

DE KERKTORENPOLITIEK VOORBIJ ?

Lokale politiek in Vlaanderen

H. Reynaert (red.)
en
K. Steyvers

VANDEN BROELE

LOKALE EN REGIONALE POLITIEK

Kernredactie :

Herwig Reynaert (hoofdredacteur - Universiteit Gent), Kristof Steyvers (Universiteit Gent).

Redactieraad :

Johan Ackaert (Universiteit Hasselt), Thomas Block (Universiteit Gent), Marcel Boogers (Universiteit van Tilburg), Peter Castenmiller (adviesbureau ZENC), Daniël Coninckx (Hogeschool Gent en Universiteit Hasselt), Koenraad De Ceuninck (Universiteit Gent), Pascal Delwit (Université Libre de Bruxelles), Bas Denters (Universiteit Twente), Filip De Rynck (Hogeschool Gent), Carl Devos (Universiteit Gent), Michiel de Vries (Radboud Universiteit Nijmegen), Arno Korsten (Open Universiteit Nederland en Universiteit Maastricht), Monique Leyenaar (Radboud Universiteit Nijmegen), Jean-Benoit Pilet (Université Libre de Bruxelles), Linze Schaap (Universiteit Tilburg), Trui Steen (Universiteit Leiden), Theo Toonen (Universiteit Leiden en TV Delft), Pieter Tops (Universiteit van Tilburg), Tony Valcke (Universiteit Gent), Nathalie Vallet (Universiteit Antwerpen), Steven Van de Walle (University of Birmingham), Dries Verlet (Hogeschool Gent en Studiedienst Vlaamse Regering), Ellen Wayenberg (Hogeschool Gent).

De boeken die in de boekenreeks 'Lokale en regionale politiek' verschijnen, maken het voorwerp uit van een peer review procedure. Hierbij wordt zowel een beroep gedaan op binnen- als buitenlandse reviewers.

DE KERKTORENPOLITIEK VOORBIJ ? Lokale politiek in Vlaanderen

Tweede druk, 2010

??? pag.

ISBN 97 8904 960 347 2

D/2010/0783/137

NUR 805

Druk : Grafische Groep Vanden Broele

© Uitgeverij Vanden Broele

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgever.

De redactie streeft steeds naar betrouwbaarheid van de gepubliceerde informatie waarvoor ze echter niet aansprakelijk kan gesteld worden.

Uitgeverij Vanden Broele, Stationslaan 23, B-8200 Brugge
www.uitgeverij.vandenbroele.be

INHOUD

Inleiding	??
<i>Herwig Reynaert en Kristof Steyvers</i>	
Hoofdstuk 1. Wat is lokale politiek?	??
<i>Kristof Steyvers</i>	
Hoofdstuk 2. Van gemeentewet naar gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief.	??
<i>Koenraad De Ceuninck en Tony Valcke</i>	
Hoofdstuk 3. Lokale politiek in een multi-level governance systeem: centraal - lokale relaties.	??
<i>Koenraad De Ceuninck, Kristof Steyvers, Tony Valcke en Eline Van Bever</i>	
Hoofdstuk 4. De gemeenteraadsverkiezingen als brandpunt van de lokale representatieve democratie.	??
<i>Kristof Steyvers en Herwig Reynaert</i>	
Hoofdstuk 5. Politieke participatie en burgerbetrokkenheid.	??
<i>Thomas Block, Karolien Dezeure en Jo Van Assche</i>	
Hoofdstuk 6. De gemeenteraad: hoeksteen van de lokale democratie?	??
<i>Tom Verhelst en Eline Van Bever</i>	
Hoofdstuk 7. Het college van burgemeester en schepenen: de lokale macht ontbloot?	??
<i>Eline Van Bever en Tom Verhelst</i>	
Hoofdstuk 8. De burgemeester: van regent tot eerste gemeenteburger.	??
<i>Kristof Steyvers</i>	
Hoofdstuk 9. De OCMW's in Vlaanderen.	??
<i>Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert en Tony Valcke</i>	
Hoofdstuk 10. Als een gemeente te groot wordt... Districtsraden als vorm van binnengemeentelijke decentralisatie.	??
<i>Koenraad De Ceuninck</i>	
Hoofdstuk 11. Lokale ambtenaren.	??
<i>Kristof Steyvers en Dieter Bruneel</i>	

Hoofdstuk 12. Lokale beleids- en beheersprocessen. <i>Thomas Block en Kristof Steyvers</i>	??
Hoofdstuk 13. Formele organisatie- en netwerkvormen op lokaal niveau. <i>Thomas Block</i>	??
Algemeen besluit : de kerktorenpolitiek voorbij? <i>Kristof Steyvers en Herwig Reynaert</i>	??

Over de auteurs...

Herwig Reynaert is hoogleraar aan de Universiteit Gent, voorzitter van het Centrum voor Lokale Politiek van de Vakgroep Politieke Wetenschappen en decaan van de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen. Hij publiceerde als auteur en/of coauteur onder meer diverse boeken en artikels over politieke rekrutering, politieke elites, verkiezingen, tevredenheid over lokaal beleid,... Hij doceert tevens o.a. de vakken 'lokale politiek' en 'actuele vraagstukken van de lokale politiek'.

Kristof Steyvers is docent politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent. Het gros van zijn onderzoek situeert zich in de context van het Centrum voor Lokale Politiek en het Urban Policy Research Centre. Zijn onderzoeksinteresses zijn vergelijkende lokale politiek, lokaal politiek leiderschap, partijen en verkiezingen op lokaal vlak, stedelijke politiek en bestuursvormingen op lokaal vlak. Aan de Universiteit Gent doceert hij de opleidingsonderdelen 'partijen en partijsystemen', 'comparatieve politicologie' en 'vergelijkende lokale politiek'.

Thomas Block is licentiaat sociologie en doctor in de politieke wetenschappen. Hij heeft onderzoekservaring op het vlak van duurzame steden, monitoring en indicatoren, strategische planning en besluitvorming, stadsprojecten en 'urban governance', armoede en sociale uitsluiting, scenario-ontwikkeling en toekomstonderzoek. Hij is als post-doctoraal onderzoeker verbonden aan de Universiteit Gent, meer bepaald het Centrum voor Lokale Politiek, het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling en het Urban Policy Research Centre.

Dieter Bruneel is master in de politieke wetenschappen en master in de algemene economie en bedrijfskunde. In de periode 2007-2010 was hij als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Lokale Politiek aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Gent, waar hij onderzoek deed naar besluitvormingsprocessen binnen de context van beleidsnetwerken. Momenteel is hij journalist bij de VRT-Nieuwsdienst.

Koenraad De Ceuninck is doctor in de politieke wetenschappen. Hij is verbonden aan het Centrum voor Lokale Politiek van de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Zijn voornaamste onder-

zoeksdomeinen zijn schaal en lokaal bestuur, gemeentelijke fusies en hervormingen op lokaal vlak. Zijn doctoraatsonderzoek bestond uit een studie naar de politieke besluitvorming tijdens de gemeentelijke fusies in België in 1976.

Karolien Dezeure is licentiate politieke wetenschappen en werkt sinds 2007 aan het Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent. Daar voert zij het onderzoeksproject 'Burgerparticipatie in Vlaamse steden: onderzoek naar de praktijken van en opvattingen over de participatieve stedelijke democratie' uit. Dit onderzoek kadert binnen de cluster 'vernieuwde relaties burger en bestuur' van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Tony Valcke is historicus en doctor in de politieke wetenschappen. Hij is doctor-assistent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent waar hij promoveerde op een proefschrift over politiek leiderschap op intermediair niveau (met een vergelijking van Vlaanderen en Nederland). Zijn publicaties en onderzoek situeren zich o.m. op het vlak van leiderschap, politieke elites, verkiezingen en de (geschiedenis) van de politieke instellingen.

Jo Van Assche is licentiaat in de sociologie en de milieukunde. Hij is verbonden aan het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling en het Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent. Hij doet onderzoek naar de verschillende fases in de beleidscyclus van vooral lokale besturen. Hij heeft expertise opgebouwd rond visievorming, strategie opmaak, behoeftenonderzoek en verschillende benaderingen voor beleidsevaluaties, in het bijzonder voor de methodiek van het ontwerpen van indicatoren voor duurzame ontwikkeling.

Eline Van Bever is licentiaat in de politieke wetenschappen en assistent aan het Centrum voor Lokale Politiek. Eerder schreef zij o.a. in opdracht van de Vlaamse overheid een onderzoeksrapport over de politieke deelname van vrouwen aan het lokale bestuur. Momenteel werkt zij aan een doctoraat over de Europeanisering van de lokale besturen.

Tom Verhelst is licentiaat politieke wetenschappen en communicatiewetenschappen. Als wetenschappelijk medewerker bij het Centrum voor Lokale Politiek bereidt hij een doctoraat voor waarin de positie van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden in België vergelijkend wordt beschouwd. Het onderzoek focust daarbij op politieke rekrutering en carrière, rolinvulling en lokale democratie.

Inleiding

Herwig Reynaert en Kristof Steyvers

Het boek 'De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen.' is aan een tweede editie toe. De voorbije jaren bewoog er op lokaal vlak immers heel wat. Het ziet er trouwens naar uit dat er in de nabije toekomst nog heel wat op til is. We moeten enkel en alleen maar verwijzen naar het kiesdecreet en het groenboek interne staats hervorming.

Het groenboek (p.16) stelt terecht dat lokale besturen met steeds meer en complexere beleidsdomeinen worden geconfronteerd. Iedereen is het er bovendien over eens dat gemeenten de basiscellen vormen van ons politieke bestel. Het lokale niveau is immers het bestuursniveau dat het dichtst bij de mensen staat. Gemeenten zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor heel wat zaken waarmee burgers dagelijks geconfronteerd worden. Iedereen kent trouwens het ondertussen weliswaar afgezaagde maar nog steeds toepasselijke verhaal over de burger die het meest wakker ligt van de losliggende stoeptegel voor zijn eigen deur. Het leven van de mensen wordt inderdaad in veel gevallen begrensd door de onmiddellijke omgeving waarin ze leven. Lang niet iedereen behoort tot de global village.

Het is, vanuit wetenschappelijk oogpunt, dan ook hoopvol te zien dat steeds meer onderzoekers zich op de lokale politiek toespitsen. Wat een verschil met vroeger. Toen kregen onderzoekers die werkten over lokale politiek nog te horen dat gemeentepolitiek niet veel meer was dan 'kerktorenpolitiek'. Lokale politiek werd daarbij beschouwd als relatief onbelangrijk. Zo was de vrijheid van het lokale niveau ten aanzien van het centrum beperkt. De publieke dienstverlening, onafhankelijk van centrale initiatieven, bleef daardoor eveneens beperkt. Dit had tot gevolg dat ook op democratisch vlak het lokale vaak met 'kleine' politiek gelijkgeschakeld werd. Een vaststelling die ook in het buitenland gold. Zo sprak men in Duitsland van 'Kirchturmspolitik' of van lokale politiek als 'unbedeutend'.

INLEIDING

Was deze houding te verklaren? Misschien wel. De media bestookten en bestoken ons nog steeds vooral met berichten over terroristische aanslagen, de problematiek van de globalisering, de uitbreiding van de Europese Unie, ... Was het dan niet begrijpelijk dat men eerder geringschattend en zelfs smalend deed, en soms nog doet, over de plaatselijke politiek?

In wezen niet. Het is immers op lokaal vlak dat de meest directe vorm van democratie vaak tot stand komt. Als er iets mis loopt, zal de lokale mandataris het heel snel te horen krijgen. Lokale politiek als kloppend hart van de democratie. Het lijkt bijna een reclameslogan.

De voorbije jaren werd er echter een lange weg afgelegd. Meer en meer wordt het lokale politieke niveau ernstig genomen. Verdenk ons er echter niet van dat we de ambitie hebben om het lokale politieke niveau onmiddellijk te nomineren tot het beste politieke niveau dat er is. Maar toch.

Ook het wetenschappelijk onderzoek over lokale politiek is de voorbije jaren voortdurend in beweging geweest. In het boek 'Lokale politici in Vlaanderen 1946-1994' schreef Reynaert jaren geleden dat het niet verwonderlijk was dat het lokale politieke leven in België en meer specifiek in Vlaanderen een onderwerp was dat altijd min of meer stiefmoederlijk behandeld werd. Lokale politiek werd immers niet ernstig genomen. Bovendien merkte hij op dat wanneer de lokale politiek in bepaalde wetenschappelijke literatuur dan toch centraal geplaatst werd men zich hoofdzakelijk concentreerde op de administratiefrechtelijke, de bestuurskundige en de financiële aspecten van het lokale beleid. Het Centrum voor Lokale Politiek van de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent probeerde de voorbije jaren om de politicologische dimensie daaraan toe te voegen of in ieder geval uit te breiden.

In hetzelfde boek onderscheidde hij toen in het onderzoek over de lokale politiek in België een aantal rubrieken waaronder het onderzoek over de gemeenteraadsverkiezingen, de bijdragen over coalitievorming op lokaal vlak, het onderzoek over de grootte van de gemeenten voor het verstrekken van diensten en voor de politieke participatie, de bijdragen over de verschillende luiken van het lokaal beleid en over de relaties tussen de lokale en de hogere overheden en ten slotte het onderzoek over de socio-professionele achtergrond van de lokale verkozenen.

We hopen met dit boek een breed panorama te bieden op de lokale politiek in Vlaanderen. Zonder volledigheid te beogen, willen we afrekenen met een aantal clichés over de lokale politiek. Het is immers duidelijk dat het lokaal beleid steeds minder mogelijk is volgens het principe 'met gezond verstand en goede wil vindt men wel een oplossing'. Soms helpt het

Herwig Reynaert en Kristof Steyvers

uiteraard nog, maar toch. Efficiënte informatie- en beleidssystemen zijn ook op lokaal vlak onvermijdelijk geworden. De mensen zijn trouwens vragende partij voor een toegankelijke, transparante en klantvriendelijke lokale overheid. We proberen met dit boek duidelijk te maken dat we op lokaal vlak in Vlaanderen het stadium van de kerktorenpolitiek voorbij zijn.

We doen dit aan de hand van 13 hoofdstukken.

Iedereen heeft wel een idee over wat 'lokale politiek' inhoudt. Het is één van die begrippen waarover in het dagelijks taalgebruik weinig onduidelijkheid is. Niettemin is er veel discussie over een algemeen aanvaarde definitie. Wat is nu lokale politiek? Welke (meer)waarde heeft het? Hoe wordt het vormgegeven? Kristof Steyvers gaat er in zijn zoektocht naar antwoorden in hoofdstuk 1 uitgebreid op in.

Dat de lokale politiek, onder invloed van talrijke maatschappelijke ontwikkelingen, er morgen anders zal uitzien dan vandaag lijkt geen twijfel. En omgekeerd wordt de huidige lokale politiek mee bepaald door het verleden. Vooraleer verschillende aspecten van de hedendaagse lokale politiek in Vlaanderen te belichten, kijken we nog even in de achteruitkijkspiegel. In hoofdstuk 2 blijven Koenraad De Ceuninck en Tony Valcke stilstaan bij de hoofdlijnen van de geschiedenis van de gemeente als instelling.

Uiteraard zijn de lokale besturen niet het enige bestuursniveau in het politieke kegelspel. Voor heel wat problemen gooien bovenlokale politieke niveaus een balletje mee. Het gevolg is een complex samenspel waarin verschillende bestuursniveaus in wisselende verhoudingen oplossingen proberen te vinden voor diverse samenlevingsproblemen. In hoofdstuk 3 blijven Koenraad De Ceuninck, Kristof Steyvers, Tony Valcke en Eline Van Bever er uitgebreid bij stilstaan.

De gemeenteraadsverkiezingen vormen om de zes jaar de hoogmis van de lokale democratie. Dat het om belangrijke verkiezingen gaat en bij alle partijen hens aan dek is, blijkt al heel snel. Slechts een handvol Vlaamse parlementsleden en kamerleden stonden op 8 oktober 2006 immers niet op een lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen. Op 14 oktober 2012 zal dit ongetwijfeld niet anders zijn. In hoofdstuk 4 gaan Kristof Steyvers en Herwig Reynaert dieper in op de gemeenteraadsverkiezingen als brandpunt van het lokale vertegenwoordigende proces.

Blijft de invloed van de burger beperkt tot het zesjaarlijkse evenement in het stemhokje? Absoluut niet. Diegenen die daar tijd en zin voor hebben kunnen een vinger in de lokale pap hebben. Het nemen van gemotiveerde

INLEIDING

beslissingen is voor de politieke besluitvormers trouwens een grote uitdaging. De burgers kunnen hen daar zeker bij helpen. Eenvoudig is dat niet. Verhoogde burgerbetrokkenheid en beter geïnformeerd en gedragen beleid balanceren met het risico op populisme. De kunst is echter, volgens de Nederlandse socioloog Bas van Stokkom, om procedures van consultaties van de bevolking te ontwikkelen die populistische retoriek buiten de deur houden. Zolang de 'rauwe publieke opinie' doorklinkt, naar aanleiding van bijvoorbeeld referenda, blijft directe democratie voor van Stokkom een verlegenheidsoplossing. Er moet een goed evenwicht gevonden worden tussen het besturen voor de mensen en het besturen door de mensen. Thomas Block, Karolien Dezeure en Jo Van Assche blijven in hoofdstuk 5 stilstaan bij politieke participatie en burgerbetrokkenheid op lokaal vlak.

Traditioneel wordt de gemeenteraad beschouwd als de hoeksteen van de lokale democratie. De raad als baas klinkt als muziek in de oren. Nochtans, zo lijkt het, heeft de gemeenteraad met haar activiteiten zelden het dirigentenstokje in handen. De raad wordt immers vaak overstemd door de burgemeester en het college van burgemeester en schepenen die zich met de dagelijkse leiding van de gemeente bezighouden. Het primaat van de raad is dan ook vaak niet meer dan een holle slogan. In hoofdstuk 6 en 7 worden respectievelijk de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen door Tom Verhelst en Eline Van Bever op de Bühne geplaatst.

De primus inter pares van het lokaal politiek bestuur is ongetwijfeld de burgemeester. Veel gemeenten en steden in Vlaanderen hebben de voorbije jaren trouwens sterke burgemeesters gekregen. In hoofdstuk 8 gaat Kristof Steyvers er dieper op in.

Elke gemeente heeft ook een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Iedere inwoner een menswaardig leven verzekeren, is haar belangrijkste taak. Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert en Tony Valcke nemen in hoofdstuk 9 de ocmw's onder de loep.

Voor bepaalde zaken is het lokale niveau net iets te grootschalig, zeker in grote steden. Als laatste van de politieke actoren komen dan ook de districtsraden aan bod. Het gevoel ontstond immers dat er een 'kloof' was tussen de burgers en de politiek. In gemeenten met meer dan 100000 inwoners kunnen districtsraden opgericht worden. Er kwamen echter enkel in Antwerpen districtsraden tot stand. Koenraad De Ceuninck gaat er in hoofdstuk 10 verder op in.

Herwig Reynaert en Kristof Steyvers

Geen lokaal bestuur zonder een goed geoliede lokale administratie. De voorbije jaren is het profiel van het administratieve korps, net zoals bij de lokale politici, drastisch veranderd. Ook hier heeft er een grote mate van professionalisering plaatsgevonden. In hoofdstuk 11 behandelen Kristof Steyvers en Dieter Bruneel de ambtelijke component van de lokale politiek.

In hoofdstuk 12 staan de lokale beleids- en beheersprocessen centraal. Thomas Block en Kristof Steyvers zetten er hun academische tanden in.

Enkele decennia geleden stond de gemeentelijke organisatie nog centraal in een beperkt geheel van instellingen. Er was een bipolaire structuur (namelijk de gemeente en het ocmw) met een beperkt aantal minder belangrijke satellieten (vooral kerkfabrieken). Momenteel moeten we eerder spreken van een multipolaire structuur met instellingen waarvan de autonomie sterk is toegenomen en waardoor de sturende kracht van het gemeentelijke centrum is afgenomen. In hoofdstuk 13 behandelen Thomas Block en Kristof Steyvers deze boeiende materie.

In het algemeen besluit 'de kerktorenpolitiek voorbij?' wordt een aanzet van antwoord gegeven die moet helpen inschatten of de kerktoren nog steeds het lokale bestuursijkpunt is. We doen dit door de belangrijkste bevindingen tegen het licht te houden van de meerwaarden vrijheid, democratie en efficiëntie die traditioneel aan de lokale politiek worden toegedicht en die de rode draden doorheen het boek vormden.