

# Het profiel van de lokale politiek

door Rudolf MAES

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

## Inleiding

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

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

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

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

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

## I. Lokale politiek - een begripsomschrijving van een complexe realiteit

### A. Lokale politiek - gemeentebeleid - gemeentelijke macht

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

Lokale politiek komt minstens in twee gedaanten naar voor:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### B. *Semantiek, tradities en symbolen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### C. Aandeel van de lokale besturen in de overheidsuitgaven

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

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

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

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

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

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

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

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

TABEL I

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

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

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

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

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

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

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

## II. De onmisbare lokale politiek

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

### A. *De gemeente als "civil society"*

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

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

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

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

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

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

TABEL II

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

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

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

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

<sup>25</sup> J. ACKAERT, *op. cit.*, 1994, 27-28, 31-32.

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

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



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

### B. Waarden en normen

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

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

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

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

### *Democratie, vrijheid, participatie*

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

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

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

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

### *Doelmatigheid, effectiviteit*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Experimentele werkplaats voor politiek en beleid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>39</sup> S. KING, J. PIERRE, *op. cit.*, 18-19.

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

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

### III. Het lokale profiel

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

---

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

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

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

*Het lokale profiel krijgt vorm in relatie tot:*

**BURGERS**

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

**ANDERE LOKALE ACTOREN**

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

**LOKALE POLITIEK**

**STREEKACTOREN**

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

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

**CENTRALE ACTOREN**

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

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

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

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

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

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

#### *De relaties met de burgers*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *De relaties met de lokale en streekactoren uit de bestuurlijke sfeer*

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

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

#### *De relaties met de Vlaamse en andere centrale overheden*

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

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

<sup>44</sup> F. KJELLBERG, *op. cit.*, 45-48.



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

Lagen de steden -om een recenter aanknopingspunt te nemen- in het kader van de experimentfunctie, die aan het lokaal bestuur toekomt, nog wel aan de oorsprong van de in ons land genomen initiatieven tot arbeidsbemiddeling of tot het uitkeren van werkloosheidsvergoedingen<sup>45</sup>, dan is het toch zo dat eenmaal een dergelijk stelsel veralgemeend wordt, de centrale overheden er in het kader van de sociale zekerheidsregeling moeten voor zorgen dat deze voorzieningen overal en in heel het land dezelfde zijn. Niemand verhuist omdat geboortepremies van de ene gemeente tot de andere verschillen doch de gevolgen van verschillende werkloosheidsuitkeringen en -bijdragen zouden ongetwijfeld tot grote volks- en bedrijvenverhuizingen leiden. Op vele domeinen is er aldus nood ontstaan aan uniformisering. Verschillende problemen, die vroeger lokaal konden worden aangepakt, vereisen thans evenzeer centrale maatregelen o.m. in het domein van het leefmilieu en de ruimtelijke ordening.

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

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

#### *Autonomie - Uitvoeringsagentschappen - Beleidsnetwerken*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### B. *Het lokale beleidsprofiel*

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

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

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

---

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

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

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

De openbare centra voor maatschappelijk welzijn tellen 79.406 personeelsleden.

TABEL III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Globaal gezien komt voor 1995 volgend profiel naar voor:

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

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

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

TABEL IV

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

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

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

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

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

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

## Slotbeschouwingen

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

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

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

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

### **Summary: The profile of local politics in Belgium**

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

*The importance of local politics is determined by:*

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

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