

RES
PUBLICA

1997/1



LOKALE
POLITIEK

TIJDSCHRIFT VOOR POLITOLOGIE
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE
BELGIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE

HOGESCHOOL GENT
Campusbibliotheek B.M.E.-C.T.L.
Smedenmeersstraat 52 - 9000 GENT
BIBLIOTHEEK

RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie
Revue de Science Politique
Belgian Journal of Political Science

INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

• Het profiel van de lokale politiek, door R. MAES	3-26
De politici in de gemeenten	
• De rol van de burgemeester, door J. ACKAERT	27-44
De sociale achtergrond van de lokale politieke elite in Vlaanderen 1946-1988, door H. REYNAERT	45-62
Hoe komen toekomstige mandatarissen in contact met de lokale politiek? Een verkennend onderzoek, door C. DEVOS, E. MATTHYSSEN, H. REYNAERT en J. VAN HOE	63-88
De gemeenten en de lokale politiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, door J. BUELENS en K. DESCHOUWER	89-99
Geschiedschrijving en lokale politiek, door B. DE WEVER	101-107
Het beleid in de gemeenten	
• Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties, door G. BOUCKAERT	109-123
Tussen buurt en stadsregio. Anderhalf jaar stedelijk beleid in Vlaanderen, door L. PEETERS	125-138
Veiligheid en lokale politiek, door J. GABRIËLS	139-149
Arm (in de) stad: Medico-sociale uitdagingen voor het OCMW, door H.B. COOLS	151-168
De onderwijsproblematiek op lokaal vlak, door F. MOERMAN	169-177
Cultuurbeleid op lokaal vlak, door L. MARTENS	179-184



Het profiel van de lokale politiek

door Rudolf MAES

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

Inleiding

Politiek heeft te maken heeft met het beslechten van verdelings- en afstemmingsvraagstukken binnen het maatschappelijk bestel. In een context van one-nigheid over aangekleefde waarden en normen, van tegenstrijdig gehuldigde in-zichten over wat de overheid al dan niet moet doen en van uiteenlopende belan-gen, is er sprake van politiek als verwacht wordt dat daarover uitspraak wordt gedaan binnen democratisch gelegitimeerde besluitvormingsstructuren.

Met de politiek of de strijd om het beleid gaat steeds een veelheid van facto-ren en processen gepaard. Burgers ageren, al dan niet in georganiseerd verband, om de actieradius en de agenda van de politieke besluitvorming te bepalen, uit te breiden of in te perken. De media en talrijke op het middenveld tussen de bur-gers en de politieke besluitvorming fungerende organisaties houden de demo-cratisch gelegitimeerde besluitvormingsstructuur permanent onder druk. Op re-gelmatige tijdstippen worden verkiezingen georganiseerd als een strijd tussen meestal bij politieke partijen aanleunende kandidaten. Allen spannen zich in die perioden in om aan te tonen dat hun zienswijzen en objectieven zo nauw moge-lijk aanleunen bij die van de kiezers, die zij zullen vertegenwoordigen. Binnen die structuur zelf ontwikkelen zich eigen processen met betrekking tot de coali-tievorming, de aanduiding van het uitvoerend bestuur, de agendabepaling, het vinden van de noodzakelijke meerderheid om tot concrete beslissingen en reali-saties te kunnen overgaan, de organisatie van een eigen ambtelijk apparaat om die beslissingen voor te bereiden en uit te voeren, het mobiliseren van de daar-toe vereiste financiële en andere middelen, e.d.m.

In de politieke retoriek wordt veel aandacht geschonken aan het belang van de lokale politiek. De gemeenten worden dan bestempeld als "de hoeksteen in een evenwichtig functionerend binnenlands bestuur" of als "volwaardig eerste-lijksbestuur".¹

Om zicht te krijgen op de betekenis van de lokale politiek is het nuttig om deze in de eerste plaats te situeren binnen de tradities en de politieke cultuur, die ei-gen zijn aan ons land. Een begripsomschrijving van de complexe realiteit van de lokale politiek samen met enkele vergelijkende beschouwingen, waarin verwe-zen wordt naar bestuursstelsels in andere landen, kunnen dit verduidelijken. Ver-volgens worden de vragen onder ogen genomen hoe noodzakelijk de lokale po-litiek is, wat precies het lokale profiel vormt en welke spanningen zich daarbij voordoen binnen het politiek en bestuurlijk systeem.

¹ VLAAMS PARLEMENT, Stuk 440 (1996-1997) - Nr. 1, *Beleidsbrief Binnenlandse aan-gelegenbeden: Vlaanderen sturen - Lokaal besturen; beleidsprioriteiten 1997*, ingediend door de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Huisves-ting en Stedelijk Beleid.

I. Lokale politiek - een begripsomschrijving van een complexe realiteit

A. Lokale politiek - gemeentebelid - gemeentelijke macht

In het Nederlands taalgebruik speelt de lokale politiek zich af binnen de bestuurlijke instelling, die zich het kortst bij de burger bevindt.²

Lokale politiek komt minstens in twee gedaanten naar voor:

- enerzijds zijn er de zich daarbij binnen de gemeentelijke instelling voltrekken- de processen van invloeds- of machtsverwerving of -behoud (vormelijke aspecten);
- anderzijds gebeurt dit om gezagsvol in te kunnen grijpen teneinde in de gemeente ervaren probleemsituaties te keren, op te lossen of te verminderen; politiek leidt naar beleid in het belang van de inwoners van de gemeenten en van de verkozen organen wordt aangenomen dat zij hierbij een sleutelpositie innemen (inhoudelijke aspecten).³

Die twee gedaanten van de politiek -naar vorm en naar inhoud- zijn zeker aanwezig in de 589 gemeenten, die ons land telt en die als plaatsgebonden bestuurlijke indelingen een democratisch gelegitimeerde bestuursstructuur kennen.⁴ Meteen rijst hier al een eerste vraag, die de complexiteit van de lokale politiek onderstreept. Moet niet eerder gesproken worden van 589 lokale "politieken" in de plaats van "de" lokale politiek? De politiek in steden als Antwerpen en Gent kan men toch niet zo maar vergelijken met die van Leuven of Sint-Niklaas, Oudenaarde of Tongeren of met die Herstappe of Mesen. Wie zich op een algemeen standpunt stelt zal zich noodzakelijkerwijze dienen te beperken tot algemene krachtlijnen en kenmerken met betrekking tot de lokale politiek.

Dat de lokale politiek hier gezien wordt als een geheel van processen, die betrekking hebben op politieke inzet en op politiek debat binnen de onderscheiden gemeentelijke territoria, mag er echter de ogen niet doen voor sluiten dat er daarnaast ook nog gemeentelijke macht kan voorkomen. Aan het verslag van een hoorzitting, die op 1 april 1996 in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting van het Vlaams Parlement plaatsvond, ontlenen wij het volgende citaat:

"Naast de traditioneel gekende werkterreinen van de gemeenten is er een bijkomend aspect dat steeds meer aandacht heeft gekregen. Het betreft de macht

² Dit is b.v. niet het geval in het Engels taalgebruik waar de lokale politiek slaat op alle zich binnen het staats- of deelstaatsverband bevindende verkozen instituties; de provinciale politiek vormt dan de "upper tier" of de bovenlaag van de lokale politiek. In Frankrijk vallen de gewesten ("régions"), evenzeer als de departementen, de "communautés urbaines", de "districts", de "communautés de villes" of de "communautés de communes" en de gemeenten onder de verzamelnamen "collectivités locales" en "pouvoirs locaux".

³ J. KINGDOM, *Local Government and Politics in Britain*, Allan, London, 1991, 6; J. STEWART, "Guidelines for public service management: lessons not to be learned from the private sector" in CARTER et al. (eds.), *Changing Social Work and Welfare*, Open University Press, Buckingham, 1992, 33.

⁴ J. BUELENS, K. DESCHOUWER, *De dorpstraat is de wetstraat niet*, VUB Press, Brussel, 1996; J. ACKAERT, *De gemeenteraadsverkiezingen*, Davidsfonds, Leuven, 1994; P. JANSSENS, W. DEWACHTER, *Gemeentenaren kiezen hun raadsleden*, Departement Politieke Wetenschappen, Leuven, 1994.

die de gemeenten gebundeld hebben op financieel-economisch vlak, zoals bij het Gemeentekrediet, de OMOB, de energiedistributie. De impact die de gemeenten ter zake kunnen hebben is niet onbelangrijk. Als men het aandeel van de 308 Vlaamse gemeenten in de tweede grootste Belgische bank en het aandeel in één van de grootste Belgische verzekeringsmaatschappijen bundelt met wat de gemeenten kunnen inzake distributie van gas, elektriciteit, water, kabel en met de inbreng van de gemeenten inzake afval, afvalverwerking en de desbetreffende industrie, dan ontstaat in hoofdte van de Vlaamse gemeenten een grotere portefeuille dan die van een holding als de Generale Maatschappij." ⁵

Het is evenwel zo dat die macht weinig of niet het voorwerp uitmaakt van het lokaal politiek debat en dat aldus een kloof kan ontstaan tussen lokale politiek en gemeentelijke macht. Dat deze kloof eerder groeiende is en zich trouwens geenszins beperkt tot bovenstaande voorbeelden, maakt dat wij daaraan ook nog in de slotbeschouwingen aandacht zullen moeten besteden.

B. *Semantiek, tradities en symbolen*

Wanneer internationaal of vanuit vergelijkend oogpunt gewezen wordt op het bestaan van subnationale territoriale indelingen of meer bepaald van gemeentelijke instituties, waarbinnen de lokale politiek vorm en inhoud krijgt, valt het op dat een veelheid van termen naar voor komt die nooit zonder meer dezelfde begripsinhoud dekken. ⁶ Daarachter gaan zowel tradities als symbolen schuil die meer betekenen dan louter politieke retoriek. Zij verwijzen evenzeer naar grote verschillen in politieke en bestuurlijke cultuur binnen de verschillende staatsstelsels. ⁷

Dit komt reeds duidelijk tot uiting wanneer de in Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk meest voorkomende termen worden geplaatst naast de in België gangbare terminologie. ⁸

⁵ VLAAMS PARLEMENT, Stuk 282 (1995-1996) - Nr. 1, *Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting over een boorzitting met een delegatie van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*, 3.

⁶ Die diversiteit komt ook tot uiting in het op 10 oktober 1985 door de lidstaten van de Raad van Europa ondertekende Handvest voor de lokale autonomie. In het Duits: "Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung". In het Engels: "European Charter of Local Self-Government". Dit handvest werd evenwel in ons land nog niet geratificeerd.

⁷ A. NORTON, *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, E. Elgar, Hants, 1994, 17-19 en 23-24.

⁸ Voor wat de in België gangbare terminologie betreft zij nog opgemerkt dat:
- in het verleden door verschillende Ministers van Binnenlandse Zaken de belofte werd gedaan om de termen "ondergeschikte besturen" te bannen;
- de term "voogdij" in feite een gallicisme is en in het Nederlands moet vervangen worden door "bestuurlijk toezicht".

Het aangestipte woordgebruik is evenwel zo hardnekkig ingeburgerd dat het aangewezen was het hier te behouden.

Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk	België
Local government Self-government	Lokale besturen
Kommunale Selbstverwaltung	Ondergeschikte besturen
La "libre administration" des collectivités locales	Aan "voogdij" onderworpen besturen

Zelfs indien in Groot-Brittannië, na de hervormingen die doorgevoerd werden door de opeenvolgende regeringen onder Margareth Thatcher, vragen worden gesteld over de tanende impact en het terreinverlies van de "local democracy" en van het "local government" dan blijft het thans ook alleszins nog waar dat juist de term "government" een andere betekenis heeft dan dat hij eenvoudig zou verwijzen naar lokale besturen of administraties.⁹ In gevoelswaarde en symboliek verwijst die term naar regeringsactiviteiten terwijl wij ons in ons land dergelijke activiteiten alleen kunnen voorstellen op federaal of op gewest- en gemeenschapsvlak. De term "lokale besturen" laat verstaan dat deze besturen aan een vergaande regulering zijn onderworpen. Daarbij sluit ook het woordgebruik "ondergeschikte besturen" aan. Zij dienen trouwens niet alleen de hogere normen te eerbiedigen doch zij zijn ook onderworpen aan een toezichtsregeling, waarbij wordt nagegaan of de door hen verrichte handelingen al dan niet strijdig zijn met het algemeen belang. Het blijft trouwens ook zo dat de verkozen lokale overheden ook na de als traumatisch ervaren hervormingsbewegingen van het Thatcherisme aanspraak maken op ongeveer 10 % van het bruto binnenlands product en dat zij verantwoordelijk blijven voor meer dan 27 % van het geheel van de overheidsuitgaven.¹⁰ Men vergelijkte dit met het aandeel van de Belgische lokale overheden (gemeenten, provincies en O.C.M.W.'s) in het bruto nationaal product nl. 7,7 % en met hun aandeel in het geheel van de overheidsuitgaven, nl. 14,4 %.¹¹ Merkwaardig voor het Brits politiek systeem blijft trouwens ook dat geen sprake is van een alomvattend opportunitiestoezicht op de lokale overheden en dat de centrale regering nooit is overgegaan tot het aanstellen van ambtenaren als prefecten of gouverneurs met algemene toezichtsoverdrachten of tot het doen van benoemingen in het lokaal bestuur, zoals dit bij ons het geval is voor de burgemees-

9 G. JONES "Local Government in Great-Britain 1988/1989". J.-J. HESSE, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991, 170. Het begrip "local public administration" verwijst trouwens naar een andere bestuurlijke realiteit: de aanwezigheid over geheel het land van tal van buitendiensten en functionele besturen die niet zijn verkozen en uiteindelijk afhangen van de centrale regering of daartegenover op een of andere manier werden verzelfstandigd.

10 J. KINGDOM, *op. cit.*, 1; A. COCHRANE, *Whatever Happened to Local Government?*, Open University Press, Buckingham, 1993, 30; R. BATLEY & G. STOKER (ed.), *Local Government in Europe. Trends and Developments*, Macmillan, London, 1991, 43: in dit werk wordt voor 1984 het cijfer van 27,5 % vermeld.

11 A. DESSOY, A.-L. ERAUW, "De financiën van de lokale overheden in 1994". *Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, 49 (193), 20. Zie evenwel ook tabel I en de daaraan voorafgaande bemerkningen.

ters.¹² Daartegenover staat de alomvattende soevereiniteit van het Parlement die wil dat lokale besturen ingevolge de "ultra-vires"-regel zich alleen kunnen inlaten met die taken, die hen door het Parlement worden toevertrouwd.

Bovenstaande kentrekken m.b.t. het toezicht en de binnen de lokale overheden aan te stellen functionarissen behoren eerder bij het uit het Frans Napoleontisch tijdperk o.m. in de Benelux-landen overgeërfde systeem van binnenlands bestuur.¹³ De bij ons veel meer gehoorde termen "ondergeschikte besturen" of ook "aan voorgedij onderworpen lagere overheden" passen bij een staatsideologie, die uitgesproken trekken van hiërarchie en hiërarchisering in zich houdt.¹⁴

Het moet echter ook gezegd dat de Napoleontische visie, die kan worden aangetroffen in de Benelux-landen, inmiddels in Frankrijk zelf verlaten is geworden na het sedert 1982 onder het motto van de decentralisatie gevoerde beleid tot uitbreiding van de bevoegdheden en van de juridische en financiële zelfstandigheid van de lokale besturen. De door de Grondwet gewaarborgde "libre administration" beklemtoont wel dat die zelfstandigheid alleen het bestuurlijk domein betreft. De bevoegdheden van de lokale besturen zijn in hoofdzaak aan wettelijke regelingen gebonden en in geval van geschil treden administratieve rechtscolleges op. Deze besturen ondervinden geen algemeen opportuniteitstoezicht meer van regeringswege en zo hun begroting in evenwicht is kunnen ze die ook met meer zelfstandigheid beheren. Hierop wordt trouwens toegezien door de "Conseil constitutionnel"¹⁵ en ook in Frankrijk bedraagt het aandeel van de "collectivités locales" in het bruto binnenlands product meer dan 10 %.¹⁶

C. Aandeel van de lokale besturen in de overheidsuitgaven

Al behoort de gemeentelijke institutie in de Westeuropese landen tot hun gemeenschappelijk erfgoed, dat reeds een realiteit was lang vóór het ontstaan van de moderne staten, toch bestaat er een grote verscheidenheid -o.m. in functie van de gehuldigde staatsideologie- op het gebied van ontwikkelingsmogelijkheden en kansen, die daaraan thans in deze landen worden geboden. Dit uit zich evenzeer in het aandeel dat de lokale besturen in 1992 hadden in het geheel van de overheidsuitgaven in de landen van de Europese Unie. Onderstaande tabel geeft hiervan een beeld. Daarbij passen nog de volgende bedenkingen:

- deze tabel betreft niet alleen de gemeenten doch alle zich onder het staats- of deelstaatsverband bevindende verkozen besturen;

12 R. MAES, "Europe de l'Ouest". *Jurisclasseur des Collectivités Locales*, Editions Techniques, Paris, 1984, 11, 4.

13 R. MAES, *De territoriale decentralisatie. Huidige situatie en toekomstperspectieven*, Inbel, Brussel, 1985, 20-22. A. TIHON, "Les structures administratives de la commune de 1795 à 1836". GEMEENTEKREDIET, *Het openbaar initiatief van de gemeenten in België 1795-1940*, 12e Internationaal Colloquium, Spa, 4-7 september 1984, Historische Uitgaven, nr. 71, e.v. B. WUNDER (ed.), *Les influences du "modèle" napoleonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays*, Institut International des Sciences Administratives, Brussel, 1995.

14 H. A. BRASZ, *Veranderingen in het Nederlands communalisme; de gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*, Van Gorcum, Assen, 1960, 55.

15 B. REMOND, J. BLANC, *Les collectivités locales*, Dalloz, Paris, 1992, 30-31; J. MOREAU, *Administration régionale, départementale et municipale*, Dalloz, Paris, 1994, 8-9.

16 B. REMOND, J. BLANC, *op. cit.*, 27.

- er kunnen in dit verband verschillen in berekeningswijzen bestaan al naargelang b.v. al dan niet rekening wordt gehouden met de investeringsuitgaven en met de uitgaven, die van staatswege worden gedaan voor de delging van de overheidsschuld; ¹⁷ toch valt het op dat ongeacht de berekeningswijze de lokale besturen in België steeds -met uitzondering van Portugal en Griekenland- het laagst scoren; ¹⁸
- met uitzondering van Frankrijk en Spanje is het aandeel van de lokale overheden in alle landen sedert 1980 gedaald. ¹⁹

TABEL I

Uitgaven van de lokale overheden uitgedrukt in percentage van de totale overheidsuitgaven in de EU-landen 1980-1992 ²⁰

Land	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
België	15,2	13,9	12,8	12,4	12,4	12,1	11,7
Denemarken	64,00	57,2	52,9	54,2	54,2	53,9	53,8
Duitsland	16,2	14,9	13,8	14,6	14,2	14,1	15,3
Griekenland	(4,9)	-	(6,2)	-	-	-	-
Spanje	9,8	15,2	20,3	22,4	24,4	27,4	-
Frankrijk	16,1	16,0	15,3	16,0	16,7	16,8	17,2
Ierland	32,9	30,3	31,5	31,1	25,4	27,3	-
Italië	32,6	31,2	29,3	29,2	30,4	29,4	27,8
Luxemburg	15,2	15,0	12,9	16,1	-	-	-
Nederland	32,9	33,4	34,4	32,9	31,0	29,3	28,9
Portugal	8,8	8,5	6,0	5,6	-	-	-
Verenigd Koninkrijk	30,7	26,4	28,2	27,3	27,1	27,4	27,5

17 Dit verklaart het verschil voor wat België betreft met de berekeningswijze van het Gemeentekrediet. Reeds eerder werd aangestipt dat A. DESSOY en A.-L. ERAUW, *op. cit.*, 20, het aandeel van de gemeenten, de provincies en de O.C.M.W.'s in het geheel van de overheidsuitgaven op 14,4 % hadden geraamd. De uitgaven van de gemeenten vertegenwoordigden toen 10,8 % van de totale overheidsuitgaven.

18 R. BATLEY, G. STOKER (ed.), *op. cit.*, 43. M.b.t. 1984 worden daarin de volgende uitgavenpercentages vermeld: België: 14,1 %; Denemarken: 65,4 %; Duitsland: 25,5 %; Griekenland: 6,2 %; Spanje: 27,9 %; Frankrijk: 27,1 %; Ierland: 15,8 %; Luxemburg: 33,8 %; Nederland: 28,9 % in 1980; Portugal: 7,5 % in 1983; Verenigd Koninkrijk: 27,5 %. Italië was niet opgenomen in deze tabel.

19 De stijging in Frankrijk moet in verband worden gebracht met het gevoerde decentralisatiebeleid en deze in Spanje met de democratisering.

20 R. MAES, E. VAN HAMME, "De relaties tussen de centrale en de territoriaal gedecentraliseerde besturen" in R. MAES, K. JOCHMANS, *Inleiding tot de bestuurskunde*, Stobo, Brussel, 1996, boekdeel 3, 111.

Bron: Eigen berekening op basis van: Eurostat, 1992, *Comptes et statistiques des administrations publiques 1980-1991*; Eurostat, 1994, *Comptes et statistiques des administrations publiques 1981-1992*. M.b.t. Griekenland zijn hierin geen gegevens opgenomen; de ingevulde percentages werden ontleend aan R. BATLEY, G. STOKER (ed.), *op. cit.*, 43.

II. De onmisbare lokale politiek

Aldus rijst een tweede reeks vragen. Hoe noodzakelijk is de lokale politiek en hoe kan verklaard worden dat die noodzaak verschillend wordt ingeschat in de verschillende ons omringende landen?

A. *De gemeente als "civil society"*

In een opmerkelijke rede, die hij op 5 september 1996 hield op een vergadering van het in Nederland bestaande Interprovinciaal Overleg, heeft de socioloog A.C. Zijderveld gewaarschuwd voor het gevaar van de overheersende al te eenzijdige benaderingen van de gemeente als institutie of als forum voor lokale politiek.²¹ Deze gaan voorbij aan het empirisch feit dat de gemeente in eerste instantie een sociologische realiteit is, die bestaat "bij de gratie van handelende mensen van vlees, bloed en zenuwen". De gemeente als institutie is een historisch gegroeid fenomeen dat gebaseerd is op specifieke, zij het voortdurend veranderende, waarden en normen die uitgedrukt worden door symbolen, rituelen en ceremonieën. Daarbinnen ontwikkelt zich, ook in een tijdperk van toegenomen individualisering, een gemeenschapsleven met eigen sociale bindingen. Het feit binnen een zelfde territorium te wonen of tot dezelfde "place community" te behoren leidt tot gemeenschappelijk plaatsgebonden interesses en belangen. De aloude rol van de gemeente is die van middelaar tussen tegengestelde groepsbelangen en die van de belichaming van gevoelens van samenhang, die boven het individuele uitrijzen.²² Dat de gemeente de eigen inwoners een culturele identiteit verschaft en bij hen een eigen imago of profiel heeft blijkt ook uit het Europees waarden-onderzoek.²³ Zowel in België als in Nederland, Frankrijk en Duitsland vormt de gemeente het niveau van geografische identificatie waarvoor de meeste ondervraagden in de eerste plaats kiezen. Als men dit samentelt met de geografische identificatie, die in de tweede plaats wordt gekozen dan komen alleen in Nederland de keuze voor het eigen land en in Duitsland de keuze voor de regio of eigen "Land" op de eerste plaats.²⁴

21 A.C. ZIJDERVELD, *De blijvende betekenis van de provincie. Een cultuursociologische beschouwing*, Interprovinciaal Overleg, Den Haag, 1996. Alhoewel de auteur meer aandacht besteedt aan de provincies dan aan de gemeenten zijn de ontwikkelde ideeën zeker op beide van toepassing.

22 A. J. VAN DER STAAY, *De onmisbare gemeente*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1987, 11.

23 J. KERKHOFS, K. DOBBELAERE, L. VOYE, B. LAWIN-LEGROS, *De versnelde ommekeer. De waarden van Vlamingen, Walen en Brusselaars in de jaren negentig*, Lannoo, Tielt, 1992, 14-15; J. KERKHOFS, R. REZSOHAZY, *De stille ommekeer. Oude en nieuwe waarden in het België van de jaren tachtig*, Lannoo, Tielt, 1984, 199.

24 Onder 1 wordt de eerste keuze vermeld en onder 2 de tweede keuze. Onder het cijfer 3 wordt de optelling weergegeven van de eerste en van de tweede keuze.

De Nederlanders en de Fransen beklemtonen de identificatie met hun land sterker dan de Belgen en in Nederland geniet het eigen land zelfs de voorkeur op alle geografische omschrijvingen. Duitsland plaatst de regio, namelijk het 'Land', op de eerste plaats. De eigen gemeente of stad wordt overal sterk beklemtoond, maar het meest in Nederland en België.

TABEL II

Niveau van geografische identificatie, waarvoor men op de eerste, resp. tweede plaats kiest (in %)

	België			Nederland			Frankrijk			Duitsland		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Gemeente	45	18	63	43	23	66	40	18	58	34	15	49
Regio	14	25	38,5	7	19	25,5	14	24	38	29	29	58
Land	21	29,5	51	35	34	69	27,5	27	54	14	22	35,5
Europa	16	23	4	14	19	8	16	24	5	12,5	18	
Wereld	10	6	16	9	8	17	10	9	19	6	6	12

Beperkte in ons land doorgevoerde onderzoeken wijzen er verder op dat de burgers, zo er geen stemplicht meer zou bestaan, het meest bereid blijven om deel te nemen aan de lokale verkiezingen. Bij de lokale verkiezingen zijn er ook minder blanco of ongeldige stemmen evenals een lagere graad van absentieisme. Ook lijken de burgers meer de naam te kennen van hun burgemeester dan die van de Eerste Minister.²⁵

Op het gebied van de erkenning van de gemeente als cultuursociologische realiteit en als cultuurdrager loopt er een merkwaardige scheidingslijn tussen Noord- en Zuid-Europa. Ingevolge de gemeentelijke herindelingen is in Noord- en ook Midden-Europa veel meer de bovenhand gegeven aan factoren en criteria m.b.t. functionaliteit, sociaal-geografisch relatiepatroon, effectief middelengebruik, bestuurskracht en ook machts- en invloedsverdeling tussen de nationaal georganiseerde partijen dan in de staten van Zuid-Europa. Meer bepaald in Zwitserland en Frankrijk blijft de idee vooropstaan dat de gemeente zoveel mogelijk en zeker in de rurale gebieden moet samenvallen met wat in navolging van F. Tönnies een sociologische en ook politiek bestuurde "Gemeinschaft" kan worden geheten.²⁶ Dit verklaart ook het feit dat het in deze landen vooralsnog onmogelijk was op systematische wijze tot schaalvergroting door samenvoegingen over te gaan. Bij ons heeft de studie van Ackaert en Dekien aangetoond dat in de uit de samenvoeging ontstane gemeenten de problemen van de over- of ondervertegenwoordiging van de deelgemeenten in de gemeenteraad en in het college van burge-

²⁵ J. ACKAERT, *op. cit.*, 1994, 27-28, 31-32.

²⁶ M. BOURJOL, S. BODARD, *Droits et libertés des collectivités locales*, Masson, Paris, 1984.

Dat hierbij ook de semantiek van belang is blijkt uit het feit dat in Engeland waar het gemiddeld inwonerstal van de lokale bestuurseenheden 120.000 bedraagt geen equivalente term voorhanden is voor gemeente, "commune" of "collectivité locale". De lokale bestuurseenheden worden "districts" geheten. Zie hierover: M. GOLDSMITH, "Local Autonomy: Theory and Practice", in: D. KING, J. PIERRE, *Challenges to Local Government*, Sage, London, 1990, 17-19.

meester en schepenen evenals de spreiding van de investeringen over het nieuw gevormde grondgebied prioritaire politieke problemen zijn geworden.²⁷

B. Waarden en normen

De gemeentelijke institutie en de lokale politiek vinden hun legitimiteit in universeel aanvaarde waarden.²⁸ Deze kunnen weliswaar onder vier afzonderlijke hoofdingen worden ondergebracht, doch zij moeten steeds als een geheel worden gezien. Het gaat niet op veel belang te hechten aan democratie op lokaal vlak als daar niet effectief aan beleid kan worden gedaan. Evenzeer moet belang worden gehecht aan de functie van het lokaal bestuur als experimenteel laboratorium voor politiek en beleid in het algemeen en aan de functie, die het kan vervullen als stem van de plaatselijke gemeenschap in de nationale politiek.

Waarden - Normen	
<p><i>Democratie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * vrijheid * responsiviteit * subsidiariteit * participatie en "empowerment of the citizen" 	<p><i>Doelmatigheid - Effectiviteit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * binding lokale voorzieningen aan lokale fiscaliteit * uiteenlopende voorkeuren voor collectieve goederen en diensten * geïntegreerde beleidsvoering * minder bureaucratisch bestuur
<p><i>Experimentele werkplaats voor beleid en politiek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * experimenteerfunctie voor nationale initiatieven * lokale experimenten 	<p><i>Stem van de "place community" in de nationale politiek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * beïnvloeden van centrale regulering * moties en standpunten i.v.m. problemen, die tot het bevoegdheidsgebied van andere overheidsniveaus behoren

27 J. ACKAERT, C. DEKIEN, *Samenvoegingen van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Beleidsevaluerend onderzoek m.b.t. de gemeenten uit het Vlaamse Gewest*, Afdeling Bestuurswetenschap, Leuven, 1989, 370 p. De Belgische gemeenten omvatten inmiddels verschillende wijken, dorpen en buurten. In een stad als Antwerpen staat de vorming van rechtstreeks verkozen stadsdeelraden, geënt op het model van de voor de samenvoeging bestaande gemeentelijke indeling, reeds jaren op de agenda. Het herstel van het binnenstedelijk sociaal weefsel evenals een groter aantal beschikbare vertegenwoordigers van de bevolking in het bestuur -in plaats van de 55 thans verkozen raadsleden voor een bevolking van meer dan 450.000 inwoners- vormen duidelijk uitgesproken objectieven.

28 E. KJELLBERG, "The Changing Values of Local Government". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 540, 1995, 42; B. C. SMITH, *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*, Allen & Unwin, London, 1985, 18-45; P. YLIVISAKER, "Some criteria for a "proper" areal division of governmental powers" in A. MAAS (ed.), *Area and Power: A Theory of Local Government*, The Free Press, New York, 1959.

Democratie, vrijheid, participatie

In deze gedachtengang wordt de gemeente of de lokale politiek als onmisbaar beschouwd voor de democratie en voor de implementatie van de verzorgingsstaat. Daarbij kan worden herinnerd aan Tocqueville's gevleugelde woorden: "town meetings are to liberty what primary schools are to science: they bring it within the people's reach, they teach men how to use and how to enjoy it".²⁹

In de eerste plaats wordt de vrijheid gediend door een pluralistische staatsorganisatie met een gezonde verdeling van de politieke macht en met een werkbaar tegengewicht tegen de concentratie van die macht aan de top. Vervolgens levert de werking van de gemeente de burger directe ervaring op van de werking van de democratie, zij geeft hem meer kansen om zich politiek te uiten of te dingen naar een politiek mandaat en zij is tevens in vele gevallen een geijkte leer-schouwer voor diegenen die een mandaat beogen op hoger politiek echelon.

In de derde plaats wordt dan de onmisbaarheid van de gemeente benadrukt als een meer direct aanspreekbare, flexibele en responsieve organisatie vooral op die domeinen van het welzijnsbeleid waar het direct contact met de burger-of in hedendaagse termen met de "cliënten"- en de kennis van hun desiderata een evidente noodzaak is omdat precies dit contact een essentiële voorwaarde vormt om de goede dingen te kunnen doen.³⁰

Meer recent is in dit verband opnieuw het subsidiariteitsbeginsel of dit van de aloude "sovereiniteit in eigen kring" op de voorgrond getreden. Het is verkeerd dat over aangelegenheden, die beter lokaal kunnen worden afgehandeld, op hogere, daaronder verstaan minder responsieve of minder toegankelijke overheidsniveaus, wordt beslist.³¹ Het "empowerment of the citizen" is een geschikt middel om de kloof tussen de burger en de politiek te verminderen en dit kan het best lokaal gebeuren.³²

Doelmatigheid, effectiviteit

De waarden van de doelmatigheid en van de effectiviteit leggen andere accenten.

In de eerste plaats wordt vooral vanuit de "public-choice"-benaderingen benadrukt dat voorzieningen met een lokale actieradius en waaraan geen grote externe effecten zijn verbonden -de wijkvoorzieningen, het straatbeeld, de lokale groenvoorziening, het basisonderwijs, de lokale sociale dienstverlening e.d.m.- best door het lokale electoraat en door de lokale politiek worden gecontroleerd. Dit laat toe een directe binding te maken tussen de baten of het nut van die voorzieningen en de fiscale bijdragen, die daarvoor worden gevraagd.³³ Aldus ont-

29 A. de TOQUEVILLE, *Democracy in America*, 1935 - uitgave Vintage Books, New York, 1945, 63.

30 B. C. SMITH, *op. cit.*, 19-30; G. JONES, J. STEWART, *The Case for Local Government*, Allen & Unwin, London, 1985, 6-10; A.J. van der STAAY, *op. cit.*, 7-11.

31 A. NORTON, *op. cit.*, 28-30.

32 R. DAHL, "The city in the future of democracy" in L.D. FELDMAN (ed.), *Politics and Government of Urban Canada*, Methuen, London, 1981, 47-49.

33 Deze redenering veronderstelt dan wel dat de gemeentefiscaliteit voldoende doorzichtig is. In ons land kan daarover de grootste twijfel bestaan daar de belangrijkste gemeentebelastingen geheven worden samen met centraal opgelegde belastingen en de meeste burgers onwetend blijven over het aan de gemeente af te dragen aandeel in de onroerende voorheffing en in de inkomstenbelasting.

staat ook een ideale band tussen de territoriale reikwijdte van de voorziening en de overheid, die verantwoordelijk (en politiek aansprakelijk) is voor de wijze waarop deze voorziening is georganiseerd.³⁴

In de tweede plaats moet voor heel wat voorzieningen rekening worden gehouden met de voorkeuren, noden en mogelijkheden die van plaats tot plaats verschillen. Binnen elk aldus onderscheiden geografisch gebied bestaat niet overal dezelfde behoefte aan groenvoorzieningen, aan culturele voorzieningen, aan industrievestigingen, aan voorzieningen voor drugspreventie of voor drugsverslaafden, e.d.m. Een centrale en uniforme voorziening van die goederen zal dan minder effectief zijn en ook welvaartsverlies betekenen. Het belangrijkste voordeel van de lokale politiek is dan de mogelijkheid om beter rekening te kunnen houden met de uiteenlopende wensen van de burgers ten aanzien van omvang en kwaliteit van collectieve goederen.³⁵ Lokale politici zijn ook beter geplaatst om die noden te kennen; zij hebben immers het voordeel van de directe informatie.

In de derde plaats biedt de lokale politiek mogelijkheden voor een meer collegiale en meer geïntegreerde besluitvorming dan dit op centraal niveau het geval is.³⁶ Leden van de colleges hebben geen individueel afgebakende bevoegdheden zoals ministers. De centrale besluitvorming is zeker meer gespecialiseerd doch ook meer sectoraal en derhalve ook gefragmenteerd en technocratisch. Dit is niet zozeer een hinderpaal wanneer deze centrale besluitvorming zich althans beperkt tot de hoofdlijnen en tevens voldoende ruimte laat voor afstemming op lokaal niveau onder lokale politieke verantwoordelijkheid.³⁷ Het centraal beleid zal immers meer verinnerlijkt worden en verankerend zijn in de lokale beleidsvoering en minder techno- of bureaucratisch overkomen wanneer voor de realisatie eigen verantwoordelijkheid wordt toegekend aan de lokaal verkozenen en de lokale organisaties daarbij kans op een eigen inbreng wordt gegeven.

Experimentele werkplaats voor politiek en beleid

Waar in de bovenstaande redeneringen ervan wordt uitgegaan dat het overheidsbeleid meestal een samenspel is van centrale en lokale instanties, ligt het anders met de experimenteerfunctie die ook als waarde wordt toegekend aan de lokale politiek. Toch moet ook hier een onderscheid worden gemaakt al naargelang de centrale overheden al dan niet zelf aan de oorsprong liggen van lokale experimenten.

³⁴ B. C. SMITH, *op. cit.*, 30-31; E. L. BERG, "Decentralisatie in drievoud", *Bestuurswetenschappen*, 1975, 9; W. MOESEN, J. VANNESTE, "Budgettaire autonomie. De lokale versus de federale variant", *Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1980, nr. 132, 100.

³⁵ E. L. BERG, *op. cit.*, 9-10; W. MOESEN, J. VANNESTE, *op. cit.*, 99.

³⁶ Het moge dan wel evident zijn dat in de lokale politiek mogelijkheden of kansen schuilen voor een collegiale en geïntegreerde beleidsvoering, toch is dit geen automatisme. In verschillende Belgische gemeenten wordt eveneens een splitsing in beleidssectoren -naargelang van de bevoegde schepenvastgesteld. Deze sectorale aanpak -ook verkokering geheten- wordt vaak in de hand gewerkt als gevolg van de bevoegdheidsverdeling tussen coalitiepartners. Aldus gaat een voor de hand liggend voordeel van de lokale politiek verloren. Daarvoor moeten colleges en gemeenteraden zich bewust op geregelde tijdstippen beraden over het geheel van het gemeentebestuur.

³⁷ E. L. BERG, *op. cit.*, 17-24; F. KJELLBERG, *op. cit.*, 44.

Er lijkt weinig bezwaar tegen te bestaan in de mate de centrale overheden zelf deze experimentfunctie regelen of beheersen. Men denke aan de regeling van het kiesrecht voor de vrouwen, de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, de verplichte aanwezigheid van de vrouwen op de kieslijsten, de deelneming van E.U.-burgers aan de gemeenteraadsverkiezingen als regelingen die deze functie vervulden of nog zullen vervullen vooraleer desgevallend veralgemeend te worden. Men denke ook aan de recente regeling van het gemeentelijk referendum.

Moeilijker wordt het evenwel wanneer deze experimentfunctie steunt op het zelfstandig lokaal initiatief. Universeel geldt wel de theorie dat de lokale politiek vrijheidsbevorderend is daar daardoor ook minderheden of politieke partijen, die nationaal niet aan bod komen of inzichten, die behoren tot burgergroeperingen die niet worden vertegenwoordigd in de centrale regeringen, lokaal wel macht of invloed kunnen uitoefenen.³⁸ In ons land wordt het zelfstandig lokaal experiment slechts mogelijk geacht als dit niet strijdt met de centraal gehuldigde inzichten. Dit blijkt b.v. duidelijk wanneer initiatieven uitgaan van taalminderheden in het Vlaamse Gewest ook al kunnen die lokaal op de steun van de meerderheid in de gemeenteraad rekenen. Ook overheerst de vrees dat het lokaal experiment wel eens een aangelegenheid zou kunnen worden van nieuw stedelijk rechts. Anders lag het in het recente verleden rond de experimenten op lokaal vlak rond openbaarheid van bestuur, de inspraak, het spreekrecht van ambtenaren en de ombudsdiensten doch het daaromtrent op het einde van de jaren 80 lokaal gevoerde beleid is op een bepaald ogenblik van bovenuit, zij het door Belgische en gewestministers, die toevallig allen van socialistische strekking waren, aangemoedigd geworden hetgeen deze experimenten dan ook weer deed belanden in lokale tegenstellingen, die meer met de verdeeldheid tussen de nationale partijen te maken hadden dan met de essentie van de zaak.

Daartegenover staan de nog meer recente experimenten rond de burgerwachten; deze aangelegenheid werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken zo snel als mogelijk gerecupereerd en in door dit ministerie gewilde banen geleid. De registratie van samenlevingscontracten stuitte daarentegen vooralsnog niet op verzet.

De stem van de "place community" in de centrale of nationale politiek

Op zijn minst laten de gemeentebesturen zelf hun stem horen in het centraal t.a.v. de gemeenten zelf gevoerde beleid.³⁹ De Verenigingen van Gemeenten en de Verenigingen van gemeentemandarissen zijn hier dan geëigende gesprekspartners. Opmerkelijk is evenwel dat er althans op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap geen formeel of institutioneel overlegorgaan "Vlaamse regering-gemeenten" bestaat en dat de ministers van binnenlandse aangelegenheden in ons land slechts een beperkte eindverantwoordelijkheid dragen t.a.v. de plaats en het optreden van de gemeenten in het globale binnenlands bestuur. Onderhandelingen worden in de meeste gevallen gevoerd met de bevoegde sector-ministers.

³⁸ B. C. SMITH, *op. cit.*, 26; A. COCHRANE, *op. cit.*, 70-71; R. BROOKE, *Managing the Enabling Authority*, Longman, Londen, 1989.

³⁹ S. KING, J. PIERRE, *op. cit.*, 18-19.

Natuurlijk zijn er ook heel wat parlementsleden, die hun mandaat cumuleren met een gemeentelijk mandaat.⁴⁰ De ervaring uit het verleden heeft geleerd dat dit ingevolge het politiek cliëntelisme wel voordeel kan opleveren voor de betrokken gemeenten zelf doch indien in de centrale beleidsvoering nationale en gemeentelijke belangen tegenover elkaar moeten worden afgewogen overweegt meestal de partijtucht, die eerder in het voordeel van de nationale belangenbehartiging zal doorwegen. Voorbeelden daarvan zijn o.m. de door de parlementsleden, ook die met een gemeentelijk mandaat, besliste samenvoegingen van gemeenten, de afbouw in de jaren 1980 van het gemeentefonds en de aanvaarding dat de gemeenten praktisch niet worden vertegenwoordigd in het Europees Comité van de Regio's dat naast een Comité van de Regio's ook een Comité is van de lokale overheden. Ook ging van die parlementsleden geen grote drukking uit om in ons land het door de Raad van Europa goedgekeurde handvest van de lokale autonomie te ratificeren.

Tenslotte kan men de gemeentelijke mandatarissen ook zien als diegenen die voor hun plaatselijke gemeenschappen standpunten innemen in andere domeinen dan die welke met het strikte gemeentebeleid te maken hebben, b.v. i.v.m. de opslagplaatsen voor kernafval of ter vrijwaring van de plaatselijke tewerkstelling. Behoudens moties, die daaromtrent af en toe worden aangenomen in de gemeenteraden doch die worden bekritiseerd omdat zij de strikte gemeentelijke bevoegdheidskring zouden te buiten gaan, zijn daarvan niet zoveel voorbeelden bekend. Dit wil evenwel niet zeggen dat dit niet gebeurt want ook op dit gebied leeft de overtuiging dat een goede burgemeester of schepen de gemeente kan dienen door regelmatig de centrale kabinetten aan te doen. Evenmin kan ontkend worden dat een gemeente ook inherent als taakopdracht heeft bij andere instanties op te komen voor de eigen gemeentelijke belangen.

III. Het lokale profiel

De lokale politiek profileert zich in de eerste plaats vanuit de plaats die de gemeente inneemt in het maatschappelijk en bestuurlijk bestel en vanuit de "constraints" die op de gemeente wegen.⁴¹ In de tweede plaats wordt de inhoudelijke profilering bedoeld in het licht van de concrete doelstellingen en oogmerken van de gemeentelijke beleidsvoering.

⁴⁰ Uit door J. ACKAERT in 1991 verzamelde gegevens blijkt dat slechts 127 van 395 toenmalige leden van het federaal Parlement geen mandaat hadden in een gemeente: 146 cumuleerden met een mandaat van raadslid, 34 met een mandaat van schepen en 88 met een mandaat van burgemeester.

Uit recentere door de Afdeling Politologie van de K.U. Leuven verzamelde gegevens blijkt dat 47 % van de Vlaamse voor het federaal en voor het Vlaams Parlement verkozen volksvertegenwoordigers of senatoren hun mandaat cumuleren met een gemeentelijk mandaat; 15,5 % cumuleren met een burgemeestersfunctie en 8 % met een schepenambt.

⁴¹ T.R. GURR, D.S. KING, *The State and the City*, University of Chicago Press, Chicago, 1987, 43-73.

Het lokale profiel krijgt vorm in relatie tot:

BURGERS

- Inwoners
- Buurt-, wijkbewoners
- Kiezers
- Cliënten
- Insprekers
- Medebeheerders

ANDERE LOKALE ACTOREN

- Bestuurlijke: O.C.M.W.-v.z.w.'s - plaatselijke huisvestingsmaatschappij; plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, e.a.
-
- Bedrijfsleven en k.m.o.'s
- Sociaal-culturele verenigingen/organisaties
- Onderwijsinstellingen
- Actiegroepen
- (Lokale) media

LOKALE POLITIEK

STREEKACTOREN

- Intercommunales
- Huisvestingsmaatschappijen
- Provinciebestuur
- Gewestelijke ontwikkelingsmaatschappij
- Streekplatform
- Regionaal landschap
- Streekcommissies
- Interpolitiezones
- E.a.

-
- Arrondissementale en provinciale politieke, economische, sociale en culturele organisaties

CENTRALE ACTOREN

- Europese Unie
- Federale staat
- Vlaamse Gemeenschap
- Nationale en Vlaamse openbare instellingen (OVAM - De Lijn e.a.)
- Vlaamse hoge raden of commissies

-
- Vereniging van gemeenten en verenigingen van gemeente-mandatarissen
 - Nationale politieke, economische, sociale en culturele organisaties

A. *De plaats van de gemeente binnen het maatschappelijk en bestuurlijk bestel*

Lokale politiek moet natuurlijk vooral worden gezien in relatie tot de betrokken inwoners, de andere lokaal actief zijnde besturen en de politieke, economische en sociaal-culturele organisaties die in de gemeente bedrijvig zijn. Deze politiek wordt echter niet gevoerd op een gemeentelijk eiland. Daarom moet ook rekening worden gehouden met de relaties tot diverse streek- en centrale actoren, die ofwel zelf eveneens tot de overheidsorganisatie behoren, ofwel koepelorganisaties zijn van politieke, economische of sociaal-culturele aard.

Hierboven worden deze verschillende relaties in beeld gebracht. Slechts op enkele van deze relaties wordt hierna verder ingegaan en met name op:

- de relaties met de burgers
- de relaties met de lokale en streekactoren uit de bestuurlijke organisatie;
- de relaties met de centrale overheden.

De relaties met de burgers

Het feit te wonen in een gemeente met grote veiligheids- of milieuproblemen, met hoge werkloosheidscijfers of met belangrijke minderheidsgroepen zal ongetwijfeld het profiel van de lokale politiek beïnvloeden. De hieruit voortvloeiende verschillen worden ook vaak in verband gebracht met de urbanisatiegraad van de gemeenten. Toch mag worden verondersteld dat meer nog de lokale probleemsituaties en de specifieke sociaal-economische omstandigheden het profiel bepalen dan de eerder abstracte urbanisatieklassen.⁴² Het al of niet aanwezig zijn van bloeiende of tanende economische bedrijvigheden op het grondgebied of het al of niet aanwezig zijn van een bloeiend sociaal-cultureel verenigingsleven zijn zeer belangrijke directe omgevingsfactoren.

De directe leefomgeving is en blijft het meest belangrijke aandachtspunt van de inwoners, tevens bewoners van een buurt, dorp of wijk. In dit verband wordt wel eens het onderscheid gemaakt tussen de "grote" politiek of het regeringsbeleid en de "kleine" of gemeentelijke politiek. Voor het welzijn van de betrokken buurt-, dorps- of wijkbewoners is deze evenwel van vitaal belang, gaande van het schoonhouden van de stad over de veiligheid, de nodige weg- en nutsvoorzieningen, het instandhouden van sociaal-culturele voorzieningen of diensten en het stimuleren van de plaatselijke economie tot de inrichting van groene ruimtes en het zorgen voor een leefbare woonomgeving.

Onderzoek toont aan dat in de perceptie van welke precies de problemen zijn die zich prioritair in de verschillende buurten stellen, grote verschillen in appreciatie kunnen bestaan tussen de bewoners-kiezers en de lokale politici.⁴³

Burgers zijn evenwel t.a.v. de gemeentelijke overheid niet alleen kiezers of inwoners; zij zijn ook gebruikers of "cliënten" van de gemeentelijke diensten, zij willen ook buiten de verkiezingsperioden invloed uitoefenen op de besluitvormingsprocessen, eventueel ook medebeheer en zij zijn ook initiatiefnemers van gemeenschappelijke activiteiten - eventueel in het kader van vrijwilligerswerk -

42 V. VELDHEER, P. DEKKER, e.a., *Het lokale profiel. De identiteit van de gemeenten en de rol van de burger*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1994, 21-56.

43 V. VELDHEER, P. DEKKER, e.a., *op. cit.*, 57-96; E. SCHOKKAERT, *Preferences and demand for local public spending*, Leuven, 1986.

waarvoor zij de ondersteuning van de gemeente wensen. Om invloed te kunnen uitoefenen op de lokale politiek organiseren burgers zich in sociaal en politiek actief zijnde groeperingen. In vele gemeenten vormt ook het bedrijfsleven een belangrijke lobby.

Op al die gebieden wordt de lokale politiek aangesproken om een veelzijdig antwoord te geven op de desiderata van de inwoners in hun diverse rollen. Sociale en politieke vernieuwingen op lokaal vlak stellen dit als eerste objectief voorop.

De relaties met de lokale en streekactoren uit de bestuurlijke sfeer

In de gemeente wordt de verantwoordelijkheid voor de lokale politiek gedeeld met het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en met verschillende intercommunales, die nog wel door het gemeentebestuur worden gecontroleerd doch aan de andere kant ook zelfstandig instaan voor de hen toevertrouwde taakopdrachten in het belang van de inwoners. Op basis van wettelijke bepalingen of op eigen gemeentelijk initiatief werden tal van gemeentelijke verenigingen zonder winstoogmerk opgericht.

Vervolgens kan men er niet omheen dat talrijke lokale problemen en initiatieven niet alleen de eigen inwoners aangaan doch tevens invloed sorteren op de economische, ruimtelijke of sociaal-economische ontwikkeling van de streek of van het stadsgewest waartoe de gemeente behoort. De gemeente is betrokken bij een streekplatform of bij tal van streekcommissies of overlegstructuren. In intercommunaal verband wordt door de gemeente zelf aan streekontwikkeling gedaan. De gemeente maakt deel uit van een interpolitiezone, e.d.m. Daarenboven zal zij ook de invloed ondervinden van de provinciale beleidsvoering.

De relaties met de Vlaamse en andere centrale overheden

Vanuit de gemeenten worden vooral de relaties met de Vlaamse en de andere centrale -Belgische en ook Europese- overheden en bestuurlijke organisaties met argusogen gezien. Deze relaties zijn van groot belang voor de juridische en financiële autonomie waarover de gemeentebesturen kunnen beschikken om zelf inhoudelijk vorm te geven aan de lokale politiek.

In de Middeleeuwen werd de gemeentelijke autonomie afgekocht van de feodale heersers en betekende deze het recht in te staan voor de eigen verdediging, eigen rechtspraak en eigen, zij het weliswaar beperkte, bestuurlijke voorzieningen. De moderne staten hebben dit recht op zelfbestuur wettelijk ingekaderd of ondergeschikt gemaakt aan de wil van de wetgevende instanties en ook steeds op een of andere manier afhankelijk gemaakt van regeringstoezicht. De autonomiegedachte is een bij uitstek liberale idee, gekoppeld aan zo weinig mogelijk tussenkomst van de overheid -en dus ook van de centrale overheid in haar verhouding tot de gemeenten- binnen een nachtwakersstaat. Vooral in de loop van deze eeuw is duidelijk geworden dat de aldus opgevatte autonomiegedachte niet meer verzoenbaar bleek met de uitbreiding die de overheidsbemoeiing heeft gekend in de verzorgingsstaat. De vrijheid om zich eventueel te onthouden werd een plicht tot handelen. Om verschillende redenen zijn de centrale overheden verder de weg ingeslagen van het ontnemen, beperken of nader omschrijven van de gemeentelijke bevoegdheden.⁴⁴ Daarvoor kunnen zeer uiteenlopende redenen worden aangehaald.

⁴⁴ F. KJELLBERG, *op. cit.*, 45-48.

Waren de middeleeuwse keuren nog wel een toonbeeld van de erkenning van nieuwe vrijheden en van nieuwe burgerrechten, zij het meestal van bevoorrechte klassen, dan is gebleken dat gemeenten zelf niet spontaan b.v. iedereen op gelijke voet behandelen of zich storen aan regelen van behoorlijk of decent bestuur. Vele ingrepen zijn vanuit die hoek te verklaren, b.v. en niet op zijn minst de cultuurpactwetgeving of de regeling betreffende de niet-discriminatie in het onderwijs.

Lagen de steden -om een recenter aanknopingspunt te nemen- in het kader van de experimentfunctie, die aan het lokaal bestuur toekomt, nog wel aan de oorsprong van de in ons land genomen initiatieven tot arbeidsbemiddeling of tot het uitkeren van werkloosheidsvergoedingen⁴⁵, dan is het toch zo dat eenmaal een dergelijk stelsel veralgemeend wordt, de centrale overheden er in het kader van de sociale zekerheidsregeling moeten voor zorgen dat deze voorzieningen overal en in heel het land dezelfde zijn. Niemand verhuist omdat geboortepremies van de ene gemeente tot de andere verschillen doch de gevolgen van verschillende werkloosheidsuitkeringen en -bijdragen zouden ongetwijfeld tot grote volks- en bedrijvenverhuizingen leiden. Op vele domeinen is er aldus nood ontstaan aan uniformisering. Verschillende problemen, die vroeger lokaal konden worden aangepakt, vereisen thans evenzeer centrale maatregelen o.m. in het domein van het leefmilieu en de ruimtelijke ordening.

Er zijn ook macro-economische noodwendigheden waarom de centrale overheden moeten ingrijpen in het stelsel van de gemeentefinanciën om deze als geheel en in de toepassingen van de lokale fiscaliteit binnen zekere perken te beheersen. Ook moeten centraal solidariteitsmechanismen worden opgezet tussen fiscaal arme gemeenten, die doorgaans grotere noden kennen en fiscaal er beter voorstaande gemeenten.

Natuurlijk zijn alle pogingen tot centrale regulering of tot centrale bemoeiing met de gemeentelijke beleidsvoering niet altijd even lofwaardig of verantwoord. Wie de macht heeft om de gemeenten aan banden te leggen kan dit ook doen om zichzelf nog machtiger te maken ook waar dit niet nodig is. Dit is het geval als centralisatie ook ingrijpt in die domeinen waar objectief gezien de eerder vermelde waarden van het lokaal bestuur te kort worden gedaan en centrale instanties, die noch een lokaal mandaat noch de nodige kennis van zaken hebben, onnodig in de lokale politiek ingrijpen. Een veel voorkomende trend bestaat er ook in dat heel wat economische of sociaal-culturele drukingsgroepen of hoge raden, die op Vlaams niveau actief zijn, het verkieslijker vinden om één minister in de Vlaamse regering te overtuigen van de noodzaak van lokale initiatieven opdat de minister deze initiatieven van bovenuit zou opleggen dan dat zij een proces van overreding zouden moeten voeren om 308 Vlaamse gemeenten elk afzonderlijk te overtuigen van hun gelijk. Dat een dergelijk ingrijpen t.o.v. niet overtuigde gemeentebesturen in het kader van uniforme regelingen, waarin moeilijk elke lokale situatie zomaar kan worden ingepast, op weerstand stuit en niet altijd effectief is spreekt vanzelf.

Autonomie - Uitvoeringsagentschappen - Beleidsnetwerken

Thans moet echter worden beklemtoond dat de keuze die zich voor de hedendaagse lokale politiek aandient er meer en meer een is tussen ofwel het herlei-

⁴⁵ M. CORTENBOSCH, "De intercommunales tot 1940". GEMEENTEKREDIET, *op. cit.*, 1986, 115.

den van de gemeenten tot loutere uitvoeringsagentschappen ofwel het bewust opwaarderen van de gemeente als een belangrijke democratisch gelegitimeerde partner in het interactief bestuur, waarbij meestal ook actoren uit andere bestuursniveaus zijn betrokken en tevens de private instanties, die het aangaat, worden gemobiliseerd of geresponsabiliseerd.⁴⁶ Gemeenten hebben dan wel het recht om de belangen van hun eigen inwoners te behartigen doch in hoofdzaak doen zij dit binnen de door wetgevende instanties ontworpen regelingen en zijn hun bevoegdheden gebonden.⁴⁷

De motivering van het in Frankrijk in de jaren '80 gevoerde decentralisatiebeleid was precies gelegen in de beklemtoning van de noodzaak van het interactief bestuur. President Mitterand drukte dit in zeer eenvoudige termen uit: "Hoe wilt ge de vele ontombare problemen waarmee de politiek thans wordt geconfronteerd nog aanpakken indien hiervoor alle heil van Parijs moet komen?" Men denke daarbij aan het groeiende onveiligheidsgevoel, de werkloosheid, de aantasting van de natuur en van het leefmilieu, de kansarmoede, de segregatie in de grote steden, de dagelijkse verkeersellende, de vergrijzing van de samenleving e.d.m. Alle democratische krachten op alle bestuursniveaus moeten daartoe worden geresponsabiliseerd en slechts met het ontwikkelen van synergieën kunnen de gesels van deze tijd worden aangepakt. De relatieve autonomie van vroeger, die er op neer kwam dat de gemeenten zich konden onttrekken aan de centrale beleidsvoering wordt dan vervangen door een actief partnerschap in die beleidsvoering. Een idee, die ook terug te vinden is in de laatste Vlaamse Regeringsverklaringen.⁴⁸ Rond verschillende beleidsproblemen treden wederzijds afhankelijke actoren in interactie. Ze hebben elkaar nodig voor het realiseren van hun eigen doelstellingen. Daarbij is ook sprake van machts- en invloedsfactoren in de verhoudingen tussen die actoren. De besturing grijpt plaats als gevolg van de onderhandelingen tussen de actoren: top down en bottom-up staan in wisselwerking met elkaar. Zij gebeurt m.a.w. binnen beleidsnetwerken waarin naast publieke ook private actoren elkaar in hun doelstellingen en strategieën beïnvloeden en waarvan de interacties de voortgang en het product van de beleidsprocessen bepalen.⁴⁹

Het pluricentrisch vervlochten netwerkmodel laat de gemeente toe op te treden ter behartiging van de doelen en objectieven van de "place community" in het ruime overheidsbeleid. Deze gemeente is niet alleen interactief doch ook ac-

46 R. BATLEY, G. STOKER, *op. cit.*, 6. M. CLARKE, J. STEWART, *The Future for Local Government: Issues for Discussion*, Local Government Training Board, 1989.

47 In Nederland gemaakte schattingen wijzen erop dat waar de verhouding tussen de gemeentelijke taken in autonomie en de taken in medebewind - in de betekenis van gebonden bevoegdheden - in het midden van de vorige eeuw ruwweg 95 tegen 5 bedroeg, de huidige verhouding het omgekeerde is geworden. T. TOONEN, *Denken over binnenslands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig onderbouwd*, Vuga, 's Gravenhage, 1987, 23.

48 VLAAMSE RAAD, Stuk 159 (1995-1996) nr. 1. Beleidsbrief ingediend door minister Leo Peeters: *Vlaanderen sturen - Lokaal besturen. Samen met alle lokale partners werken aan een beter Vlaanderen*. Zie ook VLAAMSE RAAD, Stuk 440 (1996-1997) nr. 1. Beleidsbrief ingediend door minister Leo Peeters: *Binnenlandse aangelegenheden: Vlaanderen sturen - Lokaal besturen. Beleidsprioriteiten 1997*.

49 F. DE RYNCK, "Beleidsnetwerken in het kader van het overheidsbeleid" in: R. MAES, K. JOCHMANS (red.), *Inleiding tot de bestuurskunde*, Stoho, Brussel, 1996, 242-272; F. DE RYNCK, *Streekontwikkeling in Vlaanderen. Bestuurskundig bekeken*, Afdeling Bestuurswetenschap, Leuven, 1994.

tief in de vele bestuurlijke netwerken op intercommunaal, op stads- en streek-gewestelijk niveau en is betrokken in onderhandelingen en acties waarbij zowel Vlaamse als provinciale en private organisaties zijn betrokken. Acute maatschappelijke problemen dwingen de actoren tot gezamenlijke strategie. Natuurlijk hebben al deze actoren niet dezelfde machtspositie. En hier komt dan ook een nieuwsoortige relatie met de centrale en provinciale actoren naar voor. Veiligheidscontracten, jeugdwerkbeleidsplannen, milieu- en mobiliteitsconvenanten, aan goedkeuring of beoordeling onderworpen projecten en resultaatgerichte beleidsovereenkomsten vormen in dat verband wat men noemt de nieuwe tweede generatie-sturingsinstrumenten. Het partnerschap tussen de Vlaamse of de centrale overheid en de lokale besturen kan echter ook maar tot een reëel partnerschap uitgroeien indien die convenanten of resultaatverbintenissen niet zomaar eenzijdig en uniform van bovenaf worden opgelegd. Hierover moet onderhandeld worden tussen partners, die juridisch weliswaar niet gelijk zijn, doch die elk over eigen troeven beschikken en die ook in de onderhandelingen en overeenkomsten kunnen doen gelden.

B. *Het lokale beleidsprofiel*

Voor 1995 werden de gemeentelijke uitgaven geraamd op 381.567 miljoen F en de gemeentelijke inkomsten op 378.184 miljoen F. Deze begrotingsramingen komen erop neer dat de gemeenten gemiddeld 37.665 F per inwoner besteden; dit is evenwel een gemiddelde en dit bedrag wordt ruimschoots overschreden in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.⁵⁰ Ongeveer 51 % van deze uitgaven gaan naar personeelskosten voor een bestand van 119.406 personeelsleden.⁵¹ Daarnaast telt het gemeentelijk onderwijs 50.445 personeelsleden waarvan de weddelast wordt gedragen door de Gemeenschappen.

Vanuit het oogpunt van de beleidsvoering ontwikkelt het lokale profiel zich vooral op vier grote domeinen waarbij indien één van die domeinen de bovenhand krijgt kan worden gesproken van een veiligheidsgemeente, een welvaarts-gemeente, een sociale gemeente of een cultuurgemeente of nog van een combinatie van deze.

We geven hierbij een overzicht van de belangrijkste domeinen van de gemeentelijke uitgaven omdat die als eerste een licht werpen op de beleidsmatige inhoud van de gemeentelijke realisaties. We vergelijken 1975 met 1995.

50 GEMEENTEKREDIET, *De financiën van de lokale overbeden in 1995*, Brussel, 1996, 12. In gemeenten met 5.000 tot 10.000 inwoners wordt gemiddeld 26.270 F per inwoner uitgegeven, in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners bedraagt het gemiddeld uitgavencijfer per inwoner 71.564 F.

Voor 1995 werden de ontvangsten van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn geraamd op 103.122 miljoen F en de uitgaven op 107.276 miljoen F.

51 MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN, *Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector, Toestand op 30 juni 1994 en op 1 januari 1995*, Brussel, 1995.

De openbare centra voor maatschappelijk welzijn tellen 79.406 personeelsleden.

TABEL III

Functionele indeling van de uitgaven in percenten (gewone dienst) volgens activiteit. Rekeningen 1975 - Begrotingen 1994 en 1995 ⁵²

	1975	1994	1995
Activiteiten van algemene collectieve aard			
- Algemeen bestuur	15,4	16,9	16,6
- Veiligheid	11,3	12,3	12,8
Activiteiten i.v.m. producenten			
- Verkeer	17,2	14,1	13,6
- Economie	1,8	3,6	3,4
Activiteiten i.v.m. consumenten			
- Onderwijs	23,2	17,6	17,3
- Cultuur-erediensten	7,5	11,1	11,2
- Sociale hulp - gezondheidszorg	7,2	10,7	11,1
- Openbare reinheid - stedbouw	9,9	8,9	9,4
Niet toewijsbaar	6,5	4,8	4,7
Totaal	100	100	100

Uit vroeger in verband met het uitgavenpatroon van de gemeenten gemaakte vergelijkingen konden wij reeds afleiden dat het Belgisch patroon op verschillende punten zeer belangrijke verschillen kende t.a.v. het uitgavenpatroon in andere West-Europese landen. ⁵³

- veiligheid of politie is in ons land een belangrijke lokale functie; het belang van deze functie nam trouwens nog toe; men bemerkte de stijging met 0,5 % tussen 1994 en 1945 terwijl deze stijging tussen 1975 en 1994 slechts 1 % bedroeg;
- hetzelfde is waar voor de post verkeer of wegen doch daar zien we eerder een daling waarbij het uitgavenpatroon meer in de buurt komt van wat in de ons omringende landen werd vastgesteld; ⁵⁴
- aan de andere kant zijn de Belgische gemeenten duidelijk veel minder belangrijk op het domein van de gezondheidszorg, de sociale hulp en de sociale voorzieningen; dit is niet alleen te wijten aan het bestaan in ons land van lokaal zelfstandige openbare centra voor maatschappelijk welzijn doch ook aan het gehuldigde concept dat hiervoor andere instanties -soms publieke zoals Kind

⁵² GEMEENTEKREDIET, *De financiën van de lokale overbeden in 1995*, voor wat de begrotingen 1994 en 1995 betreft.

⁵³ R. MAES, *op. cit.*, 362-364. In de jaren 1975-1982 werd voor veiligheid alleen in het Verenigd Koninkrijk een vergelijkbaar percentage vastgesteld als in België, nl. 10 %. Dit heeft te maken met het lokaal ingebed zijn van de politie in deze landen.

⁵⁴ Vóór de samenvoegingen van gemeenten waren de uitgavenposten m.b.t. onderwijs en verkeer en wegen duidelijk de belangrijkste. De samenvoegingen van gemeenten hebben de traditionele opvatting over de gemeentelijke taken doorbroken. J. ACKAERT, C. DEKIEN, *op. cit.*, 209 e.v.

en Gezin- doch meestal private organisaties als mutualiteiten meer verantwoordelijkheid dragen dan de lokale besturen. ⁵⁵

Men merke ook de verschuiving op die zich in ons land heeft voorgedaan op het gebied van de uitgaven voor onderwijs en cultuur evenals op het gebied van de economie.

Globaal gezien komt voor 1995 volgend profiel naar voor:

- Onderwijs en cultuur: 28,5 %
- Welvaart (verkeer, mobiliteit en economie, nutsvoorzieningen) ⁵⁶: 17,0 %
- Veiligheid: 12,8 %
- Sociale voorzieningen: 11,1 %.

De post openbare reinheid, die het leefmilieu en o.m. afvalwaters bevat, moet uitgesplitst worden over welvaart en over gezondheidszorg.

Uitgesplitst per gewest komt volgend beeld naar voor op basis van de uitgaven-cijfers voor 1994.

TABEL IV

Functionele indeling van de uitgaven in percenten (gewone dienst) volgens activiteit. Begrotingen 1994 ⁵⁷

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
Activiteiten van algemene collectieve aard			
- Algemeen bestuur	14,7	18,3	22,6
- Veiligheid	12,2	11,5	14,5 ⁵⁸
Activiteiten i.v.m. producenten			
- Verkeer	16,2	15,1	3,7
- Economie	3,8	1,5	0,5
Activiteiten i.v.m. consumenten			
- Onderwijs	13,6	21,1	25,5
- Cultuur - erediensten	13,8	8,5	6,2
- Sociale hulp - gezondheidszorg	10,3	10,6	13,3
- Openbare reinheid - stedenbouw	11,0	9,4	6,0
Niet toewijsbaar	4,5	4,2	7,8

⁵⁵ In Denemarken gingen in 1982 48,8 % van de gemeentelijke uitgaven naar deze functie. De Nederlandse gemeenten besteedden toen hieraan 25,9 % van de uitgaven.

⁵⁶ Voor de meeste nutsvoorzieningen en voor economische (streek)ontwikkeling worden intercommunales ingeschakeld.

⁵⁷ BEGROTINGSGIDS, *Uitgavenevolucie*, aflevering 16, oktober 1995, 219 e.v.. Bron: GEMEENTEKREDIET.

⁵⁸ Betreft alleen politie - De uitgaven m.b.t. de brandweer vallen onder de Brusselse agglomeratie.

Slotbeschouwingen

1. In termen van het aandeel in het geheel van de overheidsuitgaven is dit van het lokaal bestuur in ons land alarmerend laag en kent dit trouwens reeds meer dan twintig jaar een dalende trend. Wij wijten dit aan twee redenen:
 - In landen waar dit aandeel beduidend hoger is hebben we in de eerste plaats te maken met het profiel van de "sociale gemeente" of met een staatsorganisatie waar in het verleden beduidend minder ruimte werd gelaten voor het particulier initiatief op het gebied van het onderwijs, de gezondheidszorg en de sociale voorzieningen; de verzorgingsstaat kreeg in die landen voornamelijk vorm via gemeentelijke voorzieningen; in ons land moet er trouwens ook rekening mee worden gehouden dat de "sociale gemeente", voor zover die bestaat, daarenboven nog een met het verzelfstandigde openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn gedeelde verantwoordelijkheid uitmaakt. Sociale, culturele of economische belangengroepen ontwikkelen trouwens niet alleen zelf vormen van dienstverlening, die elders het quasi-exclusieve domein uitmaakt van gemeenten; zij dringen ook meer binnen in de gemeentelijke organisatie in het kader van vele vormen van paritair beheer in de culturele v.z.w.'s of meer recent in het kader van de plaatselijke werkgelegenheidsagenschappen.
 - In landen waar dit aandeel beduidend hoger is hebben we in de tweede plaats ook te maken gehad met hervormingen in decentraliserende zin waarbij de overheid vooral op lokaal vlak werd versterkt, voornamelijk doch niet exclusief gekoppeld aan de hervormingen m.b.t. de gemeentelijke schaal. Ook in ons land is dat aangekondigd geworden en vóór de samenvoegingen van gemeenten werd deze decentralisatiebeweging ook uitdrukkelijk in het vooruitzicht gesteld n.a.v. de grondwetsherziening van 20 juli 1970. Ons land kende een belangrijke decentralisatiebeweging doch zij ontwikkelde zich uitsluitend op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen waardoor de staatsorganisatie trouwens op federale leest werd geschoeid. Dat deze instellingen, jaloers op de nieuw verworven machtspositie, sommige nieuw verworven bevoegdheden verder zouden decentraliseren naar de gemeenten was totnogtoe zeker niet denkbaar. Toch moet worden toegegeven dat zich nieuwe perspectieven aandienen op het gebied van de ruimtelijke en van de milieuplanning en op het gebied van het kansarmoedebeleid in zover de Vlaamse overheid er zich inderdaad zou toe beperken om de grote beleidslijnen uit te zetten en om daarbinnen meer ruimte te laten aan het lokale initiatief.
2. Meer in het bijzonder moet hier ook worden teruggekomen op het eerder gemaakte onderscheid tussen de gemeentelijke politiek en de gemeentelijke macht.
 - De lokale politiek ligt in het verlengde van de lokaal gevoerde politieke strijd; de ter plaatse bestaande verschillen in inzichten en belangentegenstellingen vormen de inzet van politiek debat en worden beslecht door de democratisch gelegitimeerde gemeenteraad.
 - De gemeentelijke macht is van een andere aard. Zij bestaat reëel en men hoeft daarvoor niet noodzakelijkerwijze te verwijzen naar het bank- en het verzekeringswezen waar als het erop aankomt de financiële belangen toch de bovenhand halen op de specifieke gemeentelijke belangen. Zij is evenzeer en wellicht meer nog van belang in het kader van de toenemende bestuursvervlochtening en de zich op tal van domeinen van het gemeentebeleid ontwikkelende beleidsnetwerken, waar namens de gemeenten invloedrijke burge-

meesters - niet zelden burgemeesters-parlementairen of schepenen- de gemeentelijke belangen vertegenwoordigen en betrokken zijn in bovenlokale of streekonderhandelingshuishoudens. De ervaring leert dat dit leidt tot heel wat frustraties in de gemeenteraden zelf. We wijzen daarbij naar de talrijke zowel door de Europese, de federale als de Vlaamse overheden ontwikkelde vormen van steunprogramma's, streekplatformen, gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, streekcommissies van advies, regionale landschappen, vijfhoeksoverleg, interpolitiezones, rivierbekkencomités, vervoerregio's, e.d.m. Ook de door de lokale overheden zelf ontwikkelde vormen van intercommunale samenwerking gaan niet vrij uit op het gebied van de democratische controle door de betrokken gemeenteraden.

Zelden of nooit vormt deze gemeentelijke macht ook het voorwerp van de lokale politiek zoals we die eerder omschreven. Zelden wordt daarover m.a.w. gedebatteerd in de betrokken gemeenteraden. Een van de grote uitdagingen voor de beleidsnetwerken en voor het partnerschap met andere actoren bestaat er ongetwijfeld in meer van deze gemeentelijke macht in de vervlochten beleidsvoering opnieuw op het forum te brengen van de lokale politiek. Een decante bestuurlijke organisatie vereist dat de kernbevoegdheden berusten bij die organen, die in de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie, daarvoor een mandaat hebben verkregen van de burgers. Naast die hoofdstructuur en met betrokkenheid van vele andere publieke en private actoren kan heel wat voorbereidend en uitvoerend werk worden verzelfstandigd doch dit met eerbiediging van de functies en de waarden, die een goed onderbouwde lokale politiek zelf dient waar te maken. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat het Belgische concept van het lokaal bestuur niet als monistisch kan worden gekenmerkt. In een monistisch systeem is de verkozen raad het hoogste orgaan en zijn de andere organen daaraan ondergeschikt of alleszins verantwoording verschuldigd. Ons systeem is eerder dualistisch doordat het bevoegdheden verdeelt over de raad, het college en de burgemeester en elk zijn eigen actiesfeer met grote zelfstandigheid kan uitbouwen. Het onderscheid dat daarbij wordt gehuldigd tussen aangelegenheden van gemeentelijk belang enerzijds en medebewindsopdrachten anderzijds is daarbij van belang. Het is een enorme stap voorwaarts dat de raad nu ook vragen kan stellen aan de burgemeester over politie-aangelegenheden doch veel wordt nog steeds - en niet altijd terecht - afgeschermd van de lokale politiek.

Een Vlaams beleid - en ook een gemeentelijk beleid - dat de gemeentelijke macht wel erkent - soms noodgedwongen omdat dit nodig is om effectief in het maatschappelijk bestel in te kunnen grijpen, blijft evenwel het gevaar lopen van lokale vervreemding indien ook de lokale politiek en de lokale politieke controle daarbij niet voldoende aan zijn trekken kan komen. Wij geloven dat een - zeker niet de enige - reden van de zogeheten kloof tussen de overheid en de burger precies gelegen is in het feit dat in ons land een te groot gedeelte van het gevoerde beleid niet verankerd is in de lokale politiek en aldus ook niet kan worden verinnerlijkt in de geest van de burgers. De lokale politiek vervult juist op dit vlak een vitale functie door zich zowel kritisch als ondersteunend te manifesteren.

Summary: The profile of local politics in Belgium

In Belgian political rhetoric municipalities are described as the cornerstone of a well-balanced government organization. However, this is not noticeable in the administrative language: municipalities are described as 'subordinate' administrations or 'administrations under tutelage'. Their share in total government expenditure is alarmingly low, 10.8%.

The importance of local politics is determined by:

- the political will to recognise the municipality as a 'civil society'*
- the interest in the democratic content of government and the necessity of policy differentiation*
- the recognition of local government as a laboratory for policy and as a voice of the place community in the national politics.*

From the perspective of policy-making Belgian municipalities have a mixed profile. First of all, they are 'cultural municipalities': 28.5% of the expenditures are in the educational and cultural sector. Other important expenditures are: roads and utilities (17%) and security (12.8%). Compared to different West-European countries, expenditures for social matters are rather limited (11%).

De rol van de burgemeester ¹

door Johan ACKAERT

Politoloog aan het Limburgs Universitair Centrum

Hoewel de titel het anders laat uitschijnen, formuleert deze bijdrage geen definitieve normatieve uitspraak over de rol van de burgemeester in het plaatselijk politiek systeem. Binnen dit bestek bekijken we de burgemeester door een sociologische bril. Het burgemeesterschap beschouwen we als een *sociale positie* waarmee bepaalde verwachtingspatronen verbonden zijn, die samen een *sociale rol* vormen. ² Een sociale rol kan uiteenvallen in verschillende rolsegmenten waardoor elke afzonderlijke rol eigenlijk een complex of een groep van gedragsverwachtingen is. Derhalve spreken we binnen dit bestek bij voorkeur over de rolverwachtingen tegenover de burgemeester dan over de rol van de burgemeester.

Steunend op de literatuur nemen we eerst de meest gangbare relevante rolverwachtingen door. Daarna pogen we na te gaan hoe de Vlaamse burgemeester zichzelf situeert tegenover deze rolverwachtingen. In de derde plaats worden de rolverwachtingen gekoppeld aan bepaalde achtergrondskennmerken van hetzij de burgemeester, hetzij de betrokken gemeente die hij (mede) bestuurt. Een proeve tot verklaring van de waargenomen rolverwachtingen rondt deze bijdrage af.

I. Theoretische rolverwachtingen

We delen de rolverwachtingen in vier grote categorieën in. Dit gebeurt zowel naar de identiteit van de instanties die de rol definiëren als naar de inhoud van de rol. De eerste categorie betreft rolverwachtingen die volledig of gedeeltelijk gedefinieerd worden door de wetgever. In de tweede plaats komen verwachtingen naar voren die verband houden met het plaatselijk beleid. Ten derde zijn er specifieke verwachtingen inzake de verhouding van de burgemeesters tot de inwoners van zijn gemeente. Tot slot is er de politieke partij als instantie die rolverwachtingen genereert.

A. Wettelijk gedefinieerde rolverwachtingen

Aan bod komen drie rolverwachtingen die volledig of gedeeltelijk hun oorsprong vinden in de wetgeving. De burgemeester komt eerst naar voren als de

¹ De auteur dankt Prof. Dr. R. Maes voor de nuttige kritische bedenkingen en suggesties.

² R. DAHRENDORF, *Homo sociologicus. De categorie van de sociale rol*. Bussum Maas-eik, 1971, pp. 36-37.

gezagshandhaver, daarna als het *politiek hoofd van het gemeentelijk apparaat* en tot slot als *hoofd van de administratie*.

1. De gezagshandhaver

Die rolverwachting heeft betrekking op het optreden als overheidspersoon, die belast is met de handhaving van het gezag, als de rol van gezagshandhaver.³ De verantwoordelijkheden van de burgemeester zoals onder meer opgenomen in de Nieuwe Gemeentewet en de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt⁴ houden in de eerste plaats verband met handhaven van de openbare orde en de naleving van wetten, reglementen, decreten en verordeningen. Verder is ook de korpschef van de gemeentepolitie aan hem verantwoording verschuldigd inzake de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken van het politiekorps.

2. Het politiek hoofd van het gemeentelijk apparaat

Hier treedt de burgemeester vooral naar voren als *gemeentelijk bestuurder*. Het voorzitterschap van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen benadrukt die hoedanigheid. Dit betekent niet alleen dat van hem wordt verwacht dat hij de raad en het college formeel leidt, maar ook dat hij desgevallend bij gebeurlijke tegenstellingen zeker binnen zijn meerderheid een consensus zal nastreven door bemiddelend op te treden. Verder is er de verwachting om de werkzaamheden van de schepenen te coördineren, hen te stimuleren enz... De burgemeester treedt dan naar voren als de teamleider van het lokaal bestuur.⁵ Tot bekleedt de burgemeester een belangrijke plaats in de verhoudingen met de aanverwante besturen in. Dit geldt voor de relaties met het OCMW en de *Kerkfabriek*.

3. Het hoofd van de administratie

De armslag van de burgemeester tegenover de administratie is op het eerste gezicht in principe vrij beperkt.⁶ Het leiden en coördineren van de gemeentelijke diensten is door artikel 26bis van de Nieuwe Gemeentewet toevertrouwd aan de gemeentesecretaris (weliswaar naar de onderrichtingen van de raad, het college of de burgemeester al naargelang hun respectieve bevoegdheden). De betrokken bepalingen van de Gemeentewet bieden nog geen sluitend antwoord op de vraag naar de plaatsbepaling van de burgemeester tegenover de gemeentelijke administratie. Zo kan worden verwezen naar de invloed van de burgemeester (die voortvloeit uit zijn voorzitterschap van de gemeenteraad en college) op de organisatiestructuur, benoemingen enz... Volgens het Weberiaans model wordt de bureaucratie gekenmerkt door een strenge scheiding tussen de politieke en administratieve component. Laatstgenoemde voert uit wat de eerstgenoemde be-

3 S. FABER, *Burgemeester en democratie*. Alphen a/d Rijn, 1974, p. 32.

4 *Belgisch Staatsblad* van 22 december 1992.

5 W. DERKSEN, De burgemeester. W. DERKSEN & A.F.A. KORSTEN, *Lokaal bestuur in Nederland*. Alphen a/d Rijn, 1989, p. 153-155.

6 Hierbij kan verwezen worden naar bevoegdheden inzake de briefwisseling, het ondertekenen van bepaalde stukken, de bediening van ambtenaar van burgerlijke stand enz...

slist.⁷ Er zijn aanwijzingen dat in de gemeentelijke administratie dit beeld slechts uitzonderlijk overeenstemt met de werkelijkheid.⁸

B. De burgemeester en het beleid

Binnen de gemeentelijke instellingen beschikt de burgemeester uiteraard niet over een monopoliepositie inzake het concipiëren en uitvoeren van het beleid. Het ligt voor de hand dat ook de schepenen en althans op het vlak van de beleidsconceptie ook de gemeenteraadsleden hun bijdrage leveren. Wel kan worden aangenomen dat door het voorzitterschap van de gemeenteraad en het college de burgemeester een zwaarder gewicht in de schaal legt dan de schepenen en de raadsleden. We staan eerst stil bij de algemene rolverwachting waarbij de burgemeester naar voren komt als *beleidsmaker*. Een bijzondere variant hiervan is de burgemeester als *lobbyist*.

1. De beleidsmaker

In de Nieuwe Gemeentewet vindt de rolverwachting 'beleidsmaker' vrijwel geen juridische basis. Die rol vindt haar oorsprong in de uitbreiding van het takenpakket van de overheid doorheen de 20ste eeuw. Het aantal initiatieven van gemeentebesturen op sociaal-economisch en cultureel vlak groeide.⁹ Tot die rol behoren activiteiten als het formuleren van problemen, keuzen maken tussen alternatieven, uitvoeren en evalueren. Naast het tegemoetkomen aan de verwachtingen van specifieke bevolkingscategorieën kunnen die activiteiten ook verband houden met de uitbouw van de uitrusting van de gemeente.¹⁰ De burgemeester treedt hier naar voren als de gemeentelijke bestuurder die voortdurend in de weer is om zijn gemeente zo leefbaar mogelijk te maken en het uitrustingsniveau te optimaliseren.¹¹

2. De lobbyist

Deze rol is nauw verwant met de vorige en wordt vooral in de Italiaanse en Franse literatuur aangetroffen. Ze komt erop neer dat burgemeesters ernaar zullen streven om zoveel mogelijk collectieve bestedingen en particuliere investe-

7 M. WEBER, *Le savant et la politique*. Paris, 1963, pp. 10-18.

8 Onderzoek in Frankrijk toonde aan dat in bepaalde gevallen de gemeentelijke administratie wordt beschouwd als een leengoed dat functioneel is in de uitbouw van cliëntelistische relaties met de inwoners. In andere gevallen weegt de administratie omwille van haar deskundigheid en permanentie zwaar door in de besluitvorming. Een derde variant in de relatie burgemeester-administratie is het model waarin de burgemeester impulsen geeft tot bestuurlijke vernieuwing. Zie o.a. A. FROMENT-MEURICE, Comment faire de sa mairie un fief. *Pouvoirs. Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, 1982, 24, pp. 45-56; V. HOFFMANN-MARTINOT, Les services comme enjeu. in: A. MABILEAU & C. SORBETS, *Gouverner les villes moyennes*. Paris, 1989, p. 54-56.

9 A. KLEIJN, De burgemeester als manager. *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*. 1964, 4, pp. 209-210; A.P. VAN DIGGELE, De burgemeester. W.B.S.-studie. *Socialisme en Democratie*, 1969, p. 561 v.; A. MABILEAU, Une logique politique d'action communale: pouvoir du maire et politiques municipales. A. MABILEAU & C. SORBETS, *Ibidem*, p. 32.

10 J. BEQUAERT-LECLERCQ, *Paradoxes du pouvoir local*. Paris, 1976, pp. 179-181.

11 S. FABER, *Ibidem*, 1974, pp. 35-36.

ringen naar hun gemeenten te halen.¹² Dit impliceert gedragingen als het vertegenwoordigen van zijn gemeente bij overleg met hogere overheden inzake het verwerven van subsidies, onderhandelen met de particuliere sector, samenwerking met andere gemeenten organiseren enz...¹³

C. Rolverwachtingen m.b.t. de verhouding tot de inwoners

Drie verwachtingspatronen worden voorgesteld. Het eerste (als traditioneel aan gevoelde) patroon omschrijft de burgemeester als *vertrouwensman* van de bevolking. Een tweede, meer moderne variant, definieert hem in de context van participatieve democratie als de promotor van inspraak. Tot slot wordt recent ook meer aandacht geschonken aan zijn vaardigheden tot verzoenen van verschillende bevolkingsgroepen.

1. De *vertrouwensman* van de bevolking

De burgemeester wordt door de burgers vrij gemakkelijk met het bestuur vereenzelvigd. Hij vertegenwoordigt de gemeente als geheel en beschikt over een - zij het diffuus - vrij hoog persoonlijk gezag.¹⁴ Hij zal door de burgers dan ook over de meest uiteenlopende aangelegenheden worden aangesproken. Door zijn functie is hij zeer goed geïnformeerd over alles wat er in de gemeente omgaat.¹⁵ In de literatuur wordt over de rol van de burgervader gesproken.¹⁶ Burgervader zijn betekent traditioneel dat de belangstelling van de burgemeester niet enkel uitgaat naar wat de gemeenschap in haar geheel ten goede kan komen, maar ook het individueel geluk der leden wordt erin betrokken.¹⁷ Dit komt o.a. tot uiting in het politiek dienstbetoon. Naast het organiseren van het spreekuur rusten op de burgemeester representatieve verplichtingen.¹⁸ Het is denkbaar dat kiezers dit gedrag als belangrijker ervaren dan het oplossen van algemene beleidsvraagstukken.¹⁹

2. De promotor van inspraak

Op het einde van de jaren zestig trad een nieuw waardenpatroon naar voren waarin "kwalitatieve" thema's meer benadrukt werden.²⁰ Daarnaast rees de vraag

12 Zie b.v. over Italië en Frankrijk, S. TARROW, *Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven & London, 1977, pp. 111-141.

13 H.M. VAN DER VEEN, *Burgemeesters van gemeenten in soorten naar buiten. Bestuurswetenschappen*, 1976, 4, p. 267.

14 S. TARROW, *Ibidem*, p. 122.

15 R. MAES, De burgemeester en de schepenen en het bestuur van de gemeente. VERENIGING VAN BELGISCHE STEDEN EN GEMEENTEN, *Vorm geven aan gemeentebeleid*. Brussel, 1988, pp. 63-64.

16 S. FABER, *Wat verwacht de burger van zijn burgemeester?* Alphen a/d Rijn, 1967, p. 9.

17 C.A. PRINSEN, *De burgemeester*. Roosendaal, 1946, p. 165.

18 C.A. PRINSEN, *Ibidem*, p. 166.; P. GARRAUD, *Intégration et différenciation dans le personnel politique Français: l'exemple des maires urbains (1945-1984)*. Bordeaux, 1987, pp. 153-156; S. FABER, *Burgemeester en democratie*. Alphen a/d Rijn, 1974, p. 54-57.

19 J. GYFORD, *Local politics in Britain*. London, 1976, p. 114.

20 R. INGLEHART, *The silent revolution. Changing values and political styles among Western publics*. Princeton, N.J., 1977, 482 p.

naar een nieuw participatiekader omdat de moderne samenleving door haar leden vaak als te technisch en gedomineerd door bureaucratische instellingen werd gepercipieerd.²¹ In deze context treedt de burgemeester naar voren als de symbolische leider van de *participatieve democratie*²², op zoek naar een nieuw werkbaar democratisch concept binnen de stad.²³ Dit gedragspatroon komt tegemoet aan een toenemende vraag van de inwoners om geïnformeerd en betrokken te worden bij het beleid.²⁴

3. De verzoener tussen bevolkingsgroepen

Hoewel de Belgische burgemeester in de eerste plaats een verkozen mandataris is, wordt hij door de Koning benoemd. Hierdoor zou men ervan kunnen uitgaan dat hij zich boven de lokale politieke tegenstellingen zal plaatsen en er naar zal streven symbool te worden van de eenheid van de gemeente.²⁵ In die gezichtshoek wordt van hem verwacht dat hij een 'brug-functie' vervult tussen verschillende bevolkingscategorieën.

Recente literatuur wijst op het verschijnen van nieuwe spanningen binnen plaatselijke gemeenschappen.²⁶ Die nieuwe tegenstellingen in de stad verhogen de druk op de burgemeester om op te treden als diplomaat die bemiddelt in conflicten tussen verschillende bevolkingsgroepen (centrum-periferie, sociale categorieën, etnische oorsprong enz).

D. De partij-militant

Alhoewel de burgemeester door de Koning wordt benoemd kan niet worden ontkend dat hij in België een onmiskenbare politieke rol vervult. Om burgemeester te worden, is het actief lidmaatschap van een politieke partij (of het nu om een nationaal gestructureerde partij gaat of een lokale formatie) dus een vereiste.²⁷ De burgemeester wordt in regel uit de leden van de gemeenteraad benoemd. Dit brengt mee dat hij bij de gemeenteraadsverkiezingen voldoende aanhang moet verwerven om verkozen en herkozen te worden, wat een ruime bekendheid bij het publiek veronderstelt. Daarenboven moet hij binnen zijn politieke partij over

21 D. HILL, *Democratic theory and local government*. London, 1974, p. 151.

22 C. SORBETS, Est-il légitime de parler d'un présidentielisme municipal? *Pouvoirs. Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, 1983, 24, pp. 113-114.

23 J. PRESSMAN, Preconditions of Mayoral Leadership. *American Political Science Review*, 1973, 66, p. 511.

24 P. RICHARD & M. COTTEN, *Les communes Françaises d'aujourd'hui*. Paris, 1983, p. 100.

25 S. FABER, *Wat verwacht de burger van zijn burgemeester?* Alphen a/d Rijn, 1967, p. 10.

26 Die nieuwe spanningen kunnen hun oorsprong vinden in nieuwe sociale tegenstellingen en de opkomst van nieuwe sociale bewegingen. Zie bv. T.N. CLARK, S. LIPSET & M. REMPEL, The declining political significance of social class. *International Sociology*, 8, (1993), 3, p. 303; T.N. CLARK, Race and Class versus the New Political Culture. T.N. CLARK (ed.), *Urban innovation. Creative Strategies for Turbulent Times*. London, 1994, p. 50-61.

27 Zelfs in Nederland, waar de burgemeester door de Koningin wordt benoemd buiten de gemeenteraad, blijkt dat de meeste burgemeesters een politieke achtergrond hebben. Zie bv. P.A. VAN VUGT, Het burgemeesterambt: een politieke functie. *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 1978, 13, pp. 289-290.

voldoende steun beschikken om naar voren geschoven te worden als kandidaat-burgemeester en die positie te behouden. Die context onderwerpt de vrijheid tot handelen van de burgemeester aan zekere limieten; hij moet rekening houden met de plaatselijke partij-instanties (en de ermee verbonden cliëntelistische netwerken) en met het verkiezingsprogramma.²⁸

II. Zelfgepercipieerde rolverwachtingen

Hoe situeren de Vlaamse burgemeesters zichzelf tegenover deze definities? We proberen deze vraag te beantwoorden aan de hand van gegevens die hun oorsprong vinden in een survey-onderzoek bij 172 Vlaamse burgemeesters, geselecteerd op toevallige basis. Het onderzoek bestond enerzijds uit een interview dat gemiddeld 2 uur tijd in beslag nam. Op een einde van het interview kregen de burgemeesters een schriftelijke vragenlijst overhandigd, met het verzoek deze ingevuld terug te sturen. Dit verzoek werd door 87% van de burgemeesters ook effectief in-gewilligd. De interviews werden afgenomen in 1993 en 1994.²⁹ In de loop van het interview werd de burgemeesters de volgende vraag gesteld: "*Wat zijn volgens U Uw belangrijkste taken als burgemeester?*"

Deze vraag leverde in totaal 73 verschillende uitspraken op. Het ligt voor de hand dat het zeer moeilijk is om aan de hand van die ene vraag een uitspraak te doen over de rol van de burgemeester. De burgemeesters verwezen daarenboven gemiddeld naar gemiddeld 3 taken. Bijgevolg stelt zich het probleem van de rangordening van de rollen.

Aan de hand van de theoretische rolverwachtingen was een eerste classificatie van de uitspraken mogelijk. Daarnaast kregen de burgemeesters in de afzonderlijke schriftelijke vragenlijst die negen roldefinities voorgesteld met de vraag ze onderling te rangschikken.³⁰ Tabel I geeft de informatie verkregen uit de beide invalshoeken weer.³¹

Hoewel een zeker parallellisme blijkt, stemt het aantal verwijzingen naar een rolverwachting tijdens het interview niet volledig overeen met de rangordening van de rollen zoals ze door de burgemeesters zelf (zij het achteraf en schriftelijk) werd aangebracht. De "beleidsmaker" wordt het meest vermeld tijdens de gesprekken. Meer dan de helft van de burgemeester herkent zich in dit verwachtingspatroon. In de rangordening krijgt het slechts de derde plaats toegewezen. Daarentegen wordt de opvatting "vertrouwensman van de bevolking" (tweede wat betreft het aantal vermeldingen) als eerste gerangschikt. Nog altijd meer dan 40 procent van de burgemeesters ziet voor zichzelf een taak weggelegd als politiek hoofd van het gemeentelijk apparaat. Die rolverwachting wordt nog sterker be-

28 A. MABILEAU, Une logique politique d'action communale: pouvoir du maire et politiques municipales. A. MABILEAU & C. SORBETS, *Ibidem*, Paris, 1989, p. 32.

29 Eén burgemeester weigerde zijn medewerking. Een tweede burgemeester was principieel bereid om mee te werken, maar een concrete afspraak kon nooit gemaakt worden. Beiden werden vervangen door een burgemeester van dezelfde partij en een vergelijkbaar type van gemeente.

30 Dit betekent dat de waarde "1" naar de rolverwachting gaat die als het meest prioritair wordt ervaren en de waarde "9" naar de minst prioritaire rolverwachting.

31 Ondanks de vertaling van "taken" in "rolverwachtingen" percipieerde de burgemeesters gemiddeld 2.2 rolverwachtingen. Dit brengt mee dat het totaal van de percentages in tabel I (berekend op het aantal respondenten) meer dan 100 is.

TABEL I.

Rolverwachtingen. Zelfdefinitie en rangordening.

ROLVERWACHTING	RANG- ORDENING	% VERWIJ- ZINGEN INTERVIEW
Het optreden als vertrouwensman van de bevolking	2.57	47.7
Het leiden van de gemeenteraad en het college	2.93	43.6
Het formuleren van beleidsdoeleinden, rangschikken en kiezen van middelen en evalueren van beleid	3.84	55.2
Het zorg dragen voor een goede voortgang van zaken in de gemeentelijke administratie	4.95	36.0
Het effectief functioneren als hoofd van de politie	5.05	10.5
Het op pad gaan voor de gemeente en het realiseren van bepaalde voorzieningen	5.06	12.8
Het bevorderen van de inspraak van de bevolking	5.58	4.7
Het overbruggen van tegenstellingen binnen de bevolking	6.27	6.4
Het zorgen voor vooruitgang van zijn partij	8.10	0.0
N =	138	172

klemtoond in de rangschikking, waar het de tweede plaats inneemt. Zowel beoordeeld naar aantal vermeldingen als naar de rangordening staat "hoofd van de administratie" op de vierde plaats. De betekenis van de overige rolverwachtingen kan als vrij marginaal worden beschouwd. Tot slot valt het op dat tijdens de interviews geen enkele maal werd verwezen naar het behartigen van de belangen van de partij. Ook in de rangordening staat de "partij-militant" op de laatste plaats.

De zelf geformuleerde roldefinitie en -rangordening weerspiegelen uiteraard enkel de subjectieve beleving van de rolverwachtingen. Om een beter zicht te krijgen op het feitelijk gedrag zijn meer objectieve gegevens onmisbaar. Binnen dit bestek nemen we de tijdsbesteding van de burgemeesters als indicator. De burgemeesters kregen 36 items verbonden aan de uitoefening van hun ambt voorgeschoteld met de vraag aan te geven hoeveel tijd ze er wekelijks aan besteden. Omwille van de eenvoud brengen we ze tot 15 categorieën terug. Tabel II geeft een kijk op de concrete tijdsbesteding.

Een burgemeester heeft een gemiddelde werkweek van 58 uur.³² Daarvan besteedt hij gemiddeld meer dan veertig uur per week aan zijn bestuurlijke en politieke activiteiten. De tijd die verband houdt met zijn rol als vertrouwensman van de bevolking (deelname aan het gemeenschapsleven en de spreekuren en individuele dienstverlening) neemt meer dan een vierde van de totale tijd in beslag.

³² Dit is vrij hoog. De gemiddelde werkweek van een parlementslid wordt op 63 uur geraamd, zie L. DE WINTER, *Parlementsleden*. in: M. DEWEERDT, C. DE RIDDER & R. DILLEMANS, *Wegwijs Politiek*. Leuven, 1994, p. 383.

TABEL II
Tijdsbesteding van de burgemeesters.

	Uren per week	% totale tijd
Contact gemeentelijke administratie	7.1	16.6
Vorbereiding en zitting raden & college	6.6	16.5
Deelname gemeenschapsleven	6.4	14.9
Spreekuren en dienstverlening	6.2	13.7
Studie en vorming	3.4	7.3
Partijwerk	3.2	6.8
Contact intercommunales & andere gemeenten	2.6	6.2
Contact privé sector, studie bureaus & werkbezoek	2.3	5.1
Contact met hogere overheden	1.9	4.2
Andere politieke mandaten	1.4	2.6
Contact politiecommissaris	1.3	3.3
Georganiseerde contacten met burgers	0.8	1.9
Contact met andere lokale partijen	0.2	0.5
Andere	0.1	0.2
Totale tijd burgemeesterschap	43.7	100.0
Niet-politieke beroepsmatige bezigheden	14.5	19.9
Totale (werk) tijd	58.3	100.0

N = 142

Daarenboven kon een negatief verband worden waargenomen tussen de tijd geïnvesteerd in deze rol en de plaats in de rolrangorde.³³ Met andere woorden, wie die rolverwachting in de zelfdefiniëring sterk beklemtoont, zal verhoudingsgewijze ook meer tijd investeren in die activiteiten. Daarna volgen de contacten met gemeentelijke administratie en diensten en de voorbereiding en zitting van raad en college. Beide activiteiten nemen elke ongeveer 16.5% van de totale tijd in die besteed wordt aan het ambt. In wezen sluit deze tijdsindeling vrij goed aan bij de hoger vermelde subjectieve roldefinities. De rol van "beleidsmaker" is uiteraard moeilijk te operationaliseren in tijdseenheden. Deze dimensie komt immers in verschillende gedragsvormen tot uiting. Mits de nodige omzichtigheid kunnen de contacten met intercommunales, andere gemeenten, particuliere sector en hogere overheden, samen met de tijd besteed aan individueel dossierwerk en vorming eventueel als indicator worden genomen. De som van die activiteiten bedraagt bijna 23% van de totale tijdsbesteding. Hoewel de burgemeester zich weinig sterk identificeert met de belangenbehartiger van zijn partij, kan die rolver-

³³ De correlatiecoëfficiënt tussen beiden bedraagt -0.173 met $p = .05$. Uit een verdere opsplitsing blijkt dat er geen verband is tussen de plaats van de rol "vertouwensman" in de rolrangorde en de tijd geïnvesteerd in individuele dienstverlening en spreekuren, wel tussen deelname aan het gemeenschapsleven en de plaats in de rangordening (-0.1939 met $p = .028$).

wachting niet volledig verwaarloosd worden want bijna 7% van de (politieke) tijdsbesteding staat in het teken van partijwerk. Hij investeert dus meer aandacht in partij-activiteiten dan in bij voorbeeld contacten met de politiecommissaris.

III. Achtergrondkenmerken

Een doorsnee burgemeester definieert zichzelf eerst als de vertrouwensman van de bevolking. Dit weerspiegelt zich ook in zijn tijdsbesteding. Wat ligt hier aan de oorsprong? Hoe komt het dat die rol, die niet omschreven is in de wetgeving, toch zo sterk doorleeft in de zelfperceptie? Om op die vraag te antwoorden worden eerst een aantal zelfdefinities met achtergrondkenmerken van de burgemeesters in verband gebracht. Het betreft de ambtsanciënniteit (aantal jaren burgemeester)³⁴, opleidingsniveau³⁵, de leeftijdsgroep, de uitgeoefende beroepsactiviteit³⁶ en het partijlidmaatschap. Dit gebeurt in tabel III.³⁷ Aangezien vrouwen slechts 2.9% uitmaken van de onderzochte steekproef (3.9% in België in de periode 1989-1994) is de variabele geslacht niet in de analyse betrokken.

In de eerste plaats valt het verband tussen ambtsanciënniteit en de identificatie met de vertrouwensman op. Vooral de burgemeesters die later dan 1989 de eed aflegden identificeren zich sterk met die rolverwachting. De meer ervaren

34 Die jaren werden herleid tot vier categorieën: 1ste termijn, 2de termijn en 3 of meer termijnen. M.b.t. de burgemeesters die aan hun eerste ambtstermijn toe waren, werd een bijkomend onderscheid gemaakt tussen enerzijds zij die eind 1988 of in de loop van 1989 werden benoemd en zij die na 31 december 1989 de eed aflegden.

35 Aangezien de distributie van het opleidingsniveau niet parallel loopt met deze van de bevolking (48% van de burgemeesters beschikt b.v. over een diploma Universitair Onderwijs of HOBU, slechts 1 burgemeester beschikte over geen enkel diploma) gebruikten we niet de meest gangbare indelingen maar werden, rekening houdende met de marginale distributie, nieuwe categorieën geconstrueerd. Daarin staat 'laag' voor geen diploma, lager onderwijs, lager secundair beroepsonderwijs, lager technisch secundair onderwijs en hoger beroepsonderwijs. De categorie 'midden' bevat hoger technisch secundair onderwijs, hoger secundair onderwijs en HOBU-onderwijs van het korte type. Tot de categorie 'hoog' behoren HOBU-onderwijs van het lange type en universitair onderwijs.

36 Een indeling maken naar beroeps categorieën is altijd een voor kritiek vatbare onderneming. Bij het categoriseren van het beroep werd in eerste instantie vertrokken van M. ELCHARDUS, Een internationale beroepsstratificatie (IBK) en een gestandaardiseerde internationale beroepsprestigeschaal (IBS). *CBGS-Rapport*, 1977, 30, 87 p. In het licht van de marginale spreiding van de geregistreerde beroepen van burgemeesters en de te verwachten consequenties van bepaalde beroepen naar de invulling van het burgemeesterschap wijzigden we een aantal grote categorieën. Zo werd het onderwijzend personeel afgesplitst van de groep professionele en para-professionele beroepen en als aparte categorie opgenomen. De parlementsliden (normaal ressorterend onder het bestuurspersoneel en hoge ambtenaren) werden in een eigen categorie opgenomen. Hetzelfde gebeurde met de ambtenaren. Mensen met een directiefunctie in de particuliere sector werden samen met managers en zaakvoerders geklasseerd in de groep kaderpersoneel. Verder creëerden we een groep zelfstandigen, waartoe o.a. ook aannemers behoren en een aantal beroepen uit de landbouw. De groep bedienden is uitermate klein en bevat drie burgemeesters die tewerkgesteld zijn in syndicale of mutualistische organisaties.

37 Dit werd gemeten aan de hand van een toetsing van de gemiddelde rangplaats naar het betrokken achtergrondkenmerk. Enkel de significante verschillen ($p < 0.05$) worden in dit schema weergegeven. Een toetsing met het inwonertal leverde geen significant verschil op.

TABEL III

Rangschikking van rolverwachtingen en achtergrondkenmerken
van de burgemeesters.

Ambtstermijn	Vertrou- wensman	Beroep	Partij- militant
1ste onvol. termijn	1.9 (n=23)	Niet-actief	8.2 (n=28)
1ste vol. termijn	2.6 (n=36)	Prof. en para-prof. beroepen	8.4 (n=23)
2de termijn	2.3 (n=36)	Onderwijzend personeel	7.9 (n=12)
3de termijn of meer	3.2 (n=39)	Parlementsleden	6.8 (n=14)
Gemiddeld	2.57	Ambtenaren	8.7 (n=15)
p=	0.0495	Kaderpersoneel	8.9 (n=8)
		Bedienden	9.0 (n=5)
		Zelfstandigen	7.1 (n=10)
		Gemiddeld	8.1
		P=	0.0039
Onderwijsniveau	Vertrouwensman	Beleidsmaker	
Laag	1.5 (n=20)	5.3 (n=21)	
Midden	2.4 (n=42)	3.7 (n=36)	
Hoog	3.0 (n=68)	3.5 (n=67)	
Gemiddeld	2.6	3.9	
p=	0.0032	0.0286	
Leeftijd	Leider Raad & College	Promotor Inspraak	
< 40	2.5 (n=8)	7.7 (n=7)	
40 -< 50	3.1 (n=35)	5.3 (n=32)	
50 -< 60	3.5 (n=50)	5.3 (n=47)	
60 +>	2.2 (n=45)	5.7 (n=44)	
Gemiddeld	2.9	5.6	
p=	0.0241	0.0296	
Partij	Hoofd van Politie	Promotor Inspraak	
CVP	5.3 (n=76)	6.0 (n=77)	
SP	4.2 (n=20)	4.5 (n=20)	
VLD	4.6 (n=17)	5.2 (n=17)	
VU	6.6 (n=7)	5.0 (n=7)	
LOKAAL	4.8 (n=10)	6.0 (n=9)	
Gemiddeld	5.1	5.6	
p=	0.0341	0.0296	

burgemeesters nemen daarentegen meer afstand van dit verwachtingspatroon. Verder is de relatie tussen dezelfde rolverwachting en het opleidingsniveau zeer duidelijk; hoe hoger geschoold, hoe minder men zich herkent in de 'vertrouwenman'. Hoger geschoolden vereenzelvigen zich daarentegen meer met de beleidsmakersrol. Het verband tussen leeftijd en de 'leider van raad en college' is minder duidelijk. Jonge en oudere burgemeesters voelen zich meer in die hoedanigheid thuis, de middenleeftijdsgroepen minder. Tabel III suggereert verder dat jonge burgemeesters zichzelf minder herkennen als promotoren van inspraak. Met die cijfers moet evenwel voorzichtig worden omgesprongen, het aantal burgemeesters jonger dan 40 jaar is uitermate beperkt.³⁸ Hetzelfde geldt overigens voor het verband tussen het uitgeoefende beroep en de identificatie met de "partij-militant". Bij nader toezien blijken vooral burgemeesters die hun ambt cumuleren met een parlamentsmandaat zich verhoudingsgewijs sterker te identificeren met die rolverwachting. Tot slot kon een verband worden gelegd tussen het partijlidmaatschap enerzijds en de rolverwachtingen "hoofd van de politie" en "promotor van inspraak" anderzijds. SP-burgemeesters schijnen die hoedanigheden meer te accentueren dan de overigen, maar ook bij hen is dit niet de meest prioritaire rol.

In welke mate varieert de tijdsbesteding van de burgemeesters met de betrokken achtergrondkenmerken? De totale werkweek (inclusief het burgemeesterschap, andere politieke mandaten en niet-politieke professionele activiteiten) krimpt naarmate zowel de ambtsanciënniteit als de leeftijd oplopen. De werkweek van de nieuwkomers loopt op tot 65 uur per week tegenover 54 uur voor de burgemeesters die aan hun derde termijn (of meer) toe zijn. Burgemeesters jonger dan 50 jaar zijn bijna 70 uur per week in de weer, tegenover 52 uur voor de zestigplussers. Ambtenaren, onderwijzend personeel en kaderpersoneel kennen de langste werkweek (gemiddeld tussen de 65 en 68 uur), de niet-actieven de "kortste" (44 uur).

Er kon geen verband worden gelegd tussen deze variabelen en de tijd specifiek besteed aan de "politieke" werkweek (burgemeesterschap en eventuele andere politieke mandaten). Anders gesteld, beroepsmatig actieve burgemeesters investeren niet minder tijd in hun ambt dan de niet-actieven. Wel is het zo dat de "politieke" werkweek van parlamentsleden, zoals te verwachten, meer tijd in beslag neemt dan het geval is bij hun niet-cumulerende collega's. De "politieke" werkweek van parlementleden omvat ca. 56 uur, tegenover gemiddeld 42 uren voor de niet-cumulerende burgemeesters. Voorts neemt het burgemeesterschap in grote steden en gemeenten meer tijd in beslag dan in kleine gemeenten. Zo is een burgemeester in een gemeente met meer dan 30.000 inwoners gemiddeld 57 uur per week met zijn mandaat bezig, tegenover 40 uur in gemeenten met minder dan 7.500 gemeenten.

Hoe verloopt de relatie tussen de tijd besteed aan bepaalde facetten van het burgemeesterschap en de betrokken achtergrondvariabelen? Uit een bivariate analyse bleken een viertal variabelen (onderwijsniveau, leeftijd, beroepscategorie en het inwonertal van de betrokken gemeente) samen te hangen met bepaalde onderdelen van de tijdsbesteding. Het betreft spreekuren en individuele dienstver-

³⁸ In de steekproef was slechts 6.4% van de burgemeesters jonger dan 40 jaar. Daarentegen is 36.6% ouder dan 60. De gemiddelde leeftijd bedraagt 56 jaar.

TABEL IV

Enkele aspecten van de tijdsbesteding naar achtergrondvariabelen.³⁹

Onderwijs-niveau	Spreekuren & individuele dienstverlening	Contacten Administratie	
Laag	8.7	9.7	(n=21)
Midden	6.7	7.4	(n=46)
Hoog	5.2	6.4	(n=74)
Gemiddeld	6.3	7.2	
p=	0.0116	0.046	
Leeftijd	Contacten Administratie	Partijwerk	
< 40	3.5	7.1	(n=9)
40 -< 50	6.3	4.2	(n=34)
50 -< 60	6.7	2.8	(n=51)
60 +>	8.9	2.2	(n=49)
Gemiddeld	7.2	3.2	
p=	0.0161	0.0051	
Beroepssector	Partijwerk	Studiewerk	
Niet-actief	2.6	3.0	(n=35)
Professionele en paraprof.	2.9	3.0	(n=32)
Onderwijzend personeel	2.9	6.6	(n=12)
Parlementsleden	7.9	4.1	(n=16)
Ambtenaren	2.4	2.6	(n=20)
Kaderpersoneel	1.9	3.7	(n=10)
Bedienden	3.2	5.6	(n=5)
Zelfstandigen	1.9	2.0	(n=13)
Gemiddeld	3.2	3.4	
p=	0.0014	0.0026	
Inwonertal	Raad & College	Studiewerk	
=<7500	5.5	2.2	(n=32)
7500 =< 15000	5.5	2.9	(n=59)
15000 =< 22500	7.1	4.2	(n=23)
22500 =< 30000	8.4	3.9	(n=13)
> 30000	10.3	6.1	(n=16)
Gemiddeld	6.6	3.4	
p=	0.0	0.0003	

lening, contacten met de administratie, partijwerk, studiewerk en het voorbereiden en bijwonen van de gemeenteraad en het schepencollege. Er kon geen en-

³⁹ Uitgedrukt in absoluut aantal uren.

kel verband worden gelegd met het partijlidmaatschap. Tabel IV geeft deze verbanden weer.

Hoe hoger het onderwijsniveau, hoe minder tijd wordt besteed aan gesprekken en individuele dienstverlening enerzijds en omgang met de administratie anderzijds (het is nog niet duidelijk in welke mate beide relaties onderling samenhangen. Mogelijk is de extra tijd die wordt uitgetrokken voor de omgang met de gemeentelijke administratie een gevolg van vragen en klachten van individuele inwoners die tot uiting komen tijdens de gesprekken en het dienstbetoon.) Inzake de contacten met de administratie valt het verder op dat jonge burgemeesters zich daar minder op toeleegen, oudere des te meer. Oudere burgemeesters stoppen daarentegen minder tijd in partijwerk dan hun jongere collega's. Onderwijzende burgemeesters en burgemeesters-parlementsleden investeren meer in individueel studiewerk.⁴⁰ Burgemeesters van grote steden en gemeenten doen dit verhoudingsgewijze ook meer dan hun collega's van kleinere gemeenten. De vaststelling dat het voorbereiden en leiden van gemeenteraad en college bij de burgemeesters van de grotere gemeenten meer tijd in beslag neemt, is niet echt verrassend. Hoger signaleerden we dat de "politieke" werkweek van de parlementsleden veel meer tijd in beslag neemt dan deze van de overige burgemeesters. Dit kan vooral worden verklaard door de meer-tijd gewijd aan activiteiten binnen het kader van de partij-organisatie (8 uur tegenover 2.7 uur) en de specifieke tijd vereist door het gecumuleerd mandaat (8 uur tegenover 0.6 uur⁴¹). De specifiek "gemeentelijke" activiteiten schijnen hieronder niet te lijden.

Hoger wezen we op het verband tussen ambtsanciënniteit en de identificatie met de "vertrouwensman". Hoe langer men de functie waarneemt, hoe minder men zich in dit patroon herkent. Dit verband krijgt evenwel geen afspiegeling in de tijdsbesteding want burgemeesters met een langere staat van dienst organiseren niet significant minder gesprekken of zijn niet minder aanwezig op allereerste activiteiten die kunnen gekaderd worden binnen het plaatselijke gemeenschapsleven.

IV. Verklaringen

Het gedrag van burgemeesters kan in de eerste plaats worden verklaard door bepaalde *kenmerken* van de gemeente. Binnen deze context stonden we stil bij het inwonertal. Hoe groter de omvang van de gemeente, hoe zwaarder de bestuurlijke agenda wordt. In de onderzochte periode vergaderde de gemeenteraad in gemeenten met minder dan 7500 inwoners gemiddeld 8 keer per jaar, in de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners 11 keer.⁴² Een gemeenteraadzitting duurde in een kleine gemeente gemiddeld 2.3 uur tegenover 3.4 uur in een grote gemeente. Slechts 20% van de kleine gemeenten telt 1 of meer gemeenteraadcommissies, tegenover 88% van de grote gemeenten. Een collegezitting in een kleine gemeente duurt gemiddeld 3.1 uur tegenover bijna 5 uur in een

40 Dit lijkt ook het geval te zijn met bedienden, maar het betrokken aantal gevallen is te beperkt om daarover een definitieve uitspraak te formuleren.

41 16 ondervraagde burgemeesters waren tevens provincieraadslid. Dit verklaart waarom de gemiddelde tijd besteed in het gecumuleerd mandaat van de burgemeesters niet-parlementleden groter is dan 0.

42 Sedert het afnemen van de interviews is artikel 85 van de Nieuwe Gemeentewet aangevuld met de bepaling dat de gemeenteraad ten minste tienmaal per jaar vergadert.

grote gemeente. Het verwondert dan ook niet echt dat de vereiste tijd voor het voorbereiden van de zittingen van gemeenteraad en college in grote gemeenten bijna het dubbele is van de betrokken tijd in de kleinere gemeenten. Daarnaast suggereert het datamateriaal dat burgemeesters van grote gemeenten sneller de neiging vertonen om abstracter om te gaan met beleidsproblemen. De tijd uitgetrokken voor individueel studie-en dossierwerk loopt in de grotere gemeenten op tot een veelvoud van het gemiddelde in kleinere gemeenten.

In de tweede plaats viel het effect van het *onderwijsniveau* op. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe minder men zichzelf definieert als de vertrouwensman van de bevolking en hoe meer men zich richt op de beleidsmaker als model. M.b.t. het tijdsgebruik stelden we vast dat hoger geschoolden minder tijd investeren in individuele spreekuren. Beroepsgroepen die hetzij door hun specifieke opleiding, hetzij door de aard van hun professionele activiteiten meer vertrouwd zijn met studiewerk, weerspiegelen dit ook in hun tijdsbesteding. Anders gesteld, een aantal rolgedragingen en -opvattingen sluiten vrij goed aan bij vaardigheden en attitudes die eigen zijn aan het onderwijsniveau van de betrokkenen en hun beroepsactiviteit. Dit sluit aan bij bevindingen in onderzoek naar het gedrag van parlementsleden waarin besloten werd dat politieke houdingen en vaardigheden afhangen van de onderwijs- en beroepsachtergrond van de betrokken politici.⁴³ Onderwijs vormt mede die vaardigheden en houdingen die belangrijk zijn om een succesvolle carrière uit te bouwen. Daarnaast neemt de oriëntatie op algemene beleidsproblemen toe (en vermindert de oriëntatie naar individuele en particuliere problemen) naarmate men hoger geschoold is. Dit verklaart de afname van het aantal contacturen met individuele inwoners in de mate het onderwijsniveau stijgt.⁴⁴ De hogere moeilijkheidsgraad van het (veeleer abstract georiënteerd) beleidswerk werkt bij lager geschoolde burgemeesters een beklemtoning van het dienstbetoon in de hand.⁴⁵ Deze activiteit vergt minder intellectuele vaardigheden en leidt sneller tot "zichtbaar succes". Uit het onderzoek blijkt overigens dat lager geschoolden meer tevreden zijn over het dienstbetoon dan hoger geschoolden.⁴⁶

43 J. BLONDEL, *Comparative legislatures*. Englewood Cliffs, 1973, p. 132; L. DE WINTER, *The Belgian Legislature*. Firenze, 1992, pp. 282-283.

44 Hoewel hoger geschoolden minder contacturen hebben met individuele burgers, verwerken ze op jaarbasis niet significant minder dossiers (651 voor hooggeschoolden tegenover 509 voor laaggeschoolden). Het is mogelijk dat ook hier hoger geschoolden op een meer rationele basis tewerk gaan. Dit komt tot uiting in het mobiliseren van steun voor deze werkzaamheden. Hoger geschoolden beschikken verhoudingsgewijze meer over administratieve hulp ("kabinetssecretaris", hen toegewezen bedienden enz) dan lager geschoolden (de helft van de hooggeschoolden beschikken over deze faciliteit tegenover slechts een kwart van de laaggeschoolden).

45 Debuyst suggereert een analoge houding bij eerder laag geschoolde parlementsleden. Hun persoonlijke vorming staat hen niet toe de complexiteit van algemene economische en financiële problemen te vatten, waardoor ze zich veeleer gaan toeleggen op de belangenarticulatie van lokale deelbelangen. Zie F. DE BUYST, *La fonction parlementaire en Belgique: mécanismes d'accès et images*. Brussel, 1967, pp. 398-399.

46 Aan de burgemeesters werd de vraag gesteld: "Niet alle facetten van het burgemeesterschap zijn even aangenaam. Kunt U aangeven in welke mate U de volgende facetten aangenaam of onaangenaam vindt?". De antwoordmogelijkheden liepen in een schaal van 1 tot 4 (tussen "zeer aangenaam" enerzijds en "zeer onaangenaam" anderzijds). De laaggeschoolden scoorden gemiddeld 1.2 tegenover 1.6 voor de hooggeschoolden.

Tabel V

Bronnen van socialisatie en steun van burgemeesters.

	BRON VAN SOCIALISATIE	BRON VAN STEUN
Secretaris	32.2	25.3
Voorganger	18.5	4.1
Seminaries	11.6	-
Andere burgemeesters	6.2	2.1
Schepenen	6.2	22.6
Meerderheidsfracties	5.5	17.1
Partij	5.5	6.8
Familie	5.5	6.2
Vrienden	2.1	3.4
Burgers	2.1	4.1
Personeel	1.4	7.5
Ontvanger	0.7	-
Lokale organisaties	0.7	0.7
Voogdijoverheid	0.7	-
Eigen ervaring	1.2	-

Geldige antwoorden = 146, geen antwoord & missing = 26.

Tot slot noteerden we een merkwaardig verband tussen de eigen roldefiniëring en de *ambtsanciënniteit*. Hoe langer men de functie van burgemeester bekleedt, hoe minder sterk men zich oriënteert naar het model van de vertrouwensman. Dit komt zelfs spectaculair tot uiting bij de burgemeesters die voor het eerst werden benoemd na de gemeenteraadsverkiezingen van 1988. Zij die met ingang van januari 1989 het ambt opnamen, verwijderden zich meer van dit verwachtingspatroon dan hun collega's die na 1989 aantraden. Die roldistantie verloopt onafhankelijk van de persoonlijke leeftijd van de burgemeesters; er kon immers geen significant verschil worden opgetekend inzake de rangschikking van de rolverwachting "vertrouwensman" en de persoonlijke leeftijd van de burgemeesters. De vaak gehoorde omschrijving van "oude" burgemeesters als "burgervaders" kon statistisch niet worden aangetoond. In zekere zin sluit dit aan bij onderzoek in Groot-Brittannië naar het rolgedrag van gemeenteraadsleden in Birmingham.⁴⁷ Dit onderzoek verkaarde de verschuiving van de "individual-problem" naar de "general-policy" dimensie door erop te wijzen dat raadsleden een dusdanig specifiek politiek en sociaal leven leiden dat enerzijds hen verwijdert van de brede samenleving en dat anderzijds hun interacties zich veeleer op de gemeenteraad toespitsen. Het Brits onderzoek staat specifiek stil bij het rolgedrag van gemeen-

⁴⁷ K. NEWTON, Role orientations and their sources among elected representatives in English local politics. *Journal of Politics*, 1974, 3, pp. 631-636.

teraadsliden binnen een grootstedelijke context en kan als dusdanig niet zo maar worden toegepast op de doorsnee Vlaamse burgemeester. We kunnen er dus van uitgaan dat de betekenis van de gemeenteraad hier als socialiserende factor minder uitgesproken is. De vraag rijst dan meteen welke binnen de Vlaamse context wel de meest relevante socialisatoren zijn. In de schriftelijke enquête werden daartoe twee vragen gesteld. De eerste had betrekking op de persoon of groep(en) die de burgemeesters het meest hielpen bij het aanleren van hun rol. Daarnaast vroegen we van wie de burgemeesters de meeste steun kregen. De antwoorden worden weergegeven in tabel V.

De secretaris wordt niet alleen aangewezen als de persoon die de burgemeester het meest trainde bij het vervullen van zijn rol, maar ook als de persoon die de burgemeester de meeste steun levert. De invloed van de raadsleden behorende tot de meerderheid is veel minder uitgesproken op het vlak van socialisatie. Hun betekenis op het niveau van "steun" is net als deze van de schepenen daarentegen zeker niet te verwaarlozen. De invloed van de burgers is echter bescheiden. Niettemin is hun invloed op de selectie van het plaatselijk politiek personeel zeer hoog. Dit is merkbaar op twee niveaus. Vooreerst is het gewicht van de voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen veel hoger dan bij de overige types van verkiezingen. Gemeenteraadsliden worden veel meer op basis van hun aantal voorkeurstemmen verkozen dan andere mandatarissen.⁴⁸ Daarnaast is het aantal behaalde voorkeurstemmen ook het belangrijkste criterium binnen de plaatselijke partij-instanties bij het aanwijzen van de uitvoerende mandatarissen (burgemeester, schepenen, OCMW-voorzitter).⁴⁹ In tabel VI worden de verwachtingen van enerzijds de inwoners en anderzijds de gemeentesecretaris tegenover de burgemeester (zoals het door laatstgenoemde wordt waargenomen) met elkaar vergeleken.⁵⁰

De verwachtingen van de inwoners (zoals ze door de burgemeesters worden gepercipieerd) hebben in de eerste plaats te maken met de beschikbaarheid om concrete en individuele problemen op te lossen. Dit genre verwachtingen haalt de bovenhand op "goed bestuur" en "goed beleid". Inwoners verwachten van hun burgemeester dus in de eerste plaats een goede individuele, op maat gesneden dienstverlening. Het is vrij evident dat dit verwachtingspatroon sterk doorleeft in de roldefinitie en het rolgedrag (de burgemeester als vertrouwensman). De secretarissen verlangen daarentegen veeleer betrokkenheid, steun, respect voor hun autonomie en zin tot objectiveren. Die bekommernissen verwijzen in de eerste plaats naar het respect voor één van de meest essentiële kenmerken van de Weberiaanse bureaucratie namelijk het oplossen van problemen door gebruik te

48 P. JANSSENS & W. DEWACHTER, *Gemeentenaren kiezen hun raadsleden. Onderzoek naar het beslissingseffect van de voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 in drie Vlaamse provincies*. Leuven, 1994, 49p.; J. ACKAERT, Het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen. Een terreinverkenning in de provincie Limburg. *Res Publica*, 1994, 2, pp. 107-118.

49 J. ACKAERT, De kiezers delen de kaarten uit, de partijen spelen ermee... in: J. BUELENS & K. DESCHOUWER, *De Dorpsstraat is de Wetstraat niet*. Brussel, 1996, p. 65.

50 De betrokken (mondelijke) vragen waren respectievelijk "Heeft U een indruk van wat de inwoners van Uw gemeente van U verwachten?" en "Wat verwacht de gemeentesecretaris van U?". Verschillende antwoorden waren op die vraag mogelijk, zodat de antwoorden in "multiple respons" vorm worden weergegeven (wat meebrengt dat het totaal percentage meer dan 100 bedraagt).

Tabel VI

Perceptie door de burgemeesters van het verwachtingspatroon van inwoners en gemeentesecretaris tegenover de burgemeester.

INWONERS	%	SECRETARIS	%
Bereikbaarheid	41.8	Steun	31.5
Goed bestuur	27.6	Overleg	20.2
Problemen oplossen	23.5	Respect voor autonomie	19.6
Individuele problemen oplossen	22.9	Objectivering	18.5
Stijl en uitstraling	16.5	Vertrouwen	17.9
Goed beleid	11.8	Andere	7.7
Burgervader	8.8	Niets	9.5
Leiding geven	4.1		
Politiek neutrale opstelling	2.9		
Lobbywerk	2.4		
Niets	1.2		

N=172

maken van algemeen geldende regels.⁵¹ Daarnaast verlangen de secretarissen de erkenning van hun plaats binnen de lokale bureaucratie. De individueel georiënteerde verlangens van de inwoners zijn moeilijk verzoenbaar met de aangehaalde kenmerken van de bureaucratie. Het is vrij logisch dat naarmate men langer burgemeester is, het belang van de secretaris als "socialisator" groeit. Zulks wordt dan ook weerspiegeld in de roldefiniëring. Daarenboven zal een burgemeester met een langere dienststaat zich electoraal "zekerder" voelen, waardoor hij beter de druk van de inwoners kan weerstaan. Verder is het nuttig te weten dat op de vraag welke categorieën of posities ze als de grootste bron van weerstand ervaren, na de (te verwachten) oppositierraadsleden, de individuele burgers vooraan staan. Naarmate de burgemeester een langere staat van dienst heeft, wijst hij die categorie ook meer aan als bron van weerstand. Hoe meer anciënniteit, hoe moeilijker hij er blijkbaar in slaagt om op een bevredigende wijze om te springen met de individuele aanspraken van kiezers. Dit resulteert dan ook in het zich meer distantiëren van de rol van "vertrouwensman" van de bevolking.

Last but not least was er het afwezig of zwak verband tussen de zelfdefiniëring en het partijlidmaatschap van de burgemeester. Slechts inzake twee verwachtingspatronen ("hoofd van politie" en "promotor van inspraak") kon een significant verband worden gelegd. Socialistische burgemeesters appreciëren die rollen als meer prioritair dan burgemeesters van andere partijen. Men vergete evenwel niet dat die rolverwachting minder sterk wordt aangevoeld door de burgemeesters. Verder is het niet onwaarschijnlijk dat hier de partij-invloed speelt van opeenvolgende socialistische ministers van Binnenlandse Zaken (op federaal vlak)

⁵¹ Zie M. WEBER, *Caractéristiques de la bureaucratie*. P. BIRNBAUM & F. CHAZEL, *Sociologie Politique*. Paris, 1978, p. 167.

en Binnenlandse Aangelegenheden (op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap). Zij schoven die thematiek sterk naar voren.⁵² Tot slot kon geen enkel verband worden waargenomen tussen de tijdsbesteding en de partij-aanhorigheid van de burgemeesters. De politieke partij is m.a.w. een zwakke generator van rol- en gedragspatronen van burgemeesters.⁵³

Summary: The role of the mayor in Belgium

This article confronts several theoretical role-models about mayor's behaviour with their own perception. For this purpose, the statistical data is drawn from a survey among Flemish mayors. Mayors perceive the "father of the community" role as the most prevailing one. This perception is reflected in their timespending. More than 1/4 of their time is dedicated towards activities such as participation in the community life, individual service rendering to citizens and having individual contacts with them.

The 'father of the community' role lives strongly among mayors with a lower educational degree and less among the higher educated ones. It is also more perceived among mayors being recent office-holders, while the more experienced ones seem more to maintain a certain distance from this role. Moreover, mayors with a lower educational degree are recordholders in having individual contacts with citizens. Finally, no relation has been found between role-perception and timespending on the one hand and partybackground on the other hand.

52 Zie bv. L. TOBBACK Over inspraak, openbaarheid en gemeentebelid in *Terzake*, 1988, 4, pp. 1-3; K. VAN LIMBERGEN, Lokaal preventiebeleid: de 'kleine' criminaliteit voorkomen. *Terzake*, 1994, 4, pp. 1-10.

53 Dit betekent niet dat elke ideologische oriëntatie in het waardenpatroon van de burgemeesters afwezig is. Wel valt het op dat dit geen vertaling krijgt in het concreet gedrag. Zie J. ACKAERT, The ideological orientations of mayors. *Paper to be presented at the XIIIth World Congress of Sociology*, Bielefeld, 18-23 juli 1994, 19 p.

De sociale achtergrond van de lokale politieke elite in Vlaanderen 1946-1988

door Herwig REYNAERT

Docent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent

Inleiding

Als men de bestaande literatuur over de sociale achtergrond van de lokale politieke elites bekijkt, valt het op dat het onderzoek, zowel in binnen- en buitenland, tot op heden slechts fragmentair gebeurd is. Ofwel werd de sociale achtergrond van de lokale politieke elite van één of enkele steden behandeld en/of was de bestudeerde periode vrij beperkt.

Ook voor de studie van de sociale achtergrond van de lokale politieke elite in Vlaanderen wordt men met dezelfde problematiek geconfronteerd. Vanuit deze vaststelling is dit artikel ontstaan. De vraag wie deel uitmaakt van de lokale politieke elite, waaronder wij de lokale verkozenen verstaan, is, zoals o.a. Everaet stelt, niet onbelangrijk. Er mag volgens hem immers worden aangenomen dat de participatie zich, in vergelijking met vroeger, in belangrijke mate heeft gewijzigd. Vroeger, zo stelt hij, was in de kleine, gesloten gemeenschappen vooral het feit dat men een bepaalde naam droeg of tot een bepaalde familie behoorde, essentieel voor het verwerven van een mandaat op lokaal vlak. De toewijzing van de politieke macht gebeurde m.a.w. vooral op basis van de maatschappelijke positie terwijl het, volgens hem, nu meer gaat om een verworven functie op basis van de bekwaamheid van de betrokkenen en van de werkzaamheid die zij in de lokale samenleving aan de dag leggen.¹

In het kader van dit artikel zal ik dan ook op de volgende vraag een antwoord proberen te geven. Aangezien we weten dat niet alle bevolkingsgroepen in de lokale politieke elite in Vlaanderen in de periode 1946-1988 aanwezig zijn, is de vraag in welke mate die lokale politieke elite een weerspiegeling is van de verschillende bevolkingscategorieën en in welke mate er hierin een evolutie heeft plaatsgevonden.

Deze vraag zullen we aan de hand van drie factoren onderzoeken nl. het geslacht van de verkozenen, hun beroep en hun leeftijd op het moment dat ze verkozen werden. We maken hiervoor gebruik van de identificatie van 23465 verkozenen (16741 gemeenteraadsleden, 4973 schepenen en 1751 burgemeesters) in Vlaanderen uit de periode 1946-1988.

I. Onderzoeksgegevens en methodologie

De analyse van de sociale achtergrond van de lokale politieke elite in Vlaanderen in de periode 1946-1988 is op een aantal onderzoeksgegevens uit mijn doctoraatsthesis "Analyse van de politieke elite op lokaal vlak in Vlaanderen 1946-

¹ H. EVERAET, Het maatschappelijk profiel van de gemeenteraadsleden. *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1991, 2, p.20.

1988" (1996) gebaseerd. Deze studie had als belangrijkste doelstelling de lokale politieke elite in Vlaanderen in de periode 1946-1988 aan de hand van de variabelen geslacht, beroep, leeftijd, partij, functie, provincie, grootte van de gemeente of stad en verkiezingsjaar te beschrijven en aan te tonen dat er ook op lokaal vlak in Vlaanderen in de bestudeerde periode een lokale politieke elite aanwezig is. Bovendien gingen we na in welke mate de lokale verkozenen evolueerden.

Tot onze spijt stelden we vast dat we op basis van het bestaande archiefmateriaal geen meer uitgebreide analyse konden maken. In de diverse archiefdossiers van de verschillende Vlaamse provincies vonden we meestal de kandidatenlijsten terug en de samenstelling van de gemeenteraad na de installatievergadering. Met behulp van deze twee bronnen konden we van de lokale verkozenen het geslacht, het beroep, de leeftijd, de partij en de functie verkrijgen. In sommige gevallen hebben we echter contact moeten zoeken met de gemeenten of steden zelf om deze gegevens te kunnen bemachtigen. In die context kan er trouwens op gewezen worden dat, ondanks het feit dat we over de naoorlogse periode werkten, het al een heel moeilijke opdracht was om deze meest eenvoudige gegevens te verzamelen. Van een aantal personen zijn we er niet in geslaagd om alle gegevens terug te vinden.

Als begindatum van ons onderzoek kozen we het jaar van de eerste naoorlogse gemeenteraadsverkiezingen nl. 1946. Uit de analyse van de voorlopige resultaten van P. Gunst blijkt immers dat er voorzichtig gesteld kan worden dat de oorlog zowel structureel als op het vlak van de personeelsbezetting een breuk in de lokale bestuurlijke traditie teweegbracht.² 1988 is het jaar van de laatste gemeenteraadsverkiezingen die we onderzochten. Toen we onze databank afsloten, moesten de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 immers nog plaatsvinden.

Het feit dat we enkel de verkozenen in onze onderzoeksgroep hebben opgenomen, betekent evenwel niet dat we het belang van de studie van de niet-verkozenen onderschatten. In die context refereer ik naar mijn beperkt onderzoek in het kader van het Internationaal geschiedeniscolloquium in Spa (september 1992) waaruit blijkt dat de trends die we vaststellen in de lokale politieke elite in Vlaanderen al beginnen op het niveau van de niet-verkozenen.³ De reden echter waarom ik hierop niet ben ingegaan, is de haalbaarheid van een dergelijke studie voor één onderzoeker. Niettemin is het, zeker met de vaststellingen uit de al aangehaalde studie voor ogen, noodzakelijk om hierover in de toekomst verder onderzoek te verrichten.

Eén van de belangrijkste problemen waarmee we worden geconfronteerd wanneer we de sociale achtergrond van de lokale verkozenen bestuderen, is de indeling van de lokale politieke elite in beroepscategorieën. De indeling, waarvoor we volledig afhankelijk waren van de door de overheid verstrekte gegevens, berust in eerste instantie op een beroepenlijst die door het N.I.S., naar aanleiding van de Volkstellingen van 1970 en 1981, werd samengesteld en in totaal negen

2 P. GUNST, e.a., Burgemeesters en raadsleden 1938-1947. Verandering en continuïteit van het politiek personeel. *Les Elections Communales et leur impact sur la Politique Belge (1890-1970). De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek (1890-1970)*. Crédit Communal/Gemeentekrediet, Historische Uitgaven, reeks in-8°, nr.87, 1994, p.427.

3 H. REYNAERT, Politieke elites op lokaal vlak in Vlaanderen 1946-1982. *Les Elections Communales et leur impact sur la Politique Belge (1890-1970). De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek (1890-1970)*. Crédit Communal/Gemeentekrediet, Historische Uitgaven, reeks in-8°, nr.87, 1994, pp.429-463.

hoofdcategorieën omvat. ⁴ Het valt evenwel te betreuren dat op regionaal vlak het N.I.S. deze indeling niet gebruikte naar aanleiding van de Volkstellingen van 1947 en 1961 waardoor voor deze periode een goede vergelijkingsbasis voor onze resultaten wegvalt. In die context wil ik er nog op wijzen dat ook het N.I.S. zich bewust was van het feit dat naarmate de regionaliseringstendens toenam het Statistisch Jaarboek voor het Rijk onvoldoende voldeed aan de behoefte aan regionale gegevens. Het is dan ook als antwoord hierop dat het N.I.S. met het Regionaal Statistisch Jaarboek is gestart. Een bijkomend probleem is bovendien dat wanneer men het heeft over Brabant dit zowel Vlaams-Brabant als Waals-Brabant inhoudt.

De lijst van het N.I.S. werd door Everaet, in het kader van zijn studie over de participatie van de landbouwers aan het gemeentebestuur gedeeltelijk overgenomen en deels aangepast. In zijn onderzoek werd er van tien categorieën gebruik gemaakt nl. vrije beroepen, onderwijzend personeel, bedrijfsleiders, bedienden, handelaars, landbouwers, arbeiders, gepensioneerden, zonder beroep, ander en onbekend. ⁵ Met uitzondering van het feit dat wij de categorieën handelaars en bedrijfsleiders tot de categorie zelfstandigen en werkgevers herleidde, namen wij deze indeling over. Wij voegden er evenwel nog de volgende categorieën aan toe nl. huisvrouwen, renteniers/eigenaars en studenten. Volgende categorieën werden uiteindelijk aangewend: arbeiders, bedienden, zelfstandigen en werkgevers, landbouwers, intellectuele en vrije beroepen (advocaten, dokters, notarissen, dierenartsen, kinesitherapeuten, apothekers, architecten,...), gepensioneerden, renteniers en eigenaars, onderwijzend personeel, huisvrouwen en -mannen, studenten, werklozen en andere. ⁶ We zijn er ons echter van bewust dat deze indeling voor kritiek vatbaar is. In de eerste plaats kunnen we niet voor alle categorieën van beroepscategorieën spreken. Dit geldt in de eerste plaats voor de gepensioneerden, de renteniers/eigenaars en de studenten die in wezen leeftijdscategorieën zijn. Ten tweede worden de huisvrouwen traditioneel tot de niet-actieve bevolking gerekend. Ten derde vormen ook de werklozen geen beroepscategorie. Een tweede kritiek op onze indeling volgens beroepscategorieën hangt nauw samen met de aard van ons onderzoek. Het is immers duidelijk dat de verschillende beroepscategorieën in de loop van de door ons onderzochte periode gedeeltelijk inhoudelijk veranderd zijn. We zijn ons echter terdege bewust van deze problematiek maar gezien de beschikbare informatie konden we niet anders dan hiervan een zekere "abstractie" maken. Tenslotte was het onmogelijk om sommige mandatarissen met zekerheid in een bepaalde beroepscategorie te plaatsen. Wij zijn evenwel van oordeel dat hierdoor de bekomen resultaten ze-

⁴ 1. personen die een wetenschappelijk of vrij beroep uitoefenen, e.d.. 2. bedrijfsleiders, eigenaars, uitbaters, directeurs en hoger administratief kaderpersoneel. 3. kantoorbedienden. 4. handelaars, personeel in handel en verkopers, e.d.. 5. landbouwers, vissers, houthakkers., e.d.. 6. mijnwerkers en groeve-arbeiders, e.d.. 7. beroepen in transport-, communicatiebedrijven. 8/9 ambachtslieden, bouwvak- en fabrieksarbeiders en handlangers. 10 beroepen in dienstverlenende, sport- en ontspanningsbedrijven.

⁵ H. EVERAET, *De participatie van de landbouwers aan het gemeentebestuur*. Bruxelles, Ministère de l'agriculture, Institut économique agricole, Brussel, Ministerie van Landbouw, Landbouweconomisch Instituut, 1991, pp.6-7.

⁶ In de tabellen werden voor de diverse beroepscategorieën steeds dezelfde afkortingen gebruikt. Volgende afkortingen werden aangewend: Arb. (Arbeiders), Bed. (Bedienden), Z/W (Zelfstandigen en Werkgevers), Landb. (Landbouwers), I/V (Intellectuele en Vrije beroepen), Gep. (Gepensioneerden), Rent. (Renteniers), Huisvr. (Huisvrouwen), Stud. (Studenten), Werkl. (Werklozen), O.P. (Onderwijzend Personeel) en Andere.

ker niet fundamenteel werden vervalst. Het belangrijkste probleem waarmee we evenwel met betrekking tot de verdeling volgens beroeps categorieën geconfronteerd werden, is het feit dat, op basis van de al aangehaalde categorisering van het N.I.S., een vergelijking tussen de lokale politieke elite in Vlaanderen en de totale Vlaamse bevolking volgens beroeps categorieën slechts voor een beperkte periode mogelijk is. De reden hiervoor is dat het Nationaal Instituut voor de Statistiek de indeling, zoals al aangegeven, slechts vanaf de volkstelling van 1970 heeft aangewend. Bij mijn bezoek aan het N.I.S. in Brussel werd dit trouwens bevestigd. Dit betekent evenwel dat we voor de periode tot 1970 op basis van deze categorieën geen vergelijking konden maken. Daartegenover staat dat we, op grond van deze indeling, wel een overzicht kunnen geven van de werkende beroepsbevolking in Vlaanderen naar beroepsgroepen in 1970 en 1981. Niettemin kunnen onze resultaten ook met deze cijfers niet volledig vergeleken worden aangezien onze indeling volgens beroeps categorieën, in vergelijking met het N.I.S., gedeeltelijk anders opgevat is. Anderzijds konden we wel de belangrijkste trends in de evolutie van de werkende beroepsbevolking in Vlaanderen vaststellen.

II. De geringe vrouwelijke aanwezigheid op lokaal vlak

In de periode 1946-1988 bestaat de Vlaamse bevolking, die o.a. door de lokale politieke overheid wordt vertegenwoordigd, voor de helft uit vrouwen. Het is dan ook logisch dat de vrouwen op lokaal politiek vlak in Vlaanderen hun plaats hebben.

De vrouwen hebben stemrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen sinds 1920. De wet van 15 april 1920 bepaalde dat "alle" vrouwen die de leeftijd van 21 jaar hadden bereikt en al zes maanden in hun gemeente woonden, het recht verkregen om naar de stembus voor de gemeenteraad te trekken.⁷ De gemeenteraadsverkiezingen van 24 april 1921 waren dan ook de eerste die met vrouwelijke participatie plaatsvonden. Anderzijds verkregen de vrouwen door de wet van 27 augustus 1921 het recht om de functies van burgemeester, schepen, gemeentesecretaris en ontvanger uit te oefenen.⁸ De opvatting bestond immers dat vrouwen, via de lokale politiek, een leerschool⁹ moesten doorlopen die hen voldoende zou voorbereiden op het participeren aan de nationale politiek. Wat aanvankelijk als een leerschool werd beschouwd, werd later tot een restrictie getransformeerd nl. als vrouwen toch aan politiek willen doen, dan is de gemeente het meest geschikte terrein. Anderen waren zelfs van oordeel dat vrouwen beter geschikt waren dan mannen om aan lokale politiek te doen. De vrouwen zouden immers een groter inzicht hebben in de noden en de problemen op lokaal vlak omdat ze, in

7 D. KEYMOLEN, G. CASTERMANS, M. SMET, *De geschiedenis geweld aangedaan. De strijd voor het Vrouwenstemrecht 1886-1948*. Brussel, 1981, p.57.

8 D. KEYMOLEN, G. CASTERMANS, M. SMET, *op.cit.*, p.60.

9 "De gemeente als politieke leerschool en oefenterrein was dan ook een van de vaak gehoorde argumenten. Kinderopvang, onderwijs, huisvesting, hygiëne, armenzorg, prostitutie, anti-alcoholisme: het waren immers alle thema's die in de gemeenteraden behandeld werden en die in de belangstellingssfeer van de vrouwen en in het directe verlengde van haar huishoudelijke taken lagen." (E. WITTE, Tussen experiment en correctief. De Belgische gemeentelijke kieswetgeving in relatie tot het nationale kiesstelsel. In: *Les Elections Communales et leur impact sur la Politique Belge (1890-1970)*. De Gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek. In: Crédit Communal/Gemeentekrediet, Historische Uitgaven, reeks in-8°, nr.87, 1994, p.63).

tegenstelling tot de mannen, meer "leven" in de gemeente. Steunend op deze bemerkingen zou men een vrij grote feminisering van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen kunnen verwachten.¹⁰ Zoals verder zal blijken, is dit zeker niet het geval. Tot op heden zijn de gevolgen van het verouderd rollenpatroon dat de politieke rol in het gezin relatief meer toewijst aan de mannen dan aan de vrouwen nog steeds niet uitgewist.¹¹

Uit ons onderzoek blijkt dat de Vlaamse vrouwen gedurende de hele periode 1946-1988 op lokaal vlak nauwelijks aanwezig waren. Niettemin is er toch een evolutie waarneembaar die evenwel heel traag verloopt. In de periode 1946-1964 schommelt het procentueel aantal vrouwen in de lokale politieke elite in Vlaanderen tussen 2,6% (1946) en 3,1% (1964). Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 is er een kentering in positieve zin waarneembaar. In 1970 bestaat de lokale politieke elite in Vlaanderen uit 7,2% vrouwen. Van dan af zet de positieve trend zich verder (1976: 11,9%; 1982: 12,9%). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 behoorden echter nog steeds maar 15,3% vrouwen tot de lokale politieke elite.¹²

Aangezien we van oordeel zijn dat de vrouwelijke participatie o.a. varieert volgens de grootte van de gemeente of stad, de leeftijdscategorieën en de functie (gemeenteraadslid, schepenen, burgemeester) die men bestudeert, hebben we deze bijdrage in deze richtingen uitgewerkt.

In de eerste plaats stellen we vast dat in de verschillende verkiezingsjaren er een positief verband is tussen het aantal vrouwelijke verkozenen en de grootte van de gemeente of stad. Globaal genomen stijgt het percentage vrouwelijke verkozenen naarmate de gemeente of stad groter wordt.¹³

Ten tweede kunnen we besluiten dat wanneer we de vrouwelijke verkozenen volgens leeftijd bekijken de vrouwelijke aanwezigheid verschilt naargelang van de leeftijd.¹⁴ In de periode 1946-1964 ligt het percentage vrouwelijke verkozenen in de diverse leeftijdscategorieën voortdurend tussen 0,6% en 4,9% m.a.w. in heel deze periode is de vrouwelijke aanwezigheid in alle leeftijdscategorieën verwaarloosbaar. Vanaf 1970 is er sprake van een kentering in positieve zin. In de opeenvolgende verkiezingsjaren is er in quasi alle leeftijdscategorieën een voortdurende toename van de vrouwelijke aanwezigheid.

Vanaf 1970 stellen we echter duidelijk vast dat de vrouwelijke aanwezigheid het grootst is in de jongste leeftijdscategorieën. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de vrouwen in de jongste leeftijdscategorieën nog niet in de socio-politiek geïsoleerde positie van huisvrouw-moeder gedrongen zijn. Dit betekent echter niet dat deze categorieën het meest aanwezig zijn bij de vrouwelijke lokale verkozenen. Er blijkt immers duidelijk dat dit de 45-49-jarigen zijn.

10 B. DE MULDER, H. OLLIVIER, M. VERBEKE, *Wat zoudt ge zonder 't vrouwvolk zijn? Een analyse van de positie van de vrouwen in de gemeentepolitiek*. Antwerpen, 1988, p.39.

11 J. ACKAERT, *De Gemeenteraadsverkiezingen*. Leuven, 1994, p.84.

12 Het verband tussen geslacht en verkiezingsjaar is significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2=831,8$; Degrees of Freedom (DF)=7.

13 Het verband tussen geslacht en grootte van de gemeente of stad is significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2=819,5$; DF=23.

14 Het verband tussen geslacht en leeftijd is significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2=214,9$; DF=68.

De belangrijkste vaststelling is evenwel dat in alle verkiezingsjaren de vrouwen niet alleen minder aanwezig zijn in de lokale politieke elite maar dat naarmate men hoger komt op de lokale politieke hiërarchie ze steeds meer afwezig zijn.¹⁵

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1994 is het aantal vrouwelijke verkozenen op de diverse lokale machtsechelons (gemeenteraadsleden, schepenen en burgemeesters) toegenomen. Volgens Ackaert¹⁶ ligt de verklaring hiervoor bij de wet van 24 mei 1994¹⁷. Niettemin stelt hij eveneens dat die wettelijke ingreep op zich onvoldoende is om de achterstand van de vrouwen in de lokale politieke elite weg te werken. Het is m.a.w. duidelijk dat er andere factoren zijn waardoor de vrouwelijke achterstand nog steeds niet is weggewerkt.

III. De lokale politieke elite en de verschillende beroeps-categorieën

Wie maakt deel uit van de lokale politieke elite in Vlaanderen in de periode 1946-1988?¹⁸ In de eerste plaats konden we al vaststellen dat de vrouwen duidelijk minder aanwezig waren. De vragen die we hier o.a. proberen te beantwoorden, zijn de volgende: tot welke beroeps categorie behoren respectievelijk de gemeenteraadsleden, schepenen en burgemeesters. Bestaat er bovendien een bevoorrechte relatie tussen sommige beroepen en de uitoefening van een politiek mandaat op lokaal vlak? De bestaande literatuur laat er geen twijfel over bestaan dat er sprake is van een disproporzionele recrutering van politieke elites

¹⁵ Het verband tussen geslacht en functie is significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 177,01$; $DF = 2$.

¹⁶ J. ACKAERT, De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994. Analyse van de resultaten. *Res Publica*, 1995, nrs. 3/4, pp. 385-386.

¹⁷ De wet van 24 mei 1994 heeft als belangrijkste doelstelling het streven naar een evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen. Door deze wet wordt voorzien in een regeling die ertoe strekt de aanwezigheid van vrouwen op de kandidatenlijsten te bevorderen (maximaal tweederde kandidaten van eenzelfde geslacht: de zgn. 1/3-2/3de regel). Als aanloop tot het in de praktijk brengen van deze regeling mochten bij de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen van oktober 1994 hoogstens drievierde van de kandidaten van hetzelfde geslacht zijn. De regels inzake de evenwichtige samenstelling zullen volledig hun toepassing vinden vanaf 1999 voor alle rechtstreekse verkiezingen.

¹⁸ Rush merkt op dat de vraag "who is selected for particular positions in society" gewoonlijk wordt beantwoord door "examining the socio-economic backgrounds of those who hold or secure positions regarded as designating membership of the elite (...)" (M. RUSH, *Politics and Society. An Introduction to Political Sociology*. Hertfordshire, 1992, p.65).

uit de hogere sociaal-economische strata.¹⁹ Bovendien heeft het onderzoek van diverse vormen van politieke participatie aangetoond dat naarmate de politieke participatie meer eisen stelt op het vlak van tijd en energie die de participant eraan moet besteden, dat het dan des te waarschijnlijker wordt dat in deze vorm van politieke participatie disproportioneel meer mensen met een hogere sociaal-economische status zullen voorkomen. Samengevat komt het hierop neer: "The more intensive the form of participation, the greater the tendency of participants to overrepresent high-status members of the population."²⁰

In het werk "De gemeenteraadsverkiezingen" van Ackaert wordt het uitgeoefende beroep gebruikt als een indicator van de professionalisering van het lokale mandaat. Hij stelt dat naarmate het aandeel beroepen waarvoor een hoge scholing vereist is stijgt, de professionalisering toeneemt.²¹

Wanneer we in ons onderzoek de verschillende beroepscategorieën per verkiezingsjaar analyseren, zien we duidelijke verschuivingen optreden.

De categorie "arbeiders" heeft in de loop van de periode 1946-1988 steeds meer aan belang ingeboet. Vooral bij de verkiezingen van 1976 is er sprake van een gevoelige daling. In de categorie "bedienden" zien we een heel andere evolutie. Het aandeel van de bedienden in de lokale politieke elite neemt vanaf 1946 voortdurend toe en bereikt zijn hoogtepunt naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Van dan af neemt hun aandeel lichtjes af. De categorie zelfstandigen/werkgevers ziet, net zoals de categorie landbouwers, vanaf 1946 haar aandeel voortdurend dalen. Terwijl het aandeel van de laatstgenoemde categorieën voortdurend afneemt, zien we dat de categorieën "intellectuele en vrije beroepen" en "onderwijzend personeel", die aanvankelijk quasi niet aanwezig waren, juist aan belang toenemen. Verder merken we dat het aandeel van de categorie "gepensioneerden" aanvankelijk stijgt en dit tot en met de gemeenteraadsverkiezingen van 1964. Nadien neemt haar aandeel af (1970 en 1976) om vanaf 1982 weer geleidelijk te stijgen. De categorie "renteniers" is momenteel quasi volledig van het politieke toneel verdwenen terwijl vóór 1970 1 à 2% van de lokale politieke elite uit de categorie renteniers afkomstig was. Tot en met de gemeenteraadsverkiezingen van 1964 bestond de lokale politieke elite uit ongeveer 2%

19 Volgende citaten geven hiervan een goede weergave: "No matter how class is measured, studies consistently show that higher-class persons are more likely to participate in politics than lower-class persons." (L.W. MILBRATH, M.L. GOEL, *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Second Edition. Boston, 1977, p.92) "(...), several studies show that professional persons are the most likely to get involved in politics" (L.W. MILBRATH, M.L. GOEL, *op.cit.*, p.104) "Businessmen, compared to the rest of the population, tend to be quite active in politics, (...)" (L.W. MILBRATH, M.L. GOEL, *op.cit.*, p.105) "Most studies show laboring persons disinclined, on the whole, to become involved actively in politics." (L.W. MILBRATH, M.L. GOEL, *op.cit.*, p.105) "(...) since it is a common finding that, regardless of how they are defined or constituted, elites are unrepresentative in socio-economic terms of the populations from which they are drawn. With few exceptions they tend to be drawn from the upper echelons of society in terms of education, occupation, income and socio-economic status" (M. RUSH, *op.cit.*, pp.65-66) "(...) dat er blijkens diverse onderzoekingen in Nederland en elders sprake is van een disproportionele rekrutering van politieke elites uit hogere sociaal-economische strata met meer dan gemiddelde opleidingsniveaus." (P. DEKKER, P. ESTER, *Cognitieve responsiviteit van de politieke elite in Nederland. Acta Politica*, 1988, nr. 4, p.405).

20 J.M. BERRY, K.E. PORTNEY, K. THOMSON, K., *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, 1993, p.81.

21 J. ACKAERT, *op.cit.*, p.85.

TABEL I

De evolutie van de lokale politieke elite in Vlaanderen volgens beroepscategorieën 1946-1988 (%)²²

	1946	1952	1958	1964	1970	1976	1982	1988
Arb.	16,6	16,6	17,2	15,3	13,7	9,0	8,2	7,6
Bed.	15,2	18,6	21,8	26,2	31,4	36,0	34,6	33,1
Z/W	21,2	19,5	18,1	16,5	16,1	14,1	12,8	10,3
Landb.	31,1	26,9	22,6	17,8	11,7	6,8	5,7	4,7
I/V	6,0	6,7	7,0	8,4	9,9	12,8	14,0	16,0
Gep.	4,9	6,5	8,0	9,2	6,0	4,2	5,2	6,8
Rent.	1,9	2,1	1,6	1,1	0,4	0,1	0	0,1
Huisvr.	1,8	1,7	2,0	1,7	4,0	6,5	6,0	4,7
Stud.	0	0	0	0	1,1	0,2	0,3	0,7
Werkl.	0	0	0	0	0	0	0	0,2
O.P.	0,7	0,7	1,1	2,7	5,0	9,1	11,8	13,2
Andere	0,5	0,8	0,7	1,0	0,7	1,1	1,4	2,6

huisvrouwen/huismannen. Vanaf 1970 neemt het aandeel van deze categorie toe terwijl vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 haar aandeel opnieuw vermindert. Vervolgens moet er op gewezen worden dat de categorie studenten voor 1970 niet aanwezig was op het lokale politieke toneel. In 1970 komt er hierin verandering. Het lijkt er evenwel op dat die categorie vooral in 1970 aangemoedigd werd want nadien is de studentenbevolking opnieuw quasi afwezig.

Uit onze gegevens blijkt dus duidelijk dat het aandeel van de categorieën "intellectuele en vrije beroepen" en "onderwijzend personeel" voortdurend is toegenomen. Daartegenover staat dat het aandeel van de categorieën "arbeiders", "zelfstandigen/werkgevers", "landbouwers" en "renteniers" voortdurend is afgenomen. Bovendien blijkt dat de fusiebeweging van 1976 deze evolutie heeft versneld. De overige categorieën kenden een iets wisselender verloop.

Om deze verhoudingen en evoluties te verklaren, zal er o.a. een beroep worden gedaan op de dubbele hypothese die in het werk van Ackaert wordt aangehaald.²³ Ackaert stelt: "De complexiteit van het lokaal bestuur en beleid groeit. Dit betekent dat er meer nood is aan politici die een zekere opleiding genoten hebben. Dat is een belangrijk element, maar het zegt niet alles. Immers, in die hypothese zou ook het aandeel bedrijfsleiders in de gemeenteraad moeten groeien, maar we zien dat dit niet het geval is. Een tweede belangrijk element is het aspect tijd. Gemeenteraadsleden dienen niet enkel de zittingen van de gemeenteraad bij te wonen, maar ook de gemeentelijke instellingen te bezoeken, de dossiers

²² Het verband tussen beroep en verkiezingsjaar is significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 4080,8$; $DF = 77$.

²³ Opmerking: Ackaert heeft het enkel over de gemeenteraadsleden (1976-1988) en burgemeesters (1970-1988). In onze studie worden niet alleen de gemeenteraadsleden en burgemeesters behandeld maar eveneens de schepenen. Bovendien strekt de door ons onderzochte periode zich uit over de verkiezingsjaren 1946 tot en met 1988.

door te nemen en contacten te onderhouden met hun kiezers. Dat kost tijd. Daarom winnen die categorieën aan belang die ofwel over de nodige vrije tijd beschikken (gepensioneerden) of wiens arbeidsschema voldoende ruimte biedt om hun agenda gedeeltelijk zelf te bepalen (vrije beroepen en onderwijzend personeel).²⁴ Tot slot mag niet uit het oog worden verloren dat door de vergrijzing van de samenleving en dus het groeiend belang van de bejaarden in het kiezerskorps, partijen meer en meer gepensioneerden als kandidaat-gemeenteraadslid naar voren (zullen) schuiven bij de gemeenteraadsverkiezingen.²⁵ Wanneer we onze resultaten globaal bekijken, zien we dat ze in de richting gaan van wat Ackaert beschrijft. In het vervolg van deze bijdrage zullen we onze cijfergegevens verder analyseren. We zullen voor de verschillende beroepscategorieën o.a. nagaan in welke mate ze behoren tot de gemeenteraadsleden, schepenen of burgemeesters.

Op het vlak van de aanwezigheid van de verschillende beroepscategorieën zijn er belangrijke verschillen waarneembaar naargelang de grootte van de gemeente.²⁶ Een aantal uitzonderingen buiten beschouwing gelaten, blijkt in de opeenvolgende verkiezingsjaren dat naarmate de grootte van de gemeenten/steden toeneemt het aandeel van de arbeiders, landbouwers en renteniers in de lokale politieke elite daalt terwijl het aandeel van de intellectuele en vrije beroepen, onderwijzend personeel en andere stijgt. In die context is het dan ook belangrijk om nog eens terug te komen op de dubbele hypothese van Ackaert. Uit ons onderzoek blijkt immers dat voor ieder verkiezingsjaar geldt dat naarmate de complexiteit van het lokaal bestuur en beleid groeit m.a.w. wanneer de grootte van de gemeenten/steden toeneemt er meer nood is aan politici die een zekere opleiding hebben genoten. Er is m.a.w. in de verschillende verkiezingsjaren een duidelijke samenhang tussen de grootte van de gemeenten/steden en de professionele samenstelling van de lokale politieke elite. We stellen immers voor de gemeenteraadsverkiezingen vanaf 1946 o.m. vast dat de lokale politieke elite meer intellectuele en vrije beroepen en onderwijzend personeel telt naarmate de grootte van de gemeenten/steden toeneemt.

De lokale politieke elite van de kleinste gemeenten (7 tot en met 15 raadsleden) wordt gekenmerkt door een gevoelige daling van het aandeel van de landbouwers en de zelfstandigen en werkgevers. De dalende trend van het aandeel arbeiders in de lokale politieke elite die we vaststelden, wordt zeker voor wat de periode 1946-1982 betreft niet bevestigd. Niettemin is er een gevoelige daling in 1988. Daartegenover staat dat ook in de kleinste gemeenten in de loop van de periode 1946-1988 het aandeel van de intellectuele en vrije beroepen en het onderwijzend personeel drastisch is gestegen. Terwijl in 1946 slechts 4,7% van de

24 Op nationaal vlak werd ook al vastgesteld dat die bevolkingscategorieën aan belang winnen die ofwel over de nodige vrije tijd beschikken of wiens arbeidsschema voldoende ruimte biedt om hun agenda gedeeltelijk zelf te bepalen. "(...) parliamentary careers are facilitated by jobs which combine flexibility over time, generous vacations, allowance for interrupted career-paths, professional independence, financial security, public networks, social status, policy experience and technical skills useful in political life. (...) The brokerage explanation helps illuminate not just the class disparity, but also why women (...) are under-represented in Parliament." (P. NORRIS, J. LOVENDUSKI, *If Only More Candidates Came Forward: Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain*. *British Journal of Political Science*, 1993, 23, pp.385-386).

25 J. ACKAERT, *op.cit.*, pp.86-87.

26 Het verband tussen beroep en grootte van de gemeente/stad is significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 7780,1$; $DF = 253$.

lokale politieke elite uit die categorieën afkomstig was, is dit in 1988 al tot 25,8% opgelopen. Deze resultaten tonen duidelijk aan dat de verschuivingen in de professionele samenstelling van de lokale politieke elite zeker niet alleen aan de schaalvergroting kunnen worden toegeschreven. In de gemeenten/steden met 17 tot en met 21 raadsleden zijn de algemene trends minder duidelijk te onderkennen. Opvallend is evenwel ook hier het dalend aandeel zelfstandigen en werkgevers en het stijgend aandeel onderwijzend personeel in de lokale politieke elite. In de gemeenten/steden met 23 en 25 raadsleden stellen we in de lokale politieke elite een sterke daling vast van het aandeel arbeiders en een gevoelige stijging van het onderwijzend personeel. Ook het verminderde belang van de zelfstandigen en werkgevers is opvallend. Voor de evolutie van de verkozenen van de gemeenten met 27 tot en met 35 raadsleden is het gestegen aandeel van het onderwijzend personeel het meest opmerkelijk. Ook de verschuivingen in de categorie bedienden moeten worden aangestipt. In 1946 bestond de lokale politieke elite van de gemeenten met 27 tot en met 35 raadsleden uit 31,3% bedienden. Tot en met 1970 (55,2%) steeg het belang van de categorie bedienden om van dan af opnieuw te dalen. Niettemin bestaat in 1988 de lokale politieke elite van deze categorie gemeenten, net zoals de lokale politieke elite van de overige categorieën gemeenten, nog steeds uit ongeveer één derde bedienden. Tenslotte wordt de lokale politieke elite van de grootste gemeenten/steden voortdurend gekenmerkt door een heel geringe aanwezigheid van arbeiders en landbouwers. Opmerkelijk is eveneens het gedaalde aandeel van de categorie zelfstandigen en werkgevers en het gestegen aandeel van onderwijzend personeel.

Uit al deze resultaten moeten we dan ook besluiten dat er binnen dezelfde categorieën gemeenten/steden zich belangrijke verschuivingen hebben voorgedaan die niet aan de schaalvergroting en m.a.w. aan de fusies kunnen worden toegeschreven.²⁷

In deze bijdrage gaan we, zoals al vermeld, uiteraard in op de vraag of er een bevoorrechte relatie bestaat tussen sommige beroepen en de uitoefening van een mandaat als gemeenteraadslid, schep en burgemeester.²⁸ Uit tabel II blijkt dat in de diverse verkiezingsjaren, een aantal uitzonderingen buiten beschouwing gelaten, het aandeel van de beroeps categorieën arbeiders, bedienden, huisvrouwen, studenten en werklozen afneemt naarmate we op een hoger lokaal machts-echelon komen terwijl het aandeel van de beroeps categorieën zelfstandigen/werkgevers, intellectuele en vrije beroepen, gepensioneerden, renteniers en andere toeneemt. Voor de beroeps categorieën landbouwers en onderwijzend personeel stijgt hun aandeel tot op het niveau van de schep en om opnieuw te dalen op het vlak van de burgemeesters. M.a.w. er is een duidelijk verband tussen de beroeps categorieën en de uitoefening van een mandaat als gemeenteraadslid, schep en burgemeester.

27 In de diverse categorieën gemeenten/steden is het verband tussen beroep en verkiezingsjaar significant ($p < 0,001$) op basis van een χ^2 -test (kleinste gemeenten/steden ($\chi^2=1122,3$; $DF=77$), de gemeenten/steden met 17 tot en met 21 raadsleden ($\chi^2=230,2$; $DF=77$), de gemeenten/steden met 23 tot en met 25 raadsleden ($\chi^2=164,1$; $DF=70$), de gemeenten/steden met 27 tot en met 35 raadsleden ($\chi^2=158,7$; $DF=77$) en de gemeenten/steden met 37 tot en met 55 raadsleden ($\chi^2=164,0$; $DF=70$)).

28 Zowel bij de gemeenteraadsliden ($\chi^2=2889,6$; $DF=77$), schep en ($\chi^2=976,7$; $DF=70$) en burgemeesters ($\chi^2=405,2$; $DF=63$) is het verband tussen beroep en verkiezingsjaar significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test.

TABEL II

De evolutie van de gemeenteraadsleden, schepenen en burgemeesters in Vlaanderen volgens beroeps categorieën 1946-1988 (%)

	1946	1952	1958	1964	1970	1976	1982	1988
Arb.	20,6	20,6	21,0	17,9	15,8	10,2	9,1	8,5
	10,9	9,9	11,1	12,1	10,8	6,4	6,9	6,3
	0,3	2,0	2,0	2,7	2,1	1,9	0	0
Bed.	16,3	19,6	23,7	28,2	31,6	35,8	35,6	34,9
	15,1	18,8	20,1	23,9	33,8	36,8	32,8	28,6
	7,9	10,2	11,6	15,8	23,4	35,5	27,0	24,0
Z/W	19,0	17,4	15,9	14,0	14,4	13,2	12,3	9,7
	22,9	22,2	20,9	20,2	18,6	17,8	13,8	12,7
	33,1	29,0	28,1	27,1	25,5	11,2	16,0	8,0
Landb.	30,7	24,9	21,2	17,2	11,5	6,9	5,1	4,6
	34,7	33,4	25,8	20,4	12,8	7,2	8,1	5,7
	26,5	27,4	25,7	16,8	10,5	3,7	3,0	1,0
I/V	4,6	5,9	5,9	7,4	8,9	12,2	13,3	15,5
	6,7	5,8	6,2	7,4	9,8	13,2	15,3	17,1
	14,2	14,9	16,8	18,5	19,7	20,6	20,0	20,0
Gep.	4,3	6,4	7,4	8,7	5,9	4,2	5,0	6,5
	5,1	6,4	9,9	10,2	5,4	3,9	5,1	6,1
	9,3	7,6	7,6	11,0	8,4	6,5	10,0	14,0
Rent.	1,1	1,6	1,1	0,8	0,2	0	0	0,1
	2,8	1,8	2,1	1,2	0,3	0,2	0	0
	6,0	6,6	4,6	4,1	2,9	0,9	1,0	0
Huisvr.	2,4	2,3	2,5	2,2	4,8	7,2	6,6	5,0
	0,4	0,4	1,5	0,9	2,4	4,8	4,9	4,5
	0	0	0	0	0,8	1,9	1,0	2,0
Stud.	0	0	0	0	1,4	0,3	0,3	1,0
	0	0	0	0	0,4	0	0,2	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
Werkl.	0	0	0	0	0	0	0	0,3
	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
O.P.	0,6	0,7	1,0	2,9	4,9	9,2	11,7	12,2
	0,9	0,9	1,3	2,8	5,7	8,6	12,0	16,1
	0,3	0,3	1,0	1,0	3,8	9,3	12,0	15,0
Andere	0,3	0,7	0,4	0,8	0,7	0,7	1,0	1,7
	0,3	0,6	1,2	1,0	0,1	1,1	1,0	2,9
	2,3	2,0	2,6	3,1	2,9	8,4	10,0	16,0

IV. De lokale politieke elite volgens leeftijd

In veel studies werd aangetoond dat de politieke participatie voortdurend stijgt naarmate de leeftijd toeneemt, haar hoogtepunt bereikt bij de personen van middelbare leeftijd en van dan af vermindert naarmate men ouder wordt.²⁹ Met betrekking tot de lokale verkozenen in Vlaanderen kwamen we tot de volgende conclusies.

In de eerste plaats stellen we vast dat, met uitzondering van de gemeenteraadsverkiezingen van 1964, de gemiddelde leeftijd van de verkozenen in de diverse categorieën gemeenten/steden niet ver uit elkaar ligt. De verschillen situeren zich gemiddeld tussen ongeveer één en twee en een half jaar. Ten tweede stellen we vast dat de gemiddelde leeftijd van de vrouwelijke lokale politieke elite in ieder verkiezingsjaar lager ligt dan de gemiddelde leeftijd van de mannelijke lokale politieke elite. Ten derde valt onmiddellijk het verkiezingsjaar 1970 op. In dat jaar is er duidelijk sprake van een drastische verjonging van de lokale politieke elite.³⁰ De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 21 naar 18 jaar en van de kiesbaarheidsleeftijd van 25 naar 21 jaar lagen vanzelfsprekend mede aan de basis van deze daling. Zowel bij de mannen als bij de vrouwen is 1970 het meest opmerkelijke verkiezingsjaar. Bij de vrouwen is de verlaging van de gemiddelde leeftijd in 1970 (ongeveer -7 jaar) evenwel nog opmerkelijker dan bij de mannen (ongeveer -3 jaar). Om de daling van de gemiddelde leeftijd van de totale lokale politieke elite en van de mannelijke en de vrouwelijke lokale politieke elite te verklaren, moeten we de evolutie van de leeftijdsstructuur van de lokale politieke elite en van de mannelijke en vrouwelijke lokale politieke elite analyseren. Uit mijn onderzoek blijkt duidelijk dat vanaf 1970 vooral het aandeel van de leeftijdscategorieën jonger dan 35 jaar gestegen is terwijl het aandeel van de leeftijdscategorieën ouder dan 60 jaar gedaald is. Bovendien blijkt dat in ieder verkiezingsjaar de politieke participatie in de lokale politieke elite stijgt naarmate de leeftijd toeneemt, haar hoogtepunt bereikt bij de personen van middelbare leeftijd en van dan af vermindert naarmate we in de oudere leeftijdscategorieën komen.

De spectaculaire daling in 1970, in vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen van 1964, van de gemiddelde leeftijd van de vrouwelijke lokale politieke elite moet aan een gevoelige toename van het aandeel van de leeftijdscategorieën onder de 50 jaar en een daling van het aandeel van de leeftijdscategorieën boven de 50 jaar worden toegeschreven. De daling van de gemiddelde leeftijd van de mannelijke lokale politieke elite in 1970 moet worden toegeschreven aan de toename van het aandeel -35 jarigen en een daling van het aandeel 60-plusers. Van dan af hebben er zich trouwens in de leeftijdsstructuur van de mannelijke lokale politieke elite geen belangrijke verschuivingen meer voorgedaan. Tenslotte kunnen we besluiten dat in de verschillende verkiezingsjaren de gemiddelde leeftijd van de verkozenen toenam naarmate we op een hoger lokaal machts-echelon komen.

29 L.W. MILBRATH, M.L. GOEL, *op.cit.*, p.114.

30 Het verband tussen leeftijd en verkiezingsjaar is significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 1575,9$; $DF = 476$.

V. De lokale verkozenen van de verschillende politieke partijen

Als antwoord op de vraag in welke mate er een sociaal onderscheid in de lokale politieke elite in Vlaanderen in de periode 1946-1988 is al naargelang van het behoren tot een bepaalde politieke partij en in welke mate er hierin een evolutie waarneembaar is, komen we tot de volgende conclusies. Uit ons onderzoek blijkt enerzijds dat er een onderscheid bestaat in de sociale samenstelling van de lokale politieke elite in Vlaanderen al naargelang van de politieke partij en anderzijds dat er hierin in de periode 1946-1988 een evolutie plaatsvond. Aan de hand van de variabelen geslacht, beroep en leeftijd werd dit aangetoond.

De lokale politieke elite van de C.V.P. in de periode 1946-1988 onderscheidde zich van de lokale politieke elite in Vlaanderen op verschillende vlakken. In de eerste plaats is de lokale politieke elite van de C.V.P. in de opeenvolgende verkiezingsjaren iets vrouwriendelijker dan de lokale politieke elite in Vlaanderen. Ten tweede stellen we vast dat wanneer we het aandeel van de verschillende beroeps-categorieën per verkiezingsjaar voor de C.V.P.-verkozenen³¹ analyseren, we de al geschetste globale evolutie vaststellen nl. het aandeel van de categorieën intellectuele en vrije beroepen en onderwijzend personeel neemt voortdurend toe terwijl het aandeel van de categorieën arbeiders, zelfstandigen/werkgevers, landbouwers en renteniers voortdurend afneemt. Niettemin stellen we vast dat op het vlak van de aanwezigheid van de diverse beroeps-categorieën bij de C.V.P.-verkozenen in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen vooral de arbeiders maar ook het onderwijzend personeel minder aanwezig zijn in de lokale politieke elite van de C.V.P. terwijl de intellectuele en vrije beroepen en de huisvrouwen sterker aanwezig zijn. Verder stellen we vast dat de landbouwers en de gepensioneerden respectievelijk vanaf 1970 en 1976 in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen voortdurend meer aanwezig zijn in de lokale politieke elite van de C.V.P. Voor de bedienden en zelfstandigen/werkgevers stellen we een omgekeerde ontwikkeling vast. In de periode 1946-1964 waren ze, in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen, meer aanwezig in de lokale politieke elite van de C.V.P. terwijl ze vanaf 1976 minder aanwezig zijn. Tenslotte was de gemiddelde leeftijd van de C.V.P.-verkozenen in de opeenvolgende verkiezingsjaren nagenoeg gelijk met de gemiddelde leeftijd van de lokale politieke elite in Vlaanderen.

De socialistische verkozenen hebben in de periode 1946-1988 eveneens een eigen gelaat. Op het vlak van de vrouwelijke aanwezigheid in de lokale politieke elite scoort de socialistische partij, in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen, hoger in de periode 1946-1964 maar lager in de periode 1970-1988. Ten tweede stellen we vast dat wanneer we het aandeel van de verschillende beroeps-categorieën per verkiezingsjaar voor de socialistische verkozenen³² analyseren, we merken dat de socialistische lokale politieke elite eveneens de al geschetste globale evolutie heeft gekend. Het aandeel van de categorie intellectuele en vrije beroepen maar vooral van de categorie onderwijzend personeel nam voortdurend toe terwijl het aandeel van de categorieën arbeiders (!), zelfstandigen/werkgevers en landbouwers stelselmatig afnam. Voor de categorie landbouwers moet opgemerkt worden dat er in ons onderzoek vanaf 1982 geen enkele

31 Bij de C.V.P.-verkozenen is het verband tussen beroep en verkiezingsjaar significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 1600,2$; $DF = 77$.

32 Bij de socialistische verkozenen is het verband tussen beroep en verkiezingsjaar significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 412,2$; $DF = 77$.

landbouwer nog tot de socialistische lokale politieke elite behoorde. Verder wordt de lokale politieke elite van de socialistische partij in de periode 1946-1988, in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen, op het vlak van de aanwezigheid van de verschillende beroepscategorieën gekenmerkt door een hoger percentage arbeiders, bedienden en onderwijzend personeel en een geringere aanwezigheid van de zelfstandigen/werkgevers, landbouwers en intellectuele en vrije beroepen. We moeten trouwens opmerken dat in de hele periode 1946-1988 de socialistische lokale politieke elite voor ongeveer drie vierden uit de categorieën arbeiders, bedienden en onderwijzend personeel afkomstig was.³³ Opvallend is echter dat het aandeel van de categorie arbeiders in de socialistische lokale politieke elite in die periode van 32,2% tot 9,3% daalde. Verder werd de socialistische lokale politieke elite in de periode 1946-1952 gekenmerkt door een hoger aandeel gepensioneerden. Vanaf 1958 ligt het percentage gepensioneerden dat deel uitmaakt van de socialistische lokale politieke elite evenwel voortdurend lager dan het percentage in de lokale politieke elite in Vlaanderen. Tenslotte stellen we vast dat het percentage huisvrouwen bij de socialistische verkozenen hoger ligt in de periode 1946-1964 maar vanaf 1970 lager. Ten derde stellen we vast dat, met uitzondering van 1946 en 1976, de gemiddelde leeftijd van de socialistische verkozenen iets lager is dan de gemiddelde leeftijd van de lokale politieke elite in Vlaanderen.

Ook de lokale politieke elite van de liberale partij vertoont een aantal typische kenmerken. In de eerste plaats merken we op dat de liberale lokale politieke elite niet meteen de meest vrouwvriendelijke is. Met uitzondering van 1946, 1964 en 1970 is de vrouwelijke aanwezigheid in de lokale politieke elite van de liberale partij steeds lager dan in de lokale politieke elite in Vlaanderen. Ten tweede stellen we vast dat wanneer we het aandeel van de verschillende beroepscategorieën per verkiezingsjaar voor de liberale verkozenen³⁴ analyseren, we in grote lijnen eveneens de al beschreven globale evolutie zien. Het aandeel van de categorieën intellectuele en vrije beroepen en onderwijzend personeel nam toe terwijl het aandeel van de categorieën arbeiders, zelfstandigen/werkgevers en landbouwers afnam. Verder wordt de liberale lokale politieke elite, in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen, op het vlak van de aanwezigheid van de verschillende beroepscategorieën door een geringere aanwezigheid van de arbeiders en landbouwers en door een hoger percentage zelfstandigen/werkgevers en intellectuele en vrije beroepen gekenmerkt. Verder stellen we vast dat in de periode 1946-1958 het percentage gepensioneerden dat deel uitmaakt van de lokale politieke elite van de liberalen hoger is terwijl dit vanaf 1964, met uitzondering van 1982, voortdurend lager is. Tenslotte stellen we vast dat, met uitzondering van de periode 1964-1970, de liberale lokale politieke elite steeds minder onderwijzend personeel bevat dan de lokale politieke elite in Vlaanderen. Ten derde zijn de liberale verkozenen, met uitzondering van 1964 en 1988, steeds iets ouder dan de lokale politieke elite in Vlaanderen.

De lokale politieke elite van de lokale partijen (dit zijn alle lijsten die geen verwijzing naar een herkenbare nationale partijnaam inhouden) onderscheidt zich duidelijk van de lokale politieke elites van de overige politieke partijen die in de periode 1946-1988 het lokale politieke landschap in Vlaanderen beheersen. In de eerste plaats ligt de vrouwelijke aanwezigheid in de lokale politieke elite van

33 Het percentage schommelt tussen 73% (1952) en 82,7% (1970 en 1976).

34 Bij de liberale verkozenen is het verband tussen beroep en verkiezingsjaar significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 245,9$; $DF = 77$.

de lokale partijen voortdurend lager in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen. Ten tweede stellen we vast dat wanneer we het aandeel van de verschillende beroepscategorieën per verkiezingsjaar voor de verkozenen van de lokale partijen ³⁵ analyseren, we eveneens de al geschetste globale evolutie merken. Het aandeel van de categorieën intellectuele en vrije beroepen en onderwijzend personeel nam toe terwijl het aandeel van de categorieën arbeiders, zelfstandigen/werkgevers, landbouwers en renteniers afnam. Op het vlak van de aanwezigheid van de diverse beroepscategorieën in de lokale politieke elite van de lokale partijen in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen merken we dat de landbouwers, zelfstandigen/werkgevers en renteniers meer aanwezig zijn in de lokale politieke elite van de lokale partijen terwijl de bedienden, huisvrouwen en onderwijzend personeel minder aanwezig zijn. Verder is in de periode 1946-1976 het percentage intellectuele en vrije beroepen dat deel uitmaakt van de lokale politieke elite van de lokale partijen lager terwijl dit vanaf 1982 hoger is. Vervolgens constateren we dat in de periode 1946-1958 de lokale politieke elite van de lokale partijen minder arbeiders bevat dan de lokale politieke elite in Vlaanderen terwijl we vanaf 1964 het omgekeerde vaststellen. Tenslotte is het percentage gepensioneerden dat deel uitmaakt van de lokale politieke elite van de lokale partijen gelijk (1946-1952 en 1982) of hoger dan het percentage in de lokale politieke elite in Vlaanderen. Ten derde is de gemiddelde leeftijd van de verkozenen van de lokale partijen, met uitzondering van 1976, steeds iets hoger dan de gemiddelde leeftijd van de lokale politieke elite in Vlaanderen.

Ook de lokale politieke elites van de politieke partijen (Volksunie en Agalev) die niet in heel de periode 1946-1988 opkwamen, vertonen een eigen gelaat.

In de eerste plaats is voor de lokale politieke elite van de Volksunie, met uitzondering van 1964, de vrouwelijke aanwezigheid hoger dan in de lokale politieke elite in Vlaanderen. Ten tweede zijn de arbeiders, landbouwers en gepensioneerden, in vergelijking met de lokale politieke elite in Vlaanderen, minder aanwezig in de lokale politieke elite van de Volksunie terwijl de intellectuele en vrije beroepen een hoger percentage kennen. Verder kunnen we bij de bedienden twee perioden onderscheiden. In de periode 1964-1970 lag het percentage bedienden dat deel uitmaakt van de lokale politieke elite van de Volksunie hoger dan het percentage in de lokale politieke elite in Vlaanderen terwijl dit vanaf 1976 niet langer meer het geval is. Ten derde stellen we vast dat de gemiddelde leeftijd van de Volksunie-verkozenen, met uitzondering van 1988, lager ligt dan de gemiddelde leeftijd van de lokale politieke elite in Vlaanderen.

Ten tweede onderscheidt de lokale politieke elite van Agalev zich in 1988 duidelijk van de lokale politieke elite in Vlaanderen. Niet alleen is de lokale politieke elite van Agalev jonger, ze is eveneens heel wat vrouwvriendelijker. Bovendien stellen we vast dat de bedienden, intellectuele en vrije beroepen, onderwijzend personeel en studenten, in vergelijking met hun aanwezigheid in de lokale politieke elite in Vlaanderen, meer aanwezig zijn in de lokale politieke elite van Agalev.

Wanneer we de lokale politieke elite van de verschillende politieke partijen die in de periode 1946-1988 het lokale politieke landschap in Vlaanderen domi-

³⁵ Bij de verkozenen van de lokale partijen is het verband tussen beroep en verkiezingsjaar significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 1640,1$; $DF = 70$.

nerden onderzoeken, stellen we evenwel niet alleen verschillen maar ook gelijklopende evoluties vast.

In de eerste plaats constateren we dat in de loop van de periode 1946-1988 de vrouwelijke aanwezigheid in de lokale politieke elite van de C.V.P., de socialistische partij, de liberale partij en de lokale partijen toegenomen is.

Ten tweede stellen we vast dat in de lokale politieke elite van de daarnet aangehaalde partijen in de loop van de periode 1946-1988 het aandeel van de intellectuele en vrije beroepen en het onderwijzend personeel toenam terwijl het aandeel van de arbeiders, zelfstandigen/werkgevers en landbouwers afnam.

Ten derde stellen we vast dat de verkozenen van de C.V.P., de socialistische partij, de lokale partijen en in mindere mate van de liberale partij in 1970 drastisch verjongen.

Besluit

Uit de analyse van de sociale achtergrond van de lokale verkozenen in Vlaanderen in de periode 1946-1988 kunnen we besluiten dat er voor de vrouwen, de lagere sociale klassen en bepaalde leeftijdscategorieën drempels bestaan die een behoorlijke doorstroming naar de lokale politieke elite verhinderen. Het democratiseringsproces van de Vlaamse lokale politieke elite is nog niet ver gevorderd. Dit blijkt uit het overwicht van de mannen, het feit dat de verdeling over de diverse beroeps categorieën van de onderzoekspopulatie sterk afwijkt van de algemene maatschappelijke verdeling en uit de vaststelling dat bepaalde leeftijdscategorieën duidelijk domineren. Dat de samenstelling van de elite evenwel nooit een volledige weerspiegeling is van de maatschappij in haar geheel is duidelijk. Wat evenwel belangrijk is, is het feit dat de verschillen niet terug te brengen zijn tot kleine afwijkingen die onvermijdelijk met elk systeem van representativiteit gepaard gaan.

Met betrekking tot de vrouwen kwamen we tot de vaststelling dat ze gedurende de hele periode 1946-1988 nauwelijks in de lokale politieke elite in Vlaanderen aanwezig waren. Ondanks het feit dat er nog steeds een hele weg af te leggen valt, is er toch vanaf 1970 een evolutie in positieve zin waarneembaar.

Uit ons onderzoek bleek eveneens dat voor de globale periode 1946-1988 de vrouwelijke politieke participatie verschillend was naargelang de grootte van de gemeente of stad, de leeftijdscategorieën, de functie en de politieke partij.

We stelden vast dat in de verschillende verkiezingsjaren, globaal genomen, het percentage vrouwelijke verkozenen toenam naarmate de gemeente of stad groter werd.

Ten tweede stelden we vast dat wanneer we de vrouwelijke verkozenen volgens leeftijd bekeken de vrouwelijke aanwezigheid vanaf 1970 het grootst was in de jongste leeftijdscategorie (21-24 jaar). Vanaf de leeftijdscategorie 25-29 jaar evolueerde de geslachtsverhouding voor de vrouwen in negatieve zin. Ondanks het feit dat de vrouwelijke aanwezigheid het grootst was in de jongste leeftijdscategorie betekende dit niet dat deze categorie het sterkst aanwezig was in de vrouwelijke lokale politieke elite. Het waren immers de 45-49-jarigen die het sterkst aanwezig waren bij de vrouwelijke verkozenen. In de periode 1946-1964 was de vrouwelijke aanwezigheid in alle leeftijdscategorieën verwaarloosbaar.

Ten derde stelden we vast dat naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon kwamen de vrouwelijke aanwezigheid in alle verkiezingsjaren kleiner werd.

Tenslotte waren de vrouwen het minst aanwezig in de lokale partijen terwijl de traditionele partijen (C.V.P., socialisten, liberalen) iets boven het gemiddelde scoorden. We telden evenwel het hoogste aantal vrouwen bij de meest recent opgerichte politieke partijen. Dit laatste heeft echter ook te maken met het feit dat de laatste jaren de globale vrouwelijke aanwezigheid op lokaal vlak is toegenomen.

Met betrekking tot de samenstelling van de lokale politieke elite in Vlaanderen volgens beroepscategorie stelden we vast dat er zich in de periode 1946-1988 belangrijke evoluties voordeden. De categorieën arbeiders, landbouwers, zelfstandigen/werkgevers boetten steeds meer aan belang in terwijl de categorieën intellectuele en vrije beroepen en onderwijzend personeel hun aandeel zagen toenemen. Bovendien bleek dat het fusieproces van 1976 deze evolutie versnelde. Het aandeel van de bedienden kende een heel andere evolutie nl. een stijging tot en met 1976 om van dan af lichtjes te verminderen.

Ten tweede constateerden we dat er in de aanwezigheid van de diverse beroepscategorieën in de lokale politieke elite ook verschillen waren naargelang de grootte van de gemeente of stad die we bestudeerden. Naarmate de grootte van de gemeente of stad toenam, daalde immers het percentage arbeiders, landbouwers en renteniers terwijl het aandeel van de intellectuele en vrije beroepen, onderwijzend personeel en andere steeg. Niettemin hebben er zich binnen dezelfde categorieën gemeenten/steden ook verschuivingen in de professionele samenstelling van de lokale politieke elite voorgedaan. Deze evoluties kunnen dan ook niet aan de schaalvergroting worden toegeschreven.

Ten derde gingen we na of er een bevoorrechte relatie bestond tussen sommige beroepen en de uitoefening van een mandaat als gemeenteraadslid, schepen of burgemeester. Uit ons onderzoek bleek dat in de diverse verkiezingsjaren, globaal genomen, het aandeel van de beroepscategorieën arbeiders, bedienden, huisvrouwen, studenten en werklozen afnam naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon kwamen terwijl het aandeel van de beroepscategorieën zelfstandigen/werkgevers, intellectuele en vrije beroepen, gepensioneerden, renteniers en andere toenam. Voor de beroepscategorieën landbouwers en onderwijzend personeel steeg hun aandeel tot op het niveau van de schepenen om opnieuw te dalen op het vlak van de burgemeesters.

Tenslotte constateerden we dat op het vlak van de verdeling van de beroepscategorieën er eveneens verschillen waren op het niveau van de politieke partijen m.a.w. niet alle beroepscategorieën waren in de diverse politieke partijen even sterk aanwezig.

Met betrekking tot de evolutie van de gemiddelde leeftijd kwamen we tot de volgende conclusies. In de eerste plaats verschilde de gemiddelde leeftijd van de verkozenen in de diverse categorieën gemeenten/steden slechts in beperkte mate.

Ten tweede was de gemiddelde leeftijd van de vrouwelijke verkozenen, in vergelijking met hun mannelijke collega's, in ieder verkiezingsjaar lager.

Ten derde was er in 1970 sprake van een duidelijke verjonging van de verkozenen. Dit gold zowel voor de mannelijke als vrouwelijke verkozenen. Bovendien bleek dat in ieder verkiezingsjaar de politieke participatie in de lokale politieke elite stijgt naarmate de leeftijd toeneemt, haar hoogtepunt bereikt bij de personen van middelbare leeftijd en van dan af vermindert naarmate we in de oudere leeftijdscategorieën komen.

Ten vierde konden we besluiten dat in de diverse verkiezingsjaren de gemiddelde leeftijd van de verkozenen toenam naarmate we op een hoger lokaal machts-echelon kwamen.

Tenslotte waren de verschillen in de gemiddelde leeftijd van de lokale verkozenen van de diverse politieke partijen, met uitzondering van de meer recent opgerichte politieke partijen als Volksunie en Agalev, beperkt.

Summary: The social background of the local political elite in Flanders 1946-1988

From the analysis of the social background of the local elected people in Flanders during the period 1946-1988 one can conclude that there are barriers for women, lower social classes and certain age categories preventing them from moving up the local political elite. The democratization process of the Flemish local political elite has not yet made much progress. It appears from the fact that men are more numerous in political functions, that the distribution among the various professional categories strongly deviates from the general social stratification and from the conclusion that certain age categories are clearly dominant. It is however clear that the composition of the elites never fully reflect society as a whole. On the other hand, the important fact is that the differences cannot be reduced to smaller variances which inevitably go together with any representative system.

Hoe komen toekomstige mandatarissen in contact met de lokale politiek? Een verkennend onderzoek

door Carl DEVOS, Elke MATTHYSSEN, Herwig REYNAERT en
Jacqueline VAN HOE

Vakgroep Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Gent

"Au sein du milieu décisionnel central, la question de savoir comment se recrute le personnel politique professionnel issu des urnes revêt une importance particulière, à la fois pour l'analyse savante et pour la légitimation du système constitutionnel."
Philippe Braud¹

Inleiding

Het onderzoek naar de lokale politiek in Vlaanderen was in het verleden in hoge mate op juridisch-technische en institutioneel-bestuurlijke aspecten gericht. Tot op heden is de belangstelling voor de lokale politiek als een sociaal, politiek-sociologisch, verschijnsel eerder beperkt gebleven. Nochtans gaat het evenzeer als bij de nationale politiek om een politiek systeem met eigen politieke actoren en regelingen, een eigen cultuur en structuur.

Het meer sociologisch geïnspireerd onderzoek naar lokale politiek, zoals het in Vlaanderen werd verricht, kadert in de onderzoekstraditie en theorievorming rond politieke participatie (Ackaert, Everaet, Reynaert).² Politieke participatie heeft betrekking op de relatie tussen de burger en het politiek systeem. Politieke participatie³ kan daarbij verschillende vormen aannemen, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen conventionele en minder conventionele vormen van deelname aan de politiek. Onder de conventionele vormen verstaat men activiteiten gaande van praten over politiek, tot stemmen, lid zijn van een partij en het effectief uitoefenen van een politiek mandaat. Minder conventioneel zijn betogingen, het tekenen van petitie's, het boycotten van producten enz.. In de hierboven aangehaalde werken over politieke participatie op lokaal vlak staat het uitoefenen van mandaten centraal. De vraag die in deze context gesteld werd heeft

1 Ph. BRAUD, *Sociologie Politique*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1996, p.420.

2 Zie de bijdrage voor het IXde politologisch congres van H. REYNAERT in dit nummer van *Res Publica*: De sociale achtergrond van een lokale politieke elite in Vlaanderen 1946-1988. H., EVERAET, Het maatschappelijk profiel van gemeenteraadsleden. *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1991, 2, pp.19-43. J. ACKAERT, *De gemeenteraadsverkiezingen*. Leuven, 1994, 158p.

3 Die wij naar F. J. HEUNKS definiëren als omvattende 'alle uiterlijk waarneembare activiteiten van leden van een samenleving waardoor zij direct of indirect deelhebben aan het besluitvormingsproces van de burgerlijke overheden in de samenleving.'. Zie F.J. HEUNKS, Politieke participatie. M. VAN SCHENDELEN, *Kernthema's van de politicologie*. Meppel, Amsterdam, 1990, pp.92-117.

Voorts maken we geen onderscheid naar 'bewuste' of 'onbewuste' politieke participatie, in casu of de handeling al dan niet gesteld werd met het oog op of in het kader van een gemeenteraadsverkiezing.

betrekking op de kenmerken van de mandatarissen. Wie zijn ze, zijn ze representatief voor de bevolking of vormen ze eerder een politieke elite, kan in dit profiel een evolutie onderscheiden worden. Concreet werd hiervoor gekeken naar het al dan niet bestaan van verschillen in tijd en regio voor een aantal socio-economische kenmerken zoals geslacht, leeftijd, partijaanhorigheid en beroep (Ackaert, Everaet, Reynaert).

Onderzoek naar het profiel van zowel lokale als nationale politieke mandatarissen neemt een belangrijke plaats in bij de studie van politieke participatie.⁴ Hun, gemiddeld hogere, sociale positie wordt immers gezien als één van de mogelijke achterliggende factoren die bijdragen tot het al dan niet overgaan tot actieve politieke participatie. Naast sociale positie onderscheidt Milbrath⁵ ook nog het blootstaan aan politieke stimuli (contacten met politici, politiek actieve personen in de omgeving, praten met anderen over politiek), de persoonlijke belangstelling (politieke interesse, burgerzin) en de aard van de politieke situatie (aard van het kiesstelsel) als mogelijke achtergronden van politieke participatie. Heunks voegt hier nog persoonlijkheidskenmerken aan toe.⁶

Ons onderzoek vertoont eveneens verwantschap met het elite-onderzoek, waarbij wij de groep van lokale mandatarissen omschrijven als een 'lokale politieke elite'.⁷ Zoals bij het onderzoek naar politieke participatie wordt ook bij elite-onderzoek veel aandacht besteed aan het profiel van de bestudeerde groepen.⁸ In het door ons uitgevoerde onderzoek wordt eveneens het profiel opgemaakt maar worden ook een aantal elementen naar voor gebracht die betrekking hebben op de wijze van recrutering en selectie van deze elite.

Naast het volgen van eerder bewandelde paden slaan wij een enigszins andere weg in. Hiervoor baseren wij ons op het in de literatuur over sociale stratificatie vaak gemaakte onderscheid tussen toegeschreven en verworven statusposities. Immers, Everaet stelde: "In de kleine, gesloten gemeenschappen van voorheen was vooral het feit dat men een bepaalde naam droeg of tot een bepaalde familie behoorde, bepalend voor het verwerven van een zetel in de raad. De toewijzing van de politieke macht gebeurde m.a.w. vooral op basis van de maatschappelijke positie. Daarin juist is nu verandering gekomen omdat de relaties thans gekenmerkt worden door een grotere verzakelijking en anonimiteit. In die omstandig-

4 W.P. SECKER, *Ministers in beeld. De sociale en functionele herkomst van de Nederlandse ministers. (1848-1990)*. Rijksuniversiteit Leiden, december 1991, Doctoraal proefschrift, 400p. E. DAS, Het Belgisch ministerieel carrièrepatroon. Proeve tot internationale vergelijking. *Res Publica*, 1987, 29, 2, pp.207-229.

5 L.W. MILBRATH, *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago, 1969, p.10-13.

6 F.J. HEUNKS, *a.w.*, p. 106.

7 Zijnde een groep mensen met gemeenschappelijke kenmerken die in staat is om macht uit te oefenen over anderen. Het betreft hier met name een 'zwakke' definitie van elite omdat daarbij niet voldaan werd aan de voorwaarden, de drie C's (consciousness, coherence en conspiracy, J. H. MEISEL, *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the 'Elite'*, 1958), waaraan deze opvatting van elite geacht wordt te voldoen. In deze definitie wordt lidmaatschap van elite aanzien als zijnde gelijkgesteld met het bekleden van de hoogste bestuursposities in de lokale samenleving. Zie terzake B. TROMP, *De wetenschap der politiek*. Leiden, 1995, p.176. Ook H. REYNAERT beschouwt in zijn doctoraal proefschrift de lokale mandatarissen als een lokale politieke elite.

8 M. RUSH, *Politics and Society. An Introduction to Political Sociology*. Hertfordshire, 1992, p.65.

heden is het politiek mandaat niet zozeer te beschouwen als een "toegewezen", dan wel als een "verworven" functie, op basis van de bekwaamheid van de betrokkenen en van de werkzaamheid die zij in de plaatselijke samenleving aan de dag leggen."⁹

Concreet zullen we hieronder het bekomen van politieke mandaten vergelijken met de wijze waarop iemand een bepaalde statuspositie inneemt. Net zoals men voor het innemen van een bepaalde statuspositie over zekere kenmerken en eigenschappen dient te beschikken, moet men ook voor het bekomen van een politiek mandaat, als politieke besluitvormingspositie, bepaalde eigenschappen en kenmerken vertonen. Deze analogie is niet absoluut aangezien statusposities zich situeren op een continuüm. Iedereen positioneert zich ergens binnen het sociale stratificatie-systeem. Daartegenover gaat het in het geval van politieke mandaten louter om het al dan niet bekleden van het mandaat. De kenmerken en eigenschappen die ons inziens belangrijk zouden kunnen zijn in de strijd om een politiek mandaat, zoals bv. bekwaamheid, ervaring, bekendheid, geloofwaardigheid, betrouwbaarheid, contactvaardigheid, enz. kunnen op verschillende manieren door de kandidaten bekomen worden. Verschillende variabelen werden dus samengevoegd tot zogenaamde 'kanalen van kenmerk- en eigenschapsverwerving'. Om na te gaan of men de betrokken eigenschappen en kenmerken verworven heeft en/of toegeschreven kreeg, zullen we respectievelijk het verenigingsleven van de respondent en van zijn familie onderzoeken. Daarbij veronderstellen we dat indien de verkozen actief is geweest binnen verenigingen, hij/zij de betrokken eigenschappen en kenmerken zelf heeft verworven. In de hedendaagse democratische samenleving worden mandatarissen veelal verkozen omwille van hun werkzaamheid en integratie in de gemeenschap. Door lidmaatschap en activiteiten in verschillende al dan niet ideologisch georiënteerde verenigingen en organisaties, verworft men bekendheid in de gemeenschap, ervaring en vertrouwen bij de burgers. In deze context is het belangrijk op te merken dat Milbrath lidmaatschap van verenigingen reeds beschouwt als een indirecte vorm van politieke participatie.¹⁰

Zoals het verenigingsleven werd beschouwd als een indicatie voor het verworven zijn van de voor de lokale electorale overwinning noodzakelijke kenmerken en eigenschappen, zo vormen de politieke activiteiten van de familieleden een aanwijzing voor het toegeschreven karakter van deze kenmerken en eigenschappen. Enkele decennia geleden vormde de familie waartoe men behoorde en de daarmee samengaande sociale positie, een belangrijke factor bij het verwerven van een politiek mandaat. Doordat men behoorde tot de familie van een plaatselijke politicus of notabele had men een competitief electoraal voordeel in de strijd om een mandaat. P. Braud wijst op het selectie- en socialisatie-aspect daarvan: "Fréquemment les hommes politiques reconnaissent avoir porté un intérêt précoce à la politique; et cela notamment grâce au milieu familial. C'est d'abord le cas, un peu particulier, des exemples d'engagement politique dans la parenté immédiate, père ou grand-père, conjoint, etc. L'héritage joue un rôle non négligeable dans l'accès aux premiers mandats importants (maire d'une grand ville, député...), ce qui atteste la capacité des milieux politiques à contrôler directement leur propre recrutement. C'est aussi le cas de ces familles où l'on s'intéresse beaucoup à la politique et l'on en discute fréquemment. Mais ces micro-climats favorables ne se manifestent pas avec la même probabilité dans tous les milieux

9 H. EVERAET, *a.w.*

10 W. MILBRATH, *a.w.*, p. 110.

sociaux." ¹¹ Ook wanneer het gaat om zogenaamde toegeschreven kenmerken en eigenschappen, moet de respondent zich aan de kiezer aanbieden en zal hij daarvoor bepaalde handelingen moeten stellen. De wijze waarop deze kenmerken en eigenschappen bekomen worden, zou evenwel via andere kanalen kunnen verlopen, hoewel dit niet noodzakelijk het geval dient te zijn. Ook zal hij wellicht kunnen volstaan met een minder uitgebreid aantal participatiehandelingen of moet er minder in worden geïnvesteerd.

Op basis van voorgaande theoretische beschouwing werd getracht te achterhalen welke 'kanalen' van belang zijn voor het in contact komen met de lokale politiek. Concreet werd nagegaan welke de clusters zijn van politiek relevante handelingen en familiale gegevens die (in)direct en (on)bewust kunnen leiden naar de verkiezing als lokale mandataris. Het gaat hierbij dus geenszins om absolute categorieën. Duidelijk is dat personen, waarvoor vooral de politieke activiteiten van familieleden van belang zijn geweest voor het in contact komen met de lokale politiek, ook zelf actief kunnen zijn in het verenigingsleven en omgekeerd. Anders gesteld gaat het hier om 'kanalen' die moeten gevolgd worden om op zijn minst in aanmerking te komen voor selectie. Daarbij geldt een dubbel selectieproces: de lijstopstelling waarover voornamelijk door de partijtop wordt beslist en de onderwerping aan het oordeel van het electoraat. Duidelijk weze dat onderstaande studie de 'kanalen' tracht te onderzoeken die een kandidaat tot aan de rand van de input-zijde van dit selectieproces brengt.

Bij dit alles kan de vraag gesteld worden of het belang van één van beide kanalen verschilt naar gelang de grootte van de gemeente of stad. In kleine gemeenten met grotere herkenbaarheid, ons-kent-ons, zou bv. de invloed van het behoren tot een bepaalde familie kunnen vergroten. Wellicht zou verwacht kunnen worden dat, in het licht van de democratisering, ook het relatieve aandeel van de familie in het verzamelen van de vereiste kenmerken en eigenschappen, zal afnemen ten voordele van de individuele zelfwerkzaamheid. Deze evolutie zal zich wellicht op verschillende wijze voltrekken naar gelang de grootte van de gemeente.

Een belangrijk probleem bij het opzetten en interpreteren van dit onderzoek bestaat erin dat het precieze tijdstip van 'het in contact komen met de lokale politiek' bijzonder moeilijk te bepalen valt. Het gaat immers om een proces waarvan het beginpunt onduidelijk is en niet om een te onderscheiden specifiek ogenblik. Zowel personen die in de lokale politiek gekomen zijn doordat ze één of ander politiek actief familielid hebben, als personen die hun positie in de politiek verwierven op basis van hun bekendheid in de gemeenschap via verenigingen, zijn gedurende hun leven onderhevig aan politieke socialisatie. Dit proces van socialisatie en participatie, heeft zich langs verschillende fasen en kanalen ontwikkeld. Wanneer een familielid politiek actief is, is de kans groter dat men reeds op jeugdige leeftijd vertrouwd raakt met het politieke proces. De politieke socialisatie en de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van een politiek bewustzijn zijn nogelijks meer uitgesproken. Personen die hun positie in de politiek verwerven op basis van hun bekendheid in de gemeenschap zullen een andere vorm van politieke socialisatie ondergaan. In contact komen met de politiek en in het bijzonder met de lokale politiek moet gezien worden als een proces, een evolutie. Natuurlijk kunnen gevallen aangehaald worden waar personen enkele dagen voor de lijstopstelling, bv. omwille van een welbepaalde combinatie van

11 Ph. BRAUD, *a.w.*, pp.422-423.

geslacht en woonplaats, gecontacteerd worden om zich verkiesbaar te stellen. In dergelijke gevallen lijkt het in contact komen met de lokale politiek weinig op een proces of evolutie. Toch zal ook in dergelijke gevallen één van de hier besproken kanalen, onbewust wellicht, een invloed hebben uitgeoefend op de vragende partij. Niemand wordt immers volledig ad random voor een politiek mandaat gerecrueteerd.

Terwijl men doorgaans enkel de kenmerken van mandatarissen onderzoekt op en na het ogenblik van de stembusslag, hebben wij in ons onderzoek ook vragen gesteld over de periode voor zij voor het eerst op een politieke lijst stonden. Voorts werd voor deze periode niet enkel het profiel van de respondenten opge maakt. Wij hebben immers ook de politieke en politiek relevante 'uiterlijk waarneembare activiteiten' van de respondent en diens familie onderzocht. De bedoeling was 'kanalen' te reconstrueren waarlangs de respondenten in contact zijn gekomen met de lokale politiek.

I. Data en methode

Om na te gaan wat de invloed is van de beide hierboven beschreven kanalen bij het verwerven van een politiek mandaat door de lokale mandatarissen verkozen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994, werd in de loop van het academiejaar 1995-1996 een enquête afgenomen in 80 Vlaamse gemeenten. Gezien er over de kanalen waarlangs men in contact kan komen met de politiek in het algemeen en de lokale politiek in het bijzonder tot nu toe weinig empirisch onderzoek gedaan werd, waren we voor het opstellen van de enquête afhankelijk van de eigen inzichten en verwachtingen.

Een belangrijk probleem was, zoals gesteld, het bepalen van het moment waarop men voor het eerst in contact kwam met de lokale politiek. Zoals aangehaald gaat het hier immers om een proces waarvan het beginpunt moeilijk te bepalen valt. Het enige objectief waarneembaar moment in dit hele proces is het moment waarop het in contact komen afgesloten werd en men effectief op een lijst fungeert. De periode waarop de vragen van toepassing zijn werd dus omschreven als 'de periode vooraleer de respondent voor het eerst op een politieke lijst voorkwam'. Dit betekende evenwel dat de referentieperiode door elke respondent anders afgebakend kon worden, en dus ook het proces dat leidde tot de verkiesbaarheidsstelling. Vooral in de periode kort voor de kandidaatstelling kan dit problemen opleveren. Immers, was een welbepaalde functie binnen een organisatie een kanaal waarlangs de respondent als het ware onbewust naar het eigenlijke politieke niveau doorstootte of maakte het deel uit van een bewuste campagne?

Om de betrouwbaarheid van de antwoorden te verhogen werd besloten deze enquêtes persoonlijk te laten afnemen in het kader van een oefening voor de studenten van de 2de kandidatuur politieke wetenschappen van de RUG. Opdat een representatieve steekproef van 7202 raadsleden bekomen zou worden, dienden ten minste een 720-tal leden van de groep van huidige gemeenteraadsleden, schepenen en burgemeesters te worden ondervraagd. De respondenten werden geselecteerd aan de hand van een tweetrapssteekproef.¹² Door dit groot aantal ver-

12 In eerste instantie werden in Antwerpen 19, in Brabant 18, in Limburg 12, in Oost-Vlaanderen 18 en in West-Vlaanderen 17 gemeenten bepaald. Per stad of gemeente werden de burgemeester, en op basis van toevalstrekking 2 schepenen en 7 raadsleden weerhouden.

eiste respondenten en tengevolge van de beperktheid van middelen waarover we voor dit onderzoek beschikten, konden geen enquêtes worden afgenomen van de niet-verkozen kandidaten of de niet-kandidaten, m.a.w. de totale bevolking. Hierdoor zou immers de groep verkozenen waarover wij uitspraken wensen te doen te klein zijn om tot significante uitspraken te komen. Daardoor kunnen geen vergelijkingen gemaakt worden naar deze groepen toe. Het gebrek aan gegevens over het gemiddeld verenigingsleven of de politieke activiteit van familieleden van de totale bevolking laat ons niet toe de scores op de onderscheiden variabelen van de respondenten af te wegen.

Gezien de raadsleden alvorens hun selectie gesorteerd werden per partij, werd aangenomen dat de toevalstrekking ervoor zou zorgen dat de gekozen respondenten representatief zouden zijn voor de verdeling over de partijen. Indien een raadslid omwille van interne gebeurtenissen vervangen was, werd het de studenten toegestaan de vervanger te ondervragen. Wanneer iemand weigerde mee te werken werd door ons op basis van toeval een vervanger geselecteerd. Uiteindelijk werden 797 personen ondervraagd waarvan 92% oorspronkelijk opgegeven personen, 3,1% vervangers omwille van interne oorzaken en 4,9% vervangers voor personen die niet wilden meewerken. Wat betreft de verdeling van de respondenten over de verschillende politieke partijen vormde de enquête een behoorlijke weerspiegeling van de situatie voor Vlaanderen in zijn geheel. 35,9% van de ondervraagde raadsleden werd verkozen op een CVP-lijst tegen 35,5% in Vlaanderen. (*Gemeentelijk zakboekje 1996*, gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1994). Terwijl de VLD enigszins ondervertegenwoordigd was (13,8% in de enquête tegen 15,9% voor Vlaanderen), was de SP lichtjes oververtegenwoordigd (14,6% tegen 13,9%). Ook de VU en AGALEV waren oververtegenwoordigd met respectievelijk 2,3% tegen 1,5%, en 3,5% tegen 2,8%. Het Vlaams Blok en ook de lokale partijen waren zeer representatief aanwezig, nl. 2,8% tegen 2,7% en 27,1% tegen 27,6%.

In Tabel I wordt de verdeling weergegeven van het jaar waarop de respondent voor het eerst op een politieke lijst stond. Het merendeel van de door ons geselecteerde raadsleden kwam pas in 1970 of later op een politieke lijst. Uit de periode daarvoor kwamen slechts 4,7% van de respondenten.

II. Profiel van de huidige lokale verkozenen op het moment dat ze voor het eerst op een politieke lijst stonden

Het socio-economische profiel wordt gezien als een belangrijk verklarend element voor het al dan niet actief deelnemen aan het politiek leven. Wat betreft de geslachtsverdeling zien we dat 20,5% van de door ons ondervraagde respondenten vrouwen zijn.¹³ Betreffende de leeftijd weze opgemerkt dat de gemiddelde leeftijd van de verkozenen bij het afnemen van de enquête 48 jaar was, terwijl de gemiddelde leeftijd van de respondenten op het ogenblik dat ze voor het eerst op een lijst stonden 35 jaar was.

Uit onderzoek blijkt dat politiek actieve burgers doorgaans een hoger opleidingsniveau hebben dan de gemiddelde burger. Van de door ons ondervraagde gemeenteraadsleden heeft iets meer dan de helft (53,3%) hoger onderwijs ge-

¹³ ACKAERT stelde vast dat in er Vlaanderen in 1994 20,2% vrouwelijke raadsleden zijn. J. ACKAERT, *De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994. Res Publica*, Politiek Jaarboek 1994, 1995, 37, 3-4, p.386.

TABEL I

Jaar waarin de respondent voor het eerst op een politieke lijst voorkwam(*)

<i>Jaar</i>	<i>% respondenten dat in het betreffende jaar voor het eerst op een politieke lijst voorkwam</i>
1946	0,1
1952	0,5
1958	1,0
1964	3,1
1970	12,3
1976	13,1
1982	18,3
1988	26,6
1994	24,9

(*) Tenzij expliciet anders vermeld werden de percentages voor alle tabellen berekend op het werkelijke aantal waarnemingen m.n. het totale aantal waarnemingen dat overbleef nadat de missing values werden afgetrokken.

volgd (21,7% universitair en 31,6% niet-universitair). Slechts 4,4% heeft enkel een diploma van de lagere school op zak. Om na te gaan in welke mate deze cijfers afwijken van de situatie van de gewone burger werden ze vergeleken met de resultaten van een in 1991 in Vlaanderen uitgevoerde enquête.¹⁴ Daaruit bleek dat 20% van de Vlamingen niet meer dan lager onderwijs gevolgd heeft. Het aantal hoger geschoolden onder de totale bevolking is 22,2% (16,4% volgde niet-universitair hoger onderwijs en 5,8% universitair onderwijs). In vergelijking met de totale bevolking is het opleidingsniveau van de verkozenen dus beduidend hoger. Dit bevestigt de stelling dat politieke participatie en het uitoefenen van een politiek mandaat in het bijzonder, een zaak van hoger opgeleiden is.

Ondanks hun gemiddeld hogere opleiding zijn het niet de beroepen met het meeste prestige die, op het moment dat de respondenten voor het eerst op een politieke lijst staan, onder de verkozenen het vaakst voorkomen. Het grootste aantal toekomstige lokale verkozenen zijn te vinden onder de bedienden die in de privé sector tewerkgesteld zijn (20,1%), gevolgd door de bedienden die voor de overheid werken (14,2%) en de leerkrachten (12,7%). Zelfstandigen, vrije beroepen en kaderleden uit de privé zijn behoorlijk aanwezig (10,4%, 8,3% en 6,9%), kaderleden uit de overheid daarentegen doen het al heel wat minder goed (3,1%). Het aantal arbeiders situeert zich met 7,9% tussen de vrije beroepen en de kaderleden uit de privé. Opmerkelijk is het relatief groot aantal landbouwers (6,5%). Gezien het gaat over de verdeling op het moment dat men voor het eerst op een politieke lijst kwam, moet bij het bestuderen van deze cijfers rekening gehouden worden met de toenmalige leeftijd van de respondenten. Het bleek hier immers te gaan om een groep relatief jonge mensen die veelal nog aan het begin van hun carrière stonden.

¹⁴ A. CARTON, M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, e.a., *Source Book of the Voters' Study in Connection with the 1991 General Election*. ISPO, KULeuven, 1993, 281p.

TABEL II

Verdeling van de beroepen (*) op het moment dat men voor het eerst op een lijst voorkwam en de actuele situatie.

<i>Beroep</i>	<i>Beroep op het moment dat men voor het eerst op een lokale lijst stond</i> %	<i>Huidige beroep</i> %
Bediende - privé	20,1	14,1
Bediende - overheid	14,2	12,5
Leerkracht	12,7	9,0
Zelfstandige (ander dan vrij beroep)	10,4	10,7
Vrij beroep	8,3	8,7
Arbeider	7,9	4,5
Kaderlid - privé	6,9	7,2
Landbouwer	6,5	5,3
Huisvrouw - huisman	3,1	4,6
Kaderlid - overheid	3,1	4,3
Student	2,0	0,4
Ander	1,5	4,0
Werkzoekende	1,5	1,0
Gepensioneerde	1,3	12,9
Missing	0,5	1,0

* Percentages berekend op het totale aantal waarnemingen (N=797)

We zijn er ons van bewust dat onze indeling volgens 'beroep' voor kritiek vatbaar is. Zo is bv. de categorie gepensioneerde in wezen een leeftijds categorie en geen beroeps categorie.

Vergelijken ¹⁵ we de huidige situatie van onze respondenten met deze op het ogenblik dat ze voor het eerst op een lijst stonden, dan blijkt de groep kaderleden evenwel slechts zeer lichtjes gegroeid. Zoals te verwachten viel bleek vooral de groep gepensioneerden aanzienlijk groter (12,9% t.o.v. 1,3%), in hoofdzaak ten nadele van de bedienden, leerkrachten, arbeiders en landbouwers. Bekijkt men de huidige verdeling van de gemeenteraadsleden naar beroep dan blijkt dat, in vergelijking met het moment waarop de respondenten voor het eerst op een politieke lijst stonden, de bedienden en leerkrachten nog steeds beter vertegenwoordigd zijn dan de meer prestigieuze vrije beroepen en kaderleden. Betreffende de inkomensverdeling beschikten we enkel over de gegevens van de hui-

¹⁵ Teneinde verwarring te vermijden over de evolutie van beroepen, die zou voortvloeien uit de indruk dat onze onderzoeksresultaten tegenovergesteld zouden zijn met die uit andere, weze opgemerkt dat het hier gaat om een vergelijking binnen éénzelfde groep respondenten over de tijd heen. Deze evolutie kan niet gelijkgesteld worden met deze van de verschuivingen over langere termijn van verschillende groepen verkozenen.

dige situatie waardoor vergelijken met het moment waarop ze voor het eerst op een lijst stonden niet mogelijk was (zie tabel III).

TABEL III

Huidig maandelijks netto-gezinsinkomen van de gemeenteraadsleden.

<i>Huidig maandelijks netto-gezinsinkomen</i>	<i>Burge-meesters</i> (N=77) %	<i>Schepenen</i> (N=159) %	<i>Raadsleden</i> (N=556) %	<i>Totaal</i> (N=797) %
< 34.999	2,6	1,8	3,5	3,0
35.000 - 64.999	7,7	12,5	23,0	19,3
65.000 - 94.999	18,0	19,0	26,1	23,7
95.000 - 124.999	14,0	23,6	23,8	22,8
125.000 <	39,8	31,0	14,0	19,9
Missing	18,0	12,4	9,9	11,2

* Percentages berekend op het totale aantal waarnemingen.

Onmiddellijk valt op dat de inkomensverdeling een duidelijke vertekening naar boven vertoont. De groep lage inkomens (< 34.999) is in vergelijking met de andere categorieën te verwaarlozen, terwijl de gemiddeld hoge (95.000-124.999) en hoge (125.000 <) samen meer dan 40% van de respondenten omvatten. Omdat we vermoeden dat deze vertekening in hoofdzaak te wijten zou zijn aan de schepenen en burgemeesters werd de inkomensverdeling opgesplitst naar mandaat. Uit deze gegevens blijkt duidelijk dat het inderdaad vooral de schepenen en burgemeesters zijn die meer dan gemiddeld verdienen. De verdeling over de inkomenscategorieën bij de gewone gemeenteraadsleden lijkt beter aan te sluiten bij een normale verdeling. Gezien de respondenten op het moment dat ze voor het eerst op een lokale lijst kwamen, op een paar uitzonderingen na, tot gewoon raadslid verkozen werden kan men vermoeden dat de inkomensverdeling van de respondenten op het moment dat ze voor het eerst op een politieke lijst kwamen min of meer de verdeling in de bevolking weerspiegelt met toch nog een zeer lichte vertekening naar boven.

Uitgaande van deze gegevens zou het socio-economische profiel van de toekomstige gemeenteraadsleden als volgt samengevat kunnen worden. De meerderheid zijn mannen met een gemiddelde leeftijd van 35. Hun opleiding is duidelijk hoger in vergelijking met de rest van de bevolking, wat zich echter niet weerspiegelt in meer prestigieuze beroepen. Qua beroep vindt men vooral bedienden, leerkrachten en zelfstandigen. Het gemiddelde netto-gezinsinkomen van de gewone gemeenteraadsleden weerspiegelt, zij het met een lichte vertekening naar boven, dat van de bevolking.

III. Onderzoekresultaten

Vooraleer beide kanalen van dichtbij worden geanalyseerd, willen wij onderzoeken of er respondenten waren die louter op basis van zelfwerkzaamheid of louter op basis van hun familiale achtergrond in contact kwamen met de lokale

politiek. M.a.w. gaat het hier om absolute categorieën ((1,0) en (0,1)) of hebben de respondenten daarentegen beide kanalen doorlopen om in contact te komen met lokale politiek. Theoretisch zijn vier mogelijkheden denkbaar: (toegeschreven 1, verworven 0); (toegeschreven 0, verworven 0); (toegeschreven 1, verworven 1) en (toegeschreven 0 en verworven 1). De optie 'verworven' werd geoperationaliseerd in termen van het partij-lidmaatschap, het politiek actief zijn en het uitoefenen van een functie in een 'politiek georiënteerde' organisatie of vereniging door de respondent zelf. De 'toegeschreven' aard van de kenmerken en eigenschappen die van belang kunnen zijn voor het bekomen van een politiek mandaat werd geoperationaliseerd als het lidmaatschap van een partij, het politiek actief zijn en het uitoefenen van een functie in een 'politiek georiënteerde' organisatie of vereniging door één of meerdere familieleden.

TABEL IV

Totale verdeling van de respondenten over de verschillende combinaties van kanalen.

Combinatie			% van alle respondenten
Respondent lid van een politieke partij	Familieelid lid van een politieke partij	(1,1)	49,0
Respondent lid van een politieke partij	Familieelid geen lid van een politieke partij	(1,0)	15,2
Respondent geen lid van een politieke partij	Familieelid lid van een politieke partij	(0,1)	19,1
Respondent geen lid van een politieke partij	Familieelid geen lid van een politieke partij	(0,0)	16,7
Respondent politiek actief	Familieelid politiek actief	(1,1)	64,5
Respondent politiek actief	Familieelid niet politiek actief	(1,0)	32,5
Respondent niet politiek actief	Familieelid politiek actief	(0,1)	1,5
Respondent niet politiek actief	Familieelid niet politiek actief	(0,0)	1,4
Respondent functie in politieke ver./org.	Familieelid functie in politieke ver./org.	(1,1)	57,1
Respondent functie in politieke ver./org.	Familieelid geen functie in politieke ver./org.	(1,0)	27,1
Respondent geen functie in politieke ver./org.	Familieelid functie in politieke ver./org.	(0,1)	7,8
Respondent geen functie in politieke ver./org.	Familieelid geen functie in politieke ver./org.	(0,0)	8,0

* Lidmaatschap van een partij: $\chi^2=43.53$, $df=1$, $p=.000$

Politieke actief: $\chi^2=2.04$, $df=1$, $p=.153$

Functie in 'politiek georiënteerde' organisatie of vereniging: $\chi^2=15.34$, $df=1$, $p=.000$

Uit bovenstaande tabel blijkt duidelijk dat voor de drie wijzen van operationaliseren de combinatie waarbij beide kanalen van invloed zijn (1,1) het vaakst voorkomt. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat de verdeling naar politieke activiteiten niet significant is. In minstens de helft van de gevallen blijken dus beide kanalen een rol te spelen bij het in contact komen met lokale politiek. M.b.t. het lidmaatschap zijn de andere drie combinaties ongeveer gelijk verdeeld en kan dus verder weinig afgeleid worden over het relatieve belang van beide kanalen. Voor de politieke activiteit en het uitoefenen van een functie in een politieke vereniging of organisatie daarentegen, zijn opmerkelijke verschillen waar te nemen. De combinaties waarin de respondent niet actief is, respectievelijk geen

functies heeft zijn eerder beperkt. M.a.w., de combinatie waarin de respondent uitsluitend de familiekaart wil trekken (0,1) en waarin noch hijzelf noch zijn familie politiek actief zijn of een functie uitoefende (0,0), zijn steeds de minst voorkomende. Dit zou erop kunnen wijzen dat de actieve zelfwerkzaamheid van de respondent van meer betekenis is voor het in contact komen met de lokale politiek dan de politieke activiteiten van zijn familie.

IV. Het kanaal 'verenigingsleven'

Om verkozen te worden, het uiteindelijke doel van iedereen die zich verkiesbaar stelt, is het belangrijk dat men voldoende bekendheid geniet bij het kiespubliek. Eén mogelijke manier om zich in een lokale gemeenschap te integreren, is de deelname aan het verenigingsleven. Deze verenigingen kunnen volgens verschillende criteria en principes in categorieën worden opgedeeld. Hoewel t.o.v. elke daaruit voortvloeiende indeling opmerkingen kunnen worden gemaakt, hebben wij geopteerd voor een instrumentele indeling die de bespreking van de onderzoeksresultaten moet vereenvoudigen. In onze enquête werden achtereenvolgens de partij, de jongerenafdeling van de partij, de vakbond, de mutualiteit, de adviesraden, de ideologisch en de niet-ideologisch georiënteerde verenigingen behandeld. Op de laatste twee categorieën werd grondiger ingegaan in twee aparte paragrafen. Voorts wordt het lidmaatschap van elk van deze verenigingen opgesplitst naar het al dan niet lid zijn van een politieke partij in de periode voor men voor het eerst op een lijst stond en wordt aandacht besteed aan de betekenis van de grootte van de gemeente.

A. *Lidmaatschap, activiteit en functies in de verschillende verenigingen*

In tabel V wordt het lidmaatschap, de activiteit en het al dan niet een functie uitoefenen in de verschillende organisaties weergegeven. Met 'activiteit' wordt bedoeld de werkzaamheden die het louter lidmaatschap overstijgen maar die niet in een formele 'functie' vorm krijgen. 64,2% van de respondenten was in de periode voor ze voor het eerst op een politieke lijst stonden lid van een politieke partij. Dit betekent anderzijds dat 35,8% op een lijst werd opgenomen zonder daarvoor lid te zijn geweest van een partij. Men zou kunnen vermoeden dat diegenen die geen lid waren van een politieke partij voor ze zich verkiesbaar stelden, voor het eerst op een lokale lijst opkwamen en dat bij deze laatste geen lidmaatschap was voorzien. 47% van diegenen die in de periode voor ze voor het eerst bij de gemeenteraadsverkiezingen opkwamen geen lid waren van een politieke partij, kandideerden inderdaad voor het eerst op de lijst van een lokale partij. In totaal stelde bijna één vijfde van alle ondervraagde raadsleden zich voor het eerst verkiesbaar voor een partij met nationaal nummer zonder er in de periode voordien lid van te zijn geweest. Dienaangaande zou men kunnen vermoeden dat er in de 'wetstraat' andere normen gelden, bv. i.v.m. bewezen partijtrouw, voor het zich verkiesbaar stellen dan in de 'dorpsstraat'.¹⁶

Wat betreft de activiteiten in een partij bleek op het totaal van alle respondenten 54,6% actief te zijn geweest in een partij terwijl 37,6% ooit een functie heeft uitgeoefend in een partij. Bijna één derde van de toekomstige mandatarissen blijkt

¹⁶ Ook J. BUELENS en K. DESCHOUWER wezen in 'De dorpsstraat is de Wetstraat niet' op verschillen in de lokale en nationale politieke systemen. (Brussel, VUBPRESS, 1996, 127p.)

in de periode voor ze voor het eerst op een lokale lijst kwamen lid te zijn geweest van de jongerenafdeling van een partij. Bovendien heeft 18,6% van alle respondenten in een jongerenafdeling van een partij een functie uitgeoefend. Vooral de cijfers betreffende het lidmaatschap van jongerenafdelingen van een partij suggereren dat voor een groot aantal van onze respondenten de belangstelling voor de politiek zich reeds op vroege leeftijd bewust uitte.

TABEL V

Politieke activiteiten van de respondenten in de periode voor ze voor het eerst op een politieke lijst stonden.

<i>Aard van de politieke activiteit</i>	<i>Alle respondenten</i> %	<i>Respondenten lid politieke partij</i> %	<i>Respondenten geen lid politieke partij</i> %
Lid van de volgende organisaties of verenigingen			
Partij	64,2	100,0	
Jongerenafdeling van een partij	30,9	44,3	6,8
Vakbond	47,5	53,5	36,7
Adviesraad	24,1	27,7	17,4
Ideologisch georiënteerde vereniging	57,1	62,6	47,2
Niet-ideologische georiënteerde vereniging	64,9	64,7	65,2
Actief binnen de volgende organisaties of verenigingen			
Partij	54,6	71,7	23,7
Vakbond	18,5	22,2	11,8
Mutualiteit	9,7	12,1	5,3
Functie binnen de volgende organisaties of verenigingen			
Partij	37,3	54,8	5,4
Jongerenafdeling van een partij	18,6	27,5	2,5
Vakbond	14,3	16,9	9,6
Mutualiteit	7,7	9,4	4,6
Adviesraad	19,0	21,4	14,7
Ideologisch georiënteerde vereniging	38,0	41,3	31,9
Niet-ideologisch georiënteerde vereniging	45,3	44,5	46,6

* Gezien de gegevens uit de verschillende rijen het resultaat zijn van antwoorden op verschillende vragen is ook het aantal missing values voor elk cijfer verschillend. Bovendien werden bij de opsplitsing naar al dan niet lid zijn voor elke vraag ook de missing values m.b.t. lid zijn toegevoegd. Het totaal aantal overschreed evenwel nooit de 9 waarnemingen.

** De verschillen naar partijlidmaatschap zijn allen minstens significant op het.01 niveau behalve voor functie in een adviesraad ($p=.02$). De verschillen voor niet-ideologisch georiënteerde verenigingen zijn niet significant.

Nog meer dan van de jongerenafdeling van een partij blijken toekomstige mandatarissen lid te zijn geweest van een vakbond. Bijna de helft (47,5%) was in de periode voor ze voor het eerst op een lokale lijst kandideerden lid van een vak-

bond, 18,5% was actief bezig in het vakbondswezen en 14,3% vervulde er één of andere functie. Op basis van het profiel van onze respondenten lijkt het hier om een relatief groot aantal leden te gaan. Een verklaring voor het hoge vakbondslidmaatschap die in de literatuur wordt naar voor geschoven bestaat erin dat de vakbonden o.a. fungeren als uitbetalingsinstelling voor de werkloosheidsuitkering. Dit wordt gerelativeerd door het kleine aantal werklozen in onze populatie (1,5% op het moment dat ze voor het eerst op een lijst stonden). Uit de analyse van het profiel zou een lagere dan gemiddelde syndicalisatiegraad verwacht kunnen worden. Welke respondenten vanuit ideologische dan wel opportunistische overwegingen lid worden van een vakbond valt moeilijk uit te maken.

In de mutualiteiten zijn heel wat minder toekomstige raadsleden te vinden. Er van uit gaande dat in principe iedereen lid is van een mutualiteit, vonden we dat slechts 9,7% van de respondenten in deze instellingen ¹⁷ actief waren en 7,7% er een functie in uitoefenden.

Ondanks hun relatief recente bestaan waren één vierde van de door ons ondervraagde mandatarissen in de periode voor ze op een politieke lijst stonden lid van een adviesraad en oefende 19% er een functie in uit. Men merke op dat meer respondenten een functie in een adviesraad uitoefenden dan in de jongerenafdeling van een partij, een vakbond of een mutualiteit. Dit zou verklaard kunnen worden doordat adviesraden wellicht direct op het lokale politieke beleid betrekking hebben. Door de aard van die taak kunnen de leden van de adviesraden, vooraleer ze in de gemeenteraad komen, al hun sporen verdienen bij het vertegenwoordigen van een vereniging, organisatie of instelling in de adviesraad.

Ondanks de onmogelijkheid om te vergelijken met cijfers over soortgelijke activiteiten bij niet-mandatarissen, blijken de toekomstige gemeenteraadsleden in de periode voor ze voor het eerst op een lokale lijst stonden vrij actief te zijn geweest in partij, vakbond en mutualiteit. Vooral het relatief groot aantal functies dat werd uitgeoefend blijkt hiervoor indicatief. Toekomstige mandatarissen blijken in de periode voor ze voor het eerst op een politieke lijst fungeerden reeds behoorlijk werkzaam in de hier besproken instellingen. Dit zou erop kunnen wijzen dat alleszins een aantal van hen hun plaats in de lokale politiek verwierven door hun band met aan politiek verwante instellingen. Het is echter mogelijk dat het hier vooral gaat om personen bij wie er in de familie eveneens dergelijke politiek gedreven personen aanwezig waren.

Wat betreft lidmaatschap en functies in ideologische en niet-ideologische verenigingen in het algemeen liggen ook hier de cijfers relatief hoog. Terwijl 57,1% van de respondenten lid was van minstens één ideologisch georiënteerde vereniging en 64,9% van minstens één niet-ideologisch georiënteerde, oefende 38% een functie uit in een ideologisch georiënteerde vereniging en 45,3% in een niet-ideologische. Op laatstgenoemde verenigingen zal later meer in detail worden ingegaan.

Een onderdeel van de politieke activiteiten van de respondent in de periode voor hij voor het eerst op een politieke lijst stond, waarop in de bovenstaande tabel niet werd ingegaan, zijn de politieke mandaten die hij reeds vervuld heeft. In totaal oefende 3,9% van de door ons ondervraagde respondenten in de periode voor ze op een politieke lijst kwamen een politiek mandaat uit. Het betreft

17 Hierna wordt 'instelling' in de sociologische betekenis van het woord gebruikt.

TABEL VI

Lidmaatschap van politieke partijen in de periode voor men voor het eerst op een politieke lijst stond ngl. de grootte van de gemeente.

Lidpolitieke partij	% lid van een partij per grootte van de gemeente				
	< 4.999	5.000-11.999	12.000-19.999	20.000-49.999	50.000 <
Ja	(18) 36,0%	(141) 53,0%	(118) 69,8%	(197) 75,2%	(38) 79,2%
Nee	(32) 64,0%	(125) 47,0%	(51) 30,2%	(65) 24,8%	(10) 20,8%
Totaal	(50) 100%	(266) 100%	(169) 100%	(262) 100%	(48) 100%

* Chi = 52,70, df=4, p

hier 16 OCMW-raadsleden en 2 OCMW-voorzitters, 3 provincieraadsleden, 1 bestendige afgevaardigde en 1 parlamentslid.

B. Lidmaatschap van een partij als onderscheidende variabale

Uit de opsplitsing naar al dan niet lid zijn van een politieke partij in de periode voor men voor het eerst op een politieke lijst stond, bleek uit tabel V dat respondenten die geen lid geweest waren van een partij nog behoorlijk vertegenwoordigd waren in andere politieke instellingen. Zoals te verwachten, waren van de niet-partijleden weinigen lid van de jongerenafdeling van een partij en oefenden er nog minder een functie in uit. Heel wat toekomstige mandatarissen die in de periode voor ze voor het eerst op een politieke lijst stonden geen lid waren van een politieke partij, waren wel lid van een vakbond (36,7%), een adviesraad (17,4%) of een ideologisch georiënteerde vereniging (47,2%). Opmerkelijk was dat 14,7% een functie had in een adviesraad. Het meest opvallende echter aan de opsplitsing naar het al dan niet lid zijn van een politieke partij in de periode voor men voor het eerst op een politieke lijst stond, is dat zij die wel lid waren van een partij ook significant¹⁸ meer lid waren, meer actief waren en meer een functie uitoefenden in andere instellingen dan zij die geen lid waren. Voor de niet-ideologisch georiënteerde verenigingen konden deze verschillen echter niet teruggevonden worden. Dit betekent dat het lidmaatschap van een politieke partij in de periode voor men voor het eerst op een politieke lijst stond een indicatie vormt van een algemeen grotere belangstelling voor en verbondenheid met het politieke gebeuren.

C. Betekenis van de grootte van de gemeente

De door ons ondervraagde mandatarissen bleken in de periode voor ze voor het eerst op een politieke lijst stonden reeds behoorlijk actief in een partij (incl. jongerenafdeling), vakbond, mutualiteit, IGV (ideologisch georiënteerde vereniging) en NIGV (niet-ideologisch georiënteerde vereniging). In de inleiding vermeldden we al dat hierin verschillen zouden kunnen bestaan naargelang het gaat

¹⁸ Chi² was voor alle verschillen ten minste significant op 0.01 niveau behalve voor de verschillen m.b.t. functies in adviesraden (p=0.02).

TABEL VII

Lidmaatschap en functies in ideologisch georiënteerde verenigingen andere dan partij, vakbond en mutualiteit.

<i>Aard van de vereniging (meerdere verenigingen per respondent mogelijk)</i>	<i>% respondenten dat ten minste van één van de volgende verenigingen lid was</i>	<i>% respondenten die een functie uitoefende van de respondenten die lid waren van betreffende vereniging</i>
Culturele verenigingen	19,0	32,5 (N=151)
Werknemersvereniging	13,7	59,6 (N=109)
Jeugdverenigingen	12,1	71,9 (N=96)
Boerenverenigingen	11,4	56,0 (N=91)
Geëngageerde verenigingen	10,1	51,3 (N=80)
Andere	6,3	70,0 (N=50)
Middenstands-, handels-, zelfstandigenverenigingen	5,8	58,7 (N=46)
Vrouwenverenigingen	2,3	72,2 (N=18)
Studentenverenigingen	2,1	76,5 (N=17)
Muziekverenigingen	2,0	50,0 (N=16)

* Verenigingen werden in de tabel opgenomen zolang meer dan 1% van de repondenten er lid van was.

** Wanneer een respondent van meer dan 1 van een bepaald type vereniging lid was (bv. van ACW en van KAV), werd hij slechts 1 maal tot dat type vereniging gerekend.

om kleine, middelgrote of grote gemeenten. Om dit na te gaan werden de activiteiten van de respondenten opgesplitst naar grootte van de gemeente. Specifiek aangaande het lidmaatschap van politieke partijen worden de verschillen weergegeven in tabel VI.

Uit ons onderzoek bleek dat er m.b.t. het lidmaatschap, het actief zijn en het uitoefenen van een functie in een partij en de jongerenafdeling van een partij en m.b.t. het lidmaatschap en de activiteit in een vakbond en m.b.t. het lidmaatschap van ideologisch georiënteerde verenigingen, significante verschillen te vinden waren ngl. de grootte van de gemeenten. In grote gemeenten bleken significant meer toekomstige mandatarissen actief te zijn in de hier vermelde organisaties en verenigingen dan in de kleine gemeenten. Dit kan gezien worden in het licht van de veel sterkere sociale controle die in kleine gemeenten heerst. In grote gemeenten daarentegen kent het kiespubliek veel minder de politieke intenties en verdiensten van de kandidaten. Gezien deze grotere anonimiteit is het noodzakelijker om zich naar de kiezers toe te profileren.

D. *Types ideologisch en niet-ideologisch georiënteerde verenigingen*

In de enquête werd gevraagd naar de aard van de ideologisch en niet-ideologisch georiënteerde verenigingen waarvan men lid was. De resultaten hiervan zijn terug te vinden in tabel VII en VIII. Het type ideologisch georiënteerde vereniging met het grootste aantal respondenten als lid waren de culturele verenigingen (bv. het Willemsfonds). Daarna volgden de werknemers- (bv. het ACW), jeugd-,

TABEL VIII

Lidmaatschap en functies in niet-ideologisch georiënteerde verenigingen.

<i>Aard van de vereniging (meerdere verenigingen per respondent mogelijk)</i>	<i>% respondenten dat ten minste van één van de volgende verenigingen lid was</i>	<i>% respondenten dat een functie uitoefende van de respondenten die lid waren van betreffende vereniging</i>
Sportverenigingen	34,5	62,0 (N=274)
Hobbyclubs	17,3	54,7 (N=137)
Comités	10,2	81,5 (N=81)
Muziekverenigingen	9,1	55,6 (N=72)
Andere	7,7	67,2 (N=61)
Geëngageerde verenigingen	7,2	77,2 (N=57)
Jeugdverenigingen	4,5	86,1 (N=36)
Culturele verenigingen	1,9	73,3 (N=15)
Beroepsverenigingen	1,8	64,3 (N=14)
Studentenverenigingen	1,3	80,0 (N=10)

* Verenigingen werden in de tabel opgenomen zolang meer dan 1% van de repondenten er lid van was.

** Wanneer een respondent van meer dan 1 van een bepaald type vereniging lid was, werd hij slechts 1 maal tot dat type vereniging gerekend

boeren- en wat we genoemd hebben geëngageerde verenigingen (zoals verenigingen gericht op vorming, denktanken, vrijwilligerswerk, nieuwe sociale bewegingen,...). M.b.t. de jeugdbewegingen ziet men dat slechts 12,1% lid was terwijl toch 30,9% van de door ons ondervraagde respondenten lid was van de jongerenafdeling van een partij.

Een verklaring zou kunnen zijn dat het lidmaatschap van jeugdbewegingen voor de respondenten op het moment dat ze ondervraagd werden te ver in het verleden ligt en in tegenstelling tot het lidmaatschap van de jongerenafdeling van een partij niet als relevant wordt ervaren voor het in contact komen met de lokale politiek. Anderzijds zou dit kunnen wijzen op een grotere aantrekkingskracht van meer direct op 'politiek georiënteerde' organisaties en verenigingen op de toekomstige mandatarissen.

Daarentegen zijn de gegevens m.b.t. tot het uitoefenen van een functie wel opmerkelijk. Met uitzondering van de culturele verenigingen (32,5%) bleek minstens de helft van alle respondenten die lid waren van een vereniging hier ook een functie in uit te oefenen. Vooral in studenten- (76,5%), vrouwen- (72,2%) en jeugdverenigingen (71,9%) bleek dit het geval.

Het feit dat de mandatarissen, wanneer ze lid waren van een vereniging, in minstens de helft van de gevallen ook een functie in deze vereniging(en) uitoefenden, wijst erop dat het uitoefenen van functies in verenigingen een belangrijk kanaal kan zijn voor het in contact komen met de lokale politiek.

Hetzelfde beeld vindt men in de niet-ideologisch georiënteerde verenigingen terug. M.b.t. het lidmaatschap ziet men dat de sportverenigingen het hoogste per-

centage halen (34,5%). Opnieuw zijn het de jeugd-¹⁹ (86,1%) en studentenverenigingen (80%), de comités (81,5%) en de geëngageerde verenigingen (77,2%) waar men, indien men er lid van was, veelal ook een functie in uitoefende.

E. Ideologisch georiënteerde verenigingen : opsplitsing naar lidmaatschap van een partij en grootte van de gemeente

We stelden vast dat m.b.t. de algemene categorie ideologisch georiënteerde verenigingen een onderscheid gemaakt kon worden ngl. de respondenten in de periode voor ze voor het eerst op een politieke lijst stonden lid waren van een politieke partij en ngl. de grootte van de gemeente. Deze opsplitsing naar partijlidmaatschap en grootte van de gemeente wordt nu gemaakt voor de verschillende types ideologische georiënteerde verenigingen.

Wanneer we het lidmaatschap en het uitoefenen van functies in de ideologisch georiënteerde verenigingen opsplitsen naar het al dan niet lid zijn van een politieke partij in de periode voor men voor het eerst op een politieke lijst kwam, blijken significante verschillen te bestaan voor de culturele en de geëngageerde verenigingen. Respondenten die lid zijn van een politieke partij zijn ook significant meer lid van culturele (22,7% tegen 12,4%)²⁰ en geëngageerde (13,7% tegen 3,5%) verenigingen en oefenen er ook significant vaker functies in uit (respectievelijk 7,8% tegen 3,2% en 6,8% tegen 2,1%). Vooral de verschillen m.b.t. de geëngageerde verenigingen tonen opnieuw aan dat het al dan niet lid zijn van een politieke partij, in de periode voor men voor het eerst op een politieke lijst stond, een indicatie vormt voor het feit dat men in het algemeen ook meer geïnteresseerd is in politiek.

Ook de opsplitsing naar grootte van de gemeente levert enkel significante verschillen aangaande het lidmaatschap en de functie in geëngageerde verenigingen. Toekomstige mandatarissen uit grotere gemeenten en steden waren significant meer lid van geëngageerde verenigingen dan respondenten uit kleine gemeenten. De grootste toename stelden we vast van gemeenten met 20000 tot 49999 inwoners naar gemeenten met meer dan 50000 inwoners (van 13,4% naar 31,3% voor lidmaatschap en van 7,3% naar 16,7% voor het uitoefenen van een functie²¹.)

Een tweede type verenigingen waarvoor een significant verschil bestaat naar gelang de grootte van de gemeente zijn de boerenverenigingen. Zoals te verwachten valt kennen deze heel wat meer aanhang in de kleine gemeenten dan in de grote.²² Terwijl in de kleinste gemeenten (minder dan 4999 inwoners) 32% van de toekomstige mandatarissen lid zijn van een boerenbeweging en 16% er een functie in uitoefenen, zijn dit er in de middelgrote gemeenten (12000-19999 in-

¹⁹ Jeugdverenigingen werden door sommige respondenten als ideologisch door anderen als niet-ideologisch omschreven.

²⁰ Lid culturele verenigingen: $\chi^2=12.62$, $df=1$, $p=.0003$

Functie in culturele verenigingen: $\chi^2=6.79$, $df=1$, $p=.009$

Lid geëngageerde verenigingen: $\chi^2=20.77$, $df=1$, $p<.001$

Functie geëngageerde verenigingen: $\chi^2=8.31$, $df=1$, $p=.003$

²¹ Lid geëngageerde verenigingen: $\chi^2=38.24$, $df=4$, $p<.001$

Functie geëngageerde verenigingen: $\chi^2=21.37$, $df=4$, $p<.001$

²² Lid boerenvereniging: $\chi^2=32.31$, $df=4$, $p<.001$

Functie boerenvereniging: $\chi^2=18.54$, $df=4$, $p<.001$

woners) nog slechts 14,8% en 10,7%. In de grote steden (meer dan 50000 inwoners) zijn nog slechts 2,1% van de door ons ondervraagde mandatarissen lid van een boerenvereniging en oefent er geen enkele nog een functie in uit.

De verschillen naargelang de grootte van de gemeente m.b.t. beide 'typische' soorten van verenigingen (boeren- en geëngageerde verenigingen) wijzen op de verschillende mentaliteit in kleine en grote gemeenten.

Een laatste vereniging waarvoor er significante verschillen bestonden waren de jeugdverenigingen. Naargelang de respondenten woonden in grotere gemeenten bleken ze significant meer lid te zijn van jeugdverenigingen.²³ Wat betreft de functie in jeugdverenigingen waren de verschillen niet significant.

V. De familiale achtergrond

Met Braud en Everaet (zie supra) menen ook wij dat vroeger de familie waarvan men deel uitmaakte van groot belang was voor het verwerven van een plaats in de lokale politiek. Bovendien is de familie bij uitstek de omgeving waar socialisatie en dus ook de politieke socialisatie plaatsvindt. Een tweede belangrijke factor die we wilden onderzoeken was dan of de familiale achtergrond van de respondenten een rol speelde bij het in contact komen met de lokale politiek. Waren er vóór hem reeds andere familieleden politiek actief, was er een familie-lid met een politiek mandaat?

A. Familieleden die lid waren van een partij

In tabel IX vindt men de gegevens terug over de politieke activiteiten van alle familieleden, vader en moeder inclusief, in de periode voor de respondent voor het eerst op een politieke lijst stond. Wat onmiddellijk opvalt is het enorme aantal respondenten dat ten minste één familielid had dat lid was van een politieke partij (kolom 1). In totaal bleken 66,1% van de toekomstige mandatarissen in de familie iemand te hebben die lid was van een politieke partij. Het familielid dat het vaakst wordt aangehaald als zijnde lid van een politieke partij is de vader, namelijk 39,6%. Daarna volgen oom/tante (28,2%), moeder (20,8%), broer/zus (20,8%), partner (16,6%), grootouders (15,7%), neef/nicht (15,5%), schoonbroer/zus (12,5%) en schoonouders (12,4%). Indien de respondent familieleden had die lid waren van een politieke partij, dan was dit familielid in bijna 70% van de gevallen lid van dezelfde politieke partij als hijzelf.

Hoewel de vader het vaakst lid is van een politieke partij is hij meestal niet de enige in de familie met een partijkaart. Slechts voor 10,4% van de respondenten die een familielid hadden dat lid was van een politieke partij is de vader de enige met een partijkaart.

B. Familieleden die politiek actief waren

Wanneer men de politiek actieve familieleden bekijkt vindt men een heel ander patroon (tabel IX, kolom 2). De vaders, gevolgd door ooms en tantes, zijn de meest politiek actieve familieleden (respectievelijk 32,5% en 18,8%). In tegenstelling tot het lidmaatschap worden zij gevolgd door de grootouders en de neven en nichten. Moeder, broer of zus en partner zijn in verhouding tot hun aan-

²³ Lid jeugdbeweging: $\chi^2 = 13.23$, $df=4$, $p=.01$

TABEL IX

Politieke participatie van de verschillende familieleden in de periode voor de respondent voor het eerst op een politieke lijst stond.

<i>Aard van het familielid (meerdere familieleden waren mogelijk)</i>	<i>% respon- denten met familieleden lid van een politieke partij</i>	<i>% respon- denten met politiek actieve familieleden</i>	<i>% respon- denten met familieleden met een politiek mandaat</i>	<i>% respon- denten met familieleden die een functie uitoefenen in een politieke vereniging of instelling</i>
Vader	39,6	32,5	15,0	31,0
Oom/tante	28,2	18,8	13,1	10,9
Moeder	20,8	7,7	0,8	16,5
Broer/zus	20,8	9,9	2,4	10,2
Partner	16,6	4,5	1,0	6,0
Grootouder	15,7	12,6	8,3	5,0
Neef/nicht	15,5	10,1	5,5	5,4
Schoonbroer/zus	12,5	7,1	3,3	5,2
Schoonouder	12,4	5,7	3,8	4,9
Totaal aantal respondenten met familielid dat betreffende activiteit uitoefent	66,1	65,9	37,0	56,3
Totaal aantal respondenten zonder familielid dat betreffende activiteit uitoefent	30,8	33,7	58,6	41,7
Missing	3,1	0,4	4,4	2,0

tal lidmaatschappen veel minder politiek actief. Dit zou kunnen betekenen dat in families waar één iemand lid is van een partij de andere familieleden relatief sneller lid zullen worden van een partij, maar daarom niet noodzakelijk ook politiek actief zijn. Als dit het geval is impliceert het dat respondenten vaker veel (vanaf 3) familieleden hebben die lid zijn van een politieke partij, en minder vaak veel familieleden die politiek actief zijn. Deze stelling wordt bevestigd in tabel X.

Vergelijken we het aantal familieleden, dan blijkt dat in de categorie 'slechts één familielid dat politiek participeerde' er meer respondenten zijn die slechts één familielid had dat politiek actief was (38,9%) dan dat er respondenten waren die slechts één familielid hadden dat partijlid was (22,9%). Heeft men familieleden die lid zijn van een politieke partij dan zijn het er meestal meer dan één.

TABEL X

Aantal familieleden dat aan de verschillende vormen van politieke participatie deelnam in de periode voor de respondent voor het eerst op een politieke lijst stond.

Aantal familieleden	% van het totale aantal respondenten		
	Lid politieke partij	Politiek actief	Politiek mandaat
geen	31,8	33,9	61,3
1	22,9	38,9	27,2
2	15,5	16,4	8,0
3	9,1	6,9	2,1
4	5,7	2,0	1,2
5 en meer	15,0	1,9	0,3

TABEL XI

Politieke mandaten van de familieleden van de respondent in de periode voor de respondent voor het eerst op een politieke lijst stond.

Aard van het politieke mandaat (meerdere antwoorden waren mogelijk)	% respondenten met een familielid dat betreffende mandaat uitoefende
Gemeenteraadslid	14,3
Schepen	9,9
Burgemeester	7,7
OCMW-raadslid	6,2
Parlementslicid	3,1
Provincieraadslid	1,7
OCMW-voorzitter	0,9
Minister	0,6
Bestendige afgevaardigde	0,5
Gouverneur	0,3
Andere	0,6
Totaal aantal respondenten waarvan één of meerdere familieleden een politiek mandaat uitoefenden	37,0
Totaal aantal respondenten waarvan geen enkel familielid een politiek mandaat uitoefende	58,6
Missing	4,4

Wanneer het immers gaat om twee familieleden benaderen het aantal respondenten met familieleden die lid zijn van een politieke partij in aantal, de respondenten met politiek actieve familieleden. Vanaf drie familieleden zijn er systematisch meer respondenten met een groter aantal familieleden die partijlid zijn dan dat ze politiek actieve familieleden hebben. In families waar er één persoon lid is van een politieke partij zijn er dus doorgaans veel familieleden die een partijkaart hebben zonder dat deze ook allemaal politiek actief zijn.

TABEL XII

Instellingen en verenigingen waarin familieleden van de respondent een functie uitoefenden in de periode voor de respondenten voor het eerst op een politieke lijst stonden.

<i>Instellingen of verenigingen waarin de functies uitgeoefend werden (meerdere antwoorden waren mogelijk)</i>	<i>% respondenten met één of meerdere familieleden die een functie uitoefenden in betreffende instelling</i>
Ideologisch georiënteerde vereniging	32,8
Partij	27,7
Vakbond	17,9
Mutualiteit	10,0
Adviesorgaan	5,0
Totaal aantal respondenten met één of meer familieleden die een functie uitoefenden in een vereniging	56,3
Totaal aantal respondenten zonder familieleden die een functie uitoefenden in een vereniging	41,7
Missing	2,0

Uit dezelfde tabel blijkt bovendien dat de toekomstige mandatarissen vaak heel wat familieleden hebben die lid zijn van een politieke partij. 15% van het totale aantal door ons ondervraagde respondenten hebben zelfs vijf of meer familieleden die een partijkaart op zak hebben. Het aantal politiek actieve familieleden beperkt zich meestal tot één of twee.

C. Familieleden met een politiek mandaat

Net zoals bij de politiek actieve familieleden zijn het de vaders (15%), ooms of tantes (13,1%) en grootouders (8,3%) die het vaakst een politiek mandaat uitoefenden. In totaal hebben 37% van de respondenten één of meerdere familieleden die een politiek mandaat bekleedden. De aard van de mandaten die het vaakst door de familieleden vervuld werden is tamelijk voor de hand liggend. (tabel XI)

Van alle respondenten zijn er 14,3% die in de familie een gemeenteraadslid hadden, 9,9% een schepen en 7,7% een burgemeester. Daarnaast had 6,2% van de respondenten een familielid dat OCMW-raadslid was. Aangaande het aantal familieleden per respondent dat een mandaat uitoefende waren de cijfers duidelijk. De meeste respondenten hadden slechts één familielid met een politiek mandaat (27,2%).

TABEL XIII

Politieke activiteiten van de vader van de respondenten in de periode voor ze voor het eerst op een politieke lijst stonden.

<i>Aard van de politieke activiteit (meerdere antwoorden waren mogelijk)</i>	<i>% respondenten met politiek actieve vaders</i>
In politiek geïnteresseerd	62,1
Lid van de volgende organisaties of verenigingen	
Partij	39,6
Vakbond	38,7
Adviesraad	3,8
Ideologisch georiënteerde vereniging	40,5
Niet-ideologische georiënteerde vereniging	48,2
Actief binnen de volgende organisaties of verenigingen	
Partij	20,8
Vakbond	11,2
Mutualiteit	3,9
Functie binnen de volgende organisaties of verenigingen	
Partij	12,1
Politiek mandaat	15,0
Vakbond	8,4
Mutualiteit	3,6
Adviesraad	2,3
Ideologisch georiënteerde vereniging	18,6
Niet-ideologisch georiënteerde vereniging	26,5

* Gezien de gegevens uit de verschillende rijen het resultaat zijn van antwoorden op verschillende vragen is ook het aantal missing values voor elk cijfer verschillend.

D. Familieleden die een functie uitoefenden

Betreffende de respondenten waarvan één of meerdere van de familieleden een functie uitoefenden in minstens één vereniging of organisatie (partij, vakbond, mutualiteit, adviesraad, IGV) stelden we vast dat 56,3% van de respondenten een familielid had die een functie uitoefende in één van de genoemde verenigingen of organisaties. Opnieuw zijn het de vaders die het vaakst een functie vervullen (31%). Ditmaal worden ze gevolgd door de moeders (16,5%), broers en zussen (10,2%) en ooms en tantes (10,9%). Deze verdeling zou te wijten kunnen zijn aan het feit dat men van verdere familieleden niet zo goed weet of ze al dan niet in allerlei verenigingen een functie vervullen. Het vaakst wordt door familieleden een functie vervuld in wat we in het vorige deel de ideologisch georiënteerde verenigingen noemden (32,8%). Daarnaast zijn het vooral de partij

TABEL XIV

Significante verschillen m.b.t. politieke activiteiten van de respondent naar politieke activiteiten vader.

<i>Politieke activiteit respondent</i>	<i>Percentage respondenten</i>		
	Vader lid van een politieke partij		
	Ja	Nee	
Lid politieke partij	77,1	55,7	$\chi^2=36,8$ $df=1$ $p<.001$ $mi=26$
Actief in partij	63,2	49,2	$\chi^2=14,3$ $df=1$ $p<.001$ $mi=28$
Functie in partij	43,0	33,6	$\chi^2=6,8$ $df=1$ $p=.008$ $mi=28$
Lid jongerenafdeling partij	43,0	23,2	$\chi^2=33,6$ $df=1$ $p<.001$ $mi=30$
Functie jongerenafdeling partij	24,3	14,9	$\chi^2=10,6$ $df=1$ $p=.001$ $mi=29$
Lid vakbond	52,9	43,7	$\chi^2=6,3$ $df=1$ $p=.01$ $mi=24$
Actief in vakbond	23,5	14,8	$\chi^2=9,2$ $df=1$ $p=.002$ $mi=30$
Functie in vakbond	18,4	11,2	$\chi^2=8,0$ $df=1$ $p=.004$ $mi=27$
Actief in mutualiteit	12,7	7,3	$\chi^2=6,3$ $df=1$ $p=.01$ $mi=26$
Functie in mutualiteit	10,5	5,6	$\chi^2=6,3$ $df=1$ $p=.01$ $mi=28$ $mi=28$
	Vader functie in een partij		
	Ja	Nee	
Lid politieke partij	84,0	61,4	$\chi^2=18,4$ $df=1$ $p<.001$ $mi=19$
Actief in partij	72,0	52,6	$\chi^2=12,5$ $df=1$ $p<.001$ $mi=21$
Functie in partij	55,9	34,6	$\chi^2=16,0$ $df=1$ $p<.001$ $mi=21$
Lid jongerenafdeling partij	53,2	27,9	$\chi^2=24,6$ $df=1$ $p<.001$ $mi=23$
Functie jongerenafdeling partij	34,0	16,3	$\chi^2=17,2$ $df=1$ $p<.001$ $mi=22$
Lid vakbond	62,8	45,2	$\chi^2=10,2$ $df=1$ $p=.001$ $mi=17$ $mi=17$
	Vader politiek mandaat		
	Ja	Nee	
Lid jongerenafdeling partij	43,4	28,8	$\chi^2=9,5$ $df=1$ $p=.001$ $mi=41$
	Vader functie in een vakbond		
	Ja	Nee	
Lid politieke partij	81,5	62,4	$\chi^2=9,4$ $df=1$ $p=.002$ $mi=29$
Actief in partij	76,9	52,5	$\chi^2=14,3$ $df=1$ $p<.001$ $mi=31$
Functie in partij	55,4	35,0	$\chi^2=10,6$ $df=1$ $p=.001$ $mi=31$
Lid jongerenafdeling partij	54,7	28,6	$\chi^2=18,7$ $df=1$ $p<.001$ $mi=33$
Lid vakbond	67,7	45,0	$\chi^2=12,3$ $df=1$ $p<.001$ $mi=27$
Actief in vakbond	38,5	16,3	$\chi^2=19,6$ $df=1$ $p=.001$ $mi=33$
Functie in vakbond	26,2	12,7	$\chi^2=9,1$ $df=1$ $p=.002$ $mi=30$
	Vader functie in een mutualiteit		
	Ja	Nee	
Lid politieke partij	89,3	63,2	$\chi^2=7,9$ $df=1$ $p=.004$
Lid jongerenafdeling partij	53,6	30,0	$\chi^2=7,0$ $df=1$ $p=.008$

(27,7%) en de vakbond (17,9%) waarin door de familieleden een functie wordt uitgeoefend.

E. Lidmaatschap, politieke activiteit, politieke mandaten en functies van familieleden naar grootte van de gemeente

Zoals in het vorige deel werden de vier grote categorieën die we m.b.t. de familieleden onderscheiden hebben nl. lidmaatschap van een politieke partij, politieke activiteit, het vervullen van een politiek mandaat en het uitoefenen van functies in politieke instellingen en organisaties onderscheiden naar de grootte van de gemeenten. Dit leverde enkel significante verschillen voor het lidmaatschap van een partij. In grote steden en gemeenten bleken respondenten vaker familieleden te hebben die, in de periode voor de respondent voor het eerst op een politieke lijst stond, lid waren van een politieke partij dan in kleine steden en gemeenten. Dit sluit aan bij wat we in het vorige deel reeds constateerden. Voor de drie andere categorieën werden geen significante verschillen naar de grootte van de gemeente gevonden.

F. Invloed van de vader

Wegens de opmerkelijke resultaten m.b.t. de vader wordt hierna dieper ingegaan op zijn politieke activiteiten en het verband ervan met de activiteiten van de respondenten. 62,1% van de respondenten meldde dat hun vader, in de periode voor ze voor het eerst op een politieke lijst stonden, geïnteresseerd was in politiek (tabel XIII). Wat betreft lidmaatschappen bleek ongeveer 40% van de vaders zowel lid te zijn van een partij, een vakbond en ideologisch georiënteerde verenigingen. Heel wat minder vaders waren in de periode voor de respondent voor het eerst op een politieke lijst stond lid van een adviesraad (3,8%). Dit kan evenwel verklaard worden doordat adviesraden een vrij recent fenomeen zijn. Het grootst aantal vaders was evenwel lid van niet-ideologisch georiënteerde verenigingen.

Naast het lidmaatschap bleek 20,8% van de respondenten een vader te hebben die actief was in een partij, 11,2% in een vakbond en 3,9% in een mutualiteit. Zoals reeds aangehaald had 15% van de respondenten een vader die een politiek mandaat uitoefende. Daarnaast had ook een aanzienlijk aantal een functie in een partij (12,1%), in ideologisch georiënteerde verenigingen (18,6%) en in een vakbond (8,4%).

De vraag is of deze activiteiten een invloed uitoefenden op de respondent. Informatie hierover is terug te vinden in tabel XIV waarin de significante verschillen²⁴ aangaande de activiteiten van de respondenten worden weergegeven, opgesplitst naar het al dan niet uitoefenen van vijf vormen van participatie door de vader. Als vader lid was van een politieke partij leidt dit bij de meeste functies die we voor de respondent onderscheiden hebben tot significante verschillen. Indien vader lid was van een politieke partij in de periode voor de respondent voor het eerst op een politieke lijst stond, bleek de respondent beduidend meer actief in een partij, de jongerenafdeling van een partij, een vakbond en een mutualiteit. Indien vader in een partij een functie bekleedde, leidde dit m.b.t. de partijactiviteiten van de respondent en zijn lidmaatschap van een vakbond eveneens

²⁴ De niet-significante verschillen werden niet weergegeven.

tot significante verschillen. Wanneer nl. de vader een functie uitoefende in een partij, bleek ook de respondent vaker actief te zijn in een partij en haar jongerenafdeling. Politieke mandaten van de vader leidden er enkel toe dat de respondent vaker lid werd van de jongerenafdeling van een partij. Het uitoefenen van een functie in een vakbond door de vader leidde eveneens tot significante verschillen m.b.t. de partijactiviteit van de respondent en m.b.t. de activiteiten van de respondent in een vakbond. Oefende vader een functie uit in een vakbond dan was de respondent significant vaker lid, was hij vaker actief en oefende hij vaker een functie uit in een vakbond. Tenslotte, wanneer de vader een functie uitoefende in een mutualiteit dan leidde dit er enkel toe dat de respondent vaker lid was van een partij en de jongerenafdeling van een partij.

Uit de cijfers blijkt dat deze activiteiten van de vader wel degelijk een invloed uitoefenden op de politieke activiteit van de toekomstige mandatarissen vooral m.b.t. de activiteiten in een partij en de jongerenafdeling van een partij.

In het kader van de studie van de familie, en van de rol van de vader in het bijzonder, kan tenslotte worden ingegaan op het bestaan van politieke dynastieën. Hoewel vele en veel ruimere definities van dit begrip mogelijk zijn, hebben wij dit hieronder enkel in enge zin omschreven, nl. in termen van rechtstreekse afstamming. Om het fenomeen van de politieke dynastie na te gaan werd bepaald voor hoeveel respondenten zowel de vader als één van de grootouders een bepaalde politieke activiteit uitoefende. Daaruit bleek dat van 9,7% van de respondenten zowel de vader als één van de grootouders lid was van een politieke partij. 5,5% van de respondenten had zowel een vader als een grootouder die actief was in de politiek, en van 5,4% van de respondenten hadden beide een politiek mandaat. Vooral dit laatste cijfer toont aan dat het aantal politieke dynastieën, zoals door ons in enge zin gedefinieerd, onder de door ons ondervraagde respondenten eerder beperkt is.

Besluit

Op basis van de resultaten van dit verkennend onderzoek naar de vraag hoe toekomstige mandatarissen met lokale politiek in contact komen, kunnen een aantal voorlopige conclusies getrokken worden. Op de vraag in welke mate welk kanaal of combinatie van kanalen van belang zijn voor dit contact, moet genuanceerd geantwoord worden. De combinatie waarbij beide kanalen van invloed zijn (1,1) bleek het vaakst voor te komen. Dit betekent dat zowel de familie als het verenigingsleven van belang kunnen zijn bij het in contact komen met de lokale politiek. Dit betekent echter ook dat de familie nog steeds belangrijker is dan men vaak aanneemt wat zich duidelijk weerspiegelde in de cijfers m.b.t. het lidmaatschap, de politieke activiteit, het uitoefenen van functies en het bekleden van een politiek mandaat door familieleden. Daarnaast kwamen situaties waar enkel de zelfwerkzaamheid van de respondent als contactmechanisme fungeert relatief vaker voor dan situaties waar enkel de familie ook politiek actief was of situaties waar noch de familie noch de respondent enige directe of indirecte politieke activiteit vertoonde in de periode voor hij voor het eerst op een lokale lijst stond.

De toekomstige gemeenteraadsleden bleken in de periode voor ze voor het eerst op een lokale lijst stonden vrij actief te zijn geweest in partij, vakbond en mutualiteit. Vooral het relatief groot aantal functies dat werd uitgeoefend bleek

hiervoor indicatief. Het partijlidmaatschap van de respondent bleek een belangrijke onderscheidende variabele te zijn. Zij die wel lid waren van een partij waren ook significant meer lid, waren meer actief en oefenden meer een functie uit in andere 'politiek georiënteerde' organisaties en instellingen, zoals een partijjongerenafdeling, een vakbond, een mutualiteit, een adviesraad en een ideologisch georiënteerde vereniging, dan zij die geen lid waren.

Wanneer mandatarissen lid waren van een ideologische of niet-ideologisch georiënteerde vereniging, dan oefenden ze in minstens de helft van de gevallen ook een functie in deze vereniging(en) uit. Dit wijst er niet enkel op dat het uitoefenen van functies in verenigingen een belangrijk kanaal kan zijn voor het in contact komen met de lokale politiek maar eveneens dat hun strategie en gedrevenheid hen niet toeliet het enkel bij lidmaatschap te houden maar hen ook voor een actievere deelname doet opteren. Dat de belangstelling van de respondenten voor de politiek reeds op vroege leeftijd aanwezig was, bleek uit het feit dat 30,9% van de respondenten lid was van de jongerenafdeling van een partij, dit in tegenstelling tot de ideologisch georiënteerde jeugdverenigingen waarvan slechts 12,1% lid was.

Het onverwachte belang van de familie bleek eveneens uit de vaststelling dat er net iets meer respondenten waren die een familielid hebben dat lid was van een politieke partij dan dat er respondenten waren die zelf lid waren van een politieke partij in de periode voor ze voor het eerst op een lijst stonden. Bovendien kon worden vastgesteld dat in families waar er één persoon lid was van een politieke partij er doorgaans veel familieleden waren die een partijkaart hebben, zonder dat deze ook allemaal politiek actief waren. M.b.t. de familie bleek de vader het familielid te zijn dat het vaakst lid was van een politieke partij, politiek actief was, een politiek mandaat bekleedde of een functie uitoefende in een 'politiek georiënteerde' vereniging of instelling. De cijfers tonen aan dat deze activiteiten wel degelijk een invloed uitoefenden op de politieke activiteit van de toekomstige mandatarissen, vooral m.b.t. de activiteiten in een partij en de jongerenafdeling van een partij.

Op basis van dit verkennend onderzoek hebben wij slechts een aantal algemene indicaties kunnen achterhalen. Verder onderzoek, o.a. op basis van onze eigen onderzoeksgegevens zal het antwoord op de vraag hoe verkozenen voor het eerst met het politiek bedrijf in contact komen moeten verfijnen.

Summary: How did future politicians get in contact with local politics? An explorative research in Flanders

The way politicians got in contact with local politics in Flanders has been examined based on the sociological distinction between ascribed and achieved status positions. Politically active relatives were considered characteristic of ascribed local mandates. Membership of different associations was seen as a way of personally achieving a local mandate. The results indicate that a combination of both was most frequently occurring. In spite of popular convictions, family was still quite important to get in contact with politics. This is shown in the high rates of respondents having politically active relatives. Next to this, a lot of political involvement occurred via participation in a diversity of associations. Participations considered were membership, diligence and officeholding in a political party, a union, a health insurance organisation, an advisory body and all other political or non-political associations.

De gemeenten en de lokale politiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

door Jo BUELENS

Assistent-vorser aan het Centrum voor Politicologie van de Vrije Universiteit Brussel

en Kris DESCHOUWER

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel

De Brusselse gemeenten zijn - wettelijk gezien - gemeenten zoals alle andere. Toch is een aparte behandeling van deze gemeenten een noodzaak, omdat de politieke realiteit ervoor zorgt dat het helemaal géén gemeenten zijn zoals alle andere. Er zijn minstens drie bijzondere aspecten van de Brusselse gemeenten die een aparte behandeling rechtvaardigen. Dat zijn het tweetalig statuut van het Hoofdstedelijk Gewest, de grotere beweeglijkheid van de politieke machtsverhoudingen en de bijzondere relatie tussen de gemeenten en het Gewest.

Voor we deze drie facetten van de Brusselse gemeenten belichten, willen we toch eerst even stilstaan bij enkele andere kenmerken. De structuur van deze stad is immers vrij merkwaardig, en allicht wat onbekend.

Enkele algemene kenmerken

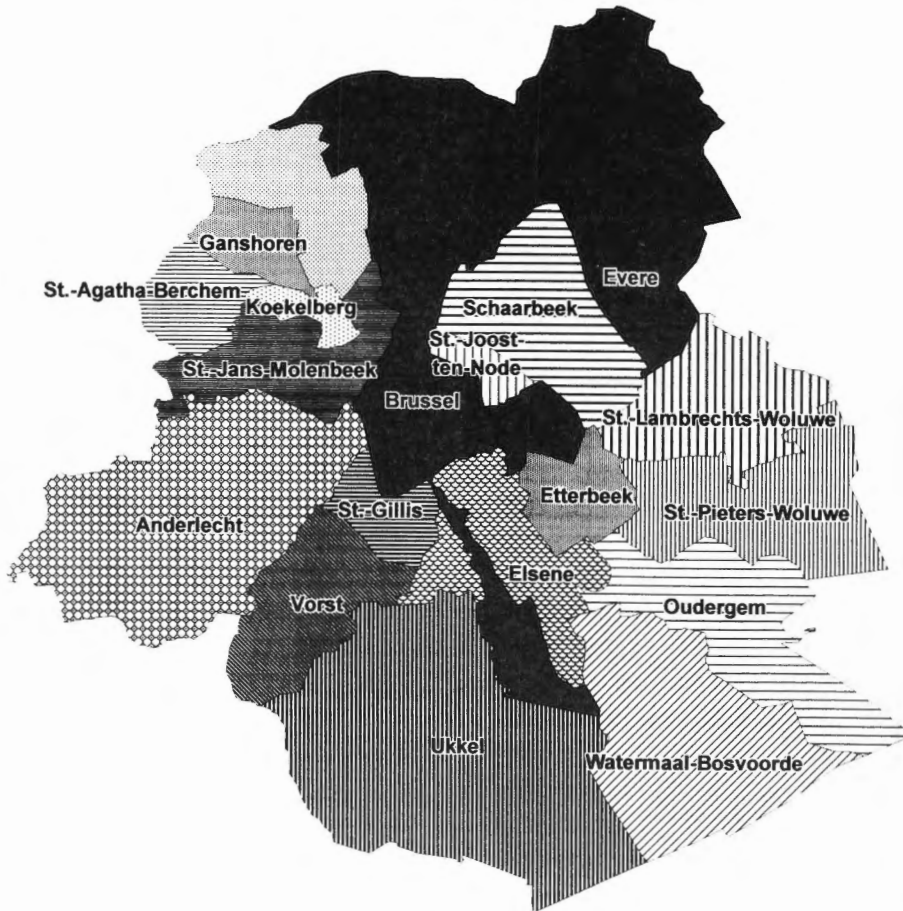
Brussel stad is slechts een onderdeel van het grotere Brussels gewest. Dit omvat 19 gemeenten (zie figuur I). Wie de kaart van naderbij bekijkt zal onmiddellijk de eigenaardige vorm van Brussel stad opmerken. De fijne strook onderaan van de Louisaalaan en het Terkamerenbos kwam er in 1864 bij. Het grote stuk boven de vijfhoek is in grote mate te danken aan de annexatievoorstellen van Adolf Max, de burgemeester van Brussel (1921). Hij droomde luidop van een nog groter Brussel, dat uiteindelijk alle gemeenten errond zou omvatten. Zijn expansiedrang stuitte echter op weerstand van de burgemeesters van de andere omliggende gemeenten, die niet graag hun machtsbasis zagen verloren gaan. Toen in 1976 in het hele land het aantal gemeenten door fusies werd teruggebracht tot één vierde, bleven de Brusselse gemeenten buiten schot. Er werd geen bevredigende oplossing gevonden, en de macht van de verschillende burgemeesters werd opnieuw als beïnvloedende factor aangeduid. De Brusselse gemeenten behielden hun imago van uitzondering en ook andere aspecten bevestigen dit aparte statuut.

Niet alleen wat het aantal inwoners, maar ook wat de bevolkingsdichtheid betreft, behoren de Brusselse gemeenten tot de koplopers. Om een voorbeeld te geven: Anderlecht heeft meer inwoners dan Leuven. Schaarbeek is van dezelfde grootte als Brugge. In de rangorde van dichtstbevolkte gemeenten van België liggen de eerste 16 in het Brussels gewest.

Deze cijfers zeggen niets over de kwaliteit van wonen in de stad. Helaas zijn er wat dat betreft ook minder fraaie kanten waarop de hoofdstad uit de band springt. Het Brussels gewest kent op zich meer achtergestelde buurten dan heel Vlaanderen samen.¹

1 C. Kesteloot e.a., *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*, Vlaamse Gemeenschap, Brussel 1997.

FIGUUR I.
De 19 Brusselse gemeenten



Er zijn zeker nog andere elementen, die de uitzonderlijke situatie van de hoofdstad kunnen benadrukken. Maar in dit kader beperken we ons zoals gezegd tot drie aspecten, namelijk de tweetaligheid, de politieke machtsverhoudingen en de speciale verhouding tussen gemeente en het stadsgewest.

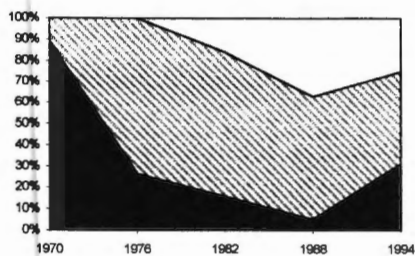
I. De tweetaligheid

Het tweetalig statuut van de Brusselse gemeenten brengt met zich mee dat politieke partijen op het lokale vlak meer gedwongen zijn tot kartelvorming dan in Vlaanderen of Wallonië. De keuze tussen alleen opkomen, een kartellijst vormen met de verschillende ideologische strekkingen of een taalgemengd kartel aangaan met de zusterpartij stelt zich alleen in tweetalige gemeenten of in gemeen-

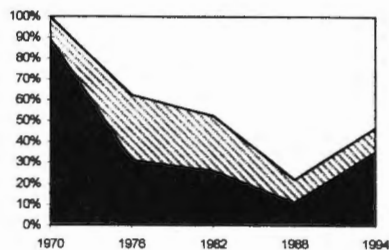
FIGUUR II.

Partnerkeuze 1970-1994 in de 19 Brusselse Gemeenten

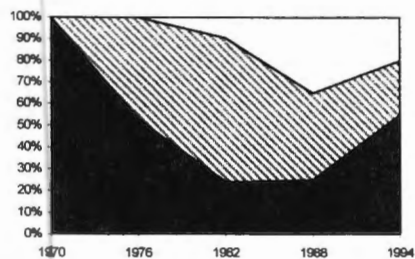
PSC



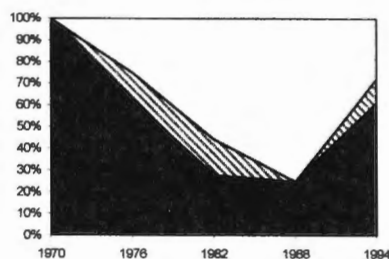
CVP



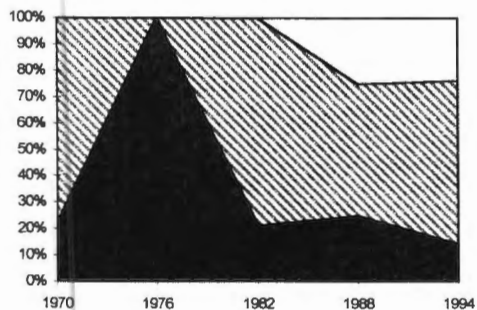
PRL



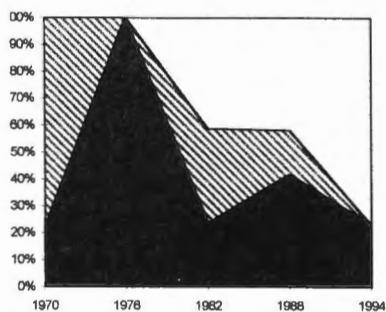
VLD



PS



SP



ten met taalfaciliteiten. De geschiedenis leert ons dat partijen in Brussel op dit punt geen definitieve keuze hebben gemaakt. Elk van deze strategieën kan succesvol zijn.

Figuur II geeft de partnerkeuze weer van de verschillende traditionele politieke families in het Brusselse.² Het donkere vlak geeft de keuze voor de anderstalige zusterpartij weer. De figuren hebben logischerwijze een bijna identieke vorm.³ Het gearceerde middendeel toont aan hoe vaak een partij alleen naar de stembus is gestapt. Het geruite deel staat voor de kartels met andere partijen. Indien partijen een vaste strategie zouden ontwikkelen, zouden de lijnen ongeveer horizontaal moeten lopen. Niets is minder waar in de Brusselse situatie. Het ongelijkmatig verloop toont duidelijk aan dat alle partijen op zoek zijn naar de beste strategie, en daarbij het geweer voortdurend van schouder wisselen. Indien we families nader bekijken, springen enkele aspecten onmiddellijk in het oog.

In 1970 komen de liberalen en katholieken nog op met hun zusterpartij. De socialistische familie daarentegen is verdeeld. De Rode Leeuwen deden langs Vlaamse zijde een poging om zich te profileren tegenover VU en FDF. Zoals we in wat volgt nog zullen aantonen, zal het FDF in Brussel de taalproblematiek zodanig op de voorgrond plaatsen, dat geen enkele partij er onberoerd zal door blijven. In 1976 zijn de rollen omgekeerd. De socialisten kiezen nu resoluut voor het gezamenlijk opkomen, de twee andere families splitsen zich op. Langs Vlaamse zijde doet een nieuw fenomeen zijn intrede : het Vlaamse kartel. Het stelsel Imperiali, dat wordt toegepast in de gemeenten om de zetels toe te kennen, is nadelig voor kleine partijen.⁴ Gezien het feit dat de Vlamingen in de minderheid zijn in de Brusselse gemeenten, was dit een logische stap. We gaven het reeds aan : het was een periode waar vaak ideologische verschillen ondergeschikt werden aan de taalproblematiek.

De verdere evolutie geeft nog geen stabilisering weer van de strategie. Langs Vlaamse zijde blijft alleen opkomen uit den boze. Maar de keuze tussen de ideologische partner of een Vlaamse lijst is niet overal even duidelijk. Langs Franstalige zijde zien we enkele lijsten van de burgemeester opduiken. Het zijn soms taalgemengde, soms ideologische verschillende lijsten. Opnieuw moeten we terugkomen op de positie van het FDF : de relatie met de PRL is er één van aantrekken en afstoten. Ook daar is het evenwicht klaarblijkelijk nog niet gevonden.

Om het beeld volledig te maken, moeten we natuurlijk ook nog andere partijen vermelden. De VU was het symbool van de Vlaamse politieke strijd in de jaren '70. Ook zij koos afwisselend voor een Vlaams kartel of een zuivere VU-lijst. Zo'n aparte lijst gaf in de stad Brussel in 1988 nog één verkozenen. Bij de verkiezingen van '94 ging ook deze zetel verloren, zodat er op dit ogenblik geen enkele

² In het verder verloop worden gegevens gebruikt uit het eigen bronnenbestand. *De uitslagen van de Brusselse gemeenten sinds 1946*, Centrum voor Politicologie, VUB, niet uitgegeven.

³ De lichte afwijkingen hebben te maken met het feit dat de keuze in % is uitgedrukt. Vooral bij de Vlaamse partijen kwam het voor dat afdelingen niet opkwamen, wat het totaal kleiner maakt dan 19, en de verhouding langs beide taalgroepen dus niet evenredig was.

⁴ Meer hierover is o.a. te vinden in : J. ACKAERT : Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij gemeenteraadsverkiezingen, *Res Publica*, 1990/4, Leuven, 1990.

VU verkozene meer zetelt in de gemeenten van het Brussels gewest. De Vlaamse kartellijsten waren immers voor de VU ook niet succesvol.

In 1982 doen de groenen hun intrede in de Brusselse gemeenteraden. Zij hebben dezelfde keuze als de grote families. Door hun gematigdere houding wat de taalpolitiek betreft, staan veel Agalev-kandidaten op Ecolo-lijsten. In 1994 was dat het geval in acht gemeenten. Slechts in Watermaal-Bosvoorde namen de Vlaamse groenen deel aan een Vlaamse kartellijst.

Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen sprongen de resultaten van het extreem-rechtse Front National en het Vlaams Blok in het oog. Door hun ideologie was kartelvorming uitgesloten. Toch is ook hier merkwaardig genoeg de twijfel merkbaar over de juiste (taal) strategie. In Brussel heette het FN ook Front van de Natie en er werden Nederlandstalige kandidaten verkozen op hun lijst in Ganshoren en St.-Agatha-Berchem. De beste score voor het Vlaams Blok is in Evere, waar de lijst van het FN was geweigerd. De huidige Franstalige campagne van deze partij in het Brussels geeft aan dat echt geen enkele partij ongevoelig blijft voor de taalstrategie.

Al deze ontwikkelingen zullen een invloed hebben op de stabiliteit van het politieke landschap, waar we in een volgend punt verder op ingaan.

II. De politieke machtsverhoudingen

De wisselende keuzes op de breuklijn van de taal hebben tot gevolg dat de partijsystemen in het Brussels erg instabiel zijn. Dit wordt nog versterkt door het feit dat nieuwe politieke fenomenen in het algemeen het eerst in stedelijke gebieden opduiken. De Brusselse gemeenten zijn daarop geen uitzondering. Ook deze nieuwe formaties staan voor de keuze om zich al dan niet tweetalig voor te doen, zoals we in een vorig punt al duidelijk maakten.

Deze instabiliteit lijkt vanuit Vlaanderen bekeken nog hoger, omdat de Vlaamse gemeenten in het algemeen vrij stabiel zijn. Wallonië heeft een grotere traditie van wisselende kartelvorming. In die zin volgt Brussel blijkbaar meer de francofone politieke cultuur, en dat is niet verbazend.

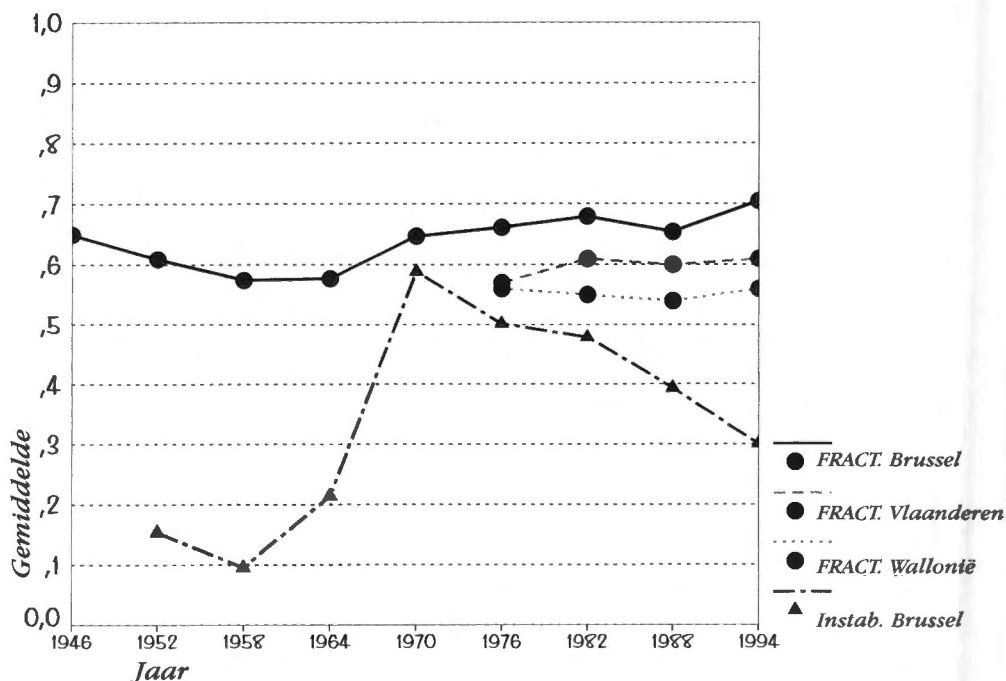
Niet alleen de wisselende kartels, maar ook de eigenaardige positie van het FDF in Brussel, geven aanleiding tot een verhoogde instabiliteitsfactor. Waar het FDF voor het Brussels Gewest en de Europese verkiezingen nu een electorale fusie heeft aangegaan met de PRL, was dit tot nog toe niet het geval in de meeste gemeenteraden. Ze zijn zelfs vaak elkaars opponenten in het lokale beleid. Hierdoor blijft het politieke landschap in Brussel zwaar versnipperd, wat de stabiliteit niet ten goede komt. Deze versnippering of fractionalisering en de instabiliteit kunnen we meten. Het is een poging om de wisselingen, die we kunnen waarnemen in het uitzicht van de Brusselse politiek, in beeld te brengen op een meer objectieve wijze.

A. De instabiliteit

Voor we de instabiliteitsfactor in de Brusselse gemeenten nader bekijken, is een waarschuwing op haar plaats. We gaan na hoe verschillend de partijen zich aanbieden in de electorale arena, en met welk succes zij dat doen. We meten het verschil in proporties van partijen op verschillende tijdstippen. Deze meetmethode

FIGUUR III

Franchisatie en instabiliteit in de Brusselse gemeenten



⁵ heeft het voordeel dat ze vergelijkingen mogelijk maakt over tijd en in verschillende omgevingen. Het subjectieve element ligt in de interpretatie van wat een nieuwe partij is. Een voorbeeld : de PS komt in 1988 op onder haar eigen naam, maar in 1994 komt zij op onder de naam LBG (lijst van de Burgemeester). Is dit een andere partij? De kopstukken op de lijst kunnen vrijwel dezelfde zijn, hun partijprogramma nauwelijks verschillend van dat van de PS in '88. In onze interpretatie is dit een nieuwe partij, omdat de plaatselijke afdeling van de partij het blijkbaar nodig vond om een ander imago op te hangen. In dit geval verdwijnt er een partij en komt er een nieuwe bij.

Ook het winnen of verliezen van zetels van een partij heeft een invloed op de instabiliteitsindex.

⁵ L. DODD, *Coalitions in parliamentary governments*, Princeton UP, Princeton. De index wordt als volgt berekend : $INS = \frac{1}{2} \sum |f_i(t) - f_i(t+1)|$ met $f_i(t)$ = de proportie zetels van partij i op het tijdstip t en $f_i(t+1)$ = de proportie zetels van partij i op het tijdstip $t+1$. Als een partij niet in de gemeenteraad zit is de proportie 0.

Tot 1964 schommelt de waarde van deze index rond 0.2. (zie figuur III). Wie nog twijfelde aan het schokeffect dat het FDF in Brussel teweeg bracht in 1970, krijgt het antwoord uit de cijfers. Het is de hoogste waarde uit de gemeten tijdsreeks sinds de Tweede Wereldoorlog. De reacties van de traditionele partijen op de communautaire breuklijn bespraken we al in een vorige paragraaf. Hoewel de keuze steeds wisselend was, gaf ze nooit zo'n hoge instabiliteit als in 1970 door de doorbraak van het FDF. Bij de jongste verkiezingen zette de trend naar meer stabiliteit zich verder, ondanks het veelbesproken succes van extreem rechts. Figuur III stelt de gemiddelden voor over de 19 gemeenten. In figuur IV zien we de samenstellende delen van die grafiek. Het gelijklopend stramen tot en met 1964 staat duidelijk in contrast met de variatie, die na 1970 is ontstaan. Elke lijn staat voor een gemeente, en het is duidelijk dat de Brusselse gemeenten elk hun eigen politieke geschiedenis hebben wat betreft de instabiliteit.

B. De fractionalisering

De fractionaliseringsgraad ⁶ geeft de mate van versplintering van het partijstelsel weer. In figuur III zijn de waarden sinds 1946 uitgetekend. De opwaartse bewegingen zijn het gevolg van nieuwe partijen, die een stuk van de zetels afsnoepen van de groten. De neerwaartse lijnen zijn het gevolg van het wegvallen van partijen of het samengaan in kartels. Bij de reacties van partijen die we al eerder bespraken, komen er nog enkele nieuwe elementen bij, die de fractionaliseringscurve helpen verklaren. In 1946 scoorden de communisten sterk, maar verdwenen naderhand uit het politieke landschap. Samen met het RAD-UDRT, is het de enige partij die zich in de Brusselse gemeenten niet heeft kunnen handhaven na een electoraal succes. Het FDF in '70 en Ecolo in '82 zijn nu nog steeds terug te vinden in de electorale arena. De lichte daling in 1988 is veroorzaakt door het succes van de kartels tussen PRL en FDF. In 1994 komen zij opnieuw vaker alleen op en roomt ook het FN een stuk af van het succes van de grote partijen. Sinds de Tweede Wereldoorlog neemt het aantal absolute meerderheden gestaag af, en waar ze nog bestaan is het met een steeds kleiner wordend overschot.

Ter vergelijking werden ook de waarden uit Vlaanderen en Wallonië voorgesteld in figuur III. ⁷ Ook hier zien we een stijgende lijn, maar liggen de waarden lager dan in Brussel. Het tweetalig stauut van Brussel speelt een duidelijke rol.

In tegenstelling tot de instabiliteitsgrafiek, geeft het overzicht van de verschillende gemeenten in figuur V wel een gelijklopend beeld.

Wie vertrouwd is met de fractionalisering in de nationale politiek zal opmerken dat de waarden daar nog hoger liggen. Een fractionaliseringsgraad van .80 is geen uitzondering. Hier laat de invloed van het verdeelsysteem zich gelden. Het stelsel Imperiali is immers in het nadeel van kleine partijen. Zij bekomen minder snel een zetel, en grotere partijen krijgen in verhouding meer zetels dan in het stelsel D'Hondt, dat op het nationale vlak wordt toegepast. ⁸

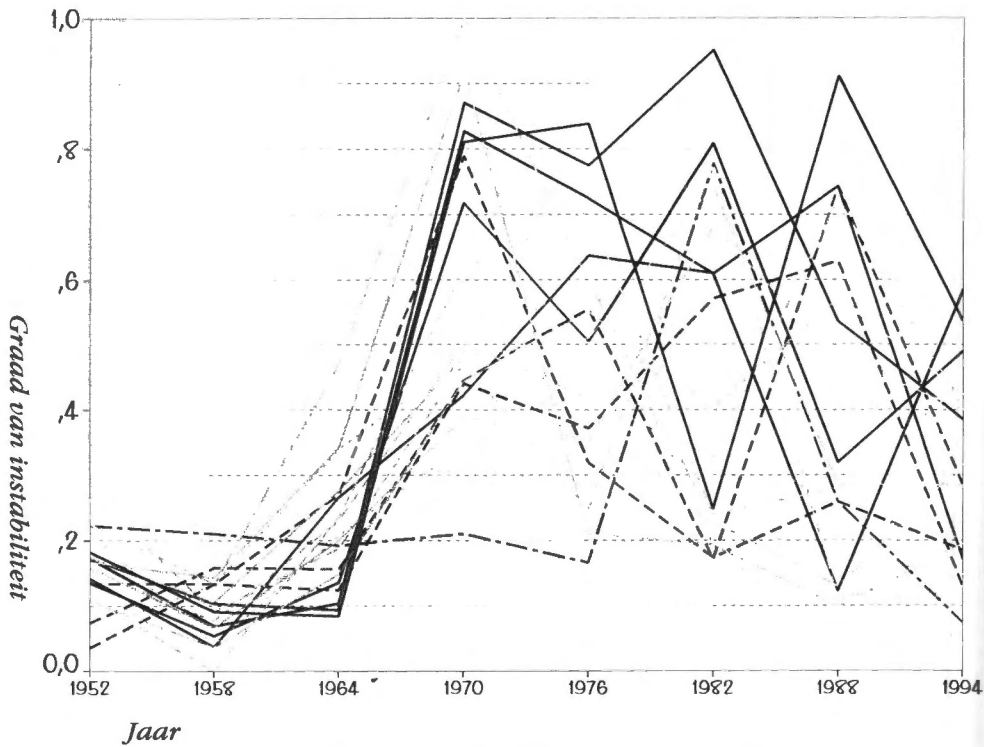
⁶ De index wordt als volgt berekend (Rae 1968) : $F = 1 - \sum (f_i)^2$ met f_i = de proportie zetels van partij i in de gemeenteraad. K. RAE, A note on the fractionalization of some European party systems, *Comparative Political Studies*, 1, 413-418, 1986.

⁷ De cijfers komen uit : J. BUELENS & K. DESCHOUWER (Red.), *De Dorpsstraat is de Wetstraat niet*, VUB-Press, Brussel 1996.

⁸ Cfr. supra

FIGUUR IV

Instabiliteit in de Brusselse gemeenten



III. De bijzondere relatie tussen gemeenten en stadsgewest.

Voor de 19 gemeenten, die samen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitmaken, krijgt de gemeentelijke autonomie een merkwaardige dimensie. Problemen van de grootstad zoals ruimtelijke ordening, verkeer, veiligheid, samenlevingsopbouw, migranten,... zijn moeilijk af te bakenen volgens gemeentegrenzen. De mogelijke oplossingen vallen echter onder de gemeentelijke bevoegdheid. Dit veronderstelt een sterk doorgedreven coördinatie tussen de verschillende gemeenten. Antwerpen loste deze vraag op door een fusie-operatie door te voeren. In Brussel is die fusie uitgebleven, en is er geen andere intensieve overlegstructuur in de plaats gekomen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest grijpt regelmatig in op deze problematiek, maar is er in wezen niet voor bevoegd. Het Gewest is een toezichtsorgaan, maar geen coördinerende instantie. Elke stap in de richting van overleg en bevoegding stuit dan ook op weerstand omwille van de gemeentelijke autonomie.

De huidige situatie is voor de 19 gemeenten in Brussel moeilijk te dragen. Ondanks de reeds bestaande transfertmechanismen tussen rijke en arme Brusselse gemeenten, lijken de Brusselse structuren niet aangepast om een adequaat beleid te voeren. De spanning tussen het Gewest enerzijds en de gemeentelijke autonomie anderzijds, werkt verlamdend, en staat een oplossing voor de grootste problemen in de weg. Het moeizame overleg om Brussel 2000 (culturele hoofdstad) te organiseren, is hiervan een schrijnend voorbeeld. Ook voor de Gemeenschappen is Brussel een ingewikkeld kluwen. De nood aan een andere bevoegdheidsverdeling dringt zich op. Het is duidelijk dat hierbij ook rekening zal moeten worden gehouden met de rol van Brussel op het federale vlak.

Dat die autonomie een relatief begrip is, kunnen we nagaan in de relatie tussen de verkozenen van de Brusselse Hoofdstedelijke raad en de verschillende gemeenteraden. Tabel I geeft hiervan een overzicht.

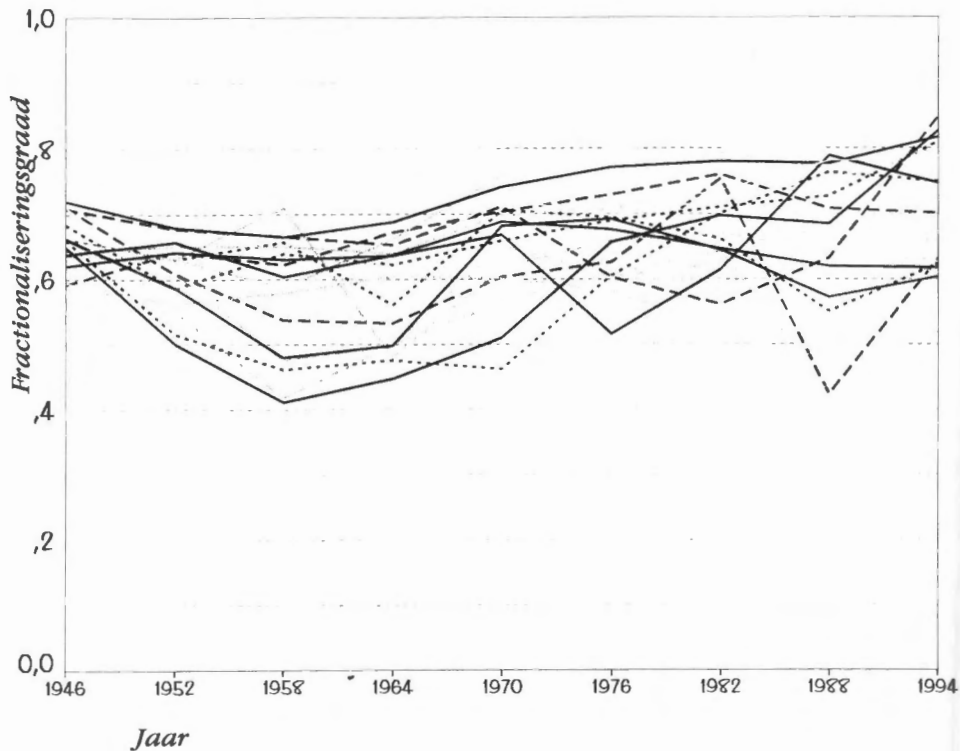
TABEL I

Gemeentemandarissen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad

	<i>burgem. schep en raadslid</i>		
ANDERLECHT	0	1	2
OUDEGEM	1	0	1
SINT-AGATHA-BERCHEM	0	0	0
BRUSSEL	0	3	3
ETTERBEEK	0	1	2
EVERE	0	0	1
VORST	0	1	0
GANSHOREN	0	1	1
ELSENE	1	2	1
JETTE	0	2	0
KOEKELBERG	1	0	2
SINT-JANS-MOLENBEEK	0	1	1
SINT GILLIS	1	1	1
SINT-JOOST-TEN-NODE	0	1	0
SCHAARBEEK	0	1	2
UKKEL	0	3	5
WATERMAAL-BOSVOORDE	1	0	0
SINT-LAMBRECHTS-WOLUWE	1	2	4
SINT-PIETERS-WOLUWE	0	2	3
Totaal	6	22	29
			57
			68,70%

FIGUUR V

Frationalisering van de Brusselse gemeenten



Bijna 70 % van de verkozenen zetelen ook in de gemeenteraad. Slechts 2 gemeenten van de 19 hebben niemand van hun schepencollege in de Hoofdstedelijke Raad. Hoe meer deze raad ingrijpt in het beleid van de gemeenten, hoe groter de belangenvermenging wordt. De verkozenen worden dan zowel rechter als partij. Deze moeilijkheid zal misschien nog vergroten als het St.-Michielsakkoord volledig wordt uitgevoerd. Hierin staat immers een artikel dat de bevoegdheden over de organisatie van de gemeenten zou overdragen aan de gewesten. Dan kan het gewest autonoom bepalen welke bevoegdheden nog behoren tot de gemeenten.

In dit verband is de vergelijking met Antwerpen opvallend te noemen. Wie de werking van deze twee grootsteden vergelijkt komt tot dezelfde bevindingen. Een grootstad heeft nood om op verschillende niveaus te kunnen handelen. De bestaande gemeentewet is ontworpen in een ver verleden voor kleine gemeenten. Hij laat geen ruimte om op verschillende schalen te werken. Brussel voelt dat er

voor sommige problemen een overkoepelend niveau nodig is, dat de 19 gemeenten als één geheel kan behandelen en beheren. Het gewest voldoet hiervoor niet als structuur, omdat het niet dezelfde bevoegdheden heeft als de gemeenten. In Antwerpen voelen we de omgekeerde beweging. Na de fusies werd het al vlug duidelijk dat Antwerpen voor verscheidene aspecten van het beheer nood had aan kleinere omschrijvingen. De districtsraden kenden niet het verhoopte succes, omdat de interesse voor louter adviesraden niet hoog is. Wie medebeheer wil, moet ook beslissingsbevoegdheid afstaan. Ook dergelijke deelstructuren met een autonome bevoegdheid zijn niet mogelijk bij de wet. Beide steden vertrekken vanuit een verschillende structuur om te komen tot een gelijkaardig eindmodel. Beide steden zien de wet als obstakel opduiken om hun plannen te verwezenlijken.

In het geval van Brussel zou dat uitmonden in een uithollen van de gemeentelijke bevoegdheden ten voordele van het Brussels Gewest. Het zou slechts de bizarre verhouding tussen gemeente en gewest nog verscherpen.

Summary: Local municipalities in the Capital region of Brussels

The municipalities in the Capital Region of Brussels have the same legal status as the other Belgian municipalities. Yet the political reality is quite different, and requires a different approach. Three specific aspects of the Brussels municipalities are discussed. They are bilingual, which leads to very specific strategical problems. Moreover the power relations between parties fluctuate a lot in Brussels. And finally the small size of the Region leads to an incremental 'emptying' of a number of local competencies by the powerfull political executive of the Region.

Geschiedschrijving en lokale politiek

door Bruno DE WEVER

Docent aan de Vakgroep Nieuwste Geschiedenis aan de Universiteit Gent ¹

I. Definitie(s)

Hoe lokaal kan politiek nog zijn in de 'globale village'? Als gevolg van globaliseringstendensen deint de notie 'lokaal' uit. Nationale politieke structuren zijn lokaal in mundiaal perspectief. Een afbakening van het onderzoeksveld is noodzakelijk. Lokale politiek wordt in dit artikel gedefinieerd als het politiek bedrijf binnen de gemeentelijke en stedelijke structuren. Onvermijdelijk zullen de veranderende relaties tussen deze structuren en ruimer gedefinieerde structuren aan bod komen, al was het maar omdat de notie 'global village' niet weg te branden is uit het actuele maatschappelijk debat. Het is een debat waarin het ene cliché het andere verdringt.

De historische blik kan er alvast enkele relativeren. Het idee dat de mens in het verleden een immobiel wezen was, vastgespijkerd op zijn erf, opgesloten in zijn dorp, niet verderkijkend dan zijn kerktoren doorstaat de toets van de historische kritiek niet. In het middeleeuwse Vlaanderen leefde 30% van de bevolking in steden. Gent bijv. telde 500 jaar geleden 60.000 inwoners. Het was een middeleeuwse 'grootstad', met een mobiele bevolking en een stedse mentaliteit. De stedelingen verlieten hun stad als ze elders aan betere voorwaarden konden werken. Migratiebewegingen stopten niet aan de toenmalige 'nationale grenzen' van de vorstendommen. ² En wat dit laatste betreft: Gent lag in het graafschap Vlaanderen dat op zijn beurt in de 15de eeuw deel uitmaakte van een Bourgondische statenbond. De Gentse poorter leefde in een conglomeraat van politieke loyauiteiten gaande van de wijk en de stad waar hij woonde tot een multinationale staatsstructuur. ³

Is er dan niets nieuws onder de zon? Natuurlijk wel, alleen zijn sommige aspecten van het moderne leven veel minder modern dan op het eerste gezicht zou blijken.

De terreinafbakening kan ook vanuit een ander oogpunt in vraag worden gesteld, namelijk de definiëring van de notie politiek binnen de stedelijke en gemeentelijke omschrijvingen. Het is een vraag die vanzelfsprekend samenhangt met de definiëring van het begrip politiek zelf. De lokale invalshoek maakt dui-

¹ De auteur wenst Jan Art, Marc Boone, Luc François, Romain Van Eenoo, Eric Vanhau-
te en Sven Vrielinck te danken voor hun suggesties.

² W. PREVENIER en M. BOONE, Les villes des Pays-Bas méridionaux au bas moyen âge: identité urbaine et solidarités corporatives. *Bulletin du Crédit Communal*, nr. 183, 1993/1, pp. 25-42.

³ M. BOONE, *Gent en de Bourgondische hertogen ca. 1348 -ca. 1453: een sociaal-politieke studie van een staatsvormingsproces* Brussel, 1990, (Verhandeling van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België: Klasse der Letteren, jg. 32, nr. 133).

delijk hoe het vrijwel onmogelijk is politieke processen en structuren te scheiden van sociale, economische en culturele processen en structuren. Metéén raken we hier aan wat mij één van de belangrijkste wetenschappelijke doelstellingen lijkt te zijn van lokaal historisch onderzoek: nl. de realisatie van een 'histoire globale'. De lokale focus biedt de mogelijkheid om één van de motto's van de beroemde Franse historische school rond het tijdschrift *Annales* in de praktijk te beproeven. Binnen de contouren van de kleinste politiek-institutioneel afgebakende eenheid, kan men de ambitie koesteren in één onderzoek het historisch verloop van alle maatschappelijk processen geïntegreerd te bestuderen: de zogeheten 'glocal history'.

Ik wil hieronder nagaan of en op welke wijze in België historisch onderzoek naar lokale politiek wordt bedreven.

II. Lokale politiek in het Belgisch historisch onderzoek

Er zijn op dit moment alleen al in de provincie Oost-Vlaanderen meer dan 50 kringen van lokale historici actief die in evenveel tijdschriften publiceren over het verleden van hun gemeente of stad. Kennisverwerving over het verleden van de 'eigen achtertuin' blijkt voor vele mensen een zinvolle vrijetijdsbesteding. Er wordt in kringen van door de gemeenschap betaalde historici, zogenaamde professionele wetenschappers, vaak neerbuigend gedaan over deze amateurs met hun liliputonderwerpen. Deze neerbuigendheid is misplaatst om diverse redenen. Ten eerste is het lokaal historisch onderzoek, de 'micro-storia', de 'backyard-history' in de internationale professionele geschiedschrijving een volwaardige discipline. Neerbuigendheid is voorts misplaatst omdat lokale historische kringen steeds vaker voortreffelijk werk leveren, o.m. als een gevolg van de instroom van aan de universiteiten gevormde historici en de toegenomen contacten tussen 'amateurs' en 'professionelen'. De werking van het Centrum voor Geschiedenis, opgericht aan de Universiteit Gent in 1989 is in dit verband betekenisvol. Het Centrum voor Geschiedenis publiceerde de afgelopen jaren een reeks handboeken onder de sprekende titel: *Hoe schrijf ik de geschiedenis van mijn gemeente*.⁴ Met deze boeken probeert het Centrum op een niet betuttelende manier het onderzoekspotentieel van lokale geschiedschrijvers te optimaliseren. Vanuit een geschiedtheoretisch standpunt is daar veel voor te zeggen. De historische waarheid kan maar dichter benaderd worden naarmate het verleden vanuit verschillende oogpunten, vanuit verschillende achtergronden bekeken wordt. Het is de som van die benaderingen die ons dichter bij de waarheid brengt, niet de visie van één paus, weze het ook een historische. Lokale vorsers hebben bovendien het voordeel dat ze vaak al heel wat achtergrondinformatie hebben over hun woonplaats en streek. Tenslotte kan de belangstelling voor het verleden van het 'eigen heem' ook maatschappelijk positieve gevolgen hebben, nl. de vorming van kritische burgers met zin voor historische relativiteit.⁵ Dit laatste werkt ook door in de andere richting. De maatschappelijk steriele benadering van het verleden omwille van dat verleden, omwille van het exotische, het antieke of het anecdotische karakter

⁴ J. ART (ed.), *Hoe schrijf ik de geschiedenis van mijn gemeente?*, deel 1: *Nieuwste Tijden 19de en 20ste eeuw*, deel 2 *Middeleeuwen en Moderne Tijd 12de tot 18de eeuw*, 3 a/b *Hulpwetenschappen* Gent: Centrum voor Geschiedenis, Stichting Mens en Cultuur, 1993-1996 (deel 4 *Archeologie* in voorbereiding).

⁵ J. ART, Over de wetenschappelijke en andere waarde van heemkundige en lokaalhistorische studies, *Geditsche Tydinghen*, jg. 25 (1996), nr.5, pp. 265-271.

van het verleden, maakt plaats voor een benadering waar de kennis van het verleden als een onderdeel van een kritisch burgerschap wordt gezien.

Ik vooronderstel dat naarmate de geschiedschrijving van het lokale verleden vanuit een kritisch burgerschap wordt gestimuleerd, de belangstelling voor de politieke geschiedenis van de eigen tijd zal toenemen. Er zijn indicaties dat de genoemde evoluties zich de laatste decennia aftekenen bij lokale historici. In de jaarlijks verschijnende *Bibliografie van de Geschiedenis van België*⁶, is een duidelijke evolutie waarneembaar. Dertig jaar geleden waren de lokale historici nagenoeg afwezig op het terrein van de contemporaine politieke geschiedenis. Vandaag telt de rubriek contemporaine Belgische politiek vele tientallen bijdragen van lokale historici, terwijl ook de rubrieken Eerste en Tweede Wereldoorlog op een zéér grote belangstelling kunnen rekenen. Uit een bibliometrisch onderzoek op basis van de 30.885 titels die in de genoemde bibliografie tussen 1973 en 1987 werden opgenomen, blijkt dat de contemporaine geschiedenis 58% van de totale historische productie voor haar rekening neemt, een aandeel dat oploopt van 53% in 1973 tot 63% in 1987. Een trend die na 1987 niet omgebogen is. Voorts blijkt dat de rubriek 'politiek' ca. een derde van alle publikaties beslaat. Uit een onderzoek op basis van 155 Vlaamse dorpsmonografieën verschenen tussen 1914 en 1987 blijkt dat 86% van de studies de dorpspolitiek behandelt.⁷

Ook de 'professionele' geschiedschrijving houdt zich in groeiende mate bezig met het politieke verleden van de eigen tijd. In welke mate richt die groeiende belangstelling zich ook op lokaal vlak? In zeer grote mate zo blijkt uit het overzicht van de licentiaats- en doctoraatsverhandelingen tot stand gekomen aan de afdelingen geschiedenis van de Belgische universiteiten tussen 1975-1994.⁸ In de subrubriek geschiedenis van de binnenlandse instellingen en politiek die in totaal 394 titels telt, zijn er 104 die specifiek handelen over politieke instellingen, processen, partijen en personen binnen één gemeente of enkele gemeenten. Daarbij moeten 31 verhandelingen worden geteld over de geschiedenis van een gemeente in de Eerste en de Tweede Wereldoorlog. En dan is er natuurlijk de passe partout rubriek 'Sociale geschiedenis', waarin de samenstellers van de bibliografie verhandelingen over sociale groepen, sociale bewegingen (inclusief de Vlaamse beweging) onderbrengen, alsmede studies over 'mentaliteit' en 'dagelijks leven'. Bij de meer dan 700 verhandelingen onder deze rubriek zijn er zeer vele die het sociale leven in één gemeente behandelen en die dus natuurlijk ook onder de lokale politiek hadden kunnen vallen. De subrubriek 'dagelijks leven en mentaliteit' bevat voor meer dan de helft verhandelingen over een bepaalde gemeente.

6 R. VAN EENOO (o.l.v.), *Bibliografie van de geschiedenis van België / Bibliographie de l'Histoire de Belgique*, verschijnt jaarlijks in: *Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis / Revue belge de Philologie et d'Histoire*.

7 E. VANHAUTE, *Bespreking dorpsmonografieën*, onuitgegeven studie op basis van een oefening uitgevoerd door de studenten geschiedenis tijdens het academiejaar 1989-1990.

8 L. FRANÇOIS, E. VANHAUTE en S. VRIELINCK, *De vele gezichten van de nieuwste geschiedenis / Les multiples visages de l'histoire contemporaine*, deel 2, *Bibliografie van de licentiaats- en doctoraatsverhandelingen betreffende de Nieuwste Geschiedenis, tot stand gekomen aan de afdelingen geschiedenis van de Belgische universiteiten, 1975-1994 / Bibliographie (...)*, Gent: Academiapress, Belgische Vereniging voor Nieuwste Geschiedenis, 1995.

III. Wetenschappelijke finaliteit van het historisch onderzoek naar lokale politiek

Hierboven heb ik geconstateerd dat lokale geschiedenis zeer intens beoefend wordt. De contemporaine politieke invalshoek ontbreekt daarbij zeker niet, wel integendeel. Een eerste impressionistisch beeld doet het vermoeden rijzen dat het wellicht het meest beoefende historische genre is. Een overzicht op basis van titels uit bibliografieën geeft natuurlijk maar een heel beperkt inzicht over wat dit onderzoek werkelijk behelst.

Het is onmogelijk om in een kort bestek een analyse te maken van het historische onderzoek naar de lokale politiek, ook al omdat bij mijn weten dit onderzoek naar het onderzoek nog nauwelijks werd uitgevoerd. Ik beperk mij dus noodgedwongen opnieuw tot het schetsen van een impressionistisch beeld, voornamelijk op basis van eigen ervaring met hoofdzakelijk licentiaatsverhandelingen en onderzoek in de Vakgroep Nieuwste Geschiedenis van de Universiteit Gent, waardoor ik meteen ook de focus op het contemporain historisch onderzoek richt. Dat betekent niet dat lokaal politiek onderzoek afwezig zou zijn voor de vroegere perioden. Wel integendeel. De Gentse historische school heeft groot aanzien verworven met onderzoek naar het ontstaan en de ontwikkeling van de Middeleeuwse steden, een terrein dat zeer grote internationale belangstelling geniet.

Ondanks de groeiende eis tot (internationaal) vergelijkend onderzoek, moet worden geconstateerd dat de ambitie van veel lokaal onderzoek heel wat beperkter is. Nogal wat studies kijken niet over de gemeentegrenzen heen, letterlijk en figuurlijk. De enige doelstelling is de beschrijving van (een stuk) politiek leven van een gemeente in het verleden. Dat gebeurt dan vaak op de klassieke voor de hand liggende 'politieke bronnen': uitslagen van gemeenteraadsverkiezingen, kiespropaganda, verslagen van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen, lokale pers. Deze dubbele beperking verleent dit soort onderzoek een gelimiteerd wetenschappelijk belang. De opzet van het onderzoek wordt volledig bepaald door de bronnen en de finaliteit is 'heemkundig'. Het heeft uitsluitend belang voor de geschiedenis van de gemeente in kwestie. Dat geldt in zekere mate ook voor een deel van het klassieke instellingenonderzoek, waarbij het verleden van gemeentelijke politieke instellingen onder de loep wordt genomen (onderzoek naar partijen, verenigingen, organismen, structuren enz.)

Sommige onderzoekers leggen de lat nochtans hoger. Ze bevragen het lokale politieke verleden vanuit complexere vraagstellingen. Er zijn in dat verruimd onderzoek twee grote stromingen te onderscheiden: enerzijds studies die lokale machtsstructuren bestuderen, anderzijds studies die lokale politiek beschouwen als een vitale schakel in een ruimer politiek proces.

1. Studies over lokale machtsstructuren bestuderen machtsverwerving, -behoud, -uitoefening, -wisseling enz. vanuit geëxpliciteerde sociologische en politologische modellen. Alleen al het testen van deze modellen verleent dit onderzoek een ruimer belang. Al moet hier wel bij worden opgemerkt dat nogal wat sociologische en politologische modellen stuklopen op de complexiteit van de historische werkelijkheid, zodat historici vaak op een eclectische en pragmatische manier zelf modellen opstellen. Dat geldt vooral voor het onderzoek over de 19de eeuw. Toch is het zo dat als gevolg van sociologische en politologische

inzichten de klassieke politieke contouren worden opengebrouwen. Niet-officiële machtspolen in de lokale politiek zoals 'het kasteel', de 'kerkfabriek', 'schuttersgilden', evenals de vereniging van de herenboeren vroeger - serviceclubs vandaag - enz. komen daarbij aan bod. Zo krijgt het politieke onderzoek een dwingende sociaal-economische dimensie. Bestudering van bezitsstructuren, socio-professionele analyses van gezagsdragers en doorlichting van de aanwending van gemeenschapsmiddelen zijn maar enkele aspecten van dit onderzoek. Voorts worden er niet alleen vragen gesteld over de beslissingspolen en uitvoerders van de lokale politiek, er wordt ook gepeild naar de receptie ervan buiten de notabele kringen. Acties en reacties van de bevolking komen in beeld. Deze 'silent majority', die slechts af en toe de stilte doorbreekt, is zonder twijfel een uiterst moeilijk te bestuderen groep. De historicus beschikt helaas niet over exit polls en andere instrumenten om de publieke opinie te meten.

Het is niet moeilijk vast te stellen dat al de genoemde relaties aan een historische evolutie onderhevig zijn en dat globale maatschappelijke ontwikkelingen erin worden weerspiegeld. Eén voorbeeld slechts. Waar de lokale elite in de meeste Belgische gemeenten in de 19de eeuw nog rond één herbergtafel kon worden verzameld, is het in kaart brengen van de huidige lokale woordvoerders en medebeslissers uit de talloze gemeentelijke raden en adviesorganen al een discipline op zich.

De meerwaarde van dit soort historisch onderzoek naar lokale politiek is dat politieke macht niet in een vacuüm bestudeerd wordt. Politiek wordt dwingend bekeken in een veranderende sociale, economische en culturele context.

De finaliteit van dit soort onderzoek ligt in het blootleggen van mechanismen en recurrenties in de bonte variaties van de lokale politiek, waardoor het particuliere 'gewemel' wat minder particulier en wat meer universeel wordt zodat we aan het eind meer vat krijgen op de werkelijkheid.

Ik vernoem bij wijze van voorbeeld enkele onderzoeken die in dit verband exemplarisch zijn. Zo is er een hele reeks verhandelingen over plaatselijke politieke dynastieën waarin mechanismen van machtsbehoud van politieke clans worden blootgelegd. Voorts is er een traditie van biografisch en prosopografisch onderzoek naar lokale elites, waarbij de lokale politicus in een complex van relaties wordt geplaatst op familiaal, sociaal, economisch, cultureel en godsdienstig gebied, waardoor patronen zichtbaar worden.

Het spreekt vanzelf dat dit soort onderzoek noodgedwongen moet steunen op een veel bredere waaier aan bronnen, dan alleen maar de klassieke politiek-institutionele bronnen van de gemeentepolitiek.

Naast gemeentelijke archiefvormers, komen archiefvormers op hogere echelons aan bod (arrondissement, provincie en staat) en/of op lagere echelons (bedrijven, verenigingen, families). Er lopen dus tal van draden naar andere politieke niveaus.

2. Dit laatste is evident voor onderzoek dat het lokale politieke niveau beschouwt als een schakel in een ruimer politiek proces. Het ankert de gemeentelijke analyse per definitie vast in een ruimer geheel. Het wetenschappelijk belang van dit soort onderzoek is evident. Vele beslissingen van de 'grote politiek' worden uitgevoerd door de 'kleine politiek'. De lokale politicus staat letterlijk het dichtst bij de bevolking. Hij is de spreekwoordelijke buffer, maar tegelijk speelt hij een autonome rol. De Belgische gemeentewet van 1836 werd zoals bekend in grote mate bepaald door de 'autonomisten'. Politiek-maatschappelijke proces-

sen moeten dan ook in hun lokale context bekeken worden. De interactie tussen gemeentelijke en nationale politiek is precies het belangrijkste doel van dit onderzoek. Ik verwijs als voorbeeld naar de recente publicatie over *De Gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek (1890-1970)*, met o.m. een artikel van VUB-historica Els Witte over de gemeentelijke kieswetgeving. Zij toont aan hoe het gemeentelijk kiesstelsel een correctief vormde op het nationale kiesstelsel en hoe het gemeentelijk niveau een experimenteerterrein was voor de nationale politiek.⁹ Uit mijn eigen ervaring geef ik als voorbeeld een onderzoek naar de impact van nationale regimewisselingen op de lokale politieke machtsuitoefening, meer bepaald in de periode 1930-1950.¹⁰ Het belangrijkste knelpunt van dit soort onderzoek betreft de dataverzameling. Bij de bestudering van de interactie tussen nationale en lokale overheden is het essentieel een representatieve staalkaart van gemeenten samen te stellen. Daarbij wordt men allereerst geconfronteerd met de veranderde kaart van de lokale omschrijvingen. Zeker vóór de laatste gemeentelijke fusie wordt men geconfronteerd met een groot aantal kleine gemeenten. In 1962 waren er nog 2.675 Belgische gemeenten waarvan er inmiddels na drie fusiegolven nog 589 overblijven. Tot de jaren zestig was er een defusietendens. Nadat de Franse en Nederlandse bewindvoerders voor 1830 in het aantal 'Belgische' gemeenten hadden gesnoeid, nam het aantal weer toe van 2.498 in 1830 tot 2.675 in 1928-1962.¹¹ Het is niet evident voor al deze gemeenten de noodzakelijke gegevens terug te vinden. De bewaring van gemeentearchieven is zoals bekend zeer wisselvallig. Zeker voor in de fusies verdwenen gemeenten stellen zich problemen. Maar precies het zeer grote aantal kleine, soms onogelijke gemeenten is een niet te verwaarlozen aspect van het Belgische politieke landschap. Zeer vaak worden uitspraken gedaan over de Belgische lokale politiek op basis van gegevens over gemeenten met meer dan 10.000 inwoners, om de eenvoudige reden dat deze gegevens door hogere politieke besturen werden verzameld en zo relatief gemakkelijk te vinden zijn. De interpretatie van het bronnenmateriaal voor grotere gemeenten is doorgaans gemakkelijker doordat meer informatie beschikbaar is. De politieke identificatie van verkiezingslijsten in het verleden toen alleen de lijstnummers vermeld werden in de officiële bronnen van de kiesverrichting, is vaak bijzonder lastig voor kleine gemeenten. Het terzijde laten van de vele kleine gemeenten in de onderzoeksstalen kan evenwel tot vertekening aanleiding geven. Zo hebben we bijv. in het genoemde onderzoek over de regimewisselingen kunnen aantonen dat het aandeel van katholieke burgemeesters in Vlaanderen in de periode 1930-1950 zo mo-

9 *Les élections communales et leur impact sur la politique belge (1870-1970 / De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek (1870-1970): Actes / Handelingen*, 16e Colloque International / 16de Internationaal Colloquium van het Gemeentekrediet van België, Spa, 2-4 september 1992; Brussel, 1994. Het artikel van E. Witte in deze bundel: *Tussen experiment en correctief. De Belgische gemeentelijke kieswetgeving in relatie tot het nationale kiesstelsel*, pp. 13-72.

10 De eerste resultaten verschenen in de hierboven genoemde colloquiumbundel: P. GUNST (m.m.v. H. Balthazar, B. De Wever e.a.), *Burgemeesters en raadsleden 1938-1947: Verandering en continuïteit van het politiek personeel*, pp. 399-427.

11 S. VRIELINCK, *De territoriale indeling van België (1796-1964). Statistisch en bestuursgeschiedenis repertorium van de gemeenten en de territoriale omschrijvingen (administratief, gerechtelijk en electoraal). Met de officiële uitslagen van de algemene volkstellingen* (ter perse). Tijdens de bezetting werd onder druk van de bezetter een Rijkscommissariaat voor de Grote Agglomeraties opgericht dat de agglomeraties rond 7 grote steden fuseerde en enkele andere gemeentelijke fusies doorvoerde. Deze maatregelen werden nietig verklaard door het Belgische gezag na de bevrijding van het grondgebied.

gelijk nog ruimer is dan tot nogtoe werd aangenomen, nl. 80%. De cijfers die tot-dantoe beschikbaar waren baseerden zich uitsluitend op gemeenten met meer dan 10.000 inwoners.¹²

Een belangrijke hulpmiddel in ontwikkeling is de *Kwantitieve Databank van de Belgische gemeenten* (RUG, Vakgroep Nieuwste Geschiedenis) waarbij voor alle Belgische gemeenten in de 19de en 20ste eeuw gegevens uit tellingen worden verzameld, zowel sociaal-economische als politieke. Zo wordt een referentiekader geschapen dat een geïntegreerd onderzoek kan schragen. De onderzoeksmogelijkheden die ermee gecreëerd worden zijn legio.

Summary: Historiography and local politics in Belgium

In Belgian historical research a lot of attention is given to local politics, also by the activities of local amateur historians. This research mostly has a very limited scientific finality because the local political past is taken in isolation. 'Glocal history' requires representative data. Within a broader perspective one can consider the local political past in a global context. This 'global history' sees the local level as a field in which to analyze the political, social, economic and cultural developments in relation to each other. At the same time the local political sphere is considered a link between the individual citizen and higher political authorities. Local political structures act as a buffer between the citizen and (inter)national policy and are at the same time a grounds for experimentation.

¹² B. DE WEVER EN P. GUNST, Van Kamerleden en Burgemeesters in: L. HUYSE en K. HOFACK (eds.), *De democratie beruitgevonden: Oud en nieuw in politiek België, 1944-1950*. Leuven, 1995, pp. 69-89.



Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties

door Geert BOUCKAERT

Hoofddocent aan de Katholieke Universiteit Leuven

De bezorgdheid voor een verbetering van de relatieve concurrentiële capaciteit van onze Westerse landen in een wereldcontext, heeft de modernisering van onze samenleving hoog op de agenda geplaatst. Het slagkrachtiger maken van onze politieke, economische en administratieve systemen wordt dan ook een belangrijke prioriteit binnen heel wat EU- en OESO-landen. De politieke modernisering probeert zowel schaalvergroting (van de Europese instellingen tot de Nederlandse herindelingen op lokaal vlak), als schaalverkleining (van federalisering van centrale staten tot binnengemeentelijke democratie). De economische modernisering betreft o.a. de productgamma's (diensten- en informatie-economie), de productieprocessen (inclusief sociale en milieu-kosten) als de structurering (met virtuele organisaties).

De modernisering van het overheidsapparaat in de Westerse landen verloopt volgens verschillende waarnemers tamelijk parallel. Een OESO-enquête in het begin van de jaren negentig verwijst hierbij naar aandacht voor kwaliteit en klan-ten, het budgetteren volgens resultaten, een sterkere aandacht voor de menselijke middelen, de invoering van nieuwe technologieën, deregulering, aandacht voor de controle, en de evaluatie van resultaten en vooruitgang.¹ Deze tendensen werden bevestigd in de opvolgingsenquêtes in de loop van de jaren negentig.²

Daar waar de overheid met haar instellingen, als incarnatie van de staat, tot voor kort boven de andere actoren stond, is er een tendens om dezelfde overheid, ondanks haar sturende en controlerende functie, omwille van de omvang van haar producerende en dienstverlenende activiteiten, naast andere actoren te plaatsen. De overheid wordt, naast de non-profit organisaties en de privé-sector, een belangrijke actor in de totale maatschappelijke dienstverlening. Centraal hierbij staat het begrip 'resultaatssturing' ('performance governance'). Hiermee is een band gelegd tussen maatschappelijke macro-sturing met verschillende actoren ('governance') en maatschappelijke micro-sturing op privé, non-profit, en overheidsniveau ('management').³

Deze algemene maatschappelijke sturing in de richting van resultaten, die een belangrijk onderdeel van de legitimiteit van de overheid wordt, moet een antwoord geven op een drietal vragen:

- Wat moet de omvang van de overheid in de samenleving zijn? Dit heeft een onmiddellijk impact op budgettair beslag en besparingen;

1 OECD, *Public Management Developments, Survey 1990*. Parijs, 1991. G. BOUCKAERT, *De Overheidsmanager: Noodzakelijke of Voldoende Voorwaarde*. G. BOUCKAERT, A. HONDEHEM, R. MAES (Red.), *De Overheidsmanager, Nieuwe Ontwikkelingen in het Overheidsmanagement*. VCOB, Leuven, 1994, p. 43-64.

2 OECD, *Public Management Developments, Survey 1993* en *Public Management Developments, Survey 1995*. Parijs, 1994 en 1995.

3 J. KOOIMAN (Red.), *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. Londen, 1993.

- Hoe moet de overheid zich positioneren ten aanzien van andere actoren om een maatschappelijk gewenste dienstverlening te garanderen? Dit heeft een belang voor de relatiepatronen tussen politici, burgers als gebruikers van overheidsdiensten, bedrijfsleiders, en overheidsmanagers. Dit moet leiden tot resultaatgerichte netwerken, partnerschappen, en andere interacties tussen deze actoren;

- Hoe moet de overheid zichzelf organiseren en structureren om datgene wat tot haar (kern)taken behoort, binnen de maatschappelijke enveloppe, zo goed mogelijk te realiseren? Dit is de problematiek van het resultaatgerichte overheidsmanagement ('performance management'). Dit resultaatgericht management richt zich zowel op betere resultaten, beter afgelegde verantwoording omtrent opgenomen verantwoordelijkheden en loutere besparingen.

De concrete invulling van bovenstaande thema's, met een toetsing aan de Vlaamse lokale besturen, is het voorwerp van deze bijdrage.⁴

In een eerste deel wordt nagegaan hoe de basistrends voor de modernisering van de overheid verlopen in de pilootlanden van de OESO. Hierbij wordt melding gemaakt van een aantal convergerende instrumenten die deze processen ondersteunen.

In een tweede deel wordt nagegaan of deze basistrends terug te vinden zijn in onze lokale besturen.

In een derde deel wordt ingegaan op één type van instrumentarium dat cruciaal is om deze trends te ondersteunen. Zijn er convergerende en ondersteunende instrumenten, in het bijzonder financiële instrumenten aanwezig in onze lokale besturen om deze processen te ondersteunen?

In een laatste deel worden enkele methodologische opmerkingen gemaakt en wordt nagegaan welke theorieën er beschikbaar zijn om deze evoluties te beschrijven, te verklaren en zo mogelijk te voorspellen. Ook worden een aantal conclusies aangereikt na het confronteren van de lokale besturen met de OESO-evoluties.

I. Organisatie van overheidsdienstverlening: Basisevoluties in pilootlanden van de OESO

Er treden een viertal basisevoluties op binnen pilootlanden van de OESO voor wat betreft hun organisatie van diensten, hun sturing, en hun beleidsontwikkeling.⁵

Vooreerst worden administraties omgeturnd tot management-eenheden. Dat deze transformatie meer moet zijn dan een semantisch modeverschijnsel komt tot uiting in het ontwikkelen van bedrijfsplannen ('corporate planning'), kwantitatieve doelformuleringen, verzelfstandiging van het middelenbeheer door o.a. enveloppe-systemen, opvolgings- en rapporteringssystemen voor prestaties ('performance monitoring and reporting') en regelmatige evaluaties door vergelijking met beste-praktijk-voorbeelden uit de overheid of de privé-sector in binnen- en buitenland ('benchmarking'). De bedoeling van deze instrumenten is om

⁴ G. BOUCKAERT, Vlaamse Besturen in een OESO-context. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1996(1), 2, p. 20-24.

⁵ G. BOUCKAERT, Overview and Synthesis. in: OECD, *In Search of Results, Performance Management Practices in 10 OECD Countries*. Parijs, 1997, p. 7-33 (in druk).

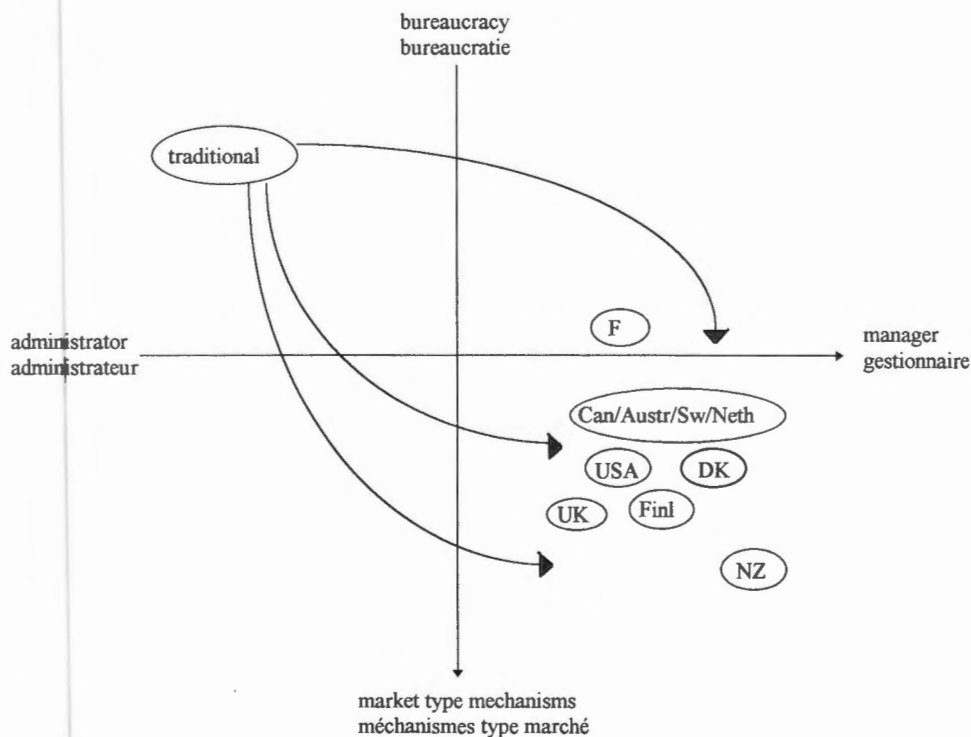
ambtenaren aan te zetten om meer in termen van beleid en beheer te denken en te handelen, en om er derhalve overheidsmanagers van te maken.

Een tweede belangrijke tendens is om af te stappen van een bureaucratische sturing van organisaties en om meer beroep te doen op de markt en mechanismen die de werking van de markt goed benaderen ('market-type-mechanisms' of MTM). Hierdoor worden er meer aanbestedingen uitgeschreven voor uitbesteding van dienstverlening of (logistieke) ondersteuning van eigen dienstverlening. Het aanzetten van eigen diensten om deel te nemen aan deze aanbestedingen zet hen onder druk om prikkels in termen van kosten en kwaliteit en hoeveelheid van dienstverlening ernstig te nemen. Het aanpassen van boekhoudkundige systemen laat toe om accurater kosten te berekenen en de vergelijkbaarheid van eigen en externe dienstverlening te vergroten. Het construeren van quasi-markten met concurrentie tussen overheid en privé of tussen overheidsdiensten wordt hierdoor een strategie om management toe te laten in een budgettaire omgeving.

Dit komt tot uiting in figuur I. Alle landen evolueren van het traditionele kwadrant waar ambtenaren werken in bureaucratieën naar een toestand waar overheidsmanagers werken in een markt-geïoriënteerde omgeving. De ingang tot deze vierde kwadrant is verschillend volgens de ambtelijke en politieke cultuur, en vol-

FIGUUR I

Bureaucratie en Markt, Ambtenaar en Manager: Verschuiving van landen.



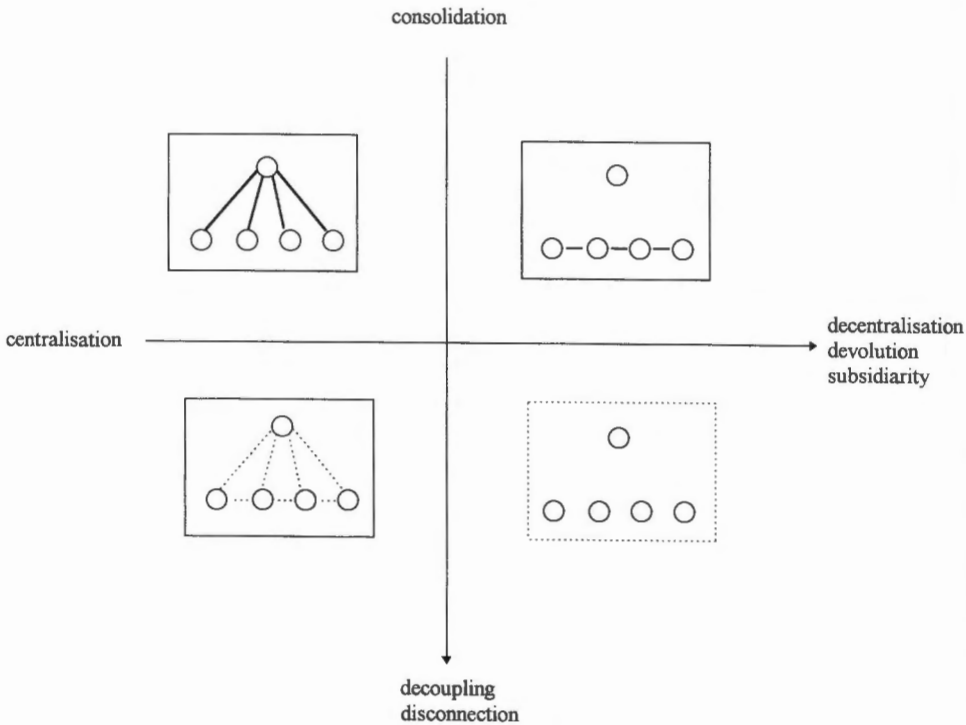
gens de ideologische conjunctuur. Er kan een nadruk liggen op de markt (UK en Nieuw Zeeland), op de interne verbeteringen (Frankrijk) of op combinaties van beide.

Een derde evolutie betreft het concreet structureren van activiteiten in organisaties. Hier wordt er gedecentraliseerd en verzelfstandigd. De subsidiariteit speelt ten volle. In een centralistische organisatie is er een hiërarchie (van lijn of functie) tussen het centrum en de periferie. In het maximale geval is er een stricte en gedetailleerde controle over de middelen en over de beleidsmateries. In een toestand van decentralisatie is er een ruime autonomie voor de aanwending van de middelen en voor de uitvoering van het afgesproken beleid. Veel van deze gedecentraliseerde organisaties zijn bovendien kleiner van schaal en bevatten meer homogene takenpakketten.

Dit wordt gekoppeld aan een vierde evolutie. Het beleid, zowel de elementen van een beleidscyclus (voorbereiding, beslissing, implementatie, evaluatie) als de delen van een beleidsveld, worden ontkoppeld. In een toestand van consolidatie van beleidscycli wordt de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie in één hand gehouden, met respect voor bepaalde scheidingen van bevoegdheden van

FIGUUR II

Geïntegreerd en ontkoppeld beleid,
en gecentraliseerde en gedecentraliseerde organisaties



uit controlevereisten. In het andere geval wordt de voorbereiding van het contract en de enveloppe in een centraal ministerie voorbereid, komt de uitvoering in de privé-sector of bij een verzelfstandigd 'agentschap' en gebeurt de evaluatie door een financieel departement en/of een rekenhof. Men evolueert van een geïntegreerd naar een ontkoppeld beleid.

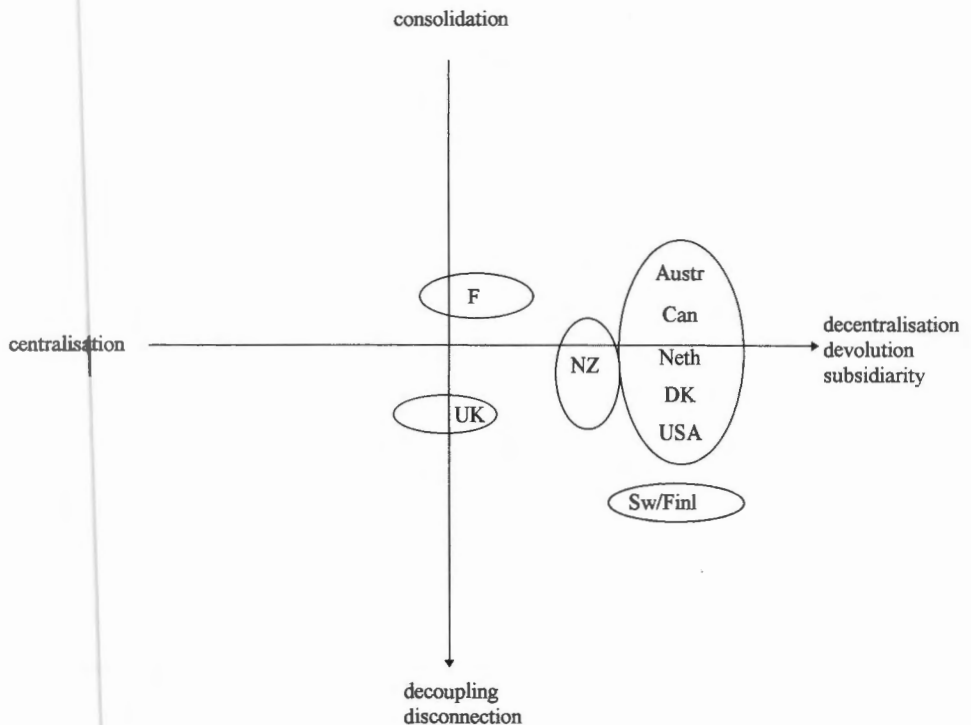
Deze twee tendensen kunnen worden gekoppeld tot vier kwadranten zoals weergegeven, eerst principiële in figuur II, en reëel in figuur III.

Al deze landen hebben de volgende kenmerken gemeenschappelijk:

- er is een algemene strategische visie die vooraf wordt afgesproken eerder dan een stricte ex ante controle;
- er is een autonomie voor de operationele uitvoering waarop de verantwoordelijken worden aangesproken, eerder dan een centrale organisatie die vanaf het centrum controleert;

FIGUUR III

Geïntegreerd en ontkoppeld beleid,
en gecentraliseerde en gedecentraliseerde organisaties in tien OESO-landen



- er is een autonome periferie die verantwoordelijkheid opneemt en verantwoording aflegt voor bereikte resultaten, eerder dan een centrale organisatie die opvolgt of en in welke mate regels worden gevolgd;
- er is een contractgestuurde en resultaatgerichte invulling van activiteiten, eerder dan een sturing op basis van input en regelgeving.

Centrale instrumenten in deze management-filosofie zijn prestatiebegroting, kostprijsboekhouding, prestatie-evaluatie en prestatie-audits, 'benchmarking' en prestatie-meetsystemen met aangepaste rapportagetechnieken.

De ruggegraat van het prestatie-management in de overheid is het prestatie-informatie-systeem. Dit bevat data en informatie die voorwerp is van een audit en die gekoppeld wordt aan een beleids- en beheerscyclus.

Een dergelijk informatiesysteem bevat elementen omtrent middelen, activiteiten, geleverde diensten en producten, effecten, omgevingskenmerken en doelstellingen. Dit alles in zowel kwantitatieve (fysieke en monetaire) als kwalitatieve termen.

Dit moet voorwerp zijn van een permanent nazicht. Een recurrente audit van prestatie-data en informatie is een essentiële stap in de productie van bruikbare prestatie-informatie. Deze audit kan betrekking hebben op de keuze van de maatstaven en indicatoren (relevantie en validiteit), de procedures voor het verwerken van deze data (betrouwbaarheid), de kwaliteit van de informatie (accuraatheid en volledigheid), de normen en standaarden voor de evaluatie, de interpretatie en uitleg van de resultaten en de relevantie voor het nemen van beslissingen.

Nochtans is dit een moeilijke stap. Volgende moeilijkheden en problemen doen zich in alle landen voor:

- doelstellingen spinnen zich rond meetbare eerder dan rond belangrijke activiteiten;
- metingen gebeuren zonder veel voorbereiding;
- financiële maatstaven worden als belangrijker gezien dan bvb. kwalitatieve maatstaven;
- afwegingen tussen kwaliteit en kwantiteit zijn niet steeds duidelijk;
- algemene doelstellingen hebben niet steeds duidelijke indicatoren;
- het overbenadrukken van de te bereiken doelstellingen kan leiden tot doelafwendend gedrag;
- tijdsreeksen zijn dikwijls afwezig; en
- banden tussen middelen, activiteiten, verleende diensten, effecten en doelstellingen zijn niet systematisch.

Dit betekent dat de voeding van begrotingen, boekhoudingen en evaluaties op een omzichtige manier moet gebeuren. Ook de gevolgen die aan deze informatie worden gekoppeld moeten omzichtig in de praktijk worden omgezet.

De informatie omtrent de prestatie-evaluatie wordt zowel gebruikt om de toekomstige budgettaire ruimte te behouden en te vergroten, als om de beperkingen te kanaliseren. Een tweede toepassingsveld is een bonus of een premie te geven aan de organisatie, aan bepaalde onderdelen, of aan bepaalde leden. Een derde prikkel om een kostenbewust en resultaatgericht werken te bevorderen is om meer flexibiliteit en autonomie te geven aan de betrokken organisatie.

Een keuze voor prestatie-management in de overheid betekent dat het financieel systeem drastisch wordt hervormd. Middelen-gestuurde begrotingen worden omgevormd tot prestatie-begrotingen, kasboekhoudingen worden omgevormd tot dubbele boekhoudingen met een analytische inkleddingsboekhouding en de traditionele audits worden aangevuld met evaluaties en prestatie-audits. Dit sluit aan bij de theorievorming omtrent begrotingen en met de trend dat begrotingen meer functies moeten opnemen dan enkel uitgaven te autoriseren.⁶

OESO-landen ontwikkelen een bepaald moderniseringsbeleid met het oog op het verbeteren van de resultaten van de ingezette middelen binnen een breed maatschappelijk veld. De vraag kan worden gesteld of een analoog moderniseringsbeleid wordt gevoerd in de Vlaamse lokale besturen.

II. De structuren en relaties op lokaal niveau

De Belgische (en Vlaamse) lokale besturen hebben een grondige transformatie ondergaan die zich verder zal extrapoleren naar de toekomst.

De vier basisevoluties in de OESO-landen worden hier kort getoetst, waarbij de organisatorische evolutie vooral wordt beklemtoond. In een volgend punt wordt dit aangevuld met de beschrijving en de evaluatie van de evolutie van het financieel instrumentarium.

A. Van ambtenaren naar managers

Alhoewel de lokale administrateurs niet noodzakelijk verschuiven naar gemeentelijke managers, worden administratieve functies wel omgebogen naar managementfuncties. De personeelsdienst met zijn personeelsbeheer krijgt nu personeelsmanagementfuncties te verwerken. In de retoriek krijgen de secretarissen de functies van de algemene manager met een verantwoordelijkheid voor het geheel en met een speciale verantwoordelijkheid voor het personeel en de organisatie. De ontvanger en de verantwoordelijken op de rekendiensten kennen zichzelf de functies van financiële managers toe. Het hoofd van de technische dienst wordt de logistieke manager van de gemeente. Samen met de diensthoofden vormen ze, in een ideaal geval, een managementteam. Hiervoor wordt de personeelsadministratie omgebogen tot een personeelsbeleid. De zgn. Kelchtermansrichtlijnen zijn hierin heel belangrijk geweest. De implementatie ervan wordt een grote uitdaging voor de lokale besturen.⁷ De financiële modernisering wordt in een volgende punt nader onderzocht. Het informatiebeheer wordt een volgende belangrijke problematiek voor sturing, opvolging en evaluatie.

Een centrale bekommernis is om de bestuurs- en beleidscultuur af te stemmen op een manier van leiding geven binnen organisaties en tussen organisaties. De incongruentie van de invulling van het secretaris-ambt met de organisatiecultuur kan hier voor een chronisch probleem zorgen.⁸

6 I. RUBIN, (Red.), *New Directions in Budget Theory*. Albany, 1988
J. RABIN, *Handbook of Public Budgeting*. New York, 1992.

7 J. DOUMEN, J. DE BIE, Krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid als basis voor de ontwikkeling van een nieuwe managementcultuur in lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1997(2), 1 (ter perse).

8 Y. PLEES, K. DE LEEMANS, Gemeentelijke organisatiemodellen en modelsecretarissen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1997(2), 2, (ter perse).

B. Toepassing van markt-type-mechanismen

Vanuit een kostenbewustzijn en een resultaatgerichtheid wordt de vanzelfsprekendheid waarmee diensten zelf worden aangeboden afgezwakt. Alhoewel een massaal beroep op de markt en op marktmechanismen nog niet aanwezig is, worden aanbestedingen, leasingsformules, uitbestedingen of kosten- en opbrengstvergelijkende financieringsformules meer en meer gebruikt. Hoge kostprijzen of hoge toekomstige investeringskosten hebben geleid tot een debat rond bepaalde regieën. Regieën, waarvan de taken niet tot het kerntakenpakket van gemeenten behoren zoals elektriciteitsdistributie, slachthuizen, waterwinning en -distributie, worden dan ook massaal gesloten of actief afgestoten.

De liberalisering van de bancaire markt heeft ook voor een aantal spectaculaire anekdoten gezorgd, maar een systematische reflectie over wat de kerntaken kunnen zijn en waar die moeten worden georganiseerd is op dit ogenblik nog niet permanent aan de orde.

C. Verzelfstandiging en decentralisatie van organisaties

Een sterk in het oog springende evolutie is de organisatorische proliferatie van de structurering van de gemeentelijke dienstverlening.⁹

Deze werd oorspronkelijk geconcipeerd als een bipolair hiërarchisch netwerk. Van de twee polen, wordt de gemeente hiërarchisch boven de Commissie voor de Openbare Onderstand (C.O.O.) geplaatst, wat tot uiting komt in zowel de politieke, de beleidsmatige, als de (financieel) beheersmatige relaties. De C.O.O. heeft een afgeleide politieke samenstelling en is financieel afhankelijk van de gemeentelijke dotatie.

Dit evolueert in de eerste helft van de twintigste eeuw tot een multipolair netwerk dat bovendien een afgezwakte hiërarchie kent. De gemeente is nog steeds een belangrijk centrum in het lokale firmament, maar haar soortelijk gewicht vermindert naarmate de perifere organisaties meer middelen en beslissingsruimte verwerven.

De intercommunales, de v.z.w.'s en de gemeentebedrijven waren een eerste generatie van satellieten waarvan veelvuldig gebruik gemaakt werd. De autonome gemeentebedrijven, met eventueel filialen waarin kan worden geparticipeerd, en de vennootschappen met sociaal oogmerk worden een tweede generatie van lokale satellieten. De druk om naar de toekomst een actief participatiebeleid te voeren in vennootschappen kan een derde generatie van satellieten betekenen. O.C.M.W.'s hebben hun eigen firmament gegenereerd in functie van specifieke diensten zoals o.a., bejaardentehuizen, ziekenhuizen en serviceflats. De rol van de gemeente als zwaartepunt voor het beleid en het beheer is hierin duidelijk verzwakt.

De oorzaken voor dit uitdeinend lokaal firmament zijn veelvuldig. Vooreerst is er de noodzaak om gepaste en flexibele structuren te ontwerpen om bepaalde gespecialiseerde dienstverlening aan te bieden. De toename van de zgn. gemeentelijke v.z.w.'s had te maken met de noodzaak om verschillende ideologische groepen bij het beleid te betrekken, met de facilitering om subsidies te kanaliseren en met de constatering dat een flexibel personeels- en financieel beleid mogelijk

⁹ G. BOUCKAERT, J. LEROY, Lokale besturen in de eenentwintigste eeuw: Pleidooi voor een beheersmatige afstemming. *De Gemeente*, 1996, 10, p. 552-559.

was. De toenemende variëteit aan diensten leidde tot een uitwaaiing van de organisatie. Ook de complexiteit van de bovenliggende bestuurslagen noodzaakte soms tot het afzonderen van gemeentelijke dienstverlening. De staatsvorming met zijn gewesten, gemeenschappen en federale overheid zorgde voor bijkomende complexiteit. Het verkokerde beleid tussen ministeries versterkte ook een sectorale opdeling bij de lokale besturen. De dubbele regelgeving, waarbij voor bepaalde activiteiten zowel regels uit de privé-sector als de overheidssector gelden, komt daar nog bovenop.

Sterk doordenkend zou de gemeente een koepel kunnen vormen voor haar eigen diensten (eerste takenkring), voor (autonome) regioën van o.a. sport, cultuur, technische diensten, (regionale) politie, (regionale) brandweer, groendiensten en musea (tweede takenkring) en voor perifere organisaties als v.z.w.'s, intercommunales, kerkfabrieken, vennootschappen met sociaal oogmerk en bepaalde concessies (derde takenkring). De vierde takenkring wordt dan volledig uitbesteed of geprivatiseerd.

Een extrapolatie die een logische (entropische en daarom kwalitatieve) stap in dezelfde richting zet zorgt voor een organisatorisch veld met verschillende relatief autonome centra die contractueel met elkaar verbonden zijn: de contractuele polycentrische multi-organisatie. De gemeente verliest haar relatief overwicht en kan eventueel een 'primus inter pares organisatie' worden die het afsluiten van de contracten kan sturen, en deze kan opvolgen en evalueren, maar eenmaal de contracten zijn afgesloten niet meer kan interfereren in de implementatiefase. De contracten krijgen de kenmerken van prestatiecontracten. Dit betekent dat in ruil voor een bepaalde enveloppe een bepaalde hoeveelheid en kwaliteit van dienstverlening wordt afgeleverd aan burgers, inwoners, of organisaties. Dit type netwerk heeft zich nog niet gematerialiseerd, maar kondigt zich aan in de theorie en vindt aanzetten in de buitenlandse praktijken.

De principiële en operationele schema's van deze evolutie staan afgebeeld in figuur IV.

De ontkoppeling van beleidscycli en beleidsvelden wordt hier enkel pro memorie vermeld.

III. Het financieel instrumentarium op lokaal niveau

De geschiedenis van het financieel instrumentarium op lokaal niveau geeft aan dat er een verschuiving is van de klemtoon op verschillende functies voor verschillende overheden.¹⁰ Deze klemtonen zijn niet steeds verzoenbaar.

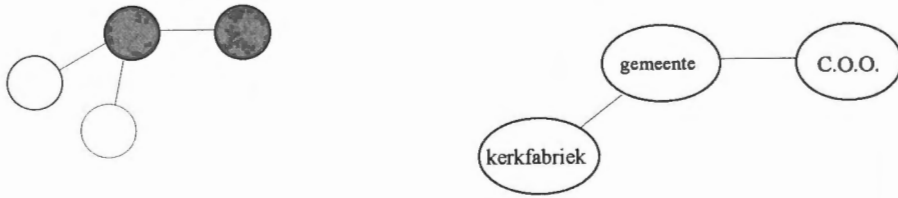
In eerste instantie was er een grote bekommernis tot controle door de centrale overheid van de middelen die zij, via groeiende gemeentefondsen, ter beschikking stelde van de lokale overheden. Er kwam daarom een standaardformattering die strict moest worden gevolgd om de aanwending van de middelen te kunnen nagaan. In een tweede periode, na de Tweede Wereldoorlog, kwam er een bijkomende aandacht voor de statistische functie van overheidsbegrotingen vanuit het perspectief van overheidsfinanciën. De invoering van de financieel-economische nomenclatuur maakte het mogelijk om overheidsuitgaven te aggre-

¹⁰ G. BOUCKAERT, Hoe zal het financieel apparaat van de lokale besturen eruit zien in de 21ste eeuw? Een termijnvisie op de ontvangstfunctie. *De Gemeente*, 1994, 8-9, p. 362-375.

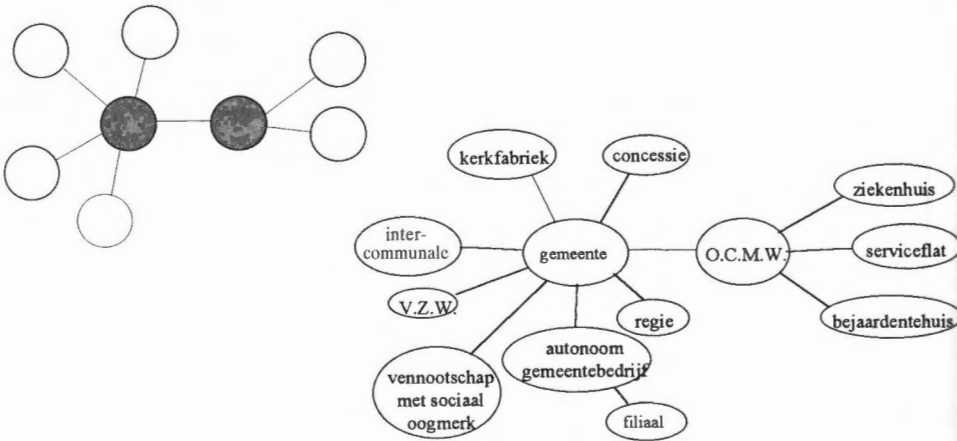
FIGUUR IV

Lokale besturen in Vlaanderen: van bipolair hiërarchisch netwerk naar multipolair afgezwakt hiërarchisch netwerk tot contractuele multi-organisatie

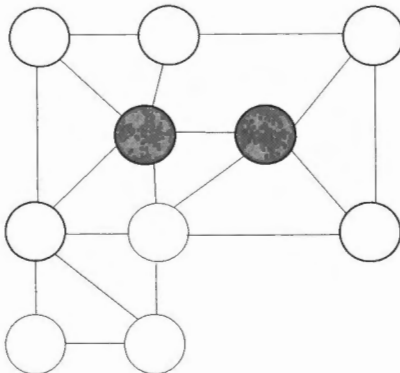
I. Bipolair Hiërarchisch Netwerk



II. Multipolair Afgezwakt Hiërarchisch Netwerk



III. Contractuele Polycentrische Multi-organisatie



geren over verschillende bestuurslagen, zonder tot dubbelstellingen te komen, en volgens zinvolle macro-economische categorieën. In een derde periode, die begon met de invoering van de nieuwe gemeentelijke boekhouding (1995), werd een expliciete motivering gegeven voor de verbetering van beleid en beheer en werd gestreefd naar een grotere transparantie ten behoeve van de burger. Hiermee werd tenslotte de nadruk op de beheers- en beleidsondersteunende capaciteit van het financieel systeem gelegd. Dit sluit aan bij de basistrend dat er aangepaste financiële instrumentaria beschikbaar moeten zijn om tot een gemoderniseerd overheidsmanagement te kunnen komen.

De consequente invoering van een kostenbewuste en resultaatgeoriënteerde beleids- en beheersvisie vereist drie vormen van congruentie van het globale financiële systeem van de lokale sector: vooreerst moeten de financiële instrumentaria opgebouwd zijn volgens een samenhangende filosofie omtrent begroting, boekhouding en audit; vervolgens moet dit gelden voor alle onderdelen van de lokale besturen apart en geconsolideerd; tenslotte moet dit aansluiten bij andere elementen van de modernisering zoals de verzelfstandiging van entiteiten of het gebruik van contracten.

Er is een evolutie van de financiële cyclus, d.i. van de onderdelen van begroting, boekhouding, en audit in een moderniseringsproces. Begrotingen tenderen naar prestatie-begrotingen. Boekhoudingen worden systemen van dubbele boekhouding met een kostenanalytisch onderdeel. Auditsystemen evolueren tot en met een prestatie-audit. Hierbij wordt dit financieel systeem gevoed door een set van data omtrent middelen, activiteiten, prestaties, effecten, omgevingskenmerken en operationele doelstellingen.

Op lokaal vlak zijn de gemeentelijke inputbegrotingen, volgens een functioneel/economische classificatie, nog niet geëvolueerd tot prestatie- (of produkt) begrotingen. De stad Leuven heeft als eerste, geïnspireerd door de Nederlandse ervaring, een belangrijke aanzet tot deze benadering gegeven.¹¹ De gemeentelijke boekhouding is sedert 1995 een dubbele boekhouding met een balans en een resultatenrekening. Er is echter nog geen kostenanalytische boekhouding waardoor de meerwaarde van de bedrijfsboekhouding sterk afneemt. Een auditcapaciteit binnen de lokale besturen ontbreekt volledig. De opdrachten van de ontvanger zijn, wat dit betreft, louter instrumenteel en mechanistisch te bepalen. Hierdoor is er geen instantie binnen de lokale besturen die op een kritische manier de courante werking van de organisaties bekijkt en voorstellen formuleert ter verbetering van de zuinigheid, de efficiëntie en de effectiviteit. Een externe audit, op het niveau van de toeziende (functionele en territoriale) overheden beperkt zich in feite tot een gebrekkige "financial and compliance" audit. Het ontbreken van een externe audit voor effectiviteit, efficiëntie en zuinigheid is een ernstige lacune om tot een interne audit te komen. Hierdoor is de gemeentelijke cyclus niet gesloten en ontstaat er een juxtapositie van instrumenten waardoor de meerwaarde voor beleid en beheer significant afneemt. De analyse van de andere organisaties is zelfs nog flagranter. Als titel van voorbeeld worden gewoon enkele situaties opgesomd, zonder hierbij volledig te zijn. Zo heeft het O.C.M.W. nog steeds een kasboekhouding (gewestelijke materie) en hebben de ziekenhuizen een dubbele boekhouding (federale materie). De budgettaire en boekhoudingsregels voor de 'gemeentelijke' v.z.w.'s zijn onduidelijk. De regioën, die nochtans een integraal onderdeel van de gemeentelijke rechtspersoon vormen, ma-

11 P. HENNES, L. AERTS, F. HAEX, Een 'produkt-klant' organisatiemodel voor de stad Leuven. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1997(2), 1, (ter perse).

ken geen deel uit van de gemeentelijke balans en hebben ook onduidelijke boekhoudkundige regels. De antwoordmogelijkheid op de twee volgende vragen en voorwaarden zijn hiermee reeds drastisch ingeperkt.

De tweede voorwaarde zegt dat een samenhangende financiële cyclus voor alle onderdelen apart en geconsolideerd moet gelden. Om een overzicht van het geheel te hebben moeten alle organisatie-onderdelen een zelfde individuele kwaliteit van financiële informatie hebben. Zelfs dit blijkt niet het geval te zijn. De regels voor de opbouw van de financiële informatie, en deze voor de rapportage verschillen van organisatie tot organisatie. Dit heeft als gevolg dat er, zelfs technisch gezien, geen totaaloverzicht mogelijk is voor alle gemeentelijke organisaties. Gemeente, OCMW, ziekenhuizen, bejaardentehuizen, gemeentelijke vzw's, kerkfabrieken, regieën, autonome gemeentebedrijven, intercommunales en vennootschappen met een sociaal oogmerk gebruiken verschillende financiële instrumenten voor de begroting, de boekhouding (en de afwezige audit). Eens te meer wordt hierdoor een belangrijke voorwaarde niet vervuld waardoor de faalkansen van een modernisering van de lokale besturen sterk toeneemt.

De derde voorwaarde, die voortbouwt op de twee voorgaande, stelt dat de opbouw van de financiële systemen consistent moet zijn met de andere veranderingsprocessen. Bij de processen van verzelfstandiging, de oprichting van nieuwe types van organisatie en de verhoudingen tussen deze organisaties wordt in het beste geval onrechtstreeks verwezen naar basiselementen van een prestatie-management. Hierdoor wordt de vereiste om een band te leggen met gestandaardiseerde financiële cycli ook niet expliciet gesteld bij het uitbouwen van deze nieuwe organisaties. Daarom wordt de stuurloosheid van beleid en beheer geïnstitutionaliseerd.

Het gebrek aan coherentie van management-instrumenten binnen en tussen gemeentelijke organisaties is een uiting van het gebrek aan beleidsvisie omtrent de richting waarin het beleid en het beheer van onze lokale besturen moet gaan. Dit beheers- en beleidsdeficit van het instrumentarium is een cultureel en structureel probleem. Het is een cultureel probleem omdat de geesten niet bepaald worden door een kostenbewustzijn en een resultaatgerichtheid. Het is een structureel probleem omdat dit deficit geïnstitutionaliseerd is binnen en tussen gemeentelijke organisaties en bestendig wordt door toeziende overheden. Hierdoor lijken de faalkansen hoger dan de slaagkansen voor een lokaal moderniseringsbeleid.

IV. Enkele methodologische en theoretische reflecties

A. Enkele methodologische bemerkingen

De assumptie voor deze veranderingen in de hoger beschreven OESO-landen is dat het verzelfstandigen van organisaties of organisatie-onderdelen, van beleidsvelden, van onderdelen van beleidscycli, en dat het onder druk zetten van organisaties door marktmechanismen en door informatie die bepaalde instrumenten aanreiken, in causaal verband staan met verwachte en bedoelde verbeteringen. Dit betekent dat indien deze veranderingen worden doorgevoerd dat dan de kans op verbetering versterkt wordt, en dat indien deze veranderingen niet worden ingevoerd dit dan de kans op een beter resultaat niet versterkt. Deze niet getoetste veronderstelling sluit aan bij het impliciet normatieve karakter van heel wat bestuurskundige theorieën. Hier wordt dit concreet in de (aanvaarde)

dominantie van een Anglo-amerikaanse literatuur, van een economistische tijdsgeest, en van de veronderstelling dat een prestatie-gestuurde organisatie tot betere resultaten leidt dan een input-gestuurde entiteit.

Voor zover en in de mate men hierin 'gelooft', is het interessant om na te gaan of deze bestuurskundige evoluties zich ook in onze lokale besturen afspeelen.

Het wetenschappelijk toetsen van een dergelijke assumptie is moeilijk. Vooreerst zijn de piloot-landen, die als voorbeeld worden gesteld en als beste-praktijk worden aangekondigd, niet ad random gekozen. Er is dus in deze keuze een zelfvervullende selectie gebeurd waardoor de causale mechanismen tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen niet noodzakelijk opgaan. Het zou kunnen dat de probleemstelling en de oplossingen in de niet-case-study-landen anders is. Ten tweede is de tijdshorizon voor evaluatie van deze veranderingen nog te kort. Ten derde hebben weinig, om niet te zeggen geen, landen hun eigen veranderingsprocessen geëvalueerd of nul-metingen opgezet om tot een ex post evaluatie te kunnen overgaan.

Ook de loutere beschrijving en beoordeling van wat in de realiteit gebeurt is problematisch en wordt bepaald door praktische en theoretische problemen.

Het taalprobleem maakt dat er geen rechtstreekse toegang is tot documenten en tot informatie. Dikwijls is het ook moeilijk om een onderscheid te maken tussen de intenties en de feitelijk bereikte resultaten. De verhouding van de retorische en de materiële werkelijkheid is niet steeds duidelijk te bepalen.

Bovendien verschillen de percepties en de appreciaties van wat 'in werkelijkheid' is gebeurd naargelang de positie die men inneemt. Informatie van het ministerie van financiën, van het functioneel ministerie, van de verzelfstandigde eenheden of van het rekenhof is niet steeds gelijklopend. Hierbij kan men als onderzoeker zelf een knoop doorhakken en stellen, op basis van bepaalde indicaties, dat een bepaalde stelling vermoedelijk 'juister' is dan een andere stelling. Men kan ook een analyse maken van de gemeenschappelijke posities en de divergerende posities. Een derde onderzoekspositie is om de gemeenschappelijke visies als werkelijkheid te beschouwen en de divergerende, door middel van een quasi-Delphi-techniek, met elkaar te confronteren en te laten convergeren tot ze uiteindelijk gemeenschappelijk worden. Hier neemt men als onderzoeker een actieve positie in een beheersveld in. Daar een diagnose een onderdeel van een beleids- en beheerscyclus wordt, interfereert men als onderzoeker in de implementatie of in de ex ante of ex post evaluatie van een veranderingsproces. Dit is een verdedigbare positie die wel moet worden geëxpliciteerd.

Een vierde belangrijk onderzoeksprobleem is dat de perceptie zelf van deze werkelijkheid een impact heeft op de realiteit of wat als realiteit beschouwd wordt. Dit onzekerheidsprincipe dat in de fysica voor het eerst door Heisenberg werd beschreven, doet zich eveneens voor in de bestuurs- en beleidswetenschappen. Het opzetten van waarnemingssystemen omtrent prestaties heeft een invloed op de waar te nemen realiteit, m.n. de prestaties zelf of hun voorstelling.

B. *Enkele theoretische reflecties*

Zijn onze wetenschappelijke disciplines en onze klassieke paradigma's in staat deze evoluties te beschrijven, te verklaren en eventueel te voorspellen?

De traditionele reële administratieve verbanden zijn verondersteld rationeel bepaald te zijn. De hiërarchieën zijn verticaal gedefinieerd en resulteren in afhankelijkheid, en horizontale contacten zijn geen regel. De stabiliteit wordt be-

paald door vastgelegde rechten en plichten, door het niet-gekend zijn van kosten en door veronderstelde informatiesymmetrie. De drie sleutelwoorden zijn hier afhankelijkheid, ingeperkte en gestandaardiseerde interactie en stabiliteit.

De traditionele rationale bureaucratie-theorieën gaan dan ook uit van afhankelijke en hiërarchische relaties die streven naar stabiliteit.

De nieuwe werkelijkheid lijkt meer te tenderen naar autonomie dan naar hiërarchische afhankelijkheid. Er lijkt ook meer nadruk te komen op diverse vormen van interacties eerder dan op gestandaardiseerde verticale en top-down bepaalde verbanden. Tenslotte blijkt de stabiliteit, die eerder omsloeg in rigiditeit, plaats te maken voor flexibiliteit. De drie sleuteltermen, autonomie, interactie en flexibiliteit, lijken evenveel theorieën te genereren die de nieuwe situaties proberen te beschrijven, te verklaren en te voorspellen. Het hersituëren van openbare besturen in termen van markten, hiërarchieën en netwerken blijkt een verrijkende theoretische piste te zijn.¹² Een viertal richtingen proberen aan te sluiten bij de evoluties van het nieuw overheidsmanagement.

De door de nieuwe biologische systeemtheorieën geïnspireerde zelfsturende auto-poïësis theorieën lijken de autonomie-gedachte van openbare besturen te ondersteunen.

De netwerktheorieën hebben duidelijke de interactieve processen van entiteiten proberen in kaart te brengen.¹³

De flexibiliteit in het organiseren van transacties van goederen, diensten en informatie lijkt meer en meer gebaseerd op een eigendomsvisie op processen, op het besef van de kosten van transacties en op het exploiteren van de feitelijkheid van de assymetrie van informatie. Het neo-institutionalisme in zijn diverse vormen (eigendomsrechtenbenadering, transactiekostenbenadering, principal-agentbenadering) lijken allen hierop in te spelen.¹⁴

De zogenaamde nieuwe wetenschappen, m.n. de chaostheorie, de quantumtheorie en de nieuwe evolutietheorieën blijken eveneens nuttig te zijn voor de bestuurskundige praktijk en theorie. Deze laatste groep van theorieën lijkt één zaak gemeenschappelijk te hebben: onzekerheid, ambiguïteit en paradoxen worden een integraal onderdeel van theorie omdat ze als een integraal onderdeel van de politieke, bestuurlijke en beleidspraktijk worden erkend.

V. Enkele praktische conclusies

Uit de analyse van de evoluties van structurering, functionering en instrumentaria van onze lokale besturen blijkt o.a. dat:

- deze evoluties niet samenhangend zijn: de structurele proliferatie en de functionele divergentie worden niet opgevangen door de noodzakelijke nieuwe instrumentaria te installeren;

¹² G. THOMPSON, e.a., *Markets, Hierarchies & Networks, The Coordination of Social Life*. Londen, 1991.

¹³ J. KOPPENJAN, J. DE BRUIJN, J. KICKERT (Red.), *Netwerkmanagement in het Openbaar Bestuur, Over de Mogelijkheden van Overheidssturing in Beleidsnetwerken*. 's Gravenhage, 1993.

¹⁴ N. MOL, H. VERBON (Red.), *Institutionele Economie en Openbaar Bestuur, Perspectieven op de Verzelfstandiging van Overheidsdiensten*. 's Gravenhage, 1993.

- de evoluties niet (uitsluitend) worden ingegeven door een bekommernis voor kosten en baten; en
- indien het beheers- en beleidsdeficit niet snel wordt gedicht met een prestatie-management voor de ganse lokale sector, de kans verhoogt op een georganiseerde bestuurloosheid.

Het zal daarom noodzakelijk zijn dat de lokale besturen naar de toekomst o.a.:

- oplossingen differentiëren. Het gaat niet meer op dat er uniforme oplossingen voor alle gemeenten worden uitgewerkt. "DE Vlaamse gemeente bestaat niet en differentiatie tussen gemeenten zal een steeds meer dominante trend worden in de bestuursorganisatie in Vlaanderen".¹⁵ In deze geest moeten verschillende sturingsmodellen mogelijk zijn in functie van het type dienstverlening en de schaal van de entiteiten;
- een krachtig convergerend platform op gemeentelijk vlak gecreëerd wordt. De gemeente, als democratisch, financieel en organisatorisch zwaartepunt, moet een krachtig convergerend platform voor gemeentelijke organisaties vormen. Zelfs vanuit een 'primus inter pares' positie kan de gemeente deze rol opnemen;
- nieuwe instrumentaria worden ingevoerd. De produktbegroting, de kosten-analytische boekhouding, en een prestatie-audit, moeten gelden voor de deelorganisaties, als voor het geconsolideerde aspect van de gemeentelijke dienstverlening;
- dringend aan een ander type controle worden ontworpen door de toezien-de overheden, zowel de territoriaal toezien-de overheden (provincie, gewest, bin-nenlandse zaken), als de functioneel toezien-de overheden (diverse subsidiëren-de overheden); en
- dringend met een éénduidiger toezien-de overheid worden geconfronteerd. De federalisering moet consequenter doorgevoerd worden waarbij de gewesten en gemeenschappen centraal staan en de federale overheid minimaal en supple-tief wordt. Dan pas kan de Vlaamse overheid een coherent gemeentelijk beleid voeren.

Summary: Proliferation of local governments: policy and manage-ment implications

The shift toward performance management is a key trend in pilot OECD coun-tries. It implies that market type mechanisms are used, that managers appear inside administrations, that decentralisation results in more autonomy for or-ganisations and policies. Flemish local governments are also subject to some of these trends. In this article a special focus is on the organisational proliferation and the related difficulties to consolidate policies and management. The deve-lopment of financial instruments should facilitate this, but is not ready to cope with most of the conditions to integrate management and policies. This results in a structural problem and an element of failure for a sustainable moderni-sation

¹⁵ F. DE RYNCK, De Vlaamse Gemeenten: Is er nog ruimte voor territoriaal bestuur in Vlaanderen? *De Gemeente*, 1996, 8-9, p. 438-443.

Tussen buurt en stadsregio. Anderhalf jaar stedelijk beleid in Vlaanderen.

door Leo PEETERS

Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting.

I. Context

Na een aantal recente verkiezingen is politiek België en dus ook politiek Vlaanderen wakker geworden met een kater. De twee laatste verkiezingsoverwinningen van het Vlaams Blok zijn beleidsmatig in verband gebracht met de leef- en omgevingscondities in de steden. De eerste Zwarte Zondag, deze van 24 november 1991, leidde tot een naar Vlaamse normen spectaculair investeringsprogramma in de sociale huisvesting. Met Domus Flandria werden 10.000 extra sociale woningen gebouwd. Als gevolg van de verkiezingen van vorig jaar werd het stedelijk beleid als geheel een beleidsprioriteit. Het was premier J.L. Dehaene die de kat de bel aanbond.

We zijn nu anderhalf jaar verder. Het is tijd voor een stand van zaken. Vooral eer in te gaan op wat reeds op gang is gebracht, zal ik eerst de context schetsen waarin de stedelijke problematiek is ontstaan. De huidige problemen vinden immers hun oorsprong in het verre verleden van de 19de eeuw. Na deze historische schets ga ik in op de reactie van de Vlaamse Regering en haar volksvertegenwoordiging. Ik zal kort de klemtonen van het regeerakkoord uiteenzetten om vervolgens iets langer stil te staan bij de implementatie van het sociaal impulsfonds. Tenslotte ga ik nog even in op de discussies rond defusies en stadsregio's. In een discussie over stedelijk beleid en stedelijke vernieuwing kunnen we immers niet rond de verhouding kernstad-randgemeenten.

A. *De stad in de verdrukking*

Historisch bekeken zijn de Europese steden een bakermat van creativiteit, van vernieuwing, van verandering. Steden waren en zijn een draaischijf van handel en nijverheid, ze waren en zijn knooppunten van contacten met andere culturen. Veel van onze culturele, sociale en economische rijkdom en dynamiek ontstond en groeide vanuit de steden.

Tot op vandaag vervullen de steden deze centrumfunctie. Maar het tij lijkt te zijn gekeerd. De glorie is verschaald. Meer en meer, en dit overal in de Westerse wereld, worden steden niet langer uitsluitend beschouwd als groeipolen van welvaart, vooruitgang, van materiële en immateriële rijkdom. De Westerse steden van vandaag zijn verworpen tot probleemgebieden.

Ze hebben verhoudingsgewijs meer inactieven; ze kennen een geringe werkgelegenheidsgroei en bijgevolg een hoge werkloosheid. Ze hebben het financieel niet onder de markt en gaan gebukt onder het juk van zware saneringsin-

spanningen. Een deel van de bevolking voelt zich onveilig en volgens sommigen moeten de straten worden heroverd op drugdealers en -gebruikers. Steden hebben ook de kampen met verkrotting en leegstand; er is de concentratie van migranten en druk van (illegale) migratie. In buitenlandse onderzoeken worden zelfs relaties vastgesteld tussen de zelfmoordratio en leven in achtergestelde stedelijk buurten, terwijl ook het sterftcijfer van pasgeboren baby's in dergelijke buurten hoger is dan erbuiten.

Sommige stedelijke buurten blijken bovendien erg 'relgevoelig' te zijn. Buitenlandse voorbeelden zoals Los Angeles, Brixton en Rostov zijn stilaan legendarisch. In Brussel werden in het kader van de stadsvernieuwing door wijkontwikkeling via wijkcontracten twee van de zes buurten ongetwijfeld gekozen vanwege hun slechte reputatie. De pleinen van Sint-Jans-Molenbeek en Vorst waren immers herhaaldelijk het toneel van rellen.

B. Voorgeschiedenis

De problemen van de steden en hun achtergestelde buurten zijn in essentie problemen van concentratie. Dit is het resultaat van een langzaam proces dat met de suburbanisatie van de jaren zestig is gestart.

Om de hedendaagse problematiek van de achtergestelde buurten te begrijpen, dienen we terug te gaan naar de 19de eeuw en de industrialisatie. Toen werden immers aan een hoog tempo, in de onmiddellijke omgeving van de fabrieken, eentonige arbeiderswijken met kleine en slecht uitgeruste woningen gebouwd. Het zijn de restanten van deze buurten die vandaag met de grootstedelijke problematiek geassocieerd worden. Te denken valt daarbij aan buurten/wijken zoals Stuyvenberg en Borgerhout-intra muros in Antwerpen of de Brugse Poort en de Muide in Gent. Ze worden nog steeds bewoond door een niet onaanzienlijk aantal mensen.

De industrialisatie en de bouw van arbeiderswijken was evenwel geen exclusief grootstedelijk gegeven. Ook kleinere steden en regio's kenden een vroege industrialisatie en ook zij worden vandaag geconfronteerd met de overblijfselen ervan. Hierbij valt te denken aan steden en stadjes uit de Dendersteek en de Ruppelsteek, Tienen, Vilvoorde en een aantal Limburgse gemeenten.

Probleemwijken zijn wat de woonfunctie betreft eenzijdig gebouwd: ze bestaan uit een opeenhoping van gelijke woningen die qua kwaliteit en uitrusting, maar vooral qua grootte, niet meer aan de hedendaagse woonstandaarden beantwoorden. Wie kon, is uit deze buurten weggetrokken. Dit proces kende vooral in de jaren '60 een versnelling.

Eind jaren vijftig, begin jaren zestig was de stad nog een compact iets. Alle sociale groeperingen woonden in mekaars omgeving en ook de economische activiteiten bevonden zich nog in de centrale stad. Vanaf dan is de stedelijke uitwaaiing en ruimtelijke uiteenlegging van functies begonnen: bewoners gingen 'buiten' wonen, bedrijven verlieten de stad om zich op bedrijventerreinen te vestigen.

In een eerste fase hadden de bevolking en de bedrijven geen keuze: de stad was immers vol. De demografische boom in combinatie met de stijgende wel-

vaart heeft vervolgens een migratieproces op gang gebracht, dat bekend staat onder de noemer suburbanisatie.

Gezinnen gaan massaal nieuwe woningen bouwen weg van de stedelijke centra. Er zijn vandaag in Vlaanderen vele honderdduizenden gezinnen en even zoveel jobs meer dan in 1960. Deze moesten ergens plaats zoeken en vinden.

De ruimtelijke uitbreiding was dus onvermijdelijk, ja zelfs noodzakelijk. Doch wat voor het begrijpen van de stedelijke problematiek van vandaag vooral essentieel is, is dat de beweging van vooral de bevolking een selectief karakter had. Het zijn de gezinnen met kinderen, met werk, de hoger opgeleiden die de stad verlaten.

Dit migratieproces wordt gedragen door stijgende welvaart en werd 'gestimuleerd' door de overheid. De overheid promoot reeds sinds mensenheugenis de nieuwbouw van eengezinswoningen. Er is de inplanting in de periferie van sociale huisvesting. Er is het weinig stringente ruimtelijke beleid waardoor, ook door de lage bouwgrondprijzen, het stedelijke randgebied en delen van het platteland wild kon worden verkaveld. Er was het ontbreken van een substantieel woning- en buurtverbeteringsbeleid als tegengewicht.

Het overheidsbeleid is er tot op heden niet ingeslaagd om een concurrerend stedelijk woonmodel te ontwikkelen. Gezinnen met kinderen die zichzelf definitief en behoorlijk wenselijk wenselijk wenselijk konden eigenlijk niet anders dan suburbaniseren. Het waren dus de jonge, welvarende gezinnen die de stad verlieten. Het is dus de dynamische en de kritische massa die de kernstedelijke buurten heeft verlaten. Uiteindelijk deed er zich, eenvoudig gesteld, een sociaal-ruimtelijke scheiding voor, een segregatie tussen rijk en arm. 'Rijk' woont in de suburbane verkaveling rond de stad of in enkele betere stedelijke buurten. Zurenborg in Antwerpen of in het Miljoenenkwartier in Gent zijn een paar voorbeelden. 'Arm' woont in de overgebleven 19de eeuwse gordels (echte probleembuurten) of in buurten die in het begin van de 20ste eeuw zijn gebouwd (bedreigde buurten). Deze buurten blijven inzake comfort en ruimte achter bij de gemiddelden. Met het suburbanisatieproces is de sociale mix in de zin van een brede waaier van inkomens verdwenen. Er is wel een andere mix ontstaan, een mix van kansarmoede.

Enkele beperkte saneringsoperaties en individuele vernieuwingsactiviteiten niet te na gesproken, impliceert het ontbreken van een stadsvernieuwingsbeleid dat de 19de eeuwse buurten 'in gebruik blijven', terwijl ze inzake woningkwaliteit een steeds grotere achterstand met de nieuwbouwwijken en -woningen gaan vertonen. Dit heeft als gevolg dat zij die achterblijven nooit de middelen hebben verworven om te ontsnappen (bijvoorbeeld de verarmde bejaarden, overigens de grootste bevolkingsgroep in woonnood), terwijl speciale groepen zich bij hen hebben gevoegd: mensen die zelf geen alternatief hebben (migranten, éénoudergezinnen en meer recent politieke vluchtelingen, werktoeristen), of die een goedkope woonlocatie slechts zien als een tussenstap in de wooncarrière (alleen- en samenwoners).

Bovenop de sociale segregatie kwam ook een segregatie tussen wonen en werken. Met de jaren zestig en de schaalvergroting van de productieprocessen (en ondersteund door het ruimtelijk ordeningsbeleid) verlieten vele bedrijven de binnenstad om zich op bedrijventerreinen aan de rand van de stad te vestigen. De

ruimten die ze achterlieten, zijn ofwel leeg komen te staan of werden door eerder marginale activiteiten (opslag bijvoorbeeld) opgevuld.

Essentieel in dit verhaal is dat de ruimtelijke configuratie als sociaal structurerend, dus als segregierend gegeven functioneert en wel in die mate dat segregatie de regel is geworden.

Afhankelijk van wat een gezin of persoon kan uitgeven, komt men ergens in de stedelijke ruimte terecht. Heeft men voldoende middelen, dan is de kans vrij reëel dat men in de betere buurten terecht komt. Heeft men de middelen niet, dan is de kans reëel om in de achtergestelde buurten terecht te komen. De hier en daar gesignaleerde hernieuwde belangstelling voor het stedelijk wonen is al bij al marginaal en doet zich op een geconcentreerde en sociaal homogene manier voor.

Het is belangrijk te beseffen dat onze ruimtelijke organisatie een sociaal structurend vermogen heeft. Het louter voorzien van financiële middelen of het sleutelen aan bijvoorbeeld gemeentegrenzen door fusie of door defusie zijn slechts randvoorwaarden en raken niet aan de essentie van de zaak. Wil men de bestaande segregatiepatronen doorbreken dan zal in de fysieke ruimte moeten worden ingegrepen.

II. Stedelijk herstel: een topprioriteit

De huidige balans voor de steden is negatief. Wanneer wordt vastgesteld dat in Vlaanderen 55% van alle kinderen die in kansarme gezinnen geboren worden in de grote agglomeraties wonen; als we zien dat in diezelfde agglomeraties 40% van alle Vlaamse jonge werklozen en 60% van alle werkloze migranten wonen; als we ook nog eens vaststellen dat in de agglomeraties 63% van de bestaansminimumtrekkers wonen en 53% van de éénoudergezinnen, is het niet verwonderlijk dat het stedelijk beleid een topprioriteit is geworden.

Het is met deze vaststellingen dat de Vlaamse Regering de stedelijke vernieuwing tot één van haar vijf topprioriteiten heeft gemaakt.

Het regeerakkoord stelt ter zake: 'In onze steden moet het opnieuw goed en veilig leven zijn. Met een grootschalige aanpak wordt niet altijd het beoogde resultaat bereikt, zeker niet op het vlak van armoedebestrijding. Hier is een meer geïntegreerde aanpak nodig, waarbij kleinere ingrepen en acties op een samenhangende manier passen in een globale visie. De buurt zelf kan het best aangeven waar welke concrete maatregelen moeten genomen worden en daarbij gewicht geven aan de armsten zelf.'

Het moet de bedoeling van de Vlaamse Regering zijn te beletten dat er, in tegenstelling tot wat reeds in tal van buitenlandse steden het geval is, een geconcentreerde armoede ontstaat, die als gevolg heeft dat de nieuwe generaties die in de achtergestelde buurten opgroeien, gedoemd zijn ook arm te zijn. Onderzoek in Nederland heeft recentelijk uitgewezen dat ook in steden met een naar verhouding lage sociaal-ruimtelijke segregatie sprake kan zijn van een sociale reproductie van achterstelling. Met andere woorden, zelfs met een beperkte segregatie wordt kansarmoede aan de kinderen doorgegeven. We moeten ons wapenen en verzetten tegen het permanent karakter van de stedelijke achterstelling: permanente armoede, permanente werkloosheid, permanente hopeloosheid.

We moeten beletten dat er geografisch gescheiden werelden, of anders gesteld maatschappelijke uitgesloten ruimten ontstaan: een zone van kansarmen en kwetsbare bewoners in een aantal verkrotte, vaak grootstedelijke, buurten en een zone van luxueus wonen in ruime verkavelingen in het groen. Alhoewel getto's op zijn Amerikaans in Vlaanderen nog ver af zijn, mogen we toch de signalen niet negeren die er op wijzen dat achterstelling in onze steden wordt gereproduceerd.

De beperkte middelen moeten doelgericht worden ingezet, in de eerste plaats waar zich de grootste problemen stellen. Hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat ook gemeenten in niet-verstedelijkte gebieden, die nu ogenschijnlijk niet met problemen worden geconfronteerd, op termijn baat hebben bij een globaal en inclusief stedelijk beleid gericht op leefbare steden.

Men kan inderdaad vaststellen dat steden tegen wil en dank problemen exporteren. Het fenomeen van de campingbewoners is in dat opzicht zeer significant. Leefbare stads- en dorpskernen verlichten bovendien de druk op de open ruimte.

Het stedelijk beleid richt zich dus op de revitalisatie van achtergestelde buurten wars van de schaal van de stad of gemeente waarin ze liggen. Het is de bedoeling om de werk-, woon- en leefomstandigheden in de achtergestelde buurten substantieel te verbeteren.

A. Een minister voor stedelijk beleid

Het is voor de eerste maal dat een minister is aangesteld met als uitdrukkelijke taak het 'stedelijk beleid'. Dit betekent niet dat er in het verleden geen initiatieven zijn genomen met het oog op het verbeteren van de leefbaarheid van de stad en haar vervallen buurten.

In de jaren 1970 waren er de pilootprojecten, stadsvernieuwing, in het begin van de jaren 1980 werden de herwaarderingsgebieden ingesteld en hier en daar werd ook door middel van sociale huisvesting op een kwalitatieve manier aan stadsvernieuwing gedaan. Eén stad, Brugge, is zelfs 'volledig' opgeknapt: de stad heeft, bekeken vanuit een Vlaams referentiekader dan ook geen enkele kansarme buurt meer. Naast - en vooral los van de woningvernieuwing - zijn er vanuit de kansarmoedebestrijding de diverse fondsen (Vandenbossche, Lenssens) geweest en het Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen (VFIK).

Tot nu zijn vanuit de bevoegdheid stedelijk beleid twee fundamentele beleidsdaden op de sporen gezet. Een eerste betreft de heffing op de leegstand en de verkrotting. Het tweede betreft het sociaal impulsfonds.

1. Heffing op de leegstand en verkrotting

Met de goedkeuring van een decreet 'Heffing op de leegstand en verkrotting van gebouwen en woningen' is een einde gekomen aan een processie van Echternach. Reeds sinds de jaren zeventig wordt door lokale bestuurders en bewonersgroepen geklaagd over de problematiek van leegstand en verkrotting. Het zijn kankerplekken die niet alleen het aanzien en de aantrekkelijkheid van een buurt in negatieve zin bepalen, het is ook vaak speculatie en in die zin sociaal

omdat ruimte, hetzij voor wonen, hetzij voor werken, hetzij voor recreatie uit de markt wordt genomen.

Vele gemeentebesturen en voorgangers op huisvesting hebben hun tanden op deze problematiek stukgebeten. Noch de lokale politiereglementen, noch de subsidies van de hogere overheid hebben de verkrotting ten goede kunnen keren. Behalve specifieke marktargumenten, speelde het ontbreken van een decretaal sluitstuk een rol. De stedelijke of gemeentelijke politiereglementen waren te beperkt afdwingbaar. Met deze goedgekeurde decreetale regeling is in elk geval de wettelijke basis voor een afdoende bestrijding van leegstand en verkrotting gelegd.

Deze maatregel is inderdaad een ontradende maatregel, een maatregel met een repressief karakter, inclusief de ultieme sanctie de onteigening bij vijf jaar nietbetaling. Het is dus de bedoeling dat eigenaars hun gebouwen ofwel opknappen ofwel via verkoop terug op de markt brengen.

Ik hoop met de goedkeuring van de Wooncode, waarvoor de besprekingen momenteel bezig zijn, als complement van de sanctie een positief luik uit te bouwen en de gesanctioneerde woningen en gebouwen te linken met subsidies en/of vormen van sociaal beheersrecht. Dat beheersrecht is de bevoegdheid van een overheid die aan huisvesting doet om leegstaande en verwaarloosde woningen te beheren om deze, eventueel na een opknabbeurt, verder de verhuren waarbij de eigenaar een (beperkte) vergoeding ontvangt.

2. *Het Sociaal Impulsfonds*

Het koninginnenstuk van het stedelijk beleid is ongetwijfeld het decreet dat de inwerkingtreding van het Sociaal Impulsfonds regelt. Dit Sociaal Impulsfonds bundelt een maximaal aantal middelen ter verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van de steden en de gemeenten, en meer in het bijzonder van de kansarme buurten. Het decreet van 14 mei 1996 tot de vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds werd op 1 juni 1996 in het Staatsblad gepubliceerd. Op 14 mei werden door de Vlaamse Regering de uitvoeringsbesluiten en modellen van beleidsovereenkomsten goedgekeurd. Dit jaar bedraagt dat fonds bijna 4,5 miljard frank. Daarin zitten voor ruim 500 miljoen aan nieuwe middelen. De komende drie jaar wordt dat bedrag jaarlijks cumulatief met een miljard verhoogd, zodat het tegen 1999 bijna 7,5 miljard zal bedragen. Alle gemeenten hebben recht op een gewaarborgd deel van dat fonds, maar moeten daartoe een beleidsovereenkomst (een convenant) afsluiten met de Vlaamse regering.

B. *Kenmerken van het stedelijk beleid en het Sociaal Impulsfonds*

Ik ga kort in op enkele kenmerken van het stedelijk beleid en het Sociaal Impulsfonds en zal daarbij toch een aantal bestuurkundige vernieuwingen de revue laten passeren.

1. *Het stedelijk beleid berust op een gedegen voorbereiding*

Het was van meetaf aan de bedoeling om de hoe dan ook beperkte middelen resultaatgericht in te zetten. Dit betekent enerzijds dat een inhoudelijke effi-

ciëntie moet worden nagestreefd. Het betekent anderzijds dat de middelen op die plaatsen terecht moeten komen, waar de problemen zich het meest nadrukkelijk stellen (zonder daarom het geheel uit het oog te verliezen).

Dat de middelen efficiënt naar een beperkt aantal steden of buurten worden gekanaliseerd is in Vlaanderen geen evidentie. Een opstootje bij het begin van de legislatuur, waarbij enkele parlementsleden, de regering de wacht aanzegden, illustreerde dit. Dit potentieel conflict is echter in de kiem gesmoord. Op de centenkant daarvan kom ik terug. Ook andere andere aspecten spelen een rol in de ontwijking van de potentiële strijd tussen de grote steden en de kleine gemeenten.

Ik denk dat in eerste instantie een parlementair initiatief voor deze kentering heeft gezorgd. De Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, is namelijk op het terrein gaan kijken. Onder andere de krottenbuurten van Antwerpen en Gent werden bezocht. De leden hebben hun ogen opengetrokken en zijn tot de conclusie gekomen dat de stedelijke problematiek van een andere omvang is dan deze van de sociale problemen die kleinere steden en gemeenten ook kennen.

Ook een aantal documenten die ik, in samenwerking met de Vlaamse Regering en de Vlaamse Administratie heb laten opmaken, hebben mijns inziens een rol gespeeld in de objectivering van de problematiek.

Inhoudelijk betreft dit de Beleidsbrief '*Voor steden en mensen*', waarin gekwantificeerd werd welke problemen er zijn en waar ze zich situeren. Daarin wordt tevens nagegaan wat de oorzaken zijn en worden hefboomen ter verbetering van de situatie geïnventariseerd. De thema's: er wordt verwezen naar de samenhang der dingen (slechte woningen, ouderdom, werkloosheid, economie, onderwijs...) en de noodzaak om door een integrale aanpak de problemen aan te pakken: dus niet langer alleen sociale elementen (cfr. VFIK) of bakstenen (cfr. Herwaarderingsbesluit), maar er moet gezamenlijk gewerkt worden aan de harde én zachte aspecten van het samenleven.

Naast deze inhoudelijke nota zijn twee documenten opgemaakt die als effect moeten hebben dat de middelen op de juiste plaats terecht komen, die m.a.w. tot territoriale selectiviteit leiden.

In de eerste plaats heeft de Administratie de zogenaamde SIF-plus-gemeenten afgebakend: op objectieve wijze en zonder tussenkomst van mezelf of van de regering is nagegaan in welke steden en gemeenten de nood het hoogst is. Deze gemeenten krijgen meer middelen en heten we nu gemakshalve de SIF+gemeenten. Op basis van 10 criteria zullen 30 steden en gemeenten tot en met 1999 extra middelen krijgen uit het SIF. 80% van dat extra geld gaat naar een vijftal grote steden, met Antwerpen en Gent als uitgesproken koplopers.

De volgende criteria werden in rekening gebracht: het aandeel vreemdelingen, het inwoners dat recht heeft op een bestaansminimum, het aantal eenoudergezinnen, het aantal jongeren dat naar gemeente van herkomst in de bijzondere jeugdzorg zit. Ook spelen het aantal werklozen een rol, net als het aantal kinderen geboren in kansarme gezinnen, het aantal woningen zonder comfort en het aandeel sociale huurappartementen. Een combinatie van deze criteria heeft de meest achtergestelde steden en gemeenten gedetecteerd.

In tweede instantie is een *Atlas van Achtergestelde Buurten* aangemaakt door prof. Kesteloot. De opvatting is dat de problemen in bepaalde buurten zo groot zijn dat we ons vanuit 'Brussel' niet kunnen veroorloven om in die buurten geen inspanningen te doen. Deze atlas wordt in een tweede fase ingeschakeld. Gemeenten met een kansarme buurt moeten binnen de zes maanden na de ondertekening van hun conventant wijkontwikkelingsplannen voorleggen. Het is niet de bedoeling om alle middelen in deze buurten te investeren, doch er moet een substantiële inspanning worden geleverd.

2. *Het Sociaal Impulsfonds (SIF): structureel en operationeel*

a. *Operationeel*

Achteraf beschouwd is het mijns inziens een huzarenstuk dat de Vlaamse Regering het Stedelijk Beleid op zo'n korte termijn op poten heeft gezet. Er was geen administratie, er was nauwelijks ervaring, er was weinig materiaal. Momenteel, dus anderhalf jaar na het aantreden van de regering, worden de onderhandelingen gevoerd met de steden en gemeenten voor de overgangsconvenant 1996. De Administratieve cel is opgericht en gestart en de financiële middelen zijn vrijgemaakt. M.a.w.: concept, financiering, administratie en lokale besturen zijn op 1,5 jaar tijd operationeel.

b. *Een structureel fonds*

Zoals reeds gesteld wordt in Vlaanderen reeds enige tijd aan stedelijk beleid gedaan. Er waren/zijn de herwaarderingsgebieden, er waren de Fondsen Lenssens en Vandenbossche, er was het VFIK. Deze hadden nooit een structurele basis ofwel waren in tijd beperkt: zo liep het VFIK sowieso dit jaar.

Het nieuwe stedelijk beleid, en dit lijkt mij een belangrijke vernieuwing, heeft door het 'Decreet op het SIF' een structurele basis. Het houdt m.a.w. niet op met deze regering. De voorziene middelen na 2.000 zijn zelfs geïndexeerd. Wat in 2.000 wel moet gebeuren, is een herberekening van de criteria waardoor een aantal steden of gemeenten een verdieping kunnen zakken (van plus naar min) of kunnen stijgen (van min naar plus). Ik denk dat we deze dynamiek moeten voorzien, al verwacht ik, gezien de traagheid der dingen, geen noemenswaardige verschuiving.

Ik wil hierbij overigens waarschuwen voor overhaaste conclusies en ik hoop dan ook dat binnen drie jaar wanneer de eerste conventantperiode voorbij zal zijn, het kind niet met het badwater zal worden weggegooid. Het stedelijk vervalproces is een langzaam proces geweest, een proces van decennia. Daar de fysieke component een sleutelrol vervult, zal ook de vernieuwing een langzaam, legislatuuroverschrijdend proces zijn. Er moeten plannen worden gemaakt, gronden en gebouwen aankocht, gebouwen opgetrokken, adviesorganen geïnstalleerd en gehoord, enz. Het is een complexe materie. De spelregels zijn bovendien nieuw. De eerste conventant heeft dan ook een niet onbelangrijke experimentele kant. Het SIF en het conventantensysteem moeten de kans krijgen om te groeien. Het is een oproep die ik nu al lanceer. Als binnen 3 jaar de meest verkrotte buurten nog niet volledig opgeknapt zijn, gooi a.u.b. niet alles over boord. Trek even-

tueel een aantal lessen, maar laten we de basisbeginselen intact. Het stedelijk beleid heeft nood aan stabiliteit.

c. Resultaatsgericht en niet bureaucratisch

Het stedelijk beleid is resultaatgericht. Er wordt tussen de steden en de Vlaamse Regering een contract (convenant) afgesloten, met de wederzijdse verplichtingen. De overheden leggen dus vast wat in ruil voor 'geld' op het lokale vlak zal worden uitgevoerd. De lokale overheid duidt daartoe, in overleg met de Vlaamse Regering, evaluatiecriteria aan.

Het is de bedoeling om het convenantenbeleid in het kader van het sociaal impulsfonds zoveel mogelijk uit te bouwen in onderling overleg. Regelmatig overleg, uitwisseling van informatie, gezamenlijke evaluatie van de uitvoering, de organisatie van informatiedagen, het aanbieden van cursussen, handleidingen, de ondersteuning van de lokale overheid is essentieel.

Een kenmerk van het SIF-decreet is bovendien dat het pact, het contract met de gemeenten wordt gekenmerkt door een beperking van de bureaucratie. Er zijn uit het herwaarderingsbesluit en het VFIK een aantal lessen getrokken. Ellenlange procedures of het schoonmoedergedrag van de Vlaamse administratie werkten zeer verlamdend. Dit houdt op: alle Vlaamse gemeenten weten nu reeds wat ze als middelen over de volledige regeerperiode kunnen krijgen. Ze kunnen dus plannen en hoeven niet met elk projectje naar Brussel te trekken om goedkeuring te krijgen.

Ook inzake uitbetaling is het gebeuren sterk vereenvoudigd. Eens de convenant afgesloten krijgen de lokale overheden onmiddellijk de helft van het bedrag uitgekeerd. Dit betekent dat ze zonder verdere papieren rompslomp aan het werk kunnen. De rest van het bedrag krijgen ze uitbetaald wanneer ze resultaten aantonen. Daartoe moeten geen boeken noch facturen worden overgemaakt. Het SIF berust op een verstrekkend vertrouwen tussen de partners.

3. Het SIF-decreet streeft een integraal en inclusief beleid na met respect voor de lokale eigenheid

a. Integraal/inclusief

Met inclusief beleid bedoelt men dat op vele domeinen tegelijk en samenhangend maatregelen moeten worden getroffen om de leefbaarheid van de steden en de gemeenten te herstellen. Heffbomen voor oplossingen zijn ondermeer te vinden in de gezinszorg, de samenlevingsopbouw, de werkgelegenheid, de huisvesting, de mobiliteit, het onderwijs en de vorming, de economie, het welzijns- en OCMW-beleid, het migrantenbeleid. Slechts als elke minister, binnen de eigen bevoegdheden, uitdrukkelijk rekening houdt met het stedelijk beleid, kunnen duurzame oplossingen gevonden worden.

Het convenantenbeleid veronderstelt ook de volle betrokkenheid van de lokale bevolking en haar leiders. Het is deze benadering, waarbij partnerschap tegelijk het cement en de motor is, die onontbeerlijk is in de strijd voor de leefbaarheid van steden en gemeenten.

Alle middelen die hiervoor kunnen dienstig zijn, moeten worden aangewend en op elkaar worden afgestemd. Zo zijn er de middelen uit de Europese programma's (URBAN), de federale middelen in het kader van de veiligheids- en preventiecontracten, de Vlaamse inspanningen, de middelen van de lokale overheid en eventueel de provincies. De beleidsovereenkomst tussen het gewest en de lokale overheid zal daarom slechts het gemeentelijk beleidsplan bekrachtigen in de mate dat die afstemming van alle beschikbare middelen op het lokaal vlak wordt gerealiseerd.

b. *Respect lokale eigenheid*

Er is vastgesteld dat de sociale problemen zeer sterk verschillen van gemeente tot gemeente, van stad tot stad. Daarom is er voor geopteerd om geen blauwdruk op te leggen vanuit Brussel. De gemeenten kunnen derhalve hun eigen specifieke problemen aanpakken. Dit houdt in dat de ingediende beleidsplannen zeer sterk van elkaar zullen kunnen verschillen en toch aan de doelstellingen voldoen. Het is bovendien evident dat een stad als Antwerpen of Gent een totaal andere problematiek heeft als een Limburgse mijn gemeente of Geraardsbergen en Ronse.

III. Naar een stadsregio?

Het herstel van onze steden is een gigantische opdracht en beslaat, zoals gesteld, vele domeinen die elk met het specifiek stedelijke rekening moeten houden. Huisvesting zal zijn middelen op renovatie moeten heroriënteren om de woningen in de verkrotte buurten op te knappen, huisvesting zal mee de sociale segregatie moeten doorbreken. Welstellende en hoogopgeleide mensen moeten opnieuw tussen de minder-welstellenden wonen. Ze moeten daar hun voortrekkersrol, hun positief rolmodel opnemen in plaats van naar de randgemeenten te vluchten.

Er zal opnieuw werkgelegenheid naar de stad gebracht moeten worden: nu groeien volgens de SERV vooral de randgemeenten. Er zal een verkeersleefbaarheidsbeleid gevoerd moeten worden: stedenbouwkundigen zullen ontwerpen moeten maken met de auto en niet tegen de auto, terwijl tegelijkertijd onze straten niet langer mogen gemonopoliseerd worden door de auto, maar weer wat meer woonstraten moeten worden. Dit lijkt mij een boeiende opdracht. Verder moet de segregatie van scholen worden tegengegaan, dienen opleidingsprojecten op te starten of te worden gecontinueerd. Ik kan zo nog een ganse waslijst voor een doe-agenda opsommen. Ik zal me vandaag beperken tot één thema, namelijk dit van de ruimtelijke bestuurlijke (re)organisatie. Moeten onze grote steden worden gedefusioneerd, gefusioneerd? Of moet er een nieuwe bestuursstructuur, de stadsregio, worden geïntroduceerd?

A. *Schaalvegrotting of niet?*

Op regelmatige tijdstippen komt de schaalgrootte van steden en gemeenten aan de orde. Vooral als het slecht gaat, wordt dit een element van debat. Ik heb de indruk dat daarbij de neiging bestaat dat de rijken, de armen aan hun lot overlaten. Of gelooft men werkelijk dat het Antwerpen of Gent van voor de fusie in staat is om helemaal alleen de problematiek van zijn 19de eeuwse gordel op te lossen?

Sommigen, vooral inwoners van de destijds gefusioneerde randgemeenten, willen dan, zoals voor een paar jaar, terug naar kleinschaligheid van de vroegere gemeenten en bepleiten een defusie. Wanneer Berchem weer Berchem en Wilrijk weer Wilrijk wordt, zou de politiek weer dichter bij de burger komen, zou de dienstverlening verbeteren en zou als indirect effect hier en daar zelfs aan een belastingsverlaging gedacht kunnen worden.

Anderen bepleiten een schaalvergroting en vinden dat de territoriale bestuursruimte, in klare taal, de stadsgrenzen samen moet vallen met de functionele ruimte. Heelwat activiteiten en inzonderheid werken en wonen, doch ook cultuurparticipatie spelen zich af op een bovengemeentelijke schaal: terwijl men bijvoorbeeld woont in Zoersel, Kapellen of Brasschaat, werkt men in Antwerpen en neemt er deel aan het culturele leven.

Een ruimer territorium verruimt het financieel draagvlak van een stad en laat toe om een meer gespecialiseerd amtenarenkorps op de been te brengen. Afhankelijk van de criteria zou het functionele Antwerpen zo tot Heist-op-den-Berg lopen. Dit voorbeeld toont meteen aan dat een territoriale reorganisatie niet evident is.

Wie echter de kaart van achtergestelde buurten bekijkt, zal zien dat er voor een aantal steden wel degelijk wat aan de hand is. Inzonderheid de Brusselse gemeenten en Antwerpen laten een afwijkend patroon zien. Daar waar andere steden, ik noem zonder limitatief te zijn Brugge, Kortrijk, Gent en Hasselt, een behoorlijk aantal rijke, welstellende buurten binnen hun gemeentegrenzen hebben, is dit in vele Brusselse gemeenten en dus ook in Antwerpen niet het geval. Er zijn dus objectieve gronden om een schaalvergroting van Antwerpen te bepleiten. In de metropool wonen de rijke mensen verhoudingsgewijs meer voorbij de gemeentegrens - wat het financieel draagvlak van Antwerpen in vergelijking met bijvoorbeeld Gent of Mechelen, serieus benadeelt.

B. *Commissie De Rynck*

Er zijn zowel bij een schaalverkleining als een schaalvergroting voor- en nadelen. Ik ben mij bewust van de complexiteit en de gevoeligheden van deze problematiek. Daarom, maar ook omwille van de ervaring van het vorige fusiedebat dat vele jaren heeft geduurd, heb ik een commissie voor de bestuurlijke reorganisatie onder leiding van bestuurskundige Filip De Rynck aan het werk gezet. De commissie omvat 14 leden en is samengesteld uit academici, vertegenwoordigers van de provincies, van steden en gemeenten, van de SERV en leden van mijn kabinet. De commissie heeft de opdracht om concrete beleidsaanbevelingen te doen over de bestuurlijke opbouw van Vlaanderen. Daarbij zal er aandacht gaan naar de respectieve taken van het provinciale en gemeentelijke bestuursniveau. De commissie moet nagaan of de oprichting van stads- en streekgewesten mogelijk en wenselijk is.

De recente discussies bewijzen dat de bestuurlijke indeling een dynamisch gegeven is. Het huidig optreden van de lokale besturen is dus principieel geen statische verworvenheid, maar maakt deel uit van een voortdurend vernieuwingsproces. De Commissie kan dit proces steunen, stimuleren en richting geven. In het licht van de toekomstige regionalisering van de gemeente- en provinciewet kunnen bovendien nu reeds de eerste bouwstenen aangebracht worden voor de eigen Vlaamse klemtonen in de opbouw van onze lokale instellingen.

Al te vaak wordt ook uit het oog verloren dat door een optimale bestuurlijke indeling het algemeen belang wordt gediend. Door een betere organisatie en afbakening van de bevoegdheidsferen kan immers de herkenbaarheid van sommige beleidsniveau's versterkt worden. Ook uit het oogpunt van de bevolking heeft deze invalshoek verschillende voordelen.

Een grotere herkenbaarheid zal bij de burger leiden tot een groter inzicht in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de resp. beleidsniveau's. Een bestuurlijke benadering kan derhalve onrechtstreeks bijdragen tot een grotere openbaarheid van bestuur en participatie van de bevolking.

Benevens het effect van een meer optimale bestuurlijke indeling op de kwaliteit van het bestuur, is een ander motief om de Commissie op te richten het versterken van het bestuur van grootstedelijke gebieden. Verschillende studies tonen aan - en de genoemde Atlas van achtergestelde illustreert nogmaals en meer gedetailleerd - dat de bestaande bestuursstructuren in sommige - en ik benadruk sommige - stedelijke gebieden niet meer voldoende in staat zijn om bepaalde maatschappelijke, economische en sociale problemen adequaat aan te pakken. Zo zou het bijvoorbeeld aangewezen zijn om de ruimtelijke ordening, de huisvesting, de mobiliteit en het milieubeleid op een bovengemeentelijke schaal te kunnen organiseren. Door de uiteenlopende belangen is een doorgedreven samenwerking van alle betrokken gemeenten niet steeds evident of toereikend om gewenste doelstellingen te bereiken.

De vraag stelt zich derhalve terecht naar de opportuniteit van een grotere bestuurschaal, de zogenaamde stadsgewesten. Die moeten de geïntegreerde aanpak van de grootschalige uitdagingen mogelijk maken - en zouden het bestuurlijke sluitstuk kunnen vormen van een beleidsruimte. Stadsgewesten of stadsregio's bepalen dan voor deze aangelegenheden de beleidsruimte.

Er is geen beleid mogelijk zonder financiële middelen. Het denkwerk dat in de commissie dient te gebeuren zal ook een bezinning over de volledige financiële waardering van de zogenaamde centrumfuncties van de steden inhouden. In sommige studies werd immers reeds gewezen op de financiële stromen tussen kernsteden en randgemeenten. Dezelfde studies brachten ook de fiscale en financiële mechanismen aan het licht die mogelijks leiden tot een structurele uitholling van het economische draagvlak en toenemende fiscale erosie van de kernsteden.

Tot zover een korte schets van de opdracht die aan de Commissie De Rynck is verleend. Daar de Commissie pas begin volgend jaar haar werkzaamheden beëindigt kan en wens ik niet op haar rapport en voorstellen vooruit te lopen.

C. Bestuurlijke efficiëntie door gedifferentieerde aanpak

Ik ben persoonlijk niet per definitie tegen een nieuwe bestuurlijke organisatie. Integendeel zelfs. We moeten de feiten onder ogen durven zien. Doch een territoriaal bestuurlijke reorganisatie kan echter geen doel op zich zijn en is slechts een sluitstuk van een beleidsmatige en financiële heroriëntering. Ik ben persoonlijk wel tegen het invoeren van een extra bestuurslaag: als er op lange termijn iets als een stadregio komt dan gaat dit onvermijdelijk ten koste van bevoegdheden van de provincie. Ik bepleit hier wel de mogelijkheid voor een gedifferentieerde aanpak. Zoals gesteld zijn er objectieve redenen om in het Antwerpse iets

te doen. Dit betekent niet dat we nu een blauwdruk voor alle steden met een stadsgewest moeten maken. De oplossing voor Antwerpen moet m.i. kunnen verschillen van deze voor Gent, Kortrijk of pakweg Leuven. We moeten, om het met Filip De Rynck te stellen, maatwerk leveren. Heeft Antwerpen behoefte aan een nieuwe territoriale bestuursorganisatie, dan kan het elders bijvoorbeeld volstaan één of enkele gemeente bij de kerngemeente te voegen, zonder dat daarom een mastodont van een regio gecreëerd wordt.

De oprichting van een stadsregio is, gegeven de gevoeligheden en de ervaring van de vroegere fusies, een langetermijn project. Dit betekent niet dat er niet onmiddellijk iets moet gebeuren. In de afstemming van een aantal domeinen dient ofwel de rol van de provincie nu versterkt te worden ofwel dient voor een aantal beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening, huisvesting en mobiliteit de bovengemeentelijke samenwerking opgelegd te worden. Ik zeg wel degelijk opgelegd omdat ik, in een dergelijk gevoelige materie, niet geloof in vrijwillige intercommunale samenwerkingsverbanden.

Ik besef terdege dat er voor het Antwerpse iets moet gebeuren. We kunnen Antwerpen - en ik overdrijf bewust - niet laten leeglopen en dit in alle betekenissen van het woord. We kunnen niet toekijken hoe niet alleen mensen wegtrekken, maar ook bedrijven, cultuur, welvaart, kapitaal, enz...

D. Rol van de randgemeenten

We moeten er ons bovendien ook van bewust zijn dat het ommeland, het platteland hiervoor de prijs betaalt. Vlaams-Brabant, dat geconfronteerd wordt met de overloop van Brussel, kan hier als voorbeeld dienen. Dit houdt in dat de financiële problemen van de Brusselse gemeenten en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook een Vlaamse zaak zijn.

De groei van de kleine gemeenten heeft inderdaad niet alleen maar positieve gevolgen voor de gemeentekas. Er zijn namelijk ook nefaste en niet geringe sociale gevolgen. Zo is er de stijging van de prijzen van gronden en woningen waardoor de autochtone bevolking verdrongen wordt door de welstellende inwijkingen. De eigen mensen zijn verplicht uit te wijken, weg van de kernstad en verder het platteland in. Maar ook daar gaan de prijzen stijgen en herhaalt zich de negatieve beweging.

Wie de evolutie van de grondprijzen in het Brusselse volgt, zal zien dat de spectaculaire stijgingen reeds naar de tweede en zelfs naar de derde gordel gemeenten rond het hoofdstedelijk gewest is opgeschoven. Hetzelfde doet zich reeds voor tussen Antwerpen en Turnhout. Met andere woorden niet ingrijpen in de grote stad heeft, gegeven de mobiliteits- en financiële mogelijkheden van de bevolking, een zeer sterk urbaniserend effect op de stedelijke rand en steeds meer op verderaf liggend platteland. Dit doet daar de prijzen stijgen en de files naar de stad langer worden. Want werken doen we nog steeds in die kernstad.

Naarmate het platteland verder urbaniseert zullen haar nieuwe bewoners stedelijke eisen stellen en vragen dat een stedelijke infrastructuur wordt uitgebouwd: voldoende scholen van een hoog niveau, voldoende recreatieve ruimte, voldoende ruimte voor cultuur, straks een grote bioscoop of zelfs opera in - ik zeg maar - Herentals? Wie de ploegen in de eerste en tweede voetbalklasse bekijkt, zal zien dat steeds meer suburbane ploegen de dienst uitmaken: Ekeren is er reeds enige

tijd; nu zijn er ook Kapellen, Westerloo, Harelbeke, Deinze...enz, terwijl de stedelijke ploegen - waar zijn Berchem en het roemruchte Beerschot - het steeds moeilijker hebben om mee te spelen. Is dit een teken aan de wand van een verschuiving van de financiële en straks ook creatieve macht?

Bestuurlijke efficiëntie is dus één element om na te denken over een nieuwe territoriale organisatie. Er is vanzelfsprekend ook het rechtvaardigheidselement: we stellen nu vast dat de armste mensen haast noodzakelijkerwijze de hoogste gemeentelijke belastingen moeten betalen en dat omgekeerd de rijkste mensen relatief de laagste belasting betalen. Dit kan niet blijven duren. Indien een territoriale reorganisatie op beleids- of bestuursvlak niet mogelijk is, dan zal er op het vlak van de fiscaliteit ingegrepen moeten worden. Ik vrees dat dit onvermijdelijk is. De randgemeenten hebben, zoals gesteld, dus geen enkel belang met de financiële uithongering van de centrumsteden.

Tot slot wil ik er nog op wijzen dat we ons echter niet mogen vastpinnen op de parasietthesis. Er is immers geen oorzakelijk verband tussen de lagere belastingen en de zogenaamde stadsvlucht. De lagere belastingen worden enkel lekker meegenomen. Er is een structurele onderlegger, met name de structuur van de woningmarkt, omdat die weinig te maken heeft met de ligging van de gemeentegrens. De kleine, oude woningen liggen in de centrumsteden, de grote in de randgemeenten. Het is in deze structuur dat moet worden ingegrepen. En dat is meteen ook de fundamentele reden waarom het zoeken naar oplossingen voor de problematiek van de lokale en regionale bestuurlijke organisatie een langdurig en langzaam proces zal zijn.

Summary: Between neighbourhood and city region. One and a half year of urban policy in Flanders

Since several elections since 1991 were won by an extreme right political party, especially in the Flanders and in the city of Antwerp, politics has responded with an increase in attention for environmental and social policies. In a first reaction - and after a longstand period of budget cuts - more money was invested in the building of social housing. Later this policy was broadened to a more comprehensive policy for the cities, trying to integrate the brick-and-mortar approaches with welfare policies. In this contribution three things are put into perspective. The first deals with the rise of the urban problems. A second part deals with the new policies who are implemented today. These are territorially targeted at poor neighbourhoods. In a final part these policies are situated in a regional context since the liveability of the central cities can not be seen without its regional context, since very often the more wealthy people are living outside the administrative boundaries while the vulnerable social groups are living in the older inner city neighbourhoods.

Veiligheid en lokale politie

door Jef GABRIELS

Burgemeester van Genk

I. De doelstelling van een lokaal veiligheidsbeleid

Dat gemeenten belangrijk zijn hoeft ongetwijfeld in dit congresverslagboek niet onderstreept te worden. Iedereen weet het immers. Inderdaad, regeringen komen en gaan, landen wijzigen hun naam, maar gemeenten, zij blijven eeuwig bestaan.

En dit is normaal, omdat gemeenten centraal staan in het leven van de mensen. De gemeenten behoren overigens tot de weinige instellingen die in de loop van de laatste maanden niet in opspraak gekomen zijn.

In deze gemeenten willen de mensen zich goed voelen, zich veilig en geborgen weten en als het even kan, het ook nog gezellig maken.

Het lokaal veiligheidsbeleid wil bijdragen tot de leefbaarheid en de veiligheid van deze lokale leefgemeenschap, en dit uitgaande van de verwachtingen van die gemeenschap.

Voor het voeren van dit lokaal veiligheidsbeleid beschikken de lokale bestuurlijke overheden over een gemeentelijk politiekorps van stedelijke of landelijke aard, maar ook over heel wat andere diensten.

Tot deze andere diensten behoren o.a. diensten voor sociale vernieuwing, inbegrepen integratiediensten, jeugddiensten, sociale diensten, diensten voor wijkontwikkeling enz., maar ook semi-externe actoren als een sociale dienst van het O.C.M.W., een sociale bouwmaatschappij, diverse buurtwerken enz. en ingevolge recente ontwikkelingen, in principe ook de rijkswacht.

De opdrachten van de politie worden opgedeeld in opdrachten van *bestuurlijke* politie en opdrachten van *gerechtelijke* politie.

De gemeentepolitie functioneert onder het gezag van de burgemeester inzake bestuurlijke opdrachten en onder het gezag van de procureur des Konings in het raam van gerechtelijke opdrachten.

De bestuurlijke opdrachten hebben onder meer betrekking op het handhaven van de openbare orde, meer bepaald de openbare rust, veiligheid en gezondheid, de voorkoming van misdrijven, zowel op het vlak van verkeer als op het vlak van criminaliteit, de bescherming van personen en goederen, de slachtofferbejegening enz.

De gerechtelijke opdrachten hebben uitsluitend betrekking op de bestrijding van de criminaliteit, zowel op het vlak van verkeer als op het vlak van de criminaliteit in haar meest diverse verschijningsvormen.

Het is duidelijk dat de politie een centrale rol kan spelen in het veiligheidsbeleid van de gemeenten, zo mogelijk in samenspel met de andere actoren, ten einde een geïntegreerd veiligheidsbeleid tot stand te brengen.

Een dergelijk geïntegreerd lokaal veiligheidsbeleid moet toelaten niet alleen de symptomen te bestrijden, maar ook de oorzaken.

De lokale leefgemeenschap voor wie dit veiligheidsbeleid bestemd is, heeft uiteraard bepaalde verwachtingen en de lokale politie moet dan ook, zonder haar eigenheid te verliezen, inspelen op de evolutie van de wisselende maatschappelijke fenomenen die betrekking hebben op haar werkveld.

Vanuit de huidige perceptie moet naar de toekomst toe zeker rekening gehouden worden met een aantal fenomenen zoals daar bijvoorbeeld zijn:

- 1) in de sfeer van de criminaliteit:
 - de drugsproblematiek en de gerelateerde vermogenscriminaliteit;
 - de internationalisering van de criminaliteit;
 - de geweldscriminaliteit in de familiale omgeving.
- 2) in de sfeer van het verkeer:
 - een toename van de verkeersintensiteit en de daaraan gekoppelde problemen vooral met betrekking tot ongevallen.
- 3) in de sfeer van de ordehandhaving:
 - sociale onlusten ingevolge economische ontwikkelingen;
 - spanningen tussen bevolkingsgroepen als gevolg van xenofobe reacties, maar ook als uitvloeisel van internationale ontwikkelingen (bv. situatie Oost-Turkije).
- 4) in de sfeer van de bestuurlijke tussenkomsten:
 - tenslotte moet men rekening houden met de voortschrijdende individualisering van de samenleving.

Gewoon deze elementen oproepen wijst er reeds op dat politie alléén hoogstens volstaat om de problemen beheersbaar te houden, doch zeker niet om ze ook op te lossen.

Gemeenten die open oog hadden voor de samenlevingsproblemen - en zo zijn er meer dan men denkt - zagen reeds jaren geleden dat een geïntegreerde benadering nodig is om het hoofd te bieden aan deze samenlevingsproblemen.

Het is zinloos een samenlevingsprobleem ongecoördineerd te benaderen vanuit vele hokjes afzonderlijk. Toch is het duidelijk dat een aantal van onze administratieve diensten en ook van onze korpsen zich graag in dit soort hokjes terugtrekken, omdat zij zich daar beschut, onbespied en gerustgelaten voelen.

Het was destijds, ook bij ons, vaak niet eenvoudig om Politie, O.C.M.W., Sociale Bouwmaatschappij, Sport-, Jeugd-, en Integratiedienst, alsook de talrijke actoren in het veld, op een open wijze aan tafel te krijgen.

Waar dit lukte zag men echter dat elk van deze diensten en instellingen een taak had, nl. om in onderling overleg mee te werken aan die grote dubbele opdracht in de gemeente om

- 1) de leefkwaliteit van de woon-werksituatie en vrijetijdsbesteding zo goed mogelijk op peil te houden;
- 2) de fenomenen die deze leefkwaliteit bedreigen te beheersen en zo mogelijk uit te schakelen.

Elk van deze diensten heeft hierbij zijn eigen tactieken en zijn eigen technieken.

Ik zal mij echter voor de rest van dit verhaal beperken tot de gemeentepolitie.

II. Hoe speelt de politie hierin mee?

- Voor de politie spelen de tactieken zich mijns inziens af op zes terreinen
- nl. - voorkomen (preventie)
 - tussenkomen (interventie)
 - bestrijding
 - handhaving van de openbare orde
 - slachtofferbejegening
 - wijkwerking

A. *Het voorkomen of de preventie*

Het voorkomen van inbreuken en misdrijven tracht te verhinderen dat burgers slachtoffer worden.

Het voorkomen gebeurt enerzijds op het terrein door middel van o.a. algemene patrouilles, gerichte patrouilles en de wijkagent, en anderzijds door analyse van de criminaliteit en preventie in samenwerking met de burger.

De preventie omvat naast de algemene preventieve werking bijvoorbeeld ook de technische preventieve werking (adviezen in verband met maatregelen om de woning te beveiligen, het stimuleren van veiligheidsverlichting enz.), het opzetten van projecten (bijvoorbeeld ter voorkoming van diefstallen uit auto's), maar ook een Verkeerstechnische Dienst die door allerhande technieken de verkeersleefbaarheid wil verhogen.

B. *Het tussenkomen of de interventie*

Het is een wezenlijke taak van een politiedienst de verzoeken om bijstand of hulp vanuit de bevolking te beantwoorden en dit 24 uur op 24.

C. *De bestrijding*

Dit is zowel de bestrijding van de criminaliteit van gemeenrecht als het bestrijden van de verkeerscriminaliteit.

D. *Openbare ordehandhaving*

Ook dit is een fundamentele opdracht van de bestuurlijke politie waarbij ik toch nog eens heel bijzonder de aandacht wil vestigen op de burgemeester als spilfiguur inzake openbare ordehandhaving.

E. *Slachtofferbejegening*

De eerstelijns slachtofferbejegening wordt vaak uitgevoerd door politieambtenaren die in hun dagelijkse taakuitvoering haast voortdurend geconfronteerd worden met slachtoffers.

Zij moeten ter ondersteuning kunnen rekenen op binnendiensten als bijvoorbeeld een Jeugd- en Sociale Politiedienst van waaruit de slachtofferbejegening geaccentueerd en aangebracht wordt.

Deze bijstandsfunctie werd trouwens door de wet op het politieambt van 5.8.1992 geïnstitutionaliseerd.

F. *De wijkwerking*

De wijkagent opereert niet op het repressieve niveau, maar tracht in de toegewezen wijk een vertrouwens- en ombudsrol te spelen. Hij of zij spitst zijn werking vooral toe op samenlevingsproblemen en handelt daarnaast een aantal administratieve en gerechtelijke dossiers af.

III. Cultuur en structuur in een politiekorps¹

Om de externe fenomenen en doelgroepen efficiënt en effectief aan te pakken, is een goede interne structuur en cultuur van doorslaggevend belang.

Voor de bedrijfscultuur is het natuurlijk erg belangrijk dat men kan werken met gemotiveerde mensen. Onze vaststelling is dat deze motivatie verhoogt als de responsabilisering ook tot op de werkvloer doorgetrokken wordt. Uiteraard is hierbij een goede interne communicatie nodig en draagt ook een systematische jobrotatie ertoe bij om bij responsabilisering tot op de werkvloer ook nog voldoende inzicht in het geheel van de problematiek te laten verwerven. Een positieve interne cultuur wordt weerspiegeld in de kwaliteit van de externe contacten.

Daarvoor was echter ook de inhoudelijke aanpassing nodig van de organisatie.

1. *Het officierenkader* moet zijn rol als strategisch beleidsmanagement ten volle waarmaken; de uitvoerende reflex moet wijken voor een beleidsmatige aanpak met als kerntaak het coachen van het personeel dat tewerkgesteld is in de diverse afdelingen en diensten.

2. *Het middenkader* moet de volledige verantwoordelijkheid over en de leiding van het uitvoerend gebeuren kunnen krijgen; de klemtoon ligt daarbij op de aansturing van kleine en middelgrote groepen in het operationele werkveld.

3. *Het basiskader* staat in voor de operationele uitvoering waarbij de individuele politieambtenaar van de toekomst in grote mate zelfstandig moet kunnen optreden binnen het uitgetekende raamwerk.

Om deze doelstellingen waar te maken moet *de structuur* van het politiekader *dit ook* toelaten; ik verwijs hierbij naar het artikel van G. Bouckaert en de verschuiving die plaatsvindt op de as van centralisatie naar decentralisatie en zelfstandiging.

Structureel zijn er respectievelijk de eerstelijnszorg en de ondersteuning waarbij afgestapt wordt van het piramidaal hiërarchisch scenario en geleidelijk overgeschakeld naar een concentrisch organisatie-model waarbij de eerstelijnszorg, het meest evidente raakvlak voor externe contacten, beeldbepalend wordt.

Deze *afdeling eerstelijnszorg* herbergt dan ook de externe operationele diensten en vormt het zwaartepunt van de organisatie met daarin volgende diensten:

1) Een interventiedienst onder leiding van een adjunct-commissaris en middenkaderlid-inspecteur, waartoe ook behoren het bijzondere opdrachtenteam,

¹ De tekst van dit onderdeel is gebaseerd op de ervaringen en evoluties in het Genkse politiekorps, die o.a. resulteerden in een wijziging van het organogram en het statuut, goedgekeurd door de gemeenteraad op 19 september 1996.

de hondenbrigade, de hulpagenten, de motor- en fietsbrigade, het transmissiecentrum en het onthaal.

Vanuit deze dienst moet de 24-uren aanwezigheid in het straatbeeld gerealiseerd worden.

De planning van de personeelsinzet moet hierbij fenomeen- en werkdrukgericht uitgebouwd worden.

2) De opsporingspolitie onder leiding van een adjunct-commissaris en een middenkaderlid-inspecteur: fenomeengericht werken hier 5 ploegen, telkens geleid door een inspecteur rond de fenomenen drugs, diefstallen uit voertuigen, diefstallen uit woningen, zware criminaliteit en een multifunctionele ploeg.

3) De wijkpolitie onder leiding van een adjunct-commissaris en een middenkaderlid-inspecteur; de wijkagenten worden voor de directe aansturing geclusterd in trio's, telkens geleid door een inspecteur met als voortdurende betrachting de aanwezigheid in de verschillende wijken te optimaliseren zonder afbreuk te doen aan de inschakeling in het overige politiewerk.

4) Jeugd- en sociale politie onder leiding van een e.a. politieassistent; hier wordt de klemtoon gelegd op de hercontactname met de slachtoffers van misdrijven en verkeersongevallen.

Politie Genk heeft via haar Jeugd- en Sociale Politiedienst een jarenlange traditie op het vlak van de slachtofferbejegening. In 1987 werd immers deze slachtofferbejegening een deeltaak van de reeds bestaande J.S.P.D. Naast de slachtoffers in de sfeer van de vermogensdelicten gaat de meeste aandacht naar mensen die betrokken waren bij zedenfeiten, (zelf)moord(pogingen) en verkeersongevallen met gekwetsten.

Op deze wijze werden tussen 24 mei 1994 (opstart van een onderzoeksperiode) en 31 december 1994 in totaal 212 slachtoffers begeleid: 47 verkeersongevallen, 61 vermogensdelicten, 30 geweldsdelicten, 21 zedenfeiten, en 53 andere feiten.

De afdeling ondersteuning herbergt de intern georiënteerde diensten die ervoor zorgen dat de afdeling eerstelijnszorg optimaal kan functioneren. Deze diensten moeten voortdurend gerationaliseerd worden zodat de algemene personeelsinzet beperkt blijft ten opzichte van de afdeling eerstelijnszorg; deze personeelsinzet wordt ook hoofdzakelijk gerecruteerd uit administratieve medewerkers. Tot deze afdeling ondersteuning behoren:

1. De dienst analyse-planning, opvolging en Technische Verkeersdienst onder leiding van een adjunct-commissaris en een middenkaderlid-inspecteur; deze dienst moet zorgen voor een rationele planning van personeelsinzet en activiteiten en voor wat betreft de Technische Verkeersdienst voor een adviserende en ondersteunende rol voor het gemeentelijk verkeersbeleid.

2. Documentatie, informatica, archief en secretariaat onder leiding van een adjunct-commissaris en een middenkaderlid-inspecteur; deze dienst moet het federale PIP-systeem integreren in de korpswerking en het informaticagebeuren blijvend begeleiden.

3. De logistiek onder leiding van een adjunct-commissaris en een middenkaderlid-inspecteur is een afdeling die geconcipieerd is vanuit een analyse en prognose met betrekking tot de evolutie van fenomenen, doch is geen starre structuur, maar een organisatievorm die met de nodige flexibiliteit gehanteerd wordt, zodat vlot op wisselende omstandigheden kan ingespeeld worden.

Dit veronderstelt o.a. een constante input en updating van de materiële middelen, aangepast aan de wisselende omstandigheden waarbij o.a. het voertuigen-

park, het communicatiesysteem, de informatisering en de huisvesting belangrijk zijn.

Het huisvestingsaspect is o.a. verbonden met de fluctuerende personeelsaantallen ingevolg veiligheidscontracten, stadswachten enz.

Het spreekt voor zich dat de interne structurering geen doel op zich vormt, maar ondergeschikt is aan de externe werking die gericht blijft op de signalen die komen vanuit de lokale leefgemeenschap, waarbij het de bedoeling blijft kort op de bal te spelen.

Dit betekent dat een blijvende inschakeling in het gemeentelijk bestuurlijk kader, onder meer vanuit een multi-disciplinaire aanpak van de verschillende fenomenen, een absolute must blijft.

Tot daar enkele woorden over de cultuur en de structuur in een politiekorps rekeninghoudend met de gewone externe fenomenen.

Het lokale politiegebeuren is echter in ons land duidelijk geen alleenstaand gegeven; er gebeuren inderdaad nogal wat dingen die sterk ingrijpen in de organisatie zoals zo-even geschetst.

Twee ervan zijn ongetwijfeld het wijzigende politielandschap en de veiligheidscontracten.

Op beide wil ik even dieper ingaan.

IV. Een wijzigend politielandschap

De demilitarisering van de rijkswacht en vervolgens het herformuleren van de missie van de rijkswacht, die ingevolge deze nieuwe missie ook een opdracht krijgt inzake basispolitiezorg², samen met de uitdrukkelijke belangstelling die de federale overheid sinds enkele jaren toont voor het lokale politiegebeuren, wijzigt grondig het politielandschap.

Zo zijn er niet alleen de voorgestelde samenwerkingsverbanden met intergemeentelijke politietsamenwerking tussen gemeentelijke politiekorpsen en later "gemengde" interpolitiezones (dus gemeentepolitie en rijkswacht), maar plots zijn er op hetzelfde terrein van de basispolitiezorg ook twee korpsen werkzaam, het ene centraal, het andere lokaal georganiseerd, het ene onder het gezag van de minister, het andere onder het gezag van de burgemeester, het ene betaald door de federale overheid, het andere betaald uit de gemeentekas.

Het is duidelijk dat dit enige onwennigheid, wrijving en ongemak veroorzaakt,

² Voortgaande op diverse teksten waarin sprake is van basispolitiezorg kan wat betreft de definiëring een voorzichtige conclusie getrokken. Een aantal items springen zeker naar voor:

- basispolitiezorg, lokale politiezorg, integrale politiezorg, eerstelijnspolitiezorg, volwaardige politiezorg, basispolitiefunctie zijn termen die dezelfde lading dekken en een binding hebben met het begrip 'community policing';
- basispolitiezorg omvat het alledaagse politiewerk in zijn volle ampleur, met name alle politieactiviteiten die kaderen in de domeinen voorkoming, onthaal, interventie, bestrijding, slachtofferbejegening, wijkwerking en openbare ordehandhaving en dat zowel op bestuurlijk, gerechtelijk als op verkeersvlak;
- die zorg dient 24 uur op 24 te worden aangeboden;
- die zorg is nadrukkelijk bevolkingsgeoriënteerd met een sterke maatschappelijke betrokkenheid.

(F. Mulleners, hoofdcommissaris, korpsblad politie Genk, 23 november '94)

zeker in de gemeenten waar vroeger reeds een goed lokaal veiligheidsbeleid en een degelijk uitgebouwde basispolitiezorg via de gemeentepolitie aanwezig was.

De wetgever beraadt zich momenteel over de finaliteit van het politielandschap. Dit kan ongetwijfeld nog enige tijd duren omdat wij vaststellen dat de grote politieke families in ons land, en ook binnen de meerderheid, het niet direct eens zijn over deze finaliteit.

Intussen voltrekken zich op het terrein razendsnel veranderingen waarbij de positie van de lokale politie, van de gemeentelijke impact, maar ook de positie van de burgemeester voortdurend evolueert.

Ik wil mij in dit verband beperken tot drie vaststellingen met betrekking tot de I.P.Z.'s, de intrede van de rijkswacht in de basispolitiezorg en de positie van de burgemeester.

A. *De intergemeentelijke politiezones*

Nadat onder de vorige minister van Binnenlandse Zaken uitdrukkelijk aandacht besteed werd aan en werk gemaakt werd van de bovengemeentelijke politiesamenwerking³, waaruit o.a. in Limburg heel wat vruchtbare samenwerkingsverbanden voortsporen, opteert de huidige minister duidelijk voor een indeling per provincie in interpolitiezones⁴ waarbij een uitdrukkelijke samenwerking tussen politie en rijkswacht vooropgesteld wordt; één en ander wordt gekaderd via het vijfhoeksoverleg. Het is de bedoeling te komen tot een veiligheidscharter met afspraken over de organisatie van de basispolitiezorg, dat aan de goedkeuring van de gemeenteraad wordt voorgelegd.

In de regeringsverklaring staat overigens dat de regering zal waken over een betere verdeling van de taken, meer bepaald van de gerechtelijke, teneinde de gemeentepolitie in staat te stellen haar preventieve taak, en meer bepaald van buurtpolitie, te kunnen vervullen.

In deze I.P.Z.'s, die bestaan uit één of meerdere gemeenten, voeren rijkswacht en gemeentepolitie samen de basiscomponent uit, 24 uur op 24 (basiscomponent bevat: permanente interventie- en piekploegen, toegankelijke politiediensten, noodzakelijke patrouille-activiteiten, lokale recherchefunctie, wijkwerking en sectorwerking, verkeersdiensten enz...).

Momenteel zijn in ons land 175 interpolitiezones vastgelegd. Daarentegen behoren nog 80 gemeenten en de Brusselse agglomeratie waar de I.P.Z.-structuur niet wordt toegepast, tot de zogenaamde witte vlekken (volgens omzendbrief IPZ 3 van 07.05.96).

Opmerkenswaard is dat deze reorganisatie via omzendbrief tot stand gebracht werd en zoals hoger gezegd zonder dat de wetgever besliste over de finaliteit.

³ Zie OOP 13, van 26.04.90, uitgevaardigd door minister Tobback, en geëxpliciteerd in omzendbrief POL 47, dd. 16.09.1994.

⁴ In augustus 1994 circuleert een ontwerp-omzendbrief waarin het principe van de complementariteit verlaten wordt en de Rijkswacht ook verantwoordelijk wordt voor de lokale fenomenen, waarna op 6 april 1995 een omzendbrief naar de gouverneurs gaat met richtlijnen inzake het bepalen van interpolitiezones per provincie, vergezeld van een reflexiedocument.

B. *De intrede van de Rijkswacht in de basispolitiezorg*

Intussen heeft de Rijkswacht een strategie ontwikkeld om duidelijk aanwezig te zijn op het vlak van de basispolitiezorg en wil ze in dit verband enerzijds actieplannen en anderzijds projecten ontwikkelen.

De actieplannen (bijvoorbeeld inzake woninginbraken, verkeersdelicten enz.) beogen de aanpak van gekende fenomenen waarmee men dus reeds enige ervaring heeft en waartegenover men efficiënter wil optreden. De projecten zijn bedoeld om een ietwat onbekender terrein af te tasten waarbij eerst gezocht wordt naar partners, teneinde een coherente benadering te organiseren (bijvoorbeeld de problematiek van de jeugdfuiven).

Concreet vertrekt de Rijkswacht in haar werkschema vanuit een probleemdetectie - vanuit de bevraging van een beperkt aantal bevoorrechte getuigen - en een gepondereerde analyse van de criminaliteitsgegevens.

Hieruit worden prioriteiten en doelstellingen geformuleerd die resulteren in een plan van aanpak.

Vervolgens wordt de gewenste aanpak geconfronteerd met de huidige aanpak waaruit dan een aantal projecten en actieplannen voortvloeien die tevens moeten opgevolgd en geëvalueerd worden.

Het is duidelijk dat hierdoor in een aantal gemeenten voor het eerst een aanzet wordt gegeven tot een planmatige benadering, maar dat in een aantal andere gemeenten een duidelijk parallelcircuit wordt opgezet dat ernstige spanningen kan veroorzaken indien er geen goede afstemming en integratie is met het lokale veiligheidsbeleid zoals het door het lokale beleid via de gemeentepolitie opgezet wordt.

C. *De rol van de burgemeester*⁵

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er een duidelijke wijziging nodig is van de bevoegdheid en de rol van de burgemeester ten opzichte van de rijkswacht.

Hieromtrent werd een wetsontwerp opgesteld o.a. na een hoorzitting in de bevoegde senaatscommissie.

Laat mij even stilstaan bij de belangrijkste rechten, maar ook verantwoordelijkheden van de burgemeester in dit wetsontwerp.

De burgemeester zou eerst en vooral een aantal rechten puren uit deze nieuwe wet:

- hij kan de rijkswacht richtlijnen geven en vorderen in het kader van de engagementen die de rijkswacht aanging via het veiligheidscharter;
- de Rijkswacht moet de burgemeester alle nuttige informatie bezorgen aangaande de openbare orde, hem een periodiek bezorgen over de veiligheidsaangelegenheden in de gemeente en hem verslag uitbrengen van de plannen in het veiligheidsbeleid, de uitvoering van de aangegane engagementen en de coördinatie van het politieoptreden;

⁵ Het bedoelde wetsontwerp wil wijzigingen aanbrengen in art. 133, 133bis en 172 van de Nieuwe Gemeentewet, in art. 16, 44, 51, 51bis en 51ter van de Wet op de Rijkswacht, van hoofdstuk III van Titel V van de Wet op de Rijkswacht, alsook van art. 24-26 §3 van de Wet op de Rijkswacht, 1° lid van het statuut van het rijkswachtpersoneel.

- de korpschef tenslotte moet de burgemeester informeren over feiten die de veiligheid in de gemeente in het gedrang kunnen brengen en een verslag uitbrengen van de plannen van de politie inzake veiligheidsbeleid, aangegane engagementen en coördinatie van het politieoptreden.

De burgemeester krijgt ook een aantal bijkomende verantwoordelijkheden:

- hij wordt de eindverantwoordelijke van de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente;
- hij moet waken over de informatie-uitwisseling tussen Rijkswacht en politie over gemeentelijke veiligheidsproblemen en moet met de rijkswacht alle nuttige informatie uitwisselen aangaande de openbare orde;
- hij moet tevens de veiligheidscharters ter goedkeuring voorleggen aan de gemeenteraad althans voor die aspecten die tot de bevoegdheid van de raad behoren.

Ingeval van discussie kan de burgemeester beroep aantekenen. Wanneer de Rijkswacht geen gevolg heeft gegeven aan een vordering, heeft hij het recht geïnformeerd te worden door de Rijkswacht wanneer deze geen gevolg kan geven aan de vordering en kan hij de minister van Binnenlandse Zaken vragen om tuchtmaatregelen te nemen ten aanzien van de Rijkswacht.

Het zal dus wel voor iedereen duidelijk zijn dat er ten gronde heel wat veranderingen op til zijn, ja bezig zijn, in ons politielandschap.

V. Een veiligheidscontract, enkel voor uitverkorenen?

In de loop van de voorbije jaren kregen in ons land 29 steden een veiligheidscontract aangeboden door de federale overheid.

De bedoeling van de federale overheid was hiermee:

- de veiligheid in de gemeente te waarborgen;
- de kwaliteit van het leven te herstellen;
- tegemoet te komen aan plaatselijke behoeften.

Deze federale premissen kunnen lokaal, bij wijze van voorbeeld naar het politieke luik toe vertaald worden als:

- taken laten overnemen door administratief en technisch personeel zodat er meer politie op straat komt en zodat het toezicht in het veld, op straat, verhoogd wordt;
- het uitbouwen van bijzondere functies, zonder dat daarvoor geüniformeerden moeten ingeschakeld worden.

De sterkte van het veiligheidscontract is dat het zich richt tot de gemeente, de democratische overheid het dichtst bij de bevolking en dat het daardoor op een eenvoudige wijze mogelijk wordt een geïntegreerde benadering te realiseren, waarbij diverse diensten en instellingen betrokken worden.

Vanuit deze benadering is de selectie van projecten, zelfs al moet het snel gaan, niet eens zo moeilijk.

In de dagelijkse praktijk is het duidelijk dat in dit geheel een centrale rol weggelegd is voor de politie.

De centrale rol kan inderdaad niet gelegd worden bij een misschien ietwat mistige preventieambtenaar, los van het politiekorps, maar ook niet bij de Rijkswacht omdat zij structureel toch niet die fundamentele basisbetrokkenheid bij de lokale samenlevingsproblemen heeft.

Ook een sociale dienst of vergelijkbare diensten kunnen de centrale rol niet spelen omdat het niet zozeer gaat om zogenaamde sociale problemen, maar wel om reële samenlevingsproblemen.

Het blijft evenwel duidelijk dat al deze partners moeten betrokken worden en het is zeker nuttig te weten dat subsidies en geld kunnen helpen om partners, die anders niet met mekaar zouden spreken, toch samen aan tafel te brengen.

De veiligheidscontracten - vanaf nu samenlevingscontracten - die met de gemeenten afgesloten werden betekenden dat deze gemeenten beroep konden doen op mensen en op middelen en dit voorlopig in een vijftal luiken, met name het preventieve luik, het veiligheids- en/of politieluik, het drugluik, het luik alternatieve sanctiëring en sinds kort ook het stadswachtenluik.

Uiteraard moet een dergelijk initiatief permanent geëvalueerd en bijgestuurd worden; geëigende instrumenten hiervoor zijn o.a. de consultatieve preventieraad, het interambtelijk overleg en het vijfhoeksoverleg.

Maar het belangrijkste instrument is toch nog steeds de goede relatie tussen de korpschef en zijn burgemeester en de korpschef die bereid is op inspirerende wijze zijn korps te leiden onder het gezag van de burgemeester, doch waar deze burgemeester ook zijn gezag ten dienste stelt van het korps.

De veiligheidscontracten vormden in dit verband ongetwijfeld een interessante toetssteen voor deze relatie.

Men kan zich terecht afvragen of de werkwijze die gehanteerd wordt in het kader van de veiligheidscontracten ook niet gewoon in *alle* gemeenten, dus ook in die gemeenten die niet met een veiligheidscontract begiftigd zijn, toepasbaar is, met andere woorden, dat men vertrekkend vanuit een analyse van de plaatselijke situatie, en daar waar nodig, projecten uitwerkt die tot doel hebben de leefkwaliteit van de woon-, werk- en vrijetijdssituatie zo goed mogelijk op peil te houden en de fenomenen die deze leefkwaliteit bedreigen, beheersbaar te houden. Dat kan in elke gemeente uitmonden in een sui generis "veiligheids- of samenlevingscontract" dat terzelfdertijd een concreet en evalueerbaar "contract met de burger" wordt.

Tot slot

Sinds de Franse Revolutie is de gemeente in eerste instantie verantwoordelijk voor de openbare orde en de veiligheid op haar grondgebied.

De introductie van de veiligheidscontracten zette die centrale rol van de gemeentebesturen nog eens extra in de verf, waarna de nieuwe missie van de Rijkswacht een enigszins tegengestelde beweging op gang bracht, maar over dat alles is ongetwijfeld het laatste woord nog niet gezegd.

In deze centrale rol van de gemeentebesturen staat op haar beurt de politieorganisatie centraal.

Dat de politieorganisatie dit niet alléén aankan, is in de huidige tijdgeest echter even evident.

Samenwerking en geïntegreerde werking zijn absoluut noodzakelijk geworden. Als korpschef en burgemeester wederzijds op constructieve wijze samenwerken, heeft men op het lokale vlak weer een troef méér in huis om een lokaal veiligheidsbeleid uit te bouwen; als beide dan permanent innoverend zijn, dan is ongetwijfeld community policing, maar dan echte en goede, er het logische gevolg van.

Andere actoren, van Rijkswacht tot sociale diensten en huisvestingsmaatschappijen, kunnen en zullen dan duidelijk hierbij betrokken worden.

Als we dan nog eens de verbeterde resultaten, die ongetwijfeld het gevolg zijn van een dergelijke werking, op passende wijze ter kennis brengen van de bevolking, dan zal dat het vertrouwen bij de bevolking in de politiediensten versterken, waardoor er een positieve spiraal op gang kan gebracht worden. Er is dus nog hoop.

Summary: Security and local police

The local security policy aims at improving the quality of life and the security of the local community, based on the expectations of that community. One of the instruments for the local authorities to reach this aim is the local police force's assistance.

Police strategies exist on the levels of prevention, intervention, tracing of criminals, preservation of the public order, victim treatment and neighbourhood development.

Sense of responsibility in the field, job rotation and smooth internal communication act quite stimulatingly, both in the community-aimed first-line care and in public assistance.

The changing police structure in Belgium through which the state police are allowed to take up basis police tasks produced a number of bottlenecks as well as a number of opportunities.

Municipalities play a major role in matters of public order and security in which the municipal police occupy a central place. Fluid cooperation between the major and the corps commander in a permanently innovating structure will certainly lead to a thorough and excellent community policing.

Arm (in de) stad: Medico-sociale uitdagingen voor het OCMW

door H.B. COOLS

Ereburgemeester en voorzitter van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Antwerpen

*"La vraie générosité envers l'avenir
consiste à tout donner au présent"*

A. Camus

Inleiding

We stellen er prijs op de OCMW's in beeld te kunnen brengen. Voor zover we kunnen nagaan, zijn ze thans unieke instellingen in Europa. Sedert 8 juli 1996 bestaan ze 20 jaar.

Het zijn evenwel instellingen die, bij wijze van spreken, uit de nacht der tijden gekomen zijn, gegroeid in de steden. In 1525 reeds treffen we in Ieper "een gemeene beurs voor stadsarmen" aan. Bij de decreten van 1796, nu 200 jaar geleden, werden evenwel de openbare burgerlijke besturen ingesteld, die de voorgangers van de OCMW's zijn.

I. Een blik in de terugkijkspiegel

A. Een vluchtig beeld

Het is opvallend hoe sedert het einde van de jaren zeventig opnieuw discussie is over armoede; men spreekt nu bij voorkeur in de geïndustrialiseerde wereld over nieuwe armoede. Deze problematiek heeft de aandacht gevestigd op de grondvesten van de welvaartstaat en op armoede in het verleden.

Uiteraard moeten verscheidene epoques onderscheiden worden, zo werd de armoede in het oude regime niet beschouwd als een economisch probleem, maar als een soort natuurlijk verschijnsel, god's wil. Vandaag heeft men het over strategieën die moeten ontwikkeld worden in de oorlog tegen armoede. Een blik in de terugkijkspiegel, in de mate dus dat uit het verleden lessen kunnen getrokken die heden van betekenis kunnen zijn. Kwantitatief onderzoek heeft uitgewezen dat de Europese steden van de 15de tot diep in de 19de eeuw allemaal met permanente armoede geconfronteerd bleven: een eerste groep, 5 tot 10% van de bevolking, zijn de ouderen, zieken en gehandicapten, een tweede groep, 20 tot 30% van de bevolking, zou ik de "precairen" willen noemen, dezen met zeer lage lonen, toevallig werkend, slachtoffers waren van de minste broodprijschommelingen. Tenslotte mag je niet vergeten dat hierbij altijd een "poverty background" aanwezig bleef, die slechts op langere termijn kon weggewerkt worden. Zodat we mogen zeggen dat in die jaren soms 50 tot 80% van de gezinnen crisisgevoelig was.

Deze vaststellingen vertonen hoe dan ook een sterk parallellisme met wat we vandaag enerzijds in de derde wereld nog vaststellen en, hoe dan ook, anderzijds enkele trekjes met wat we vandaag terug in de geïndustrialiseerde wereld noteren.

Uit dit zeer vluchtig onderzoek van het vroeg modern Europa, blijken enkele constanten, die ondanks de zeer grote verschillen tussen het oud regime, het Frans

tijdperk, de 19de eeuwse industriële revolutie, de twee wereldoorlogen, de crises, het post-industrieel tijdperk en ons techno-tijdperk; er op wijzen dat er steeds mensen geweest zijn die tussen de mazen van het net glipten op onvrijwillige wijze, maar soms ook op vrijwillige wijze en aldus in armoede vervielen. Men is ook zeer vroeg tot het inzicht gekomen dat werk een belangrijke uitkomst kan vormen. Men legde ook verbanden tussen armoedebestrijding en handhaving van de openbare orde (denk aan de huidige veiligheidscontracten die vaak in verband gebracht worden met wat men kansarme buurten en wijken noemt).

B. *Arm in de stad; trappen van vergelijking*

Er zijn vele bepalingen van het begrip "armoede". Laat mij eenvoudig deze nemen die de Verenigde Naties vandaag hanteert, de "poverty line". Het is een eenvoudige bepaling, het wil gewoon zeggen dat je de middelen moet hebben om aan de eenvoudige dingen van en voor het leven te kunnen voldoen. Je kunt je hierbij uiteraard een aantal gradaties indenken, bij wijze van spreken trappen van vergelijking, die ons in de mogelijkheid stellen een aantal evoluties te schetsen: Arm, behoeftig, ellende.

De arme is diegene die nog net kan voldoen aan deze elementaire behoefte van het leven. De behoeftige is reeds in nood met betrekking tot een aantal van deze elementen. Bij ellende zit men gewoon aan de zijkant.

- We zouden kunnen stellen dat vanaf het begin van de vroege Europese moderne tijd tot ongeveer 1850 tussen de 50 en de 80% van de bevolking in één van deze fasen vertoefde.

- Ten onzent tekent zich vervolgens de periode van 1860 tot 1914 af. Dit is een periode van groei, enigszins vergelijkbaar met de jaren zestig van de 20ste eeuw. De stad "ziet" er op dat ogenblik rijk uit, maar er waren toch nog vele armen en behoeftigen. Ellende begint stilaan te verdwijnen.

Vandaag beleven wij een "fin de millénaire"; maar in plaats van het overdreven optimisme van het vorig "fin de siècle", vervallen wij blijkbaar in een overdreven pessimisme. Men stelt vandaag dan ook in allerlei geleerde geschriften het woord "voortgang" in vraag. Hoe dan ook, telkens bij het einde van een eeuw beleven we een "bijzondere" tijd. Een tijd waarvan we niet goed weten of deze naar werkelijke voortgang leidt of naar stagnatie, of naar geweld.

Vergeet we toch nooit dat het overdreven optimisme van de "belle époque" uitmondt in de meest bloedige eeuw die de geschiedenis ooit heeft gekend, m.n. de onze.

Na 1914 leidt het niet de minste twijfel dat de breuklijn tussen de 19de en de 20ste eeuw zich situeert na de eerste wereldoorlog. Het ganse maatschappijbeeld verandert. Het is eigenaardig vast te stellen dat een aantal van de elementen die we dan voor het eerst ontmoeten en zich voordeden in een periode van euforie, van uitgelatenheid, vandaag terug ontmoet worden, maar dan in een sfeer van gelatenheid.

Ik som er enkele op: verval van burgerlijke ethiek, gezinsvervaging, weinig familiegevoel, vrij wild opgroeiende jeugd, schoolmoeheid, erotiek, drugs en een voorkeur voor een soort van "sensatiecultuur".

Gelijkenissen dus met nu, maar ook economische verschillen.

Er zijn ook gelijkenissen tussen die na de eerste wereldoorlogperiode, de Charlestonperiode, en de Golden Sixties. Vergeet wij immers niet dat de zorgeloos-

heid en euforie van de Charlestontijd geleid hebben tot de economische crisis in de jaren dertig, een periode die in feite ondergedompeld werd in een Tweede Wereldoorlog. Wel, onze Golden Sixties met euforische groeimomenten hebben geleid tot de economische breuk van de jaren zeventig, waar wij nog steeds niet onderuitgekomen zijn.

Hoe dan ook, 1914 betekende een absolute breuklijn en meteen ook het begin van het einde van de Europese hegemonie en het begin van de Amerikaanse heerschappij.

Uiteraard is het ongetwijfeld zo dat er sedert 1918 tot nu een onvoorstelbare technologische evolutie plaatsgreep, die zonder enige twijfel ontzettend veel dingen in het bereik van zeer velen heeft gebracht. Doch, de technische vooruitgang, of zoals men vandaag zegt de technologische vooruitgang, leidt zeker niet automatisch tot meer menselijkheid. Dit, is één van de dingen, die we vandaag steeds meer ondervinden.

C. De zeer belangrijke rol van de maatschappelijke zekerheid

Gemeten met de strenge E.G.-armoedenorm, zorgt de maatschappelijke zekerheid ervoor dat 80 tot 85% van anders onzekere gezinnen aan behoefte, aan armoede, ontsnappen.¹ We mogen dus stellen dat de welvaartstaat ten onzent behoorlijk werkt en erin slaagt crisistoestanden in grote mate te voorkomen.

In het zeer belangrijke "Human development report", dat de Verenigde Naties sedert 1990 publiceren, vinden we zelfs dat België in 1996 is opgeklommen van de 16de plaats in 1992 tot de 12de plaats van de 174 landen (waaronder 57 tot de hoog ontwikkelde behoren).

We leren hieruit dat armoede een betrekkelijk begrip is. Dit begrip moet steeds gesitueerd worden binnen de context of de maatschappij waarbinnen het gemeent wordt.

Armoede is bij ons moeilijk vergelijkbaar met de situaties van de derde wereld, waar men inderdaad, naast armoede, nog behoefte en ellende blijft optekenen.

Het is bovendien noterenswaardig, dat wij er, ondanks "alles", op de wereldranglijst op vooruit gaan. Het is meteen een illustratie van het feit dat wij bij de eerste waren om ons sociaal instrumentarium aan te passen aan op ons afkomende wijzigende economische omstandigheden.

Dacht men immers in 1945 dat de commissies van openbare onderstand spoedig zouden verdwijnen, dan is men al vlug tot het inzicht gekomen dat in het begin van de jaren zeventig in plaats van te verdwijnen, deze instellingen geroepen zouden zijn om zich om te vormen en aan te passen aan nieuwe eisen (wet van 8.7.1976). Zo ook waren wij bij de eersten om in Europa (1973) een wet op het bestaansminimum te stemmen. Dit, om erop te wijzen dat we er nooit mogen vanuit gaan dat er permanente groei en welvaartstijging zullen zijn, maar integendeel periodes van stagnaties en breuklijnen, die moeilijk herstelbaar zijn. We denken aan deze van 1914, maar alles wijst erop dat 1974 ook een belangrijke breuk in het maatschappelijk proces betekent.

1 M. DESPONTIN M. JEGERS, *De sociale zekerheid verzekerd?* Brussel, 1995, 684 p.

Voorspellers zijn vandaag dan ook voorzichtiger geworden dan in de jaren zestig. Paul Kennedy heeft het nu nog maar over "preparing for the 21st century".²

In feite is het een aansporing tot reflectie over de gevolgen van de mundialisatie van de economie. De sociale actie zal hiervan, wat ons betreft, een absoluut corollarium moeten worden. Want de uitdagingen van de 21ste eeuw zijn niet alleen technocratisch, ze zijn ook, om het met zo'n breed uit te drukken, cultureel.

We ronden de "Blik in de terugkijkspiegel" af met een aantal gekwantificeerde gegevens. Zij vormen een overgang en een inleiding tot het tweede hoofdstukje, "Zicht op bestaansonzekerheid".

D. Steunenieters en werklozen. Een overzicht

We hebben getracht twee homogene reeksen samen te stellen. Een eerste heeft betrekking op het aantal financieel gesteunden door het OCMW (en voorgangers) in Antwerpen in verhouding tot de Antwerpse bevolking. Een tweede reeks heeft betrekking op de mannelijke volledig werklozen in het rijk in verhouding tot de mannelijke bevolking van het rijk.

Tabel I

Financieel gesteunden door het OCMW in verhouding tot de bevolking in Antwerpen³

	Bevolking Antwerpen	Financieel gesteunden	Verhouding
1836	78.000	1.274	1,63
1856	98.291	1.634	1,66
1865	116.661	1.590	1,30
1876	150.650	1.339	0,88
1926	300.175	3.487	1,16
1934	277.929	6.734	2,42
1964	247.156	4.892	1,97
1970	224.543	4.589	2,-
1975	209.700	6.978	3,33
1985	183.823	5.194	2,82
1988	179.826	6.640	3,69
1994	171.495	8.838	5,15
1995	170.641	8.906	5,22

Bronnen: *Dienst Bevolking van de stad Antwerpen en Bureel van Weldadigheid, COO en OCMW.*

² P. KENNEDY, *Preparing for the 21st Century*. New York, 1994.

³ Het betreft cijfers die betrekking hebben op het Antwerpen voor de fusie en sedert 1985 op het district Antwerpen van de huidige stad Antwerpen.

Deze tabellen geven een schets van het economisch verloop in dit land sedert het einde van de Eerste Wereldoorlog en tevens ook een idee van hoe in Antwerpen armoede evolueerde. Een merkwaardige vaststelling is wel dat 1995, zowel wat de werkloosheid in het land betreft als de steungenieters in Antwerpen, de hoogste verhouding wordt opgetekend. 4,53% van de rijksmannelijke bevolking is volledig werkloos en 5,22% van de Antwerpse bevolking geniet financiële steun.

Tabel II

Mannelijke volledig werklozen in verhouding tot de mannelijke bevolking van het Rijk

	mannelijke bevolking (in milj.)	voll. werkloze mannen (in duizend)	Verhouding
1921	3.6	39.9	1.10%
1934	4,-	170.2	4.25%
1948	4.2	64.8	1.54%
1964	4.6	35.2	0.76%
1975	4.8	85.2	1.80%
1987	4.8	180.0	3.75%
1991	4.9	151.0	3.08%
1994	4.9	218.4	4.46%
1995	4.9	221.7	4.53%

Bronnen: *NIS en Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling, Werkloosheid en opvolgers.*

Duidelijk ook is dat deze periode slechts vergelijkbaar is met deze van de jaren dertig, m.n. 1934, het piekjaar uit de economische crisistijd, waar eveneens 4,25% van de mannelijke bevolking werkloos was en 2,42% steun genoot in Antwerpen.

We treffen dus drie bijzondere jaren aan: 1964, het absolute economische topjaar, 1974, uitgerekend tien jaar later, de breuklijn, en 1995, het jaar met een absoluut record (hopelijk) werkloosheid en steungenieting.⁴

II. Een zicht op bestaansonzekerheid

A. Een brede kijk op het maatschappelijk gebeuren

Het laat niet de minste twijfel dat de "oliecrisis" een enorme trendbreuk heeft veroorzaakt, met op het eerste zicht een onomkeerbare evolutie met betrekking

⁴ Het zou uiteraard interessant zijn deze dingen in meer detail te kunnen ontleden, maar statistisch materiaal ontbreekt. Deze reeksen samenstellen heeft reeds enige opzoe-king gevergd.

tot de werkgelegenheid. We zijn dan ook geneigd het te hebben over "de maatschappij zonder werk". Uit de voorgaande tabellen blijkt toch overduidelijk dat, indien meer dan 5% van de Antwerpse bevolking (het district Antwerpen, de oude stad dus) financiële steun geniet en indien anderzijds 4,5% van de mannelijke bevolking volledig werkloos is, dit in deze eeuw nooit eerder voorgekomen vaststellingen zijn.

Ze zijn wellicht minder zichtbaar nu dan in het verleden, omdat wij, zoals hoger gezegd, het geluk hebben een zeer behoorlijk functionerende sociale zekerheid te hebben. Maar noch de sociale zekerheid, noch het OCMW, zijn ooit bedoeld geweest om zulke uitdagingen aan te kunnen. Lang voordat Herman Kahn zijn "Jaar 2000" schreef, had Hannah Arendt⁵ begrepen dat: "werk, economisch gesproken, steeds minder belangrijk zal worden. Werk zal hoofdzakelijk een cultureel, een sociaal probleem worden". Welnu, daar zijn we ongeveer toe gekomen. Met alle gevolgen vandien. Het doel van de volledige tewerkstelling uit de jaren zestig is onbereikbaar geworden! Maatschappelijke zekerheid wordt bestaansonzekerheid, gewaarborgd inkomen wordt levensminimum. De vraag die we ons dan ook moeten stellen is, is die onzekerheid verzekerd? En dit leidt tot wat we de "nieuwe angst" noemen.

B. De stedelijke pathologieën

Laten we enkele gegevens bij wijze van voorbeeld inzoomen op de Antwerpse situatie. Deze stad kan staan voor wat in de meeste steden vandaag in Europa voorkomt. Alhoewel, we moeten toegeven dat in Antwerpen een aantal van deze situaties aanleiding zijn geweest tot een sterkere politieke radicalisering dan elders. Het is hier dat ik de titel "arm in de stad" wil verduidelijken. Hiermee geven we een drievoudige betekenis aan het begrip arm.

Er is uiteraard het begrip zoals we het tot dusver gehanteerd hebben: het aantal armen in de stad.

Doch, we wensen het ook te hebben over arm Antwerpen, dit is een ander begrip. Het openbaar bestuur is arm, zit onder de schuldenlast. De Antwerpse bevolking als dusdanig wordt verhoudingsgewijze armer in de mate dat de meer welvarenden de stad blijven verlaten voor de omliggende groene oorden. Er is aldus alsmar meer verzwakking van het draagvlak.

In de mate dat de stad ook nog belaagd wordt, betutteld, vernederd, mogen wij het ook hebben over arme stad in de figuurlijk zin, m.a.w. een te beklagen plek. Het is moeilijk deze drie bepalingen van arm naast elkaar te behandelen, in vele gevallen zijn ze door elkaar geweven.

In cijfers uitgedrukt, kunnen we stellen dat in Antwerpen-stad 60% van de gesteunden uit de hele provincie Antwerpen aanklopt, 81,5% uit het arrondissement.⁶

Een tabel, die welsprekender is dan vele boekdelen. Niet alleen verliest de stad Antwerpen inwoners, liefst haast 17.000 in de afgelopen zeven jaar, maar ook nog eens haast 9.000 arbeidsplaatsen, m.a.w. de uittocht is dubbel: economisch en demografisch; daar tegenover staat dat de werkgelegenheid haast met 14.000 is toegenomen in de onmiddellijke omgeving van de stad, en er een uittocht ge-

5 H. ARENDT, *The Human Condition*. New York, 1958, 385 p.

6 85,5% in Gent, 64% in Charleroi, 60% in Luik, 58% in Leuven, Mons en Mechelen.

Tabel III

Bevolking en tewerkstelling in de stad Antwerpen
en in het arrondissement Antwerpen

	Stad Antwerpen		Arrondissement Antwerpen minus de stad Antwerpen		Arrondissement Antwerpen (totaal)	
	Tewerkstelling	Bevolking	Tewerkstelling	Bevolking	Tewerkstelling	Bevolking
1988	244.397	473.022	98.147	447.908	342.544	920.930
1990	247.435	467.875	107.537	458.052	354.972	925.927
1993	242.456	462.880	110.129	470.933	352.585	933.813
1994	235.184	459.072	111.005	474.316	346.189	933.388
1995	235.431	456.318	111.960	477.139	347.391	933.457
	- 8.966	- 16.704	+ 13.813	+ 29.231	+ 4.847	+ 12.527

Bronnen: *Dienst bevolking van de stad Antwerpen en R.S.Z.*

weest is naar dit gebied van nagenoeg 30.000 inwoners. Dit is een illustratie van uitersten m.b.t. de stedelijke problematiek.

Het is voor de hand liggend dat bij zulke situaties er steeds meer stemmen opgaan om de stad te beschouwen in een ruimer verband. Suburbane solidariteit moet er komen, zeker in deze moeilijke economische tijden!

Het gevolg van dit alles is immers dat het aantal langdurig werklozen, steuntrekkers, tweede en derde generatie buitenlanders in de stad verhoudingsgewijze, veel veel hoger liggen dan in de omliggende gemeenten.

Resumerend kan gesteld worden dat de stad bedreigd wordt van binnenin en van buitenaf. Voegen we er aan toe dat hier te lande de lokale fiscaliteit eveneens in het nadeel van de steden speelt.

Het was bekend uit vroegere tijden dat een plotse grote aanwezigheid van vreemdelingen "aanleiding zou kunnen zijn tot xenofobie". Men had echter niet durven voorzien dat dit in zulke mate het geval zou zijn in een stad zoals Antwerpen. Dit gaf op zijn beurt aanleiding tot radicaal politiek stemgedrag.

In de derde wereld gaan de steden gebukt onder een gigantische toevloed van bevolking, in de Westerse geïndustrialiseerde wereld verpauperen zij door abandon van de meer welvarende bevolking. In de mate dat dit ook gepaard gaat met uittocht van werkgelegenheid, krijgen we in werkelijkheid desurbanisatie.

Dit is een sterk pleidooi om zo spoedig mogelijk tot een stadsgewest te komen. Slechts op die wijze zullen er meer billijkheid, meer evenwicht, meer mogelijkheden zijn om terug groeipooleffecten te sorteren.

Vele pathologieën dus. De belangrijkste kwaal is echter de economische stagnatie, gesitueerd tegen de achtergrond van de mundialisatie van de economie.

C. *Steuntrekkers, een teken van armoede*

We stellen vast dat het aantal financieel gesteunden door het OCMW van Antwerpen van 1983 tot 1995 zonder meer verdubbeld is. De stijging was voortdu-

Tabel IV

OCMW in Antwerpen: Financiële steuntrekkers

	Financieel steuntrekkenden		waarvan Bestaansminimumtrekkers	
1983	7.021	100	5.240	100
1984	8.367	119	5.590	106
1985	8.657	123	5.987	114
1986	8.743	124	5.998	114
1987	8.917	127	6.920	132
1988	11.068	157	7.042	134
1989	11.409	162	7.098	135
1990	11.054	157	6.806	129
1991	10.615	151	6.802	129
1992	11.683	166	6.944	132
1993	14.214	202	7.655	146
1994	14.484	206	8.547	163
1995	14.654	208	9.255	176

Bron: OCMW-Antwerpen

rend. Belangrijke acceleratiefasen waren tussen 1987 en 1988, en meer bepaald tussen 1992 en 1993. Een gelijkaardige evolutie, maar minder uitgesproken deed zich voor met betrekking tot de bestaansminimumtrekkende populatie. Deze steeg met 76%. Dit wil zeggen dat de maatschappelijke zekerheid, alhoewel een successtory, er niet verder in slaagt om de gevolgen van de economische crisis op te vangen. Vandaag verkeren wij in een situatie waar slechts 57% van de actieven een betaalde baan hebben (dit zijn er nog 81% in Zweden, 78% in Noorwegen, 64% in Duitsland, 69% in Groot-Brittannië, 59% in Frankrijk en Nederland). In België is de situatie nu zo dat voor 100 tewerkgestelden er 96 van vervangingsinkomens leven, 55% gepensioneerd, 35% steun- of werkloosheidsuitkeringsgerechtigden en 6% invaliden zijn.

Er is geen correctie gekomen op de technologische vooruitgang en er is dus massale uitsluiting van laaggeschoolden.

Hier brengt herverdeling van arbeid zeker geen oplossing want er valt niets meer te verdelen! De maatschappelijke zekerheid kan dus geen veralgemeende inkomensbescherming bieden en ze verzorgt uiteraard ook geen maatschappelijke integratie. Zo komen er steeds meer mensen terecht bij wat we het laatste opvangnet noemen: het OCMW.

D. Het opvangnet

Uit wat voorafging heeft u begrepen dat de economische en internationale evolutie het OCMW dus voor een verantwoordelijkheid geplaatst heeft waarvoor deze instelling in 1976 allerminst bedoeld was.

Voegen we er aan toe dat in het begin van de jaren negentig het OCMW ook nog geconfronteerd werd met de opvang van een groot aantal politieke vluchtelingen, meer bepaald vanuit ex-Joegoslavië.

Mogen we stellen dat eind van de jaren zestig en begin van de jaren zeventig bij het OCMW de nadruk lag op de verzorging van de ouderen en op de vernieuwing van het hospitaalwezen, dan zijn de middelen heden bijna 50/50% verdeeld over de bejaardenzorg en sociale bijstand. Dit betekent dat de middelen moesten verruimd worden. Weliswaar is het zo dat het bestaansminimum voor nagevoeg 65% door de Federale overheid terugbetaald wordt en de vergoedingen voor de erkende politieke vluchtelingen voor 100%. Maar het is evident dat het OCMW dat, krachtens de wet, het verschil bij het gemeentebestuur mag indienen, steeds meer aanspraak heeft moeten maken op de bijpas van het gemeentebestuur.

U kunt zich voorstellen dat dit bij deze voogd niet op gelach en gejuich onthaald wordt.

Het is duidelijk dat het cliëntensysteem van het OCMW sterk beïnvloed is geweest door het aantal asielzoekers, hierdoor was m.n. het mannelijk overwicht nogal duidelijk. Nu dat het aantal asielzoekers vermindert, komt er terug een tegenovergestelde beweging op gang. Het aantal zeer jonge leeftijdscategorieën is enigszins minder toegenomen. In 1995 telden we 7.635 mannen en 7.225 vrouwen in het cliëntensysteem van de financieel gesteunden, 20% was beneden de 25 jaar. Het overwicht ligt bij de mensen tussen de 26 en 45 jaar. 60% zijn alleenstaanden, slechts 11% vormen een gehuwd gezin. Een steeds groter wordende groep vormen de alleenstaande vrouwen met kind. Deze bedroeg vorig jaar 12%, dit jaar reeds 13%. De groep alleenstaande vrouwen, ongehuwd met kinderlast, valt op; het is overigens relevant er op te wijzen dat 18% van alle alleenstaande vrouwen met kinderlast in Antwerpen door het OCMW gesteund worden (m.n. 1.833 op 9.855). Zie volgende tabel.

Tabel V

Alleenstaande vrouwen met kinderen bij het OCMW Antwerpen

Burgerlijke stand	1991	1992	1993	1994	1995
ongehuwd	255	295	353	379	414
weduwschap	48	62	74	82	87
wett. gescheiden	337	356	357	378	420
feit. gescheiden	645	707	751	854	901
gesch. van tafel	1	1	1	3	5
onbekend	4	11	5	9	6
Totaal	1.290	1.432	1.541	1.705	1.833

70% van de gesteunden zijn Belg, 30% zijn buitenlanders⁷, zeer weinigen genoten een behoorlijke vorming. 60% treffen we aan in het district Antwerpen, m.a.w. in de oude stad Antwerpen, daar waar die slechts 37% van de bevolking vertegenwoordigt. Te noteren valt tevens het feit dat gesteunden vrij lang in het OCMW-stelsel blijven, 52% meer dan 1 jaar, 6% reeds meer dan 8 jaar.

Uiteraard ontmoeten we ook mensen met de "nieuwe kwalen", de verslaafden, het percentage loopt nu ongeveer op tot 3%. We treffen daklozen aan. Deze vormen een bijzondere categorie van mensen; wij ramen ze op een kleine duizend.⁸

Een deel van het OCMW-cliënteel bestaat uit een groep mensen, die wellicht steeds bij een instelling zoals de onze zullen aankloppen. Cijfers uit het verleden tonen dit aan. We zouden die ongeveer op een 2% van de bevolking van de oude stad kunnen ramen. Dit betekent dat het supplementaire publiek dat er sedert de afgelopen 5 jaar bijkwam, nagenoeg 3% van de bevolking bedraagt (cfr Tabel I). Deze worden voornamelijk gevormd door jonge mensen, die geen volledig leerplan afgewerkt hebben, bijgevolg niet voor werkloosheidsuitkering als schoolverlaters in aanmerking komen, nagenoeg geen enkele vorming hebben en soms op een avontuurlijk bestaan aangewezen zijn.⁹ Voor deze mensen hebben wij het instrument dat "integratiecontract" heet. Wij kunnen proberen sociaal tewerk te stellen, trachten zo nodig mensen te begeleiden, ze enige vaardigheid bij te brengen en dan hopen dat ze zich in het maatschappelijk proces kunnen waarmaken via de dienst voor arbeidsbemiddeling of ze aan te sporen zich verder te bekwamen en te scholen. Steeds meer ook proberen wij jongeren een kans te geven om nog verder te studeren, in de mate dat zij ook een inspanning doen om 's avonds en gedurende de weekends werk te zoeken.

Wij ontmoeten ook in steeds grotere getallen de voornamelijk mannelijke populatie die het op een zelfstandige manier geprobeerd heeft, maar door overkredietering in grote financiële moeilijkheden terecht gekomen zijn. Deze mensen proberen terug in de maatschappij te integreren is een zeer moeilijke klus.

We mogen stellen dat wij nu op jaarbasis ongeveer 225 mensen sociaal tewerkstellen. Het stelsel wil echter dat deze mensen, indien zij een voldoende aantal uren gewerkt hebben, terug in de werkloosheid moeten. Dit is uiteraard geen

7 De belangrijkste nationaliteiten zijn Joegoslavië (982), Marokko (882), Zaïre (358), Turkije (324) en 426 UNO-vluchtelingen. Verder noteren wij ook nog 173 Nederlanders, 138 Fransen, 97 Portugezen.

	Erkende vlucht.	Asielz. Ontheem	Totaal
set. 1992	250	1.698	1.948
1993	319	4.352	4.671
1994	548	3.540	4.088
1995	867	2.677	3.544
1996	1.007	1.705	2.712

8 Het aantal daklozen zou in Duitsland 12,8% zijn, in Denemarken 0,6%, in Frankrijk 11%, in het Verenigd Koninkrijk 12%, in Nederland en in België zou dit 2% zijn.

Op 462 getelden in maart 1996, waren 418 gesteunden. 113 hadden psychische problemen, 109 hadden relatieproblemen, 102 hadden budget/beheerproblemen, 75 vertoonden zwerfgedrag, 67 hadden drugproblemen, 53 hadden alcoholproblemen, of verschillende van deze problemen gecombineerd.

9 De toename van deze groep is mede toe te schrijven aan het feit dat de meerderjarigheid op 18 jaar werd gebracht.

perfect instrument, het klinkt zelfs een beetje pervers: "werken om in de werkloosheid te komen"! Hier moet ongetwijfeld geprobeerd worden bij te schaven.

¹⁰

Het OCMW is gaandeweg ook steeds meer een belangrijke schakel in de huisvestingsketen geworden. Wij stellen vast dat we, naast onze traditionele opvang van de bejaarden, naar nieuwere vormen van huisvesting moeten zoeken; laten we ze de bijzondere vormen noemen.¹¹

Deze nieuwe vormen van huisvesting slaan niet alleen op de serviceflats voor dezen die ouder dan 75 zijn. Ook voor dezen die wat jonger zijn en graag in een zulke omgeving leven, zijn er de flats voor de boven de 60-jarigen.

Maar er zijn ook dezen die het meest verstoken van inkomen zijn, ons cliënteel m.n. Daarvoor worden sociale woningen die zeer laagdrempelig zijn, gebouwd. Voor deze hebben wij een heel programma opgezet. We hebben ook gemeend terug te moeten overgaan tot het pensionwonen, met dito sociaal restaurant. Zo zullen er nog meer moeten komen. Ook een aantal gemeubelde kamers en studio's zijn voorzien. Hiervoor huurt het OCMW een aantal woningen van de maatschappijen voor volkshuisvesting, bemeubelt ze en verhuurt ze door aan onze cliënten. Tenslotte hebben wij besloten zo spoedig mogelijk een sociaal hotel of "nocturne" in te richten, met dito eetmogelijkheid. Op die wijze hoopt het OCMW zijn volledige taak waargenomen te hebben in de eerstelijns crisisopvang.

Het is ook bekend dat de huishuur in de sociale sector vrij hoog kan oplopen. Vandaar dat het OCMW in zijn verzorgingspakket ook huishuur- en verwarmings-toelagen heeft.

Het OCMW gaat dus niet alleen over tot het verstrekken van geld, het zogenaamde bestaansminimum en levensminimum¹², maar kan hiernaast een heel areaal van tegemoetkomingen aanbieden.¹³

Ik wees er al op, in precariteit leven heeft ook gevolgen voor de gezondheid. Er zijn dezen die niet bij machte zijn om geneeskundige verzorging te betalen. Het is dan ook aangewezen dit bijzonder aspect van de OCMW-tegemoetkoming even van nabij te bekijken.

10 De meest voorkomende redenen tot steunaanvraag bij het OCMW welke uit een dossieronderzoek bleken, zijn: bijpassing bij werkloosheid, loon en pensioen, schorsing RVA, studies niet afgemaakt, dakloosheid/onthaalhuis: zowel bij mannen als vrouwen; jongeren van thuis weggelopen, in homes, pleeggezin: mannen en vrouwen gescheiden alleenstaand, ingevolge echtelijke ruzie: bij vrouwen alcoholisme, werkonbekwaam, na faillissement, na gevangenis, pol.vluchteling: bij mannen

11 Dit programma hopen wij o.a. te verwezenlijken met de middelen van het zogenaamde nieuwe SIF-programma. Dit is het Sociaal Impulsfonds. Mogelijkheden die geboden worden aan de steden en hun OCMW's door de minister, bevoegd voor de stad.

12 20.505 frank per maand voor alleenstaanden en 27.341 frank voor samenwonenden.

13 De verwarmingstoelage bedraagt 1.200 frank.

De huurtoelage wordt berekend als volgt: 39% van de reële huishuur met een begrenzing tot maximum huurprijzen van 7.000 frank voor een alleenstaande of een (feitelijk) gezin zonder kinderen en 10.000 frank voor een alleenstaande of een gezin met kinderen. Wanneer in de huurprijs verwarming is inbegrepen, worden de verwarmingskosten er vooraf afgetrokken.

Tabel VI

Financiële impact van medische en paramedische verzorging via OCMW-cliënteel

BIJSTAND	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Geneesk.zorgen waaronder waarborg geneeskundige verzorging voor bijstand OCMW-cliënteel	49.899.299	64.993.692	75.849.737	79.998.099 (11.959.332)	99.678.291 (13.349.393)	78.726.838 (20.033.175)
Medicatie + prothese	40.742.968	48.280.782	52.450.406	61.118.922	66.746.879	69.712.443
Paramedische verstrekkingen	6.634.562	1.147.968	700.433	802.395	730.447	403.706
Tussenkost dokters	14.968.434	14.609.005	14.800.203	13.120.457	11.471.956	14.951.994
Hospitalisaties verplegingsk. behoeftigen zonder onderst-andsdomicilie	-	-	-	95.070.076	154.369.284	122.978.796
Totaal	-	-	-	250.109.949	332.996.857	286.773.777
Aanbetaling bijdragen mutua- liteit	-	-	-	43.368.810	54.919.950	54.654.929
Totaal	-	-	-	293.478.759	387.916.807	341.428.706

Bron: OCMW

We zouden dit de medico-uitdagingen van het OCMW kunnen noemen. Uiteraard heeft dit niet alleen betrekking op de bijgestane populatie, maar eveneens op de residenten in onze instellingen. We mogen dus stellen dat in de afgelopen drie jaar de gemeenschap, dit is het OCMW en de federale overheid samen, nagenoeg voor 300 miljoen per jaar geneeskundige zorgen in de meest brede zin van het woord hebben verstrekt. Voegt men daar even aan toe dat het OCMW ook nog jaarlijks nagenoeg 50 miljoen bijpast als toelage voor aanbesteding van een mutualiteit, dan bereikt men ongeveer de 400 miljoen.

Een ander item waar we even aandacht voor vragen betreft de benaarding.

Het betalingsgedrag van de patiënten blijft verslechteren. In de meer sociale ziekenhuizen Stuivenberg, Sint-Elisabeth en A.K.A. wordt thans nog maar 45% van het facturatiebedrag binnen de normale betalingstermijn betaald.

We kunnen dus gerust stellen dat het recht op geneeskundige verzorging dankzij het OCMW verzekerd is.

Er zijn de items die wellicht niet spectaculair becijferen, maar die ook een betekenis hebben. We denken aan rechtshulp, aan schuldbeheer.

Ook voedselpakketten, kleding, transportkosten, en allerlei uitgaven in natura vormen een belangrijk element van het sociaal beleid van het OCMW.

Een belangrijke uitdaging vormt ook nog het verslaafde cliënteel. We denken dat de verslaving één van de belangrijkste op ons afkomende kwalen vormt. Hier moeten gedurfde initiatieven genomen worden.¹⁴

III. Proberen vooruit te zien

Men kan stellen dat het gemakkelijk of betrekkelijk gemakkelijk is om terug te kijken, een balans op te stellen, maar het is veel moeilijker oplossingen aan te reiken. Ik wees er reeds op, de dingen komen op het OCMW af en wij zijn slechts een bescheiden bestuur op de vierde lijn. Wij voeren het beleid niet, wij moeten opvangen. Desalniettemin is het aangewezen dat een groot OCMW moet proberen na te denken over wat op zich afkomt. Vertrekkend vanuit een aantal waarschijnlijkheden en voornamelijk wenselijkheden, en goed wetend dat er heel wat onbekenden kunnen zijn, kun je proberen de komende jaren voor te bereiden.

A. *Enkele globale politieke en sociale trends bij het einde van de 20ste eeuw*

Wij zagen dat men bij het einde van de 18de eeuw geen statistieken nodig had om de sociale onvrede te beschrijven. Ze was vooral zichtbaar in de steden. Een situatie die hoe dan ook zou leiden tot heel wat onrust en revolutionaire oprispingen. Toch is men erin geslaagd om de snel groeiende bevolking enigszins in andere banen te leiden; we hebben het hier natuurlijk over de Westerse wereld.

De denkende wereld komt vandaag tot het inzicht dat zich een gelijkaardige situatie voordoet maar op een heel andere dimensie. Ook weer vinden we een situatie van overbevolking terug, maar nu dan in de derde wereld. De technologische macht jaagt de productiviteit verder op en de traditionele bedrijvigheid verandert aan een heel snel tempo. Kan de technologie de grote bevolkingsexplosie aan is dan wel de opwerping?

¹⁴ We denken aan Naltrexon behandeling.

De mensen beseffen zulke bewegingen niet steeds, omdat er een geografische ontkoppeling is, die er in de 18de en de 19de eeuw niet was, aangezien op dat ogenblik de krachtproef zich binnen dezelfde Westerse ruimte afspeelde. Bij nader toezien heeft dit alles echter wel gevolgen ten onzent.

Het besluit is dan ook dat over de hele wereld, zowel in de zogenaamde ontwikkelde als in ontwikkeling zijnde wereld, sociale spanningsvelden zullen blijven heersen. Ze kunnen leiden tot tegenwerking van de veranderingsprocessen. De man en de vrouw in de straat voelen echter wel aan dat de maatschappij verandert. Zij voelen zich daar onwennig bij, dit veroorzaakt onvrede die zich vooruitwendigt door a-politisme of radicaal politiek gedrag. Dit is in feite ingegeven door het feit dat de politiek niet onmiddellijk antwoorden kan geven op deze trends en veranderingen. Integendeel, een gemakkelijkspolitiek bestaat er nog al in om "vijanden" aan te wijzen of zachter uitgedrukt "zondebokken" voor een aantal van deze situaties, als daar o.a. zijn: illegale immigratie, migratoire bewegingen, financiële transacties, werkloosheid, verdwijnen van ganse bedrijfstakken zonder dat andere in de plaats treden. Daarnaast brengen gecommercialiseerde media irreële geromanceerde droomparadijzen die afgunst verwekken en de migratoire bewegingen nog verder stimuleren.

Hierdoor komt de tegenstelling tussen wat je "economisch kosmopolitisme" en "micro-politisme" zou kunnen noemen steeds sterker tot uiting.

Doch zulke veranderingen moeten echter op permanente wijze voorbereid worden. Nu ziet het er echter naar uit dat de maatschappij zich maar zeer slecht heeft voorbereid op deze nieuwe uitdagingen. Het ziet er naar uit dat slechts een aantal bedrijven en enkele individuen echt voorbereid zijn op de 21ste eeuw.

De voorwaarden daartoe zijn zeer stringent; deze die voorbereid lijken vertonen immers gemeenschappelijke trekken, hoge spaarquote, investering in nieuwe bedrijfstvormen, nieuwe vormen van bedrijfsinplanting, behoorlijke uitrusting, voornamelijk goede scholing en hooggeschoolde medewerkers, ontwikkeling van producten met hoge toegevoegde waarde en voornamelijk goede design. Er werd ook vastgesteld dat deze landen, gebieden en steden een grote culturele homogeniteit vertonen. Zij zijn tevens grote uitvoerders van duidelijk herkenbare producten.

De politieke macht kan echter wel een actief voorbereidend beleid voeren ten overstaan van de zich snel wijzigende economische voorwaarden. Voorbeelden zijn hier zonder meer Korea, Singapore, Japan. Daartoe zijn enkele noodwendigheden aangewezen: onproductief begrotingsdeficit vermijden, verheffing van het onderwijsniveau, herscholing tot een algemene verhoogde hogere scholing bereikt wordt, een "businesscultuur" voorkomen op "Wallstreet-niveau", m.a.w. op kortzichtige termijn, aanmoediging van onderzoek en universitaire ontwikkeling. In feite vergt de voorbereiding op de toekomst wat je zou kunnen noemen een algemene re-educatie. Dit veronderstelt het bijbrengen van een op vooruitgang gestoelde ethiek, leergierigheid en van inzet voor de rechten van de toekomstige generaties. Het betekent zich afzetten uiteraard tegen iedere vorm van fundamentalisme, xenofobie en louter consumptiegedrag.

Algemene, politieke en sociale trends bij het einde van deze eeuw wijzen dus op een schijnbaar verschil tussen de ontwikkelde en in ontwikkeling zijnde wereld. Nader toezien wijst echter uit dat integendeel wisselwerkingen en beïnvloeding steeds sterker zullen zijn. Dit moet ons aansporen tot voorbereiding op de toekomst. Deze toekomst is echter reeds begonnen en veruitwendigt zich voor-

namelijk door wat wij economisch kosmopolitisme hebben genoemd en de al te zwakke "micropolitieke" beantwoording ervan.

Voorbereiding van de toekomst betekent dus in veel gevallen herdenken en heruitrusten van de ons toevertrouwde omgeving. Gevaar van politieke instabiliteit is hierbij niet denkbeeldig.

Wij hoeven de toekomst niet zozeer in termen van sterke groei te zien maar van wat je zou kunnen noemen ondersteunende groei, in termen van evenwichtsherstel, versteviging van het stedelijk draagvlak en van een krachtig sociaal intergerend beleid.

Het laat dus niet de minste twijfel dat, indien deze trends zich zouden doorzetten, de uitdagingen voor het OCMW groot blijven, zowel op het sociale als het medisch-sociale vlak; vergeten we daarbij niet dat ook het eerste kwart van de 21ste eeuw ons zal confronteren met de gevolgen van de tweede grijze golf.

De vraag is dan ook hoe we deze uitdagingen tegemoet gaan?

B. *Profylaxisch optreden*

Eén van de doelstellingen van het OCMW is de preventieve geneeskunde.

We zijn er immers van overtuigd dat onze instellingen op dit vlak een belangrijke rol kunnen spelen. Een ontoereikend levenspeil, onbehoorlijke huisvesting, slechte levensgewoonten leiden immers vaak tot ontbering. Vandaar de noodzaak van de inspanningen die we wensen te leveren op het stuk van vroegtijdige opsporingen.

We denken dat dit echter niet alleen noodzakelijk is op het stuk van de preventieve geneeskunde. Het woordje socio moet aan de preventie-opdracht toegevoegd worden.

Zoals we nu uitgerust zijn, werken we echter hoofdzakelijk in bijstand, met pogingen tot integratie. De middelen ontbreken echter om preventief op te treden.

Dit wil meer bepaald zeggen mogelijkheden hebben om de mensen meer te bezoeken en werkelijk te begeleiden bij het zoeken naar meer aangewezen vormen van huisvesting, familiale omgang en uiteraard integratie in de maatschappij zelf. Het maatschappelijk werk verder uitbouwen dus, derwijze dat we van louter kwantitatieve zorg kunnen overstappen naar maatzorg of hoogwaardige kwalitatieve zorg.

Gekoppeld hieraan is de vroegtijdige opsporing aangewezen. We nemen ons dan ook voor om in de onmiddellijke nabijheid van een aantal van onze sociale centra "preventieve medische centra" te vestigen. Geen vrees, wij willen geen concurrent spelen voor de huisarts! Integendeel, het zou een plek zijn waar een geneesheer in opleiding bijvoorbeeld wekelijks aanwezig is om gewoon advies te verstrekken, door te verwijzen, op een zo laagdrempelig mogelijke wijze een gesprekje te voeren.

C. *Topmodelontwikkeling of een samenhangende aanpak op buurt-niveau*

Nadenken over de toekomst betekent uiteraard nadenken over de stedelijke dimensie. Daarom is het aan de vooravond van het tweede millenium meer dan

ooit aangewezen te reflecteren over de toekomst van de stad, en meer bepaald de stad van de toekomst te bedenken.

Vandaag handelt men echter steeds meer over de stad als een gebied in verval, en dat moedigt de mensen aan om ze nog in grotere getallen te verlaten...

We zagen er de gevolgen van. De stad moet dan ook op permanente wijze aangepakt worden, zowel vanuit een globale visie als wijksgewijs. Het is de wijksgevoerde aanpak die het stedelijk weefsel finaal tot zelfregeneratie moet kunnen leiden. Op dit stuk deden wij in de jaren zeventig in Antwerpen enige ervaring op. Zo brachten wij op systematische wijze structuur- en ontwikkelingsplannen voor een aantal wijken in beeld. Gelijktijdig kan men al enkele hoge prioriteiten in onmiddellijke acties omzetten. We zouden dit het veroveren van "bruggehoofden" kunnen noemen. Bijvoorbeeld snel een onderdeel van een buurt aanpakken. Het zijn sociale en stedenbouwkundige ingrepen, die meteen aantonen dat stadsherstel mogelijk is.

Het is hier, bij het veroveren van "bruggehoofden" en het opstellen van wijkontwikkelingsplannen dat wij, als OCMW, vanuit onze maatschappelijke invalshoek, verder innoverend willen werken en een nieuwe werkwijze gestalte willen geven. Wij noemen het de TOP-modelontwikkeling. TOP staat voor totaal ontwikkelingsproject.

Het opzet is hier een samenhangende aanpak van alle verzeerde situaties. Uiteraard gaat het gepaard met het preventieve werk en het bestendig monitoren van de omgeving. We denken aan de verbetering van het woonbestand, van het openbaar domein en aan de aanpak van de bestaansonzekerheid. Het Totaal Ontwikkelingsproject stelt voorop dat een integrale, laagdrempelige, lokale basisvoorziening moet tot stand gebracht worden. Verder denken we aan sociale huisvesting, het gemeubeld wonen, pensionwonen, de crisisopvangmogelijkheden, ook in verband met dakloosheid, inspanningen met betrekking tot de verbetering van het bescheiden privé-eigendom via premiestelsel, een openbare klusjesdienst, eerstelijns welzijnspakketten, het gezondheidscentrum, gekoppeld aan het sociaal centrum, initiatieven tot schoolbevordering en vorming van volwassenen, socio-culturele animatie, spelbevordering en natuurlijk ook opvang van de verslaafden.

Tevens zullen een aantal arbeidscreërende initiatieven moeten getroffen worden en zal de algemene veiligheid moeten bevorderd worden.

Wij durven verhoppen dat we door de TOP-ontwikkeling, binnen de wijken en buurten, de precaire situaties onder controle kunnen krijgen. Dit is prevalerend, een coördinerende en operationele taak voor het OCMW, in nauwe samenwerking vanzelfsprekend met het stadsbestuur.

Slotbeschouwingen

We hebben getracht U te begeleiden op een tocht doorheen "bestaansonzekerheid in de stad". We gingen soms ver terug, tot in de 16de eeuw. We hebben tevens een schuchtere poging ondernomen om enigszins vooruit te zien. We hebben enkele constanten inzake armoede ontmoet. We hebben evenwel kunnen vaststellen dat er uiteraard ook zeer grote vooruitgang geboekt is.

Er was armoede, behoeftigheid en ellende tot diep in de 19de eeuw. We moeten vaststellen dat er helaas nog steeds armoede aanwezig is, doch dat er gelukkig geen behoeftigheid en ellende meer bestaan (alvast niet ten onzent). De maat-

schappelijke zekerheid en het OCMW-netwerk voorkomen zulks op vrij efficiënte wijze.

We moeten echter vaststellen dat sedert een aantal jaren armoede terug toeneemt. Men treft opnieuw een "poverty background" aan, duidelijke vormen van generatie-armoede dus.

Er zijn bovendien nieuwe vormen van bestaansonzekerheid gegroeid. Men heeft het vaak over kansarmoede. Deze toestand wekt opnieuw gevoelens van angst op. Blijkbaar is dit één van die constanten uit de sociale geschiedenis. Alles bij mekaar situaties die weinig of niet voorwerp van wetenschappelijk onderzoek zijn. Verwant hiermede is ook een gevoel van nutteloosheid, meer bepaald bij dezen die vroegtijdig uit het arbeidsproces moesten opstappen. Dit alles spoort tot pessimisme aan, dus weinig tot ondernemingszin of creativiteit.

Het werkt gezinsafbrokkeling, vlucht uit de werkelijkheid, xenofobie, a-politisme en ja zelfs radicaal politiek stemgedrag in de hand.

Om deze precaire of onzekere situaties duidelijker in beeld te brengen, graag nog volgende constructies.¹⁵

Hadden we het over volledig werklozen, betrof het in werkelijkheid slechts 52% van dezen die in het stelsel voorkomen. Men ziet dan de 19% vervroegde uitstappers of bruggepensioneerden over het hoofd (meer dan 210.000 mensen in 't land), de gedeeltelijk werklozen, 13%, de tijdelijk vervroegde uitgestaptten, 6,1%, en dezen die in werkprogramma's voorkomen, 9,9%. Alles bij mekaar tellen we in België in werkelijkheid 1.110.000 personen in het werkloosheidsstelsel.

Voegen we er de nagenoeg 75.000 bestaansminimumtrekkers¹⁶ aan toe, dan bereiken we het cijfer van 1.200.000 mensen, of 12% van de bevolking, die vervroegd uitvielen, geen werk hebben of een tijdelijk baantje mogen betrekken.

Op plaatselijk vlak zouden we de bestaansonzekerheid als volgt kunnen illustreren: 25.345 volledige werklozen of nagenoeg 5,55% van de Antwerpse bevolking, 9.255 bestaansminimumtrekkers en 3.422 levensminimumtrekkers of in totaal 12.677 gesteunden of 2,8% van de bevolking.

Telt men beide samen, dan bekomen we 38.022 mensen zonder werk, of 8,33% van de bevolking.

Dit betekent dat nagenoeg 14% van de bevolking op actieve leeftijd in Antwerpen zonder werk is !

¹⁵ Op precariteit wijzen eveneens de hoger vermelde benaardingingen in de ziekenhuizen en de meer dan 10% moeilijk betalenden in de sociale huisvesting. In het afgelopen jaar leefden de nieuwe huurders in de maatschappij Onze Woning voor 72% met een vervangingsinkomen (30% OCMW-steuntrekkenden).

¹⁶ Bestaansminimumtrekkers 1987-1996

	5/87		1/96		87/96	95/96
Vlaanderen	25.719	44.7	27.839	37.3	28%	4%
Wallonië	20.865	42.9	35.417	47.4	70%	9%
Brussel	6.018	12.4	11.525	15.3	91%	11%
TOTAAL	48.602	100	74.781	100	53.8%	7%

Voegen we er de gedeeltelijk werklozen en diegenen die een tijdelijke job vervullen aan toe, dan bekomt men een totaal van 47.428 personen¹⁷ in precaire situaties, of circa 20% van de Antwerpse bevolking op actieve leeftijd.

Dit is een belangrijk signaal.

Het betekent dat "de nieuwe armoede", een hoofdzakelijk stedelijke aangelegenheid is. De druk van de omgeving op de stad is hierbij zeer aanzienlijk. Een druk met een dubbel negatief effect, van binnenin en van buitenaf.

Het belangrijkste antwoord dat hierop gegeven werd, ook reeds in andere tijden in gelijkaardige moeilijke omstandigheden, is: werkverschaffing. Dit wordt evenwel steeds moeilijker, we hadden het immers over "de maatschappij zonder geschoold werk".

Het blijft echter een feit dat er op Europees niveau zal moeten gezocht worden naar antwoorden op de uitdaging van de economische mundialisatie, wellicht zullen andere vormen van maatschappelijk werk gestalte moeten krijgen. Zo kan men denken aan poolvorming van alle precaire vormen van werkverschaffing, die als het ware recht zouden geven op een basisinkomen, dat kan aangevuld worden naargelang men concrete arbeidstaken vervult.

Het OCMW blijft hierbij in zijn viervoudige opdracht, m.n. bijstand, bejaardenonthaal, ziekenzorg en bijzondere huisvesting, meer dan ooit in deze moeilijke tijden een essentieel element van de globale politiek en mag zeker niet herleid worden tot een soort betaalorganisme, zoals dat in vele landen het geval is. Wij moeten trachten waar te maken wat in de organieke wet van 1976 in artikel 1 staat: "Eenieder in de mogelijkheid stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid".

Summary: Poor (in the) city

This account of poverty and deviance during recent times in the city of Antwerp compares situations of the 1930's with present times. Undoubtedly social security prevented, since the end of the war, that many people fell into poverty. Still in the presence of massive unemployment, public relief organisations, such as the O.C.M.W. (Municipal Centre for Health Care and Social Welfare) are more and more confronted with what is called precarity.

About 25% of the Antwerp population is estimated to be living in a precarious situation. After glancing on the near future and warning for a number of social challenges, the article insists very much on preventional politics and coordinated total development projects in the depressed areas.

¹⁷ 20% van de volledige werklozen zijn van vreemde nationaliteit en 30% van de OCMW-gesteunden.

De onderwijsproblematiek op lokaal vlak

door Fientje MOERMAN

Schepen van Onderwijs van de stad Gent

Inleiding

Dit artikel wordt beperkt tot een analyse van de Gentse situatie, gekoppeld aan een aantal meer algemene analyses en probleemstellingen waar nuttig geacht.

Gent is de tweede grootste stad van Vlaanderen, na Antwerpen, en heeft met een ook het tweede grootste gemeentelijk onderwijsnet.

Gent is een grootstad met de typische daarmee gepaard gaande grootstedelijke problematieken van kansarmoede en migranten. Een stad met een centrumfunctie, wat zich ook vertaalt naar het onderwijsaanbod. Zeker op het niveau van het secundair onderwijs vindt men in de scholen gelegen op het stedelijk grondgebied ook een aanzienlijk aantal leerlingen van omliggende gemeenten terug, wat, meer bepaald voor het gemeentelijk onderwijs, de vraag doet rijzen naar de financiering. Voorts liggen de krachtverhoudingen tussen de onderwijsnetten anders dan in kleinere gemeenten, waar het gemeentelijk onderwijs zich soms beperkt tot één basisschooltje of een muziekacademie. Tenslotte is ook het profiel van het onderwijs ingericht door de Stad Gent duidelijk afgelijnd: het gaat om officieel, neutraal onderwijs, met eerbied voor ieders overtuiging.

I. Het relatieve belang van het gemeentelijk onderwijs in Vlaanderen en Gent

Vlaanderen ¹ telt dit schooljaar 1.093.934 leerlingen in het gewoon en buitengewoon kleuter, lager en secundair onderwijs. Daarvan zit, voor al deze onderwijsniveaus samen, 14,69% in het onderwijs ingericht door steden en gemeenten; 14,68% in het gemeenschapsonderwijs; 1,35% in het provinciaal onderwijs en 69,26% in het vrij onderwijs.

De krachtverhoudingen zijn anders wanneer men dit bekijkt per onderwijsniveau. In het kleuteronderwijs kiest 19,2% voor het gemeentelijk onderwijs, 12,9% voor het gemeenschapsonderwijs, 0,01% voor het provinciaal onderwijs en 67,7% voor het vrij onderwijs. In de lagere school kiest in Vlaanderen 21,9% voor het gemeentelijk onderwijs, 13,6% voor het gemeenschapsonderwijs en

¹ Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Onderwijs, *Beperkte Statistische Telling, Totaal aantal leerlingen per provincie, onderwijsniveau en per inrichtende macht: schooljaar: 1996-97*, aangehaald door het Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap - OVSG vzw, Document RB 96.07/70, 23 oktober 1996.

64,2% voor het vrij net. In het secundair tenslotte vindt men nog 5,7% van de leerlingen in het gemeentelijk onderwijs terug, tegen 16,5% bij ARGO, 3% in het provinciaal onderwijs en 74,8% in het vrij onderwijs.

Maakt men de tweedeling officieel/vrij onderwijs, dan is het gemeentelijk onderwijs in Vlaanderen binnen dat officiële onderwijs duidelijk de belangrijkste onderwijsverstrekker in het basisonderwijs, d.i. kleuter en lager samen; terwijl in het secundair onderwijs het gemeenschapsonderwijs de grootste verstrekker van officieel onderwijs is.

In Gent ² liepen op 30/9/96 8.202 kleuters school. Daarvan zat 37,2% in het stedelijk onderwijs, 9,8% in het gemeenschapsonderwijs en 53% in het vrij onderwijs.

In het gewoon lager onderwijs liepen op een totaal van 14.256 lagere schoolkinderen, 27% school in het stedelijk onderwijs, 10,7% in het gemeenschapsonderwijs en 62,3% in het vrij onderwijs.

Op het niveau van het kleuter- en het lager onderwijs scoort het stedelijk onderwijs met zijn in totaal 32 scholen naar aandeel in de onderwijsverstrekking ten opzichte van de andere netten merklijk beter dan het Vlaamse gemiddelde.

De verhoudingen in het secundair onderwijs moeten worden afgeleid uit de laatst beschikbare cijfers, deze van 1/2/96. Het secundair onderwijs ingericht door de provincie telde toen in Gent 845 leerlingen; dat van ARGO 4132 leerlingen en het stedelijk secundair onderwijs 3573 leerlingen.

Daarnaast vangt het stedelijk onderwijs via zijn voorschoolse inrichtingen per dag gemiddeld zo'n 2600 baby's, peuters en kleuters op, en volgen in totaal nog eens zo'n 5000 kinderen en volwassenen les in twee muziekacademies en één academie voor beeldende kunsten, samen het deeltijds kunstonderwijs, en in het Centrum voor Permanente Vorming waar onderwijs voor sociale promotie wordt verstrekt.

Het hoger onderwijs van de Stad Gent ging een jaar geleden op in één van de vijf Vlaamse autonome hogescholen, de "Hogeschool Gent", die nu de grootste hogeschool van Vlaanderen is geworden uit de fusie van acht ARGO en vijf stedelijke, Gentse hogescholen, met in totaal 9.300 leerlingen. Gent is trouwens de grootste studentenstad van Vlaanderen.

II. De "roots" van het Gentse stadsonderwijs

De sterke positie van het stadsonderwijs in Gent dient gedeeltelijk in historisch perspectief te worden verklaard: een traditie van 170 jaar heeft sterke "roots" in het collectieve bewustzijn.

² Bron: *cijfers 30/09/96 m.b.t. het plaatselijk overleg non-discriminatie Gent*, onuitg., verstrekt door E. Meysmans, insp. coördinator Vlaamse Onderwijsraad Gemeenschappelijke verklaring inzake non-discriminatie in het onderwijs, Beoordelings- en bemiddelingscommissie.

Op 28 februari 1827 besliste de Gentse gemeenteraad drie lagere scholen te openen met het doel de "weldaden van het onderwijs mede te delen" aan 600 kinderen van arme ouders, die zelf niet in de kosten konden voorzien.³ In 1833 volgde de eerste kosteloze meisjesschool. De eerste "bewaarschool" waar de kinderen van twee tot zes jaar werden opgevangen, terwijl hun ouders in de fabrieken het 19de eeuwse industrieel proletariaat vormden, kwam er al op 6 april 1934. De uren liepen gelijk met het luiden van de werkklok in de fabrieken.

Zonder hier diep op in te gaan met een historische analyse, kan toch worden gesteld dat de sterke sociale inslag van het stedelijk onderwijs hierop teruggaat, wat misschien nog tot op heden verklaart waarom men in de stadsscholen relatief gezien nog altijd veel meer kansarme, zowel allochtone als autochtone leerlingen, terugvindt dan in de andere netten. Dit fenomeen noopt tot voorzichtigheid wanneer wordt gepleit voor het "gelijk leggen van de lat". Gelijkheid impliceert dat men gelijke normen toepast op gelijke, niet op ongelijke situaties.

III. Het lokale bestuur als inrichtende macht van het stedelijk onderwijs

Als inrichtende macht (straks "schoolbestuur" in de terminologie van het nieuwe decreet op het basisonderwijs) van het stedelijk onderwijs, dient het Gentse stadsbestuur rekening te houden met een aantal specificiteiten.

A. De aanwezigheid van een relatief groot aantal doelgroepleerlingen

Het aandeel van de migranten, in het onderwijsjargon aangeduid met het engere begrip "doelgroepleerlingen"⁴ ligt veel hoger binnen het stedelijk net dan elders.

Enkele cijfers: op 30 september 1996 vond men in het lager onderwijs gemiddeld 9,7% doelgroepleerlingen in het vrij onderwijs, 7,2% in het gemeenschaps-onderwijs tegen 28,2% gemiddeld in het stedelijk onderwijs.

Deze cijfers alleen geven geeft een vals beeld: in de twee grootste onderwijsnetten in Gent, vrij en stedelijk net, vindt men concentratiescholen⁵ én scholen die geen enkele doelgroepleerling tellen. Eén van de uitdagingen van de komende jaren zal erin bestaan die "witte" scholen open te breken. Dit is een veel complexer en moeilijker proces dan aanvankelijk gedacht: zelfs na wegwerking van openlijke en verborgen discriminatie blijven vele, soms subjectieve en moeilijk in te schatten factoren de schoolkeuze bepalen, zowel bij autochtonen als bij allochtonen.

3 M. STEELS, *Geschiedenis van het stedelijk onderwijs te Gent 1828-1914*. Gent, Stedelijk Technisch Instituut, nr. 1, 1978, 27.

4 Titel II, 3 van de "Gemeenschappelijke verklaring inzake non-discriminatiebeleid in het onderwijs" (VLOR 15 juli 1993) bepaalt: 'Onder doelgroepleerlingen wordt verstaan: leerlingen waarvan de grootmoeder langs moederszijde niet in België geboren is en niet in het bezit is van de Belgische of de Nederlandse nationaliteit door geboorte, en de moeder ten hoogste tot het einde van het schooljaar waarin zij de leeftijd van 18 jaar bereikte, onderwijs genoten heeft.'

5 Titel II, 12 lid 2 van de "Gemeenschappelijke verklaring inzake een non-discriminatiebeleid in het onderwijs" (VLOR 15 juli 1993) bepaalt: 'Als concentratiescholen worden beschouwd de onderwijsinstellingen die meer dan 50% doelgroepleerlingen tellen.'

Daarbij moet men echter afstappen van de impliciete idee dat onderwijs aan migranten noodzakelijkerwijs "minderwaardig" onderwijs is. Binnen het onderwijs van de Stad Gent wordt uitgegaan van de basisidee dat kwalitatief hoogstaand onderwijs datgene is waar het beste wordt gehaald uit elk kind, naar zijn of haar mogelijkheden. Maar al te vaak wordt de doorstroming naar ASO als graadmeter beschouwd, wat leidt tot het weren of zich onwelkom voelen van zwakkere leerlingen.

Daarbij wordt geopteerd voor heterogene groepen. Sociale en raciale segregatie van kinderen bereidt hen niet adequaat voor op de maatschappij waarin ze zullen terecht komen. Vandaar dat hier in Gent vorig jaar een nieuwe stadsschool werd opgericht waar bewust wordt gestreefd naar een positieve aanwezigheid van een derde kinderen van allochtone afkomst. De school is een succes.

Anderzijds is het ook een illusie te denken dat men alle maatschappelijke problemen kan laten oplossen door en binnen de school. Wil men concentratiescholen, waar men alleen autochtone, allochtone, gegoede of minder gegoede kinderen vindt, vermijden, dan volstaat het niet een lokaal overleg op te starten tussen de netten en hen een overeenkomst te laten afsluiten waarvan één van de objectieven de "spreiding" van doelgroepleerlingen is, maar dient ook op andere domeinen, denken we maar aan het huisvestingsbeleid en meer algemeen het stedelijk beleid, consequent een beleid te worden gevoerd dat erop is gericht een heterogene stadspopulatie te behouden..

B. De aanwezigheid van kinderen uit kansarme milieus

Kansarmoede meten is moeilijker. In het stedelijk onderwijs te Gent gaat men ervan uit dat de verhouding kansarmen ongeveer parallel loopt met de verhouding migranten.

De aanwezigheid van kansarmen houdt in dat men noodzakelijkerwijs het onderwijs zo goedkoop mogelijk dient te houden. Momenteel wordt binnen het onderwijs van de Stad Gent een studie gevoerd naar de reële kost van het onderwijs. Want gratis onderwijs is een illusie wanneer van dat onderwijs veel meer wordt gevraagd dan alleen maar onderwijs.

In dat licht zou de problematiek van het sociaal voordeel dienen te worden herdacht. Nu berust deze wetgeving op de nogal mechanistische visie dat, zodra een gemeentebestuur welbepaalde limitatief opgesomde voordelen aanbiedt tegen een kostprijs die hoger ligt dan de opbrengst van ouderbijdragen en de werkingstoelagen, het deze voordelen dient uit te breiden naar alle scholen op zijn grondgebied, wat in een stad als Gent voor de gemeentefinanciën niet haalbaar is. Beter ware het gratis of beneden kostprijs aanbieden van bepaalde voordelen te evalueren in functie van de samenstelling van de schoolbevolking, en dat in alle netten.

C. De inplanting van de scholen.

Een derde specificiteit van het stedelijk onderwijs is de inplanting van het scholenbestand. Eigenlijk kan men stellen dat de fusie van 1976 en de suburbanisatie tot voor kort aan het stedelijk onderwijs zijn voorbijgegaan. Vandaar een versneld investeringsprogramma in het basisonderwijs in de randgemeenten, waar naar de jonge gezinnen met kinderen zijn uitgeweken en waar aan de toenmalige dorpsschooltjes nog tot voor kort niets werd gewijzigd. Daarentegen wordt

men in de binnenstad geconfronteerd met een verouderd en onaangepast gebouwenbestand waar rationalisering zich opdringt.

De onderwijsbegroting 1997 van de Stad Gent voorziet dan ook 62,09% van de investeringen in het basisonderwijs.

D. De heterogeniteit van zowel vraag als aanbod

Zowel in het aanbod als in de vraag valt een grote diversiteit te onderkennen. Naast de traditionele scholen, heeft de Stad op het vlak van het ervaringsgericht "Freinet" onderwijs een voortrekkersrol gespeeld. De kwalitatief hoogstaande freinetscholen en de merites van het traditioneel onderwijs waarvan ook goede voorbeelden binnen het net zijn te vinden, dienen nu te worden uitgebreid naar alle scholen en alle onderwijsniveaus.

IV. De hervorming van de structuren

Dé uitdaging waar onderwijs mee wordt geconfronteerd, is het implementeren van een cultuurverandering die reeds duidelijk merkbaar is in andere sectoren, met name de evolutie naar een lerende, zichzelf sturende organisatie. Bureaucratie en strakke hiërarchische organisatievormen hebben afgedaan.

De doelstelling voor de Stad Gent - als onderwijsverstrekker - is daarbij het streven naar een optimale onderwijskwaliteit, d.i. het behalen van maximale resultaten uit elke leerling(e), alnaargelang zijn/haar mogelijkheden. Dit is slechts mogelijk bij een efficiënte aanwending van mensen én van (financiële) middelen.

Van primordiaal belang daarbij is de bereidheid van mensen om zich in te zetten en van de overheid om middelen ter beschikking te stellen. Die bereidheid kan slechts bestaan als men ook aanvoelt dat men greep krijgt op het resultaat; dat men het m.a.w. kan beïnvloeden.

Basisprincipes bij het creëren van zo'n klimaat zijn zelfsturing, teamwork en kwaliteit. Zelfsturing en teamwork houden meer autonomie voor de instellingen in, gekoppeld aan een grotere responsabilisering/rekenschap en aan afbouw van een te hiërarchische en centralistische organisatie. Kwaliteit moet worden bereikt door enerzijds het verzorgen van opleiding en navorming, anderzijds door een objectivering van de aanwervingen en bevorderingen.

De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel (het verplaatsen van de beslissingsbevoegdheid naar een zo laag mogelijk echelon) moet beslissingen die de werking van de school betreffen, bij die school zelf leggen. De responsabilisering, als correlaat voor deze autonomie, wordt hierdoor ook op het niveau van de school gelegd. Ze mondt ook uit in het afleggen van rekenschap: aan het personeel, aan ouders en leerlingen en aan de inrichtende macht (de gemeenteraad en, bij delegatie, het college).

Autonomie impliceert teamwork: de directeur, als spilfiguur, treedt op als een modern manager. Hij/zij wordt de bezieler en inspirator van het schoolteam. Eindbeslissingen en -evaluatie behoren hem/haar toe, maar het is echter wel duidelijk dat, naarmate beslissingen door een grote meerderheid - of zelfs bij consensus -

worden genomen, het "welzijn" van de school evenredig zal toenemen. Het is dus zeker niet de bedoeling om centraal gezag/hiërarchie te vervangen door een "alleenheerser" binnen de schoolmuren.

Helaas wordt deze zo nodige autonomie reeds bij voorbaat ingeperkt door een aantal exogene factoren: de gemeentewet, de regels inzake gemeentelijke financiën, de onderwijswetgeving (decreet rechtspositie, decreet inspectie en begeleidingsdiensten, programmatiestop,.....), ministeriële omzendbrieven, andere wetgeving (e.g. overheidsopdrachten, milieu, sociale,...).

Een aantal randvoorwaarden moeten eveneens worden vervuld alvorens tot autonomie/responsabilisering te komen.

Allereerst dient de betrokkenheid verzekerd te worden van diegenen die uiteindelijk in het systeem moeten functioneren; zowel in actieve als in passieve zin via openheid, communicatie, dialoog, interactie en samenwerking. De deskundigheid, zowel aan de basis als aan de top, moet vergroot worden via initiële opleiding en nascholing. Bij de directies moet de ontwikkeling van het beleidsvoerende vermogen daarbij vooropstaan.

Ook dient de rol van professionele randdiensten zoals een pedagogische begeleidingsdienst, de administratie onderwijs, de technische dienst en eventueel andere stadsdiensten, te worden herdacht: van sturend dienen zij naar dienstverlening en ondersteuning te evolueren.

Deze randvoorwaarden moeten er - uiteindelijk - mee voor zorgen dat er een totale mentaliteitswijziging binnen het stedelijk onderwijs optreedt. Het weze echter duidelijk dat dit een proces is dat jaren zal vergen.

Een diepgaande wijziging van de structuren is nodig. Binnen het stedelijk net bestaan inspectie en pedagogische begeleiding nog naast elkaar, terwijl het onderwijslandschap op dat vlak diepgaand is veranderd in 1991.⁶ Dit was aan Gent voorbijgegaan. Vandaar de beslissing van het bestuur om deze beide te verenigen in één pedagogische begeleidingsdienst en de traditionele inspectiefunctie op te doeken. Men kan niet iemand goed begeleiden, als men ook de sanctionerende bevoegdheid houdt.

Ook inzake aanwerving is een bijsturing van het beleid nodig. Objectivering is noodzakelijk, en externe organisaties zullen worden ingeschakeld om potentiële leerkrachten vooraf te screenen.

Voorts zal in de toekomst ook voor bevordering worden getoetst op objectieve wijze of de betrokkene wel geschikt is voor een directie of ander leidinggevend ambt.

Voor de opleiding van toekomstige en reeds in dienst zijnde leidinggevenden zal een supplementaire scholing worden vereist. Tot op vandaag wordt aan een directeur geen kwalificatie gevraagd als leidinggevende: de bekwaamheden als lesgever volstaan, daar waar voor beide duidelijk andere kwaliteiten nodig zijn

⁶ Decreet 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *B.S.*, 31 augustus 1991, 18.949.

die niet per definitie in één en dezelfde persoon verenigd zijn. Een goed onderwijzer/leraar wordt niet per definitie een goed directeur. Het stedelijk onderwijsnet van Gent is een relatief klein net. De kansen op een objectieve, succesvolle werving van bvb. een directeur zijn dan ook veel groter bij een openstelling naar kandidaten uit andere netten (uiteraard mits een aantal bijkomende voorwaarden zoals de aanvaarding van het pedagogisch project van het onderwijs van de Stad Gent).

Een andere uitdaging is de inhoudelijke (als tegengesteld aan een louter formele) evaluatie van mensen. De hiërarchische ingesteldheid die tot nog toe als een rode draad door het stedelijk onderwijs liep, moet vervangen worden door een nieuwe cultuur van zelfsturing.

Dit vereist een aantal concrete maatregelen. Eerste is de oprichting van een pedagogische begeleidingsdienst die zal bestaan uit de huidige inspectie, het pedagogisch centrum en de niet-netoverschrijdende "randapparatuur" (te weten: coördinatie voorschoolse inrichtingen en sportsecretariaat). De idee is gegroeid uit de vaststelling dat het huidige Pedagogisch Centrum voornamelijk de basisscholen en voorschoolse instellingen begeleidt; de inspectie daarentegen vult die rol in voor het secundair onderwijs. Aan het eigenlijke inspecteren komt de stedelijke schoolinspectie nauwelijks nog toe. De begeleidingsdienst zal aldus nauwer aansluiten met de structuur die - op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap - werd uitgewerkt in het decreet op de inspectie en de begeleidingsdiensten. Men is daar ook resoluut afgestapt van de individuele inspectie. Het volledige functioneren van de school wordt doorgelicht, a.h.w. een audit van die instelling. De begeleidingsdienst zal ook ingepast worden in de personeelsformatie van de Stad.

De evaluatie van het personeel zal in de eerste plaats berusten bij de directie. Grotere autonomie en responsabilisering zullen ook nopen tot het opstellen van een taak- en functieomschrijving van de directies.

Al deze wijzigingen maken aanpassingen noodzakelijk aan het statuut van onderwijzend personeel van de Stad Gent. Uitgangspunt is de veralgemeende toepassing van het decreet "rechtspositie"⁷ voor zowel het gesubsidieerd als het niet-gesubsidieerd personeel.

Binnen het nieuwe "departement Onderwijs" van de Stad, dat zal geleid worden door een directeur-Generaal, zal in de ondersteuningsdiensten ook meer hoger opgeleid personeel worden tewerkgesteld. Dit kan worden gerealiseerd zonder meerkost, ja zelfs met een besparing, omdat een aantal functies voor lager geschoolden zullen worden geschrapt.

V. Het lokale bestuur als verantwoordelijke voor het onderwijs op het grondgebied van de Stad

Het bestuursakkoord dat aan de basis ligt van de huidige legislatuur stipuleert: "De schepen van onderwijs is niet alleen verantwoordelijk voor het eigen

⁷ Decreet 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde psycho-medisch-sociale centra, B.S., 25 mei 1991, 11.481.

stedelijk schoolnet, hij ontwikkelt ook netoverschrijdende initiatieven die de samenwerking tussen en de taakverdeling onder de diverse netten bevorderen."

Invulling geven aan dit luik van het bestuursakkoord is echter veel moeilijker dan het optreden als inrichtende macht voor het Onderwijs ingericht door de Stad Gent.

Dit heeft te maken met een aantal historische en institutionele factoren.

Als historische factor kan het wantrouwen worden aangehaald dat gedurende meer dan anderhalve eeuw de relaties tussen vooral het vrij en het gemeentelijk, als anticlericaal beschouwd onderwijs regeerde.

Institutionele factoren zijn dan weer de miskenning door de Vlaamse overheid van het lokale bestuursniveau in die rol en het gebrek aan institutionele gesprekspartners op lokaal niveau, vooral in het Gemeenschapsonderwijs.

Als voorbeeld van die institutionele miskenning kan de organisatie van het lokaal overleg in het kader van de non-discriminatie worden aangehaald, dat verloopt onder het voorzitterschap van extern aangeduide voorzitters, daar de lokale besturen uitsluitend worden gezien als inrichtende machten en dus betrokken partij.

Toch kan het bestaan van een geregeld overleg, weze het inzake een deelaspect van het lokale onderwijsbeleid, als een positieve evolutie worden aanzien.

Misschien kan het optreden van het lokale bestuur als verantwoordelijk voor lokaal onderwijsbeleid pas ten volle worden gerealiseerd mits een duidelijke scheiding van beide aspecten, waarbij autonome gemeentelijke schoolbesturen losstaan van het lokale beleid als dusdanig.

VI. Toekomstperspectieven: onderwijs, een stadstaak?

De jongste tijd stoten steeds meer gemeenten hun onderwijs af. Het "trickle down effect" van de vele bezuinigingen is daar niet vreemd aan: de onderwijsnoden in stad of gemeente staan in directe concurrentie met de vele andere gemeentelijke noden op sociaal en infrastructureel vlak. In dat verband moet worden opgemerkt dat slechts een klein deel van de infrastructurele noden in het gemeentelijk onderwijs door de hogere overheid worden gesubsidieerd: daar waar het normaal subsidievolume 70% bedraagt in het basis- en 60% in het secundair onderwijs, financiert een stad als Gent gemiddeld 92% van haar infrastructurele noden inzake onderwijs uit eigen middelen, en slechts 8% uit DIGO.⁸

Is op termijn nog een taak weggelegd voor de gemeenten op onderwijsvlak?

Het gemeentelijk onderwijs is het meest democratisch gecontroleerde, en heeft per definitie de sterkste binding met de lokale gemeenschap, wat kan resulteren in een sneller inspelen op gewijzigde behoeften, vooral in het basisonderwijs.

In elk geval zou het toekennen van een monopolie aan één inrichtende macht voor het inrichten van officieel onderwijs geenszins leiden tot kwaliteitsverbe-

⁸ Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs

tering. In dat verband valt het te betreuren dat het nieuwe decreet basisonderwijs zijn logica inzake "vrije keuze"⁹ niet heeft doorgetrokken en wat betreft het gemeentelijk onderwijs een onderscheid maakt tussen nieuwe (opgericht vanaf 1/9/97) en bestaande scholen. Tenslotte moet dringend klaarheid worden geschapen inzake de toekomstige organisatie van het secundair onderwijs, meer bepaald inzake de verenigbaarheid van de bestuursvorm van vooral netoverschrijdende samenwerkingsverbanden met het gemeentelijk model.

Summary: The educational issue at the local level

Gent is the second largest flemish city, which entails typical metropolitan issues such as the concentration of underprivileged and migrant workers. Its educational network of city schools therefore has a far greater proportional share of migrant students than other schools. The local public education network, by definition has the strongest ties with the local community. Having lifted obstacles of open or concealed discrimination, it still remains difficult to assess what determines school choice, for native pupils as well as for pupils of foreign origin.

It is therefore necessary to part from the assumption that education of migrant children is necessarily of inferior quality. City schools start from the basic idea that high quality education is obtained by getting the best out of every child in accordance with his or her talents. Gent has chosen to work with heterogeneous groups. Social and racial segregation does not prepare students adequately for "real life" in society. This concentration of pupils of underprivileged and deprived origin implies that one necessarily has to keep education as inexpensive as possible.

⁹ Artikel 97 van dit decreet bepaalt: "Een school voor gewoon onderwijs, die op grond van artikel 25, §1, 1° door de ARGO opgericht wordt om de vrije keuze te verzekeren, is een vrije keuzeschool."

Artikel 98: "§1. Een sedert 1 september 1997 nieuw opgerichte school voor het gewoon onderwijs, georganiseerd door een gemeentebestuur of een provinciebestuur, kan de vrije keuze bedoeld in artikel 25, §1, 1° verzekeren, indien zij openstaat voor alle leerlingen ongeacht de ideologische, filosofische of godsdienstige opvattingen van de ouders en leerlingen, en hierdoor haar open karakter bevestigt.

§2. Daarvoor moet de school tegelijk aan de onderstaande voorwaarden voldoen:

- a) de leerplannen volgen van de ARGO, OVSG of CVPO, of eigen leerplannen hiermee verenigbaar;
- b) een schoolwerkplan, schoolreglement en schoolbezoeken gebruiken in overeenstemming met het open karakter bedoeld in §1;
- c) begeleid worden door de begeleidingsdienst van de ARGO of OVSG of CVPO;
- d) het godsdienstonderwijs of het onderwijs in de niet-confessionele zedenleer wordt door een leermeester gegeven;
- e) de oudervereniging van de school kan alleen aansluiten bij het ondersteuningscentrum van ouderverenigingen van het officieel onderwijs."

Artikel 99: "Een vrije school voor gewoon onderwijs, gebaseerd op een godsdienst of levensbeschouwing, die op grond van artikel 25, §1, 2° opgericht wordt om de vrije keuze te verzekeren, is een vrije keuzeschool indien ze erkend is door de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of levensbeschouwing."



Cultuurbeleid op lokaal vlak

door Luc MARTENS

Vlaams minister van Cultuur, Gezin en Welzijn

Handelend over het cultuurbeleid op lokaal vlak, wordt toch nog eerst even stilgestaan bij de verhouding tussen de beleidsniveaus die onder meer behandeld worden door professor Maes; en dit vooraleer een aantal specifieke culturele beleidsterreinen te behandelen, die op lokaal vlak een belangrijke weerslag hebben.

Lokaal cultuurbeleid is immers bij uitstek een beleidsdomein dat vraagt om participatie van de burger, alleen reeds omwille van de cultuurpactwetgeving. Maar cultuurbeleid heeft eveneens nood aan weloverwogen spreiding, aan hiërarchie in de voorzieningen, aan adequate zorg voor zich ontwikkelend talent. Bij deze opdracht hebben alle bestuursniveaus taken en verantwoordelijkheden

In een recent onderzoek van Filip De Rynck, in opdracht van de Vereniging van de Vlaamse Provincies, worden de extremen van de verhouding tussen de lokale en centrale bestuursniveaus geschetst. *"Van de overheid wordt verwacht dat zij keuzen maakt, dat zij actief ingrijpt in de maatschappelijke ordening en daarbij verschillende belangen afweegt en zwakke groepen beschermt. Deze essentiële taken worden zelden betwist. Het debat gaat echter vooral over de manier waarop de overheid deze opdrachten vervult en over de omvang en de aard van de taken die de overheid zich daarbij zelf nog moet toeëigenen. De overheid kan sturend optreden door alle aspecten van de beleidsketen zelf in handen te houden, tot en met de concrete uitvoering en het dagelijks beheer. Ze kan evenzeer haar kerntaken vervullen door bakens uit te zetten, beleidskaders tekenen en deze te controleren. Daarbinnen kan het maatschappelijke veld tot eigen acties overgaan en tot medeverantwoordelijkheid worden aangezet. De centrale overheid kan kaders tekenen en daarbinnen decentrale besturen initiatief laten nemen. Ze kan er ook voor kiezen alle beleidstaken naar zich toe te trekken. Deze laatste keuze kan omwille van machtsoverwegingen en vanuit belangen van de ambtenaren soms dominant zijn. Zij staat echter onder sterke druk wanneer effectiviteit en efficiëntie de agenda beheersen."*

De verhouding tussen de centrale en lokale beleidsniveaus is gedurende de jongste 30 jaar herhaaldelijk onderhevig geweest aan nieuwe inzichten, maatschappelijke en politieke verschuivingen. De decentralisatiegedachte, de convenanten, de gewijzigde visie op het overheidsmanagement : het zijn gevolgen van diverse inzichten en stellingen. Zo sluit naar mijn mening de gedachte van gedecentraliseerd beleid het sterkst aan bij de maatschappelijke stroming in het verlengde van de '68 revolutie en de daaruit gegroeide vraag naar participatiedemocratie. Het gedecentraliseerde niveau biedt immers meer gelegenheid tot participatiedemocratie.

Een andere kracht die op de verhoudingen tussen besturen heeft ingewerkt is ontgensprekelijk de door het neo-liberaal denken aangezwengelde vraag naar

deregulering. De dereguleringsgedachte verwees immers naar een al te ambitieuze overheid die zich in staat achtte een gedetailleerde uitvoering van haar beleidskeuzen voor te schrijven. De moderne staat moet een modeste staat zijn, luidde het eindoordeel, een staat die haar reikwijdte kent. Deze inzichten hebben misschien wel het decentraliseringsdiscours versterkt of opnieuw in de belangstelling gebracht maar deze bestuurlijke opvatting leidt niet noodzakelijkerwijze naar decentralisatie, wél naar de vraag wat de inhoud is van legitiem overheids-optreden en waar die legitimiteit wordt uitgehold door wetten van bureaucratie en machtsmisbruik.

In de jongste bevraging van het bestuurlijke apparaat bevinden wij ons nog volop. Door de zwakte van het gerechtelijke apparaat, dat dit jaar zo gruwelijk aan de oppervlakte is gekomen, en door de terechte eis van de burger dat politiek bedreven wordt door voorbeeldige medeburgers wordt de reeds verworven openbaarheid van bestuur nog versterkt. Wat zich nu in ons land manifesteert, luidt onmiskenbaar een nieuwe politieke cultuur in waarin de overheid haar verantwoordingsplicht ten opzichte van de burger tot fundament van de politieke praxis zal moeten maken. En wie zijn handelen niet publiek verantwoorden kan zal sneller dan vroeger ooit het geval was, terug dienen te treden. De tijd van de zeer kleine partijcenaakeltjes, waar elke relevante bezetting van het publieke domein voorwerp was van politieke ruilverkavelingen, is voorbij. Is ook deze maatschappelijke beweging een versterking van de decentralisatiegedachte? Misschien. Decentralisatie geeft in ieder geval het gevoel dat de machtscentra talrijker zijn en minder sterk, wat toezicht en machtsmisbruik tegengaat.

Toch wens ik de verhouding tussen de centrale overheid en de lokale besturen niet te vatten in een eenduidig decentralisatiediscours. Naar mijn aanvoelen gebeurt dit iets te gemakkelijk en te vanzelfsprekend. Het lijkt er soms op alsof elke beperking van de decentralisatie of de versterking van de centralisatie op bepaalde terreinen tegengesteld is aan modern beleid. Ik wil dan ook nog even citeren uit het onderzoek van Filip De Rynck die vanuit zijn zoektocht naar de taak van het intermediaire niveau tot een heldere beschrijving komt van de verhoudingen tussen de bestuursniveaus. *"De tijd is voorbij dat over verhoudingen tussen bestuurslagen nog wordt gedacht in termen van exclusieve en van elkaar gescheiden belangensferen die autonoom van elkaar functioneren. Taken en taakaspecten verschuiven voortdurend en raken steeds alle bestuurslagen. Centralisatie en decentralisatie zijn dan ook geen statische axioma's maar in tijd en naar problematiek evoluerende besturingsconcepties. Niet alleen in het maatschappelijke verkeer, maar ook in de onderlinge verhoudingen tussen bestuurslagen is de tijd van eenzijdige bevoogding voorbij. Elk bestuursniveau wordt steeds professioneler georganiseerd. Dictaten tussen de bestuursniveaus werken niet. Er moet meer onderhandeld worden, de verhouding is tweezijdig. (...) De verwevenheid tussen bestuurslagen maakt het noodzakelijk om tot samenwerking te komen via meer dynamische planningsformules en gestructureerde vormen van communicatie tussen bestuursniveaus. Dat wordt nu, enigszins modieus, "interactief bestuur" genoemd".*

Deze bestuursopvatting staat dicht bij de term die ik inzake het cultuurbeleid wens te hanteren, met name de term "complementair beleid": een beleid waarbij ieder bestuursniveau zijn verantwoordelijkheid opneemt op het terrein waar de eigen competentie en trefzekerheid het grootst zijn en dit realiseren in overleg met de andere bestuurlijke overheden, zodanig dat het overheidsbeleid in elke

sector een zo groot mogelijk continuüm realiseert en de beleidseffecten van ieder bestuursniveau wederzijds worden versterkt. Moet in deze optiek de Vlaamse overheid wel de maximale bezettingsgraad bepalen van een openbare bibliotheek in een gemeente? En de verhouding bepalen tussen het aantal boeken voor de jeugd en de senioren? Kan de Vlaamse overheid alleen maar waarnemen welke gemeente zich inschrijft in de wetgeving op de culturele centra en machteloos vaststellen of de culturele infrastructuur in Vlaanderen oordeelkundig gespreid is of niet? Als in het lokaal jeugdwerk een half miljard van de middelen worden uitgesmeerd over de gemeenten, met als doel de wat karige gemeentelijke subsidies voor het jeugdwerk op te vijzelen en vooral de gemeenten tot beleidsplannen terzake aan te moedigen dan is dit mooi voorbeeld, wellicht het beste, inzake cultureel decentralisatiebeleid; maar is deze bestuurstechniek dan ook geschikt voor een museumbeleid? voor het sociaal-cultureel werk? de monumentenzorg?

In Nederland heeft men de taakafspraken tussen lokaal beleid en centraal beleid tien jaar geleden ondermeer verkaveld langsheen de scheidslijn van cultuurproductie en cultuurdistributie. Het Rijk spitsst het cultuurbeleid toe op de cultuurproductie en op datgene wat van landelijke betekenis wordt geacht. De provincies zorgen vooral voor de spreiding en de distributie terwijl de gemeenten instaan voor de afname van de cultuurproducten en de realisatie van de diensten en de middelen die voor deze "afname" van producten nodig zijn. Wij stellen na 10 jaar daar echter ook de negatieve effecten van vast, bijvoorbeeld: sommige gemeenten in Nederland hebben niet langer een openbare bibliotheek, andere zijn niet langer bij machte het gerealiseerde culturele centrum uit te baten en spelen het dan maar toe aan een projectontwikkelaar die er wat winkels om heen zet. Wanneer moet de centrale overheid dan ingrijpen, of - in positieve zin - tot hoever moet zij dat lokale niveau mee bepalen en medefinancieren?

De betekenis van een centraal cultuurbeleid wordt in Vlaanderen naar mijn mening goed geïllustreerd door de effecten van een aantal decreten inzake participatie en de realisatie van voorzieningen op gemeentelijk vlak. De organisatie van het overleg en van de inspraak in het gemeentelijk cultuurbeleid wordt geregeld in het decreet van 4 juli 1991. Elke gemeente moet over minstens één enkele adviesraad voor cultuurbeleid beschikken. Vandaag is dit gerealiseerd in 92% van de Vlaamse gemeenten. In 80% van de gemeenten functioneert afzonderlijk een jeugdraad en in bijna evenveel gemeenten is er een erkende sportraad. Alle gemeenten met een cultuurraad beschikken over een ambtenaar belast met de begeleiding en ondersteuning van de adviesorganen. Naast de functionele ambtenaren zoals de bibliothecaris (in quasi alle gemeenten) of de cultuurfunctionaris van het cultureel centrum (in zowat 100 gemeenten) nemen steeds meer gemeentebesturen ambtenaren inzake cultuur of consultants in dienst. 45% van de gemeenten beschikken over een jeugdconsulent, 41% over een aparte jeugddienst. 72% hebben een volwaardige sportconsulent, 56% beschikt over een autonome sportdienst, 48% van de gemeenten hebben een Bloso-erkenning.

Kortom, onder invloed van enkele Vlaamse decreten is binnen de organisatie van het gemeentelijke niveau een eigen en afbakenbare culturele ruimte gegroeid, is er culturele deskundigheid en zijn een aantal basisvoorzieningen gegarandeerd aanwezig. Dit professionele kader van deskundigen is erg belangrijk op het gemeentelijke vlak. Zij staan immers in voor een gecoördineerde aanpak van het cultuurbeleid, in samenspraak met de betrokkenen. Het is hun taak om nut-

tige informatie te verstrekken, voor vorming en bijscholing te zorgen, begeleiding te bieden en ervaringsuitwisseling mogelijk te maken.

In mijn beleidsbrief "*Samenspraak*" leg ik niet zozeer de klemtoon op de elementen van informatie, inspraak en participatie omdat ik ervan uitga dat zij min of meer verworven zijn, er moet nu verder werk gemaakt worden van een plaatselijk, geïntegreerd en integraal cultuurbeleid. De verschillende culturele deelaspecten moeten samengebracht worden en ingepast worden in het gehele gemeentelijke cultuurbeleid. Na een voorzieningenbeleid en een participatiebeleid is het immers noodzakelijk de aandacht te richten op een optimaal beheer van wat gerealiseerd is en op krachtige inspanningen om de participatie van velen aan cultuurproductie en participatie te realiseren. Ook en vooral voor diegenen die hiertoe extra aanmoediging, hulp en toeleiding nodig hebben.

Deze integrerende aanpak op gemeentelijk vlak veronderstelt dat men keuzen maakt en prioriteiten vastlegt. Dit kan gebeuren door de opmaak van beleidsnota's of beleidsplannen. Het opmaken van deze nota's of plannen moet in samenspraak met de betrokken partners gebeuren. Het moet ook op basis van degelijke feitenkennis en op methodische wijze gebeuren. Hierin heeft het gemeentelijke kader van cultuurambtenaren en -consulenten een belangwekkende rol.

Een adequate afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus is immers van de aanwezigheid en de kwaliteit van deze documenten, beleidsplannen en deskundigheid afhankelijk. Centrale, provinciale en gemeentelijke overheden moeten over hetzelfde instrumentarium kunnen beschikken om afstemming mogelijk te maken. Daarom moeten de lokale overheden ertoe gestimuleerd worden dergelijke beleidsplannen te maken, ook op domeinen waar dit tot nog toe niet verplicht was.

Moeten zij voorgeschreven worden door de overheid? Op alle terreinen? Daar heb ik mijn twijfels over. Op de strategische punten zijn ze echter levensnoodzakelijk. Interactief besturen, complementaire bevoegdheden afbakenen tussen het lokale, provinciale en gemeenschapsniveau veronderstelt dat er eenheid is van beleid en dus overleg tussen de verschillende beleidsniveaus en afspraken. Een beleid ook dat de dynamiek van de werkelijkheid en niet die van de bestuurlijke organisatie volgt.

Inzake lokaal cultuurbeleid is het essentieel dat nooit een verplichting aan de ondergeschikte besturen wordt opgelegd zonder voorafgaandelijk overleg over beleidsinhoud en -middelen. Bovendien is het zeker niet aangewezen op gemeenschapsniveau middelen ter beschikking te stellen van welbepaalde beleidsdoelen indien dezelfde inspanning niet zou gebeuren door de ondergeschikte besturen.

Ik wil dit even concretiseren, bij wijze van voorbeeld naar enkele specifieke elementen van lokaal cultuurbeleid. In de bibliotheeksector bijvoorbeeld stellen wij vast dat het decreet van 1978 zeer belangrijk is geweest om een degelijk en professioneel netwerk van bibliotheken op te richten met een quasi volledige spreiding over Vlaanderen. Toch is dit decreet nu niet langer de meest geschikte motor voor de toekomstige bibliotheekontwikkeling omdat het in 1978 de informatiesamenleving niet kon voorzien. Dit decreet regelt de realisatie van de voorziening maar moedigt niet de creativiteit, de accuraatheid, de gerichtheid op nieu-

we informatiedragers, de zorg voor de educatieve begeleiding van de bibliotheekgebruiker aan. Alle aandacht ging naar collectie, catalogus, de bibliothecaris en het gebouw. In dat licht kwamen de verschillende bestuursniveaus tot afspraken. De Gemeenschap financierde het personeel, de Provincies de werking en de gemeenten stonden in voor de collectie. De bibliotheeksector staat niet langer voor de uitdaging de voorziening as such te realiseren, dit is gebeurd, maar moet zich vandaag kunnen richten op de ordening en de toegankelijkheid van de huidige en toekomstige informatiegolf en op de zorg om de gebruiker. Een nieuw decreet zal dan ook noodzakelijkerwijze minder normerend zijn op niveau van de voorziening maar de klemtoon leggen op de wijze waarop de bibliotheek haar cruciale rol in de informatiesamenleving zal spelen. De ondersteuning vanwege provincies en gemeenten mede moet georiënteerd worden naar de optimalisering van de dienstverlening via regionale netwerken en projectmatige ondersteuning. Eigen accenten van elk bestuursniveau moeten uiteraard kansen krijgen, maar de richting van de beleidsvoering inzake bibliotheken moet hoe dan ook vertrekken van een consensus tussen de betrokken besturen. Van meetafaan heb ik gesteld dat dit nieuwe decreet resultaat moet zijn van overleg met de geëigende verenigingen van provincies en gemeenten en ik zal dan ook met deze gesprekspartners de rit naar een nieuw decreet uitrijden.

Voor de culturele centra wens ik dezelfde weg te bewandelen met als oogmerk de regelgeving te vereenvoudigen en ruimte te maken voor een sterker inhoudelijk beleid inzake de culturele centra waardoor onder meer de zorg voor adequate cultuurspreiding alle kansen krijgt.

Het weze duidelijk : de lokale overheid is een essentiële actor in het cultuurbeleid. De gemeenten realiseren de facto tal van basisvoorzieningen zoals infrastructuur en materiaal, zij staan in voor efficiënt overleg en samenwerking. Dit luik van de lokale opdracht werd voor het grootste deel gereguleerd via decreten. De gemeenten zijn dé verantwoordelijken voor de culturele basisvoorzieningen voor de "culturele ruimtes" van de samenleving. Uiteraard neemt de aandacht voor groepen en buurten die geen of minder kansen hebben of benutten om van deze culturele ruimtes gebruik te maken hier een bijzondere plaats in. De actuele uitdagingen van het lokale niveau situeren zich echter in een bijkomende opdracht die ik zou kunnen omschrijven als "sturende" of "begeleidende" verantwoordelijkheden. Eerder dan zelf verder alle mogelijke voorzieningen uit te bouwen moeten de gemeenten hun aandacht richten op het versterken van de samenwerking tussen de verschillende culturele actoren in de gemeente, op het bereikbaar maken van de aanwezige cultuurgoederen en cultuurbeleving, op het stimuleren van cultuurproductie in de brede zin van het woord. Het is de opdracht van gemeentebesturen om de informatie over de culturele kansen en troeven in hun gemeenten te optimaliseren. De gemeenten zijn bovendien bijzonder belangrijke bewakers van kwaliteit en vernieuwing en moeten hun beleid richten op de ondersteuning van het kwalitatieve en vernieuwende werk. De decreten die vandaag het lokale culturele beleid richten moeten deze actuele opdrachten bevorderen. Hiertoe zullen wij de nodige stappen zetten. In goed overleg, op basis van degelijke beleidsplannen en in samenspraak.

Summary: Cultural policy at local level

Considering cultural policy it is very important to have a multi-level policy concerning cultural facilities and an active involvement of the citizen at local level. To optimize local cultural policy one should aim for an interactive or complementary policy. This means that each policy level has to take its own responsibilities; that there has to be a mutual consultation between all policy levels and a mutual reinforcement of the policy effects at each level. The role of local governments is to provide for basic facilities and to install efficient frameworks for consultation and cooperation. Future challenges are the reinforcement of cooperation between cultural actors and to support innovating work.

*Het Negende Politologisch Congres en deze publicatie
zijn mogelijk gemaakt door de steun van:*

Vlaamse Ministerie van Onderwijs

Universiteit Gent

Stad Gent

Nashuatec

Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent

*Hiervoor betuigt het Politologisch Instituut
zijn bijzondere dank.*

*Het Politologisch Instituut dankt tevens de referaathouders
en alle medewerkers*

*van het Politologisch Instituut en van de
Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent,
op het forum of achter de schermen,
die het Congres hebben gerealiseerd.*

Wilfried DEWACHTER

Voorzitter Politologisch Instituut



Wilfried Dewachter, Inge Thomas
en Sam Depauw

AFSCHEID VAN HET LAATSTE DUBBELPARLEMENT

Isbn 90 334 3768 6

NUGI 654

16 x 24 cm, 256 blz.

995 fr. / f 58,50

Verschijnt in februari

WILFRIED DEWACHTER doceert als gewoon hoogleraar aan de K.U. Leuven en is er hoofd van de Afdeling Politologie. Zijn onderzoek behandelt voornamelijk verkiezingen, partijen en politieke besluitvorming.

INGE THOMAS werkt als wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling Politologie op een FWO-project.

SAM DEPAUW is als FWO-aspirant aan de Afdeling Politologie verbonden.

Onverwachts is 1991-1995 de laatste legislatuur geworden waarin de parlementsleden zowel voor het federale België als voor Vlaanderen en Wallonië de "wetgevende macht" vormden, vijftien jaar na de splitsing van de regeringen. De vraag hoe een parlement zich gedraagt in zo een uitzonderlijke en onverwachte situatie, kan niet adequaat worden behandeld via institutioneel-normatieve beschrijvingen. Een grondige én realistische analyse is daarvoor nodig. Dat is wat dit boek levert.

Uit het parlementaire discours blijkt een theoretische keuze voor het parlement als opperste beslissingsinstelling van de natie. Toch brengt een cijfermatige analyse van de Kamers en de Raden een scheiding tussen meerderheid en oppositie aan het licht; een scheiding die bevestigd wordt in de individuele scores van de parlementsleden. Bovendien zien parlementsleden zich voor de keuze gesteld tussen het federale niveau of het gemeenschaps- en gewestniveau. Het Sint-Michielsakkoord bewerkstelligde immers de eerste rechtstreekse verkiezing van de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad en de fundamentele hertekening van de rol van de Senaat. En ook deze, zo vaak "historisch" genoemde wijziging in het Belgische politieke bestel, prikkelt de burger slechts matig in kennis en politieke betrokkenheid.

Al deze aspecten worden via originele dataverzamelingen doorgelicht. Op die manier komt een hoogst onconventionele en originele analyse van het laatste dubbelparlement tot stand die tot diepgaande besluiten leidt.

Informatie en distributie:

Uitgeverij Acco

Tiensestraat 134, 3000 Leuven

Tel. 016/29.11.00 - Fax 016/20.73.89

Dit boek is eveneens verkrijgbaar via de boekhandel.

acco

RES PUBLICA

Tijdschrift voor politologie – Revue de science politique

Uitgegeven door het Politologisch Instituut v.z.w.

Publié par le Politologisch Instituut a.s.b.l.

Hoofdredacteur – Wilfried DEWACHTER – Rédacteur en chef

Redactiesecretaris – Peter BIONDI – Secrétaire de rédaction

Redactieadres – Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

ZETEL VAN HET INSTITUUT – SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Politologisch Instituut a.s.b.l.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening - Compte: 979-2795315-71

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de steun van het Vlaamse Ministerie van Onderwijs

Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1997/1.

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veelelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. Bij aanvaarding moet de tekst ook op diskette ingeleverd worden, volgens de vormgeving gebruikt in dit nummer. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de nieuwe spelling gesteld.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays.

Le «Politologisch Instituut» n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. En cas d'acceptation de l'article le texte sera également être fourni sur support magnétique, suivant la composition de ce numéro. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift

Conditions d'abonnement et de vente de la revue

1. Jaarabonnement – Abonnement annuel	B.F. - F.B.
persoon - personne	1.200
Instelling - Institution	650
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année d'études, le numéro d'immatriculation)	650
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) - Vente au numéro (à partir de 1985 seulement)	
persoon - personne	500
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) - Vente numéro double (à partir de 1985 seulement)	
persoon - personne	800
Instelling - Institution	1.200
Uitgeput: 1988/4, 1991/1, 1992/1 en jaargang 1995 (uitgezonderd nummer 2)	
Epuisé: 1988/4, 1991/1, 1992/1 et l'année 1995 (sauf le numéro 2)	
3. Verzameling van 1963 tot 1980 en van 1985 tot 1990 (zolang de voorraad strekt)	
Collection de 1963 à 1980 et de 1985 à 1990 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	30.000
Andere landen - Autres pays	33.000

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Peter BIONDI

Address: Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Subscriptions can be paid by bank account: 979-2795315-71,
and 300.82.940 for the Netherlands

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Flemish Ministry of Education

D/RP 1997/1. ISSN 0486-4700

Printed in Belgium

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

The «Politologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press: they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals	1.200 BF
Institutions	2.000 BF
2. Single issue (only from 1985 on)	
Individuals	500 BF
Institutions	600 BF
Double issue (only from 1985 on)	
Individuals	800 BF
Institutions	1.200 BF
Stock issues 1988/4, 1991/1, 1992/1 and the entire volume 1995 (issue 2 excepted) are exhausted	
3. Collection 1963-1980 and 1985-1990 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	30.000 BF
Other countries	33.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than three months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

The articles of Res Publica are 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. Communautés Européennes.
Documentation bulletin. European Communities.



