

## **MAKELAARS IN CLAIMS**

Een analyse van politieke vertegenwoordiging en verantwoording binnen lokale sturingsnetwerken

Sander Van Parijs

**Examencommissie:**

Prof. dr. Thomas Block

Prof. dr. Filip De Rynck

Prof. dr. Joop Koppenjan

Prof. dr. Herwig Reynaert

Dr. Thomas Schillemans

Prof. Dr. Kristof Steyvers (promotor)

Prof. dr. Tony Valcke (voorzitter)

Omslag:

“De schilderijenoptocht van 1978 te Machelen-aan-de-Leie”, Roger Raveel.

Olieverf op doek / 200 x 400 cm.

Het werk bevindt zich in het Museum voor Moderne Kunst Arnhem.



Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen  
Vakgroep Politieke Wetenschappen

Sander Van Parijs

# ***MAKELAARS IN CLAIMS***

*Een analyse van politieke vertegenwoordiging en  
verantwoording binnen lokale sturingsnetwerken*

Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van  
Doctor in de Politieke Wetenschappen

2016

Promotor: Prof. Dr. Kristof Steyvers



# Inhoudstafel

<i>Deel 1 Theorie &amp; Onderzoeksopzet</i> .....	1
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding: Lokale netwerksturing en democratie</b> .....	<b>3</b>
1.1 Governance als theoretische benadering .....	6
1.2 De relatie tussen governance en democratie .....	7
1.2.1 Twee democratische stromingen.....	8
1.2.2 De democratie als werk in uitvoering .....	11
1.3 Onderzoeksvragen en structuur van de thesis.....	18
<b>Hoofdstuk 2 Literatuurstudie &amp; Analytisch kader</b> .....	<b>21</b>
2.1 Theoretische uitgangspunten.....	21
2.1.1 Lokale sturingsnetwerken.....	22
2.1.2 Vertegenwoordiging en verantwoording binnen sturingsnetwerken....	23
2.2 Analytisch kader en conceptuele lenzen .....	28
2.2.1 Vertegenwoordigingsclaims en verantwoordingsrelaties.....	29
2.2.2 De analyse van besluitvormingsprocessen in lokale sturingsnetwerken .....	34
2.2.3 Een geïntegreerd analytisch kader .....	41
<b>Hoofdstuk 3 Een interpretatief onderzoeksopzet</b> .....	<b>43</b>
3.1 Een interpretatief onderzoeksopzet .....	43
3.1.1 De positie van de onderzoeker .....	44
3.1.2 De opbouw van context-afhankelijke kennis.....	45
3.2 Methodologie.....	47
3.2.1 Een kwalitatieve gevalstudie .....	47
3.2.2 De reconstructiemethode.....	52
3.2.3 Kwalitatieve dataverzameling.....	54
<i>Deel 2 Gevalstudies</i> .....	<b>61</b>
<b>Hoofdstuk 4 Inleiding tot de streek Zuid-West-Vlaanderen</b> .....	<b>63</b>
4.1 Inleiding tot de regio.....	64

4.2	Inleiding tot de streekorganen .....	67
4.2.1	Leiedal: de intergemeentelijke vereniging voor streekontwikkeling .....	67
4.2.2	De conferentie van burgemeesters .....	73
4.2.3	Het sociaaleconomische overlegplatform RESOC .....	75
4.3	De samenstelling van de streekorganen .....	77
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>De inplantingskwestie van grote windturbines in de streek.....</b>	<b>81</b>
5.1	Algemene achtergrond en voorgeschiedenis .....	82
5.1.1	Evoluties in de structurele context .....	82
5.1.2	Voorgeschiedenis streekniveau .....	85
5.2	Weergave van het verloop van het besluitvormingsproces .....	87
5.2.1	De eerste ronde: de vorming van een politiek akkoord .....	89
5.2.2	De tweede ronde: de ondermijning van het politieke akkoord.....	97
5.2.3	De derde ronde: opnieuw op zoek naar politiek draagvlak .....	102
5.2.4	De vierde ronde: een gemeenschappelijke strategische visie lijkt verder weg dan ooit tevoren .....	106
5.3	Analyse van vertegenwoordiging en verantwoording in het besluitvormingsproces .....	108
5.3.1	Het discours.....	108
5.3.2	De actoren.....	111
5.3.3	De hulpbronnen.....	121
5.3.4	De regels.....	124
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>De ontwikkeling van een intergemeentelijk crematorium te Kortrijk.....</b>	<b>133</b>
6.1	Algemene achtergrond en voorgeschiedenis .....	134
6.1.1	Evoluties in de structurele context .....	135
6.1.2	Voorgeschiedenis streekniveau .....	136
6.2	Weergave van het verloop van het besluitvormingsproces .....	142
6.2.1	De eerste ronde: de oprichting van de intergemeentelijke crematoriumvereniging.....	143
6.2.2	De tweede ronde: het uitrollen van het intergemeentelijke crematoriumproject.....	151
6.2.3	De derde ronde: de deuren gaan open maar de toekomst blijft onzeker .....	166
6.3	Nageschiedenis: een nieuwe wind in Kortrijk.....	171
6.4	Analyse van vertegenwoordiging en verantwoording in het besluitvormingsproces .....	173
6.4.1	Het discours.....	173
6.4.2	De actoren.....	175
6.4.3	De hulpbronnen.....	186
6.4.4	De regels.....	189
<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>De totstandkoming van de economisch-artistieke Budafabriek.....</b>	<b>199</b>
7.1	Algemene achtergrond en voorgeschiedenis .....	201
7.1.1	Evoluties in de structurele context .....	202

7.1.2	Voorgeschiedenis .....	204
7.2	Weergave van het verloop van het besluitvormingsproces.....	209
7.2.1	De eerste ronde: tussen ideeën en hun verwezenlijking.....	210
7.2.2	De tweede ronde: een samenspel van beleidsondernemers en politieke sturing .....	215
7.2.3	De derde ronde: de druk van een electorale tijdbom.....	223
7.3	Nageschiedenis: een nieuwe wind in Kortrijk .....	228
7.4	Analyse van vertegenwoordiging en verantwoording in het besluitvormingsproces .....	230
7.4.1	Het discours.....	230
7.4.2	De actoren.....	231
7.4.3	De hulpbronnen .....	242
7.4.4	De regels.....	247
<b>Deel 3 Conclusies &amp; Reflectie .....</b>		<b>259</b>
Hoofdstuk 8	<b>Over vertegenwoordiging en verantwoording binnen lokale sturingsnetwerken.....</b>	<b>261</b>
8.1	De aard van de cases.....	262
8.2	De vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk .....	264
8.2.1	Het discours.....	264
8.2.2	De actoren.....	266
8.2.3	De hulpbronnen .....	272
8.2.4	De regels.....	275
8.3	Patronen in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk van actoren.....	283
8.3.1	Het driebanden met claims .....	283
8.3.2	Het gaarkoken van claims .....	284
8.3.3	Het framen van claims .....	286
8.3.4	Het geven en nemen van dossiers los van claims.....	287
Hoofdstuk 9	<b>Algemene conclusies &amp; Reflectie .....</b>	<b>289</b>
9.1	Zoeken naar een gepast analytisch kader .....	290
9.1.1	Conceptuele lenzen met betrekking tot vertegenwoordiging en verantwoording .....	291
9.1.2	De reconstructie van besluitvormingsprocessen .....	294
9.1.3	Suggesties voor verder onderzoek .....	297
9.2	De vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk .....	299
9.2.1	Over de rol en positie van actoren.....	300
9.2.2	Over de handelingslogica's en patronen.....	305
9.2.3	Pistes voor verder empirisch onderzoek .....	308
9.3	Reflectie: het voortdurend vormgeven van onze democratie .....	309
<b>Bibliografie</b>		<b>313</b>

## Lijst van tabellen

Tabel 2.1 Analytische dimensies van een vertegenwoordigingsclaim .....	30
Tabel 2.2 Analytische dimensies van de actor-forum relatie .....	33
Tabel 3.1 Een vergelijking van de kenmerken van de cases .....	50
Tabel 3.2 Overzicht functieomschrijvingen geïnterviewde actoren .....	58
Tabel 3.3 Overzicht van geïnterviewde actoren .....	59
Tabel 4.1 Verdeling politieke mandaten in de drie streekorganen volgens partij .....	78
Tabel 5.1 Verloop van de keuzesituaties in het besluitvormingsproces .....	88
Tabel 5.2 Schematische weergave van de makers van vertegenwoordigingsclaims .....	111
Tabel 5.3 Weergave van actoren en forums in verantwoordingsrelaties .....	118
Tabel 6.1 Verloop van de keuzesituaties in het besluitvormingsproces .....	143
Tabel 6.2 Schematische weergave van de makers van vertegenwoordigingsclaims .....	175
Tabel 6.3 Weergave van actoren en forums in verantwoordingsrelaties .....	182
Tabel 7.1 Verloop van de keuzesituaties in het besluitvormingsproces .....	210
Tabel 7.2 Schematische weergave van de makers van vertegenwoordigingsclaims .....	231
Tabel 7.3 Weergave van actoren en forums in verantwoordingsrelaties .....	238
Tabel 8.1 Een vergelijking van de aard van de cases .....	262
Tabel 8.2 Een overzicht van de strategische en beheersmatige episodes binnen de drie cases .....	264
Tabel 8.3 Een schematische weergave van het discours in de drie cases .....	265
Tabel 8.4 Samenvatting van de partners en hun voornaamste verantwoordingsrelaties in de drie cases .....	268



## Lijst van afbeeldingen

Figuur 1.1 Een helikopterbeeld op drie lokale besturen, hun satellieten en partners .....	4
Figuur 1.2 Een keten versus een web van vertegenwoordiging en verantwoording.....	9
Figuur 2.1 Drie basismodellen om besluitvormingsprocessen te onderzoeken .....	34
Figuur 2.2 Het rondemodell en het stromenmodell: twee aanvullende manieren om naar besluitvormingsprocessen te kijken .....	37
Figuur 2.3 Het institutionele krachtenveld vanuit de vier dimensies uit de arrangementenbenadering bekeken .....	40
Figuur 2.4 Een geïntegreerd analytisch kader op vertegenwoordiging en verantwoording binnen sturingsnetwerken .....	42
Figuur 4.1 De regio Zuid-West-Vlaanderen binnen Vlaanderen.....	64
Figuur 4.2 Het werkingsgebied van Leiedal.....	66
Figuur 5.1 Overzicht van projecten voor Grote Windturbines in Zuid-West- Vlaanderen en omgeving (bron: Leiedal) .....	87
Figuur 5.2 Beeld van de Evolis-windmolens (eigen foto) .....	91
Figuur 6.1 Beelden van crematorium Uitzicht te Kortrijk (foto's Vlaams Bouwmeester 2014).....	141
Figuur 7.1 Beelden van de Budafabriek te Kortrijk (eerste foto's: Jonas Verbeke, laatste foto: KC Buda) .....	201



# Voorwoord

Dit proefschrift vloeit voort uit een onderzoekslijn binnen het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (2012-2015) rond de democratische verankering van lokale netwerkverbanden. De aanleiding voor dit onderzoek was een snelle proliferatie van allerlei sturingsnetwerken en samenwerkingsverbanden waarmee lokale besturen in Vlaanderen sinds de jaren negentig geconfronteerd worden (onder andere vastgesteld in de Regioscreening Vlaanderen 2012). Deze waarneming heeft in Vlaanderen een (bescheiden) debat op gang gebracht over het democratisch karakter van dergelijke samenwerkingsverbanden en vormde de aanleiding voor de probleemstelling van dit proefschrift.

Er wordt weleens beweerd dat het neerschrijven van zo'n proefschrift en het voeren van een doctoraal onderzoek bijzonder eenzame activiteiten zijn. Deze stelling is naar mijn ervaring van de afgelopen vier jaar slechts een halve waarheid; ik ben dan ook een heel aantal mensen zeer dankbaar voor hun bijdrage in dit traject.

Kristof, die als promotor van dit proefschrift, mij veel vertrouwen en ondersteuning gaf. De snelheid waarmee hij zijn uitgebreide, scherpe feedback klaar heeft, vaak met een vleugje humor en het nodige relativiseringsvermogen, blijft verbazen.

Filip De Rynck, Joop Koppenjan en Thomas Schillemans, die als leden van de doctoraatsbegeleidingscommissie altijd bereid waren om hun jarenlange onderzoekservaring en inzichten met mij te delen.

De collega's van de vakgroep Politieke Wetenschappen, in het bijzonder deze van het Centrum voor Lokale Politiek en het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, maken het een plezier om op de universiteit te werken. De Poel is hierbij een warme en verrijkende omgeving om als jonge onderzoeker in te vertoeven, met veel ruimte voor reflectie en persoonlijke ontwikkeling. Sophie, het was bijzonder fijn om samen een bureau te delen. Thomas, Erik, Jo en Gert, ik heb genoten van de bergen ervaring die jullie in huis hebben om van gedachten te wisselen over koers en andere levensbelangrijke zaken.

Graag wil ik ook de vele lokale politici en andere praktijkwerkers die ik in het kader van dit onderzoek interviewde, bedanken voor hun beschikbaarheid en openheid.

Een aantal mensen wil ik in het bijzonder danken voor de vele uren die zij spendeerden aan het nalezen van dit proefschrift. Dankzij het ijverige werk van Glynn, Kristof, Thomas, Erik, Kasper en Stevie zijn andere lezers (hopelijk) behoed voor kromme zinsconstructies, gênante spellingsfouten en onleesbare verhaallijnen.

Ook de supporters langs de zijlijn wil ik heel graag danken voor hun continue vriendschap en steun.

Uiteraard mijn familie, in het bijzonder mijn lieve ouders die mij altijd veel kansen en vertrouwen hebben gegeven om mijn eigen weg uit te stippelen, maar zeker ook mijn broers en zus, hun geliefden en kleine bandieten.

Ook mijn kameraden - in de eerste plaats Freek, Kasper, Ruben en de afterworkers op vrijdag - die voor de nodige afleiding zorgden; het is een waar genoegen om door vrienden omringd te worden die het afleggen van een doctoraatstraject in het nodige perspectief plaatsen.

Als allerlaatste wil ik mijn liefste Glynn bedanken, voor alles; en dat is veel, héél veel.

Sander Van Parijs

Gent, september 2016

**Deel 1**

**Theorie & Onderzoeksopzet**



# Hoofdstuk 1

## Inleiding: Lokale netwerksturing en democratie

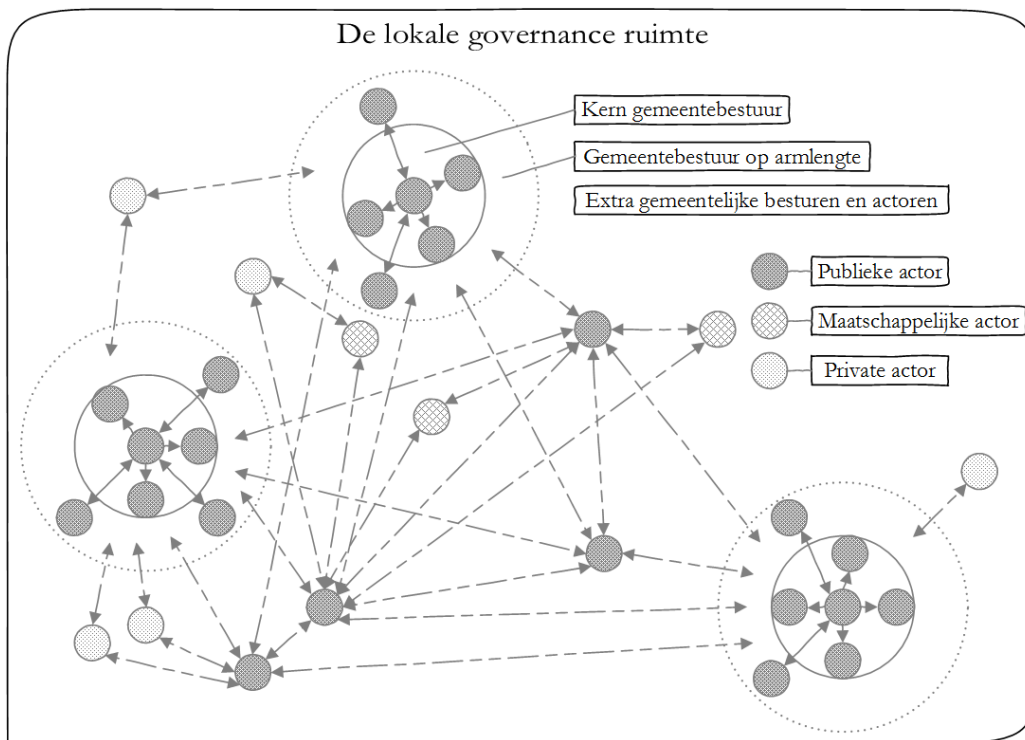
Dat het karakter en de rol van de overheid binnen de West-Europese samenleving sterk aan het veranderen is, wordt sinds de jaren 1990 breed aanvaard. Academici beschrijven, ten eerste, een voortschrijdende vervlechting van verschillende actoren in de publieke besluitvorming, waarbij steeds vaker overheidsactoren, marktspelers, organisaties uit het maatschappelijke middenveld en individuele burgers samen aan zet komen. Ten tweede, vestigt men de aandacht op een toenemende vervaging van de verticale en horizontale grenzen binnen de publieke sector. Enerzijds doorbreken besluitvormingsprocessen regelmatig de contouren rondom de verschillende bestuurslagen, anderzijds heffen zij veelvuldig de schotten tussen naast elkaar bestaande organisatiestructuren op. Dit geheel aan evoluties wordt vaak onder de slagzin “from government to governance” gevat; een ietwat eenvoudig beeld om een veranderingsproces van een eerder centralistisch, hiërarchisch en bureaucratisch georiënteerde overheid naar meer en meerdere vormen van netwerksturing te beschrijven (Benz en Papadopoulos 2005; Hajer en Versteeg 2005; Hajer en Wagenaar 2003; Kooiman 1993; Koppenjan en Klijn 2004; Skelcher 2005; Sørensen 2006; 2002; Torfing en Triantafillou 2011).

Lokale besturen in West-Europa ontsnappen niet aan deze evolutie; ook de Vlaamse gemeenten en steden hebben een gelijkaardige verandering doorgemaakt (Andrew en Goldsmith 1998; Bogason en Musso 2006; Bouckaert e.a. 2002; Denters 2011; Denters en Rose 2005; Steyvers e.a. 2005). Een brede reeks van lokale beleidskwesties worden vandaag door middel van een samenwerking met verschillende actoren behandeld.

Onderstaande figuur stelt op een schematische wijze deze toegenomen betrokkenheid van meerdere actoren bij de lokale besluitvorming voor (zie Figuur 1.1). De figuur beperkt zich tot de weergave van drie gemeenten; elk met een kern dat symbool staat voor de klassieke representatieve instellingen en de lokale overheidsadministratie. De schil rondom iedere kern weerspiegelt de plaatselijke overheidsorganisaties, publieke bedrijven en verenigingen die zich op een armlengte van het gemeentebestuur bevinden. De ruimte rondom en tussen de gemeenten stellen allerhande actoren voor die relatief los van deze gemeentebesturen opereren: actoren uit het georganiseerde middenveld

zoals vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, socio-economische, milieu- en culturele organisaties; maar ook intergemeentelijke publieke organisaties zoals socio-economische overlegstructuren, intercommunale bedrijven en politieke overlegplatformen.

De Regioscreening - een inventarisatieoefening met betrekking tot een hele reeks lokale en regionale samenwerkingsverbanden in Vlaanderen - illustreert een deel van de bestuurlijke en democratische uitdaging waarmee de lokale besturen geconfronteerd worden. De inventaris brengt de proliferatie van allerlei intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden in kaart. Over de tweede helft van de vorige eeuw, stelt de Regioscreening een gestage stijging van het aantal samenwerkingsverbanden vast, deze versnelt vanaf halverwege de jaren 1990, om rond de eeuwwisseling explosief toe te nemen (Block en Verlet 2007; Peuter en Wayenberg 2007; De Rynck e.a. 2011c)<sup>1</sup>.



Figuur 1.1 Een helikopterbeeld op drie lokale besturen, hun satellieten en partners

<sup>1</sup> De inventaris telde in 2012 een gemiddelde van 68 verschillende extra-gemeentelijke samenwerkingsverbanden per gemeente. De aard van deze verbanden loopt overigens heel erg uiteen; van informele overleggen tussen gemeentelijke ambtenaren, over dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen tussen lokale besturen, tot en met Vlaamse top-down structuren of beleidsgerichte afbakeningen (Agentschap voor Binnenlands Bestuur 2012).



Waar de werking van de lokale overheid zich vroeger hoofdzakelijk tot de kern op de figuur beperkte, vindt de lokale besluitvorming vandaag veel vaker met verschillende actoren in allerlei netwerkverbanden plaats (Bouckaert e.a. 2002). Een heel aantal auteurs wijzen erop dat we deze veranderingen heus niet zo eenduidig en nieuw moeten voorstellen als de slogan “from government to governance” doet uitschijnen. Men wijst terecht naar de rijkdom aan governance vormen die men in de praktijk kan terugvinden. Daarenboven herinnert men ons, ten eerste, aan de blijvende invloed van decenniaoude staatsinstellingen en bestuurlijke tradities op besluitvormingsprocessen; en maakt men ten tweede gewag van de voorlopers van deze governance praktijken (Bogason en Musso 2006; Boogers 2014; Koppenjan 2007; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 1)<sup>2</sup>. Zeker in Vlaanderen kunnen we deze waarneming niet los zien van enkele historisch gegroeide tradities; België kent immers een heuse geschiedenis van onderhandeld, verhandeld en uitbesteed beleid tussen ideologische zuilen en binnen een neocorporatistisch sociaaleconomisch overlegmodel (Bouckaert e.a. 2002; Deschouwer 2009; Dezeure en De Rynck 2013; De Rynck en Voets 2006; Verhelst 2013). Ook al lijkt een uitdrukking zoals “the hollowing-out of the state” (Rhodes 2007) een tabula rasa te suggereren, de opgang van governance praktijken kunnen we eerder als een, weliswaar stevige, heroriëntering van de relatie tussen overheid en maatschappij begrijpen (Hajer en Wagenaar 2003; Jessop 1997). Deze kanttekening maakt het debat dat zich sinds de jaren 1990 binnen de vakliteratuur aftekent niet minder relevant. Sinds de lancering van het begrip “governance” heeft men immers een heel blik aan beschrijvende, verklarende en normatieve theoretische kaders open getrokken.

In dit proefschrift verwijzen we de lezer graag naar enkele overzichtswerken (Benz en Papadopoulos 2005; Bevir 2011; Bevir en Rhodes 2006; Chhotray en Stoker 2009; Denters en Rose 2005; Sørensen en Torfing 2007; Torfing e.a. 2012), maar beperken we ons tot de bespreking van de theoretische uitgangspunten en concepten die we relevant achten voor ons onderzoek naar lokale sturingsnetwerken. Deze worden in de volgende paragraaf besproken. Vervolgens gaan we in deze inleiding door op de gespannen relatie tussen de concepten governance en democratie, om in het laatste deel van dit hoofdstuk de onderzoeksvragen en de structuur van dit proefschrift te behandelen.

---

<sup>2</sup> Het pluralisme en het neocorporatisme, twee invloedrijke theoretische voorgangers van de governance benadering schonken eveneens aandacht aan de belangenbemiddeling tussen publieke, semipublieke en private actoren. “Governance” onderscheidt zich van deze benaderingen door eveneens nadruk te leggen op een veranderde bestuursvorm: de gedifferentieerde overheid (Bever 2009; Sørensen en Torfing 2005b).

## 1.1 Governance als theoretische benadering

Toen het woord governance op het einde van de 20ste eeuw in opgang kwam, was het binnen de Engelse taal al jaren een verloren gewaand en hopeloos verouderd woord (Chhotray en Stoker 2009)<sup>3</sup>. De herintroductie van de term staat dan ook symbool voor een theoretische verruimingsbeweging binnen de politieke wetenschappen. Governance, als opzichzelfstaand begrip, valt haast niet te definiëren. Sommige academici stellen dat het concept zo algemeen is, dat we het beter als een verzameling van een hele reeks bestaande praktijken en benaderingen met dezelfde familietrekken begrijpen, in plaats van een eenduidige definitie naar voren te schuiven (Bevir en Rhodes 2006; Chhotray en Stoker 2009). De governance familie werpt een nieuwe blik op de interactie tussen politieke actoren, praktijken, organisaties en instellingen in onze samenleving; op hoe ze samenwerken en hoe beleid vorm krijgt. De aanpak nodigt, in de woorden van Bevir (2011, hoofdstuk 1), academici uit om de “zwarte doos van de staat” te openen.

In deze thesis begrijpen we governance als een nieuwe academische manier van kijken, die beter aansluit bij een veranderende maatschappelijke en bestuurlijke realiteit. Daarbij zien we governance als “governing with and through networks” (Rhodes 2007), waarbij verschillende actoren binnen een besluitvormingsproces over een bepaalde beleidskwestie onderhandelen. Het institutionele arrangement waarbinnen ze dat doen noemen we een governance network (of sturingsnetwerk) (Chhotray en Stoker 2009; Denters en Rose 2005; Klijn en Koppenjan 2012; Sørensen en Torfing 2007; Sullivan e.a. 2011; Torfing e.a. 2012). Deze onderscheiden zich van andere netwerken in die zin dat ze de ambitie hebben om politieke en beleidskwesties aan te sturen. In het tweede hoofdstuk gaan we uitgebreider in op onze analytische afbakening van het begrip sturingsnetwerk, hieronder situeren we ons onderzoek beknopt binnen de theoretische ontwikkeling met betrekking tot sturingsnetwerken.

Vandaag kunnen we ideaaltypisch twee verschillende generaties van studies met betrekking tot sturingsnetwerken onderscheiden (Barnett 2011; Klijn 2008; Sørensen en Torfing 2009; 2007).

Een eerste generatie studies onderzocht het verband tussen de kennelijke toename van governance praktijken en nieuwe maatschappelijke trends. Zij hebben - in een notendop - gewezen op de rol van enkele structurele maatschappelijke processen zoals urbanisatie, democratisering, globalisering en Europeanisering, die de samenleving stuk voor stuk meer divers en gelaagd maken. De democratisering van kennis, en een groeiend nieuw politiek en maatschappelijke bewustzijn, zorgen voor de opkomst van nieuwe

---

<sup>3</sup> Het woord “governance” was tot voor kort in de Engelse taal een archaisch synoniem voor de term “government” (Stoker 1998).

beleidskwesties die complexer van aard zijn en een andere vorm van sturing vergen. Deze generatie heeft daarnaast onderzoek gedaan naar de karakteristieke eigenschappen van governance praktijken tegenover ander bestuursvormen en regulerende systemen (Hajer en Versteeg 2005; Hajer en Wagenaar 2003; Kooiman 1993; Sørensen 2006; 2002; Torfing en Triantafillou 2011).

De tweede generatie governance studies legt de focus veel meer bij de impact van governance praktijken op het beleid en de politiek. Enerzijds is er het bestuurskundige debat rond de efficiëntie en de doeltreffendheid van deze vormen van besluitvorming (Kenis en Provan 2009; Meier en O'Toole 2007; Milward en Provan 2006; Provan en Kenis 2007; Skelcher en Sullivan 2008). Anderzijds is er het politicologische debat over het effect van governance praktijken op de democratie (Benz en Papadopoulos 2005; Klijn en Koppenjan 2012; Klijn en Skelcher 2008; March en Olsen 1995; Mathur en Skelcher 2004; Papadopoulos 2013; Rhodes 2007; Sørensen 2011; Sørensen en Torfing 2007; 2005a; Warren 2008). Ons onderzoek situeert zich binnen dit laatste debat. Er worden vragen gesteld met betrekking tot het democratische karakter van netwerkbesluitvorming en hoe deze praktijken zich bijvoorbeeld tot de klassieke representatieve instellingen verhouden. Zeker in het licht van de zogenaamde democratische legitimiteitscrisis waarmee de West-Europese democratieën kampen – waarbij een lage opkomst bij verkiezingen, een daling van het aantal partijleden en het toegenomen wantrouwen met betrekking tot de klassieke staatsinstellingen als indicatoren worden gezien – vragen een aantal auteurs zich af of de governance praktijk wel eens een deel van de oplossing is, dan wel een bijkomend probleem vormt (Andeweg en Thomassen 2011; Papadopoulos 2013; Torfing en Triantafillou 2011). In Vlaanderen heeft de eerder genoemde Regioscreening bijvoorbeeld tot een discussie geleid over de zogeheten “bestuurlijke drukte” van de intermediaire bestuurslaag, waarbij heel wat vragen gesteld worden over de democratische aansturing ervan (Agentschap voor Binnenlands Bestuur 2012; De Rynck e.a. 2011a; 2011b). Dit debat is, zowel binnen Vlaanderen als internationaal gezien, tot nog toe eerder theoretisch van aard. Er zijn voorlopig immers relatief weinig empirische studies naar de relatie tussen sturingsnetwerken en democratische praktijken gedaan (Klijn en Koppenjan 2014; Torfing e.a. 2012; Torfing en Triantafillou 2011). Met dit proefschrift willen we een stukje bijdragen aan deze politiek wetenschappelijke puzzel.

## **1.2 De relatie tussen governance en democratie**

Met het begrip democratie komt deze thesis aan haar tweede containerbegrip. Hoewel het democratisch ideaal zo overweldigend in onze maatschappij aanwezig is, hebben politieke filosofen en theoretici het opmerkelijk moeilijk om het begrip eenduidig te

definiëren (Schattschneider 1960); de term is het typevoorbeeld van wat Gallie (1955) een “essentially contested concept” noemt, een concept dat oeverloze discussies over haar juiste interpretatie met zich meebrengt. De democratische theorie biedt namelijk een overvloed aan variaties aan; elk met zijn eigen nadruk op bepaalde normen, waarden en standaarden (Benz en Papadopoulos 2005; Esmark 2007). Rosanvallon (2012) merkt op dat elke variatie wel een adjectief lijkt nodig te hebben, om het te stutten. Alsof het een flauw gerecht betreft dat slechts dankzij haar kruiden smaak krijgt. Of het geserveerde maal gesmaakt wordt, hangt dan ook sterk af van de criteria die men hanteert om het te beoordelen (Diamond 2003; Sørensen en Torfing 2007, hoofdstuk 13; 2005a).

In navolging van Sørensen en Torfing (2005a), herleidt deze thesis het theoretische debat over de relatie tussen governance en democratie, tot grofweg twee stromingen. Enerzijds het schoolvoorbeeld van de klassieke representatieve democratie, ook wel de traditioneel liberale democratische stroming genoemd. Anderzijds een postliberaal perspectief, een verzameling aan theorieën die de strikte interpretatie van de traditioneel liberale procedurele en constitutionele normen in vraag stelt (Sørensen en Torfing 2007, hoofdstuk 13)<sup>4</sup>. Uiteraard doet deze tweedeling tekort aan de grote variëteit aan democratische filosofische stromingen die er bestaat, maar we zijn overtuigd dat ze voldoende helpt om ons onderzoek binnen in het theoretische debat rond sturingsnetwerken te situeren. De volgende paragraaf bespreekt achtereenvolgens beide stromingen en hun relatie tot de governance praktijk.

## 1.2.1 Twee democratische stromingen

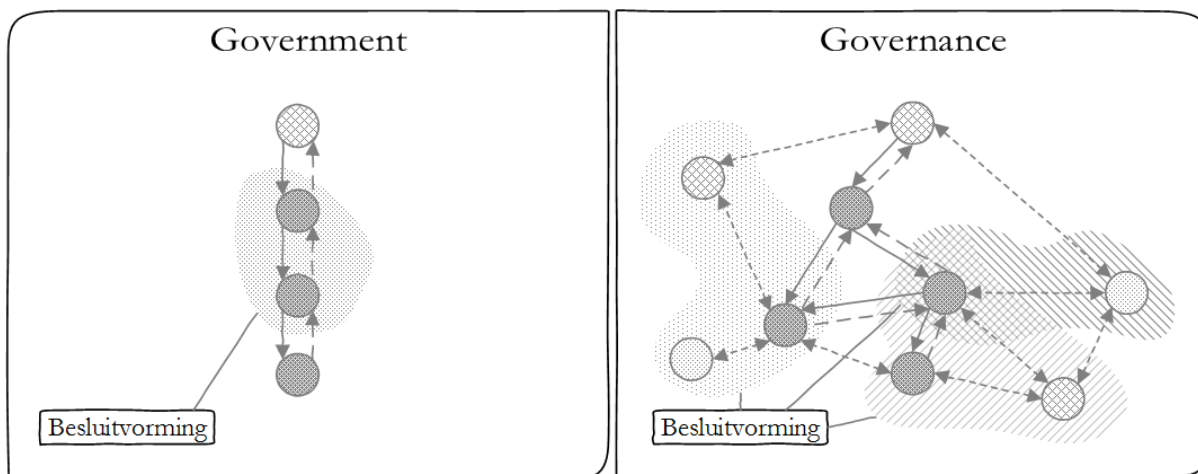
### 1.2.1.1 Het traditioneel liberale perspectief

De politieke gelijkheid, de scheiding der machten en het primaat van de politiek zijn, volgens de klassiek representatieve opvattingen op democratie, drie onwrikbare democratische principes. Deze vormen de basisingrediënten van het model; de vertegenwoordigende instellingen en de bureaucratische administratie zijn dan het kookgerief en de regelmatige organisatie van vrije verkiezingen is de voornaamste bereidingswijze. Verkiezingen staan garant voor het eerst genoemde principe. Ten eerste, heeft iedere burger een gelijke stem en, ten tweede, zorgen zij - in theorie - voor een mooie afspiegeling van de bevolking in een verkozen raad van volksvertegenwoordigers, dat is langs de invoerzijde van de representatieve democratie. Bovendien controleert, in

---

<sup>4</sup> De perspectieven binnen deze stroming komen min of meer overeen met wat door andere auteurs “republican democracy” (Bogason en Musso 2006; Rhodes 2007), “strong democracy” (Barber 1984; Heinelt 2013), “developmental democracy” (Held 1987; Klijn 2011; Klijn en Edelenbos 2013; MacPherson 1977) of “expansive democracy” (Hajer en Wagenaar 2003; Warren 1992) wordt genoemd.

lijn met het tweede principe, deze verkozen raad van volksvertegenwoordigers en de rechterlijke macht de uitvoering van het beleid. Om de goede werking van dit democratische systeem te waarborgen, veronderstelt dit perspectief een zeer gewichtige en sturende rol voor de politiek in het besluitvormingsproces. Dat is conform het primaat van de politiek, het laatstgenoemde principe: verkozen politici moeten in de besluitvorming altijd het eerste, het hoogste en het laatste woord hebben (Koppenjan en Klijn 2004; Papadopoulos 2013).



Figuur 1.2 Een keten versus een web van vertegenwoordiging en verantwoording

Bovenstaande figuur stelt aan de linkerkzijde de ideaaltypische government structuur voor, met haar lineaire afvaardigings- en verantwoordingsketens (Figuur 1.2). Deze ketens lopen als volgt: van de kiezers naar de volksvertegenwoordigers en terug, van de vertegenwoordigende macht naar de uitvoerende macht en terug, van het politieke bestuur naar de administratie en terug. Binnen de traditioneel liberale opvatting over de representatieve democratie moet deze aaneenschakeling van ketens ten alle tijden gesmeerd lopen, waarbij de afgevaardigde hiërarchisch ondergeschikt is aan de wil van de volmachtgever. Rechts op de figuur zien we een schematisch plaatje van afvaardiging en verantwoording binnen de governance praktijk. De verticale aansturing binnen de keten wordt afgevlakt en in plaats van het ideaalbeeld van de verkozen volksvertegenwoordiging die aan de maatschappij sturing geeft, komen stakeholders, professionals en experts mee aan zet. Het hart van de besluitvorming is daarbij niet de parlementaire setting, maar wordt door decentrale technocratische en deliberatieve processen gevormd. De governance praktijk zet dus spanning op het ideaaltypische beeld van de representatieve democratie zoals door het traditioneel liberale perspectief wordt naar voren geschoven (Benz en Papadopoulos 2005; Bovens 2005; Klijn en Koppenjan 2012; Koppenjan e.a. 2009; Sørensen 2006; Sørensen en Torfing 2005a; 2003; Torfing e.a. 2012,

hoofdstuk 10). Om deze reden worden sturingsnetwerken door theoretici binnen deze stroming als onverzoenbaar met de democratie beschouwd<sup>5</sup>.

Het toonbeeld van de klassieke liberale representatieve democratie heeft een dominante, volgens sommige een bijna mythische, positie in onze maatschappij ingenomen (Pateman 1970; Sørensen 2012; 2010; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 10). Het model heeft het voordeel van de eenvoud en de duidelijkheid, maar een heel aantal academici zijn het erover eens dat dit gestileerde schoolvoorbeeld niet op een adequate manier beschrijft hoe onze democratische systemen functioneren en/of zouden moeten werken (Pateman 1970; Sørensen 2010; Torfing en Triantafillou 2011). Daarenboven argumenteren een aantal governance theoretici dat de opkomst van governance hand in hand met een transformatie van de democratie gaat of zou moeten gaan (zie bijvoorbeeld Benz en Papadopoulos 2005; Dryzek 2007; Papadopoulos 2013; Sørensen en Torfing 2005a; Stoker 2006). Deze commentaren zijn dus zowel van normatieve als analytisch-beschrijvende aard. Ze worden achtereenvolgens en gescheiden behandeld in de volgende twee paragrafen (§1.2.1.2 en §1.2.2).

#### **1.2.1.2 Het postliberale perspectief**

De postliberale stroming omvat een hele verzameling van democratische perspectieven die een kritische kijk op het traditioneel liberale perspectief gemeen hebben (Sørensen en Torfing 2005a; Torfing en Triantafillou 2011). Volgens hen is dat model op een aantal onwenselijke premisses gestoeld. Willen we bijvoorbeeld dat verkozen politici beslissingen nemen zonder de input en hulp van een breed pallet aan maatschappelijke actoren en experts in te roepen? Is het niet aan te bevelen dat besluitvormers hun voorkeuren wijzigen als gevolg van de permanente uitwisseling, het voortschrijdend inzicht en de deliberatie van ideeën binnen en buiten de representatieve instellingen? Auteurs binnen deze stroming benadrukken veel meer de deliberatieve en participatieve kwaliteiten van een democratisch besluitvormingsproces. Zij vinden dat een strikt electoraal model, het democratische ideaal van een doorlopend, open maatschappelijk debat en het daarbij actief en direct betrekken van een breed en/of betrokken publiek, onvoldoende ter harte neemt (Dryzek 2009; 2007; Klijn 2011).

De opvattingen binnen het postliberale perspectief houden eerder een betekenisverschuiving dan een radicale verandering van de liberaal democratische

---

<sup>5</sup> Los van de werking van de overheid vinden sommige auteurs, vanuit de liberale filosofische ideeën rond negatieve vrijheid, dat de autonomie van het maatschappelijke middenveld en het privéleven door deze governance processen verder in het gedrang komt. Zij vinden dat deze sferen zoveel mogelijk tegen overheidsinmenging moeten beschermd en afgeschermd worden (Diamond 2003; Torfing en Triantafillou 2011).

principes in<sup>6</sup>. Het politieke gelijkheidsbeginsel wordt binnen deze stroming bijvoorbeeld op een meer complexe wijze ingevuld dan volgens de klassieke electorale doctrine. “Eén stem per persoon” wordt dan “zoveel stemmen als kwesties per persoon, maar slechts één stem met betrekking tot iedere kwestie” (Keane 2009). Het principe van de “scheiding der machten” wordt eerder als “de gelijkheid der machten” begrepen; het komt op elk moment éénieder toe om de claims, acties en daden van een ander binnen een democratie te controleren en te contesteren (Keane 2009; Rosanvallon 2012). Tegenover het primaat van de politiek worden andere rolinvullingen voor verkozen politici geformuleerd, die meer nadruk leggen op overleg en het van op een afstand aansturen van governance praktijken (zie §1.2.2.2).

Kortom, het postliberale perspectief schrijft governance praktijken niet zomaar af als ondemocratisch, maar heeft ook oog voor hun democratische opportuniteiten. Theoretici binnen deze stroming omarmen geenszins governance praktijken blindelings, maar wegen ze af binnen een discussie over hun democratische opportuniteiten en uitdagingen (Sørensen en Torfing 2005a; Torfing en Triantafillou 2011). Dat de democratische impact van een sturingsnetwerk geen zwart-wit verhaal betreft, is ook het uitgangspunt van dit proefschrift. We delen de postliberale agenda in zoverre deze de veelkleurige democratische praktijk in de verf zet.

## **1.2.2 De democratie als werk in uitvoering**

Het is verleidelijk om tegenover het schoolvoorbeeld van het traditioneel liberale perspectief een nieuw model te plaatsen, maar als de democratie al een essentie heeft, dan is het misschien als voortschrijdend experiment en innovatief laboratorium van opeenvolgende en parallelle vormen van democratie en niet als één uniform ideaalbeeld (Barber 1984; Gomart en Hajer 2003; Keane 2009; Marres 2005; Saward 2010). In dit proefschrift volgen we het uitgangspunt dat de democratie, in de woorden van Rosanvallon (2003), “een permanent werk in uitvoering” is. In tegenstelling tot de poging om de democratische idee te versimpelen of te reduceren, moeten we volgens Rosanvallon (2012) de democratische praktijk net compliceren. Het beeld van een directe democratie is bijvoorbeeld dan net zomin voldoende om de democratie in al zijn vormen te begrijpen als het model van de electorale democratie. In navolging van Schattschneider (1960), wijst Marres (2005) op een opmerkelijke januskop binnen de politieke theorie: wanneer we over de democratie spreken, dan omschrijven we haar meestal als een ideaal arrangement, maar politieke processen beschrijven we bijna altijd als praktijken.

---

<sup>6</sup> Het voorvoegsel “post” slaat niet zozeer op een radicale breuk of op een fundamentele tegenspraak met de liberale democratische theorie, maar eerder op een verdere kritische ontwikkeling en herziening ervan (Esmark 2007; Sørensen en Torfing 2005a).

Bijgevolg is het risico hoog om al te gauw over een democratisch deficit te spreken wanneer een nieuwe praktijk niet geheel binnen het geijkte format valt (Marres 2005). Volgens Dryzek (2007) gaat democratie over “een conversatie tussen theorie en praktijk, niet over de evaluatie en het ontwerp van praktijken in termen van modellen”. Net door onze blik afwisselend op de dagelijkse besluitvorming en de theoretische reflectie te werpen kunnen we de betekenis van het geheel aan regels, principes en idealen in een democratie beter begrijpen. In deze thesis volgen we dit uitgangspunt; derhalve verschilt ons onderzoek van empirische studies die voor een deductieve aanpak kiezen waarbij netwerkpraktijken aan een beperkt aantal afgelijnde democratische criteria worden getoetst. Dit proefschrift wil de betekenisgeving aan democratie binnen de praktijk van lokale sturingsnetwerken bestuderen en nagaan hoe besluitvorming binnen deze praktijk een democratische uitdaging of opportuniteit inhoudt.

Als we de democratische impact van sturingsnetwerken beter willen begrijpen dan lijken de begrippen “vertegenwoordiging” en “verantwoording” de ideale analytische lenzen om naar deze praktijken te kijken. Zonder de vertegenwoordiging van belangen, kwesties en idealen door actoren is er geen participatie noch deliberatie binnen een sturingsnetwerk (Disch 2012; 2011; Marres 2005; Urbinati 2000); zonder verantwoording is er geen deliberatie tussen het sturingsnetwerk en daarbuiten (Gutmann en Thompson 2003). In deze thesis zien we vertegenwoordiging en participatie dus niet als elkaar uitsluitende analytische begrippen<sup>7</sup>. Een actor in een besluitvormingsproces vertegenwoordigt namelijk altijd een bepaalde groep of een belang; zij het zichzelf, een ander, een idee of een bepaalde zaak.

Traditioneel wordt vertegenwoordiging als een duidelijk “input-verhaal” begrepen. Een vertegenwoordiger krijgt het mandaat om in naam van een ander de besluitvorming in te trekken. Verantwoording staat dan voor de terugkoppeling van de output van deze besluitvorming door de mandataris naar zijn achterban (Andeweg en Thomassen 2005; Mansbridge 2011; Mulgan 2003; Saward 2010; Strøm 2003). Zoals we in het volgende hoofdstuk nader duiden, benaderen we in dit proefschrift beide begrippen enigszins anders. Het mandaat van de vertegenwoordiger is enerzijds niet zozeer een vaststaand gegeven, maar het resultaat van een voortdurend constructieproces (Saward 2010). Anderzijds kan een verantwoordingsdaad ook een vooruitblik werpen op het verdere besluitvormingsproces (Black 2008). We behouden weliswaar het ideaaltypische onderscheid tussen vertegenwoordiging als een vorm van inspraak in een besluitvormingsproces en verantwoording als het afleggen van rekenschap met betrekking tot dat proces, maar we begrijpen beide begrippen vanuit de permanente

---

<sup>7</sup> Daarmee zetten we ons op de lijn van Urbinati & Warren (2008). Zij zien ‘uitsluiting’ als het tegengestelde van representatie en ‘afwezigheid’ als het antoniem van participatie, vanuit hun benadering is participatie ondenkbaar zonder representatie.



interactie tussen actoren en hun context. In het tweede hoofdstuk gaan we nader in op hoe we deze concepten een analytische vertaling geven, hieronder zetten we ze alvast in democratisch perspectief.

### **1.2.2.1 Vertegenwoordiging en verantwoording in perspectief**

Zowel binnen de traditioneel liberale stroming als binnen de postliberale stroming zijn vertegenwoordiging en verantwoording democratische kernconcepten (Esmark 2007; Olsen 2013). Niet elke vorm van vertegenwoordiging en verantwoording is per definitie democratisch, deze invulling krijgen beide begrippen vanuit de praktijk (Dovi 2014; Papadopoulos 2007; Pitkin 2004). Vanuit een historisch perspectief, is het representatieve democratische systeem bijvoorbeeld in oorsprong eerder een aristocratie, dat vervolgens met kleine stapjes is gedemocratiseerd. De geleidelijke overgang van een door een beperkte kring voor het leven aangestelde elite naar een brede en regelmatig hernieuwde volksvertegenwoordiging heeft beide begrippen sterk gelinkt aan het idee van de electorale democratie (Keane 2009; Manin 1997; Prezeworski e.a. 1999). Echter, waar een gepaste vertegenwoordiging en verantwoording binnen het traditioneel liberale perspectief als het effect van regelmatige en vrije verkiezingen wordt gezien, legt de postliberale stroming meer nadruk op de niet-electorale aspecten van beide begrippen (Dryzek 2009; 2007; Esmark 2007; Hansen 2007).

In de governance literatuur worden zowel democratische opportuniteiten als uitdagingen met betrekking tot sturingsnetwerken geformuleerd. In onderstaande paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de mogelijke democratische opportuniteiten en uitdagingen die we in de vakliteratuur terugvinden. We hebben deze geselecteerd en georganiseerd in de mate dat deze verband houden met de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk.

### **Opportuniteiten**

De verplaatsing van politiek naar andere settings kan mogelijkheden bieden om de democratie te verspreiden (Bovens 2005). Dit uitgangspunt wordt binnen het postliberale perspectief door de functionele en deliberatieve opvattingen op democratische vertegenwoordiging benadrukt (Esmark 2007; Hendriks 2008)<sup>8</sup>.

De eerste opvatting beklemtoont de ad hoc participatie van vertegenwoordigers vanuit het hele maatschappelijke middenveld. Sturingsnetwerken kunnen bijvoorbeeld een gelegenheid vormen om bestaande monopolies van geïnstitutionaliseerde

---

<sup>8</sup> Binnen het postliberaal overzichtskader van Sørensen en Torfing (2005a) sluiten deze perspectieven min of meer aan bij de “elite-competition theory” van Etzioni-Halevy en het “associative democracy” model van Hirst, zoals Esmark (2007) aangeeft.

belangengroepen en publieke administraties te doorbreken en de betrokkenheid van nieuwe spelers te ondersteunen. De politieke invloed van deze vertegenwoordigers kan over verschillende besluitvormingsprocessen verdeeld worden in relatie tot de betrokkenheid van een bepaald publiek tot een kwestie.

Het tweede oogpunt legt de focus op de deliberatieve mogelijkheden van vertegenwoordigingsprocessen, waarbij een beperkt aantal vertegenwoordigers in naam van een breder publiek beraadslagen. Sturingsnetwerken hebben het potentieel in zich om een breed publiek te informeren, te mobiliseren en te doen discussiëren (Klijn en Koppenjan 2000; Marres 2005; Mulgan 2003, hoofdstuk 6; Sørensen en Torfing 2007, hoofdstuk 13; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 10).

Op het vlak van verantwoording hebben sturingsnetwerken het vermogen om meer en een sterkere variatie van toezicht te voorzien. De proliferatie van verantwoordingsrelaties kan tot een verhoogde verantwoordingsdruk uit alle hoeken van het netwerk leiden waardoor de netwerkactoren zich verplicht voelen om de redenering achter hun claims, acties en daden naar een breder publiek buiten het netwerk te verantwoorden (Bovens 2005; Esmark 2007; Mulgan 2003, hoofdstuk 6). Belangrijk daarbij is een zekere openbaarheid en transparantie. Verantwoording veronderstelt vanuit een postliberaal perspectief meer dan een verkozen mandaat. Er wordt verwacht dat vertegenwoordigers binnen een besluitvormingsproces een actieve, publieke en open communicatie met de buitenwereld aan de dag leggen. Daarbij schenken ze aandacht aan de overwogen keuzemogelijkheden, de oorzakelijkheid tussen gebeurtenissen; en de persoonlijke en/of collectieve verantwoordelijkheid daarin. De (pro)actieve ontwikkeling van een verantwoordingsdiscours door en onder de netwerkactoren kan hier samen met de publieke toegang tot rapporten en verslagen toe bijdragen (Ibid.). Sommige auteurs menen dat binnen de Westerse democratieën verantwoording als centrale norm meer en meer aan populariteit wint. Waar vroeger de afspiegeling van belangengroepen en overtuigingen in de maatschappij alle aandacht kreeg - en de respectievelijke verantwoording naar deze groepen haast verondersteld werd - zou de samenleving meer en meer op de evaluatie en afrekening van besluitvormers gericht zijn. Vertegenwoordigers worden, binnen die hypothese, niet langer als simpelweg de woordvoerders van een bepaalde groep gezien maar moeten hun positie voortdurend verantwoorden (Andeweg en Thomassen 2011; Bogason en Musso 2006; Keane 2009; Olsen 2013).

## **Uitdagingen**

Sturingsnetwerken kunnen dan misschien wel de weg openen naar de evenwichtige vertegenwoordiging van belanghebbenden binnen de besluitvorming, ze hebben evenzeer het potentieel in zich om de vertegenwoordiging van bestaande elites te versterken. Hulpbronnen zijn in onze samenleving niet gelijk verdeeld en het is maar de

vraag of alle stakeholders op gelijke voet vertrekken en/of betrokken worden. Wanneer de verplaatsing van de politiek tot het inperken van de politieke ideeënstrijd binnen een zeer select clubje leidt, of zelfs de uitsluiting (of onevenwichtige vertegenwoordiging) van een aantal belanghebbenden tot gevolg heeft, vormt deze een belangrijke democratische uitdaging (Marres 2005; Papadopoulos 2013, hoofdstuk 7; Sørensen en Torfing 2009; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 10; Torfing en Triantafillou 2011). Netwerkpraktijken kunnen bijvoorbeeld een aantal patronen versterken die reeds binnen de traditionele representatieve democratie als problematisch worden ervaren. De groeiende kloof tussen de backstage en de frontstage van de politiek, in de woorden van Papadopoulos (2013), is daar een voorbeeld van. De beleidsmakers in de backstage handelen volgens een eerder technocratische en deliberatieve logica, terwijl onder de volksvertegenwoordigers in de frontstage vaak electorale en opiniërende redeneringen overheersen. De toegenomen afstand tussen, of zelfs ontkoppeling van, beide sferen verhoogt de kans dat de actoren binnen de frontstage van de politiek er vaak voor spek en bonen bijzitten. In plaats van het beleid naar behoren te mogen aansturen en controleren, worden de vertegenwoordigende instellingen door de governance praktijk dan verder gemarginaliseerd. Een tweede voorbeeld vormt de verdere verschuiving van de interne machtsbalans binnen politieke partijen in het voordeel van de partijtop. De kans bestaat dat verkozen politici binnen een sturingsnetwerk langsheen en niet doorheen de politieke partij, waarvoor ze verkozen zijn, besturen (Aars en Fimreite 2005; Papadopoulos 2014; 2013, hoofdstuk 7). Vanuit het traditioneel liberale perspectief zijn dit zondermeer betreurenswaardige evoluties. De postliberale stroming bekritiseert deze patronen in de mate dat ze leiden tot een gebrek aan publieke transparantie, tegenspraak en toezicht enerzijds, en de overmatige concentratie van macht onder een beperkt aantal actoren anderzijds.

Bovenstaande voorbeelden vormen in het bijzonder een uitdaging binnen de Vlaamse context, België staat namelijk bekend als een schoolvoorbeeld van de partitocratie en het neocorporatisme (Deschouwer 2009; Devos e.a. 2012; Witte e.a. 2005). Het is de vraag of sturingsnetwerken de in de vakliteratuur beschreven patronen die met dit politieke systeem vervlochten zijn, versterken of matigen (Bogason en Musso 2006; Papadopoulos 2013).

Voorbeelden van zo'n patronen zijn het dienstbetoon en cliëntelisme; en de rol van politieke partijen als bindmiddel en lobbyapparaat tussen de verscheidene bestuursniveaus, de verschillende machten en het (verzuilde) stelstel van vak- en beroepsverenigingen (Block 2009; De Rynck en Voets 2006; Steyvers 2014; Voets 2008). Politieke partijen vormen in België de politieke meerderheden en verdelen daarbij de uitvoerende mandaten. Ook wat de topfuncties binnen de publieke administratie betreft, is het sinds jaar en dag een traditie om deze tussen de drie traditionele politieke families (christendemocraten, liberalen en sociaaldemocraten) te verdelen (Deschouwer 2009).

Volgens Lijphart (1981, in Deschouwer 2009) is België het meest uitgesproken voorbeeld van een pacificatiedemocratie, waarbij de elites van verschillende relatief autonome segmenten in de samenleving de macht met elkaar delen. Het is een deel van de dominante politieke cultuur in dit land om de grote, strategische beslissingen eerst “en petit comité” te nemen; om ze nadien al dan niet formeel te laten goedkeuren. De frontstage van de politiek beperkt zich daarbij tot het “bekritisieren” en het “applaudisseren” van deze besluiten, hoewel de echte besluitvorming in parallelle circuits gebeurt (Block 2009). Deze cultuur van partijloyaliteit en –discipline, die op alle lagen van het politieke systeem is ingebakken, maakt dat de top van de politieke meerderheidspartijen een sterke machtspositie hebben (Deschouwer 2009; Devos e.a. 2012; Verhelst 2013; Witte e.a. 2005). Dat de gemeenteraden in Vlaanderen hoofdzakelijk door mandatarissen die hun titel niet beroepshalve uitvoeren, worden bevolkt, tempert niet het onevenwicht tegenover het geprofessionaliseerde overheidsapparaat en de uitvoerende macht. Eerdere studies geven aan dat de rol van een gemeenteraadslid in de Vlaamse politieke praktijk wordt geritualiseerd; de gemeenteraden slagen er amper in om effectief toezicht op de besluitvorming te houden, laat staan om deze krachtig aan te sturen (Steen en Wayenberg 2003; Verhelst e.a. 2014; Verhelst 2013).

Ook wat de verantwoordingspraktijk betreft kan de beslotenheid en het gespecialiseerde karakter van een sturingsnetwerk een kritische opvolging van haar werking bemoeilijken. Het verhogen van de zichtbaarheid, transparantie en openbaarheid van haar bestuur vormen hieromtrent belangrijke uitdagingen (Klijn en Koppenjan 2014; Papadopoulos 2014; 2013; Sørensen en Torfing 2005a; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 10). In de literatuur spreekt men van een “accountability dilemma”, wanneer het voor een netwerkactor in de praktijk onduidelijk is aan wie men verantwoording verschuldigd is. De situatie is eigen aan de samenstelling en het deliberatieve karakter van een sturingsnetwerk en doet zich voor op het moment dat een actor in het besluitvormingsproces wordt gezogen; het groepsgevoel onder de collega’s kan dan de bovenhand halen op de terugkoppeling naar de actoren buiten het proces (Esmark 2007; Papadopoulos 2010; 2007).

De aanwezigheid van de vele handen en ogen in een sturingsnetwerk worden eveneens als een uitdaging gezien. Ten eerste maakt een hoog aantal netwerkactoren het gemakkelijker om tijdens de verantwoording de zogenaamde zwarte piet naar een ander door te schuiven. Bovendien zorgt de onderhandelingslogica ervoor dat een actor zich bij de verantwoording achter de werking van het netwerk kan verschuilen. De vertegenwoordiger kan stellen dat men het originele standpunt heeft herzien omdat men in het netwerk de claims van andere participanten in overweging moet nemen (Black 2008; Bovens 2007; Esmark 2007; Klijn en Koppenjan 2014; Mulgan 2003, hoofdstuk 6; Papadopoulos 2014). Ten tweede kan de gedeelde verantwoordelijkheid ertoe leiden dat geen enkel verantwoordingsforum haar rol ten volle speelt. De proliferatie van

verantwoordingsrelaties staat dus niet noodzakelijk garant voor een betere opvolging. Zeker in het geval van een getrapte verantwoordingspraktijk vormt de terugkoppeling en opvolging overheen de verschillende treden van de trap een ware uitdaging. De vraag luidt dan welke informatie uiteindelijk naar de verste trede doorsijpelt en welke onderweg aan de trappen blijft plakken (Black 2008; Bovens 2007; Mulgan 2003, hoofdstuk 6 en 7).

### **1.2.2.2 De rol van verkozen politici**

De opkomst van lokale sturingsnetwerken vindt, zoals eerder aangegeven, binnen het bestaande politiek systeem plaatst. Dat betekent dat hun werking vaak, indien niet altijd, onmogelijk van de historisch gegroeide tradities en politieke praktijken kan losgekoppeld worden. In het geval van Vlaanderen bestaan deze uit een lokale representatieve democratie, gekenmerkt door een meerpartijstelsel. De gemeenteraad is formeel gezien het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Deze is proportioneel samengesteld en wordt elke zes jaar verkozen. In theorie hebben haar leden een sterke positie binnen de lokale democratie; de raad beschikt volgens het gemeentedecreet over de “volheid van bevoegdheid” en draagt de leden van het College van Burgemeesters en Schepenen voor (Ackaert 2006; Deschouwer 2009). Eerder gaven we al aan dat studies aantonen dat de politieke macht binnen de Vlaamse lokale besturen eerder bij de leden van het executief ligt, of zelfs bij de leidinggevendenden binnen de administratie. De vraag is dan of we dit patroon ook in de werking van lokale sturingsnetwerken vaststellen.

We zagen reeds dat het primaat van de politiek als een rotsvast principe geldt binnen het traditioneel liberale perspectief op de representatieve democratie. Vanuit dit uitgangspunt moet alles in het werk gesteld worden om de rol van de verkozen volksvertegenwoordigers als ultieme besluitvormers te versterken. De postliberale auteurs zien dat enigszins anders; zij vertrekken vanuit de vaststelling dat het beeld van de politicus als soevereine heerser in onze democratie op z'n minst onder druk komt te staan en misschien voorbij gestreefd is (Edelenbos e.a. 2009; Hajer en Versteeg 2005; Sørensen 2006; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 7). De rol van verkozen politici kan volgens deze theoretici anders ingevuld worden; politici bevinden zich binnen het postliberaal discours vaak op het kruispunt van de klassieke representatieve democratie en de nieuwe governance praktijken en worden, gelet op deze unieke positie, vaak als de sleutel voor het samenbrengen van beide werelden beschouwd. In de literatuur worden verschillende metaforen gebruikt om hun rol gestalte te geven; verkozen politici worden onder meer voorgesteld als democratische scheidsrechter (Koppenjan en Klijn 2004), kustwacht (Hendriks 2008), brugfiguur, medebestuurder en metagovernor (Sørensen 2006; Sørensen en Torfing 2009; Sullivan e.a. 2011; Torfing en Triantafillou 2011, hoofdstuk 7). Daarnaast worden een resem aan activiteiten opgesomd die politici met betrekking tot sturingsnetwerken aan de dag kunnen leggen: van het ontwerpen van institutionele

arrangementen tot het managen van processen, over het kaderen van doelstellingen en voorwaarden tot het actief deelnemen aan de besluitvorming; alle mogelijke handelingen die men van op een afstand of in overleg kan stellen passeren de revue.

Dat het democratisch potentieel van lokale sturingsnetwerken niet gegeven is, maar actief aangewend moet worden, is het uitgangspunt van de postliberale stroming, en volgens haar auteurs kunnen verkozen politici daarbij een rol spelen. Deze rol wordt in de literatuur omschreven als metagovernance, of de governance van governance (Bogason en Musso 2006; Healey 2008; Koppenjan en Klijn 2004; Sørensen en Torfing 2007, hoofdstuk 13; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 1). Wat hun rol in de praktijk juist inhoudt, is eveneens een werk in uitvoering en onderwerp van empirisch onderzoek. Op dit moment zijn er weinig dieptestudies uitgevoerd naar hoe politici met sturingsnetwerken omgaan en hoe vertegenwoordiging en verantwoording in deze praktijken gebeuren (Klijn en Koppenjan 2014; De Rynck en Voets 2006; Sørensen en Torfing 2009; Willems en Van Dooren 2012). Deze thesis is een poging om een stukje van deze leemte te vullen.

### 1.3 Onderzoeksvragen en structuur van de thesis

Bovenstaande vaststelling brengt ons ten slotte bij het hoofddoel en de onderzoeksvragen van dit proefschrift. Met deze thesis willen we beter begrijpen hoe vertegenwoordigings- en verantwoordingsprocessen in de lokale governance praktijk verlopen en hoe deze zich tegenover de bestaande lokale representatieve democratie verhouden. De kwalitatieve analyse van deze processen en de relatieve rol van verkozen politici daarin vormt daarom het uitgangspunt in ons onderzoek, wat bijgevolg de hefboomen biedt om over de democratische opportuniteiten en uitdagingen van lokale sturingsnetwerken te reflecteren.

Hieronder overlopen we aan de hand van de onderzoeksvragen de structuur van deze thesis. In de volgende hoofdstukken zullen deze verder worden uitgewerkt tot een analytisch kader en een onderzoeksopzet.

De centrale onderzoeksvraag: Hoe verlopen de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken binnen lokale sturingsnetwerken?

In dit proefschrift zijn we benieuwd naar welke kenmerken deze vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken hebben, hoe deze uitgelegd kunnen worden en wat dat voor de relatie tussen lokale sturingsnetwerken en de lokale representatieve democratie betekent. Daarbij denken we in het bijzonder aan de rol die de lokale verkozen politici met betrekking tot deze lokale sturingsnetwerken spelen. Deze algemene

onderzoeksvraag trachten we door middel van een meervoudige gevalstudie met betrekking tot drie lokale beleidskwesties binnen éénzelfde streek in Vlaanderen te bestuderen. De vragen rond democratie spelen uiteraard niet bij elke vorm van lokale netwerksturing even uitgesproken; ze winnen aan relevantie wanneer deze sturingsnetwerken relatief strategische en complexe beleidskwesties en arrangementen betreffen (Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 10). Daarom hebben we de drie cases die we in dit onderzoek bestuderen, op basis van een afweging van deze kenmerken geselecteerd. De besluitvorming rond een beleidskwestie beschouwen we als complex wanneer het sturingsnetwerk de bestaande institutionele grenzen overschrijdt of meerdere beleidsdomeinen omvat. Daarnaast dragen ook de spreiding van hulpbronnen over meerdere actoren, de aanwezigheid van meerdere belangen, en de onzekerheid rond probleemstellingen en alternatieven bij tot de complexiteit van deze vraagstukken. We zien de besluitvorming binnen sturingsnetwerken als strategisch wanneer deze de ambitie heeft om sturing aan het reguliere, operationele beleid te geven. Deze criteria lichten we in het derde hoofdstuk nader toe.

Een aantal bijkomende specifieke vragen zullen ons helpen om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

Deelvraag 1: Wat is een gepast analytisch kader om de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk binnen lokale sturingsnetwerken onder de loep te nemen?

Deze deelvraag vormt een belangrijk deel van het tweede hoofdstuk: *Literatuurstudie & Analytisch kader*. In dat hoofdstuk gaan we voornamelijk in op twee zaken; eerst bediscussieren we de theoretische ontwikkeling en analytisch afbakening van de concepten vertegenwoordiging en verantwoording, vervolgens en daarbij aansluitend zoeken we naar een gepast analysekader om besluitvormingsprocessen binnen een lokaal sturingsnetwerk onder de loep te nemen.

In het derde hoofdstuk, *Een interpretatief onderzoeksopzet*, gaan we in op het onderzoeksopzet van onze thesis. Het hoofdstuk verduidelijkt de kennistheoretische en methodologische uitgangspunten van het onderzoek. Deze situeren we binnen een genuanceerd constructivistische en interpretatieve onderzoekstraditie. Andere onderdelen van het hoofdstuk behandelen de keuze voor een exploratief onderzoek door middel van de reconstructie van cases; en een reflectie op de dataverzameling en de interpretatieve analyse. Het hoofdstuk verduidelijkt waarom de zoektocht naar een gepast analytisch kader een essentiële deelvraag binnen onze studie vormt.

Deelvraag 2: Welke rol en positie hanteren actoren met betrekking tot de vertegenwoordiging en verantwoording binnen het besluitvormingsproces van complexe en strategische lokale dossiers?

Het empirische luik bestaat uit vier opeenvolgende hoofdstukken. Bij wijze van inleiding op de drie cases introduceert het vierde hoofdstuk, *Inleiding tot de streek Zuid-West-Vlaanderen*, de rijke en lange geschiedenis van samenwerkingsinitiatieven in Zuid-West-Vlaanderen, de streek waarbinnen de drie cases zich ontwikkelen. Het vijfde hoofdstuk, *De inplantingskwestie van grote windturbines in de streek*, het zesde hoofdstuk, *De ontwikkeling van een intergemeentelijk crematorium*, en het zevende hoofdstuk, *De totstandkoming van de economisch-artistieke Budafabriek*, geven ieder uitgebreid de reconstructie van één van de cases weer. Elk van deze drie hoofdstukken is opgedeeld in drie delen: een eerste deel geeft de algemene achtergrond en voorgeschiedenis van de case weer, het middenstuk reconstrueert het verloop van het besluitvormingsproces en het laatste deel analyseert de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk met betrekking tot dat proces.

Deelvraag 3: Welke patronen en handelingslogica's met betrekking tot de vertegenwoordiging en verantwoording kunnen we doorheen onze cases vaststellen?

In het achtste hoofdstuk, *Over vertegenwoordiging en verantwoording binnen lokale sturingsnetwerken*, vergelijken we de resultaten van de drie cases met elkaar met als doel om de inzichten die we uit de drie cases trekken uit te diepen. Dat doen we aan de hand van de verschillende elementen uit het analytisch kader waarbinnen we de drie cases naast elkaar leggen. Daarbij besteden we extra aandacht aan de patronen en handelingslogica's die we in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk binnen de drie cases observeren.

Het laatste hoofdstuk, *Algemene conclusies & Reflectie*, bespreekt de onderzoeksvragen en bediscussieert de bijdrage van dit proefschrift aan de politieke wetenschappen. Het suggereert enkele beleidsaanbevelingen en stelt een aantal ideeën voor verder onderzoek voor.



## Hoofdstuk 2

# Literatuurstudie & Analytisch kader

Dit hoofdstuk situeert ons onderzoek binnen de bestaande kennis en benaderingen uit de politiek wetenschappelijke en bestuurskundige vakliteratuur, in het bijzonder deze met betrekking tot sturingsnetwerken, vertegenwoordiging en verantwoording. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel zoomt in op de theoretische uitgangspunten van ons onderzoek. Wat bedoelen we precies met een lokaal sturingsnetwerk en hoe benaderen we in onze analyse vertegenwoordiging en verantwoording? Het tweede deel verlegt de focus naar wat we in onze analyse in beeld willen krijgen. Het introduceert de concepten waarmee we de drie cases in dit proefschrift reconstrueren en analyseren. Het hoofdstuk besluit met een analytisch kader waarmee het empirische luik van dit proefschrift kan worden aangevat.

### 2.1 Theoretische uitgangspunten

De theoretische uitgangspunten die we in dit hoofdstuk naar voren schuiven hangen uiteraard nauw samen met de onderzoekstraditie waarbinnen we ons positioneren; deze lichten we in het volgende hoofdstuk, *Een interpretatief onderzoeksopzet*, uitgebreid toe. Hier volstaat het om te benadrukken dat we in onze analyse, ten eerste, zowel institutionele als actor-gerelateerde kenmerken aan bod laten komen, en, ten tweede, vertegenwoordiging en verantwoording als praktijken willen benaderen. In de volgende twee paragrafen specificeren we achtereenvolgens wat we met lokale sturingsnetwerken in dit proefschrift bedoelen en hoe we vertegenwoordiging en verantwoording benaderen.

### 2.1.1 Lokale sturingsnetwerken<sup>1</sup>

In het eerste hoofdstuk beschreven we governance als een vorm van netwerksturing doorheen interactieve besluitvormingsprocessen. We gaven reeds aan dat niet alle netwerken gelijk staan aan sturingsnetwerken. Gezien onderhandelingen rond publieke kwesties tussen relatief autonome - doch onderling afhankelijke - actoren erin centraal staan, onderscheiden deze zich van andere besluitvormingsstructuren (Klijn 2008; Sørensen en Torfing 2007; Torfing e.a. 2012). In deze thesis baseren we ons begrip met betrekking tot sturingsnetwerken op de definitie die Sørensen en Torfing (2005b) hanteren; zij beschouwen een sturingsnetwerk als volgt:

1. a relatively stable horizontal articulation of **interdependent**, but operationally **autonomous** actors
2. who interact through **negotiations** that involve bargaining, deliberation and intense power struggles
3. which take place within a **relatively institutionalized framework** of contingently articulated rules, norms, knowledge and social imaginaries
4. that is **self-regulating** within limits set by external agencies and
5. which contribute to the production of **public purpose** in the broad sense of visions, ideas, plans and regulations.

We begrijpen sturingsnetwerken dus als verbanden waarbinnen verschillende operationeel autonome actoren onderhandelingen met elkaar voeren. Deze actoren hebben elk hun eigen belangen en opvattingen met betrekking tot de kwesties die op tafel liggen, maar werken vanuit een noodzaak samen; om een dossier te schikken zijn ze immers op elkaars resources aangewezen. De beschikbaarheid van productiemiddelen, financiële middelen, kennis en deskundigheid, legitimiteit, tijd en inzet vormen allemaal mogelijk noodzakelijke hulpbronnen in het functioneren van een sturingsnetwerk. De onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkactoren is de sleutel om de relatieve stabiliteit van een sturingsnetwerk te kunnen begrijpen (Bevir 2009; Chhotray en Stoker 2009; Klijn en Koppenjan 2012; Rhodes 2007; Sørensen en Torfing 2007). De opeenvolging van hun interacties zorgt voor een zekere routine; ze geeft de institutionele context mee vorm. Deze beïnvloedt op haar beurt de handelingsruimte van de betrokken actoren (Bevir en Rhodes 2007; Block e.a. 2012; Klijn 1996).

Sturingsnetwerken zijn dus institutionele kaders die doorheen de tijd veranderen (Rhodes 2007; Teisman 2005). De institutionele context is niet een klaargezet decor waarbinnen de actoren eenvoudigweg opereren; de organisatorische kenmerken van het

---

<sup>1</sup> We beschouwen sturingsnetwerken in dit proefschrift als “lokaal” wanneer lokale politieke besturen erin participeren om hun eigen beleidskwesties en agenda er verder in vorm te geven.

sturingsnetwerk zelf vormt daarom het voorwerp voor empirische analyse (Hajer 2003; Hajer en Versteeg 2005).

Actoren verzamelen zich in sturingsnetwerken rond een bepaalde publieke doelstelling of kwestie met als doel om deze aan te sturen. De aard van deze kwestie creëert gedeeltelijk haar publiek en vormt bijgevolg de manier waarop actoren binnen een sturingsnetwerk - of van buitenaf - bij het besluitvormingsproces betrokken geraken (Marres 2005). Ideaaltypisch onderhandelen de actoren over strategisch en complexe sturingsvraagstukken (Bogason en Zølner 2007; Hajer en Versteeg 2005; Koppenjan en Klijn 2004; Raab en Kenis 2007; Sørensen en Torfing 2007). De vraagstukken zijn complex omdat ze voorbij de bestaande institutionele grenzen gaan of meerdere beleidsdomeinen omvatten. Daarnaast draagt ook de spreiding van hulpbronnen over meerdere actoren daartoe bij. Ook het bestaan van verschillende belangen en uitgangspunten tussen deze actoren, onderling en tegenover derden, verhoogt de complexiteit (Provan en Lemaire 2012; Skelcher en Torfing 2010; Sørensen en Torfing 2007; Torfing e.a. 2012). De vraagstukken zijn strategisch omdat ze sturing geven aan het operationele beleid. In die zin verschillen sturingsnetwerken van andere samenwerkingsverbanden die niet of veel minder de ambitie hebben om een beleidsvraagstuk te sturen (Marcussen en Torfing 2007; Mintzberg 1978; Provan en Lemaire 2012).

De eerder horizontale besluitvorming binnen een sturingsnetwerk betekent niet noodzakelijk dat alle actoren in het proces gelijke machtsmiddelen hebben en in eenzelfde mate op de agenda wegen. Politiek en macht zijn immers inherent aan sturingsnetwerken (Klijn e.a. 2010; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 3)<sup>2</sup>. Actoren halen hun macht en bijhorende invloed uit verschillende bronnen, zoals uit de spelregels, de discoursen en de verdeling van resources binnen de maatschappij of in het arrangement van het sturingsnetwerk; daarnaast kunnen ze hun eigen creativiteit aanwenden om invloed op de besluitvorming uit te oefenen (Arts en Van Tatenhove 2004; Rhodes 2007; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 3).

### **2.1.2 Vertegenwoordiging en verantwoording binnen sturingsnetwerken**

Dat zowel vertegenwoordiging als verantwoording erom bekend staan containerbegrippen te zijn, maakt het eens te meer belangrijk om de invulling ervan voor

---

<sup>2</sup> Desalniettemin maken een aantal auteurs ons erop attent dat machtsfactoren binnen de netwerkstudies vaak veronachtzaamd worden (Agranoff 2006; Boogers 2014; Flinders en Wood 2014; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 3). Deze auteurs stellen dat een depolitiserende of technocratische visie op netwerkbesluitvorming in sommige delen van de vakliteratuur schering en inslag zijn.

dit onderzoek op scherp te stellen en te duiden (Bovens e.a. 2014; Brito Vieira en Runciman 2008; Mulgan 2003; Saward 2010). De komende pagina's geven geen uitgebreid overzicht van de veelheid aan conceptuele benaderingen. We situeren hieronder de brede lijnen waarbinnen we ons onderzoek binnen de bestaande literatuur rond vertegenwoordiging en verantwoording kunnen positioneren.

Het invloedrijke boek "The concept of Representation" (Pitkin 1972) vormt het referentiepunt voor het gros van de hedendaagse benaderingen over politieke vertegenwoordiging (Disch 2011; Dovi 2014; Saward 2010). In het boek benadrukt Pitkin dat vertegenwoordiging in de eerste plaats een handeling is; een vorm van "substantive acting for others" en niet "standing for others", zoals de toenmalige mainstream literatuur het benaderde. Met deze nadruk geeft ze de vertegenwoordiger een actieve rol in de vertegenwoordiging. Daarmee zet ze haar benadering in contrast tot formalistische, symbolische en descriptieve perspectieven op vertegenwoordiging. Een formalistisch perspectief focust op de formele (electorale) machtiging van de positie van een vertegenwoordiger, een symbolisch perspectief kijkt naar de betekenis van de vertegenwoordiger voor de vertegenwoordigden en een descriptief perspectief benadrukt tenslotte de kenmerkende gelijkenissen tussen een vertegenwoordiger en zijn achterban zoals afkomst, ideologie, geloof, gender, leeftijd enzovoort. Deze passieve perspectieven hebben gemeenschappelijk dat ze de positie en rol van een vertegenwoordiger als statisch beschouwen; ze is het gevolg van enkele vaststaande kenmerken die men van buitenaf kan aflezen (Andeweg 2003; Castiglione 2012; Dovi 2014). Vandaag benaderen heel wat academici, in navolging van Pitkin, vertegenwoordiging als een actieve relatie tussen actoren, waarbij het permanente interactieproces tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden centraal in beeld komt (Alonso e.a. 2011, hoofdstuk 1; Andeweg 2003; Saward 2010). Dat is ook de wijze waarop we het concept in deze thesis verder begrijpen.

In vergelijking tot vertegenwoordiging, is verantwoording een relatief jong academisch en maatschappelijk begrip (Bovens en Schillemans 2010; Olsen 2013). Het woord maakt sinds de laatste decennia opmars als een bredere metafoor voor het uitoefenen van toezicht op een (politiek) bestuur en haar activiteiten. Daarvoor werd het begrip "accountability" veel beperkter begrepen; de term stond toen hoofdzakelijk voor het toezicht op financiële rekeningen en balansen en werd voornamelijk binnen een boekhoudkundige context gebruikt (Bovens 2010; Mulgan 2003, hoofdstuk 1). In de inleiding van dit proefschrift verwezen we reeds naar de toegenomen belangstelling voor verantwoording als democratische norm (Andeweg 2003; Andeweg en Thomassen 2011; Bogason en Musso 2006; Keane 2009; Olsen 2013). Volgens sommige auteurs is het begrip een waar buzzword geworden (Bovens 2010; Bovens e.a. 2008; Mulgan 2003; Romzek 2014). Alleszins heeft de toegenomen populariteit tot een heuse rits verantwoordingsbenaderingen en typologieën geleid (Mulgan 2003, hoofdstuk 1;

Willems en Van Dooren 2011). In dit kluwen kunnen we voor de vuist weg twee brede perspectieven op verantwoording onderscheiden: een eerste perspectief ziet het als een na te streven individuele deugd of norm, een tweede perspectief beschouwt het in de eerste plaats als een institutioneel mechanisme om politiek en maatschappelijk toezicht te beschrijven (Bovens e.a. 2014; Bovens 2010). In dit proefschrift zijn we in dit laatste perspectief geïnteresseerd.

Gezien vertegenwoordiging en verantwoording onlosmakelijk verbonden lijken te zijn, is het des te opmerkelijk hoe de literatuur rond beide concepten zich relatief los van elkaar heeft ontwikkeld: de wortels van vertegenwoordiging liggen binnen de politieke wetenschappen, terwijl verantwoording zich voornamelijk binnen de bestuurskunde als concept ontwikkeld heeft. Desalniettemin is in beide literatuurdomeinen een gelijkaardige conceptuele discussie rond de dominante positie van de principal-agent theorie te vinden (Brito Vieira en Runciman 2008; Olsen 2013; Urbinati en Warren 2008). In de volgende paragraaf maken we een korte synthese van dit model en gaan we daarbij beknopt op dat debat in, om vervolgens tot een alternatieve benadering te komen.

### **2.1.2.1 De principal-agent theorie**

De principal-agent theorie stelt politieke vertegenwoordiging ideaaltypisch voor als een delegatieketen. Deze loopt van kiezers naar besluitvormers binnen het klassieke model van de representatieve democratie. De verschillende actoren in deze keten duiden achtereenvolgens andere actoren aan om in hun naam en in hun plaats te handelen. De keten bestaat uit opeenvolgende relaties tussen actoren waarbij in elke relatie een agent (opdrachtnemer) in het belang van een principal (opdrachtgever) handelt. Volgens het ideaaltypische principal-agent model bestaat deze delegatieketen uit een welgeordende volgorde: van de kiezer naar de wetgever, van de wetgever naar de uitvoerende politicus; en van de uitvoerende politicus naar een andere uitvoerende politicus of naar de administratie. In de omgekeerde richting van deze delegatieketen loopt volgens het model een verantwoordingsketen die de machtsbalans tussen iedere principaal en zijn agent moet bewaken, zodat deze volgens de voorkeuren en/of de belangen van de principaal handelt (Mulgan 2003; Olsen 2013; Strøm 2003).

Om bovenstaande redenering staande te houden, vertrekt het model vanuit een aantal analytische en normatieve assumpties. Ten eerste, is de politieke gemeenschap gekend en begrensd. Ten tweede, zijn de voorkeuren van actoren van buitenaf geweten. Ten derde, handelen alle actoren rationeel naar de informatie die ze kennen. Tenslotte, is de politieke besluitvorming volgens het model noodzakelijk hiërarchisch; hierbij moeten de voorkeuren van de principaal in principe het referentiepunt voor de agent zijn (Strøm 2003, hoofdstuk 3; 2000). De theorie is niet alleen het meest gebruikte, maar tegelijkertijd ook het meest bediscussieerde en bekritiseerde model in zowel de vertegenwoordigings-

als de verantwoordingsliteratuur; heel wat auteurs stellen zich vragen bij haar normatieve en/of analytische uitgangspunten (Bovens e.a. 2014; Brito Vieira en Runciman 2008; Disch 2012; Mansbridge 2009; Mansbridge 2003; Olsen 2014; Philp 2009; Rehfeld 2009; Saward 2005; Urbinati en Warren 2008; Willems en Van Dooren 2011).

De sterke punten van de principal-agent theorie liggen in haar “ordezoekend perspectief” (cf. Teisman 2005); ze helpt de onderzoeker om binnen een gekende, begrensde en ordelijke eenheid nauwgezet naar het gedrag van actoren te kijken. Deze sterkte is tegelijkertijd haar grootste zwakte. De voornaamste analytische kritiek concentreert zich dan ook op de complexiteit-reducerende vooronderstellingen waarbinnen het model wordt toegepast. Wanneer we Figuur 1.2 uit het vorige hoofdstuk er terug bijnemen, dan zien we dat het moeilijk is om de ideaaltypische eenduidige delegatie- en verantwoordingsketen uit de principal-agent model (linkerzijde) naar een governance context (rechterzijde) te vertalen. In een netwerkcontext zijn er bijvoorbeeld heel veel vertegenwoordigers en verantwoordingsrelaties. Bovendien zijn de institutionele kenmerken minder evident en zichtbaar dan binnen het schoolvoorbeeld van een klassiek overheidsmodel (Andeweg 2003; Brito Vieira en Runciman 2008; Saward 2010; Willems en Van Dooren 2012). Op normatief vlak vertrekt de theorie vanuit het model van de klassieke representatieve democratie; wat het minder bruikbaar maakt om vertegenwoordiging en verantwoording buiten deze instellingen onder de loep te nemen (Olsen 2014; 2013; Pitkin 2004; Rehfeld 2009). De zeer scherp afgelijnde normatieve uitgangspunten van het model vallen dan ook moeilijk te rijmen met het post-liberale democratische perspectief dat we in de inleiding van deze thesis naar voren schuiven. Omwille van bovenstaande analytische en normatieve aandachtspunten, vinden we de benadering niet geschikt om naar vertegenwoordiging en verantwoording binnen sturingsnetwerken te kijken.

### 2.1.2.2 Een contingente benadering

We denken dat we vertegenwoordiging en verantwoording beter kunnen begrijpen vanuit een meer systemische aanpak die, ten eerste, oog heeft voor een bredere verzameling aan mogelijke vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken, en ten tweede, aandacht heeft voor de mogelijks veranderende institutionele kenmerken van deze praktijken. In de vakliteratuur vinden we een nieuwe stroming van auteurs die een contingente aanpak naar voren schuiven<sup>3</sup>. Dat zowel individuen als hun contexten kunnen verschillen, vormt het startpunt van deze auteurs. Eén vertegenwoordigingspraktijk of verantwoordingsregime kan met andere woorden nooit

---

<sup>3</sup> Deze term lenen we van Mansbridge (2014) maar gebruiken we hier om een veel bredere verzameling van verschillende auteurs en benaderingen te kaderen die vertegenwoordiging en verantwoording voorbij het principal-agent model willen analyseren.

de hele lading dekken. Een contingente benadering neemt zowel het gedrag van actoren als de invloed van de maatschappelijke omgeving en de institutionele context mee in haar analyse (Disch 2011; Mansbridge 2014; 2009; Olsen 2014; Philp 2009; Saward 2010).

Deze contingente benadering zien we zowel binnen de vertegenwoordigings- als de verantwoordingsliteratuur opduiken. Auteurs binnen deze stroming vegen principal-agent relaties niet eenvoudigweg van tafel, maar gaan op zoek naar wijzen om de benadering te situeren binnen een breder pallet aan relaties enerzijds, en binnen een contingente institutionele context anderzijds. De maatschappelijke omgeving activeert, volgens Mansbridge (2014) de verschillende persoonlijkheidskenmerken waarop een individu kan terugvallen. Bovendien bestaat elke omgeving uit een grote verzameling actoren met elk hun eigen intrinsieke motivaties.

Onder de impuls van onder meer Urbinati (2000), Pitkin (2004), Saward (2010; 2005) en Disch (2012; 2011) is het conceptuele debat over vertegenwoordiging de laatste jaren verder verbreed<sup>4</sup>. Volgens deze auteurs is vertegenwoordiging in de eerste plaats een creatief, politiserend en idealiserend proces; en niet de statische, niet gemedieerde weerspiegeling van eisen, belangen of posities. De vertegenwoordigingspraktijk is in hun benadering dus constitutief, zowel voor de vertegenwoordiger en de vertegenwoordigde als voor de praktijk. Volgens Urbinati (2000) kunnen we vertegenwoordiging het best begrijpen als een deliberatieve en onvoltooide activiteit. Een proces waarbij de vertegenwoordiger eerder optreedt zoals een advocaat voor zijn cliënt dan simpelweg een volgeling van deze te spelen. “An ‘advocate’ is not asked to be impartial like a judge, or to reason in solitude like a philosopher”, aldus Urbinati (2000), “Their job is not to apply the rule but to define how facts fit or contradict the rule or to decide whether the existing rule conforms the principles that society shares or a ‘good’ government should adopt”. Net zoals advocaten hebben vertegenwoordigers een band met de zaken die ze vertegenwoordigen, maar zijn ze er niet noodzakelijk door gebonden. Volgens Disch (2011) beïnvloeden zowel de kenmerken van de politieke setting en context als de strategische communicatie van actoren de wijze waarop vertegenwoordiging in de praktijk plaatsvindt. “At the heart of the act of representing is the depicting of a constituency as this or that, as requiring this or that, as having this or that set of interests”, stelt Saward (2006). Politieke vertegenwoordiging gaat volgens hem dus evenzeer over het vormen van de breuklijnen tussen politieke groepen en identiteiten, als over het weerspiegelen van deze indeling.

Ook binnen de verantwoordingsliteratuur zien we benaderingen opduiken die verantwoording voorbij het principal-agent model benaderen (Bovens e.a. 2014; Bovens

---

<sup>4</sup> Enkele auteurs noemen deze verbreding een “constructivistische” (Disch 2011) of een “interpretatieve” (Saward 2010) ommezwaai in de vertegenwoordigingsliteratuur.

2007; Mansbridge 2014; Willems 2014). Een aantal auteurs wijzen er op dat verantwoordingsprocessen binnen een institutionele context plaatsvinden en dat deze context eveneens door deze processen beïnvloed wordt (Black 2008; Bovens 2010; Mansbridge 2014). Black (2008) benadrukt dat de verantwoordingspraktijk enerzijds door actoren vertolkt moet worden en dus niet gewoonweg van formele procedures af te lezen valt, anderzijds is verantwoording niet slechts de activiteit van een actor maar eveneens een institutioneel vormgegeven en gevormde praktijk. Bovendien produceren verantwoordingsprocessen doorheen de tijd hun eigen handelingslogica's en routines.

Vanuit deze contingente benadering op vertegenwoordiging en verantwoording zijn we binnen de literatuur gaan zoeken naar twee conceptuele lenzen om het empirische veld in te duiken. In de komende paragraaf werken we deze benadering verder concreet uit.

## 2.2 Analytisch kader en conceptuele lenzen

Nu onze theoretische uitgangspunten - met betrekking tot sturingsnetwerken, vertegenwoordiging en verantwoording - kenbaar zijn, verschuift de focus in dit tweede deel naar wat we allemaal in beeld dienen te krijgen om de vertegenwoordiging en verantwoording binnen sturingsnetwerken vanuit een contingente benadering te analyseren. Stap voor stap bouwen we in de volgende pagina's aan een analytisch kader om de cases in dit proefschrift te reconstrueren<sup>5</sup>. Om vertegenwoordiging en verantwoording binnen lokale sturingsnetwerken te benaderen, bouwen we respectievelijk verder op het claimsperspectief van Saward (2010; 2006) en de actorforum benadering van Bovens (2010; 2007). Beide perspectieven hebben een conceptuele vertaling aan deze benadering gegeven; en bieden een analytisch en beschrijvend kader om respectievelijk vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken te ontleden. Terwijl de eerste de nadruk legt op de constructie van de vertegenwoordigingspraktijk, legt de tweede het accent op de institutionalisering van verantwoordingsrelaties. We lichten ze in de volgende paragraaf achtereenvolgens toe. Naast de analytische lenzen om naar vertegenwoordiging en verantwoording te kijken, hebben we ook een bril nodig om besluitvormingsprocessen in beeld te krijgen zodat we deze binnen de praktijk van lokale sturingsnetwerken kunnen situeren. Dat deel van het analytische kader werken we uit in

---

<sup>5</sup> De volgende pagina's vormen een gestileerde weergave van dat proces dat proefondervindelijk tot stand is gekomen (zie ook Hoofdstuk 3).



de tweede paragraaf van dit deel om vervolgens in de laatste paragraaf al deze analytische concepten en kaders in één samenvattend plaatje te gieten.

## 2.2.1 Vertegenwoordigingsclaims en verantwoordingsrelaties

### 2.2.1.1 Vertegenwoordigingsclaims

Vertegenwoordigers zijn, aldus Saward (2010), zelf de makers van “representative claims” (of vertegenwoordigingsclaims). Vertegenwoordiging is volgens het claimsperspectief het resultaat van de uitwisseling van claims door actoren. De analyse van vertegenwoordiging gaat niet zozeer over de posities van actoren maar over het maakproces achter deze positie. Saward (2010) definieert een maker van vertegenwoordigingsclaims als volgt:

A maker of representations ('M') puts forward a subject ('S') which stands for an object ('O') that is related to a referent ('R') and is offered to an audience ('A').

Vanuit het perspectief van de standaard principal-agent theorieën vallen een aantal elementen op: met name de maker, de referent en het publiek.

Gezien vertegenwoordiging niet als een gegeven beschouwd wordt, moet elke vertegenwoordigingsclaim onderbouwd worden. Hier komt de figuur van de maker in beeld: iemand claimt dat een subject voor iets of iemand anders staat. De maker van een claim staat met deze echter niet alleen; zijn claim is één van de vele in een uitwisselingsstelsel van claims tussen actoren.

Saward benadrukt dat datgene wat vertegenwoordigd wordt door een claim eerder een idee van een object is dan werkelijk de enige betekenis van het object zelf. Daarom voegt hij de referent als extra element in de analyse toe. Met dit element wil hij aangeven dat er verschillende interpretaties over eenzelfde object mogelijk zijn. Maar om deze nuance te maken, is het volgens ons, in navolging van Thompson (2012), niet nodig om wat “werkelijk” achter de verschillende claims schuilgaat te benoemen. Het volstaat om te stellen dat er verschillende claims met andere interpretaties over dezelfde realiteit mogelijk zijn. Bijgevolg hebben we dit element niet verder uitgewerkt in dit proefschrift.

Het is niet zeker of de claim door het beoogde publiek van de maker aanvaard wordt; deze kan de claim aanvaarden, verwerpen of negeren. Een burgemeester ('M') kan bijvoorbeeld zichzelf ('S') voorstellen als de spreekbuis van de belangen van een lokale politieke gemeenschap ('O') ten aanzien van een gemeenteraad ('A'). Om die claim waar te maken schetst de politicus een portret van zijn achterban. Hij selecteert en belicht bepaalde aspecten van zijn politieke gemeenschap, maar dat beeld is nooit volledig noch geheel overlappend met de individuele leden van zijn object. Het maken van de claim kan in twee richtingen uitdraaien. Enerzijds, kunnen andere actoren, bijvoorbeeld leden van zijn gemeenteraad, onmiddellijk tegenclaims aanvoeren die het tegendeel beweren.

Anderzijds kunnen delen van zijn beoogde achterban meer en meer overtuigd geraken van de “nieuwe” karakteristieken die hij in het portret over hen schildert (Saward 2010; 2009; 2005).

De benadering van Saward legt sterk de nadruk op de manier waarop de vertegenwoordiger een beeld van een vertegenwoordigde construeert. Dat sluit nauw aan bij de insteek van ons onderzoek omdat we naar de rol van actoren binnen lokale sturingsnetwerken kijken. Aan de andere kant is de benadering daardoor minder geschikt om het empirische realiteitsgehalte - vanuit het perspectief van de actoren waarop de claim betrekking heeft - te toetsen (Castiglione 2012; de Wilde 2013). Daartegenover benadrukt Saward (2012) dat de zogenaamde vertegenwoordigden eveneens vertegenwoordigers van hun claims zijn. Volgens hem bestaat er theoretisch gezien geen claim zonder de mogelijkheid van een tegenclaim of een ontkenning van de inhoud van die claim door een andere actor, inclusief de actoren waarover de claim gaat.

Tabel 2.1 Analytische dimensies van een vertegenwoordigingsclaim

<b>Maker</b>	De actor die een claim construeert
<b>Subject</b>	Iets of iemand waar de claim over gaat: de politicus, de partij, het stadsbestuur, de regio etc.
<b>Object</b>	Waar het subject volgens de claim voor staat: bepaalde voorkeuren, belangen, levensstijl, ideologie etc.
<b>Publiek</b>	De ontvangers van de claim: actoren en arena's binnen het formele circuit of de informele sfeer

In bovenstaande tabel geven we op schematische wijze de dimensies weer waarmee we in de empirische analyse zijn gedoken (Tabel 2.1). Het claimsperspectief is tot dusver amper tot niet systematisch in empirisch onderzoek toegepast (de Wilde 2013). Daarom hebben we tijdens de reconstructie van de cases aan de uitwerking van deze dimensies verder gesleuteld; we lichten deze hieronder toe.

De eerste dimensie in de tabel gaat over de maker van de claims. Deze kan met zijn claim naar zichzelf verwijzen of naar iets of iemand anders. Vaak doet deze beide; de actor claimt dan dat iets of iemand voor iets staat, en claimt in één keer dat hij daarom daar ook voor staat. Een politicus ('M') stelt bijvoorbeeld dat een stad ('S') symbool staat voor werelderfgoed ('O'), maar zet daarmee ineens zijn eigen positie ('S') als voorvechter van monumentenzorg ('O'), in de verf. Een verkozen politicus kan dus in één claim zowel een portret van zichzelf als van zijn achterban neerzetten.

Het onderscheid tussen de twee middelste dimensies in tabel - subject en object - wordt door de analist verfijnd. Afhankelijk van diens uitgangspunt in de analyse kunnen subject en object in beperkte mate omgedraaid worden. Een actor is niet beperkt tot één claim, maar maakt overheen een proces permanent nieuwe claims. Vertegenwoordigingsclaims

kunnen, zoals Saward (2010) aangeeft, ook in elkaar genest zijn. Een claim op een hoger niveau (“de stad staat voor werelderfgoed”) houdt dan bijvoorbeeld ook enkele subclaims in (“het stadhuis is een beschermd monument” of “het historisch centrum staat internationaal op de kaart”). Claims kunnen ook op zogenaamde “ready-made claims” voortbouwen. Dat is een claim die bij haar publiek reeds zo gedragen wordt dat een andere claim erop kan inhaken om op die manier haar legitimiteit tegenover dat publiek te versterken (“de stad moet investeren in de renovatie van het stadhuis om haar status als werelderfgoedstad te weerhouden”). Voor zowel makers als publiek werken ze als plug-ins die hen toelaten om claims snel op een bepaalde manier te interpreteren. Hun bits en bytes worden doorheen het uitwisselingsproces van claims als het ware geüpload en gedownload.

De laatste analytische dimensie van de tabel gaat over het publiek van de claims. De politieke gemeenschap en het publiek van een claim zijn niet noodzakelijk dezelfde groep actoren; beide groepen kunnen samenvallen, overlappen of net helemaal los van elkaar staan. Het bereikte publiek van een claim staat bovendien volgens Saward niet altijd gelijk aan het beoogde publiek van de maker van deze claim. Dit onderscheid behoedt ons om niet zomaar het publiek van een claim als vanzelfsprekend te nemen, maar tegelijkertijd helpt ze niet om het vaak passieve en niet specifiek vermelde publiek van een claim te identificeren (de Wilde 2013). We hebben ervoor gekozen om in onze analyse het publiek ruwweg als volgt in te delen: actoren maken hun claims binnen het officiële circuit van streekorganen, gemeenteraden, schepencolleges, en andere organisaties en instellingen enerzijds; en binnen de besloten of de publieke informele sfeer anderzijds. In de analyse hebben we de opdeling van claims voornamelijk gebaseerd op de triangulatie van onze bronnen (zie §3.2.2.1). Soms gebeurt dat ongecompliceerd. Wanneer iemand bijvoorbeeld iets in de krant zegt, beschouwen we de publieke informele sfeer als het publiek van de claim. Voor andere claims moeten we ons op combinatie van data uit verslagen en/of interviews baseren.

Zoals in de bespreking van onze theoretische uitgangspunten aangegeven, volgen we in dit proefschrift de stelling dat de vertegenwoordigingspraktijk ook in de setting van het sturingsnetwerk vervat zit. De betekenis van politieke vertegenwoordiging vloeit niet zomaar voort uit de activiteiten van politieke actoren. Bijgevolg kan vertegenwoordiging niet eenvoudigweg herleid worden tot enkel en alleen het samengestelde kluwen van vertegenwoordigingsclaims (Hendriks 2009a; 2009b; 2008; Thompson 2012). Saward (2010) stelt zelf dat institutionele hulpbronnen belangrijk zijn om de uitwisseling, aanvaarding, verwerping en negatie van claims te begrijpen (Thompson 2012)<sup>6</sup>, maar hij werkt dit idee niet uit naar een analytisch kader. Daarom vullen we het in deze thesis aan

---

<sup>6</sup> Saward (2010) noemt deze culturele hulpbronnen maar we vinden dat de term institutionele hulpbronnen nauwer aansluit bij de betekenis binnen de context van politieke vertegenwoordiging.

met enkele bijkomende analytische lenzen, waarmee we vertegenwoordigingsclaims binnen de besluitvorming in sturingsnetwerken plaatsen (zie §2.2.2).

### 2.2.1.2 Verantwoordingsrelaties

In dit proefschrift begrijpen we verantwoording, in lijn met de actor–forum benadering, als een relatie tussen actoren (Bovens e.a. 2014; Bovens 2007). Deze stelt dat er sprake is van verantwoording:

“wanneer er een relatie is tussen een **actor** en een **forum**, waarbij de actor zich **verplicht** voelt om **informatie** en uitleg te geven over zijn optreden, het forum **nadere vragen** kan stellen, **een oordeel** uit kan spreken en dit oordeel **consequenties** kan hebben voor de actor” (Bovens en Schillemans 2010).

Hoe deze relatie er in de praktijk uit ziet, is niet gegeven, maar is een empirisch te onderzoeken vraagstuk. Het forum wordt niet bij voorbaat aan een principaal gelijkgesteld, verantwoordingsverplichtingen worden niet noodzakelijk als externe dwang gezien, en de benadering stelt voor om evenzeer oog voor informele verantwoording als voor formele mechanismen te hebben. Met deze actor-forum lens kunnen we daardoor meerdere soorten verantwoordingsrelaties in de empirie opsporen; inclusief principal-agent relaties indien deze zich in de praktijk voordoen (Bovens 2010; 2007). In de volgende alinea’s lichten we de verschillende dimensies van deze lens kort toe.

De actor in de verantwoordingsrelatie geeft verantwoording in een forum. Zowel de actor als het forum kan een individu, een organisatie of een instelling zijn. Het forum kan in het geval van lokale politieke vertegenwoordiging bijvoorbeeld gelijk zijn aan het electoraat, de leden van de gemeenteraad, collega politieke vertegenwoordigers, het schepencollege, de politieke partijen, de achterban van de actor enzovoort. Zelfs de publieke opinie kan als een forum beschouwd worden. Op basis van de aard van het forum waaraan verantwoording wordt afgelegd, kunnen we van andere soorten van verantwoording spreken. Bijvoorbeeld: in het bureaucratische forum gebeurt de bestuurlijke verantwoording, bij de toezichthouder de administratieve verantwoording, onder de peers de professionele verantwoording en in het publieke forum de maatschappelijke verantwoording (Bovens e.a. 2014). In de praktijk kunnen het publieke en politieke forum overlappen maar ideaaltypisch onderscheidt het eerste forum zich van het tweede forum doordat ze een bredere maatschappelijke sfeer buiten de overheids- en partijpolitieke sfeer omvat (Willems 2014; Willems en Van Dooren 2012).

Volgens het actor-forum perspectief voelt de actor in de verantwoordingsrelatie de verplichting om verantwoording aan het forum af te leggen. Door deze verplichting als een gevoel te beschrijven, geeft de benadering aan dat de verantwoordingsverplichting niet zomaar gegeven is, maar door de actoren en kenmerken van het arrangement

gevormd worden. De omschrijving benadrukt dat verantwoording gepaard gaat met mogelijke consequenties. Hiermee wil men aangeven dat verantwoording als activiteit niet eenvoudigweg gelijk staat aan informeren. Verantwoordingsrelaties houden ideaaltypisch ook elementen van debat en daarbij horende consequenties in. Deze laatste worden in brede zin opgevat; ze kunnen zowel bestraffend als belonend zijn, en hoeven niet formeel te zijn. De beschadiging van het publieke imago van een actor kan bijvoorbeeld ook een gevolg van verantwoording zijn. De aanwezigheid van debat en consequenties moeten we niet als het botte snijmes tussen informeren of verantwoorden zien; we beschouwen verantwoording eerder als een continuüm met informeren als de laagste graad, en debatteren en oordelen als hogere graden (Bovens 2010; 2007). In het eerste geval spreken we in onze analyse over passieve verantwoordingsrelaties, in het laatste geval noemen we deze actief.

Tabel 2.2 Analytische dimensies van de actor-forum relatie

<b>Actor</b>	Een individu, organisatie of instelling die zich verplicht voelt om over zijn optreden uitleg te verschaffen
<b>Forum</b>	Het publiek waaraan de actor zijn verantwoording richt: actoren binnen het politiek forum, het publiek forum en/of het netwerkforum
<b>Interactie</b>	Informeren, debatteren en/of oordelen

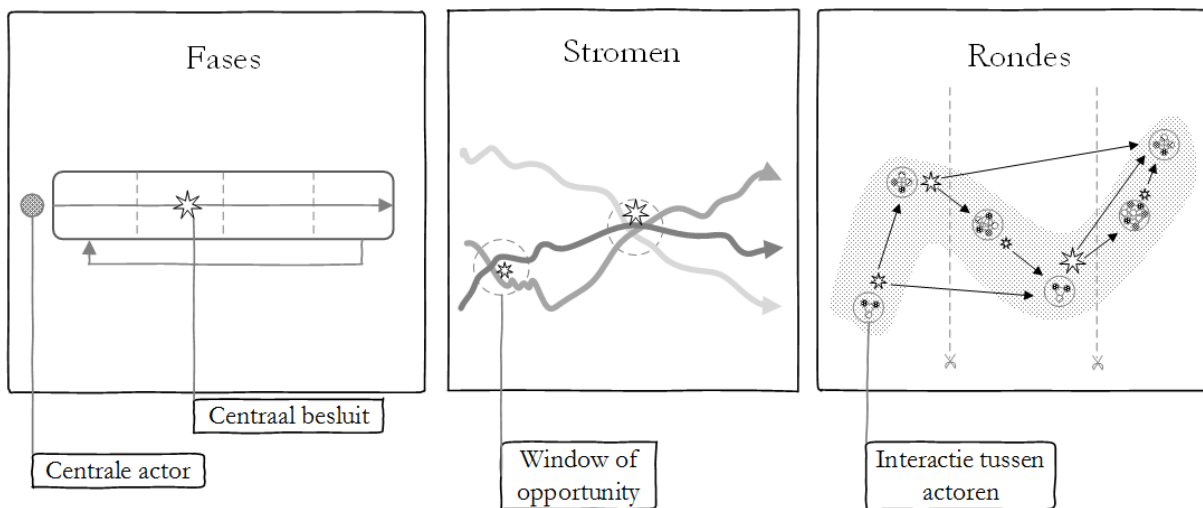
Bovenstaande tabel geeft schematisch de drie dimensies weer waarmee we verantwoordingsrelaties in de drie cases onderzoeken. Vertegenwoordigers binnen een sturingsnetwerk onderhouden een relatie met één of meerdere verantwoordingsfora. We gaan de verantwoordingsrelaties binnen onze drie cases aan de hand van drie types verantwoordingsfora bestuderen. Het politiek forum omvat de formele organen van de individuele gemeentebesturen, i.e. het circuit rond de gemeenteraad en het college van schepenen en burgemeester. Het publiek forum omvat de “openbare ruimte” in de brede betekenis van het woord, zoals lokale media, publieke protestacties, openbare vergaderingen enzovoort. Het netwerkforum, tenslotte, komt niet in de originele typologie van de actor-forum benadering voor (Bovens e.a. 2014), we kunnen deze het best begrijpen als een vorm van “peer-accountability” (Papadopoulos 2014) waarbij actoren verantwoording afleggen naar andere actoren (of arena’s) binnen het sturingsnetwerk. Gezien een deel van het debat rond de democratische uitdagingen en opportuniteiten van sturingsnetwerken rond deze vorm van verantwoording draait, menen we dat het belangrijk is om deze in onze analyse mee te nemen (zie §1.2.2.1). Tot slot, geven we in de analyse de wijze van interactie – van passief informeren tot actief debatteren – binnen de opgespoorde verantwoordingsrelaties aan.

Hoewel deze lens ons helpt om verantwoordingsrelaties te analyseren, vertelt ze ons niets over de institutionele setting waarbinnen deze plaatsvinden (Willems 2014). In dit proefschrift willen we verantwoording, net zoals vertegenwoordiging, binnen de praktijk van een sturingsnetwerk analyseren. Dat doen we door ze binnen besluitvormingsprocessen te situeren. Het kader waarmee we dat doen, werken we in de volgende paragraaf uit.

## 2.2.2 De analyse van besluitvormingsprocessen in lokale sturingsnetwerken

Voor het zetten van de volgende stap in de ontwikkeling van een analysekader, hebben we de mosterd bij het “rondenmodel” (Teisman 2000) gehaald. Dat model vullen we verder aan met elementen uit het “stromenmodel” (Kingdon 2011) en de analytische dimensies uit de “beleidsarrangementenbenadering” (Arts e.a. 2006). In de volgende paragrafen bespreken we achtereenvolgens deze kaders en leggen we uit hoe we tot deze combinatie komen.

### 2.2.2.1 Besluitvormingsrondes



Figuur 2.1 Drie basismodellen om besluitvormingsprocessen te onderzoeken

In de vakliteratuur kan men drie basismodellen terugvinden om besluitvormingsprocessen te onderzoeken: het fasemodel, het stromenmodel en het rondemodell (Koppenjan en Klijn 2004; Teisman 2000; Teisman en van Buuren 2012). Zoals bovenstaande figuur (Figuur 2.1) aangeeft, brengt elk model een aantal analytische bouwstenen aan om de complexiteit van een besluitvormingsproces inzichtelijk te maken. Het eerste model is ideaal om besluitvormingsprocessen te analyseren die volgens een aantal logische, chronologische stappen verlopen: voorbereiden, bepalen, uitvoeren,

evalueren en bijsturen. Dit model focust daarbij op de totstandkoming van het grote besluit van de centrale actor. In contrast met het fasemodel, vertrekt het stromenmodel vanuit het idee dat een besluitvormingsproces eerder chaotisch en relatief onvoorspelbaar verloopt. Problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen ontwikkelen zich onafhankelijk van elkaar; en vormen drie autonome analytische stromen binnen de besluitvorming. Het model helpt om de ontwikkeling van probleemdefinities, oplossingen en beleidsagenda's te ontleden. Wanneer de drie stromen samenkomen, ontstaat er een zogenaamde "window of opportunity" waaruit plots een besluit kan vloeien. Het rondemodell, tenslotte, zet in tegenstelling tot de andere twee basismodellen, het interactieproces tussen actoren centraal in de analyse. Ze analyseert deze aan de hand van de vele partiële besluiten die ze nemen. Overheen een ongedefinieerd aantal rondes kunnen actoren al dan niet succesvol hun probleemdefinities en oplossingen naar voren schuiven (Devos e.a. 2012; Enserink e.a. 2013; Kingdon 2011; Teisman 2000; Zahariadis 2007). Het model integreert daarmee elementen van het stromenmodel in de analyse in de mate dat deze door actoren in het proces gelanceerd worden (Enserink e.a. 2013; Teisman 2000; Teisman en van Buuren 2012).

In dit proefschrift gebruiken we omwille van twee redenen het rondemodell om besluitvormingsprocessen binnen lokale sturingsnetwerken te analyseren. Ten eerste heeft het oog voor het samengestelde karakter van sturingsnetwerken, ten tweede vinden we het een geschikt kader om de onderhandelingsdynamiek tussen actoren, waarmee deze ideaaltypisch te maken krijgen, in beeld te brengen (Devos e.a. 2012; Teisman 2008; 2005). Door middel van het rondemodell willen we aandachtig kijken naar de wijze waarop een besluitvormingsproces binnen een sturingsnetwerk zich doorheen de tijd en ruimte verplaatst, en hoe vertegenwoordiging en verantwoording al dan niet mee evolueren.

Zoals bovenstaande figuur illustreert verloopt de besluitvorming volgens het rondemodell niet stap voor stap maar door middel van allerlei zigzaggende, op elkaar inwerkende en verstrengelde processen die we samenvattend als de rondes in een boksmatch kunnen begrijpen (Figuur 2.1); het besluitvormingsproces wordt als een onderbroken en onregelmatige tijdslijn opgevat waarbij periodes van relatieve stabiliteit elkaar opvolgen (Teisman 2008)<sup>7</sup>. Om in dat kluwen van besluiten overzicht aan te brengen, identificeert de onderzoeker een reeks opeenvolgende keuzesituaties binnen een besluitvormingsproces en vat deze in rondes samen. Elke ronde wordt bepaald door

---

<sup>7</sup> Deze kijk staat ook wel bekend als de "punctuated equilibrium" of "punctuated evolution" benadering (Baumgartner en Jones 1993). Een aandachtspunt voor onderzoekers binnen deze aanpak is om niet alleen belangstelling voor omslagpunten maar ook voor langlopende veranderingsprocessen te hebben (Marsh 2010).

een keuzesituatie die beslecht dient te worden. De keuzesituatie beschrijft welke strategische keuzes en tussentijdse beslissingen overheen een ronde genomen worden. Elke keuzesituatie bestaat dan weer uit meerdere spelsituaties die samen de keuzesituatie in een plooi leggen. Deze spelsituaties zijn de concrete interacties die op het terrein gebeuren tussen actoren. Ze vinden plaats binnen arena's; de locaties waar enkele actoren samenkomen en hun spel spelen. De actoren onderhandelen op basis van hun percepties over eventuele problemen, mogelijke oplossingen en elkaars strategieën<sup>8</sup>. Wanneer de voorlopige richting genomen is, eindigt een ronde maar begint ook een volgende ronde met nieuwe discussies en afwegingen; iedere ronde kan dus opnieuw de richting van het besluitvormingsproces veranderen. De rondes kunnen gelijktijdig, deels samenvallend of los van elkaar verlopen. Het gezamenlijk proces van alle rondes met alle deelbesluiten, actoren en arena's beschrijft het besluitvormingsproces (Devos e.a. 2012; Enserink e.a. 2013; Koppenjan en Klijn 2004; Teisman 2000).

Doorheen de casereconstructies bakenen we als onderzoeker rondes af. We doen dat door, binnen het totale plaatje, de meest cruciale beslissingen af te wegen en zijn keuzes in de casebeschrijving te beargumenteren. Met het aanduiden van rondes brengt de onderzoeker een aantal referentiepunten in de reconstructie aan. Deze vormen samen een verzameling snapshots; in de veronderstelling dat de snapshots als geheel een film tonen over het verloop van het besluitvormingsproces. Het in kaart brengen van zowel impasses als doorbraken kan daarbij als hulpmiddel dienen. De impasses kunnen zowel een periode van sluimerende stagnatie betekenen als een duidelijke blokkade van belangen in het besluitvormingsproces (Koppenjan en Klijn 2004; Teisman 2008). Het rondesmodel vormt onze ruggengraat om besluitvormingsprocessen binnen de sturingsnetwerken in dit proefschrift te analyseren, maar op zichzelf geeft het nog onvoldoende zicht op de mechanismes waardoor verandering binnen besluitvormingsprocessen begrepen kunnen worden. De sterkte van het model zit namelijk in haar focus op de permanente interactie tussen verschillende actoren, maar geeft op zichzelf niet het panoramazicht om deze interactie in een context te plaatsen. We gaan dan ook graag in op de suggestie van Teisman & van Buuren (2012) om elementen van het stromenmodel binnen onze analyse doorheen het rondesmodel mee te nemen.

## Elementen van het stromenmodel

De analytische sterkte van het stromenmodel (Kingdon 2011) heeft betrekking op het verklaren hoe een kwestie op de besluitvormingsagenda komt. Volgens het model evolueren definities van problemen, ideeën rond oplossingen en politieke gebeurtenissen

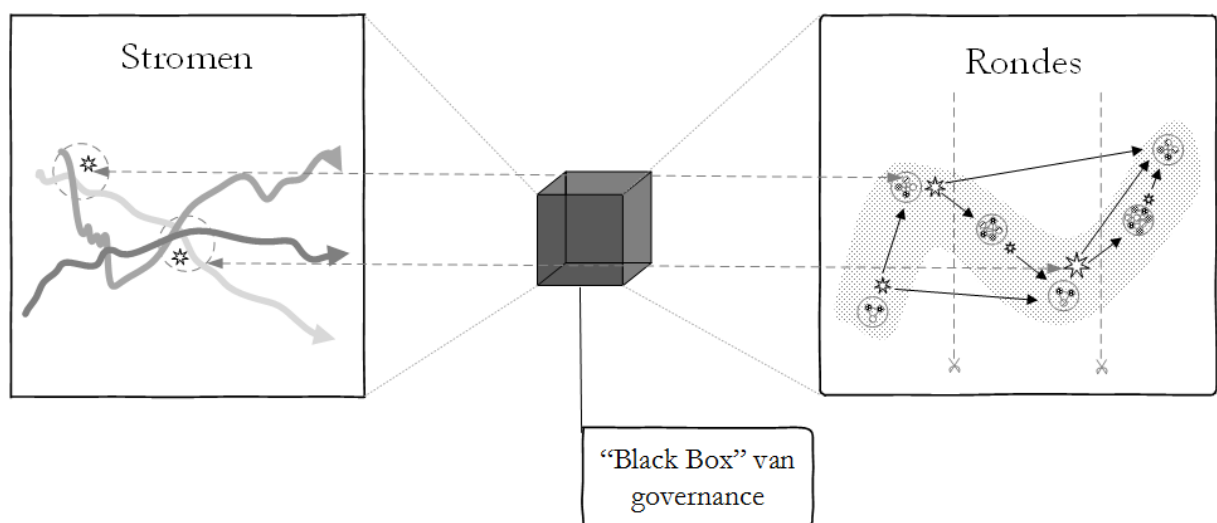
---

<sup>8</sup> Een actor handelt binnen een sturingsnetwerk aan de hand van een begrensde rationaliteit (*bounded rationality*) gezien geen enkele actor over alle informatie beschikt noch over het vermogen om alle informatie te verwerken (Simon in Koppenjan en Klijn 2004).



in drie onafhankelijk stromen van elkaar. Binnen deze stromen spelen de politieke ideeënstrijd en maatschappelijke discussies zich af. In de problemenstroom ontwikkelen zich allerlei voorwaarden die door actoren als problemen geïnterpreteerd kunnen worden: indicatoren, aandachtsgebieden, feedback, probleemstellingen, enzovoort. De beleidsstroom kan men voorstellen als één grote ideeënvijver waaruit actoren mogelijke oplossingen voor hun problemen kunnen vissen. Binnen deze stroom zijn voornamelijk, maar niet uitsluitend, specialisten aan het werk die hun eigen beleidsalternatieven naar voren proberen schuiven. In de politieke stroom, tenslotte, spelen zich politieke gebeurtenissen af: verkiezingen, positiewissels binnen de regering, een veranderde gemoedstoestand van het land, campagnes van belangenverenigingen, een begrotingscontrole, noem maar op. Wanneer de drie stromen samenkomen, ontstaat er een zogenaamde “window of opportunity” (of een beleidsvenster), een tijdelijk momentum voor beleidsmakers om besluitvorming in de ene of de andere richting door te duwen, of althans een poging daartoe te ondernemen (Kingdon 2011; Teisman 2000; Zahariadis 2007).

Actoren kunnen zich, aldus Kingdon (2011) actief inspannen om deze stromen bij elkaar te brengen: ze kunnen problemen aankaarten, ideeën in de beleidssoep droppen en het politiek momentum opzoeken; ze kunnen proactief ballontjes oplaten om deze – wanneer de opportuniteit zich voordoet – terug naar beneden te halen; en ze kunnen actief dossiers en kwesties aan elkaar koppelen. Het ideaaltype van zo’n actor wordt binnen het stromenmodel een “policy entrepreneur” (of beleidsondernemer) genoemd; als echte makelaars in politieke macht grijpen ze elke gebeurtenis aan om hun kant-en-klare oplossingen aan problemen te koppelen. Ze zijn hierbij niet vies om andere actoren op te zoeken en voor hun ideeën warm te maken. Op deze wijze maken beleidsondernemers het besluitvormingskluwen ontvankelijk voor nieuwe ideeën (Kingdon 2011; Teisman 2000; Zahariadis 2007).



Figuur 2.2 Het rondesmodel en het stromenmodel: twee aanvullende manieren om naar besluitvormingsprocessen te kijken

In de bovenstaande figuur presenteren we het rondemodell en stromenmodell als twee aanvullende manieren om naar de black box van governance praktijken te kijken (Figuur 2.2). Het illustreert hoe actoren binnen sturingsnetwerken spel- en keuzesituaties kunnen aangrijpen om hun eigen probleemdefinities en oplossingen te lanceren; en dossiers aan elkaar te koppelen, en omgekeerd (Koppenjan en Klijn 2004; Teisman en van Buuren 2012).

### Elementen uit de beleidsarrangementenbenadering

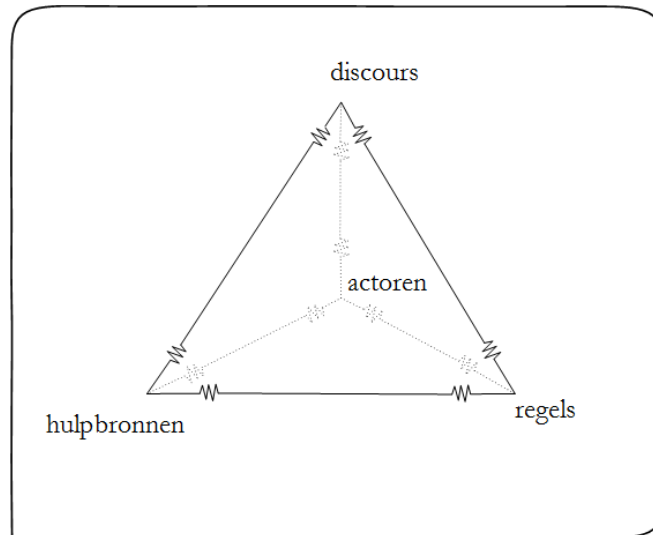
Naast de toevoegingen uit het stromenmodell, vervolledigen we onze analytische gereedschapskist door de dimensies uit de “policy arrangements approach” (of kortweg arrangementenbenadering) eraan toe te voegen. Met de elementen uit het stromenmodell hebben we een blik die ons helpt om de agendasetting en de handelingsmogelijkheden van actoren te begrijpen, met de elementen uit de arrangementenbenadering voegen we daarbij een kader toe om naar de institutionele dynamiek van een sturingsnetwerk te kijken. In tegenstelling tot het origineel is het dus niet de bedoeling om het volledige arrangement rond een specifiek beleidsdomein bloot te leggen; onze focus ligt in de eerste plaats op het institutionele krachtenveld waarbinnen we de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk in lokale sturingsnetwerken onder de loep nemen. Het arrangement van een sturingsnetwerk bestaat vanuit deze benadering uit de wisselwerking tussen actoren, spelregels, hulpbronnen en discoursen. Hun onderlinge dynamiek beïnvloedt zowel de handelingsmogelijkheden van actoren als de institutionele kenmerken van een besluitvormingsproces (Arts e.a. 2006; Arts en Van Tatenhove 2004; Leroy en Arts 2006; Liefferink 2006).

Hieronder gaan we achtereenvolgens op elk van deze dimensies in om vervolgens beknopt bij hun onderlinge samenhang stil te staan.

- **De actoren:** welke actoren zijn bij het sturingsnetwerk betrokken? En wie is in welke arena’s vertegenwoordigd? De samenstelling van een sturingsnetwerk kan veranderen naar gelang het moment binnen het besluitvormingsproces (Arts e.a. 2006; Liefferink 2006). In onze analyse maken we het onderscheid tussen de (clusters van) actoren die een positie binnen de “officiële” contouren van het sturingsnetwerk hebben en deze die van buitenaf, binnen de publieke of besloten informele sfeer of binnen een verantwoordingsforum, bij de kwestie betrokken zijn. We kijken in het bijzonder naar de makers van vertegenwoordigingsclaims en de partners binnen verantwoordingsrelaties.
- **De spelregels:** welke spelregels sturen de interacties tussen actoren? De regels van het spel worden in onze analyse breed geïnterpreteerd; deze sturen niet alleen het gedrag van actoren, maar worden eveneens door de spelers zelf in hun spel geactiveerd en gecreëerd. Wetten en regelgeving beschouwen we als de zogenaamde “rules-in-form”.

De gedeelde tradities, ongeschreven afspraken en gewoontes tussen actoren binnen een sturingsnetwerk vormen de zogenaamde “rules-in-use”. Door dezelfde spelsituaties telkens opnieuw te spelen, ontwikkelen de spelers de ongeschreven routines van het sturingsnetwerk (Chhotray en Stoker 2009; Klijn 1996; Koppenjan en Klijn 2004). Daarnaast onderscheiden we in onze casereconstructies positierregels en handelingslogica’s. Deze eerste verzameling regels houdt alle voorschriften in die de positie van een actor binnen een sturingsnetwerk bepalen. De tweede soort regels zijn eerder procedureel van aard en houden de routines en tradities in die de “normale” gang van zaken voorschrijven (Arts e.a. 2006; Liefferink 2006).

- **De hulpbronnen:** welke hulpbronnen hebben de actoren ter beschikking? En hoe zijn de hulpbronnen onder de actoren binnen het arrangement verdeeld? De verspreiding van hulpbronnen zorgen enerzijds voor de onderlinge afhankelijkheid van actoren binnen een sturingsnetwerk (zie §2.1.1). Anderzijds kunnen actoren door middel van hun hulpbronnen wege op het besluitvormingsproces. In elke case-analyse bespreken we de directe en onrechtstreekse invloed van kennis en expertise; legitimiteit, bevoegdheden, en tijd, productie- en financiële middelen op het besluitvormingsproces, en op vertegenwoordiging en verantwoording in het bijzonder (Agranoff 2006; Koppenjan en Klijn 2004).
- **De discoursen:** welke discoursen zijn binnen het sturingsnetwerk terug te vinden? Welke discoursen worden door (clusters van) actoren in het sturingsnetwerk gedeeld? Met een discours begrijpen we in onze analyse een verzameling van normatieve opvattingen en definities van problemen en oplossingen waardoor de actoren hun wereld begrijpen. Het zijn de denkkaders en percepties die de betrokken actoren in het besluitvormingsproces de weg wijzen. Wanneer actoren een reeks gelijkaardige denkbeelden en maatschappelijke programma’s delen, kunnen ze als een discourscoalitie beschouwd worden (Hajer 2006; Leroy en Arts 2006). In de case-analyses brengen we het begrip “discourse” samen met het concept “ready-made claim” (zie §2.2.1.1). Net zoals discoursen worden deze doorheen het maatschappelijke debat tussen actoren vormgegeven.



Figuur 2.3 Het institutionele krachtenveld vanuit de vier dimensies uit de arrangementenbenadering bekeken

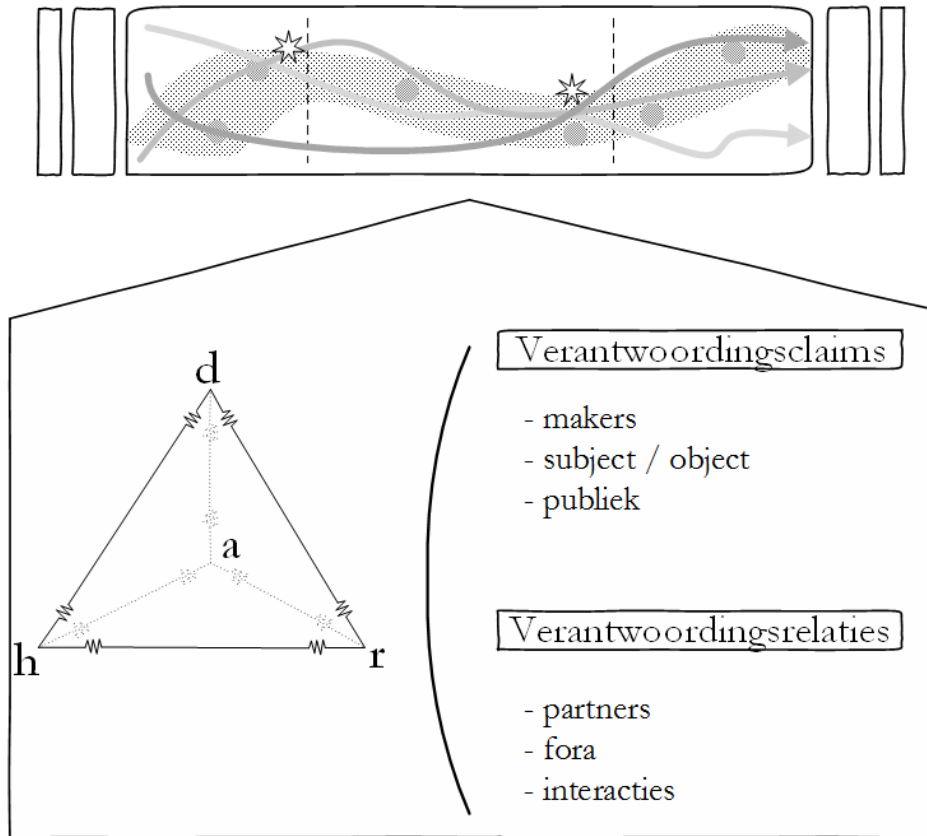
Bovenstaande vier dimensies zijn eigenlijk alleen analytisch van elkaar te scheiden; in de praktijk werken ze permanent op elkaar in. De verdeling van de hulpbronnen of het bestaan van een aantal spelregels of dominante discoursen bepalen bijvoorbeeld mee de positie van een actor. Net zoals de aanwezigheid van een actor tot de ontwikkeling van een nieuw discours of de invoering van een nieuwe regel kan leiden enzovoort. Een spelregel kan bijvoorbeeld deel uitmaken van de bewuste strategie van een bepaalde speler maar kan ook relatief spontaan ontstaan zijn als een gedeelde routine tussen de betrokken actoren. Hulpbronnen kunnen voor een stukje als machtsmiddelen van een aantal actoren worden gezien, maar kunnen evengoed door actoren vanuit een enthousiasme ingezet worden (Arts e.a. 2006; Klijn 1996; Koppenjan en Klijn 2004; Leroy en Arts 2006; Liefferink 2006). Daarom stelt bovenstaande figuur de dimensies als een viervlak voor waarbij elke hoek één dimensie vertegenwoordigt (Figuur 2.3, geïnspireerd op het werk van Liefferink). Door alle vier de dimensies met elkaar in verband te brengen, kunnen we het sturingsnetwerk als arrangement beter begrijpen (Liefferink 2006). In de analytische weergave van een arrangement moeten we daarom aandacht schenken aan hoe deze vier dimensies en hun verhouding overheen de tijd en in de ruimte veranderen.

Tot slot, positioneert een arrangement zich niet in een vacuüm maar binnen een structurele context. Deze bestaat uit politieke, economische en maatschappelijke evoluties; die elk zowel stimulerend, affirmerend als ontmoedigend voor de handelingsmogelijkheden van actoren en de institutionele dimensies in het sturingsnetwerk kunnen werken (Arts en Van Tatenhove 2004; Bell 2011; DiGaetano en Strom 2003; Hay 2011; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 3). Daarom hebben we bij aanvang van elke casereconstructie beknopt oog voor de algemene achtergrond en voorgeschiedenis van de case.

### **2.2.3 Een geïntegreerd analytisch kader**

Met deze slotparagraaf is het moment aangebroken om alle gepresenteerde puzzelstukken samen te leggen. In dit hoofdstuk hebben we eerst onze theoretische uitgangspunten gedefinieerd: ten eerste werden lokale sturingsnetwerken als relatief geïstitutionaliseerde arrangementen beschreven, die doorheen de interactie tussen actoren verder hun vorm krijgen. Ten tweede werd een contingente benadering op vertegenwoordiging en verantwoording naar voren geschoven. Vervolgens hebben we in lijn met onze theoretische uitgangspunten, stap voor stap het analytische kader van dit proefschrift uiteengezet. Achtereenvolgens werden vertegenwoordigingsclaims en verantwoordingsrelaties; en besluitvormingsrondes, -stromen en -arrangementen als deel van onze analytische benadering uiteengezet. Onderstaande figuur brengt deze samen in een analytisch kader waarmee we de reconstructie van de cases gaan aanvatten (Figuur 2.4).

In de drie casehoofdstukken (Hoofdstuk 5, Hoofdstuk 6 en Hoofdstuk 7) van dit proefschrift gaan we met dit kader als volgt aan de slag. Eerst reconstrueren we de narratief van de besluitvorming van elke case. Daarvoor kijken we doorheen het perspectief van het rondemodell, en vullen we dit aan met elementen uit het stromenmodell. Nadien stellen we scherp op de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk. Welke makers van vertegenwoordigingsclaims en welke claims kunnen we onderscheiden? Aan welk publiek richt men deze claims? Welke verantwoordingsrelaties zien we opduiken? En wie zijn de partners binnen deze relaties? Als verbindend perspectief tussen de reconstructie van het proces en de analyse van vertegenwoordiging en verantwoording, plaatsen we de elementen van de arrangementenbenadering. Deze brengen structuur aan de analyse van deze praktijken en situeren ze binnen het institutionele arrangement van het bestudeerde besluitvormingsproces.



Figuur 2.4 Een geïntegreerd analytisch kader op vertegenwoordiging en verantwoording binnen sturingsnetwerken

## Hoofdstuk 3

# Een interpretatief onderzoeksopzet

*“Research design is about making choices and articulating a rationale for the choices one has made”*  
(Schwartz-Shea en Yanow 2012)

Dit hoofdstuk introduceert de kennistheoretische en methodologische uitgangspunten dat we in dit onderzoek gebruikt hebben. We beginnen het hoofdstuk met het onderzoek binnen een genuanceerd constructivistische en interpretatieve onderzoekstraditie te situeren. Aansluitend duiden we de methodologische keuzes binnen het onderzoeksopzet; eerst behandelen we de voorkeur voor een kwalitatieve gevalstudie, dan de keuze voor de reconstructie van cases, en tot slot de kwalitatieve dataverzameling. Het is onze bedoeling om met dit hoofdstuk een heldere inkijk in de interne keuken van ons analysewerk te bieden. We tonen het basismateriaal waarmee we koken en de wijze waarop het gerecht is klaargemaakt.

### 3.1 Een interpretatief onderzoeksopzet

Ons onderzoek past binnen een genuanceerd constructivistische en interpretatieve traditie (Marsh en Stoker 2010). Volgens deze stroming is alle kennis contingent maar niet arbitrair: de maatschappelijke werkelijkheid is niet onveranderlijk, alles had anders kunnen zijn; maar tegelijkertijd is deze werkelijkheid niet willekeurig en kan ze begrepen worden (Parsons 2010). Deze positie staat ideaaltypisch in contrast met zowel objectivistische als relativistische benaderingen ten aanzien van kennisproductie. De eerste groep benadert kennis immers als absoluut terwijl de tweede stroming kennis als arbitrair beschouwt.

Furlong en Marsh (2010) stellen dat we deze kennistheoretische opvattingen niet als een sweater kunnen zien die een onderzoeker willens en wetens kan aan- en uittrekken. Het is eerder een wezenskenmerk van de onderzoeker. Het heeft dan ook weinig zin om in discussies tussen deze uitgangspunten het eigen gelijk proberen te halen, maar het is natuurlijk wel zinvol om in dit proefschrift de eigen positie kenbaar te maken. Daarom duiden we in onderstaande paragrafen hoe we invulling geven aan onze rol als onderzoeker binnen een interpretatief onderzoeksopzet. Vervolgens verduidelijken we de gevolgen van deze uitgangspunten op onze opvattingen over de opbouw van politiekwetenschappelijke kennis.

### 3.1.1 De positie van de onderzoeker

*“What we see and judge to be important and accept as adequate depends not only on the evidence available but also on the ‘conceptual lenses’ through which we look at the evidence” (Allison 1971)*

De interpretatieve onderzoekstraditie benadrukt dat de persoonlijke uitgangspunten van een onderzoeker over waaruit de maatschappelijke werkelijkheid bestaat en hoe we erover kunnen leren, in elk onderzoek een rol spelen. Het perspectief van de onderzoeker is nauw verweven met de analytische kaders die doorheen het onderzoek gebruikt worden. Volgens Teisman (2000), bijvoorbeeld, kunnen we een besluitvormingsproces alleen maar voorstellen door assumpties over haar verschijning te maken. Dat proberen we te doen door middel van analytische concepten, lenzen, frames, paradigma's en andere metaforen die we als onderzoekers als interpretatieve filters gebruiken om de maatschappelijke werkelijkheid waar te nemen. Enkel door zelf structuur en logica overheen de maatschappelijke chaos te leggen, kunnen we op een zinvolle manier de maatschappelijke werkelijkheid begrijpen. Bijgevolg betekent de keuze voor één of meerdere conceptuele modellen weliswaar ook dat we als onderzoekers ons perspectief begrenzen (Allison 1971; Block e.a. 2012; Enserink e.a. 2013; Furlong en Marsh 2010; Parsons 2010).

Toegepast op de analytische invalshoeken van ons onderzoek (zie Hoofdstuk 2) kunnen we bijvoorbeeld stellen dat sturingsnetwerken interpretatieve concepten par excellence zijn: ze worden geïdentificeerd en benoemd door de onderzoeker in zijn reconstructieproces (Bogason en Zølner 2007). Het zijn eerder empirische fenomenen met bepaalde kenmerken die we beter willen begrijpen, dan voorwerpen van één omvattende en samenhangende theorie. Om de democratische praktijken van sturingsnetwerken nader te bestuderen, hebben we - in het vorige hoofdstuk - eerst een aantal kenmerken van het fenomeen benadrukt, en vervolgens de keuze voor een aantal analytische lenzen en kaders beargumenteerd om de rol van actoren en structuren en



hun wisselwerking overheen een besluitvormingsproces binnen een sturingsnetwerk te onderzoeken. Achter deze keuzes zit het perspectief dat we als onderzoeker op de maatschappelijke werkelijkheid hebben. In ons geval ligt dat in lijn met de structure-agency benadering van Giddens (1990), die zowel de invloed van institutionele kenmerken op politieke en maatschappelijke processen als de wijze waarop actoren ze vorm geven, benadrukt (Bell 2011; Hay 2011; Marsh 2010; Parsons 2010).

Zoals we in het inleidende hoofdstuk (§1.2) zagen, gaat dezelfde redenering op voor de normatieve lens die we gebruiken om naar de relatie tussen democratie en lokale sturingsnetwerken te kijken. Wanneer we in dit proefschrift de democratie “als een permanent werk in uitvoering” (Rosanvallon 2003) beschouwen, en onze positie binnen de post-liberale agenda situeren, heeft dat gevolgen voor de wijze waarop we de vertegenwoordiging en verantwoording – als contingente fenomenen - in deze praktijken benaderen.

### 3.1.2 De opbouw van context-afhankelijke kennis

Wat de maatschappelijke werkelijkheid is en hoe we erover kunnen leren, is volgens een interpretatief onderzoeksopzet eveneens sterk afhankelijk van de context waarbinnen we kijken. In dat opzicht verschilt ons onderzoek van de modellen en standaarden die we gewoon zijn uit de gangbare vormen van wetenschap. De fysieke wereld, het studieobject van de exacte wetenschappen, kan door middel van het opstellen van universele modellen en causale verbanden door onderzoekers bevattelijk gemaakt worden. De sociale wereld, het studiedomein van alle humane wetenschappen, leent zich veel minder voor deze vorm van kennisproductie (Flyvbjerg 2001; Schram e.a. 2013).

In zijn invloedrijke boek “Making Social Science Matter” haalt Flyvbjerg (2001) het onderscheid aan tussen wat Aristoteles als drie aanvullende vormen van kennis beschouwde: *episteme*, *techne* en *phronesis*. De eerste soort staat voor het onderzoek naar universele, onveranderlijke en context-onafhankelijke kennis die we kennen uit de exacte wetenschappen. De twee andere vormen gaan over de opbouw van pragmatische, veranderlijke en context-afhankelijke kennis. *Techne* omschrijft de technische en praktische kennis die nodig is om vakmanschap in het domein van de toegepaste kunsten en ambachten te verwerven. *Phronesis* is de kennisopbouw die uit het wikken en wegen van maatschappelijke praktijken en waarden ontstaat.

We volgen de stelling van Dryzek (2007) dat we bij het bestuderen van onze lokale democratie niet kunnen vertrekken vanuit de rechtlijnigheid van modellen. Democratische praktijken binnen lokale sturingsnetwerken volgen bijvoorbeeld geen universele wetten. Toch kunnen we deze praktijken begrijpen door middel van het weergeven van de wisselwerking tussen de context en het object van het onderzoek. In lijn met Flyvbjerg (2001) trekken we de kaart van het *contextualisme* in ons onderzoek: het

analytische bewustzijn dat sociale acties en praktijken enkel en alleen contextgebonden geïnterpreteerd kunnen worden. Om politiek te begrijpen dienen we dan ook voorbij de formalistische machtsarrangementen te kijken, naar hoe de politiek in de praktijk opereert (Marsh en Stoker 2010). De vraag is niet simpelweg wie er bestuurt, maar evenzeer welke sturingslogica's aan het werk zijn (Flyvbjerg 2001). Daarom pogen we met ons onderzoek om de zogenaamde “black box of the state” (Bevir 2011) een stukje te openen. Door het begrip democratie, zoals Dryzek (2007) en Rosanvallon (2012) suggereren, te compliceren ontdekken we haar varianten en nuances.

Net zoals Flyvbjerg (2001) beoefenen we de politieke wetenschappen dus eerder als *phronesis*; de ontwikkeling van contextgebonden en specifieke kennis over maatschappelijke praktijken en de stimulering van maatschappijkritiek en reflectie op deze praktijken. Flyvbjerg (2001) houdt een pleidooi voor probleem-georiënteerd politiek wetenschappelijk onderzoek. We wensen met dit proefschrift aan deze agenda bij te dragen door de mogelijke democratische opportuniteiten en uitdagingen van lokale sturingsnetwerken te onderzoeken.

Uiteraard hebben bovenstaande kennistheoretische uitgangspunten gevolgen voor de manier waarop we in dit onderzoek conclusies presenteren en de wijze waarop praktijkwerkers hieruit beleidslessen kunnen trekken. Onze studie produceert geen context-onafhankelijke kennis die welbepaalde verbanden voorspelt maar wel inzichten in de vorm van context-afhankelijke patronen die we door het omzichtig in kaart brengen van aanwijzingen en het opsporen van relaties tussen gebeurtenissen en contextelementen naar voren schuiven (Yanow en Schwartz-Shea 2006). Deze patronen zijn enerzijds eigen aan de onderzochte cases, maar vormen anderzijds de basis voor analogieredeneringen door andere onderzoekers of praktijkwerkers in andere cases<sup>1</sup>. Bovendien bieden ze reflectie op de theoretische perspectieven die zich door middel van deze inzichten kunnen ontwikkelen (Mortelmans 2007). Om de mogelijkheid tot analogieredeneringen te vergroten, maken interpretatieve onderzoekers zogenaamde “thick descriptions”. Dat zijn rijke beschrijvingen van de specificiteit van de case. Met deze beschrijvingen wordt niet de weergave van een grote hoeveelheid aan details bedoeld maar het plaatsten van de cases binnen hun context. Toegepast op ons onderzoek hebben we bijvoorbeeld elementen uit de beleidsarrangementenbenadering aan de analyse toegevoegd (zoals actoren, spelregels, hulpbronnen en discoursen; zie §2.2.2) om de cases binnen een institutioneel landschap te situeren. Daarenboven kaderen we in de empirische hoofdstukken de besluitvormingsprocessen binnen de tijd en ruimte, door de algemene achtergrond en voorgeschiedenis van iedere case weer te geven. Met het oog

---

<sup>1</sup> Door het verwerven van inzicht in de gelijkenissen en verschillen met andere situaties en contexten die ze kennen, kunnen zij ook beter begrijpen waarom ze in een specifiek geval tot gelijke of verschillende resultaten komen.

op het maken van analogieredeneringen is het wenselijk om de casereconstructies uitgebreid weer te geven in plaats van ze bondig samen te vatten (Bevir en Rhodes 2005; Flyvbjerg 2011; van Staa en Evers 2010).

## **3.2 Methodologie**

De methodologische keuzes in ons onderzoeksopzet sluiten onvermijdelijk nauw aan bij de interpretatieve uitgangspunten die we als onderzoekers volgen (Hay 2011). Hoewel een interpretatief onderzoeksopzet niet één methodologie voorschrijft, ligt in dit proefschrift een kwalitatieve en verkennende gevalstudie voor de hand (Mortelmans 2007)<sup>2</sup>. Ten eerste wensen we kennis op te bouwen door middel van het ontwarren van context-afhankelijke patronen. Ten tweede willen we met het onderzoeken van lokale sturingsnetwerken hun werking en de bijhorende gevolgen voor de democratische praktijken begrijpen; niet bepaalde hypothesen bevestigen of verwerpen. Tenslotte, is er in Vlaanderen weinig empirisch onderzoek naar de democratische werking van lokale sturingsnetwerken gevoerd; er valt dus nog veel empirisch terrein te verkennen.

### **3.2.1 Een kwalitatieve gevalstudie**

Een gevalstudie brengt de concrete, context-afhankelijke kennis naar voor die we nodig hebben om op een adequate manier de probleemstelling van het onderzoek te verkennen (Flyvbjerg 2011). Robert K. Yin definieert een gevalstudie als volgt:

“An empirical inquiry about a contemporary phenomenon (e.g. a “case”), set within its real-world context – especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin 2012)

Het doel van een gevalstudie is door middel van het grondig onder de loep nemen van een enkel geval, een bredere verzameling van gelijkaardige gevallen beter te begrijpen (Gerring 2004). De kwalitatieve casestudiemethode sluit goed aan bij onze interpretatieve uitgangspunten gezien gevalstudies vanuit de kennistheoretische notie vertrekken dat algemene kennis in het particuliere besloten ligt en enkel vanuit de studie van het particuliere kan begrepen worden (Wagenaar 2007).

---

<sup>2</sup> We volgen de argumentatie van Bevir & Rhodes (2005): “[interpretative research] does not prescribe a particular methodological toolkit for producing data. Instead, it prescribes a particular way of treating data of any type”.

### 3.2.1.1 Een doelgerichte selectiestrategie

Een gevalstudie start met de ontwikkeling van een strategie om tot de selectie van één of meerdere cases te komen. Met betrekking tot ons onderzoek hebben we gekozen voor een meervoudige gevalstudie. In tegenstelling tot een toevalsteekproef waarbij een groot aantal willekeurige gevallen geselecteerd worden, kozen we een beperkt aantal gevallen zeer bewust omdat we vermoedden dat ze een cruciale rol spelen in het begrijpen van de werking van lokale sturingsnetwerken in Vlaanderen (Flyvbjerg 2011; Mortelmans 2007). Volgens Flyvbjerg (2011) dragen gevallen die het dichtst (of het minst) bij een ideaaltypisch theoretisch concept aansluiten het beste bij tot de kennisopbouw en reflectie over de theorie en de praktijken binnen dat concept. Om deze stelling te onderbouwen maakt hij de analogie met een kritisch experiment in een laboratorium. Net zoals in de gecontroleerde setting van het laboratorium kunnen we een case op een aantal kenmerken strategisch kiezen omdat we overtuigd zijn dat ze meer informatie over actoren en basismechanismen naar boven laat komen dan een willekeurig gekozen case. Op deze manier draagt de doelgerichte keuze van gevallen bij tot het al dan niet maken van analogeredeneringen tussen ons onderzoek en andere cases, in Vlaanderen en op plaatsen met vergelijkbare politieke systemen en organisatieculturen (Flyvbjerg 2011; 2001; Yin 2012).

We zijn in onze caseselectie dus opzoek gegaan naar een beperkt aantal gevallen die een strategisch belang met betrekking tot onze probleemstelling vertonen. In een vroege fase van ons onderzoek hebben we hiervoor, als eerste stap, inspiratie gehaald bij de Regioscreening, een inventarisatieoefening van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV). Deze screening bracht de snelle proliferatie van allerlei lokale intergemeentelijke, interbestuurlijke en publiek-private structuren in Vlaanderen in kaart. Gezien de vaststellingen uit de Regioscreening mede de aanleiding voor de probleemstelling van dit onderzoek vormden (zie Hoofdstuk 1), was het evident om deze inventaris als inspiratiebron voor onze selectiestrategie te gebruiken<sup>3</sup>. Na een eerste verkennende studie van de in kaart gebrachte samenwerkingsverbanden, kwamen we tot de conclusie dat een aantal van hen op streekniveau elkaar rond een aantal strategische

---

<sup>3</sup> Deze verkennende studie ging als volgt: eerst werd er een discussienota geschreven op basis van een literatuurstudie en de classificering van de regioscreening. Deze nota leidde tot een long list van samenwerkingsverbanden. Vervolgens werd deze nota besproken met academici die vanuit hun expertise vertrouwd zijn met de governance literatuur en verder afgetoetst met experts uit het bestuurlijk veld (o.a. Agentschap Binnenlands Bestuur, VVSG, Vlinter, enkele gemeentesecretarissen en Leiedal). Ten slotte werd op basis van deze feedback een aangepaste selectiestrategie geformuleerd; opnieuw in wisselwerking met een aantal academici en experts uit het bestuurlijk veld (voor een uitgebreide weergave van het proces zie Van Parijs en Steyvers 2013).

en complexe streekdossiers in de besluitvorming betrekken<sup>4</sup>. Dat zijn de intergemeentelijke verenigingen voor streekontwikkeling, de informele overlegorganen voor burgemeesters en de regionale sociaaleconomische overlegplatformen. In het volgende hoofdstuk lichten we de werking van deze samenwerkingsverbanden verder toe. Hier volstaat het om erop te wijzen dat we ze in ons proefschrift eerder als knooppunten binnen sturingsnetwerken zien dan als op zichzelf staande netwerkverbanden. Ze vormen de arena's binnen het arrangement van een sturingsnetwerk (zie Hoofdstuk 2). In onze zoektocht naar cases hebben we deze samenwerkingsverbanden als uitvalsbasis genomen om enkele van deze dossiers op te sporen.

Een antwoord formuleren op de vraag welke kenmerken van de cases we constant houden en welke we laten variëren, vormde de tweede stap inzake onze gevalselectie. We hebben gekozen om ons onderzoek in één streek uit te voeren, met name Zuid-West-Vlaanderen. In de verkennende studie identificeerden we na overleg met praktijkwerkers en academici deze streek als een pionier met een rijke geschiedenis inzake regionale samenwerking, ideaal voor een dieptestudie (zie ook Hoofdstuk 4). Tegelijkertijd houden we op deze manier en rekening houdend met de beschikbare tijd en middelen, voldoende factoren onder controle. Er valt immers veel variatie binnen één streek te bespeuren: in Zuid-West-Vlaanderen zijn er bijvoorbeeld dertien verschillende gemeentebesturen en een veelvoud aan lokale politieke en maatschappelijke actoren aanwezig. Indien we in dit proefschrift daarenboven de gelijkenissen en verschillen tussen verschillende streken in kaart zouden willen brengen, dan hadden we ons best op één type beleidskwestie of samenwerkingsverband gestort. Dat is niet ons opzet. We willen immers iets vertellen over de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk binnen verschillende lokale sturingsnetwerken, en deze gaan voorbij één domein of één organisatie. Daarom leek het ons interessanter om de omgevingsfactor (de streek met bepaalde lokale tradities en praktijken) min of meer constant te houden en de beleidskwesties en de daarmee gelinkte samenwerkingsverbanden te laten variëren. Door het constant houden van de streek - met haar netwerkarrangementen, actoren en hun verhoudingen - kunnen we zorgvuldig nagaan hoe democratische parktijken zich tussen verschillende cases gelijk of verschillend afspelen.

Een derde stap betrof de selectie van de uiteindelijke cases binnen Zuid-West-Vlaanderen. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, onderhandelen de actoren binnen

---

<sup>4</sup> Met het streekniveau bedoelen we in dit proefschrift de intermediaire bestuurslaag tussen de gemeentebesturen en de hogere overheden. Deze laag is niet een staatkundig bestuursniveau maar een verzameling van allerlei structuren en overlegorganen die tussenin de officiële bestuursniveaus ontstaan zijn, door zowel gemeenten die de krachten bundelen om bepaalde lokale beleidskwesties aan te pakken als door hogere overheden die nieuwe structuren in het leven roepen om een decentrale werking te faciliteren (zie Agentschap voor Binnenlands Bestuur 2012).

een sturingsnetwerk ideaaltypisch over strategische en complexe sturingsvraagstukken. We hebben de sturingsnetwerken daarom aan de hand van de verschillende beleidskwesties waarrond ze zich ontvouwen, doelgericht gekozen. Daaraan gingen een korte documentanalyse, interviews met enkele streekactoren en overleg met de leden van de doctoraatsbegeleidingscommissie vooraf. In deze verkenningsronde verzamelden we informatie over mogelijke strategische en complexe besluitvormingsprocessen in Zuid-West-Vlaanderen. Alvorens een case te selecteren, maakten we een inschatting over een aantal kenmerken: de onderlinge afhankelijkheidsgraad van netwerkactoren voor het regelen van de kwestie (bijvoorbeeld door de verdeling van hulpbronnen tussen actoren), de aard van de interactie op netwerkniveau (voorbij de loutere consultatie en informatie-uitwisseling), het tijds kader waarbinnen de case zich afspeelt (bij voorkeur tijdens de legislatuur 2007-2012) en de betrokkenheid van lokale verkozen politici. Dat waren de vier belangrijkste criteria met betrekking tot de selectie van de cases. Daarnaast wensten we – bijkomend en indien mogelijk - enige variatie binnen onze caseselectie na te streven. Daarom wilden we de cases laten variëren op een aantal eigenschappen: in de eerste plaats de beleidssectoren en –domeinen van de kwesties en de relatie tussen de netwerkactoren (publiek-publiek, publiek-privaat).

Op deze wijze kwamen we bij volgende drie dossiers uit: de ontwikkeling van een strategische visie rond de ruimtelijke inplanting van grote windturbines (case 1), de oprichting van een intergemeentelijk crematorium (case 2), en de realisatie van een economisch-artistiek vlaggenschip (case 3). In onderstaande tabel vergelijken we enkele kenmerken van deze cases (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Een vergelijking van de kenmerken van de cases

	Case 1	Case 2	Case 3
<b>Sector</b>	Harde sector	Zachte sector	Gemengd
<b>Domein</b>	Ruimtelijke ordening - Windturbines	Publieke dienstverlening - Lijkbezorging	Cultuur, onderwijs en economie - Creatieve industrie en kenniseconomie
<b>Locatie van realisatie</b>	De streek	Kortrijk	Kortrijk
<b>Lokale bevoegdheid</b>	Optioneel	Toegewezen	Optioneel
<b>Relatie netwerkactoren</b>	Publiek – publiek	Publiek – publiek	Publiek - privaat
<b>Initiatiefnemer</b>	Leiedal	Conferentie van burgemeesters Kortrijk	Leiedal Kortrijk

De eerste case (Hoofdstuk 5) betreft een regionaal verdelingsvraagstuk. Energieproducenten en projectontwikkelaars stellen vragen aan de lokale besturen en

aan de intercommunale Leiedal over mogelijke inplantingslocaties op respectievelijk hun grondgebied en Leiedal haar eigendommen. Leiedal vreest dat de inplanting van grote windturbines in de streek niet volgens een ruimtelijke visie zal gebeuren maar eerder vanuit opportuniteiten. Leiedal kaart via haar raad van bestuur en de conferentie van burgemeesters bij de gemeentebesturen succesvol het idee aan om een streekvisie te ontwikkelen. Er was er nog geen sluitend wetgevend kader in Vlaanderen over deze materie ontwikkeld. Dat maakte de vorming van een inplantingsvisie erg strategisch; men had de ambitie om de voorwaarden te scheppen op basis waarvan men windmolenparken op het grondgebied van de gemeentebesturen kon vergunnen of weren. Daarbij was de onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren zeer hoog, hulpbronnen (expertise, productiemiddelen en bevoegdheden) waren verspreid, waardoor de oefening alleen kon slagen indien men de verschillende betrokken actoren op één lijn zou krijgen. Daarnaast raakte de kwestie aan meerdere belangen en aan meerdere beleidsdomeinen (zoals milieu, energie, economie en ruimtelijke ordening), waarbij elk van deze domeinen een eigen logica heeft om naar de beleidskwestie te kijken. Al deze factoren maken het besluitvormingsproces, naast strategisch, ook erg onzeker en complex.

Het voorwerp van de tweede case (Hoofdstuk 6) is een gezamenlijk initiatief voor de realisatie van publieke dienstverlening; met een intergemeentelijk crematoriumproject willen de gemeentebesturen een antwoord bieden op een maatschappelijke vraag in de streek. De lijkbezorging in Vlaanderen is een toegewezen gemeentelijke bevoegdheid maar de investering in een crematorium is haast onbetaalbaar zonder de inbreng van meerdere gemeenten. Samenwerken is dus de boodschap, maar de stichting van een crematoriumvereniging gaat hand in hand met een bevoegdheidsverplaatsing van de lokale schaal naar het streekniveau. Kunnen alle gemeentebesturen zich daarin vinden? Bovendien betekent de oprichting van een crematorium een financieel engagement vanwege de deelnemende besturen. De case is verder een voorbeeld van een complex dossier op inhoudelijk en bestuurlijk gebied. Inhoudelijk, omdat de ontwikkeling van een crematorium een onbekend terrein betreft voor zowel de lokale besturen als de andere betrokken streekactoren. Bovendien raakt de kwestie aan verschillende publieke en private belangen, inclusief inhoudelijke onzekerheden, rond de inplantingsvoorwaarden en vergunningsprocedures. Bestuurlijk, omdat de verschillende besturen moeten overeenkomen. Los van de gemeentebesturen, kan men ten tweede het project nooit realiseren zonder de hulp van andere actoren. Zo zijn onder meer de milieuwetgeving en de stedenbouwkundige bevoegdheden inzake verschillende aspecten van het crematoriawezen over verschillende bestuurslagen verdeeld. Wanneer in de loop van de jaren ook private actoren zoals een actiegroep, en politieke actoren zoals een lokale oppositiepartij, zich op de kwestie betrekken, draagt dat verder bij aan de complexiteit van het dossier.

De laatste case (Hoofdstuk 7) gaat over de ontstaansgeschiedenis van Budafabriek: een dossier dat rond de uitstraling van stad en regio draait. Het project heeft de ambitie de eerste economisch-artistieke werkplaats en tentoonstellingsruimte van Vlaanderen te zijn. De case is erg strategisch omdat ze buiten het reguliere beleid van zowel de stad als de streek valt. Ze bouwt verder op en onderbouwt de strategische lijnen rond streek- en stadsontwikkeling van enkele spelers binnen de regio Zuid-West-Vlaanderen zoals Leiedal, RESOC, Designregio Kortrijk en Stad Kortrijk. Men wil met de Budafabriek de regio Zuid-West-Vlaanderen op de kaart zetten als een regio van “innovatie, creatie en design”. Daarnaast is het dossier complex omdat in de loop van de besluitvorming diverse maatschappelijke, economische en politieke actoren, elk met hun eigen insteek op het dossier betrokken zijn. Bovendien betreft de Budafabriek voor al deze actoren relatief nieuwe materie gezien perspectieven uit meerdere beleidsdomeinen zoals de stedelijke en regionale ontwikkeling, cultuur, economie en onderwijs erin samenkomen. Om het dossier te doen landen, zal men niet alleen een gemeenschappelijk discours maar ook samen een concrete werking moeten ontwikkelen.

Inhoudelijk zit er behoorlijk wat variatie op de cases. Deze willen we meenemen wanneer we de synthese van de drie cases maken. Aan de andere kant gaan ze alle drie over strategische en complexe beleidskwesties binnen sturingsnetwerken, die conform onze begripsbepaling (zie §2.1.1), uit onderling afhankelijke doch autonome actoren bestaan die binnen een relatief geïnstitutionaliseerd kader over deze kwesties onderhandelen.

### 3.2.2 De reconstructiemethode

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, analyseren we de geselecteerde cases door hun respectievelijke besluitvormingsprocessen te reconstrueren. In lijn met de interpretatieve onderzoekstraditie steken we hierbij onze actieve rol als onderzoeker van processen niet onder stoelen of banken. Volgens Torfing kunnen we de analogie maken tussen de rol van de onderzoeker en de dubbelrol psycholoog-detective in een politieonderzoek<sup>5</sup>. Beide rollen moeten samenwerken om een bepaalde zaak op te lossen. Terwijl de psycholoog plausibele theorieën formuleert die het onderzoek in één of meerdere richtingen aanstuurt, brengt de detective nieuwe informatie aan waarop de psycholoog zijn plausibele verklarende logica's moet herzien. Wanneer we een reconstructie van besluitvormingsprocessen maken, verweven we dus permanent

---

<sup>5</sup> Hij maakte deze analogie tijdens een presentatie op een seminarie (“Network Governance: Theories, Methods and Practices”, Praag, 6-9 april 2013)



veldwerk en bureauwerk. Beetje bij beetje worden door de onderzoeker nieuwe gegevens verzameld, geïnterpreteerd en gereconstrueerd.

Deze permanente uitwisseling tussen de theoretische context en de empirische context van een onderzoek verfijnt in een voortschrijdend proces de uitgangspunten, reflecties en conclusies van de reconstructie<sup>6</sup>. Deze voortdurende vermenging van speuren en redeneerwerk komt dus de kwaliteit van het onderzoek ten goede (Glynos en Howarth 2007; Yanow 2007). Toch zijn onze casereconstructies altijd partieel gezien we ze door een bepaalde theoretische bril begrijpen (zie ook §3.1) en empirische gegevens (bijvoorbeeld de herinneringen van netwerkactoren) met de tijd vervagen. De kwaliteit van het onderzoek hangt daarom nauw samen met het staven van de gemaakte interpretaties door de onderzoeker. We proberen onze reconstructies op een zo accuraat mogelijke, logische en coherente wijze te laten overeenstemmen met de verzamelde data (Bevir en Rhodes 2006, hoofdstuk 2; Furlong en Marsh 2010). Om de kwaliteit van onze reconstructies te verhogen hebben we twee vormen van triangulatie toegepast en feedback van de respondenten op onze voorlopige reconstructies gevraagd.

### **3.2.2.1 Vormen van triangulatie**

Door de besluitvormingsprocessen vanuit verschillende invalshoeken te bekijken, ook wel “triangulatie” genoemd, proberen we onze casereconstructies rijker te beschrijven. We hebben het verzamelde empirische materiaal op allerlei wijzen ontleed, herschikt, georganiseerd en geïnterpreteerd. In ons onderzoek hebben we zowel van datatriangulatie als van methodische triangulatie gebruik gemaakt (van Staa en Evers 2010; Yanow en Schwartz-Shea 2006). Beide vormen van triangulatie hebben ons geholpen om een dieper en breder begrip van de onderzochte cases te ontwikkelen.

- **Datatriangulatie:** in functie van deze vorm van triangulatie hebben we een breed pallet van databronnen aangeboord. Deze diverse databronnen zoals interviews en documenten kunnen aan verschillende personen, tijdstippen en plaatsen gelinkt worden. Indien we bij de vergelijking van verschillende databronnen inconsistenties tussen verhaallijnen vonden, hebben we proberen uitzoeken waarom deze inconsistenties er zijn en waaraan deze te wijten zijn. Door deze zorgvuldig mee te nemen in de analyse konden we de resultaten verder bijstellen en versterken.
- **Methodische triangulatie:** deze vorm van triangulatie hebben we toegepast door empirisch materiaal door middel van meerdere methoden te verzamelen. Naast de

---

<sup>6</sup> Deze methodologische onderzoeklogica wordt ook wel “retroductie” of “abductie” genoemd (Glynos en Howarth 2007; Schwartz-Shea en Yanow 2012).

secundaire analyse van bestaande bronnen, verzamelde het onderzoek primaire data door middel van semigestructureerde diepte-interviews met sleutelactoren.

### 3.2.2.2 Feedback van de respondenten

Als tweede strategie om de kwaliteit van onze analyses te verhogen hebben we de voorlopige resultaten van onze casereconstructies voorgelegd aan de geïnterviewden<sup>7</sup>. Naast het verhogen van de betrouwbaarheid en geldigheid van onze reconstructies (Mortelmans 2007; Yanow en Schwartz-Shea 2006), heeft de feedback van de geïnterviewden ook bijkomende informatie opgeleverd. In het geval van de eerste case hebben we de voorlopige reconstructie en reflecties gepresenteerd op een interactieve focusgroep (Bogason en Zølner 2007). Het doel van de focusgroep (te Kortrijk, 26 juni 2014) was tweeledig: het bijkomend verzamelen van verklaringen en het observeren van de interactie tussen de actoren. Alle reeds geïnterviewde actoren werden uitgenodigd op de focusgroep. Het groepsgebesprek bevestigde in grote mate de voorlopige casereconstructie (Van Parijs en Steyvers 2015). Opvallend was de relatief lage opkomst van het aantal politici. Daarom hebben we voor de twee andere cases gekozen om de voorlopige reconstructies op individuele basis voor te leggen. Dat gaf ons eveneens de kans om waar nodig een aantal gerichte bijvragen te stellen. Ook met betrekking tot deze twee cases hebben de geïnterviewden laten verstaan dat ze zich in grote mate in onze reconstructies herkenden. Over de grote lijnen zijn er nooit bijsturingen gekomen, maar er werden wel vrijblijvend aanvullingen gegeven. Tot onze eigen verbazing waren dit eerder suggesties om zaken te verscherpen dan vragen naar meer nuance<sup>8</sup>.

### 3.2.3 Kwalitatieve dataverzameling

Eerder in dit hoofdstuk (§3.2.2.1) haalden we reeds aan dat we ons empirisch materiaal volgens verschillende methoden verzameld hebben. Deze data ontwikkelden we in de eerste plaats door semigestructureerde diepte-interviews met sleutelfiguren af te nemen. In de tweede plaats haalden we informatie uit de inhoudsanalyse van bestaande documenten. In onderstaande paragrafen lichten we onze dataverzameling beknopt toe.

---

<sup>7</sup> Vanaf het begin van het onderzoek is er aandacht gegaan naar het betrekken van de relevante netwerkactoren en praktijkwerkers in de verschillende stadia van het onderzoek. Dat gebeurde zowel voorafgaand aan de caseselectie als naar aanleiding van de voorlopige casereconstructies (Van Parijs en Steyvers 2013).

<sup>8</sup> In totaal zijn 12 respondenten op de uitnodiging tot het evalueren van de reconstructie ingegaan (vijf in de focusgroep en zeven met een schriftelijke reactie).

### **3.2.3.1 Semigestructureerde diepte-interviews**

We hebben gekozen om semigestructureerde diepte-interviews (Mortelmans 2007) af te nemen omdat deze wijze van dataverzameling voldoende openheid laat voor het verhaal van de geïnterviewde sleutelfiguren. Dat vinden we belangrijk met het oog op het maken van casereconstructies; waarbij we zoeken naar de permanente conversaties tussen theorie en praktijk (zie §3.2.2). Tegelijkertijd voorkomt deze semigestructureerde aanpak dat het verhaal van de geïnterviewde slechts in één of net in alle mogelijke richtingen uitgaat. Om de kwaliteit van onze diepte-interviews te garanderen, hebben we bijzondere aandacht aan de selectie en de wijze van interviewen geschonken.

#### **De selectie van geïnterviewde actoren**

De selectie van geïnterviewde actoren is rechtstreeks gelinkt aan de identificatie van de contouren van het sturingsnetwerk. We hebben gezocht naar sleutelfiguren die ons een rijke toegang konden bieden tot de sturingsnetwerken die we wilden verkennen. Daarom hebben we personen geselecteerd die zeer goed op de hoogte zijn van één van de onderzochte dossiers en/of erg vertrouwd zijn met de werking van het streekniveau. We hebben binnen het tijdsschema van het onderzoek maximaal van de sneeuwbaltechniek gebruik gemaakt om steeds meer bronnen te identificeren. De sneeuwbaltechniek is een beproefde manier om tot de sleutelfiguren van een sturingsnetwerk te komen; door aan netwerkactoren te vragen om sleutelfiguren door te geven, neemt de selectie van geïnterviewde actoren toe tot er een verzadiging van informatie optreedt. Natuurlijk bestaat er altijd het gevaar dat op deze manier een aantal betrokken actoren uit de selectie worden weerhouden, elke netwerkactor heeft immers een eigen notie over de afbakening van het sturingsnetwerk. Daarom hebben we naast de sneeuwbaltechniek de definitieve selectie van de geïnterviewden eveneens op de documentanalyse gebaseerd (Bleyen en Van Molle 2012; Bogason en Zølner 2007; Crambé en Waeye 2003).

In totaal interviewden we 41 betrokken actoren: 16 lokale politici, 11 medewerkers van gemeentelijke administraties, 9 medewerkers of extern betrokken actoren bij streekorganen, en 5 andere betrokken actoren (zie Tabel 3.2)<sup>9</sup>. Een groot deel van de geïnterviewde sleutelfiguren hadden een lokaal uitvoerend politiek mandaat op het moment dat de besluitvormingsprocessen zich afspeelden. Om ons perspectief te verbreden hebben we daarnaast een hoog aantal personen geïnterviewd die van nabij betrokken waren maar geen politiek mandaat uitoefenden. Met een aantal politieke en economische actoren die we wilden interviewen, hebben we geen afspraak kunnen regelen. Voor de eerste case gaat dat over de voormalige burgemeester van Zwevegem, een aantal kabinetsmedewerkers bij de Vlaamse regering en een aantal betrokken

---

<sup>9</sup> Het merendeel van de interviews duurden tussen de 60 en de 90 minuten; enkele liepen uit tot 120 minuten.

economische actoren. Met betrekking tot de tweede case gaat het over een aantal Kortrijkse politici voor wie enerzijds het dossier te gevoelig lag of voor wie anderzijds agendaproblemen in de weg stonden. Voor de laatste case gaat het over een medewerker van Leiedal, die weliswaar feedback op de voorlopige analyses heeft gegeven, en een paar betrokken actoren die het dossier achter zich gelaten hadden. Daarnaast hebben we zelf de afweging gemaakt om een aantal sleutelactoren niet te interviewen. We denken dan in het bijzonder aan de actiegroepen uit de eerste en de tweede case. Zij hebben ongetwijfeld een relevant outsider perspectief op het verloop van de desbetreffende besluitvormingsprocessen maar we meenden dat ze ons onvoldoende extra insider informatie konden bieden met betrekking tot de vertegenwoordiging en verantwoording binnen de bestudeerde sturingsnetwerken.

### **De ontwikkeling van een gespreksgids**

Een interview over het verloop van een besluitvormingsproces is altijd een reconstructie van het verleden door de bril van het heden. Zowel de interviewer als de geïnterviewde graven met het interview laagje per laagje terug naar dat verleden. Hoe meer informatie over een bepaald thema ingewonnen wordt, hoe duidelijker de betekenis ervan voor beide gesprekspartners wordt. Daarom hebben we in onze interviews veel ruimte gelaten om door te vragen, ook wel ‘probing’ genoemd (Cramb  en Waege 2003; Mortelmans 2007)<sup>10</sup>. We vertrokken niet met een vastgelegde vragenlijst naar elk interview maar met een flexibele gespreksgids. Op deze gespreksgids stonden de kernthema’s van het onderzoek en de gespreksonderwerpen die we in dat specifieke interview minimaal wilden behandelen. De algemene onderwerpen van deze gespreksgids zijn in grote lijnen over heel het onderzoek dezelfde gebleven maar per interview hebben we de topiclijst aangepast naar gelang de achtergrond van de geïnterviewde. Op deze manier konden we bijkomend empirisch materiaal verzamelen en voorlopige analyses aftoetsen (Bogason en Zølner 2007; Cramb  en Waege 2003; Mortelmans 2007). De lijst hieronder is een gestileerde weergave van de hoofdtopics van zo’n gespreksgids:

- Introductie
  - Doel van het interview en situering onderzoek
- Eerste deel van het interview

---

<sup>10</sup> Een aantal keer hebben we hierbij “advocaat van de duivel” gespeeld. Door de geïnterviewde sleutelfiguur te confronteren met een andere argumentatie konden we een aantal keren meer informatie en duidelijkheid over de interpretatieverschillen tussen actoren krijgen. Deze interviewtechniek was soms nodig om voorbij sociaal wenselijke antwoorden over de rol van lokale politici te gaan. Bij het doorvragen kwam er ruimte voor nuance en verscherping. Het gebeurde ook af en toe dat een geïnterviewde zijn mening tijdens het vertellen herzag naarmate er meer informatie terug opborrelde of het interview over concrete momenten en dossiers ging.

- Rol van de geïnterviewde binnen de case
- De bespreking van het dossier
  - Verloop bespreking binnen arena x, y, ... en andere locaties
  - Verloop terugkoppeling van het dossier binnen en buiten arena's
- Tweede deel van het interview
  - De rol van andere actoren
  - De rol van gebeurtenissen in het besluitvormingsproces
  - Aftoetsen voorlopige analyses
- Afronden: vraag naar documentatie en wie geïnterviewde zou interviewen

### **3.2.3.2 Documentanalyse**

De inhoudsanalyse van bestaande documenten betrof o.a. verslagen van de raad van bestuur van Leiedal, de raad van bestuur van RESOC, de raad van bestuur van Pylon, de raad van bestuur van AGB Buda, het directieoverleg van de Budafabriek, de conferentie van burgemeesters, enkele schepencolleges en gemeenteraden, persartikels, wetteksten, beleidsbrieven, ministeriële omzendbrieven, voorbereidende studies van Leiedal, de streekvisies van RESOC en jaarverslagen van Leiedal en Pylon. Verwijzingen naar deze bronnen worden in de empirische hoofdstukken telkens in de voetnoten opgenomen.

### **3.2.3.3 Verwerking en weergave van het empirisch materiaal**

We hebben het empirisch materiaal per case verwerkt naar een reconstructie die het verloop van het besluitvormingsproces beschrijft. De analytische bouwstenen van het rondemodell, aangevuld met elementen uit het stromenmodell en de arrangementenbenadering hebben we hiervoor als leidraad gebruikt. We identificeerden netwerkkarena's en netwerkactoren, en beschreven keuzesituaties in onze dataverzameling. Vervolgens hebben we deze vanuit het claimsperspectief en de actorforum benadering nader geanalyseerd (cf. het analytisch kader, zie §2.2).

De interviews hebben we met een eenvoudig transcriptie- en analyseprogramma verwerkt<sup>11</sup>. Door middel van het aanbrengen van categorieën en notities konden we de verzamelde informatie structureren. We hebben alle interviews zo goed als volledig uitgeschreven en daarbij een vereenvoudigde transcriptieprocedure gebruikt (zie Dresing e.a. 2012); elk interview werd omwille van de duidelijkheid zo accuraat mogelijk naar de standaardtaal vertaald. Het analyseprogramma gebruikten we in de eerste plaats

---

<sup>11</sup> In de eerste case Nvivo, in de tweede en derde case f4 en f4analyse.

om exemplarische citaten te selecteren en onderzoekmemo's aan te brengen. In het proefschrift beperken we ons tot de weergave van exemplarische citaten om onze analyse te verduidelijken. Deze citaten hebben we in beperkte mate geredigeerd om de leesbaarheid ervan te vergroten en de anonimiteit van de bronnen te garanderen. Gezien een interview nooit een directe bron tot het verleden is, blijft het belangrijk dat de lezer weet wie er precies aan het woord is. Daarom maken we per citaat een verwijzing naar de functie van waaruit een geïnterviewde actor spreekt: als politiek, lokaal, maatschappelijk of streekactor. We volgen daarbij de classificatie uit onderstaande tabel, de referentieperiode daarbij is telkens deze van het moment in de case (Tabel 3.2).

Tabel 3.2 Overzicht functieomschrijvingen geïnterviewde actoren

Actor	Functieomschrijving
<b>Politiek</b>	Een mandataris van een politieke partij
<b>Lokaal</b>	Een personeelslid of bestuurder van een lokale publieke administratie of verzelfstandigde publieke entiteit
<b>Maatschappelijk</b>	Een personeelslid of bestuurder van een middenveldorganisatie, private actor of kennisinstelling
<b>Streekactor</b>	Een personeelslid of bestuurder binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband of overleg

Deze classificatie hebben we eveneens opgenomen in de overzichtstabel van de geïnterviewde actoren (zie Tabel 3.3 in bijlage bij dit hoofdstuk).

## Bijlage bij Hoofdstuk 3: overzicht van geïnterviewde actoren

Tabel 3.3 Overzicht van geïnterviewde actoren

Naam	Organisatie	Gespreksonderwerp				Identificatie
		case 1	case 2	case 3	z-w-v	
Baeckland Winno	Zorggroep H.Hart			+++		Maatschappelijk
Bastiaens Ronald	HoWest			+++		Maatschappelijk
Beunens Tom	Avelgem	++	+++		+	Politiek (sp.a)
Beyaert Rita	Harelbeke	+++		+	+	Politiek (CD&V)
Bosuyt Inge ***	Harelbeke	+	+++	+	+	Politiek (CD&V)
Broucke Gunther	Kortrijk			+++		Lokaal
Caron Bart	Kortrijk	++		+++	++	Politiek (Spirit/Groen)
Coenegrachts Kris	Psilon		+++			Streekactor
	Westlede					
Daelman Carlo **	Harelbeke	+++		+	+	Lokaal
De Bethune Jean	Kortrijk	+			+++	Politiek (CD&V)
	Provincie					
De Bosschere David **	Harelbeke	+++		+	+	Lokaal
De Clerck Stefaan	Kortrijk	++		+++	++	Politiek (CD&V)
De Lameillieure Maka	Flanders InShape			+++		Maatschappelijk
De Meyere Marianne **	Kortrijk			+++		Lokaal
De Puydt Christine	Kortrijk			+++		Politiek (CD&V)
De Stoop Frans	Kortrijk	+	+++	+	++	Politiek (CD&V)
Debaere Karel *	Leiedal	++	++	+++	++	Streekactor
Decavele Luc	Harelbeke	+	+++		++	Politiek (CD&V)
Depreux Alain	RESOC	+	+	+	+++	Streekactor
Deseyn Luc **	ACV	+++			++	Streekactor
	RESOC					
Despiegelaere Jan	Streekfonds			+++		Maatschappelijk
Devos Franky	KC Buda			+++	+	Maatschappelijk
Hillaert Geert ***	Kortrijk	+	+	+	+++	Lokaal
Laverge Jacques **	Voka	+++			++	Streekactor
	RESOC					
Maddens Wout	Kortrijk	+	+	++	+	Politiek (OpenVLD)
Monteyne Wim	Avelgem	+++				Lokaal
Noels Bart ***	Leiedal	++	++	++	+	Streekactor
Sabbe Jan	Psilon	+	+++		+	Streekactor
	Leiedal					
Santy Filip	Kortrijk	+++		++	+	Politiek (CD&V)

<b>Seynhaeve Jan</b>	Wevelgem	+++		+	+	Politiek (CD&V)
<b>Titeca Decraene Marleen</b>	Provincie	+++		+	+	Politiek (CD&V)
<b>Top Alain</b>	Harelbeke	+++		+	+	Politiek (sp.a)
<b>Van Den Bossche Frans *</b>	Kortrijk	+	++	++	+	Lokaal
<b>Vandenberghe Hans</b>	Kortrijk			+++		Lokaal
<b>Vandewiele Dominique</b>	Leiedal	+++			+	Streekactor
<b>Vanlangenhove Jan</b>	Zwevegem	+			+++	Lokaal
<b>Vanmarcke Eva</b>	Kortrijk	+++				Lokaal
<b>Vanthiegem Lieven *</b>	Avelgem	+++	+++	+	+	Politiek (CD&V)
<b>Vereecke Carl</b>	Kuurne	+++	+	+	++	Politiek (OpenVLD)
<b>Verreu Stefaan</b>	Leiedal	+++				Streekactor
<b>Viaene Dominique **</b>	Kortrijk			+++		Lokaal

(+++ onderwerp was een hoofdtopic in het interview, ++ onderwerp kwam ter sprake in interview, + onderwerp in de marge van het interview, \* actor twee keer geïnterviewd, \*\* actor in dubbelinterview, \*\*\* derde actor voor een aantal topics bij het gesprek gekomen)



Deel 2

Gevalstudies



## Hoofdstuk 4

# Inleiding tot de streek Zuid-West-Vlaanderen

Met dit inleidende hoofdstuk vatten we het empirische deel van dit proefschrift aan. We introduceren de rijke en lange geschiedenis van samenwerkingsinitiatieven in Zuid-West-Vlaanderen. De streek wordt in Vlaanderen inzake intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking als een pionier beschouwd. De eerste intergemeentelijke initiatieven voor streekontwikkeling gaan terug tot voor de Tweede Wereldoorlog en de intercommunale vereniging voor streekontwikkeling, Leiedal, was bij haar oprichting in 1960 de eerste intercommunale van haar soort in België. Deze intercommunale was lange tijd de enige organisatie in de regio die zich met de ontwikkeling van streekbeleid bezighield maar sinds de jaren 1990 is daarin verandering gekomen. Nu bevindt de intercommunale zich in het gezelschap van meerdere overlegorganen en structuren die zich op streekniveau organiseren<sup>1</sup>, een “bestuurslaag” die tussen de gemeentebesturen en de hogere overheden gegroeid is. Als dusdanig vormt het streekniveau geen formeel verankerd bestuursniveau; het bestaat uit een hele verzameling van allerlei overlegorganen en structuren waarin publieke, semipublieke en private partners elkaar ontmoeten. Deze streekverbanden zijn niet altijd vanuit de gemeentebesturen ontstaan, sommigen zijn een gevolg van gedecentraliseerde initiatieven van hogere overheden.

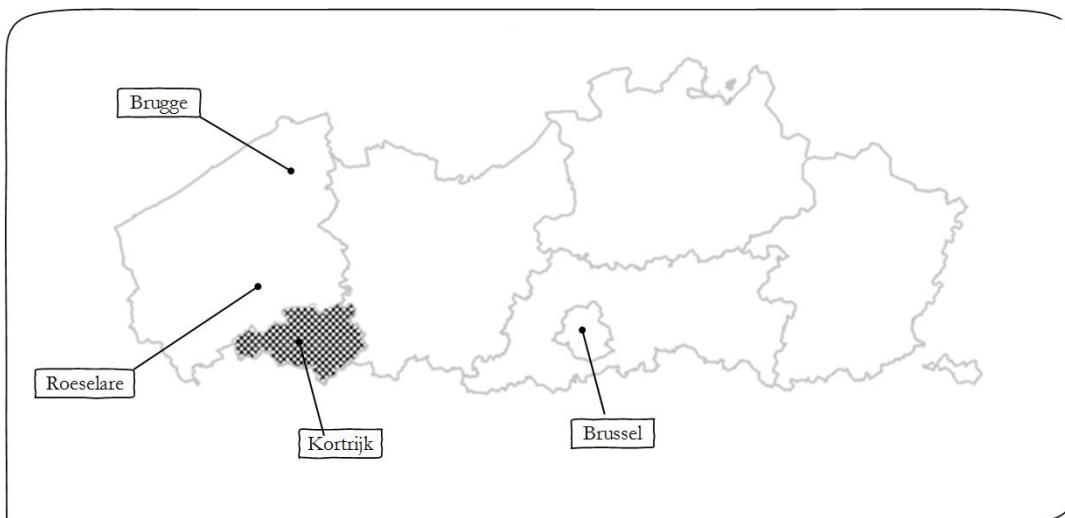
In dit hoofdstuk geven we geen uitgebreid overzicht van al deze organisatievormen maar beperken ons tot het inleiden van de drie streekorganen die we in de casereconstructies zien opduiken: de intercommunale Leiedal, de conferentie van burgemeesters en het regionaal sociaaleconomisch overlegplatform RESOC. We geven de situatie weer van voor 2013, de aanvang van de huidige lokale bestuursperiode; dat geldt overigens ook voor de casereconstructies. Het verkiezingsjaar 2012 heeft in de streek immers voor een reeks

---

<sup>1</sup> De Regioscreening spreekt van meer dan 135 samenwerkingsverbanden op streekniveau; al moeten we dat cijfer met een korrel zout nemen gezien de reikwijdte van deze inventarisatieoefening (zie Van Parijs en Steyvers 2013).

coalitiewissels bij de lokale besturen gezorgd. Volgens het merendeel van de geïnterviewden hebben deze politieke veranderingen ook een weerslag op de samenwerkingspraktijken op streekniveau gehad. Het evalueren van de betekenis van deze gebeurtenis valt buiten het opzet van dit proefschrift. Wanneer we in onze reflecties dus naar bepaalde handelingslogica's, regels, discoursen en praktijken verwijzen, vormt de periode waarin onze cases zich afspelen de referentie (delen van de legislaturen 2001-2006, en 2007-2012). Naast de hieronder beschreven streekorganen duiken in de casereconstructies nog andere actoren en overlegstructuren op. We hebben ervoor gekozen om deze toe te lichten op het moment dat we ze in de casereconstructie tegenkomen. De intercommunale Leiedal, de conferentie van burgemeesters en het RESOC komen we in de casereconstructies vaker tegen. Daarom lijkt het ons nuttig om hun werking bij wijze van inleiding tot de streek te beschrijven.

## 4.1 Inleiding tot de regio



Figuur 4.1 De regio Zuid-West-Vlaanderen binnen Vlaanderen

Zuid-West-Vlaanderen – soms ook regio Kortrijk genoemd – omschrijft een gebied van dertien gemeentebesturen en omvat daarmee het volledige arrondissement Kortrijk, één van de acht huidige administratieve arrondissementen in de provincie West-Vlaanderen<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Anzegem (14.471 inwoners), Avelgem (9.641 inwoners), Deerlijk (11.414 inwoners), Harelbeke (26.957 inwoners), Kortrijk (75.219 inwoners), Kuurne (12.961 inwoners), Lendelede (5.684 inwoners), Menen (32.683 inwoners), Spiere-Helkijn (2.110 inwoners), Waregem (36.751 inwoners), Wervik (18.374 inwoners, deze

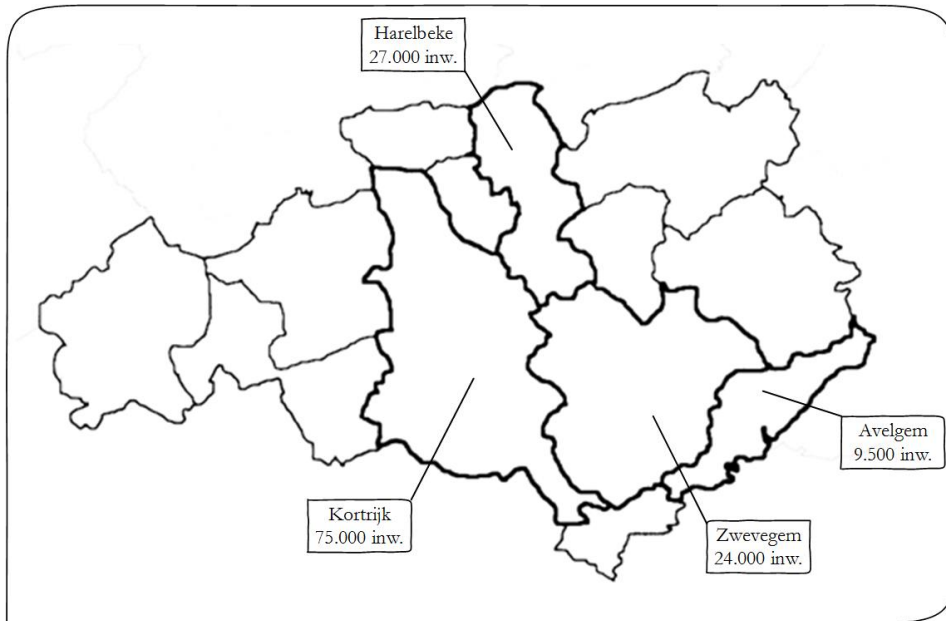
De oppervlakte van het gebied is ongeveer 450 km<sup>2</sup> en er wonen circa 300.000 mensen. De stad Kortrijk is de enige Vlaamse centrumstad in de streek<sup>3</sup>. Met ongeveer 75.000 inwoners is het meteen de gemeente met het grootste aantal inwoners. Het dorp Spiere-Helkijn heeft het kleinste bevolkingsaantal van de streek met iets meer dan 2.000 bewoners. De streek heeft een specifiek industrieel verleden dat ze nog steeds als haar identiteit uitdraagt. De wortels van dat verleden liggen in de bloeiperiode van de vlasindustrie. De kleinschalige nijverheid, vaak in de vorm van familiebedrijven, heeft zich destijds over de streek verspreid. Wanneer de vlasindustrie in het midden van de 20<sup>ste</sup> eeuw teloorging, zette de geschiedenis van kleinschalige nijverheid zich door met de opkomst van de West-Vlaamse textielindustrie (Block 2009; De Rynck 2013; Santy 2013). Vandaag is de textielsector één van de krimpsectoren in de streek en werken de meeste inwoners in de handel en de dienstensector<sup>4</sup>. Toch lijkt dit verleden het dominante discours over de streek te kruiden. Een lokale actor stelt bijvoorbeeld “[de regio ] is rijk geworden door kleine familiebedrijven die het ‘maken’ [...] als we naar de jaren 1940, 1950 enzovoort kijken, de kleine thuiswevertjes enzovoort, uiteindelijk zijn dat dan concerns geworden. [Als] het ‘maken’ uit de regio verdwijnt en persoonlijk denk ik uit West-Europa verdwijnt, dan denk ik dat we een probleem hebben”. Een politicus vult aan: “We hebben een ongelofelijk sterke economie en industrie. Maar die is in tegenstelling tot wat de meeste mensen altijd suggereren / die is niet zo innovatief als ze wel zou kunnen zijn. Eigenlijk is dat de toekomst voor een streek als deze: innovatieve economie. Je hebt Barco enzovoort, je hebt een aantal bedrijven die op het vlak van research dingen doen maar het is vooral toch een klassieke maakindustrie die we hebben”. Een streekactor benadrukt: “West-Vlaanderen heeft veel KMO's, relatief weinig heel grote bedrijven. Neem hier een Bekaert en een Barco weg en je gaat hier niet veel grote bedrijven meer vinden”.

---

gemeente komt uit het aangrenzend arrondissement Ieper en is begin 2009 tot het werkingsgebied van de streek toegetreden), Wevelgem (31.076 inwoners) en Zwevegem (24.209 inwoners). Bron: [www.lokaalstatistieken.be](http://www.lokaalstatistieken.be), referentiejaar 2012.

<sup>3</sup> Dit zijn - conform het Stedenfondsdecreet van 13 december 2002 - Antwerpen, Mechelen, Turnhout (Provincie Antwerpen); Genk, Hasselt (Provincie Limburg); Aalst, Gent, Sint-Niklaas (Provincie Oost-Vlaanderen); Leuven (Provincie Vlaams-Brabant) en Brugge, Kortrijk, Oostende, Roeselare (Provincie West-Vlaanderen). Deze steden onderscheiden zich omwille van de centrale rol die ze voor de ruimere omgeving uitoefenen op het vlak van werkgelegenheid, gezondheidszorg, onderwijs, cultuur en ontspanning.

<sup>4</sup> In de eerste plaats in de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en het onderwijs. RESOC, rapport “Analyse van de tewerkstelling Zuid-West-Vlaanderen”, 2015.



Figuur 4.2 Het werkingsgebied van Leiedal

Binnen Zuid-West-Vlaanderen leeft er al van voor de oprichting van Leiedal een debat over de autonomie van de streek (De Rynck 2013; Santy 2013). Een deel van de bestuurders uit Zuid-West-Vlaanderen is ervan overtuigd dat de streek het beste zijn boontjes zelf kan doppen of zoals een politicus verwoordde: “We zijn het zuiden van de provincie [...] Wij zitten ver van de zon en maan, dus vinden wij dat we [beter] autonoom kunnen beslissen en dat wij niet afhankelijk zijn van bemoeienissen [van hogere overheden]”. Met de verwijzing ‘ver van de zon en de maan’ doelt de politicus op de afstand tussen de streek en Brugge en Brussel, waar respectievelijk de provinciale en de Vlaamse en federale overheid hun zetels hebben. De opvatting dat de streek beter zelf de handen uit de mouwen steekt, zorgt voor een latente spanning tussen sommige streekbestuurders en het provinciebestuur van West-Vlaanderen. Die spanning gaat terug tot de oprichtingsperiode van intergemeentelijke vereniging voor streekontwikkeling Leiedal. Een initiatief dat de streek los van de provincie realiseerde en waarin sommige stichters de voorloper van een streekbestuur zagen (De Rynck 2013; Santy 2013). “[In Leiedal zijn] sommigen mensen voorstanders van stadsgewesten, terwijl de provincie het provinciale niveau naar voor schuift”, zo verklaart een politicus, “Dat is ook wel historisch gegroeid want de provincie zit in Brugge en is veel sterker betrokken bij de belangen van de Brugse regio en voelde het zuiden altijd aan als ‘dat zijn die cowboys die het allemaal zelf gaan doen’”. “Doordrijvers” zo typeert de politicus de streekgenoten, “In die optiek heeft men eigenlijk wel gelijk maar het wordt soms misbruikt van ‘Zuid-West-Vlaanderen kan het allemaal zelf’ en men is daar in Zuid-West-Vlaanderen ook van overtuigd in vele gevallen dat men het zelf kan”. Onder onze geïnterviewde actoren bevinden zich zowel voorstanders als tegenstanders voor een sterkere rol van de provincie in de streek. Het is dus niet zo dat de streek hierover onverdeeld is, maar de discussie over de gepaste rol van

de provincie versus de streek, is net gelinkt met de sterke streekidentiteit die in Zuid-West-Vlaanderen gegroeid is (Temmerman e.a. 2015).

## **4.2 Inleiding tot de streekorganen**

In onderstaande paragrafen staan we even stil bij de historisch gegroeide betekenis van de intercommunale Leiedal voor de ontwikkeling van het streekniveau in Zuid-West-Vlaanderen. Leiedal is lang de spil geweest tussen allerlei overlegorganen en samenwerkingsinitiatieven in de streek. Zo hebben de twee andere streekorganen die we hieronder toelichten hun wortels bij de werking van Leiedal: het overleg van de burgemeesters en het sociaaleconomisch overlegplatform RESOC.

### **4.2.1 Leiedal: de intergemeentelijke vereniging voor streekontwikkeling**

#### **4.2.1.1 De historisch gegroeide betekenis van Leiedal voor de streek**

De intercommunale Leiedal is de netwerkactor met de langste staat van dienst in Zuid-West-Vlaanderen. De vereniging werd in 1960 onder de naam “Intercommunale Maatschappij voor Ruimtelijke Ordening, Economische Expansie en Reconvertie van het gewest Kortrijk” opgericht. De toenmalige wet op de economische expansie (17 juli 1959) maakte het mogelijk om over heel het land regionale vennootschappen op te richten met als doel om industrieterreinen te ontwikkelen. Een kleine elite uit Kortrijk speelde al langer met het idee om een intercommunale vereniging te stichten die zich zou bezighouden met streekontwikkeling. Ze waren er dan ook als de kippen bij om binnen dit nieuwe wettelijke kader hun eigen vennootschap op te richten. De voortrekkers van dit initiatief waren enkele leidende Kortrijkse politici samen met een aantal voormannen van de lokale werkgevers- en werknemersorganisaties (De Rynck 2013; Santy 2013).

Het beoogde doel en de kernopdracht bij de oprichting van Leiedal was om verspreid over heel de streek industrieterreinen aan te leggen. Er leefde bij de stichters een sterke overtuiging dat de creatie van ruimte voor bedrijven de economische expansie van de regio zou aanzwengelen en bijgevolg de welvaart in de streek zou groeien. Deze streekconsensus werd gedragen door de elite binnen de christelijke zuil. Deze is jarenlang de dominante politieke en maatschappelijke speler in de streek geweest. Het knooppunt van de zuil werd door de christendemocratische partij gevormd, die in haar rangen zowel vertegenwoordigers van de christelijke werknemers- als de werkgeversorganisaties en de

boerenbond telde. Hoewel de elitaire streekconsensus zich rond de ontwikkeling van bedrijventerreinen vormde, hadden de stichters ruimere ambities met hun intercommunale voor streekontwikkeling. Men speelde met het idee dat Leiedal op termijn ook strategieën en programma's rond bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, huisvesting en tewerkstelling zou opmaken (Block 2009; De Rynck 2013).

### **De veranderde positie van Leiedal in de streek**

Leiedal was lang de centrale spelverdeler in de regio op het gebied van streekontwikkeling en de kern van een breed en vertakt netwerk. Heel wat overleginitiatieven zijn dan ook binnen de muren van Leiedal ontstaan zoals dat met de sociale partners, van de parlementairen, van de burgemeesters, van de schepenen en van de ambtenaren. Een viertal ontwikkelingen zorgen ervoor dat Leiedal vandaag een minder centrale positie in het streekbeleid speelt.

Ten eerste is de administratieve werking en de knowhow van de gemeentebesturen danig geëvolueerd. In de beginperiode en zeker voor de gemeentelijke fusies van eind de jaren 1970 waren de gemeentebesturen inzake stedenbouw en economische ontwikkeling sterk aangewezen op Leiedal. De kleinere gemeentebesturen in het bijzonder hadden onvoldoende gespecialiseerd personeel en technische kennis in huis om deze domeinen zelf te behandelen. Over de jaren zijn de gemeentelijke administraties meer en meer geprofessionaliseerd waardoor zij op een aantal gebieden niet langer eenzijdig afhankelijk zijn van de expertise van Leiedal. Vanuit de administraties van enkele grotere gemeenten wordt de werking van Leiedal meer en meer met kritische ogen bekeken. Zo komt de dubbele rol van Leiedal als de facto beleidsmaker enerzijds en ontwikkelaar van bedrijventerreinen anderzijds onder druk te staan (Block 2009; De Rynck 2013).

Ten tweede speelt in lijn met de evoluties in het economische, maatschappelijke en politieke landschap in Vlaanderen, het klassieke sociaaleconomische overleg niet meer dezelfde rol als in de tijd van de verzuiling. Het middenveld is gefragmenteerd en bedrijven zijn op de wereld georiënteerd. Ook het partijpolitieke landschap is veel meer versnipperd en met de schaalvergroting van de kieskringen zijn de partijen minder op het arrondissementsniveau georganiseerd<sup>5</sup>. Dit zorgt ervoor dat het voor politieke actoren minder aantrekkelijk is om zich op het streekniveau te profileren (De Rynck 2013). Aan de andere kant vormt de geografische verspreiding nog steeds één van de afwegingen bij de samenstelling van Vlaamse politieke lijsten (Put 2015).

Ten derde is de institutionele samenstelling van Leiedal sterk veranderd. Vanaf de jaren 1990 was Leiedal het begrip streekontwikkeling ruimer gaan interpreteren (Santy 2013). Een streekactor omschrijft die brede interpretatie van streekontwikkeling als

---

<sup>5</sup> Tot de federale verkiezingen van 2003 en de Vlaamse verkiezingen van 2004 was de streek deel van de kieskring Kortrijk-Tielt-Roeselare. Nu zijn de verschillende kieskringen per provincie samengevoegd in één kieskring.



volgt: “maken dat uw streek goed is en dat mensen hier willen blijven wonen en ook hier willen komen wonen, dat bedrijven hier willen blijven en ook willen komen investeren (...) Dan moet je vandaag veel meer dingen doen. Wat vandaag uw maatschappij vraagt, wat mensen vragen, wat vooral vandaag uw kaders van uw bedrijven eigenlijk vragen, dat is anders. En die vragen even goed dat er een culturele omgeving is, dat er een sportieve omgeving is, dat er een educatieve omgeving is, dat er een goede onderwijsvoorziening is enzovoort. [...] Vandaar dat we met Leiedal op veel meer dingen aan het werken zijn vandaag, en dat proberen we vandaag geïntegreerd te doen”. De intercommunale heeft daaropvolgend nieuwe organisaties uit het middenveld en het bedrijfsleven via de raad van bestuur bij haar werking betrokken<sup>6</sup>. Dat kan niet langer volgens de huidige decreetgeving. Sinds het Vlaamse decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking (6 juli 2001) is Leiedal omgevormd tot een zogenaamde dienstverlenende vereniging. Hierdoor mogen privaatrechtelijke actoren niet langer in de intercommunale participeren. Dat recht is voortaan voorbehouden aan publieke besturen zoals de gemeenten en de provincie. Bovendien werd het (maximale) aandeel van de provincie in Leiedal tot twintig percent teruggebracht<sup>7</sup>. Bovenop de gevolgen van het decreet werd in 2003 op vraag van de aangesloten gemeentebesturen een principe van wederzijdse exclusieve dienstverlening tussen Leiedal en de lokale besturen ingevoerd<sup>8</sup>. De gemeentebesturen krijgen hierbij de vrijheid om à la carte op het aanbod van Leiedal in te tekenen.

Ten vierde, heeft Leiedal de laatste twintig jaar meer en meer streekorganen naast zich zien ontstaan. Enerzijds werden onder impuls van de Vlaamse decreetgeving overlegstructuren zoals bijvoorbeeld het sociaaleconomisch overleg (zie verder) tussen de sociale partners en de lokale besturen formeel losgekoppeld van de werking van Leiedal. Anderzijds hebben de gemeentebesturen en de hogere overheden steeds meer initiatieven op streekniveau opgericht (Agentschap voor Binnenlands Bestuur 2012; De Rynck e.a. 2011d).

---

<sup>6</sup> Tot 2003 participeerden onder meer de werkgeversorganisaties, de middenstandsorganisaties, de vakbonden, de Boerenbond, de Confederatie Bouw, Electrabel, een aantal banken en verzekeringsmaatschappijen en de milieubeweging in Leiedal. Zij vertegenwoordigden samen iets minder dan negen percent van de aandelen van de intercommunale. LEIEDAL, jaarverslag, 2002.

<sup>7</sup> De provincie beschikte in 2002 over veertig percent van de aandelen van Leiedal. De gemeentebesturen namen in daaropvolgende jaren de aandelen van het provinciebestuur over. Ibid.

<sup>8</sup> Elke gemeente verbindt zich ertoe om voor bepaalde opdrachten exclusief op Leiedal een beroep te doen, terwijl Leiedal zich op haar beurt verbindt om die welbepaalde opdrachten enkel voor gemeenten die haar die exclusiviteit hebben gegeven uit te voeren. De specifieke keuze van een gemeentebestuur moet door haar gemeenteraad worden goedgekeurd. LEIEDAL, jaarverslag, 2003.

## De intergemeentelijke dienstverlening voorbij

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen is Leiedal meer en meer geëvolueerd in de richting van een dienstverlener en belangenbehartiger voor de aangesloten gemeentebesturen (De Rynck 2013). Maar dat wil niet zeggen dat Leiedal op streekniveau geen rol meer te spelen heeft noch dat de intercommunale niet langer een sterke speler is.

Ten eerste blijven het takenpakket, de opgebouwde expertise en de personeelsbezetting een stevige slagkracht voor de organisatie vormen. Op dit moment telt Leiedal een vijftigtal medewerkers. Het grootste deel van hen is hoger opgeleid en gespecialiseerd in de werkdomeinen van de intercommunale. Hoewel de aanleg van bedrijventerreinen haar corebusiness is gebleven, heeft de intercommunale haar portefeuille stelselmatig uitgebreid. Vandaag is de intercommunale onder meer op volgende domeinen actief: lokaal woonbeleid, lokale economie, stedenbouw, mobiliteit, milieu, water en energie, natuur, landschap en recreatie en lokaal e-government<sup>9</sup>. Daarnaast begeleidt Leiedal het opzetten van Europese projecten voor gemeentebesturen en het ontwikkelen van strategische regionale visies. Leiedal staat erom gekend een innovatieve en dynamiserende speler te zijn. Zo trok de intercommunale meerdere internationaal gereputeerde stedenbouwkundigen en architecten naar de streek om de lokale besturen vernieuwende perspectieven en projecten aan te reiken. Bovendien zou Leiedal op sommige domeinen meer strategische en innovatieve kennis en capaciteiten in huis hebben dan het merendeel van de gemeentebesturen. Zo heeft de intercommunale over de jaren heen kennis met betrekking tot het werven van fondsen en subsidiestromen opgebouwd (Block 2009). Leiedal heeft weliswaar geen eigen fiscaliteit noch een gewaarborgd inkomen (De Rynck 2013), toch heeft de intercommunale tot op heden een vrij sterke financiële uitgangspositie gezien ze door middel van de ontwikkeling en verkoop van gronden en bedrijventerreinen het grootste deel van haar omzet kon realiseren<sup>10</sup>. Tenslotte zijn de materies die door de gemeentebesturen aan Leiedal worden uitbesteed van strategische aard. Voor een centrumstad als Kortrijk bijvoorbeeld zijn deze onder andere het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, het bestuderen en regisseren van de herbestemming van (verlaten) bedrijfspanden en sites, het opstellen van gemeentelijke woonplannen, het vormgeven van gemeentelijke ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen<sup>11</sup>.

Ten tweede blijft de intercommunale zich sterk in het regionale landschap inbedden. Zo huizen enerzijds een tiental intergemeentelijke werkgroepen en overlegstructuren in

---

<sup>9</sup> LEIEDAL, verslagboek 2007-2012.

<sup>10</sup> LEIEDAL, jaarverslagen, 2001 t/m 2012.

<sup>11</sup> LEIEDAL, jaarverslag, 2012.

de intercommunale zoals de conferentie van burgemeesters en het overleg van de gemeentesecretarissen. Anderzijds blijft Leiedal actief in een twintigtal regionale samenwerkingsverbanden zoals het RESOC, Designregio Kortrijk en Budafabriek<sup>12</sup>. Een aantal actoren binnen Leiedal, in het bijzonder de voormalige algemene directeur Karel Debaere, willen zich niet zomaar op de individuele dienstverlening terugplooiën. Zij zijn sinds de hervorming van de intercommunale, een lans blijven breken voor de promotie van het streekbelang door Leiedal. Zij kijken dan ook met enige heimwee terug naar de periode waarbij andere actoren uit het bedrijfsleven en het middenveld dichter bij de werking betrokken werden. Een streekactor omschrijft de situatie als volgt: “er waren [toen] heel veel private actoren en dat beschouwt men nog altijd als een verlies [...] men compenseert nu nog altijd dat verlies door eigenlijk dat gewicht te geven aan RESOC”. Dat roept volgens deze streekactor nieuwe vragen op: “De ambiguïteit tussen wat is RESOC met zijn streekpact en wat is Leiedal met haar eerder operationeel programma maar ook haar financiering. Hoe verhoudt zich dat?”. Een andere streekactor bevestigt: “We stellen dikwijls de vraag vandaag: waarom is dat allemaal opgesplitst? Waarom kunnen we niet teruggaan naar één structuur die met het middenveld en met de gemeenten samenwerkt aan de streekontwikkeling in zijn totaliteit?”

Ten derde heeft de intercommunale een specifieke bedrijfscultuur die zowel inhoudelijk als organisatorisch in haar dagelijkse werking de grenzen van haar formele kader opzoekt. Volgens een politicus is Leiedal een organisatie die “geneigd was om een streepje/een voetje buiten de krijtlijnen te zetten [...] en geen rekening hield met de provincie”. Een andere politicus stelt dat deze ruimere benadering “één van de succesfactoren geweest [is] van Leiedal in het verleden. Dat men eigenlijk heel veel mensen heeft gehad die vanuit een streekbelang hebben nagedacht en dingen op gang getrokken hebben”. Op inhoudelijk vlak is het volgens een streekactor “de taak van Leiedal van [de gemeenten] altijd wat voor te zijn en van te zeggen: wat zijn de dingen waar gemeentebesturen mee te maken gaan krijgen?” Een politicus spreekt van “dat extraatje” bij Leiedal om over een nieuwe uitdaging te denken: “wat kunnen we daarmee gaan doen en hoe kunnen we daar de gemeenten mee gaan versterken? [...] Dat visionaire, de tijd nemen om dingen te gaan uitvinden [en dan] te maken dat uw gemeenten meegaan. Dat is denk ik de grootste sterkte tot nu toe geweest van Leiedal.”

De positie van Leiedal binnen de streek mag dan wel danig veranderd zijn, de intercommunale blijft een centrale en stevig uitgebouwde speler op het streekniveau.

---

<sup>12</sup> Ibid.

#### **4.2.1.2 De institutionele werking van Leiedal**

De formele institutionele werking van Leiedal wordt in grote mate door het Vlaams decreet op de intergemeentelijke samenwerking (6 juli 2001) vastgelegd. De werking van Leiedal wordt door haar vennoten formeel aangestuurd en gecontroleerd via een algemene vergadering. Deze delegeert vervolgens de opvolging van het beheer aan een raad van bestuur.

#### **De algemene vergadering**

De algemene vergadering is uit de vertegenwoordigers van de deelnemende publieke besturen samengesteld. De gemeenteraden duiden de vertegenwoordigers voor hun gemeente aan. In principe komt de algemene vergadering twee keer of tweemaal per jaar in een openbare zitting samen. Eén keer om het jaarverslag en de jaarrekeningen goed te keuren en een tweede keer om de activiteiten en de begroting voor het volgende jaar te bespreken. Elke zes jaar, na de vernieuwing van de gemeenteraden, wordt aan de algemene vergadering een evaluatierapport met een vernieuwd ondernemersplan aan de algemene vergadering voorgelegd<sup>13</sup>.

#### **De raad van bestuur**

De raad van bestuur is het formele orgaan dat de lopende zaken van Leiedal maandelijks opvolgt en bespreekt. Elke aangesloten gemeente heeft recht op één bestuursmandaat ongeacht het aantal inwoners van de gemeente. De gemeentebesturen met meer dan 50.000 inwoners hebben daarenboven recht op één bijkomend mandaat. Het decreet schrijft voor dat enkele oppositieraadsleden uit de gemeenteraden eveneens in het bestuur zetelen. Zij beschikken enkel over een raadgevende stem. Leiedal heeft een rotatiesysteem uitgewerkt zodat alle deelnemende gemeentebesturen binnen een totale periode van twee legislaturen een afgevaardigde uit de lokale oppositie kunnen voordragen. De provincie mag een aantal bestuurders benoemen. Maar het aandeel bestuurders met het provinciaal mandaat mag maximaal een kwart van het totale aantal bestuurders bedragen. Sinds de uitstap van de private actoren bestaat de raad van bestuur in principe enkel uit verkozen politici die worden afgevaardigd vanuit de gemeenteraad en de provincieraad. Het decreet voorziet in de mogelijkheid om externe deskundigen als adviserend lid in de raad van bestuur te benoemen. Leiedal stelde twee externe deskundigen aan: één vertegenwoordigt de werkgevers en één de werknemers. Met deze afspiegeling kiest Leiedal terug voor de tripartite werkgevers, werknemers en lokale besturen die aan de basis van haar bestaan lag. Andere belangenorganisaties uit het

---

<sup>13</sup> Conform het decreet van 6 juli 2001 op de intergemeentelijke samenwerking.

middenveld en het bedrijfsleven worden niet langer rechtstreeks bij de raad van bestuur betrokken.

Het voorzitterschap van de raad van bestuur kan in principe door elke verkozen politicus uit één van de deelnemende gemeenten van Leiedal worden uitgeoefend. In de praktijk is er een ongeschreven regel gegroeid dat deze rol voor de stad Kortrijk weggelegd is. Op deze manier wordt de centrumfunctie van Kortrijk voor de streek gevaloriseerd. Zoals een politicus illustreert: “Er was weinig discussie over: Leiedal werd automatisch geleid door iemand van het schepencollege van Kortrijk en dat was automatisch een CD&V-er.” Het decreet voorziet in een stemprocedure voor beslissingen in de raad van bestuur maar in de praktijk worden beslissingen bij consensus genomen. Een politicus zei hierover: “we zijn niet gewoon van binnen de raad van bestuur van Leiedal om tegen te stemmen [...] we discussiëren tot we eruit geraken of tot we een consensus hebben”. De vergaderingen van de raad van bestuur zijn niet openbaar, op verzoek kunnen de gemeenteraadsleden van de deelnemende besturen notulen en stukken opvragen<sup>14</sup>.

#### **4.2.2 De conferentie van burgemeesters**

De conferentie van burgemeesters is een informeel politiek overleg tussen de dertien burgemeesters uit de regio Zuid-West-Vlaanderen. De directie van Leiedal is sinds jaar en dag eveneens op de vergaderingen van de conferentie aanwezig<sup>15</sup>. Daarenboven wordt sinds 2008 ook de provinciale deputé die in de streek woont op de conferentie uitgenodigd<sup>16</sup>. De bijeenkomsten gaan maandelijks door op de kantoren van intercommunale Leiedal die eveneens het secretariaat van de conferentie verzorgt.

De conferentie van burgemeesters heeft het statuut van een feitelijke vereniging. De zittingen zijn niet openbaar. Afspraken worden binnen de conferentie bij consensus genomen. Formeel gezien betreft het een groep collega's die vrijblijvend met elkaar werkervaringen en reflecties uitwisselen. Daarom is een beslissing gemaakt door het burgemeestersoverleg juridisch niet bindend. Het algemene aanvoelen onder onze geïnterviewde actoren over de betekenis van de conferentie van burgemeesters voor de streek zijn niet op één lijn te krijgen. Een streekactor spreekt bijvoorbeeld over “een superorgaan (grijnst)”, terwijl een politicus benadrukt dat de vergaderingen “eerder technisch/praktisch van aard zijn”.

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, interne verslaggeving.

<sup>16</sup> De aanwezigheid van de provinciale deputé uit Zuid-West-Vlaanderen op de conferentie is een relatief recent gegeven. De deputé werd vanaf 2008 uitgenodigd nadat de toenmalige deputé hierop aandrong.

Uit de interne verslaggeving van de conferentie van burgemeesters blijkt alvast dat een hele waaier aan thema's er de revue passeren. De afgelopen twee lokale bestuursperiodes (2001-2006, 2007-2012) kwamen onder meer de impact op de lokale besturen van de politie- en brandweershervormingen, de omgang met de wetgeving rond gemeentelijke administratieve sancties, de toetreding van de gemeente Wervik tot het werkingsgebied Zuid-West-Vlaanderen, de regionale windmolenvisie, de toestand van de zwembadeninfrastructuur, het streekpact van RESOC, de ontwikkeling van de Seine-Scheldeverbinding, de toekomst van het vliegveld Kortrijk-Wevelgem, de bouw van een intergemeentelijk crematorium enzovoort ter sprake.

Daarnaast neemt de conferentie van burgemeesters de agendapunten van andere streekorganen zoals de raad van bestuur van Leiedal en het RESOC door. "Dat informele voorbereiden in die conferentie: daar wordt eigenlijk voor een stuk al afgetoetst van wat het haalbare is op streekniveau", aldus een politicus. Een collega beaamt: "Het gebeurt dan heel letterlijk [dat we] dus 's morgens conferentie van burgemeesters over een bepaald thema hebben en drie uur daarna is het raad van bestuur van Leiedal en dezelfde nota [komt] letterlijk dan nog een keer aan bod". Ook de samenstelling van het RESOC wordt op de conferentie besproken. In 2009 sprak de conferentie van burgemeesters op haar vergaderingen de ambitie uit om nog meer de plaats te zijn waar de werking van alle regionale structuren besproken en opgevolgd wordt<sup>17</sup>. Bovendien wil de conferentie ook voor andere streekorganen en intercommunales dan het RESOC mee de voorzitter bepalen.

De intercommunale Leiedal ligt aan de wieg van de conferentie van burgemeesters. De directie van Leiedal wou de burgemeesters op deze manier nauwer bij het beleid van de intercommunale en bij uitbreiding het streekbeleid betrekken. De directie van Leiedal zou het liefst burgemeesters of tenminste lokale uitvoerende politici als leden van haar raad van bestuur zien en geen gewone gemeenteraadsleden. Volgens de decreetgeving mogen gemeentebesturen kiezen welke gemeenteraadsleden ze naar de raad van bestuur afvaardigen maar deze mogen geen volksvertegenwoordigers of regeringsleden op Vlaams of federaal niveau zijn. In de praktijk combineren een aantal burgemeesters hun lokaal mandaat met één van deze functies en mogen zij dus niet in de raad van bestuur zetelen. Bovendien mogen de gemeenteraden ook raadsleden die geen lid zijn van het schepencollege tot de raad van bestuur benoemen. Daarom heeft Leiedal het initiatief tot de oprichting van een volgens sommige geïnterviewden parallelle structuur voor de burgemeesters genomen, of zoals een streekactor het samenvat: "[De toenmalige algemene directeur] Karel Debaere heeft altijd gepleit dat de vertegenwoordigers van de gemeenten in Leiedal burgemeesters of tenminste schepen zijn. [Ter compensatie]

---

<sup>17</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, interne verslaggeving.

hebben ze zo de conferentie van burgemeesters gemaakt. Eigenlijk is dat een dualiteit”. “Uiteindelijk als je iets wil realiseren vanuit de conferentie van burgemeesters moet je het naar de raad van bestuur sturen want die conferentie heeft geen beslissingsmacht”, vult een politicus aan. Nog een andere politicus stelt: “De burgemeesters waren dan eigenlijk al mee in het verhaal en dat is een belangrijk element [in de besluitvorming]” waarmee hij bedoelt dat het belangrijk is om de steun van de burgemeesters te hebben voor besluiten op streekniveau. De opvatting van een lokale actor dat de conferentie van burgemeesters met haar leden “een zekere uitstraling en macht vertegenwoordigt” sluit daar bij aan.

### **4.2.3 Het sociaaleconomische overlegplatform RESOC**

Het Regionaal Economisch en Sociaal Overlegcomité, afgekort RESOC, is een formeel overlegplatform dat de sociaaleconomische ontwikkeling van de streek opvolgt en bespreekt. Het RESOC brengt de sociale partners en de lokale besturen op streekniveau samen.

#### **4.2.3.1 Voorgeschiedenis van het sociaaleconomisch streekoverleg**

De structuur en werking van het RESOC is door het Vlaams decreet op de hervorming van het sociaaleconomische streekbeleid bepaald en werd sinds 2004 in alle windstreken van Vlaanderen uitgerold<sup>18</sup>. Voor de regio Zuid-West-Vlaanderen was deze vorm van overleg echter niet nieuw. Sinds 1989 kwam binnen de schoot van de intercommunale Leiedal het REBAK (REgionaal Beleidscomité Arrondissement Kortrijk) samen, een soort RESOC avant la lettre. De economische groei in de regio nam af en een aantal grote bedrijven in de textiel- en vlassector sloten hun deuren. De streekactoren, in de eerste plaats de sociale partners en Leiedal, voelden daarom de noodzaak om structureel samen te komen en een gemeenschappelijke sociaaleconomische strategie te ontwikkelen. De werking van het REBAK vormde de inspiratie voor Vlaanderen om overal ter lande RESOC's op te richten. Met de vervanging van het REBAK door het RESOC werd de afstand met de werking van Leiedal vergroot. Nu neemt de provincie eerder de rol van facilitator voor het initiatief waar (De Rynck 2013; Temmerman e.a. 2015).

---

<sup>18</sup> Zie het decreet van 7 mei 2004 betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités; beter bekend als het ERSV-decreet.

#### 4.2.3.2 De institutionele werking van het RESOC

In het RESOC zetelen volgens het decreet minimaal acht vertegenwoordigers van de werknemersorganisatie, acht vertegenwoordigers van de werkgevers-, middenstands- en landbouworganisaties; vier politiek afgevaardigden voor de gemeentebesturen en vier politiek afgevaardigden voor de provincie. De voorzitter van het RESOC wordt onder één van hen gekozen. Daarnaast is elk RESOC vrij om nog een aantal bijkomende personen met raadgevende stem aan de raad toe te voegen. RESOC Zuid-West-Vlaanderen heeft hiervan gebruik gemaakt om naar het model van REBAK, de directie van Leiedal en de werkgroep streekparlementairen bij haar werking te betrekken. Door het beperkt aantal zetels voorbehouden voor lokale politici kunnen niet alle gemeenten een afgevaardigde naar de raad van bestuur sturen. De politieke samenstelling van het RESOC wordt daarom in overleg tussen de politieke partijen uit de streek vastgelegd. De samenstelling en de aanduiding van de voorzitter komt onder meer op de conferentie van burgemeesters ter sprake. De lokale politieke partijen hebben ervoor gekozen om uitsluitend burgemeesters naar het RESOC af te vaardigen. Bovendien hebben ze bedongen dat de voorzitter van het RESOC een lokaal verkozen politicus is<sup>19</sup>. De voorzitter van het RESOC was tot 2012 Stefaan De Clerck (CD&V), de toenmalige burgemeester van de stad Kortrijk<sup>20</sup>.

Het overleg kan alleen voorstellen formuleren wanneer ze eenstemmigheid bereikt over alle partners. De belangrijkste doelstelling van het RESOC is het opstellen en opvolgen van een strategische visie met betrekking tot het stimuleren van de lokale economie en tewerkstelling in de streek (Temmerman e.a. 2015). Deze visie moet iedere lokale beleidsperiode vertaling krijgen in de opmaak van een streekpact. Nadat de vergadering het streekpact heeft goedgekeurd, dient het document eveneens in de gemeenteraden en de provincieraad bekrachtigd te worden. Het RESOC in Zuid-West-Vlaanderen interpreteert de sociaaleconomische ontwikkeling van de streek eerder breed. Zo komen onder andere cultuur, ICT, milieu, mobiliteit, onderwijs en zorg in haar streekpact aan bod<sup>21</sup>.

Het personeel en de financiering van de dagelijkse werking van het RESOC zit in een overkoepelende organisatie op provinciaal niveau geïntegreerd<sup>22</sup>. Het RESOC beschikt zelf niet over de financiële en operationele middelen om de strategische acties uit het streekpact uit te voeren. “[RESOC zal geen] zeer concrete dingen gaan uitwerken, gaan

---

<sup>19</sup> Persoonlijke interviews, zie ook volgende hoofdstukken.

<sup>20</sup> Wanneer De Clerck minister werd is hij twee jaar vervangen door partijgenoot Jean de Bethune, de toenmalige Kortrijkse schepen bevoegd voor economie en voorzitter van de West-Vlaamse provincieraad.

<sup>21</sup> RESOC, streekpact 2007-2012.

<sup>22</sup> Het Erkend Regionaal Samenwerkingsverband (ERSV) West-Vlaanderen vormt de juridische structuur waarbinnen het RESOC opereert. Het ERSV is verantwoordelijk voor het financieel beheer en het begeleidende personeelskader van het overlegplatform. De financiering verloopt hoofdzakelijk via de provincie West-Vlaanderen.



verankeren enzovoort” stelt een streekactor. Het moet daarvoor rekenen op de engagementen van haar partners, in het bijzonder de provincie en Leiedal. Een politicus vult aan: “Het RESOC is een overlegorgaan (...) het is geen beslissingsorgaan.” De provincie voorziet naast de financiële ondersteuning van de overkoepelende werking, een beperkt budget waarmee initiatieven die de link met actiepunten uit het streekpact maken, gesteund worden. De intercommunale stelt haar infrastructuur ter beschikking voor de vergaderingen van het RESOC en biedt in ruil voor een vergoeding haar expertise inzake streekontwikkeling aan (Temmerman e.a. 2015).

### **4.3 De samenstelling van de streekorganen**

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat we de werking van de streekorganen niet los van de historisch gegroeide context van Leiedal kunnen bekijken. Dat blijkt niet alleen uit oprichtingsgeschiedenis van de conferentie van burgemeesters en de voorgeschiedenis van het RESOC. Wanneer we naar de samenstelling van deze streekorganen kijken, zien we dat zij eveneens verweven zijn.

Tijdens de legislatuur 2007-2012 waren bijvoorbeeld elf bestuurders in minstens twee van de drie streekorganen actief. De algemeen directeur van Leiedal zetelde in elke vergadering. Net zoals de burgemeesters van Avelgem, Kortrijk en Wevelgem<sup>23</sup>. Drie andere bestuurders zetelden in zowel Leiedal als in de conferentie van burgemeesters: de deputé van de streek, de burgemeester van Zwevegem en de burgemeester van Wervik. Nog eens drie bestuurders zetelden in zowel Leiedal als in RESOC: de twee ondervoorzitters van RESOC en de voorzitter van Leiedal. Ten slotte zetelde de burgemeester van Kuurne in zowel RESOC als in de conferentie van burgemeesters. De aanwezigheid van bestuurders die in meerdere streekorganen zetelen, maakt het afstemmen van de agenda's en het uitwisselen van discussies op streekniveau mogelijk.

Wat de vertegenwoordiging van de politieke partijen in de verschillende streekorganen betreft, stellen we vast dat de CD&V veruit de meeste afgevaardigden heeft (zie Tabel 4.1). De politieke afgevaardigden vanuit de provincie weerspiegelen de partijen die lid zijn van het provinciebestuur: CD&V, OpenVLD en sp.a. “[Voor 2013] was dat eigenlijk een heel homogene groep zowel binnen RESOC, als de raad van bestuur van Leiedal. [Dat] was voornamelijk vanuit de CD&V gestuurd, met een aantal burgemeesters

---

<sup>23</sup> Van 2009 t/m 2011 was Lieven Lybeer waarnemend burgemeester in Kortrijk, ter vervanging van Stefaan De Clerck die in RESOC en de conferentie zetelde. Lieven Lybeer zetelde ook in de raad van bestuur van Leiedal via zijn provinciaal mandaat.

die dat ook al twaalf jaar of langer waren”, vertelt een streekactor. Dat wekt op z’n minst de indruk dat de CD&V de streekorganen domineerde. Uit onze interviews met de politici blijkt niet dat de streekorganen als dusdanig vanuit de partij bestuurd werden. Een politicus verwoordt dat als volgt: “Men werkte goed samen over de partijgrenzen heen. Men was burgemeester van zijn gemeente en burgemeester van zijn gemeente dat heeft geen kleur. Iedere burger moet er kunnen beroep op doen.” Een andere politicus stelt: “Ik heb nooit gevonden dat omdat het iemand was van [een andere partij] dat er minder naar geluisterd werd. Dat is niet waar. Maar je vindt natuurlijk gemakkelijker elkaar en als je nog een keer met elkaar moet overleggen is het inderdaad gemakkelijker als je iemand goed kent [van bij de partij].” Nog een andere politicus stelt “op zich zou het niet echt een probleem mogen zijn want ik kom even goed overeen met mensen van een andere politieke kleur dan met gasten van CD&V [...] dat op zich heeft nog meer te maken met collega's en mensen dat je goed mee overeenkomt of niet”.

Tabel 4.1 Verdeling politieke mandaten in de drie streekorganen volgens partij

	Leiedal (RvB)	Conferentie van burgemeesters	RESOC
<b>CD&amp;V</b>	10 voor gemeenten 2 voor provincie	9 voor gemeenten 1 voor provincie	3 voor gemeenten 2 voor provincie 1 voor Leiedal (voorz.)
<b>OpenVLD</b>	1 voor gemeenten	1 voor gemeenten	1 voor gemeenten 1 voor provincie
<b>sp.a</b>	1 voor provincie	1 voor gemeenten	1 voor provincie
<b>N-VA</b>	1 voor gemeenten		
<b>Lokale lijst</b>	2 voor gemeenten	2 voor gemeenten	

(referentiejaar 2009 – oppositieraadsleden niet meegerekend)

Bijna alle mandatarissen die naar de raad van bestuur van Leiedal afgevaardigd werden, maken deel uit van het schepencollege van hun gemeente. In 2009 waren er slechts drie van de veertien stemgerechtigde gemeentelijke afgevaardigden alleen lid van de gemeenteraad en niet van het schepencollege<sup>24</sup>. Opvallend is de aanwezigheid van een deputé bij de conferentie van burgemeesters. Samen met de aanwezigheid van de provincie, als hoger bestuursniveau, in de raden van bestuur van zowel RESOC als Leiedal zou men kunnen vermoeden dat de provinciale politici een sturende rol spelen in deze streekorganen. Volgens onze geïnterviewden nemen de provinciale actoren eerder een

<sup>24</sup> Vanaf 2010 waren dat er twee nadat Harelbeke zijn mandataris door een schepen verving. LEIEDAL, jaarverslagen 2009 en 2010.

observerende rol binnen de raad van bestuur van Leiedal waar en zeker binnen de conferentie. In de focusgroep was er onenigheid over de positie van de provincie. Er werd gesteld dat de provincie buiten deze streekorganen om wel degelijk druk op de streek kan zetten en zich hiervoor oriënteert op de informatie die ze via de vergaderingen in deze organen opdoet.

Naast de politieke actoren zetelen ook de klassieke sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) in de raden van bestuur van Leiedal en van RESOC. Ze worden in de raad van bestuur van Leiedal vanuit een adviserende functie betrokken en hebben geen stemrecht. Op z'n minst in theorie zijn ze binnen de raad van bestuur van RESOC een volwaardig lid.



## Hoofdstuk 5

# De inplantingskwestie van grote windturbines in de streek

Met dit hoofdstuk zijn we aan de eerste case-analyse van dit proefschrift gekomen. Aan de hand van de reconstructie van het besluitvormingsproces over de inplantingskwestie rond grote windturbines in Zuid-West-Vlaanderen, analyseren we de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken in het daarbij gevormde lokale sturingsnetwerk.

De casereconstructie laten we starten in 2009 wanneer de streek een gezamenlijke visie en strategie met betrekking tot deze kwestie ontwikkelde. De vaststelling dat projectontwikkelaars en bedrijven in een wedloop om geschikte inplantingslocaties waren verzeild, vormde de aanleiding hiervoor. De intercommunale Leiedal engageerde zich van meet af aan voor de kwestie en introduceerde deze in de verschillende streekorganen. De intercommunale vreesde dat bij een gebrek aan een coherente stedenbouwkundige visie, de inplanting van grote windturbines een negatieve impact zou hebben op de landschappelijke kwaliteiten van de streek en ook de gemeentebesturen keken met argusogen naar deze ontwikkelingen. Daarom nam Leiedal het initiatief om op streekniveau een gemeenschappelijke visie en strategie af te spreken.

Rond de kwestie vormt zich een lokaal sturingsnetwerk waarbij in eerste instantie Leiedal en de conferentie van burgemeesters over de visie, ideeën, plannen en afspraken van gedachten wisselen. In tweede instantie spreekt ook RESOC zich over de kwestie uit en naarmate het besluitvormingsproces evolueert, worden meer en meer niet-publieke actoren betrokken partij, zoals projectontwikkelaars, bedrijven, middenveldorganisaties en een lokaal burgerinitiatief. Zoals in het derde hoofdstuk aangegeven beschouwen we de kwestie als een lokaal strategisch en complex besluitvormingsdossier omwille van volgende twee redenen. Ten eerste betrof de materie destijds een nieuw fenomeen waarvoor nog geen sluitend wetgevend kader in Vlaanderen was ontwikkeld. Dat maakte de ontwikkeling van een streekvisie over inplantingsplaatsen erg strategisch, aangezien het de ambitie had om de voorwaarden te scheppen op basis waarvan men in de streek

windmolenparken kan ontwikkelen. Ten tweede was het besluitvormingsproces complex omdat de oefening enkel en alleen kon slagen indien men de verschillende betrokken actoren op één lijn zou krijgen. Bovendien heeft de kwestie raakvlakken met meerdere beleidsdomeinen zoals milieu, energie, economie en ruimtelijke ordening waarbij elk van deze domeinen een eigen logica heeft om naar de beleidskwestie te kijken. De betrokken actoren bekijken dus vanuit verschillende invalshoeken de kwestie. Tegelijkertijd zijn de verschillende hulpbronnen zoals bevoegdheden en expertise verspreid onder de actoren.

Dit hoofdstuk is in drie delen opgevat: vooraleer in de casereconstructie te duiken, beschrijven we beknopt de voorgeschiedenis en de algemene achtergrond van de kwestie. Het middelste deel bevat de eigenlijke reconstructie van het besluitvormingsproces; de verhaallijn van de case. Deze geven we weer aan de hand van besluitvormingsrondes, waarbij elke ronde een keuzesituatie uit de geschiedenis van de case reconstrueert. Tenslotte analyseren we hoe vertegenwoordiging en verantwoording in de case tot stand komt. Dat doen we door naar respectievelijk vertegenwoordigingsclaims en verantwoordingsrelaties te kijken.

## **5.1 Algemene achtergrond en voorgeschiedenis**

De kwestie rond de inplanting van grote windturbines in de streek komt uiteraard niet uit het niets aanwaaien, maar is enerzijds het gevolg van een hele reeks evoluties in het bredere maatschappelijke, politieke en economische landschap waarbinnen Zuid-West-Vlaanderen zich situeert. Anderzijds heeft de kwestie reeds een voorgeschiedenis in de streek. In onderstaande paragrafen worden achtereenvolgens de evoluties in de structurele context (§5.1.1) en de voorgeschiedenis (§5.1.2) toegelicht.

### **5.1.1 Evoluties in de structurele context**

Hernieuwbare energie komt rond de eeuwwisseling prominenter op de internationale en publieke agenda te staan. We zien in de jaren 1990 een reeks internationale initiatieven die de kwestie binnen het kader van de strijd tegen klimaatverandering op deze agenda zetten<sup>1</sup>. Volgens het mainstream discours binnen deze initiatieven is een transitie naar een koolstofarme samenleving op lange termijn onvermijdbaar. Binnen deze agenda

---

<sup>1</sup> Zoals bijvoorbeeld de 'Earth Summit' in Rio de Janeiro (1992) en de afspraken in het Kyoto protocol (1997).

maken de lidstaten van de Europese Unie in 1997 concrete afspraken over de productie van hernieuwbare energie<sup>2</sup>. Volgens deze afspraken dient Vlaanderen tegen 2004 drie percent en tegen 2010 vijf percent van haar energieproductie uit hernieuwbare bronnen te halen. Het ontwikkelen van grote windenergieprojecten, voornamelijk offshore maar ook in noordwestelijke deel van Vlaanderen, wordt daarbij als een concrete maatregel naar voren geschoven<sup>3</sup>. Naar analogie met het stromenmodel zien we dus een verandering in de probleemstroom (de uitstoot van broeikasgassen wordt als een probleem geïnterpreteerd en vormt een nieuwe indicator om beleid aan te meten) die aan ideeën uit de beleidsstroom (o.a. het ontwikkelen van een markt rond hernieuwbare energietechnologie) en door druk vanuit de politieke stroom (internationale politiek, globale middenveldcampagnes, media-aandacht voor de kwestie) gekoppeld wordt. In navolging van dit beleidsvenster maken rond hernieuwbare energie allerlei nevenprocessen opgang waarbij concrete ideeën en praktijken door allerlei actoren naar voren worden geschoven.

Gezien hernieuwbare energie nog een opkomende beleidskwestie is, is op dat moment nog onduidelijk hoe deze maatregel gerealiseerd gaat worden. Op het vlak van de ontwikkeling van windturbines ontbreken o.a. een ruimtelijke kader en concrete inplantingsrichtlijnen. Ook de taakstelling tussen de verschillende overheidsniveaus (gemeenten, provincies en gewest) en de territoriale verdeling van windturbines zijn nog onzeker<sup>4</sup>. Ter verduidelijking stuurt de Vlaamse Regering twee ministeriële omzendbrieven (in 2000 en in 2006). Hiermee geeft ze aan de verschillende publieke besturen een afwegingskader en een reeks randvoorwaarden voor het afleveren van vergunningen voor windturbines<sup>5</sup>. De wijze waarop windturbines vergund worden hangt af van hun productiecapaciteit en of de opgewekte stroom al dan niet voor eigen gebruik is. Voor grote windturbines zijn een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning vereist<sup>6</sup>. De gemeentebesturen hebben een adviesbevoegdheid over de stedenbouwkundige aanvraag en de milieuvergunning indien de windmolens voor meer dan de helft van hun opgewekte energie leveren aan het net. De stedenbouwkundige aanvraag wordt in dit geval door de Vlaamse regering of door de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar beoordeeld. De provinciale deputatie is in eerste instantie bevoegd voor de milieuvergunning. Wanneer iemand in beroep gaat tegen de

---

<sup>2</sup> EUROPESE COMMISSIE, witboek "Energie voor de toekomst: duurzame energie", 1997.

<sup>3</sup> LEIEDAL, "Verkennde studie naar de inplantingsmogelijkheden van windturbines in de regio Kortrijk", 31 december 2003; SERV, rapport "hernieuwbare energie", 6 april 2011.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> VLAAMSE REGERING, omzendbrief "Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines" (EME/2000.01), 17 juli 2000.

<sup>6</sup> Onder grote windturbines verstaat Leiedal windturbines met een hoogte van meer dan 50 meter. LEIEDAL, nota "Landschappelijk verantwoord grote windturbines inplanten", 14 oktober 2009.

beslissing van de deputatie dan moet de Vlaamse regering zich over de milieuvergunning buigen. In het geval dat de windturbines hoofdzakelijk energie produceren voor de eigenaar van de grond waarop ze staan, zijn de gemeentebesturen zelf bevoegd voor de stedenbouwkundige vergunning. De beroepsinstantie is in dit geval de provinciale deputatie.

Volgens de omzendbrief uit 2000 zijn grote windturbines in principe enkel op bedrijventerreinen en gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen te vergunnen. Bovendien moeten ze als bestemmingsgebied voor de plaatsing van windturbines in een ruimtelijk uitvoeringsplan aangewezen zijn. In hun eigen bestemmingsplannen kunnen de gemeentebesturen in afspraak met de provincie hiervoor een kader voorzien. Met betrekking tot de milieuvergunning is het beoordelingskader uit de ministeriële omzendbrief slechts richtinggevend. De gemeentebesturen mogen dit kader zelf nog aanvullen en preciseren. Zo stelt een rapport van de SERV in 2011 vast dat de gemeentebesturen nagenoeg alle vergunningen voor windturbines in woonomgevingen hebben tegengehouden<sup>7</sup>.

Tegelijkertijd beginnen de hogere overheden maatregelen te nemen om de ontwikkeling van de hernieuwbare energieproductie te stimuleren. Zowel de federale als de Vlaamse overheid voeren bijvoorbeeld een systeem van groenestroomcertificaten in om investeringen in hernieuwbare energie aan te moedigen. Deze maatregelen zijn interessant voor grondeigenaars van locaties waarop installaties gebouwd kunnen worden en voor projectontwikkelaars<sup>8</sup>.

In 2009 evalueert de Europese Unie haar klimaat- en energiepakket. Feedback vanuit de probleemstroom doet de lidstaten besluiten om hun hernieuwbare energiedoelstellingen tegen 2020 aan te scherpen. Met de Europese 20-20-20 richtlijn worden deze afspraken bovendien voor de lidstaten bindend gemaakt<sup>9</sup>. Vlaanderen heeft nog een lange weg te gaan. Het Vlaams gewest besluit daarom om haar ruimtelijk kader te herzien waardoor het eenvoudiger moet worden om windenergieprojecten te realiseren. Tot in 2008 werden windturbines voornamelijk in industriegebieden ingeplant omdat het gewestplan de inplanting van windturbines in agrarisch gebied in principe niet toeliet. Een besluit van de Vlaamse regering introduceert de zogenaamde clicheringsregel<sup>10</sup>. Deze regel laat toe om windmolenprojecten voortaan ook in agrarisch

---

<sup>7</sup> SERV, rapport “hernieuwbare energie”, 6 april 2011.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> EUROPESE UNIE, Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

<sup>10</sup> VLAAMSE REGERING, besluit tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, 11 april 2008.



gebied te realiseren zonder voorafgaand een bijkomend planinitiatief te nemen. Er is als dusdanig geen ruimtelijke aansturing rond de kwestie meer nodig; elke aanvraag wordt op individuele basis op een aantal randvoorwaarden beoordeeld<sup>11</sup>. Deze staan in een Vlaamse ministeriële omzendbrief uit 2006 omschreven<sup>12</sup>. Als gevolg van deze maatregel stijgt het aantal stedenbouwkundige aanvragen voor de inplanting van grote windturbines in Vlaanderen aanzienlijk. Er barst een hevige concurrentiestrijd los, ook wel de ‘windrush’ genoemd<sup>13</sup>, tussen verschillende projectontwikkelaars, windcoöperaties, energieproducenten, en distributiemaatschappijen die allen als eerste aanvragen voor nieuwe locaties willen indienen. De aangroei van de windturbinecapaciteit in Vlaanderen kent een piek in 2009 en het aantal aangevraagde windturbines verviervoudigde op een jaar tijd<sup>14</sup>.

### **5.1.2 Voorgeschiedenis streekniveau**

Binnen bovenstaande context wordt ook Zuid-West-Vlaanderen met deze opkomende beleidskwestie geconfronteerd. Reeds begin jaren 2000, lang voor de windrush, worden de lokale besturen en Leiedal door elektriciteitsproducenten en bedrijven gecontacteerd in verband met het ontwikkelen van windmolenprojecten op respectievelijk hun grondgebied of een industriezone beheerd door de intercommunale. “Toen is er bij Leiedal een belletje beginnen rinkelen - dan zit ik in juni 2001 - daar komt toch wel iets op ons af”, verklaart een streekactor, “we hebben daarover gediscussieerd op de raad van bestuur en op de conferentie van burgemeesters en gezegd van ‘daar zouden we toch een antwoord op moeten kunnen geven?’. Leiedal grijpt deze gebeurtenissen aan om op streekniveau een probleem te signaleren. Men vreest dat de inplanting van grote windturbines in de streek niet volgens een ruimtelijke visie zal gebeuren maar eerder vanuit financiële opportuniteiten voor grondeigenaars. Daarom overtuigt de intercommunale haar raad van bestuur en de conferentie van burgemeesters van het idee om de inplantingsmogelijkheden van grote windturbines in de streek te bestuderen. Leiedal zet een aantal medewerkers aan het werk om de nodige expertise te verzamelen.

De resultaten van dat studiewerk worden in 2003 door middel van een publicatie gecommuniceerd. “Het heeft niet echt het statuut van een soort einddocument. Het blijft

---

<sup>11</sup> RUIMTE MAGAZINE, artikel “Wind in/uit de zeilen. Windenergie in Vlaanderen – een ruimtelijk beleid in beweging”, 2014.

<sup>12</sup> VLAAMSE REGERING, omzendbrief “Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” (EME/2006/01- RO/2006/02), 12 mei 2006.

<sup>13</sup> Rapport “Wie wind zaait, zal storm oogsten? De sociale aanvaardbaarheid van onshore windenergie” (Loots en Pepermans 2011).

<sup>14</sup> SERV, rapport “hernieuwbare energie”, 6 april 2011.

een soort van inspirerend document maar wel in de filosofie van ‘laat ons dat toch een beetje gaan aansturen zodanig dat er geen wildgroei ontstaat’, zo verklaart een streekactor. Die filosofie is zichtbaar in de conclusies die de studie presenteert: “Een windturbine kan en moet een meerwaarde betekenen in het landschap of bijdragen tot verduidelijking van de structuur van de regio”<sup>15</sup> luidt de voornaamste conclusie. Een claim die op dat moment gedeeld wordt door de conferentie van burgemeesters en die door Stefaan De Clerck, burgemeester van Kortrijk, verspreid wordt in de lokale pers<sup>16</sup>. “In elk geval wil de conferentie van burgemeesters en de raad van bestuur van Leiedal dat de hogere overheid de Kortrijkse regio inspraak geeft bij de opmaak van een definitief voorstel van inplanting”, parafraseert een streekactor het krantenbericht, “dat was dus van: we willen zelf ook als streek mee de pen vasthouden van waar wel en waar niet”. Daarnaast stelt de studie dat het aantal plaatsen in de streek waar grote windturbines kunnen geplaatst worden zeer beperkt is: op drie locaties<sup>17</sup> langs de autosnelweg E17. Grote windturbines kunnen volgens Leiedal op deze plaatsen nieuwe “landmarks” voor de regio creëren. Desalniettemin stelt de studie dat geen van deze locaties op korte termijn bouwrijp zijn.

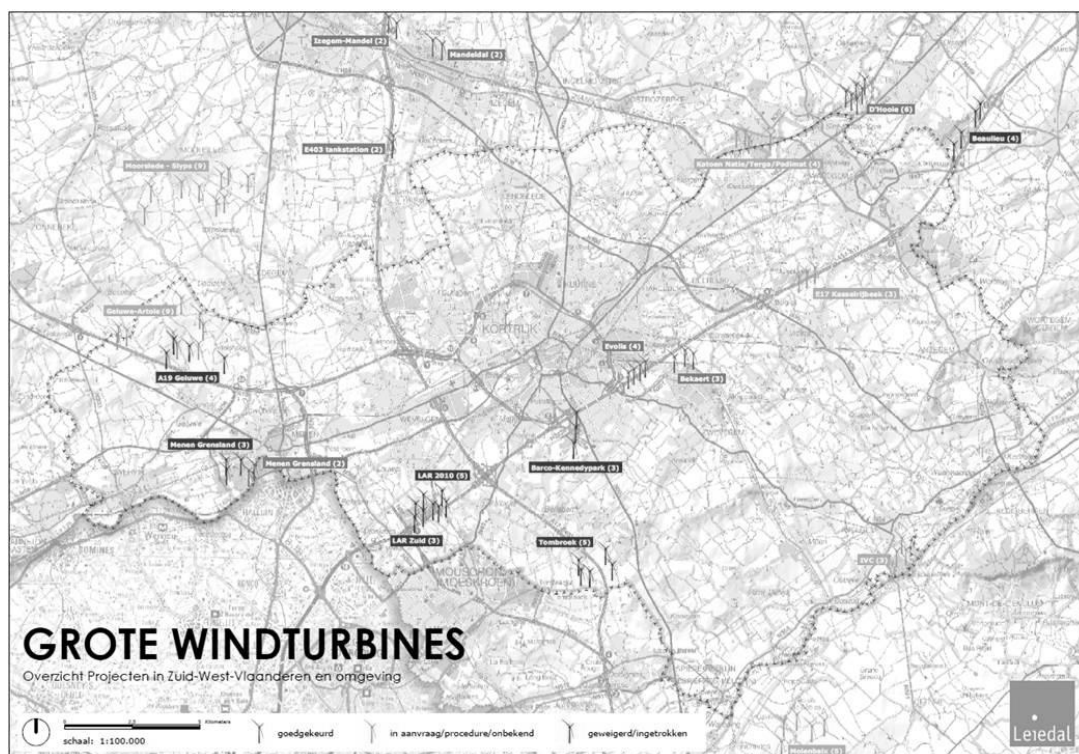
De definitieve versie van de studie wordt in 2003 aan alle adviserende lokale en hogere besturen overgemaakt en daarmee lijkt de kous voorlopig af te zijn. Toch is deze voorgeschiedenis belangrijk om het verloop van het besluitvormingsproces vanaf 2009 te begrijpen. We zien namelijk dat Leiedal de opkomst van grote windturbines succesvol op de streekagenda krijgt, als een potentieel probleem (“wildgroei”) en als een mogelijke troef (“landmarks”). De studie vloeit voort uit de geslaagde koppeling van Leiedal tussen respectievelijk de probleemstroom en de beleidsstroom en past binnen een langetermijnvisie om als streek over deze kwestie op andere bestuurlijke niveaus te wegen. Met de verantwoording voorafgaand en vanuit de studie wordt alvast de basis van een aantal claims gelegd. Bovendien positioneert de studie Leiedal als experts inzake deze materie in het verdere besluitvormingsproces.

---

<sup>15</sup> LEIEDAL, “Verkennde studie naar de inplantingsmogelijkheden van windturbines in de regio Kortrijk”, 31 december 2003.

<sup>16</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 29 juni 2002; HET NIEUWSBLAD, 29 juni 2002; HET VOLK, 29 juni 2002.

<sup>17</sup> Ter hoogte van Rekkem (LAR), Kortrijk-Oost (Evolis) en Waregem. LEIEDAL, “Verkennde studie naar de inplantingsmogelijkheden van windturbines in de regio Kortrijk”, 31 december 2003.



Figuur 5.1 Overzicht van projecten voor Grote Windturbines in Zuid-West-Vlaanderen en omgeving (bron: Leiedal)

## 5.2 Weergave van het verloop van het besluitvormingsproces

Het verloop van het besluitvormingsproces schetsen we in de volgende paragrafen vrij uitgebreid aan de hand van het rondemodell. In het tweede hoofdstuk beschreven we hoe elke ronde rond een keuzesituatie draait, die door de actoren binnen het netwerkarrangement beslecht wordt. Een keuzesituatie bestaat uit meerdere spelsituaties en geeft de rode draad van het besluitvormingsverhaal aan. Het rondemodell geeft structuur aan de weergave van het in de realiteit vaak grillige proces. Veranderingen in keuzesituaties geven nieuwe rondes aan. Zij kunnen zowel het gevolg zijn van inhoudelijke veranderingen in stromen zoals een nieuwe “framing” van een probleem, als van een institutionele verandering zoals een nieuwe actor of spelregel die in het sturingsnetwerk opduikt.

Zoals in het onderzoeksopzet (Hoofdstuk 3) aangegeven, baseren we deze reconstructie op zowel de analyse van semigestructureerde diepte-interviews met bevoorrechte getuigen, als op een documentanalyse van secundaire bronnen. Het hanteren van bronnen en citaten maakt deze reconstructie zoveel als mogelijk controleerbaar. Deze

weergave bevat enkel een selectie van exemplarische citaten. Ze werden bovendien geredigeerd om de leesbaarheid te verhogen en om de anonimiteit van de bronnen te garanderen. Een voorlopige versie van deze reconstructie werd aan een focusgroep bestaande uit geïnterviewde actoren voorgelegd en door hen grotendeels bevestigd. Na de weergave van het verloop van het besluitvormingsproces, analyseren we de gevalstudie vanuit de analytische perspectieven met betrekking tot vertegenwoordiging en verantwoording.

Tabel 5.1 Verloop van de keuzesituaties in het besluitvormingsproces

Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
2009	2009-2010	2010-2011	2012
De windrush confronteert de streek met de kwestie inplanting grote windturbines <b>Uitkomst:</b> └ een politiek akkoord rond een streekvisie	De kwestie verspreidt zich naar de gemeentelijke schaal op locaties die niet binnen de streekvisie passen <b>Uitkomst:</b> └ Harelbeke past het kader van de streekvisie toe └ Zwevegem en de hogere overheden doen dat niet └ Avelgem is verdeeld maar de burgemeester staat niet langer achter de streekvisie	De besluitvorming m.b.t. deze concrete gevallen geeft aanleiding om de steekvisie te evalueren <b>Uitkomst:</b> └ “nondecision”	De streek wacht op een nieuw regelgevend initiatief vanuit Vlaanderen, intussen blijft de kwestie in Avelgem spelen <b>Uitkomst:</b> └ Het kader van de streekvisie wordt door geen enkele actor nog toegepast

Bovenstaande tabel geeft beknopt de opbouw van de verhaallijn, met de opeenvolgende keuzesituaties, van de case mee. De eerste ronde laten we aanvangen op het moment dat de windmolenkwestie in de streek ten gevolge van de windrush terug actueel wordt (zie §5.1.1). Leiedal neemt opnieuw initiatief om de kwestie een antwoord te bieden. De ronde eindigt wanneer de burgemeesters van de streek een politiek akkoord over de te volgen visie en strategie hebben. Tijdens de tweede ronde spelen er zich twee parallelle processen af. Door de concrete plannen van economische actoren verspreidt de kwestie zich van de streek naar het niveau van de gemeentebesturen en ook niet-publieke actoren

worden betrokken partij. Gezien deze verschuivingen zich relatief los van elkaar afspelen, is de reconstructie daarom opgesplitst in twee deelrondes die telkens één dossier uitlichten. We laten de derde ronde beginnen wanneer één van de twee deelrondes afgerond is en het proces in de andere deelronde tijdelijk geblokkeerd is. De verspreiding van de kwestie naar het gemeentelijke niveau heeft een impact op het politieke akkoord in de streek. Daarover gaat de derde ronde. Leiedal probeert de violen in de streek terug gelijk te stemmen en start een verankeringsproces richting de gemeentebesturen. Deze ronde eindigt wanneer de streek besluit om tevergeefs te wachten op een initiatief uit Vlaanderen. De vierde ronde begint tenslotte wanneer de kwestie weer in één van de gemeentes uit de tweede ronde opborrelt. In deze laatste ronde zien we hoe de strategische visie in de praktijk niet langer wordt toegepast.

## **5.2.1 De eerste ronde: de vorming van een politiek akkoord**

### **5.2.1.1 Leiedal zet de kwestie op de streekagenda**

Na een hele periode van windstilte wordt de streek als gevolg van de windrush (zie §5.1.1) met een golf van nieuwe inplantingsvragen geconfronteerd. De dynamiek rond de kwestie wordt vanaf 2009 volgens de geïnterviewde actoren zeer “markt gedreven” waarbij windturbineprojectontwikkelaars overal gaan zoeken naar de speld in de hooiberg. Stroomproducenten en bedrijven komen bij de lokale besturen en Leiedal aankloppen om informatie over mogelijke inplantingslocaties in te winnen. Deze locaties stroken in de meeste gevallen niet met de voorstellen uit de studie Leiedal uit 2003 (zie §5.1.2). Hierop identificeren de lokale besturen en Leiedal deze golf aan aanvragen als een mogelijk probleem. De argumentatie van deze actoren valt terug op de landschappelijke uitgangspunten van deze studie: “De windturbine [betekent] één van de belangrijkste en visueel meest dominante elementen bij de ontwikkeling van het landschap en bij het vormen van het beeld van de streek”<sup>18</sup>. Enkele geïnterviewde actoren stellen dat onder de gemeentebesturen en Leiedal de schrik leefde dat de inplanting van windturbines tot “een kakafonie” of “een wildgroei” zou leiden of “storend zou zijn in het landschap”. “Als burgemeester wordt je geconfronteerd met een nieuwe problematiek en je wordt nogal anti gevoed” erkent een politicus, “op een bepaald moment besef je ook dat je iets gaat moeten doen”. “In het begin was het werkelijk taboe”, verklaart een andere politicus, “ondertussen had de tijd ook al een beetje zijn werk gedaan“. De betrokken actoren delen het mainstream discours omtrent de noodzaak tot een energietransitie (zie §5.1.1) en beseffen dat ze niet zomaar tegen windturbines kunnen zijn. Tegelijkertijd claimen zowel

---

<sup>18</sup> LEIEDAL, “Verkennde studie naar de inplantingsmogelijkheden van windturbines in de regio Kortrijk”, 31 december 2003.

Leiedal als de burgemeesters dat de streek geen ongeordende inplantingen kan aanvaarden.

De windrush begrijpen we als een verandering in de probleemstroom waarop de directie van Leiedal de verkennende studie uit 2003 weer van onder het stof haalt. Tot nu toe werd aan deze studie in de streek weinig gevolg gegeven, enkel Leiedal maakte plannen voor windturbines op één locatie. Misschien is de streek onder de nieuwe omstandigheden rijp om samen bindende afspraken te maken? Leiedal ziet alleszins deze “window of opportunity”, lanceert haar eigen oplossing voor het probleem en legt deze voor aan de politieke streekactoren. De intercommunale wil haar eigen raad van bestuur en de conferentie van burgemeesters overtuigen om deze studie door een aantal medewerkers van Leiedal te laten actualiseren. Deze nieuwe versie van de studie moet vervolgens leiden tot een door de streek gedragen strategische visie op de inplanting van grote windturbines.

Leiedal voelt zich geplaatst om zo'n visie voor te bereiden. Ze heeft ten eerste de stedenbouwkundige expertise en het personeel in huis om zo'n visie voor te bereiden. Bovendien houdt Leiedal de pen vast bij het ontwerpen van stedenbouwkundige plannen voor op één na alle gemeentebesturen<sup>19</sup>. Daarnaast kan ze terugvallen op haar legitimiteit als intergemeentelijke vereniging voor streekontwikkeling om zulke oefeningen te maken. Bovendien voelt Leiedal zich gesterkt door de recente positieve ervaring met het plaatsen van grote windturbines op Evolis, één van haar eigen industrieterreinen en één van de zoekzones die uit de vorige studie naar voren kwam. Deze grote windturbines treden de komende maanden als eerste in de streek in werking en zijn zonder protest gerealiseerd<sup>20</sup>. “Dat is een goed werk en van daaruit kom je natuurlijk op de dynamiek om te zeggen: we moeten voor de hele regio een strategie ontwikkelen”, verklaart een politicus. Ook de geïnterviewde actoren in de focusgroep bevestigen dat de succesvolle realisatie van Evolis als voorbeeld gold voor wat de visieontwikkeling kan betekenen. De raad van bestuur geeft het fiat aan Leiedal om met de studie aan de slag te gaan en het idee van een gemeenschappelijke strategie rond de kwestie nieuw leven in te blazen<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> LEIEDAL, jaarverslag 2010.

<sup>20</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 7 september 2007 en 28 september 2010; KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 13 maart 2009.

<sup>21</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 23 januari 2009.



Figuur 5.2 Beeld van de Evolis-windmolens (eigen foto)

### **5.2.1.2 Leiedal (her)ontwikkelt een strategische visie**

Daaropvolgend neemt Leiedal de touwtjes van het besluitvormingsproces in handen. Ze voert enerzijds een onderzoek naar de impact van grote windturbines op het landschap en naar de wettelijke inplantingsvoorwaarden en begint anderzijds een strategische inplantingsvisie te schrijven. “Dan zijn we intern [...] zelf een plan beginnen maken. [...] We hebben eigenlijk zelf een proces gevoerd en zelf beslissingen genomen”, zo verduidelijkt een streekactor.

De resultaten van dit studiewerk worden na drie maanden op de conferentie van burgemeesters en de raad van bestuur van Leiedal teruggekoppeld. Tot nu toe is de studie voornamelijk vertrokken vanuit het landschappelijke uitgangspunt. De bestuurders van Leiedal en de conferentie van burgemeesters zijn nog niet helemaal overtuigd van de voorgelegde resultaten van de studie. Sommige actoren claimen dat windturbines voor lokale bedrijven in de eerste plaats interessante investeringen vormen, anderen claimen dat enkel eigenaars van de vergunbare gronden hiervan lijken te profiteren. Zij opperen dat iedere geïnteresseerde actor voor deze investering in aanmerking zou moeten komen ongeacht of deze toevallig eigenaar van een grond is waarop men grote windturbines kan realiseren. Hun claim bevat dus argumenten over de rechtvaardige verdeling van lasten en (financiële) lusten. Beide streekorganen concluderen dat de gepresenteerde inplantingsvoorstellen enerzijds “niet direct een antwoord [bieden] op de vraag van verschillende bedrijven uit de regio om op hun eigen terrein groene energie te produceren” en vragen anderzijds om de participatie van publieke en private partners in

gemeenschappelijke projecten te onderzoeken<sup>22</sup>. Uit het samenleggen van de interviews, de interne verslaggeving van enkele streekactoren en de focusgroep leiden we af dat voornamelijk de vertegenwoordigers van respectievelijk de werkgevers- en werknemersorganisaties van dit laatste standpunt pleitbezorgers waren.

Leiedal gaat met deze feedback verder aan de slag en houdt gesprekken met enkele actoren die de economische spelers uit de streek of de windturbinesector vertegenwoordigen, zoals de elektriciteitsproducenten, geïnteresseerde “lokale” bedrijven zoals de multinationals Barco, Bekaert en IVC/Balta; en de werkgeversorganisatie VOKA. “Nu voor zover dat ik het begrepen heb”, relateert een lokale actor, “is er eigenlijk weinig aftoetsing geweest met de actoren in het veld”. Daarnaast pleegt de intercommunale overleg met de federale, gewestelijke en provinciale administraties om de juridische verankering van de streekvisie na te gaan en voert men onderzoek naar de mogelijkheden tot financiële participatie van o.a. bedrijven, burgers en overheden in windmolenprojecten.

Na deze stappen wordt opnieuw een stand van zaken naar de conferentie van burgemeesters en de raad van bestuur teruggekoppeld. De raad van bestuur stelt dat verder gedetailleerd onderzoek naar de mogelijke locaties nodig is voordat men tot een definitieve en realiseerbare strategische visie kan komen. De raad besluit eveneens dat de wijze van juridische verankering verder onderzocht moet worden. Men werpt de vraag op hoe men tot bindende afspraken in de streek kan komen. Het werk van Leiedal is tot nu toe enkel op streekniveau verantwoord geweest, de conferentie van burgemeesters spreekt af dat de directie en coördinatoren van Leiedal bij de individuele schepencolleges toelichting komen geven over het voorstel tot streekvisie en over het onderzoek naar mogelijke locaties<sup>23</sup>. Op die manier worden de uitvoerende organen van de gemeentebesturen rechtstreeks door de intercommunale op de hoogte gebracht. De raad van bestuur neemt akte van deze afspraak onder de burgemeesters.

### 5.2.1.3 Het geval Barco illustreert hoe de strategische visie lokaal kan doorwerken

Nog voor Leiedal met haar voorbereidende werk klaar is, strekt de kwestie zich een eerste keer uit van het streekniveau naar het gemeentelijke niveau. Het Kortrijkse bedrijf Barco, een wereldspeler in de technologiesector en een belangrijke werkgever in de regio<sup>24</sup>, heeft

---

<sup>22</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, interne verslaggeving, 10 april 2009; LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 10 april 2009.

<sup>23</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur Leiedal, 10 juli 2009; LEIEDAL, jaarverslag 2009.

<sup>24</sup> Het bedrijf is actief in negentig verschillende landen en haalde in 2014 een omzet van meer dan één miljard euro. BARCO, jaarverslag 2014; Daarenboven stelt het bedrijf in Kortrijk meer dan 1.400 mensen te werk. TRENDS, 23 februari 2012.



plannen om samen met energieproducent Electrabel een aanvraag voor de inplanting van windturbines op twee sites in te dienen: het evenementencomplex “Kortrijk Xpo” en de bedrijventone Kennedypark. Deze terreinen zijn respectievelijk onder beheer van het Stadsontwikkelingsbedrijf van Kortrijk en van de intercommunale Leiedal, waardoor zij een recht van opstal moeten geven om deze te kunnen realiseren. Voorafgaand aan de bouwaanvraag had het bedrijf met Leiedal meermaals contact. In deze gesprekken had Leiedal aan de vertegenwoordigers van Barco en Electrabel duidelijk gemaakt dat hun aanvraag niet overeenstemt met de streekvisie die Leiedal aan het opstellen was. De intercommunale vraagt aan Barco om te wachten tot de streek deze gemeenschappelijke visie heeft aangenomen. Nadien kan men dan opnieuw de koppen bij elkaar steken om te onderzoeken hoe Barco via bijvoorbeeld een geïntegreerd streekproject in hernieuwbare energie zou kunnen investeren. In de zomer van 2009 vraagt Barco alsnog de inplanting van twee grote windturbines aan op “Kortrijk Xpo”. Daarmee legt het bedrijf deze afspraak naast zich neer en zet ze de visieontwikkeling onder druk. Leiedal en de betrokken politieke bestuurders worden echter niet uit verband gespeeld. De intercommunale grijpt het geval Barco aan om een nieuwe regel inzake het afdwingen van de streekvisie in het lokale sturingsnetwerk te introduceren. Ze vraagt en krijgt van haar raad van bestuur de toelating om bij elke inplantingsaanvraag een standpunt op basis van de streekvisie te bepalen en om bij een inbreuk een negatief advies tijdens het openbaar onderzoek uit te spreken<sup>25</sup>. “Het openbaar onderzoek wordt ook gevoerd door de gemeenten en wij hebben dan als raad van bestuur van Leiedal in een aantal gevallen de toetsing gedaan met de streekvisie al of niet in opmaak. En dat als een bezwaar of een bemerking ingediend tijdens het lopend openbaar onderzoek.” legt een streekactor uit.

Na overleg met de stad Kortrijk trekt het bedrijf haar bouwaanvraag terug in. Ondanks hun beperkte bevoegdheden (zie §5.1.1) kunnen de stad Kortrijk en Leiedal toch op de inplantingsaanvraag wegen dankzij hun invloed als terreinbeheerders. Volgens de Kortrijkse schepen Maddens zou het standpunt van Leiedal doorslaggegender geweest zijn dan de bezwaarschriften van bewoners uit de omgeving. In de lokale pers verantwoordt hij de positie van het stadsbestuur door te claimen dat de stad “tegen een wildgroei aan windmolens” is<sup>26</sup>. Het stadsbestuur volgt in haar verantwoording dus de argumentatieloga van de landschapsgerichte claim van Leiedal.

#### **5.2.1.4 De strategie van een politiek verbond**

Intussen finaliseert Leiedal in allerijl haar definitieve voorstel tot streekstandpunt. Het is cruciaal voor de intercommunale om het gemeenschappelijke standpunt van de aangesloten gemeentebesturen formeel bekrachtigd te hebben zodat men op de

---

<sup>25</sup> LEIEDAL, verslagen raad van bestuur 28 augustus en 11 september 2009.

<sup>26</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 16 en 18 september 2009.

bouwaanvraag van Barco officieel en onderbouwd kan reageren. Bovendien zijn andere bedrijven en projectontwikkelaars nog steeds op zoek naar locaties. Nog voor de lopende studies inzake locaties, financiële participatie en juridische verankering zijn afgelopen, legt Leiedal vlak na de zomer het document aan de streekorganen voor. De opmerkingen en vragen die de conferentie van burgemeesters en de raad van bestuur stelden zijn dus nog niet beantwoord en/of uitgepluisd. Onder druk van deze omstandigheden (ontwikkelingen in de probleemstroom) wil men de strategische visie snel vastleggen (voor het beleidsvenster sluit) en breed communiceren om nakende aanvragen te anticiperen.

Het officiële streekstandpunt zoals voorgelegd door Leiedal weerspiegelt voornamelijk haar landschapsgerichte claim en luidt als volgt: “Windenergie moet, maar niet ten koste van andere kwaliteiten. De streek wil 40 megawatt inplanten om de vooropgestelde Europese doelstellingen omtrent hernieuwbare energie te realiseren. [...] Tegelijkertijd wil de streek het waardevolle landschap beschermen. Om de spanning tussen beide doelstellingen op te lossen, moet de inplanting van grote windturbines op een doordachte manier aangepakt worden.”<sup>27</sup> De streek heeft nu de ambitie om tegen 2020 twintig grote windturbines te realiseren parallel aan een autosnelweg (E17 of A19). Dat zijn er dubbel zoveel ten opzichte van de Leiedal studie uit 2003; het gevolg van nieuwe Europese richtlijnen (zie §5.1.2)<sup>28</sup>. De windturbines moeten volgens de streekvisie aan enkele stedenbouwkundige inrichtingsprincipes en kwaliteiten voldoen die niet in de ministeriële omzendbrief van 2006 vermeld worden, zoals een minimale onderlinge afstand tussen verschillende windturbineprojecten en het realiseren van lineaire en geometrisch geordende inrichtingen. Men denkt dat vijf tot zeven locaties in de streek hiervoor in aanmerking komen<sup>29</sup>.

De strategische visie wordt ter verantwoording voorgelegd aan de raad van bestuur van Leiedal en de conferentie van burgemeesters. Leiedal rekent op het gezag van een akkoord op het streekniveau om de visie op andere niveaus, in de eerste plaats bij de gemeentebesturen, af te dwingen. Volgens de inschatting van de intercommunale moet de verantwoording naar deze organen volstaan om de gemeentebesturen mee te hebben. Binnen Leiedal “werd er vooral gezocht naar een soort van politieke coalitie tussen al die gemeenten die zeggen: ‘onze strategie is een streekvisie gaan maken, vasthouden en die eigenlijk overal gaan verdedigen zelfs al is ze niet juridisch verankerd”, aldus een streekactor, “dus dat vraagt eigenlijk een groot politiek verbond [en er zal] gewoon

---

<sup>27</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur Leiedal 11 september 2009.

<sup>28</sup> Volgens de studie uit 2003 zou de bouw van negen windturbines van twee megawatt moeten volstaan. In de huidige context spreekt Leiedal van twintig gelijkaardige windmolens. LEIEDAL, nota “Landschappelijk verantwoord grote windturbines inplanten”, 14 oktober 2009.

<sup>29</sup> LEIEDAL, streekvisie “Inplanting grote windturbines regio Kortrijk”, september 2009.

gezegd geweest zijn: ‘we zullen dat in de raad van bestuur bespreken plus de conferentie van burgemeesters, als we die meehebben, dan hebben we het mee’. “Dat is toegelicht geweest op een conferentie van burgemeesters”, bevestigt een lokale actor, “daar heeft men een informeel akkoord gegeven maar daar is [...] geen collegebeslissing of gemeenteraadsbeslissing [aan] verbonden geweest”.

Daarnaast verantwoordt Leiedal de streekvisie naar het RESOC<sup>30</sup>. Op die manier kan men claimen dat niet alleen de politieke actoren maar ook vertegenwoordigers van de werknemers- en werkgeversorganisaties de visie dragen. “Eigenlijk was het zo dat Leiedal een streekvisie had uitgewerkt rond de grote windmolens en omdat wij met RESOC toch het overlegplatform zijn van politiek met sociale partners hadden ze aan ons ook gevraagd "ben je daarmee akkoord?", zo verklaart een streekactor. Deze methode lijkt te werken, een lokale krant communiceert alvast dat werkgeversorganisatie VOKA als lid van RESOC de streekvisie steunt<sup>31</sup>.

Naast deze drie streekorganen had Leiedal ook “ongeveer honderd mensen geraadpleegd in de streek, allemaal beleidsmensen”, aldus een streekactor, “dus we beschouwen dat als zijnde een gedragen visie”. De directie van Leiedal informeerde ook een reeks individuele politici en politieke partijen die niet in de streekorganen zetelden (persoonlijke communicatie, 2013). “Leiedal heeft me wel vooraf geïnformeerd [maar] ze hebben dat puur gedaan als een soort van voorzichtigheid. Ik denk niet meer dan dat. En ook wel weten dat dat een punt is dat wij met onze partij belangrijk vinden. Ik ben daar op ingegaan en achteraf heeft men dat zelfs gebruikt om te zeggen [...] ‘je was toch op de hoogte”, getuigt een politicus.

Leiedal organiseert een persconferentie om de inhoud en het draagvlak van de streekvisie wereldkundig te maken. De communicatie van Leiedal wordt door een aantal kranten overgenomen en wordt zo binnen het publieke forum verspreid maar het debat in dat forum is haast afwezig. Enkel de Kortrijkse oppositiepartij Groen! komt met een korte kritische noot in de pers aan het woord; ze steunen de planmatige aanpak maar vinden de doelstellingen niet ambitieus genoeg<sup>32</sup>.

### **5.2.1.5 De onthouding van Zwevegem**

In de voorgaande paragrafen zagen we hoe Leiedal claimt dat haar visie de hele streek vertegenwoordigt maar wanneer we de besluitvorming van naderbij bekijken, stellen we van bij het begin al een barstje in het politiek verbond vast. Binnen de conferentie van burgemeesters en de raad van bestuur van Leiedal heeft de burgemeester van Zwevegem

---

<sup>30</sup> RESOC Z-W-V, verslag raad van bestuur, 18 september 2009.

<sup>31</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 25 september 2009.

<sup>32</sup> DE STANDAARD, 22 september 2009; HET NIEUWSBLAD, 22 september 2009; HET LAATSTE NIEUWS, 22 september 2009; KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 25 september 2009.

zich onthouden. De burgemeester verantwoordt zijn houding tegenover zijn collega-burgemeesters op basis van twee claims. Ten eerste claimt hij dat de belangen van zijn gemeente met deze van Bekaert, de grootste werkgever van Zwevegem, gelijk vallen. Ten tweede claimt hij dat de streekvisie tegen de belangen van Bekaert ingaat. Het bedrijf heeft immers plannen om grote windturbines op zijn terreinen te bouwen en deze zouden volgens de principes van de streekvisie te dicht op de bestaande windturbines van Evolis volgen. “De sociale binding met Bekaert en Zwevegem vermindert maar toch was ‘neen’ zeggen tegen Bekaert omdat er een streekstandpunt was, was dat voor Zwevegem een brug te ver” aldus een lokale actor.

De conferentie van burgemeesters toont enerzijds begrip voor de houding van de burgemeester van Zwevegem. Niet in het minst omdat de collega-burgemeesters zijn claims lijken te delen. Een politicus verklaart: “Omdat het Bekaert betrof en Bekaert en Zwevegem, ja dat is gelijk aan elkaar. Zeg je Bekaert dan zeg je Zwevegem, zeg je Zwevegem dan zeg je Bekaert”. “Bekaert heeft een sterke positie in Zwevegem. Historisch gegroeid. In feite leeft Zwevegem in belangrijke mate van dat bedrijf. [...] Dus gaan ze daar zeer behoedzaam mee omspringen, wat dat te begrijpen is”, vult een andere politicus aan. Bekaert is net zoals Barco een wereldspeler in zijn sector en een belangrijke werkgever in de regio<sup>33</sup>. Bovendien stond de familie Bekaert lang aan het roer van de Zwevegense politiek<sup>34</sup>. Het discours achter de claim van de burgemeester van Zwevegem gaat terug naar de wortels van de samenwerking in de streek: het bevorderen van tewerkstelling en economische expansie als eerste prioriteit (zie ook Hoofdstuk 4). De landschappelijke kwaliteiten van de streek zijn volgens de burgemeester relatief ondergeschikt aan de belangen van grote bedrijven op zijn grondgebied.

Anderzijds heeft men “echt wel geprobeerd om Zwevegem over de streep te trekken”, aldus een politicus. Wanneer dat niet blijkt te lukken, zoekt men een elegante uitweg om toch de consensus in de streek te bewaren. Want zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, past het op de spits drijven van een conflict niet binnen de omgangsgewoonten van de drie streekorganen. Er wordt enerzijds informeel afgesproken dat de uitkomst in het geval Bekaert de onderlinge verstandhouding tussen de streekactoren niet zal schaden. Anderzijds blokkeert de burgemeester van Zwevegem evenmin de consensus door zich bij de formele besluitvorming te onthouden. “De burgemeester van Zwevegem [heeft] altijd gezegd: ‘Bekaert zit daar en Bekaert vraagt dat, ik kan me daar niet tegen verzetten dus ik onthoud mij in die discussie”, aldus een streekactor. Zolang het bij die ene

---

<sup>33</sup> Het bedrijf stelt in 2012 in Zwevegem meer dan 2.300 werknemers te werk en realiseerde in 2014 een omzet van ongeveer vier miljard euro. Het heeft vestigingen in meer dan 32 landen. BEKAERT, jaarverslag 2014; TRENDS, 23 februari 2012.

<sup>34</sup> De burgemeestersjerp van Zwevegem was tussen 1921 en 1976 telkens in handen van een telg van de familie Bekaert.

uitzondering blijft, staan de andere burgemeesters en Leiedal oogluikend deze afwijking toe. Tegelijkertijd valt de burgemeester van Zwevegem de streekvisie niet publiekelijk af.

## **5.2.2 De tweede ronde: de ondermijning van het politieke akkoord**

De tweede ronde in de casereconstructie laten we starten wanneer de kwestie zich, na het Barcoverhaal, een tweede maal op de gemeentelijke schaal verspreidt. Twee concrete inplantingsaanvragen van lokale bedrijven die in windenergie willen investeren, geven aanleiding tot een nieuwe keuzesituatie. Het geval Bekaert in de gemeente Zwevegem kondigde zich in de vorige ronde reeds aan. Ook de gemeente Harelbeke is betrokken partij gezien een aantal windturbines op haar grondgebied ingeplant zouden worden. Nu blijkt dat ook in de gemeente Avelgem een bedrijf zeer concrete plannen heeft voor de bouw van grote windturbines op haar gronden. Omdat beide dossiers tegen de principes van de streekvisie ingaan, vormen ze een eerste test van het politieke verbond dat op streekniveau gesloten werd. Hoe gaan de lokale burgemeesters met de nieuwe keuzesituatie om nu ze concrete gevolgen heeft op hun grondgebied? Veranderen ze hun houdingen en claims tegenover de strategische visie of blijven ze op hun strepen staan? Wat beschouwen ze m.a.w. als oplossing en/of als probleem in het licht van deze gebeurtenissen? De streekvisie of de aanvragen van deze bedrijven? Daarover gaat deze ronde. We ontdebellen de reconstructie door beide gevallen in aparte deelrondes te beschrijven.

### **5.2.2.1 Het geval Bekaert te Zwevegem en Harelbeke**

In het najaar van 2009 kondigen Bekaert en Electrabel de aanvraag van een gezamenlijk windturbinepark aan op de terreinen van Bekaert. Ze dienen zowel bij de gemeente Harelbeke als Zwevegem een bouwaanvraag in omdat het windmolenpark zich op het grondgebied van beide gemeentebesturen zal situeren. Nu worden de centrale actoren uit het sturingsnetwerk, en de politieke leiders van beide gemeentebesturen in het bijzonder, met nieuwe actoren geconfronteerd die zich op de kwestie betrekken.

Beide gemeentebesturen reageren op een verschillende manier op de aanvraag. Het schepencollege van de stad Harelbeke geeft ongunstig advies, terwijl dat van de gemeente Zwevegem zoals aangekondigd een gunstig advies geeft. De stad Harelbeke is op zich niet tegen het windmolenproject en heeft begrip voor de situatie van Bekaert, verklaren een aantal geïnterviewden. “Het idee van dat streekstandpunt was [...] de open ruimte tussen Leie en Schelde die moet open blijven”, aldus een lokale actor, “Bekaert dat is nog een industriezone daarover kan je nog discussiëren.” In haar publieke claims verwijst het stadsbestuur desalniettemin naar de politieke afspraak op streekniveau en trekt ze principieel de kaart van de streekvisie. “Wij als stadsbestuur, stad Harelbeke hebben wel

de visie ondertekend en hebben ons ook altijd naar die visie blijven richten”, verklaart een politicus. De gemeente geeft een ongunstig advies en verwijst in haar argumentatie naar de ruimtelijke principes en afspraken die het lokale sturingsnetwerk gemaakt heeft. Leiedal dient, volgens de afspraak uit de vorige ronde, een formeel bezwaarschrift bij het openbaar onderzoek in. De burgemeester van Zwevegem gaat niet akkoord met het ontwerp van bezwaarschrift maar, in plaats van op de raad van bestuur tegen te stemmen, onthoudt hij zich opnieuw bij het besluit<sup>35</sup>. Gezien in dit geval beide gemeentebesturen een verschillend advies geven, zullen het Vlaamse Gewest en de provincie voor respectievelijk de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning de knoop doorhakken.

De Vlaamse administratie oordeelt in augustus 2010 dat het project aan de inplantingsvoorwaarden van Vlaanderen voldoet. In september 2010 verleent het provinciebestuur eveneens de milieuvergunning. De hogere overheden weerleggen hierbij het ongunstig advies van de stad Harelbeke en het bezwaarschrift van Leiedal die van oordeel zijn dat een bijkomend windmolenpark in de nabijheid van het al bestaande Evolispark de visuele kwaliteiten van het landschap beschadigt. Zowel binnen Zwevegem als binnen Harelbeke gebeurt het aanvraag- en inplantingsproces bijna geruisloos. “Door het feit dat er ook geen buurtcomité is opgericht of geen protesten waren, was dat ook geen variapunt in de gemeenteraad geweest”, aldus een lokale actor, “anders komt het daar nog een keer boven water”. Het is pas bij de effectieve bouw van de windturbines dat er vragen bij een aantal buurtbewoners rijzen en dat het punt vervolgens door de lokale oppositie in de varia van de gemeenteraad van Zwevegem wordt geagendeerd. De meerderheid behandelt de vraag in openbare zitting. Ze stelt dat alle wettelijke procedures correct gevolgd zijn en verduidelijkt dat de burgemeester zich tegen het streekstandpunt van Leiedal verzet heeft omdat “er een vraag was van de firma Bekaert die niet in overeenstemming was met dit streekstandpunt. Een antwoord bieden op deze vraag was en is belangrijk voor de tewerkstelling in Zwevegem”<sup>36</sup>.

### 5.2.2.2 Het geval IVC te Avelgem

Ook in Avelgem wordt de lokale meerderheid geconfronteerd met een vraag van een belangrijke lokale werkgever<sup>37</sup>. IVC heeft haar hoofdzetel in Avelgem en het bedrijf is

---

<sup>35</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 22 januari 2010.

<sup>36</sup> ZWEVEGEM, verslag gemeenteraad, 24 oktober 2011.

<sup>37</sup> IVC werd opgericht door Filip Balcaen, de voormalige eigenaar van de tapijtengroep Balta. Het totale persoonlijke vermogen van de ondernemer wordt op ruim meer dan één miljard euro geschat, waardoor hij een van de rijkste Belgen zou zijn. DE STANDAARD, 13 januari 2015; DE MORGEN, 14 januari 2015.

sinds haar oprichting uitgegroeid tot een internationale speler in de vinylmarkt<sup>38</sup>. In januari 2010 kondigt IVC in de pers aan dat men een “ecologische vinylfabriek” op het industrieterrein van Avelgem wil bouwen die zo’n 120 nieuwe banen moet scheppen<sup>39</sup>. IVC koppelt de bouw van de fabriek aan het realiseren van drie grote windturbines op haar terrein. Deze site zou tussen de dorpskern en de oevers van de Schelde liggen, op een boogscheut van een woonwijk die zich aan de rand van het dorp bevindt.

Nog geen maand eerder heeft het gemeentebestuur via het lokale gemeenteblad aan haar bevolking echter gecommuniceerd dat Avelgem zich achter de strategische visie schaart. In het bericht staat te lezen dat Leiedal nog locatiestudies moet uitvoeren om de haalbaarheid van de visie te toetsten, maar men onderstreept dat geen enkele van deze locaties zich op het grondgebied van Avelgem bevindt<sup>40</sup>. In het recente verleden had de gemeente zich bovendien samen met de gemeente Spiere-Helkijn en Leiedal eveneens verzet tegen windturbines die door een Henegouwse buurgemeente aan hun grens naast de Schelde zouden gezet worden en het streeklandschap zouden verstoren<sup>41</sup>.

De aankondiging van de plannen door IVC zorgt dan ook meteen voor verontwaardiging onder een deel van de bevolking. Een aantal buurtbewoners verenigen zich in de actiegroep “Stop Windmolens Avelgem” en protesteren tegen het project. Zo betreedt een nieuwe actor het lokale toneel. De burgemeester reageert in de lokale pers op de ontwikkelingen met een dubbele boodschap. Enerzijds haast hij zich om te stellen dat de gemeente slechts kan adviseren inzake de inplantingsaanvraag en verwijst hij naar de vergunningverlenende overheden. Anderzijds claimt hij dat er “ruimte moet blijven voor ondernemers in Vlaanderen om hun ding te doen”<sup>42</sup>. Met deze claim maakt de burgemeester de facto een bocht en beroept hij zich op dezelfde argumentatieloga als de burgemeester van Zwevegem.

In maart 2010 dient de ondernemer de vergunningaanvraag in bij het gemeentebestuur. Het bedrijf voert de druk bij de beleidsmakers op door ermee te dreigen de geplande fabriek naar Amerika te verhuizen indien de windturbines er niet komen. Volgens IVC zijn de windturbines nodig om het bedrijf van voordelige stroom te voorzien en op die manier een goede concurrentiepositie te vrijwaren. Ook de actiegroep probeert druk te zetten en zoekt naar legitimiteit door meer dan tweeduizend bezwaarschriften te verzamelen. Bovendien maken ze hun argumenten kenbaar via de lokale pers, spreken ze

---

<sup>38</sup> Vandaag telt de IVC Group ruim 1.200 werknemers. De groep realiseerde in 2014 een omzet van 600 miljoen euro en verkoopt haar producten in meer dan 110 landen. IVC, jaarverslag 2014; TRENDS/KNACK 16 augustus 2015.

<sup>39</sup> HET NIEUWSBLAD, 21 januari 2010.

<sup>40</sup> AVELGEM, gemeentelijke nieuwsbrief, december 2009.

<sup>41</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 27 maart 2009.

<sup>42</sup> HET NIEUWSBLAD, 26 februari 2010; HET LAATSTE NIEUWS, 27 februari 2010.

lokale politici aan en betogen ze in de marge van de gemeenteraad. De actiegroep argumenteert dat de gemeente de streekvisie van Leiedal onderschreven heeft en brengt opnieuw onder de aandacht dat de gemeente aan de intercommunale gevraagd had om tegenover een gelijkaardig project protest aan te tekenen<sup>43</sup>. Naast de actiegroep dienen nog twee andere actoren tijdens het openbaar onderzoek bezwaarschriften in. Leiedal omdat de aanvraag niet past binnen het kader van de streekvisie rond grote windturbines en de natuurkoepel Zuid-West-Vlaanderen omdat de windturbines zich te midden van het vogeltrekgebied Scheldevallei zouden bevinden<sup>44</sup>.

Het is een publiek geheim dat de lokale meerderheid over de kwestie verdeeld is. De burgemeester is eigenlijk wel voor de plannen van het bedrijf maar sommige schepenen kiezen de kant van de actiegroep. De woordvoerder van de actiegroep zou volgens twee geïnterviewden zeer goed “ingebod” geweest zijn binnen het milieu van de plaatselijke CD&V, de partij die als enigste de meerderheid vormde.

Intussen verantwoordt de burgemeester van Avelgem zich al officieus voor zijn bocht binnen de conferentie van burgemeesters en de raad van bestuur van Leiedal. Volgens een politicus is de houding van de burgemeester voor de collega's niet verrassend aangezien hij “nogal voor de economie staat”. Een streekactor vult aan: “op dat moment gaat hij zeggen [...] ‘dat landschap staat voor mij een trap lager dan de tewerkstelling van mijn inwoners en de opbrengsten voor de gemeente’. Een andere politicus claimt dat de burgemeester claimde dat Avelgem niet tegen dat bedrijf kon zijn. Er is “daar wel geprobeerd om Avelgem ook nog wel te adviseren”, vertelt diezelfde politicus, “[de burgemeesters van Avelgem (en Zwevegem)] daarvan te overtuigen. En eigenlijk ook wel hen erop te wijzen dat in [het geval] dat zij afwijken van de streekvisie dat die streekvisie dan geen nut meer heeft”. Dat de burgemeester van Avelgem nog een jaar eerder aan de raad van bestuur vroeg om een gelijkaardig project net buiten zijn gemeentegrens gezamenlijk aan te vechten, wordt hem door zijn collega's onder de neus gewreven. “Over de Schelde zijn die Franstalige burgemeesters daar begonnen en je hebt daar moord en brand geschreeuwd dat daar het landschap mee getekend wordt”, parafraseert een politicus die discussie. “[De bocht van Avelgem] is dan eigenlijk in de wandelgangen zeer negatief onthaald geweest bij heel veel collega's uit de raad van bestuur die eigenlijk het hele proces hadden meegemaakt. [...] Maar ook dan speelt een stukje de realiteitszin”, vertelt een andere politicus, “als die burgemeester daar dan gewoon zegt ‘ik versta dat allemaal maar bij mij is tewerkstelling het belangrijkste’ [...] dan sta je natuurlijk met uw rug tegen de muur”. Dat de burgemeester zijn collega-burgemeesters inlicht dat Avelgem niet langer de streekvisie wenst te respecteren hoewel zijn schepencollege verdeeld is, is

---

<sup>43</sup> VOKA, magazine Ondernemers, 5 maart 2010; HET WEKELIJKS NIEUWS AVELGEM, 30 april en 25 juni 2010; HET LAATSTE NIEUWS, 30 juni 2010; KRANT VAN WEST-VLAANDEREN 6 augustus 2010.

<sup>44</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 20 augustus 2010.



opmerkelijk. “Ik denk dat hij daar een beetje te veel de vlucht vooruit genomen heeft [maar] dat is het enigste dossier waarvan ik weet van heb dat hij dat niet rond gekregen heeft in zijn schepencollege” zo verklaart een politicus. “Als je dan als enige vertegenwoordiger van uw gemeente in een ander orgaan zit, ja dan zou je wel eens een keer een scheve schaats kunnen rijden. Allez, scheve schaats tegenover uw schepencollege” laat een andere politicus optekenen.

Ook lokaal begint de burgemeester zich informeel te verantwoorden. De lokale meerderheid heeft slechts 11 van de 21 zetels en de burgemeester wil weten hoe de andere partijen over de kwestie denken. Hij nodigt de voorzitters van de fracties uit de gemeenteraad uit voor een gesprek onder vier ogen en legt de situatie uit. De grootste oppositiepartij sp.a informeert bij haar achterban en laat aan de burgemeester weten dat ze bereid zijn om mee te werken. Enkel de liberale oppositiepartij probeert de kwestie op de agenda van de gemeenteraad te krijgen<sup>45</sup>. Terwijl de verantwoording achter de schermen van de gemeenteraad loopt, weigert de lokale meerderheid het onderwerp op de gemeenteraad te behandelen. Men claimt dat “de gemeenteraad niet het forum is om zich over deze aangelegenheid uit te spreken tijdens het openbaar onderzoek”<sup>46</sup>. Bovendien laat de burgemeester in de pers optekenen dat het gemeentebestuur nog geen standpunt inneemt. Enerzijds roept hij “de betrokken bewoners op om van hun rechten gebruik te maken en dus bezwaarschriften in te dienen”<sup>47</sup>. Anderzijds vraagt hij zich luidop af “welke gemeente een bedrijf dat 120 nieuwe arbeidsplaatsen creëert op een uitverkocht industrieterrein een bouwvergunning [kan] weigeren?”<sup>48</sup>. Uiteindelijk geeft het schepencollege in augustus 2010 een negatief advies over de bouw- en milieuvergunning. Deze adviezen worden echter laattijdig uitgesproken, wat neerkomt op een stilzwijgend positief advies. “Dat maakt deel uit van het spel. Dat was een spelletje schaak”, zo verklaart een politicus. “[De burgemeester] is daarin wel handig genoeg dat dat boven het gemeentelijke vlak beslist wordt” zo vertelt een politicus. “Je moet dat soms zo doen om er uit te geraken hoor, dat zijn zo van die zaken. Een timmerman doet dat ook. Om iets recht te krijgen moet je er een vlotje tussen steken” zo beaamt een andere politicus. “Dat was puur politiek”, zegt nog een andere politicus, “men heeft gewacht tot het te laat was. Dat weet ik van de contactpersoon in de deputatie. Officieel zat er niets in het dossier maar men kon tegen de achterban zeggen van ‘wij waren er tegen’”.

Het Vlaams gewest stuurt de bouwaanvraag na ontvangst meteen terug omdat volgens haar de geproduceerde energie voornamelijk door het bedrijf zelf zal geconsumeerd

---

<sup>45</sup> HET NIEUWSBLAD 30 juni 2010; KRANT VAN WEST-VLAANDEREN 3 september 2010.

<sup>46</sup> AVELGEM, verslag gemeenteraad, 28 oktober 2010.

<sup>47</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 30 juni 2010.

<sup>48</sup> HET WEKELIJKS NIEUWS AVELGEM, 25 juni 2010.

worden<sup>49</sup>. In dat geval is wel degelijk de gemeente voor de bouwvergunning bevoegd (zie §5.1.1). De deputatie van de provincie West-Vlaanderen heeft inhoudelijke bedenkingen bij de milieuaanvraag. Ze besluit in december 2010 om de milieuvergunning niet te gunnen omdat de windturbines het vogeltrekgebied rond de Schelde zouden verstoren en volgt hiermee de claim van de milieubeweging. “Dat vindt Brugge blijkbaar belangrijker dan de 40 miljoen euro die klaarliggen om te investeren in een nieuwe fabriek”, reageert IVC misnoegd<sup>50</sup>. Het bedrijf gaat tegen deze beslissing in beroep bij de Vlaams minister van Leefmilieu. “We zijn overtuigd dat het gezond verstand in hogere politieke kringen zal zegevieren [...] Zonder de windmolens geen fabriek en ook geen 120 arbeidsplaatsen”, zo laat het bedrijf weten<sup>51</sup>. Daarmee is de kwestie even van de lokale tafel tot de minister een uitspraak doet, wordt vervolgd (zie §5.2.4).

## 5.2.3 De derde ronde: opnieuw op zoek naar politiek draagvlak

### 5.2.3.1 De strategische visie ter discussie

De gevallen uit de voorgaande twee deelrondes vormen de aanleiding om de kwestie op streekniveau te herbekijken. In het geval van Bekaert had men het gunstig advies van Zwevegem verwacht en doordat Harelbeke in zijn advies de streekvisie wel volgt, zou het dossier Bekaert het politiek verbond rond de streekvisie niet hoeven te ondermijnen. Maar dat de vergunningverlenende overheden in dit geval geen rekening houden met de streekvisie en dat men deze bij gevolg niet kan afdwingen wordt door de streek wel als problematisch ervaren. De probleemperceptie van de burgemeester van Avelgem verandert wel wanneer hij geconfronteerd wordt met de gevolgen van de mogelijke toepassing van de streekvisie op zijn grondgebied. Zoals we zagen werd deze bocht door de collega's uit de streek slecht onthaald omdat hij enerzijds de onderling gemaakte afspraken niet nakomt en anderzijds de gezamenlijke visie eerder wel aangreep om een windmolenproject buiten zijn grondgebied aan te vechten.

Hoe dan ook stelt er zich een nieuwe keuzesituatie voor de streekactoren. Hoe moet het verder met de streekvisie? De ontwikkelingen in Zwevegem en Avelgem ondergraven het geloof in een afdwingbare en een toepasbare streekconsensus rond de kwestie. Als reactie op deze onzekerheid neemt Leiedal een nieuw initiatief. De streekintercommunale stelt aan haar raad van bestuur voor om de strategische visie te evalueren. De raad van bestuur geeft het personeel van de intercommunale de opdracht

---

<sup>49</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 28 september 2010.

<sup>50</sup> HET NIEUWSBLAD, 4 december 2010.

<sup>51</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 10 december 2010.

om na te gaan hoe en of de streekvisie gewijzigd moet worden. In afwachting van de resultaten van dat onderzoek blijft de raad van bestuur van Leiedal de huidige streekvisie steunen<sup>52</sup>.

In de herfst bespreekt de raad van bestuur de evaluatie van de streekvisie. De vraag rijst opnieuw of de streekvisie voldoende rekening houdt met het economische belang van windturbines voor grote bedrijven (zie ook §5.2.1). De medewerkers van Leiedal antwoorden dat het zogenaamde positieve economisch effect van windturbines slechts voor enkele individuele bedrijven geldt, met name voor deze bedrijven met gronden die geschikt zijn voor zo'n project. Met deze stellingname illustreren ze enerzijds dat ze niet achter het standpunt van de burgemeesters van Zwevegem en Avelgem staan. Anderzijds stellen ze dat het huidige beleidskader van de hogere overheden, de piste van financiële participaties niet ondersteunt. De medewerkers van Leiedal gaan wel akkoord dat er zich een probleem stelt inzake het aantal locaties die aan hun principes en randvoorwaarden voldoen. Uit het bijkomende locatieonderzoek blijkt immers dat de toepassing van de streekvisie grote windturbines op slechts twee locaties in de streek toelaat, waaronder Evolis, het bedrijventerrein van Leiedal waar reeds voor de streekvisie windturbines werden opgetrokken<sup>53</sup>.

### **5.2.3.2 Verantwoording van de strategische visie naar de gemeentebesturen**

Alvorens nieuwe stappen te zetten, wil Leiedal een duidelijk mandaat van haar aangesloten gemeentebesturen. De intercommunale is vragende partij om de discussie even van het streekniveau naar het gemeentelijke niveau te verplaatsen en het lot van de streekvisie in handen van de schepencolleges te leggen. De raad van bestuur geeft hiervoor haar fiat en vervolgens richt Leiedal een brief aan alle colleges van burgemeester en schepenen. “Toen heb ik dat voor de eerste keer voorgelegd aan het [eigen] schepencollege welke optie men wou” zo vertelt een lokale actor ons. In de brief wordt aan de gemeentebesturen verzocht om een eenduidig standpunt over de kwestie in te nemen. Daarmee zijn de schepencolleges niet langer vanop een afstand getuigen van het proces op streekniveau maar worden ze even centrale spelers in het lokale sturingsnetwerk. Naar aanleiding van hun keuzes zal de raad van bestuur van Leiedal in samenspraak met de conferentie van burgemeesters en met RESOC zich uitspreken over een eventuele aanpassing van de streekvisie. Desalniettemin is de keuzemogelijkheid die aan de schepencolleges gereserveerd wordt beperkt: de facto voor of tegen de streekvisie. Hierdoor is er niet echt sprake van deliberatie tussen Leiedal en de gemeentebesturen. Leiedal zoekt naar een nieuwe manier om de strategische visie draagvlak te geven en denkt deze weg gevonden te hebben door de streekvisie binnen het gemeentelijke

---

<sup>52</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 25 juni 2010.

<sup>53</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 8 oktober 2010.

politieke forum, in dit geval beperkt tot de schepencolleges, te verantwoorden. De verantwoording is dus evenzeer een verankeringspoging van de streekvisie door Leiedal bij de gemeentebesturen.

De eerste optie stelt voor om de oorspronkelijke principes en randvoorwaarden uit de strategische visie op te splitsen in eisen en aanbevelingen. De eisen stellen dan zeer precies waar grote windturbines ingeplant mogen worden, terwijl de aanbevelingen slechts beschrijven hoe windturbines het best ingeplant worden. “Op die manier, kunnen 20 windturbines in onze regio ingeplant worden op een landschappelijke verantwoorde manier”, stelt de intercommunale in haar schrijven, “we moeten dan wel bereid zijn om voorstellen van bedrijven uit onze regio negatief te beoordelen als ze niet stroken met de principes uit de vernieuwde streekvisie”. Deze optie vertolkt nog steeds sterk de landschapsgerichte claim van Leiedal.

De tweede optie laat de economische argumenten van individuele bedrijven in alle gevallen primeren op de ruimtelijk belangen van de streek. Deze laatste optie betekent de facto het begraven van de streekvisie wanneer een lokaal bedrijf een bouwaanvraag doet. “Op die manier, geven we aan enkele individuele bedrijven [...] de kans om een windturbine in te planten. Het gevolg is wel dat we de ambitie om grote windturbines op een doordachte manier in onze regio in te planten, opgeven”, zo stelt Leiedal in haar brief. Het is in de brief zonneklaar dat de directie van Leiedal een voorkeur heeft voor de eerste optie<sup>54</sup>. Het is opmerkelijk dat de tweede optie weliswaar in lijn met de claims van Zwevegem en Avelgem is maar niet met de lasten en lusten claim van sommige andere bestuurders. Leiedal verkiest dus om deze claim niet in een optie voor te leggen. Een streekactor blikt terug: “dat werd al aangevoeld van ‘dat zit niet goed’ maar gans dat verhaal rond participatie [...] het is juist dat het op dat moment [...] geen issue was”. “Hetgeen dat we gemist hebben is los van de stedenbouwkundige visie, dat we ook hadden moeten een financiële visie ontwikkelen waar dat de echt belanghebbenden, en dus voor mij mogen dat de ondernemers zijn, zouden in een juist verband samengebracht worden” bevestigt een politicus.

### 5.2.3.3 De reacties van de schepencolleges verdelen de meningen in de streek

De raad van bestuur van Leiedal stelt vast dat acht gemeenten voor de eerste optie kiezen. Een aantal van deze schepencolleges opperen dat men met de geherdefinieerde streekvisie moet lobbyen bij de hogere overheden om ze afdwingbaar te maken. Twee gemeenten sluiten zich eveneens aan bij optie 1 maar vinden dat er uitzonderingen moeten mogelijk zijn op basis van de argumentatie van bedrijven, de economische realiteit, belangen of opportuniteiten. Eén gemeente kiest ook voor optie 1 maar wenst

---

<sup>54</sup> LEIEDAL, briefwisseling aan de gemeentebesturen, 11 oktober 2010.

dat de streekvisie op regelmatige basis herbekeken wordt. Het is opmerkelijk dat Zwevegem, nu de bouwaanvraag voor het Bekaert project in orde lijkt, zich mee achter de eerste optie wil scharen. Twee gemeenten zijn überhaupt niet langer akkoord met de streekvisie. Menen neemt officieel standpunt in om zich niet aan te sluiten bij de streekvisie. De gemeente Avelgem weigert te reageren op het verzoek tot standpuntinname<sup>55</sup>.

De reacties van de schepencolleges verdelen de meningen binnen de raad van bestuur van Leiedal. Vooraleer een standpunt in te nemen wenst men de bespreking op de conferentie van burgemeesters af te wachten. Intussen vindt er binnen RESOC een debat plaats waarbij een aantal bestuurders op de verdeeldheid over de kwestie binnen de streek wijzen<sup>56</sup>. De burgemeester van Avelgem steekt van wal en claimt “we moeten vaststellen dat er geen sprake meer is van een streekvisie [...] we hebben geen visie nodig, maar regelgeving!”. Op dit moment is de procedure rond het windmolenproject in zijn gemeente nog volop lopende en de afloop onzeker. Hij schuift met deze claim rond een gebrek aan regelgeving de bal naar Vlaanderen door. Een vertegenwoordiger van VOKA sluit zich bij dit standpunt aan. Enkele leden van de werknemersorganisaties claimen dat het economisch belang door sommigen te eng bekeken wordt. Volgens deze vertegenwoordigers zou men gemeenschappelijke in plaats van individuele windmolenprojecten moeten onderzoeken. Op de vergadering zijn de leden van RESOC het evenwel niet eens. De voorzitter concludeert dat alvorens men zich opnieuw uitsprekt, de streekvisie ruimer gedragen moet zijn en ook afdwingbaar moet worden.

Eind januari 2011 komt de conferentie van burgemeesters samen om de keuzes van de schepencollege te bespreken<sup>57</sup>. Inmiddels heeft Leiedal contacten gelegd met het kabinet van de minister voor ruimtelijke ordening om een stand van zaken over de Vlaamse regelgeving te krijgen. Men krijgt van het kabinet te horen dat de regelgeving hoogstwaarschijnlijk sterk zal wijzigen. Daarop besluit de conferentie van burgemeesters om geen nieuw standpunt in te nemen totdat er een nieuw Vlaams afwegingskader is. De raad van bestuur van Leiedal neemt akte van dit besluit van de conferentie<sup>58</sup>. Alle actoren binnen het lokale sturingsnetwerk nemen dus een afwachtende houding aan in het dossier. Daarmee anticipeert men een verandering in de (Vlaamse) beleidsstroom. “Er is geen consensus meer over een visie. En uiteraard [als] er geen consensus [is], beginnen er allerlei debatten gevoerd te worden vanuit verschillende invalshoeken” verklaart een streekactor. “Men heeft moeten concluderen dat er geen echt standpunt meer is. Alhoewel dat dat standpunt principieel wel goedgekeurd geweest is op de raad van bestuur [van Leiedal]” bevestigt een andere streekactor. De ronde eindigt dus met de

---

<sup>55</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 10 december 2010.

<sup>56</sup> RESOC, interne verslaggeving, 17 december 2010.

<sup>57</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, interne verslaggeving, 21 januari 2011.

<sup>58</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 28 januari 2011.

vaststelling dat er wel een streekvisie is, maar dat er geen consensus meer is. Is hiermee het sturingsnetwerk over de kwestie uit elkaar gespeeld? Is daarmee het beleidsvenster voor een bindende streekafpraak over de kwestie terug gesloten? Om dat vast te stellen, kijken we in de volgende ronde naar hoe de kwestie in Avelgem afloopt.

## **5.2.4 De vierde ronde: een gemeenschappelijke strategische visie lijkt verder weg dan ooit tevoren**

### **5.2.4.1 Het geval IVC te Avelgem (vervolg)**

Wanneer in januari 2012 de Vlaamse minister aan IVC in beroep de milieuvergunning geeft<sup>59</sup>, dient een nieuwe keuzesituatie zich aan. IVC vraagt voor de tweede maal een stedenbouwkundige vergunning aan maar zoals we eerder zagen moet deze keer de gemeente Avelgem zelf en niet het Vlaams gewest de aanvraag behandelen.

Leiedal stelt zich de vraag of ze überhaupt nog een bezwaarschrift indient. Volgens de intercommunale kan men de streekvisie niet langer als gedragen beschouwen en vervalt bijgevolg de regel dat Leiedal bij een inbreuk een bezwaarschrift indient. Leiedal beperkt zich tot het verlenen van een (gunstig) advies aan de gemeente met betrekking tot de stedenbouwkundige voorschriften en verkoopvoorwaarden bij vergunningsaanvragen op Leiedal-bedrijventerreinen.

Intussen is de lokale meerderheid binnen Avelgem nog steeds verdeeld over de kwestie en weigert de gemeente de stedenbouwkundige vergunning in juli 2012. Enkele geïnterviewde actoren verklaren dat de lokale verkiezingen die over drie maanden worden gehouden hierbij zeker een rol speelden. “Je moet zien dat uw coalitie ook niet helemaal ontploft. Er moesten zeer veel afwegingen gebeuren. Er moest op eieren gelopen worden. Waarop men zich onthoudt of negatief advies geeft maar waar dat men uiteindelijk weet van ‘bon, IVC gaat dat toch naar een hoger beroep doen zodanig dat het eigenlijk van onze tafel gaat zijn’. Dat is op zich ook een strategie. Zorgen dat je eigenlijk bij niemand gezichtsverlies leidt maar eigenlijk de knoop niet moet doorhakken” aldus een streekactor. “Dat is een systematische methode om lokaal dingen te weigeren maar eigenlijk met de zekerheid dat het hogerop toch zal toegelaten worden. Dus de lokale politieke paraplu wordt zeer veel gebruikt”, betreurt een politicus, “De dubbele tong om te zeggen: ‘ik zal het hier tegenhouden maar [...] ga asjeblieft in beroep want ik ga ervoor zorgen dat het in beroep goedgekeurd wordt maar ik heb wel mijn imago gered, ik kan altijd zeggen dat ik tegen geweest ben’. Dat is dus een ellendig ding in de lokale politiek.”

---

<sup>59</sup> VLAAMSE REGERING, persbericht Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, 9 januari 2012.

Het bedrijf gaat bij de provinciale deputatie in beroep tegen het besluit van de gemeente. Vlak na de lokale verkiezingen vergunt deze uiteindelijk de stedenbouwkundige aanvraag. Op dat moment kan het bedrijf in principe starten met de bouw van de windturbines maar intussen heeft het actiecomité de Raad van State verzocht om de in beroep verkregen milieuvergunning te vernietigen. Uit voorzorg beslist IVC om nog niet te bouwen maar de destijds geïnterviewde actoren waren overtuigd dat dit een kwestie van tijd zou blijken<sup>60</sup>.

Een aantal geïnterviewde politici vinden er geen doekjes om dat het verkregen resultaat volgens hen een uitkomst van lobbywerk op provinciaal en gewestelijk niveau is. “De pure belangenvertegenwoordiging en het pure proberen te behouden van bedrijven in de streek [...]. Dat zal meegespeeld hebben in het besluit van de deputatie of in het besluit in beroep bij de minister ook” stelt een politicus. Een andere politicus sluit zich hierbij aan: “Hoe kan je nu van standpunt weigering naar toelating gaan als er daar geen lobbywerk achter zit?”. Deze vermoedens worden door andere geïnterviewde actoren bevestigd. Zowel het bedrijf als de actiegroep hebben contact opgenomen met de betrokken instanties. Deze laatste sprak contacten aan binnen de deputatie, terwijl IVC en een Avelgems politicus op het niveau van de Vlaams kabinetten gesprekken aanknoopte. “Ze hebben zich omringd met de beste mensen. Ze hebben ook beroep gedaan op buitenlandse organisaties en sterke advocaten. En ik denk dat zij ook op het niveau van de ministeries enzovoort de nodige stappen [gezet hebben]”, verklaart een politicus. “Hilde Crevits en Kris Peeters [CD&V], maar ook mensen van [sp.a], die hebben samengezeten [op regeeringsniveau rond meerdere lopende windmolendossiers]”, stelt een politicus, “men heeft dan de beslissing genomen”.

Alleszins toont de afloop van het dossier in Avelgem aan dat de streekvisie in de derde besluitvormingsronde reeds stilletjes begraven werd. “Je bent niets met een streekvisie die niet kan afgedwongen worden. Die niet kan toegepast worden. Dat blijft dan een beetje vrijwillig [...], heeft weinig waarde. Het is een goede visie maar we passen ze niet toe. Dus dan ben je er niet veel mee.”, aldus een streekactor. “Alle spelers zijn uit verband gespeeld en we zijn niet in staat geweest om een nieuwe creatieve synthese te maken”, bevestigt een politicus, of zoals een collega van hem besluit: “Het windmolenpact is dood”.

---

<sup>60</sup> Twee jaar later wordt dat vermoeden bevestigd en zijn de eerste windturbines in gebruik genomen. HET NIEUWSBLAD, 24 oktober 2014.

## 5.3 Analyse van vertegenwoordiging en verantwoording in het besluitvormingsproces

Eerder in dit proefschrift beschreven we dat vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken binnen een sturingsnetwerk niet los van concrete besluitvormingsprocessen geanalyseerd kunnen worden. Daarom hebben we hierboven uitgebreid de reconstructie van het besluitvormingsproces uit de doeken gedaan. Daarnaast argumenteerden we dat deze processen en praktijken evenmin buiten een institutioneel arrangement plaatsvinden. Vandaar koppelen we onze analyse hieronder aan de arrangementenbenadering. Bijgevolg worden vertegenwoordigingsclaims en verantwoordingsrelaties binnen de komende paragrafen volgens de vier perspectieven binnen deze benadering ontleed: discoursen, actoren, hulpbronnen en regels. De bedoeling is geenszins om voor elk aspect het volledige beleidsarrangement bloot te leggen, maar wel om deze deelaspecten in beeld te brengen die ons helpen om de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken in het sturingsnetwerk te begrijpen.

### 5.3.1 Het discours

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft hoe de vertegenwoordigingspraktijk in deze case ook vanuit de aanwezige discoursen onder de actoren geanalyseerd kan worden. In het analytisch kader van dit proefschrift brengen we het begrip “discourse” uit de arrangementenbenadering samen met het concept “ready-made claim” vanuit de vertegenwoordigingsclaimbenadering (zie §2.2.1.1). Een ready-made claim is een claim die bij haar publiek reeds zo gedragen wordt dat een andere claim erop kan inhaken om op die manier haar legitimiteit tegenover dat publiek te versterken. Net zoals een discours beïnvloedt een ready-made claim voor een stukje wat met invloed kan worden gezegd. Het zijn plug-ins die actoren toelaten om situaties snel op een bepaalde manier te interpreteren. Door middel van de uitwisseling van claims tussen actoren worden de bits en bytes van ready-made claims continu geüpload en gedownload.

In onderstaande paragrafen analyseren we niet zozeer het volledige scala van discoursen maar beperken we ons tot deze die als ready-made claims voor de vertegenwoordigingspraktijk in deze case dienen. Onder de actoren treffen we drie discoursen aan waar de actoren hun claims aan koppelen. De discoursen die we hieronder behandelen, circuleren binnen de bredere context waarin we de case situeren en worden dus door de actoren gedownload. Tegelijkertijd worden ze in hun lokale variant, actief door de claims van de actoren uit de streek als ready-made claims geüpload.



### **5.3.1.1 Het economische expansiediscours**

De promotie en ontwikkeling van economische expansie in de streek vormt sinds jaar en dag het dominante discours binnen de streekorganen en onder hun bestuurders. Binnen dit discours begrijpt men de ontwikkeling van welvaart als een gevolg van groeiende tewerkstelling, die op zijn beurt gefaciliteerd wordt door letterlijk en figuurlijk ruimte voor bedrijven te creëren om te kunnen groeien. De origine van dit streekdiscours vinden we zowel in de specifieke geschiedenis van de streek als in de bredere structurele context van de neo-corporatistische welvaartstaat waarbinnen deze streekgeschiedenis geëvolueerd is. Dit discours behoort als het ware tot het DNA van Leiedal en heeft daarom binnen het sturingsnetwerk de status van een echte ready-made claim (zie Hoofdstuk 4).

Een variant van deze ready-made claim gaat nog verder en vereenzelvigd de identiteit van een specifieke gemeente met de welvaart die door een specifiek bedrijf gecreëerd wordt. Een aantal betrokken geïnterviewde actoren benadrukken de haast evidente relatie tussen Bekaert en de gemeente Zwevegem. “Zwevegem leeft of heeft vijftig al naargelang jaren geleefd van Bekaert. Laat ons daar eerlijk in zijn.”, aldus een politicus. “In feite leeft Zwevegem in belangrijke mate van dat bedrijf. [...] In feite heeft Zwevegem zijn rijkdom te danken aan de firma Bekaert”, beaamt een collega politieke actor. “Bekaert en Zwevegem, ja dat is gelijk aan elkaar”, stelt nog een andere politicus. Wanneer iemand succesvol een claim aan het belang van Bekaert kan linken, koppelt deze zijn claim als het ware aan het algemeen belang van de gemeente.

Het economische expansiediscours wordt ook door alle actoren binnen het officiële circuit van de streekorganen gedeeld: de streekbestuurder, de sociale partners en de streekontwikkelingsintercommunale nemen de economische expansie (van de bedrijven) in de streek als uitgangspunt in hun werking. Dat zien we dan ook in de reconstructie van het besluitvormingsproces: verschillende actoren grijpen naar dit discours terug om hun eigen claim kracht bij te zetten. Allereerst de betrokken bedrijven in de kwestie, dat wordt zeer duidelijk in het geval van Avelgem wanneer het bedrijf de claims ‘wij zorgen voor tewerkstelling’ en ‘zonder windturbines gaan wij niet blijven’ aan elkaar koppelt. Daarnaast reproduceren de burgemeester van Zwevegem en Avelgem deze claims van hun respectievelijke bedrijven. “Uiteindelijk hebben bepaalde burgemeester dat dan wel beseft”, zegt een streekactor daarover, “als ze willen de expansie verzekeren dat ze moeten een toegift doen”. Zo slagen ze erin om de inplanting van grote windturbines op de terreinen van deze individuele bedrijven als een zaak van algemeen (streek)belang voor te stellen.

### **5.3.1.2 Een energietransitie discours**

Alle actoren in onze gevalstudie beroepen zich op een mainstream duurzaamheidsdiscours om enerzijds hun vertegenwoordigingsclaims te maken en anderzijds hun acties en besluiten te verantwoorden. Ze delen dezelfde algemene

probleemstelling dat klimaatsverandering een belangrijke ecologische, maatschappelijke en economische uitdaging vormt. De oplossing ziet men in de transformatie naar een koolstofarme samenleving. Dat vertaalt zich in een energietransitie discours. De verdere ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen zoals bijvoorbeeld windturbines moeten fossiele brandstoffen vroeg of laat vervangen. De argumentatielijnen binnen dit discours kennen hun oorsprong in internationale afspraken zoals verwoord in het Kyotoprotocol en de Europese 20-20-20 doelstellingen (zie §5.1.1).

De verschillende vertegenwoordigingsclaims die de actoren maken, steunen allen op datzelfde discours maar geven een andere invulling aan de manier waarop de inplanting van grote windturbines in de streek een oplossing kan en moet bieden. Gezien de investering in windenergie als een zaak van algemeen belang wordt begrepen, vormt dit discours een onvermijdelijke basis voor de actoren om serieus genomen te worden, het is met andere woorden een ready-made claim. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk in de eerste ronde wanneer de burgemeesters niet expliciet tegen de inplanting van grote windturbines op hun grondgebied zijn, maar wel een “kakafonie” en “wildgroei” willen vermijden. Daarom komen ze met een strategische visie op de proppen met zeer strikte landschappelijke inplantingsvoorwaarden waardoor na de locatiestudie de windmolens maar op het industriegebied van één gemeente kunnen komen.

### 5.3.1.3 De integriteit van het landschap

Het laatste discours wordt in eerste instantie door bijna alle actoren binnen het sturingsnetwerk gedeeld maar wanneer het puntje bij paaltje komt is het minder dominant aanwezig dan de twee vorige discoursen die we toelichtten. De grote voortrekker van dit discours in deze case, is het leidinggevend personeel van Leiedal. Volgens een politieke actor benadrukten zij dat “als we onze regio als designregio zouden willen promoten [...] dat we daar toch wel oog voor moesten hebben”. “Dat is zo het ideale scenario dat je het kunt ordenen in de regio. En dat in feite die regio ervan kan genieten”, verklaart een streekactor. Nog een politieke actor stelt: “Men is er nooit in geslaagd om één visie te maken over bedrijventerreinen, over mobiliteitsstromen, over bewonen en over open ruimte [dan] heb je dus een immens versnipperd ruimtelijke ordeningsverhaal in de regio ondanks dat iets als Leiedal daar vijftig jaar mee bezig was. Dat windmolenplan is een zoveelste uiting van dat faillissement. We zouden er toe moeten komen dat we echt een regionale ruimtelijke ordening kunnen voeren. [...] De versnippering [van het landschap] zit ingebakken in het systeem”.

Opvallend, de bescherming van de integriteit van het landschap wordt als argumentatie zowel door de voor- als tegenstanders van windmolenprojecten aangewend. De voorstanders van de windmolenprojecten in Zwevegem en Avelgem grijpen bijvoorbeeld aan dat de windmolens op bedrijventerreinen worden ingepland en claimen dat de impact op het open landschap dus relatief beperkt is.

## 5.3.2 De actoren

### 5.3.2.1 De makers van vertegenwoordigingsclaims

De onderstaande alinea's gaan nader in op de verschillende makers van vertegenwoordigingsclaims binnen het sturingsnetwerk. Het overzicht van alle actoren en hun reeksen van vertegenwoordigingsclaims wordt in de samenvattende tabel hieronder schematisch weergegeven (Tabel 5.2). Hoewel de focus van het onderzoek op de rol van lokale politici binnen lokale sturingsnetwerken ligt, kunnen we niet anders dan deze rol in vergelijkend perspectief met de andere actoren te analyseren.

In de tabel hebben we de claims als reeksen voorgesteld, deze kunnen min of meer als de verfijnde uitwerkingen van het discours van de actoren begrepen worden. De actoren maken opeenvolgende claims die in elkaar passen en op die manier hun argumentatielijnen versterken. Zo bevat een claim over “de streek” (eerste subject), eveneens een claim over “de gemeenten binnen de streek” (tweede subject). De verschillende claims kunnen soms dus beter als samenhangend dan los van elkaar begrepen worden. Daarnaast toont de tabel dat de claims een wisselend publiek hebben. Sommige actoren maken hun claims binnen het officiële circuit van streekorganen en overheidsinstellingen, zoals gemeenteraden en schepencolleges. Anderen richten zich eerder op het besloten informele overleg met actoren. Nog anderen spitsen zich toe op de publieke informele sfeer door in de publieke ruimte hun stem te laten horen.

Tabel 5.2 Schematische weergave van de makers van vertegenwoordigingsclaims

Maker	Claim (subject = object)	Publiek
<b>Leiedal (directie en personeel)</b>	Algemeen streekbelang	Officiële circuit
	Opkomst windturbines = risico voor de integriteit van het landschap	└ Streekorganen └ Schepencolleges
	De streek = gezamenlijke visie over landschappelijk verantwoorde inplanting windturbines	Informele sfeer
	De gemeentebesturen = deel van de streek = gezamenlijke visie	└ Besloten └ Publiek
	Particulier belang	
	Individuele windmolenprojecten van bedrijven = ongeordende turbines; enkel financieel voordeel voor deze bedrijven	
<b>Burgemeesters</b>	Algemeen streekbelang en lokaal belang	Officiële circuit
	Opkomst windturbines = risico voor de integriteit van het landschap	└ Streekorganen └ Schepencolleges

	De streek (incl. gemeenten) = gezamenlijke visie over landschappelijk verantwoorde inplanting windturbines	Informele sfeer └ Besloten └ Publiek
	Algemeen lokaal belang	Officiële circuit
	De gemeente Zwevegem = belang van groot bedrijf = inplanting windturbines los van streekvisie op bedrijventerrein	└ Streekorganen
<b>Burgemeester Zwevegem</b>	Algemeen lokaal en particulier belang	Officiële circuit
	De gemeente = tewerkstelling = belang van groot lokaal bedrijf = inplanting windturbines los van streekvisie op bedrijventerrein	└ Streekorganen └ Gemeenteraad Informele sfeer └ Besloten
<b>Burgemeester Avelgem</b>	Algemeen Vlaams en lokaal belang	Officiële circuit
	Inplanting windturbines = gebrek aan duidelijke regelgeving in Vlaanderen = gezamenlijke streekvisie overbodig	└ Streekorganen └ Schepencollege
	Vlaanderen (vergunningverlenende overheid) = moet private belangen van ondernemers behartigen	Informele sfeer └ Publiek
	Algemeen lokaal en particulier belang	
	De gemeente = tewerkstelling = belang van groot bedrijf = inplanting windturbines los van streekvisie op bedrijventerrein	
	Particulier belang	
	Politieke tegenstanders in dossier = private belang van enkele bewoners	
	Actiegroep = private belang van enkele bewoners	
<b>Andere politieke bestuurders streekorganen</b>	Algemeen streekbelang	Officiële circuit
	De gemeentebesturen = deel van de streek = gezamenlijke visie	└ Streekorganen
<b>Schepenen en gemeenteraadsleden (Avelgem)</b>	Algemeen streekbelang	Officiële circuit
	De gemeente = deel van de streek = gezamenlijke visie	└ Schepencollege
	Algemeen lokaal belang	
	De gemeente = belang van groot lokaal bedrijf = inplanting windturbines los van streekvisie op bedrijventerrein	
	Actiegroep = private belang van enkele bewoners	
	Particulier belang	
	Actiegroep = private belang van enkele bewoners	
<b>Sociaaleconomische vertegenwoordigers</b>	Algemeen streekbelang	Officiële circuit
	De streek = gezamenlijke visie over landschappelijk verantwoorde inplanting windturbines	└ Streekorganen

	Belang van groot bedrijf = goedkope stroom = inplanting windturbines los van streekvisie op bedrijventerrein	
	Algemeen en particulier belang	
	De streekvisie = ontbreekt ideeën over financiële participaties en/of gemeenschappelijke windmolenprojecten	
<b>Grote bedrijven</b>	Algemeen streekbelang en particulier belang	Informele sfeer
	Toekomst bedrijf = tewerkstelling in de gemeenten en streek	└ Besloten
	Toekomst bedrijf = afhankelijk van goedkope stroom = nood aan windturbines op eigen terrein	└ Publiek
	Toekomst bedrijf = positie binnen groene economie = nood aan windturbines op eigen terrein	
	Geen algemeen noch particulier belang	
	De streekvisie = geen windturbines op eigen terrein = slechte toekomst bedrijf = slecht voor tewerkstelling gemeenten en streek	
<b>Middenveld en bewoners (Avelgem)</b>	Algemeen streekbelang en lokaal belang	Informele sfeer
	De gemeente = deel van de streek = gezamenlijke visie	└ Besloten
	Algemeen lokaal belang	└ Publiek
	De gemeente = leefbare woonomgevingen = negatieve impact door windturbines	
	De gemeente = beschermd vogeltrekgebied = negatieve impact door windturbines	

## Leiedal

We kunnen niet voorbijgaan aan de specifieke rol die Leiedal als drijvende kracht achter dit besluitvormingsproces heeft gespeeld. Als een echte beleidsondernemer speelt Leiedal van bij het begin in op de “window of opportunity” die als gevolg van de windrush in de streek ontstaan is. Daarbij maakt Leiedal de claim dat de inplanting van grote windturbines in de streek op een landschappelijk verantwoorde manier moet gebeuren. Ze koppelt daarmee haar eigen inzichten en opvattingen aan de gedeelde perceptie van de probleemsituatie onder de streekactoren. We zien hoe ze de conferentie van burgemeesters en haar eigen raad van bestuur van deze claim probeert te overtuigen en welke middelen ze inzet om deze hard te maken. Gedurende nagenoeg de hele eerste ronde blijven deze streekorganen het publiek naar wie ze haar claim richt. Op ad-hoc basis maakt Leiedal deze claims ook bij grote bedrijven die bij haar informatie komen vragen (besloten informele sfeer). In het licht van de verantwoording van de strategische visie, verbreedt ze op het einde van de eerste ronde haar publiek naar RESOC, de

gemeentebesturen (via de schepencolleges) en het brede publiek (via de pers). Op dat moment claimt Leiedal dat “de streek”, inclusief de gemeentebesturen voor deze visie staat. Zolang ze deze claim hard kan blijven maken, herhaalt Leiedal deze in haar contacten met allerlei actoren zoals bedrijven, gemeentebesturen en hogere overheden. Tot de vierde ronde; daarin zien we dat Leiedal deze reeks claims, althans officieel. De aanleiding daarvoor vormt het windturbineproject te Avelgem.

## **Burgemeesters**

Van alle lokale politieke actoren komen de burgemeesters in de reconstructie van het besluitvormingsproces het meeste in beeld. In de eerste plaats als lid van de conferentie van burgemeesters maar voor sommigen onder hen ook via hun mandaten binnen de andere twee streekorganen en/of wanneer de kwestie in hun eigen gemeente plots heel concreet wordt.

Een eerste groep burgemeesters volgt de reeks vertegenwoordigingsclaim van Leiedal en neemt “de streek” als uitgangspunt van haar claims. In de eerste ronde behoren bijna alle burgemeesters tot deze groep. Ze claimen, op de burgemeester van Zwevegem na, dat de streek voor de landschappelijk verantwoorde inplanting van grote windturbines gaat. Onder deze claim op streekniveau schuilt nog een tweede claim, met name dat ook hun gemeente voor de landschappelijk verantwoorde inplanting van grote windturbines staat. Dat wordt duidelijk in de gevallen van Kortrijk en Harelbeke waarbij beide stadsbesturen hun positie op basis van de streekvisie verantwoorden. Op dat moment zien de meeste burgemeesters geen verschil noch een spanning tussen de strategische visie en hun lokale belangen. De schrik voor de landschappelijke impact op hun grondgebied - de meeste burgemeesters claimen dat de opkomst van grote windturbines de integriteit van het landschap in de streek kan schaden - is dan de grootste bezorgdheid. De metaforen die ze in hun beschrijvingen hanteren zijn in die zin illustratief: men spreekt over een mogelijke “kakafonie” en een “wildgroei” van windturbines.

Een tweede groep bestaat in hoofdzaak uit de twee burgemeesters die met de kwestie op hun grondgebied geconfronteerd worden. Zij claimen dat de belangen van hun gemeente gelijk vallen met de belangen van de grootste werkgever en dat vertaalt zich ook in hun claim inzake de inplanting van grote windturbines in de streek: volgens de burgemeester van Zwevegem bijvoorbeeld moet de ontwikkeling van grote windturbines op het industrieterrein van Bekaert mogelijk zijn. Hij kan voor deze claim op het begrip van de collega's binnen de streekorganen rekenen, al zullen zij zijn claim niet officieel erkennen. In de eerste ronde is deze burgemeester nog het buitenbeentje maar soms veranderen actoren hun claim overheen de tijd. De burgemeester van Avelgem maakt dezelfde claims wanneer hij geconfronteerd wordt met een gelijkaardige vraag op zijn grondgebied terwijl hij zich eerder nog op de streekclaim beriep om tegen een windmolenproject net buiten zijn grondgebied te protesteren. Opmerkelijk is de

omgekeerde beweging die de burgemeester van Zwevegem (en zijn schepencollege) in de derde ronde maakt wanneer hij zich, nadat Bekaert zich van zijn windturbines verzekerd weet, formeel achter de strategische visie schaaft.

Voor beide groepen vormen zowel de conferentie van burgemeesters als de raad van bestuur van Leiedal in eerste instantie het publiek van deze claims. Het maken van claims richting het brede publiek wordt in de eerste ronde aan Leiedal overgelaten. Tenzij de gevallen concreter worden, dan worden deze claims ook binnen het besloten informele circuit en de publieke informele sfeer door de betrokken burgemeesters gemaakt. Zo zien we bijvoorbeeld in de eerste ronde dat de stad Kortrijk de streekvisie tegenover Barco uitspeelt.

### **Schepenen en gemeenteraadsleden**

Het lokale sturingsnetwerk bestaat eveneens uit andere lokale politieke actoren dan de burgemeesters. Deze politieke vertegenwoordigers zetelen in de raad van bestuur van Leiedal als gemeenteraadslid zonder uitvoerend mandaat en/of als lid van het schepencollege. Uit de reconstructie van het besluitvormingsproces blijkt dat zij in de hoedanigheid van hun mandaat op streekniveau geen alternatieve vertegenwoordigingsclaims gemaakt hebben in vergelijking tot de burgemeesters.

Wanneer de kwestie zich naar het gemeentelijke niveau begeeft, verandert de betrokkenheid van sommige lokale politieke actoren. Bijvoorbeeld in het specifieke geval van Avelgem maken de leden van het betrokken schepencollege twee verschillende reeksen vertegenwoordigingsclaims. Hoewel de burgemeester van Avelgem een bocht maakt, blijven zijn collega's uit het schepencollege claimen dat de streek, en dus Avelgem, voor de landschappelijk verantwoorde inplanting van windturbines staat. Sommige geïnterviewde politici claimen dat deze schepenen niet zozeer voor de landschappelijk verantwoorde inplanting van grote windturbines opkwamen, maar eerder voor de gepercipieerde belangen van een aantal direct betrokken bewoners. In elk geval beroepen deze politici zich op de landschapsgerichte claim die op streekniveau gemaakt werd om hun stelling hard te maken.

### **Sociaaleconomische actoren**

De sociaaleconomische partners zijn gedurende het hele proces binnen het officiële circuit van het lokale sturingsnetwerk vertegenwoordigd. Twee afgevaardigden, één van de werknemers- en één van de werkgeversorganisaties, zetelen in naam van het RESOC als deskundige in de raad van bestuur van Leiedal. Bovendien wordt de strategische visie op het einde van de eerste en derde ronde ook binnen dat RESOC besproken.

De sociaaleconomische partners maken binnen deze streekorganen overheen de verschillende rondes twee nauwverwante vertegenwoordigingsclaims: enerzijds claimen

ze dat bedrijven en burgers in de streek baat hebben bij een rechtvaardige verdeling van de lasten en (financiële) lusten van grote windturbines. Anderzijds claimen ze dat voor bedrijven de inplanting van grote windturbines op hun eigen terrein een belangrijk element vormt om de aankoopprijs van stroom te drukken. “Je kan maar het energieprobleem van bedrijven oplossen”, aldus een streekactor, “als je je windmolen op je bedrijf zet”, hierbij verwijzend naar zowel de wetgevende als de economische context.

### **Andere actoren**

Gedurende het besluitvormingsproces geraken nog een aantal andere actoren zoals enkele grote bedrijven, buurtbewoners en de milieubeweging bij de kwestie betrokken. Deze actoren worden nooit rechtstreeks binnen het formele circuit van streekorganen bij de visieontwikkeling betrokken maar dat wil niet zeggen dat ze geen vertegenwoordigingsclaims over de kwestie gemaakt hebben. Ze maken deze claims binnen de besloten en/of de publieke informele sfeer. In onderstaande alinea's gaan we achtereenvolgens in op de claims die enkele grote bedrijven, de buurtbewoners en de milieubeweging binnen de marge van het sturingsnetwerk maken.

### **Grote bedrijven**

Op aangeven van de raad van bestuur van Leiedal, in het bijzonder door de sociale partners die hen daar vertegenwoordigen, worden enkele grote bedrijven in de loop van de eerste ronde door medewerkers van de intercommunale geconsulteerd. “In die zin dat heel wat projectontwikkelaars en soms bedrijven die van plan waren om met een projectontwikkelaar in zee te gaan tot bij Leiedal gekomen zijn met een voorstel [...] dat we dan onze visie getoond hebben en gezegd van omwille van die reden kan het wel of kan het niet of het kan alleen onder die voorwaarden”, erkent een streekactor, “dat is natuurlijk meer informeren dan een participatief proces”. We zien dan ook dat deze consultatieronde niet direct tot een aanpassing van de strategische visie leidt. Op het moment dat enkele grote bedrijven concrete plannen hebben, gaan ze actief hun belangen bij enkele actoren binnen het sturingsnetwerk vertegenwoordigen. Dat de toekomst van hun bedrijf gelijk staat met de mogelijkheid om grote windturbines op hun site te plaatsen, is de hoofdclaim die ze maken. Hierbij maken ze verschillende nevenclaims die de hoofdclaim moeten ondersteunen. Een eerste claim gaat over de positie van bedrijven in Vlaanderen en stelt dat om in de internationale markt succesvol te zijn, men afhankelijk is van goedkope stroom. Een tweede en derde claim gaan over het belang van hun onderneming voor de streek. De bedrijven stellen enerzijds dat men voor een zekere tewerkstelling zorgt en anderzijds dat men aan de ontwikkeling van een groenere economie bijdraagt. Deze laatste claims zijn als het ware ready-made claims omdat ze surfen op twee discoursen, een economisch expansiediscours en een energietransitie discours (zie §5.3.1), die dominant aanwezig zijn in zowel de streek als in



de structurele context. Deze bedrijven poneren hun claims zowel op rechtstreekse als onrechtstreekse wijze naar de andere actoren. Binnen de besloten informele sfeer worden de claims via direct lobbywerk tegenover de gemeentebesturen, Leiedal en de vergunningverlenende overheden gemaakt. Tegelijkertijd maakt men deze claims binnen de bredere publieke informele sfeer door middel van bijvoorbeeld persartikels en interviews om zo enerzijds hun zaak voor het brede publiek te bepleiten maar anderzijds kan men op deze wijze onrechtstreeks de netwerkactoren bereiken.

### ***Bewoners***

In Avelgem ontstaat er in de tweede ronde een actiegroep die claimt dat hun woonomgeving niet leefbaar is wanneer er grote windturbines in de buurt worden ingeplant. Ze claimen hierbij dat Avelgem als deel van de streek, voor de landschappelijk verantwoorde inplanting van grote windturbines staat. Het publiek van deze claims is de lokale politiek, de vergunningverlenende overheden (via bezwaarschriften en lobbywerk) en de lokale publieke opinie (door middel van protestacties en persaadacht). In het geval van Kortrijk, Zwevegem en Harelbeke ontstaat er geen actiegroep. Hoewel de stad Kortrijk wel een honderdtal bezwaarschriften van buurtbewoners ontvangt die een gelijkaardige claim over hun woonomgeving maken en in de gemeente Zwevegem enkele omwonenden verrast zijn wanneer de windturbines gebouwd worden.

### ***Milieubeweging***

Niet alleen bewoners maar ook de regionale milieubeweging protesteert tegen de windturbines in Avelgem. De organisatie claimt dat trekvogels de dupe worden van de eventuele inplanting van grote windturbines in Avelgem. Een claim die niet in de streekvisie werd vertegenwoordigd maar die wel door de provincie aanvaard wordt op basis van de richtlijnen uit de ministeriële omzendbrieven. Ze richt deze claim naar vergunningverlenende overheden (via een bezwaarschrift) en naar het brede publiek (door middel van persaadacht).

#### **5.3.2.2 De partners binnen verantwoordingsrelaties**

Naast makers van vertegenwoordigingsclaims, zijn actoren in een sturingsnetwerk ook partners binnen verantwoordingsrelaties. Deze actoren onderhouden een relatie met één of meerdere verantwoordingsfora. Als we de verantwoordingsrelaties in deze case analyseren, komen we tot drie verantwoordingsforums. Het netwerkforum bestaat hoofdzakelijk uit de streekorganen en beschouwen we als een apart forum. Hoewel lokale verkozen politici binnen de raden van dit forum zetelen, onderscheiden we dit forum toch van het politieke forum omdat de streekorganen gemengd samengesteld zijn, de afgevaardigden niet rechtstreeks verkozen worden en deze raden zich op één of twee armlengtes van de direct verkozen gemeentelijke politieke instellingen bevinden. Het

politiek forum omvat de formele organen van de individuele gemeentebesturen, i.e. het circuit rond de gemeenteraad en het college van schepenen en burgemeester. Het publiek forum, tenslotte, bevat de “openbare ruimte” in de brede betekenis van het woord. In deze case krijgt dit forum voornamelijk invulling door de lokale berichtgeving in de pers. In onderstaande paragrafen gaan we op de praktijk van deze verschillende verantwoordingsforums in.

Tabel 5.3 Weergave van actoren en forums in verantwoordingsrelaties

	Actoren die verantwoording geven	Actoren waaraan verantwoord wordt
Netwerkforum (Streekforum)	Directie en personeel Leiedal Bestuurders met meer dan één mandaat in streekorgaan └ Burgemeesters └ Vertegenwoordigers werknemers- en werkgeversorganisaties	Streekorganen └ Raad van bestuur Leiedal └ Algemene vergadering Leiedal └ Conferentie van burgemeesters └ Raad van bestuur RESOC Andere streekorganen
Politiek forum	Directie en personeel Leiedal Bestuurders streekorganen	Lokaal verkozen politieke raden └ Schepencolleges └ Gemeenteraden
Publiek forum	Leiedal Individuele politici van betrokken gemeenten Andere actoren betrokken op de kwestie ▪ Grote bedrijven ▪ Actiegroep / buurtbewoners ▪ Milieubeweging	Openbare ruimte in brede betekenis van het woord └ Lokale media

### Actoren binnen het netwerkforum (of streekforum)

Van de drie fora die we in dit deel van de analyse beschrijven, is het streekforum het opmerkelijkst aanwezig. De reconstructie van het besluitvormingsproces leert ons dat de acties en besluiten van actoren binnen het lokale sturingsnetwerk voornamelijk naar de collega-actoren op het streekniveau worden verantwoord. De actoren die in dit forum verantwoording afleggen, zijn in de eerste plaats de medewerkers en directie van Leiedal en in tweede instantie de politieke bestuurders van de streekorganen.

#### *Leiedal*

De medewerkers van Leiedal koppelen de stappen in hun onderzoek en het visieontwikkelingsproces op regelmatige tijdstippen terug naar de drie streekorganen die

op de kwestie betrokken worden: de raad van bestuur van Leiedal, de conferentie van burgemeesters en RESOC.

De verantwoordingsrelaties met de twee eerstgenoemde organen zijn het diepgaandst. Niet alleen worden deze relaties veel vaker aangehaald, ze blijven niet beperkt tot het ongebonden verstrekken van informatie. Dat zien we bijvoorbeeld in de eerste ronde wanneer na een debat binnen de streekorganen de medewerkers van Leiedal nog extra actoren gaan consulteren en bijkomende pistes onderzoeken. Deze terugkoppeling gebeurt het frequentste bij de opmaak van de strategische visie in de eerste ronde. Toch blijft deze relatie gedurende het hele besluitvormingsproces actief.

Met RESOC wordt een minder intensieve verantwoordingsrelatie onderhouden. Leiedal koppelt de strategische visie een eerste keer naar RESOC terug op het einde van de eerste ronde. Er rest op dat moment dus weinig (tot geen) ruimte om bijkomende suggesties te doen. Leiedal stelt dan ook de expliciete vraag aan het streekorgaan om de reeds uitgeschreven visie goed te keuren. Een tweede terugkoppeling gebeurt op het einde van de derde ronde, naar aanleiding van de antwoorden van de schepencolleges op de vraag van Leiedal om een standpunt in te nemen. Deze keer wachten zowel de raad van bestuur van Leiedal als RESOC expliciet op de mening van de conferentie van burgemeesters alvorens een definitief standpunt in te nemen. De drie streekorganen maken de ene keer deel uit van het verantwoordingsforum maar zijn de andere keer een actor die verantwoording aflegt binnen dat forum.

Naast deze drie genoemde streekorganen is de kwestie door Leiedal op nog een aantal andere overlegorganen op streekniveau geagendeerd, zoals bij de werkgroep parlementairen, het intergemeentelijk overleg ruimtelijke ordening (IGORO)<sup>61</sup> en het overleg van de gemeentesecretarissen<sup>62</sup>. Op deze manier zijn in principe niet alleen de afgevaardigden binnen de raad van bestuur van Leiedal en de burgemeesters op de hoogte gebracht maar ook de gemeentesecretarissen, de gemeentelijke stedenbouwkundige diensten, de schepenen bevoegd voor ruimtelijke ordening en de parlementairen vanuit de streek die federaal of Vlaams verkozen zijn. Deze werkgroepen worden allemaal ten huize Leiedal georganiseerd. Gezien ze eerder ingelicht werden dan wel een sturende rol binnen de kwestie speelden, zijn deze vergaderingen binnen de casereconstructie niet in beeld gekomen. “Om de zoveel tijd is er een IGORO, een intergemeentelijk overleg rond ruimtelijke ordening en daar hebben wij wel kennis gemaakt met dat streekstandpunt [...] maar eigenlijk de opmaak van het streekstandpunt is eigenlijk nooit [...] besproken geweest of doorgesproken geweest met de ambtenaren ruimtelijke ordening van de

---

<sup>61</sup> LEIEDAL, verslag raad van bestuur, 23 januari 2009.

<sup>62</sup> De gemeentesecretarissen blijven via deze vergaderingen en de verslagen van de raad van bestuur van Leiedal en de conferentie van burgemeesters op de hoogte van wat er binnen deze organen is besproken maar ze zijn op zich niet actief betrokken geweest.

gemeentes die dat tot intercommunale Leiedal behoren”, aldus een lokale actor. Een ander voorbeeld is de werkgroep parlementairen. Deze werd gecontacteerd om de strategische visie op de hoger overheidsniveau te gaan behartigen maar niet zozeer om de kwestie zelf te bespreken. Een poging die overigens niet succesvol is gebleken, bevestigen enkele geïnterviewde actoren.

### ***Politieke bestuurders streekorganen***

Niet alleen Leiedal maar ook een aantal lokale politieke actoren verantwoordden hun acties en besluiten naar dit forum. Enerzijds verzorgen de burgemeesters die zowel in de conferentie van burgemeesters als in een ander streekorgaan zitten (gedeeltelijk) de terugkoppeling tussen deze arena's. Al moeten we deze rol meteen nuanceren gezien de verantwoordingspraktijk tussen de actoren binnen het streekforum hoofdzakelijk door Leiedal wordt georganiseerd. Anderzijds verantwoordden lokale politieke mandatarissen acties en besluiten van hun gemeente binnen het streekforum. Zo verschaft de burgemeester van Avelgem, na zijn bocht in de tweede ronde, meer uitleg over de positie van zijn gemeente naar de streek. Terwijl de burgemeester van Zwevegem zijn stellingname over een officiële inplantingsaanvraag van Bekaert van bij het begin in de streekorganen verwoordt.

### **Actoren binnen het politiek forum**

De actoren die naar dit forum verantwoording afleggen zijn wederom in de eerste plaats Leiedal en in tweede instantie de politieke bestuurders van de streekorganen. Deze verantwoordingsrelaties richten zich hoofdzakelijk op de schepencolleges van de gemeenten. Zo worden deze in de eerste ronde op vraag van de conferentie van burgemeesters door medewerkers van Leiedal over de acties en besluiten van het lokale sturingsnetwerk geïnformeerd. Daarnaast wordt afhankelijk van de individuele politieke bestuurders de ontwikkeling van de streekvisie door hen op de informele agenda van het schepencollege gebracht.

Wanneer de kwestie zich verplaatst van het streekniveau naar het terrein van een specifieke gemeente, dan komt de kwestie onvermijdelijk op de agenda van de respectieve schepencolleges. In het geval van Avelgem zorgt dat eveneens voor debat in de marge van de gemeenteraad. Eerst weigert het schepencollege de kwestie op de gemeenteraad te bespreken omdat het openbaar onderzoek nog loopt. De plaatselijke meerderheid beweert letterlijk dat de gemeenteraad hiervoor “niet het forum” is. Wanneer de vergunningverlenende overheid de bouwaanvraag terug naar gemeente stuurt, komt er tijdens het variamoment een vraag van een oppositieraadslid op de gemeenteraad. De plaatselijke meerderheid antwoordt deze keer wel, maar beperkt zich tot een beknopte toelichting van de stand van zaken binnen het aanvraagdossier.

Tijdens de derde ronde wordt door Leiedal een tweede maal de stand van zaken van de streekvisie naar alle colleges van schepenen en burgemeesters verantwoord. Deze keer vraagt de intercommunale aan hen om een officieel standpunt in te nemen. Bovendien koppelt Leiedal consequenties aan hun keuze. Indien men niet voor de eerste optie gaat, zal ze de strategische visie niet meer op de oorspronkelijk afgesproken wijze toepassen.

### **Actoren binnen het publiek forum**

De kwestie duikt op regelmatige tijdstippen op in de lokale pers. Leiedal organiseert op het einde van de eerste ronde een persconferentie om de strategische visie via de lokale media naar het brede publiek te communiceren. Naar aanleiding van concrete gevallen communiceren ook projectontwikkelaars en bedrijven via dit forum hun plannen en ambities naar de buitenwereld. In het geval van Avelgem, informeert de gemeente haar inwoners via haar gemeentelijk infoblad. De plaatselijke actiegroep richt zich eveneens naar het publieke forum om door middel van media-aandacht haar betrokkenheid op de kwestie en acties naar het brede publiek te rechtvaardigen.

Het gedrag en de acties van de actoren als makers van vertegenwoordigingsclaims en partners van verantwoordingsrelaties geven enerzijds mee vorm aan de institutionele context waarin ze zich bevinden. Anderzijds worden de posities en mogelijkheden van deze actoren daarin eveneens door hun institutionele context gekneed. Daarom gaan de onderstaande paragrafen achtereenvolgens in op de hulpbronnen en de regels; en de wijze waarop deze kenmerken van het arrangement net zoals het discours in verband staan tot de vertegenwoordigingsclaims en verantwoordingsrelaties van de actoren in deze case.

## **5.3.3 De hulpbronnen**

De actoren binnen een sturingsnetwerk maken gebruik van hulpbronnen om hun vertegenwoordigingsclaims te ondersteunen. Hoewel er in theorie een breed scala aan resources in een besluitvormingsproces ter beschikking zijn, lijken deze zich in deze case met betrekking tot vertegenwoordigingsclaims in de eerste plaats tot expertise en vaardigheden; en legitimiteit en bevoegdheden te beperken. Onrechtstreeks kunnen ook tijd, productie- en financiële middelen de impact van claims beïnvloeden.

### **5.3.3.1 Expertise en vaardigheden**

Een aantal actoren onderbouwen hun claim met de expertise en vaardigheden die ze over de inhoud van de claim bezitten. De centrale claim binnen het sturingsnetwerk dat de streek voor de landschappelijk verantwoorde inplanting van windturbines staat, wordt bijvoorbeeld door de expertise van Leiedal onderbouwd. De intercommunale heeft het

personeel in huis en de stedenbouwkundige kennis opgebouwd om deze claim stevig te stofferen. Zo koppelt Leiedal in het begin van de eerste ronde haar claim over de kwestie grote windturbines aan haar studiemateriaal en verkennende visie uit 2003. Bovendien zijn dit soort van oefeningen door haar geschiedenis inzake streekontwikkeling, als het ware tot het takenpakket van de intercommunale gaan behoren. Daardoor bezit Leiedal een overheen de jaren gegroeid draagvlak in de streek om claims over de ruimtelijke ordening binnen de streek naar voren te schuiven. Overigens kunnen ook andere actoren zich op de kennis die binnen het sturingsnetwerk aanwezig is beroepen. Zo staven de politieke bestuurders en lokale actievoerders hun argumentatie eveneens op de expertise van Leiedal wanneer men de landschapsgerichte streekclaim naar andere actoren terugkoppelt.

Met betrekking tot het geval in Avelgem maakt de milieubeweging gebruik van haar expertise inzake vogelbescherming en de bijhorende regelgeving om met haar vertegenwoordigingsclaim op het besluitvormingsproces te wegen. Hoewel ze zelf geen bevoegdheden inzake de inplanting van grote windturbines heeft, kan ze door actief de koppeling tussen de richtlijnen binnen de ministeriële omzendbrief en haar claim tot stand te brengen, haar claim inzake de bescherming van vogeltrekgebieden hard maken.

### 5.3.3.2 Legitimiteit

De aard van deze hulpbron hangt nauw samen met de positierregels binnen het sturingsnetwerk (zie §5.3.4.1). Welke makers hebben binnen het arrangement een zekere legitimiteit om bepaalde claims over een subject te maken en waar komt deze vandaan?

De verkozen politieke actoren en de sociale partners halen hun legitimiteit uit respectievelijk het representatief democratisch systeem en het neo-corporatistisch systeem waarbinnen ze worden afgevaardigd (zie H1 en H4). Dat geeft enige kracht aan de vertegenwoordigingsclaims om in naam van een bepaald subject, in dit geval inwoners binnen een bepaald grondgebied of uitgesproken socio-economische belangen, een claim te maken. In deze case beroepen verschillende politieke actoren zich op eenzelfde legitimiteit om claims over een bepaald subject te maken maar dat wil daarom nog niet zeggen dat ze eenzelfde inhoud aan dat subject geven. Dat is bijvoorbeeld te merken binnen het schepencollege van Avelgem of tussen de burgemeesters op streekniveau.

De legitimiteit van de actoren binnen het sturingsnetwerk kan ook door andere actoren ingezet worden om hun claims te versterken. Zo rekenen in deze case zowel Leiedal als de politieke bestuurders binnen de streekorganen enerzijds op de legitimiteit van de burgemeesters, als hoofden van de gemeentelijke uitvoerende macht, om hun claims over de inplantingskwestie tegenover de bedrijven, de lokale besturen en de vergunningverlenende overheden hard te maken. Anderzijds vertrouwen ze op de legitimiteit van de sociale partners om hun claims kracht bij te zetten. Ook actoren buiten het officiële circuit van streekorganen proberen, eens de claims door actoren met een

zekere legitimiteit gemaakt zijn, deze aan te wenden om hun eigen zaak te bepleiten. In het geval van Avelgem beroept een actiegroep zich bijvoorbeeld op de streekclaim om het project aan te vechten.

Het is niet altijd even evident om de vinger op de bron van legitimiteit te leggen. In het geval van bovenstaande actoren wordt de legitimiteit actief onderbouwd door de praktijken binnen een maatschappelijk systeem. Andere actoren moeten meer moeite doen om een bepaald draagvlak voor hun rol op te bouwen. De legitimiteit van de actiegroep en de milieubeweging in het geval Avelgem moet actief opgebouwd worden. Binnen de publieke informele sfeer zijn posities minder vanzelfsprekend en moet legitimiteit door aanwezigheid binnen het debat in de lokale media en de participatie binnen het openbaar onderzoek opgebouwd worden. In zekere zin wordt legitimiteit ook opgebouwd door succesvol gedragen claims te maken. In die zin bevindt de maker van claims zich altijd op glibberig terrein. Een maker van claims kan zijn publiek weliswaar vormen maar kan eveneens met tegenclaims geconfronteerd worden die zijn argumentatie over een subject tegenspreken. Het gevolg kan zijn dat de positie waaruit deze actor zijn legitimiteit haalt binnen de lokale gemeenschap, de meerderheid, de partij, de achterban, enzovoort in vraag kan worden gesteld. Dat bezorgde bijvoorbeeld de politieke actoren binnen de meerderheid in de gemeente Avelgem een moeilijk te hanteren situatie.

### **5.3.3.3 Bevoegdheden**

De bevoegdheidsverdeling tussen actoren maakt bepaalde claims over subjecten al dan niet afdwingbaar. Op het netwerkniveau zijn bijvoorbeeld geen bevoegdheden te bespeuren wat de afdwingbaarheid van claims over de streek afhankelijk maakt van verschillende actoren binnen en buiten het sturingsnetwerk. De burgemeesters en hun schepencolleges hebben weliswaar een (beperkte) bevoegdheid inzake de inplanting van grote windturbines maar het geheel aan bevoegdheden is over meerdere overheden verdeeld (zie §5.1)<sup>63</sup>. In de loop van het besluitvormingsproces zien we dat deze versnippering meer en meer de streekclaim van het sturingsnetwerk ondermijnt. “De zwakheid in dat dossier, vind ik, is geweest dat de hogere overheid daar geen helder en duidelijk ondersteunend standpunt heeft ingenomen”, zo stelt een streekactor, “hadden zij al was het maar als suggestie gedaan van ‘dit is een goed plan’, dan had men veel sterker gestaan”. “Als [binnen de Leiedal context] de beslissing had kunnen genomen

---

<sup>63</sup> Ter illustratie: enkele maanden na Leiedal stelt de provincie West-Vlaanderen een eigen niet-bindend kader voor windturbines “geschikt voor consultaties en adviesrondes” voor. De zoekzones tussen beide visies verschillen nauwelijks. Dat is niet verwonderlijk aangezien Leiedal en de provincie hierover van gedachten gewisseld hebben. Het is opmerkelijk dat de provincie evenmin een zoekzone in Avelgem heeft voorzien. PROVINCIE WEST-VLAANDEREN, Ruimte voor windturbines in West-Vlaanderen, 19 november 2009.

worden om dat door te drukken en te zeggen de streekvisie overheerst dan denk ik dat een heel ander verhaal zou geweest zijn” zo stelt een lokaal politicus. Men had de bevoegdheid niet om de streekclaim formeel te bekrachtigen. In de eerste ronde geeft de raad van bestuur van Leiedal aan de intercommunale het mandaat om negatief advies te geven tijdens het openbaar onderzoek. In het geval Barco blijkt dat voldoende om de inplanting van windturbines tegen te houden omdat zowel Leiedal als de stad Kortrijk beheerders van de gronden zijn. Bij de twee concrete gevallen van grote bedrijven in de tweede ronde blijkt de streekclaim echter weinig indruk op de gemeentelijke en hogere overheden te maken. “Een streekvisie wat is dat? Is dat een decreet? Is dat een wet? Een visie! Dat is juist hetzelfde als ik een omzendbrief krijg van de minister. Een omzendbrief, wat is dat? Dat is de mening van de minister - vuilbak binnen hé - dat is niet wettelijk bindend”, minimaliseert een politieke actor. “Als dat niet vast gegoten zit, dan wordt dat aangetast”, bevestigt een streekactor. In de derde ronde schat Leiedal in dat men de strategische visie meer legitimiteit moet geven en onderneemt men een poging om deze officieel door de gemeentebesturen te laten goedkeuren. Uiteindelijk wachten de netwerkactoren op een verandering in de beleidsstroom vanwege de aangekondigde nieuwe regelgevende initiatieven op Vlaams niveau, alvorens men zich definitief over de uitkomst van de kwestie wil uitspreken.

#### **5.3.3.4 Tijd, productie- en financiële middelen**

Deze hulpbronnen helpen actoren onrechtstreeks om hun claims te maken. Enerzijds kunnen de inzet van tijd en financiële middelen de promotie van claims bevorderen. De actiegroep heeft bijvoorbeeld heel wat tijd geïnvesteerd om campagne voor haar claims te voeren. Anderzijds kunnen claims ook het belang van deze hulpbronnen kaderen. Zo bezitten in deze case een aantal bedrijven met een grote tewerkstellingscapaciteit en aanzienlijke economische middelen over hulpbronnen die ze naar de verschillende overheden kunnen uitspelen. Door in hun vertegenwoordigingsclaims de koppeling tussen deze middelen en hun belang in de kwestie concreet te maken, kan men al dan niet succesvol op het besluitvormingsproces te wegen.

### **5.3.4 De regels**

Regels worden in het analytisch kader van dit proefschrift niet alleen als wetten en regelgeving begrepen, de zogenaamde “rules-in-form” (cf. §2.2.2). We beschouwen de gedeelde tradities, ongeschreven afspraken en gewoontes tussen actoren binnen een sturingsnetwerk eveneens als regels die het besluitvormingsproces mee schikken; zij vormen de “rules-in-use”. In de volgende pagina’s worden telkens beide types regels in beschouwing genomen. Naast deze tweedeling maakt de analyse het onderscheid tussen positierregels en handelingslogica’s. Deze eerste soort regels houdt alle voorschriften in



die de positie van een maker van vertegenwoordigingsclaims en een partner in een verantwoordingsrelatie bepalen. De regels uit de tweede categorie zijn eerder procedureel van aard gezien ze over de wijze van vertegenwoordigen en verantwoorden gaan. In de komende pagina's bekijken we achtereenvolgens de werking van positierregels en handelingslogica's in deze case.

#### **5.3.4.1 Positierregels**

Het vorige hoofdstuk introduceerde reeds de werking van de verschillende streekorganen. Daarbij beschreven we hoe de samenstelling van de verschillende streekorganen enerzijds door decreten bepaald is en anderzijds door de lokale praktijk ingevuld wordt. De posities van actoren bepalen in sterke mate wie enerzijds de vanzelfsprekend genomen makers en het publiek van vertegenwoordigingsclaims zijn, en wie anderzijds als de evidente partners in verantwoordingsrelaties beschouwd worden. De regels positioneren actoren eveneens binnen of buiten het officiële circuit van de streekorganen. Zo treden in deze case het leidinggevend personeel van Leiedal en de burgemeesters prominent op het voorplan dankzij hun positie binnen de streekorganen. Hetzelfde gaat in mindere mate op voor de vertegenwoordigers van de sociale partners en andere politieke bestuurders binnen de streekorganen maar zij zijn op z'n minst van binnenuit op de hoogte van de strategische visie.

Formeel gezien hebben de politieke vertegenwoordigers van de gemeentebesturen ongeacht hun rol binnen de gemeente een gelijke rol als bestuurders binnen de streekorganen. Een burgemeester beschikt bijvoorbeeld niet over meer rechten dan een gemeenteraadslid wanneer zij samen in een intergemeentelijke raad van bestuur zouden zetelen. Bovendien hebben alle bestuurders volgens het decreet een gelijke stem binnen de intercommunale of het RESOC (uitgezonderd de waarnemende oppositieraadsleden). Binnen de lokale meerderheden zijn de burgemeesters volgens de letter van de wet niet veel meer dan voorzitter van het schepencollege; een orgaan dat collegiaal beslist<sup>64</sup>. De burgemeesters hebben binnen het sturingsnetwerk vanuit het perspectief van de rules-in-use echter een zwaarder gewicht (zie ook legitimiteit, §5.3.3.2).

Door de strategische samenstelling van de streekorganen kunnen de leden hun claims binnen verschillende arena's maken en blijven ze goed op de hoogte van het verdere besluitvormingsproces. Aan de andere kant stellen we in de reconstructie van het besluitvormingsproces vast, dat andere politieke vertegenwoordigers vanuit de gemeenten geen alternatieve vertegenwoordigingsclaims binnen de streekorganen

---

<sup>64</sup> Het zeer beperkt aantal exclusief toegewezen bevoegdheden van een burgemeester zijn terug te vinden in artikels 64-68 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005. Deze betreffen hoofdzakelijk het veiligheids- en politiebeleid op het grondgebied van de gemeente.

maken. Het zou natuurlijk kunnen dat ze het standpunt van hun respectieve burgemeesters over de windmolenkwestie deelden. Een aantal geïnterviewde politici gaf echter aan dat het niet evident is om op een raad van bestuur tegen de zogenaamde claim die uw eigen burgemeester binnen de conferentie van burgemeesters zou gemaakt hebben, in te gaan.

De directie van Leiedal betreft een meerduidige positie binnen de streekorganen. Vanuit een formeel oogpunt zetelt zij als observator binnen de drie betrokken streekorganen. Uit de casereconstructie blijkt dat de positie van Leiedal in de praktijk deze van agenda-setter en facilitator van de besluitvorming en verantwoording in het sturingsnetwerk is. Ze zoekt bijvoorbeeld in de eerste ronde zelf het beleidsvenster rond de windrush op en organiseert in de derde ronde de terugkoppeling van de strategische visie naar de gemeentebesturen. Daarnaast kan ze door middel van haar positie in het sturingsnetwerk binnen het streekforum het draagvlak voor haar claims aftoetsen en op die manier claims in naam van “de streek” poneren.

Wat de verantwoordingsrelaties betreft, bepaalt geen enkele formele regel de positie van de leden van de conferentie van burgemeesters. Ook de bestuurders binnen Leiedal zijn geen actieve verantwoordingsdaden aan de aangesloten gemeentebesturen verplicht. De partners tussen Leiedal en het politieke forum zijn volgens het decreet de gemeenteraadsleden van de aangesloten gemeenten en hun respectieve afgevaardigden naar de algemene vergaderingen. In het geval van het overlegorgaan RESOC blijft de verplichte verantwoording naar de gemeentebesturen dan weer beperkt tot de bekrachtiging van het streekpact door de gemeenteraden. Wanneer we naar de rules-in-use kijken, dan zien we dat de actoren die de centrale posities binnen het sturingsnetwerk opnemen, het personeel van Leiedal en de burgemeesters, de bezielers van de verantwoordingsrelaties in deze case blijken te zijn. Zowel richting het streekforum, het politiek forum als het publiek forum. Tijdens de eerste ronde wordt de voortgang in het studieproces en de uitwerking van de visie door de betrokken medewerkers van Leiedal naar de raad van bestuur en de conferentie van burgemeesters gerapporteerd. Zij verzorgen ook de terugkoppeling van de streekplannen naar de betrokken schepencolleges (en gemeentelijke administraties) en naar het brede publiek.

Volgens de rules-in-form is er geen plaats voor private actoren in de intergemeentelijke organen. De individuele bedrijven, de milieubeweging en de betrokken burgers zijn dus niet rechtstreeks betrokken in het officiële circuit. Zij worden in deze case langs de informele weg of onrechtstreeks via verantwoording binnen het publieke forum van de windmolenvisie op de hoogte gebracht. Een persconferentie van Leiedal bracht bijvoorbeeld de brede lijnen van de visie in de lokale media en enkele bedrijven werden door de intercommunale rechtstreeks geïnformeerd. De actoren die buiten het officiële circuit staan, maken hun claims vanuit een andere positie. Zij dienen hun claims binnen de besloten en/of publieke informele sfeer te maken. Wat in de gevallen van Kortrijk,

Zwevegem/Harelbeke en Avelgem ook gebeurt. Ondanks dat vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties in het sturingsnetwerk zetelen, kiezen de betrokken grote bedrijven ervoor om zichzelf (informeel) binnen de windmolenkwestie te vertegenwoordigen op het moment dat de acties en besluiten van het sturingsnetwerk tegen hun belangen ingaan. “Je hebt het formele circuit van vergadering, agendapunten, nota's die gemaakt worden enzovoort, maar je hebt dan een sterk informeel circuit”, aldus een politicus, “Een ondernemer die hier zou van plan zijn een windmolen te zetten [...] die gaat uiteraard zijn telefoon pakken en mij proberen te bereiken rechtstreeks en rechtstreeks te beïnvloeden. Wat in deze ook gebeurd is”. Op deze manier passeren deze bedrijven de sociale partners, hun formele vertegenwoordigers binnen het sturingsnetwerk, om rechtstreeks hun claims bij beleidsmakers aan de man te brengen.

#### **5.3.4.2 Handelingslogica's**

Aansluitend bij de posities van deze actoren, kunnen we in deze case een aantal handelingslogica's bloot leggen. Een aantal van deze routines en afspraken hebben zowel gevolgen voor de vertegenwoordigings- als de verantwoordingspraktijk. Gezien het onderscheid niet altijd even makkelijk te trekken valt, hebben we voor een thematische weergave gekozen.

#### **Conflictvermijding en consensus als besluitvormingsnormen**

In het vorige hoofdstuk schreven we reeds dat formele stemprocedures binnen de raad van bestuur van Leiedal voorzien zijn, maar dat consensusbesluitvorming de regel vormt. Consensus is ook de ongeschreven regel binnen de conferentie van burgemeesters. Binnen het RESOC schrijft de decreetgever zelfs unanimiteit tussen de stemgerechtigde leden voor. Gezien consensus de absolute maatstaf binnen RESOC is, nemen de afgevaardigden van RESOC binnen Leiedal één ondeelbaar standpunt over de windturbines in. Hun rol is om “collegiaal [...] datgene die leeft in RESOC te verdedigen”, aldus een streekactor. Dat beperkt hun positie als maker van claims binnen het sturingsnetwerk. Ze zijn immers geen vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties maar van de consensus tussen beide.

Deze rule-in-use verklaart het stemgedrag van de burgemeester van Zwevegem in de eerste ronde. Hij heeft er voor gekozen om zich rond de kwestie te onthouden in plaats van zijn tegenclaim, met een consensus doorbrekende stem, hard te maken. Aan de andere kant had hij al de informele instemming van zijn collega's om voor zijn gemeente een uitzondering te maken. Om de consensus te bereiken, doet men enerzijds aan massagewerk binnen de wandelgangen, en zoekt men anderzijds naar een compromis binnen een “geven en nemen” patroon (zie §8.3.4).

## Het sturingsnetwerk als referentiepunt voor de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk

Wat wij in deze analyse het streekforum noemen is een informeel gegroeid verantwoordingsforum dat door geen enkele wettelijke bepaling opgelegd is. Verantwoordingsdaden binnen dit forum worden in de eerste plaats door de actoren die in de verschillende streekorganen zetelen naar hun collega's binnen deze raden gesteld. Gezien heel wat actoren in zowel de conferentie van burgemeesters als in Leiedal en/of RESOC zetelen, is deze verantwoordingspraktijk een vertaling van de verweving van deze raden. Zo stellen we in hun verslaggeving over deze case vast dat de streekorganen in hun argumentatie naar vertegenwoordigingsclaims en besluiten binnen elkaars vergaderingen verwijzen. De burgemeesters en de directeur van Leiedal dragen informatie met zich mee van vergadering naar vergadering en verspreiden deze onder het lokale sturingsnetwerk. "Dus die waren dan eigenlijk al mee in het verhaal en dat is een belangrijk element [...] dat je dus die overlapping hebt voor een stuk", verklaart een politicus, "[ze weten] hoe dat die besluitvorming was verlopen of die geesten aan het rijpen waren [zodat ze] toch wel een positieve indruk kunnen geven om te maken dat de dingen vooruit gaan".

De conferentie van burgemeesters vormt in deze case zowel de plaats waar de burgemeesters informeel hun vertegenwoordigingsclaims kunnen dropen als de plek waar de directie van Leiedal haar ideeën aftoetst, alvorens deze naar de andere twee streekorganen gaan. Deze rol van de burgemeesters komt tijdens het besluitvormingsproces op drie momenten tot uiting. Tijdens de eerste ronde wordt de strategische visie binnen het streekforum gepresenteerd als een politiek akkoord tussen de burgemeesters, weliswaar voorbereid door de medewerkers van Leiedal. In diezelfde ronde neemt de raad van bestuur van Leiedal bovendien akte van het besluit om de strategische visie door medewerkers van Leiedal op de schepencolleges te laten toelichten. Een derde gebeurtenis doet zich op het einde van de derde ronde voor wanneer de raad van bestuur op de beraadslaging binnen de conferentie van burgemeesters wacht alvorens een nieuw besluit over de kwestie te nemen.

Om de vertegenwoordigingsclaim hard te maken dat "de streek" voor de landschappelijk verantwoorde inplanting van grote windturbines gaat, betreft Leiedal naast de conferentie van burgemeesters het overlegorgaan RESOC bij de windmolenkwestie. Zij waren in zekere zin al betrokken via de twee vertegenwoordigers die als deskundigen in de raad van bestuur van Leiedal zetelen maar in de hoedanigheid van streekorgaan wordt RESOC pas wanneer de windmolenvisie klaar is, aangesproken met de expliciete vraag om zich akkoord te verklaren. "Ook daar is die [windmolen]streekvisie van 2009 uitvoerig toegelicht en ook een stuk goedgekeurd zodanig dat ze daar bij de streekvisie konden zeggen van 'kijk daar is daar een vrij breed maatschappelijk debat aan vooraf gegaan",

verklaart een streekactor. De verantwoording aan RESOC is een eerste stap om dezelfde reeks claims in tweede instantie binnen andere fora en naar andere actoren (lokaal en bovenlokaal, publiek en privaat) te verantwoorden<sup>65</sup>.

### **Getrapte en ad-hoc verantwoordingsrelaties naar de gemeentelijke politiek fora**

De formele verantwoording gebeurt tijdens de bespreking van de jaarverslagen en rekeningen in de algemene vergadering. We zien dat de visieontwikkeling rond de grote windturbines in het jaarverslag 2008 werd aangekondigd, in 2009 beknopt werd uitgelegd en in de verslagen van 2010 en 2011 een korte stand van zaken werd gegeven<sup>66</sup>. Voorafgaand aan de algemene vergaderingen organiseren enkele intercommunales een gezamenlijk ontmoetingsavond waarop alle gemeenteraadsleden worden uitgenodigd. “Die streekvisie rond de windmolens is ook op zo'n ontmoetingsavond uitgebreid aan bod gekomen. Dus men kan zich wel eigenlijk informeren als men er de moeite voor wil doen.”, benadrukt een politicus, “want dat is dus ook het jammere dat men dat niet doet of dat men wel komt naar de receptie maar niet naar het voorbereidende gedeelte”. Waarmee de geïnterviewde politicus aangeeft dat deze formele verantwoordingsrelatie eerder passief en hoogstens informatief is.

De bestuurders die we interviewden gaan los van de formele voorschriften uit van de terugkoppelingsrelatie die zij zelf met hun gemeentebestuur dienen te maken. Ze begrijpen deze verantwoordingsrelatie als één met de collega's uit het schepencollege (en de top van de lokale administratie) en niet met de gemeenteraad. Het betreft hier voornamelijk de informele ad-hoc terugkoppeling van agendapunten uit de streekorganen binnen de varia van het schepencollege. Deze gewoonte in beschouwing genomen is het dan ook niet verwonderlijk dat de tussentijdse terugkoppeling van de windmolenvisie naar de schepencolleges en niet naar de gemeenteraden gericht was. Ook Leiedal gaat er tijdens het besluitvormingsproces van uit dat de bestuurders de streekvisie informeel terugkoppelen naar het politiek forum van de gemeentebesturen. De intercommunale beschouwt de terugkoppeling naar de conferentie van burgemeesters, haar raad van bestuur en RESOC in de eerste ronde dan ook als voldoende rugdekking om de gemeentebesturen mee te hebben.

Op het einde van de eerste ronde spreekt de conferentie van burgemeesters met Leiedal af om eveneens aan het politieke forum, in dit geval de individuele schepencolleges, toelichting te geven. Wanneer men merkt dat deze informele

---

<sup>65</sup> In oktober 2009 vertrekken er bijvoorbeeld brieven vanuit Leiedal naar de Vlaamse ministers van Ruimtelijke ordening en Energie en naar de deputatie die de strategische visie en streekconsensus hierover communiceren. De resultaten van dat lobbywerk zouden achteraf gezien beperkt blijven maar het toont wel aan hoe het patroon werkt. LEIEDAL, briefwisseling, 20 oktober 2009.

<sup>66</sup> LEIEDAL, jaarverslagen 2008, 2009, 2010 en 2011.

terugkoppeling onvoldoende ruggengraat aan de strategische visie geeft, organiseert Leiedal zelf een meer formele verantwoording richting de schepencolleges. In de derde ronde verantwoordt Leiedal actief de streekvisie per brief richting de schepencolleges (als deel van de gemeentelijke politieke fora). Deze keer wordt hen expliciet gevraagd om zich over de materie uit te spreken. Door rechtstreeks aan de gemeentebesturen te vragen om kleur te bekennen passeert men in zekere zin de afgevaardigde mandatarissen van de gemeenten in de raad van bestuur van Leiedal en wacht men evenmin op de algemene vergadering om de besluitvorming naar de gemeentebesturen terug te koppelen. Zoals we eerder aangaven nam de directie van Leiedal ook rechtstreeks contact op met actoren buiten het officiële circuit om hen voor de strategische visie warm te maken. Met deze manier van werken denkt de intercommunale ingedekt te zijn maar een andere geïnterviewde actor denkt daar anders over: “het is niet omdat ik op de hoogte was via een informeel gesprek dat dat in de politieke besluitvorming okay is”, stelt een politicus. Naar het publieke forum communiceert Leiedal de uitgangspunten van de windmolenvisie via de lokale pers, al dient deze informatieverspreiding niet alleen de verantwoording maar wordt het ook als een middel gezien om “de toon te zetten” en dus haar eigen claims verder te verspreiden.

### **De meerduidige rol van politieke partijen in de vertegenwoordigingspraktijk**

De posities van de politieke bestuurders in de streek worden via de partijpolitieke mechanismen verdeeld. De meeste politieke actoren en in het bijzonder de afgevaardigde mandatarissen binnen de streekorganen, zijn niet alleen formeel een vertegenwoordiger van hun gemeente maar zijn vaak ook lid van een nationale politieke partij. Men zou daarop kunnen vermoeden dat de handelingen van deze bestuurders ook vanuit partijpolitieke overwegingen worden ingegeven. In deze case zien we dat politieke partijen een meerduidige rol spelen. Enerzijds fungeert het partijnetwerk als een informatie- en lobbykanaal voor de bestuurders, anderzijds ervaren de (meeste) geïnterviewde actoren geen inhoudelijke sturing op hun claims over de kwestie vanuit de partij.

Een drietal geïnterviewde politici getuigen hoe ze hun persoonlijk netwerk binnen de partij gebruikten om via collega's uit de deputatie of andere gemeentes meer over het windmolendossier te weten te komen. Daarnaast zagen we hoe in deze case enkele lokale (politieke) actoren op gemeentelijk niveau hun (boven)lokale partijcontacten aanspreken om hun standpunt inzake een specifiek windmolendossier te verdedigen. In Avelgem gebeurde dat bijvoorbeeld zowel door de actiegroep die haar positie binnen het plaatselijk CD&V-milieu probeerde uit te spelen, als door verschillende actoren uit het schepencollege.

“Ik heb nooit het gevoel gehad dat partijpolitiek [in het windmolendossier] meegespeeld heeft om iets er door te drukken. Dat is allemaal in consensus geweest”,

verklaart een politieke actor. “In zo’n dossier voel je partijpolitiek weinig, ik voel dat wel bij een ander dossier”, vertelt een streekactor. Eén politicus heeft dat anders ervaren, de geïnterviewde verklaart dat hij op een bepaald moment druk vanuit de partij gevoeld heeft om een ander standpunt met betrekking tot de inplanting van grote windturbines in te nemen. “[Zij] proberen de ideeën die het dichtst bij de hunne liggen te gaan verdedigen”, aldus de politicus, “maar de partij heeft mij geen lessen te geven, hier ben ik een autonome burgemeester”. Deze citaten zijn illustratief voor hoe de geïnterviewde actoren de rol van “partijpolitiek” in deze kwestie als een eventuele instructie op de inhoud van hun claims begrijpen. Ze benadrukken dat de burgemeester van een gemeenten “geen kleur heeft”. “Het hemd is nader dan de rok”, benadrukt een politicus hierover waarmee ze bedoelt dat het einddoel van de vertegenwoordigingsclaims bij een lokaal verkozen politicus, rechtstreeks of onrechtstreeks, met het gemeentelijk kiesgebied en niet met de streek gelijk valt. Ze maken dus vertegenwoordigingsclaims over hun gepercipieerde lokale belangen. In deze case wordt dat door de burgemeesters van Zwevegem en Avelgem zelfs vrij expliciet zo gedaan. Deze laatste maakt vanaf de tweede ronde vertegenwoordigingsclaims die eerder gebaseerd zijn op het eigen inzicht dan wel op het draagvlak binnen de lokale meerderheid. Toch speelt ook in het geval Avelgem partijpolitiek een rol. Specifiek naar de verantwoordingspraktijk toe wil de lokale meerderheidspartij de gemeenteraad niet als verantwoordingsforum gebruiken omdat men als politieke partij verdeeld is. De plaatselijke oppositie vangt bot wanneer ze de meerderheid op de gemeenteraad ter verantwoording probeert te roepen. Officieel neemt het gemeentebestuur nooit een standpunt in en hoopt men dat de hogere overheid de gewenste besluiten zal nemen. Tegelijkertijd kan officieus wat formeel onmogelijk is, de verdeeldheid van de plaatselijke meerderheid en de mening van de burgemeester zijn binnen het dorp immers een publiek geheim. “Als het niet goed is moeten ze maar een andere kiezen”, vertelt een politieke actor. Hiermee verwijst hij naar de lokale verkiezingen die volgens hem uitsluitsel over de gevaren koers en toekomst van de verschillende lokale partijleden zal geven.





## Hoofdstuk 6

# De ontwikkeling van een intergemeentelijk crematorium te Kortrijk

In dit hoofdstuk behandelen we de tweede case uit het proefschrift: de besluitvorming rond de ontwikkeling van een intergemeentelijk crematorium te Kortrijk. Net zoals bij het vorige hoofdstuk maken we eerst de reconstructie van het besluitvormingsproces om vervolgens de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken in het lokale sturingsnetwerk, gevormd rond deze beleidskwestie, te analyseren.

De eerste ronde van de case laten we eind 2003 starten, wanneer een twintigtal gemeenten op het punt staan om de oprichting van een vereniging voor crematoriumbeheer in de streek te onderhandelen. Samen wil men deze vorm van lijkbezorging voor de bevolking van het zuiden van de provincie West-Vlaanderen toegankelijker maken. De streekbewoners moeten voor deze dienstverlening anders een verplaatsing naar Lochristi, bij Gent, of naar Brugge, in het noorden van de provincie, maken. De vraag naar crematies stijgt reeds een aantal decennia in Vlaanderen en zo komt de kwestie op de lokale politieke en streekagenda. In het begin van het besluitvormingsproces staan de conferentie van burgemeesters en Leiedal centraal. Beide beschouwen de bouw van een plaatselijk crematorium als een noodzakelijke investering in publieke dienstverlening en proberen om de plannen voor een crematorium te doen landen. Leiedal onderzoekt en begeleidt de organisatorische voorbereidingen, de stedenbouwkundige ontwikkeling en de operationele werking, terwijl de conferentie van burgemeesters op politiek vlak de violen probeert gelijk te stemmen.

Zoals reeds aangehaald in het derde hoofdstuk hebben we deze case als een lokaal strategisch en complex dossier geselecteerd omwille van volgende twee redenen: ten eerste is de case strategisch omdat de stichting van een crematoriumvereniging hand in hand gaat met een bevoegdheidsverplaatsing. Het lokale beleid inzake lijkbezorging verplaatst zich voor de betrokken gemeentebesturen van de lokale schaal naar het streekniveau. Bovendien betekent de oprichting van een crematorium een financieel engagement vanwege de deelnemende besturen. Ten tweede is de case een voorbeeld van

een complex dossier op inhoudelijk en bestuurlijk gebied. Inhoudelijk, omdat de ontwikkeling van een crematorium een onbekend terrein voor zowel de lokale besturen als de andere betrokken streekactoren betreft. Bovendien zijn bij de realisatie van zo'n project, zoals we zullen zien, verschillende belangen en onzekere factoren aanwezig. Bestuurlijk, omdat ten eerste de verschillende besturen van elkaar (financieel) afhankelijk zijn en dus moeten overeenkomen. Los van de gemeentebesturen, kan men ten tweede het project nooit realiseren zonder de hulp van andere actoren. Zo zijn de bevoegdheden inzake verschillende aspecten van het crematoriawezen over verschillende bestuurslagen verdeeld<sup>1</sup>. Wanneer in de loop van de jaren ook private actoren zoals een actiegroep, en politieke actoren gelijk een lokale oppositiepartij zich op de kwestie betrekken, wordt het dossier voor de actoren binnen het sturingsnetwerk complexer.

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgedeeld; het eerste deel schetst de algemene achtergrond en de lokale voorgeschiedenis met betrekking tot de ontwikkeling van een crematorium. Na dit inleidend deel wordt in het tweede gedeelte de verhaallijn van de case uiteengezet, door opeenvolgende keuzesituaties in het besluitvormingsproces te identificeren en in rondes weer te geven. Elke ronde zoomt in op een moment in de geschiedenis van het lokale sturingsnetwerk: actoren komen en gaan, besluiten worden al dan niet genomen, spelregels veranderen, etc. Het laatste deel van dit hoofdstuk koppelt de reconstructie van de case aan de analyse van vertegenwoordigingsclaims en verantwoordingsrelaties.

## 6.1 Algemene achtergrond en voorgeschiedenis

Dit inleidende gedeelte bespreekt de opkomst van crematie als vorm van lijkbezorging met betrekking tot Vlaanderen en de streek in het bijzonder. Eerst lichten we in onderstaande paragraaf de evoluties binnen de maatschappelijke en politieke context summier toe. Vervolgens gaan we beknopt in op de eerste ideeën en pogingen om een crematorium in Zuid-West-Vlaanderen te verwezenlijken. De eerste plannen voor een crematorium te Kortrijk dateren reeds van het begin van de jaren 1990. Het dossier kent dus al een hele voorgeschiedenis; we beperken ons echter tot de weergave van deze

---

<sup>1</sup> De Vlaamse overheid is de voogdijoverheid met betrekking tot de oprichting en werking van intergemeentelijke structuren (zie het decreet van 6 juli 2001 op de intergemeentelijke samenwerking). Bovendien zijn zowel Vlaanderen als de provincie West-Vlaanderen bevoegd inzake de stedenbouwkundige en de milieuvergunning.

achtergrond in de mate dat ze ons helpt om de besluitvorming vanaf onze reconstructie beter te begrijpen.

### **6.1.1 Evoluties in de structurele context**

De eerste Belgische wetgeving inzake crematie als vorm van lijkbezorging komt in 1932 tot stand<sup>2</sup>. Het initiatief om crematoria op te richten ligt volgens de wetgever bij de gemeentebesturen of een vereniging van gemeenten. Nog geen jaar later opent in Brussel het eerste crematorium van België haar deuren. Het crematorium van Ukkel zou tot het einde van de jaren 1970 het enigste crematorium van het land blijven. Wanneer de katholieke kerk vanaf de jaren 1960 haar positie ten aanzien van crematie versoepelt, stijgt het crematiegebruik langzaam maar zeker. Begin de jaren 1970 stelt de wetgever het crematoriumbeleid verder op punt<sup>3</sup>. Vanaf dan wordt iedere gemeente van het land verplicht om naast een begraafplaats eveneens een strooiweide en een columbarium op haar grondgebied te voorzien. In de daaropvolgende jaren worden overal in het land nieuwe crematoria opgericht met als absolute piek de periode 1988-1992. Op vier jaar tijd kwamen er zeven crematoria bij, waarvan vijf in Vlaanderen (Velle 1992).

De oprichting van deze crematoria gaat hand in hand met het stijgend aantal crematies. Over een periode van tien jaar (jaren 1980) kunnen we van een verdrievoudiging van het crematiegebruik in België spreken (Velle 1992). De verhouding tussen de twee vormen van lijkbezorging verschuift binnen Vlaanderen aanzienlijk op twintig jaar tijd: van minder dan één crematie tegenover vier teraardebestellingen in 1990 naar bijna drie crematies tegenover twee teraardebestellingen in 2010<sup>4</sup>. Deze evolutie vormt de maatschappelijke achtergrond waarmee we de opkomst van de kwestie op de politieke agenda binnen Zuid-West-Vlaanderen kunnen begrijpen. Gezien vanuit het stromenmodel, tekent deze evolutie de verandering in de probleemstroom af die het voor beleidsondernemers mogelijk maakt om hun ideeën aan te koppelen. De mogelijkheid tot crematie wordt enerzijds meer en meer als een maatschappelijke behoefte beschouwt, en de uitbouw van regionale infrastructuurprojecten op Hoog-Kortrijk wordt anderzijds als oplossing naar voren geschoven (zie §6.1.2).

Eind de jaren 1990 wordt het regelgevend kader rond crematoria aangescherpt. In de loop van de jaren was er een gedoogbeleid ontstaan tegenover gemeentebesturen die hun

---

<sup>2</sup> De wet van 21 maart 1932 inzake crematie.

<sup>3</sup> De wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

<sup>4</sup> De evolutie in percentage crematies ten opzichte van het aantal overlijdens in Vlaanderen: 17,6% (1990), 30% (1995), 40,2 % (2000), 49,4% (2005) en 57,4% (2010). VNOC vzw en Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium, zie <http://www.statbel.fgov.be>.

crematorium aan een private ondernemingen uitbesteden. Na een schandaal rond het privaat uitgebate crematorium te Vilvoorde<sup>5</sup>, wordt in 1998 een nieuwe wet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging door het federaal parlement aangenomen<sup>6</sup>. Volgens deze wet moeten crematoria expliciet in publiek beheer uitgebaat worden. De wetgever voorziet in een overgangsregeling van vijf jaar voor bestaande crematoria in privaat beheer; tegen 2003 moeten deze in publieke handen komen. De verantwoordelijkheid voor de gemeentebesturen om het initiatief inzake de oprichting van crematoria te nemen, wordt daarenboven door de wet bevestigd.

Niet veel later wordt ook de Vlaamse milieuwetgeving rond crematoria verstrengd als indirect gevolg van de commotie in Vlaanderen rond de negatieve milieu-impact van huisvuilverbrandingsovens. In het daaropvolgende maatschappelijke debat geraken ook de uitstootnormen van crematoria betrokken. De bestaande crematoria krijgen ook nu tot 2003 de tijd om hun filtersystemen op de nieuwe uitstootnormen aan te passen. Technisch gezien blijkt dit geen onoverkomelijke opdracht, maar door de aandacht op de uitstootnormen maakt een nieuw discours rond crematoria opgang dat de nadruk op de milieu-impact van lijkverbranding legt. Dit discours zal de basis leggen voor een aantal claims over deze kwestie in Kortrijk.

In 2004 beslist de Vlaamse overheid door middel van een nieuw decreet dat crematoria voortaan niet langer op begraafplaatsen ingericht moeten worden<sup>7</sup>. Deze maatregel vergroot het aantal theoretische mogelijkheden om een crematorium elders te ontwikkelen. Gezien het crematorium dan zelf voor een urnenveld, een strooiweide en een columbarium moet zorgen, is het in de praktijk meestal voordeliger om deze infrastructuur met een begraafplaats te delen. We zullen zien dat deze wijziging in het regelgevend kader door een actiegroep vanaf de tweede ronde in de uitwisseling van vertegenwoordigingsclaims zal worden uitgespeeld.

### 6.1.2 Voorgeschiedenis streekniveau

In navolging van de ontwikkeling van crematoria elders in Vlaanderen, smeedt de stad Kortrijk begin jaren 1990 de eerste ideeën en plannen voor een eigen crematorium. Hoewel er binnen de streek nog geen crematorium te bespeuren valt, stijgt in Zuid-West-Vlaanderen eveneens het aantal crematies, al blijft dit aandeel lager dan in de rest van

---

<sup>5</sup> HET BELANG VAN LIMBURG, 13 juli 1996; DE TIJD, 13 juli 1996.

<sup>6</sup> De wet van 20 september 1998 tot wijziging van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

<sup>7</sup> Het decreet is het gevolg van de vijfde staatshervorming waardoor de Vlaamse overheid de bevoegdheid voor de materies begraafplaatsen en lijkbezorging krijgt toegewezen.

Vlaanderen<sup>8</sup>. Geconfronteerd met deze evolutie, is het de wens van de toenmalige burgemeester van Kortrijk, Emmanuel de Bethune, om op relatief korte termijn deze lacune weg te werken. Hiervoor worden over een aantal jaren meerdere pogingen op het touw gezet. De volgende paragrafen beschrijven beknopt elk van de verschillende pogingen die door de burgemeester en zijn opvolger, Stefaan De Clerck, genomen zijn om het idee waar te maken.

### **6.1.2.1 De eerste ideeën en plannen binnen de stad Kortrijk**

In de marge van de totstandkoming van het ruimtelijke masterplan “Hoog Kortrijk” uit 1991 voorzien de stad Kortrijk en Leiedal, als respectievelijk opdrachtgever en uitvoerder, de inplanting van een crematorium aansluitend op een nog te realiseren begraafplaats. Het toenmalige schepencollege van Kortrijk besluit om op relatief korte termijn op deze locatie een crematorium te bouwen. Gezien de federale regering een tijdelijk moratorium betreffende crematoria oplegt, kan de stad Kortrijk echter nog geen initiatief nemen<sup>9</sup>. De federale beleidsstroom en de lokale probleemstroom vallen, aldus het stromenmodel, nog niet samen. “Het politiek bewustzijn is een deel van het verhaal, het stond op de politieke agenda bij ons”, bevestigt een lokale actor. Tegelijkertijd erkent een streekactor dat het ballonnetje weliswaar was opgelaten maar dat de plannen voor een crematorium toen nog erg op de achtergrond bleven: “er zijn ideeën maar dat wordt niet getekend, dat wordt niet uitgevoerd, dan bestond dat niet”.

### **6.1.2.2 De stad Kortrijk mobiliseert de conferentie van burgemeesters**

Een tweede poging wordt in het najaar van 1997 ondernomen. De toenmalige burgemeester van Kortrijk dropt het idee als variapunt op de tafel van de conferentie van burgemeesters<sup>10</sup>. Hij grijpt de start van de bouw van de nieuwe begraafplaats aan om bij zijn collega's uit de streek over een intergemeentelijke samenwerking te polsen. Gezien het werkingsgebied van een crematorium de stad overstijgt, lijkt het voor Kortrijk een goed idee dat de andere gemeentebesturen uit de streek mee investeren. Naast het geloof in de maatschappelijke noodzaak voor een crematorium in Zuid-West-Vlaanderen speelt voor de stad Kortrijk van bij het begin ook de uitstraling van een crematorium op haar grondgebied een rol. De realisatie past binnen de strategie en traditie van het

---

<sup>8</sup> In 2005 ligt de regio bijvoorbeeld een tiental procentpunten achter op het gemiddelde in Vlaanderen. Crematie is voornamelijk nog een stedelijk fenomeen maar ook voor de centrumsteden Kortrijk en Roeselare liggen de cijfers onder het Vlaamse gemiddelde. PSILON, jaarverslag, 2005.

<sup>9</sup> DE BETHUNE, E. memoires, “Gedachten en herinneringen. Kortrijk van 1984 tot 2000”, 2006.

<sup>10</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, interne verslaggeving, 7 november 1997.

stadsbestuur om haar centrumfunctie in de regio te valoriseren<sup>11</sup>. Met de stedenbouwkundige plannen onder de arm kan de burgemeester aan zijn collega's zelfs een locatie aanbieden. Hoewel zo'n ruimtelijk masterplan niet bindend is, zou de toewijzing van de begraafplaats door de opmaak van het bestemmingsplan 'BPA Begraafplaats Hoog Kortrijk 1994' ook formeel geregeld zijn. De stad is bovendien reeds eigenaar van de terreinen waardoor de ontwikkeling relatief snel kan verlopen. De andere burgemeesters erkennen de claim van de burgemeester van Kortrijk over de maatschappelijke noodzaak aan een crematorium in de streek. De conferentie van burgemeesters besluit om Leiedal een voorbereidende studie te laten maken en een rondvraag bij de gemeentes te organiseren<sup>12</sup>. Alle investeringsformules en organisatievormen passeren de revue maar al snel krimpt het aantal opties gezien de Belgische wetgeving enkel de oprichting van een zuiver publiek initiatief toelaat. Wat de locatie betreft, zijn er binnen het werkingsgebied van Leiedal geen andere kapers op de kust; de voorgestelde locatie wordt binnen de conferentie van burgemeesters dan ook niet betwist<sup>13</sup>. De conferentie van burgemeesters en Leiedal lanceren inmiddels het idee naar het brede publiek in de lokale pers. Gezien de maatschappelijke gevoeligheid voor crematoria groeit en het discours over de milieuvervuilende uitstoot in Vlaanderen leeft, claimt men van bij het prille begin dat de verstrengde milieuwetgeving inzake crematoria zal worden nageleefd<sup>14</sup>.

In 2000 worden de plannen van de Zuid-West-Vlaamse gemeentebesturen heel concreet<sup>15</sup>. De conferentie van burgemeesters wil onmiddellijk met een zuivere intercommunale voor crematoriumbeheer van start gaan. De Vlaams voogdijminister houdt het initiatief echter tegen omdat in hetzelfde jaar lokale verkiezingen worden georganiseerd. Daarmee anticipeert hij een mogelijke verandering in de lokale politieke stroom. Bovendien oordeelt de minister dat het werkingsgebied van de twaalf Leiedal gemeenten voor de ontwikkeling en exploitatie van een crematorium te klein is; het

---

<sup>11</sup> "De oprichting van een crematorium in Kortrijk is bovendien belangrijk om de centrumfunctie van de stad op te waarderen". STAD KORTRIJK, interne nota, 20 oktober 2003; De diverse functies op Hoog Kortrijk (o.a. crematorium) zullen een "sterke impact hebben op de uitstraling van de stad". STAD KORTRIJK, jaaractieplan 2003; Het crematorium wordt als voorbeeld gegeven van de "tal van belangrijke bovenlokale evoluties die zorgen voor de verder ontwikkeling van Kortrijk als regionale centrumstad". STAD KORTRIJK, strategisch meerjarenplan 2007-2012.

<sup>12</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, interne verslaggeving, 12 december 1997; LEIEDAL, briefwisseling, 17 juni 1998.

<sup>13</sup> STAD KORTRIJK, interne verslaggeving, 5 maart 2001.

<sup>14</sup> HET NIEUWSBLAD, 31 oktober 1998, 25 oktober 1999 en 22 november 1999; HET LAATSTE NIEUWS, 30 januari 1999 en 20 februari 1999.

<sup>15</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, briefwisseling, 21 januari 2000.

voorstel past dus niet binnen de vooropgestelde haalbaarheidscriteria binnen de Vlaamse beleidsstroom<sup>16</sup>.

### **6.1.2.3 Een nieuw initiatief over de grenzen van Zuid-West-Vlaanderen**

Gezien de lokale verkiezingen van 2000 weinig tot niets aan het politieke landschap van Zuid-West-Vlaanderen verandert, kan men snel werk maken van een volgende oprichtingspoging. Intussen is het stadsbestuur van Brugge vragende partij om samen met de regio Kortrijk een gemengde intercommunale op te richten. In het licht van de verstrengde Belgische wetgeving denkt Brugge op die manier een oplossing te vinden voor haar tot nog toe privaat beheerd crematorium. Hoewel de conferentie van burgemeesters al van bij het begin een provinciale structuur met een crematorium voor het noorden en één voor het zuiden van de provincie overweegt<sup>17</sup>, staan ze niet meteen voor het Brugse scenario te springen. In navolging van de nieuwe wet heeft men immers principieel voor een zuiver publiek initiatief gekozen. Aangezien een puur Zuid-West-Vlaams initiatief financieel moeilijk haalbaar is, gaan de gemeenten wel op zoek naar een breder draagvlak zonder daarvoor naar Brugge te kijken. Men wil zoveel mogelijk collega's uit de naburige arrondissementen Ieper, Roeselare en Tielt overtuigen om mee te investeren<sup>18</sup>. Deze piste wordt echter vrij snel achterhaald wanneer een simultaan opgezette provinciale poging toch mogelijk lijkt.

### **6.1.2.4 De plannen voor een crematoriumvereniging voor de hele provincie**

Hoewel de conferentie van burgemeesters eerst niet van de Brugse optie wil weten, blijven de burgemeester van Kortrijk en zijn collega uit Brugge met elkaar spreken. Wanneer in 2001 het nieuwe decreet op de intergemeentelijke samenwerking in werking treedt, wordt deze piste weer aannemelijk. Volgens het decreet kunnen enkel nog zuivere intergemeentelijke verenigingen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht, d.w.z. zonder de inbreng van private partners als vennoten. Gezien hierdoor het grootste verschil in visie tussen beide projecten opgeheven wordt, lijkt het weer evident om de crematoriumplannen uit Kortrijk en de toekomst van het crematorium in Brugge aan elkaar te koppelen. Enerzijds moet Brugge, los van haar private investeerder, naar een

---

<sup>16</sup> Minister Sauwens (Volksunie) vindt dat het niet aan de uittreedende bestuurders is om de strategische keuzes van de volgende verkozen gemeentebesturen te bepalen. Met dit standpunt loopt de minister voor op een regel die een jaar later met de goedkeuring van het decreet van 6 juli 2001 op de intergemeentelijke samenwerking formeel zal worden. VLAAMSE REGERING, briefwisseling, 2 mei 2000; CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, briefwisseling, 26 juni 2000.

<sup>17</sup> HET NIEUWSBLAD, 31 oktober 1998.

<sup>18</sup> LEIEDAL, jaarverslag 2002.

alternatieve oplossing voor haar bestaand crematorium opzoek gaan. Anderzijds probeert de regio Kortrijk nog steeds bijkomende publieke investeerders te vinden. De piste van een provinciale crematoriumvereniging wordt verkend. Alle 64 gemeentebesturen van de provincie krijgen een uitnodiging om in de vereniging te participeren. Er wordt bij de lokale besturen met de cijfers in de hand op de maatschappelijke ontwikkelingen inzake lijkbezorging en de noodzaak aan een bijkomend crematorium in de provincie gewezen<sup>19</sup>. Ook de twee West-Vlaamse intercommunales voor streekontwikkeling, WVI en Leiedal, vinden elkaar in dit verhaal. Ze slaan de handen in elkaar om de crematoriumvereniging vorm te geven.

Tegen het najaar van 2003 zijn de plannen vergevorderd: men heeft een bestuursplan, een ondernemersplan en de statuten van de vereniging opgesteld. Toch gaat deze poging alsnog de mist in wanneer blijkt dat stad Brugge en Sophia Group, de private beheerder van haar crematorium, een eigen piste ontwikkeld hebben<sup>20</sup>. Ze toveren een ongeziene uitbatingsformule uit hun hoed: het crematorium blijft in private handen maar de crematies zullen door het gemeentelijk personeel worden uitgevoerd. Ze slagen erin om deze opmerkelijke regeling te laten goedkeuren door de Vlaamse regering<sup>21</sup>.

Deze voorgeschiedenis toonde de verschillende ‘windows of opportunity’ die door de politieke spelers, de beleidsexperts en de private onderneming werden opgezocht en deels zelf werden gemaakt. Bovenstaande verwickelingen tonen aan hoe tijdelijk en fragiel zo’n beleidsvenster kan zijn. Alles staat klaar om de provinciale piste uit te voeren wanneer het lokale bestuur van Brugge en de private actor elkaar in een ander venster vinden; meteen opent er voor de actoren uit Zuid-West-Vlaanderen een nieuwe keuzesituatie waarin de stromen weer aan elkaar gekoppeld moeten worden. Zullen de actoren uit Kortrijk alsnog hun idee kunnen waarmaken? Deze keuzesituatie vormt het startpunt van de reconstructie van het besluitvormingsproces in het volgende deel van dit hoofdstuk.

---

<sup>19</sup> LEIEDAL & WVI, interne nota en presentatie, 11 februari 2003.

<sup>20</sup> De activiteiten van Sophia Group worden in 2005 door de Belgische afdeling van DELA Uitvaartverzekeringen overgenomen. Op dat moment heeft deze private groep vijf Belgische crematoria (Brugge, Hasselt, Vilvoorde, Charleroi en Bergen) in haar portefeuille. <http://www.dela.be/nl/over-dela/wie-zijn-wij/geschiedenis>.

<sup>21</sup> Deze merkwaardige operatie gebeurde destijds eveneens voor de crematoria van Hasselt en Vilvoorde en zorgde destijds voor spanningen tussen kopstukken binnen de Vlaamse socialistische partij onderling en op Vlaams regeringsniveau met de bevoegde minister van haar toenmalige kartelpartner Spirit. HET LAATSTE NIEUWS, 8 november 2003; HET NIEUWSBLAD, 4 december, 2003; TRENDS, 16 oktober 2003.





Figuur 6.1 Beelden van crematorium Uitzicht te Kortrijk (foto's Vlaams Bouwmeester 2014)

## 6.2 Weergave van het verloop van het besluitvormingsproces

Het vorige deel beschreef hoe de plannen voor een intergemeentelijk crematorium te Kortrijk niet uit het niets komen maar al een tijdje lagen te kiemen. De politieke actoren, in de eerste plaats de burgemeesters, en Leiedal ondernamen reeds verschillende pogingen om het project te bewerkstelligen. Ze claimen hierbij de maatschappelijke noodzaak voor een crematorium in de streek.

Net zoals bij de case-analyse in het vorige hoofdstuk baseren we de reconstructie op semigestructureerde diepte-interviews met bevoorrechte getuigen en op een documentanalyse van secundaire bronnen. Een voorlopige versie van deze reconstructie werd eveneens aan geïnterviewde actoren voorgelegd en door hen grotendeels bevestigd. De feedback van enkele actoren heeft zowel voor een verscherping als enkele nuanceringen in het verhaal gezorgd (zie ook §3.2.2.2).

Onderstaande tabel geeft schematisch het verloop van het besluitvormingsproces volgens onze casereconstructie weer (Tabel 6.1).

De reconstructie deelt de opeenvolgende keuzesituaties in volgens drie rondes. In de eerste ronde, die we laten aanvangen eind 2003, smeedt het sturingsnetwerk rond het streekcrematorium een coalitie van actoren. Men onderhandelt over de oprichting en de organisatie van een samenwerkingsverband dat de gemeentelijke bevoegdheid inzake crematoria op zich neemt. Daarmee creëert het sturingsnetwerk een eigen vehikel om het project te realiseren. De volgende keuzesituatie beschrijft het uitrollen van de werking van dit nieuwe streekorgaan, en dus de volgende ronde. Met het oog op de analytische helderheid zetten we de tweede ronde volgens twee parallelle verhaallijnen uiteen. De eerste narratief gaat over de bestuurlijke ontwikkeling van de crematoriumvereniging, terwijl het andere deelverhaal over het stedenbouwkundige realisatieproces gaat. De bestuurders van de vereniging stellen een ontwerper aan, maken een bouwprogramma op, verzorgen de communicatie met het brede publiek en vragen de nodige vergunningen aan.

Intussen raken een actiegroep en enkele bewoners bij het project betrokken en is deze een lokale inplantingskwestie geworden. Met de oprichting van een overleggroep met de buurt wordt daarop tijdelijk een nieuw orgaan binnen het sturingsnetwerk geïntroduceerd. Tegelijkertijd zien we met de opkomst van een plaatselijke oppositiepartij een verandering in de politieke stroom rond het besluitvormingsproces. De derde ronde begint met de opening van het crematorium. Wanneer de vergunningen

van het project vlak na de opening nietig verklaard worden, start een nieuwe keuzesituatie voor de betrokken actoren. Er wordt gezocht naar een oplossing om het crematorium open te houden maar op hetzelfde moment zijn de lokale verkiezingen in aantocht. Met deze verkiezingen eindigt onze reconstructie van de case omdat we hier het veldwerk hebben afgerond. In een epiloog gaan we even in op deze nieuwe periode waarin het crematorium open blijft maar haar toekomst relatief onzeker is.

Tabel 6.1 Verloop van de keuzesituaties in het besluitvormingsproces

Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
2003 - 2005	2005 - 2011	2011 - 2012
De streekactoren onderhandelen over een gezamenlijk project om een crematorium te Kortrijk te realiseren.	De bestuurlijke ontwikkeling en de operationele uitwerking van de nieuwe intercommunale vereniging	Ondanks lopende juridische procedures opent het crematorium te Kortrijk de deuren. Al snel worden de vergunningen nietig verklaard.
<b>Uitkomst:</b>	<b>Uitkomst:</b>	<b>Uitkomst:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- oprichting intergemeentelijke crematoriumvereniging incl. enkele gemeentebesturen uit aangrenzende arrondissementen</li> <li>- akkoord om eerst een crematorium te Kortrijk te realiseren en later één in Roeselare</li> <li>- afspraken over de politieke samenstelling en taakverdeling voor het nieuwe streekorgaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- afspraken over de rol van Leiedal</li> <li>- verwelcoming nieuwe venoot</li> <li>- toetreding tot het gezamenlijk verantwoordingsinitiatief vanuit enkele streekorganen</li> </ul> <hr/> <p>De stedenbouwkundige ontwikkeling van het project te Kortrijk en start van een parallel communicatietraject naar het brede publiek</p> <p><b>Uitkomst:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de plannen worden concreet, aanvraag vergunningen</li> <li>- het crematorium wordt een lokale inplantingskwestie start van de bouw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pogingen om de vergunningen te herstellen</li> <li>- publieke terughoudendheid met betrekking tot het dossier bij de politieke actoren uit Kortrijk (verkiezingen)</li> <li>- crematorium blijft open maar toekomst is juridisch onzeker</li> </ul>

### 6.2.1 De eerste ronde: de oprichting van de intergemeentelijke crematoriumvereniging

De keuzesituatie in de eerste ronde draait rond de zoektocht naar partners en de bestuurlijke uitwerking van een intergemeentelijk crematoriumproject. De ronde vangt

aan met de burgemeesters uit de streek die het heft in handen nemen; men wil het momentum niet verliezen nu de oprichting van een crematoriumvereniging zo goed als in kannen en kruiken was. Vrijwel onmiddellijk na het afspringen van het scenario met Brugge beslist de conferentie van burgemeesters om op een kleinere schaal met het zuiden van de provincie door te gaan. Daarmee vallen ze terug op een piste die in een voorafgaande poging door Leiedal inhoudelijk werd uitgedokterd (zie §6.1.2.2). Het idee zat dus al in de pijplijn, of in de stroom van mogelijke beleidsoplossingen rond deze kwestie. Gezien een samenwerking met het crematorium van Brugge niet langer een optie is, verwachten de burgemeesters geen zinvolle samenwerking meer met de gemeentebesturen uit het noorden van de provincie<sup>1</sup>.

### 6.2.1.1 De zoektocht naar partners voor de ontwikkeling van het streekcrematorium

De burgemeester van Kortrijk blijft de politieke motor van het gebeuren, niet in het minst omdat de ontwikkeling van het crematorium op de lokale politieke agenda blijft staan. Het afspringen van de provinciale piste is de oppositie binnen de gemeenteraad bijvoorbeeld niet ontgaan. Oppositiepartij VLD probeert druk op de ketel te zetten door te stellen dat “uitstel een vorm van slecht bestuur is”<sup>2</sup>. Burgemeester De Clerck reageert in de lokale pers: “wij gaan door met het arrondissement Kortrijk en de locatie blijft Hoog Kortrijk”<sup>3</sup>. Met deze verklaringen maakt hij meteen de uitgangspunten van het stadsbestuur in de verdere onderhandelingen duidelijk. Als voorzitter van de conferentie van burgemeester neemt hij, volgens een streekactor, “nogal slagkrachtig het heft in handen”. Er vertrekt onmiddellijk een brief vanuit de conferentie naar de twaalf gemeentebesturen uit Zuid-West-Vlaanderen om zich formeel achter het nieuwe initiatief te scharen. De toon van de brief is duidelijk: “om dit initiatief voluit te kunnen starten, rekenen wij uiteraard op de volle steun van de gemeenten van het arrondissement Kortrijk”<sup>4</sup>. Er volgt eveneens een uitnodiging naar de gemeentebesturen uit de omliggende arrondissementen om zich bij het hernieuwde initiatief aan te sluiten<sup>5</sup>.

Leiedal en de conferentie schatten in dat de opstart van een nieuwe intergemeentelijke crematoriumvereniging zonder het noorden van de provincie relatief snel kan verlopen gezien men reeds over de nodige hulpbronnen, zoals expertise en financiën, beschikt en een onderlinge verstandhouding over deze beleidskwestie tussen de besturen al aanwezig is. Men kan voortbouwen op het uitgebreide studiemateriaal en de expertise die Leiedal

---

<sup>1</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, briefwisseling, 10 december 2003; LEIEDAL, jaarverslag 2003.

<sup>2</sup> HET NIEUWSBLAD, 31 oktober 2003.

<sup>3</sup> DE STANDAARD, 19 november 2003.

<sup>4</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, briefwisseling, 15 oktober 2003.

<sup>5</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, briefwisseling, 10 december 2003.

doorheen de voorgeschiedenis heeft opgebouwd. Verder zijn de Zuid-West-Vlaamse gemeentebesturen al een aantal jaren voorbereid op het initiatief. Zo zijn bijvoorbeeld de nodige budgetten al bij de gemeenten voorzien. Bovendien staat het crematorium nog steeds hoog op de lokale politieke agenda. “Uiteindelijk bestaat die cultuur van samenwerking al heel lang binnen dat arrondissement en dit dossier was ook al zeg maar vijf-zes jaar aan het rijpen binnen de conferentie van burgemeesters, dus die [gemeenten] hebben meteen toegezegd”, aldus een streekactor. De bouw en opstart van een crematorium wordt door Leiedal op een totale investering van circa 6.250.000 euro geschat. Dertig percent van de investering in onroerend goed kan door de Vlaamse overheid gesubsidieerd worden.

De formele oprichtingsprocedure voor een intergemeentelijke vereniging is door de Vlaamse overheid vastgelegd<sup>6</sup>. Een eerste stap in deze procedure is de oprichting van een tijdelijk intergemeentelijk overlegorgaan. In het overlegorgaan wordt de oprichting van de intergemeentelijke vereniging besproken en worden de voorbereidende documenten opgemaakt. De samenwerkingsmogelijkheden en -voorwaarden worden erin onderzocht. Om bij het overlegorgaan aan te sluiten moet de gemeenteraad van de gemeente zich uitspreken over de toetreding tot het orgaan en terzelfdertijd een lid van het schepencollege afvaardigen. Gezien acht van de twaalf gemeenten uit het arrondissement Kortrijk hierin eveneens door hun burgemeester vertegenwoordigd worden<sup>7</sup>, verdwijnen met de oprichting van dit orgaan de burgemeesters zeker nog niet van het toneel. Ook Leiedal blijft sterk op het dossier betrokken; het personeel van de intercommunale bereidt op de achtergrond alle stappen in de oprichtingsprocedure netjes voor.

Op 12 maart 2004 houdt het overlegorgaan haar eerste vergadering. Burgemeester De Clerck van Kortrijk neemt het voorzitterschap op zich en leidt de gesprekken onder de politieke actoren voor en achter de schermen. Tijdens deze opstartfase worden allerlei contacten gelegd. Er zijn besprekingen met het burgemeestersoverleg van de arrondissementen Tielt en Roeselare (ook het Midwestoverleg genoemd), met de Vlaamse overheid, met bestaande publieke crematoria en met uitvaartondernemers<sup>8</sup>. Ook Sophia Group, de private uitbater van het crematorium van Brugge en actief in de uitvaartsector, knoopt gesprekken aan en lobbyt voor een samenwerking bij meerdere gemeentebesturen. De onderneming stelt een gelijkaardige uitbatingsformule voor als bij het crematorium in Brugge maar de Vlaamse minister Van Grembergen (Spirit) is er als de kippen bij om deze ballon niet te laten opgaan. Hij argumenteert dat de uitbatingsformule van het crematorium in Brugge een uitzondering is. De Vlaamse regering zal de oprichting van een nieuwe publiek-private constructie niet toelaten

---

<sup>6</sup> Decreet van 6 juli 2001 op de intergemeentelijke samenwerking.

<sup>7</sup> LEIEDAL, nota “stand van zaken”, 20 februari 2004.

<sup>8</sup> LEIEDAL, verslag overlegorgaan, 9 april 2004.

omdat het over een nieuw initiatief gaat. Bovendien claimt het overlegorgaan dat uit het overleg met de verschillende uitvaartondernemers blijkt dat het belang van Sophia Group niet altijd strookt met wat het overlegorgaan als het algemeen belang beschouwt. Ten eerste stelt zich een vraag over de gelijkwaardigheid tussen de verschillende uitvaartondernemers. Ten tweede stellen enkele geïnterviewde actoren dat Sophia Group bij individuele gemeenten lobbyt om niet met het intergemeentelijke initiatief in zee te gaan. Een publiek initiatief te Kortrijk kan op termijn immers een concurrent voor het crematorium van Brugge betekenen, zeker met betrekking tot het cliënteel dat uit het midden van de provincie komt<sup>9</sup>.

Op 11 juni 2004 wordt een eerste bilan van het aantal geïnteresseerde vennoten opgemaakt: 25 gemeenten nemen deel aan het overlegorgaan. Alle gemeenten van Zuid-West-Vlaanderen doen alvast mee. Een aantal gemeenten die zich buiten het arrondissement Kortrijk situeren, hebben onmiddellijk laten weten dat men geen interesse in de crematoriumvereniging heeft<sup>10</sup>.

### 6.2.1.2 De oprichting van een crematoriumvereniging wordt op punt gesteld

De tweede stap in de oprichtingsprocedure is de bespreking van de ontwerp teksten van het bestuursplan, het ondernemersplan en de statuten binnen het tijdelijke overlegorgaan en de verantwoording van deze teksten naar de gemeenteraden. Deze moeten volgens de decreetgever in totaal twee keer bij elke gemeenteraad ter bespreking voorgelegd worden<sup>11</sup>.

In deze fase is de faciliterende rol van het personeel van Leiedal cruciaal. Leiedal stelt in samenspraak met het overlegorgaan (en de conferentie van burgemeesters) het hele crematoriumconcept op punt. De intercommunale voor streekontwikkeling doet niet alleen het voorbereidende studie- en schrijfwerk, maar verzorgt ook de praktische

---

<sup>9</sup> LEIEDAL, verslagen overlegorgaan, 7 mei 2004 en 8 oktober 2004; Een politicus vult aan dat de zaakvoerder en de voorzitter van de Sophia Group hem enigszins persoonlijk onder druk kwamen zetten op zijn schepenkabinet. De voorzitter was een oud-politicus van de CD&V, weliswaar uit een andere provincie, die via zijn persoonlijk partijnetwerk de belangen van de onderneming probeerde te behartigen (persoonlijke communicatie, 2015). In de tweede ronde doet de Sophia Group nogmaals een poging om via lobbywerk bij de kersverse bestuurders een voet tussen de deur te zetten maar de raad van bestuur gaat daar niet op in.

<sup>10</sup> Het resultaat van de afweging tussen de investeringskost enerzijds en de geleverde dienstverlening aan hun bevolking anderzijds wordt door enkele geïnterviewde actoren uit het arrondissement Kortrijk als reden opgegeven. Gezien we het onderzoek tot Zuid-West-Vlaanderen hebben afgebakend, hebben we geen actoren uit deze gemeenten rechtstreeks geïnterviewd.

<sup>11</sup> Het bestuursplan omschrijft de maatschappelijke opdracht en de daaraan verbonden dienstverlening en organisatorische structuur van de vereniging. Het ondernemersplan beschrijft de wijze waarop het bestuursplan naar concrete bedrijfsvoering vertaald wordt. Zie het decreet van 6 juli 2001 inzake intergemeentelijke samenwerking.

begeleiding van de gemeenten bij de oprichtingsprocedure<sup>12</sup>. Dat is vrij letterlijk te nemen: de beraadslaging, terugkoppeling en besluiten van de gemeentebesturen worden door de intercommunale voorbereid<sup>13</sup>. Daarnaast organiseert Leiedal via drie informatievergaderingen de verantwoording naar alle gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeentebesturen<sup>14</sup>.

De onderhandelingen in het overlegorgaan gaan vooruit en de druk wordt vanuit de betrokken actoren hoog gehouden om de procedure spoedig te bolwerken. Het overlegorgaan wil dat iedere gemeenteraad na de zomer van 2004 een eerste lezing van de bundel heeft besproken en een eerste maal zich over de principiële toetreding tot de vereniging uitsprekt. Daarbij kunnen de gemeenten randvoorwaarden bepalen en suggesties meegeven. “Dan beginnen er ook een aantal mindere kantjes tussen de gemeenten te spelen”, aldus een streekactor. Het “concurrentiespel” en de “ijdelheid” tussen de centrumsteden Kortrijk en Roeselare worden door een aantal geïnterviewde actoren aangehaald, maar evengoed de “burenstrijd” tussen Izegem en Roeselare.

De onderhandelingen gaan nu over de regels met betrekking tot de vertegenwoordiging van de gemeentebesturen in de intergemeentelijke vereniging. Zowel de stad Kortrijk als de stad Roeselare vragen om hun bijdrage als centrumsteden in de statutaire bepalingen te erkennen. Het stadsbestuur van Kortrijk suggereert een systeem van gewogen stemmen binnen de vergaderingen. De stem van een gemeente krijgt dan een bepaald gewicht afhankelijk van het aantal aandelen dat een vennoot telt. De piste wordt door het stadsbestuur bij het personeel van Leiedal en de conferentie van burgemeesters afgetoetst. De burgemeesters willen aan de bezorgdheid van de steden Kortrijk en Roeselare tegemoet komen maar wensen niet met een systeem van gewogen stemmingen te werken. Men is van oordeel dat alle afgevaardigden van de gemeenten zich binnen de vereniging evenwaardig betrokken moeten voelen. De conferentie van burgemeesters besluit om aan alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners een tweede bestuursmandaat toe te kennen. Een regel die ook reeds voor Leiedal wordt toegepast. Het is opmerkelijk dat deze bespreking eerst binnen het burgemeestersoverleg van de twaalf Leiedal-gemeenten gevoerd wordt en pas in een tweede fase op het bord van het

---

<sup>12</sup> LEIEDAL, verslag overlegorgaan, 12 maart 2004; LEIEDAL, jaarverslag 2004.

<sup>13</sup> Zo stuurt Leiedal ontwerp teksten voor de besluiten van de gemeenteraad naar de deelnemende gemeenten. Bovendien maakt Leiedal ook een samenvattende PowerPointpresentatie om de bespreking binnen het schepencollege en de gemeenteraad te vergemakkelijken. LEIEDAL, verslag overlegorgaan, 11 juni 2004; LEIEDAL, briefwisseling, 3 september 2004.

<sup>14</sup> De drie infovergaderingen voor alle gemeenteraadsleden uit het voorgestelde werkingsgebied gaan respectievelijk in Heuvelland (23/08), Menen (24/08) en Roeselare (25/08) door. LEIEDAL, briefwisseling, 5 juli 2004.

overlegorgaan komt. Ondanks het bestaan van het overlegorgaan blijft de conferentie van burgemeesters dus een centrale politieke arena binnen het sturingsnetwerk<sup>15</sup>.

De deelname van de stad Roeselare is van bij het begin onzeker of wordt op z'n minst zo uitgespeeld. Ook nu stelt de stad nog een aantal bijkomende voorwaarden alvorens de volgende stap te zetten. Ten eerste wil men dat de statuten van de vereniging de intentie vermelden om de bestuursmandaten te verdelen volgens de geografische spreiding van de mandatarissen tussen Zuid-West-Vlaanderen en Midden-West-Vlaanderen. Hiermee moet vervolgens rekening gehouden worden bij het bepalen van de voorzitter, de ondervoorzitter en de samenstelling van het directiecomité. Ook de gemeenten uit de Westhoek sluiten zich bij deze vraag aan. Ten tweede wil Roeselare op termijn een tweede crematorium op haar eigen grondgebied gerealiseerd zien. Deze vraag komt niet helemaal als een verrassing. De stad Kortrijk en Leiedal bespraken eerder reeds de ambities van Roeselare op dit vlak. Toen zag Kortrijk in de stad Roeselare nog een mogelijke concurrent voor Hoog Kortrijk hoewel Roeselare nog geen concrete locatie kon bieden<sup>16</sup>. Nu men het plan heeft om eerst een crematorium in Kortrijk te bouwen, ziet men ook voordelen in de ambitie van Roeselare. Door op termijn meerdere crematoria in de provincie te ontwikkelen, kan men de crematiecapaciteit in Kortrijk beperken. Het overlegorgaan gaat met deze voorwaarden akkoord<sup>17</sup>.

Het overlegorgaan maakt in het najaar van 2004 een tweede bilan op. Na de eerste bespreking van de ontwerp teksten besluiten 21 gemeenteraden om in principe met de intergemeentelijke samenwerking van start te gaan<sup>18</sup>. Met dit aantal deelnemers komt de vereniging tot een werkingsgebied van 415.000 inwoners. Daarmee is de door Leiedal vooropgestelde financiële haalbaarheidsdrempel van 400.000 inwoners gehaald. Vier van de 25 gemeenten zijn uiteindelijk afgehaakt. Gevraagd naar de reden hiervoor, worden de kosten-baten afwegingen binnen deze gemeenten door enkele geïnterviewde actoren als verklaring gegeven. Dat geldt volgens hen zeker voor de gemeenten die dicht bij Brugge liggen. Door de concurrentie met het private crematorium heeft het Kortrijkse initiatief immers weinig marge in de prijszetting om het prijsvoordeel voor de burgers van de aangesloten gemeenten te vergroten. Tegelijkertijd is het opvallend dat van al de gemeentebesturen buiten het arrondissement Kortrijk enkel deze waarvan de CD&V in de politieke meerderheid zetelt, uiteindelijk tot de vereniging zijn aangesloten. Hierbij

---

<sup>15</sup> STAD KORTRIJK, elektronische communicatie, 19 augustus 2004; STAD KORTRIJK, verslag schepencollege, 17 augustus 2004; LEIEDAL, elektronische communicatie, 15 september 2004; LEIEDAL, verslag overlegorgaan, 8 oktober 2004.

<sup>16</sup> STAD KORTRIJK, interne nota, 5 maart 2001.

<sup>17</sup> LEIEDAL, verslag overlegorgaan, 26 november 2004.

<sup>18</sup> Dat zijn de 12 gemeenteraden van het arrondissement Kortrijk en deze van Roeselare, Moorslede, Pittem, Wielsbeke, Heuvelland, Langemark-Poelkapelle, Poperinge, Vleteren en Wervik. Ibid.



zou volgens het merendeel van de geïnterviewde actoren de positie en het partijnetwerk van burgemeester De Clerck een rol gespeeld hebben. Toch kan deze vaststelling niet verabsoluteerd worden aangezien zogenaamde CD&V-gemeenten als Ieper, Tielt en Izegem uiteindelijk verkiesbaar om niet tot het initiatief toe te treden<sup>19</sup>.

Als laatste stap in de formele oprichtingsprocedure moeten de gemeenteraden van de overgebleven kandidaat-oprichtende gemeenten zich definitief uitspreken over het oprichten en toetreden tot de intergemeentelijke vereniging. De stad Roeselare komt wederom met een voorbehoud op de proppen. Men wil dat het schepencollege van Kortrijk eerst nog de principiële ter beschikkingstelling van de gronden voor het crematorium te Kortrijk formeel bekrachtigt. Sommige gemeenten schijnen er op te rekenen dat de stad Kortrijk, in haar gretigheid om een crematorium te bouwen, de gronden gratis ter beschikking stelt. Kortrijk gaat akkoord om de stadsgronden door middel van een zakelijk recht van opstal of een erfpacht aan de vereniging toe te vertrouwen maar wil hiervoor wel een “redelijke” vergoeding krijgen<sup>20</sup>. Burgemeester Stefaan De Clerck laat in de lokale pers verstaan dat de stad reeds “de nodige inspanningen doet” door de stedelijke infrastructuur rondom het crematorium en op de begraafplaats ter beschikking te stellen<sup>21</sup>. Uiteindelijk spreken begin 2005 alle 21 gemeenten zich definitief uit tot deelname aan de vereniging<sup>22</sup>. Ze maken hun eerste kapitaalschijven over en vaardigen mandatarissen voor de stichtende algemene vergadering af<sup>23</sup>. Op 22 maart 2005 wordt de stichtingsvergadering gehouden en twee maanden later keurt Vlaams minister Keulen de oprichting formeel goed<sup>24</sup>. De oprichtingsakte met de hele bundel van voorbereidende documenten ligt in iedere gemeente voor iedereen die dat wil ter inzage.

---

<sup>19</sup> De toenmalige burgemeester van Izegem was een sociaaldemocraat die in een coalitie met de CD&V zat. Dat Izegem uiteindelijk afhaakt wanneer buurgemeente en “rivaal” Roeselare toezegt, werpt bij twee geïnterviewde actoren vragen op.

<sup>20</sup> Kortrijk geeft hierover een principieel akkoord. STAD KORTRIJK, verslag schepencollege, 18 januari 2005; Uiteindelijk vinden de stad Kortrijk en Pilon elkaar financieel en juridisch in 2008. De deal wordt formeel bekrachtigd door de raad van bestuur van Pilon en de gemeenteraad van Kortrijk. Het stadsbestuur geeft groenlicht voor een erfpacht van een periode van 66 jaar. De jaarlijks te betalen en geïndexeerde vergoeding bedraagt ca. 8.500 euro. PSILON, verslag raad van bestuur, 10 juni 2008.

<sup>21</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 22 januari 2005.

<sup>22</sup> LEIEDAL, briefwisseling, 23 december 2004, 10 januari 2005 en 11 januari 2005.

<sup>23</sup> De vastgelegde totale investeringsbijdrage per gemeente bedraagt 7,5 euro per inwoner. Men rekent op 5 euro per inwoner kapitaalbreng en op 0.50 euro per inwoner werkingsbijdrage om de eerste 5 jaar te overbruggen. LEIEDAL, eindrapport overlegorgaan (1/3), december 2004.

<sup>24</sup> PSILON, briefwisseling, 16 juni 2005.

### 6.2.1.3 Politieke afspraken over de samenstelling van het nieuwe streekorgaan

Alvorens de nieuwe intergemeentelijke vereniging aan de slag kan gaan moeten de bestuursmandaten verdeeld worden. Na een “formatieronde” stelt de burgemeester van Kortrijk een verdeling van de mandaten voor. Hij werd tijdens de laatste vergadering van het overlegorgaan voor deze opdracht gevraagd. Alle kandidaten voor de positie van voorzitter, ondervoorzitter of een mandaat in het directiecomité konden zich bij burgemeester De Clerck kenbaar maken. De Clerck stel voor om de eerste schepen van Kortrijk, tevens ook voorzitter van Leiedal, tot voorzitter van de crematoriumvereniging te benoemen. Op deze manier wordt de verweving tussen het nieuwe streekorgaan, Leiedal en de stad Kortrijk verzekerd. De ondervoorzitter kan dan een schepen uit Roeselare zijn om het evenwicht tussen beide centrumsteden te bewaken. De bijkomende leden van het directiecomité worden volgens het voorstel De Clerck onder vijf andere gemeenten verdeeld. Hierbij houdt het voorstel rekening met een aantal evenwichten: een variatie in schaalgrootte van de gemeentes, een geografische spreiding van de gemeentes, het genderevenwicht en de partijpolitieke verscheidenheid binnen het directiecomité. Met dat laatste evenwicht wordt een vertegenwoordiging van de drie grootste politieke partijen uit de streek bedoeld. Op dit moment zijn deze de drie traditionele partijen: christendemocraten, liberalen en sociaaldemocraten. Het voorstel van De Clerck wordt unaniem aangenomen en de Kortrijkse burgemeester zet vervolgens een stap opzij, en mogen anderen de zaak van naderbij opvolgen en implementeren<sup>25</sup>.

Nu de intergemeentelijke vereniging voor crematoriumbeheer in Zuid- en Midden-West-Vlaanderen (roepnaam “Ppsilon”<sup>26</sup>) boven de doopvont is gehouden, breekt een nieuwe fase in het besluitvormingsproces aan. Het tijdelijk overlegorgaan wordt opgedoekt en de conferentie van burgemeesters verdwijnt naar de achtergrond. “Vanaf dan is de bevoegdheid in feite een stuk verlegd”, verklaart een politicus. Een nieuw streekorgaan, de raad van bestuur van de crematoriumvereniging, zal voortaan de projectontwikkeling en de operationele werking van het crematorium opvolgen. “Er zijn geen beslissingen [van de gemeentebesturen] als dusdanig meer nodig”, verklaart dezelfde politicus, tenzij het over de financiering vanuit de gemeenten gaat: “dan is dat uiteindelijk een gemeenteraadsbeslissing, daar kan je niet onderuit”. De verplaatsing van de gemeentelijke bevoegdheid rond crematoria naar het streekniveau markeren we als het einde van deze eerste ronde. Daarmee heeft de koppeling tussen de probleemstroom (de claim m.b.t. de maatschappelijke behoefte voor crematiemogelijkheden), de beleidsstroom (het idee om in Kortrijk een streekcrematorium te ontwikkelen) en de politieke stroom (de welwillendheid van een voldoende aantal politieke meerderheden in

<sup>25</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 22 maart 2005.

<sup>26</sup> Deze roepnaam wordt officieel pas in 2006 gelanceerd, samen met de naam “Uitzicht” voor het crematoriumgebouw op zich.

Zuid-West-Vlaanderen en omstreken) uiteindelijk tot een nieuwe situatie geleid. Met de oprichting van een intergemeentelijke structuur is het crematoriumproject zelf nog niet gerealiseerd. Hoe dat verloopt, zien we in de volgende twee rondes.

## **6.2.2 De tweede ronde: het uitrollen van het intergemeentelijke crematoriumproject**

De tweede ronde reconstrueren we volgens twee parallelle narratieve insteken. Een eerste verhaallijn legt de focus op de bestuurlijke aspecten van het project; de bestuurlijke organisatie op het streekniveau wordt uitgerold en de band tussen de nieuwe intergemeentelijke vereniging en de vennoten gesmeed. De tweede verhaallijn beschrijft de stedenbouwkundige ontwikkeling en speelt zich eerder op de lokale schaal af. Het stadsbestuur van Kortrijk en Leiedal vinden elkaar rond de concrete stedenbouwkundige ontwikkeling. Daarbij zetten ze de deur voor andere actoren uit de onmiddellijke omgeving van het project open om mee aan tafel te schuiven. Tegelijkertijd verschijnt in de gedaante van een lokale actiegroep een nieuwe speler op het toneel. Daarnaast verandert de opkomst van een oppositiepartij de publieke rol die enkele politieke actoren aannemen. We zullen zien dat de inplanting in deze ronde een lokale kwestie wordt waarover plaatselijk en politiek gezien de meningen verdeeld zijn. Daarbij komt de lokale politieke stroom rond het dossier in turbulenter vaarwater terecht.

Uiteraard zijn deze simultane verhaallijnen in de beleving van de actoren en in de realiteit nooit zo strikt gescheiden geweest als hieronder wordt weergegeven maar met het oog op de analytische helderheid verkiezen we om deze uit elkaar te houden.

### **6.2.2.1 De bestuurlijke ontwikkeling van een intergemeentelijke streekorgaan**

Met de pas opgerichte raad van bestuur van Pilon komt een streekorgaan van een andere orde op het voorplan. De samenstelling in vergelijking met het tijdelijke overlegorgaan van voor de oprichting is amper gewijzigd maar nu de intergemeentelijke organisatiestructuur en de financiering ervan gesmeed zijn, komt een nieuwe dynamiek op gang<sup>27</sup>. Een streekactor vertelt: “één keer als dat vorm gekregen heeft, speelt [de politiek] daar veel minder een rol”. De nieuwe raad van bestuur wordt eerder als een “klankbord” gezien en is “een stuk een doorgeefluik naar de respectieve gemeenteraden”, vertelt een andere streekactor. “Het wordt dan maar informeel [informatief] hé”, beaamt een politicus, “[We zijn] dan bezig met een architectengroep, met een aanbesteding, dat is niet meer voor de gemeenteraden als dusdanig”. “Het is eigenlijk rimpelloos verlopen”,

---

<sup>27</sup> Enkel Kortrijk, Heuvelland en Wervik veranderden in tussentijd van afgevaardigde. PSILON, verslag raad van bestuur, 22 maart 2005.

stelt een politicus, “ik heb eigenlijk geen echte discussie meegemaakt over de hoogte van de bijdragen enzovoort” Toch worden er bijna tweemaandelijks bestuursvergaderingen gehouden. De vereniging ziet dat als “een investering in betrokkenheid”, aldus de laatstgenoemde streekactor. Een aantal bestuurders signaleren dat de ontwikkeling en exploitatie van een crematorium voor hun een vreemde materie is. Daarom worden de bestuurders in eerste instantie door de crematoriumvereniging over het crematoriumwezen geïnformeerd. Er wordt bijvoorbeeld jaarlijks naar een bestaand crematorium een studiebezoek georganiseerd om de bestuurders met het onderwerp vertrouwd te maken<sup>28</sup>.

De concrete projectontwikkeling wordt in de eerste plaatst binnen het directiecomité voorbereid alvorens naar de raad van bestuur terug te koppelen. Bovendien blijft ook Leiedal nauw verbonden bij de crematoriumvereniging. Gezien Pilon voorlopig over geen personeel beschikt, wordt nog steeds op de expertise en begeleiding van Leiedal gerekend. Daarom wordt Jan Sabbe tot secretaris (en later directeur) van de vereniging gekozen. Hij volgt als medewerker van Leiedal het dossier al sinds jaar en dag op. De medewerkers van Leiedal leggen voor hun inhoudelijk werk verantwoording af aan het directiecomité en de nieuwe raad van bestuur van Pilon, maar voor de praktische organisatie van hun inzet dienen ze zich nog steeds bij de raad van bestuur van Leiedal te verantwoorden. Aangezien alle leden van Leiedal ook deel uitmaken van Pilon worden hierrond geen problemen verwacht. Bovendien betaalt Pilon de geleverde werkuren terug aan Leiedal<sup>29</sup>. Even lijken de Europese richtlijnen inzake de liberalisering van overheidsdiensten deze constructie nog te verhinderen. Maar via een juridisch-technisch trucje met de stad Kortrijk als tussenpersoon kan Leiedal de projectregie, het beheer van de crematoriumvereniging, de voorbereiding van de bouw, het investeringsdossier en de operationele exploitatie én de daarbij horende netwerking en communicatie op zich nemen<sup>30</sup>. Een hele boterham dus.

Nog geen twee jaar na het aanstellen van de eerste raad van bestuur volgen er einde 2006 lokale verkiezingen. Bijgevolg sturen de gemeentebesturen in de eerste helft van 2007 nieuwe afgevaardigden naar de bestuursorganen van Pilon en Leiedal. De gevolgen van deze verandering binnen de politieke stroom blijven voor het politieke evenwicht

---

<sup>28</sup> PSILON, raad van bestuur, 3 juni 2005.

<sup>29</sup> LEIEDAL, afsprakennota, 2 december 2005; LEIEDAL, jaarverslag 2005; PSILON, raad van bestuur, 3 juni 2005.

<sup>30</sup> Na wat aftoetsen tussen de intergemeentelijke verenigingen, de stad Kortrijk en het kabinet van Vlaams minister Keulen (VLD) blijkt een onrechtstreekse ondersteunende dienstverlening vanuit Leiedal naar de crematoriumvereniging wel mogelijk. De omweg kan eenvoudigweg via een gemeentevenoot van Leiedal gebeuren. Enerzijds sluiten de stad Kortrijk en Pilon een erfpachtovereenkomst voor de projectgronden af waarbij de stad Kortrijk de functie van tijdelijk bouwheer op zich neemt. Anderzijds hebben de stad Kortrijk en Leiedal een overeenkomst voor de wederzijdse exclusieve dienstverlening rond de projectregie voor de herbestemming van o.a. lege sites afgesloten. LEIEDAL, toelichtingsnota, 13 december 2005.

binnen Pylon en Leiedal beperkt. De samenstelling van de raad van bestuur van Pylon is weliswaar minder “high profile” als in de oprichtingsperiode. Het aantal burgemeesters die afgevaardigd worden, valt terug op drie, terwijl een zestal gemeenteraadsleden zonder uitvoerend mandaat hun opwachting in het bestuur maken (excl. de decretaal verplichte oppositieraadsleden). De verdeling van de mandaten gebeurt opnieuw volgens de afspraken bij de oprichting van de intercommunale (zie §6.2.1.3)<sup>31</sup>. Een Kortrijkse schepen mag wederom als voorzitter de vereniging vertegenwoordigen. Gezien schepen Destoop verkiest om geen politiek mandaat meer op te nemen, wordt partijgenoot Lybeer de nieuwe voorzitter van Pylon. Beide heren zijn uitgesproken voorstanders van het crematoriumproject. Op lokaal vlak wisselt de CD&V in Kortrijk de sociaaldemocraten als coalitiepartner in voor de liberalen. Om de nieuwe gemeenteraden goed te informeren ontvangen alle gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten een informatiebrochure met een stand van zaken van het project en een uitnodiging voor een open informatievergadering<sup>32</sup>.

In het voorjaar van 2009 gaan er binnen de vereniging stemmen op om een nieuwe toetredingsronde voor gemeenten te organiseren. Enkele beleidsondernemers willen inspelen op veranderingen binnen de gemeentelijke politieke stromen: met name enkele coalitiewissels en de nieuw samengestelde schepencolleges bij een aantal gemeenten in 2007. Misschien zijn hun huidige bestuurders wel bereid om mee te investeren? Niet alle stichtende vennoten staan echter om nieuwkomers te springen. Men wil namelijk erkend blijven in hun oorspronkelijke engagement. Daarom beslist de raad van bestuur om deze nieuwe ronde als een eenmalige uitnodiging te beschouwen<sup>33</sup>. Het versterken van de kapitaalstructuur is gezien de vertraging, de juridische procedures en met het langetermijnperspectief op de realisatie van een bijkomend crematorium mooi meegenomen. Bovendien hopen de voorstanders om alsnog een mooi aaneensluitend werkingsgebied te realiseren. Daarom zal men eerst gesprekken aanknopen met deze gemeenten die de lege stukjes in de puzzel vormen. Net zoals bij de oprichting van de intercommunale zal men eerst de burgemeesters van deze gemeenten proberen te overtuigen, waarna men een informatiebundel voor de bespreking met de gemeenteraden doorstuurt. Deze keer leggen niet de politieke actoren de contacten, maar verzorgt de secretaris van de crematoriumvereniging de relaties met de besturen. Deze toetredingsronde moet binnen het jaar afgerond worden. Uiteindelijk treedt op de buitengewone algemene vergadering in oktober 2009 enkel Ledegem tot de vereniging toe<sup>34</sup>. Pylon telt nu 22 vennoten. Op deze bijzondere algemene vergadering besluiten de

---

<sup>31</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 22 maart 2007.

<sup>32</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 29 september 2006 en 24 april 2007.

<sup>33</sup> PSILON, verslag raad van bestuur 14 april 2009.

<sup>34</sup> Er werd ook met Izegem, Zonnebeke, Ingelmunster en Meulebeke gesprekken gevoerd. PSILON, toelichting aan buitengewone algemene vergadering, 29 oktober 2009; PSILON, jaarverslag 2009.

gemeenten eveneens om een lening van Psilon te waarborgen. Dit agendapunt gaf in de weken ervoor aanleiding tot een procedurele discussie binnen de raad van bestuur. Het directiecomité wou de bestuurders verantwoordelijk stellen in hun dubbelrol als lid van de raad van bestuur en als gemeentemandataris. Daarom stelde men de vraag niet rechtstreeks aan de schepencolleges zoals de formele procedure voorschrijft, maar aan de bestuurders. De burgemeester van Avelgem was niet opgezet met deze praktijk maar andere bestuurders betreuren deze procedurele discussie<sup>35</sup>.

Om de terugkoppeling naar de lokale politieke mandatarissen te versterken, sluit Psilon in 2010 aan bij het initiatief van de intercommunales IMOG, Leiedal en WIV om twee maal per jaar een gezamenlijke informatievergadering voor alle gemeenteraadsleden uit de streek te organiseren<sup>36</sup>.

### 6.2.2.2 De stedenbouwkundige ontwikkeling van het crematorium

Met de oprichting van de intergemeentelijke vereniging in de vorige ronde komt de realisatie van het crematorium te Kortrijk een stapje dichterbij, maar er is nog een hele weg te gaan. Heel wat keuzes en overwegingen moeten nog gemaakt worden. Zo moet er een ontwerper aangesteld worden en een stedenbouwkundig project getekend worden. Verder dienen de bouw- en de milieuvergunning aangevraagd en toegekend te worden, alvorens de hele infrastructuur gebouwd kan worden. Als vervolgens de operationele werking op punt staat, kan het crematorium zijn deuren openen. In onderstaande pagina's beschrijven we het verhaal achter deze ontwikkelingen.

### De architecturale ambities van Leiedal en het stadsbestuur

Nog voor de allereerste vergadering van de nieuwe intergemeentelijke vereniging, hebben Leiedal en de stad Kortrijk een duidelijke ambitie en voorkeur met betrekking tot het architecturale ontwerp van het crematorium. De burgemeester van Kortrijk “die nogal de nadruk legde op design en architectuur” zag het crematoriumgebouw dan ook als één van zijn “pilotprojecten”, claimt een streekactor. Hij koppelt het crematoriumproject aan zijn discours over Kortrijk als “stad van creatie, innovatie en design” (zie Hoofdstuk 7). “[Het stadsbestuur van Kortrijk] wou ook dat het gebouw een zekere esthetische waarde had”, beaamt een politicus. Wat in contrast staat met een

---

<sup>35</sup> PSILON, raad van bestuur, 27 oktober 2009. Twee geïnterviewde streekactoren argumenteren dat deze houding vanuit een persoonlijke onvrede van de burgemeester is ingegeven. Hij zou bij de nieuwe samenstelling van het directiecomité in 2007 de duimen hebben moeten leggen tegenover de burgemeester van Deerlijk. In de daaropvolgende jaren stelt hij meermaals de rol van het directiecomité en de procedures van de vereniging in vraag.

<sup>36</sup> LEIEDAL en PSILON, jaarverslag 2010.

aantal bestuurders die andere gemeenten vertegenwoordigen; “voor wie het niet te veel mocht kosten”, verduidelijkt een andere politicus.

Met de directeur van Leiedal heeft de burgemeester van Kortrijk alvast een bondgenoot voor deze agenda (zie ook Hoofdstuk 7). De internationaal georiënteerde stedenbouwkundige Bernardo Secchi is binnen Leiedal en de Stad Kortrijk kind aan huis. Hij is onder meer het brein achter het masterplan Hoog Kortrijk en de ontwerper van de bijhorende begraafplaats. Met het ontwerp van het crematorium zou hij zijn werk kunnen voltooien. Het vertrouwen in de kwaliteiten van deze ontwerper binnen Leiedal is groot. Men zou dan ook zeer graag met hem samenwerken, al wordt het vrijwel meteen duidelijk dat men de opdracht nooit op een correcte wijze rechtstreeks aan Secchi kan toevertrouwen. De wetgeving op overheidsopdrachten en de Europese mededingingsregels laten dat immers niet toe. Leiedal zoekt nog naar een oplossing maar met het juridische advies dat men heeft ingewonnen lijkt deze piste niet evident te worden. Als alternatief denkt men aan de Open Oproep van de Vlaams Bouwmeester, een selectieprocedure die een strenge architecturale kwaliteitsbewaking garandeert. Bovendien voldoet de Open Oproep aan de juridische voorschriften inzake publieke aanbestedingen.

De afwegingen rond de aanstelling van Secchi spelen zich de facto voor de officiële oprichting van de intercommunale af. Leiedal en de stad Kortrijk willen immers geen tijd verliezen aangezien de volgende oproep van de Vlaams Bouwmeester al in april 2005 gepubliceerd wordt. Men spreekt af om op de stichtende vergadering van Psilon een dubbelbesluit voor te leggen: indien er alsnog een juridisch sluitende mogelijkheid bestaat om Secchi aan boord te nemen, gaat men met hem in zee, anders zal Psilon eerstdaags op de procedure van de Vlaams Bouwmeester intekenen<sup>37</sup>. Zo gezegd, zo gedaan: de Vlaams Bouwmeester organiseert de ontwerpwedstrijd. Alle inspanningen ten spijt, heeft het voor Secchi (en zijn voortrekkers) niet mogen baten; de architect werpt zich in de competitie maar het is collega-sterarchitect Souto de Moura die met de bloemen gaat lopen.

## **De directe omgeving raakt betrokken in het inplantingsverhaal**

Na de selectie van de ontwerper verandert de focus en de communicatie van de crematoriumvereniging. Waar de communicatie van Psilon zich tot nu toe voornamelijk naar de leden van de vereniging richtte, wil de crematoriumvereniging nu ook de toekomstige burens over het project informeren. De crematoriumvereniging nodigt de

---

<sup>37</sup> PSILON, interne verslaggeving, 22 maart 2005. PSILON, elektronische communicatie, 23 maart 2005; PSILON, jaarverslag 2005.

buurtbewoners van Hoog Kortrijk uit op meerdere infovergaderingen<sup>38</sup>. “We wisten [door gelijkaardige ervaringen in Sint-Niklaas en Aalst] dat het niet evident is tegenover de buurt, dat er daar mogelijks wel wat gevoeligheden konden rond zijn”, vertelt een streekactor. Door over de ontwikkeling van het crematorium open te communiceren, weliswaar nadat de knoop was doorgehakt, hoopt men het vertrouwen van de buurtbewoners te winnen en de mogelijke weerstand uit de buurt te anticiperen. De volgende paragrafen laten zien dat deze proactieve communicatiecampagne voor Pilon niet mag baten en dat de inplanting al snel een lokale kwestie met verschillende claims en tegenclaims tussen de vereniging en lokale bewoners wordt.

Op 30 maart 2006 worden een vijftigtal buurtbewoners voor een eerste informatiebijeenkomst ontvangen<sup>39</sup>. Op deze ontmoeting uiten de buurtbewoners voor het eerst hun bezorgdheden over de komst van het crematorium<sup>40</sup>. De crematoriumvereniging is over geen van de geopperde bezorgheden verbaasd en meent op deze vragen een overtuigend antwoord te kunnen geven. Pilon neemt tegenover de buurtbewoners het engagement om alle nieuwe informatie over de ontwerpvoorstellen en de mogelijke impact naar hun terug te koppelen. Ook tegenover het brede publiek wordt verantwoording afgelegd. In een kranteninterview houdt voorzitter Destoop een pleidooi voor het crematorium waarbij hij de maatschappelijke noodzaak ervan claimt: “het crematorium is een must, want het aantal crematies stijgt snel [...] In Kortrijk werd in 2004 bijna de helft van de overledenen gecremeerd. De families kunnen momenteel enkel terecht in crematoria in Brugge en Lochristi”<sup>41</sup>.

Het lokale debat over de inplanting blijft niet beperkt tot het buurtoverleg. Ook de Kortrijkse gemeenteraad wordt een forum nadat zij van de lokale weerstand op de hoogte zijn. De lokale oppositiepartijen maken er kritische bedenkingen over de inplanting. De liberale partij claimt dat “de buurt” voor “fijn stof” vreest en de groene partij betreurt dat “weer een stuk open ruimte wordt aangesneden”. Destoop pareert de kritiek. Hij claimt dat de locatie zorgvuldig gekozen is aangezien het bestemmingsplan jaren geleden goedgekeurd is. Bovendien stelt hij dat de vergaderingen met de buurt in een zeer goede sfeer verlopen. “De meeste betrokkenen zijn echt wel pro het nieuwe crematorium” portretteert de voorzitter van Pilon de buurtbewoners<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> De uitnodigingen voor de infovergaderingen worden per bewonersbrief bij 1.500 inwoners rondgedeeld en worden gepubliceerd in de stadskrant, op de website van Pilon en in een persbericht. PSILON, antwoordnota, 27 maart 2007.

<sup>39</sup> STAD KORTRIJK, interne verslaggeving, 13 april 2006.

<sup>40</sup> Men heeft bedenkingen bij de impact van de emissies op het leefmilieu, het effect van de inplanting op de verkeerscirculatie in de wijk en men vreest voor problemen met de waterhuishouding. PSILON, raad van bestuur, 5 mei 2006.

<sup>41</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 1 april 2006.

<sup>42</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 16 juni 2006.



Schijnbaar in tegenstelling tot deze bewering, krijgt de crematoriumvereniging in de loop van het najaar signalen over toenemende onrust in de buurt. Als onderdeel van haar communicatiestrategie bestelt Psilon bij het studiebureau SGS een milieueffectenstudie om verder overleg met de buurt inhoudelijk te voeden. Nochtans is een milieueffectenstudie niet verplicht voor crematoria, maar Psilon hoopt om zo sterker in haar schoenen te staan<sup>43</sup>. Nog voor de resultaten van het onderzoek gepubliceerd worden, verzamelt een actiecomité handtekeningen in de buurt en laat ze haar bezwaren in de pers optekenen. De lokale pers wordt het toneel voor het meningsverschil tussen de actiegroep “Samen Sterk” en Psilon. De woordvoerder van het actiecomité claimt dat “commerciële overwegingen de bovenhand hebben gehaald op de gezondheid van de inwoners van de wijk”. Voor het actiecomité is de locatiekeuze op Hoog Kortrijk “onbespreekbaar” en “luguber”. Destoop reageert in dezelfde krant: “de reacties zijn overdreven. Het crematorium moet aan alle normen op vlak van leefmilieu en techniek voldoen, anders kan het simpelweg niet gebouwd worden [...] maar laat ons eerst het milieurapport afwachten”<sup>44</sup>.

Volgens de conclusies van het studiebureau valt de impact binnen de wettelijke voorziene normen of de wetenschappelijk vastgelegde advieswaarden<sup>45</sup>. De resultaten van het onderzoek worden op een website publiek beschikbaar gesteld en de crematoriumvereniging belooft om engagementen ten aanzien van de aandachtspunten uit het rapport te formuleren. “In het onderzoek werden de strengste criteria gehanteerd. Er zal geen enkele norm overschreden worden. [...] Er komen hoogstens drie ovens met de beste filterinstallaties. We plannen ook systematisch metingen, waarvan de resultaten op een website zullen geplaatst worden”, laat Destoop alvast in de krant optekenen<sup>46</sup>. Met de resultaten van het studiebureau onder de arm, is Psilon zeker van zijn stuk; men meent dat, nu hun claim ook wetenschappelijk onderbouwd is, ze haast onbetwistbaar wordt. De crematoriumvereniging organiseert daarop in het najaar van 2006 een tweede informatievergadering waarop de resultaten van het onderzoek gepresenteerd worden.

Omdat heel wat buurtbewoners na de informatievergadering nog bezorgdheden rond de impact van het crematorium op hun omgeving hebben, start de crematoriumvereniging begin 2007 met een overlegprocedure<sup>47</sup>. Het initiatief is geïnspireerd op een succesvolle ervaring van Destoop met een buurtoverleg over een doortrekkersterrein. Concreet gaat

---

<sup>43</sup> De studie onderzoekt de impact van het crematorium op het vlak van de luchtkwaliteit, de verkeersafwikkeling, de water- en bodemkwaliteit, de energieconsumptie, en eventuele visuele hinder. PSILON, jaarverslag 2006.

<sup>44</sup> HET LAATSTE NIEUWS 9 september 2006; HET NIEUWSBLAD 18 september 2006.

<sup>45</sup> PSILON, jaarverslag 2006.

<sup>46</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 20 oktober 2006.

<sup>47</sup> PSILON, jaarverslag 2007.

men met een kleine delegatie van omwonenden rond de tafel zitten. Zowel enkele individuele buurtbewoners, actievoerders als vertegenwoordigers van nabije onderwijsinstellingen, verzorgingsinstellingen en plaatselijke verenigingen worden uitgenodigd. Samen vertegenwoordigen ze tijdelijk de directe omgeving binnen het sturingsnetwerk. De crematoriumvereniging wordt in dit overlegproces vertegenwoordigd door haar voorzitter Destoop en secretaris Sabbe, die de vergaderingen leiden. De overleggroep heeft geen formele invloed op de besluiten van het sturingsnetwerk maar de partners, stad Kortrijk en Pilon, verzorgen op deze manier wel de rechtstreekse verantwoording van hun plannen naar de buurtbewoners. “Was dat nu een consensus-consensus?”, vraagt een streekactor zich retorisch af, “Het laatste woord lag nog altijd bij ons maar we hadden toch duidelijk een aantal engagementen mee uitgesproken naar aanleiding van die gespreksronde”.

In totaal steekt men in de eerste helft van 2007 vijf keer de koppen bij elkaar. De overleggroep gaat ook bij het crematorium van Lochristi op studiebezoek. Om het overleg op een gestructureerde wijze te laten verlopen, wordt er in overleg met de groep een inventaris van standpunten, bezorgdheden en vragen die in de buurt leven gemaakt. In een antwoordnota worden alle geformuleerde vragen uit de buurt opgenomen en door Pilon behandeld<sup>48</sup>. De vragen gaan enerzijds over het gebrek aan onderzoek naar alternatieve locaties en anderzijds over alle mogelijke vormen van hinder (visueel, geur, uitstoot, verkeer, etc.) die door het crematorium veroorzaakt kunnen worden. Als antwoord op de eerste reeks vragen verwijst Pilon naar de stedenbouwkundige geschiedenis van Hoog Kortrijk. Men haalt aan dat de wetgeving vóór 2004 enkel crematoria toeliet binnen of aansluitend op het domein van begraafplaatsen (zie §6.1.1). Bovendien verwijst men naar de bijzondere architecturale inpassing van het crematorium: het zal verzonken in het landschap liggen. Daarnaast zal het crematorium zich ook functioneel in de omgeving integreren: men zal infrastructuur delen met de bestaande begraafplaats en de parking delen met het sportcentrum. Op de vragen over mogelijke hinder verwijst de antwoordnota naar de oriënterende milieueffectenstudie van SGS die deze impact als aanvaardbaar bestempelt. Pilon herhaalt haar engagement voor transparantie naar de buurt. Alle informatie, zoals hun studiemateriaal en de uitstootmetingen, zal op de website van de crematoriumvereniging te consulteren zijn.

Intussen zijn de lokale verkiezingen van het najaar 2006 reeds een tijdje achter de rug en zijn de bestuursorganen op streekniveau opnieuw samengesteld (zie §6.2.2.1). De CD&V van Kortrijk ruilt van coalitiepartner en daarmee komt een partij aan boord waarvoor het dossier, aldus een politicus, “politiek gevoelig” ligt. Een deel van de liberale partij beschouwt de actiegroep als haar kiezers. Op zich lijkt dit geen lokaal politiek probleem

---

<sup>48</sup> PSILON, antwoordnota, 27 maart 2007.

te zijn want het zijn de CD&V-mandatarissen die het dossier in Kortrijk en op streekniveau trekken, terwijl de Kortrijkse liberalen zich in de luwte houden.

De kersverse bestuurders krijgen de inplantingskwestie meteen op hun bord. De uitredende voorzitter zet bij zijn afscheid de actievoerders in de wind. Hij verklaart in de krant dat de kritische buurtbewoners enkelingen zijn en dat zij dus niet de buurt vertegenwoordigen. Bovendien claimt hij dat het begrip bij de meerderheid in de buurt groeit<sup>49</sup>, maar de actiegroep krijgt steun uit onverwachte hoek wanneer enkele plaatselijke geneesheren uit de buurt bij de zaak betrokken geraken. In een open brief drukken zij eveneens hun bezorgdheid over de mogelijke risico's van het crematorium voor de volksgezondheid uit en ze halen hierbij andere studies dan de crematoriumvereniging aan. Met de toetreding van deze actoren in het publieke debat lijken de claims van de actiegroep versterkt te worden. Het actiecomité mobiliseert dan ook buurtbewoners rond deze brief en weet ermee eveneens de lokale pers te halen. Daarnaast sturen de actievoerders een aangetekend schrijven naar alle individuele leden van de net vernieuwde raad van bestuur van Pilon waarbij ze naast het gezondheidsaspect nogmaals het gebrek aan onderzoek naar alternatieve locaties aanhalen.

De crematoriumvereniging is niet erg onder de indruk van de argumentatie van de geneesheren. De secretaris stelt in de pers dat ze niet met de juiste maten en gewichten rekening houden. Hij claimt nogmaals dat het milieueffect verwaarloosbaar is. Volgens zijn informatie is de impact “kleiner dan de uitstoot van drie wagens die langsrijden”<sup>50</sup>. Desalniettemin laat de crematoriumvereniging de bedenkingen en aangehaalde studies van de artsen voorleggen aan het studie bureau SGS en het Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg te Kortrijk. De conclusie van SGS luidt dat “geen van de aangehaalde studies in vraag gesteld kunnen worden maar de relevantie ervan in de context van een crematorium kan dat soms wel”<sup>51</sup>. Men is overtuigd dat de milieueffecten van de bouw van het crematorium niet van een dergelijke grootteorde zijn om de ontwikkeling op de geplande locatie te hypothekeren. Het Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg stelt “dat er geen enkel erkend [psychologisch] ziektebeeld te onderkennen valt, dat gerelateerd zou zijn aan een confrontatie met (het beeld van of het zicht op) een crematorium”<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 15 maart 2007.

<sup>50</sup> DE STANDAARD, 5 mei 2007.

<sup>51</sup> In haar antwoord spreekt SGS over studies met een “insinuerend karakter”, studies van een “andere grootteorde” en studies over “andere activiteiten”. Zo gaat één van de aangehaalde studies bijvoorbeeld over de emissies van afvalverbrandingsovens. SGS, briefwisseling, 18 april 2007.

<sup>52</sup> PSILON, briefwisseling, 15 mei 2007.

De bestuurders reageren als collectief op de brieven van de actiegroep. Uit naam van de gehele raad van bestuur stelt de crematoriumvereniging in mei 2007 een antwoord op waarin de conclusies van de geconsulteerde experts worden toegelicht<sup>53</sup>. Men geeft conform de antwoordennota naar de buurt eveneens een toelichting over de keuze van de locatie waarbij men naar de voorgeschiedenis en het ruimtelijk bestemmingsplan verwijst. De crematoriumvereniging geeft aan dat men bereid is om een bijkomende toelichting aan een delegatie van het actiecomité te geven. Onder druk van de brede en in de ogen van Psilon onjuiste informatieverspreiding van de actiegroep bezorgt de intercommunale een kopie van deze brief aan de aangesloten gemeentebesturen, alle leden van haar raad van bestuur en alle gemeenteraadsleden van de stad Kortrijk<sup>54</sup>. De actiegroep is niet onder de indruk van deze verantwoordingsinitiatieven en noemt het verslag van het studie bureau op haar beurt “verwaarloosbaar” en “gemanipuleerd”. “Er zijn wel degelijk risico’s voor de gezondheid. We staan hierin niet alleen, want we krijgen steun van wetenschappers en dokters” herhaalt het actiecomité haar claim<sup>55</sup>.

### **De crematoriumvereniging rolt haar bouwplannen verder uit**

Los van alle heisa werkt de crematoriumvereniging gestaag verder aan de realisatie van het bouwproject. De in 2007 vernieuwde raad van bestuur mag meteen het definitief bouwontwerp goedkeuren en kan direct van de procedurele aspecten rond het bouw dossier werk maken: de aanvraag van de bouw- en de milieuvergunning. Intussen heeft de actiegroep de overleggroep met bewoners verlaten; de actievoerders zijn door de nieuwe stappen van de crematoriumvereniging op hun tenen getrapt. Ze herhalen nog eens hun eis om over alternatieve inplantingslocaties te praten<sup>56</sup>.

De crematoriumvereniging vraagt de bouwvergunning aan zonder een openbaar onderzoek te organiseren. Men kan immers met een vereenvoudigde aanvraagprocedure werken omdat de volledige bouwaanvraag conform het bestemmingsplan uit 1994 zou zijn<sup>57</sup>. In de aanvraagprocedure van de milieuvergunning is wel een openbaar onderzoek verplicht. Voorafgaand aan deze aanvraag wordt alles nog eens met de milieudiensten van de betrokken besturen (stad Kortrijk, provincie West-Vlaanderen, Vlaamse overheid) afgestemd. Ook de overleggroep met de buurtbewoners komt nog een keer samen en wordt over de vergunningsaanvragen geïnformeerd. De informatie vanuit het buurtoverleg, de antwoordennota en de uitgevoerde milieueffectenstudies worden mee

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> PSILON, raad van bestuur, 19 juni 2007.

<sup>55</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 5 september 2007.

<sup>56</sup> DE STANDAARD, 1 augustus 2007; HET LAATSTE NIEUWS, 4 augustus 2007.

<sup>57</sup> De aanvraag wordt op 15 juni 2007 bij de Vlaamse overheid ingediend. PSILON, jaarverslag 2007.

in het milieuvergunningsdossier opgenomen. Op die manier meent Pilon haar aanvraagdossier te versterken. Tijdens de vergunningsaanvragen schort men de communicatie met de overleggroep op om de formele procedure van het openbaar onderzoek te respecteren<sup>58</sup>.

Het openbaar onderzoek met betrekking tot de milieuvergunning wordt door de stad Kortrijk georganiseerd. Behalve de bestuurder van Zwevegem heeft geen enkele mandataris specifieke opmerkingen over het openbaar onderzoek binnen de raad van bestuur gemaakt. Het gemeentebestuur van Zwevegem is bezorgd over de afwatering van de site richting haar grondgebied. De raad van bestuur vraagt daarom om ook het gemeentebestuur en de bevolking van Zwevegem bij het openbaar onderzoek te betrekken<sup>59</sup>.

Bij het begin van het openbaar onderzoek onderstreept Lybeer, voorzitter van Pilon en schepen van Kortrijk, dat de milieuvergunningsaanvraag op maximaal 3.056 crematies betrekking heeft. Om zijn stelling kracht bij te zetten, claimt hij dat indien er in de toekomst nood is aan meer crematiecapaciteit, men een tweede crematorium in Roeselare zal bouwen<sup>60</sup>. De nieuwe burgemeester van Roeselare is er als de kippen bij om dat te weerleggen: “dit argument wordt gebruikt om in Kortrijk druk van de ketel te halen, maar voor ons is dat niet aan de orde” zo verduidelijkt hij in de krant<sup>61</sup>. Met deze uitspraak maakt het gemeentebestuur een bocht tegenover de oude plannen en afspraken binnen de crematoriumvereniging (zie §6.2.1) en in die zin hebben de veranderingen in de politieke stroom, met de actiegroep in Kortrijk enerzijds en een nieuw bestuur in Roeselare anderzijds, deze “window of opportunity” terug gesloten.

De openbare informatievergadering die binnen het kader van het openbare onderzoek georganiseerd wordt, verloopt in een bijzonder geladen sfeer<sup>62</sup>. De betrokken actoren binnen het sturingsnetwerk hebben dan ook een gemengde opvatting over deze vorm van verantwoording naar het publieke forum. “Dan merk je wel dat daar een aantal mensen in die zaal zitten die gekomen zijn om te zeggen wat ze te zeggen hebben en niet om te luisteren.”, verklaart een geïnterviewde politicus hierover, “organiseer iets en het aantal mensen die er tegen zijn is meestal groter dan het aantal mensen die ervoor zijn die daar aanwezig zijn. Maar er zijn toch altijd voldoende mensen aanwezig die geïnteresseerd zijn en een keer komen luisteren”. “Mensen die opgejut zijn [...] dan kan je vergaderingen houden zoveel als dat je wil dat helpt niets”, beaamt een streekactor, “het enige waarvoor

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 19 december 2006 en 19 juni 2007.

<sup>60</sup> HET NIEUWSBLAD, 6 september 2007.

<sup>61</sup> HET NIEUWSBLAD, 28 september 2007.

<sup>62</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 9 oktober 2007.

je het moet doen een grote infovergadering houden en informatie geven is voor het gros van de zwijgende meerderheid”.

De lokale pers brengt uitgebreid verslag van de openbare informatievergadering. De tussenkomst van een arts uit de buurt die de stad vraagt om het “voorzichtigheidsprincipe” te respecteren wordt met veel applaus ontvangen. Hoewel de Kortrijkse schepen Bral verklaart dat de stad geen inhoudelijk standpunt tijdens het openbaar onderzoek zal innemen, laat voorzitter Lybeer wel in zijn kaarten kijken: “jullie doen wat je wilt, maar het crematorium komt er toch”. Secretaris Sabbe spreekt de verzuchting uit dat het actiecomité heel wat mist over de studie van het onderzoeksbureau spuit<sup>63</sup>. De actiegroep is furieus: “de volksgezondheid is nooit de eerste bezorgdheid geweest, maar wel de architectuur van het crematorium. Het is triestig en ontgoochelend dat [...] onze bezwaren niet au sérieux worden genomen”<sup>64</sup>. Burgemeester De Clerck stapt weer in de ring door het crematorium publiekelijk te verdedigen, hij verantwoordt de standpunten van het stadsbestuur: “de locatie werd consequent en zorgzaam gekozen en alle onderzoeken wezen uit dat de gemiddelde concentraties van uitstoot bijzonder laag zijn [...] Als lokale overheid zijn we verantwoordelijk voor de lijkbezorging op ons grondgebied. Gezien steeds meer mensen kiezen voor crematie moeten we hier ook aan tegemoet komen”<sup>65</sup>. Uiteindelijk ontvangt het stadsbestuur in totaal meer dan 3500 bezwaarschriften. Het grootste deel van de bezwaarschriften is door de actiegroep ingezameld<sup>66</sup>.

Eind 2007 is het duidelijk dat alle officiële instanties gunstige adviezen voor de milieuvergunning afleveren. Daarmee krijgt Pilon voor het eerst de formele bevestiging dat het crematorium op Hoog Kortrijk gebouwd kan worden. Tegelijkertijd groeit binnen de crematoriumvereniging het besef dat men zich nog aan rist juridische en administratieve beroepsprocedures vanwege de actiegroep kan verwachten.

### **De actiegroep en de crematoriumvereniging vechten een juridische strijd uit**

De actiegroep zoekt de steun van een advocatenbureau dat gespecialiseerd is in milieurecht en ruimtelijke ordening en start met een eerste reeks procedures tegen beide vergunningen. Als eerste stap stelt men tegelijkertijd een administratief beroep tegen de milieuvergunning en een schorsingsberoep tegen de bouwvergunning bij de Raad van State in. De ontwerpopdracht en de voorbereiding van de bouwwerken worden door

---

<sup>63</sup> HET NIEUWSBLAD 27 september 2007, KRANT VAN WEST-VLAANDEREN 28 september 2007, HET LAATSTE NIEUWS, 27 september 2007.

<sup>64</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 27 oktober 2007.

<sup>65</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 2 november 2007.

<sup>66</sup> PSILON, jaarverslag 2007.

Psilon tijdelijk uitgesteld tot de vereniging zekerheid over haar vergunningen heeft. Ook de rechtstreekse communicatie naar de omgeving wordt omwille van de lopende juridische procedures vrij beperkt gehouden<sup>67</sup>.

In de zomer van 2008 verwerpt minister Crevits (CD&V) het beroep tegenover de milieuvergunningaanvraag<sup>68</sup>. De actiegroep en de door haar ingehuurde topadvocaten blijven echter niet bij de pakken zitten en dienen nu ook voor de milieuvergunning een schorsingsberoep bij de Raad van State in. Beide schorsingsberoepen worden door de auditeur van de Raad van State afgewezen<sup>69</sup>. Een uitspraak ten gronde moet nog volgen, maar Pylon heeft vertrouwen in een goede afloop omdat volgens hen in bijna alle gevallen het advies van de auditeur gevolgd wordt. De secretaris heeft er een goed oog op en verklaart in de pers: “de maatschappelijke discussie over het crematorium was nodig, maar het is nu tijd om beslissingen te nemen. Het dossier is keer op keer uitgekleed geweest en telkens opnieuw werd aangetoond dat er geen reden tot paniek is”<sup>70</sup>. Na de uitspraken van de Raad van State laat Pylon de aanbestedingsprocedure voor de bouw lopen. Men wil zo snel mogelijk met de werken starten.

De actievoerders laten zich door de voorlopige uitspraken van de Raad van State niet ontmoedigen en nemen een nieuw initiatief. De volgende juridische procedure die het actiecomité aanspant, is een milieustakingsvordering. Door de toepassing van het artikel 194 van het Gemeentedecreet kan het actiecomité zelf een milieustakingsvordering tegen de bouwwerken aanspannen<sup>71</sup>. Het opmerkelijke aan deze werkwijze is dat de actiegroep het “algemeen belang” van de stad Kortrijk in deze juridische procedure vertegenwoordigt. In de zomer van 2009 wordt de zaak bij de Kortrijkse Rechtbank van Eerste Aanleg behandeld. Om de milieustakingsvordering uit naam van de stad Kortrijk te ondergraven, vraagt Pylon aan het stadsbestuur om zelf in de procedure tussen te komen. Het schepencollege van Kortrijk stemt hiermee in<sup>72</sup>. De rechter stuurt eerst aan

---

<sup>67</sup> PSILON, jaarverslag 2009.

<sup>68</sup> De minister legt symbolisch wel een extra voorwaarde op. Het crematorium en de stad Kortrijk moeten een aanvullende studie over de mobiliteitsimpact bestellen en voor het brede publiek beschikbaar stellen. De conclusies van de studie moeten maximaal geïmplementeerd worden. Ibid.

<sup>69</sup> Voor de bouwvergunning in het najaar 2008 en voor de milieuvergunning begin 2009. RAAD VAN STATE, arresten, 20 oktober 2008 en 19 februari 2009.

<sup>70</sup> HET LAATSTE NIEUWS 21 februari 2009.

<sup>71</sup> Het artikel 194 laat namelijk toe dat een inwoner een vordering namens de gemeente instelt indien deze zelf niet in rechte optreedt. Een milieustakingsvordering kan door een inwoner worden ingeroepen wanneer deze meent dat als gevolg van dit stilzitten van het gemeentebestuur schade aan het leefmilieu zal toegebracht worden. Zie het gemeentedecreet van 15 juli 2005.

<sup>72</sup> STAD KORTRIJK, verslag schepencollege, 21 oktober 2009.

op een bemiddeling tussen de partijen en laat in de tussentijd de voorbereiding van de werken niet stilleggen<sup>73</sup>.

Intussen wordt de sfeer tussen de crematoriumvereniging en het actiecomité bitser. Tijdens de procedures blijven de actievoerders en de crematoriumvereniging hun communicatiestrijd in de lokale media voeren. Daarbij vliegen de wederzijdse verwijten in het rond<sup>74</sup>. In april 2010 lanceert het crematorium een persbericht waarin men stelt de “juridische pesterijen” van de actiegroep beu te zijn. Bovendien dreigt Psilon een schadeclaim in te dienen indien blijkt dat de actiegroep hen “juridisch stalkt”<sup>75</sup>.

Nog voor een uitspraak in de lopende juridische procedures gaan in 2010 de bouwwerken voor het crematorium van start. Psilon is door de voorlopige adviezen van de auditeur van de Raad van State enerzijds gerust op de goede juridische afloop en heeft anderzijds net het fiat van de Vlaamse regering over de subsidiëring van de werken gekregen. Alles wordt nu in het werk gesteld om in het najaar van 2011 te kunnen openen<sup>76</sup>.

Na het mislukken van de bemiddelingsprocedure, wijst de Rechtbank van Eerste Aanleg de milieustakingsvordering in de zomer van 2010 af. De rechter is van oordeel dat Psilon over een wettige stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning beschikt. Tegelijkertijd wijst de rechter de vrijwillige tussenkomst van de stad in de procedure van de hand want de stad wordt in de procedure al vertegenwoordigd door 185 inwoners. Het schepencollege van Kortrijk vindt deze afweging, vanuit hun opvatting over het primaat van de politiek, “bizar” maar legt zich bij de opmerking van de rechter neer<sup>77</sup>. De actiegroep doet geen afstand van haar verhaal en trekt naar het Hof van Beroep in Gent.

Inmiddels komt er begin 2011 tegen de verwachtingen van Psilon in alsnog een kritisch advies van de adjunct-auditeur van de Raad van State. Nog steeds in afwachting van een uitspraak ten gronde. De Raad van State is van oordeel dat er een motiveringsgebrek is bij de afwijking van het Gewestplan door het bestemmingsplan “Kerkhof Hoog Kortrijk” uit 1994. Deze afwijking werd volgens de lezing van de Raad van State niet expliciet gemotiveerd door de Kortrijkse gemeenteraad<sup>78</sup>. “Dan staat het zagezegd niet op zijn plaats”, verzucht een lokale actor. “Het argument dat door de adjunct-auditeur als

---

<sup>73</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 29 september 2009.

<sup>74</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 26 november 2010; HET LAATSTE NIEUWS, 29 december 2009.

<sup>75</sup> HET NIEUWSBLAD, 30 april 2010.

<sup>76</sup> PSILON, jaarverslag 2009.

<sup>77</sup> STAD KORTRIJK, verslagen schepencolleges, 18 augustus 2010 en 3 november 2010.

<sup>78</sup> Het crematorium ligt volgens het Gewestplan Kortrijk uit 1977 in een woonuitbreidingsgebied. Zo'n gebied is uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw. Een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften kan mits een stevige argumentatie, door bijvoorbeeld een woonbehoeftestudie, en zolang de bevoegde overheid nog niet over de ordening van het gebied heeft beslist.



gegrond wordt bevonden, heeft niets te maken met ons milieudossier. Daarom blijven we hoopvol voor de verdere procedure”, laat voorzitter Lybeer weten. “Als de milieuvergunning dan toch ooit wordt vernietigd, gaat Pilon een nieuwe aanvragen”, stelt directeur Sabbe<sup>79</sup>. Gezien er enkel een advies en nog geen juridisch arrest is, beslist Pilon om de bouwwerken verder uit te voeren. De contracten met de aannemers lopen ondertussen en men wil schadeclaims vermijden. Daarenboven wil men gewoonweg dat het gebouw er zo snel mogelijk staat; de crematoriumvereniging is overtuigd dat de eerste emissiemetingen de verwaarloosbare impact van het crematorium gaan bewijzen<sup>80</sup>. De voorzitter herhaalt de claim dat nog “nooit aangetoond [is] dat er een gevaar dreigt voor de volksgezondheid”<sup>81</sup>.

De crematoriumvereniging wil een negatieve uitspraak van de Raad van State anticiperen en verkent meteen een paar pistes om het vormgebrek recht te zetten. Zo start Pilon onmiddellijk gesprekken met het kabinet van de bevoegde minister Schauvliege (CD&V). Deze contacten gaan over een mogelijk wetgevend initiatief om oude bestemmingsplannen te regulariseren. Tegelijkertijd neemt Pilon met de stad Kortrijk contact op om eventueel een ruimtelijk ordeningsplan op te maken. Dat plan kan het oude bestemmingsplan vervangen<sup>82</sup>. Niettemin blijft de bouw van het crematorium op het vooropgestelde schema.

### **De kwestie wordt door een lokale Kortrijkse oppositiepartij opgepikt**

In de tussentijd heeft de opkomst van een nieuwe lokale oppositiepartij de houding van de politieke partijen te Kortrijk tegenover de kwestie beïnvloed. “Initieel in de periode 2007-2010 was er eigenlijk politiek binnen Kortrijk een vrij grote eendracht [...], een unanieme goedkeuring of bevestiging van alle partijen in de gemeenteraad met uitzondering van het Vlaams Belang die zich onthield”, aldus een streekactor, “Eind 2010 is dat wat beginnen kantelen [...] In Kortrijk was de N-VA nagenoeg onbestaande maar een aantal jonge mensen hebben [elkaar] gevonden [...] Zij hebben zich vastgebeten in het crematoriumdossier omdat het nu eenmaal een gemakkelijk politiek dossier was [...] sindsdien was er dus binnen Kortrijk politiek gezien wel wat voorzichtigheid”. De lokale afdeling van N-VA zit niet in de gemeenteraad maar is gezien de stevige doorbraak van N-VA in heel Vlaanderen een politieke factor waar de lokale partijen mee rekening

---

<sup>79</sup> HET NIEUWSBLAD, 25 januari 2011.

<sup>80</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 26 april 2011.

<sup>81</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 11 maart 2011.

<sup>82</sup> PSILON, raad van bestuur, 22 februari 2011.

houden<sup>83</sup>. N-VA Kortrijk hekelt dat er volgens hen geen rekening met de volksgezondheid wordt gehouden. “Onbegrijpelijk”, aldus de lokale N-VA voorzitter, “want een crematorium is niets anders dan een verbrandingsoven. Ik vraag me zelfs af of het crematorium misschien zichzelf moet bedienen”<sup>84</sup>. Eerder had het Kortrijkse Vlaams Belang de actiegroep al openlijk gesteund. Ook zij claimen dat het risico voor de volksgezondheid “gewoon te groot is” en klagen aan dat de stad en Pilon niet naar de actievoerders luisteren<sup>85</sup>. De twee politieke partijen, de actiegroep en enkele geneesheren bedienen zich van hetzelfde discours. In tegenstelling tot de N-VA nu, werd het Vlaams Belang door de andere politieke partijen hierover steeds genegeerd; de invloed van de N-VA is binnen de lokale politieke stroom dus veel groter. “Er is de opkomst van de N-VA. We kunnen dat niet ontkennen”, stelt een politicus over de plotse terughoudendheid van de andere politieke partijen.

De inplantingskwestie beperkt zich tot de lokale politieke agenda te Kortrijk. Binnen de andere gemeentebesturen van de crematoriumvereniging is er intussen weinig tot geen politieke aandacht voor de inplantingskwestie. “Niemand ligt daar wakker van”, zo legt een politicus uit een andere gemeente deze vaststelling uit. De overlast blijft dan ook beperkt tot de directe omgeving.

### **6.2.3 De derde ronde: de deuren gaan open maar de toekomst blijft onzeker**

De derde ronde beschrijft de periode rond de opening van het crematorium. Vanaf de zomer van 2011 begint de crematoriumvereniging zich voor te bereiden om het gebouw in gebruik te nemen. Op hetzelfde moment lopen de procedures bij de Raad van State nog steeds. Wat als de vergunningen worden vernietigd? Hoe gaan de betrokken actoren reageren op deze nieuwe keuzesituatie? Dat komen we in de volgende pagina's te weten.

In de aanloop naar de opening is er nog geen vuiltje aan de lucht, zo lijkt het. Pilon begint terug intensiever naar het brede publiek te communiceren. Men legt contacten met de uitvaartsector. Er zijn presentatiemomenten bij middenveldorganisaties, geloofsgroepen en uitvaartbegeleiders. De crematoriumvereniging organiseert een opendeuravond voor alle omwonenden. Men doet mee aan de Openbedrijvendag. Er zijn perscontacten en kennismakingsbezoeken van studenten, socio-culturele verenigingen en seniorenverenigingen. Tot slot maakt Pilon ook een publieksbrochure die bij alle

---

<sup>83</sup> CD&V en N-VA kwamen in 2006 in kartel op. Wanneer de enige verkozenen van de N-VA direct na de verkiezingen overloopt naar de CD&V gaan beide partijen hun eigen weg op. HET NIEUWSBLAD, 21 mei 2008.

<sup>84</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 15 april 2010.

<sup>85</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 11 juni 2008; KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 10 juni 2011.

uitvaartondernemers en de gemeentebesturen verkrijgbaar is en worden alle gemeentebestuurders uitgenodigd voor een kennismakingsbezoek<sup>86</sup>.

Op 17 oktober 2011 wordt de technische ruimte van het crematorium in gebruik genomen en op 21 november 2011 gaat de eerste uitvaartdienst in het crematorium door. De resultaten van de eerste twee emissiemetingen van de Vlaamse milieu inspectiediensten zijn gunstig en de raad van bestuur beslist begin december om hierover breed communiceren. Zo wordt o.a. een nieuwsbrief bij 900 gezinnen uit de omliggende woonwijken bedeed. Ook in de pers en op de website worden de resultaten gepubliceerd<sup>87</sup>.

### **6.2.3.1 De vernietiging van de bouwvergunning**

De positieve stemming bij Pilon duert niet erg lang want de Raad van State beslist in dezelfde maand als de opening om het negatieve advies van adjunct-auditeur ten aanzien van de bouwvergunning te volgen<sup>88</sup>. De bouwvergunning wordt door het arrest vernietigd. Bovendien ziet het lot van de milieuvergunning – waarvoor eveneens een procedure bij de Raad van State loopt – met deze uitspraak er idem dito minder rooskleurig uit.

Met deze uitspraak wordt het vinden van een nieuwe juridische houvast voor het crematorium hoognodig. De crematoriumvereniging zoekt verder naar uitwegen zodat men het pas geopende crematorium niet moet sluiten. Een mogelijke oplossing voor de crematoriumvereniging kan door de Vlaamse overheid geregeld worden. Zij kan een nieuwe bouwaanvraag verlenen die niet op het betwiste bestemmingsplan gebaseerd is. In afwachting van het besluit van de Vlaamse overheid laat Pilon de dienstverlening doorgaan. Men argumenteert dat de crematoriumvereniging hiermee het algemeen belang dient en men voelt zich gesterkt door de gunstige meetresultaten. Omdat het vernietigingsarrest zich op een motiveringstekort baseert en het geen inhoudelijke uitspraak over de bouwvergunning doet, heeft de crematoriumvereniging goede hoop in de herbeslissingsprocedure bij de Vlaamse overheid<sup>89</sup>.

Naar aanleiding van de juridisch prangende situatie lobbyt burgemeester De Clerck bij de betrokken Vlaamse kabinetten en bij de Vlaams minister-president (CD&V) om de vergunningen recht te trekken. “Dat was dan de verdienste van iemand als Stefaan De Clerck die in Brussel nog altijd een behoorlijke impact had”, erkent een streekactor. Tegelijkertijd beweert deze actor dat het lobbywerk in dit geval enerzijds noodzakelijk en anderzijds onschuldig was: “puur een stuk de druk hoog houden om snel tot die

---

<sup>86</sup> PSILON, jaarverslag 2011.

<sup>87</sup> PSILON, jaarverslagen 2011 en 2012.

<sup>88</sup> RAAD VAN STATE, arrest, 5 december 2011.

<sup>89</sup> PSILON, jaarverslag 2011.

oplossingen of tot een herbevestiging te komen van die vergunning”. “Dat kun je niet anders doen”, bevestigt een andere streekactor. “Brussel plat lopen [...] dat zijn zaken, dat hoort erbij af en toe als je iets wilt realiseren en vooral [voor] een zaak als Psilon die al in zo'n vergevorderde [toestand] is”, reageert een politicus over deze episode.

Zowel het crematorium als de tegenpartij starten een communicatiecampagne naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State over de bouwvergunning. Volgens de crematoriumvereniging mag de dagelijkse werking van het crematorium doorgaan zolang men op een herbeslissing over de bouwvergunning wacht en de milieuvergunning nog niet ingetrokken is. De actiegroep is het daar niet mee eens. Zij claimen in de pers dat door het arrest van de Raad van State het crematorium “illegaal” verklaard is<sup>90</sup>. Daarenboven claimt het actiecomité dat de buurt hoopt dat er nu snel initiatieven worden genomen om het crematorium te sluiten. Psilon reageert dat het aan de burgemeester, de bouw- en milieu-inspectie of een rechter in kortgeding is om die afweging te maken. Gezien de resultaten van de milieumetingen binnen de normen zijn, is de directeur er vrij gerust op<sup>91</sup>. Opnieuw werpt burgemeester De Clerck zich publiekelijk op als vurig verdediger van het crematorium. In de lokale media haalt hij uit naar het feit dat de nietigverklaring van het BPA door de Raad van State bijna twee decennia na datum gebeurt: “Hoe kan je dan als stadsbestuur ooit goed besturen? We hebben alles goed overwogen, jarenlang, en dit is het beste project op de beste plek – van sterarchitect Souto de Moura nog wel. Bovendien: het staat er nu, we kunnen niet meer terug”<sup>92</sup>. De burgemeester drukt zijn wens uit dat alles snel geregulariseerd wordt<sup>93</sup>.

### 6.2.3.2 Een artikel uit het gewestplan als *deus ex machina*

De strategie van de crematoriumvereniging is om simpelweg een nieuwe bouw- en milieuvergunning aan te vragen. Tijdens de verdediging bij de Raad van State heeft Psilon reeds opgeworpen dat de vergunningsbeslissing van de Vlaamse overheid ook door artikel 20 van het Gewestplan gelegitimeerd kan worden in plaats van op het BPA. Dat artikel bepaalt dat bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen ook buiten de daartoe speciaal bestemde gebieden kunnen worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied<sup>94</sup>. De Raad van State was van oordeel dat ze hiermee in haar uitspraak geen rekening kon houden omdat het artikel slechts de mogelijkheid opent maar de vergunningverlenende overheid niet verplicht om van de oorspronkelijke

<sup>90</sup> HET NIEUWSBLAD, 15 december 2011.

<sup>91</sup> HET NIEUWSBLAD, 1 februari 2012 en 18 februari 2012.

<sup>92</sup> DE STANDAARD 14 december 2011.

<sup>93</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 15 december 2011; HET NIEUWSBLAD, 21 december 2011.

<sup>94</sup> Koninklijk Besluit van 28 december 1972.

bestemming af te wijken. De Raad van State stelde dat ze niet op een mogelijke beslissing van de vergunningverlenende overheid vooruit liepen, maar liet deze piste duidelijk open.

Psilon verwacht dat de Raad van State inzake de milieuvergunning eenzelfde redenering gaat volgen als bij de bouwvergunning. Daarom wordt aan de Vlaams Minister van Leefmilieu (CD&V) gevraagd om de oorspronkelijke vergunning uit 2008 in te trekken en direct te hernemen<sup>95</sup>. Deze keer op basis van artikel 20 van het Gewestplan. Door het ingrijpen van de Minister heeft de lopende procedure bij de Raad van State geen voorwerp meer om over te beslissen. Op die manier kan men voorkomen dat het crematorium moet sluiten. De nieuwe milieuvergunning wordt zonder openbaar onderzoek toegekend en dus zonder de mogelijkheid tot tegenspraak. De crematoriumvereniging reageert opgelucht: “de minister heeft haar verantwoordelijkheid genomen in een dossier waar procedures belangrijker werden dan de inhoud”, claimt haar directeur<sup>96</sup>. De voorzitter van Pylon voegt daaraan toe dat de minister met de nieuwe milieuvergunning het signaal geeft dat “de werking gerechtvaardigd en maatschappelijk verantwoord is”<sup>97</sup>. Eerder stelde hij al dat “alle cowboyverhalen over overlast” niet kloppen en drukte hij zijn hoop uit dat het actiecomité de juridische strijd zal staken<sup>98</sup>. Niets is minder waar; de actiegroep dient opnieuw een beroep in bij de Raad van State, omdat men van oordeel is dat artikel 20 niet van toepassing is op milieuvergunningen.

In tegenstelling tot de eerste stedenbouwkundige aanvraag moet de stad deze keer wel een openbaar onderzoek organiseren. De stad ontvangt hierbij 848 identieke bezwaarschriften van het actiecomité naast 2 andere bezwaarschriften. De bezwaarschriften betwisten dat het crematorium vergund kan worden op basis van het uitzonderingsartikel van het gewestplan. Het Kortrijks schepencollege verklaart deze bezwaren als ongegrond en geeft in het april 2012 bijgevolg een gunstig advies voor de vergunning aan de Vlaamse overheid<sup>99</sup>. De stad argumenteert dat men, met het oog op de verenigbaarheid met het architecturaal karakter van het betrokken gebied, heeft samengewerkt met de prestigieuze architect Souto de Moura. Het crematoriumgebouw heeft volgens het advies van de stad een hoge architecturale kwaliteit en is maximaal in het omliggende landschap geïntegreerd. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar onderschrijft deze argumentatie en beslist in juni 2012 dan ook om de vergunning toe te kennen<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> STAD KORTRIJK, schepencollege, 29 februari 2012.

<sup>96</sup> DE STANDAARD, 11 februari 2012.

<sup>97</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 24 februari 2012.

<sup>98</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 11 februari 2012.

<sup>99</sup> STAD KORTRIJK, schepencollege, 4 april 2012.

<sup>100</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 19 juni 2012; PSILON, jaarverslag 2012.

De stedenbouwkundige vergunning wordt direct opnieuw aangevochten door het actiecomité. Deze keer bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen<sup>101</sup>. Stad Kortrijk verkiest om in dit beroep geen procespartij te zijn. Officieel omdat men meent dat alle inhoudelijke argumenten en adviezen van de stad bij alle partijen voldoende bekend zijn<sup>102</sup>. Maar ook de nabijheid van de lokale verkiezingen zou deze beslissing beïnvloed hebben. In contrast tot het lobbywerk achter de schermen, neemt het stadsbestuur in de publieke informele sfeer meer afstand van het crematorium. “Zelf binnen de CD&V. Stefaan De Clerck, bijvoorbeeld, heeft ons doorheen de juridische procedures altijd wel gesteund maar in het laatste jaar voor de verkiezingen heeft hij zich een stuk meer op afstand gehouden.”, aldus een streekactor, “[Hij] had bijvoorbeeld nadat het BPA onwettig verklaard was onmiddellijk initiatief kunnen nemen om een nieuw BPA of RUP op te starten. [...] Dat heeft hij niet gedaan. Hij heeft daar wat mee gewacht tot na de verkiezingen. Dat was toch zijn intentie”. “Hij heeft geaarzeld. Ook hij. [...] Maar als het verkiezingen zijn / dat is het slechtste moment om dossiers die hangende zijn proberen op te lossen”, vult een andere streekactor aan. In de vorige ronde zagen we reeds dat de opkomst van de N-VA in Kortrijk de politici van andere partijen voorzichtiger met betrekking tot de inplantingskwestie maakte. Bovendien was ook de liberale coalitiepartner van De Clerck, zoals we eerder zagen, niet onverdeeld over de kwestie.

De bestuursperiode eindigt voor Pylon alsnog met een valse noot wanneer in het najaar van 2012 bekend raakt dat de auditeur van de Raad van State adviseert om de milieuvergunning te vernietigen. Een definitieve uitspraak wordt in de loop van 2013 verwacht. Op de laatste raad van bestuur van het jaar wordt dan ook voor het eerst een “worst-case-scenario” besproken<sup>103</sup>. Wat als het crematorium definitief moet sluiten en naar een andere locatie verhuizen? Volgens de raad van bestuur kunnen de bijkomende kosten dan tot 20 miljoen euro oplopen. Daarom wordt beslist om alle vergunningverlenende partijen tijdig mee verantwoordelijk te stellen. Alvorens concrete stappen te ondernemen, wenst men eerst met de betrokken besturen te overleggen. De raad van bestuur is overtuigd dat een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan een stevige basis zou leveren voor de bouw- en milieuvergunning. Daarom ijvert de intercommunale bij het stadsbestuur van Kortrijk, het provinciebestuur en de Vlaamse overheid voor deze oplossing ter vervanging van het betwiste bestemmingsplan. Deze schikking zal echter niet gebeuren voor de lokale besturen opnieuw verkozen zijn en daaropvolgend de streekorganen hun nieuwe samenstelling kennen.

---

<sup>101</sup> De Raad voor Vergunningsbetwistingen is een Vlaams administratief rechtscollege dat in 2009 door de Vlaamse overheid werd opgericht om o.a. uitspraak te doen over de beroepen die worden ingesteld tot de vernietiging van vergunningsbeslissingen genomen in laatste administratieve aanleg. <http://www.dbrc.be/vergunningsbetwistingen>.

<sup>102</sup> STAD KORTRIJK, verslag schepencollege, 20 september 2012.

<sup>103</sup> PSILON, verslag raad van bestuur, 4 december 2012.

Met dit open einde besluiten we deze derde ronde en de focusperiode van onze reconstructie. Gezien de huidige bestuursperiode (2013-2018) nog niet afgelopen is, hebben we gekozen om deze in dit proefschrift niet uitgebreid in beeld te nemen. Desalniettemin is het interessant om bij wijze van uitleiding de nageschiedenis beknopt weer te geven. Net zoals de voorgeschiedenis vormt ze een stukje de context waarbinnen de case-analyse beter begrepen kan worden.

### **6.3 Nageschiedenis: een nieuwe wind in Kortrijk**

De lokale verkiezingen van 2012 zorgen voor een stevige verandering in de (lokale) politieke stroom. In de stad Kortrijk vindt een wissel van de macht plaats en ook elders in de streek wordt de hegemonie van de CD&V doorbroken (zie ook Hoofdstuk 4). De invloed van deze bestuurswissel op het crematoriumdossier wordt op twee manieren duidelijk.

Ten eerste is het nieuwe Kortrijkse schepencollege, volgens bijna alle geïnterviewde actoren, veel terughoudender dan het vorige stadsbestuur om het crematorium “te depanneren”. Men ziet het als “een project van het vroegere bestuur”, verklaart een streekactor. “Men probeert zich daar als stadsbestuur zo veel mogelijk [...] afzijdig te houden”, zegt een lokale actor, “men zoekt daar politiek een sortie maar men kan daar niet onderuit hoor.” De afstandelijke houding van de stad Kortrijk wordt geïllustreerd door de verklaring van burgemeester Van Quickenborne in een lokale krant: “Stad Kortrijk is geen betrokken partij, maar ik zal wel nog eens proberen om beide [de crematoriumvereniging en het actiecomité] rond de tafel te krijgen”<sup>104</sup>. Het nieuwe bestuur onderneemt inderdaad ook twee bemiddelingspogingen. Maar geen van deze pogingen wordt een succes, gezien de actiegroep weigert op te dagen.

Ten tweede wordt de burgemeester van Waregem de nieuwe voorzitter van de crematoriumvereniging. Zo is voor het eerst geen Kortrijkse schepen de politieke spreekbuis van Psilon. Die keuze heeft enerzijds met de nieuwe politieke evenwichten in de streek te maken maar komt anderzijds volgens de meeste geïnterviewden het Kortrijkse stadsbestuur erg goed uit. “De stad gaat meer in de schaduw staan”, stelt een streekactor. Het is een manier om aan de lokale bevolking te communiceren dat het crematorium “een ander niveau is dan de stad Kortrijk”, doet een lokale actor de politieke redenering uit de doeken. “Het heeft ook voordelen hoor”, zegt een andere streekactor, “[omdat de huidige voorzitter] zijn onafhankelijkheid tegenover het stadsbestuur van Kortrijk honderd percent bewaakt”. Op deze manier kan de raad van bestuur zich

---

<sup>104</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 21 november 2014.

bijvoorbeeld gemakkelijker scherp opstellen ten aanzien van het gebrek aan initiatief vanuit de stad.

Intussen gaat de communicatie- en juridische uitputtingslag tussen de actiegroep en het crematorium ook na de bestuurswissel verder. In maart 2013 wordt de vernietiging van de milieuvergunning door de Raad van State uitgesproken<sup>105</sup>. De uitzonderingsbepaling van artikel 20 betreft immers “bouwwerken” en geen milieuvergunningen. Volgens Pilon kan het crematorium zijn activiteiten verder zetten in afwachting van een nieuwe beslissing van minister Schauvliege. Men valt immers terug op de allereerste milieuvergunning. Dat wordt door de advocaten van het actiecomité betwist<sup>106</sup>. Wanneer minister Schauvliege in de zomer van 2013 een nieuwe milieuvergunning aflevert, wordt deze opnieuw door de actiegroep bij de Raad van State betwist.

Inmiddels is de crematoriumvereniging het wachten op een nieuw stedenbouwkundig initiatief van de stad en/of Vlaamse overheid beu. Beide besturen worden door de crematoriumvereniging gedagvaard zodat bij een sluiting van het crematorium de vergunningverlenende overheden mee verantwoordelijk gesteld worden. Zo draaien de andere gemeentelijke vennoten niet op voor het gebrek aan initiatief van de stad Kortrijk<sup>107</sup>. Uiteindelijk start de stad Kortrijk met een nieuw stedenbouwkundig initiatief in 2015. Omdat het crematorium intussen aan haar maximale capaciteit zit, vraagt Pilon een tijdelijke uitbreiding van de milieuvergunning aan. De stad wil echter wachten op een nieuw milieueffectenrapport alvorens een advies uit te spreken. De lokale oppositie en pers spreken over verdeeldheid binnen het schepencollege. Blijkbaar heeft “de actiegroep zoveel macht dat het erin slaagt het stadsbestuur als het ware te gijzelen” concludeert de Krant van West-Vlaanderen<sup>108</sup>.

In april 2016 heeft het Hof van Beroep te Gent het crematorium vrijgepleit. Het vonnis stelt dat de aantasting van het leefmilieu door het crematorium niet wordt vastgesteld of aangetoond<sup>109</sup>. Intussen blijven de procedures bij de Raad van State verder lopen.

---

<sup>105</sup> RAAD VAN STATE, arrest, 7 maart 2013.

<sup>106</sup> Ze dreigen ermee om de individuele bestuurders van Pilon te dagvaarden indien de crematieactiviteiten niet stoppen. Pilon reageert door op haar beurt de woordvoerders van het actiecomité voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te dagen. Pilon eist een symbolische schadevergoeding van 1 euro voor het verspreiden van foutieve informatie en het berokkenen van reputatieschade. Op die manier hoopt men tot een door de rechtbank onderschreven tegensprekelijke milieupertise te komen. De rechtbank heeft daar geen oren naar en oordeelt enerzijds dat het recht op vrije meningsuiting primeert en anderzijds dat er andere middelen ingezet kunnen worden om een kennelijke onwaarheid te betwisten. PSILON, verslagen raad van bestuur, 23 april 2013 en 18 juni 2013.

<sup>107</sup> PSILON, jaarverslag 2014.

<sup>108</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 21 augustus 2015.

<sup>109</sup> PSILON, persbericht, 3 mei 2016.



## **6.4 Analyse van vertegenwoordiging en verantwoording in het besluitvormingsproces**

Net zoals in het vorige empirische hoofdstuk bespreken we na de weergave van de reconstructie van het besluitvormingsproces, de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken binnen het sturingsnetwerk rond deze kwestie. Deze analyse wordt opnieuw gekoppeld aan de arrangementenbenadering waarbij we onze blik achtereenvolgens naar de discoursen, actoren, hulpbronnen en regels met betrekking tot deze praktijken richten. Eerst komen de discoursen beknopt aan bod. Vervolgens schakelen we over naar de actoren als makers van claims en als partners binnen verantwoordingsrelaties. Daarna analyseren we elementen van deze claims en verantwoordingsrelaties aan de hand van de hulpbronnen en de regels die we in het sturingsnetwerk aantreffen.

### **6.4.1 Het discours**

In onze analyse kijken we naar hoe een discours door actoren als een “ready-made claim” kan worden ingezet; een vertegenwoordigingsclaim die bij haar publiek reeds zo gedragen wordt, dat een andere claim erop kan inhaken om haar legitimiteit tegenover dat publiek te versterken. Dit onderzoek ambieert geen volledige discoursanalyse en beperkt zich dan ook tot de weergave van deze discoursen die helpen om de ready-made claims, en bij uitbreiding de reeksen van claims, in deze case te begrijpen.

#### **6.4.1.1 Maatschappelijke behoefte discours**

Waar in het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw er nog veel controverse was rond crematie als vorm van lijkbezorging, is het dominante discours op een aantal decennia tijd veranderd. Crematie is met de jaren gebruikelijker geworden. Samenhangend met de opkomst van crematie als praktijk, verandert het discours. Dat maakt het “heel moeilijk om in een gemeenteraad te argumenteren nu, op dit ogenblik, specifiek voor crematie, dat men er tegen is”, geeft een streekactor het discursief kader aan waarbinnen vertegenwoordigingsclaims gemakkelijker erkenning vinden. Binnen het dominante discours wordt crematie als een maatschappelijke behoefte gezien en de bouw van crematoria als een publieke dienstverlening. In deze case zijn er dan ook geen actoren die op zich claims tegen crematie als vorm van lijkbezorging maken. De aanwezigheid van dit discours verklaart eveneens de sterke streekconsensus die al snel rond de noodzaak aan een streekcrematorium wordt gevonden. De claim van de burgemeesters van Kortrijk is immers een ready-made claim en werd nooit door andere actoren, zelfs niet de

actiegroep, betwist. Zijn er dan geen verschillende discoursen over crematoria binnen deze case te vinden? Zeker wel; in de volgende alinea lichten we het milieudiscours rond crematoria toe.

#### 6.4.1.2 Het milieudiscours

Terwijl de maatschappelijke discussie rond crematie tot voor het einde van de jaren 1990 ethisch-religieus geïnspireerd was, verschuift rond de eeuwwisseling de aandacht van het debat naar de mogelijke milieueffecten van crematoria<sup>110</sup>. Crematie werd tot dan hoofdzakelijk als een relatief milieuvriendelijke vorm van lijkbezorging beschouwd (Velle 1992), maar binnen een bredere maatschappelijke trend en discussies rond milieubewustzijn van onze samenleving komen ook de uitstootnormen van crematoria onder de aandacht (zie ook §6.1.1).

Na de crisis rond dioxines en rond huisvuilverbrandingsovens gaan de samenleving en politiek zich op het crematoriumwezen richten. In de eerste plaats richt de nieuwbakken groene regeringspartij haar pijlen op de crematoria; een groene senator stelt bijvoorbeeld dat ook het crematorium van Antwerpen “gif in de lucht blaast”<sup>111</sup> en de Vlaams minister van leefmilieu weigert voor het eerst een vergunning voor een nieuw crematorium omdat het nefaste gevolgen voor de volksgezondheid zou hebben<sup>112</sup>. Twee geïnterviewde streekactoren geven aan dat deze evolutie binnen de problemenstroom - een nieuwe interpretatie van feiten - belangrijk is om enkele verwickelingen in de case van Kortrijk te begrijpen. De crematoriaontwikkelingen in Vlaanderen worden vanaf deze gebeurtenissen met een discours over de negatieve milieu-impact van hun projecten geconfronteerd. Wanneer blijkt dat dit discours bij verschillende actiegroepen tegenover andere projecten opduikt, zien de Kortrijkse actoren zich genoodzaakt om proactief te communiceren. Daarom claimen Leiedal en de conferentie van burgemeesters vrij onmiddellijk naar het brede publiek via de pers dat de verstrengde milieuwetgeving met betrekking tot het crematorium in Kortrijk zal nageleefd worden. Hun vrees blijkt niet ongegrond gezien de Kortrijks actiegroep zich van deze ready-made claims, komende uit het bredere milieudiscours, bedient om haar eigen claims tegen het project te maken. Ook Kortrijkse oppositiepartijen maken gebruik van deze claims; één partij schakelt het crematoriumproject zelfs expliciet gelijk aan een afvalverbrandingsoven. Alleszins dwingt de opkomst van dit discours de actoren rond het crematoriumproject om zich uitgebreid ten aanzien van de publieke opinie te verantwoorden, door een bijkomende milieustudie te bestellen, met de buurt te overleggen en randvoorwaarden te implementeren.

---

<sup>110</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 13 januari 1999; DE MORGEN, 14 januari 1999.

<sup>111</sup> HET NIEUWSBLAD, 16 juli 2001.

<sup>112</sup> Het crematorium van Aalst. HET LAATSTE NIEUWS, 9 september 2000; HET NIEUWSBLAD, 8 februari 2001.

### 6.4.1.3 Designdiscours

“Men wou ook dat het gebouw een zekere esthetische waarde had”, zo stelt een politieke actor. Van voor de aanvang van de eerste ronde is duidelijk dat het crematorium voor Leiedal en de stad Kortrijk een toonbeeld van architecturale uitstraling moet worden. Beide actoren, in de persoon van respectievelijk haar directeur en haar burgemeester, slaan de handen in elkaar om een prestigieuze architect aan het werk te zetten. Zij zien het project als één van de pilootprojecten inzake de marketing van de Kortrijk als stad en regio van “design en cultuur”. Er loopt immers een strategische lijn om Kortrijk zo in de verf te zetten en men is volop bezig met hierover een aantal ballonnetjes op te laten. In die zin, is een nieuw stedenbouwkundig project als een crematorium de uitgelezen kans om deze agenda kracht bij te zetten. Beide beleidsondernemers koppelen het crematoriumproject dus aan dit discours, met als doel om deze agenda extra kracht bij te zetten en op te bouwen. Vanuit dit perspectief gebeurt hier het omgekeerde van het downloaden van discours; men probeert immers hun in aanbouw zijnde ready-made claim te uploaden. In de volgende case gaan we hierover verder op in.

## 6.4.2 De actoren

### 6.4.2.1 De makers van vertegenwoordigingsclaims

Onderstaande paragrafen presenteren de verschillende makers van vertegenwoordigingsclaims in deze case. Met een samenvattende tabel wordt een overzicht van alle actoren en hun reeksen van claims schematisch voorgesteld (Tabel 6.2). Deze reeksen van claims zijn voor een deel een verdere verfijning van het discours van de actoren. Daarenboven toont de tabel het wisselende publiek waarnaar de actoren hun claims richten. Naast het officiële circuit van streekorganen, overheidsinstellingen en raden zijn ook de publieke en besloten informele sfeer het publiek van sommige claims.

Tabel 6.2 Schematische weergave van de makers van vertegenwoordigingsclaims

Maker	Reeksen van claims (“subject” staat voor “object”)	Publiek
<b>Burgemeesters</b>	Algemeen streekbelang	Officiële circuit
	Een crematorium = maatschappelijke behoefte in de streek = werkingsgebied dekt meerdere gemeenten = intergemeentelijk project	└ Streekorganen └ Schepencolleges
	Een crematorium = publieke dienstverlening = zuiver publiek intercommunaal initiatief	└ Gemeenteraad Informele sfeer
	Algemeen streek -en lokaal belang	└ Besloten
	Bijdrages gemeenten = publieke middelen = zo efficiënt mogelijk investeren	└ Publiek

	Stad Kortrijk = centrumfunctie in de streek = ideale locatie crematorium	
	Stad Roeselare = tweede centrumstad in het werkingsgebied = ideale locatie tweede crematorium op termijn	
	Algemeen Kortrijks belang	
	Crematorium te Kortrijk = strenge toepassing milieunormen = geen probleem voor volksgezondheid	
	Locatie Hoog-Kortrijk = stedenbouwkundig in orde	
	Crematorium te Kortrijk = hoogstaande architecturale kwaliteit = landschappelijke inplanting perfect	
<b>Bestuurders Pylon</b>	Algemeen streekbelang	Officiële circuit
	Een crematorium = maatschappelijke behoefte in de streek = werkingsgebied dekt meerdere gemeenten = intergemeentelijk project	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Streekorganen</li> <li>└ Schepencolleges</li> <li>└ Gemeenteraad</li> </ul>
	Algemeen streek -en lokaal belang	Informele sfeer
	Bijdrages gemeenten = publieke middelen = zo efficiënt mogelijk investeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Besloten</li> <li>└ Publiek</li> </ul>
	Algemeen Kortrijks belang	
	Crematorium te Kortrijk = strenge toepassing milieunormen = geen probleem voor volksgezondheid	
	Crematorium te Kortrijk = hoogstaande architecturale kwaliteit = landschappelijke inplanting perfect	
	Algemeen Kortrijks belang	Officiële circuit
	Meerderheid van de buurt = voorstander crematoriumontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Streekorganen</li> </ul>
	Particulier belang	Informele sfeer
	Actiegroep = enkelingen = niet representatief voor de buurt	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Besloten</li> <li>└ Publiek</li> </ul>
	Methode actiegroep = juridische procedureslag = geen inhoudelijk debat	
	Particulier belang	Informele sfeer
	Bezorgdheid leden actiegroep = niet volksgezondheid maar waarde van hun woning	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Besloten</li> </ul>
	Politieke oppositie Kortrijk = steun actiegroep vanuit politiek opportunisme = populisme	
<b>Politieke oppositie Kortrijk</b>	Algemeen Kortrijks belang	Officiële circuit
	Crematorium te Kortrijk = schadelijk voor de volksgezondheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Gemeenteraad</li> </ul>
	Crematorium te Kortrijk = aansnijden open ruimte = landschappelijke inplanting niet perfect	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Publiek</li> </ul>

	De buurtbewoners = vrezen voor volksgezondheid	
	Particulier belang	
	Crematoriumvereniging en stadsbestuur = luistert niet naar het actiecomité = luistert niet naar “het volk”	
<b>Actiegroep en bewoners</b>	Algemeen Kortrijks belang	Officiële circuit
	De buurt = tegen het crematorium	└ Tijdelijke overleggroep
	Crematorium = schadelijk voor de volksgezondheid	Informele sfeer
		└ Besloten
		└ Publiek
	Algemeen Kortrijks belang	Informele sfeer
	Crematorium te Kortrijk = geen geldige vergunning = illegaal open = moet snel sluiten	└ Besloten
	Politieke bestuurders = plicht bevolking beschermen = voorzichtigheidsprincipe hanteren = geen crematorium ontwikkelen	└ Publiek
	Particulier belang	
	Bestuurders = commerciële overwegingen en architectuur boven gezondheid	
<b>Private onderneming</b>	Algemeen en particulier belang	Informele sfeer
	Een publiek-private samenwerking = financiële win-winsituatie voor alle partners	└ Besloten
<b>Burgemeester Roeselare (vanaf tweede ronde)</b>	Algemeen belang Roeselare	Informele sfeer
	Stad Roeselare = geen vragende partij voor een crematorium op haar grondgebied	└ Besloten
	Particulier belang	└ Publiek
	Idee tweede crematorium te Roeselare = argument uit Kortrijk om plaatselijke druk af te laten	

## Burgemeesters (en Leiedal)

Gedurende de hele oprichtingsperiode zijn de burgemeesters in het sturingsnetwerk rond de kwestie sterk vertegenwoordigd. Eerst in de conferentie van burgemeesters, en vervolgens in het tijdelijke intergemeentelijke overlegorgaan. Het politieke besluitvormingsproces start bij de claim van burgemeester van Kortrijk, eerst De Bethune en vervolgens De Clerck, dat er een maatschappelijke behoefte voor een crematorium in de streek is. In één adem droppen ze een tweede claim waarmee ze de locatie voor zo'n streekcrematorium op het Kortrijkse grondgebied in de verf zetten. Het publiek van deze claims is in eerste instantie de conferentie van burgemeesters, maar sinds de eerste presentatie op de conferentie van burgemeesters komen de plannen reeds via de lokale pers in de publieke informele sfeer. Op die manier anticiperen ze mogelijke kritische

tegenclaims over de impact op de leefomgeving en bereidt men het brede publiek voor op de uiteindelijke realisatie van de plannen. De burgemeesters trekken aan éénzelfde zeil wanneer ze hun gedeelde claim in de streekorganen, schepencolleges, gemeenteraden en de publieke informele sfeer toelichten.

Daarnaast poneren verschillende burgemeesters in het sturingsnetwerk eveneens claims over de specifieke rol van hun eigen gemeente in het streekverhaal. Het stadsbestuur van Kortrijk - vooral haar burgemeester en de eerste schepen, hierin gesteund door de directie van Leiedal - claimen dat de architecturale kwaliteit van het crematoriumgebouw een prioriteit moet zijn. Een aantal burgemeesters maken daarentegen de claim dat het crematoriumproject haar publieke middelen efficiënt moet investeren, dat het crematoriumgebouw met andere woorden niet te veel mag kosten. Roeselare maakt de claim dat ze als tweede centrumstad in het werkingsgebied op termijn eveneens aanspraak maakt op een crematoriumontwikkeling. “[Roeselare] wilde dan ook wel qua uitstraling - als je dat zo mag noemen - wilde daar toch ook wel een graantje meepikken als stad”, zo vertelt een geïnterviewde politieke actor. Beide steden koppelen hun claim aan de centrumfunctie die ze spelen, op die manier kaderen ze hun claim als een zaak van algemeen streekbelang. “Roeselare beschouwde zichzelf ook wel als een stukje pionier inzake crematie”, verduidelijkt een streekactor, maar “ik denk dat ze er nu anders over denken”. Inderdaad: de stad stelt haar mening bij wanneer de lokale politieke stroom in de tweede ronde verandert. Enerzijds is er te Roeselare een andere bestuurscoalitie met een nieuwe burgemeester aan het roer, anderzijds werpt de Kortrijkse inplantingskwestie een nieuw licht op de mogelijke maatschappelijke gevoeligheid met betrekking tot zo'n ontwikkeling.

Na de oprichtingsperiode, in het bijzonder na de lokale verkiezingen van 2006 en de nieuwe samenstelling van de streekorganen, zijn de burgemeesters (als collectief) veel minder bij de case betrokken, de implementatie van het dossier laten ze over aan anderen. Vanaf dan volgen de raad van bestuur en de directie van Pylon de ontwikkeling en het besluitvormingsproces verder op. Wanneer de kwestie rond de inplanting te Kortrijk hoog oplaait, stapt de burgemeester van Kortrijk terug in het proces. Hij herhaalt binnen de publieke informele sfeer onmiddellijk de claims over de maatschappelijke behoefte en de perfecte inplanting. Bovendien claimt hij dat er geen alternatief is; nu het crematoriumgebouw er staat, is er geen weg terug, luidt zijn argumentatie. Net vóór en na de verkiezingen van 2012 verandert de politieke stroom te Kortrijk en gaan het oude en nieuwe stadsbestuur een afstandelijkere koers tegenover het crematorium binnen de publieke sfeer varen. “Terwijl Kortrijk het [project] gevraagd heeft en het absoluut wilde maar de belangen van Kortrijk zijn [vanaf dat moment] niet de belangen van de intercommunale en niet de belangen van de andere gemeenten”, aldus een streekactor. Op dat moment gaat men de vertegenwoordigingsclaims op een andere niveau maken, en de paraplu open trekken, waarbij het crematorium van Kortrijk plots een streekdossier en niet langer ook een Kortrijks dossier lijkt te zijn.

## **Bestuurders Pilon**

Na de oprichtingsfase zet het merendeel van de burgemeesters in dit dossier een stap terug. Andere politieke afgevaardigden worden als bestuurder van de kersverse intergemeentelijke vereniging een actor binnen het sturingsnetwerk. Ongeveer zeven op de tien zijn nog steeds lid van een schepencollege, daarnaast zetelen enkele gemeenteraadsleden in het gremium. Ook de directeur van het crematorium van Lochristi wordt als deskundige bij de raad van bestuur aangesteld. Gedurende het besluitvormingsproces na de oprichting nemen de voorzitter en de secretaris (latere directeur) van de intercommunale de rol op als woordvoerders van het intergemeentelijke crematoriumbestuur. Zij zijn in hoofdzaak de makers van claims binnen het sturingsnetwerk en naar de buitenwereld toe: ze treden zowel binnen het officiële circuit als in de publieke en besloten informele sfeer op als woordvoerders van het project. Tot 2007 maakt de voorzitter van Pilon deze claims ook met de petjes van het stadsbestuur van Kortrijk en Leiedal op; een overlap die eigen is aan de toenmalige positierregels en handelingslogica's in de streek (zie §6.4.4).

Met betrekking tot de ontwikkeling van een crematorium als streekproject maken deze bestuurders over het hele besluitvormingsproces dezelfde claims als initieel de tandem burgemeesters – Leiedal deden: er is een maatschappelijke behoefte, de uitstootnormen zullen gerespecteerd worden en de inplantingssite is zorgvuldig gekozen. Er zijn geen dissidente stemmen binnen het bestuur over deze streekconsensus te horen. In onze reconstructie vinden we ook geen signalen van grote discussies binnen het sturingsnetwerk met betrekking tot het dossier; de interne uitwisseling van claims en tegenclaims blijft bijvoorbeeld beperkt tot de afweging tussen architecturale kwaliteit en financiële zuinigheid. Een aantal geïnterviewde actoren verklaart dat dit een gevolg van de aard van de case is; de thematiek lijktbezorging en crematie is materie waar de bestuurders zich persoonlijk betrokken bij voelen en in eigen persoon aan een succesverhaal willen bijdragen. “[Toen we] een bezoek zijn gaan brengen aan het crematorium in Lochristi [heeft] mij dat persoonlijk enorm getroffen. Ik heb onmiddellijk gezegd als ik thuis kwam: ‘dat is het’. Ik was dan persoonlijk ook overtuigd van ‘tiens, crematie dat is de toekomst”, getuigt een geïnterviewde politicus. De bestuurders hoeven ook niet meer de grote inhoudelijke knopen door te hakken en maken als dusdanig weinig nieuwe vertegenwoordigingsclaims. Gevraagd naar hoe ze hun rol zien, verwijzen de geïnterviewde politici naar de budget- en procesbewaking tijdens de bouwfase (zie eveneens §6.4.4.2). Eén geïnterviewde politicus ziet zich expliciet als “behoeder van de financiën” en beklemtoont dat het crematoriumproject “niet te luxueus mag zijn en niet te veel mag kosten”, parafraseert een collega. “Ik denk dat de raad van bestuur van Pilon op dit moment niet te erg ingewikkeld is”, zo verklaart een politicus, “het spel draait volgens de verwachtingen. Het enige wat nu af en toe moet gebeuren is een keer bijsturen: die juridische zaak, een nieuw personeelslid. Het is alles.”

Wanneer een bepaalde gemeente op een concreet punt of onderwerp binnen het besluitvormingsproces meer dan anders betrokken geraakt, maken de respectieve bestuurders van deze gemeentes claims over het belang van hun gemeente binnen de raad van bestuur. De vertegenwoordiger van Zwevegem maakt bijvoorbeeld een claim over de bezorgdheid van dit gemeentebestuur over de afwatering van de site. Dit soort van claims komt in deze case – en zeker na de oprichting van de crematoriumvereniging – slechts sporadisch voor. Een uitzondering is de stad Kortrijk: lange tijd loopt het streekbelang met het gemeentelijk belang samen maar vanaf de derde ronde zien we dat de Kortrijkse politiek in aanloop van de lokale verkiezingen minder prominent in de plaatselijke inplantingskwestie claims als voorstander van het crematorium maakt.

Tot voor het verkiezingsjaar maakten de CD&V-schepenen (en burgemeester) in de stellingenoorlog met de actiegroep nochtans heel publiekelijk de claim hard dat de locatie welgekozen is, dat doen ze bijvoorbeeld tegenover de overleggroep met buurtbewoners en in de pers. Samen met de secretaris van Pylon claimen ze onder meer dat de studies die de actiegroep aanhalen niet op het crematoriumproject van toepassing zijn, dat de actiegroep niet de mening van de meerderheid uit buurt vertegenwoordigt; en dat de actiegroep de crematoriumvereniging “juridisch stalkt” – waarmee ze bedoelen dat de actiegroep voor een procedurele uitputtingsslag in plaats van voor het inhoudelijke debat kiest. Dat ze daarbij op procedurekwesties speelt, zit de bestuurders dwars. “Is er uitstoot? Ja. Is hij beneden de norm? Ja. Wat is het probleem dan? Moeten we dan een regeltje zoeken van ‘je hebt misschien wel vergeten van daar een punt of een komma te zetten’ of van ‘die meneer of mevrouw haar gedacht te vragen?’”, illustreert een politieke actor de stemming die binnen het sturingsnetwerk leeft. Informeel maken enkele bestuurders dan ook de claim dat het bewonersprotest “eigenlijk meer te maken [heeft] met grondprijzen en aantrekkelijkheid van [hun] eigen woning dan met effectief problemen hebben met fijn stof”, aldus een streekactor. Een andere streekactor beweert dat “de zwijgende meerderheid [...] ook vanuit de onmiddellijke buurt” het crematorium steunt. Dezelfde politicus claimt dat de oppositieleiden te Kortrijk “meeheulen” met de actiegroep uit “populistische overwegingen”. Deze claims zijn op hun beurt een “framing” van andere claims als een zaak van algemeen versus particulier belang.

## **Andere actoren**

Gedurende het besluitvormingsproces maken naast de burgemeesters en de andere spelers binnen de streekorganen, nog actoren claims over het crematoriumdossier. Zo storten enkele lokale politici uit de Kortrijkse oppositie zich op de kwestie. Enerzijds maken de liberale en de groene partij kritische claims tegenover het bestuur van de Kortrijkse meerderheid inzake de kwestie. Bij aanvang van de eerste ronde bijvoorbeeld stelt de VLD in de gemeenteraad, op dat moment op de oppositiebanken, dat uitstel van het project een vorm van slecht bestuur is. Wanneer de plannen ver gevorderd zijn,



claimt dezelfde partij op een gemeenteraad dat “de buurt” voor “fijn stof” vreest. De groene partij betreurt op dezelfde raad dat het project de open ruimte aansnijdt. Geen van beide partijen manifesteert zich op de gemeenteraad en in de lokale pers echter als radicaal tegen het volledige project. Dat doen, anderzijds, het Kortrijkse Vlaams Belang en de plaatselijke N-VA wel. Deze partijen claimen onomwonden dat het crematorium schadelijk voor de volksgezondheid is en dat het stadsbestuur naar de buurtbewoners moet luisteren. “Uiteraard de oppositie vindt dat interessant”, aldus een politieke actor, “het Vlaams Belang heeft zich daar geweldig mee gemoeid in de tijd [en] de mensen van wat later de N-VA is geworden ook. De liberalen zaten tussen twee stoelen, dat was heel goed voelbaar, een deel zei: ‘het algemeen belang gaat toch wel voor’; maar anderen zeiden: ‘het zijn onze kiezers voor een deel’. Dus het lag politiek wel gevoelig”. Volgens een streekactor was er in de Kortrijkse gemeenteraad “een unanieme goedkeuring of bevestiging van alle partijen in de gemeenteraad met uitzondering van het Vlaams Belang”, aldus een streekactor, “in de fond was de plaats van het crematorium en de functie van het crematorium niet betwist”.

Daarnaast geraken enkele bewoners intens bij de inplantingskwestie betrokken. Ze verenigen zich in een actiegroep, die claimt de belangen van de wijde omgeving te vertegenwoordigen. Ze maakt haar claims hoofdzakelijk in de publieke informele sfeer, in de media en door protestacties op touw te zetten; en even binnen het officiële circuit ten tijde van de overleggroep met de buurt. Evenzeer spreekt de actiegroep in de tweede ronde de bestuurders van de intercommunale vereniging en het stadsbestuur rechtstreeks aan om haar stem te laten horen. Tegen bijna elke claim van de voorstanders van het crematoriumproject maakt de actiegroep een tegenclaim, die net het tegenoverstelde beweert. Daarbij maakt ze ook gebruik van de argumentatielijnen van deze voorstanders. De claim dat het gebouw een hoge architecturale kwaliteit zal hebben, wordt bijvoorbeeld gebruikt om te argumenteren dat voor het stadsbestuur en de crematoriumvereniging architectuur boven de volksgezondheid gaat.

Tijdens de voorgeschiedenis nemen de burgemeesters en Leiedal reeds de beslissing om – zoals het nieuwste wetgevend kader voorschrijft – niet met een private investeerder in zee te gaan. Desalniettemin probeert een private actor via informele weg haar wagentje aan het Kortrijks crematoriumproject te hangen. De onderneming benadert tijdens de eerste ronde verschillende schepencolleges en claimt tegenover hen dat het crematoriumproject best met hen in zee gaat. Ze slaagt er niet in om de afgevaardigden in het tijdelijke intergemeentelijk overlegorgaan van deze claim te overtuigen. Een streekactor verklaart: “we hebben het ook altijd zelf aangegeven: het is niet de bedoeling dat wij hier een winstmaximalisatie voorop stellen. Neen, je moet uitgaan van een service aan de bevolking, die uiteraard wel op een financieel gezonde manier moet gerund worden”.

### 6.4.2.2 De partners van verantwoordingsrelaties

De actoren maken niet alleen vertegenwoordigingsclaims maar zijn daarnaast partners in de relaties tussen het sturingsnetwerk en de verschillende verantwoordingsfora. Net zoals bij de vorige case-analyse maken we het onderscheid tussen drie verantwoordingsforums: het netwerkforum, het politiek forum en het publiek forum.

Tabel 6.3 Weergave van actoren en forums in verantwoordingsrelaties

	Actoren die verantwoording geven	Actoren waaraan verantwoord wordt
Netwerkforum (Streekforum)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directie en personeel Pilon en Leiedal</li> <li>▪ Bestuurders met meer dan één mandaat in streekorgaan                             <ul style="list-style-type: none"> <li>└ Burgemeesters</li> <li>└ Voorzitter Pilon en Leiedal</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conferentie van burgemeesters</li> <li>▪ Tijdelijk intergemeentelijk overlegorgaan</li> <li>▪ Raden van bestuur Pilon en Leiedal</li> </ul>
Politiek forum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directie en personeel Leiedal en Pilon</li> <li>▪ Bestuurders van Leiedal, het tijdelijk intergemeentelijk overlegorgaan en Pilon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokaal verkozen politieke raden                             <ul style="list-style-type: none"> <li>└ Schepencolleges</li> <li>└ Gemeenteraden</li> </ul> </li> <li>▪ Algemene vergaderingen Pilon en Leiedal                             <ul style="list-style-type: none"> <li>└ Informatievergadering streekintercommunales</li> </ul> </li> <li>▪ Individuele gemeenteraadsleden</li> <li>▪ Politieke partijen</li> </ul>
Publiek forum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directie en personeel Leiedal en Pilon</li> <li>▪ Conferentie van burgemeesters</li> <li>▪ Voorzitter raad van bestuur Pilon</li> <li>▪ Andere actoren betrokken op de kwestie                             <ul style="list-style-type: none"> <li>└ Actiegroep, buurtbewoners, plaatselijke geneesheren, individuele politici van betrokken gemeenten</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Openbare ruimte in brede betekenis van het woord                             <ul style="list-style-type: none"> <li>└ Lokale media</li> <li>└ Overleggroep buurt</li> <li>└ Publieke informatievergaderingen, presentaties en rondleidingen</li> <li>└ Internet, bewonersbrieven en informatiebrochures</li> </ul> </li> </ul>

Binnen deze case duiken ook regelmatig juridische en administratieve arena's op. We hebben ervoor gekozen om deze niet afzonderlijk als forum mee te nemen in onze analyse, ook al nestelt de juridische strijd zich in het besluitvormingsproces. De betrokken actoren verantwoorden hun acties en daden met betrekking tot de administratieve en juridische procedures eveneens binnen het publieke en/of politieke forum. Deze procedures beschouwen we in onze case-reconstructie eerder als een middel waarmee actoren hun claims en positie extra kracht willen geven. Aan de andere kant vormt ze een externe controle op de naleving van de wetgeving en formele procedures door actoren binnen het sturingsnetwerk. In die zin gaat de concrete werking van de betrokken administratieve en gerechtelijke instellingen voorbij aan de focus van ons onderzoek, maar zit ze wel in onze verhaallijn verweven. De bovenstaande tabel vat de verantwoordingsrelaties tussen actoren en forums samen die we in de volgende paragrafen gaan bespreken (Tabel 6.3).

### **Actoren binnen het netwerkforum (of streekforum)**

De verantwoordingsrelaties zijn in deze case merkkelijk minder op het streekforum gericht dan in de windmolencase uit het vorige hoofdstuk.

Eens binnen de conferentie van burgemeesters de kogel door de kerk is, waren alle actoren binnen het sturingsnetwerk voorstander van de realisatie van het project op Hoog-Kortrijk. De concrete uitwerking en verantwoording binnen het streekforum wordt voornamelijk aan het personeel van Leiedal (en later Psilon) uitbesteed. Tijdens de voorgeschiedenis en de eerste ronde worden het studiewerk en ontwikkelingsproces vanuit Leiedal op regelmatige tijdstippen naar de conferentie van burgemeesters, de raad van bestuur van Leiedal en het tijdelijk intergemeentelijk overlegorgaan teruggekoppeld. In het licht van de indirecte terugkoppeling naar het politiek forum via het streekforum wordt, naast de conferentie van burgemeesters, een nieuwe intergemeentelijke structuur in het leven geroepen met een eigen raad van bestuur. Eens deze crematoriumvereniging is opgericht, verdwijnt de conferentie van burgemeesters naar de achtergrond. Vanaf de tweede ronde ontdebelt de verantwoording binnen het streekforum. De medewerkers van de intercommunale verantwoorden zich voor hun inhoudelijke werk aan de raad van bestuur van Psilon en voor hun personeelsinzet aan de raad van bestuur van Leiedal. Deze terugkoppeling is beperkt tot "informatieoverdracht", aldus een politicus, "Het wordt in Leiedal zelf niet meer bediscussieerd buiten de inbreng van Leiedal door het personeel dat wordt ter beschikking gesteld". Tevens wordt een stand van zaken vermeld in de jaarverslagen van Leiedal maar binnen de raad van bestuur van Leiedal komt het dossier

zeer kernachtig op de agenda<sup>113</sup>. RESOC is op geen enkel moment betrokken gezien deze thematiek aan het sociaaleconomische streekoverlegorgaan voorbij gaat. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de streekactoren de verantwoordingsrelaties in deze case veel minder actief op streekniveau weven, de sturing heeft zich een groot stuk verplaatst naar de nieuwe raad van bestuur.

### **Actoren binnen politiek forum**

Net zoals bij het streekforum zien we andere verantwoordingsrelaties tussen de actoren in het sturingsnetwerk en het politieke forum ontstaan overheen de verschillende rondes. Tijdens de oprichtingsfase (de eerste ronde), zijn de staf van Leiedal en de burgemeesters hoofdzakelijk de actoren in deze relaties richting de (gemeentelijke) politieke fora. Gezien de formele regelgeving moet het oprichtingsdossier drie keer formeel geacteerd worden op de gemeenteraden. In de marge daarvan werd het dossier op schepencolleges en gemeenteraden ook toegelicht. “Wij zijn af en toe, hier en daar, dat gaan uitleggen op vraag van de gemeenten. Niet zo heel vaak”, aldus een politieke actor, “In het college was dat meestal [de secretaris] en anders was dat met een delegatie”. “Die terugkoppeling was vrij bescheiden”, aldus dezelfde politicus, “nu al die [formele] dingen werden telkens ook op de colleges gebracht en moesten ook telkens in de gemeenteraad komen. [...] In die zin waren er toch wel voldoende echo's”. Volgens een geïnterviewde streekactor hebben de besprekingen met de individuele gemeenteraden in deze fase “nog een aantal verfijningen meegebracht”, maar de grote strategische lijnen lagen al uitgetekend.

Vanaf de tweede ronde, na de oprichting van de intergemeentelijke crematoriumvereniging, verandert de verantwoording binnen het politieke forum. De terugkoppeling vanuit de kersverse politieke bestuurders naar hun respectieve gemeente is eerder passief en ad-hoc. Pylon spant zich in om de doorstroming van informatie naar de vennoten-gemeentebesturen te vergroten. Zo sluit ze zich onder meer aan bij de gezamenlijke informatievergadering van vier intercommunales waarop alle verkozen lokale politici uit de streek welkom zijn. Hierbij worden de agendapunten van de komende algemene vergaderingen van deze intercommunales al eens overlopen en besproken zodat alle lokale mandatarissen zich op deze formele terugkoppeling tussen intercommunale en vennoten kan voorbereiden. Het initiatief heeft als doel om het gebrek aan ruimte voor toelichting en debat op de gemeenteraden te compenseren. Daarnaast organiseert Pylon onder andere bedrijfsbezoeken en presentatiemomenten om individuele lokale politieke mandatarissen over het crematoriumproject te

---

<sup>113</sup> Een korte stand van zaken van de werking van de crematoriumvereniging is in de jaarverslagen van Leiedal van 2004 tot en met 2006 te vinden. Vanaf 2007 wordt de vereniging enkel in de overzichtstabel van verzelfstandigde intergemeentelijke structuren vermeld. LEIEDAL, jaarverslagen.

informereren; bijvoorbeeld een open informatievergadering na de lokale verkiezingen voor alle (nieuwe) gemeenteraadsleden of een werfbezoek voor dezelfde mandatarissen naar aanleiding van de nakende opening van het crematorium.

Voor de gemeenteraden (en schepencolleges) buiten Kortrijk blijft het crematorium een “ver-van-mijn-bedshow”, aldus twee politieke actoren, zelfs voor de afgevaardigden naar de algemene vergadering van Psilon. “Dat is een vaststelling: [intergemeentelijke] zaken die al jaren lopen, daar worden quasi nooit vragen over gesteld [op de gemeenteraad]”, zo plaatst een politieke actor deze praktijk binnen een breder patroon. Ook wanneer de bouw van het crematorium een inplantingskwestie wordt, blijft de bespreking hiervan binnen de verschillende gemeenteraden beperkt. De niet-Kortrijkse geïnterviewde actoren verklaren stuk voor stuk dat er geen oppositie tegen het crematorium in hun gemeente geweest is en dat er bijgevolg nauwelijks vragen in hun gemeente over waren. “Niemand [in zijn gemeente] ligt daar wakker van”, verklaart een politicus, “er heeft niet over gesproken geweest”. “Er is nog nooit een vraag geweest bij ons in de gemeenteraad [over de inplantingskwestie]”, bevestigt een andere politieke actor. “Het kwam tegemoet aan een groeiende behoefte, dus men vond dat een goede zaak. De rest is technisch en dat moest door andere mensen opgelost worden”, zo verklaart nog een ander politicus de houding van deze gemeenteraadsleden.

Sommige gemeentelijke politieke actoren zijn eerder via hun partijnetwerk op de hoogte van de stand van zaken in het dossier dan via de afgevaardigden van hun gemeente in de raad van bestuur en/of de algemene vergadering, zo verklaren enkele geïnterviewde actoren (zie ook §6.4.4.2). “Wij hebben nu voor het eerst iemand [van de lokale partij] in de definitieve raad van bestuur, een raadslid van ons. Als ik niet op het [partij] bestuur één keer per jaar een stand van zaken van Psilon vraag dan weet ik er zelfs niets van”, aldus een politieke actor.

### **Actoren binnen publiek forum**

Van bij het prille begin doen de burgemeesters uit de streek hun plannen in het publieke forum uit de doeken. Gedurende het verdere besluitvormingsproces komen veel gebeurtenissen aan bod in de lokale media. De pers rapporteert onder meer over de oprichtingshistoriek, de bouwaanvraag, de opening en de hele discussie met de directe omgeving. Niet alleen de burgemeesters maar ook andere politieke actoren, de actiegroep en de medewerkers van Psilon verantwoordden zich voor hun claims, daden en acties binnen dit medium.

De crematoriumvereniging informeert daarnaast het brede publiek via informatievergaderingen, informatiebrochures, een website met de resultaten van milieumetingen, presentatiemomenten en georganiseerde bezoeken. Tevens wordt de directe omgeving tijdens de tweede ronde even meer intensief bij het verantwoordingsproces binnen het sturingsnetwerk betrokken. Psilon richt een tijdelijke

overleggroep op, waarbinnen vragen en bezorgdheden over het project binnen een select gezelschap - bestaande uit organisaties uit de buurt (actiegroep, lagere school, socio-culturele vereniging,..) enerzijds en personeel en bestuurders van de crematoriumvereniging en de Stad Kortrijk anderzijds - besproken worden. Het resultaat van dat overleg werd in een antwoordnota van de crematoriumvereniging gegoten en via de website publiek verspreid.

### **6.4.3 De hulpbronnen**

Hulpbronnen worden door de actoren binnen een sturingsnetwerk aangewend om hun vertegenwoordigingsclaims te ondersteunen. In deze paragraaf bespreken we de werking van deze hulpbronnen in deze case volgens dezelfde indeling als in het vorige hoofdstuk. Achtereenvolgens worden de directe en onrechtstreekse invloed van kennis en expertise; legitimiteit, bevoegdheden; en tijd, productie- en financiële middelen op de vertegenwoordiging en verantwoording besproken.

#### **6.4.3.1 Kennis en expertise**

De actoren binnen het sturingsnetwerk rond het crematoriumproject kunnen, net zoals bij het sturingsnetwerk in de vorige case, rekenen op het studiemateriaal en de expertise van Leiedal om hun claims te onderbouwen. De nota's van Leiedal ondersteunen bijvoorbeeld de hoofdclaim van het sturingsnetwerk dat er een maatschappelijke behoefte in de streek is voor crematie als vorm van lijkbezorging. Tijdens de verschillende oprichtingspogingen worden de gemeenten met de cijfers in de hand voor de kwestie warm gemaakt. Ook de claims over de stedenbouwkundig perfecte locatie te Kortrijk en de beperkte milieu-impact worden door studiemateriaal van Leiedal ondersteund. Wat deze laatste claim betreft, bestelt het sturingsnetwerk bijkomend een onofficiële milieueffectenstudie bij een studie bureau. "We wisten dat het niet evident is tegenover de buurt, dat er daar mogelijks wel wat gevoeligheden konden rond zijn. We hadden dat proberen te ondervangen door van meet af aan in 2005-2006 een soort van [milieu-impactstudie] te laten opmaken [...]. De bedoeling was dus om echt wel te kunnen inschatten van: zijn er een aantal gevoeligheden of een aantal punten waar wij aandacht moeten aan besteden? En: wij hoopten ook om in grote lijnen te kunnen aantonen dat de impact van zo'n crematorium quasi nihil was", vertelt een streekactor. Bij de aanvraag van de milieuvergunning in de tweede ronde bundelt de crematoriumvereniging alle milieustudies, samen met de antwoordnota naar de buurt, om aan te tonen dat men niet over één nacht ijs gegaan is. De crematoriumvereniging doet ook inspanningen - onder meer via het jaarlijks studiebezoek naar andere crematoria - om de expertise inzake het crematoriumwezen onder haar bestuurders op te krikken, zodat zij met een zekere kennis van zaken hun rol kunnen spelen. In de derde ronde voelt het

crematoriumproject zich gesterkt door de gunstige meetresultaten die aangeven dat het crematorium geen uitstootnormen overschrijdt. De burgemeester van Kortrijk verwijst in zijn claims dan weer naar de kennis en kunde van Souto De Moura, een sterarchitect, die dankzij een uitgekende inplanting landschappelijke kwaliteit voor de omgeving van het project heeft binnengebracht.

De claims van het sturingsnetwerk over de locatie en de milieu-impact krijgen al snel weerstand vanuit de onmiddellijke omgeving. Een actiegroep maakt tegenclaims op basis van hun eigen studiemateriaal waarin men de argumentatielijnen van de officiële studies betwist. Bovendien wordt men hierin ondersteund door een aantal plaatselijke geneesheren die zich eveneens op hun expertise beroepen. Dat de makers van claims en tegenclaims elkaars kennis en expertise in vraag stellen, wordt door een aantal actoren binnen het sturingsnetwerk als een groot probleem ervaren. “Het is in zekere mate bedreigend voor een democratie”, aldus een politieke actor, “het uitspelen tegen elkaar [...] van experts doet de democratie geen goed.” Een andere politieke actor benadrukt dat de verantwoordingspraktijk haast een omgekeerd effect heeft: “je mag aan mensen tien keer zeggen dat de voorwaarden, de milieuregels die opgelegd worden voor een crematorium veel strenger, heel veel strenger zijn dan een gewone afvalverbrandingsoven, maar ze geloven dat uiteindelijk niet. Je mag dat proberen met bewijzen cijfermatig aan te brengen; dat brengt dan een aantal onzekerheden bij de mensen met zich mee.” De autoriteit waarop de makers van vertegenwoordigingsclaims zich tegenover hun publiek beroepen wordt hierdoor aangetast.

#### **6.4.3.2 Legitimiteit**

Alle actoren boren bronnen aan voor de legitimiteit van hun positie als maker van claims. Binnen het officiële circuit zien we hoe politieke actoren vanuit hun brede rol binnen de representatieve democratie claims naar een divers publiek kunnen maken. Zo kan burgemeester De Clerck voortbouwen op zijn positie als burgemeester van de centrumstad in de streek, maar evenzeer op zijn netwerk en gezagspositie als voormalig minister en partijvoorzitter van de CD&V (zie ook §6.4.4.1). Deze positie helpt de burgemeester om vertegenwoordigingsclaims met een zekere autoriteit naar een divers publiek te maken: plaatselijk, lokaal en bovenlokaal; en in het officiële circuit, de publieke en besloten informele sfeer. Met betrekking tot de relatie met de directe omgeving, stelt een streekactor dat de voortrekkersrol en autoriteit van lokale politieke figuren van onschatbare waarde is om claims over het algemeen belang van zo'n project een zekere legitimiteit te geven. De actor vergelijkt de Kortrijkse case met een ander geval waarbij door een stevige tussenkomst van de burgemeester het bewonersprotest is gaan liggen: “iedereen komt aan het woord en mag zijn zeg doen maar wij beslissen [...] We hebben beslist dat we dat crematorium gaan bouwen omdat uit alle dossiergegevens bleek dat er daar geen enkel gevaar is voor de volksgezondheid [...] Wij beslissen en u mevrouw heeft

het recht om de volgende keer niet meer voor mij te stemmen”, parafraseert de streekactor de tussenkomst van de betrokken burgemeester in deze anekdote. De streekactor verklaart dat het crematoriumproject in Kortrijk de publieke en zeer uitgesproken steun van zo’n politieke figuur in de laatste rechte lijn naar de lokale verkiezingen in 2012 misschien wel gemist heeft, waardoor de claims van de tegenpartij in de publieke informele sfeer uit politieke hoek weinig weerwerk meer kregen; op die manier zou er onzekerheid ontstaan. Niet alleen de burgemeester van Kortrijk maar ook andere bestuurders kunnen vanuit de institutionele positieverdeling hun rol als maker van claims gemakkelijk legitimeren. Zo werpen de eerste schepenen van Kortrijk zich vanaf de tweede ronde op als politieke woordvoerders voor het project en lijnen zij bijvoorbeeld hun respectieve verantwoordingclaims over het algemeen belang af tegenover het – in hun ogen – particuliere belang van de actiegroep.

De politiek verkozen actoren halen hun legitimiteit voornamelijk rechtstreeks uit het politieke systeem waarbinnen men handelt, maar soms zoeken actoren het gezag op van een derde instantie om hun claim te versterken. Zo verklaart de voorzitter van Pilon in de derde ronde dat de Minister een krachtig signaal gegeven heeft dat werking gerechtvaardigd en maatschappelijk verantwoord is. Wanneer de vergunningen door het arrest van de Raad van State vernietigd worden, claimt de actiegroep dan weer dat het crematorium “illegaal verklaard is” om zo haar eis dat het project snel moet sluiten, te ondersteunen.

De actiegroep haalt haar legitimiteit niet zomaar uit haar institutionele positie, maar moet deze actief proberen te construeren en dient zich continu te bewijzen. Zo verzamelt de actiegroep handtekeningen om haar claim, dat ze de belangen van de wijde omgeving vertegenwoordigt, te legitimeren. “Ze verwijzen nog altijd naar die 3500 bezwaren om aan te geven dat ze echt wel de kracht van het aantal vertegenwoordigen”, verklaart een streekactor. Op een gegeven moment gebruikt de actiegroep de wettelijke mogelijkheid om via een milieustakingsvordering het zogenaamde algemeen milieubelang van de gemeente binnen een juridische procedure te vertegenwoordigen. De stad Kortrijk probeert deze vertegenwoordigingsclaim tegen te werken door zich eveneens binnen deze procedure partij te stellen. Dat de rechter deze partijstelling door het stadsbestuur niet aanvaardt, kan op het onbegrip van het schepencollege rekenen. Zij zien zichzelf vanuit het principe van “het primaat van de politiek” als de legitieme vertegenwoordigers van het Kortrijkse algemeen belang.

#### **6.4.3.3 Bevoegdheden**

De verdeling en toewijzing van bevoegdheden kunnen makers van claims over een bepaald subject zowel steunen als ondermijnen. De gemeentebesturen beschikken bijvoorbeeld met de wet op de lijkbezorging over de bevoegdheid om crematoria in te richten. Bovendien stelt een andere wet dat crematoria in principe een zuiver publieke



dienstverlening zijn. Beide bevoegdheidstoewijzingen geven de gemeentebesturen en hun vertegenwoordigers extra legitimiteit in het maken van claims. Gezien het algemene crematoriumbeleid deels een bevoegdheid van de hogere overheden vormt, bepalen zij via hun regelgevend kader echter de randvoorwaarden waarbinnen de lokale actoren het dossier kunnen aansturen. Zo zorgt een decreetwijziging ervoor dat crematoria niet langer op begraafplaatsen ingericht dienen te worden. Deze verandering ondermijnt de claim van de voorstanders van het crematorium dat er geen alternatief voor de locatie op Hoog-Kortrijk is.

#### **6.4.3.4 Tijd, productie en financiële middelen**

Onrechtstreeks worden de claims van de voorstanders van het crematoriumproject door de steun van het personeel van de intercommunale voor streekontwikkeling versterkt. Leiedal biedt ondersteuning in het onderzoeken van de materie, het ontwikkelen van het stedenbouwkundig project en het faciliteren van de besluitvorming met betrekking tot het crematoriumproject. Van bij het begin hielp Leiedal, met onder andere een haalbaarheidsstudie, de conferentie van burgemeesters in de voortgang van dit dossier. “Leiedal was goed geplaatst om dat uit te voeren”, verklaart een streekactor, “omdat Leiedal nogal wat technische kennis in huis had, zowel op stedenbouwkundig vlak als op het vlak van projectontwikkeling”.

De tot nu toe oneindige reeks juridische procedures die de actiegroep heeft aangespannen, kan enkel door een indrukwekkende financiële ondersteuning volgehouden worden. Een aantal geïnterviewde actoren geven dan ook aan dat de actiegroep op de steun van enkele kapitaalkrachtige Kortrijkse figuren kan rekenen. “Dat je als private bewoner zoveel geld bij elkaar kunt blijven rapen, dat vind ik toch wel indrukwekkend”, aldus een streekactor. “De buurt waarin het crematorium staat, is voor een deel een nogal welstellende buurt met vrij grote kavels en dure woningen. En: er wonen nogal wat mensen met zowel kapitaal als diploma's”, aldus een politieke actor. Men kan de procedureslag volhouden “omdat Bert dat mee financiert: de man van de cinema's [van Kinopolis Groep]. Die woont daar schuin tegenover en die financiert dat. Dat mag niet gezegd worden maar dat is wel zo. En die hebben dus de beste advocatenbureaus kunnen inschakelen”, stelt een andere streekactor.

#### **6.4.4 De regels**

Tenslotte beschrijven de volgende twee paragrafen achtereenvolgens de positieregels en de handelingslogica's met betrekking tot de verantwoordings- en vertegenwoordigingspraktijk in deze case.

#### 6.4.4.1 Positieregels

In deze case duikt met de crematoriumvereniging een nieuw streekorgaan in het intergemeentelijk landschap op. Net zoals in het geval van Leiedal, is de samenstelling en werking van Pilon in belangrijke mate door het decreet op de intergemeentelijke samenwerking bepaald (zie ook §4.3 en §5.3.4.1). Daarnaast onderhandelen de lokale actoren zelf nog een heleboel afspraken waarmee ze de posities van actoren binnen de vereniging en het sturingsnetwerk in het algemeen, in de praktijk bepalen. Deze informele positieregels zijn op een aantal afwegingen gebaseerd. Men vindt het ten eerste belangrijk om de posities binnen de raad van bestuur van Pilon, in de woorden van een streekactor, “breed en evenwichtig” te houden om zo het draagvlak binnen de vennotengemeentebesturen te garanderen. Daarom zitten bijvoorbeeld alle gemeentebesturen met een vertegenwoordiger in de raad van bestuur, wat volgens het decreet op de intergemeentelijke samenwerking niet verplicht is<sup>114</sup>. Voor de samenstelling van het directiecomité wordt met volgende criteria rekening gehouden: geografische spreiding, verschillende schaalgroottes, aanwezigheid centrumsteden, een genderevenwicht en een partijpolitieke verdeling. Met dat laatste evenwicht bedoelt men de vertegenwoordiging van de drie grootste partijen, op dat moment eveneens de drie zogenaamd traditionele partijen (christendemocraten, sociaaldemocraten, liberalen). Daarnaast wordt door het sturingsnetwerk de link met de stad Kortrijk enerzijds, en de twee andere streekorganen, met name de conferentie van burgemeesters en Leiedal (voornamelijk in de eerste ronde), verzekerd.

De rules-in-form bepalen dat eveneens een beperkt aantal oppositieraadsleden uit enkele gemeenten via een beurtroolsysteem in de raad van bestuur met raadgevende stem zetelen. In het geval van Pilon merkt men in de praktijk weinig verschil met gewone bestuursleden gezien er amper gestemd wordt (zie §6.4.4.2). “We weten ook dat dat puur naar politiek draagvlak ook wel interessant is om hen volwaardig te betrekken”, verduidelijkt een streekactor, “en duidelijk te tonen dat je niets te verbergen hebt bij wijze van spreken”. Daarnaast laat het decreet de optie open om deskundigen op de raad van bestuur uit te nodigen. In het geval van Pilon heeft men gekozen om de directeur van een andere crematoriumvereniging op die manier op de vergadering te verwelkomen. Net zoals Leiedal beschikt Pilon eveneens over een algemene vergadering die volgens het decreet is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de deelnemers in de intergemeentelijke vereniging. Volgens de rules-in-form wordt de verantwoordingsrelatie tussen gemeentebesturen en de intercommunale via de

---

<sup>114</sup> Bovendien dienen de gemeentebesturen geen lid van de gemeenteraad als bestuurder voor te dragen, wat in de onderzochte periode weliswaar niet gebeurd is maar in de periode 2013-2018 zetelt voor de stad Kortrijk onder meer een manager uit de private sector in de raad van bestuur van Pilon.

algemene vergadering gevormd maar in de praktijk lijkt de rol van deze vertegenwoordigers erg passief te zijn (zie verder §6.4.4.2).

De twee centrumsteden hebben een vooraanstaande status binnen het sturingsnetwerk. Deze positie vertaalt zich zowel institutioneel als inhoudelijk. Zo gaat het voorzitterschap als een vanzelfsprekendheid naar de stad Kortrijk. “Het voorzitterschap was per definitie, zeg maar, toegewezen aan de stad Kortrijk, het ondervoorzitterschap aan Roeselare. Dat is altijd een beetje een politieke afspraak geweest”, vertelt een streekactor. Door het eerste voorzitterschap van Pilon aan de voorzitter van Leiedal toe te vertrouwen, slaat men twee vliegen in één klap: de link tussen de crematoriumvereniging en de streekintercommunale enerzijds, en met de stad Kortrijk anderzijds. Daarnaast mogen beide steden een extra vertegenwoordiger in de raad van bestuur benoemen. Ook inhoudelijk worden Kortrijk en Roeselare binnen het sturingsnetwerk als de twee “dominante gemeenten” – in de woorden van een streekactor – beschouwd en zij willen ook zo erkend worden.

De stad Kortrijk is dan wel de grootse gemeente en enigste centrumstad van Zuid-West-Vlaanderen, door de uitbreiding van het netwerk naar de gemeentebesturen van de omringende arrondissementen, komt een tweede centrumstad op het toneel: de stad Roeselare wil eveneens in haar rol erkend worden en krijgt de belofte dat het tweede streekcrematorium op haar grondgebied ontwikkeld zal worden.

In het sturingsnetwerk geldt de ongeschreven regel dat de burgemeester van Kortrijk de politieke leiding neemt. Na het mislopen van de oprichtingspoging met Brugge, werpt hij al snel op dat Leiedal met de plannen moet doorgaan en maakt hij duidelijk dat Hoog-Kortrijk als locatie van het streekcrematorium niet ter discussie kan staan. In de eerste ronde ronselt hij vanuit zijn positie kandidaten om deel te nemen aan het sturingsnetwerk, hij speelt in het bijzonder een rol met betrekking tot deze gemeenten die niet bij het arrondissement Kortrijk horen. Een streekactor: “je moet de politieke constellatie van toen bekijken. De meeste van die West-Vlaamse gemeenten waren CD&V [...] Het was belangrijk dat een figuur zoals Stefaan De Clerck dat effectief ging verdedigen”. “Er zijn eerst een aantal steden aangesproken geweest zoals Roeselare. Die zitten over het algemeen ook op andere echelons in de politiek. Die mensen [burgemeesters] kwamen elkaar wel tegen”, zegt een politicus. Een andere politieke actor vult aan: “Dat is inderdaad op dat niveau gebeurd. [...] Dat zal wel rapper weerslag hebben [...] Iedereen wordt liever benaderd door iemand die wat betekent dan door een raadslid”. “We kunnen niet ontkennen dat het gewicht van Stefaan De Clerck hier [in het mobiliseren van gemeenten] wel zwaar speelde, zowel in positieve als in negatieve richting”, verklaart een streekactor dat de achtergrond van de burgemeester zowel positief als averechts kon werken. “Ik zie het vooral als een positief verhaal van netwerken - zoals men dat met een gek woord zegt - contacten aanspreken binnen en buiten de partij en draagvlak creëren”, stelt een politieke actor. Nadien, net voor de

aanvang van de tweede ronde, stelt hij vanuit zijn positie als “formateur” een verdeling van de verschillende nieuwe mandaten binnen de kersverse crematoriumvereniging voor. Wanneer in de derde ronde de inplantingskwestie - vanuit het oogpunt van de streekactoren en het stadsbestuur - roet in het eten dreigt te gooien, kan de burgemeester van Kortrijk eveneens van zijn persoonlijk netwerk gebruik maken om de claims van de voorstanders van het crematoriumproject tot op het niveau van de Vlaamse kabinetten te brengen. Het bovenlokale netwerk van onder andere burgemeester De Clerck kunnen we als een machtsmiddel beschouwen dat het sturingsnetwerk onder meer via hem kan aanwenden.

Deze paragraaf heeft hoofdzakelijk scherp gesteld op de posities binnen en rond de raden van de intergemeentelijke crematoriumvereniging, maar het sturingsnetwerk rond deze kwestie omvat overheen de besluitvormingsgeschiedenis een veel bredere verzameling actoren en arena's. Uit de vorige hoofdstukken zijn we, ten eerste, reeds vertrouwd met de werking van Liedal en de conferentie van burgemeesters, beide hebben tijdens de voorgeschiedenis en de eerste ronde - dat is de fase waarin in deze case de grote strategische keuzes zijn gemaakt - hun rol in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk gespeeld. Ten tweede hebben de bewoners uit de omgeving (incl. de actiegroep) in de tweede ronde kortstondig, met betrekking tot de plaatselijke inplantingskwestie, een positie binnen het officiële circuit van het sturingsnetwerk ingenomen. Gedurende de overlegprocedure konden zij hun claims als vertegenwoordigers uit de directe omgeving maken, weliswaar binnen een tijdelijke overleggroep zonder enige formele beslissingsmacht. Vanuit het perspectief van de verantwoording, kunnen we dit initiatief zien als een poging van de crematoriumvereniging om een tijdelijke verantwoordingsrelatie met een selecte groep binnen het publiek forum aan te gaan. Daarnaast spelen zij hun rol binnen de publieke en besloten informele sfeer van het sturingsnetwerk.

#### **6.4.4.2 Handelingslogica's**

##### **Conflictvermijding en consensus als besluitvormingsnormen**

“Ik weet niet wanneer er gestemd moet worden”, aldus een streekactor, “er wordt bijna nooit gestemd”. Net zoals bij de andere streekorganen die we in dit proefschrift tegenkwamen, is consensusbesluitvorming de norm in de crematoriumvereniging. Nadat er onder de burgemeesters van de streek een consensus is gevonden, komt Liedal aan boord en operationaliseert ze deze consensus in een crematoriumwerking, met concrete gevolgen voor de betrokken gemeenten. Het hele dossier vertrekt dus uit een beperkte groep streekactoren. Dit patroon zagen we ook in de vorige case opduiken en wordt ook hier door de cultuur van samenwerking binnen Zuid-West-Vlaanderen ondersteund (zie verder §5.3.4.2).

Gezien de werking van Pylon het werkingsgebied van Leiedal overstijgt, dient men extra aandacht te schenken aan het bijeenhouden van alle partijen: “we hebben altijd wel een stuk moeten zoeken naar evenwichten, ook territoriaal, om te maken dat we zeker die gemeenten die wat minder de traditie hadden van samenwerken [meegaan]”, verklaart een andere streekactor. De positierregels en afspraken over de vertegenwoordiging van actoren in het nieuwe streekorgaan zijn een voorbeeld van hoe men deze evenwichten probeert te bewaken. Ook deze worden eerst binnen de conferentie van burgemeesters besproken, alvorens de consensus tijdens de officiële bespreking aan het tijdelijk overlegorgaan wordt voorgelegd. “Puur vanuit efficiëntie beschouwd heb je niet zo'n bestuurlijk apparaat nodig - voor de pure operationele werking - maar vanuit draagvlak gezien, vanuit democratische legitimiteit gezien blijf ik die constructie wel verdedigen”, zo stelt dezelfde streekactor. De redenering is dat ook de kleinere gemeenten op die manier zich bij de intercommunale betrokken voelen door alle plannen en procedures via de bestuursorganen naar iedere vennoot terug te koppelen. Dat is het effect dat men via deze vertegenwoordiging beoogt.

Deze consensusnorm in de besluitvorming zet zich ook verder binnen het sturingsnetwerk tijdens de operationele fase. Tijdens de reconstructie van het besluitvormingsproces hebben we geen dissidente vertegenwoordigingsclaims over de noodzaak van het crematoriumproject en de locatiekeuze binnen de formele raden van het sturingsnetwerk waargenomen. De oppositie rond de inplantingskwestie vindt plaatselijk en buiten het officiële circuit van het sturingsnetwerk plaats. De tegenclaims worden in de publieke informele sfeer, de besloten informele sfeer of door de lokale oppositie op de Kortrijkse gemeenteraad gemaakt. Eens ze deel uitmaken van het stadsbestuur, houdt de liberale partij zich stil rond het crematoriumdossier.

### **Sturingsnetwerk als referentiepunt voor de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk**

In de vorige case zagen we dat het streekniveau het referentiepunt was voor de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk. In deze case is het streekniveau misschien eerder het startpunt en verandert de handelingslogica gedurende het besluitvormingsproces, naargelang het proces eerder strategisch dan wel operationeel wordt.

Bij aanvang van de eerste ronde, wanneer de verschillende stromen gekoppeld worden, de strategische knopen doorgehakt worden en de coalitie van gemeenten gesmeed wordt, is de conferentie van burgemeesters het referentiepunt van de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk. De burgemeesters van Kortrijk, zoeken eerst naar draagvlak tussen de collega's op streekniveau. Om dat te bereiken maken ze hun claims in de eerste plaats in de conferentie van burgemeesters, maar gaan

ze tegelijkertijd vrij snel een brede waaier aan verantwoordingsrelaties aan: met zowel het publiek, het politiek als het streekforum.

Met het voortschrijden van de rondes, wordt de inhoud van het dossier minder en minder strategisch en de werking meer en meer operationeel. Hoewel Pilon de gewoonte van Leiedal overneemt om veel beslissingen nog ter discussie binnen de raad van bestuur aan te brengen, blijft dit beperkt tot operationele zaken. “We moeten ook realistisch zijn, in een operationele werking als deze is uiteindelijk tachtig tot negentig procent van wat er gebeurt door ons bepaald”, vertelt een streekactor, “de belangrijkste aandacht nu is de operationele werking, dat betekent [dat] het gewicht van de politieke beslissingen eigenlijk minder zwaar [is]”. Deze operationele bestuurslogica verklaart waarom de nieuwe vertegenwoordigingsclaims eerder buiten het streekorgaan gemaakt worden: in de publieke informele sfeer of op de gemeenteraad van Kortrijk. Ook de verantwoording vanuit dit orgaan beperkt zich hoofdzakelijk tot het opvolgen van de bedrijfsvoering en het mondjesmaat verspreiden van informatie over deze zaken. Enkele geïnterviewde politici zien de rol van een bestuurder bijvoorbeeld als “begeleiden en helpen”, “een beetje inspraak hebben” en “de financiële kant een beetje onder controle proberen houden”. Bovendien stelt een politieke actor: “het wordt natuurlijk wel allemaal voorbereid en de raad van bestuur neemt veelal kennis”. “Alle dossiers worden voorbereid in het directiecomité maar - dat is waarschijnlijk ook [de directeur] zijn achtergrond van in Leiedal - de echte beslissingen worden echt genomen in die raad van bestuur”, zo nuanceert een andere streekactor, “men legt dat dus ook voor en men heeft dan ook nog eens een discussie binnen de raad van bestuur”. “In de hele grote lijnen - financiële planning - daar gaan zij wel altijd de lijnen mee beslissen”, bevestigt de eerst geciteerde streekactor. Een aantal geïnterviewde bestuurders stellen dat de individuele rolperceptie in de raad van bestuur van Pilon en gelijkaardige fora over de tijd verandert: men begint als een afgevaardigde van de gemeente maar men wordt na korte tijd bestuurder van de zaak waarin men zetelt. In die zin wordt na verloop van tijd het streekniveau of gremium waarin men zetelt het referentiepunt van waaruit men vertegenwoordigingsclaims maakt. Op het einde van de derde ronde wordt er binnen de raad van bestuur gesproken over het afslanken van de bestuurskosten van de vereniging. De hoofdzakelijk beheersmatige bedrijfsvoering kan volgens alvast één bestuurder ook door de raad van bestuur opgevolgd worden in plaats van door een parallel directiecomité. Er zijn echter ook andere meningen; sommige actoren vinden dat de huidige structuur van de intercommunale de democratische legitimiteit ervan versterkt.

Nog meer dan in de vorige case komt de rol van de conferentie van burgemeesters als prominent overlegorgaan naar voren, deze parallelle en informele structuur zet de andere streekorganen in de oprichtingsfase haast volledig in de schaduw. De raad van bestuur van Leiedal speelt met betrekking tot het crematorium bijvoorbeeld geen inhoudelijke rol. Ze beperkt zich tot het formeel goedkeuren van de personeelsinzet van

medewerkers van Leiedal op het dossier. “Politiek of democratisch gezien was ons belangrijkste toetsingsforum die conferentie van burgemeesters in eerste orde en in tweede orde ook de raad van bestuur van Leiedal. Nu dat wil dus zeggen de raad van bestuur was niet echt een beslissend forum in dit hier, was eerder informeren en een stuk als klankbord. De enige macht die de raad van bestuur hier had, was om ons het mandaat te gunnen om daar tijd en energie in te steken. Maar het is eigenlijk die groep burgemeesters die hier het sterkst inhoudelijk wogen”, aldus een streekactor. Het personeel en de directie van Leiedal speelt daarentegen wel degelijk een zeer belangrijke rol in de uitwerking van het dossier. “[Leiedal] faciliteerde die conferentie van burgemeesters, stond in voor het secretariaat, bepaalde voor een groot stuk ook de agenda - weliswaar in samenspraak met de burgemeesters”, aldus dezelfde streekactor. De medewerkers van Leiedal verantwoordden zich enerzijds inhoudelijk naar respectievelijk de conferentie van burgemeesters, het tijdelijk intergemeentelijk overlegorgaan en de raad van bestuur van Pylon; en anderzijds voor hun takenpakket naar de raad van bestuur van Leiedal. In die zin zijn de arena’s op streekniveau het referentiepunt van de vertegenwoordiging en verantwoording in deze case. In welke mate deze praktijken dan doorsijpelen naar de gemeentelijke politieke fora, bespreken we in de volgende paragraaf.

### **Getrapte en ad-hoc verantwoordingsrelaties naar de gemeentelijke politieke fora**

De politieke meerderheid van Kortrijk toetst in de eerste ronde haar claims over het crematorium binnen de streek af, alvorens zich naar de gemeenteraad te richten. Men wil eerst een coalitie sluiten en voldoende inhoudelijke bagage verwerven zodat men met de nodige overtuigingskracht het initiatief lokaal en naar het brede publiek kan lanceren. “Tegen dat je naar de gemeenteraad gaat met zo'n dossier dan heb je al een aantal serieuze vergaderingen gehad en weet je al heel goed - een stuk inhoudelijk - waar dat je naartoe wil, wat dat je te bieden hebt en dat er een behoefte gecreëerd [is]. Je moet ze kunnen overtuigen met zekerheden; met vaste gegevens. Vooraleer je naar de gemeenteraad gaat, [heb je] binnen die conferentie van burgemeesters al heel wat informatie opgedaan”, geeft een politieke actor de achterliggende redenering mee.

De formele verantwoordingsrelaties naar de gemeenteraden worden in de eerste ronde door de decretaal verankerde oprichtingsprocedure strikt vastgelegd. Het tijdelijk intergemeentelijke overlegorgaan moet op regelmatige basis de oprichtingsdocumenten terugkoppelen. De besluiten die de gemeenteraden moeten goedkeuren zijn in de praktijk opgesteld door de medewerkers van Leiedal en worden door de raden “formeel geacteerd”, zoals een streekactor het verwoordt. Desalniettemin komen er vanuit de gemeentebesturen verfijningen tijdens deze oprichtingsprocedure; al worden deze vanuit de besprekingen met de schepencolleges en niet vanuit de gemeenteraden aangebracht. Om de gemeenteraadsleden uitgebreid te informeren, besluit het orgaan om

een informatievergadering voor hen te organiseren in aanloop naar de formele terugkoppeling naar de gemeenteraden.

In de tweede ronde, eens de crematoriumvereniging is opgericht, zijn er amper nog beslissingen van alle gemeenteraden tezamen als dusdanig nodig. Eerder zagen we al dat vanaf dan de raad van bestuur een soort van klankbordgroep wordt; een geïnterviewde streekactor spreekt van “een doorgeefluik”. Over de rol van de bestuurders als splitpen tussen het streekniveau en hun respectieve gemeenten zijn de meningen verdeeld. De meeste geïnterviewde actoren lijken er vanuit te gaan dat het hun taak is als bestuurder om informatie naar hun gemeente terug te koppelen en de gepercipieerde belangen van deze binnen het sturingsnetwerk te vertegenwoordigen.

Naar aanleiding van een algemene vergadering wordt bij een bestuurder wel eens gepolst naar hoe het bijvoorbeeld loopt in de juridische procedures, geeft de geïnterviewde politicus nog mee. In die zin fungeren de bestuurders inderdaad als een soort informatiekanaal voor de lokale mandatarissen. Dat is zeker zo voor de bestuurders die als lid van de oppositie in Pilon zetelen. “Mijn rol beperkte zich eigenlijk tot het vergaren van informatie en dat meedelen aan mijn eigen mensen en aan mijn eigen fractie maar ook waar de vraag kwam van andere raadsleden om die informeel mee te delen”, zo verklaart een andere politicus. Eens de krijtlijnen van het crematoriumproject duidelijk zijn, verandert de betrokkenheid van de politieke actoren: “het wordt dan maar informeel hé. Er zijn geen beslissingen als dusdanig meer nodig tenzij dat het over centen gaat”, verklaart nog een andere politieke actor. Toch is het niet zo dat deze handelingslogica over de rol van de bestuurders in de verantwoording zomaar door iedereen aanvaard wordt. Wanneer Pilon bijvoorbeeld aan haar bestuurders vraagt om een verzoek rond de verhoging van de bijdrages van de vennoten naar hun gemeente terug te koppelen, protesteert de bestuurder van Avelgem. Hij is immers van oordeel dat deze vraag formeel vanuit de directie van de intercommunale naar het schepencollege moet gaan en dat deze overdracht niet tot het formele takenpakket van een bestuurder hoort.

Hoewel de rules-in-form de afgevaardigden naar de algemene vergadering als dé partners in verantwoordingsrelatie tussen de gemeentelijke politieke fora en de intergemeentelijke organen zien, worden de jaarvergadering en de buitengewone algemene vergadering door de geïnterviewde actoren als een passief informatiemedium tussen beide gezien. Zo stelt een politieke actor dat er geen ruimte is voor persoonlijke standpunten: “dan wordt er gezegd tegen meneer of mevrouw de vertegenwoordiger: ‘dat is het standpunt, dat moet je gaan verdedigen’”. Bovendien komt de stand van zaken amper op de agenda van de andere arena’s van de betrokken gemeenten binnen het politieke forum, met name het schepencollege en de gemeenteraad. Dat de verantwoordingsrelatie vrij passief is, kan enerzijds ook als een teken van veel vertrouwen in de intercommunale gezien worden, stelt een streekactor. Anderzijds



brenkt de ad-hoc terugkoppeling binnen de werking van de crematoriumvereniging ook wat onzekerheid mee: “als [schepen x] zich achter het crematorium project schaarde of als er een juridisch dispuut was, was je daarom niet zeker dat het ganse college mee ging”, aldus een streekactor, waardoor de intercommunale dus voor verrassingen kon staan.

Dat verklaart waarom Pilon heel wat inspanningen doet om zelf extra verantwoordingsrelaties op poten te zetten, vaak eveneens ad-hoc maar gericht op het verzekeren van het doorstromen van informatie naar verschillende actoren. We verwezen al eerder naar de informatiebrochure en -vergadering die Pilon voor de (nieuwe) gemeenteraadsleden na de lokale verkiezingen van 2006 regelt; en naar het werfbezoek dat de intercommunale voor alle zeshonderd gemeenteraadsleden organiseert. Een ander voorbeeld is de brief naar de actiegroep in de tweede ronde; Pilon stuurt hiervan een kopie door naar alle gemeentebesturen en de gemeenteraadsleden van Kortrijk in het bijzonder. Overigens sluit Pilon zich eveneens aan bij het gezamenlijk initiatief van enkele intercommunales uit de streek om, naar aanleiding van de algemene vergaderingen, gemeenteraadsleden buiten de formele raden informatie te verschaffen.

Naast zich te richten tot de actoren binnen het politieke forum, richt Pilon zich tot actoren binnen het publiek forum door o.a. haar studiemateriaal en de gegevens over de uitstoot van het crematorium op haar website te publiceren, brochures uit te geven, presentaties en rondleidingen te geven, bewonersvergaderingen te houden etc. Hierbij gaat de communicatie verder dan de rules-in-form voorschrijven, maar blijft de verantwoordingsrelatie veeleer beperkt tot het informeren van het brede publiek. In principe is voor de intergemeentelijke verenigingen geen actieve terugkoppeling naar het publieke forum verplicht. In deze case zijn er natuurlijk wel een aantal formele regels inzake de informatieverspreiding rond het openbaar onderzoek naar aanleiding van de aanvraag van een bouw- en milieuvergunning.

### **De meerduidige rol van politieke partijen**

Wanneer de geïnterviewde actoren over partijpolitiek spreken, dan denkt men aan de inhoudelijke aansturing van hun vertegenwoordigingsclaims en hun handelen vanuit de partij. Dat hebben ze in deze kwestie niet gemerkt. Zo geeft men aan dat er binnen de raad van bestuur niet aan politiek werd gedaan: “het is ook een project waarbij de pure partijpolitiek minder speelt, het is een dienst aan de gemeenschap en we proberen er het beste van te maken, of dat je nu liberaal of groen of welke kleur dat je ook hebt, uiteindelijk stond men achter ditzelfde project”, stelt een streekactor. “Ik heb niet de indruk dat dit [partij]politieke sturing kreeg; ook niet via Stefaan [De Clerck] zijn netwerk, dat [draagvlak] was wel ruimer dan dat”, aldus een politieke actor. “Ik heb nooit in de raad van bestuur van Pilon het gevoel gehad dat ik daar echt in een politiek orgaan zat”, vertelt nog een politieke actor, “het is ook een heel menselijk gegeven: het is iets waar iedereen eigenlijk dagelijks mee kan geconfronteerd worden. [Pilon] is niet gelijk een

raad van bestuur van Leiedal: daar voel je dat al een keer meer, dat je in een politiek orgaan zit”. In de eerste plaats vertegenwoordigen de politieke actoren in deze case hun gepercipieerde gemeentelijke belangen in alle rondes van de case en niet een eenduidig partijstandpunt dat overheen de verschillende gemeentegrenzen is bepaald. “Ik heb mijn persoonlijke overtuiging. Bovendien heb ik ook in de eigen rangen mijn persoonlijke mening en ik kom daar ook voor uit: in de vergadering, niet buiten de vergadering”, stelt een politieke actor enigszins kordaat dat hij geen instructies van de partij verwacht. Dat is volgens enkele geïnterviewde actoren voornamelijk het geval wanneer een crematoriumlocatie gezocht dient te worden. “Wanneer er weer een crematorium moet gebouwd worden, dan zal er wel weer wat getouwtrek zijn”, verklaart een streekactor, “maar dan tussen gemeenten, dat is ook niet tussen politieke partijen. De echte politiek bemoeit zich niet met de crematoria, ook niet in Kortrijk.”.

De meeste partijen spreken op streekniveau dus geen gemeenschappelijk standpunt af, maar de sociaaldemocratische partij vormt een uitzondering op deze regel. “Wij hadden daar een gemeenschappelijk standpunt voor: wij waren a priori vóór dat crematorium; vóór de piste die gevolgd werd”, vertelt een politieke actor, “Er heeft er bij ons niemand solo-initiatieven ontwikkeld om te zeggen van: ‘ik ga me daar een keer op profileren’”. Het crematoriumdossier werd binnen de sp.a op regiovergaderingen intern besproken. Enkele geïnterviewde politici geven aan dat hun partijwerking door lokale politieke actoren als een informatiekanaal gebruikt werd en in die zin aanvullend werkt op de formele terugkoppeling binnen het politieke forum.

Tenslotte kan de politieke partij ook als lobby netwerk ingeschakeld worden. Zo proberen enkele actoren hun persoonlijk partijkanaal of –netwerk voor hun zaak in te schakelen. De bewoners uit de buurt van het crematorium benaderen bijvoorbeeld de Kortrijkse (kandidaat-)mandatarissen van de N-VA en OpenVLD. De goede contacten tussen de actiegroep en enkele Kortrijkse liberalen kan de terughoudendheid van deze partij in het dossier vanaf de tweede ronde verklaren. Wanneer het crematorium te Kortrijk een inplantingskwestie wordt, zoeken de verschillende lokale politiek partijen dan ook naar een comfortabele positie tegenover de kwestie. Zo herhalen een aantal partijen claims over de actiegroep in een neutrale zin: “de actiegroep zegt x” of kaarten ze de ongerustheid in de buurt aan. Twee partijen profileren zich nauwelijks zelf op het dossier (in positieve noch negatieve zin), zij maakten deel uit van de coalitie in één van de twee bestudeerde legislaturen. Andere partijen maken wel claims over hun eigen standpunt dat ze gelijk schakelen met de actiegroep of net er tegenover stellen. Wanneer een als potentiële concurrent ingeschatte politieke partij zich tegen het crematoriumproject schaart, zien we dat de uitgesproken voorstanders zich voorzichtiger in het dossier beginnen op te stellen.

## Hoofdstuk 7

# De totstandkoming van de economisch-artistieke Budafabriek

De ontwikkeling van de Budafabriek als economisch-artistieke werkplaats vormt de derde case die dit proefschrift onder de loep neemt. We hebben dit hoofdstuk op dezelfde wijze als de twee vorige gevalstudies opgebouwd. De eerste delen geven inzicht in de besluitvorming rond het dossier door middel van een reconstructie van het proces. Het laatste deel analyseert vervolgens de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk met betrekking tot het gereconstrueerde besluitvormingsproces.

De Budafabriek opende in het najaar van 2012 zijn deuren te Kortrijk. Het project heeft de ambitie de eerste economisch-artistieke werkplaats en tentoonstellingsruimte van Vlaanderen te zijn en wil daarmee Zuid-West-Vlaanderen en Kortrijk op de kaart zetten als een regio en een stad van “innovatie, creatie en design”. Vanaf het begin van het besluitvormingsproces lopen een streekverhaal en een stedelijk verhaal in elkaar over. In de reconstructie zullen we zien dat de interactie tussen en koppeling van beide schalen mee het besluitvormingsproces gaat beïnvloeden. Rond de Budafabriek ontspint zich een sturingsnetwerk van diverse actoren. Deze actoren vallen soms maar niet altijd samen met actoren uit andere sturingsnetwerken in de streek. De stichtende partners van de Budafabriek zijn enerzijds streekactoren zoals de hogeschool Howest, de kennisinstelling Flanders Inshape, het samenwerkingsverband Designregio Kortrijk en de intercommunale Leiedal. Anderzijds behoren ook de lokale “eilandactoren” zoals de zorggroep H. Hart, het autonoom gemeentebedrijf Buda (AGB Buda), het stedelijk Broelmuseum en het Kunstencentrum BUDA tot de stichtende partners. Uiteraard is ook de stad Kortrijk zelf stichtend lid. De leidende figuren binnen deze organisaties en hun persoonlijk netwerk in de ruimte tussen de structuren vormen het cement van dit partnerschap.

We selecteerden de Budafabriek als een lokaal strategisch en complex dossier om twee redenen (cf. §3.2.1.1). Ten eerste is de case strategisch omdat ze buiten het reguliere beleid van stad en streek valt. Ze bouwt verder op en onderbouwt de strategische lijnen

rond streek- en stadsontwikkeling van enkele spelers binnen de regio Zuid-West-Vlaanderen zoals Leiedal, RESOC, Designregio Kortrijk en Stad Kortrijk. Ten tweede is het dossier complex omdat in de loop van de besluitvorming diverse maatschappelijke, economische en politieke actoren betrokken zijn die allen aanspraak maken op een deel van de invulling van het project. Zoals we in de reconstructie zullen zien, zijn deze actoren daarnaast op elkaar aangewezen om het project in zijn uiteindelijke vorm te doen landen. Bovendien is de insteek van de Budafabriek voor al deze actoren relatief nieuwe materie waar perspectieven uit meerdere beleidsdomeinen zoals stedelijke en regionale ontwikkeling, cultuur, economie en onderwijs samenkomen.

Net zoals in de vorige twee empirische hoofdstukken, schetsen we het besluitvormingsproces eerst binnen een bredere context; daarover gaan de eerstvolgende paragrafen. Het middelste deel van het hoofdstuk staat in het teken van de verschillende keuzesituaties en rondes die we in het besluitvormingsproces identificeren. We laten de eerste ronde starten bij aanvang van de lokale legislatuur in 2007. Op dat moment circuleren er zowel plannen voor een designfabriek als voor een kunstenfabriek in de streek, maar wat deze “fabrieken” in de praktijk juist gaan betekenen is nog voor de interpretatie (en de claims) van de verschillende actoren vatbaar. In dit proefschrift hebben we ervoor gekozen om de procesanalyse van de cases te stoppen bij het einde van de lokale legislaturen in 2012. Desalniettemin introduceren we bij wijze van uitleiding een nageschiedenis die enkele wendingen in de nieuwe legislatuur beknopt weergeeft. Deze epiloog helpt zoals de voorgeschiedenis om de specifieke context van de focusperiode in de analyse te kaderen en beter te begrijpen. Het hoofdstuk rondt af met de analyse van de vertegenwoordigings- en verantwoordingsprocessen met betrekking tot de besluitvorming in het onderzochte sturingsnetwerk.





Figuur 7.1 Beelden van de Budafabriek te Kortrijk (eerste foto's: Jonas Verbeke, laatste foto: KC Buda)

## **7.1 Algemene achtergrond en voorgeschiedenis**

In deze inleidende paragrafen bespreken we de achtergrond van de ideeën met betrekking tot de ontwikkeling van de Budafabriek als een economisch-artistiek vlaggenschip in Zuid-West-Vlaanderen en de marketing van de stad Kortrijk in het bijzonder. In de beginjaren van deze eeuw positioneren zowel stad als streek zich binnen Vlaanderen en Europa meer en meer als een bakermat voor “creatie, innovatie en design”, en werken ze daarvoor concrete initiatieven uit. Onderstaande paragraaf gaat in op de structurele evoluties waarbinnen we deze lokale strategie kunnen kaderen; deze Kortrijkse ontwikkelingen spelen zich immers niet in een vacuüm af. Vervolgens

introduceren we in de tweede paragraaf de voorgeschiedenis van het besluitvormingsproces waarbij we een schets geven van de eerste kiemen van ideeën die - in retrospectief en algemeen beschouwd - tot de Budafabriek geleid hebben.

### 7.1.1 Evoluties in de structurele context

De transitie van een industriële economie naar een dynamische kenniseconomie staat reeds sinds de jaren tachtig meer en meer op de economische en politieke agenda binnen Europa. Ze past binnen twee structurele tendensen die door beleidsmakers zowel als een probleem en als een oplossing geïnterpreteerd worden. Ten eerste daalt ten gevolge van onder meer een globaliserende economie, de industriële tewerkstelling in het West-Europa zienderogen en groeit het belang van de dienstensector aanzienlijk. Bovendien zwingelen marktintegratieprocessen de competitie tussen de verschillende regionale en stedelijke economieën globaal, en binnen Europa in het bijzonder, aan. Ten tweede staan besparingen binnen het overheidsbeslag en beperkingen op de overheidsuitgaven als oplossing hoog op de beleidsagenda. Deze agenda bevordert op haar beurt een nieuwe vorm van beleid dat de stimulatie van economische expansie hoofdzakelijk als het gevolg van de ontwikkeling van een welbepaald prikkelend kennis- en innovatiemilieu ziet, eerder dan als het resultaat van grootschalige publieke investeringen. Volgens deze redenering, die het consensusdenken binnen de structurele context van deze case weergeeft, kan (en moet) een overheid de transitie naar de zogenaamde industrie van de éérentwintigste eeuw cultiveren (Orueta en Fainstein 2008; Spaans 2004; Tickell en Peck 2002). Exemplarisch voor de nieuwe economische ontwikkelingsagenda is de Lissabonstrategie van de Europese Unie<sup>1</sup>. De lidstaten van de Europese Unie komen overeen om elk minimaal drie percent van hun BBP te investeren in het stimuleren van onderzoeks- en ontwikkelingsinitiatieven tussen bedrijven, educatieve instellingen en de overheid.

Binnen deze context circuleren allerlei ideeën, soms zelfs regelrechte voorschriften, voor (lokale) overheden om die transitie waar te maken. Ten eerste kan een lokale overheid kennisintensieve bedrijven en instellingen zoals universiteiten, onderzoeksinstituten en zogenaamd “culturele industrieën” actief aantrekken (cf. Landry 2000). Ten tweede zouden plaatsen in staat zijn om talenten uit de technologiesector en creatieve werknemers, alias “de creatieve klasse” (cf. Florida 2002), in hun midden te verwelkomen en te koesteren. Volgens de pleitbezorgers van dit ontwikkelingsmodel kan dit klimaat onder andere door de realisatie van stedelijke vernieuwingsprojecten verwezenlijkt worden. Deze project verrijken de publieke ruimte

---

<sup>1</sup> EUROPESE UNIE, de buitengewone Europese Raad van Lissabon, 23 en 24 maart 2000.

en maken de wijde omgeving zo aantrekkelijk om te werken, te wonen en te leven (Florida 2002; Landry 2000; Orueta en Fainstein 2008; Ponzini en Rossi 2010; Spaans 2004; Tickell en Peck 2002). We kunnen de case van de Budafabriek binnen deze agenda begrijpen. Een aantal geïnterviewde politieke en lokale actoren verwijzen zelfs expliciet naar de invloed van deze ideeën op de lokale agenda enerzijds en op hun persoonlijke kijk op de stedelijke en regionale ontwikkeling anderzijds<sup>2</sup>.

Op zijn beurt vormt de Lissabonstrategie het kader voor de ontwikkeling van programma's binnen het Vlaams innovatiebeleid. Deze evolutie in het Europese en Vlaamse beleid biedt dan weer opportuniteiten voor de Kortrijkse regio. Dat is ook de ambitie van de lokale actoren: de conferentie van burgemeesters stelt bijvoorbeeld letterlijk dat REBAK (de voorloper van RESOC, zie Hoofdstuk 4) de streek moet voorstellen als een labo waar het Vlaamse economische beleid kan uitgetest worden<sup>3</sup>. In 2003 bestelt REBAK een vergelijkend onderzoek naar de ruimtelijke-economische dynamiek van het arrondissement Kortrijk ten opzichte van andere streken in Vlaanderen<sup>4</sup>. Eén van de conclusies uit dat onderzoek luidt dat het arrondissement weliswaar een belangrijke industriële tewerkstellingspool in West-Vlaanderen en Vlaanderen blijft maar dat in vergelijkend perspectief de toegevoegde waarde per werknemer in de industrie beduidend lager ligt. Bovendien is een grote meerderheid van de belangrijke industriële bedrijven van mening dat men zijn activiteiten probleemloos naar een andere regio kan verhuizen. Daarnaast stelt het onderzoeksrapport dat de oprichtingsdynamiek van nieuwe bedrijven in de streek ondermaats is. De cijfers uit deze studie worden door de streekactoren als indicatoren voor de problemen van de streek begrepen. REBAK koppelt aan deze problemen meteen een oplossing. Men concludeert dat de streek niet eenzijdig mag inzetten op de klassieke vorm van economische ontwikkeling maar de link moet leggen tussen economische productie en productontwikkeling, de stap die voor de eigenlijke productie in de economische waardeketen komt. Deze conclusies zijn vanuit het perspectief binnen de structurele context begrepen niet verrassend en sluiten naadloos aan bij de probleem- en beleidsstromen op Europees en Vlaams niveau: enkele economische indicatoren worden als de alarmbellen geïnterpreteerd en het inzetten op creatieve economie en innovatieve ontwikkeling als de oplossing. Met de steun van de conferentie van burgemeester zit ook de lokale politieke stroom mee; het signaal voor beleidsondernemers om aan de slag te gaan. De volgende paragraaf gaat verder in op de concrete doorwerking van deze context in de Kortrijkse regio.

---

<sup>2</sup> Daarnaast zijn verwijzingen naar de ideeën van Charles Landry en Richard Florida ook in beleidsdocumenten en verslagen terug te vinden. LEIEDAL, nota voor de raad van bestuur “van designfabriek naar designfabric”, 13 mei 2010; LEIEDAL, briefwisseling, 9 mei 2010. BUDAFABRIEK, interne paper, maart 2011.

<sup>3</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, interne verslaggeving, 7 november 1997.

<sup>4</sup> REBAK, nota “Aanzet tot opbouw van een regiovisie voor het arrondissement Kortrijk”, 3 september 2003; LEIEDAL, nota “STEM-project: Designregio Kortrijk”, 27 mei 2004.

## 7.1.2 Voorgeschiedenis

Zoals de reconstructie zal aantonen is de totstandkoming van het concept “Budafabriek” niet volgens een rechtlijnig planmatig proces verlopen. Het project is integendeel vanuit verschillende invalshoeken ingevuld en beïnvloed geweest. Met het oog op de analytische duidelijkheid behandelen we in onderstaande alinea’s de beschrijving van dat proces als twee thematische clusters van verhaallijnen die elk andere aspecten van deze voorgeschiedenis vertellen: de verhalen achter de positionering van Kortrijk als “Designregio” enerzijds en de achtergrond van het concept “Buda-eiland” anderzijds.

### 7.1.2.1 Kortrijk positioneert zich als designregio in Vlaanderen

Aansluitend op bovenstaande evoluties in het bredere landschap, verzamelen een aantal actoren in de streek zich rond initiatieven die binnen dit beleidsvenster passen. De volgende alinea’s beperken zich tot de beknopte weergave van enkele stappen die binnen de voorgeschiedenis van de Budafabriek passen.

Een eerste initiatief is de ontwikkeling van een streekplatform voor Design. REBAK, Leiedal, stad Kortrijk, VOKA (Kamer van Koophandel West-Vlaanderen), de hogeschool Howest en de Stichting Interieur slaan daarvoor de handen in elkaar. In mei 2004 vraagt REBAK een projectsubsidie aan bij de Vlaamse minister van Economie Moerman om het project “Designregio Kortrijk” voor twee jaar te subsidiëren. De doelstelling van het project is om “de designcultuur fundamenteel te verankeren in het industriële weefsel van de regio”<sup>5</sup>. Designregio wil de relatie tussen vormgevers en productontwikkelaars, het onderwijs en het bedrijfsleven in de streek versterken. Designregio Kortrijk vzw schiet in 2005 uit de startblokken. De werking van Designregio Kortrijk sluit zowel aan bij de doelstellingen van deze streekactoren om Kortrijk als innovatieve kennisregio te positioneren als bij de ambitie van stad Kortrijk zelf om zich als “designstad van Vlaanderen” te profileren<sup>6</sup>.

In de marge van dit initiatief ontstaat binnen de muren van Leiedal het vage plan om de filosofie achter Designregio via de ontwikkeling van een zogenaamde “designfabriek” concreet te maken. Deze “fabriek” moet bedrijven uit verschillende sectoren een stek geven: design, industriële vormgeving en productontwikkeling. “Dat had ook te maken met de positie die Leiedal zelf zocht in dit soort van verhalen. Waar dat wij aan het zoeken waren of dat het interessant zou zijn om een designfabriek te maken. [...] Designregio wilde eigenlijk ook die band tussen het idee ‘design’ en de ‘echte industrieel’ waarmaken. En daar was het basisidee: we gaan dat doen met een designfabriek”, vertelt een

<sup>5</sup> LEIEDAL, jaarverslag 2005; DESIGNREGIO vzw, statuten, 1 juni 2005.

<sup>6</sup> LEIEDAL, nota “STEM-project: Designregio Kortrijk”, 27 mei 2004; STAD KORTRIJK, bestuursakkoord, 2000; STAD KORTRIJK, jaaractieplan 2005.



streekactor. In 2005 duikt het concept “designfabriek” een eerste keer op in een jaarverslag van Leiedal. De aanleiding vormt de economische herontwikkeling van de site van de voormalige Kortrijkse Textiel Maatschappij maar de intercommunale slaagt niet in het opzet om de site te verwerven<sup>7</sup>. Tot een nieuwe opportuniteit zich aandient om het idee aan te koppelen, bergt Leiedal het concept “designfabriek” weer op.

Als tweede initiatief in het kader van de streekagenda rond “innovatie, creatie en design” wordt in 2006 de Vlaamse Competentiepool Productontwikkeling en Industrieel Design (later Flanders Inshape) opgericht<sup>8</sup>. De organisatie heeft als hoofddoelstelling om de concurrentiepositie van bedrijven, in de eerste plaats KMO’s, te verbeteren door hen academische kennis en praktijkkennis op het vlak van productontwikkeling en design aan te bieden. De oprichting van Flanders Inshape past binnen het “open innovatie”-beleid van Vlaanderen om de kennisontwikkeling en -transfer tussen bedrijven en kennisinstellingen in Vlaanderen te faciliteren<sup>9</sup>.

Beide initiatieven illustreren de aanwezigheid van een “window of opportunity” in Zuid-West-Vlaanderen met betrekking tot deze beleidsinitiatieven. Een belangrijk deel van de Kortrijkse politieke stroom lijkt aan de probleem- en beleidsstroom vastgeklonken: om Designregio op te richten en Flanders Inshape binnen te halen, spannen niet alleen leden van de toenmalige meerderheidspartijen (christendemocraten en sociaaldemocraten) maar ook van de liberale oppositie zich in. Al zijn deze drie traditionele politieke partijen intern niet geheel onverdeeld over de prioriteit van deze profilering, ze onderschrijven hetzelfde discours met betrekking tot de promotie van de welvaart in de streek. Enerzijds luidt de gezamenlijke probleemstelling dat de regio met een “braindrain” te kampen heeft. Anderzijds reikt men dezelfde oplossing aan: gezien de streek volgens hen een traditie in productontwikkeling en design heeft, moet een verdere profilering op deze domeinen de regio een competitief voordeel opleveren en deze braindrain bijgevolg bestrijden. Terwijl de sociaaldemocratische partij zich op dit thema in de pers afzijdig houdt, ondersteunen de christendemocratische en liberale partij deze projecten in de lokale media: “Iedereen heeft de mond vol over innovatie, onderzoek en ontwikkeling. En ieder erkent de braindrain uit West-Vlaanderen”, claimt een liberale politicus, “de komst van de excellentiepool moet van Kortrijk definitief dé designregio van Vlaanderen maken. Alle verantwoordelijken van deze regio moeten hiervoor

---

<sup>7</sup> LEIEDAL, jaarverslagen 2005 en 2006.

<sup>8</sup> FLANDERS INSHAPE, [www.flandersinshape.be/nl/over-flanders-inshape/wie-zijn-we](http://www.flandersinshape.be/nl/over-flanders-inshape/wie-zijn-we).

<sup>9</sup> Binnen dit beleid werden sinds 2000 zo’n 19 competentiepolen opgestart en gefinancierd met als einddoel om de concurrentiepositie van het Vlaamse bedrijfsleven te versterken. IWT-STUDIES, “Impactanalyse Competentiepolen/Lichte Structuren”, juli 2014.

pleiten<sup>10</sup>. Met deze openlijke steun vanuit de toenmalige oppositie (en de latere coalitiepartner) kan burgemeester De Clerck in de pers op zijn beurt claimen “dat er veel partijen zijn die ons designverhaal willen ondersteunen”<sup>11</sup>.

Intussen ontvouwen Designregio Kortrijk en stad Kortrijk allerlei initiatieven om de stad verder te profileren op het thema design<sup>12</sup>. Ook de streekactoren pikken de verhaallijn verder op. Het streekpact van RESOC onderschrijft de profilering van de regio als een streek voor de creatieve industrie en van design en is overtuigd dat deze sectoren een opportuniteit voor de verdere economische ontwikkeling van de streek vormen. Volgens RESOC versterken zij het imago en de aantrekkelijkheid van de streek en zijn zij derhalve de hefboomen voor de realisatie van een dynamische en een competitieve kenniseconomie. Hierbij verwijst het streekpact expliciet naar de Lissabonstrategie<sup>13</sup>. Het RESOC maakt deze claims niet enkel binnen het officiële circuit van streekorganen en lokale politieke raden, maar communiceert hierover ook binnen de publieke informele sfeer<sup>14</sup>.

### **7.1.2.2 Kortrijk ontwikkelt het Buda-eiland tot een eiland van creatie, innovatie en design**

De Budafabriek heeft haar wortels binnen het stadsvernieuwingsproject “Buda Kunsteneiland” te Kortrijk. Ze past binnen de oorspronkelijke plannen om aan het fabriekspand een culturele bestemming te geven. Het stadsvernieuwingsproject als geheel kent nog een hele voorgeschiedenis met culturele initiatieven, politieke besluiten en stedenbouwkundige studies die terug gaan tot de jaren 1970<sup>15</sup>. In deze studie gaan we daar niet verder op in; we beperken ons tot een korte situering van het besluitvormingsproces dat voorafging aan de realisatie van de Budafabriek.

---

<sup>10</sup> De lokale liberale partijmandatarissen pakken in de lokale pers zelfs uit met het lobbywerk voor beide dossiers bij de bevoegde Vlaamse minister Moerman (eveneens VLD). HET NIEUWSBLAD, 28 april 2005; KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 29 april 2005.

<sup>11</sup> HET NIEUWSBLAD, 26 februari 2005.

<sup>12</sup> Ze stellen bijvoorbeeld designmeesters aan en tegen het einde van de legislatuur wordt de tentoonstelling “van Kunstwerkstede tot Designregio” georganiseerd. Deze tentoonstelling moet de geschiedenis van Kortrijk als stad van productontwikkeling in de verf zetten en wordt opgezet rond een teloorgegangene wereldberoemde Kortrijkse Kunstwerkstede “Gebroeders De Coene”. HET NIEUWSBLAD, 17 december 2005; STAD KORTRIJK, jaaractieplan 2006.

<sup>13</sup> RESOC ZUID-WEST-VLAANDEREN, basisdocument “aanzet tot opbouw van het streekpact”, 30 juni 2006; RESOC ZUID-WEST-VLAANDEREN addendum bij het Streekpact 2007-2012 “Een dynamisch streekpact: 8 prioriteiten voor de regio”, 16 april 2010.

<sup>14</sup> Onder meer door een presentatie van de visie in de lokale pers. DE STANDAARD, 6 juli 2006.

<sup>15</sup> Een uitgebreide analyse over de ontstaansgeschiedenis van het stadvernieuwingsproject kan u vinden in het proefschrift van Thomas Block (2009).

De Budafabriek situeert zich op het Buda-eiland, een ca. 16,5 hectare groot stadsdeel dat zich tussen de armen van de rivier de Leie bevindt. Het eiland behoort tot de historische binnenstad van Kortrijk en ligt op een boogschuit van het stadhuis en het centrale marktplein. De jaren voor het stadsvernieuwingsproject wordt het eiland gekenmerkt door leegstand en industrieel verval. In 2001 besluit het college van burgemeester en schepenen van Kortrijk om de herwaardering van het eiland aan te pakken. Burgemeester De Clerck laat zich hiervoor inspireren door het debat rond de concepten “rasterstad” en “stedelijke ontwikkelingscoalities” dat dan in Vlaanderen gevoerd wordt<sup>16</sup>. Voor het Buda-eiland wil hij een stedelijke ontwikkelingscoalitie smeden naar het model van de rasterstad; publieke en private actoren, plaatselijke, regionale (en internationale) actoren verenigen zich hierbij rond een economisch programma waarbij men eveneens oog heeft voor het sociaal-cultureel kapitaal van de stad.

Het Buda-eiland wordt binnen deze strategie, aldus een lokale politieke actor, als het “hedendaagse”, “creatieve” en het “culturele” deel van de rasterstad benoemd. Andere bronnen van inspiratie zijn de betogen van academici Charles Landry en Richard Florida over de creatieve en ondernemende stad (zie §7.1.1). “Als je wilt dat uw stad een trendy stad is, en een goede stad is om in te leven, en aantrekkelijk is voor ondernemers, voor artiesten enzovoort dan moet je ook zorgen [voor een goede] leefomgeving, cultuur, cultuurbeleving, podiumkunsten - diversiteit ook - in uw stad”, licht een lokale actor de argumentatielijnen achter deze lokale ontwikkelingsstrategie toe. Men wil met het stadsvernieuwingsproject het Buda-eiland, de stad en de streek, op de kaart zetten en een extra impuls geven. Binnen Kortrijk kan de burgemeester alvast op de steun rekenen van een aantal plaatselijke culturele actoren die pleitbezorgers zijn van de hedendaagse culturele ontwikkeling van de stad.

Ter voorbereiding van het stadsvernieuwingsproject – dat op dat moment nog niet vast ligt – bestelt het stadsbestuur een onderzoek naar de toekomst van Buda als “eiland voor kunstcreatie”<sup>17</sup>. De resulterende studies onderbouwen een projectaanvraag die de stad bij het stadsvernieuwingsfonds Vlaanderen indient. Dat leidt tot een financiële overeenkomst met de Vlaamse Regering in 2004 en de start van de eerste werken in 2005. Het doel van de stadsvernieuwing is om het Buda-eiland te ontwikkelen als een “centrum

---

<sup>16</sup> Dat proces resulteerde in een witboek waarin de begrippen “rasterstad” en “stedelijke ontwikkelingscoalitie” verder worden uitgewerkt. MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, witboek “De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden”, 2003; STAD KORTRIJK, jaaractieplan 2005; STAD KORTRIJK, strategisch meerjarenplan 2007-2012; STAD KORTRIJK, publicatie “Buda: eiland voor creatie. Het verhaal van een stadsvernieuwingsproject”, 2012.

<sup>17</sup> Prof. Laermans, prof. De Meulder en jurist Lievens verzorgden respectievelijk de culturele, de stedenbouwkundige en de bestuurskundige achtergrondanalyse. LAERMANS, eindrapport “Buda-eiland als kunstartistiek nest?”, januari 2003.

voor hedendaagse creatie en kunsten”. Er wordt benadrukt dat deze profilering niet alleen de uitstraling van de stad maar ook van de regio Kortrijk ten goede komt. Leegstaande voorzieningen en industrieel erfgoed worden gerenoveerd en door culturele functies ingevuld. Ook de openbare ruimte tussen het patrimonium wordt heraangelegd. Het is de bedoeling om de culturele infrastructuur op het eiland in het beheer van een nieuw op te richten autonoom gemeentebedrijf Buda (AGB Buda) te geven<sup>18</sup>.

Het eiland wordt voor het stadsvernieuwingsproject echter niet alleen gekenmerkt door leegstand en industrieel verval. Er is historisch gezien ook een concentratie van welzijnsinstellingen aanwezig<sup>19</sup>. Op het moment van het stadsvernieuwingsproject heeft de zorggroep H. Hart zelf ambitieuze uitbreidingsplannen in het kader van een architectuurwedstrijd waar ook de Stad Kortrijk aan deelneemt. De zorggroep weet o.a. het fabriekspand Desmet-Dejaeghere (de latere Budafabriek) op de kop te tikken, een serieuze streep door de rekening van de burgemeester, enkele stedelijke ambtenaren en een aantal enthousiaste culturele actoren. Zij zijn immers overtuigd geraakt van de potentie van het gebouw voor het stadsvernieuwingsproject. Intussen hebben sporadische artistieke initiatieven in het pand eveneens enkele culturele actoren in de stad warm gemaakt voor het gebouw. In 2003 maakt het stadsbestuur kenbaar het fabriekspand binnen het kader van het stadsvernieuwingsproject te willen kopen en renoveren<sup>20</sup>. De fabriek moest “het grote perspectief” vormen waar alle doelstellingen van de stadsvernieuwing samenkomen, parafraseert een geïnterviewde politicus de burgemeester. De vergevorderde plannen van de zorggroep voor het fabriekspand kunnen echter nog roet in het eten gooien. De stad begint onmiddellijk onderhandelingen met de zorggroep maar deze zullen nog een paar jaar aanslepen. Volgens een politieke actor heeft de burgemeester destijds de zorggroep “[niet] gedwongen, maar toch echt met aandrang gevraagd om dat gebouw in erfpacht te geven”. “Je weet ook als private partner dat je een openbaar bestuur nodig hebt elke dag: stedenbouw, bouwvergunningen, toelatingen, netwerken enzovoort”, verduidelijkt een maatschappelijke actor de relatieve keuzevrijheid van het H. Hart. In tussentijd gunt het college van burgemeester en schepenen de verbouwing van het pand aan het gerenommeerde architectenbureau 51N4E<sup>21</sup>. Het bureau krijgt de opdracht om het gebouw in functie van een “brede artistieke invulling” te ontwerpen.

---

<sup>18</sup> In de voormalige cinema (herdoopt tot Budascoop) werd het nieuwe Kunstencentrum Buda geopend en verschillende lokale culturele verenigingen werden in deze organisatie geïntegreerd. De oude brouwerijtoren van de Tack-site (Budatoren) was in de jaren 1990 reeds gerenoveerd als atelierruimte voor podiumkunsten. Deze werd verder ingepast in de eilandstrategie (zie ook Block 2009).

<sup>19</sup> Er is een campus van het ziekenhuis AZ Groeninge gelegen en de zorggroep H. Hart groepeerde er enkele verzorgingsinstellingen en serviceflats voor ouderen. Ibid.

<sup>20</sup> STAD KORTRIJK, verslag gemeenteraad, 22 september 2003.

<sup>21</sup> Het bureau van de latere Vlaams Bouwmeester Peter Swinnen. STAD KORTRIJK, besluit schepencollege, 14 juni 2005.

## **7.2 Weergave van het verloop van het besluitvormingsproces**

Het vorige deel beschreef de context waarbinnen het besluitvormingsverhaal, dat we hieronder reconstrueren, zich afspeelt. Binnen de probleemstroom komen een aantal economische indicatoren zoals een braindrain en een daling van het aantal startups bovendrijven. Vanuit de ideeënsoep worden door beleidsondernemers allerlei initiatieven rond innovatie, creatie en design als oplossingen naar voren geschoven. Bovendien zijn ook de lokale, Vlaamse en Europese politieke stromen deze ontwikkelingen gunstig gezind. Kortom, alle ingrediënten lijken aanwezig om de ontwikkeling van een designfabriek en een kunstenfabriek als vlaggenshippen voor de stad Kortrijk en de regio mogelijk te maken.

Net zoals de twee vorige cases is deze analyse hoofdzakelijk op de analyse van diepte-interviews en secundaire documenten gebaseerd. Daarnaast hebben alle geïnterviewde actoren een eerste versie van de reconstructie kunnen nalezen. Enkele mensen hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt om feedback te geven en zo de analyse verder aan te scherpen. Het besluitvormingsproces wordt in de komende paragrafen ontrafeld door opeenvolgende keuzesituaties te identificeren en in rondes samen te vatten. In onderstaande tabel wordt het verloop van het besluitvormingsproces met de verschillende keuzesituaties schematisch weergegeven (Tabel 7.1).

In de eerste ronde geven we twee besluitvormingsprocessen weer die zich deels binnen dezelfde context en deels los van elkaar afspelen. De uiteindelijke Budafabriek is vanuit verschillende actoren en meerdere ideeën ontsproten. In retrospectief en samenvattend kunnen we deze kruisbestuiving tot de twee parallelle besluitvormingsprocessen herleiden die we in de eerste ronde weergeven: enerzijds wordt er een visie ontwikkeld rond de inplanting van een “designfabriek” in de regio Zuid-West-Vlaanderen, deze moet het fysiek-ruimtelijke vlaggenship voor alle organisaties en activiteiten worden die de profilering van Kortrijk als designregio ondersteunen. Anderzijds zoeken actoren naar de concrete invulling van het concept “kunstenfabriek” op het Buda-eiland; men ambieert er een platform voor de creatie van beeldende kunst en nieuwe media neer te poten. Met het oog op de analytische helderheid verkiezen we om deze twee parallelle processen in de reconstructie van de eerste ronde naast elkaar weer te geven. Uiteraard betreft het hier om een analytische opdeling van het besluitvormingsproces dat in de praktijk door sommige actoren anders ervaren kan zijn. In de tweede ronde verandert het aanzicht van het spelbord van het sturingsnetwerk. Het vertrek van burgemeester De Clerck naar de federale regering, de komst van een aantal nieuwe spelers en de activiteiten van een aantal beleidsondernemers - verschillende spelers lanceren via allerlei nota's en informele gesprekken nieuwe denkpijpen - vormen een keuzesituatie die uitmondt in het

besluit om de concepten “designfabriek” en “kunstenfabriek” in de Budafabriek te integreren. Wanneer het partnerschap rond de Budafabriek in brainstorm na brainstorm verzandt, worden in de derde ronde onder druk van de nakende verkiezingen een aantal voorlopige knopen doorgehakt waardoor de Budafabriek alvast haar deuren kan openen.

Tabel 7.1 Verloop van de keuzesituaties in het besluitvormingsproces

Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
2007 - 2008	2009 - 2011	2011 - 2012
<p>De twee ideeën “designfabriek” en “kunstenfabriek” ontwikkelen zich simultaan doch relatief los van elkaar.</p> <p><b>Uitkomst:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leiedal engageert zich voor de realisatie van een “designfabriek”</li> <li>- Het AGB Buda slaagt er niet in om de visie rond de “kunstenfabriek” naar een concreet inhoudelijk concept te vertalen en de eilandactoren op één lijn te brengen</li> </ul>	<p>Er gebeuren een aantal positiewissels binnen de Kortrijkse meerderheid. Naast een nieuwe politieke speler wordt enerzijds ook een cultuurintendant aangesteld om o.a. het concept “kunstenfabriek” uit te werken. Anderzijds gaan deze nieuwe spelers opzoek naar een breder politiek en maatschappelijke draagvlak voor het project. Simultaan zoeken de partners achter “designfabriek” naar een geschikte locatie.</p> <p><b>Uitkomst:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het idee “kunstenfabriek” wordt verbreed naar onderwijs en economie</li> <li>- Het concept “designfabriek” wordt binnen de Budafabriek geïntegreerd</li> <li>- De inhoudelijke werking van de Budafabriek wordt via een partnerschapsoverleg i.p.v. binnen het AGB uitgezocht</li> </ul>	<p>De partners van de Budafabriek slagen er niet in om één kant-en-klaar verhaal te schrijven. Met de lokale verkiezingen in aantocht stijgt de “sense of urgency” om de fabriek te openen.</p> <p><b>Uitkomst:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een “lerend” concept wordt geïntroduceerd; een tijdelijke opdrachthouder werkt een jaarprogramma uit</li> <li>- De fabriek wordt een paar weken voor de lokale verkiezingen feestelijk geopend</li> <li>- Veel vragen over de toekomst van de werking blijven onbeantwoord</li> </ul>

## 7.2.1 De eerste ronde: tussen ideeën en hun verwezenlijking

### 7.2.1.1 Het idee Designfabriek

Het begin van de nieuwe lokale legislatuur in 2007 valt samen met een scharnierjaar voor nieuwe Europese financieringsprogramma’s en projectoproepen. Binnen Leiedal zoekt men proactief naar de financiële opportuniteiten die Europese samenwerkingsverbanden

voor de lokale- en streekprojecten kunnen bieden. Men komt tot de vaststelling dat de nieuwe Europese programma's binnen het thema "economie" zich in lijn met de Lissabonstrategie voornamelijk op de kenniseconomie en innovatie richten<sup>22</sup>.

Leiedal maakt van de gelegenheid gebruikt om het idee "designfabriek" terug uit haar schuif te halen. Het concept wordt door de streekontwikkelingsintercommunale naar voren geschoven en in het voorjaar van 2007 op de conferentie van burgemeesters besproken<sup>23</sup>. In dezelfde periode organiseren zes werkgeversorganisaties in samenwerking met RESOC en Designregio een colloquium met als centrale thema hoe een regio zich, in navolging van de transitie in Barcelona, op het vlak van productontwikkeling en vernieuwing kan profileren<sup>24</sup>. De conferentie claimt dat de realisatie van een designfabriek binnen de strategische doelstelling past om de creatieve industrie in de streek verder te ontwikkelen. De burgemeesters verwijzen hierbij naar de prioriteiten uit het streekpact. Zowel de raad van bestuur van Leiedal als de conferentie stellen dat Leiedal de coördinerende rol heeft om opportuniteiten voor de streek en haar gemeentebesturen binnen de Europese programma's te zoeken en waar mogelijk aan te grijpen. Leiedal krijgt bijgevolg groen licht om het concept designfabriek als een Europees projectvoorstel in te dienen. Het project wordt omschreven als een platform voor organisaties, ondernemingen en personen actief in de sectoren van design én kunst. Het basisidee achter het voorstel is in lijn met wat we uit de voorgeschiedenis leerden; men wil de missie van Designregio, om het "design-denken als onderstroom in de regio" te promoten, via een designfabriek in de praktijk brengen. De expliciete vermelding van de kunstensector naast de bedrijfswereld is een opmerkelijke conceptuele verbreding in het licht van het verdere besluitvormingsproces<sup>25</sup>.

In 2008 organiseren Leiedal, de stad Kortrijk en Designregio Kortrijk een driedaagse internationale workshop over designfabrieken te Kortrijk<sup>26</sup>. In de workshop zoekt men naar de mogelijke betekenis, inhoud, plaats en uitzicht van een designfabriek te Kortrijk. Het is een eerste zet om de ontwikkeling van een designfabriek in de regio concreet te maken. Eerder had de burgemeester hierover luidop gedroomd en de plannen werden voorafgaand aan de workshop al een eerste keer binnen de lokale media voorgesteld<sup>27</sup>. "De designfabriek moet een doorganggebouw worden voor creatieve ondernemers", claimt burgemeester De Clerck in de krant, "het wordt niet enkel een bedrijventrum

---

<sup>22</sup> LEIEDAL, jaarverslag 2007.

<sup>23</sup> CONFERENTIE VAN BURGEMEESTERS, interne verslaggeving, 13 april 2007.

<sup>24</sup> HET NIEUWSBLAD, 23 mei 2007.

<sup>25</sup> LEIEDAL, jaarverslag 2007.

<sup>26</sup> De workshop wordt gefinancierd via het Europese project Award for Design Management Innovating and Reinforcing Businesses (Admire). LEIEDAL, verslag workshop designfabriek, maart 2008.

<sup>27</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 30 november 2007.

voor startende designers, maar vooral een laboratorium waar creatieve ideeën ontstaan”<sup>28</sup>. De lokale Kortrijkse oppositiepartij sp.a grijpt deze workshop aan om in de krant een eerste prik uit te delen over de budgettaire prioriteiten van het stadsbestuur: “voor een designworkshop kon er wel 27.000 euro vrijgemaakt worden” maar niet voor de “Kortrijkse bebloemingscomités” luidt de kritiek<sup>29</sup>. “Design en creatie is geen doel op zich of een modegril”, reageert de burgemeester in een andere krant, “maar een middel om de economische en culturele activiteit in de streek te versterken, de aantrekkelijkheid van de stad te verhogen en stad en regio sterker te profileren”<sup>30</sup>.

In een vervolgstudie op de workshop concludeert Leiedal dat een designfabriek best in een aantrekkelijke buurt in het centrum van een stad gelegen is met dichtbij potentiële belanghebbenden zoals onderwijsinstellingen, kenniscentra en verwante creatieve industrieën<sup>31</sup>. Het verhaal van een designfabriek wordt in de studie nogmaals gekoppeld aan de bestrijding van de “braindrain” in de regio. De studie sluit nog niet uit of het gebouw eerder een bedrijfsverzamelgebouw dan wel een incubator voor startende ontwerpers moet worden. Met deze studie onder de arm wil Leiedal een aantal mogelijke inplantingsplaatsen in de stad Kortrijk verder onderzoeken.

Intussen claimt Leiedal op haar raad van bestuur dat de langetermijnstrategie rond productontwikkeling en design begint aan te slaan: Kortrijk heeft in Vlaanderen en Europa intussen een zeker gezag opgebouwd als Designregio, bedrijven profileren zich met en door design, kennisinstellingen zoals Howest en Flanders Inshape met een focus op design vestigen zich in de streek en ook bedrijven zouden een vestiging in de streek overwegen op basis van de designstrategie. Leiedal stelt dat design “een vector voor de streekontwikkeling” geworden is. Tegelijkertijd dringt het leidinggevend personeel van de intercommunale bij haar raad van bestuur erop aan om de voorsprong die de streek in deze heeft opgebouwd te behouden en te versterken. Leiedal waarschuwt dat intussen andere steden en regio’s eveneens dit recept voor streekontwikkeling ontdekken. Op de raad van bestuur wordt beslist dat Leiedal de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de verdere realisatie van de designfabriek<sup>32</sup>. Na een aantal maanden geeft het personeel van Leiedal een stand van zaken hieromtrent aan haar raad van bestuur. Men moet nog een heleboel aspecten onderzoeken: een uitgewerkt concept, het type gebouw, de geschikte locatie en het businessmodel; maar men denkt wel reeds aan een centrale locatie in het hart van de stad Kortrijk. Het leegstaande fabriekspand Desmet-Dejaeghere op het Buda-eiland is één denkpiste maar de definitieve locatie is nog niet vastgelegd.

---

<sup>28</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 30 november 2007.

<sup>29</sup> HET NIEUWSBLAD, 7 maart 2008.

<sup>30</sup> HET NIEUWSBLAD, 15 maart 2008.

<sup>31</sup> LEIEDAL, nota “Werkhypothese operationalisatie Designfabriek”, 2 april 2008.

<sup>32</sup> LEIEDAL, raad van bestuur, 30 maart 2009.



Intussen heeft Leiedal, via het Creative City Challenge-programma, Europese middelen binnengehaald; met een deel van deze middelen zal Leiedal de realisatie van een designfabriek verder laten onderzoeken<sup>33</sup>.

### **7.2.1.2 Het idee Kunstenfabriek**

De eerste fase van het stadsvernieuwingsproject “Buda-eiland” was met het einde van de vorige legislatuur achter de rug maar wat de ontwikkeling van het fabriekspand betreft, was er tot nu toe weinig beweging zichtbaar. Uiteindelijk komen na lange onderhandelingen de stad Kortrijk en de zorggroep H. Hart in de zomer van 2007 toch tot een overeenkomst over de bestemming van het gebouw. De zorggroep geeft het in een langlopend erfpacht ter beschikking aan de stad Kortrijk. Deze erfpacht is het resultaat van een “package deal” die de afgelopen jaren onder druk van de burgemeester tussen beide partijen werd uitgewerkt. Het fabriekspand kwam via de erfpacht voor twee derde in handen van het stadsbestuur. Eén derde bleef de volle eigendom van het H. Hart. De onderhandelingen tussen beide partijen duurden een aantal jaren omdat zowel de stad als de zorggroep het maximum uit de brand wouden slepen<sup>34</sup>.

In de loop van 2007 wordt eveneens het autonoom gemeentebedrijf Buda (AGB Buda) door de stad Kortrijk opgericht<sup>35</sup>. De missie van het AGB Buda is het begeleiden van de uitbouw van het Buda-eiland tot een artistiek gebied in de binnenstad. Enerzijds door het beheer, de exploitatie en de valorisatie van het cultureel patrimonium op het eiland, anderzijds door de realisatie van een artistieke visie doorheen alle activiteiten en communicatie<sup>36</sup>. Met betrekking tot de invulling van de Budafabriek moet het AGB een coördinerende rol tussen de verschillende eilandactoren spelen. De burgemeester wou met het AGB “dat eiland een eigen smoel geven”, vertelt een politicus. Daarom wil hij een deeltijds coördinator met enige reputatie aantrekken. Gunther Broucke, de zakelijke leider van het toenmalige Vlaams Radio Orkest (nu Brussels Philharmonic) wordt aangesteld. Hij wordt als een vertrouweling van burgemeester De Clerck beschouwd. “Dat was natuurlijk een match van Stefaan De Clerck, dat was duidelijk”, stelt een politieke actor volmondig, de

---

<sup>33</sup> LEIEDAL, raad van bestuur, 28 augustus 2009.

<sup>34</sup> Naar aanleiding van deze “package deal” veranderen meerdere gronden en gebouwen van zowel de stad Kortrijk als het H. Hart over een periode van een paar jaar via een verkoop of erfpacht van eigenaar. Volgens een maatschappelijke actor was de afspraak voor de zorggroep een “puur zakelijke aangelegenheid”. Een lokale actor bevestigt dat het een typisch dossier van “geven en nemen” betreft. Diezelfde actor verklaart dat voor de zorggroep er ook “boter bij de vis” moest komen. Uiteindelijk wordt de erfpacht in juli 2007 beklonken; de stad telt hiervoor éénmalig een bedrag van 450.000 euro neer. NOTARIS DEFAUW, erfpachttakte tussen vzw Woon en Zorg H. Hart en de Stad Kortrijk, 17 juli 2007. STAD KORTRIJK, verslag gemeenteraad, 12 maart 2007.

<sup>35</sup> STAD KORTRIJK, verslag schepencollege, 20 februari 2007; STAD KORTRIJK, verslag gemeenteraad 14 mei 2007.

<sup>36</sup> BUDA AGB, statuten, 14 mei 2007 (gewijzigd op 8 oktober 2007).

burgemeester heeft Gunther Broucke voorgedragen omdat hij in zijn ogen de juiste visie had.

Het personeel van het AGB concentreert zich van bij de opstart in de eerste plaats op de beheerstaken en de operationele werking van het gemeentebedrijf en heeft onvoldoende organisatorische capaciteit ter beschikking om de inhoudelijke werking van het Buda-eiland te faciliteren. Bovendien verloopt de opstart volgens een aantal geïnterviewde actoren “erg moeizaam” en “chaotisch”. Het AGB moet naar een goede verstandhouding met de stedelijke administratie en met de gebruikers van haar infrastructuur zoeken en dat lukt maar zeer beperkt; de actieve gebruikers zijn op dit moment voornamelijk het Kunstencentrum Buda en in mindere mate het Broelmuseum. Het AGB betekende volgens een politieke actor “weinig toegevoegde waarde” voor het inhoudelijke verhaal zolang de fabriek niet gerealiseerd was. Meer zelfs: het Kunstencentrum “kon bij manier van spreken een soort vetorecht bijna uitoefenen om te zeggen: ‘ja, maar wij zitten daar en wij zullen bepalend zijn”, aldus dezelfde politieke actor. Het Kunstencentrum Buda maakt intussen inderdaad met tijdelijke invullingen het goede weer in het fabriekspand. Om de toekomstige ontwikkeling te promoten organiseren zij enkele culturele evenementen in het gebouw zoals een tentoonstelling, danscreaties, poëzievoordrachten en muziekoptredens<sup>37</sup>. “Het was allemaal facility”, gaat de geïnterviewde actor verder, “er was nog geen voldoende artistieke, culturele dynamiek in het AGB mogelijk”.

Het aanslepen van de onderhandelingen over de erfpacht en de trage opstart van de inhoudelijke werking van het AGB hadden beide een vertragend effect op het besluitvormingsproces. De erfpacht over het fabriekspand mag dan wel in kannen en kruiken zijn, de invulling van het gerenoveerde pand is dat geenszins. In de lokale pers claimt het stadsbestuur dat het leegstaand fabrieksgebouw een “kunstenfabriek” wordt; men voorziet een aantal kunstateliers, multimedialklassen en een circuit voor bezoekers<sup>38</sup>. Het stadsbestuur rekt op een scenario waarbij de zogenaamde “eilandactoren” de nieuwe ruimte samen vorm geven. Maar deze spelers hebben elk een ander belang bij de invulling en maken bijgevolg binnen de raad van bestuur van het AGB maar ook in de lokale pers andere claims over het potentieel van deze ruimte. Het Kunstencentrum benadrukt de nood aan atelier- en presentatieruimtes voor beeldende kunst, nieuwe media en schilderkunst; en wil er op termijn ook graag concerten en theater programmeren. Het Broelmuseum en de stedelijke cultuurdienst willen graag een ruime expositiehal voor moderne kunst voor een breed publiek. Los van deze eilandactoren, zijn de hogeschole van Kortrijk dan weer vragende partij voor de inrichting van

---

<sup>37</sup> DE STANDAARD 15 juni 2008; HET LAATSTE NIEUWS 17 juni 2008.

<sup>38</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 13 december 2007.

multimedialokalen in het pand<sup>39</sup>. De verschillende actoren maken hun claims dus zowel binnen het officiële circuit, met name de raad van bestuur van het AGB, als in de informele en de publieke sfeer<sup>40</sup>.

Simultaan met de beperkte vorderingen in het besluitvormingsproces laat de Kortrijkse oppositie van zich horen. De sp.a verwijst net zoals bij de workshop rond “designfabriek” naar de budgettaire prioriteiten van het stadsbestuur: “Hoewel er geen geld is voor belastingverlaging en moet bespaard worden op sociale en gezinsvoorzieningen, is er wel ruim krediet voor de hobby van de burgemeester”, zo claimt oppositielid Philippe De Coene<sup>41</sup>. Bart Caron, oppositieraadslid voor Spirit (later Groen) slaat en zalft: enerzijds vindt hij het project geen prioriteit “omdat de inwoners niet altijd wakker liggen van prestigeprojecten en andere zorgen hebben”, anderzijds is hij akkoord “dat de komst van een kunstenfabriek in het leegstaande bedrijfsgebouw een meevaller is omdat er een gebrek is aan geschikte panden voor tentoonstellingen in Kortrijk. Verder zal ook zorggroep Heilig Hart de fabriek deels inpalmen. Het project zal bovendien de leefbaarheid in de buurt opkrikken”<sup>42</sup>. Opmerkelijk is de openlijke kritiek die vanuit het schepencollege zelf komt. Schepen Stefaan Bral, partijgenoot van de burgemeester (CD&V), vraagt zich in de krant luidop af of de realisatie van een kunstenfabriek echt zo hoognodig is<sup>43</sup>.

## **7.2.2 De tweede ronde: een samenspel van beleidsondernemers en politieke sturing**

### **7.2.2.1 Nieuwe spelers aan zet**

De tweede ronde laten we starten met een aantal veranderingen in de politieke stroom. Op de vooravond van 2009 valt de federale regering en wordt burgemeester De Clerck opgetrommeld om de minister van justitie te vervangen. Met het tijdelijke vertrek van de Kortrijkse burgemeester komt naast een plaatsvervangende burgemeester, een nieuwe Kortrijkse schepen van cultuur aan zet<sup>44</sup>.

Stefaan De Clerck geeft bij zijn vertrek naar de federale regering in de lokale pers een interview. Hij grijpt de gelegenheid aan om nogmaals te claimen dat Kortrijk naar een

---

<sup>39</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 13 december 2007, 15 januari 2008; DE STANDAARD, 15 juni 2008.

<sup>40</sup> Zo geven een aantal geïnterviewde maatschappelijke, lokale en politieke actoren aan.

<sup>41</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 21 december 2007.

<sup>42</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 15 januari 2008.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Het beleidsdomein “cultuur” zat tussen 2007 en 2009 in de portefeuille van de Kortrijkse burgemeester.

designregio moet en zal evolueren. In de ogen van de burgemeester is de visie over de invulling van het Buda-eiland en de rol van het fabriekspand al lang uitgeklaard; het lijkt slechts een kwestie van tijd voor dat het “broeinest voor creatie” op volle toeren zal draaien<sup>45</sup>. “Stefaan is een visionair politicus die maar voor één iets altijd moest opletten”, zegt een maatschappelijke actor hierover, “het moment dat hij het idee geponeerd heeft, gaat hij ervan uit dat het gerealiseerd is”. Een politieke actor parafraseert de visie van De Clerck: “het gehele eiland rond ‘creatie’ onder leiding van een koepelstructuur zoals het AGB en met een fabriek bij uitstek waar dat je wisselende initiatieven tussen alle partners in een soort direct democratische, culturele, economische dynamiek loslaat [...] vanuit een beetje chaotische, zelfs een beetje anarchistische, een beetje open sfeer”.

In contrast tot de vanzelfsprekendheid waarmee De Clerck de toekomst van het Buda-eiland en Designregio beschouwt, staan de twijfel en/of terughoudendheid bij de andere betrokken actoren. Er worden meer en meer vragen over het waarom en de prioriteit van het project binnen en buiten het sturingsnetwerk gesteld. “Dat [proces] duurt dan wat langer en er komt twijfel”, zegt een politieke actor hierover, waarop de “dissectie” van het dossier begint. De geïnterviewde actoren interpreteren de impact van de tijdelijke afwezigheid van De Clerck op een verschillende manier. Volgens sommigen is het een kantelpunt geweest om tot een conceptuele evolutie te komen. Een lokale actor verwoordt het als “pk die uit de motor weggenomen wordt”. Andere geïnterviewde actoren benadrukken de relativiteit van de afwezigheid van De Clerck. “Op veel terreinen hebben ze Stefaan De Clerck zijn [operationele] invloed teruggedraaid”, verklaart een politicus, “maar wat ze nooit gedaan hebben, is zijn projecten teruggedraaid [...] men heeft ze soms wel wat vertraagd en wat bijgesteld”.

De betrokkenheid van de plaatsvervangende burgemeester mag, volgens een maatschappelijke actor, dan wel “nul komma nul” zijn, in de nieuwe schepen van cultuur, Christine Depuydt, blijft De Clerck volgens de meeste geïnterviewde actoren een “pion” en een “mond” in het proces hebben. Eén politieke actor stelt onomwonden dat De Clerck “blijft patroneren” tijdens deze periode. Bij zijn vertrek maakt De Clerck de afspraak dat hij over een aantal grote dossiers verder geïnformeerd wil worden; het stadsvernieuwingsproject Buda-kusteneiland is daar één van. Het is duidelijk dat hij als minister op de hoogte blijft van het reilen en zeilen van het gehele Buda-verhaal dat volgens alle geïnterviewde actoren zijn stempel draagt<sup>46</sup>.

Naast de positiewijzigingen binnen het schepencollege zoekt het stadsbestuur ook naar een dynamiserende figuur voor haar cultuurbeleid. In december 2009 stelt het schepencollege een cultuurintendant, als rechterhand van de kersverse schepen, aan. Een

---

<sup>45</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 9 januari 2009.

<sup>46</sup> Ook via Designregio blijft De Clerck relatief betrokken omdat zijn eigen kabinetschef Chris Lecluyse er gedelegeerd bestuurder blijft en de zaken opvolgt.

plan dat weliswaar nog voor het vertrek van De Clerck in de steigers stond. De cultuurintendant moet de komende drie jaar het stadsbestuur bijstaan om strategische beleidslijnen inzake cultuur uit te zetten. Deze aanstelling is, volgens de lokale meerderheid, een oplossing om niet te wachten op de reorganisatie van de stedelijke diensten, gepland voor het begin van de volgende legislatuur, om een nieuwe wind door het cultuurbeleid te laten waaien. Deze aanpak is binnen de stad niet onbesproken<sup>47</sup>. Ze is het gevolg van de “malaise op de hele dienst”, aldus een lokale actor. Bovendien is het een publiek geheim dat de relatie tussen het schepencollege en het AGB enerzijds en de toenmalige directeur cultuur anderzijds niet goed zit<sup>48</sup>. Het schepencollege wil met de cultuurintendant ook de coördinatorfunctie van het AGB op termijn vervangen. Op die manier hoopt men een link tussen de werking van het AGB en het stedelijke cultuurbeleid te realiseren, waarbij de uitvoerende macht dicht op het beleid staat. De cultuurintendant krijgt immers een unieke positie in de stedelijke organisatie: hij zweeft tussen de schepen en de administratie. Hij rapporteert rechtstreeks aan de schepen van cultuur en opereert boven de verschillende administratieve diensten. Net zoals bij de coördinator van het AGB zoekt men naar iemand met enige reputatie in het culturele veld. Een politicus verwoordt de bedoeling onder het motto “laat ons een divisie hoger gaan spelen”. Die figuur denkt men te vinden in de persoon van Wim Vanseveren, de voormalig netmanager bij de openbare omroep. We zullen in de volgende paragrafen zien dat de schepen van cultuur en de kersverse intendant een tandem in het verdere besluitvormingsproces vormen. Samen zoeken ze naar een manier om het dossier “kunstenfabriek” te doen landen; ze passen onder andere de samenstelling van de actoren in het arrangement aan en creëren een nieuwe besluitvormingssetting. Met de nieuwe samenstelling van het sturingsnetwerk opent een nieuwe keuzesituatie rond de invulling van het fabriekspand waarbij de nadrukkelijke focus op de kunsten in vraag gesteld kan worden.

### **7.2.2.2 Een verbreding van de visie**

Min of meer simultaan met de verschuivingen op het vlak van de betrokken actoren, zien we in deze ronde een aantal beleidsondernemers aan het werk. Zij proberen hun ideeën over de invulling van het fabriekspand op de agenda te zetten en maken een aantal claims over wat de Budafabriek kan zijn. Het rijpen en evolueren van denkpistes verloopt op dit

---

<sup>47</sup> De oppositie bij monde van Bart Caron spreekt bijvoorbeeld over een “noodoperatie” en “een daad van hulpeloosheid”. Daarnaast omschrijft hij het lopende cultuurbeleid als een “blunderboek”. HET LAATSTE NIEUWS, 19 september 2009.

<sup>48</sup> Dit wordt bevestigd door twee geïnterviewde politici en twee geïnterviewde lokale actoren.

moment voornamelijk via informele contacten tussen een aantal “eilandbewoners” en de nieuwe schepen van cultuur.

In het voorjaar van 2009 maken zowel het Buda Kunstencentrum als het AGB in hun denken de verbinding tussen beeldende kunst en het macroverhaal van stad Kortrijk rond “innovatie, creatie en design”. Het Buda Kunstencentrum lanceert het concept van een werk- en presentatieplek voor de “vernetwerkte kunstenaar” die de link maakt met het onderwijs en het bedrijfsleven<sup>49</sup>. Het Kunstencentrum pleit voor het oprichten van een aparte koepelorganisatie, een vzw los van het AGB, die zowel de verbouwingswerken opvolgt, een beleidsplan ontwikkelt als subsidiedossiers indient. De coördinator van het AGB denkt inhoudelijk in dezelfde richting als het Kunstencentrum<sup>50</sup>. Ook bij hem staat de verbinding tussen economie, wetenschap en cultuur centraal. Hij lanceert in zijn nota de gedachte dat de beeldende kunsten te zwak ontwikkeld zijn in Kortrijk en dat men moeilijk kan concurreren met andere steden op dat domein: er is immers geen natuurlijke aanloop van bezoekers. Daarom begraaft hij in deze nota de piste van een museum voor moderne kunst in de fabriek.

Intussen verkent Leiedal binnen het kader van Designregio nog steeds mogelijke locaties voor een “designfabriek”; in de lokale pers laat de liberale schepen Maddens weten dat het stadsbestuur de mogelijkheden van een leegstaande NMBS-loods in dat verband onderzoekt<sup>51</sup>. Daarnaast blijft de lokale oppositie op de budgettaire prioriteiten van het stadsbestuur hameren. “Er is geen vraag naar die kunstenfabriek”, laat sp.a-gemeenteraadslid De Coene in de krant optekenen, “het dossier is nooit duidelijk geweest. Ik vind de idee voor een kunstenfabriek zeer mooi, maar het is geen prioriteit in deze moeilijke tijden. Er is ook helemaal geen vraag naar. Het Buda-Kunsteneiland heeft al de Tacktoeren voor kunstproducties en de Budascoop voor opvoeringen en atelierwerk”<sup>52</sup>.

Begin 2010 zien we op initiatief van de nieuwe schepen en de cultuurintendant een stroomversnelling in het visievormingsproces. Een herwerkt concept wordt binnen een beperkte kring afgetoetst: er zijn vertegenwoordigers aanwezig van het schepencollege (schepen van cultuur, schepen van economie), de stedelijke administratie (stadplanning, cultuur), het Kunstencentrum, Howest en Flanders Inshape; ook de cultuurintendant en de coördinator van het AGB zijn van de partij<sup>53</sup>. “Bij de eerste plannen zat men dat eigenlijk puur als een cultuurhuis te bekijken en dat zou dan iets zijn voor de beeldende kunsten”, aldus een streekactor. Het voorstel wil de piste van puur beeldende kunst

---

<sup>49</sup> KUNSTENCENTRUM BUDA, discussienota, juni 2009.

<sup>50</sup> BUDA AGB, interne nota, juni 2009.

<sup>51</sup> HET NIEUWSBLAD, 12 februari 2009.

<sup>52</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 19 maart 2009.

<sup>53</sup> STAD KORTRIJK, interne verslaggeving, 16 februari 2010.

verlaten en veeleer “het snijpunt van economie-ontwikkeling-kunst” opzoeken. Vanaf deze vergadering wordt de naam Budafabriek in al zijn variaties gelanceerd en spreekt men niet langer van een “kunstenfabriek”<sup>54</sup>. Een nieuw organisatie-model moet toelaten om de partners in een open structuur te laten samenwerken. In deze vergadering claimt de schepen voor economie dat het project ook een economisch rendement moet hebben. Bovendien stelt hij dat het platform een organisatorische ruggengraat nodig heeft. Hij verwijst daarvoor naar een mogelijke samenwerking met Flanders Inshape en/of RESOC. De hoofdingenieur van de stad maakt in de vergadering expliciet de koppeling met het concept “designfabriek” dat tot dan toe in een parallel sturingsnetwerk werd uitgewerkt: hij claimt dat “een aantal vooropstellingen van de designfabriek samenvallen met BudaFabrik (sic.)”<sup>55</sup>. De uiteindelijke verbreding van de visie maakt inderdaad dat de “designfabriek” haast vanzelfsprekend in de Budafabriek thuis hoort, zeker gezien de actoren achter de “designfabriek” op hun beurt sinds kort naar de inbreng van de kunstensector in hun werking lonken.

### **7.2.2.3 Een verruiming van het aantal actoren**

In maart 2010 volgen er bijeenkomsten tussen de tandem Depuydt – Vanseveren met de directeur en de voorzitter van de raad van bestuur van Leiedal (de Kortrijkse schepen Santy)<sup>56</sup>. De compatibiliteit tussen de Budafabriek en het concept “designfabriek” wordt daarbij verder afgetoetst. De actoren rond “designfabriek” bevestigen dat men naar een gelijkaardige ruimte in de binnenstad zoekt. Er volgen ook nog aparte gesprekken met HoWest en Flanders Inshape. De schepen van cultuur koppelt de conceptverschuiving terug naar haar collega’s in het college op hun voorjaarsconclaf. Het college gaat in principe akkoord met de ingeslagen weg en de mogelijke samenwerking met Leiedal<sup>57</sup>. In navolging van dit akkoord lopen er allerlei initiatieven om het voorstel Budafabriek verder te verspreiden en af te toetsen; en bijkomende partners te vinden. Zo wordt de Budafabriek in april 2010 door het stadsbestuur voorgesteld op “Kortrijk.In” (Kortrijk Innovatie Netwerk), een informeel netwerk van actoren uit de politiek, het bedrijfsleven en het middenveld in de regio Kortrijk. Daarnaast circuleren er een aantal herwerkte

---

<sup>54</sup> BudaFabrik, BudaFabric, Budafabriek, designfabric: de naam zien we - van vergadering op vergadering, en nota op nota - nog een aantal keer veranderen tijdens het proces en staat in zekere zin symbool voor het zoekende en aftastende verloop van de besluitvorming.

<sup>55</sup> STAD KORTRIJK, interne verslaggeving, 16 februari 2010.

<sup>56</sup> Dit betekende volgens de historiek van de cultuurintendant de eigenlijke doorstart van zowel de Budafabriek als de designfabriek die beide lagen te sluimeren. STAD KORTRIJK, eindrapport “strategisch-operationeel beleidsplan voor de directie cultuur”, 2012.

<sup>57</sup> STAD KORTRIJK, verslaggeving conclaf schepencollege, 22 maart 2010; STAD KORTRIJK, eindrapport “strategisch-operationeel beleidsplan voor de directie cultuur”, 2012.

nota's over het project, o.a. van de kabinetschef van De Clerck en van de cultuurintendant<sup>58</sup>.

Ondertussen is Leiedal nog niet helemaal aan boord. De directie van Leiedal laat aan de schepen van cultuur verstaan dat de raad van bestuur overtuigd moet zijn dat het fusieverhaal rekening houdt met het engagement van Leiedal om een "designfabriek" te realiseren. Bovendien vindt de directie van Leiedal dat het fusieproject nog te veel een Kortrijks project is en te weinig een regionale dimensie heeft. Leiedal herwerkt op haar beurt een aantal nota's tot een eigen synthesenota, waarin deze bezorgdheden verwerkt zitten<sup>59</sup>. Op basis van deze synthesenota gaat de raad van bestuur van Leiedal akkoord om de piste Budafabriek verder te onderzoeken en zich daarvoor te engageren<sup>60</sup>.

Eind mei 2010 ondertekenen Designregio Kortrijk, Flanders Inshape, Leiedal, AGB Buda, Howest en Kunstencentrum Buda elk een intentieverklaring om hun schouders onder het project te zetten<sup>61</sup>. Ze zullen samen de informele ondernemingsraad van stichtende partners vormen (later omgedoopt tot achtereenvolgens het fabrieksoverleg en het directieoverleg)<sup>62</sup>. Met deze stap worden de ideeën en de actoren rond "designfabriek" en "kunstenfabriek" formeel samengebracht. De meeste partners dragen geen financiële middelen maar enkel denkwerk bij. De inspanningen van de partners blijven zo in de eerste plaats op een intellectueel niveau. Leiedal is een uitzondering op deze regel en gaat actief op zoek naar financiële middelen voor het project<sup>63</sup>. Daarnaast stelt Leiedal haar personeel en expertise ter beschikking om het project verder mee te begeleiden. Het is opmerkelijk dat geen enkele actor uit de economische wereld deelneemt aan de stichtende vergaderingen. Een aantal geïnterviewde actoren stellen dat VOKA zich al voldoende betrokken voelde via de deelname aan Designregio. Bij gebrek

---

<sup>58</sup> LEIEDAL, briefwisseling, 9 mei 2010.

<sup>59</sup> LEIEDAL, nota voor de raad van bestuur "van designfabriek naar designfabric", 13 mei 2010.

<sup>60</sup> De raad van bestuur ziet de parallel tussen haar oorspronkelijke uitgangspunt van een designfabriek en het verhaal van Budalab. Daarom besluit ze in samenspraak met de provincie om met de gereserveerde middelen in het Budalab te participeren. Deze middelen worden uiteindelijk via het provinciaal project "Fabrieken voor de toekomst" van het West-Vlaams ondernemerscentra in het lab geïnvesteerd. LEIEDAL, raad van bestuur, 28 mei 2010.

<sup>61</sup> Leiedal bevestigt de intentie van haar raad van bestuur en ondertekent een definitieve intentieverklaring in oktober 2010.

<sup>62</sup> Het Broelmuseum wordt op latere vergaderingen ook uitgenodigd maar is geen stichtende partner.

<sup>63</sup> Leiedal start meteen een zoektocht naar Europese middelen (o.a. EFRO) en is ook bereid om zelf financieel bij te dragen met budget van de Creative City Challenge (ca. 50.000 euro) en vrijgekomen "provinciale middelen" (ca. 150.000 euro). Laatstgenoemde middelen worden in de nasleep van de verplichte uitstap van de provincie uit de intercommunale in samenspraak tussen Leiedal en de provincie voor streekprojecten uitgegeven. LEIEDAL, raad van bestuur, 28 mei 2010; Uiteindelijk stelt de Stad Kortrijk een EFRO-dossier op voor de reconversie van een verlaten industrieel pand. Het betreft een bedrag van iets minder dan 1 miljoen euro op een totale investering van ca. 2,5 miljoen euro. STAD KORTRIJK, notulen schepencollege, 13 oktober 2010.



aan rechtstreekse economische actoren neemt Leiedal de rol op zich om de belangen van het bedrijfsleven uit de streek te vertegenwoordigen.

Op 16 juni 2010 keurt het college van burgemeester en schepenen het verruimde concept en de voorgestelde methodiek voor de Budafabriek goed<sup>64</sup>. De stichtende partners, de missie en de manier van werken worden voorgesteld. Er is sprake van een investering van 2,5 miljoen euro netto vanuit de stad voor de verbouwing van de fabriek. Het AGB Buda vertegenwoordigt de Stad Kortrijk in het fabrieksverhaal. Daarnaast stelt het college voor om ook de provincie, Vlaanderen en de Eurometropool financieel te betrekken. De verfijning van de invulling en de besluitvormingshistoriek wordt door de schepenen van cultuur ook op de betrokken gemeenteraadscommissie gepresenteerd<sup>65</sup>. Daarnaast brengt het stadsbestuur de plannen ook in de lokale pers<sup>66</sup>. "We willen er een streekverhaal met een grotere draagkracht van maken", verklaart schepen Depuydt, "zo zullen er ook projecten rond productontwikkeling [...] uitgebouwd worden. Zo kunnen studenten in contact komen met artiesten en kunstenaars"<sup>67</sup>.

#### **7.2.2.4 De operationalisering van de visie verzandt**

Op 23 augustus 2010 vindt de stichtende vergadering van de Budafabriek plaats. In deze vergadering zitten de leidinggevendenden van de deelnemende organisaties en besturen; de schepenen van cultuur van Kortrijk is voorzitter van de vergadering. De stichtende partners nemen meteen een initiatief om de visie rond de fabriek concreet te maken. Gezien de verschillende partners ook in andere dossiers met mekaar te maken hadden, verkiest men om een "onafhankelijk en objectief" startteam met deze opdracht te belasten. De leden van het startteam zullen een half jaar deeltijds op het project werken. Zij moeten de synthese van de partners in een blauwdruk van de Budafabriek omzetten waarin de missie, de doelstellingen en een businessplan uitgewerkt zijn. Daarnaast krijgen ze de opdracht om de subsidiemogelijkheden van de fabriek op alle beleidsniveaus te onderzoeken<sup>68</sup>.

De aanduiding van het startteam wordt door het kabinet van de schepenen van cultuur aangestuurd op voorspraak van de partners. Uiteindelijk bestaat het team uit vertegenwoordigers van de drie verschillende domeinen die men in de fabriek wil koppelen: een afgevaardigde van Howest verzekert de link met het hoger onderwijs, een

---

<sup>64</sup> STAD KORTRIJK, verslaggeving schepencollege, 16 juni 2010.

<sup>65</sup> STAD KORTRIJK, presentatie gemeenteraadscommissie, 28 juni 2012.

<sup>66</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 16 juli 2010; HET LAATSTE NIEUWS, 17 juli 2010; HET NIEUWSBLAD 3 augustus 2010.

<sup>67</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 29 juli 2010.

<sup>68</sup> BUDAFABRIEK, interne verslaggeving, 23 augustus 2010 en 8 november 2010; LEIEDAL, jaarverslag 2010.

curator staat voor de band met de kunstensector en de coördinator van het Streekfonds vertegenwoordigt tenslotte de economische sector. De aanwezigheid van het streekfonds wordt door Leiedal gesuggereerd omdat men niemand vanuit de economische sector zelf vindt om in het startteam mee te draaien. Drie partners nemen de verloning van de leden van het startteam op zich; dat zijn respectievelijk Howest, het AGB en Leiedal. Leiedal biedt daarenboven zijn expertise rond de financiën van een organisatie aan het startteam aan. Het startteam koppelt driewekelijks terug naar de raad<sup>69</sup>.

Gezien de Vlaams minister van Stedenbeleid (sp.a) bijkomend budget voor de inrichting van het fabriekspand uittrekt, draait de Kortrijkse sp.a intussen openlijk haar kar in het dossier: “met deze subsidie wil het project de bewoners en organisaties uit de buurt nauwer betrekken bij de werking van de Buda Fabric en op zoek gaan naar nieuwe samenwerkingsverbanden. [...] daarom krijgt het project onze steun”, verklaart gemeenteraadslid De Coene in de krant<sup>70</sup>. "Dankzij dit project krijgt de industriële geschiedenis van onze regio een modern verlengstuk", aldus de lokale sp.a-fractieleider<sup>71</sup>.

De uiteindelijke blauwdruk van het startteam wordt door de partners te licht bevonden. De nota wordt nooit formeel afgeschoten maar hun traject wordt niet voortgezet. Een maatschappelijke actor stelt dat de nota het resultaat was van “te veel compromis”. Een lokale actor verklaart dat men bleef “hangen” en “rond de pot draaien”. Een belangrijk moment voor het proces is de voorstelling van de nota in een tweetal workshops in februari 2011 waarop een aantal economische en artistieke actoren over heel Vlaanderen uitgenodigd worden. Burgemeester De Clerck is op één van deze workshops terug van weggeweest. Hij stelt er het voorlopige werk van het startteam in vraag en argumenteert dat het dossier niet voldoende vooruit gaat. Door zijn relatieve afwezigheid had De Clerck een deel van het voortschrijdend besluitvormingsproces gemist, in zijn aanvoelen lijkt de oefening van het startteam en de discussie tussen de partners oeverloos. Een streekactor heeft de episode als “een fundamentele discussie tussen Stefaan De Clerck als individu en de hele groep van mensen” ervaren. De Clerck is overtuigd dat de fabriek eerst gerealiseerd moet worden en dan “spontaan” invulling zal krijgen binnen het bredere kader van Buda-eiland als “broeinest voor creatie”. Het startteam en de partners vertrokken tot nu toe vanuit een ander uitgangspunt: zij willen eerst een stevige inhoudelijke lijn uitzetten alvorens deze in de praktijk om te zetten. De burgemeester staat op de workshop niet alleen met zijn scepsis: “nogal wat mensen met

---

<sup>69</sup> BUDAFABRIEK, interne verslaggeving, 8 november 2010; STAD KORTRIJK, eindrapport “strategisch-operationeel beleidsplan voor de directie cultuur”, 2012.

<sup>70</sup> HET NIEUWSBLAD, 21 januari 2011.

<sup>71</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 22 januari 2011.

meer ervaring hebben daar nogal lauw tot koud op gereageerd”, zo vertelt een politieke actor<sup>72</sup>.

De kritiek komt stevig aan en dringt ook door tot alle andere betrokkenen. “Dat was een heel duidelijke directieve insteek vanuit Stefaan De Clerck”, getuigt een maatschappelijke actor, “[Hij] heeft de reputatie van zeer wollig en onduidelijk te zijn maar hij kan ook zéér, zéér duidelijk zijn”. Intussen begint een aantal partners zich zorgen te maken over het gebrek aan concrete programmatie en financiering voor het openingsjaar 2012. De partners en het startteam komen op een evaluatievergadering tot de conclusie dat men op een andere manier verder moet gaan<sup>73</sup>. Gezien de lokale verkiezingen van 2012 in aantocht zijn, groeit de sense of urgency en dient een volgende keuzesituatie zich aan.

### **7.2.3 De derde ronde: de druk van een electorale tijdbom**

De komst van het verkiezingsjaar kenmerkt een verandering in de Kortrijkse politieke stroom; alle betrokken actoren voelen de druk om het project in 2012 te laten landen. De renovatie is reeds gestart en het idee dat de stad een gebouw zonder inhoudelijke werking zou opleveren, is vanuit het perspectief van de politieke meerderheid ondenkbaar. Een maatschappelijke actor vergelijkt het project in dit opzicht met een “electorale tijdbom”. Het sturingsnetwerk moet op zoek naar een uitweg om de fabriek tegen het einde van de legislatuur te openen. Het is alle hens aan dek en de vergaderingen van het directieoverleg volgen zich in snel tempo op.

#### **7.2.3.1 Een “lerende” werking**

Op de evaluatievergadering waarmee we de vorige ronde afsloten, komt er weinig inhoudelijke feedback op de nota van het startteam. De vergadering wordt gedomineerd door een institutionele discussie waarbij een aantal uitgangspunten van het startteam in vraag gesteld worden: de partners willen veeleer werk maken van de valorisatie van de bestaande organisaties dan zelf een nieuwe organisatie te ontwikkelen. In navolging van de evaluatievergadering volgt er in april een ondernemersraad met alle partners<sup>74</sup>. Daarop komt Franky Devos, de directeur van het Kunstencentrum, als een volleerd beleidsondernemer met een voorstel voor een nieuwe organisatorische structuur die

---

<sup>72</sup> De Clerck sluit pas vanaf 9 mei 2011 aan bij de vergaderingen van de ondernemersraad van alle partners (de regering Letermé II bleef sinds april 2010 een jaar ontslagnemend). BUDAFABRIEK, interne verslaggeving, 17 januari 2011, 11 april 2011 en 9 mei 2011. STAD KORTRIJK, briefwisseling, januari 2011.

<sup>73</sup> BUDAFABRIEK, interne verslaggeving, 16 maart 2011.

<sup>74</sup> BUDAFABRIEK, interne verslaggeving, 11 april 2011.

losstaat van het AGB. De structuur overkoepelt drie dragende organisaties en onderschrijft inhoudelijk de nota van het startteam. In de kern van de organisatie zitten het Kunstencentrum, Designregio en Flanders Inshape. Terwijl Howest de werking van een Budalab kan inbrengen<sup>75</sup>. De concrete realisatie voorziet Devos pas na 2012 maar hij stelt dat de voorlopige werking zich reeds kan schikken naar dit model. Er zijn binnen de vergadering onmiddellijk opmerkingen op het model. Howest en Leiedal voelen zich bijvoorbeeld onvoldoende betrokken. Bovendien kan het directieoverleg met betrekking tot zo'n ingrijpende beslissing de raad van bestuur van het AGB niet zomaar links laten liggen.

Naast de institutionele discussie wordt er op het overleg ook naar een inhoudelijke doorbraak gezocht. Aanvankelijk wil men nog met het startteam en de partners samen een programma-voorstel uitwerken maar het wordt voor alle betrokkenen echter snel duidelijk dat de rol van het startteam uitgespeeld is. De partners gaan mee in een nieuwe denkplaatse die door middel van informele gesprekken is gerijpt. Om uit de impasse te geraken, wordt een "lerend" concept naar voor gebracht: men wil samen een eerste jaarprogramma voor de fabriek opstellen en uitvoeren. Na het eerste jaar kan men deze voorlopige werking evalueren en eventueel bijsturen. Om dit in goede banen te leiden zoekt men naar de geschikte persoon. De directie van Leiedal suggereert bij De Clerck om Franky Devos aan te stellen als deeltijds opdrachthouder voor de fabriek. "Hij [heeft] ten aanzien van Stefaan De Clerck gezegd: geef het aan hem", aldus een maatschappelijke actor. "Franky moet dat doen", paraphraseert een andere maatschappelijke actor de stellingname van de burgemeester, "het ging niet over het Kunstencentrum, het ging over de persoon". "Het was in onze ogen, in mijn ogen ook, een tijdelijke perfecte oplossing", zegt een politieke actor, "in de nieuwe legislatuur kan Franky dan een contract krijgen [...] om hem 'patron' te maken van het AGB". "Wij wisten dat die openheid daar was om breder te denken dan puur kunsten [...] En: hij had de juiste pet op. Hij kwam niet met de pet van Kunstencentrum maar met een pet van Budafabriek", zo vertelt nog een andere maatschappelijke actor. Volgens de meeste geïnterviewde actoren was de aanstelling van Franky Devos intussen ook evident geworden. Sommigen stellen dat dit al eerder had moeten gebeuren maar dat argwaan tegenover de mogelijke dominantie van het Kunstencentrum deze zet in de weg stond: "het idee van 'zouden [die van het Kunstencentrum] toch niet op veroveringstocht gaan en het geheel inpikken?", verklaart een andere politieke actor. Een perceptieprobleem rond het zogenaamd

---

<sup>75</sup> Dat is een openbare werkplaats voorzien van allerlei professionele machines en gereedschappen waar mensen creatief mee aan de slag kunnen. In de diverse beleidsdocumenten worden ook wel een Fablab, Designlab, prototypinglab enzovoort als synoniem hiervoor gebruikt. LEIEDAL, nota voor de raad van bestuur "Budafabriek – Budalab", 12 juli 2012.

“kannibalisme” van het Kunstencentrum, zo noemt een lokale actor de kwestie. Uiteindelijk wordt Franky Devos vanaf 1 juli 2011 halftijds curator van de Budafabriek. Hij wordt hiervoor uitbetaald door het AGB en niet door het Kunstencentrum om een mogelijke discussie over belangenvermenging uit de weg te gaan. Wanneer in oktober 2011 Hans Vandenbergh de nieuwe coördinator van het AGB wordt, werken zij intensief samen richting de opening van de Budafabriek<sup>76</sup>.

In tussentijd worden er ook een reeks organisatorische beslissingen genomen en bevestigd op de vergaderingen van het partnerschap: de toekomst van het AGB en haar relatie tot de Budafabriek wordt niet besproken tot de volgende legislatuur, de raad van bestuur van het AGB blijft het officiële bestuursorgaan waarlangs besluiten formeel bekrachtigd worden. Tegelijkertijd wordt de ondernemersraad vervangen door een directieoverleg, dat de strategische beslissingen over de Budafabriek moet nemen. In het directieoverleg blijven de directeuren van alle betrokken actoren samen met de schepen van cultuur, de cultuurintendant en een aantal ambtenaren zetelen. Daarnaast worden ook een programmawerkgroep en een verbouwingswerkgroep opgericht die de agenda van het directieoverleg moeten verlichten<sup>77</sup>.

Tijdens de zomermaanden van 2011 verklaart schepen Depuydt in de lokale pers dat men met “pionierswerk” bezig is: "het wordt niet de zoveelste zaal voor tentoonstellingen, de Budafabriek zal Kortrijk overstijgen door zijn multidisciplinaire werking. Denken we maar aan kunstenaars die samenwerken met studenten of wetenschappers"<sup>78</sup>. “Ook het economische luik is zeer belangrijk”, vult Franky Devos in hetzelfde krantenartikel aan, “we willen bedrijven de kans geven om projecten samen uit te werken in de Budafabriek. Door die interactie moeten er nieuwe netwerken ontstaan". Deze verklaringen weerhouden Leiedal er niet van om haar bezorgdheid binnen het directieoverleg te uiten over het luik “regionale economie” dat volgens Leiedal onderbelicht wordt in de inhoudelijke uitwerking van de Budafabriek. Leiedal engageert zich om meer economisch georiënteerde actoren bij de Budafabriek te betrekken en zal verder op zoek gaan naar contacten binnen haar netwerk<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> STAD KORTRIJK, discussienota “Richtingaanwijzers naar buda als nieuwe omgeving”, 7 februari 2012.

<sup>77</sup> BUDAFABRIEK, nota organisatie en afspraken, 7 mei 2011.

<sup>78</sup> HET LAATSTE NIEUWS, 30 augustus 2011.

<sup>79</sup> Onder andere bij de werkgeversorganisaties VOKA en Unizo, enkele hoogtechnologische en/of jonge bedrijven en de Junior Chamber International Kortrijk. BUDAFABRIEK, interne verslaggeving, 9 mei 2011, 5 september 2011 en 10 oktober 2011.

### 7.2.3.2 Zoeken tot aan de opening en voorbij de meet

Intussen blijven enkele partners financiële middelen binnenhalen om het project te dragen. Howest en Designregio engageren zich om samen in het Budalab te investeren. Leiedal stelt voor de eerste programmering van de fabriek budget ter beschikking, deze middelen stromen via het provinciaal ondernemerscentrum door naar de fabriek, en het Budalab in het bijzonder. Desalniettemin wordt begin 2012 duidelijk dat een aantal praktische en financiële afspraken met het directieoverleg verfijnd moeten worden<sup>80</sup>.

De schepen van cultuur zet de puntjes op de i op het vlak van de financiering: de partners moeten zelf instaan voor het gebruik van de Budafabriek. De Stad Kortrijk wil naast de erfpacht, de verbouwing en de exploitatie niet ook nog de werking van de fabriek op zich nemen. Sommige partners namen tot nog toe een afwachtende houding aan om ook financieel te participeren: “[ze] keken de kat uit de boom”, aldus een politieke actor. Er wordt gewerkt met participatiefiches om de engagementen van de partners duidelijk te krijgen. De partners maken hun inhoudelijke, materiële, personele en financiële inbreng concreet. Het directieoverleg verwacht van Designregio dat ze de link met de bedrijfs wereld maakt. Het overleg vraagt zich af hoe het Budalab gerealiseerd kan worden zodat het ook interessant wordt voor bedrijven. Men kiest ervoor om het een aparte entiteit binnen het fabrieksverhaal te geven. Het wordt juridisch ingebed binnen Designregio met een eigen stuurgroep. Leiedal engageert zich om de werking van de fabriek regionaal te verankeren door de koppeling te maken met de andere lokale overheden in de streek. Daarnaast steunt Leiedal de opstart en uitbouw van het Budalab<sup>81</sup>.

Ondertussen blijven verschillende andere partners op hun honger zitten rond de concrete invulling van de fabriek. Men wil zekerheid dat het engagement van de “early believers” gevaloriseerd blijft. Tegelijkertijd is er eensgezindheid binnen de groep van stichtende leden dat de behoefte naar een bredere inbedding van de Budafabriek blijft. De link tussen de werking en de bedrijven is nog altijd niet versterkt; van het oorspronkelijke idee van de streek, in eerste instantie Leiedal, RESOC en de burgemeester, rond de bouw van een bedrijventrum en incubator voor creatieve en innovatieve startups is in de praktijk geen spoor terug te vinden. RESOC stelt, in navolging van Leiedal, op haar vergadering expliciet dat de klemtoon te veel op het artistieke ligt en dat de verzoening tussen ondernemerschap en kunsten vrij moeilijk verloopt<sup>82</sup>. Ook de samenwerking met de onderwijs wereld kan nog verbeterd worden. Deze bezorgdheden zijn uiteindelijk niet weggewerkt wanneer de Budafabriek op 15 september feestelijk haar

<sup>80</sup> BUDAFABRIEK, interne verslaggeving, 5 september 2011, 7 november 2011 en 11 januari 2012.

<sup>81</sup> Ibid.; De stuurgroep rond Budalab bestaat uit een aantal partners van de Budafabriek en/of Designregio zoals Howest, VOKA, Leiedal, Stad Kortrijk en het AGB Buda. LEIEDAL, nota voor de raad van bestuur “Budafabriek – Budalab”, 12 juli 2012.

<sup>82</sup> RESOC, raad van bestuur, 17 februari 2012.

deuren opent. Het gebouw is weliswaar gerealiseerd en de partners hebben een gemeenschappelijke missie en een openingsprogramma voor het najaar 2012, maar alle voorgenoemde keuzes en vraagstukken moeten nog definitief worden uitgeklaard met de nieuwe bestuursploeg na de lokale verkiezingen.

In aanloop naar de opening, en vlak voor de lokale verkiezingen, zetten een aantal Kortrijkse politieke partijen hun positie over het project nog eens extra in de verf. Zo claimt de burgemeester in de krant: “dat idee van ‘creatief maken’ zit hier echt verankerd in de regio [...] dat moet de bedoeling van Buda zijn. Festiviteiten, sociale netwerken, spin-offs, alles moet daar kunnen. [...] Voka en Unizo doen ook mee, en zo krijg je een thermiek onder dat verhaal. Dat is bepalend voor het karakter en de dynamiek van een stad. [Hoe] kenniswerkers en creatieven de motor kunnen zijn voor stedelijke ontwikkeling; dat kun je hier in de praktijk meemaken”<sup>83</sup>. Oppositiepartij N-VA bekritiseert het kostenplaatje van de Budafabriek maar steekt tegelijkertijd voorzichtig pluimen op haar eigen hoed: “Onze minister Muylers heeft subsidies uitgetrokken voor Buda, dat zegt genoeg. Wel eisen we info over de financiële kant van dit project. Wij vinden het ook beter om te investeren in kleinschalige cultuurinitiatieven en dus geen grandeur na te streven”<sup>84</sup>. De schepen van cultuur reageert op die kritiek: “Voor een kostprijs van 2,5 miljoen euro, waarvan de stad slechts 696.887,55 euro draagt, wordt een boost gegeven voor de toekomst van Kortrijk als ondernemende, creatieve stad. Studenten, vrijwilligers, bedrijven, kunstenaars, designers... zullen deze infrastructuur met open armen ontvangen”<sup>85</sup>. Op een plaatselijk verkiezingsdebat spelen de lijsttrekkers van de andere partijen in op de profilering van de burgemeester op het vlak van “design” om zichzelf op subtiel wijze te positioneren als enerzijds kritische tegenstem doch anderzijds voorzichtige medestander. Bijvoorbeeld de VLD, coalitiepartner in de uittredende meerderheid, claimt: “het gaat bij de burgemeester vaak over design maar voor veel bewoners spreekt daar te weinig betrokkenheid uit. Design mag geen obsessie zijn” en “onze partij ondersteunt de profilering van de stad op design [maar] het komt ons voor dat de diverse inspanningen die de huidige ploeg onderneemt té elitair en té duur zijn voor een stad als Kortrijk”. De coalitiepartner dekt zich met deze framing in bij zowel de enthousiastelingen als bij de critici met betrekking tot het dossier. De sp.a gaat evenmin in op de inhoud van de “Budafabriek” zelf: “design is een scheldwoord geworden want zowat alles werd de voorbije jaren herleid tot design. Door al die aandacht zijn andere, belangrijke zaken verwaarloosd” zoals het onderhoud van de plantsoenen, voet- en fietspaden en de afschaf van de woonpremies, aldus de voorman van de sp.a. De

---

<sup>83</sup> DE MORGEN, 25 augustus 2012.

<sup>84</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 14 september 2012.

<sup>85</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 21 september 2012.

uittredende burgemeester blijft de claim herhalen die het stadsbestuur sinds zijn aantreden heeft gemaakt: “Voor mij is design ontwerpend denken en we hebben de voorbije jaren meermaals getoond hoe dat de stad kan verbeteren. [...] Design is een voedingsbodem voor studenten, ondernemingen en bezoekers en zorgt voor tewerkstelling en uitstraling”<sup>86</sup>.

### 7.3 Nageschiedenis: een nieuwe wind in Kortrijk

Uit de vorige hoofdstukken weten we reeds dat de CD&V niet langer in de Kortrijkse meerderheid zetelt na de verkiezingen van 2012. Deze verandering in de lokale politieke stroom lijkt op het eerste zicht ook zijn invloed op het vervolg van het project Budafabriek te hebben. Het dossier wordt door het nieuwe college van schepenen en burgemeester met argusogen bekeken. Een aantal partijen binnen de nieuwe meerderheid had in de aanloop van de verkiezingen op ambigue wijze campagne gevoerd tegen het elitaire en dure imago van het kunsteneiland in het algemeen, en de Budafabriek in het bijzonder. “[Het nieuwe] bestuur zat in zekere mate ook in het kamp van de anti's maar tegelijkertijd altijd dubbelzinnig”, stelt een politieke actor. “Zij erven een volledige stad en alle bedrijfjes en organisaties die daarrond hangen maar ze hadden geen flauw idee van wat er daar ‘tout court’ al in gebeurde”, aldus een maatschappelijke actor. Een streekactor vult aan dat het project, volgens hem, in de ogen van het nieuwe stadsbestuur “te elitair” was “bij een gebrek aan kennis”.

In eerste instantie verandert het stadsbestuur de samenstelling van de raad van bestuur van het AGB. Voortaan zetelen enkel politieke mandatarissen in de raad van bestuur en geen maatschappelijke actoren meer. “Men heeft beslist om al die organisaties gelijk het AGB [...] volledig terug te laten besturen door de schepenen of door mensen uit de partij”, aldus een maatschappelijke actor. Op aangeven van de tijdelijk opdrachthouder, Franky Devos, wordt binnen het sturingsnetwerk een nota voorbereid voor de nieuwe bestuurders van Kortrijk. Het directieoverleg wil de intrinsieke waarde van het project voor de nieuwe bestuursploeg duidelijk maken. De partners lobbyen bij de nieuwe bestuurders om het project niet simpelweg te bekijken als een kind van de voormalige burgemeester en oog te hebben voor het brede partnerschap achter de Budafabriek. Ze leggen een nota voor waarin de stichtende partners de Budafabriek omschrijven als een aanjager van de creatieve industrie in de regio Kortrijk. In informele gesprekken laat het kabinet van de nieuwe burgemeester verstaan dat men tijd nodig

---

<sup>86</sup> HET NIEUWSBLAD, 13 oktober 2012.



heeft om een bocht in het dossier te maken. “Voor een burgemeester moet dat niet gemakkelijk zijn, een iconisch verhaal van de vorige burgemeester zomaar zonder boe of bah verder te gaan zetten”, zo begrijpt een lokale actor de situatie. Ook de stedelijke administratie leurt met dossiers zoals Budafabriek bij het nieuwe bestuur: ze wijzen op lopende Europese en Vlaamse subsidieprogramma’s en contracten die niet zonder financiële repercussies op te schorten zijn. Bovendien herinneren ze het nieuwe bestuur aan de rol dat de Budafabriek binnen de citymarketing van Kortrijk speelt. “De exposure die je krijgt door die Budafabriek is gigantisch”, aldus een lokale actor, “dat is natuurlijk niet meetbaar; daar proberen we nu het nieuwe bestuur van te overtuigen”.

De tijdelijke opdrachthouders van de Budafabriek Franky Devos en Hans Vandenberghe maken werk van een voorstel van beheer voor de uitbouw van Buda (incl. Budafabriek) tot “een creatieve plek voor ondernemers, studenten, kunstenaars en actieve burgers”<sup>87</sup>. De raad van bestuur van het AGB beslist om deze tekst te hanteren in gesprekken over de toekomst van Buda. Het doel is om over te gaan tot de oprichting van een overkoepelende vzw en de bestending van het AGB. Uiteindelijk kiest het nieuwe stadsbestuur om de werking te blijven ondersteunen maar in haar communicatie meer nadruk op de economische invulling te leggen. Op die manier sluit de Budafabriek aan bij een algemene discoursverandering in Kortrijk van “stad van design” naar “stad van de creatieve maakindustrie”. Een politieke actor verzucht: “what’s in a name? Ze zijn over hetzelfde bezig”. In de krant verklaart de nieuwe burgemeester nogmaals dat het stadsbestuur het “elitaire imago” van de Budafabriek wil wegwerken<sup>88</sup>. Veel meer dan een kwestie van perceptie lijkt het inderdaad niet, de Budafabriek blijft open en zet haar werking verder. “Je mag dat niet zeggen maar er is eigenlijk niet zo veel veranderd”, besluit een maatschappelijke actor<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> BUDAFABRIEK, nota “Buda: feiten en ambities”, 22 oktober 2012.

<sup>88</sup> KRANT VAN WEST-VLAANDEREN, 12 juni 2015.

<sup>89</sup> Het stadsbestuur besliste in de loop van 2015 om het AGB Buda te ontbinden en alle infrastructuur in het beheer te geven van het Stadsontwikkelingsbedrijf. Om de verdere inhoudelijk werking van Buda (incl. Budafabriek) blijvend te ondersteunen wordt een nieuwe overkoepelende vzw opgericht. STAD KORTRIJK, verslag gemeenteraad, 29 juni 2015.

## 7.4 Analyse van vertegenwoordiging en verantwoording in het besluitvormingsproces

In dit deel van het hoofdstuk bespreken we, net zoals in de vorige empirische hoofdstukken de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken binnen het sturingsnetwerk rond deze case. Achtereenvolgens komen het discours, de actoren, de hulpbronnen en de regels als elementen binnen de analyse aan bod.

### 7.4.1 Het discours

In deze eerste paragraaf van het hoofdstuk richten we onze analyse op de rol van discoursen met betrekking tot de vertegenwoordigingspraktijk in deze case. Net zoals in de vorige hoofdstukken beperken we ons tot een beknopte weergave van het discours in zoverre het ons helpt om “ready-made claims” te ontleden; dat zijn vertegenwoordigingsclaims die door een publiek reeds zo aanvaard zijn, dat een andere claim erop kan inhaken om de kracht van de claim bij dat publiek te versterken.

In verband met de eerste case rond de inplanting van windturbines kwam reeds het economische expansiediscours ter sprake dat binnen de regio leeft. Een variant op dat discours zijn we ook in de reconstructie van het besluitvormingsproces rond de Budafabriek teggekomen. De argumentatielijn dat de creatieve industrie en kenniseconomie de basis van de toekomstige welvaart in de streek vormen, is in deze case een stevig fundament onder de vertegenwoordigingsclaims binnen het sturingsnetwerk dat Kortrijk een stad en een regio van “creatie”, “design” en “innovatie” kan en zou moeten zijn. De actoren koppelen deze claim ook rechtstreeks aan de stimulatie van de economische ontwikkeling van de regio. Het is “een invalsweg om onze economie fris te houden”, verklaart een politicus bijvoorbeeld, “[dat idee wordt] gedragen door de gehele regio als iets bijzonders omdat we toch een industriële regio zijn en producten altijd moeten vernieuwen. Dus heb je die input vanuit die creativiteit voortdurend nodig. Dus dat [Budafabriek] was dus een cultureel economisch project. En dus in die zin was dat binnen RESOC en overall binnen alle regionale organen [...] een evidente, aanvaarde visie. Dus dat paste allemaal in de modellen van ontwikkeling van de regio”. Een andere politieke actor treedt hem bij: “het gaat over innovatie en creativiteit stimuleren in een bepaalde regio, dan is dat denk ik ook wel iets waar dat de streek vroeg of laat zijn voordeel uit kan halen”. Nog een andere politicus brengt een nuance aan in zijn discours: “er zit iets dat niet klopt in deze regio: we hebben een ongelooflijk sterke economie en industrie maar die is in tegenstelling tot wat de meeste mensen altijd suggereren niet zo

innovatief als ze wel zou kunnen zijn”, de Budafabriek moet volgens hem net dat klimaat scheppen.

Vanuit dit discours over de rol van de kennisindustrie en innovatie, wordt het evident om economische spelers in het partnerschap van de Budafabriek uit te nodigen. Zeker wanneer het draagvlak rond een pure kunstenfabriek – althans minstens in de perceptie - beperkt lijkt te zijn. Schepen Depuydt en tijdelijk opdrachthouder Franky Devos beklemtonen de economische invalshoek van het project nog eens in de verantwoordingsclaims die ze vlak voor de opening van de Budafabriek in de lokale pers maken. Sterk aansluitend bij het discours rond de creatieve industrie is het hele verhaal rond citymarketing en het aantrekken van de zogenaamde creatieve klasse door middel van investeringen in de publieke ruimte. “De Budafabriek past wel in de idee van een soort van upgrade van de stad met meer uitstraling en meer prestige”, aldus een politicus. Aan de andere kant zien we een counterdiscours, buiten en binnen de lokale politieke meerderheid, dat deze vorm van projectontwikkeling als te elitair en te duur kadert. "Dat is een infrastructuur voor de elite", parafraseert een politieke actor de lokale politieke weerstand, "dat is te weinig open voor de verenigingen en dat is te weinig gebruikt door de burger". Een maatschappelijke actor bevestigt dat de partners rond de Budafabriek zich zeer bewust waren van de mogelijk negatieve perceptie van het project onder brede lagen van de bevolking als “voor een paar happy few over innovatie, design en kunst”.

## 7.4.2 De actoren

### 7.4.2.1 De makers van vertegenwoordigingsclaims

In dit proefschrift benaderen we actoren als makers van vertegenwoordigingsclaims. De volgende paragrafen beschrijven welke reeksen van claims zij tegenover een verschillend publiek maken. Onderstaande samenvattende tabel geeft een schematisch overzicht van de actoren, hun reeksen van claims en hun publiek met betrekking tot deze case (Tabel 7.2). In de tweede kolom zien we de verfijnde weergave van de ready-made claims zoals in de vorige paragraaf gepresenteerd.

Tabel 7.2 Schematische weergave van de makers van vertegenwoordigingsclaims

Maker	Reeksen van claims (“subject” staat voor “object”)	Publiek
Stadsbestuur Kortrijk	Algemeen streekbelang en algemeen Kortrijks belang	Officiële circuit
	Kortrijk = een regio van creatie, innovatie en design = een stad van creatie, innovatie en design	└ Streekorganen
	Taak van de overheid = stad en streek profileren op creatieve industrie en design = economische en culturele	└ Schepencollege └ Gemeenteraad

	activiteit versterken = ontwikkelen Buda-eiland = kunst en creatie = ontwikkelen kunstenfabriek	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Raad van bestuur AGB</li> </ul>
	Budafabriek = snijpunt economie, productontwikkeling en kunst = integratie designfabriek en kunstenfabriek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informele sfeer</li> </ul>
	Algemeen streekbelang	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Besloten</li> </ul>
	Budafabriek = streekverhaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Publiek</li> </ul>
	Algemeen Kortrijks belang	
	Kunstenfabriek = economische en culturele hefboom	
	Particulier belang	
	Kunstenfabriek = te duur = niet in algemeen belang	
	Kunstenfabriek = te elitair = niet in algemeen belang	
<b>Streekorganen</b>	Algemeen streekbelang	<ul style="list-style-type: none"> <li>Officiële circuit</li> </ul>
	Kortrijk = een regio van creatie, innovatie en design	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Streekorganen</li> </ul>
	Taak van de overheid = streek profileren op creatieve industrie en design = een platform voor organisaties, ondernemers en personen uit de sectoren design en kunst = designfabriek ontwikkelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informele sfeer</li> </ul>
	Streek = braindrain = te bestrijden probleem = designfabriek ontwikkelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Besloten</li> </ul>
	Streek = weinig aantal startups = te bestrijden probleem = designfabriek ontwikkelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Publiek</li> </ul>
	Economische productie en productontwikkeling = gescheiden werelden = te bestrijden probleem = designfabriek ontwikkelen	
<b>Leiedal</b>	Algemeen streekbelang en algemeen Kortrijks belang	<ul style="list-style-type: none"> <li>Officiële circuit</li> </ul>
	Budafabriek = snijpunt economie, productontwikkeling en kunst = integratie designfabriek en kunstenfabriek	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Streekorganen</li> </ul>
	Stad Kortrijk = centrumfunctie in de streek = ideale locatie designfabriek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informele sfeer</li> </ul>
	Algemeen streekbelang	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Besloten</li> </ul>
	Design = een vector voor de streekontwikkeling geworden	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Publiek</li> </ul>
	Leiedal = belang streekontwikkeling Z-W-Vlaanderen = belang economische sector	
	Algemeen Kortrijks belang	
	Budafabriek in uitwerking = te veel verhaal Stad Kortrijk = te weinig streekverhaal en onvoldoende economische dimensie	
<b>Maatschappelijke actoren</b>	Algemeen streekbelang en algemeen Kortrijks belang	<ul style="list-style-type: none"> <li>Officiële circuit</li> </ul>
	Budafabriek = snijpunt economie, productontwikkeling en kunst = integratie designfabriek en kunstenfabriek	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Streekorganen</li> </ul>
	Algemeen Kortrijks belang	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Raad van bestuur AGB</li> </ul>
	Kortrijk = nood aan extra atelier- en presentatieruimtes voor kunsten = deel kunstenfabriek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informele sfeer</li> </ul>
	Kortrijk = nood aan ruime expositiehal voor moderne kunst = deel kunstenfabriek	<ul style="list-style-type: none"> <li>└ Besloten</li> </ul>

	Kortrijk = nood aan extra multimedialokalen voor hogescholen = deel kunstenfabriek	└ Publiek
<b>Kortrijkse oppositie</b>	Algemeen Kortrijks belang	Officiële circuit
	Kunstenfabriek = economische en culturele hefboom	└ Gemeenteraad
	Budafabriek = economische en culturele hefboom	└ AGB Buda
	Eigen partij ≠ éénzijdige focus op design	Informele sfeer └ Publiek
	Particulier belang	Officiële circuit
	Kunstenfabriek = te duur = niet in algemeen belang	└ Gemeenteraad
	Kunstenfabriek = te elitair = niet in algemeen belang	Informele sfeer
	Kortrijkse bevolking = herkent zich niet in kunstenfabriek = niet in algemeen belang	└ Publiek
	Kunstenfabriek = persoonlijk project (“hobby”) van de burgemeester = niet in algemeen belang	
	Budafabriek = neiging te duur en te elitair te worden = niet in algemeen belang	
	Profilering stad = design = persoonlijke focus (“obsessie”) van de burgemeester = niet in algemeen belang	
	Kortrijkse bevolking = herkent zich niet in designverhaal = niet in algemeen belang	

### Het stadsbestuur: de Kortrijkse burgemeester en schepenen

Gedurende het hele besluitvormingsproces zijn twee Kortrijkse politieke actoren prominente makers van de claims rond de invulling van de Budafabriek: burgemeester De Clerck en schepenen Depuydt. Zij stellen grotendeels het inhoudelijke kader op waarbinnen de invulling kan uitkristalliseren.

Het is burgemeester De Clerck die tijdens de voorgeschiedenis en de eerste ronde in zowel de stad als de regio de claims rond “creatie, innovatie en design” verspreidt. Volgens zijn stellingname zal deze profilering de economische en culturele activiteit in de regio versterken. Hij is dan ook de drijvende kracht achter het idee kunstenfabriek op het Buda-eiland en hij steunt het plan om een designfabriek in de streek neer te zetten. De Clerck is één van de weinige politieke actoren die rond deze claims het onderscheid tussen stad en regio amper maakt; beide geografische omschrijvingen van Kortrijk lijken als object/subject in zijn claims wel in elkaar over te vloeien. Een vaststelling die enerzijds te begrijpen valt vanuit zijn doen en denken met betrekking tot de “rasterstad” (zie §7.1.2.2) en anderzijds deels een vertaling is van zijn vooraanstaande positie binnen zowel stad als streek (zie ook §4.3, §5.3.4.1 en §6.4.4.1). Ook het publiek waaraan hij deze claims richt, bestrijkt een zeer breed pallet: van stad tot regio, van informeel tot formeel en van beperkte kring tot publieke optredens; iedereen mocht en zou de visie over Kortrijk horen die door de burgemeester werd bepleit. Bijgevolg worden de projecten die binnen het

kader van deze claim passen en ontwikkeld werden, zoals Budafabriek, door vriend en vijand met zijn burgemeesterschap vereenzelvigd. Volgens alle geïnterviewde actoren staat het buiten kijf dat het project de stempel van De Clerck draagt, ook al was hij gedurende de tweede ronde, een belangrijke periode van het besluitvormingsproces, relatief afwezig.

In de tweede ronde komt met de pas aangestelde schepen van cultuur een nieuwe politieke speler aan zet. Zij wordt met scepsis over de voorgestelde invulling binnen het Kortrijkse stadsbestuur geconfronteerd. De collega's uit het schepencollege, inclusief enkele partijgenoten, zijn niet onverdeeld over het dossier. Men claimt dat het project "te elitair" en "te duur" is. Het publiek van deze claims blijft niet beperkt tot het schepencollege en de besloten informele sfeer. De partijgenoot en schepen voor sport en leefmilieu, Stefaan Bral (CD&V), trekt door middel van een kranteninterview de prioriteit van de ontwikkeling van een kunstenfabriek immers binnen de publieke informele sfeer in twijfel. De Kortrijkse oppositiepartijen uiten in de publieke informele sfeer dezelfde tegenclaims (zie verder). In de zoektocht naar meer draagvlak verhoogt de schepen van cultuur het aantal actoren die bij het dossier betrokken worden, door bijkomende maatschappelijke en publieke actoren uit de stad en streek te verwelkomen. Samen komen ze tot een nieuw concept dat minder het accent op de kunsten legt. De Budafabriek moet ook een platform voor innovatie en productontwikkeling worden. In het voorbereidende overleg op de verbrede visie wordt ook Jean De Bethune als schepen van economie betrokken; hij maakt zich sterk dat de Budafabriek ook een economisch rendement moet hebben. "Heel dat 'ondernemerschap' [...] is er eigenlijk bijgekomen uit noodzaak om dat eigenlijk ook meer gedragen te krijgen en een beetje meer body te geven", zo verklaart een lokale actor. Schepen Depuydt verspreidt vervolgens de gemaakte claims binnen streek en stad. Zo maakt ze als politieke actor de vertaalslag van de nieuwe invulling naar officiële organen zoals het schepencollege, het AGB en de gemeenteraad. In de besloten informele sfeer benadert ze de directeur van Leidal, om de claim, dat de concepten designfabriek en kunstenfabriek binnen Budafabriek geïntegreerd kunnen worden, aan de streekorganen binnen het officiële circuit te verkopen. Eens deze samenwerking is beklonken, maakt ze deze claims ook naar het brede publiek, waarbij de schepen benadrukt dat zowel de financiële investeringen als de economische en culturele voordelen van het project de stadsgrenzen overstijgen. Zo zijn haar claims op hun beurt een reactie op enerzijds de claims binnen de stad Kortrijk, dat de Budafabriek de stad te veel zou kosten en de invulling te elitair zou zijn; en anderzijds de claims van Leidal dat het project nog te weinig focus op de ontwikkeling van de regionale economie legt.

## **De streekorganen: bestuurders en directie**

Hoewel het besluitvormingsproces zich minder nadrukkelijk dan in de vorige twee cases op het streekniveau afspeelt, kunnen we niet naast de rol van enkele bestuurders van de streekorganen als makers van vertegenwoordigingsclaims kijken. Enerzijds zijn de vertegenwoordigingsclaims die binnen de streek vertolkt en gedragen worden, een deel van het besluitvormingsspel rond de Budafabriek (zie §7.4.4.2). Anderzijds wordt het concept designfabriek in de eerste ronde hoofdzakelijk door en binnen Leiedal - als trekkende partner in het samenwerkingsverband Designregio - vorm gegeven.

Ook hier is burgemeester De Clerck, als voorzitter van de conferentie van burgemeesters en als voorzitter van RESOC, een prominente pleitbezorger van de profilering van de streek rond design. “Heel het idee rond design, dat is heel sterk door Stefaan De Clerck naar voren gebracht [...] het geloof dat design iets is dat wezenlijk is in deze streek”, aldus een streekactor. Deze claim wordt door RESOC opgenomen in haar streekpact, waarbij de profilering van de streek met betrekking tot de creatieve industrie en design een strategische doelstelling wordt in het kader van zowel de reconversie van het economische weefsel als de verhoging van de attractiviteit van de regio<sup>90</sup>. De ontwikkeling van een kunstenfabriek en een designfabriek passen beide in dat plaatje. Ook binnen de conferentie van burgemeesters spreekt men dezelfde taal; de burgemeesters claimen in de eerste ronde dat het idee designfabriek past binnen de uitwerking van de strategische doelstellingen van het streekpact. Deze claims worden onder andere door De Clerck vanuit zijn rol als voorzitter van enkele streekorganen en als burgemeester, door middel van media-aandacht eveneens binnen de publieke informele sfeer gelanceerd.

Daarnaast is Karel Debaere, de directeur van Leiedal, een vooraanstaande maker van claims binnen de streekorganen. “Karel Debaere heeft dat echt gedaan vanuit een pure overtuiging: ‘kijk voor de streek is dit goed’”, aldus een politieke actor. Hij vindt het belangrijk dat de ganse regio bij de Budafabriek betrokken is. “Binnen Leiedal heeft Karel Debaere heel veel gedaan om het draagvlak voor de fabriek te bewerkstelligen en om de middelen samen te krijgen”, benadrukt dezelfde actor nog<sup>91</sup>. De directeur van Leiedal overtuigt zijn raad van bestuur dat de Budafabriek ook over regionale, economische en culturele ontwikkeling gaat of zou moeten gaan. Karel Debaere heeft dat “binnen Leiedal laten aanvaarden als een strategie voor de regio en gedragen en gefinancierd door Leiedal”, aldus een andere politieke actor. Daarbij wordt net zoals in de case van het

---

<sup>90</sup> RESOC ZUID-WEST-VLAANDEREN, basisdocument “ aanzet tot opbouw van het streekpact”, 30 juni 2006; RESOC ZUID-WEST-VLAANDEREN addendum bij het Streekpact 2007-2012 “Een dynamisch streekpact: 8 prioriteiten voor de regio”, 16 april 2010.

<sup>91</sup> Dit werd nog eens bevestigd door middel van de feedback van geïnterviewde actoren na hun lezing van de voorlopige reconstructie.

crematorium, de claim gemaakt dat de stad Kortrijk zijn centrumfunctie moet spelen. Het is “evident dat alle structuren die ook een beetje regionaal zijn een vestigingsplaats in Kortrijk hebben”, verduidelijkt een streekactor. “Daar speelt de stad dan wel zijn centrumfunctie”, bevestigt eveneens een politieke actor. De politiek afgevaardigde bestuurders binnen de streekorganen gaan mee in de gemaakte claims door burgemeester De Clerck en directeur Debaere; ze werpen alleszins geen tegenclaims op, hoogstens een aantal vragen in verband met het kostenplaatje (zie verder).

### **Andere actoren: de Kortrijkse oppositie en de betrokken maatschappelijke actoren**

Gedurende het besluitvormingsproces maken naast bovenstaande spelers nog andere actoren claims over het dossier. Zo maken de leiders van de lokale Kortrijkse oppositiepartijen claims over de Budafabriek. Dat doen ze voornamelijk in de lokale pers. Naar mate het besluitvormingsproces vordert en de invulling van de Budafabriek verruimd wordt, worden de claims die ze maken voorzichtiger. Over de kunstenfabriek stelt men duidelijk dat het project te elitair zou zijn en het kostenplaatje te hoog. Men betwijfelt ook of “de Kortrijkzaan” zich in een kunstenfabriek herkend, waarmee men een claim maakt over de bevolking maar niet zozeer een duidelijk eigen standpunt presenteert. Met de verbreding van het concept vanaf de tweede ronde drukt men enige scepsis nog veel voorzichtiger uit. Tenslotte hebben de drie traditionele partijen, althans destijds, de profilering van Kortrijk als stad en regio van “creatie, innovatie en design” publiekelijk gesteund en hun respectieve claims op hetzelfde discours afgesteld (zie voorgeschiedenis, §7.1.2). Zeker wanneer twee Vlaamse ministers het project subsidiëren, wordt het voor respectievelijk sp.a en N-VA moeilijker om met de voeten vooruit tegen de Budafabriek in te gaan. Meer nog: met hun nieuwe claims probeert men omzichtig een aantal pluimen op de hoed te steken. De positie die men in de aanloop naar de lokale verkiezingen zoekt, is zeer ambigue. Enerzijds gaat men inhoudelijk niet hard tegen het project in, anderzijds vraagt men zich luidop af of de Budafabriek misschien toch niet te duur en te elitair zou zijn? Het is een suggestieve vraag, zonder zelf het antwoord te formuleren. Ook de coalitiepartner OpenVLD gaat zich vanaf dan meer distantiëren van de koers van de burgemeester en zich van deze meerduidige framing bedienen. In de aanloop naar de verkiezingen richt men zijn pijlen rechtstreeks op het dada en de persoon van de burgemeester, met name op zijn zogenaamde “obsessie” voor design, in plaats van op de gerealiseerde projecten zoals Budafabriek als dusdanig. De claims van de andere partijen dan deze van de burgemeester, trekken alleszins in twijfel of het project dan wel het algemeen belang van Kortrijk of toch niet eerder het particuliere belang van een bepaalde elite vertegenwoordigt. Dat doen ze eerder in de publieke informele sfeer en af en toe in marge van de gemeenteraad, dan binnen de raad van bestuur van het AGB (zie §7.4.4.2).



De maatschappelijke actoren betrokken binnen het AGB (Kunstencentrum Buda, Broelmuseum, Howest) maken in de eerste ronde elk hun eigen claims wat de invulling van het fabriekspand betreft. Deze schotelen ze zowel binnen het AGB als in de lokale media voor als een noodzaak voor Kortrijk. Voornamelijk het Kunstencentrum zet haar claims publiekelijk in de verf; rechtstreeks in de lokale pers en indirect door kunstzinnige evenementen in het gebouw te organiseren. Wanneer de schepen van cultuur en de cultuurintendant de inhoudelijke bespreking verplaatsen van het AGB naar een directieoverleg met meerdere actoren, wordt er meer gezocht naar een inhoudelijke overlap tussen de verschillende claims. De betrokken partners in dat overleg stonden voor de drie elementen die men in de Budafabriek wil kruisen: ondernemerschap, onderwijs en cultuur. Gezien deze actoren uitgenodigd waren vanuit hun specifieke achtergrond om bepaalde aspecten in het directieoverleg te vertegenwoordigen, ondersteunen zij de claims van het sturingsnetwerk eerder dan tegenclaims te maken. In aanloop van de oprichting van het partnerschap wordt ook de hoofdingenieur van de strategische cel van de Stad Kortrijk betrokken. Hij maakt op een informele vergadering die door schepen van cultuur en de cultuurintendant bij elkaar geroepen is de claim dat de vooronderstellingen van designfabriek en het nieuwe concept Budafabriek met elkaar grotendeels overlappen. Uit de weergave van het besluitvormingsproces blijkt dat men er nooit in geslaagd is om een rechtstreekse vertegenwoordiging van economische actoren (bedrijven of werkgeversorganisaties) in het partnerschap binnen te brengen. Dat neemt niet weg dat ook enkele economische actoren uit het persoonlijke netwerk van de burgemeester, weliswaar binnen de besloten informele sfeer rond het sturingsnetwerk, de claims van het sturingsnetwerk verder verspreid hebben. Zo zou onder meer Jo Libeer (VOKA), volgens een politieke actor, in persoonlijke titel getracht hebben om het ondernemersleven te “dedouaneren”, om met andere woorden economische actoren aan te sporen de Budafabriek te ondersteunen.

#### **7.4.2.2 De partners van verantwoordingsrelaties**

Actoren in sturingsnetwerken maken niet alleen vertegenwoordigingsclaims, maar zijn vaak ook partners in relaties tussen het sturingsnetwerk en verschillende verantwoordingsfora. Net zoals in de vorige twee hoofdstukken maken we het onderscheid tussen drie verantwoordingsforums: het netwerkforum (streekforum en partnerforum), het politieke forum en het publieke forum. De onderstaande tabel (Tabel 7.3) vat de verantwoordingsrelaties tussen actoren en forums samen die we in de volgende paragrafen gaan bespreken.

Tabel 7.3 Weergave van actoren en forums in verantwoordingsrelaties

		Actoren die verantwoording geven	Actoren waaraan verantwoord wordt
Netwerkforum	Streekforum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directie en personeel Leiedal</li> <li>▪ Kortrijkse politici                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Burgemeester</li> <li>○ Schepen van cultuur / voorzitter AGB Buda</li> </ul> </li> <li>▪ Tijdelijke opdrachthouder Budafabriek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Raad van bestuur Leiedal</li> <li>▪ Conferentie van burgemeesters</li> <li>▪ Overleg Cultuur</li> <li>▪ RESOC</li> </ul>
	Partnerforum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kortrijkse politici                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Schepen van cultuur / voorzitter AGB Buda</li> </ul> </li> <li>▪ Partners Budafabriek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Partners Budafabriek</li> </ul>
Politiek forum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kortrijkse politici                             <ul style="list-style-type: none"> <li>└ Burgemeester</li> <li>└ Schepen van cultuur / voorzitter AGB Buda</li> <li>└ Politieke bestuurders AGB Buda</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokaal verkozen politieke raden                             <ul style="list-style-type: none"> <li>└ Schepencolleges</li> <li>└ Gemeenteraden</li> </ul> </li> <li>▪ Raad van bestuur AGB Buda</li> <li>▪ Politieke partijen</li> </ul>	
Publiek forum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kortrijkse politici                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Burgemeester</li> <li>○ Schepen van cultuur / voorzitter AGB Buda</li> </ul> </li> <li>▪ Maatschappelijke actoren</li> <li>▪ Tijdelijke opdrachthouder Budafabriek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Openbare ruimte in brede betekenis van het woord                             <ul style="list-style-type: none"> <li>└ Lokale media</li> </ul> </li> </ul>	

### Actoren binnen het netwerkforum

Het netwerkforum kunnen we in deze case opdelen tussen het streekforum enerzijds, als verzameling van de streekorganen, en het partnerforum anderzijds, waarin voornamelijk het directieoverleg centraal staat.

De centrale partners in de verantwoordingsrelaties met het streekforum zijn in eerste instantie de directie en het personeel van Leiedal en in de tweede plaats de burgemeester van Kortrijk en de schepen van cultuur. Zij fungeren als intermedium tussen het sturingsnetwerk rond de Budafabriek (en daarvoor designfabriek) en volgende

streekorganen: de conferentie van burgemeesters, de raad van bestuur Leiedal, het Overleg Cultuur en RESOC. Daarnaast worden aan ook andere maatschappelijke actoren, zoals de tijdelijke opdrachthouder van de Budafabriek of de gedelegeerd bestuurder van Designregio, de kans geboden om hun verhaal binnen de streekorganen uit de doeken te doen.

Leiedal is de drijvende kracht “om de Budafabriek in te bedden in de regionale context en niet alleen maar in een stadscontext”, aldus een maatschappelijke actor. Wanneer het geïntegreerde concept Budafabriek binnen de conferentie van burgemeesters wordt besproken, is De Clerck minister en heeft Kortrijk een waarnemend burgemeester aangesteld. Volgens een geïnterviewde politieke actor zorgde de directeur van Leiedal dan ook voor de terugkoppeling van het dossier binnen het burgemeestersoverleg: “dat is daar toch wel een keer serieus in dat burgemeestersoverleg gekomen [...] en iedereen was daar mee akkoord. Dat is echt niet moeilijk geweest en Karel kon dat ook ongelooflijk goed verdedigen”. Toch moeten we ons bij deze verantwoordingsrelatie niet al te veel voorstellen volgens een aantal geïnterviewde actoren. “Dat heeft een keer zijdelings besproken geweest op een vergadering van de conferentie van de burgemeesters”, stelt bijvoorbeeld een politieke actor. Het is op de conferentie van burgemeesters zeer beperkt besproken geweest “omdat de burgemeesters meer geïnteresseerd zijn in wat er in hun gemeente gebeurt dan wat er in de streek gebeurt”, verklaart een andere politicus.

Vanaf de lancering van het idee van de designfabriek wordt de raad van bestuur van Leiedal door haar personeel op de hoogte gehouden van de vorderingen die in de studies, workshops en in de fondsenwerving gemaakt worden. Wanneer men in de tweede ronde op het punt staat om de designfabriek in de Budafabriek te lokaliseren, verantwoordt Leiedal zich naar haar raad van bestuur met een aparte conceptnota die deze optie uitgebreid uiteenzet. Op basis van het besluit rond deze conceptnota krijgt de directeur van de intercommunale het mandaat om de “streek” in het partnerschap te vertegenwoordigen. Vanaf dan koppelt hij de verdere uitwerking van de Budafabriek sporadisch naar de raad van bestuur van Leiedal terug. De niet-Kortrijkse bestuurders van Leiedal hebben op zich weinig interesse in het dossier. “Karel Debaere was daar wel sterk in betrokken en sommige actoren rond de tafel waren daar sterk in betrokken, maar de raad van bestuur als raad van bestuur was daar eigenlijk niet echt honderd procent om bekommerd”, vertrouwt een politieke actor toe. “Dat is besproken geweest”, vertelt een andere politicus, “en op het moment is daar wel over gedebatteerd geweest maar eenmaal een beslissing genomen, wordt er eigenlijk niet veel opvolging meer aan geschonken”. “Als het in de raad van bestuur besproken is, is er eigenlijk al veel voorbespreking aan vooraf gegaan”, verklaart nog een andere politieke actor de beperkte bespreking, “want ja dat soort van ideeën wordt altijd afgetoetst bij een aantal sleutelfiguren”. De

bespreking blijft binnen de raad van bestuur van Leiedal voornamelijk beperkt tot de financiële inbreng van Leiedal in het project<sup>92</sup>.

De schepen van cultuur van Kortrijk heeft amper en eerder onrechtstreeks de verantwoording naar het streekforum verzorgd. Alvorens de Budafabriek op de conferentie van burgemeesters is besproken, heeft ze het dossier op het Overleg Cultuur - een projectvereniging waarin onder andere de schepenen bevoegd voor cultuur uit Zuid-West-Vlaanderen elkaar ontmoeten - toegelicht met de expliciete vraag om hun burgemeesters voor het project reeds warm te maken. Leiedal zorgt ervoor dat de Budafabriek “een forum [kreeg] op allerlei regionale overleggen om het project daar te gaan toelichten”, aldus een maatschappelijke actor. Zo mag de tijdelijke opdrachthouder van de Budafabriek op onder meer de conferentie van burgemeesters en in de raad van bestuur van Leiedal toelichting geven. Daarnaast wordt hij in de voorbereiding van het nieuwe streekpact bij RESOC uitgenodigd. De gedelegeerd bestuurder van Designregio (eveneens kabinetsmedewerker van burgemeester De Clerck) geeft een klein jaar voor de opening een uitgebreide stand van zaken aan de raad van bestuur RESOC<sup>93</sup>. Desalniettemin is de terugkoppeling naar RESOC volgens een streekactor relatief beperkt: “er is zeker melding van gemaakt, men weet daar wel iets van, maar RESOC is eigenlijk niet de grootste partner”.

In het partnerforum koppelt de schepen van cultuur de bespreking binnen het schepencollege, het AGB en de administratie terug. Ook de andere partners verantwoorden binnen het directieoverleg de uitgangspunten van hun respectievelijke organisaties. Deze verantwoordingsrelatie is hoofdzakelijk informatief en kunnen we ook begrijpen als de vertegenwoordiging van de respectievelijke belangen aan de tafel, maar is ook noodzakelijk om de verschillende partijen aan tafel te houden.

### **Actoren binnen het politiek forum**

In deze case zien we wat Kortrijk betreft, dat er verschillende verantwoordingsrelaties tussen het sturingsnetwerk en het politiek forum zijn. Vanuit het directieoverleg tussen de partners vertrekt enerzijds een relatie naar de raad van bestuur van het AGB en één naar het schepencollege. Anderzijds zien we ook een verantwoordingsrelatie tussen de raad van bestuur van het AGB en de gemeenteraad. Bovendien is er in theorie ook via de algemene vergadering van Leiedal een verantwoordingsrelatie tussen Leiedal en de Kortrijkse gemeenteraad.

---

<sup>92</sup> LEIEDAL, nota voor de raad van bestuur “van designfabriek naar designfabric”, 13 mei 2010; LEIEDAL, raad van bestuur, 28 mei 2010; LEIEDAL, nota voor de raad van bestuur “Budafabriek – Budalab”, 12 juli 2012.

<sup>93</sup> RESOC Zuid-West-Vlaanderen, raad van bestuur, 17 februari 2012.

Binnen het Kortrijkse politieke forum zijn de voornaamste partners in de verantwoording hoofdzakelijk de burgemeester in de eerste ronde en vanaf de tweede ronde de nieuwbakken schepen van cultuur. In de Kortrijkse gemeenteraad passeren de formele besluiten, de beheersovereenkomst, de jaarverslagen en de jaarrekeningen van het AGB Buda de revue, maar het is niet de plaats waar de fundamentele inhoudelijke discussies worden gehouden<sup>94</sup>. Kritische stemmen binnen een meerderheidspartij bevragen hun collega-politici niet op de gemeenteraad, maar bijvoorbeeld binnen de fractievergadering wanneer de agenda van de gemeenteraad besproken wordt. De conceptuele verbreding wordt, na de instemming van het schepencollege voor het traject, door de schepen van cultuur uitgebreid gepresenteerd op een gemeenteraadscommissie in de tweede ronde. Ook het schepencollege wordt in die periode op de hoogte gehouden en krijgt in 2010 een paar keer verslag over de ontwikkelingen. In het schepencollege mag er dan wel scepsis zijn over het dossier, ook daar is er geen actieve opvolging van de case (zie §7.4.4.2). De aanwezigheid van een AGB met eigen raad van bestuur zorgt ook voor een zekere buffering van de terugkoppeling naar de gemeenteraad en het schepencollege. De raad van bestuur nestelt zich immers tussen deze lokale raden en het directieoverleg in. Deze raad van bestuur neemt als het ware de rol van de gemeenteraad over.

Buiten Kortrijk is het nog stiller binnen de gemeentelijke politieke fora. In principe hebben de bestuurders en de leden van de algemene vergadering van Leiedal respectievelijk via de raad van bestuur en de jaarverslagen weet van het dossier. Alleszins is sinds 2005 een korte stand van zaken met betrekking tot achtereenvolgens designfabriek en Budafabriek in het jaarverslag van Leiedal opgenomen. De Budafabriek is voor de gemeenteraden (en schepencolleges) buiten Kortrijk echter vooral een ver-van-mijn-bedshow. Gezien de raad van bestuur van Leiedal als raad van bestuur amper interesse in de case toont (zie §7.4.2.1), hoeft het niet te verbazen dat de verantwoordingslink met de lokale politieke fora in de praktijk quasi onbestaande is. “Dat is meer een Kortrijks punt, nu ik ken dat wel een beetje, maar ik volg dat niet zo sterk”, getuigt een niet-Kortrijkse politieke actor. “Dat staat dan achteraan de agenda of dat staat in het klein. Als het al een punt van de agenda is - want dat is eigenlijk zeer weinig het punt van de agenda - wordt het inderdaad dus ook niet teruggekoppeld naar de colleges”, aldus een andere politieke actor. Het referentiepunt voor de verantwoordingsrelatie tussen streekniveau en gemeente is, in de ogen van de laatst geciteerde actor, het schepencollege en niet de gemeenteraad.

---

<sup>94</sup> Tijdens de legislatuur 2007-2012 kunnen we twee vragen van raadsleden als een door hen aangebracht agendapunt in de notulen van de Kortrijkse gemeenteraad tellen; één vraag over de internationale workshop rond de designfabriek en één vraag met betrekking tot de studie van een NMBS-loods als een bestemming voor de designfabriek. STAD KORTRIJK, verslaggeving gemeenteraad, 10 maart 2008 en 9 februari 2009.

## Actoren binnen het publiek forum

Van bij het prille begin worden de plannen rond zowel de kunstenfabriek als designfabriek in het publieke forum uit de doeken gedaan. De burgemeester, de schepen van cultuur, de lokale oppositie en enkele maatschappelijke actoren geven uitleg met betrekking tot hun claims, daden en acties binnen dit medium.

De burgemeester van Kortrijk grijpt verschillende gelegenheden aan om het verhaal van de stad en regio met betrekking tot “creatie, innovatie en design” naar media-aandacht te vertalen: een internationaal colloquium over design, een workshop rond de mogelijkheden van een designfabriek, enzovoort. De grote conceptuele stappen in het besluitvormingsproces komen in de lokale media. De pers vermeldt onder meer dat het fabriekspand een kunstenfabriek wordt en laat de verschillende maatschappelijke actoren aan het woord die op hun deel van de koek hopen. Ook de mening van de oppositie binnen en buiten de meerderheid komt aan bod. Tenslotte krijgt de verbreding van het partnerschap en het inhoudelijke concept eveneens een plaatsje in de krantenkolommen.

Naast de weergave van acties, besluiten en claims in de lokale media, zien we dat het project ook in andere semipublieke settingen gepresenteerd wordt. Zoals op een bijeenkomst van de netwerkvereniging “Kortrijk.In” en workshops met een weliswaar beperkt en geselecteerd publiek. In de aanloop naar de opening wordt een informatiebrochure in Kortrijk verspreid die het hele concept van het gebouw en het programma van de eerste maanden voor de bevolking uiteenzet<sup>95</sup>. Toch blijft het een “troebel verhaal” om naar een breed publiek te communiceren, aldus een maatschappelijke actor, “hoe dat dat nu allemaal in elkaar zit [...] dat is zelfs voor de Kortrijkzaan volgens mij niet volledig duidelijk”.

### 7.4.3 De hulpbronnen

De makers van vertegenwoordigingsclaims en partners in verantwoordingsrelaties wenden binnen een sturingsnetwerk hulpbronnen aan om hun handelen te ondersteunen. In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens de directe en onrechtstreekse invloed van kennis en expertise; legitimiteit, bevoegdheden, en tijd, productie- en financiële middelen op de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk.

---

<sup>95</sup> AGB BUDA, informatiebrochure “This is not an island”, september 2012.

### **7.4.3.1 Kennis en expertise**

Vanaf de voorgeschiedenis zien we dat de actoren binnen het sturingsnetwerk rond de Budafabriek op studiemateriaal en de expertise van derden rekenen om hun claims te onderbouwen. Zo zien we dat zowel de claims over de noodzaak aan een “kunstenfabriek” en een “designfabriek” met kennis worden gestoffeerd. De stad Kortrijk bestelde bijvoorbeeld een aantal studies om het stadsontwikkelingsverhaal van het Buda-eiland, inclusief de kunstenfabriek, te onderbouwen. Sinds de eerste ronde levert Leiedal parallel met het Budaverhaal inspanningen om expertise rond de ontwikkeling van een designregio, met inbegrip van een designfabriek, op te bouwen. Men verwijst hierbij onder meer naar de cijfers die RESOC met betrekking tot de socio-economische evolutie van de streek verzamelde, en die volgens hen onder andere op een braindrain wijzen. Men organiseert onder meer een internationaal colloquium, een workshop en men zet een studie op. Uit de studie over designfabrieken in Europa, trekken de streekactoren bijvoorbeeld de conclusie dat het project in het stadscentrum van Kortrijk moet komen. Eén claim die beide concepten ruimtelijk alvast dichterbij elkaar brengt.

Deze evenementen en producten hebben een dubbel doel: in de eerste plaats kennisopbouw maar evenzeer het warm maken van een breder publiek. Wanneer de Budafabriek in de tweede ronde als een geïntegreerd concept naar voren wordt geschoven, wordt opnieuw een studie voorbereid. Deze keer door een “startteam” met vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, het onderwijs en de kunstensector. “We hadden een soort verantwoording nodig”, aldus een maatschappelijke actor, “om te doen wat dat men uiteindelijk wilde doen en het te organiseren gelijk men het uiteindelijk wilde organiseren”. In die zin moet de studie niet alleen de vertegenwoordigingsclaim van de schepen van cultuur en de cultuurintendant onderbouwen maar ook de uiteindelijke verantwoording anticiperen. Ook de partners die men aanzocht om in het directieoverleg te zetelen, werden vanuit hun expertise zorgvuldig gekozen om de claim van de nieuwe invulling waar te maken. “Eigenlijk was alle materiaal en alle partners; en alle kennis en expertise aanwezig in het partnerbestand om te doen wat dat ze vandaag doen”, vertelt een maatschappelijke actor. “In de mate dat je een goede voorbereiding hebt dan ben je in staat om [...] een debat ten gronde en voluit en in alle openheid te [voeren] vanuit een overtuiging; vanuit een visie”, vertelt een politicus, “vanuit een stevige kennis van het dossier waar dat je op alle argumenten inderdaad ook kan antwoorden.” We zagen in de weergave van het besluitvormingsproces dat men overheen de jaren continu studies, brainstormen en oefeningen in allerlei formats heeft opgezet tot men de deuren van de fabriek opende.

### **7.4.3.2 Legitimiteit**

Alle actoren boren bronnen aan voor de legitimiteit van hun positie als maker van claims. De politiek verkozen actoren halen hun legitimiteit voornamelijk rechtstreeks uit het

politieke systeem waarbinnen men handelt, maar soms zoeken actoren het gezag op van een derde instantie om hun claim te versterken.

In de vorige hoofdstukken zagen we reeds hoe de burgemeester op zijn netwerk en gezagspositie binnen de streek kan voortbouwen om vertegenwoordigingsclaims met een zekere autoriteit naar een uitgebreid publiek te maken: lokaal en bovenlokaal enerzijds; en in het officiële circuit, de publieke en/of besloten informele sfeer anderzijds. De schepen van cultuur beschikt als nieuwkomer op het politieke toneel niet over hetzelfde politieke kapitaal. Bovendien kan de kaart van het primaat van de politiek in deze case niet ondubbelzinnig getrokken worden, gezien de verdeeldheid over het dossier binnen de eigen lokale meerderheid een publiek geheim is. De burgemeester en de schepen van cultuur bouwen hun claims echter niet alleen voort op hun legitimiteit als verkozen mandataris, zij zoeken daarentegen het gezag van derde actoren op om hun vertegenwoordigingsclaims te versterken. Men stelde bijvoorbeeld niet-politieke actoren aan binnen de raad van bestuur van het AGB. Wanneer enerzijds blijkt dat deze actoren hun specifieke agenda hebben – ze maken in de eerste ronde vertegenwoordigingsclaims vanuit hun positie en belang als “eilandbewoner” – en anderzijds het concept nog te veel met “kunsten” geassocieerd wordt, probeert men de vertegenwoordiging binnen het sturingsnetwerk te verbreden door nieuwe actoren uit de sectoren economie en productontwikkeling uit te nodigen. “Gaandeweg zijn we dat serieus gaan verbreden”, aldus een politieke actor, “je voelde dat er veel tegenkating was, dat er heel veel scepsis was; dat er heel kritisch naar gekeken werd [...] van ‘dat is voor Kunst’”. De schepen van cultuur (samen met de intendant) brengt daarom de “early believers” met nieuwe enthousiaste partners in een nieuw overleg samen, dat los staat van het AGB. Ook de aanstelling van een “startteam” met vertegenwoordigers uit de economische, onderwijs en kunstensector past binnen dat plaatje. Door hun specifieke kennis en professionele achtergrond, symboliseren deze nieuwe actoren – of vertegenwoordigen zij als het ware – de verbreding van het concept Budafabriek. Hun aanwezigheid moet ook de legitimiteit van de claims van het sturingsnetwerk tegenover elk publiek verder ondersteunen.

Eén lid van het directieoverleg die een bijzondere rol met betrekking tot de legitimiteit van de claims over het project, tegenover de streekorganen en binnen het stadsbestuur, speelde was Leiedal, in het bijzonder de figuur van haar algemeen directeur Karel Debaere. De legitimiteit die hij in de loop van de jaren in de streek, bij de gemeentebesturen, in het bedrijfsleven en in de culturele sector heeft opgebouwd, ondersteunt de claims van het sturingsnetwerk zowel te Kortrijk als bij de streekorganen en binnen de besloten informele sfeer. “Als zo iemand zich achter zo een samenwerking schaaft geeft dat het project al een zekere geloofwaardigheid”, aldus een politieke actor, “ook binnen Leiedal speelde hij een grote rol; door zijn natuurlijk leiderschap en de verworven goede reputatie, heeft hij ook een bepalende rol gespeeld in de totstandkoming van de fabriek”. “Hij was zelf de verpersoonlijking, zou je kunnen zeggen, van de verbinding tussen die twee werelden [van economie en cultuur]”, vult een andere



politieke actor aan. “Dat is iemand met een moreel gezag, op politiek niveau, hij heeft een grote affiniteit met de kunsten en ook met design, het is ook zijn ding, het is ook zijn dada, en die heeft lokaal een rol gespeeld om mensen daarvan te overtuigen”, treedt een maatschappelijke actor bij. “Bij de decisionmakers heeft hij het gezag om zoiets voor te bereiden en ook neer te zetten”, aldus nog een andere politicus.

In het officiële partnerschap van de Budafabriek zijn er ook belangen niet vertegenwoordigd die men vanuit het stadsbestuur en Leiedal graag erbij had gehad. Zo zijn de werkgeversorganisaties VOKA en Unizo of grote bedrijven uit de kenniseconomie of technologiesector niet rechtstreeks mee aan boord getrokken. Men heeft VOKA nochtans meermaals benaderd om zich bij het partnerschap rond de Budafabriek aan te sluiten en zo de link tussen de bedrijfswereld en het project zichtbaar te maken. Dat belet de burgemeester niet om bij de opening toch in de krant te claimen dat ze meedoen<sup>96</sup>. De claim toont vooral aan hoe belangrijk de zegen van deze organisaties – in hun ogen – is voor de publieke geloofwaardigheid van de economische dimensie van het project. Hetzelfde geldt voor de programmatie van een deel van de biënnale Interieur in de openingsmaanden in de Budafabriek. De curator van de biënnale begeestert, volgens een politieke actor, in de aanloop van de opening ook de sceptici binnen het schepencollege over het project.

### **7.4.3.3 Bevoegdheden**

De verdeling en toewijzing van bevoegdheden kunnen makers van claims over een bepaald subject zowel steunen als ondermijnen.

Enerzijds heeft de stad Kortrijk een groot deel van de bevoegdheden in huis om met betrekking tot de Budafabriek bepalend te zijn: lokaal cultuurbeleid en stadsvernieuwing. De Budafabriek wordt dan wel als een regionaal project en een partnerschap van vele actoren voorgesteld, uiteindelijk is het de stad Kortrijk die de formele beslissingsmacht over de invulling heeft. De verbouwing van het pand wordt bijvoorbeeld door het schepencollege gegund en de raad van bestuur van het AGB Buda beheert de infrastructuur. Dat maakt ook dat de andere gemeentebesturen uit de regio de ontwikkelingen in het dossier meer van op een afstand volgen en dat ze Leiedal, als partner in het directieoverleg, de streek in het project laten vertegenwoordigen.

Anderzijds is het stadsbestuur ook erg afhankelijk van de verdeling van Vlaamse en Europese budgetten op het vlak van stadsvernieuwing en regionale ontwikkeling. Wanneer de Vlaamse regering besluit om het project verder te ondersteunen, heeft dat meteen een gevolg voor ten eerste het gezag van de claims van de meerderheid en ten tweede voor marges van de claims van de Kortrijkse oppositiepartijen sp.a en N-VA. Deze

---

<sup>96</sup> Wat niet geheel onwaar is gezien ze onrechtstreeks via Designregio participeren.

laatste kunnen zich in de publieke informele sfeer moeilijker averechts tegen deze beslissingen van hun partijgenoten positioneren.

#### 7.4.3.4 Tijd, productie en financiële middelen

Het bezit van tijd, productiemiddelen en geld kunnen een actor enerzijds versterken in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk. Anderzijds kan deze praktijk er net op gericht zijn om deze hulpbronnen in het sturingsnetwerk binnen te halen.

Dat de stad door middel van het afsluiten van een erfpacht het fabriekspand in handen krijgt, zorgt in zekere mate voor een bindende besluitvorming; het stadsbestuur kan de renovatie niet zomaar stil leggen, enkel nog veranderen van inhoud. Daarnaast zorgt de erfpacht ervoor dat de zorggroep H. Hart mee aan de tafel van het directieoverleg schuift, als eigenaar van het fabriekspand. De zorggroep kan als eigenaar de marges van de invulling deels bepalen. Zo wil men de stad houden aan een invulling van openbaar nut verenigbaar met de ontwikkelingen op het “Buda-eiland – kunsteneiland” en van de zorgsector op dat eiland in het bijzonder. Bovendien wil men absoluut vermijden dat de stad op termijn “een fuif- en/of feestzaal in de meest ruime zin van het woord” in het pand onderbrengt<sup>97</sup>.

Eerder zagen we al dat de oprichting van een AGB een strategische keuze van de politieke meerderheid binnen de stad Kortrijk was. Het AGB wordt al snel de beheerder van de infrastructuur en kan in principe vanuit deze positie de inhoud van de invulling bepalen. Van bij het begin heeft het AGB echter een schromelijk tekort aan personeels- en werkmiddelen. Het was “eigenlijk een beetje een kat in een zak”, aldus een politicus, “we zijn daar gerold (lacht) [door de administratie]”. “Dat AGB was omwille van het gebrek aan middelen eigenlijk wel wat vleugellam”, bevestigt een lokale actor. Dat maakt dat het AGB en de stad voor de inhoudelijke invulling van de fabriek - en de financiële en productionele middelen om dat te bereiken - erg afhankelijk van derde actoren zijn. Al heel snel werd duidelijk dat de meeste actoren enkel met denkwerk en ideeën over de invulling van het programma op de proppen wouden komen. Dat verklaart waarom het besluitvormingsproces lang op een intellectueel niveau gebleven is. “Ik kan mij voorstellen zou daar geld [van de stad] achter staan, misschien hadden we een andere soort van discussie [gehad]”, vertelt een maatschappelijke actor. Gezien haar financiering binnen het Vlaams Kunstendecreet is het Kunstencentrum Buda redelijk onafhankelijk van de stad om haar parcours uit te stippelen. Bovendien was het Kunstencentrum veruit de belangrijkste inhoudelijke leverancier van de programmatie op Buda. In die mate dat een politicus de organisatie bij wijze van spreken een “bezetter” van het eiland noemt. Dat de inhoudelijke werking enerzijds uiteindelijk in belangrijke mate vanuit het

---

<sup>97</sup> NOTARIS DEFAUW, erfpachtakte tussen vzw Woon en Zorg H. Hart en de Stad Kortrijk, 17 juli 2007.

Kunstencentrum komt en anderzijds de economische sector eerder aarzelend participeert, verklaart ten dele waarom de Budafabriek meer een creatieve werkplaats en showroom dan een economisch incubatiecentrum is geworden.

Middelen hebben is één zaak, ze krijgen een andere. In het besluitvormingsproces zien we hoe de claim dat de Budafabriek een streekproject is, moet dienen om financiële middelen van buiten de stadsgrenzen te mobiliseren. “De stad heeft daar zwaar in geïnvesteerd [in de infrastructuur]”, verklaart een politieke actor, “maar natuurlijk altijd met de ambitie om op een bepaald ogenblik er een Vlaams topdossier, een door Vlaanderen te financieren product van te maken”. Ook de streek begreep via de claims binnen de raad van bestuur van Leiedal dat verwacht werd dat zij een deel zou bijpassen in de werking. Het stadsbestuur vraagt daarnaast om de steun van de Leiedal-gemeenten wanneer het verhaal naar Vlaanderen verteld wordt. Het sturingsnetwerk, en het stadsbestuur in het bijzonder, had dus als doel om de Budafabriek als een cultureel topdossier aan Vlaanderen te presenteren om het dan te laten financieren als een Vlaamse of provinciale instelling.

#### **7.4.4 De regels**

Tenslotte beschrijven onderstaande paragrafen achtereenvolgens de positierregels en de handelingslogica's in relatie tot de verantwoordings- en vertegenwoordigingspraktijk met betrekking tot deze case.

##### **7.4.4.1 Positierregels**

In deze case duiken opnieuw de intergemeentelijke streekorganen op die we uit de vorige empirische hoofdstukken kennen. De conferentie van burgemeesters, RESOC en Leiedal spelen tijdens de eerste ronde voornamelijk een rol in de agendasetting in de streek; meer bepaald in het verspreiden van de claims met betrekking tot design en de ontwikkeling van een designfabriek. Daarnaast speelt er zich binnen de stad Kortrijk een parallel besluitvormingsproces af rond de realisatie van een kunstenfabriek. Het is de bedoeling van de stad Kortrijk om dat proces door een nieuwe opgerichte formele organisatie, het autonoom gemeentebedrijf AGB Buda, te laten uitrollen. Vanaf de tweede ronde richt de stad Kortrijk een informeel directieoverleg van de Budafabriek op, waarin alle partners van het geïntegreerde project tussen kunstenfabriek en designfabriek uitgenodigd worden. Van de voorgenoemde streekorganen is enkel Leiedal nog rechtstreeks in het besluitvormingsproces betrokken.

Tussen de verschillende partners van de Budafabriek en de formele raden zoals de Kortrijkse gemeenteraad, het schepencollege, de raad van bestuur van het AGB en de streekorganen spelen een aantal verbindingsfiguren een belangrijke rol. In de vorige

paragrafen mochten we al kennis maken met deze actoren als makers van claims en partners in verantwoordingsrelaties: de burgemeester en de schepen van cultuur langs Kortrijkse zijde, en de directeur van Leiedal vanuit de streekactoren. Ze halen deze rol uit hun positie binnen het institutionele arrangement; De Clerck onder andere als burgemeester van de stad Kortrijk en voorzitter van het AGB, RESOC en de conferentie van burgemeester (in de eerste ronde); Depuydt als Kortrijkse schepen van cultuur en voorzitter van het AGB en het directieoverleg tussen de partners van de Budafabriek (vanaf de tweede ronde); Debaere onder meer vanuit zijn positie als directeur van de streekontwikkelingsintercommunale, lid van het directieoverleg van de Budafabriek en als externe waarnemer bij de conferentie van burgemeesters en RESOC<sup>98</sup>.

### **Binnen de stedelijke context**

Eerder in dit proefschrift zagen we reeds dat een schepencollege volgens de decreetgeving een collegiaal orgaan is. Een burgemeester staat dus in theorie niet boven de andere collega's van het schepencollege. Desalniettemin blijkt uit de rules-in-use dat De Clerck vanuit zijn gezagspositie als burgemeester wel degelijk het dossier binnen de stad de hoogste prioriteit kan geven. "Dat is duidelijk natuurlijk dat een college, uiteraard met de burgemeester voorop, het plan van hun stad tekent", vertelt een lokale actor over de relatief ondergeschikte rol van andere actoren binnen het besluitvormingsverhaal. "Stefaan De Clerck was al jaren burgemeester, hij was de facto wel baas", vertelt een politieke actor, "laat ons zeggen dat de beslissing was genomen [...] gewoon op aangeven van Stefaan De Clerck". Wanneer De Clerck minister wordt, geeft hij de politieke aansturing over het dossier door aan zijn vertrouweling Depuydt. Zij zijn volgens een aantal geïnterviewde actoren politiek gezien twee handen op één buik. Het is "de verdienste van Christine Depuydt om uiteindelijk het hele Budafabriek-idee te gaan operationaliseren", aldus een streekactor, maar De Clerck laat het dossier nooit helemaal los, "laat ons zeggen dat er aan de touwtjes werd getrokken vanuit dat kabinet van De Clerck."

De politieke sturing vanuit de Kortrijkse kabinetten werd gefaciliteerd door de oprichting van eerst een autonoom gemeentebedrijf en vervolgens een directieoverleg tussen de partners van de Budafabriek. Beide vormen enerzijds een organisatorisch kader om externe actoren bij het besluitvormingsproces te betrekken. Anderzijds positioneren deze organen zowel de gemeenteraad als de stedelijke administratie een armlengte verder van het sturingsnetwerk, terwijl de rol van de schepen van cultuur (en de

---

<sup>98</sup> Daarnaast is Karel Debaere lid van de raad van bestuur van het Kunstencentrum Buda vzw.

cultuurintendant) als decisionmaker en verbindingsfiguur in dit raderwerk verder versterkt wordt<sup>99</sup>.

### ***Het autonoom gemeentebedrijf***

Het autonoom gemeentebedrijf AGB Buda werd in 2007 opgericht om de visie en de verdere ontwikkeling van het kunsteneiland te bewaken. Het AGB werd destijds voor een aantal redenen opgericht, maar leverde het schepencollege in de eerste plaats een “juridisch vehikel” op om los van de stedelijke administratie te werken. In feite was het een poging “om de bevoogding vanuit die stedelijke overheid naar die verschillende actoren toe te verminderen en er wat meer autonomie aan te geven”, aldus een lokale actor. Het bestuur meende dat de besluitvorming op deze manier sneller en concreter kon verlopen. Het AGB wordt, aldus de rules-in-form, bestuurd door een eigen raad die, binnen het kader van de beheersovereenkomst met de stad, over de volheid van bevoegdheid beschikt. Het gemeentedecreet bepaalt verder dat elke gemeenteraadsfractie met ten minste één bestuurder in deze raad vertegenwoordigd is. De zetelende meerderheid mag ten minste de helft van de bestuurders benoemen en een lid van het college van burgemeester en schepenen wordt als voorzitter aangeduid. Het schepencollege kiest ervoor om een aantal externe adviseurs, onder andere Howest en het Kunstencentrum, aan de raad van bestuur toe te voegen. Hoewel deze leden van de raad van bestuur door de gemeenteraad worden aangeduid, is de samenstelling reeds voorbereid door het schepencollege. De gemeenteraad stelt ook de beheersovereenkomst op waarin de taken en doelstellingen van het AGB concreter worden omschreven en kent daarnaast de financiële, personeels- en operationele middelen aan het gemeentebedrijf toe.

In de eerste ronde voorziet het stadsbestuur dat het AGB Buda de invulling van de “kunstenfabriek” gaat coördineren, maar in de praktijk slagen haar personeel en haar bestuurders er niet in om deze rol waar te maken<sup>100</sup>. Enerzijds omdat men niet over voldoende middelen zou beschikken, anderzijds omdat een eilandactor, met name het Kunstencentrum, het AGB in de inhoudelijke realisaties op het terrein overvleugelde. “We

---

<sup>99</sup> De oprichting van het AGB zorgde van meet af aan voor een gespannen relatie met de stadsdiensten. Dat had als gevolg dat het schepencollege een aantal zaken “door de molen van de administratie moest draaien”, aldus een politiek actor. Toch hadden de burgemeester en de schepenen van cultuur wel degelijk een aantal individuele sparringpartners binnen de stedelijke administratie, zo gaven een aantal geïnterviewde actoren aan. De hoofdingenieur van de stad was bijvoorbeeld zeer belangrijk voor het voorbereiden en binnenhalen van subsidiedossiers, zeker met betrekking tot het gehele stadsvernieuwingsproject “Buda – kunsteneiland” (zie ook Block 2009).

<sup>100</sup> De werking van het AGB concentreert zich in de eerste plaats op de exploitatie en het beheer van de gebouwen op het hele Buda-eiland. De agenda van de raad van bestuur gaat voornamelijk over operationele dingen zoals de prijszetting en de huurvoorwaarden van de faciliteiten voor organisaties. Het AGB wordt dan ook door de geïnterviewde actoren bestempeld als “een verhuurkantoor” of de “kotbaas”, eerder dan een “stimulator”.

konden die visie nog niet operationeel maken omdat die fabriek er nog niet was en omdat Kunstencentrum Buda eigenlijk de hoofdspeler was en eigenlijk hyperdominant was op dat eiland omdat zij de gebouwen het meeste gebruikten en dus moesten gerespecteerd worden”, aldus een politieke actor. “Het was niet vanuit de AGB dat het zou komen”, treedt een andere politicus bij, “want dat werd dan soms op heel kleine zaken gespeeld en heel operationeel. En het is in feite om daaruit te treden dat we dan eigenlijk op een ander niveau begonnen, met mensen die in andere instellingen een verantwoordelijkheid dragen.”

### *Het directieoverleg*

De schepen van cultuur (en de cultuurintendant) heeft bijgevolg het netwerkkarrangement aangepast met als doel de invulling te laten landen. Men heeft extra actoren binnen een nieuwe parallelle setting aangetrokken: het directieoverleg was geboren. Binnen dat overleg verzamelen de leidinggevende personeelsleden van de partners van de Budafabriek. Zij zoeken eerst informeel naar een consensus die vervolgens via het AGB geformaliseerd kan worden. Het initiatief wordt niet als een substructuur van het AGB gezien, maar zit onder de direct coördinatie van de schepen van cultuur en de cultuurintendant. “Op zich zou je kunnen zeggen dat dat zeer raar is dat je [...] een overleg hebt van de partnerorganisaties die voordraagt van wat dat [het AGB] inhoudelijk gaat doen”, bevestigt een lokale actor, zeker gezien het over een beperkt aantal uitverkoren spelers gaat die door de entourage van schepen zijn uitgenodigd. “Dat directieoverleg rapporteerde eigenlijk aan de schepen en niet aan het AGB; en eigenlijk ook niet aan de gemeenteraad”, illustreert een andere lokale actor. De schepen van cultuur is de verbindingspersoon tussen beide organen. Zij “vertaalt” en “verkoopt” vooruitgang in het directieoverleg naar de raad van bestuur van het AGB. Daarenboven kan de schepen door haar aanwezigheid op beide overleggen sterk wegen op de debatten. Wanneer de burgemeester terug is van weggeweest, sluit ook hij aan bij het directieoverleg.

Het directieoverleg heeft “het verhaal mee vorm gegeven eigenlijk”, aldus een politieke actor. “Dat was een formeel (sic.) moment om een aantal beslissingen te nemen”, zo stelt een maatschappelijke actor. Als gevolg speelde de raad van bestuur van het AGB nog minder een inhoudelijke rol in het besluitvormingsproces en waren haar leden in de praktijk veeleer “volgers” dan bestuurders van de ontwikkelingen. “Dat is inderdaad waar dat het AGB zelf, die raad van bestuur daar eigenlijk wel wat buitenspel stond en noch de ‘power’ had noch de mogelijkheid had om daar krachtiger in op te treden”, aldus een andere lokale actor. Eén geïnterviewde politicus spreekt van een “ja-knik-vergadering” of van een “mini-gemeenteraad” waarmee hij een “relatief onmachtig bestuur” bedoelt. “De politiek duidt ook niet altijd zijn sterkste mensen aan voor zoiets”, aldus de politicus. “Ik ga dat nu cru zeggen maar dat heb je natuurlijk met politieke vertegenwoordiging”,

reageert een andere politieke actor, “je had gelukkig een paar [externe] experten”. Andere geïnterviewde actoren ontkennen het beperkte gewicht van de raad van bestuur in de praktijk niet, maar benadrukken ook de constructieve en consensusgerichte houding van de zetelende bestuurders. Zij benadrukken dat de formele verankering van de besluitvorming wel degelijk bij de raad van bestuur van het AGB lag. In die zin waren alle Kortrijkse gemeenteraadsfracties in principe op de hoogte van het reilen en zeilen met betrekking tot de Budafabriek.

### **Binnen de streekcontext**

Buiten de stedelijke bestuurlijke omgeving, neemt de directeur van Leiedal de rol van voornaamste verbindingsfiguur binnen de streekorganen waar. In de eerste ronde is Leiedal nog zelf de initiator en trekkende actor met betrekking tot de ontwikkeling van een designfabriek in de streek. Vanaf de tweede ronde maakt Leiedal als partner deel uit van het directieoverleg rond de invulling van de Budafabriek. Ook daarin speelt de directeur van de intercommunale een opmerkelijke rol. Zo zou hij bijvoorbeeld de aanstelling van de tijdelijke opdrachthouder tijdens de derde ronde binnen het sturingsnetwerk gefaciliteerd hebben. Ook de suggestie om het streekfonds de economische sector in het startteam te laten vertegenwoordigen, zou van hem komen. “Waar dat hij voelde dat er ergens een blokkade zat, dan ging Karel toch wel in zijn indrukwekkend netwerk in deze regio toch wel bekijken van ‘wat kan ik daar nu aan doen?’, vertelt een maatschappelijke actor. Die soms zeer kleine maar bepalende tussenkomsten zijn kenmerkend aan zijn informele gezagspositie binnen het sturingsnetwerk, zo geven een aantal geïnterviewde actoren aan. In het samenbrengen van actoren binnen het directieoverleg en het (informeel) verweven van streekorganen en actoren, speelt Leiedal een belangrijke rol. “Leiedal gelooft in dat verhaal. De figuur van Karel Debaere is daar heel erg belangrijk in”, verklaart een politieke actor, “dat zijn natuurlijk allemaal buddy’s die al lang meegaan in zo'n verhaal en mekaar goed kennen. Ik zou zeggen de schoentrekkersfunctie van Leiedal in dat dossier mag je niet onderschatten. Leiedal is een beetje de actor geweest die die andere actoren proberen rond de tafel krijgen heeft”. De directeur van Leiedal krijgt in deze rol veel vertrouwen van burgemeester De Clerck die hem, aldus een andere politieke actor, als een “referentiespeler” en “compagnon de route” beschouwt.

#### **7.4.4.2 Handelingslogica's**

##### **Conflictvermijding en consensus**

Het nastreven van consensus en het vermijden van conflict zijn de rules-in-use binnen het sturingsnetwerk. In onderstaande paragrafen zien we de verschillende wijzen waarop deze handelingslogica in de case tot uiting komt.

De samenstelling van het sturingsnetwerk is door onder meer de burgemeester, de schepenen van cultuur en de directeur van Leiedal (zie §7.4.4.1) dusdanig vorm gegeven dat een consensus binnen de groep relatief gemakkelijk te vinden valt. De stichtende partners van de Budafabriek zijn bijvoorbeeld de “usual suspects” en “kennen elkaar door en door”, aldus een maatschappelijke actor. Er zijn “genoeg platforms waar dezelfde mensen mekaar tegenkomen om finaal eenzelfde verhaal te schrijven”, vertelt een politieke actor. “Je hebt mensen zoals ikzelf die in verschillende raden van bestuur zitten en verschillende mensen kennen”, stelt een streekactor, “er zijn ook andere mensen die dat op die manier doen. [...] Op een bepaald moment kun je niet zeggen van ‘het is die of die’”. “Het zijn enkele mensen die het dragen en die het bewaken; die het dragen, bewaken en die het uiteindelijk finishen; en anders gaat het niet. Ik geloof het niet dat je dat anders kunt”, aldus een andere politicus. “Je hebt bondgenoten nodig”, gaat hij verder, “de sterren moeten juist staan”, en dat gebeurt door enerzijds de juiste mix van min of meer gelijkgezinden samen te brengen, en anderzijds door de vertegenwoordigingsclaims op verschillende locaties te lanceren, ook wel “driebanden” genoemd (zie §8.3.1). Dat betekent ook een bredere verantwoording binnen de (informele) netwerken in het Kortrijkse en de streek. Een maatschappelijke actor legt uit dat de presentaties bij bijvoorbeeld RESOC en Kortrijk. In dienden om “te zorgen dat er niemand tegen is”, dat is belangrijker dan ze allemaal aan boord hebben. “VOKA heeft daar toch een belangrijke rol in, met in Kortrijk wel zeer sterke figuren”, aldus dezelfde actor. “Als je dat negatief verwoordt, kan je zeggen ‘de maffia rond De Clerck’”, vertelt een lokale actor over het persoonlijke netwerk van cultuurliefhebbers, designfanaten en ondernemers waarover de burgemeester beschikt, “maar omgekeerd [positief] was het wel zo dat Stefaan erin slaagde van krachtige mensen rond zich te verzamelen die naar hem luisterden én waar hij ook naar luisterde”. Karel Debaere, de directeur van Leiedal, en de burgemeester delen bijvoorbeeld dezelfde interesse en min of meer hetzelfde persoonlijke netwerk in dit verhaal. Eén geïnterviewde politicus vergelijkt de actoren uit dit netwerk met “fiches die de kabels bij elkaar brengen”. Zij staan in voor het sleutelwerk en het massagewerk in de besloten informele sfeer en voorafgaand aan de vergaderingen.

Uit de vorige cases zijn we al vertrouwd met de consensuscultuur die er binnen de streekorganen zoals Leiedal heerst. Een specifiek element daarvan is het zogenaamde principe van de “streeksolidariteit” dat als gewoonteregel binnen de streek is ontstaan. Het is een vorm van “geven en nemen”, waarbij men de één keer wint en de andere keer toegeeft, en zo iedere actor zijn dossiers binnenhaalt. Dat patroon stellen we ook binnen het schepencollege van Kortrijk vast, we gaan er in het volgende hoofdstuk verder op in.

Hoewel de raad van bestuur van het AGB deels als een afspiegeling van de Kortrijkse gemeenteraad is samengesteld, zien we eveneens eerder een cultuur van consensusbesluitvorming onder alle afgevaardigden; inclusief de vertegenwoordigers van de oppositie. Door de aard van deze besluiten zaten de afgevaardigde



gemeenteraadsleden binnen het AGB bijna altijd op dezelfde lijn. De raad van bestuur voerde wel discussies maar deze draaiden in de eerste plaatst rond zeer operationele zaken binnen de marges van de beheersovereenkomst, zoals bijvoorbeeld het retributiebeleid. “We hebben nog nooit moeten stemmen, we hebben al altijd kunnen beslissen in consensus met elkaar”, stelt een lokale actor. “[Een oppositielid] heeft daar ongelofelijk bijdrages gedaan”, getuigt een maatschappelijke actor, en heeft op sommige punten de leden van de meerderheid overtuigd “omdat het ook gewoon goede argumenten waren en dat er daar consensus over kwam”. Daarnaast zagen we in de vorige paragraaf dat het AGB vaak een consensus formaliseerde die reeds tussen de partners binnen het directieoverleg was uitgekristalliseerd. “Iedereen was akkoord dat als [de leden van het directieoverleg e.d.] bepaalde verhalen naar voor schuiven: dan ging het debat over hoe gaan we dat mogelijk maken”, zo verklaart een maatschappelijke actor. Eén politicus vindt dan ook dat de bestuursvergaderingen van het AGB symbool stonden voor “geen echt open beleid en geen echte grote open aanpak”; hij vat het verloop van de vergaderingen samen als “vragen stellen, eventueel een toelichting en ja-knikken”.

Ook binnen het directieoverleg is er “geen machtsstrijd geweest” en zijn er “geen posities ingenomen”, aldus een streekactor. Er wordt immers naar een win-win tussen de partners gezocht. “Dat is eerder een collegiale, in consensus, proces geweest waarbij dat we op een bepaald moment wel gezegd hebben van ‘ok dat verhaal zit nu voor ons juist’, en dat hebben we natuurlijk wel laten formaliseren maar het proces daar naartoe? Ja, dat is een proces met stakeholders, met belangrijke spelers in heel dat verhaal”. Dat verklaart misschien ten dele waarom men relatief veel tijd nodig gehad heeft om tot een uitgewerkt concept te komen. Een maatschappelijke actor treedt dat bij, en geeft het voorbeeld van de aanstelling van de tijdelijke opdrachthouder in de derde ronde: “daar is bij ons nooit discussie geweest over geweest [...] dat was eigenlijk unaniem”. Aan de andere kant wordt dat soort van beslissingen in de wandelgangen voorbereid.

### **Het sturingsnetwerk als referentiepunt voor de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk**

Net zoals in de vorige cases zien we dat het sturingsnetwerk het “referentiepunt” voor de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk rond de Budafabriek is. De politieke trekkers en facilitators van het partnerschap, met name de burgemeester en de schepen van cultuur van de stad Kortrijk, zoeken de dragende coalitie voor de Budafabriek buiten de klassieke stedelijke structuren. Enerzijds, maken ze vertegenwoordigingsclaims en zoeken ze draagvlak binnen de streekorganen. Anderzijds richten zij nieuwe structuren op zoals het AGB en het directieoverleg om externe partners nauwer bij het besluitvormingsproces te betrekken.

Voor het merendeel van de betrokken actoren in het sturingsnetwerk, met name het partnerschap in het directieoverleg, is het verhaal erg hybride. De meeste actoren

functioneren immers relatief autonoom van de stedelijke politieke organen en de administratie. Bovendien profileren een aantal van hen zich evenveel of zelfs meer op het streekniveau dan zuiver op de schaal van de stad Kortrijk. Zelfs voor de burgemeester van Kortrijk is de scheidslijn tussen stad en streek niet altijd even duidelijk te trekken. Vanuit zijn perspectief op de “rasterstad” (zie §7.1.2.2) zijn het streekniveau en het stedelijke niveau niet zozeer verschillend, maar lopen deze politieke ruimtes afhankelijk van het onderwerp in elkaar over. Het is de filosofie van de burgemeester om voor elk project een strategische coalitie van actoren uit de politiek, het middenveld en het bedrijfsleven te vinden op een aangepaste geografische schaal. Zeker in het verhaal rond “designfabriek”, innovatie en productontwikkeling worden een aantal claims op het streekniveau gemaakt en verantwoord. Bovendien onderneemt Leiedal de eerste stappen richting de uitwerking van het idee designfabriek.

“[De directeur van Leiedal] heeft dat dan ook in de conferentie van burgemeesters gebracht”, aldus een politieke actor, “dan voel je dat dat weer een streekverhaal wordt”. “Dat is de ambitie en de moeilijkheid ook voor Leiedal om op een aantal dossiers mee te werken en een voldoende grote betrokkenheid te creëren”, treedt een streekactor bij. Telkens volgt men hetzelfde patroon: aan lokale en bovenlokale actoren presenteert men de verhalen en projecten rond design als door de streek gedragen. “Als je dat idee van een fabriek binnen de stedelijke administratie voorlegt, ja dat is dat niet zo evident. Als je dat door de streek gedragen weet, volgt de administratie. Dat is een methode natuurlijk: als de conferentie van de burgemeesters, RESOC, Leiedal zeggen ‘dat is een goed project’. Ja, dan volgt de stad”, aldus een politicus. Het verhaal van de fabriek binnen het schepencollege en binnen de stedelijke administratie verantwoord, was niet evident. Maar indien het dossier door de streek gedragen wordt, dan volgen andere actoren gemakkelijker.

Ook de oprichting van achtereenvolgens een AGB en een directieoverleg, zijn pogingen van respectievelijk de Kortrijkse burgemeester en de schepen van cultuur om aan het stedelijke apparaat te ontsnappen. In het eerste geval wil de burgemeester de lokale administratie van het dossier houden. Met de oprichting van het directieoverleg tussen de partners, wil de schepen van cultuur vervolgens van de moeizame dynamiek binnen het AGB loskomen; deze parallelle en informele structuur zet de bestuurders van het AGB op een armlengte afstand van de feitelijke besluitvorming. Daarmee beperkt ze het aantal rechtstreeks betrokken politieke actoren tot zichzelf gedurende haast de hele tweede ronde en de burgemeester wanneer hij terug komt.

### **Getrapte en adhoc verantwoording naar het politiek forum**

Bovenstaande handelingslogica's hebben ook hun repercussies op het vlak van de verantwoordingspraktijk tussen het sturingsnetwerk en de verschillende politieke fora. Uit de reconstructie van het besluitvormingsproces leren we dat in de praktijk enkel de

Kortrijkse politieke raden in deze verantwoordingspraktijk zijn betrokken. De formele verantwoording van het AGB Buda, zoals bij het gemeentedecreet bepaald, is dan ook een Kortrijkse aangelegenheid<sup>101</sup>. Gezien Leiedal in het sturingsnetwerk participeert, worden ook de lokale politieke raden uit de andere gemeenten geacht op de hoogte te zijn. In de praktijk houden de afgevaardigden van de gemeenten binnen Leiedal, aldus de geïnterviewde actoren, deze besturen niet tot nauwelijks op de hoogte over wat er zich in het sturingsnetwerk rond de Budafabriek afspeelt.

De verantwoordingsrelatie tussen het sturingsnetwerk en het Kortrijkse politieke forum is getrapt, met de schepen van cultuur als voornaamste tussenstap tussen beiden. Zij is hoofdzakelijk de partner in de verschillende verantwoordingsrelaties. De schepen koppelt de consensus binnen het directieoverleg enerzijds terug naar de raad van bestuur van het AGB en naar het schepencollege. Anderzijds legt ze sporadisch als voorzitter van het AGB en als schepen van cultuur ook verantwoording af aan de gemeenteraad. De armlengte afstand tussen de verschillende organen en het sturingsnetwerk was volgens een geïnterviewde actor tijdens het proces merkbaar: “je voelde wel dat dat ver stond van die gemeenteraad en bijna ver van dat AGB”, vertelt een politieke actor; de terugkoppeling naar deze organen verliep dan ook moeizaam “omdat je met dat directeurenoverleg vooruit ging en dan moest je dat altijd nog vertalen en verkocht krijgen in uw AGB”. Zo had het startteam dat de visievorming in de tweede ronde verder uitwerkte geen rechtstreeks contact met de raad van bestuur van het AGB, maar wel met de actoren in het directieoverleg. De verantwoording gebeurde dan ook eerder “punctueel” en volgde het ritme van de formeel goed te keuren besluiten om de kans op een positieve passage bij deze fora hoog te houden. “De hele incubatieperiode [binnen het sturingsnetwerk] moet leiden tot een perfect voorbereid en gebalanceerd en stevig en goed dossier; en uiteraard moet je [...] het dan democratisch laten passeren: schepencollege, gemeenteraad, de intercommunale, de bevolking etc.”, aldus een politicus.

Binnen het schepencollege kwam het dossier amper aan bod. “Je moest daar niet te veel mee afkomen”, vertelt een politieke actor over het gebrek aan interesse bij de meeste leden van het college, “soms heb je wel een inhoudelijke vergadering, maar vaak bepaalt gewoon het ritme van dingen die moeten goedgekeurd worden eigenlijk de agenda”. “Zeker toen was dat nogal een college van individualisten”, schetst een streekactor een context waarbinnen de schepenen op hun eigen eiland zitten. Het schepencollege nam veelal akte van de voortgang in het dossier zonder echt een open debat te houden. Het is tenslotte “het project van de burgemeester”. In het algemeen is de verantwoording van

---

<sup>101</sup> Het goedkeuren van de beheersovereenkomst, jaarverslagen en jaarrekeningen van een autonoom gemeentebedrijf door de gemeenteraad, aldus het Vlaams gemeentedecreet van 15 juli 2005.

dossiers binnen het schepencollege relatief beperkt: iedere schepen heeft zijn dossiers en het is niet de bedoeling om bij elkaar te veel tussen te komen.

Ook op de gemeenteraad was er weinig plaats voor inhoudelijk debat rond de Budafabriek; de verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteraad en het sturingsnetwerk was erg mager. Het dossier kwam er weinig en eveneens eerder ad-hoc ter sprake want “die AGB droeg niet zoveel uit”, aldus een politicus, “er moest dan plots iets financieel goedgekeurd worden en dan komen de vragen”. Het zou de bedoeling moeten zijn om via de raad van bestuur naar de gemeenteraad open en transparant te werken, maar dat was in deze case zeker niet het geval, aldus twee lokale actoren. “Het is in de gemeenteraad nu en dan wel aan de orde geweest”, vertelt een politieke actor, “zijn daar de fundamentele keuzes besproken? hmm (ontkennend) Ik moet u toch niet uitleggen dat het accent van het lokale bestuur niet bij de gemeenteraad ligt (lacht)”. Het is “eigenlijk vooral de oppositie die haar rol speelde”, geeft een andere politicus mee, “dan kreeg [de meerderheid] af en toe van de oppositie het zwaar te verduren [...] ook terecht, want het was een beetje een eigen verhaal maar het kon ook niet anders.”

### **Meerduidige rol van politieke partijen**

Net zoals in de vorige twee cases spelen politieke partijen een meerduidige rol in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk.

De aard van het dossier maakt dat het niet zo zeer ideologisch geladen is. Zowel binnen de meerderheid als binnen de minderheidspartijen te Kortrijk zijn er voor- en tegenstanders rond de invulling van de Budafabriek te vinden. Volgens een lokale actor had de oppositie een “piepstemmetje” rond Buda-kunsteneiland. De oppositie speelt haar rol als tegenstander van de meerderheid voornamelijk in de lokale media, maar het was zeker geen strijddossier. Daarbij is de collegialiteit van cultuur minnende politici over de partijgrenzen heen opvallend. Zo wordt oppositieraadslid Bart Caron door een aantal geïnterviewde actoren als een “believer” en een “mede-visionair” van het Buda-project aanzien. De aard van het dossier maakt dat politieke opposenten ook medestanders kunnen zijn. “Eigen aan die culturele wereld is een soort van emotionaliteit, geloof in, betrokkenheid, die maakt dat je over politieke tegenstellingen heen toch wel collegialiteit en dus netwerken kunt ontwikkelen die voor projecten [...] een ondersteunende rol spelen”, verklaart een politicus. De cultuurliefhebbers binnen de oppositie milderden zo eventuele weerstand binnen de gemeenteraad, zelfs binnen de meerderheid. “Stel dat bijvoorbeeld sp.a een snoeiharde tegenstander geweest was”, legt een politieke actor uit, “dan zouden zij de hele tijd het ACW opgejut hebben tegen Stefaan De Clerck”, maar dat gebeurde niet mede als gevolg van de persoonlijke contacten tussen de cultuurliefhebbers over de partijgrenzen heen. Dat scheidt politiek gezien een dubbelheid: terwijl men elkaar bijvoorbeeld ondersteunt in contacten of binnen vergaderingen in de besloten informele sfeer, voert men tegelijkertijd publiekelijk oppositie tegen elkaar. Het is bijvoorbeeld

opvallend dat dezelfde politici uit de oppositie die in het AGB zetelen een andere rol spelen in de gemeenteraad: volgens één geïnterviewde actor lieten de meeste bestuurders uit het AGB de meerderheid-oppositie discussie binnen de gemeenteraad gebeuren, gezien ze betrokken partij waren via het AGB. Men liet dan bijvoorbeeld een collega-politicus een kritische vraag stellen, hoewel men hierover al akkoord was binnen de raad van bestuur. Of een bestuurder van het AGB stelde, volgens een andere geïnterviewde, plots zelf een kritische vraag in de gemeenteraad. In de gemeenteraad “speelt de oppositie haar rol” is de mening van één van de geïnterviewde actoren daarover. In het AGB zelf kwamen de verschillende politieke bestuurders “eigenlijk zeer goed overeen”, vertelt een maatschappelijke actor, “ik vond dat zij heel volwassen overleg konden hebben over dingen”. “Ik denk dat alleen het Vlaams Belang dat in het begin wel wat deed [de oppositierol van de gemeenteraad kopiëren]. Dan ging het altijd over het belastinggeld en over flauwe dingen”, aldus diezelfde actor.

Het was een publiek geheim dat de Budafabriek binnen de meerderheid, met name binnen de CD&V zelf, een tweespalt had veroorzaakt. Dat het dossier officieel door het schepencollege gedragen werd, had veel te maken met de invloedrijke positie van de burgemeester en zijn entourage binnen de meerderheid. De coalitiepartner VLD gaf eerder een stille steun aan de fabriek, maar had in de vorige legislatuur ook niet zoveel in de pap te brokken. Het was zo dat “CD&V in Kortrijk besliste”, verklaart een lokale actor. “Dit werd meer in een bepaalde richting geduwd met een kleine innercircle”, geeft een politieke actor aan, “terwijl dat andere [schepenen] daar wel kritisch naar keken maar omwille van het feit dat men zei ‘dat is hier het project van de burgemeester, hij laat daar toch wezenlijk niemand anders in toe, we gaan hem maar laten’. Zo maakte de burgemeester voor zijn vertrek in de eerste ronde, een aantal afspraken met het schepencollege over de voortgang van “zijn dossiers”. Deze afspraken waren – vanuit zijn perspectief – nodig want de plaatsvervangend burgemeester, behorende tot de ACW-vleugel van de CD&V, is nooit een grote supporter van de Budafabriek geweest<sup>102</sup>. “Lieven Lybeer heeft daar niet veel in gedaan. Dat is ook niet zo zijn biotoop [...] maar hij heeft dat ook niet tegengehouden”, verklaart een politicus. “Ik denk, mocht het ACW in Kortrijk sterke figuren hebben gehad, dan had Stefaan De Clerck in het zand moeten bijten”, aldus een politieke actor, “dat is dus puur een kwestie van charismatische sterke politieke figuren met netwerken, anders zou het gesneuveld zijn”. Toch was heus niet alleen de ACW-vleugel kritisch over de Budafabriek. Ook binnen de middenstandsvleugel waartoe

---

<sup>102</sup> De CD&V heeft nationaal en lokaal gezien een lange traditie van vleugels binnen de partij, ook wel “standen” genoemd. In de ACW-vleugel zitten deze partijleden die zich rond de belangen van de Christelijke werknemersorganisatie verenigen. Daarnaast is er ook een stand die de partijleden uit de hoek van de werkgevers en middengroepen verzamelt; en een strekking waarbinnen de pleitbezorgers van de boerenbond zich situeren. Een gelijkaardig patroon is ook bij de CD&V te Kortrijk terug te vinden. Daarenboven gecombineerd met een versnippering van de werkgeversvleugel tussen de families De Clerck - De Jaegere, De Bethune en Bral (zie ook Block 2009).

De Clerck behoort, is niet iedereen overtuigd van de meerwaarde van het dossier. “Het was hét project van Stefaan De Clerck”, vertelt een politieke actor hierover, “en de anderen? Dat was voor hen niet vertaald. En: dat was bijna al megalomaan voor dat ze er iets van wisten zo”. Deze actor geeft de weerstand binnen de ACW-vleugel specifiek als voorbeeld van een slechte vertaling van het project naar de politieke achterban van de partij want “zij zagen daar niets sociaals in”.

Ondanks het meningsverschil over het dossier, verenigt de Kortrijkse CD&V zich in het lobbywerk naar andere overheden, waarvoor ze uitgebreid hun partijkanaal gebruiken. Zo vertegenwoordigt schepen Jean De Bethune de Budafabriek bij de provincie; hij heeft “altijd gestreefd om middelen te krijgen; hij heeft zware invloed [bij de provincie]”, aldus een lokale actor. “Jean heeft vroeger al op kabinetten van ministers gewerkt dus hij kent ze”, aldus dezelfde actor, “dat is ook een lobby hoor de familie De Bethune”. “Soms heeft men het wel een keer over de clan De Clerck en de clan De Bethune, maar ik heb al gemerkt in een aantal dossiers dat zij mekaar perfect aanvullen”, vult een streekactor aan. Een politieke actor verklaart dat het bovenlokaal lobbywerk noodzakelijk is om de nodige middelen te vergaren. Ook daarin kan men soms op onverwachte steun vanuit de oppositie rekenen. “Om naar de provincie en het Vlaamse niveau toe contacten te leggen, dan ondersteunden we mekaar ook altijd. Zie je? Dat schept ook in de politiek die dubbelheid. Die ambiguïteit. Tegenstrevers maar ook geestesgenoten en je overstijgt die tegenstellingen ook op dat moment”, aldus dezelfde politieke actor.

Tot slot, is ook op het niveau van de streekorganen het inhoudelijk gewicht van de politieke partijen op de claims die al dan niet binnen dit dossier gemaakt worden amper tot niet aanwezig. “Dat is allemaal in consensus geweest”, vertelt een andere politicus, “ik heb nooit het gevoel gehad dat partijpolitiek meegespeeld heeft om iets er door te drukken”.

**Deel 3**

**Conclusies & Reflectie**





## Hoofdstuk 8

# Over vertegenwoordiging en verantwoording binnen lokale sturingsnetwerken

Dit proefschrift vertrok vanuit een interesse in de verhouding tussen lokale sturingsnetwerken en de democratie. Deze belangstelling werd doorheen het eerste hoofdstuk vertaald naar een onderzoeksvraag over de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken binnen deze bestuursvorm. Als een eerste stap om die vraag te beantwoorden, reconstrueerden we in de vorige drie hoofdstukken de besluitvormingsprocessen binnen de drie cases in Zuid-West-Vlaanderen, een streek die gekend staat als pionier inzake intergemeentelijke samenwerking (Hoofdstuk 4). Daarbij schonken we vooral aandacht aan de rol en positie die actoren binnen deze processen hanteren (cf. de tweede deelvraag van dit onderzoek).

Dit hoofdstuk focust hoofdzakelijk op de patronen en handelingslogica's die we tussen de verschillende cases observeren (cf. de derde deelvraag van dit onderzoek). In lijn met het onderzoeksopzet (zie Hoofdstuk 3) van deze thesis plaatsen we deze observaties binnen de context waarin ze plaatsvinden. Deze kan immers doorwerken op de vertegenwoordiging en verantwoording binnen de cases. De weergave van contextgebonden onderzoeksresultaten moet de lezer helpen om analogieredeneringen te trekken. Het is de bedoeling om met dit hoofdstuk niet zozeer een voorspellend maar eerder een begrijpend kader aan te bieden. Mits de gelijkenissen en verschillen met andere cases zorgvuldig af te wegen, kunnen analogieredeneringen helpen om gelijkaardige patronen en praktijken in andere contexten waar te nemen. Daarom vatten we dit hoofdstuk aan met een beknopte beschrijving van het karakter van de drie cases. Vervolgens worden de vier elementen uit de arrangementenbenadering besproken. Deze keer met het oog op de observaties die we overheen de drie cases maken. Tot slot lichten we een aantal patronen met betrekking tot claims uit, die we in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk binnen de bestudeerde cases waarnemen.

## 8.1 De aard van de cases

Onderstaande tabel maakt een onderscheid tussen de verschillende aard van de cases op basis van een aantal kenmerken (Tabel 8.1). Deze plaatsen de patronen en praktijken die we met betrekking tot de vertegenwoordiging en verantwoording in elk van de drie cases zien in perspectief. In het derde hoofdstuk werd een eerste versie van deze tabel gepresenteerd (zie Tabel 3.1). Deze tabel hebben we door middel van de casereconstructies met volgende kenmerken verder kunnen aanvullen: de spelsituatie, de actieve arena's binnen de institutionele contouren van het netwerk, de aanwezigheid van politieke weerstand en de maatschappelijke betrokkenheid.

Tabel 8.1 Een vergelijking van de aard van de cases

	Case 1	Case 2	Case 3
<b>Sector</b>	Harde sector	Zachte sector	Gemengd
<b>Domein</b>	Ruimtelijke ordening - Windturbines	Publieke dienstverlening - Lijkbezorging	Cultuur, onderwijs en economie - Creatieve industrie en kenniseconomie
<b>Locatie van realisatie</b>	De streek	Kortrijk	Kortrijk
<b>Lokale bevoegdheid</b>	Optioneel	Toegewezen	Optioneel
<b>Relatie netwerkkactoren</b>	Publiek – publiek	Publiek – publiek	Publiek - privaat
<b>Spelsituatie</b>	(In)directe win-lose	Directe win-win	(In)directe win-win
<b>Initiatiefnemer</b>	Leiedal	Conferentie van burgemeesters Stad Kortrijk	Leiedal (designfabriek) Stad Kortrijk (kunstenfabriek)
<b>Actieve arena's in het sturingsnetwerk</b>	Leiedal Conferentie van burgemeesters RESOC (+/-)	Leiedal / Pylon Conferentie van burgemeesters	Leiedal Directeurenoverleg AGB Buda (+/-)
<b>Politieke weerstand</b>	Enkele burgemeesters in de streek	Enkele Kortrijkse oppositieleden	Kortrijkse partijpolitiek is (intern) verdeeld
<b>Maatschappelijke betrokkenheid</b>	Enkele bedrijven Actiegroep (Avelgem) Milieubeweging (Avelgem)	Actiegroep (Kortrijk)	Partners directeurenoverleg - Broelmuseum - Designregio Kortrijk - Flanders InShape - Hogeschool Howest - Kunstencentrum Buda - Zorggroep Heilig Hart

Deze lijst kenmerken geeft een statische weergave van het eindresultaat in elk van de cases, maar zoals de verschillende rondes in de reconstructies hebben weergegeven, zijn sommige van deze kenmerken overheen het besluitvormingsproces gewijzigd. Actoren komen en gaan, keuzesituaties vormen nieuwe gelegenheden en stromen veranderen; zo ook de aard van de cases. De initieel opgezochte win-winsituatie in de eerste case is bijvoorbeeld omgeslagen naar een spel tussen winnaars en verliezers, de tweede case begint met strategische keuzes maar de besluitvorming wordt meer en meer operationeel gezien de strijd om de inplantingskwestie buiten het verband wordt gehouden, tenslotte is in derde case de Kortrijkse politieke weerstand van bij het begin aanwezig maar verandert deze van intensiteit naarmate het concept Budafabriek verder evolueert. Het zijn maar enkele voorbeelden die aantonen dat de aard van een case nooit volledig vast te pinnen is.

Het rondemodell helpt de onderzoeker om de verandering in de eigenheid van een besluitvormingsproces binnen een case te begrijpen, maar geeft weinig mogelijkheden tot het vergelijken van besluitvormingsprocessen tussen cases. Om ons hierbij te helpen, maken we in onze verdere analyse het ideaaltypische onderscheid tussen twee verschillende episodes in het besluitvormingsproces. Strategische episodes beschrijven enerzijds de zoektocht naar een win-win binnen het sturingsnetwerk, of keuzesituaties en momenten waarop deze in vraag getrokken wordt en onder druk komt te staan. De koppeling van elementen van het stromenmodel helpt ons hierin om een onderscheid tussen deze momenten te maken; elke strategische keuzesituatie kunnen we door het observeren van nieuwe probleemdefinities, alternatieve beleidspistes, politieke gebeurtenissen, of een combinatie van deze begrijpen. Beheersmatige episodes omvatten de dagelijkse bedrijfsvoering van een samenwerkingsverband of periodes waarop de operationele werking verder wordt uitgewerkt. We geven deze ideaaltypische episodes in onderstaande tabel summier weer, waar deze indeling ons helpt om de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk beter te begrijpen, verwijzen we terug naar deze ideaaltypische tweedeling.

Tabel 8.2 Een overzicht van de strategische en beheersmatige episodes binnen de drie cases

	Case 1	Case 2	Case 3
<b>Strategische episodes</b>	- Koppeling idee Leiedal aan windrush - Koppeling belang grote bedrijven aan energietransitie - Lokale aanvragen windturbines - Opkomst actiegroep (Avelgem) - Aankondiging nieuwe Vlaamse regelgeving - Lokale verkiezingen (Avelgem)	- Vorming politieke coalitie - Afweging financiële participaties - Afweging architectuur - Juridische strijd actiegroep (Kortrijk) - Opkomst lokale oppositiepartij (Kortrijk) - Lokale verkiezingen (Kortrijk)	- Koppelen ideeën rond creatieve economie en kennisindustrie aan regionale ontwikkeling - Zoeken kruisbestuiving designfabriek (Leiedal) en kunstenfabriek (Kortrijk) - Lokale verkiezingen (Kortrijk)
<b>Beheersmatige episodes</b>	- Enkel van toepassing op gemeenten zonder aanvragen van projecten	- Uitwerken crematoriumwerking - Bedrijfsvoering Ppsilon	- Werking AGB (Kortrijk)

## 8.2 De vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk

In de vorige hoofdstukken gaven we na de bespreking van het besluitvormingsproces een analyse van de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk aan de hand van de vier elementen van de beleidsarrangementenbenadering weer. We plaatsten daarin onze analyse van de vertegenwoordigingsclaims en verantwoordingsrelaties binnen een sturingsnetwerk. De volgende paragrafen overlopen achtereenvolgens deze dimensies en vergelijken het empirisch materiaal uit de drie cases.

### 8.2.1 Het discours

In de drie cases hebben we naar de relatie tussen de aanwezige discoursen en de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk gekeken. We koppelden het begrip

“discourse” uit de arrangementenbenadering aan het concept “ready-made claim” (zie Hoofdstuk 2), dat is een claim die door een publiek reeds zo gedragen is, dat een andere claim erop kan inhaken om op die manier haar legitimiteit tegenover dat publiek te versterken. Een ready-made claim kunnen we begrijpen als een soort plug-in die actoren toelaat om andere claims snel te interpreteren. Ze vormt het resultaat van de continue uitwisseling van claims tussen actoren.

Tabel 8.3 Een schematische weergave van het discours in de drie cases

	Case 1	Case 2	Case 3
<b>Dominant discours</b>	Economische expansie - Tewerkstelling	Maatschappelijke behoefte - Crematorium als Publieke dienstverlening	Economische expansie - Creatieve industrie en kenniseconomie Kunst als elitair
<b>Opkomend discours</b>	Energietransitie Integriteit landschap	Milieu-impact en volksgezondheid Integriteit landschap Designregio	Designregio

Doorheen de drie cases zien we dat de discoursen zich op twee manieren tegenover de reeksen van claims van actoren verhouden. Enerzijds kunnen actoren hun claims kracht bijzetten door ze te koppelen aan een dominant discours. Anderzijds zien we pogingen, voornamelijk tijdens de strategische episodes, om een bepaalde discursieve narratief op te bouwen die de verantwoording van reeds gemaakte en toekomstige claims kan onderbouwen (zie ook §8.3.2).

In bovenstaande tabel geven we niet zozeer het volledige scala van discoursen uit de drie cases weer (Tabel 8.3). De tabel is beperkt tot deze discoursen die als (potentiële) ready-made claim in de analyse opduiken. Onder de cases treffen we twee zeer dominante discoursen aan waar de actoren hun claims haast instant aan kunnen koppelen: een economisch expansie discours in de eerste en derde case; en een maatschappelijke behoefte discours rond crematoria in de tweede case.

Het verzekeren van de economische expansie in de streek behoort tot het DNA van Leiedal. Het vierde hoofdstuk schetste reeds de voorgeschiedenis van de intercommunale op het vlak van de ontwikkeling van bedrijventerreinen. In de eerste case merken we al snel dat de koppeling van een claim aan dit discours er als zoete broodjes bij de netwerkactoren in gaat. De burgemeester van Zwevegem wordt meteen erkend in zijn claim dat de belangen van het bedrijf Bekaert gelijk staan aan het algemeen belang van de streek, en zijn gemeente in het bijzonder. Ook de burgemeester van Avelgem en het bedrijf IVC proberen van deze ready-made claim gebruik te maken, zij het zonder onmiddellijk succes. Een variant op dit discours is de nadruk die enkele actoren via

verschillende wegen op de ontwikkeling van een creatieve industrie en kenniseconomie wensen te leggen. In de derde case zien we hoe de verbreding van het concept Budafabriek en de koppeling aan deze ready-made claim het draagvlak voor het project onder verschillende actoren verhoogt. Door als sturingsnetwerk in de verantwoording de economische aspecten van de fabriek te benadrukken poogt men tegengewicht te geven aan het discours dat de ontwikkeling te elitair is. In de tweede case wordt door het dominante discours onder de actoren crematie als een maatschappelijke behoefte gekaderd. Er is dan ook geen enkele actor binnen de case te bespeuren die crematie als vorm van lijkbezorging op zich in twijfel trekt.

Aan de ene kant haken claims in op dominante discourses, aan de andere kant worden opkomende discourses door claims geüpload. Een opkomend discours rond crematie gaat over milieuzorg en volksgezondheid. Zowel het crematorium als een lokale actiegroep hangen claims en tegenclaims aan dit discours op. Het beschermen van de integriteit van het landschap komt naar de voorgrond in zowel de eerste als de tweede case. Opvallend daarbij is dat net zoals bij het milieudiscours zowel voor- als tegenstanders dezelfde claim trachten te gebruiken in de “framing” van het algemeen belang van hun zaak (zie §8.3.3). Hetzelfde patroon zien we met betrekking tot het discours rond een noodzakelijke energietransitie in de streek. Tot slot, zien we een aantal actoren ballonnetjes oplaten met betrekking tot een designdiscours in de stad en regio. Dat is uiteraard het meest evident in de derde case, waarbij de Budafabriek als het vlaggenschip van creatie, innovatie en design wordt gepresenteerd. Toch zien we in de tweede case eveneens dat enkele actoren, de burgemeester van Kortrijk in het bijzonder, de esthetische waarde van het crematorium aangrijpen om zijn discours over de streek en de stad nog eens extra in de verf te zetten.

## **8.2.2 De actoren**

### **8.2.2.1 De makers van claims**

De burgemeesters spelen in elke case een vooraanstaande rol als maker van vertegenwoordigingsclaims; ze doen dat hoofdzakelijk tijdens de strategische episodes. In de eerste case claimt de conferentie van burgemeesters de noodzaak om gezamenlijk afspraken te maken rond de inplanting van grote windturbines in de streek. In het tweede geval maken de burgemeesters de claim dat er nood is aan een eigen crematorium in Zuid-West-Vlaanderen. In de derde case, claimt men dat de regio zich als designregio moet profileren. Bij de laatste twee cases komt het initiatief voor deze claims van de Kortrijkse burgemeester, in het eerste geval komt de informele voorzet vanuit Leiedal. Het publiek van hun claims zijn in elke case in de eerste plaats de andere streekorganen, in het bijzonder de raad van bestuur van Leiedal en in tweede instantie RESOC. Het is opmerkelijk dat ze hun plannen ook vrij snel naar de informele publieke sfeer,

hoofdzakelijk door middel van media-aandacht, uit de doeken doen. Met zo'n aankondiging wil men meteen de toon in de streek zetten: als het van de burgemeesters en Leiedal afhangt, komt er een streekvisie rond grote windturbines, een crematorium en een designregio met een designfabriek. Het is een manier om te kneden aan een eenvormig discours over de gemeentegrenzen heen.

De andere afgevaardigde lokale politici binnen de sturingsnetwerken – zoals gemeenteraadsleden en/of schepenen – argumenteren in de drie case-reconstructies amper tot niet tegen de claims van de burgemeesters (de interne oppositie binnen Kortrijk in de laatste case uitgezonderd). Daartegenover nemen de leden van de raden van bestuur van Leiedal en Pylon, de operationele zaken en technische uitvoering tijdens de eerder beheersmatige periodes waar, wanneer de burgemeesters (als conferentie) van het voorste toneel zijn verdwenen. In de tweede case zien we bijvoorbeeld dat de conferentie van burgemeesters de politieke leiding neemt in het begin van het proces, maar deze rol wordt meer en meer overgenomen door de leden van de opgerichte crematoriumvereniging, zoals de voorzitter en de secretaris van Pylon, die vanaf de tweede ronde naar de buitenwereld toe de woordvoerders van het project worden. In de derde case zien we dat de Kortrijkse schepenen van cultuur, een prominente maker van claims wordt wanneer de burgemeester naar Brussel trekt en zij het Budadossier ter harte neemt.

Iedere case draait om een bepaalde kwestie, en elke kwestie trekt een eigen set betrokken actoren aan. In elke case worden naast lokale politieke actoren ook actoren uit het maatschappelijke middenveld en de private sector betrokken partij. In de eerste twee cases zien we hoe deze buiten het sturingsnetwerk blijven, in de laatste case heeft het stadsbestuur de selecte groep partners nodig om het project te realiseren en worden ze uitgenodigd om hun claims binnen het sturingsnetwerk te maken. Wanneer deze actoren zich buiten de institutionele contouren van het netwerk bevinden, hebben ze daarom niet minder invloed. In de eerste case zien we hoe bedrijven en een actiegroep actief bij actoren uit het sturingsnetwerk voor hun claims gaan lobbyen. De bedrijven passeren hierbij hun socio-economische vertegenwoordigers binnen de streekorganen. Deze maatschappelijke actoren maken hun claims zowel in de besloten informele kring als binnen de pers. In de tweede case zien we eveneens een actiegroep die een zekere invloed heeft op het proces. Deze dwingt de crematoriumvereniging en de Kortrijkse meerderheid om zich publiekelijk te blijven verantwoorden. De politieke weerstand vanuit de oppositie te Kortrijk groeit pas wanneer deze actor blijft doorzetten en de verkiezingen naderen. In de derde case verandert de intensiteit van de (interne) politieke weerstand binnen Kortrijk naarmate een breder pallet maatschappelijke actoren mee aan de kar trekt en daarbij de uitwerking van het concept Budafabriek verruimd wordt.

Tot slot, kunnen we niet voorbij aan de rol van Leiedal in het maken en ondersteunen van de verschillende claims die door het sturingsnetwerk gemaakt worden. We komen op deze rol nog terug in de volgende pagina's.

### 8.2.2.2 De partners binnen verantwoordingsrelaties

De verantwoordingsrelaties hebben we per casereconstructie ingedeeld volgens het forum waarbinnen de partners naar elkaar verantwoorden: het netwerkforum, het politiek forum en het publiek forum. Het eerste forum omvat de verschillende arena's en actoren binnen het sturingsnetwerk, de formele politieke organen van de individuele gemeentebesturen situeren we in het tweede forum, en het laatste forum omvat tenslotte de verantwoordingsrelaties naar het brede publiek.

Tabel 8.4 Samenvatting van de partners en hun voornaamste verantwoordingsrelaties in de drie cases

	Case 1	Case 2	Case 3
<b>Netwerkforum</b>	Leiedal, naar:	Burgemeesters, naar:	Kortrijkse burgemeester en Leiedal, naar:
- <b>Streekforum</b>	- Conferentie van burgemeesters	- Raad van bestuur Leiedal	- Raad van bestuur Leiedal
	- Werkgroepen Leiedal	Leiedal, naar:	- Conferentie van burgemeesters
	- RESOC	- Conferentie van burgemeesters	- RESOC
	Burgemeesters, naar:	- Tijdelijk overlegorgaan	Kortrijkse cultuurschepen, naar:
- <b>Partnerforum</b>	- Conferentie van burgemeesters	Pilon, naar:	- Partners Budafabriek
	- Raad van bestuur Leiedal	- Raad van bestuur Leiedal	
	- RESOC	- Raad van bestuur Pilon	
<b>Politiek forum</b>	Leiedal, naar:	Tijdelijk overlegorgaan (Leiedal), naar:	Kortrijkse cultuurschepen en burgemeester, naar:
	- Schepencolleges	- Gemeenteraad	- Schepencollege
	Burgemeesters, naar:	Pilon, naar:	- Gemeenteraad
	- Schepencollege (+/-)	- Gemeenteraad	- AGB Buda
	- Gemeenteraad (+/-)	- Schepencolleges	
<b>Publiek forum</b>	Burgemeesters, Bedrijven, Actiegroep, Milieubeweging, naar:	Burgemeesters, Pilon, Actiegroep, naar:	Kortrijkse Burgemeester, Kortrijkse cultuurschepen, Partners Budafabriek, naar:
	- Publieke ruimte	- Publieke ruimte	- Publieke ruimte



Bovenstaande tabel geeft deze fora weer over de drie cases, we hebben de cellen in de tabel niet exhaustief ingevuld; de bedoeling van de tabel is om de meest prominente relaties naar voor te brengen (Tabel 8.4).

## **Het netwerkforum**

Het netwerkforum specificeren we in onze analyse verder als streekforum en partnerforum. Het eerste forum omvat streekorganen zoals de conferentie van burgemeesters, Leiedal, Pylon en RESOC. Binnen het partnerforum situeren we de betrokken maatschappelijke actoren bij de Budafabriek.

In het streekforum gebeurt de verantwoording tussen de streekactoren en hun verschillende arena's zoals de raden van bestuur van Leiedal en Pylon, het streekoverleg van RESOC en de conferentie van burgemeesters. In dit forum zien we in elke case een sterke wisselwerking tussen Leiedal en de conferentie van burgemeesters, waarbij de politieke afspraken binnen de conferentie enerzijds naar de raad van bestuur van Leiedal vertaald worden en de intercommunale anderzijds ideeën aftoetst bij de conferentie. Daarbij zoeken ze actief naar elkaars instemming en draagvlak, maar het laatste woord lijkt toch bij de burgemeesters te liggen (zie positieregels, §8.2.4.1).

In de eerste case zien we deze wisselwerking het meest uitgesproken aan het werk. De strategische visie rond de inplanting van grote windturbines wordt meermaals op de verschillende raden van de streekactoren besproken. Wanneer Leiedal en de conferentie van burgemeesters de visie gelijk gestemd hebben, koppelt Leiedal de uitgeschreven visie een eerste keer naar RESOC terug, met als expliciete vraag aan het overleg om haar fiat te geven. Het moment dat het akkoord in vraag wordt gesteld, worden deze drie organen wederom geraadpleegd en expliciet gevraagd om zich uit te spreken.

In de tweede case, zien we eveneens een verantwoordingsrelatie tussen de conferentie van burgemeesters en Leiedal ontstaan. Eens de kogel door de kerk, voegt ook het tijdelijke intergemeentelijke overlegorgaan ter voorbereiding van de oprichting van Pylon zich bij dit plaatje. Vanaf de oprichting wordt er hoofdzakelijk naar de eigen raad van bestuur van Pylon teruggekoppeld. De raad van bestuur van Leiedal wordt op de hoogte gehouden, in de eerste plaats met betrekking tot de personeelsinzet van de intercommunale. De conferentie van burgemeesters treedt tijdens deze meer beheersmatige episode van het voorplan af.

Vanaf het moment dat Leiedal de ideeën rond een designfabriek in de streek laat circuleren, in de derde case, wordt de raad van bestuur van de intercommunale door haar personeel op de hoogte gehouden. Wanneer in de tweede ronde de integratie van het concept designfabriek met de kunstenfabriek ter sprake komt, organiseert Leiedal de verantwoording naar haar raad van bestuur. Zonder de formele zegen van het bestuur, gaat deze wending in het verhaal niet door. Ook de investering van financiële middelen in de fabriek via Leiedal wordt aan de raad van bestuur ter goedkeuring voorgelegd. De

terugkoppeling naar de conferentie van burgemeesters en RESOC is in deze case relatief beperkt. In verband met deze derde case, kunnen we naast over een streekforum ook over een partnerforum spreken waarbinnen de betrokken maatschappelijke actoren van de Budafabriek zetelen. De schepen van cultuur koppelt als schakel tussen de partners (het directieoverleg) en de stad Kortrijk regelmatig naar deze eerste terug. In deze relatie zien we relatief veel ruimte voor discussie, weliswaar onder gelijkgezinden. De partners hebben elkaar nodig om hun project te realiseren, waardoor het belangrijk is om elkaar te horen en gehoord te worden.

## Het politieke forum

Wat het politieke forum betreft zien we een constante over de drie cases: de verantwoording vanuit het sturingsnetwerk is voornamelijk op de colleges van burgemeester en schepenen gericht (zie handelingslogica's, §8.2.4.2), hoewel de verantwoording formeel gezien via de algemene vergadering naar de gemeenteraden geregeld is.

Wanneer Leiedal, bijvoorbeeld in de eerste case, de noodzaak voelt om de strategische visie naar de gemeentebesturen te verantwoorden en het akkoord op dat niveau te verankeren, vraagt ze aan de colleges om zich formeel over de visie uit te spreken. Eerder hadden medewerkers van de intercommunale de visie informeel al bij de gemeentebesturen gepresenteerd, ook toen vormden de colleges de arena's van deze informele verantwoording.

In de tweede case moet het dossier op een bepaald moment wel formeel langs de gemeenteraad passeren, in het kader van de oprichting van nieuwe structuren en het goedkeuren van publieke investeringen. Deze terugkoppeling is zeer bescheiden en gaat niet met grote discussies gepaard; de passage van punten uit deze dossiers kunnen we het best begrijpen als het akte nemen van de besluitvorming. Pilon zelf doet extra inspanningen om de lokale politieke mandatarissen te informeren: men is partner in de gemeenschappelijke infovergadering van enkele intercommunales uit de streek, men organiseert daarnaast ook aparte vergadering na het vernieuwen van de gemeenteraden, werfbezoeken, enzovoort.

Ook in de derde case is er geen ontkomen aan de formele terugkoppeling naar de (Kortrijkse) gemeenteraad, maar deze is eveneens eerder bescheiden. De bevoegde Kortrijkse schepen licht, na de verbreding van de visie, het dossier rond de Budafabriek toe op de bevoegde gemeenteraadscommissie van de stad. Daarnaast houdt ze over het hele proces de leden van de raad van bestuur van het AGB op de hoogte. De integratie van designfabriek en de kunstenfabriek worden door de schepen ook op het Kortrijkse college ter goedkeuring voorgelegd. Hoewel het project in de verslagen van de raad van bestuur en de jaarverslagen van Leiedal wordt besproken, is er amper of geen terugkoppeling over dat dossier naar de gemeenten buiten Kortrijk; het project blijft voor deze ver van hun

bed. Door de integratie van de designfabriek in het Budaverhaal is het in de praktijk veeleer een Kortrijks stadsproject onder de leiding van de Kortrijkse politiek dan een uitgesproken streekproject. De terugkoppeling naar het politiek forum van de andere gemeenten gebeurt dan ook in feite onrechtstreeks via het streekforum.

## **Het publiek forum**

In de drie cases zien we dat de sturingsnetwerken hun zaak naar het breder publiek toe verantwoorden. Dat gebeurt overwegend via de lokale media. Uiteraard is dit in de eerste plaats informerend; het is niet echt de bedoeling om in debat te gaan. In die zin maken ze veeleer claims dan een discussie te voeren, maar tegelijkertijd kan deze vorm van verantwoording zeker consequenties hebben. We merken bijvoorbeeld dat de politieke actoren in de drie cases zich heel bewust zijn van de verkiezingsperiode, het betekent voor hen een periode om, afhankelijk van hun positie en het dossier, gas terug te nemen of zich net nog meer te profileren.

In de eerste case, informeren Leiedal en de burgemeesters het publieke forum voornamelijk via de pers. Op het einde van de eerste ronde kondigt Leiedal door middel van een persconferentie de afspraken binnen de streek aan. Ook enkele bedrijven en een actiegroep richten zich naar de pers om hun betrokkenheid bij de kwestie en hun juridisch-administratieve beroepen en protestacties naar het brede publiek te rechtvaardigen.

In de tweede case besteedt het sturingsnetwerk veel aandacht aan het informeren van het brede publiek. De standpunten en plannen worden via verschillende kanalen kenbaar gemaakt. Ze komen van bij het prille begin op regelmatige tijdstippen in de lokale pers. Daarnaast communiceert men onder meer door middel van een website, de publicatie van brochures en nieuwsbrieven; en publieke vergaderingen. De directe betrokkenheid van de omgeving en de maatschappelijke gevoeligheid maakt dat het sturingsnetwerk extra aandacht schenkt aan haar communicatie naar het brede publiek en lokale mandatarissen. Deze initiatieven zijn in de eerste plaats naar de bewoners uit de onmiddellijke omgeving gericht. Geconfronteerd met scepsis uit de buurt, richt men in de tweede ronde een tijdelijke overleggroep met buurtbewoners en -organisaties op om zich direct naar hen toe te verantwoorden.

Met betrekking tot de laatste case komen de plannen rond zowel de kunstenfabriek als designfabriek in het publieke forum uitgebreid aan bod. De burgemeester, de schepenen van cultuur en enkele Budapartners geven uitleg met betrekking tot hun claims, daden en acties in de lokale pers. De grote conceptuele stappen in het besluitvormingsproces komen in de lokale media. Ook de mening van de oppositie binnen en buiten de meerderheid komt beperkt aan bod, maar men kan moeilijk van een heus publiek debat spreken. Daarnaast wordt het project ook in enkele semipublieke settingen, zoals netwerkevents, culturele happenings en workshops gepresenteerd. Het achterliggende

idee is niet zo zeer om iedereen warm te maken voor de plannen, maar vooral niemand tegen te hebben.

## **8.2.3 De hulpbronnen**

Doorheen de casereconstructies hebben we een beter begrip met betrekking tot de rol van hulpbronnen in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk ontwikkeld. In onderstaande paragrafen overlopen we onze bevindingen.

### **8.2.3.1 Expertise en vaardigheden**

Een eerste hulpbron zijn de opgebouwde expertise en vaardigheden van een actor. Deze hulpbron komt er niet zomaar; in elk van de drie bestudeerde cases bouwt Leiedal als intercommunale voor streekontwikkeling actief aan de opbouw van expertise rond de specifieke beleidskwestie. Dat doen ze door het opzetten van studies en het organiseren van workshops. In de derde case wordt hun expertise aangevuld met de expertise van een extern startteam dat de opdracht krijgt om de kruisbestuiving tussen de beleidsdomeinen cultuur, economie en onderwijs te stofferen. In de tweede case roept Pilon (Leiedal) de kennis in van een studiebureau om de tegenclaims van de actiegroep rond de mogelijke milieu-impact van het crematorium te ontkrachten. De actiegroep is niet onder de indruk van de expertise van het studiebureau en speelt op haar beurt enkele experts uit; zo bekampen beide actoren elkaar in de publieke sfeer, waarbij ze elkaars claims met betrekking tot het algemeen belang betwisten (cf. “framing”, zie §8.3.3). Omdat de kersverse politieke bestuurders van Pilon geen kaas van crematoriumbeheer hebben gegeten, organiseert men studiebezoeken om hun kennis en affiniteit met het onderwerp op te krikken. Eveneens in de tweede case, moet het ontwerp van een sterarchitect de claims rond de kwaliteitsvolle landschappelijke inplanting van het gebouw onderbouwen. In de derde case tenslotte, worden de claims over de noodzakelijke ontwikkeling van kansen voor de kenniseconomie en creatieve industrie onderbouwd door onder meer studiemateriaal en beleidsdocumenten van RESOC en Leiedal. Met betrekking tot de samenstelling van de verantwoordingsfora zien we dat niet alle actoren toegang tot dezelfde informatiebronnen hebben. Dat maakt het onder meer moeilijk voor bijvoorbeeld gemeenteraadsleden om zich kritisch te informeren (zie §8.2.4).

### **8.2.3.2 Legitimiteit**

Een tweede hulpbron vormt de opgebouwde legitimiteit van een actor. De lokale verkozen politici halen deze hulpbron voornamelijk uit hun positie binnen het systeem van de representatieve democratie. De burgemeesters, als hoofd van de lokale verkozen meerderheid, gebruiken deze vorm van politieke legitimiteit in het bijzonder om hun

claim naar derden hard te maken. “Een burgemeester kan gemakkelijker zeggen: ik vertegenwoordig de gemeente; dan een raadslid”, aldus een politicus. “Een doorsneegemeenteraadslid die daar plotseling in een discussie zit over weet ik veel wat, hoe kan hij of zij daar plotseling zeggen: en mijn gemeente of mijn stad zal dat vinden?”, beaamt een collega.

Aansluitend bij de vorige hulpbron, zien we dat enkele actoren ook voortbouwen op de professionele legitimiteit van zichzelf of een derde actor. Zo heeft Leiedal vanuit haar expertise als intercommunale voor streekontwikkeling een zekere legitimiteit verworven om enerzijds zelf kwesties te initiëren en anderzijds als “schoentrekker” actoren voor de ideeën van anderen warm te maken. “Leiedal is er ook in geslaagd om in de meeste gemeenten projecten te realiseren die achteraf goed bleken te zijn. Dat creëert natuurlijk een echte vertrouwensbasis. Maar het is ook geregeld als gezagsargument gebruikt van: dat is dom - al die mensen van Leiedal hebben dat bestudeerd enzovoort - je gaat toch hun kennis niet in twijfel trekken?”, aldus een politicus.

In de drie cases zien we een elkaar versterkende tandem tussen twee actoren die zich ofwel van een zekere vorm van politieke legitimiteit of van professionele legitimiteit verzekerd zien, en zo hun claims samen kunnen onderbouwen. Zo zien we dat Leiedal en de burgemeester(s) op streekniveau de agenda in de drie cases voor een belangrijk deel vorm geven. In de eerste case wordt bijvoorbeeld naar het politieke akkoord binnen de conferentie van burgemeesters en het studiewerk van Leiedal gewezen om de keuze voor de strategische windmolenvisie te onderbouwen. Ook in de tweede case zien we eenzelfde combo figureren. In de derde case treffen we op Kortrijks niveau een plaatselijke variant aan met de tandem tussen de cultuurschepen en cultuurintendant. De schepen zoekt vanuit haar mandaat eveneens naar een gepaste coalitie van actoren om het dossier te doen landen.

Daarnaast proberen de actoren soms ook de legitimiteit van maatschappelijke partners aan te wenden. In de derde case verwijst men naar de mooie afspiegeling van stakeholders met betrekking tot de economie, cultuur en onderwijs in het partneroverleg. Opvallend daarbij zijn de pogingen van zowel de schepen als de burgemeester om VOKA mee aan boord te trekken, desnoods door hun zogenaamde participatie te claimen. Hoewel zij feitelijk niet in het overleg vertegenwoordigd zijn, maakt de burgemeester toch actief de koppeling naar de ondernemersorganisaties VOKA en Unizo in zijn publieke claims over de Budafabriek. In de eerste case zien we dat Leiedal ook expliciet naar de goedkeuring door het RESOC verwijst om de maatschappelijke legitimiteit van de windmolenvisie te claimen; het RESOC haalt deze legitimiteit uit haar positie binnen de neocorporatistische traditie in Vlaanderen.

Voor actiegroepen is het veel minder evident om hun legitimiteit te claimen. Zij moeten deze actief proberen te construeren. Ze doen dat onder meer door handtekeningen te verzamelen, expertise in te winnen en in de publieke ruimte te protesteren. In de eerste

en tweede case wendt men zich uiteindelijk tot juridisch-administratieve procedures om de legitimiteit voor hun zaak te betwisten. Opmerkelijk aan de hele situatie in de eerste case is dat een Avelgemse actiegroep op een bepaald moment de streekvisie van Leiedal probeert aan te wenden om haar claims tegen een lokaal windmolenproject kracht bij te zetten. Daarmee lijkt de steun van de Avelgemse politiek aan deze visie even als een boemerang terug te komen.

### **8.2.3.3 Bevoegdheden**

Als derde type hulpbron kijken we in onze analyse naar de bevoegdheden van een actor. Ook deze kunnen een claim onderbouwen. In de eerste en derde case zijn de beleidskwesties van het sturingsnetwerk bijvoorbeeld optionele bevoegdheden; maar in de tweede case is de bevoegdheid lijkbezorging expliciet aan de lokale besturen toegewezen. Dat maakt dat de politieke actoren in deze case relatief makkelijker hun claims kunnen hard maken, in vergelijking met de twee andere cases waar men eerst ook andere overheden dient warm te maken of intern moet overeen te zien komen. In de eerste case is de bevoegdheid van de gemeentebesturen bijvoorbeeld, afhankelijk van het type windmolenproject, beperkt tot advies geven. Dat betekent dat ook de provincie en Vlaanderen in het verhaal moeten meestappen. Daarom richten de burgemeesters en Leiedal hun claims niet alleen naar de lokale actoren maar ook naar deze bestuurslagen. Ze doen dat zowel binnen de besloten als in de publieke informele sfeer.

### **8.2.3.4 Tijd, productie- en financiële middelen**

Een laatste reeks hulpbronnen zijn tijd, productie- en financiële middelen. Deze spelen eerder indirect hun rol in het opbod aan vertegenwoordigingsclaims tussen actoren. Zeker naarmate het besluitvormingsproces langer duurt. Sommige actoren kunnen echter ook via de succesvolle koppeling van enkele claims deze hulpbronnen inzetten. In de eerste case linken enkele grote bedrijven het streekbelang (tewerkstelling via hun bedrijf) aan het particulier belang (windmolens voor hun bedrijf). Hulpbronnen dienen niet alleen vertegenwoordigingsclaims, het omgekeerde verhaal is evenzeer waar. In de drie cases proberen de netwerkactoren het dossier als een project door en voor de hele streek voor te stellen om zo extra middelen binnen te halen. In de eerste case maakt men claims met het oog op de opvolging van de ruimtelijke ordening door de hogere overheden. In de tweede en de derde case heeft men als doel om Vlaamse (en Europese) subsidies binnen te halen.

## **8.2.4 De regels**

### **8.2.4.1 Positieregels**

Deze paragraaf focust op de positieregels die betrekking hebben op de rol die actoren binnen het sturingsnetwerk spelen. Daarbij focussen we hoofdzakelijk op de rol van politieke actoren.

#### **De positie van de burgemeesters**

Eerder in dit hoofdstuk beschreven we reeds dat de burgemeesters prominente makers van claims binnen de drie cases zijn. Een deel van die rol kan begrepen worden door hun centrale positie binnen de sturingsnetwerken. Volgens de rules-in-form besturen de schepencolleges in Vlaanderen collegiaal, maar de rules-in-use in de bestudeerde cases lijken erop te wijzen dat de burgemeesters binnen de lokale sturingsnetwerken de eersten onder de gelijken zijn. Via de conferentie van burgemeesters, de facto een informeel overlegorgaan, en de strategische samenstelling van de twee andere betrokken streekorganen kunnen zij op verschillende locaties binnen het sturingsnetwerk hun claims droppen en hierover afspraken maken. Bovendien blijven ze via de conferentie van burgemeesters goed op de hoogte van het reilen en zeilen in de streek. De aanwezigheid van de conferentie geeft de burgemeesters de kans om, indien ze dat nodig achten, rechtstreeks op streekniveau claims over hun gemeente te maken. Op streekniveau zetelen een aantal onder hen in verschillende arena's, waardoor zij claims van de conferentie gemakkelijk in het sturingsnetwerk kunnen verspreiden en verantwoorden.

Bovendien wordt de samenstelling van de andere streekorganen in de praktijk binnen de conferentie van burgemeesters afgesproken. Dat leren we onder meer uit de reconstructie van de tweede case, waarbij de burgemeesters de politieke afspraken met betrekking tot de mandaten in de kersverse intergemeentelijke crematoriumvereniging op z'n minst voorbereiden. Hierbij houdt men rekening met een reeks evenwichten (een variatie in schaalgrootte van de gemeentes, een geografische spreiding van de gemeentes, het genderevenwicht en de partijpolitieke verscheidenheid, i.e. een minimale aanwezigheid van de drie traditionele partijen). In het geval van Leiedal hebben de burgemeesters verkozen om de twee ondervoorzitters van RESOC als deskundigen met spreekrecht aan te duiden. In het geval van RESOC heeft men ervoor gekozen om eveneens de directeur van Leiedal op bestuursvergaderingen van RESOC uit te nodigen en enkel burgemeesters als afgevaardigde mandatarissen van de gemeenten er te laten zetelen. Tot slot streeft men naar zoveel mogelijk burgemeesters in de raad van bestuur van Leiedal. Deze verweving van structuren is belangrijk om hun claims op streekniveau te kunnen verspreiden (zie "driebanden", §8.3.1).

## **De positie van de andere politieke actoren**

In deze paragraaf stellen we scherp op de positie van de gemeenteraadsleden binnen en rond de sturingsnetwerken, zij vormen de ideaaltypische tegenpool van de burgemeesters. De positie van de schepenen is als lid van het college, zeker formeel gezien, eerder vergelijkbaar met deze van de burgemeesters.

De gemeenteraadsleden beschikken als leken over veel minder middelen dan de leden van het schepencollege als (semi-)professionele politici. De toegang tot informatie en expertise is voor hen minder evident. Bovendien beschikt men niet over het overzicht om de hoeveelheid informatie die op papier voorhanden is in de gepaste context te plaatsen en te filteren. Dat heeft uiteraard repercussies voor hun mogelijkheden binnen de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk. Zowel binnen het sturingsnetwerk, als in het politieke verantwoordingsforum moeten zij roeien met de beperkte riemen die ze hebben. “In de beginperiode gaven wij al ons intercommunale mandaten aan gemeenteraadsleden [...] Weet jij dat dat voor uw gemeente een disaster is? Want dan ben jij als burgemeester niet meer op de hoogte. [...] Ondertussen weten zij ook niet hoe dat zij het best uw gemeente zouden verdedigen want ze kennen de dossiers van de gemeente te weinig”, aldus een lokale politicus. Dat sommige gemeenteraadsleden niet altijd vanuit een inhoudelijke motivatie naar een orgaan, zoals een raad van bestuur of een algemene vergadering, afgevaardigd worden, is niet bevorderlijk voor de motivatie en expertise van de zetelende actoren.

Wat hun rol als verantwoordingsarena betreft, zijn de gemeenteraden vrij zwak gewapend om een kritische rol te spelen gezien ze niet dag in dag uit bij de bronnen van informatie zitten. “Zij moeten altijd in een soort afgeleide hun thema's vinden, replieken maken en hun opmerkingen of hun vragen en kritieken enzovoort”, stelt een politicus. Bijgevolg moet men al bijzonder gemotiveerd zijn en veel tijd hebben om de sturingsnetwerken op te volgen. Een politicus vergelijkt de positie van de gemeenteraad binnen het geheel als “de wachtkamer van betere tijden en andere functies”.

## **De positie van (de bestuurders van) de centrumstad**

Rond de verdeling van het voorzitterschap van de verschillende streekorganen wordt voornamelijk de centrumfunctie en/of de grootte van een gemeente gehonoreerd. Gezien Kortrijk de enige centrumstad van Zuid-West-Vlaanderen is, wordt van hen verondersteld om de leiding in een aantal structuren te nemen, in het bijzonder in de streekorganen die we in deze casestudie onder de loep genomen hebben. Wanneer het sturingsnetwerk, in de tweede case, met onder meer Roeselare uitgebreid wordt, dan verwacht deze stad ook in haar rol als centrumstad gehonoreerd te worden. Met betrekking tot de stad Kortrijk zit deze ongeschreven regel al van bij de oprichting van Leiedal in de streekwerking ingebakken (zie Hoofdstuk 4). Deze positie geeft Kortrijk een



stevige uitvalsbasis om een aantal inhoudelijke claims over de rol van de stad met betrekking tot onder ander het crematorium, Designregio en de Budafabriek te maken. Daarnaast geldt in de streek de ongeschreven regel dat de burgemeester van Kortrijk, tijdens strategische episodes, de leiding neemt. Hij maakt aanspraak op deze rol vanuit zijn status als burgemeester van de centrumstad van Zuid-West-Vlaanderen in combinatie met de dominante positie van zijn partij (CD&V) binnen de stad en de streek. Daarnaast kan De Clerck terugvallen op zijn standing binnenin de partij, als voormalige minister en partijvoorzitter. Naast de burgemeester zien we nog andere Kortrijkse leden van het schepencollege binnen dit kader een vooraanstaande rol opnemen, bijvoorbeeld als voorzitter van Leiedal of Pylon, of in het geval van het sturingsnetwerk rond de Budafabriek de Kortrijkse schepen van cultuur.

### **De positie van “niet-politieke” actoren**

Leiedal kan als deskundige bij RESOC en observator bij de conferentie van burgemeesters relatief eenvoudig een prominente rol spelen als maker van claims binnen de sturingsnetwerken. De figuur van de toenmalige directeur wordt daarbij door een aantal geïnterviewde actoren in de verf gezet. “Hij heeft het gezag en hij kon dus boodschappen en opdrachten vervullen”, vertelt een politieke actor. “[Leiedal] deed zogenaamd nooit aan politiek natuurlijk. [...] Als je zegt: het beleid voeren voor een streek is politiek; ja dan was [de directeur] een politieker natuurlijk. Hij had vrij veel invloed en hij had een persoonlijk netwerk van mensen waarmee hij echt in vertrouwen kon [spreken]”, aldus een andere politieke actor. Aan de andere kant is het mandaat van Leiedal beperkt in de mate dat de intercommunale politiek afgedekt is, ze dient in de verschillende rondes voor haar activiteiten en acties een formeel mandaat bij haar raad van bestuur te zoeken.

Binnen de formele contouren van het sturingsnetwerk zetelen ook vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties. Zij lijken binnen de onderzochte cases eerder een rol als klankbord te hebben. Wanneer in de eerste case een aantal grote bedrijven betrokken geraken, verkiezen deze om rechtstreeks hun belangen te behartigen. In de tweede en derde case worden ook andere maatschappelijke actoren, respectievelijk de directeur van een ander crematorium en de partners van de Budafabriek, omwille van hun expertise aangezocht. Via het partneroverleg krijgen deze actoren in de laatste case een forum om hun claims in te maken en met de schepen van cultuur en de burgemeester van Kortrijk af te toetsen.

#### **8.2.4.2 Handelingslogica's**

##### **Conflictvermijding en consensus**

In de drie cases wordt er binnen het sturingsnetwerk (bijna) nooit gestemd. Het beogen van een consensus tussen de medebestuurders vormt er de handelingslogica. Gezien men

op elkaar is aangewezen, moet men continu zoeken naar een win-winsituatie tussen de leden van het netwerk. Deze consensus wordt door twee soorten praktijken binnen de sturingsnetwerken vergemakkelijkt.

Het afgewogen samenstellen van de sturingsnetwerken vormt een eerste manier om deze handelingslogica te onderbouwen. Eerder zagen we reeds hoe de politieke evenwichten in de streekorganen door de conferentie van burgemeesters uitgebalanceerd worden, maar ook binnen het Budafabriekverhaal zoeken de trekkende (politieke) actoren in de eerste plaats naar draagvlak onder gelijkgestemde zielen. “Ik noem dat ‘een wolk’ – die de dingen besliste in de streek – dat was een zeer homogene groep en daarmee werd gesproken”, vertelt een streekactor. Aan de andere kant kunnen we moeilijk hard maken dat dit persoonlijke netwerk van actoren zwaar afgeschermd werd. “Het is geen sekte, maar het zijn altijd wel dezelfde mensen dat je tegenkomt”, zegt een lokale actor hierover.

Als tweede praktijk wordt de consensus in de drie bestudeerde cases gezocht in het “geven en nemen” van dossiers. Wanneer men inhoudelijk geen vergelijk kan vinden, discussieert men niet altijd tot dat men het volledig met elkaar eens is, maar zoeken ze een alternatieve manier om eruit te geraken (zie “geven en nemen”, §8.3.4).

### **Sturingsnetwerk als referentiepunt of startpunt voor de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk**

Dat het sturingsnetwerk het referentiepunt of startpunt van de actoren in hun vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk vormt, hangt nauw samen met twee patronen die we in de cases terugvinden: “gaarkoken” en “driebanden” (zie §8.3.2 en §8.3.1). Het eerste patroon beschrijft hoe men eerst zoekt naar een dragende coalitie voor de kwestie die men claimt en een sterke narratief probeert op te bouwen. Het tweede patroon beschrijft de strategie om deze claims onrechtstreeks bij het beoogde publiek te laten komen. In plaats van iets rechtstreeks binnen het lokale bestuur of bij de hogere overheid aan te kaarten, passeert men eerst het sturingsnetwerk.

Deze praktijken roepen met betrekking tot de verkozen politici vragen op over hun rol als afgevaardigde van een lokaal bestuur binnen deze sturingsnetwerken. Zeker met het oog op de beperkte terugkoppeling naar de lokale politieke verantwoordingsfora (zie verder). “Volgens mij bent u daar gemandateerd namens uw stad. Eigenlijk alles wat u daar beslist daarin moet u ook gedekt zijn door beslissingen van het college (sic.)”, aldus een politicus, “maar tegelijkertijd heb je natuurlijk als lid van een raad van bestuur ook de bezorgdheid om de toekomst van die raad van bestuur”. “Het is zeer dubbelzinnig”, stemt een collega-politicus in, “vanuit een intercommunale bekeken zegt men waarschijnlijk: oei, die gemeenten, die gasten komen hier waarschijnlijk vooral voor de belangen van hun gemeente; terwijl men in een gemeente soms zegt: maar die bestuurder

die laat zich daar in de luren leggen”. Zeker tijdens beheersmatige periodes worden de politieke afgevaardigden eerder bestuurders van het gremium waarin ze zetelen.

Aan de andere kant zien we in de cases dat de politieke actoren toch eerder met een lokale reflex in het sturingsnetwerk zetelen wanneer de win-winsituatie niet duidelijk zichtbaar is of in hun perceptie “het geven en nemen” niet meer in evenwicht lijken te zijn. “Als het er echt op aan komt dan staat iedere burgemeester daar voor zijn gemeente en het belang van zijn gemeente”, aldus een politicus. Een andere politicus illustreert de dominante denkwijze onder de geïnterviewde actoren: “Mensen kiezen wie dat hun gemeente gaat besturen, natuurlijk. En dat zit natuurlijk gewrongen; dat je wel een regioverhaal kunt brengen maar goed: als je het op de keper beschouwt, ik ben verkozen door mijn bevolking”. In de eerste case zien enkele burgemeesters bijvoorbeeld niet langer de win-win, wanneer men met het economische belang van windmolens ten aanzien van enkele op hun grondgebied gelokaliseerde multinationale bedrijven geconfronteerd wordt. Op dat moment gaat men van binnenuit tegenclaims tegenover de oorspronkelijk claim van het sturingsnetwerk maken.

### **Getrapte ad-hoc verantwoordingsrelaties naar de politieke fora**

De verantwoordingsrelaties naar de politieke fora zijn binnen de drie onderzochte cases eerder getrap en ad-hoc te noemen. De decreetgever legt relatief weinig formele verplichtingen op inzake de verantwoording naar de gemeentebesturen toe<sup>1</sup>. De officiële verantwoording van Leiedal en Pylon naar de deelnemende besturen vindt twee keer per jaar plaats. Een algemene vergadering, bestaande uit afgevaardigden van de gemeenteraden, keurt de jaarverslagen, de begroting en de rekeningen goed. In de praktijk vormen deze een passief informatiemedium. Een aantal geïnterviewde actoren halen aan dat er voor de afgevaardigden naar deze vergaderingen geen ruimte is voor persoonlijke standpunten; zij krijgen hun instructies met hun mandaat mee. Wat RESOC betreft, dienen de gemeenteraden enkel het streekpact te bekrachtigen. De formele verantwoording vanuit het autonoom gemeentebedrijf naar de gemeenteraad betreft eveneens de jaarverslagen en -rekeningen.

De raden van bestuur van Leiedal en Pylon zijn in principe slechts verantwoording aan de algemene vergadering verschuldigd. Het is met andere woorden een persoonlijke keuze van de bestuurders om al dan niet zaken naar de gemeentebesturen terug te koppelen. In de praktijk zetelen zij als een soort klankbordgroep voor de dagelijkse bestuurders van deze streekorganen. In het geval van Leidal deelt ze deze rol als

---

<sup>1</sup> De decretale verplichting tot de oprichting van een gemeenteraadscommissie die de afstemming van het gemeentelijk beleid met de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bespreekt is pas vanaf 1 januari 2013 in werking getreden. VLAAMSE REGERING, besluit tot wijziging gemeentedeceet, 29 juni 2012.

toetsingsforum met het overleg van de burgemeesters. De politieke bestuurders binnen de streekorganen (en het partneroverleg te Buda) houden deze verantwoordingsrelatie ten aanzien van het schepencollege (en eventueel de top van de lokale administratie) actiever dan tegenover de gemeenteraden. Men acht in de drie cases het politieke akkoord tussen de burgemeesters en de informele kennisname van de schepencolleges als voldoende; en gebruikt de gemeenteraden amper of niet om regionale afspraken te valideren.

De verantwoordingsrelatie met de gemeenteraden wordt pas actief wanneer het ritme van de formele besluitvorming deze vereist. Bijvoorbeeld als het gaat over de oprichting van een nieuwe structuur of wanneer een besluit financiële consequenties voor een gemeente heeft. De vraag is dan met welke soort mentaliteit deze verantwoordingsrelaties worden aangegaan. Uit onze cases blijkt dat deze verantwoording met weinig zin en interesse wordt volbracht. “Die gemeenteraden”, zucht een politicus, “vooral de gemeenteraadsleden die in de meerderheid zitten, die mogen zelfs bijna hun mond niet open doen want ja ze mogen geen kritiek geven. [...] Dus die mensen zitten daar vaak te turen”. “Vaststelling van de agenda”, vat een andere politicus droog de praktijk samen en voegt eraan toe dat dat de normale gang van zaken is wanneer een samenwerkingsverband niet nieuw is. Een lokale actor bevestigt dat Pilon bijvoorbeeld amper de agenda van de gemeenteraad of het schepencollege beïnvloedt tenzij het vanuit de actualiteitswaarde rond de inplantingskwestie is. Ook in de derde case zien we dat het directieoverleg tussen de partners ver van de gemeenteraad functioneert en zelfs behoorlijk ver van de raad van het autonoom gemeentebedrijf. “In de praktijk is er relatief weinig terugkoppeling. Ook omdat het een zeer specifiek project is en niet iedereen interesseert”, vertelt een politicus, “het is heel vergelijkbaar met die intergemeentelijke [structuren], dat worden eigenlijk machtseilanden binnen uw systeem”. Volgens nog een ander politicus is de verantwoording naar de lokale politieke fora “allemaal procedure, en wettelijkheid, en beschikbaarheid”, maar het proces van visievorming en discussie gaat elders door.

Aanvullend op de algemene vergaderingen organiseren Leiedal en Pilon, samen met twee andere intergemeentelijke structuren, een infovergadering om zo alle lokale politieke mandatarissen de kans te geven zich voorafgaand aan de algemene vergaderingen te informeren. Het succes van deze formule is evenwel relatief beperkt en illustreert eveneens de geringe interesse van de lokale mandatarissen in deze verantwoording. “Eigenlijk is dat voor ieder gemeenteraadslid en eigenlijk ieder collegelid een beetje een ver-van-mijn-bedshow”, illustreert een politicus.

Gezien de conferentie van burgemeesters een informeel orgaan is, gelden er geen strikte regels die de verantwoording richting lokale besturen garandeert maar het is niet zo dat er daardoor geen terugkoppeling vanuit de burgemeesters komt. Zo stuurt Leiedal de verslagen van de conferentie naar de schepencolleges en de top van de gemeentelijke

administraties ter info door. De actieve terugkoppeling naar de verschillende verantwoordingsforums door de leden van de conferentie van burgemeesters gebeurt op vrijwillige basis. Dat geeft de burgemeesters de kans om het gezag en de claims van de conferentie ten gepaste tijde in te roepen. Of en hoe deze terugkoppeling verloopt, is deels persoonsgebonden. Sommige burgemeesters menen binnen het sturingsnetwerk te kunnen spreken voor het hele college, anderen leggen meer voorzichtigheid aan de dag. Een politicus getuigt dat er binnen de conferentie van burgemeesters al eens gemakkelijk vanuit gegaan wordt dat men een akkoord had: “Dan zei ik: ik moet toch nog een keer terugkoppelen want ik weet niet of dat je het vergeten bent, maar er zitten hier ook gemeenten of steden in een coalitie”.

### **Meerduidige rol van politieke partijen**

In elk van de casereconstructies beklemtonen we de meerduidige rol van politieke partijen binnen de lokale sturingsnetwerken. De geïnterviewde actoren benadrukten namelijk twee schijnbaar tegengestelde zaken.

Ten eerste, zowel inhoudelijk, als wat de besluitvorming betreft, onderstrepen de lokale politieke bestuurders dat men binnen het sturingsnetwerk meestal niet op basis van grote ideologische principes bestuurt. Ze stellen dat zowel binnen de streekorganen als binnen het AGB Buda amper tot geen partijpolitieke strijd geleverd wordt. Enkele geïnterviewde politici doen er een schep bovenop en hameren op hun lokale autonomie; ze geven te kennen dat ze nooit instructies vanuit de hogere regionen binnen de politieke partij zouden aanvaarden wanneer deze tegen hun eigen gemeentebelangen zouden ingaan. In de praktijk merkt men weinig verschil tussen de gewone gemeenteraadsleden, zowel uit de meerderheid als uit de oppositie, en andere bestuurders binnen de backstage arena's van het sturingsnetwerk. De tweede en de derde case illustreren dat politici uit verschillende partijen rond sommige thema's ook “geestesgenoten” kunnen zijn. Persoonlijke affiniteit met de kwestie speelt daarbij een belangrijke rol. Zo zien we dat de “believers” in de Budafabriek over de partijen verspreid zijn. Medestanders uit de oppositie zijn constructief op de raden in de besloten backstage, maar spelen desalniettemin hun rol als tegenstanders op de publieke frontstage van de lokale politiek. Dat is het opmerkelijke verschil tussen de rol die de oppositie speelt in de besloten backstage versus de publieke frontstage van het besluitvormingsproces.

Ten tweede, dat de partijpolitiek helemaal geen rol speelt, zou maar de helft van de geïnterviewde actoren hun verhaal weergeven. Partijdiscipline speelt bijvoorbeeld een centrale rol in de verantwoording naar de gemeenteraden toe, dat leren we uit de eerste en de derde case. De partijdiscipline zorgt ervoor dat het interne ongenoegen niet kan geventileerd worden in de gemeenteraad. Bovendien lost men in de derde case de interne verdeeldheid van de politieke partij op door middel van het “geven en nemen” van dossiers (zie §8.3.4).

Daarnaast zien we dat de aanloop naar verkiezingen in elk van de drie cases als strategische episode opduikt. Lokale politici maken dan net meer of minder publieke claims over een bepaald dossier dan in de andere periodes. Deze houding is afhankelijk van hun politieke positie en de lokale weerstand rond het dossier. In de eerste case doet de meerderheid van Avelgem geen uitspraak over het windmolendossier in aanloop naar de verkiezingen. In de tweede case zet de Kortrijkse meerderheid de redding van het crematorium in de wacht. In de derde case, tenslotte, moet de Budafabriek voor de Kortrijkse CD&V absoluut geopend worden, terwijl de coalitiepartner zich voorzichtig distantieert van het hele Budaverhaal.

Voor een aantal politici betekent de politieke partij ook een bron van informatie. Het partijnetwerk zou voornamelijk bij de sp.a. op regionaal vlak goed zijn uitgebouwd. Dat heeft vermoedelijk ook deels met hun relatief beperkte invloedsposities lokaal te maken, waardoor ze zich wel regionaal moeten organiseren om op z'n minst op de hoogte te zijn van wat er zich intergemeentelijk afspeelt.

Bovendien gebruikt men in de drie cases het partijkanaal om bij de hogere overheden te gaan lobbyen. “Dat kun je niet anders doen, maar dan zie je ook dat politiek niet speelt. De politici die contacten hebben met CD&V kabinetten die zullen op die CD&V kabinetten horen. Als het nodig is dat socialisten in der tijd moesten lobbyen, als het nodig is dat er vanuit N-VA moet gelobbyd worden, dan kan dat allemaal. En dat gebeurt ook. Het is een regionaal gebeuren en op dat moment gaat men zich verenigen”, vertelt een streekactor. In de eerste case zien we het opmerkelijke patroon dat lokale politici het hete hangijzer rond een vergunningsaanvraag naar de hogere overheid verplaatsen om vervolgens voor dit dossier te lobbyen. De verschillende juridische-administratieve procedures en de overlappende bevoegdheden inzake ruimtelijke planning in Vlaanderen, maakt dit soort methodes mogelijk. Daarbij blijft het lobbywerk niet beperkt tot lokale politici, ook de grote bedrijven en de actiegroepen zien we in de eerste twee cases naar de bovenlokale overheidskringen lopen. Deze vaststelling bevestigt het “political localism” dat Voets (2008) in een andere casestudie in Vlaanderen reeds geobserveerd heeft; de reflex om lokale belangen via persoonlijke netwerken en politieke kanalen bovenlokaal te behartigen.

Tot slot had de CD&V tot 2012 vele jaren het overgrote deel van de lokale uitvoerende mandatarissen binnen de streek onder haar vleugels. Daardoor kon de partij deels de sleutelposities in de verschillende intergemeentelijke structuren innemen. Een aantal geïnterviewde actoren stellen dat de CD&V daardoor op vergaderingen “dingen vanuit de evidentie kon doordrukken”. Zoals de epiloog bij iedere case weergeeft, hebben de lokale verkiezingen van 2012, met de verschuiving van de positie van de CD&V binnen de streek en de stad Kortrijk, nieuwe informele positierregels naar voor gebracht. Bijgevolg zijn de samenstelling en verdeling van mandaten, en misschien ook een aantal politieke gewoontes en tradities, binnen de streek veranderd.

## **8.3 Patronen in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk van actoren**

Overheen de drie casereconstructies zien we een aantal patronen in de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk van actoren terugkeren. Deze hebben specifiek betrekking op het maken van claims, maar gaan daarom niet meer of minder over vertegenwoordiging dan over verantwoording. Deze handelingspatronen lijken sterk op deze die beleidsondernemers aan de dag leggen (Kingdon 2011); in die zin kunnen we over actoren als makelaars in claims spreken. Een vaststelling waar we in het volgende hoofdstuk nog op terugkomen.

### **8.3.1 Het driebanden met claims**

Met het driebandenpatroon verwijzen we naar hoe actoren binnen de verschillende locaties van een lokaal sturingsnetwerk hun vertegenwoordigingsclaims droppen vanuit het idee dat deze later binnen een andere setting terug opduiken. Wie deze claims vervolgens oppikt, maakt op zich niet uit. Dat kan zowel de originele maker van de claim als een andere actor zijn. In het eerste geval zal deze dan niet meer naar zichzelf als maker van de originele claim verwijzen, maar eerder naar een ander of groter geheel. De actor maakt dan bijvoorbeeld een geneste claim zoals: “heel de streek vindt dat”, “de partij stelt dit” of “de burgemeesters zijn akkoord dat” enzovoort. Claims die binnen de conferentie van burgemeesters bijvoorbeeld geopperd worden, kunnen zo via het sturingsnetwerk bij de lokale administraties en politieke organen van de gemeenten belanden. Gezien de conferentie als informeel orgaan geen beslissingsmacht heeft, dienen de burgemeesters hun besluiten in parallelle structuren zoals de raden van bestuur formeel te laten verankeren. In die zin is de verweving en samenstelling van deze structuren belangrijk om hun claims op streekniveau verder te verspreiden. Door het functioneren van verschillende tussenpersonen verhoogt men de mogelijkheden om te driebanden. Dankzij hun inbedding in het sturingsnetwerk kunnen deze netwerkactoren claims over bijvoorbeeld “de streek” maken en verspreiden. Zo worden de verschillende actoren en arena’s binnen het netwerk het publiek van elkaars claims. Doorheen dit patroon kunnen we voor een stuk de verschillende verantwoordingsrelaties binnen het netwerkforum begrijpen; deze dienen dan om een claim verder uit te dragen.

In de drie cases zien we twee verschillende intenties waarom men aan driebanden doet. Ten eerste is het een manier om aan de lokale (formele) actoren en instellingen te ontsnappen. “[Dan] kan ik proberen ook mijn ideeën te verkopen en andere mensen warm te maken en minder gepiloteerd te worden vanuit de administraties”, zo verwoordt een

politicus het. Een collega treedt hem bij: “vanuit de bestuurskunde moet je niet denken dat (barst in lichten uit) het binnen de stad is dat het allemaal gebeurt [...] De winden die ideeën meebrengen moet je eigenlijk al op een andere manier vorm geven vooraleer dat je ze verankert in een stad”. “Het is volgens mij het enige middel om tot resultaten te komen, [...] om tot goed uitgebalanceerde dossiers te komen die het op hun merite halen en niet louter op gedragenheid”, gaat dezelfde politicus verder, “met louter het democratisch behandelen van een dossier [...] kom je tot middelmatigheid”. Uit deze citaten blijkt een grote scepsis vanwege deze politici ten aanzien van de werking van de lokale democratische instellingen en administraties. Een tweede bestemming, en tweede reden om te driebanden, kan het bespelen van een hogere overheid zijn. In dat geval is de claim gekoppeld aan een bepaalde eis, verlangen of een strategie. Zoals bijvoorbeeld het binnenhalen van financiële middelen, het aanpassen van een wetgevend kader, of het uitbouwen van een lange termijn discours rond de profilering van de stad en streek.

In de eerste case, zien we hoe de netwerkactoren via de conferentie van burgemeesters, Leiedal en het RESOC claimen dat er een breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor de strategische visie is. Dat “de streek” met andere woorden voor het windmolenplan gaat. Deze strategie blijkt uiteindelijk anders uit te draaien, de streekvisie komt na de verplaatsing van de kwestie naar de lokale besturen terug op het bord van het sturingsnetwerk terecht omdat de situatie voor een burgemeester veranderd is. Tegelijkertijd circuleert de streekvisie al binnen deze gemeente in discussies voor en tegen een windmolenproject. In de derde case zijn we getuige van een lange incubatieperiode waarin zowel op streekniveau als binnen de stad verschillende ballonnetjes worden opgelaten. We zien hoe enkele netwerkspelers presentaties binnen de streekorganen geven om zo te driebanden. Ze lanceren een vertegenwoordigingsclaim rond de creatieve economie of design in een streekorgaan, zoeken daar naar draagvlak en verwijzen tijdens de verantwoording binnen de stad naar deze streekconsensus. Daarnaast zoekt men, los van de streekorganen, een dragende coalitie van enkele maatschappelijke actoren om via hen de plannen binnen de stad Kortrijk te lanceren.

### 8.3.2 Het gaarkoken van claims

De makers van claims leveren in de drie cases inspanningen om de verschillende actoren en arena's in het sturingsnetwerk één taal te laten spreken. Door een claim overal op een overtuigende wijze te verdedigen, zeggen deze overheen de tijd hetzelfde. Eerst wordt er binnen een kleine selecte groep van partners naar een sterke consensus gezocht, waarna een breder verantwoordingsproces kan beginnen. Zolang de consensus binnen delen van het sturingsnetwerk niet helemaal uitgekristalliseerd is, vindt de vertegenwoordiging en verantwoording binnen dat beperkte circuit plaats. Dat doet men onder meer door middel



van sleutel-, aftoets en massagewerk rond voorstellen en ideeën in de wandelgangen, maar ook door claims doorheen het netwerk te verspreiden en te herhalen. Een streekactor vertelt dat de verweving van de verschillende streekorganen ertoe leidt “dat het ene orgaan al moeilijk het andere orgaan kan tegenspreken. [Dat zorgt] voor een soort coherentie in beleid. Anderzijds merk ik ook soms dat je daar bijna het belangenconflict al uitsluit”. In feite bouwt men door middel van de circulatie van deze claims aan een verantwoordingsnarratief. Vervolgens kunnen netwerkactoren op basis van deze narratief een streekconsensus claimen en deze richting andere actoren als een gedragen en beredeneerd streekstandpunt verantwoorden (cf. “driebanden”). In die zin raken vertegenwoordigings- en verantwoordingsprocessen elkaar: de opbouw van een sterke vertegenwoordigingsclaim helpt de verantwoording van acties en besluiten, en omgekeerd.

In de eerste en de derde case is er flink wat tijd en massagewerk in de wandelgangen nodig alvorens de consensus kan bereikt worden en de besluitvorming gaargekookt is. Met betrekking tot de opbouw van de strategische windmolenvisie zien we hoe dit patroon in de praktijk in zijn werk gaat. Leiedal lanceert een bepaalde probleemdefinitie en een beleidsalternatief, toetst dat idee bij verschillende actoren binnen de verschillende streekorganen en in de besloten informele sfeer af; vervolgens presenteert Leiedal een (herwerkt) voorstel tot er een bepaalde consensus is. In dat proces worden door de directie van Leiedal zelfs vertegenwoordigers van de oppositiepartijen gecontacteerd om een mogelijke politieke controverse over de strategische visie binnen de frontstage van de lokale politiek te vermijden. In de derde case zien we een gelijkaardig patroon, maar dan met meerdere beleidsondernemers die semi-parallel met elkaar werken. In de tweede case zien we dit patroon veel minder aan het werk, vermoedelijk omdat er vrij snel een consensus over de noodzaak en de locatie van het crematorium in de streek is. Dat maakt dat de uitwisseling van bijkomende claims en tegenclaims binnen het sturingsnetwerk relatief beperkt is en verklaart waarom er veel minder frequent dan in de andere cases een verweving tussen de verschillende arena's en actoren wordt opgezocht. In feite nemen de streekorganen met betrekking tot het crematoriumproject eerder gefaseerd hun rol op: na het besluit van de conferentie van burgemeesters is het aan het tijdelijk intergemeentelijk overlegorgaan (en Leiedal) om de oprichting van Pilon voor te bereiden; vervolgens werkt deze nieuwe vereniging het stedenbouwkundige project en de werking van het crematorium verder uit. Men komt, kortom, al vrij snel in een redelijk beheersmatige episode terecht. Aan de andere kant staat de milieuproblematiek centraal als twistpunt in de uitwisseling van claims tussen Pilon en een actiegroep buiten het sturingsnetwerk. Deze tegenclaims had men zien aankomen; van bij het begin claimt men dat het crematorium alert zal zijn met betrekking tot de milieu-impact. Daarmee anticipeert men bij voorbaat al de verantwoording naar de directe omgeving en probeert men aldus een verantwoordingsnarratief rond de beperkte milieu-impact van het crematorium op te bouwen.

### 8.3.3 Het framen van claims

In de drie caseanalyses presenteren we een uitgebreide tabel (Tabel 5.2, Tabel 6.2 en Tabel 7.2) waarin de reeksen van vertegenwoordigingsclaims van de verschillende actoren zijn opgenomen. Om het publiek van hun vertegenwoordigingsclaims te overtuigen, zeggen de makers van claims niet zomaar “a staat voor b”, maar koppelen en nesten ze verschillende claims aan en in elkaar. Op deze wijze framen ze claims en geven ze claims met eenzelfde inhoud soms een andere betekenis mee. In de analyses hebben we de vertegenwoordigingsclaims gecategoriseerd volgens twee kenmerken. Enerzijds hoe makers van claims het belang van een claim kaderen, anderzijds hoe zij de politieke gemeenschap achter deze claim definiëren. We bespreken deze achtereenvolgens in de volgende twee alinea’s.

Tijdens de reconstructie van de cases realiseerden we ons dat elke vertegenwoordigings-claim het belang van iets of iemand als algemeen of als particulier bestempelt. In de uitwisseling van claims staat vervolgens de betwisting van de invulling van het algemeen belang centraal. In elke case zien we dat bepaalde claims gevolgd worden door tegenclaims die de claim van een ander buiten het idee van het algemeen belang proberen te positioneren. Claims en tegenclaims zeggen “feitelijk” daarom geen verschillende dingen, maar plaatsen dezelfde inhoud in een ander daglicht. De Budafabriek staat bijvoorbeeld voor zowel voor- als tegenstanders voor design, maar waar de ene claim design als een hefboom voor de lokale economie presenteert, stelt de andere claim design als een elitaire hobby voor. Het sturingsnetwerk in de tweede case zet de claims van de actiegroep af tegenover de “zwijgende meerderheid” uit de buurt van het crematorium, of stelt dat de oppositie “mee heult” met de “klagers”. Met deze claims stelt men de zaak van deze actoren tegenover het algemene belang in vraag. Aan de andere kant portretteert een deel van de Kortrijkse oppositie de eigen bevolking als bezorgd over de milieu-impact van het crematorium en het elitaire karakter van de Budafabriek, maar zeggen ze niet letterlijk dat zij voor of tegen zijn. Zo speelt men op twee paarden tegelijkertijd. Deze manier van zaken framen, of “bekritisieren”, maakt in zekere zin deel uit van de rol als tegenstander die ze in de frontstage van de lokale politiek opnemen.

In de drie cases geven de actoren daarnaast via hun vertegenwoordigingsclaims het concept politieke gemeenschap een territoriale invulling: als streek of als gemeente. Een claim over de identiteit van de streek bevat bijvoorbeeld eveneens een lokale claim. In de eerste case stelt men bijvoorbeeld niet zozeer dat de gemeente voor de windmolenvisie is, maar schaalde men de claim op naar het streekniveau. Daardoor kan men onrechtstreeks hetzelfde zeggen over de gemeentes binnen dat niveau, maar kan men in de lokale verantwoording naar het streekniveau verwijzen. De streek als politieke gemeenschap blijkt geen evidentie te zijn, maar moet door de vertegenwoordigingsclaims actief geconstrueerd worden. Dit is geen verrassing gezien de streek binnen het politieke

systeem een buitenbeentje is; deze intermediaire bestuurslaag heeft namelijk geen rechtstreeks verkozen bestuurders, noch een alle samenwerkingen omvattend grondgebied. Zolang in de cases door alle betrokken partijen binnen de streek de win-win gezien wordt, maakt men claims op dat niveau als politieke gemeenschap.

### **8.3.4 Het geven en nemen van dossiers los van claims**

De dossiers in de drie cases worden niet altijd aan de hand van de inhoudelijke deliberatie van claims afgewogen. Op een aantal momenten, tijdens strategische episodes, zien we een patroon van “geven en nemen” ontstaan.

Op het niveau van het sturingsnetwerk gaat dat patroon over de denkbeeldige weegschaal waarin de betrokken bestuurders de inspanningen, zoals tijd en middelen, ten aanzien van hun dossiers versus deze van anderen vergelijken. “Dat was dan: als jij met dat project verder doet dan doet iemand anders zijn project wel, en dat houdt mekaar in evenwicht”, vertelt een streekactor, “dat is eigen aan politiek, aan samenwerken en aan evenwichten zoeken”. Een typische variante op dit patroon wordt door enkele geïnterviewde actoren het inroepen van de “streeksolidariteit” genoemd. Wanneer de directie van Leiedal bijvoorbeeld overtuigd is van de regionale meerwaarde van een locatie gebonden project, beargumenteert ze aan de gemeenten dat de hele regio daarin moet investeren. Dat werkt zolang iedere gemeente overheen de tijd een zekere steun van Leiedal bij lokale dossiers gevoeld heeft. Het patroon komt in onze cases prominenter in beeld wanneer er geen directe win-winsituatie voor de betrokken medebestuurders zichtbaar is. In de eerste case lost men de weerstand van Zwevegem op door vanuit het sturingsnetwerk een oogje toe te knijpen. Op zijn beurt zal de burgemeester van Zwevegem door zich officieel van de beslissing te onthouden niet hard tegen de consensus van zijn collega’s ingaan. In de tweede case zien we dat zelfs bij een directe win-win het patroon kan spelen. De tweede centrumstad Roeselare wil op termijn eveneens zicht krijgen op een crematoriumgebouw op haar grondgebied. Ook in de derde case wordt de locatie van publieke infrastructuur te Kortrijk afgewogen ten aanzien van investeringen op andere locaties in de streek. In het geval van de Budafabriek volgt de raad van bestuur de directie, maar in de beleving van de andere gemeentebesturen blijft het project een Kortrijks verhaal waar ze zelf weinig opvolging aan hechten. In de derde case zien we het patroon ook binnen de Kortrijkse meerderheid afspelen. Zo zoekt men de win-win in de bedeling van de dossiers tussen de vleugels van de lokale CD&V, eerder dan naar een inhoudelijke overeenstemming met betrekking tot de Budafabriek te komen. Hoewel niet iedereen uitgesproken voorstander is van het project, kan de burgemeester zo het dossier op de agenda van het stadsbestuur brengen en houden; voor de leden van het schepencollege was het duidelijk dat men het zogenaamde dossier van de burgemeester op de één of de andere manier ging moeten laten landen. Iemand

vergelijkt de lokale partijwerking van de CD&V met “wafelijzerpolitiek”. Iedere deelgroep krijgt zijn dossiers en laat de ander zijn dossiers realiseren. Dat verklaart ook waarom er binnen het schepencollege en op de gemeenteraad weinig ruimte is voor discussie, deze wordt immers binnenskamers gehouden. De terugkoppeling blijft beperkt tot het ritme van de besluiten die langs de gemeenteraad of het college moeten passeren.

## Hoofdstuk 9

### Algemene conclusies & Reflectie

We begonnen dit proefschrift met het duiden van het academische debat over de opkomst van lokale sturingsnetwerken binnen onze democratie. Enerzijds, worden deze vanuit een traditioneel liberaal perspectief met argusogen bekeken. Anderzijds, benadrukken postliberale auteurs de deliberatieve en participatieve mogelijkheden van deze vormen van besluitvorming. Ze stellen dat de democratie een voortschrijdend experiment en laboratorium is. We mogen sturingsnetwerken volgens hen niet zomaar afserveren omdat ze nu eenmaal niet binnen het schoolvoorbeeld van een representatieve democratie passen. De auteurs binnen deze theoretische stroming omarmen sturingsnetwerken niet blindelings. Ze wegen de democratische kwaliteiten en aandachtspunten van sturingsnetwerken af; en beschouwen deze als een empirisch vraagstuk. In die betekenis nemen we in dit proefschrift ook een postliberale positie in.

De uiteenzetting tussen beide stromen bracht ons tot de twee kernconcepten van deze thesis; met name “vertegenwoordiging” en “verantwoording” (zie §1.2.2). Ze vormen de basis van de centrale onderzoeksvraag: hoe verlopen de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken binnen lokale sturingsnetwerken? We vragen ons af hoe deze praktijken uitgelegd kunnen worden en wat ze betekenen voor de relatie tussen lokale sturingsnetwerken en de lokale representatieve democratie. Daarbij hebben we in het bijzonder aandacht voor de positie van lokale verkozen politici.

In dit afsluitende hoofdstuk schetsen we eerst de onderzoeksresultaten van onze studie aan de hand van de drie deelvragen zoals we ze in het slot van het eerste hoofdstuk formuleerden. Het doel van onze studie was tweevoudig:

Ten eerste wensten we een gepast analytisch kader te ontwikkelen om naar deze praktijken te kijken. We vullen daarbij vertegenwoordiging en verantwoording breder in dan een traditioneel liberaal perspectief. In dit proefschrift worden ze als contextgebonden praktijken benaderd. Bijgevolg is ons onderzoek in de eerste plaats gericht op het ontdekken van patronen en handelingslogica's binnen deze praktijken. Dat doen we aan de hand van de reconstructie van besluitvormingsprocessen waarbinnen we de

vertegenwoordiging en verantwoording van actoren analyseren. Deze reconstructies worden in het tweede deel van deze thesis uitgebreid weergegeven door middel van de rijke beschrijvingen van het verloop en de specificiteit van elke case. Dat is belangrijk met het oog op de veralgemeenbaarheid van ons onderzoek. Ze stelt de lezer in staat om analogeredeneringen te maken die de specifieke context van deze cases overstijgt. Hoewel onze gevalstudie zich binnen een Vlaamse lokale context situeert, kunnen de patronen die we observeren ook relevant zijn voor andere contexten (cf. een interpretatief onderzoeksopzet, zie Hoofdstuk 3).

Ten tweede wouden we, voorbij het theoretische debat over vertegenwoordiging en verantwoording binnen lokale sturingsnetwerken, naar de praktijk kijken. Dat deden we aan de hand van een kwalitatieve en verkennende gevalstudie binnen Zuid-West-Vlaanderen, een streek die binnen Vlaanderen als een pionier inzake intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gekend staat.

Dit slothoofdstuk vat aan met de zoektocht naar een gepast analytisch kader. Vervolgens worden de empirische onderzoeksresultaten besproken. Hierbij reflecteren we op het debat over lokale sturingsnetwerken en hun relatie tot onze democratie. Het is daarbij allesbehalve evident, en misschien zelfs ongewenst, om algemene uitspraken over het democratische gehalte van lokale sturingsnetwerken te doen. Het is immers moeilijk en erg complexiteit-reducerend om deze praktijken eenduidig en absoluut te beoordelen. Tot slot reflecteren we beknopt op de mogelijkheden om op een actieve manier het democratisch potentieel van deze sturingsnetwerken aan te wenden en zo de democratie als een permanent “werk in uitvoering” (Rosanvallon 2003) verder vorm te geven.

## 9.1 Zoeken naar een gepast analytisch kader

Deelvraag 1: Wat is een gepast analytisch kader om de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk binnen lokale sturingsnetwerken onder de loep te nemen?

De zoektocht naar een gepast analytisch kader vormt een wezenlijk deel van een interpretatief onderzoeksopzet (zie ook Hoofdstuk 3). Het speurwerk in de empirische context en het redeneerwerk in de theoretische context staan in de onderzoekspraktijk niet zo los van elkaar als een blik in een standaard methodehandboek doet vermoeden. Doorheen een voortschrijdend proces en een permanente uitwisseling tussen deze contexten verfijnen beide invalshoeken op een onderzoek (Glynos en Howarth 2007; Yanow 2007).

De concrete uitwerking van deze deelvraag stond centraal in het tweede hoofdstuk. We beschreven er stap voor stap hoe we tot een analytisch kader gekomen zijn. Het kader

moest voor een aantal zaken toepasbaar zijn. Ten eerste zochten we naar analytische concepten om de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk binnen lokale sturingsnetwerken onder de loep te nemen. Ten tweede wouden we de context situeren waarbinnen deze praktijken zich afspelen, in essentie de besluitvormingsprocessen binnen deze lokale sturingsnetwerken. In de volgende paragrafen lichten we onze ervaring met betrekking tot de analytische kaders en concepten die we voor beide invalshoeken gebruikten toe.

### **9.1.1 Conceptuele lenzen met betrekking tot vertegenwoordiging en verantwoording**

In dit proefschrift analyseren we vertegenwoordiging en verantwoording vanuit een contingente benadering. Auteurs binnen deze stroming zijn, in een notendop, opzoek naar een meer dynamische aanpak dan deze die de traditionele principal-agent benadering te bieden heeft. Ze willen oog hebben voor de wisselwerking tussen het gedrag van actoren en de institutionele contexten en maatschappelijke omgevingen waarbinnen deze handelen (Mansbridge 2014; Saward 2010).

Vanuit deze contingente bril selecteerden we twee analytische lenzen om vertegenwoordiging en verantwoording in de praktijk te onderzoeken. Deze vonden we respectievelijk in het claimsperspectief van Saward (2010) en de actor-forum aanpak van Bovens (2007). Beide benaderingen sluiten principal-agent relaties niet bij voorbaat uit, maar verbreden het perspectief naar andere soorten van mogelijke relaties die geen rechtstreeks geautoriseerd mandaat veronderstellen. Bijvoorbeeld vertegenwoordigers die geen electoraal mandaat hebben maar desondanks bepaalde kwesties of zaken vertegenwoordigen zoals experts, stakeholders, belangenorganisaties enzovoort.

We behandelen onze bevindingen met betrekking tot beide lenzen hieronder na elkaar; later in dit hoofdstuk reflecteren we over hun combinatie (zie §9.1.3).

#### **9.1.1.1 Het claimsperspectief**

Het claimsperspectief zoals uitgewerkt door Saward (2010) legt de nadruk op de figuur van de maker van representaties. Daarmee sluit het nauw aan bij de focus op actoren binnen dit onderzoek. Door middel van deze benadering kunnen we de inhoudelijke stellingname van de verschillende actoren, met betrekking tot wie of wat ze in het sturingsnetwerk vertegenwoordigen, helder beschrijven.

De aanpak onderscheidt zich door een aantal originele analytische dimensies aan te brengen, in de eerste plaats de “makers” en het “publiek” van claims. Met betrekking tot onze analyse vonden we de opdeling tussen maker en subject zeer bruikbaar om de vertegenwoordigende rol van een actor niet a priori, op basis van iemands formele positie, invulling te geven. In het veldwerk bleek het niet altijd evident om het subject en

object van claims te onderscheiden. Dat onderscheid blijkt sterk afhankelijk van de analytische argumentatielijnen waarbinnen deze worden ingepast. Daarom hebben we beide dimensies in de overzichtstabellen binnen de empirische hoofdstukken samen behandeld (zie Tabel 5.2, Tabel 6.2 en Tabel 7.2). Bovendien hebben we gemerkt dat de verschillende claims soms beter samenhangend dan los van elkaar begrepen worden. Daarom hebben we gekozen om in onze analyse de claims als reeksen voor te stellen die onze interpretatie van de argumentatielijnen van de makers van claims verduidelijken.

Het claimsperspectief stelt dat actoren niet alleen claims over zichzelf maken maar ook over anderen. Op die manier creëert men als het ware de vertegenwoordigingsrol en positie van de actoren in een besluitvormingsproces. Het concept “framing” lijkt daarin een belangrijke rol te spelen. Een vertegenwoordigingsclaim frameert daarbij wat er op het spel staat (de Wilde 2013). Saward (2010) verwijst in dat opzicht expliciet naar hoe een actor zijn claims binnen een territoriale en/of functionele definiëring van de politieke gemeenschap positioneert. Zo kunnen actoren spelen met het schaalniveau - het netwerk (of de streek) versus de gemeente - waarop men claims maakt. Als een aanvulling daarbij zien we in onze analyse hoe actoren doorheen het maken van claims de invulling van het algemeen belang onderling betwisten. Door middel van claims en tegenclaims probeert men claims, van zichzelf of anderen, binnen of buiten het zogenaamde publieke belang te plaatsen. Daarom hebben we elke reeks van vertegenwoordigingsclaims in onze analyse geordend volgens de territoriale schaal en het type belang waarop deze slaan.

De aanduiding van het publiek van de verschillende claims vormt, volgens een aantal auteurs (zie onder meer Castiglione 2012; de Wilde 2013), een analytische uitdaging met betrekking tot het claimsperspectief. Ook in onze analyse blijkt het niet altijd evident om het publiek van claims binnen de reconstructie te achterhalen en/of weer te geven. Dat heeft enerzijds te maken met het gegeven dat de actoren, zeker de bedrijvige makers van claims, deze op zoveel mogelijk plaatsen proberen te laten circuleren. Anderzijds is de analyse van claims - in lijn met haar theoretische uitgangspunt - vooral geschikt om op actieve actoren scherp te stellen, met name de makers van claims. Het is veel minder gemakkelijk om uitspraken over passieve actoren te doen zoals de ontvangers van claims. In die zin zou een studie van verschillende “publieken” en hun percepties van claims een waardevolle piste voor verder onderzoek zijn. De vraag is dan of dat überhaupt binnen het claimsperspectief mogelijk is. Saward (2012) denkt van wel; in een reactie op Castiglione (2012) werpt hij de mogelijkheid op om binnen zijn kader het bestaan van tegenclaims vanuit het publiek te onderzoeken. Het publiek bestaat immers ook uit verschillende makers van claims, zo luidt zijn redenering.

Algemeen beschouwd blijkt de analyse van claims vooral handig om het “wie” en “wat” in de vertegenwoordiging helder te krijgen, en minder om het “hoe” en “waarom” in kaart te brengen. Een aantal auteurs (zoals Hendriks 2009b; maar ook Saward 2010; Thompson 2012) wijzen in hun bespreking van het claimsperspectief op het belang van



institutionele hulpbronnen en regels in relatie tot claims. De benadering van Saward biedt echter niet de concrete kapstokken om de makers en claims binnen een institutionele setting in te bedden. Daarom hebben we het analytische kader aangevuld met de vier dimensies van de arrangementenbenadering (discoursen, actoren, regels en hulpbronnen). Onze ervaring met de arrangementenbenadering bespreken we verder (zie §9.1.2.2), maar globaal gezien beschouwen we de toevoeging van een institutioneel perspectief als positief. Zo merken we in onze analyse dat de opgebouwde legitimiteit en expertise van een actor vaak als hulpbronnen worden ingezet om claims te onderbouwen. Ook de positierregels (“in-form” en “in-use”) met betrekking tot een actor vinden we een waardevolle toevoeging om de vertegenwoordigingspraktijk beter te begrijpen. Het helpt zicht te krijgen op de onderlinge (machts)verhoudingen tussen makers van claims binnen een besluitvormingsproces. Op inhoudelijk vlak sluit de dimensie discours zeer nauw aan bij het bestuderen van ready-made claims. Door de koppeling met de procesanalyse krijgen we daarnaast een beeld over hoe de actoren, als makers van claims, hun stellingname doorheen het proces verspreiden, koppelen en aanpassen; hoe ze met andere woorden hun vertegenwoordigingsclaims “articuleren” (cf. Saward 2009).

#### **9.1.1.2 De actor-forum benadering**

De actor-forum benadering nodigt de onderzoeker uit om naar de relaties tussen actoren en hun respectieve verantwoordingsfora te kijken. Ze doet dat vanuit het idee dat er verschillende soorten verantwoordingsrelaties mogelijk zijn, telkens tussen een set actoren en een forum. Deze fora kunnen bijvoorbeeld politiek of publiek van aard zijn (Bovens e.a. 2014; Bovens 2007). Met betrekking tot onze analyse vonden we het nuttig om ook het netwerk waarin de actoren zetelen als een verantwoordingsforum te beschouwen. Zo kunnen we het onderscheid maken tussen verantwoording binnen het sturingsnetwerk en erbuiten.

De benadering beschouwt de verantwoordingsrelatie als één tussen een actor en een forum. In dit proefschrift volgden we de suggestie van Willems (2014) om deze verantwoordingsrelatie in de praktijk tussen actoren (of arena’s) te beschouwen. Door deze verdere onderverdeling kunnen we de verantwoordingspraktijk binnen het politieke forum verder verfijnen door bijvoorbeeld het verschil tussen de verantwoording naar de schepencolleges enerzijds, en de gemeenteraden anderzijds te duiden. Beide vormen immers arena’s binnen éénzelfde politiek forum maar zijn door hun verschillende samenstelling en positie toch heel anders van aard.

Schillemans & Bovens (2011) stellen dat het bestaan van mogelijke consequenties binnen een verantwoordingsrelatie noodzakelijk is om effectief van verantwoording te kunnen spreken. Bovens (2010) verduidelijkt dat hij bewust over “consequenties” en niet over “sancties” spreekt. Zo wil hij de gevolgen van ongeschreven regels en praktijken mee in beschouwing nemen. In dit proefschrift gaan we hier nog verder en begrijpen we

verantwoording als een continuüm tussen veeleer passieve (informereren) en meer actieve vormen (debat en consequenties). Op die manier hebben we oog voor de informelere vormen van terugkoppeling die we in lokale sturingsnetwerken terugvinden. Bovendien kan niet uitgesloten worden dat deze lichte vormen op termijn wel degelijk bijdragen tot een volwaardige verantwoording. Bijvoorbeeld door de impact ervan op verkiezingen of door de werking van allerlei vormen van sociale druk.

Tot slot, blijft deze lens net zoals het claimsperspectief eerder beschrijvend. Door deze actor-forum benadering te combineren met een besluitvormingsanalyse zien we weliswaar hoe verantwoordingsrelaties doorheen de tijd geactiveerd worden en terug uitdoven. Bijvoorbeeld tijdens strategische episodes of door het ritme van het formeel akte nemen van de besluitvorming. Daarenboven geeft de arrangementenbenadering enkele handvaten om de waargenomen verantwoordingspraktijken binnen een institutioneel begrijpend kader te plaatsen.

## **9.1.2 De reconstructie van besluitvormingsprocessen**

Wat de reconstructie van besluitvormingsprocessen betreft, deden we een beroep op het rondemodell (Teisman 2000), aangevuld met elementen van het stromenmodell (Kingdon 2011) en de beleidsarrangementenbenadering (Arts e.a. 2006; Arts en Van Tatenhove 2004). Deze vensters bieden het panoramische beeld waarbinnen we de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk in onze caseanalyses plaatsen.

### **9.1.2.1 Het ronden- en stromenmodell**

We vinden dat - in lijn met de suggestie van Teisman en van Buuren (2012) - de combinatie van het rondemodell en het stromenmodell voor de reconstructie van cases binnen een governance-context lijkt te werken. De benaderingen vullen elkaar als volgt aan: het rondemodell brengt het interactieproces van actoren in arena's doorheen de tijd in kaart. Het legt de focus op de reeksen van deelbeslissingen die doorheen zo'n proces genomen worden. Daarnaast helpt het modell de analist om de verplaatsing van de besluitvorming, en claims, doorheen het netwerk binnen keuzesituaties samen te vatten. Het modell kijkt dus op een inherent dynamische manier naar besluitvorming die in verschillende tijdsgehelen kan worden verdeeld (zie ook §2.2.2).

Aan de andere kant geeft het rondemodell op zich geen duiding over hoe de wendingen, de periodes van verandering en stabiliteit, binnen dat proces verlopen. Het geeft dus weinig zicht op de mechanismes waardoor veranderingen in het besluitvormingsproces begrepen kunnen worden. Bovendien stelt het rondemodell in de eerste plaats scherp op de dagelijkse interactie tussen actoren en biedt het minder een panoramazicht. Net daarom is de toevoeging van de theoretische uitgangspunten van het stromenmodell van Kingdon (2011) zo interessant; dit analysekader vestigt de aandacht

op de wisselwerking tussen actoren en de veranderingen in de politieke, probleem- en beleidsstromen. Het stromenmodel heeft ons eveneens geholpen om de rondes af te bakenen; een verandering in een stroom kunnen we bijvoorbeeld koppelen aan een doorbraak of een impasse in de besluitvorming, ingegeven door gebeurtenissen binnen de politieke stroom, de opkomst van nieuwe probleemdefinities of het succes van beleidsalternatieven (Kingdon 2011; Teisman en van Buuren 2012; Zahariadis 2007).

Desalniettemin merkten we in de vergelijkende case-analyse dat deze combinatie weliswaar veel inzicht aanreikt in de evolutie van een specifieke case, maar op zich geen vergelijkend perspectief tussen de besluitvormingsprocessen van de verschillende cases biedt. Daarom hebben we in het vorige hoofdstuk een ideaaltypisch onderscheid tussen strategische en beheersmatige episodes gemaakt (zie §8.1). Ook hier geven de dimensies van het stromenmodel een analytische houvast; een verandering in de stromen helpt dan om het komen en gaan van zulke situaties, en de vertegenwoordiging en verantwoording die ermee gepaard gaan, in kaart te brengen. De combinatie is dus geschikt om in de inherente dynamiek van een sturingsnetwerk periodes van continuïteit (padafhankelijkheid) van momenten van verandering (kritische keerpunten) af te bakenen en langsheen de analytische dimensies van het stromenmodel te duiden.

### **9.1.2.2 De arrangementenbenadering**

De vier analytische dimensies van de beleidsarrangementenbenadering (discourzen, actoren, hulpbronnen en regels) hebben we aan ons analytisch kader toegevoegd om de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk binnen de institutionele kenmerken van een lokaal sturingsnetwerk te plaatsen. De benadering is op het eerste zicht erg aantrekkelijk omdat ze aansluit bij de uitgangspunten van ons onderzoek (in essentie onze positie in het structure-agency debat, zie §3.1.1). Geïnspireerd door het werk van Giddens (1990), neemt ze een middenpositie in die zowel de invloed van institutionele kenmerken op politieke en maatschappelijke processen als de wijze waarop actoren ze vorm geven, benadrukt. In theorie heeft de benadering twee doelstellingen (Arts e.a. 2006; Bogaert 2004; Leroy en Arts 2006).

Ten eerste, het beschrijven en karakteriseren van arrangementen. Daarbij helpt de benadering om de relatieve positie van een actor en zijn claims binnen een sturingsnetwerk te begrijpen. Een actor is bijvoorbeeld niets met bepaalde hulpbronnen als de regels, het discours of de andere actoren deze niet binnen de praktijk activeren. Dit kunnen we illustreren aan de hand van de rol van economische actoren binnen de drie cases. In de eerste en de derde case worden deze actoren op een bepaald moment door een aantal makers van claims, gesteund door het dominante discours, als belangrijk gezien. In de tweede case hebben de dominante claims en regels binnen het sturingsnetwerk betrekking op de maatschappelijke dienstverlening. Daardoor wegen de

claims van en over economische actoren veel minder. Het model is dus nuttig om de contingente positie en de rol van de kernactoren te beschrijven en te vergelijken.

Ten tweede, heeft de benadering tot doel om veranderingen en stabiliteit in deze arrangementen te verklaren. In de praktijk blijkt deze tweede ambitie minder vanzelfsprekend. Theoretische beschouwingen over het “hoe” en “waarom” verandering en stabiliteit optreedt - zoals machtsfactoren, institutionele elementen en discours - zitten impliciet wel achter het analyseschema, maar blijven eerder op de achtergrond opereren (zie bijvoorbeeld Arts en Van Tatenhove 2004; Liefferink 2006). Zo vertelt de benadering weinig over de aard van de relaties tussen de verschillende dimensies en heeft ze daarvoor in feite bijkomende verklarende kaders nodig (Liefferink 2006).

Enkele auteurs die met de arrangementenbenadering aan de slag zijn gegaan, formuleren een aantal herkenbare praktische beperkingen die de analist het hoofd moet bieden (Bogaert 2004; Dezeure 2012; Liefferink 2006; Paredis 2013). De grootste uitdaging vormt het allesomvattende karakter van het kader; nagenoeg alles wordt onderwerp van de analyse. De benadering heeft als grote voordeel dat ze verschillende inzichten combineert en daardoor de rijkdom van de analyse enorm versterkt, maar hierdoor is het belangrijkste aandachtspunt van de onderzoeker om de focus hierbij niet te verliezen. De opdeling tussen de vier dimensies maakt dat een analyse als statisch en oppervlakkig ervaren kan worden. Naast tot uitgebreide beschrijvingen kan dat soms ook tot eerder plichtmatige paragrafen leiden. In dit proefschrift hebben we de elementen op een lichte wijze toegepast en hebben we nooit de ambitie gehad om een beleidsarrangement volledig in kaart te brengen. Zelfs dan merken we in de analyse - net omdat alles aan elkaar hangt - dat we het onderscheid tussen de vier dimensies in de beschrijving eerder kunstmatig maken. De legitimiteit van een actor (hulpbron), is in onze analyse bijvoorbeeld nauw verwant tot zowel de positierregels binnen een sturingsnetwerk (regels) en iemands expertisedomein (andere hulpbron). In theorie krijgen de vier dimensies een gelijk gewicht, maar dat is in het veldwerk en de bijhorende analyse dus moeilijk waar te maken. Daarom suggereren Bogaert (2004) en Liefferink (2006) om in de analyse de nadruk op één dimensie van het kader te leggen. In dit proefschrift hebben we dat gedaan door de focus op de actoren te leggen; de andere elementen zijn er om die actoren en hun optreden beter te begrijpen. Een actor is bijvoorbeeld doorslaggevend als hij zijn positie op een handige manier weet te koppelen aan een bron van politieke, professionele of maatschappelijke legitimiteit. Met deze focus blijft het naar ons aanvoelen desalniettemin een uitdaging om dat onderscheid te maken. Aan de andere kant zou een focus op een andere dimensie - bijvoorbeeld discours - in combinatie met een meer expliciete verklarende agenda tot een andere ervaring kunnen leiden.

### 9.1.3 Suggesties voor verder onderzoek

Het claimsperspectief en de actor-forum benadering blijken in ons onderzoek relatief compatibel te werken. Dat komt niet zozeer doordat ze beide voor een ander democratisch kernconcept staan, maar voornamelijk door de wijze waarop we ze in dit proefschrift hebben toegepast en benaderd.

In onze toepassing van de analytische concepten hebben we ten eerste met het claimsperspectief hoofdzakelijk naar de inhoud van het besluitvormingsproces gekeken, en hoe actoren als vertegenwoordigers bepaalde claims proberen te maken. De actor-forum benadering hebben we veeleer toegepast om de formele en informele institutionalisering van relaties tussen netwerkactoren en verantwoordingsfora te beschrijven. Door het feit dat we de analyse in grote mate doorheen de bril van de actoren bekeken hebben, stelt deze ook binnen het verantwoordingsluik scherper op de gemaakte claims, beweringen en betogen.

Ten tweede legt de contingente benadering in dit proefschrift de nadruk op de dynamiek tussen actoren en hun publiek binnen zowel de vertegenwoordigings- als de verantwoordingspraktijk. Vanuit dit perspectief maken de actoren tijdens de besluitvorming een mandaat; ze passen het aan, ze houden rekening met hun veronderstelde achterban, ze proberen het kader en de voorkeuren van hun publiek te vormen, ze anticiperen op de verantwoording, enzovoort. In de klassieke principal-agent literatuur daarentegen is “vertegenwoordiging” een duidelijk input-verhaal; het wordt als een mandaat begrepen waarmee je in de besluitvorming trekt. Daarbij aansluitend staat “verantwoording” voor een output-verhaal; het gaat over de terugkoppeling van de besluitvorming door de mandataris naar zijn achterban (Andeweg en Thomassen 2005; Strøm 2003). Door de contingente insteek vervaagt echter deze ideaaltypische scheidingslijn. Daarom zouden we suggereren om bij verder onderzoek slechts op één van beide begrippen te focussen.

Zonder een uitgebreide semantische discussie over beide termen te willen opstarten, kan iemand met recht en rede de vraag stellen of de maker van claims, als “would-be” vertegenwoordiger, niet eerder verantwoordingsclaims maakt; en de geïnstitutionaliseerde relatie tussen actoren die daar al dan niet uit stolt geen vertegenwoordigingsrelatie is. Het goochelen met termen is natuurlijk spelerei, maar het feit blijft dat we vanuit een contingente benadering het verschil tussen beide moeilijk – en misschien onnodig – zuiver kunnen houden. Alleszins zijn we de inhoudelijke verantwoording doorheen de analyse steeds meer vanuit het oogpunt van claims gaan benaderen. De analyse van de inhoud van de verantwoording binnen een besluitvormingsproces, is dan ook geen dimensie binnen de actor-forum benadering. Daarom lijkt het ons zinvol om voor verder onderzoek het analytisch kader aan te scherpen door de twee perspectieven in elkaar te schuiven en het claimsperspectief

daarbij als basis te nemen. Een claim is dan een verantwoordingsclaim in die mate dat ze een narratief opbouwt die zowel genomen beslissingen, acties en daden als toekomstplannen binnen een discursief perspectief plaatst. De claim dient daarbij eveneens als bouwsteen voor de invulling van de vertegenwoordigingsrol van de maker. Het publiek, of forum, van deze claims kan deze aanvaarden en/of in vraag stellen. Aan de andere kant kunnen we het publiek niet gelijkstellen met het subject – de vertegenwoordigde kwestie of achterban – van de claim. Iemand kan zich bijvoorbeeld verantwoorden binnen een gemeente, op basis van de claim dat hij voor het algemeen streekbelang staat en vice versa. In die zin mogen we de opgebouwde verantwoordingsrelatie niet eenvoudigweg gelijkstellen aan een klassieke vertegenwoordigingsrelatie, maar moeten we eerder de analyse van claims verder verfijnen door te kijken naar hoe deze de institutionele posities en relaties van vertegenwoordigers binnen een besluitvormingsproces op termijn beïnvloeden.

Het claimsperspectief dient naar ons inzien binnen deze agenda verder aangevuld te worden met verklarende analytische kaders die helpen om de wisselwerking tussen “structure” en “agency” verder uit te werken (zie eerder §3.1.1).

Wat het verklaren van het strategisch gedrag van actoren betreft, zien we veel mogelijkheden in de combinatie van het claimsperspectief met het stromenmodel van Kingdon (2011). Op het einde van het vorige hoofdstuk beschrijven we enkele patronen die specifiek betrekking hebben op het maken van claims. Door het parallelle werk van verschillende makers van claims raken een hele rits van claims in elkaar verward. Daarbij is men nooit helemaal eigenaar van zijn claim maar probeert men, met het maken van claims, het besluitvormingsproces wel richting te geven en te bepalen welke ideeën, belangen en kwesties er vertegenwoordigd worden. Naar analogie met het concept beleidsondernemers, kunnen we volgens ons in dit verband ook over makelaars in claims spreken.

Wat het inbrengen van de institutionele aspecten in de analyse betreft, denken we dat onderzoekers gebaat zijn met een aanvullende aanpak op de arrangementenbenadering. Daarbij zien we heil in het werk van Hajer (2006; 2005) over de dramaturgie van de besluitvormingssetting enerzijds, en de institutionalisering en de structuratie van discours anderzijds. Doorheen een dramaturgisch perspectief kijkt de onderzoeker onder meer naar de casting en inscenering van het besluitvormingsproces: hoe werkt de organisatorische aansturing door op wie er op de scène staat en wie erin de coulissen van een sturingsnetwerk belandt? De dramaturgische kijk zoekt ook naar hoe elementen uit de setting het publiek bepalen. Daarnaast heeft de insteek oog voor het script dat de actoren schrijven, waarmee de inspanning van actoren om zichzelf of anderen in een bepaalde rol te positioneren en bepaald gedrag aan te sporen, bedoeld wordt (Hajer 2005). Daarmee sluit het kader volgens ons nauw aan bij de patronen die we met betrekking tot de makelaars in claims formuleren.

Het concept “institutionalisering” van discours kan een verklarend model geven voor de wijze waarop claims op termijn institutioneel een vertaling krijgen in onder meer regelgeving en instellingen. Het idee achter de “structuratie” van discours kan dan weer een houvast zijn om de totstandkoming van ready-made claims beter te begrijpen. Een ready-made claim is dan niets meer dan een discours dat conceptueel dominant wordt en daarbij een referentie wordt voor het maken van claims (Hajer 2006; 2005; Hajer en Versteeg 2005). Bijkomend zou deze invalshoek in ons onderzoek geholpen hebben om meer aandacht aan het doorwerken van discoursen op twee niveaus te schenken. Enerzijds op het niveau van de concrete beleidskwestie: wat zijn de problemen, de oorzaken en de aangereikte oplossingen. Anderzijds op het niveau van de governance van de setting: wat zijn de ideaalbeelden over vertegenwoordiging en verantwoording die binnen de setting leven en hoe werken deze hierop door (Lieverink 2006). Het claimsperspectief in zijn originele vorm, richt de aandacht immers in de eerste plaats op de concrete vertegenwoordigingsclaims die actoren maken en niet op de mening die de actoren over de resulterende praktijk hebben. Aan de andere kant valt deze kijk ook te begrijpen gezien politici en andere praktijkwerkers in het dagelijkse leven voornamelijk bezig zijn met besturen en niet zozeer met de evaluatie van abstracte democratische concepten (Hendriks 2009b). Desalniettemin zou het interessant kunnen zijn om ook naar de relatie tussen de praktijk en deze vorm van betekenisgeving te kijken.

Ongetwijfeld zal ook deze suggestie zijn beperkingen kennen, maar op deze manier denken we alvast dat een onderzoeker voldoende beschrijvende en verklarende elementen ter beschikking heeft om in de analyse te duiken.

## **9.2 De vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk**

De volgende twee deelvragen in dit proefschrift hebben we door middel van de kwalitatieve analyse van drie gevalstudies onderzocht. De eigenlijke empirische onderzoeksresultaten en verfijnde analyses zitten in de casereconstructies zelf en eveneens in het vorige hoofdstuk. Daarom hebben we hieronder in de eerste plaats aandacht voor de wijze waarop onze onderzoeksresultaten al dan niet rijmen met de verschillende democratische uitdagingen en opportuniteiten van lokale sturingsnetwerken zoals deze binnen de literatuur worden geïdentificeerd (zie ook §1.2.2).

### 9.2.1 Over de rol en positie van actoren

Deelvraag 2: Welke rol en positie hanteren actoren met betrekking tot de vertegenwoordiging en verantwoording binnen het besluitvormingsproces van complexe en strategische lokale dossiers?

Wat de vertegenwoordiging van actoren betreft, zetten lokale sturingsnetwerken, volgens het debat in de vakliteratuur, spanning op het ideaaltypische beeld van de traditioneel liberale representatieve democratie. Het kloppende hart van deze besluitvorming wordt immers gevormd door decentrale technocratische en deliberatieve processen en niet door één of andere parlementaire setting. Liberale en postliberale auteurs delen weliswaar de mening dat het beeld van de verkozen politicus als soevereine heerser door sturingsnetwerken onder druk komt te staan, maar koppelen daar andere conclusies aan vast (Benz en Papadopoulos 2005; Bovens 2005; Klijn en Koppenjan 2012; Koppenjan e.a. 2009; Sørensen 2006; Sørensen en Torfing 2005a; 2003; Torfing e.a. 2012, hoofdstuk 10).

De traditioneel liberale stroming schuift “het primaat van de politiek” als normatief principe naar voren. Daaruit volgt dat verkozen politieke actoren een overheersende rol in de besluitvorming moeten spelen. Deze worden vanuit traditioneel liberale hoek verondersteld om de initiatiefnemers en controleurs van het beleid te zijn (Koppenjan en Klijn 2004; 2005a; Sørensen en Torfing 2005b). De postliberale auteurs zien dat enigszins anders; zij juichen de mogelijkheden die sturingsnetwerken op het vlak van participatie van diverse maatschappelijke actoren bieden toe. Men meent dat sturingsnetwerken een gelegenheid voor democratische vernieuwing vormen. Ze bieden bijvoorbeeld kansen om bestaande monopolies van geïnstitutionaliseerde belangengroepen en publieke administraties te doorbreken en de betrokkenheid van stakeholders, professionelen en experts te ondersteunen (Edelenbos e.a. 2009; Esmark 2007; Hajer en Versteeg 2005; Hendriks 2008; Sørensen 2006; Torfing e.a. 2012). Zij zien een nieuwe rol voor verkozen politici om deze aspiraties waar te maken. Door bijvoorbeeld het ontwerpen van institutionele arrangementen, het managen van processen en het kaderen van de doelstellingen van lokale sturingsnetwerken kunnen deze de democratische “bemiddelaar” of “metagovernor” van een sturingsnetwerk spelen (Koppenjan en Klijn 2004; Sørensen en Torfing 2005a; 2005b).

Als we naar de rol van deze actoren in de casereconstructies kijken, dan zien we dat de leden van de lokale uitvoerende macht, in het bijzonder de burgemeesters maar soms ook andere leden van het schepencollege, ondanks bovenstaande theoretische beschouwingen, de eerste viool binnen de netwerkbesluitvorming blijven spelen. Deze bevinding is in lijn met eerdere studies die aantonen dat de politieke macht binnen de Vlaamse lokale besturen veeleer bij de leden van het executief ligt, of zelfs bij de leidinggevendenden binnen de administratie (Block 2009; Deschouwer 2009; Devos e.a. 2012;



Verhelst 2013; Voets 2008; Witte e.a. 2005). De burgemeesters figureren als de prominente makers van vertegenwoordigingsclaims in de onderzochte sturingsnetwerken, voornamelijk tijdens strategische keuzesituaties in het besluitvormingsproces. Het publiek van hun claims zijn in de eerste plaats de andere streekorganen en actoren binnen de informele publieke sfeer. Hoewel ze tijdens een meer beheersmatige episode naar de achtergrond wijken, is het niet zo dat de burgemeesters volledig van het toneel verdwijnen. Zo blijft de conferentie van burgemeesters, als verantwoordingsarena binnen het netwerkforum, op de hoogte van de besluitvorming rond dossiers op streekniveau. Deze positie van de burgemeesters is een strategische keuze die door politieke afspraken binnen de conferentie ondersteund wordt, daarbij passen de burgemeesters eveneens de samenstelling van de andere streekorganen aan. In die zin kunnen we stellen dat de burgemeesters een vrij rechtstreekse vorm van (meta)governance aan de dag leggen waarbij men vanuit het sturingsnetwerk de besluitvorming opvolgt en de werking aanstuurt. Hoewel de conferentie geen formele macht heeft, en de schepencolleges in theorie collegiale organen zijn, zien we bovendien dat het zelfs voor de individuele bestuurders met een schepenmandaat moeilijk is om tegen de claim van hun respectieve burgemeester in de raad van bestuur in te gaan. De andere organen binnen het sturingsnetwerk komen meer op de voorgrond wanneer de burgemeesters minder prominent hun claims maken. Ze nemen eerder de operationele zaken en technische uitvoering waar. Enerzijds wordt het idee van het primaat van de politiek in de praktijk dus niet zo zwaar onderuit gehaald als de theoretische discussie laat vermoeden. Anderzijds beperkt dit idee zich tot het primaat van (bepaalde) politieke leiders; wat vanuit de traditioneel liberale kijk bezwaarlijk aangemoedigd kan worden. Het primaat van de politiek als ideaal is immers - binnen het in essentie parlementair bestel - op de gemeenteraden georiënteerd. Deze raden worden ook in Vlaanderen door de decreetgever als de hoeksteen van de lokale democratie gezien maar in de dagelijkse gang van zaken blijkt daar weinig van te merken. De burgemeesters steunen weliswaar op de electorale meerderheid van de bevolking en het bestuur die ze claimen te weerspiegelen, maar tussen hun vertegenwoordigingsdaden en deze fora zitten toch heel wat stappen en is er veel ruimte voor interpretatie, die in onze cases ook genomen wordt.

Naast de politieke actoren zien we binnen de sturingsnetwerken wel degelijk ook andere, zogenaamd “niet-politieke” actoren aan het werk. Een eerste groep actoren zetelt binnen de officiële arena’s van het sturingsnetwerk, een tweede groep betreft veeleer zichzelf op de kwestie.

Binnen de eerste groep is vooral de rol van het leidinggevend personeel van Leiedal opmerkelijk. Leiedal faciliteert de besluitvorming met haar expertise, en probeert daarenboven de streekagenda actief mee vorm te geven. Daarbij maakt ze claims in naam van “de streek”. Het draagvlak voor deze claims kan ze door middel van haar positie binnen het sturingsnetwerk, in allerlei arena’s binnen het netwerkforum, aftoetsen.

Binnen de raden van bestuur worden ook een beperkt aantal maatschappelijke actoren uitgenodigd. Voor de raad van bestuur van Leiedal en het RESOC, zijn dat vertegenwoordigers van de werknemers- en werkgeversorganisaties, voor Pilon is dat een directeur van een ander crematorium, en voor het AGB Buda en het partneroverleg Buda zijn dat vertegenwoordigers van het onderwijs, de designwereld en de kunstensector. Deze actoren worden enerzijds vanuit hun betrokkenheid en expertise uitgenodigd, maar hun achtergrond wordt anderzijds door het sturingsnetwerk naar buiten toe aangewend om het draagvlak voor hun claims te onderbouwen. In die zin staan ze symbool voor de “representativiteit” van het sturingsnetwerk. De afspiegeling van bepaalde belangengroepen als bron van legitimatie blijft dus een belangrijk deel van de verantwoordingspraktijk uitmaken. Deze bevinding nuanceert de hypothese van sommige academici die een algemene tendens van het afspiegelen naar het afrekenen van actoren in de vertegenwoordigingspraktijk menen te bespeuren (Andeweg en Thomassen 2011; Bogason en Musso 2006; Keane 2009; Olsen 2013). Zeker wat de vertegenwoordiging van de sociale partners in het sturingsnetwerk betreft, kunnen we stellen dat deze de neocorporatistische geschiedenis van België blijft weerspiegelen (Deschouwer 2009). In dit verband is het belangrijk om te wijzen op de dominante positie van de CD&V gedurende vele jaren in de streek en de stad Kortrijk. De partij, Leiedal en de sociale partners maken deel uit van een dominante elite die gedurende jaren samen Kortrijkse hefboomdossiers getrokken hebben (zie ook Hoofdstuk 4). Volgens een aantal geïnterviewde actoren kon deze partij vanuit haar positie zaken “vanuit een evidentie doordrukken”. Misschien verklaart dit ook wel voor een deel waarom in de perceptie van de meeste actoren partijpolitiek in de cases weinig lijkt te spelen. Men vertrekt namelijk vanuit een gedeeld denkkader en een relatief weinig concurrentiële positie.

We zien in de eerste twee cases dat rond de kwestie een publiek van betrokken actoren zich vormt, zoals bedrijven en actiegroepen, die niet binnen het sturingsnetwerk zitten. Deze reageren door hun eigen claims binnen de publieke en de besloten informele sfeer te maken, onder meer via krantenartikelen en lobbywerk. In vergelijking tot de eerste groep actoren moeten zij hun legitimiteit tegenover het brede publiek en het sturingsnetwerk construeren. In de eerste case zien we dat de actoren die zich op de kwestie betrokken weten, i.e. enkele grote bedrijven, de milieubeweging en een lokale actiegroep, hun claims binnen de informele sfeer dienen te maken. In tegenstelling tot de gevestigde socio-economische belangenvertegenwoordiging krijgen zij niet de gelegenheid om binnen het sturingsnetwerk hun zaak te vertegenwoordigen. In de tweede case zien we hoe een lokale actiegroep samen met andere buurtbewoners en organisaties binnen het sturingsnetwerk tijdelijk de gelegenheid krijgt om gehoord te worden. Wanneer blijkt dat het water tussen beide partijen veel te diep is, wordt de betwisting om de kwestie al snel buiten het sturingsnetwerk gehouden. De actiegroep zoekt daarop andere wegen om zich rond de kwestie te organiseren. Een evolutie die gezien de diametrale tegenstelling van de inhoudelijke uitgangspunten tussen beide

partijen waarschijnlijk onvermijdbaar was. Het heeft beide kampen niet weerhouden om hun positie in het debat voluit in de publieke en de juridische sfeer te verantwoorden. In de derde case zien we hoe de Kortrijkse burgemeester en vervolgens de schepen van cultuur een gelegenheid creëren voor de ad-hoc participatie van de partners van de Budafabriek, in die zin slaagt men erin om een aantal betrokken maatschappelijke actoren rond de agenda van het project te verzamelen. Deze zijn weliswaar relatief gelijkgestemde zielen; en in die zin is het lokale maatschappelijke debat over de mogelijke alternatieve bestemmingen voor het pand nauwelijks tot niet gevoerd. Aan de andere kant heeft er zich geen publiek rond een alternatieve agenda gevormd. Algemeen beschouwd blijven de vertegenwoordigde actoren binnen de bestudeerde sturingsnetwerken echter beperkt tot het – soms persoonlijk – opgebouwde netwerk van gelijkgestemde en op consensusgerichte actoren en/of lokale besturen.

Vanuit deze vaststellingen zijn we geneigd om de ietwat eenvoudige stelling dat sturingsnetwerken het potentieel in zich hebben om een breed publiek te mobiliseren (Klijn en Koppenjan 2000; Sørensen en Torfing 2007), te counteren. Het lijkt niet zozeer het (formele) institutionele arrangement te zijn dan wel de kwestie, en de wijze waarop actoren zichzelf of de ander erop betrekken, die maakt of een sturingsnetwerk al dan niet over deze mogelijkheid tot deliberatie beschikt (cf. Dijstelbloem 2007; Marres 2005; Schattschneider 1960).

Naast de discussie over de participatie van verschillende (niet-)politieke actoren, woedt er in de literatuur ook een debat over de fora waarnaar de besluitvorming in sturingsnetwerken al dan niet wordt verantwoord. Onder meer Papadopolous (2013; 2010; 2007) is hieromtrent zeer sceptisch. Hij stelt dat sturingsnetwerken – net zoals andere governance praktijken – de kloof tussen de zogenaamde backstage en de frontstage van de politiek vergroten. Tot de frontstage rekent hij het maatschappelijke debat in de openbare ruimte, de media en in de parlementaire settingen. Bij de actoren in de frontstage overheersen, aldus Papadopolous, vaak electorale en opiniërende redeneringen. Terwijl de beleidsmakers in de backstage volgens een eerder technocratische en deliberatieve logica handelen. Hij problematiseert de toegenomen afstand tussen - of zelfs ontkoppeling van - beide sferen omdat ze maakt dat de actoren en instellingen die zich in de frontstage van de politiek ophouden, er voor spek en bonen bijzitten. Anderen, zoals Rummens (2012), nuanceren dat we ook geen uitgebreid deliberatief debat binnen een plenaire vergadering mogen verwachten. Deze dient volgens hem namelijk eerder als een soort theater, om aan het brede publiek duidelijk te maken wat er op het spel staat en welke posities in het debat worden ingenomen. Aan de andere kant benadrukt Rummens wel dat duidelijk en actief zichtbaar gemaakt dient te worden wie wat heeft beslist en waarom; transparantie op zich is daarbij onvoldoende als maatstaf. Zeker in het geval van getrapte verantwoordingsrelaties vormen de terugkoppeling en opvolging overheen de verschillende treden van de trap een ware

uitdaging. De vraag luidt dan welke informatie uiteindelijk naar de verste trede doorsijpelt en welke onderweg aan de trappen blijft plakken (Black 2008; Bovens 2007; Mulgan 2003, hoofdstuk 6 en 7).

De bevindingen uit de cases lijken deze uitdaging te bevestigen. Volgens het decreet verzorgen de algemene vergaderingen van de streekorganen de terugkoppeling naar de lokale besturen, inclusief de lokale frontstage. Uit onze analyse blijkt dat deze grotendeels een rol als passief informatiemedium lijken te spelen, zonder daarbij de publieke zichtbaarheid van het debat merkbaar te verhogen. Bovendien wordt de verantwoording vanuit het sturingsnetwerk veeleer naar de colleges van schepenen en burgemeester dan naar de gemeenteraad gedaan. Dit is de *rule-in-use* tenzij het formele besluitvormingsproces - omwille van hoofdzakelijk decretale bepalingen - het expliciet anders vereist; bijvoorbeeld wanneer er financiële investeringen nodig zijn of er bestuurlijke zaken veranderen zoals de oprichting van een nieuwe intergemeentelijke vereniging. Deze verantwoording naar het schepencollege gebeurt hoofdzakelijk informeel en punctueel in de marge van de vergaderingen, en kunnen we daarom eerder passief noemen. Deze terugkoppeling is ook persoonsgebonden. Onder onze geïnterviewde burgemeesters zien we, bijvoorbeeld, zowel afgevaardigden die zichzelf als de emanatie van hun gemeente beschouwen als actoren die hun standpunt eerst intern willen aftoetsen voor ze te bevestigen binnen het sturingsnetwerk. De verantwoordingspraktijk kan dus sterk verschillen afhankelijk van de persoonlijke rolinvulling en de lokale politieke context waarbinnen deze actor fungeert (cf. Mansbridge 2014).

De gemeenteraden slagen er in onze cases amper in om actief toezicht op de besluitvorming te houden, laat staan om deze krachtig aan te sturen. Dat de gemeenteraden enkel formeel en zeer beperkt tot het politieke forum horen, heeft vele verklaringen en is een gekend fenomeen. In die zin zijn ook deze vaststellingen een bevestiging van wat we reeds uit andere studies weten (Block 2009; De Rynck en Voets 2006; Steen en Wayenberg 2003; Steyvers 2014; Verhelst e.a. 2014; Verhelst 2013; Voets 2008; Voets en De Rynck 2008). Er is de historisch gegroeide cultuur en mentaliteit waarbij de gemeenteraad, in de woorden van een geïnterviewde politicus, als “de wachtkamer op betere tijden en andere functies” wordt begrepen. De geïnterviewde actoren zien de passage langs de gemeenteraad als een verplicht nummer waarbij de oppositie “haar rol speelt”. Deze profileert zich als de tegenstander binnen het format van deze arena binnen de frontstage van de lokale politiek. Deze rol wordt niet zo zeer begrepen als inhoudelijk kritiek uiten dan wel als een pose. Verder voorkomt partijdiscipline een uitgebreide actieve verantwoording van standpunten vanwege de meerderheid binnen de gemeenteraad, het is immers niet de bedoeling om als lid van de meerderheid daarbinnen kritische vragen te stellen. Daarnaast beschikken de leden van de gemeenteraad als leken over substantieel minder hulpbronnen en informatie dan de schepenen en burgemeesters als (semi-)professionals. Een bijkomende verklaring kan het gebrek aan grote

ideologische twistpunten op lokaal niveau zijn. De meeste geïnterviewde actoren stellen dat een politicus op lokaal niveau “geen kleur” heeft, en dat men de gemeenten minder dan op nationaal niveau, tot haast niet, vanuit een politieke ideologie bestuurt.

Een beperkt aantal gemeenteraadsleden is binnen de onderzochte sturingsnetwerken ook betrokken als bestuurder. Zij spelen als makers van claims en partners binnen de verantwoording, in deze backstage van de politiek, meestal een constructieve bijrol. In de frontstage, voornamelijk het publieke forum en niet zozeer de gemeenteraad, maken dezelfde gemeenteraadsleden en politieke partijen uit de plaatselijke minderheden wel degelijk (tegen)claims naar het brede publiek. In de drie gevallen is de periode voor de verkiezingen het moment waarbij de politieke tegenstanders uit hun zogenaamde wachtkamer komen en de publieke sfeer actiever opzoeken om hun (tegen)claims te maken. De frontstage wordt dan nog meer gedomineerd door het strategische gespin van de verschillende actoren (cf. “framen van claims”, zie §8.3.3). Aan de andere kant richten de trekkende actoren zich in de drie cases relatief snel naar het publieke forum, in de eerste plaats door middel van lokale media-aandacht. We kunnen dus zeker niet stellen dat de bestudeerde dossiers zonder enige vorm van transparantie naar voor zijn gebracht. Bovendien wordt er tijdens de besluitvormingsprocessen naar heel wat maatschappelijke en politieke actoren teruggekoppeld. Deze verantwoording kunnen we weliswaar eerder als ad-hoc, informeel en passief bestempelen.

## **9.2.2 Over de handelingslogica's en patronen**

Deelvraag 3: Welke patronen en handelingslogica's met betrekking tot de vertegenwoordiging en verantwoording kunnen we doorheen onze cases vaststellen?

Sommige auteurs argumenten dat de aanwezigheid van vele handen en ogen in een lokaal sturingsnetwerk, tot een verhoogde verantwoordingsdruk uit alle hoeken van het netwerk kan leiden. De netwerkactoren voelen zich verplicht om de redenering achter hun claims, acties en daden naar een breder publiek buiten het netwerk te verantwoorden (Bovens 2005; Esmark 2007; Mulgan 2003, hoofdstuk 6).

In de cases merken we dat tijdens strategische episodes de verantwoordingsdruk voor de netwerkactoren inderdaad soms stijgt. Deze druk komt echter niet zozeer vanuit het sturingsnetwerk of het aantal toezichthouders, maar eerder vanuit de maatschappelijke en/of politieke weerstand die (in)direct door derde actoren wordt opgebouwd. Zeker in de tweede case zien we hoe de crematoriumvereniging zich verder inspant naarmate de weerstand in de directe omgeving stijgt.

Een aantal auteurs menen dat de samenstelling en het deliberatieve karakter van een sturingsnetwerk kan leiden tot het zogenaamde “verantwoordingsdilemma” (Esmark 2007; Papadopoulos 2010; 2007). Dat doet zich voor op het moment dat actoren

gezamenlijk in het besluitvormingsproces gezogen worden. Men stelt de vraag of het groepsgevoel onder de collega's binnen een sturingsnetwerk niet de bovenhand haalt op de verantwoording naar de buitenwereld.

Onze bevindingen zijn op dat vlak gemengd. Tijdens meer beheersmatige keuzesituaties wordt het gremium waarin men zetelt het referentiepunt voor de meeste betrokken bestuurders. Een raad van bestuur wordt dan een soort klankbordgroep voor de dagelijkse leiding van het sturingsnetwerk. De terugkoppeling valt dan hoofdzakelijk terug tot de passieve verantwoordingsrelaties zoals door de rules-in-form voorgeschreven. Aan de andere kant zien we een lokale reflex bij de politieke afgevaardigden wanneer de win-winsituatie binnen het netwerk niet langer duidelijk is. Ze veranderen hun claims op basis van hun perceptie over de lokale belangen voor hun gemeente. In die zin kunnen we stellen dat de kwestie zijn publiek van lokale politici maakt; we merken een verhoogde opvolging bij actoren wanneer hun respectievelijke gemeente zich betrokken voelt. De netwerkactoren staan dus voor het belang van het sturingsnetwerk, zolang ze menen dat ze er zich naar hun achterban toe niet mee in de voet schieten.

Vanuit de beleving van de trekkende politieke figuren zou je kunnen zeggen dat de bestudeerde lokale sturingsnetwerken niet los van de lokale besturen staan, maar een deel van hun dagelijkse vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk vormen. De sturingsnetwerken opereren met ander woorden binnen de schaduw van hun toezicht enerzijds, en vormen een plek voor het articuleren van hun claims anderzijds. Lokale sturingsnetwerken bieden voor hen de mogelijkheid om de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk rond een dossier op een aangepast schaalniveau te brengen. Een aantal auteurs waarschuwen dat het opschalen of neerschalen van de besluitvorming geen neutrale activiteit is (Schattschneider 1960; Swyngedouw 2005). In dat verband meent men dat sturingsnetwerken het strategisch gedrag van sommige actoren faciliteren. Zij proberen bijvoorbeeld hun interventies naar de voor hun zaak meest gunstige schaalniveaus te richten – dat wordt in de literatuur ook wel de strategie van “scale-jumping” genoemd (Hajer 2003; Swyngedouw 2005).

In onze reconstructies zien we een aantal keer dat prominente makelaars in claims eerst naar een consensus en een dragende coalitie binnen het sturingsnetwerk zoeken alvorens deze naar andere schaalniveaus terug te koppelen en daar, indien nodig, formeel te verankeren. Vanuit hun inbedding in meerdere arena's, dragen ze claims en informatie naar de verschillende vergaderingen met zich mee. Ze verspreiden dus enerzijds hun claims over het netwerk. Anderzijds verwijzen ze naar elkaars (eigen) besluiten in de verantwoording binnen de verschillende verantwoordingsfora. In die zin maken ze gebruik van de interactie in het netwerk om de streek één taal te laten spreken (cf. “gaarkoken van claims”, zie §8.3.2) en van hun positie in het netwerk om ballonnetjes op te laten, en elders terug naar beneden te halen (cf. “driebanden met claims”, zie §8.3.1). De verplaatsing van claims doorheen de besluitvorming gebeurt dus niet zomaar;

sommige actoren zoeken deze netwerklocaties op waarvan men verwacht dat ze het beste hun zaak dienen. In die zin vormt de verplaatsing van de besluitvorming doorheen het netwerk de kern van hun strategie. Voor het succesvol onderbouwen van deze claims op het netwerkniveau is er natuurlijk een consensus onder de actoren binnen het sturingsnetwerk nodig. Deze wordt op verschillende manieren strategisch georganiseerd en gefaciliteerd, onder meer door het weloverwogen samenstellen van netwerkkarena's, door het verweven van netwerkkarena's via verbindingsfiguren, door nieuwe arena's met andere actoren in het leven te roepen, of door massagewerk in de wandelgangen voorafgaand aan de vertegenwoordiging en de verantwoording. Een manier om de consensus binnen het sturingsnetwerk te houden is om het verschil in stellingname met "geven en nemen" te regelen. Dit patroon vormt het ideaaltypische antoniem voor authentieke deliberatie (Dryzek 2009), in plaats van een verschil in claims door te spreken, schikt men de belangen met betrekking tot verschillende dossiers om tot een win-win situatie voor alle partijen te komen (zie §8.3.4). De politieke weerstand binnen een partij wordt dan bijvoorbeeld intern bemiddeld, waarbij iedere schepen of vleugel "zijn dossier" mag claimen. Daarnaast zien we in de cases dat de lokale politici de belangen van het sturingsnetwerk (en hun eigen belangen) doorheen hun partijkanaal naar de Vlaamse kabinetten en de provincie behartigen. Deze rol wordt overigens door de leden van het sturingsnetwerk van elkaar verwacht; samen trekken ze aan dezelfde kar in Brugge en Brussel. Deze vaststelling is een bevestiging van het "political localism" dat eerder door Voets (2008) elders in Vlaanderen werd blootgelegd. Overigens zien we in de reconstructies dat de actiegroepen en bedrijven zich eveneens op alternatieve methodes beroepen om vanuit de periferie van het sturingsnetwerk op het besluitvormingsproces te wegen. Deze waarnemingen kunnen we echter bezwaardend als te onderscheiden eigenschappen van lokale sturingsnetwerken noemen. Ze worden namelijk getypeerd door de dominante politieke cultuur in Vlaanderen (Deschouwer 2009; Devos e.a. 2012; Witte e.a. 2005). Aan de andere kant openen de lokale sturingsnetwerken nieuwe wegen voor lokale uitvoerende politici om hun positie binnen dit systeem en deze cultuur te versterken.

Dit strategische gedrag bevestigt ook een andere uitdaging die binnen de vakliteratuur wordt aangehaald. De bijzondere set-up van sturingsnetwerken maakt dat actoren zich gemakkelijk achter de werking ervan kunnen verschuilen. Wanneer men gevraagd wordt zich te verantwoorden kan men bijvoorbeeld de zogenaamde zwarte piet doorschuiven of de paraplu opentrekken. De vertegenwoordiger kan stellen dat men tijdens de onderhandelingen in het netwerk nu eenmaal de claims van andere participanten in overweging moet nemen (Black 2008; Bovens 2007; Esmark 2007; Klijn en Koppenjan 2014; Mulgan 2003, hoofdstuk 6; Papadopoulos 2014). Deze situatie maakt hun verantwoording één van beperkte aansprakelijkheid en niet één van volle verantwoordelijkheid.

De bevinding dat de prominente politieke actoren in de dagelijkse praktijk van een besluitvormingsproces bezig zijn met het aansturen van de belangen en kwesties die ze

willen vertegenwoordigen en niet zozeer met de promotie van de abstracte idealen van ons democratisch bestel, maakt het niet evident om de theoretische rolinvulling van de democratische bemiddelaar en regulator (Koppenjan en Klijn 2004; Sørensen en Torfing 2005a; 2005b) in de praktijk hard te maken.

### 9.2.3 Pistes voor verder empirisch onderzoek

De drie cases die we in dit proefschrift gereconstrueerd hebben verschillen op een aantal gebieden (zie Tabel 8.1). Desondanks zijn er in onze analyse vooral gelijkenissen in handelingslogica's en patronen te zien. We kunnen deze bevinding op twee manieren verklaren. Enerzijds spelen de verschillen tussen de cases zich eerder op het niveau van de besluitvorming en haar uitkomsten af. Anderzijds situeren de cases zich binnen één regio met grosso modo dezelfde actoren en cultuur. Zeker met betrekking tot het verder ontwikkelen van analogieredeneringen is het daarom interessant om na te gaan in welke mate dezelfde handelingslogica's en patronen, zoals we deze in het vorige hoofdstuk uitvoerig hebben besproken, in andere contexten naar voren komen. We kunnen niet genoeg benadrukken dat bij het maken van analogieredeneringen er geen abstractie gemaakt kan worden van de specifieke context waarin andere cases zich situeren en de verschillende elementen die daar op een andere manier op inwerken (cf. onze kennistheoretische en methodologische uitgangspunten, zie §3.1). Daarom stellen we hieronder enkele redeneringen veeleer exemplarisch voor als pistes voor nader empirisch onderzoek.

Een eerste piste heeft betrekking op de doorwerking van de politieke context. De habitat van de actoren binnen onze cases wordt sterk door één politieke partij gedomineerd. Misschien zijn er streken met een veel complexer partijpolitek klimaat waar de politieke strijd veel heviger verloopt. We denken hierbij ook aan de recente evoluties in Zuid-West-Vlaanderen zelf. Zien we in dat geval nog steeds dezelfde patronen en handelingslogica's? Het zou best kunnen dat een dynamisch meerpartijensysteem tot een actievere verantwoordingspraktijk zou leiden of tot het beperkter aanwenden van grensoverschrijdende lokale sturingsnetwerken, bijvoorbeeld bij gebrek aan vertrouwen tussen de betrokken partijen. Aan de andere kant zou het best kunnen dat we ook in deze context analogieredeneringen kunnen trekken. Dat kan dan bijvoorbeeld met de neocorporatistische traditie waarbinnen deze andere streek eventueel zou functioneren, te maken hebben. Een ander element kan de invloed van een gelijkaardige politieke cultuur zijn. Meteen twee redenen waarom we in België en landen met een verwant profiel wel eens vaker dezelfde praktijken zouden kunnen tegenkomen.

Een tweede piste kan slaan op de organisatorische capaciteit die de institutionele omgeving aan lokale sturingsnetwerken biedt. In welke mate speelt bijvoorbeeld de aanwezigheid van een erg ondernemende intercommunale voor streekontwikkeling in



Zuid-West-Vlaanderen een rol? Hoe ontvouwen de vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk zich rond gelijkaardige cases wanneer er geen sterke organisatie of administratie de besluitvorming probeert te faciliteren? In andere regio's is er hoogst waarschijnlijk een andere dynamiek te vinden.

Ten derde, en daarbij aansluitend, speelt ook de persoonlijke rolinvulling en verstandhouding van leidinggevende actoren eventueel een rol. In de drie cases zien we telkens een sterke tandem tussen een beperkt aantal leidinggevende politici en experts. In welke mate speelt de intrinsieke motivatie en het onderling gegroeid vertrouwen van actoren een rol? We verwachten dat we het strategische gedrag en samenspel van gedreven makelaars in claims ook in andere politieke settingen kunnen waarnemen.

### **9.3 Reflectie: het voortdurend vormgeven van onze democratie**

De hierboven besproken onderzoeksresultaten bevestigen heel wat uitdagingen die met betrekking tot lokale sturingsnetwerken in de vakliteratuur naar voren gebracht worden. Deze waarneming zou tot de overhaaste conclusie kunnen leiden dat de onderzochte besluitvormingsprocessen behoorlijk ondemocratisch verlopen. We mogen echter niet vergeten dat de specifieke besluitvormingsprocessen – elk met zijn uitdagingen en opportuniteiten – binnen een groter democratisch systeem passen, met name een rechtstaat en een representatieve democratie (Saward 2010). Daarenboven, en veel fundamenteeler, kan deze gevolgtrekking enkel en alleen gemaakt worden vanuit een ontastbaar en absoluut ideaalbeeld op de democratie. In het eerste hoofdstuk argumenteren we, in lijn met Dryzek (2007), dat het niet constructief zou zijn om de dagelijkse politieke realiteit op basis van ideaaltypische modellen af te rekenen (zie §1.2.2). Deze zijn zo abstract en rigide dat ze afbreuk doen aan de vele variaties en praktijken die er in de dagelijkse realiteit te bespeuren vallen en zich aan het ontwikkelen zijn (Dryzek 2007; Keane 2009; Marres 2005; cf. Rosanvallon 2012; Schattschneider 1960). In dit slothoofdstuk doen we dan ook geen poging om een barometer-achtige oefening over het democratische gehalte van lokale sturingsnetwerken te houden. We streven ernaar om de conversatie tussen de theorie en de praktijk te blijven voeren.

Daarvoor halen we de mosterd bij de theoretische inzichten uit het filosofisch pragmatisme van Dijkstra (2007) en Marres (2005). Zij stellen - in een notendop - dat de exclusie van actoren en de mobilisering van bias in de dagelijkse praktijk inherent tot de kenmerken van politieke processen behoren omdat niet elke kwestie op dezelfde manier een publiek op het politieke debat betreft. Iedere actor heeft immers zijn eigen

waarden, belangen en behoeften; en dient zich eerst een kwestie aan te trekken alvorens in het bad te stappen. Het beeld van de actieve en brede publieke participatie in de democratische politiek is dus een onrealistisch ideaal. Daartegenover stellen deze auteurs de praktisch georiënteerde vraag of de concrete verplaatsing van de bespreking bijdraagt tot het betrekken of het uitsluiten van een betrokken publiek op deze kwestie (Marres 2005). Creëert de verplaatsing, met ander woorden, nieuwe omstandigheden waaronder de “deliberatieve capaciteit” van het lokale sturingsnetwerk verder gemaximaliseerd kan worden of niet? Met deze capaciteit bedoelt Dryzek (2009): “the extent to which a political system possesses structures to host deliberation that is authentic, inclusive, and consequential”. Het antwoord op deze vraag hangt af van de context. Zo kan een meer besloten setting soms beter de betrokkenheid of totstandkoming van een bepaald publiek dienen dan een breed podium, op voorwaarde dat de bespreking van de kwestie binnen deze zogenaamde “empowered space” doorwerkt op het debat binnen de publieke ruimte en omgekeerd (Dryzek 2009). Naast de vertegenwoordiging van een betrokken publiek blijft verantwoording dus een essentiële maatstaf.

Op basis van deze uitgangspunten en vanuit onze reflectie op de onderzochte cases opperen we hieronder twee wegen die tot de verdere democratisering van de lokale sturingsnetwerken kunnen bijdragen: enerzijds de weg naar een lerend en zelfcorrigerend institutioneel regime. Het is een pleidooi om meer aandacht te schenken aan het continu vormgeven van onze democratie door het inrichten van op maat van de kwestie gemaakte arrangementen (cf. Dijkstra 2007). Daarbij is het niet zozeer de bedoeling om de huidige instellingen grondig te hervormen, maar om binnen en tussen de bestaande structuren op kleinere schaal meer te experimenteren. Anderzijds de weg naar een ruimere verantwoordelijkheid voor betrokken actoren. Hierbij houden we een oproep aan politici en andere praktijkwerkers om hun persoonlijke rol als verbindingsfiguur tussen de backstage en de frontstage van de politiek ondubbelzinnig op te nemen en hierbij de principes van een authentieke deliberatie na te streven (cf. Dryzek 2009). We lichten beide pistes hieronder achtereenvolgens beknopt toe.

#### De weg naar een lerend en zelfcorrigerend institutioneel regime:

- De lokale besturen en sturingsnetwerken kunnen de informerende, mobiliserende en deliberatieve mogelijkheden van de verplaatsing van de politiek (verder) verkennen door deze afhankelijk van het thema met nieuwe spelers inhoudelijk te verbreden en te verdiepen.
- De lokale besturen en sturingsnetwerken kunnen (verder) experimenteren met alternatieve settingen die men aanpast aan de betrokkenheid van actoren ten aanzien van de maatschappelijke lokale kwesties en uitdagingen die zich aandienen.

- De lokale besturen en sturingsnetwerken kunnen hun interne werking en de informatiedoorstroming (verder) aanpassen op de bestuurlijke context waarbinnen ze functioneren. Extra aandacht gaat daarbij naar het zichtbaar maken en actief opbouwen van een duidelijke verantwoordingsnarratief met betrekking tot de maatschappelijke lokale uitdagingen ten aanzien van de politieke en publieke verantwoordingsfora.
- De hogere overheid en de academische wereld kunnen (verder) nadenken over alternatieve juridische vormen die de huidige moeizame werking van de algemene vergaderingen en gemeenteraden vervangen (of diepgaand hervormen). Extra aandacht moet daarbij gaan naar het bevorderen van een politieke mentaliteitsverandering en een versterking van de deliberatieve positie van de potentiële makers van zogenaamde tegenclaims binnen en buiten de partijpolitiek.

De weg naar een ruimere politieke en administratieve verantwoordelijkheid:

- De leidinggevende politieke rol van de burgemeesters (en schepenen) binnen de lokale besturen en sturingsorganen kan (verder) expliciet gemaakt worden. Dat zorgt ervoor dat men niet langer kan genieten van de relatief beperkte aansprakelijkheid die de lokale sturingsnetwerken hen momenteel bieden. Deze actoren zouden idealiter hun politieke verantwoordelijkheid enkel ten volle en niet alleen ad-hoc spelen.
- De verantwoordelijkheid voor de zichtbare en aangepaste verantwoording naar het netwerkforum, het politiek forum en het publiek forum kan zich (verder) met de politiek mee naar het bestuur van het lokale sturingsnetwerk verplaatsen. De directie en het bestuur dienen dan rechtstreeks verantwoording af te leggen aan deze verschillende fora.

We hebben ons hierboven beperkt tot slechts enkele mogelijkheden waartoe de onderzoeksresultaten uit dit proefschrift ons inspireerden. Ongetwijfeld zijn er nog vele andere pistes te bedenken om de democratie als permanent “werk in uitvoering” (Rosanvallon 2003) verder vorm te geven. In dat verband verwijzen we graag door naar de publicaties van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen voor een reeks meer concrete beleidsaanbevelingen (zie bijvoorbeeld Van Parijs en Steyvers 2015).



# Bibliografie

- AARS J, FIMREITE A. *Local Government and Governance in Norway: Stetched Accountability in Network Politics*. Scandinavian Political Studies. 2005;28(3):239–56.
- ACKAERT J. *De burgemeestersfunctie in België. Analyse van haar legitimering en van de bestaande rolpatronen en conflicten*. KU Leuven; 2006.
- AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR. *Regioscreening. Bestuurlijke Regionale Samenwerking in Vlaanderen: Inventarisatie en Analyse*. Brussel; 2012.
- AGRANOFF R. *Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers*. Public Administration Review. 2006;66(1):56–65.
- ALLISON GT. *Essence of decision : explaining the Cuban Missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company; 1971.
- ALONSO S, KEANE J, MERKEL W, FOTOU M. *The Future of Representative Democracy*. Alonso S, Keane J, Merkel W, redacteuren. Cambridge: Cambridge university press; 2011.
- ANDEWEG R. *Beyond representativeness? Trends in political representation*. European Review. 2003;11(2):147–61.
- ANDEWEG R, THOMASSEN J. *Modes of Political Representation: Toward a New Typology*. Legislative Studies Quarterly. 2005;
- ANDEWEG R, THOMASSEN J. *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden University Press; 2011.
- ANDREW C, GOLDSMITH M. *From Local Government to Local Governance: And beyond?* International Political Science Review. 1998;19(2):101–17.
- ARTS B, LEROY P, VAN TATENHOVE J. *Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change*. Public organisation review. 2006;6(2):93–106.
- ARTS B, VAN TATENHOVE J. *Policy and power: A conceptual framework between the “old” and “new” policy idioms*. Policy Sciences. 2004;37(3-4):339–56.
- BARBER B. *Strong democracy : participatory politics for a new age*. Berkeley (Calif.) : University of California press; 1984.
- BARNETT N. *Local Government at the Nexus?* Local Government Studies. 2011;37(3):275–90.
- BAUMGARTNER FR, JONES BD. *Agendas and instability in American politics*. Chicago (Ill.) : Chicago university press; 1993.
- BELL S. *Do We Really Need a New “Constructivist Institutionalism” to Explain Institutional Change?* British Journal of Political Science. 2011;41(04):883–906.
- BENZ A, PAPADOPOULOS Y. *Governance and Democracy Comparing national, European and international experiences*. Abingdon (Oxon): Routledge; 2005.
- BEVIR M. *Key Concepts in Governance*. London: Sage; 2009.
- BEVIR M. *Governance as Theory, Practice, and Dilemma*. The Sage Handbook of Governance. London: Sage; 2011. p. 1–16.
- BEVIR M, RHODES RAW. *Interpretation and its others*. Australian Journal of Political Science. 2005;40(2):169–87.
- BEVIR M, RHODES RAW. *Governance Stories*. Routledge; 2006.
- BEVIR M, RHODES RAW. *Decentred theory, change and network governance*. In: Sørensen E, Torfing J, redacteuren. Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke:

- Palgrave Macmillan; 2007. p. 77–91.
- BLACK J. *Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes*. *Regulation & Governance*. 2008;2(2):137–64.
- BLEYEN J, VAN MOLLE L. *Wat is mondelinge geschiedenis?* Acco Uitgeverij; 2012.
- BLOCK T. *Van ID naar 3D: besluitvormingsprocessen en beslissingsmacht bij stadsontwikkelingsprojecten*. Universiteit Gent; 2009.
- BLOCK T, STEYVERS K, OOSTERLYNCK S, REYNAERT H, DE RYNCK F. *When strategic plans fail to lead: a complexity acknowledging perspective on decision-making in urban development projects: the case of Kortrijk (Belgium)*. *European Planning Studies*. 2012;20(6):981–97.
- BLOCK T, VERLET D. *Organisatievormen op lokaal niveau*. In: Reynaert H, redacteur. *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele; 2007. p. 231–50.
- BOGAERT D. *Natuurbeleid in Vlaanderen : natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?* Instituut voor Natuurbehoud; 2004.
- BOGASON P, MUSSO JA. *The Democratic Prospects of Network Governance*. *The American Review of Public Administration*. 2006;36(1):3–18.
- BOGASON P, ZØLNER M. *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2007.
- BOOGERS M. *Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities*. *Local Government Studies*. 2014;40(3):339–55.
- BOUCKAERT G, VAN DOOREN W, VERSCHUERE B, VOETS J, WAYENBERG E. *Trajectories for Modernizing Local Governance: Revisiting the Flanders Case*. *Public Management Review*. 2002;4(3):309–42.
- BOVENS M. *De verspreiding van de democratie*. *Beleid en Maatschappij*. 2005;32(3):119–27.
- BOVENS M. *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. *European Law Journal*. 2007;13(4):447–68.
- BOVENS M. *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*. *West European Politics*. 2010;33(5):946–67.
- BOVENS M, SCHILLEMANS T. *Publieke verantwoording. De staat van de verantwoordingsstaat*. In: Andeweg R, Thomassen J, redacteurs. *Democratie doorgelicht*. Leiden: Leiden University Press; 2010. p. 439–55.
- BOVENS M, SCHILLEMANS T, GOODIN RE. *Public Accountability*. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford : Oxford university press; 2014. p. 1–20.
- BOVENS M, SCHILLEMANS T, HART P 'T. *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*. *Public Administration*. 2008;86(1):225–42.
- BRITO VIEIRA M, RUNCIMAN D. *Representation*. Cambridge : Polity; 2008.
- CASTIGLIONE D. *Giving Piktin her due: What the “representative claim” gets right, and what it risks missing*. *Contemporary Political Theory*. 2012;11(1):118–22.
- CHHOTRAY V, STOKER G. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. New York: Palgrave Macmillan; 2009.
- CRAMBÉ B, WAEGE H. *Kwalitatief onderzoek en dataverzameling door open interviews*. In: Billiet J, Waege H, redacteurs. *Een samenleving onderzocht : methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: De Boeck; 2003. p. 315–42.
- DENTERS B. *Local Governance*. In: Bevir M, redacteur. *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage; 2011. p. 313–29.
- DENTERS B, ROSE LE. *Local governance in the third millennium: a brave new world? Comparing local governance : trends and developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2005.
- DESCHOUWER K. *The politics of Belgium : governing a divided society*. Basingstoke: Palgrave

- Macmillan; 2009.
- DEVOS C, LANNOO S, OSSENBLOK K, ROMMEL J, VAN LIEFFERINGE H. *Besluiten tot beleid : inleiding in de politieke besluitvormingstheorie*. Gent: Academia Press; 2012.
- DEZEURE K. *Stedelijke participatie ontleed: analyse aan de hand van de arrangementenbenadering*. Universiteit Gent; 2012.
- DEZEURE K, DE RYNCK F. *Don't Bite the Hand That Feeds You. On the Partnerships between Private Citizen Initiatives and Local Government*. In: Pestoff VA, Brandsen T, Verschuere B, redacteurs. *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. New York: Routledge; 2013. p. 245.
- DIAMOND L. *Defining and developing democracy*. In: Dahl RA, Shapiro I, Cheibub JA, redacteurs. *The democracy sourcebook*. Cambridge: The MIT Press; 2003. p. 29–39.
- DIGAETANO A, STROM E. *Comparative urban governance. An integrated approach*. *Urban Affairs Review*. 2003;38(3):356–95.
- DIJSTELBLOEM HO. *De democratie anders: politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*. Amsterdam School for Cultural Analysis; 2007.
- DISCH L. *Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation*. *American Political Science Review*. 2011;105(01):100–14.
- DISCH L. *Democratic Representation and the Constituency Paradox*. *Perspectives on Politics*. 2012;10(3):599–616.
- DOVI S. *Political Representation*. In: Zalta EN, redacteur. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. 2014.
- DRESING T, PEHL T, SCHMIEDER C. *Manual (on) Transcription. Transcription Conventions, Software Guides and Practical Hints for Qualitative Researchers*. 1st English edition. 2012.
- DRYZEK JS. *Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom, and Communication*. In: Sørensen E, Torfing J, redacteurs. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2007. p. 262–73.
- DRYZEK JS. *Democratization as Deliberative Capacity Building*. *Comparative Political Studies*. 2009;42(11):1379–402.
- EDELENBOS J, STEIJN B, KLIJN E-H. *Does Democratic Anchorage Matter?: An Inquiry Into the Relation Between Democratic Anchorage and Outcome of Dutch Environmental Projects*. *The American Review of Public Administration*. 2009;40(1):46–63.
- ENSERINK B, KOPPENJAN J, MAYER IS. *A Policy Sciences View on Policy Analysis*. In: Thissen WAH, Walker WE, redacteurs. *Public Policy Analysis: New Developments*. Berlin: Springer; 2013. p. 11–40.
- ESMARK A. *Democratic Accountability and Network Governance - Problems and Potentials*. In: Sørensen E, Torfing J, redacteurs. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2007. p. 273–96.
- FLINDERS M, WOOD M. *Depoliticisation, governance and the state*. *Policy & Politics*. 2014;42(2):135–49.
- FLORIDA RL. *The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic books; 2002.
- FLYVBJERG B. *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge university press; 2001.
- FLYVBJERG B. *Case Study*. In: Denzin NK, Lincoln YS, redacteurs. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. 4th ed. Thousand Oaks: Sage; 2011.
- FURLONG P, MARSH D. *A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science*. *Theory and methods in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2010. p. 184–211.
- GALLIE WB. *Essentially Contested Concepts*. *Proceedings of the Aristotelian Society*.

- 1955;56:167–98.
- GERRING J. *What is a Case Study and What is it good for?* American Political Science Review. 2004;92(2):341–54.
- GIDDENS A. *Structuration theory and sociological analysis*. In: Clark J, Modgil C, Modgil J, redacteurs. Anthony Giddens: Consensus and Controversy. Brighton: Falmer Press; 1990. p. 297–315.
- GLYNOS J, HOWARTH D. *Logics of critical explanation in social and political theory*. London: Routledge; 2007.
- GOMART E, HAJER M. *Is that politics? For an inquiry into forms in contemporaneous politics*. Social Studies of Science and Technology Looking Back Ahead. Dordrecht: Springer Netherlands; 2003. p. 33–61.
- GUTMANN A, THOMPSON DF. *Democracy and Disagreement*. In: Dahl RA, Shapiro I, Cheibub JA, redacteurs. The democracy sourcebook. Cambridge: The MIT Press; 2003. p. 18–24.
- HAJER M. *Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void*. Policy Sciences. 2003;36(2):175–95.
- HAJER M. *Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation*. Administration & Society. 2005;36(6):624–47.
- HAJER M. *The living institutions of the EU: Analysing governance as performance*. Perspectives on European Politics and Society. 2006;7(1):41–55.
- HAJER M, VERSTEEG W. *Performing governance through networks*. European Political Science. 2005;4(3):340–7.
- HAJER M, WAGENAAR H. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press. Cambridge: Cambridge university press; 2003.
- HANSEN AD. *Governance Networks and Participation*. In: Sørensen E, Torfing J, redacteurs. Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2007. p. 247–61.
- HAY C. *Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration*. Public Administration. 2011;89(1):167–82.
- HEALEY P. *Civic Engagement, Spatial Planning and Democracy as a Way of Life*. Planning Theory & Practice. 2008;9(3):379–414.
- HEINELT H. *Councillors' Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy*. Local Government Studies. 2013;39(5):640–60.
- HELD D. *Models of democracy*. 1st editio. Cambridge: Polity Press; 1987.
- HENDRIKS CM. *On Inclusion and Network Governance: The Democratic Disconnect of Dutch Energy Transitions*. Public Administration. 2008;86(4):1009–31.
- HENDRIKS CM. *Policy design without democracy? Making democratic sense of transition management*. Policy Sciences. 2009a;42(4):341–68.
- HENDRIKS CM. *The democratic soup: Mixed meanings of political representation in governance networks*. Governance. 2009b;22(4):689–715.
- JESSOP B. *A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance*. In: Lauria M, redacteur. Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Scale. London: Sage; 1997. p. 51–73.
- KEANE J. *The life and death of democracy*. London: Simon & Schuster; 2009.
- KENIS P, PROVAN KG. *Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance*. Public Administration. 2009;87(3):440–56.
- KINGDON JW. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Longman; 2011.
- KLIJN E-H. *Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical*



- Examination of the Concept Policy Network and Its Problems.* Administration & Society. 1996;28(1):90–119.
- KLIJN E-H. *Governance and Governance Networks in Europe.* Public Management Review. 2008;10(4):505–25.
- KLIJN E-H. *Democratic legitimacy criteria in interactive governance and their empirical application.* In: Torfing J, Triantafillou P, redacteuren. Interactive policy making, metagovernance and democracy. Colchester: ECPR Press; 2011. p. 205–26.
- KLIJN E-H, EDELENBOS J. *The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks.* Administration & Society. 2013;45(6):627–50.
- KLIJN E-H, KOPPENJAN J. *Politicians and interactive decision making: institutional spoilsports or playmakers.* Public Administration. 2000;78(2):365–87.
- KLIJN E-H, KOPPENJAN J. *Governance network theory: past, present and future.* Policy & Politics. 2012;40(4):587–606.
- KLIJN E-H, KOPPENJAN J. *Accountable networks.* In: Bovens M, Goodin RE, Schillemans T, redacteuren. The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford: Oxford University Press; 2014.
- KLIJN E-H, SKELCHER C. *Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? Four Conjectures and their Implications for Theory and Practice.* Public Administration. 2008;85(3):587–608.
- KLIJN E-H, STEIJN B, EDELENBOS J. *The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks.* Public Administration. 2010;88(4):1063–82.
- KOOIMAN J. *Socio-political governance: Introduction.* Modern governance: New Government-Society Interactions. 1993. p. 288.
- KOPPENJAN J. *Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too Little?* In: Sørensen E, Torfing J, redacteuren. Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2007. p. 133–52.
- KOPPENJAN J, KARS M, VAN DER VOORT H. *Vertical politics in horizontal policy networks: framework setting as coupling arrangement.* Policy Studies Journal. 2009;37(4):769–93.
- KOPPENJAN J, KLIJN E-H. *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making.* Routledge. London: Routledge; 2004.
- LANDRY C. *The creative city: a toolkit for urban innovators.* London : Earthscan; 2000.
- LEROY P, ARTS B. *Institutional Dynamics in Environmental Governance.* Institutional Dynamics in Environmental Governance. Dordrecht: Springer Netherlands; 2006. p. 1–19.
- LIEFFERINK D. *The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron.* Institutional Dynamics in Environmental Governance. Dordrecht: Springer Netherlands; 2006. p. 45–68.
- LOOTS I, PEPERMANS Y. *Wie wind zaait, zal storm oogsten? De sociale aanvaardbaarheid van onshore windenergie.* Antwerpen: IMDO; 2011.
- MACPHERSON CB. *The life and times of liberal democracy.* New York: Oxford university press; 1977.
- MANIN. *The principles of representative government.* Cambridge : Cambridge university press; 1997.
- MANSBRIDGE J. *Rethinking Representation.* American Political Science Review. 2003;97(4):515–28.
- MANSBRIDGE J. *A “Selection Model” of Political Representation.* Journal of Political Philosophy. 2009;17(4):369–98.
- MANSBRIDGE J. *Clarifying the Concept of Representation.* American Political Science Review. 2011;105(03):621–30.

- MANSBRIDGE J. *A Contingency Theory on Accountability*. In: Bovens M, Goodin RE, Schillemans T, redacteuren. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford : Oxford university press; 2014. p. 55–68.
- MARCH JG, OLSEN JP. *Democratic governance*. New York: The Free Press; 1995.
- MARCUSSEN M, TORFING J. *Democratic network governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2007.
- MARRES N. *No issue, no public: democratic deficits after the displacement of politics*. Amsterdam School for Cultural Analysis; 2005.
- MARSH D. *Meta-theoretical issues*. In: Marsh D, Stoker G, redacteuren. *Theory and methods in political science*. Basingstoke : Palgrave Macmillan; 2010. p. 212–31.
- MARSH D, STOKER G. *Theory and methods in political science*. Basingstoke : Palgrave Macmillan; 2010.
- MATHUR N, SKELCHER C. *The democratic performance of network governance: conceptual and methodological issues*. Birmingham; 2004.
- MEIER KJ, O'TOOLE LJ. *Modeling public management*. *Public Management Review*. 2007;9(4):503–27.
- MILWARD HB, PROVAN KG. *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. Washington, DC; 2006.
- MINTZBERG H. *Patterns in Strategy Formation*. *Management Science*. 1978;24(9):934–48.
- MORTELMANS D. *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco; 2007.
- MULGAN R. *Holding power to account : accountability in modern democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2003.
- OLSEN JP. *The Institutional Basis of Democratic Accountability*. *West European Politics*. 2013;36(3):447–73.
- OLSEN JP. *Accountability and Ambiguity*. In: Bovens M, Goodin RE, Schillemans T, redacteuren. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford : Oxford university press; 2014. p. 106–25.
- ORUETA FD, FAINSTEIN SS. *The new mega-projects: Genesis and impacts*. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2008;32(4):759–67.
- PAPADOPOULOS Y. *Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance*. *European Law Journal*. 2007;13(4):469–86.
- PAPADOPOULOS Y. *Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy?* *West European Politics*. 2010;33(5):1030–49.
- PAPADOPOULOS Y. *Democracy in crisis? : politics, governance and policy*. Basingstoke : Palgrave Macmillan; 2013.
- PAPADOPOULOS Y. *Accountability and Multi-Level Governance*. In: Bovens M, Goodin RE, Schillemans T, redacteuren. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford : Oxford university press; 2014. p. 273–88.
- PAREDIS E. *A winding road: transition management, policy change and the search for sustainable development*. Universiteit Gent; 2013.
- VAN PARIJS S, STEYVERS K. *Caseselectie lokale governance networks in Vlaanderen: de democratische verankering van lokale netwerkverbanden*. Leuven: SBOV; 2013.
- VAN PARIJS S, STEYVERS K. *Analyserapport 1: de democratische verankering van lokale governance networks: gevalstudie regionale windmolenvisie Zuid-West-Vlaanderen*. Leuven: SBOV; 2015.
- PARSONS C. *Constructivism and interpretive theory*. In: Marsh D, Stoker G, redacteuren. *Theory and methods in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2010. p. 80–98.

- PATEMAN C. *Participation and democratic theory*. Cambridge : Cambridge university press; 1970.
- PEUTER BDE, WAYENBERG E. *Belgium: Flemish intermunicipal cooperation under reform*. In: Hulst R, van Montfort A, redacteuren. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer Netherlands; 2007. p. 23–38.
- PHILP M. *Delimiting Democratic Accountability*. *Political Studies*. 2009;57(1):28–53.
- PITKIN HF. *The concept of representation*. Berkeley (Calif.) : University of California press; 1972.
- PITKIN HF. *Representation and democracy: Uneasy alliance*. *Scandinavian Political Studies*. 2004;27(3):335–42.
- PONZINI D, ROSSI U. *Becoming a Creative City: The Entrepreneurial Mayor, Network Politics and the Promise of an Urban Renaissance*. *Urban Studies*. 2010;47(5):1037–57.
- PREZEWSKI A, STOKES SC, MANIN B. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge university press; 1999.
- PROVAN KG, KENIS P. *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2007;18(2):229–52.
- PROVAN KG, LEMAIRE RH. *Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice*. *Public Administration Review*. 2012;72(5):638–48.
- PUT G-J. *All politics is local: The geographical dimension of candidate selection. The case of Belgium (1987-2010)*. KULeuven; 2015.
- RAAB J, KENIS P. *Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter ?* In: Sidney MS, Fisher F, Miller GJ, redacteuren. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton (Fla.): CRC press; 2007. p. 187–200.
- REHFELD A. *Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy*. *American Political Science Review*. 2009;103(2):214.
- RHODES RAW. *Understanding Governance: Ten Years On*. *Organization Studies*. 2007;28(8):1243–64.
- ROMZEK BS. *Living Accountability: Hot Rhetoric, Cool Theory, and Uneven Practice*. *Political Science & Politics*. 2014;48(1):27–34.
- ROSANVALLON P. *Pour une histoire conceptuelle du politique. Leçon inaugurale au Collège de France faite le jeudi 28 mars 2002*. Paris: Seuil; 2003.
- ROSANVALLON P. *De democratie compliceren om haar te voltooiën. De Spinozalezing 2012*. In: Rosanvallon P, de Haan I, van der Burg I, redacteuren. *Democratie en tegendemocratie*. Amsterdam: Boom | Internationale Spinozalens; 2012. p. 63–90.
- RUMMENS S. *Staging Deliberation: The Role of Representative Institutions in the Deliberative Democratic Process*. *Journal of Political Philosophy*. 2012;20(1):23–44.
- DE RYNCK F. *Sterke bestuurders, sterke besturen, sterke regio*. In: De Meulder B, De Rynck F, Destoop F, Meuris F, Noels B, Santy F, e.a., redacteuren. *Echo's uit de Toekomst*. Kortrijk: Leiedal; 2013. p. 74–91.
- DE RYNCK F, VOETS J. *Democracy in Area-Based Policy Networks*. *American Review of Public Administration*. 2006;36(1):58–78.
- DE RYNCK F, VOETS J, DECORTE A, WAYENBERG E. *Leren van de proeftuinen. Van Regioscreening naar Bestuurlijke Hervorming*. Leuven: SBOV; 2011a.
- DE RYNCK F, WAYENBERG E, DECORTE A, VOETS J. *Van inventarisatie naar debat. Het gebruik van de regioscreening als bestuurlijk evaluatie-instrument*. Leuven: SBOV; 2011b.
- DE RYNCK F, WAYENBERG E, VOETS J, DECORTE A. *Regioscreening als instrument voor bestuurlijke*

- evaluatie*. Leuven: SBOV; 2011c.
- DE RYNCK F, WAYENBERG E, VOETS J, DECORTE A. *Regioscreening als instrument voor bestuurlijke hervorming*. Leuven: SBOV; 2011d.
- SANTY F. *De wizard van de Kortrijkse regio*. In: De Meulder B, De Rynck F, Destoop F, Meuris F, Noels B, Santy F, e.a., redacteuren. *Echo's uit de Toekomst*. Kortrijk: Leiedal; 2013. p. 10–31.
- SAWARD M. *Governance and the transformation of political representation*. In: Newman J, redacteur. *Remaking governance: Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: Policy Press; 2005. p. 179–96.
- SAWARD M. *The representative claim*. *Contemporary political theory*. Palgrave Macmillan; 2006;5(3):297–318.
- SAWARD M. *Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected\**. *Journal of Political Philosophy*. 2009;17(1):1–22.
- SAWARD M. *The Representative Claim*. New York : Oxford University Press; 2010.
- SAWARD M. *Claims and constructions*. *Contemporary Political Theory*. 2012;(11):123–7.
- SCHATTSCHEIDER EE. *The Semi-Sovereign People*. New York. Wadsworth: Cengage Learning; 1960.
- SCHILLEMANS T, BOVENS M. *The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy lead to Overload?* Dubnick MJ, Frederickson HG, redacteuren. *Accountable Governance: Problems and Promises*. New York: M.E. Sharp; 2011;3–21.
- SCHRAM SF, FLYVBJERG B, LANDMAN T. *Political Political Science: A Phronetic Approach*. *New Political Science*. 2013;35(3):359–72.
- SCHWARTZ-SHEA P, YANOW D. *Interpretive research design : concepts and processes*. New York: Routledge; 2012.
- SKELCHER C. *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*. *Governance: an international Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2005;18(1):89–110.
- SKELCHER C, SULLIVAN H. *Theory-driven approaches to analysing collaborative performance*. *Public Management Review*. 2008;10(6):751–71.
- SKELCHER C, TORFING J. *Improving Democratic Governance Through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe*. *Regulation & Governance*. 2010;4(1):71–91.
- SØRENSEN E. *Democratic theory and network governance*. *Administrative Theory & Praxis*. 2002;24(4):693–720.
- SØRENSEN E. *Metagovernance The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. *American Review of Public Administration*. 2006;36(1):98–114.
- SØRENSEN E. *Governance Networks as a tool for democratizing inter-governmental policy making*. Roskilde: RUC; 2010.
- SØRENSEN E. *Enhancing democracy through inter-demos governance networks*. Roskilde: RUC; 2011.
- SØRENSEN E. *Governance Networks as a Frame for inter-demos participation and deliberation*. *Administrative Theory & Praxis*. 2012;34(4):509–32.
- SØRENSEN E, TORFING J. *Network Politics, Political Capital, and Democracy*. *International Journal of Public Administration*. 2003;26(6):609–34.
- SØRENSEN E, TORFING J. *Network Governance and Post-Liberal Democracy*. *Administrative Theory & Praxis*. 2005a;27(2):197–237.
- SØRENSEN E, TORFING J. *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies*. 2005b;28(3):195–218.

- SØRENSEN E, TORFING J. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2007.
- SØRENSEN E, TORFING J. *Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance*. *Public Administration*. 2009;87(2):234–58.
- SPAANS M. *The implementation of urban regeneration projects in Europe: Global ambitions, local matters*. *Journal of Urban Design*. 2004;9(3):335–49.
- VAN STAA AL, EVERS J. “*Thick analysis*”: strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon. Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland*. 2010;43(1):5–12.
- STEEN T, WAYENBERG E. *Local governance in Flanders*. In: Denters B, van Heffen O, Huisman J, Klok P-J, redacteuren. *The Rise of Interactive Governance and Quasi-markets*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers; 2003. p. 261–76.
- STEYVERS K. *Van ankerpunt tot leeg schip: de evolutie van politieke partijen*. In: Devos C, redacteur. *BELGIË # 2014: een politieke geschiedenis van morgen*. Gent: Borgerhoff & Lamberigts; 2014. p. 115–43.
- STEYVERS K, PILET J-B, REYNAERT H, DELWIT P. *Local government in transformation: momentum for revolution or incremental renovation? Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele; 2005. p. 11–28.
- STOKER G. *Governance as theory: five propositions*. *International social science journal*. 1998;50(155):17–28.
- STOKER G. *Why Politics Matters : Making Democracy Work*. Public Administration. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2006.
- STRØM K. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Research*. 2000;(37):261–89.
- STRØM K. *Parliamentary Democracy and Delegation*. In: Strøm K, Müller C, Bergman T, redacteuren. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press; 2003. p. 55–106.
- SULLIVAN H, SØRENSEN E, KÜBLER D, KLIJN E-H, SKELCHER C. *Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Administrative Theory & Praxis*. 2011;33(1):7–38.
- SWYNGEDOUW E. *Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State*. 2005;
- TEISMAN G. *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds*. *Public Administration*. 2000;78(4):937–56.
- TEISMAN G. *Publiek management op de grens van chaos en orde : over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag : Academic Service; 2005.
- TEISMAN G. *Complexity and Management of Improvement Programmes*. *Public Management Review*. 2008;10(3):341–59.
- TEISMAN G, VAN BUUREN A. *Models for research into decision-making processes: On phases, streams, rounds and tracks of decision-making*. In: Araral E, Fritzen A, Howlett M, Ramesh M, Wu X, redacteuren. *Routledge Handbook of Public Policy*. London: Routledge; 2012. p. 299–319.
- TEMMERMAN C, DE RYNCK F, WAYENBERG E, VOETS J. *Analyserapport: gevalstudie sociaaleconomische streekontwikkeling*. Leuven: SBOV; 2015.
- THOMPSON DF. *Making representations*. *Contemporary Political Theory*. 2012;(11):111–4.
- TICKELL A, PECK J. *Neoliberalizing Space*. *Antipode*. 2002;34(3):380–404.
- TORFING J, PETERS BG, PIERRE J, SØRENSEN E. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press; 2012.
- TORFING J, TRIANTAFILLOU P. *Introduction*. *Interactive policy making, metagovernance and*

- democracy. Colchester : ECPR Press; 2011.
- URBINATI N. *Representation as advocacy. A Study of Democratic Deliberation*. Political Theory. 2000;28(6):758–86.
- URBINATI N, WARREN ME. *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*. Annual Review of Political Science. 2008;11(1):387–412.
- VELLE K. *Begraven of cremeren : de crematiekwestie in België*. Gent : Stichting Mens en Cultuur; 1992.
- VERHELST T. *Foundation or Fragment of Local Democracy? Analyzing the Role and Position of Local Councillors in Belgium*. Universiteit Gent; 2013.
- VERHELST T, REYNAERT H, STEYVERS K, DE RYNCK F. *Political representation in local governance: A survey analysis of councillor attitudes and behaviour in Belgium*. Acta Politica. 2014;49(2):144–73.
- VOETS J. *Intergovernmental relations in multi-level arrangements: collaborative public management in Flanders*. KU Leuven; 2008.
- VOETS J, DE RYNCK F. *Exploring the innovative capacity of intergovernmental network managers: the art of boundary scanning and boundary spanning*. 2008;
- WAGENAAR H. *Interpretation and Intention in Policy Analysis*. In: Fischer F, Miller GJ, Sidney MS, redacteuren. Handbook of Public Policy Analysis. Boca Raton (Fla.): CRC press; 2007. p. 429–39.
- WARREN ME. *Democratic Theory and Self-Transformation*. The American Political Science Review. 1992;86(1):8–23.
- WARREN ME. *Governance-driven democratization*. Critical Policy Studies. 2008;3(1):3–13.
- DE WILDE P. *Representative claims analysis: theory meets method*. Journal of European Public Policy. 2013;20(2):278–94.
- WILLEMS T. *Lost in diffusion? Democratic Accountability in Public-Private Partnerships*. Universiteit Antwerpen; 2014.
- WILLEMS T, VAN DOOREN W. *Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox*. International Review of Administrative Sciences. 2011;77(3):505–30.
- WILLEMS T, VAN DOOREN W. *Coming to Terms with Accountability*. Public Management Review. 2012;14(7):1011–36.
- WITTE E, CRAEYBECKX J, MEYNEN A. *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij; 2005.
- YANOW D. *Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research*. In: Fischer F, Miller GJ, Sidney MS, redacteuren. Handbook of Public Policy Analysis. Boca Raton (Fla.): CRC press; 2007. p. 405–13.
- YANOW D, SCHWARTZ-SHEA P. *Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk, NY: Sharp; 2006.
- YIN RK. *Applications of case study research*. Thousand Oaks: Sage; 2012.
- ZAHARIADIS N. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. In: Sabatier P, redacteur. Theories of the Policy Process. 2nd ed. Boulder: Westview Press; 2007. p. 65–92.

## Samenvatting

Lokale besturen in West-Europa worden sinds het einde van de vorige eeuw meer en meer geconfronteerd met een sterk veranderende samenleving en een nieuwe rol voor de overheid. Dit veranderingsproces wordt vaak onder de slagzin “from government to governance” gevat en beschrijft een trend van een eerder centralistisch, hiërarchisch en bureaucratisch georiënteerde overheid naar meer en meerdere vormen van netwerksturing. Ook de Vlaamse gemeenten en steden ontsnappen niet aan deze evolutie. Een specifieke vorm van governance zijn lokale sturingsnetwerken. Dit zijn samenwerkingsverbanden waarbinnen verschillende operationeel autonome actoren uit de publieke en private sector onderhandelingen met elkaar voeren over strategische en complexe sturingsvraagstukken.

De relatie tussen lokale sturingsnetwerken en de representatieve democratie bleef in de academische vakliteratuur niet onbesproken. De klassieke liberale en representatieve opvattingen beschouwen de praktijk van deze netwerken als onverzoenbaar met de democratie. Ondertussen is het democratisch repertorium uitgebreid met zogenaamde postliberale opvattingen en worden netwerkverbanden niet langer weggezet als per definitie ondemocratisch. Auteurs binnen deze stroming benadrukken veel meer de deliberatieve en participatieve kwaliteiten van vertegenwoordiging en verantwoording in een democratisch besluitvormingsproces. Dit proefschrift bestudeert de betekenisgeving aan democratie binnen de praktijk van lokale sturingsnetwerken vanuit dit oogpunt en gaat zo na hoe deze vorm van besluitvorming een democratische uitdaging of opportuniteit inhoudt. Daarom analyseert deze thesis hoe vertegenwoordigings- en verantwoordingsprocessen binnen de lokale governance praktijk verlopen en hoe deze zich tegenover de bestaande lokale representatieve democratie verhouden. Daarbij benadert het proefschrift vertegenwoordiging en verantwoording als contingente praktijken en relaties, voorbij het principal-agent model, en leent daarvoor alternatieve analytische kaders zoals het claimsperspectief op vertegenwoordiging en de actor-forum benadering op verantwoording.

Het empirische luik van de thesis omvat de reconstructie van besluitvormingsprocessen aan de hand van een kwalitatieve en verkennende gevalstudie in Zuid-West-Vlaanderen, een streek die gekend staat als pionier inzake intergemeentelijke samenwerking. De eerste case gaat over “de inplantingskwestie van grote windturbines in de streek”, de tweede case beschrijft “de ontwikkeling van een intergemeentelijk crematorium” en de laatste case analyseert tenslotte “de totstandkoming van de economisch-artistieke Budafabriek”. De cases werden door middel van de combinatie van een reeks semigestructureerde diepte-interviews met sleutelfiguren en een uitgebreide inhoudsanalyse van documenten gereconstrueerd.

In de bestudeerde lokale sturingsnetwerken figureren de burgemeesters als prominente makers van vertegenwoordigingsclaims, zeker tijdens zogenaamd strategische episodes. De actieve doch ad-hoc terugkoppeling vanuit het sturingsnetwerk binnen de lokale politieke verantwoordingsfora wordt in de praktijk veeleer informeel gedaan naar de colleges van schepenen en burgemeester, dan formeel naar de gemeenteraad. Aan de andere kant beschrijven de cases ook andere soorten van verantwoordingsrelaties, bijvoorbeeld naar het netwerkforum of naar het publiek forum.

Overheen de drie cases stelt deze thesis enkele patronen vast die beschrijven hoe sommige vertegenwoordigers als makelaars van claims binnen een sturingsnetwerk opereren. Deze patronen zijn het “driebanden met claims”, het “gaarkoken van claims”, het “ramen van claims” en het “geven en nemen los van claims”. Het sturingsnetwerk vormt voor deze makelaars in claims de uitvalsbasis voor hun vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijk. Aan de andere kant geven de cases weer hoe de lokaal verkozen politieke netwerkactoren een lokale reflex vertonen wanneer de win-winsituatie binnen het besluitvormingsproces voor hen (en hun gemeente) niet langer duidelijk is. Daarnaast spelen politieke partijen met betrekking tot deze studie een meerduidige rol, eerder als informatiekanal en lobbynetwerk dan als inhoudelijke maatstaf.

We zien in dit onderzoek enkele democratische opportuniteiten die deze sturingsnetwerken bijdragen aan het verspreiden van de democratie. Zo scheppen de sturingsnetwerken de gelegenheid voor ad-hoc participatie van vertegenwoordigers van stakeholders rond bepaalde kwesties; ze bieden de kans om een breed publiek te informeren, te mobiliseren en te doen discussiëren; en ze leveren de mogelijkheid voor bijkomend toezicht op en binnen de besluitvormingsprocessen. Daarnaast identificeerden we ook belangrijke uitdagingen die deze sturingsnetwerken stellen door het insluiten van de democratie: wat is de mate waarin stakeholders op een gelijke voet worden betrokken in de besluitvorming? Zorgen de besloten structuren en de gespecialiseerde materie voor de mogelijkheid om aansprakelijkheid en verantwoording te ontlopen? En tenslotte, dragen deze sturingsnetwerken bij tot een versterking van de



dominantie van de lokale uitvoerende macht en de dominantie van partijpolitiek in vertegenwoordigings- en verantwoordingspraktijken?

De thesis biedt als afsluiting in een notendop enkele reflecties over hoe op een actieve manier het democratisch potentieel van deze sturingsnetwerken aan te wenden en zo de democratie als een permanent “werk in uitvoering” verder vorm te geven.



# Abstract

Since the end of last century, local governments in Western-Europe are increasingly confronted with a strongly changing society and a new role for the state. This transition is often caught under the slogan “from government to governance” and describes a trend from a rather central, hierarchical, and bureaucratic oriented government to more and plural forms of network steering. Flemish municipalities and cities do not escape from this evolution. A specific form of governance are local governance networks. These are collaborative arrangements in which a diversity of operationally autonomous actors from the public and de private sector negotiate about strategic and complex policy issues.

The relation between local governance networks and representative democracy has been widely debated in the academic literature. The classic liberal and representative perspectives view these network practices as irreconcilable with democracy. Today, the democratic register has been expanded with so-called post-liberal perspectives. They understand governance networks no longer as undemocratic by definition. Authors within this field emphasize the deliberative and participative qualities in a democratic decision-making process. This dissertation uses these perspectives to study how these practices give a meaning to democracy. This way the study reflects upon both the democratic challenges as well as the opportunities of local governance networks. To this end, the thesis analyses how representational and accountability processes take place within such a context and how these relate to the actual practices within a representative democracy. In this regard the dissertation approaches representation and accountability, beyond the principal-agent model, as contingent practices and relations. Therefore it draws upon alternative analytical frameworks such as the representative claims perspective and the actor-forum approach to accountability.

The empirical part of this thesis comprehends the reconstruction of decision-making processes on the basis of a qualitative and explorative case study featuring South-West-Flanders, a region that within Flanders is known as a pioneer in intermunicipal collaborations. The first case is about “the issue of the location of large wind turbines in the region”, the second case describes “the development of an intermunicipal

crematorium” and the final case analyses “the coming about of an economic-artistic urban development project”. These cases have been reconstructed by combining the data of semi structured in-depth interviews held with key figures with an extensive content analysis of documents.

Local mayors figure as prominent makers of representative claims in the studied local governance networks, especially during so-called strategic episodes. The active, yet ad-hoc feedback from the governance networks towards the local political accountability fora is in practice rather informally oriented and tend to be directed towards the municipal executive rather than following the formal procedures towards the council. On the other hand the cases describe other forms of accountability relations, for example towards the network forum and the public forum.

Throughout the three cases, this thesis identifies some patterns that describe how some representatives operate as brokers of claims within an governance network. These patterns are “het driebanden met claims” (the playing of three-cushions with claims), “het gaarkoken van claims” (the cooking of claims until they are done), “het framen van claims” (the framing of claims) and “het geven en nemen los van claims” (the wheeling and dealing apart from claims). The governance network is for these brokers of claims the operating base for their representational and accountability practice. The cases demonstrate, on the other hand, how locally elected political network actors give evidence of a local reflect when the win-win-situation within the governance process appears unclear for them (or their municipality). Furthermore this thesis demonstrates how political parties play an ambiguous role with regards to the studied cases. They behave rather as a channel of information and a lobby network than as a substantive benchmark for the observed local politicians.

In this research we saw some democratic opportunities for governance networks to contribute to the promotion of democracy. They create the opportunity for ad-hoc participation of stakeholder representatives around certain issues; they offer the opportunity to inform a wide public, to mobilize and to discuss; and they provide the possibility for additional monitoring in and around the decision-making processes. In addition, we also identified important challenges these networks set by the encapsulation of democracy: to what extent are stakeholders equally involved in decision-making? Do the enclosed structures and specialized matters that are discussed provide the opportunity to avoid representation and accountability? And finally, do these networks strengthen the dominant position of the local executive power and party politics in representation and accountability practices?

In conclusion, the thesis offers in a nutshell some reflections about how to activate the democratic potential for these network and support democracy as a “work in progress”.