandacht in de bijdragen van Couwenberg en Brinkel. Couwenberg argumenteert dat de aanhoudende armoede in Zuid-Afrika bovenal moet toegeschreven worden aan de ANC-politiek die zich laat kenmerken door corruptie en nepotisme. Deze ontsporing is enerzijds het effect van een negatieve dialectiek, waarbij nieuwe elites die uit emancipatieprocessen voortkomen machtsposities voor zichzelf opbouwen (Couwenberg, 2008d, 102). Anderzijds is dit typisch Afrikaans, aldus Couwenberg: "*Corruptie, nepotisme e.d. vinden we overal in Afrika. Dat valt veeleer toe te schrijven aan de heersende tribale politieke cultuur*" (Couwenberg, 2008d, 98). Brinkel relateert dit en merkt op dat corruptie geen *exclusive* van de ANC-regering is en brengt het misbruik van fondsen en macht van traditionele leiders in de thuislanden Transkei en Bophuthatswana en van blank Zuid-Afrika onder Vorster en Botha in herinnering (Brinkel, 2008, 90-91). Beide auteurs zijn het er wel over eens dat de ANC-regering het dichten van de inkomenskloof niet tot haar prioriteiten heeft gemaakt. Zij illustreren dit aan de hand van de Black Economic Empowerment

strategie, waardoor “een groepje schatrijke Zuid-Afrikanen doorgedrongen [is] tot de rijkste segmenten van de samenleving” (Brinkel, 2008, 93) en waardoor we “evenals in Rusland ook in Zuid-Afrika de opmars [zien] van een steenrijke zakenelite en een osmose tussen die elite en de politiek” (Couwenberg, 2008d, 101). “Het racisme van de apartheid maakt zodoende plaats voor een nieuw maar nu zwart gekleurd racisme”, besluit Couwenberg (2008d, 101). Dit is een vrij stereotiepe conclusie, die mijns inziens contextualisering en nuancering behoeft.

Recent onderzoek aan de Universiteit van Cape Town (Seekings, 2008) toont aan dat de relatie tussen ras en klasse minder uitgesproken is dan in het verleden. Toch blijven Zuid-Afrikanen zichzelf in raciale categorieën zien, ten dele omdat deze categorieën het uitgangspunt werden van een restitutie- en herverdelingspolitiek, ten dele omdat ze betekenis hebben in het dagelijkse leven. Raciaal of etnisch geweld daarentegen – prominent aanwezig tijdens de transitieperiode – is evenwel uitgebleven, wat ook Brinkel in zijn evaluatie van postapartheid erkent (Brinkel, 2008, 89). Een tweede vaststelling is de aanhoudende grote ongelijkheid op vlak van inkomens en kansen. Door de bank genomen blijft de blanke bevolking welstellend en de zwarte arm. Maar binnenin de raciale categorieën, vooral binnen de Afrikaanse bevolking, is de ongelijkheid fors toegenomen.

In een poging om de klassieke tweedelingen te verfijnen onderscheidt Seekings drie sociaaleconomische categorieën: een bijna

volledig Afrikaanse groep van armen, een arbeidersklasse die eveneens grotendeels Afrikaans is en een multiraciale middenklasse en elite (Seekings, 2008, 7). Middenklasse en elite zijn met andere woorden deels geafrikaniseerd. De groei van de Afrikaanse middenklasse is het resultaat van het beleid van affirmatieve actie (AA), terwijl de groei van een Afrikaanse elite wordt toegeschreven aan de strategie van Black Economic Empowerment (BEE). Affirmatieve actie heeft als streefdoel om de raciale- en gendersamenstelling van de arbeidsmarkt onder apartheid te corrigeren. In 1998 werd hiervoor het wetgevend kader uitgetekend – de Employment Equity Act – die dit beleid verplicht maakte voor de meeste overheidsinstellingen en voor alle middelgrote private ondernemingen. Black Economic Empowerment is een gelijkaardige regeringsstrategie die tot doel heeft een grotere Afrikaanse aanwezigheid in de zakenwereld te promoten. Het wetgevend kader dateert van 2003. Beide instrumenten maken deel uit van een interventionistische politiek die het ANC in 1994 verdedigde vanuit de overtuiging dat het dichten van de grote kloof tussen arm en rijk niet aan de vrije markt kon worden overgelaten. Deze politiek omvat meer dan de hierboven aangehaalde instrumenten – men denke aan het landherverdelingsbeleid – zij het dat de mate van interventionisme die het ANC in 1994 voor ogen had duidelijk afgezwakt is ten voordele van een neoliberale politiek.

Tot 1990 dacht het ANC nog aan nationalisatie van de grote monopolies en aan een drastische herverdeling van het grondbezit, doch zonder veel specificatie. In de ja-

ren daarna zouden de klassieke eisen van de linkervleugel van het ANC stelselmatig worden getemperd. In de aanloop naar de eerste verkiezingen van 1994 engageerde het ANC zich voor het *Reconstruction and Development Programme* (RDP), dat een op Keynes geïnspireerd plan was en een aantal concrete beloften inhield op vlak van arbeidscreatie, huizenbouw, elektriciteits- en watervoorziening, basisgezondheidszorg, onderwijs en landherverdeling. Het RDP droeg de signatuur van de vakbondskoepel COSATU, die het als voorwaarde stelde voor zijn electorale steun aan het ANC. In 1996 werd het overschaduw door de aanname van een meer marktgerichte en ondernemingsvriendelijke koers: *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR). In 2006 werd GEAR op zijn beurt vervangen door *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa* (ASGISA), dat op hetzelfde vertrouwen in het 'trickle-down' effect is gebaseerd, d.i. het geloof dat groei in Zuid-Afrika's industriële en ontwikkelde 'eerste economie' zal doordruppelen naar de arme 'tweede economie' (Gumede, 2007, 147).

Deze koersverandering van het ANC – door Hein Marais (1998) snedig "a short walk to orthodoxy" genoemd – is fel bediscussieerd onder academici en beleidsmakers en heeft ook binnenin het ANC voor twist gezorgd. Twee vragen kunnen daarbij onderscheiden worden: het waarom van die koersverandering en de resultaten na circa 15 jaar postapartheid. Couwenberg beschrijft deze bocht van het ANC zonder naar de redenen te peilen, maar vermeldt wel twee hiermee verbonden feitelijkheden: dat de kloof tussen de economische politiek van

het ANC en Inkatha hierdoor grotendeels gedicht werd,⁶ en dat dit in de aanloop naar de vierde verkiezingsronde van 2009 heeft geleid tot alsmear luider klinkende kritiek van haar alliantiepartners (COSATU en SACP) en tot de verkiezing in december 2007 van Jacob Zuma als voorzitter van het ANC (Couwenberg 2008d, 101-102).

Over het waarom van de koersverandering van het ANC is heel wat inkt gevloeid. Er wordt gewezen op de prijs van de politieke transitie, de druk van de globalisering en het effect van de interacties van het ANC met het regime de Klerk, met de grote zakenmilieus, de buitenlandse investeerders en de internationale financiële instellingen (Fine & Rustomjee, 1996; Marais, 1998, Habib & Padaychee, 1999; Hunter, 2000; Bond, 2005). Wat de resultaten betreft zijn de meeste waarnemers het eens over twee dingen: dat er vooruitgang geboekt is op het vlak van toegang tot basisvoorzieningen, maar dat de inkomenskloof tussen arm en rijk fors is toegenomen (Brinkel, 2008, 92-93).

BEE: wiens 'empowerment'?

Laat ons terugkomen op de BEE-strategie, een frequent besproken en fel bekritiseerd onderdeel van het ANC-beleid, dat het debat over strategie en resultaten dan wel niet perfect verdicht, maar wel kan illustreeren. Het BEE-beleid afdoen als een verrijksstrategie voor een handvol partijgetrouwen, zoals Couwenberg en Brinkel doen, is nogal kort door de bocht (Brinkel, 93; Couwenberg, 98). Overigens

verwijzen zij nergens naar wetenschappelijk onderzoek. Wie daarnaar op zoek gaat komt terecht bij Freund, Gumede, Iheduru, Southall, Tangri en anderen. De rode draad in hun onderzoek is de relatie van BEE met economische groei, deracialisering en herverdeling – de kernwoorden van het economisch beleid van het ANC sinds 1994. Die doelstellingen met elkaar verzoenen is niet evident en de inzet van een politieke strijd.

Eenzijds wordt erkend dat, gezien de erfenis van het verleden, BEE een gerechtvaardigde en politiek noodzakelijke correctie is (Southall, 2004, 2006; Gumede, 2007, 286, 292; Iheduru, 2008). Het past in dit kader eraan te herinneren dat het ANC zich bij het ontwerp van zijn beleid van AA en BEE liet inspireren door het interventionistische beleid van de Nasionale Party toen die in 1948 aan de macht kwam. Vooral de manier waarop de NP-regering de sociaaleconomische achterstelling van haar achterban – de Afrikaners – ten overstaan van de Engelstalige blanken wist weg te werken, vertoont gelijkenissen: positieve discriminatie van Afrikaners inzake tewerkstelling in semi-overheidsbedrijven en administratie en een patronagepolitiek ten overstaan van Afrikaner ondernemingen (in het bijzonder financiële corporaties zoals Volkskas, Sanlam en Rembrandt). Vergeleken hiermee is het opzet van de BEE-strategie gematigd, met name een eigendomstransfer van blank naar zwart van 25 à 30% tegen 2014 en dit in alle sectoren van de economie (Iheduru, 2008, 333; Tangri & Southall, 2008, 701). Ook de resultaten tot dusver zijn bescheiden: in 2006 was de top 100 van de

Johannesburg Stock Exchange (JSE) goed voor 2.489 directeurs, waarvan 202 vrouwen (105 waren blank, 97 zwart). Van de overblijvende 2.287 directeurs, waren 351 zwart (Gumede, 2007, 287).

Anderzijds wordt opgeworpen dat de BEE-strategie een remmend effect heeft op buitenlandse investeringen, dat het de herracialisering van de politieke economie aanmoedigt, en dat het bovenal heeft geleid tot de totstandkoming van een kleine maar opvallend rijke zwarte elite met bevoorrechte banden met de politiek (Southall, 2004, 2006; Gumede, 2007; Iheduru, 2008). Die kritiek komt van academici van diverse ideologische strekking – van Giliomee tot Bond –, van oppositiepartijen rechts en links van het ANC – van de Democratic Alliance en van AZAPO – maar ook van binnenin het ANC. Het ongenoegen van COSATU en SACP met de koers van Mbeki was al aan de gang sinds 1996. De laatste jaren werd vooral het BEE-beleid zwaar op de korrel genomen, zowel zijn uitwassen als het feit dat de deracialisering van de hogere klassen weinig positieve impact had op de arbeidersklasse en op de arme Zuid-Afrikanen. Een eerste effect van de drukuitoefening van onder meer COSATU was dat in 2003 de Broad Based Black Economic Empowerment (B-B BEE) strategie werd ontwikkeld die 'empowerment' verbond met de strijd tegen armoede, werkloosheid en ongelijkheid en die gedragscodes introduceerde op basis waarvan ondernemingen geëvalueerd werden bij het dingen naar regeringscontracten. De B-B BEE-wet trad in werking in april 2004. De jaren daarop werden de codes verder aangepast (Ihe-

duru, 2004; Tangri & Southall, 2008, 706-707; Southall, 2006, 78, Freund, 2007, 670, Gumede, 2007, 288, 298).

COSATU ging daarna nog een stap verder door in december 2007 haar steun te verlenen aan Jacob Zuma in de strijd voor het ANC-leiderschap. Reeds jaren was gespeculeerd op een uiteenvallen van de tripartite alliantie van ANC, COSATU en SACP, omwille van de bocht van het ANC in juni 1996 van een herverdelingsstrategie naar een neoliberal beleid. Daarbij kwam de autoritaire regeringsstijl van Mbeki, die de essentie van de alliantie – electorale steun in ruil voor een linkse koers – niet zo nauw nam. In plaats van de alliantie op te breken⁷ koos COSATU op de 52ste nationale ANC-conferentie te Polokwane voor een kandidaat met een linkser profiel. Onderzoek (Thomas, 2007; Pillay, 2008; Beresford, 2009) toont aan dat die keuze gedragen werd door een meerderheid van de COSATU-leden, die weinig voelden voor een onafhankelijke arbeiderspartij en alle falen van het ANC toeschreven aan individuele leiders, in plaats van aan tekortkomingen van het ANC zelf. Ook een grote meerderheid binnen de SACP verkoos een voortzetting van de alliantie met het ANC.

De vierde nationale en provinciale stembusgang heeft de aflossing van de wacht binnen het regerende ANC ondertussen bezegeld. Eén jaar nadat Zuma tot ANCPartijvoorzitter werd verkozen werd hij voorgedragen als presidentskandidaat. Hierop stapten Mosioua Lekota en Mbhazima Shilowa uit het ANC en richtten het Congress of the People (COPE) op (2008)

met Mvume Dandala als presidentskandidaat. Op 22 april 2009 stemde een overgrote meerderheid van Zuid-Afrikanen (65,90%) voor het ANC van Zuma.

De vraag blijft uiteraard of het beleid onder Zuma fundamenteel anders zal zijn. Zuma profileert zich wel als de verdediger van de armen, en dus aan de zijde van COSATU en SACP, die ongeduldig wachten op de economische dividenden van postapartheid. Het zijn zij die hem, ondanks de immense controversie rond zijn figuur, een beslissende overwinning bezorgden. Kort na zijn aantreden beloofde hij een half miljoen jobs tegen eind 2009. Maar Zuma ging alsnog niet zo ver dat hij grote veranderingen aankondigde op macro-economisch vlak. Overigens zijn COSATU en SACP niet tegen privatisering (Gumede, 2007, 128) of tegen BEE. Ze willen vooral een meeromvattende ontwikkelingsstrategie en dat de opkomende zwarte bourgeoisie zich sociaal verantwoordelijk gedraagt (Gumede, 2007, 299).

En Buthelezi?

Laat ons bij wijze van afsluiting terugkomen op de figuur van Buthelezi. Mangosuthu Gatsha Buthelezi komt in het Civis Jaarboek ter sprake in het kader van de KwaZulu-Natal indaba (1986). Op die conferentie (waaraan naast Inkatha ook de liberale Progressive Federal Party en de ondernemingswereld van Natal, waaronder de suikerindustrie, deelnamen) werd een nieuwe regionale politieke structuur en een nieuwe economische geografie afge-

tast voor wat voortaan KwaZulu-Natal zou heten: de samenvoeging van het zwarte thuisland KwaZulu en de blanke provincie Natal. Dit was een fundamentele breuk met de (opgelegde) overlapping van ras en territorium waarop apartheid gebaseerd was. Dit alternatief voor apartheid werd echter niet vergaand genoeg bevonden door het ANC en door de anti-apartheidsbeweging (in Nederland en in België), omdat het vasthield aan de idee van etnisch-raciaal gedefinieerde bevolkingssegmenten als basis voor een politieke machtsdelingsconstructie. Hoe het Buthelezi sindsdien is vergaan komt nauwelijks aan bod in het *Civis Mundi* jaarboek, maar is niettemin een revelerende ontknoping.

1990 was een keerpunt voor Buthelezi. Tot dan was hij de gedroomde zwarte partij voor de NP en voor de zakenwereld. Hij omarmde een consociationeel democratiemodel, verdedigde een pro-kapitalistische en ondernemingsvriendelijke politiek en wees een economische boycot van de hand. Met het aantreden van de Klerk en de legalisering van het ANC in 1990 kwamen de politieke kaarten voor Inkatha geheel anders te liggen. De partnerruil van de NP en haar erkenning van het politieke failliet van het thuislandensysteem betekenden immers dat de nationale rol die Inkatha ambieerde was uitgespeeld. Als Zulu-partij zat zij namelijk opgesloten in het etnisch-geografische keurslijf van wat de Grote Apartheid wordt genoemd: het bantustansysteem. Hierop ging Buthelezi een alliantie aan met conservatieve politieke krachten: met blank extreem-rechts, dat bleef vastklampen aan een raciale orde en een doodstrijd streed voor het

behoud van een blanke ministaat, en met de thuislandleiders Mangope en Gqozo, die zich heftig bleven verzetten tegen het inlijven van Bophuthatswana en Ciskei in de politiek-geografische vormgeving van het nieuwe Zuid-Afrika.⁸ Samen met hen voerde hij een obstructiepolitiek: hij stapte uit de onderhandelingen, mobiliseerde de Zulu-traditie en de koningskwesie en boycotte de verkiezingen, net zoals Constand Viljoen die in 1993 met zijn Afrikaner Volksfront tot het afwijzingsfront was toegetreden. Beiden beslisten op de valreep om toch deel te nemen en zouden hiervoor beloond worden: Viljoen met de verzekering dat een Afrikaner Volksstaat bespreekbaar zou blijven na 1994, Buthelezi met de erkenning van de Zulu-koning en het *ex-officio* statuut van de chiefs op gemeentelijk niveau. Mede hierdoor zijn groepsrechten toch nog de postapartheidsconstructie binnengeslopen (Walraet, 1999, 333-356).

In 1994 behaalde Inkatha 10,5% van de stemmen, waardoor ze tot 1999 in een regering van nationale eenheid zetelde, met Buthelezi als minister van Binnenlandse Zaken. In de provincie KwaZulu-Natal werd ze de grootste partij, met 50,3% van de stemmen. Hieraan was een felle en gewelddadige electorale strijd voorafgegaan, die zich grotendeels op het territorium van KwaZulu en Natal had afgespeeld, met een tweede front vanaf 1990 in de hostels rond Johannesburg. Mede hierdoor stelden na 1994 eerst Mandela en daarna Mbeki alles in het werk om de verdelende invloed van etniciteit te bezweren en de plooiën tussen het ANC en de IFP glad te strijken. Zuma, afkomstig uit

het noorden van KwaZulu, speelde hierin een belangrijke rol. Hij was het die Zulu-koning Goodwill Zwelithini kon overhalen tot een neutrale politieke rol. Meer nog, hij realiseerde één van Mbeki's grote ambities: een meerderheid van de Zulu's losweken van Inkatha, die gebrandmerkt was als etnische partij, wat lukte in de provinciale verkiezingen van 2004, toen het ANC meer stemmen behaalde dan de IFP (46,9% versus 36,8%). Dat Zuma de etnisch-traditionalistische kaart trok in de strijd voor het presidentschap is daarom ironisch. Nog meer ironisch is dat uitgerkend IFP-leider Buthelezi waarschuwde voor het gevaar van een etnische politiek (Gumede, 2007, 406-407).

Op 17 oktober 2009 wordt aan het thema van dit jaarboek een symposium gewijd in Amsterdam, georganiseerd door Civis Mundi in samenwerking met de Nederlandse Zuid-Afrikaanse Vereniging.

Noten

1. Giliomee en Mbenga laten de geschiedenis van Zuid-Afrika tussen 200.000 en 100.000 jaar geleden aanvangen, in plaats van in 1652, het jaar dat de VOC – de Hollandse Verenigde Oost-Indische Compagnie – post vatte aan de Tafelberg (de Kaap), zoals gebruikelijk is in eurocentrische geschiedschrijving.
2. Het ontbreken van een categorie kleurlingen had te maken met het feit dat deze groep ondervertegenwoordigd was (en is) in Natal.
3. De landwet van 1913 'reserveerde' 7,3% van het totale Zuid-Afrikaanse grondgebied voor Afrikanen. De landwet van 1936 trok dit Afrikaanse aandeel op tot 13,7%.
4. Hoewel behorend tot een verschillende school hebben Wolpe en Horowitz gemeen dat ze een model hebben ontwikkeld dat de ambitie heeft om de relatie tussen etnische en klassenbreuklijnen in een theoretisch kader te vatten.
5. Later zouden Wolpe en anderen (Legassick, Dubow, Posel) hun analyse verfijnen door enerzijds de uiteenlopende belangen binnen het kapitaal te onderscheiden (mijnen landbouwkapitaal, Engels en Afrikaner kapitaal) en anderzijds de relatieve autonomie van de staat te erkennen.
6. Van bij haar oprichting profileerde Inkatha zich als voorstander van een gederacialiseerd kapitalisme. Met haar pleidooi voor het openbreken van de territoriale kapitaalsbeperkingen van de bantustangrenzen en een gederacialiseerde arbeidsmarkt zat ze ten tijde van de KwaZulu-Natal indaba op dezelfde lijn van de zakenwereld. Anders dan het ANC voerde Inkatha een *de facto* antivakbondspolitiek, hoewel ze in 1986 een eigen vakbondsarm UWUSA oprichtte (Walraet, 1999, 290-294, 300-324, 368-375).
7. COSATU, opgericht in 1985, sloot zich in 1991 formeel aan bij de alliantie van ANC en SACP, die dateert van de jaren 1950.
8. Dit afwijzingsfront werd op 6 oktober 1992 – 10 dagen na de totstandkoming van het 'Record of Understanding' tussen de NP en het ANC – geformaliseerd als Concerned

South Africans Group (COSAG). Naast de dwarsliggende thuislandleiders waren ook de Konserwatieve Party van Andries Treurnicht en de Afrikaner Volksunie van Andries Beyers lid. In 1993, met de toetreding van het Afrikaner Volksfront van Viljoen, veranderde COSAG haar naam in Freedom Alliance.

Bibliografie

- Adam, H., & Moodley, K. (1993). *The Negotiated Revolution. Society and Politics in Post-Apartheid South Africa*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.
- Beresford, A. (2009). Comrades 'Back on Track'? The Durability of the Tripartite Alliance in South Africa. *African Affairs*, 108, 432, 391-412.
- Bond, P. (2005). *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Brinkel, T. (2008). Versterking morele cultuur in Zuid-Afrika: opdracht voor een nieuwe generatie. In S.W. Couwenberg (Ed.) (2008). *Apartheid, Anti-apartheid, Post-apartheid. Terugblik en evaluatie*, (pp. 88-96). Civis Mundi jaarboek 2008. Budel: Damon.
- Couwenberg, S.W. (2008b). Introductie. In S.W. Couwenberg (Ed.) (2008). *Apartheid, Anti-apartheid, Post-apartheid. Terugblik en evaluatie* (pp. 7-10). Civis Mundi jaarboek 2008. Budel: Damon.
- Couwenberg, S.W. (2008c). Apartheid, anti-apartheidsstrijd en einde apartheid – een kritische evaluatie. In S.W. Couwenberg (Ed.) (2008). *Apartheid, Anti-apartheid, Post-apartheid. Terugblik en evaluatie* (pp. 20-46). Civis Mundi jaarboek 2008. Budel: Damon.
- Couwenberg, S.W. (2008d). Het nieuwe Zuid-Afrika: kritische toetsing van gewekte verwachtingen. In S.W. Couwenberg (Ed.). *Apartheid, Anti-apartheid, Post-apartheid. Terugblik en evaluatie* (pp. 97-105). Civis Mundi jaarboek 2008. Budel: Damon.
- Couwenberg, S.W. (Ed.) (2008a). *Apartheid, Anti-apartheid, Post-apartheid. Terugblik en evaluatie*. Civis Mundi jaarboek 2008. Budel: Damon.
- Du Toit, A. (2005). *Chronic and Structural Poverty in South Africa: Challenges for Action and Research*. Cape Town/Manchester: Programme for Land and Agrarian Studies and Chronic Poverty Research Centre.
- Fine, B., & Rustonjee, Z. (1996). *The Political Economy of South Africa. From Minerals-Energy Complex to Industrialisation*. London: C. Hurst & Co.
- Freund, B. (2007). South Africa: The End of Apartheid & the Emergence of the BEE Elite. *Review of African Political Economy*, 114, 661-678.
- Friedman, S. (Ed.) (1993). *The Long Journey: South Africa's Quest for a Negotiated Settlement*. Johannesburg: Ravan Press.
- Giliomee, H., & Schlemmer, L. (1990). *From Apartheid to Nation-Building. Contemporary South African Debates*. Cape Town: Oxford University Press.
- Giliomee, H., Schlemmer, L., & Hauptfleisch, S. (Eds.). (1994). *The Bold Experiment. South Africa's New Democracy*. Cape Town: Southern Book Publishers.
- Giliomee, H., & Mbenga, B. (Eds.) (2007). *Nuwe geskiedenis van Suid-Afrika*. Kaapstad: Tafelberg.
- Gumede, W.M. (2007). *Thabo Mbeki and the Battle for the Soul of the ANC*. London: Zed Books.

- Habib, A., & Padaychee, V. (1999). L'Afrique du Sud: pouvoir, politique et stratégie économique dans la transition démocratique. *Revue Tiers Monde*, 159, 499-530.
- Hart, G. (2007). Changing Concepts of Articulation: Political Stakes in South Africa Today. *Review of African Political Economy*, 111, 85-101.
- Horowitz, D.L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Horowitz, D.L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- Hunter, M. (2000). The Post-fordist High Road? A South African Case Study. *Journal of Contemporary African Studies*, 18, 1, 67-90.
- Iheduru, O.C. (2004). Black Economic Power and Nation-building in Post-apartheid South Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 42, 1, 1-30.
- Iheduru, O.C. (2008). Why 'Anglo Licks the ANC's Boots': Globalization and State-Capital Relations in South Africa. *African Affairs*, 107, 428, 333-360.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Marais, H. (1998). *South Africa. Limits to Change. The Political Economy of Transition*. London: Zed Books.
- Murray, M.J. (1993). *Revolution Deferred. The Painful Birth of Post-Apartheid South Africa*. London: Verso.
- Mzala (1988). *Gatsha Buthelezi: Chief with a Double Agenda*. London: Zed Books.
- Nattrass, N. (1989). The KwaNatal Indaba and the Politics of Promising Too Much. In J. Brewer (Ed.), *Can South Africa Survive? Five Minutes to Midnight*. London: MacMillan Press.
- Pillay, D. (2008). Holding the Centre: Workers and 'Popular-Democratic' Politics in South Africa. *Journal of Asian and African Studies*, 43, 279-305.
- Seekings, J. (2008). The Continuing Salience of Race: Discrimination and Diversity in South Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, 26, 1, 1-25.
- Sisk, T.D. (1995). *Democratization in South Africa. The Elusive Social Contract*. Princeton: Princetown University Press.
- Southhall, R. (2006). Ten Propositions about Black Economic Empowerment in South Africa. *Review of African Political Economy*, 111, 67-84.
- Tangri, R., & Southall, R. (2008). The Politics of Black Economic Empowerment in South Africa. *Journal of Southern African Studies*, 34, 34, 699-716.
- Thomas, D.P. (2007). Post-Apartheid Conundrums: Contemporary Debates and Divisions Within the South African Communist Party. *Journal of Contemporary African Studies*, 25, 2, 251-273.
- Verbeeck, G. (2008). Zuid-Afrika na 1994: een nieuwe natie op zoek naar een nieuw verleden. In S.W. Couwenberg (Ed.) (2008). *Apartheid, Anti-apartheid, Post-apartheid. Terugblik en evaluatie* (pp. 53-61). *Civis Mundi* jaarboek 2008. Budel: Damon.
- Walraet, A. (1999). *Inkatha en het Zulu Nationalisme*. Gent: Academia Press.
- Walton, C. (2008). Review Article. Can New Histories Be Written Objectively by Old Historians?. *Tydskrif vir letterkunde*, 45 (2), 216-221.
- Wolpe, H. (1988). *Race, Class & the Apartheid State*. London: James Currey.

Johan Ackaert (1957) is licentiaat in de politieke en sociale wetenschappen en doctor in de sociale wetenschappen. Hij is docent aan de Universiteit Hasselt waar hij sociologie en onderzoeksmethoden doceert. Zijn onderzoek situeert zich vooral op het gebied van politieke participatie en lokale politiek (lokale verkiezingen, rolgedrag van lokale politici, vernieuwingen in het lokaal bestuur) enerzijds en integratie en participatie van etnische minderheden in Vlaamse steden anderzijds. E-mail: johan.ackaert@uhasselt.be.

Dorien Baelden (1981) is sinds 2005 verbonden als onderzoeker aan het centrum voor Studies over Media, Informatie en Telecommunicatie (SMIT), dat deel uitmaakt van het Interdisciplinair instituut voor BreedBand Technologie (IBBT). In de voorbije jaren was ze betrokken bij verschillende interdisciplinaire onderzoeksprojecten en was ze actief bij Close the Gap, een internationale vzw gericht op het dichten van de digitale kloof. Momenteel werkt ze aan haar doctoraal onderzoek over het gebruik van nieuwe media in internationale gezondheidscommunicatie en meer in het bijzonder over het gebruik van sociale netwerksites voor HIV- en AIDS-communicatie in Zuid-Afrika. E-mail: dorien.baelden@vub.ac.be.

Bilal Benyaich (1982) is licentiaat in de politieke wetenschappen (VUB) en is werkzaam als beleidsmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. E-mail: bilal.benyaich@coditel.net.

Peter Castenmiller (1961) is werkzaam bij Zenc, adviesbureau voor innovaties in het openbaar domein, en tevens als Lector 'Bestuurskracht en innovatie' bij BAZN, de bestuursacademie. Hij is politicoloog en hij is gepromoveerd op een studie naar de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Tot 2005 was hij werkzaam bij SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, waar hij zich met vele facetten van lokaal bestuur en beleid heeft beziggehouden. Samen met Herwig Reynaert (Universiteit Gent) organiseert hij al verschillende jaren tijdens het gezamenlijk congres van de Nederlandse en Vlaamse politicologenverenigingen een workshop 'lokale democratie'. E-mail: peter.castenmiller@zenc.nl.

Filip De Rynck (1956) werkte voor een reeks publieke en non-profitorganisaties, werd doctor in de sociale wetenschappen (KULeuven, 1995) en is nu hoogleraar bestuurskunde aan de Hogeschool Gent. Hij is gespecialiseerd in en publiceert over lokaal bestuur, binnenlandse bestuursorganisatie en beleidsnetwerken. Hij was voorzitter van de Commissie Bestuurlijke Organisatie, de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de visitatiecommissie voor de Vlaamse Steden. Hij voerde vele opdrachten uit voor lokale besturen, de Vlaamse, federale en Europese overheid. E-mail: filip.derynck@hogent.be.

Hilde Eugelink (1972) is verantwoordelijk voor Corporate Communications van IICD. De afgelopen jaren heeft zij ruimschoots ervaring opgedaan met het inzetten van com-

municatie zowel binnen de ontwikkelingssector als binnen het onderwijs. Al eerder heeft zij geschreven over de toepassing van ICT voor de ontwikkeling van diverse sectoren in ontwikkelingslanden voor bladen als *ICT Update* en *Development Outreach*. E-mail: heugelink@iicd.org.

Caroline Figuères (1960) is Managing Director van IICD en is in die hoedanigheid eindverantwoordelijk. Zij heeft jarenlang gewerkt in diverse ontwikkelingslanden in zowel Afrika als Azië, de laatste jaren vooral in de rol van consultant voor Franse en Nederlandse adviesbureaus op het gebied van water en milieu. Voor het UNESCO-IHE Water Education Institute was zij met name actief op het vlak van training, educatie en capaciteitsopbouw. E-mail: cfigueres@iicd.org.

Veva Leye (1981) behaalde in 2008 als Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO-Vlaanderen) haar doctorstitel aan de Vakgroep Communicatiewetenschappen, Universiteit Gent. Ze houdt zich bezig met kwesties aangaande internationale communicatie, ontwikkeling en internationaal beleid. Ze publiceerde in tijdschriften als *Media, Culture & Society*, *Javnost – The Public* en *Global Governance*. E-mail: veva.leye@ugent.be.

Ilse Mariën (1975) is onderwijsassistente aan de Vakgroep Communicatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel, waar zij onder meer instaat voor de begeleiding van studenten binnen het profiel Informatiesamenleving en Globalisering. Daarnaast is zij als junior researcher verbonden aan het centrum voor Studies over Media, Informatie en Telecommunicatie (SMIT), waar zij meewerkt aan onderzoek omtrent beleidsaspecten en sociale implicaties van nieuwe media. Sinds oktober 2008 werkt zij aan een doctoraat dat handelt over de digitale kloof. E-mail: imarien@vub.ac.be.

Riet Nigten (1965) is manager Human Resources van IICD en Team Leader PF&CS. Ze heeft een jarenlange ervaring als organisatieadviseur en trainster op zowel korte als lange trajecten in verschillende landen in Oost-Europa, Afrika en Azië. Daarbij heeft ze veel samengewerkt met lokale ngo's en in sommige gevallen ook met overheden. In alle gevallen stond en staat het verbeteren van de capaciteit van mensen en organisaties om hun werk goed te doen voorop. E-mail: RNigten@iicd.org.

Ellen Ollislagers (1985) is sinds 2008 verbonden aan het Centrum Overheid en Recht van de Universiteit Hasselt. Daar voert zij het onderzoeksproject 'Evaluatie van de innovaties in het gemeentedecreet op de lokale politieke en administratieve werking (2008-2009)' uit. Dit is een onderzoeksproject van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. E-mail: ellen.ollislagers@uhasselt.be.

Boudewijn Steur (1976) studeerde Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Tegenwoordig is hij als strategisch adviseur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkzaam. Tevens is hij als Visiting research fellow aan de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur verbonden. Naast zijn werkzaamheden is hij secretaris van de Vereniging voor Bestuurskunde. E-mail: boudewijn.steur@minbzk.nl.

Leo Van Audenhove (1970) is docent aan de Vakgroep Communicatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel en het Vesalius College. Hij doceert er Internationale Communicatie, Beleidsanalyse, Globalisering en de Informatiesamenleving en Communication Theories. Leo is senior onderzoeker aan het centrum voor Studies over Media, Informatie en Telecommunicatie (SMIT) dat deel uitmaakt van het Interdisciplinair instituut voor BreedBand Technologie (IBBT). Hij doceert – samen met Luciano Morganti en Tomas Lipinski – de Jean Monnet cursus European Information Society in a Global Context aan de University of Wisconsin Milwaukee. Zijn onderzoek focust zich onder andere op de politieke economie van internet, de rol van ICT in internationale communicatie en in een ontwikkelingscontext. E-mail: lvaudenh@vub.ac.be.

Bram Verschuere (1977) is doctor in de sociale wetenschappen. Hij is verbonden aan de Hogeschool Gent (associatie Universiteit Gent), waar hij publiek management en welzijnsbeleid doceert. Onderzoeksmatig gaat zijn interesse uit naar de organisatie van de publieke sector, de verzelfstandiging van overheidsdiensten, de relatie tussen overheid en non-profitsector en het management van publieke en non-profitorganisaties. Hij publiceerde onder meer in *Public Management Review*, *Governance*, *Public Administration and Development* en *Public Policy and Administration*. E-mail: bram.verschuere@hogent.be.

Anne Walraet (1954) is als docent verbonden aan de vakgroep Studie van de Derde Wereld van de Universiteit Gent. Zij is als onderzoeker actief in Zuidelijk en Oost-Afrika en publiceerde over politieke economie, etnisch nationalisme, conflict en ontwikkeling. E-mail: anne.walraet@ugent.be.

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikels als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar res.publica@ugent.be.
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

II. Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikels:**
 - maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
 - bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract, corpus en bibliografie
 - Engelstalig abstract: 100-150 woorden
 - Engelstalige keywords: maximum 6
 - corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
 - enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
 - titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
 - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
 - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
 - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
 - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
 - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
 - het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
 - tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
 - artikels worden in Word-versie ingediend
 - auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
 - aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
 - auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
 - In 'het politiek essay' publiceren we artikels die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
 - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpoliticalogen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
 - Van de publicatietaal van politicalogen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicalogen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
 - Res Publica zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort zal worden ingeleid.
- **Boekbespreking:** verschillende bijdragen mogelijk – samen maximum 7.000 woorden
 - De 'boekenrubriek' wil meer bieden dan de traditionele recensies waar we in vele andere tijdschriften zo snel overheen lezen. Deze boek(en) bespreking is een op zichzelf staande bijdrage over politiek en/of wetenschap en stijgt hoog boven het snelle knip- en plakwerk uit. Ook wie het besproken boek niet las of wil lezen moet er aan het einde interessante politiek-wetenschappelijke inzichten aan overhouden.
 - De kritische boekbesprekingen, bijdragen naar aanleiding van – maar daarom niet uitsluitend over – het besproken boek, bespreken bij voorkeur meer dan één recent verschenen publicatie die van politiek of wetenschappelijk belang is. Ze behandelen een voor de Nederlands-Vlaamse politicalogie interessant onderwerp of werden door Nederlandse of Vlaamse auteurs geschreven (met inbegrip van proefschriften). De recensie praat vakgenoten en geïnteresseerde leken bij op de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied en moedigt discussies over politiek-wetenschappelijke kwesties aan. Elke boekbespreking wordt door de redactie intern gereviewd op politiek-wetenschappelijke relevantie en aantrekkelijke schrijfstijl.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be

acco

**ONTDEK ONZE
NIEUWE WEBSITE**

www.uitgeverijacco.be



ZOEK UW FAVORIETE BOEK IN ONZE
ONLINE SHOP



SCHRIJF U IN VOOR DE NIEUWSBRIEF
EN BLIJF OP DE HOOGTE VAN
NIEUWE TITELS EN ACTIES



BESTEL UW DOCENTENEXEMPLAAR



RAADPLEEG ARTIKELS UIT ONZE ONLINE
TIJDSCHRIFTENDATABANK

Uitgeverij Acco - Blijde Inkomststraat 22 - BE-3000 Leuven

tel.: + 32 16 62 80 00 - fax: + 32 16 62 80 01 - uitgeverij@acco.be - www.uitgeverijacco.be

Acco Nederland - De Star 17 - NL-2266 NA Leidschendam

tel.: + 31 70 386 88 54 - fax: + 31 70 386 14 98 - info@uitgeverijacco.nl - www.uitgeverijacco.nl



Jurgen Jaspers (red.)

De klank van de stad

*Stedelijke meertaligheid en inter-
culturele communicatie*

ISBN 978 90 334 7504 7
224 blz.

€ 30,00 (excl. verzendingskosten)

Pools, Russisch, Hindi, Berber, Engels, Chinees, Turks: in onze steden zijn steeds meer talen te horen, en het ziet er niet naar uit dat dit een voorbijgaand fenomeen is. In Vlaanderen en Nederland komt deze meertaligheid onzacht in aanraking met het vrijwel eentalige beleid in instituten als de gezondheidszorg, de administratie, het onderwijs en het gerecht. In elk van die instituten kan men regelmatig communicatie- en andere problemen registreren, met vaak nadelige gevolgen voor cliënten en bezoekers. Hoewel leerkrachten, sociaal werkers, verzorgers, ambtenaren en rechters naar best vermogen proberen om werkbare oplossingen te bedenken, mogen ze echter op weinig ondersteuning rekenen: overheden lijken niet of slechts schoorvoetend kennis te willen maken met

meertaligheid, laat staan er voorzieningen voor te willen ontwikkelen. Daarom bieden verschillende experts uit de sociolinguïstiek, de vertaalkunde en de antropologie in dit boek concrete voorbeelden aan van de dagelijkse meertalige en interculturele werkelijkheid in de stad, van hoe men die werkelijkheid benadert en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. Aan de hand van hun feitenana-

lyse en reflectie wijzen ze op verborgen problemen, onbedoelde effecten, uitdagingen en mogelijkheden om beleid en meertalige realiteit beter op elkaar af te stemmen. Dit boek is bedoeld voor wie in de sociale sector, het onderwijs, de administratie of het gerecht werkt, en voor al wie nader kennis wil maken met de meertalige klank van de stad.

JURGEN JASPERS is sociolinguïst. Hij werkt als post-doctoraal onderzoeker bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen en aan de Universiteit Antwerpen. Hij doceert, verricht onderzoek en publiceert over de verbanden tussen taalvariatie, onderwijs, beleid en standaardisering. Met bijdragen van Stef Slembrouck, Raïssa De Keyser, Katrijn Maryns, Laure Allain, Ton Vallen & Sjaak Kroon, Sigurd D'hondt en Jef Verschueren.



HET GELD VAN DE PARTIJEN

Karolien Weekers en Bart Maddens

acco

Karolien Weekers, Bart Maddens

Het geld van de partijen

ISBN 978 90 334 7386 9

160 blz.

€ 24,00 (excl. verzendingskosten)

Verkiezingscampagnes kosten handenvol geld, maar waar halen de partijen en de kandidaten dat vandaan? In dit boek schetsen Karolien Weekers en Bart Maddens de evolutie van de partij- en campagnefinanciering in België sinds de jaren zeventig. Aanvankelijk werden de campagnes hoofdzakelijk gefinancierd met dubieuze giften van bedrijven. Vandaag zijn giften van bedrijven verboden en bedienen de partijen zichzelf met overheidsgeld. De verkiezingsuitgaven zijn bovendien wettelijk beperkt. De auteurs analyseren een schat aan gegevens, afkomstig van de boekhoudingen van de partijen en de aangiften van de verkiezingsuitgaven. Voor het eerst wordt gedetailleerd in kaart gebracht wie het meest uitgeeft bij verkiezingen, hoe de kandidaten hun campagne financieren en wat het

bestedingspatroonis van de partijen. Het boek gaat ook in op een aantal actuele controverses inzake de partijfinanciering. In welke mate werkt het systeem de participatie in de hand? Worden de partijfinanciën op een ernstige manier gecontroleerd? Moet het Vlaams Belang financieel worden drooggelegd? Hoe worden politieke kartels

gefinancierd wat gebeurt er bij een breuk tussen de kartelpartners? Is België een geval apart in vergelijking met andere landen en wat kunnen we leren uit buitenlandse voorbeelden? Met deze kritische en onthullende studie doen de auteurs een boekje open dat de partijen veel liever gesloten zouden willen houden.

KAROLIEN WEEKERS is verbonden aan het Centrum voor Politicologie van de K.U.Leuven. Ze promoveerde vorig jaar met een doctoraat over het systeem van partij- en campagnefinanciering in België. Ze doceert momenteel politieke wetenschappen aan de K.U.Leuven Campus Kortrijk.

BART MADDENS is verbonden aan het Centrum voor Politicologie van de K.U.Leuven en doceert politieke wetenschappen aan de K.U.Leuven. Hij publiceerde eerder over politieke partijen, verkiezingen, de monarchie en de staatshervorming.

Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikels van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
 - Politiek essay: max. 7000 woorden
 - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
 - Boekbespreking: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden

Res Publica is abstracted in the following journals: ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

Inhoud

Themanummer: Samenwerking voor een grotere bestuurskracht

Gasthoofdredactie: Filip De Rynck en Boudewijn Steur

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

Inleiding

Filip De Rynck en Boudewijn Steur

Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het Gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten

Filip De Rynck, Ellen Olislagers en Johan Ackaert

Dunken en driepunters. Intergemeenelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland

Peter Castenmiller

Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector

Bram Verschuere en Filip De Rynck

Deel 2 — Rubrieken

Essay: De Unie voor de Middellandse Zee: enige kans van slagen?

Bilal Benyaich

Symposium: ICT en ontwikkeling. Opinies over de digitale noord-zuidkloof

*Veva Leye, Leo Van Audenhove, Dorien Baelden, Ilse Mariën,
Caroline Figuères, Hilde Eugelink en Riet Nigten*

Boekbespreking: Apartheid en postapartheid herbekeken: 'nieuwe' Stellenbosch wijn?

Anne Walraet

