

J. VAESEN, *Osmose, dwang en tegenmacht. De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*, Vrije Universiteit Brussel, Faculteit Letteren en Wijsbegeerte, 2008, promotoren: prof. dr. E. Witte & prof. dr. G. Vanthemsche

---

Brussel heeft steeds een cruciale rol vervuld in het Belgisch bestuurlijk systeem, tot op de dag van vandaag. De positie en de werking van Brussel hebben aanleiding gegeven tot menig vurig debat, maar paradoxaal genoeg tot weinig wetenschappelijk onderzoek. Daardoor konden en kunnen mythen en vooroordelen over Brussel welig tieren. Los van het belang van Brussel als essentieel onderdeel van het complexe Belgische politiek institutionele systeem is de studie van (groot)steden in verschillende opzichten uitermate relevant: ze worden bestudeerd in hun functie van economische katalysator, sociaal laboratorium, culturele vormgever en politieke actor. Met dit doctoraal proefschrift werd voor de eerste maal een evaluatie gemaakt van de Brusselse politiek institutionele architectuur en de bestuurlijke praktijken. Twee grote spanningsvelden, ingebed in een breed diachronisch perspectief (1970-2004), staan daarbij centraal. Enerzijds analyseren we aan de hand van Brussel de verhouding tussen het centraal gezag en het lokaal bestuur, een problematiek die al centraal stond bij de oprichting van de Belgische gedecentraliseerde unitaire staat. Anderzijds richtte de academische belangstelling zich meer recent op de centrifugale krachten die het uitzicht van de politiek institutionele organisatie hebben aangepast. Een veranderde notie van territorialiteit in het bestuur zou van regio's en (groot)steden uitdagers van de natiestaat hebben gemaakt. Welke impact sorteerden de staats hervormingen (gestart in 1970) op de interacties tussen de openbare besturen in Brussel? Een koppeling van het machtparadigma aan de werking van (onderdelen van) het Staatsbestel stond voorop. Het belang van de wisselwerking tussen de openbare besturen is duidelijk: ze reveleert de processen van machtsverwerving, machtsbehoud en machtsuitoefening.

Hoe werden deze spanningsvelden meer concreet benaderd? Veel meer dan een klassiek instellingenonderzoek werden verschillende, weliswaar onderling verbonden, dimensies belicht. Dit betekent niet alleen aandacht voor de formele aspecten van de bestuurlijke structuren en praktijken in Brussel (zoals de partijpolitieke evolutie, de institutionele architectuur of de verdeling van de bevoegdheden), thematieken die tot nog toe in het wetenschappelijk onderzoek het meest aan bod zijn gekomen. Ook de andere, veel minder bestudeerde, "gezichten van de macht" werden geïntegreerd onder de vorm van informele processen (de besluitvormingsprocedures achter de schermen, de aanwending van de financiële stromen of de beïnvloedingsmechanismen) en het ideologisch-normatief kader (zoals de vigerende beleidsconcepten en de politieke cultuur). Waar mogelijk werden de gegevens voor Brussel vergeleken met andere grootsteden (zowel in België als het buitenland), hoewel een dergelijke comparatieve toepassing niet altijd evident is omwille van het uiteenlopend politiek-administratief profiel van de betrokken entiteiten.

Om de vragen te beantwoorden werd geput uit een brede waaier van uitgegeven en onuitgegeven bronnen. Uiteraard werd gebruikt gemaakt van de documenten, die uitgegeven werden door de betrokken instellingen zelf. Het gaat dan om de parlementaire handelingen en documenten, de notulen van de gemeenteraadszittingen, begrotingen en rekeningen, enzovoort. Doorgaans wordt op dit type van documenten teruggevallen om problematieken binnen de *histoire immédiate* te onderzoeken. Het is duidelijk dat hiermee voornamelijk de zichtbare, formele vormen van de machtsprocessen aan bod komen. Om net ook de informele en ideologisch gerelateerde aspecten te incorporeren kon er (ondanks hun sterk eigentijds karakter) een beroep gedaan worden op een aantal bijzonder rijke archieffondsen: het kabinetearchief van de Burgemeester in het Brussels Stadsarchief enerzijds en het Archief van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest anderzijds. De geconsulteerde stukken, gerelateerd aan verschillende bestuursniveaus, waren van die aard dat een bijzonder diepgravend beeld verkregen kon worden van de Brusselse openbare besturen en hun wisselwerking. Interviews met beleidsmakers, zowel mandatarissen als functionarissen op het lokaal bestuurlijk en regionaal niveau, hadden eerder al relevante gegevens opgeleverd.

Om de interacties tussen de openbare besturen te onderzoeken, was het in de *eerste plaats* nodig om de *actoren*, die zich binnen het Brussels politiek systeem bewogen in de periode 1970-2004, in kaart te brengen (hetgeen tot nog toe slechts partieel aan bod was gekomen). Daaruit bleek hoezeer de bestuurlijke dimensie de resultante vormt van de uitgewerkte compromissen,

die op hun beurt ingegeven werden door de vigerende politieke machtsverhoudingen. Het resultaat werd terecht als een "verwarrende complexiteit" omschreven. Stellen dat de Brusselse arena gekenmerkt werd door een grote fragmentatie en dus een veelheid aan actoren is daarom een open deur intrappen. Daar waar verschillende onderzoekers wezen op het pluralistisch en multipolair karakter van het systeem, viel daarentegen op hoezeer het besluitvormingsproces gekenmerkt werd door de inbreng van politieke elites en subtiele arrangementen (via compromissen en consensus), die als quasi-diplomatische onderhandelingen werden bestempeld. Met andere woorden, een fundamenteel en zelfs structurerend kenmerk van het Brussels systeem is de voortzetting van de pacificatiedemocratie met alle voordelen (zoals stabiliteit) en nadelen (zoals een gebrek aan transparantie en het gebrek aan burgerparticipatie) van dien. Meer zelfs, de complexe fragmentatie fungeert tegelijk als een conflictbeheersingsmechanisme en de nevel van de onduidelijkheid maakte in bepaalde gevallen bepaalde pragmatische constructies mogelijk. De functies en disfuncties van het Brussels systeem moeten dus met dit gegeven in het achterhoofd bekeken worden.

Verskillende transities hebben ingegrepen op zowel de politieke machtsverhoudingen als de bestuurlijke architectuur. Naast de veranderde sociaal-economische samenstelling van de bevolking (cf. de totstandkoming van een duale stad) sorteerde de ombouw van de Belgische Staat belangrijke repercussies. Eén van de stellingen in dit proefschrift is precies dat de federalisering van de Staat al veel vroeger dan 1993 en zelfs 1989 ingrijpende gevolgen had voor het Brussels politiek systeem. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de regionalisering van bepaalde beleidsinstrumenten – met significante financiële implicaties – die (in bepaalde gevallen) zeer nadelig voor de Brusselse (lokale) besturen verliepen. De regionalisering van het Gemeentefonds is misschien het meest bekende voorbeeld. Daardoor werd de periode 1970-1989 gekenmerkt door een hevige politiek-communautaire strijd, met een radicalisering van de standpunten, blokkeringen en een versnippering van het politieke landschap (zie de opkomst van het FDF en de opsplitsing van de traditionele politieke partijen) als kenmerken. De derde staatsvorming (1988-1989), met een compromis tussen "zelfbestuur" (via de Gewestelijke instellingen) en "gedeeld bestuur" (via de Gemeenschappen) heeft daarentegen de verstandhouding "onder de Brusselaars" verbeterd en deed de aandacht meer verschuiven naar een intraregionale strijd. Tezelfdertijd bieden de interbestuurlijke verhoudingen zicht op een aantal interacties tussen de lokale besturen zelf. Waar in het begin van de geselecteerde periode Brussel-Stad nog sterk woog op het Brussels systeem werd er gaandeweg geëvolueerd naar een meer polycentrisch lokaal bestuurlijk stelsel, resulterend in meer

macht voor (beleidsmakers uit) de andere gemeenten. Bestuursmatig was er sprake van een steeds meer toenemende complexiteit, niet alleen door het behoud van de bestaande entiteiten (zoals de 19 gemeenten, als onderdeel van het compromis) en de ontwikkeling van de nieuwe subnationale instellingen. Zowel op lokaal als op supracommunaal niveau werden heel wat parapublieke instellingen en organisaties opgericht, waardoor de reeds bestaande complexiteit nog vergroot werd. De asymmetrische structuur van de verschillende entiteiten op het Brussels territorium voegt een bijkomende, specifieke dimensie aan deze problematiek toe. Het resultaat is een mengelmoes van visies (zonder overkoepelende actie), een differentiatie aan ritmes en een uiteenlopend beleid op hetzelfde grondgebied.

Hoe werkten deze openbare besturen op elkaar in? De *tweede component* van dit proefschrift behandelt de mogelijke *ingrepen van het centraal gezag* ten opzichte van de lagere (in sommige gevallen als "ondergeschikt" omschreven) bestuursniveaus. In vele studies wordt verwezen naar het sterk centralistisch karakter van het Belgisch systeem. Om de controle op de Brusselse lokale bestuurslaag (toegespitst op de 19 gemeenten) te ontleden, schonken we niet alleen aandacht aan de bestuurstructuur en de regelgeving (de politiek van de stok), maar ook aan de financiële stromen (de politiek van de wortel) en het normatief kader en de informatiestromen (de politiek van de preek). Daarbij werd duidelijk, zoals eerder ook al in andere studies vastgesteld, dat de identiteit van het "centraal bestuur" in de geselecteerde periode evolueerde. Gaandeweg ging de bevoegdheid immers meer en meer over van de nationale Staat op de subnationale entiteiten. Voor de Brusselse gemeenten is zo het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de referentieoverheid bij uitstek geworden. Gepaard gaande met deze decentralisering veranderde ook het beleid ten opzichte van de lokale besturen. Zo beschikte het centraal gezag over harde "stokken" om controle uit te oefenen op de steden en gemeenten. De ingrepen in de samenstelling van de lokale besturen (cf. de fusie van de gemeenten in de jaren 1960 en 1970) of het bestaan van het zogenaamd "administratief toezicht", waardoor voor bepaalde beslissingen zelfs een specifieke *a priori* toestemming van de controleoverheid nodig was, springen het meest in het oog. In andere gevallen kon er "vervangend" opgetreden worden, waarbij de centrale overheid zich in de plaats kon stellen van het lokaal bestuur. Het is duidelijk dat met dergelijke ingrepen de lokale discretie sterk beknot kon worden. Op papier bestonden er dus inderdaad mechanismen die een sterk hiërarchische opdeling van het bestuur impliceerden. In de praktijk bleek deze controle niet helemaal op te gaan, zeker niet voor de grootsteden. Door de beperkte interesse van de nationale Staat voor een aantal bevoegd-

heden konden de grootsteden lange tijd zelfs vrij autonoom hun gang gaan. Een kentering kwam er met de economische crisis, die zich vanaf het einde van de jaren 1970 sterk liet voelen. De grote financiële moeilijkheden waarin heel wat lokale besturen (en zeker de grootsteden) verkeerden, gaven een impuls tot diepgaande ingrepen van het centraal bestuur, waarbij in het Brussels geval een belangrijke rol was weggelegd voor het op dat ogenblik nog niet voldragen Brussels Gewest. De totstandkoming en implementatie van zogenaamde "saneringsplannen/leningen", waarbij aan financiële steun een zeer gedetailleerde controle op de lokaal bestuurlijke beslissingen werd gekoppeld, biedt er een mooi voorbeeld van. Bovendien had de oprichting van de subnationale entiteiten geknaagd aan de functionele variabele van de lokale besturen. Bevoegdheden, voorheen uitgeoefend door de stad en gemeenten, werden nu geclaimd door het Gewest en de Gemeenschappen. Deze verschillende transities hebben alleszins op het lokaal bestuurlijk niveau (zowel in Brussel als in andere grootsteden) de indruk doen ontstaan dat de "gemeentelijke autonomie" meer dan in het verleden beperkt werd. Na de definitieve oprichting van de Brusselse Gewestelijke instellingen werden bepaalde harde controlemechanismen wel verlicht en steeds meer vervangen door zachtere beleidsinstrumenten, die eveneens voor sturing konden zorgen. Dit vertaalde zich meer concreet in de aard van de subsidies die toegekend werden. Parallel met de transitie in Vlaanderen, Wallonië en het buitenland, werd er zo geëvolueerd van een stelsel met fondsen (die vrij door de gemeenten besteed konden worden) naar toelagen (waaraan specifieke voorwaarden onder de vorm van contracten gekoppeld werden). Deze vorm van *soft power* lokt niet alleen minder tegenacties uit. Ze bezit eveneens een "scheppende" kracht (in plaats van enkel en alleen controle) en laat bovendien toe in te grijpen op de eerste fase van het besluitvormingsproces (tegenover de controle van het beleid die voornamelijk *a posteriori* verliep).

Het *derde onderdeel* van dit proefschrift heeft net te maken met het *tegenwicht* dat lokale entiteiten konden bieden ten opzichte van het "centraal bestuur". In het Brussels systeem spelen de 19 gemeenten alleszins een belangrijke rol. Deze scharnierfunctie heeft op zijn minst drie oorzaken: de lange traditie van gemeentelijke dienstverlening (daterend uit de 19de eeuw; cf. het "municipalisme"); de (partij)politieke relevantie van de lokale besturen (als een bastion in tijden van electorale crisis, een springplank in het politieke carrièrepatroon, een machtsbasis in geval van politieke conflicten of met het oog op coalities, etc.); een politiek-communautaire functie (o.a. zelfbestuur via de brede gemeentelijke bevoegdheden).

Paradoxaal met de hoger geschetste controlemechanismen worden de steden en gemeenten vaak als "baronieën" bestempeld, waar op een autonome (in het discours wordt zelfs de term "feodaal" gehanteerd) manier de burgemeesters de plak zwaaien. Een vaak opgerakeld verwijt ten aanzien van het Brussels systeem heeft betrekking op het gebrek aan samenwerking en interactie tussen deze lokaal bestuurlijke entiteiten. Daarbij gaat men grotendeels voorbij aan de informele processen, onder andere onder de vorm van parageinstitutionaliseerde overlegstructuren zoals de zogenaamde "Conferenties" van mandatarissen (burgemeesters, schepenen, OCMW-voorzitters) en functionarissen (gemeentesecretarissen, gemeenteontvangers, politiecommissarissen). Dergelijke interacties bleven niet beperkt tot de uitwisseling van informatie en ervaringen. Een analyse van de informele activiteiten van deze collectieve actoren, en dan voornamelijk de Conferentie van Burgemeesters, legde een brede waaier van (individuele en collectieve) pressie- en protestmechanismen bloot waarbij ingespeeld werd op alle fases van het besluitvormingsproces. De politieke cultuur, met de vervlechting tussen de overheidsniveaus (cf. onder andere de omvangrijke cumulatie van politieke mandaten) speelde een belangrijke rol in de toegang tot de centrale besluitvormingsarena. Het Brussels Gewest werd bovendien ingezet als een mediator in het verdedigen van de Brusselse (lokaal) bestuurlijke belangen. De Brusselse lokaal bestuurlijke entiteiten en drukkingsgroepen slaagden er zo in om betrokken te geraken bij de uitwerking van bepaalde beleidsinstrumenten en bij de allocatie van (bepaalde) financiële middelen, zowel op het nationaal als op het regionaal niveau. De controle over de implementatie van het beleid bezorgde de lokale beleidsmakers bovendien een zekere macht, die ook effectief aangewend werd in geval van conflict met hogere overheden. Tenslotte wordt te vaak voorbijgegaan aan de veerkracht en aanpassingscapaciteit van de lokale besturen. Het zich toe-eigenen van voormalig gemeentelijke bevoegdheden door hogere besturen gaf zo een stimulans om op zoek te gaan naar nieuwe functies. Daarbinnen past de ontwikkeling van het zogenaamde "nabijheidsbeleid", dat daarenboven gekoppeld werd aan de zoektocht naar (hernieuwde) politieke legitimiteit. Daardoor hoeft een dergelijke herverdeling van bevoegdheden niet noodzakelijk ten nadele van de lokale bestuurslaag te verlopen.

In elk geval maken deze mechanismen duidelijk dat de steden en de gemeenten (en dan vooral de grootstedelijke entiteiten) helemaal geen passieve, volledig gecontroleerde actoren vormden binnen het Belgisch én Brussels systeem. De natiestaat vormde dus niet de apex van een hiërarchisch territoriale bevel- en controlestructuur waarin de stad volledig ondergeschikt

werd gemaakt. Daarentegen bestaat het resultaat van de interactie tussen de bestuursniveaus net uit een complex wederzijds beïnvloedingsproces.

Net omdat de *implementatie van het beleid* (of liever het gebrek eraan in bepaalde gevallen) een dusdanig belangrijk element bleek in de dialectiek tussen de openbare besturen, werd eveneens ingegaan op de omzetting van de middelen (de *vierde component* van deze studie). Daarbij doorbraken we de studie van de centraal-lokaal bestuurlijke verhoudingen *an sich*, door eveneens aandacht te schenken aan de inbreng van andere actoren zoals de private sector, verenigingen en supranationale bestuursniveaus zoals de Europese Unie. Twee belangrijke beleidsinstrumenten werden als casus geselecteerd: het Gemeentefonds en de stadsvernieuwingsprojecten.

Bij de totstandkoming van de allocatie van omvangrijke financiële aders (op het Gewestelijk niveau), zoals het "Gemeentefonds", blijkt de toepassing van de hoger genoemde mechanismen. De verdeling vond plaats in samenspraak met vertegenwoordigers van de gemeenten. Bij deze informele onderhandelingen speelden de "bronnen" waarover de betrokken mandatarissen konden beschikken een rol in de uitkomst van de allocatie. Om een consensus te verkrijgen werd bovendien gebruikt gemaakt van allerhande drempels, overgangsmaatregelen en compensatiemechanismen. Het Gemeentefonds biedt bovendien een mooi voorbeeld van de impact van de doorvoering van nieuwe beleidsconcepten. Geconfronteerd met een erosie van deze financiële stroom door de regionalisering in de jaren 1970 enerzijds en met een sociaaleconomische transitie van de bevolking (met een grote inter- en intragemeentelijke differentiatie tot gevolg) anderzijds werd op verschillende ogenblikken in de jaren 1990 een financiële solidariteit ingevoerd. De draagkracht van deze herverdeling vormt tegelijk een recurrente uitdaging voor de Brusselse lokale en Gewestelijke besturen.

Aan de hand van de tweede casus, een voorbeeld van de exponent van de hoger beschreven voorwaardelijke subsidiepolitiek, bleek hoe weinig het stedelijk beleid op bestuurlijk vlak (met uitzondering van de regionalisering) in de geselecteerde periode is veranderd, ondanks het discours ter zake. Van een europeanisering van het beleid is er zo geen sprake. Uiteraard werd wel gebruik gemaakt van Europese subsidies, maar een actieve zoektocht naar financiële bronnen op dit niveau (en een aangepast lobbyisme) was in de geselecteerde periode niet van toepassing. Weinig verandering was er eveneens op het vlak van de incorporatie van *new public management*, hoewel dat niet betekent dat er niet nagedacht werd over mogelijke innovaties. De casus van de Brusselse stadsvernieuwing in de recente periode illustreert tegelijk de moeilijkheden (variërend van lokale, specifieke

problemen tot meer structurele uitdagingen) om "partnerschappen" tussen publieke en private actoren af te sluiten (cf. de theorieën omtrent de stedelijke "regimes"). Tenslotte bleef ook de "democratische vernieuwing" beperkt. Ondanks pogingen om verenigingen en bewoners te betrekken bij de stadsvernieuwingsprojecten werd het uitgangspunt niet gerealiseerd. Het hoeft geen betoog dat deze casus eveneens een zicht biedt op de vele uitdagingen (administratieve belasting, gebrek aan transparantie, coördinatieproblemen, coherent beleid, de grijze zone van de bevoegdheidsverdeling, etc.) die gepaard gaan met de interactie tussen de vele besturen die ingrijpen op het Brussels beleid in het algemeen en de stadsvernieuwing in het bijzonder. Zeker omdat er net werd uitgegaan van concepten zoals een "globale"/ "holistische" aanpak, waarbij verschillende beleidsdomeinen en dus verschillende (para)publieke overheden op uiteenlopende niveaus binnen een specifieke perimeter in dezelfde tijdspanne aan elkaar gekoppeld werden.

Dit proefschrift biedt dus een kijk op de impact van de federalisering (o.a. het belang van het Brussels Gewest), de complexe Brusselse organisatie (cf. de kwestie van de 19 gemeenten en de vele subnationale besturen), de (her)verdeling van bevoegdheden, de greep op de gemeentefinanciën en de zoektocht naar nieuwe interactiemechanismen (zoals de contractualisering en specifieke subsidies). Door te onderzoeken op welke manieren beleidsmakers met elkaar omgingen, wordt tegelijk inzicht verschaft in de processen van samenwerking en conflict, participatie, conflictbeheersing en conflictreductie die gedurende de hele periode van toepassing waren in het politiek sterk verdeelde Brussel. Kortom, via de analyse van de organisatie van het complex Brussels model en het gevoerde beleid werd een evaluatie gemaakt van de werking en de disfuncties van het systeem, waardoor tegelijk een aantal belangrijke uitdagingen voor de toekomst van Brussel duidelijk worden.

Joost Vaesen  
joost.vaesen@vub.ac.be