

Editoriaal

HOOGMIS OF OVERGANGSRITUS? DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN EN HUN BESTUURLIJKE IMPLICATIES

Kristof Steyvers¹

De gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 liggen intussen een tijdje achter ons. De strijd om het gemeentelijk erf is beslecht en de meerderheidskavels afgebakend. Die verkiezingen worden traditioneel gezien als een hoogmis van de lokale democratie en zijn de aanzet voor een nieuwe legislatuur in de lokale besturen. Dikwijls beschouwt men ze als het zesjaarlijks kritisch keerpunt in de lokale besluit- en beleidsvorming. De kiezers delen dan de kaarten op basis van hun oordeel over het aflopende en voorgestelde beleid en spreken hun appreciatie uit over de scheidende bestuursploeg, de deelnemende partijen en (nadrukkelijk bij dit type verkiezingen) hun respectievelijke kandidaten. In de berichtgeving vooraf stonden vooral het al dan niet nationale karakter van de lokale verkiezingen, de opkomst en het succes van de N-VA en de strijd tussen kandidaat-burgemeesters erg centraal. Nadien werd dat aangevuld met het benoemen van de 'winnaars' en 'verliezers' en het spel van de partijen in de lokale coalitievorming.

De dramatische spankracht van die verhaallijnen stelde soms andere cruciale elementen van de plot in de schaduw zoals de verantwoording van de inhoudelijke keuzes van de voorbije en komende legislatuur of de afkalvende macht van de gemeenteraden en hun leden. En ook het bredere en wijzigende bestuurlijke speelveld bleef al eens buiten beeld. Onze gemeenten hebben nochtans de afgelopen legislaturen de kracht van bestuurlijke verandering ten volle gevoeld. Onder impuls van de regionalisering is hun takenpakket alvast niet afgenomen. Met het Gemeentedecreet kwamen nieuwe bestuursfiguren zoals het managementteam of strategische meerjarenplanning voor het voetlicht. En op het terrein werd die dynamiek in de gemeentelijke beleids- en beheerscyclus vertaald in meer gedifferentieerde organisatievormen met verzelfstandiging en partnerschappen als speerpunten. Gemeentelijk beleid is vandaag gevat in een gelaagde netwerksturing, wat vraagt om het herdenken van de rol en de positie van de klassieke lokale besturen. Met het debat over de interne Vlaamse staatsvorming is daartoe een aanzet gegeven.

De centrale vraag van dit themanummer is dan ook tegen het licht van welke bestuurlijke uitdagingen de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvonden en welke ruimte ze boden voor daadwerkelijke keuzes om die aan te pakken. Wat was de bestuurlijke inzet van de gemeenteraadsverkiezingen? Hoe en waar konden ze het verschil maken? Of hoe en waar worden de nieuwe bestuursploegen gevat in ruimere en dieper liggende veranderingen in de bestuurlijke context die de krijtlijnen voor de keuzes in de nieuwe legislatuur bepalen? En moeten we ze dan in zekere zin ook beschouwen als een overgangsrutus waarbij de grootste uitdagingen voor ons liggen? Het spreekt voor zich dat één themanummer geen omvattend en definitief antwoord kan bieden op die fundamentele vragen. Wel krijgt de lezer een staalkaart van bijdragen die ons helpen zicht te geven op de uitdagingen op het vlak van vertegenwoordigende democratie, het management en de schaal van lokale besturen en hun positie in de interbestuurlijke ruimte. De oproep voor dit themanummer werd overigens zo goed beantwoord dat u ook in de komende nummers van VTOM nog bijdragen zult vinden die de bestuurlijke implicaties van de gemeenteraadsverkiezingen tegen het licht houden. Op zich is dat al tekenend voor de beweeglijkheid rond de lokale besturen en de erkenning daarvan in de wetenschappelijke en beleidswereld.

De bijdrage van Ellen Olislagers vertrekt alvast vanuit het principe van bestuurlijke continuïteit. De auteur gaat immers op zoek naar het antwoord op de vraag waarom zoveel bestuurscoalities een voorzetting zijn van hun voorganger. Op basis van de partnerkeuze bij de coalitievorming na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 analyseert ze drie gevallen van continuïteit in de diepte en zoekt ze naar het comparatief voordeel van die voortzetting. Ze besluit dat vooral de ervaring van een goede samenwerking tussen de uittreedende partijen, al dan niet in combinatie met negatieve relaties met andere partijen, en het falen van andere coalitiepogingen noodzakelijke voorwaarden zijn die de kans op het voortzetten van de uittreedende coalitie verhogen. Persoonlijke relaties, inhoudelijke overeenkomsten tussen de partijen en de betrokkenheid van hogere partijechelons lijken veeleer voldoende maar geen noodzakelijke voorwaarden om de beleidscontinuïteit te garanderen.

De (nieuwe) bestuursploeg wordt in ieder geval geconfronteerd met de toenemende noodzaak aan een meer resultaatgericht publiek management. De bijdrage van Elke Demeulenaere, Katrien Weets en Geert Bouckaert bekijkt het plannen en begroten als eerste fase om dit te bewerkstelligen. Het artikel bespreekt immers onderzoek naar de introductie van elementen van prestatiebegroting in Vlaamse gemeenten. Midden de afgelopen legislatuur stonden de meeste gemeenten daarin algemeen gesproken niet ver. Goed één op vijf had een beleidsnota die doelstellingen systematisch koppelde aan de begroting. De specifieke positie van gemeenten verschilt natuurlijk. Een vergelijkende gevalstudie van vier gemeenten geeft ons zicht op de factoren die de gradaties van invoering kunnen helpen verklaren. Ze toont een complexe wisselwerking tussen omgevingsfactoren en de aanleiding (veranderingsdruk), het verloop (als wisselwerking tussen actoren, de organisatie en het daarbij horende veranderingsproces) en de uitkomst (met het risico van ontwikkelings- en gebruikerskloof) van het veranderingstraject. De bevindingen van het artikel en de bijhorende aanbevelingen zijn uiteraard bijzonder relevant in het licht van de beheers- en beleidscyclus die in 2013 een aanvang neemt.

Het bereiken van (meetbare) resultaten wordt mee beïnvloed door de permanente vraag voor lokale besturen of ze bepaalde taken willen opnemen in eigen beheer dan wel toevertrouwen aan andere organisatie- en samenwerkingsvormen. De bijdrage van Koen Verhoest bekijkt dat vanuit het perspectief van de verzelfstandiging. Hij formuleert een aantal kernuitdagingen m.b.t. de keuze voor verzelfstandiging en de aansturing en inbedding van verzelfstandigde organisaties. Verzelfstandiging kan luidens internationaal onderzoek ten goede komen aan de klant- en resultaatgerichtheid van een organisatie en de publieke dienstverlening innoveren. Maar dan dient deze verzelfstandigingskeuze voorzichtig en weloverwogen te gebeuren. Ook moet de sturing vanuit het klassieke gemeentebestuur goed uitgebouwd zijn en wordt de fragmentatie van beleid en beheer best tegengegaan door een betere coördinatie van deze verzelfstandigde organisaties onderling en met het kernbestuur. De verantwoordelijkheid van de nieuwe bestuursploegen is groot, gelet op de omvormingen die het Gemeentedecreet oplegt.

Naast die tussen het kernbestuur en de verzelfstandigde entiteiten, speelt natuurlijk ook de vraag naar samenwerking tussen gemeenten. We weten uit de regionale screening in de context van de interne Vlaamse staatshervorming dat die bijzonder uitgebreid is (de gemiddelde Vlaamse gemeente zit in bijna 70 samenwerkingsverbanden). Samenwerking in een stadsregionaal verband is daar een bijzondere variant van. De bijdrage van Caroline Temmerman, Filip De Rynck, Joris Voets en Ellen Wayenberg gaat in op die problematiek. Hun analyse geeft een overzicht van de bestuurlijke antwoorden die lokale besturen in Vlaanderen kunnen bieden op het vraagstuk van samenwerking in de stadsregio. Ze bekijkt ook hoe de bestuurlijke en institutionele context van Vlaanderen doorwerkt op de benadering van het stadsregionale debat. Tot nu ligt de focus daarbij vaak op de relatie tussen lokale besturen als centraal element in de aanpak van problemen op het niveau van de stadsregio. De auteurs wijzen op de beperkingen daarvan in de Vlaamse context. Bestuurlijke oplossingen moeten mee gezocht worden op Vlaams niveau. De Vlaamse overheid is op verschillende manieren in de stadsregio aanwezig: onrechtstreeks als kadersteller voor (vrijwillige) samenwerking of als uittekenaar

van gebiedsomschrijvingen en rechtstreeks als infrastructuurbeheerder of medebestuurder in projectstructuren. Die combinatie van rollen bepaalt de eigenheid en de agenda van het stadsregionale vraagstuk in de Vlaamse context.

Vlaanderen is zich in ieder geval bewust van de uitdagingen in de interbestuurlijke ruimte en haar organieke rol voor de lokale besturen, blijktens het debat over de interne Vlaamse staatshervorming. De bijdrage van Tony Valcke en Koenraad De Ceuninck gaat in op het besluitvormingsproces rond dat debat en de vandaag voorliggende resultaten. De auteurs doen dat door scherp te stellen op vijf kritische issues uit het debat: de fusies van gemeenten, de regioscreening, de taakstelling van de provincies, de planlastvermindering en een versterkte rol voor raadsleden. Bij de globale beoordeling van het debat stellen ze bestuurlijke continuïteit voorop. De interne Vlaamse staatshervorming is geen *big bang* van het bestuurlijke landschap maar een tussenstap in een lange reeks evolutionaire hervormingen. Ze zijn kritisch over de vermeende versterking van het gemeentelijke niveau en de rol van gemeenteraadsleden. Winst zien ze in de planlastvermindering (onder voorbehoud van minder verkokering en sectoraal denken), de BBC en de samenwerking tussen gemeente en OCMW. De regioscreening is een belangrijke stap in de cartografie van de samenwerking, maar de implicaties naar een hertekening van de bestuurlijke morfologie liggen nog te ver aan de horizon. Ook het resultaat van de interne Vlaamse staatshervorming zelf is natuurlijk het voorwerp van samenwerking en consensus zoeken, maar dan tussen de partijen van de Vlaamse bestuursmeerderheid en met andere bestuurlijke stakeholders. Nog zo'n factor van continuïteit in de bestuurlijke context van onze gemeenten.

EINDNOTEN

- 1 *Centrum voor Lokale Politiek, Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent. Contact: kristof.steyvers@ugent.be.*