

It is all about '(multi-level) governance', stupid!

Cathy Berx

Het debat over de 'juiste schaal' is achterhaald. Daar zijn de meeste bestuurskundigen het inmiddels roerend over eens. De heilige graal van de juiste schaal is immers een illusie. Bovendien gaat het om een vrij steriel debat over structuren, dat voorbijgaat aan de essentie: 'het kwaliteitsvol en gedragen realiseren van gewenste maatschappelijke effecten'. Structuurhervormingen en -debatten sloppen – a fortiori wanneer ze opgelegd en niet gedragen zijn – bovendien veel tijd op die anders en beter kan worden besteed. Of ze aantoonbaar leiden tot meer bestuurskracht, is trouwens verre van zeker. Dat betekent geenszins dat de mogelijkheid tot fusies op de schop moet. Of, niet mag worden gefaciliteerd. 'Fusies' blijven het best een goed omkaderde optie waarvan gemeenten – die er naar eigen inschatting en na gedegen overleg nood aan hebben – gebruik kunnen maken.

De millenniumwissel luidde m.i. een pertinenter paradigma in om de rol en de werking van lokale besturen vorm te geven en te begrijpen: *local governance* in combinatie met *multi-level governance*. Maar boven alles 'governance', eerder dan 'government'.

In Vlaanderen profileren provincies zich steeds meer als hét bestuur bij uitstek dat – vanaf een zekere afstand maar toch dichtbij – de gemeenten bijeenbrengt

en ondersteunt wanneer de aanpak van uitdagingen gemeentegrensoverschrijdende samenwerking of beleidsbeslissingen impliceert. De provincies doen dat bovendien met een al bij al zeer bescheiden budget.¹

Er zijn vele voorbeelden. Zo vragen de Vlaamse regering, steeds meer steden en gemeenten, al dan niet buitenlandse bedrijven met investeringsplannen, windenergieproducenten enzovoort aan gouverneurs om, in het raam van hun coördinerende opdracht,² alle relevante diensten van de diverse beleidsniveaus én alle overige stakeholders bijeen te brengen. Niet zelden gaan gouverneurs, idealiter schouder aan schouder met Vlaamse diensten, het lokale bestuur, bedrijven en duurzame-energieproducenten, de boer op om te overleggen met de bevolking over de planning, de uitwerking en de realisatie van (complexe) projecten via participatie en cocreatie. Hetzelfde geldt voor duurzaam 'gebiedsgericht beleid' en integraal waterbeleid.

Om de bestuurskracht van de gemeenten te vergroten, ondersteunen gouverneurs ze ook op het vlak van handhaving.³ Sommige gemeenten missen het (juist gekwalificeerde) personeel. Andere deinzen ervoor terug om op te treden tegen de burger, de landbouwer of de bedrijfsleider die goed bekend is in de lokale gemeenschap. Nog andere zijn net op zoek naar de

best mogelijke methoden en instrumenten om bedrijvigheid via de handhaving beter te verzoenen met de leefbaarheid van de lokale gemeenschap. Voor handhavingsproblemen en/of afstemming van vergunningen in specifieke zones voorzien we in interbestuurlijk casuoverleg. Via de coachende invulling van hun toezichtstaken op lokale besturen trachten gouverneurs bij te dragen tot een grotere bestuurskracht.

Er zijn drie redenen waarom de (diensten van) gouverneurs steeds meer gevraagd worden om rondom allerlei onderwerpen te faciliteren. Gouverneurs hebben die opdracht zeer expliciet gekregen, in zekere zin vanuit een concrete behoefte: gemeenten vragen er vaak om, aangezien ze er zelf onvoldoende in lijken te slagen om (overbevraagde) Vlaamse diensten en medewerkers te mobiliseren om hun concrete problemen, waarvoor ze de Vlaamse overheid nodig hebben, te helpen oplossen. De gouverneurs hebben nu eenmaal de interessante positie en het bijbehorende statuut om iets dergelijks te doen. Ze hebben er het netwerk, de expertise en de autoriteit voor. Bovendien oefenen zij hun job in alle neutraliteit en discretie uit. Zij worden benoemd en niet verkozen; kunnen werken op de lange termijn; horen media-aandacht en controverse te schuwen en moeten – maximaal in consensus – uitsluitend focussen op het resultaat. Last but not least – zeker van onderuit – is er meer vraag naar *multi-level governance*. Die komt echter niet vanzelf tot stand. Het moet een bewuste keuze zijn, waarop gericht wordt ingezet. Behalve een cultuuromslag betekent dat tijd en middelen vrijmaken en mensen daartoe de nodige ruimte geven.

De Vlaamse overheid maakt die keuze alsnog niet. Zij concentreert zich immers eerder op de bestuurskracht of het (vermeende) gebrek daaraan bij (kleinere) lokale besturen, het 'afrekenen' met intercommunales en afgeleide structuren én – binnen de grenzen van het politiek haalbare – de ontmanteling van de provincies, die – democratisch gelegitimeerd, met betrekkelijk weinig middelen en zeer transparant – op hun beurt sterk inzetten op diverse vormen van *co-governance*, de ondersteuning van lokale besturen én de versterking van hun bestuurskracht.

Voorstanders in Vlaanderen van groot-schalige fusies die doorgaans ook de afschaffing van de provincies beogen, argumenteren steevast dat de rol die provincies – en bij uitbreiding de vele intercommunale verenigingen – opnemen ter versterking van lokale besturen als hét bewijs bij uitstek geldt dat de bestuurskracht van vele steden en gemeenten ondermaats is en fusies meer dan ooit noodzakelijk zijn. De praktijk lijkt dat niet te bevestigen. Zo zijn het zeker niet alleen de relatief kleine gemeenten die een beroep doen op samenwerking en ondersteuning van het provinciebestuur of de gouverneur. Meer zelfs: veelal zijn het de meest ambitieuze, innovatieve lokale besturen die inzetten of aansturen op vormen van *multi-level governance*. Vooral wie veel te bieden heeft, zoekt samenwerking met partners om gezamenlijk nog meer te bereiken.

'Veel te bieden hebben'. Ligt daar net niet het grootste verschil tussen de Vlaamse en de Nederlandse provincies? Noord-Brabant bijvoorbeeld telt zo'n 25% meer inwoners dan de provincie Antwerpen (2,5 miljoen tegen 1,8 miljoen). Het

IT IS ALL ABOUT '(MULTI-LEVEL) GOVERNANCE', STUPID!

budget van Noord-Brabant daarentegen is bijna vijf keer zo groot als dat van provincie Antwerpen (€ 1,3 miljard versus € 275 miljoen). Noord-Brabant krijgt meer middelen uit de Rijksbegroting dan het totale budget van de provincie Antwerpen. In Vlaanderen daarentegen is het Provinciefonds afgeschaft en zijn de fiscale vleugels van de provincies geknipt.

Wie over veel middelen beschikt, heeft de sterkste hefboom in handen om samenwerking tussen lokale besturen onderling of met andere partners te stimuleren. Geen effectievere 'smeerolie' dan een financiële investering in een interbestuurlijk project. Wie over een stevig budget beschikt, is bovendien een zeer begeerde partner voor lokale besturen.

Meer middelen betekent bovendien veel meer bevoegdheden, al dan niet in het raam van het medebewind, met overigens behoorlijk veel beleidsvrijheid. Zo beschikken Nederlandse provincies over belangrijke bevoegdheden in de volgende beleidsdomeinen⁴:

- 1) *infrastructuur* (anders dan in Nederland bestaan er in Vlaanderen geen provinciale wegen meer en van een bevoegdheid om de dienstregeling van openbaar streekvervoer te regelen, kunnen Vlaamse provincies slechts dromen) en *milieu*;
- 2) *economische zaken* met inbegrip van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, de *subsidiëring van natuurterreinbeherende organisaties*, de *organisatie van ruilverkavelingen*;
- 3) *binnenlands bestuur* (advies over fusies en bestuurlijk toezicht op de begrotingen van lokale besturen) én
- 4) *onderwijs, cultuur en wetenschap*.

Net als in Vlaanderen heeft het gros van de bevoegdheden van de Nederlandse provincies betrekking op het ruimtelijke, fysieke en territoriale domein. Net als in Vlaanderen hebben Nederlandse provincies relatief weinig rechtstreekse banden met de individuele burgers. En als dat al zo is, ervaren weinigen dat de provincie verantwoordelijk is voor de dienst of het aanbod dat ze genieten (bv. groendomeinen, musea, Sportpaleis en mogelijk ook onderwijs), de zogenaamde bouwberoepen eventueel uitgezonderd. Provincies zijn als het ware een 'B2B'-overheid, een bestuur tot bestuur of (grotere) bedrijven (bepaalde milieu- dan wel omgevingsvergunningen). Anders dan in Vlaanderen kunnen Nederlandse provincies zich niet alleen concentreren op het ruimtelijk-economische domein, maar ook op cultuur. Mogelijk vanuit de redenering dat een sterke, innovatieve en creatieve economie ook een bloeiend cultuurleven veronderstelt en vice versa. In Vlaanderen verliezen de provincies hun persoonsgebonden bevoegdheden, waaronder cultuur, met ingang van 1 januari 2018.

Anders dan in Vlaanderen gebeurde de herverdeling van taken en bevoegdheden in Nederland in zowat alle richtingen. De provincies moesten enerzijds bevoegdheden afstaan aan de lokale besturen, bijvoorbeeld op het vlak van zorg. Ze kregen er aan de andere kant ook bevoegdheden bij door de terugtrekking van de Rijksoverheid,⁵ in het bijzonder op het vlak van het ruimtelijke en het reconversiebeleid. In Vlaanderen heeft vooral, zo niet alleen, de provincie Limburg belangrijke hefboomen, middelen en dito verantwoordelijkheden op het vlak van omschakeling.

Kortom, behalve door een gemeenschappelijke taal worden Vlaanderen en Nederland in grote mate ook gescheiden door ontwikkelingen op het vlak van het binnenlandse bestuur en de verhouding tussen de provincies en de gemeenten. In het bijzonder op het vlak van middelen en (bepaalde) bevoegdheden. Gemeenschappelijk is dan weer dat provincies in beide landen een 'middenbestuur' zijn, waarvan het voortbestaan en de slagkracht in grote mate afhankelijk zijn van het bestuurlijk draagvlak bij de lokale besturen én de goodwill van de hogere overheid. Zowel in Vlaanderen als in Nederland hebben provincies bijgevolg alle belang bij een groot bestuurlijk draagvlak, in het bijzonder bij de lokale besturen. Dat veronderstelt onder meer dat provincies voortdurend (zelf)kritisch op zoek blijven gaan naar die specifieke niches, waarin hun meerwaarde het grootst en het meest zichtbaar is voor de relevante partners. Provincies moeten de dingen niet alleen juist, maar vooral ook steeds de juiste dingen doen. Voor een bestuur onder vuur is die noodzaak extra

dwingend. Een van hun grootste troeven is allicht dat zowel de Nederlandse als de Vlaamse provincies erin slagen om zeer gekwalificeerde ambtenaren aan zich te binden.

Noten

1. Zo overschrijdt het budget van provincie Antwerpen de € 300 miljoen niet.
2. Voor een gedetailleerd overzicht, zie Verslag coördinatieopdracht Gouverneur Cathy Berx 2016 (en voorgaande): <https://www.cathyberx.be/taken-en-bevoegdheden/coordinatie.html>
3. *Ibid.*
4. P. Castenmiller en M. Herweijer (2015). De Nederlandse Provinciën. In: H. Reynaert (ed.), *Uitdaging voor de lokale besturen 2015-2019* (pp. 92 e.v.). Brugge: Van Broele.
5. Castenmiller & Herweijer, 2015, p. 94.