

# De **g**over

# nance

## van ruimte

FILIP DE RYNCK [UGENT, FACULTEIT ECONOMIE EN BEDRIJFSKUNDE]

**N**iet alleen de inhoud van het beleid verandert en vergt complexe transitie, de organisatorische en procesmatige manier waarop dat beleid vorm krijgt, is zelf steeds meer een kritische succesfactor voor de noodzakelijke transitie. In deze bijdrage analyseren we kritisch dat 'governance'-concept, eerst op een filosofisch niveau en dan op een meer praktisch-politiek en organisatorisch niveau.

### Repolitisering in plaats van depolitisering

Het veelvuldig opvoeren van de mantra van 'governance' suggereert een sterk gedeeld gemeenschappelijk belang waar alle maatschappelijke partijen zich eensgezind kunnen achter scharen en waardoor ze ook in netwerkvormen kunnen samenwerken. Het houdt de suggestie van een depolitisering in zich omdat we het toch met zijn allen eens zijn over de doelstellingen van duurzame ontwikkeling en het er nu vooral op aan komt om daar eendrachtig aan te werken. Net daarin ligt het grote democratische

### ONZE LOKALE BESTUREN ZIJN NOG ALTIJD IN BELANGRIJKE MATE KLASSIEKE BUREAUCRATIEËN.

gevaar. Doen alsof machtsverschillen niet meer bestaan en er geen politieke conflicten meer nodig zouden zijn, bestendigt de machtsverschillen en versterkt die partijen die belang hebben bij afwezigheid van conflicten. Na jaren dominantie van een neoliberale ideologie, van deregulering en vermarkting van publieke goederen, van grond en ruimte op de eerste plaats, is er meer dan ooit nood aan 'agonistische' politiek zoals Chantal Mouffe dat heeft geformuleerd. In plaats van depolitisering is er nood aan een repolitisering van de ruimtelijke problematieken die de machtsverhoudingen in vraag stelt. Achter concepten zoals de Betonstop en de aarzelingen en weerstanden daarrond, staat de botsing van ideologieën, tussen de losgeslagen vrije markt en de nood aan herregulering en re-collectivering. We evolueren helemaal niet rechtlijnig naar een gedeeld algemeen belang zoals het vage concept van 'governance' suggereert. We

zien een sterke doorwerking van het Nieuw Publiek Management (NPM), ook in onze lokale publieke sector, met de nadruk op vermarkting, privatisering, individuele responsabilisering, efficiëntie, prestatiegerichtheid en een terugtrekkende overheid. Waar 'governance' algemeen belang suggereert, stelt het NPM vooral het particuliere belang centraal. We zien bijvoorbeeld hoe promotoren in onze steden weer volop hun gang kunnen gaan voor de verdere vermarkting van de stad, daarbij vaak geholpen door autonome stadsbedrijven. We zien hoe kapitaalkrachtige beleggers voor eigen gewin mooie huizenblokken opkopen die in het belang van het sociaal wonen in de stad beter voor wooninitiatieven zouden worden gebruikt.

Het 'governance'-concept houdt de waardevolle boodschap in dat maatschappelijke coalities noodzakelijk zijn om veranderingen te realiseren, maar dat mag niet betekenen dat de sfeer van de 'goede samenwerking' als glijmiddel wordt gebruikt om het politieke conflict over de aard van die veranderingen uit de weg te gaan en zo het democratische debat over wie er van welke veranderingen beter wordt te ondermijnen.

### Het primaat van de politiek

Onze lokale besturen zijn ook nog altijd in belangrijke mate klassieke bureaucratieën. Dat betekent dat ze vaak geneigd zijn te denken dat ze het zelf beter weten en kunnen; dat ze heel erg denken vanuit hun eigen interne organisatie; dat het primaat van de verkozen politici vaak nog heel sterk domineert. Het lijkt er zelfs op dat een eenzijdige invulling van het primaat van de politiek weer aan belang wint. De omslag naar een meer netwerkende gemeente die in interactie staat met andere partijen en aanvaardt dat die zich niet eenzijdig laten bevelen ('government'), verloopt daardoor zeer moeizaam. De meest zorgwekkende evolutie is die van een toenemende partijpolitisering. De concurrentie tussen de politieke partijen neemt toe, de verhoudingen zijn bits en de partijpolitieke cultuur regeert in vele gemeentehuizen. Dat betekent onder andere: snel willen scoren, veel ad hoc beslissingen, ... Niet meteen gunstige condities voor een open netwerking. Op een moment dat politieke partijen veel maatschappelijke legitimiteit verliezen, verscherpen hun onderlinge verhoudingen, waardoor ze ook snel geneigd zijn die verhoudingen over te

Van 'government' naar 'governance'. Zo laat deze moeilijk in goed Nederlands te vertalen suggestie van een noodzakelijke evolutie voor de aanpak van grote en duurzame ruimtelijke projecten en ambities zich samenvatten. De overheid kan grote ruimtelijke projecten en ambities niet (meer) alleen realiseren, is de onderliggende gedachte. In een complexe samenleving, met assertieve en steeds beter geschoolde burgers, met een snel evoluerend en voortdurend vernieuwend middenveld, met ondernemingen die onmisbaar zijn voor het realiseren van beleidsdoelstellingen, volstaat het niet meer om zich als overheid (government) op een hiërarchische manier op te stellen en van bovenaf te denken en te handelen. Er is nood aan samenwerking, aan interactie, aan coproductie, aan partnerschap. 'Governance' dus.



Het Toekomstverbond © Reporters



De Plaatsbepalers Brugge © Tim Van Beveren



GeWOONtebreker Malle - Provincie Antwerpen

zetten op de samenleving, die ondertussen steeds minder moet hebben van die partijpolitieke stammentwisten. Een evolutie naar 'governance' doet een appèl op politiek leiderschap, op een invulling van politiek die minder gericht is op de eigen logica's, maar meer op het organiseren van het maatschappelijk debat, conflicten inbegrepen; minder gericht op de eigen programma's maar meer op de zoektocht naar een vernieuwd algemeen belang en gemeenschappelijke programma's.

Een beperkte invulling van het 'primaat van de politiek', alleen maar afgeleid uit de verkiezingen, lijkt bij sommige partijen weer sterke aanhang te vinden. Dat botst dan meteen met de autonome samenleving, die dat soort houding niet meer aanvaardt en vele

## POLITICI KUNNEN WEL DOEN ALSOF ZE BESLISSEN, MAAR DE REALISATIE OP HET TERREIN KUNNEN ZE NIET ALLEEN AF.

Nu ligt er een historisch toekomstverbond over Antwerpen, getekend door de Vlaamse regering, het Antwerpse stadsbestuur en de drie burgerbewegingen. Het gaat er dus niet om of lokale politici al dan niet goedwillend 'participatie' willen organiseren, die participatie dringt zich vanuit de civiele samenleving steeds meer op en vergt een andere houding en cultuur, of men dat nu wil of niet. Op de brug tussen een representatieve democratie die onder sterke druk staat en een zichzelf spontaan opdringende en autonoom organiserende participatieve democratie, ontwikkelen zich nu nieuwe verhoudingen waarvoor we het begrip

instrumenten ter beschikking heeft om het politici bijzonder moeilijk te maken. Een paar jaar geleden verklaarde de burgemeester van Antwerpen nog stoer dat hij niet met de niet-verkozen burgerbewegingen in Antwerpen wilde samenwerken.

'governance' mogen gebruiken. Maar het leidt wel tot invullingen waarbij bestuurders niet langer als enigen het initiatiefrecht hebben en over de vormgeving kunnen beslissen. We bewegen ons tussen de enge interpretaties van het 'primaat van de politiek' en de nood aan een meer 'governance'-gerichte politieke rolinvulling. Nu al spreken over een kanteling zou echter wel heel erg optimistisch zijn.

## De nieuwe ambtenaar

Een vaak onderbelicht aspect dat klassieke bureaucratieën onder druk zet, is de interactie tussen politici en ambtenaren. De traditionele hiërarchische verhouding die met het primaat van de politiek samenhangt, werkt niet meer, maar dat betekent daarom nog niet dat ze verdwenen zou zijn. Nieuwe generaties ambtenaren zijn zeer hooggeschoold, hebben eigen ambities en competenties waarin ze willen erkend worden. Net zoals in de relaties met burgers helpt een autoritair 'dáárom!' niet meer. Ambtenaren haken dan mentaal af, waardoor de gemeentelijke organisatie verziekt, of ze zoeken boeiender oorden op. We weten overigens dat sterke ambtenaren zelf ook actieve rollen spelen in de omgang met burgers, bij de vormgeving van ruimtelijke projecten, in het concrete management van processen rond deze projecten. Politiek leiderschap dat dit niet erkent en valoriseert, riskeert zichzelf buitenspel te zetten. Politici kunnen dan wel doen alsof ze beslissen, de realisatie op het terrein kunnen ze nu eenmaal niet alleen af. Ook al wordt er driftig beslist, daarom gebeurt er nog niet veel. Het is, ook in de literatuur, een vaak vergeten aspect van 'governance': het lukt niet om open samen te werken met maatschappelijke partijen, als die sfeer van samenwerking er in het gemeentehuis niet is. Op dat vlak zijn de verschillen tussen onze lokale besturen groot.

Het belangrijkste organisatorische kenmerk van lokale bureaucratieën is de interne opdeling van departementen en diensten op basis van klassieke administratieve sectoren of domeinen die vaak een afspiegeling zijn van dezelfde indelingen en van decretale werelden op Vlaams niveau. De interne verkoking is een basiskarakter van de hele publieke sector. Dit legt op de 'governance' van complexe maatschappelijke problematieken steeds meer een ernstige historische hypotheek. Gebiedsgerichte ruimtelijke projecten en grote stadsprojecten zullen niet volstaan om dat probleem te verhelpen, maar het zijn wel interessante platformen om een meer geïntegreerde aanpak concreet op te bouwen en op maat te maken – per definitie een vereiste voor dit soort projecten. De omslag van deze projecten naar een hertekende basisorganisatie van onze gemeenten is echter nog maar mondjesmaat bezig. Dat hindert in belangrijke mate de capaciteit die voor de 'governance' van complexe problematieken nodig is. We zullen meer innovatief over deze basisorganisatie moeten denken en op dat vlak staan we in Vlaanderen nog niet ver. Ook bestuurskundigen zullen hier een tandje moeten bijsteken.

Een netwerkende gemeente heeft capaciteit nodig om bestuurskrachtig in interactie te kunnen gaan met burgers, middenveld, ondernemingen en andere overheden. Die capaciteit is in de gemiddelde Vlaamse gemeente zwak ontwikkeld of vaak zelfs helemaal afwezig. Dat vergt een ander type van generieke medewerkers en het vergt een andere cultuur: in plaats van beheersend, meer begeistert; in plaats van regelgevend, meer regulerend; in plaats van procedureel, meer procesmatig gericht; in plaats van het eigen functioneren centraal te plaatsen, meer te denken vanuit een netwerk van betrokken organisaties; in plaats van te subsidiëren wat er is, meer ontwerpend op te treden voor wat er zou moeten zijn; minder zelf doen, meer regisseren. We hadden het hierboven al over de rolverschuiving voor politici, maar ook voor ambtenaren vergt deze netwerkgebonden capaciteit een ander soort leiderschap.

## Schaalvergroting van gemeenten

Onvermijdelijk eindigt deze beschouwing bij de schaal van de gemeenten. In het gemeentelijke milieu is men er zich van bewust dat versterking van bestuurskracht een must is om zich staande te houden in 'governance'-achtige contexten. De mantra nu is dat dit door intergemeentelijke samenwerking kan worden opgevangen. Ik ben daar helemaal niet van overtuigd. Intergemeentelijke samenwerking lukt voor veel thema's niet of verzandt in eindeloze bestuurlijke discussies. Bovendien is de efficiëntie van samenwerking vaak ondermaats omdat elke vorm van samenwerking ook zelf weer op compromissen steunt. Voor complexe bovenlokale projecten werkt vrijwillige samenwerking niet omdat er altijd ruimtelijke verdelingsvraagstukken opduiken. Om de bestuurskracht van de lokale besturen in netwerken te versterken, is schaalvergroting van gemeenten de beste keuze. Dat is niet alleen nodig om beter afgewogen keuzes over het gebruik van ruimte te kunnen maken, het is ook nodig voor de versterking van de democratie. Democratie vergt immers voldoende substantie, voldoende massa aan kennis en sociaal kapitaal, zodat een debat en conflicten over ruimte zinvol kunnen zijn. Democratie vergt evenzeer professionele ondersteuning. Schaalvergroting leidt dus tot meer democratie. Het is volgens mij onmogelijk om over de versterking van de 'governance' rond ruimtelijke projecten te spreken, zonder het ook over de schaal van de lokale besturen te hebben.