

**DE FUSIE
VAN GEMEENTEN
IN BELGIE** EEN EVALUATIE
NA VIJF JAAR

Tweede Congres van het Politologisch Instituut

Brussel 13 en 14 mei 1982

**DE FUSIE
VAN GEMEENTEN
IN BELGIE** **EEN EVALUATIE
NA VIJF JAAR**

Tweede Congres van het Politologisch Instituut

Brussel 13 en 14 mei 1982

DONDERDAG 13 MEI 1982

Plenaire openingsvergadering

Opening door prof. H. VAN HASSEL, voorzitter van het
Politologisch Instituut, voorzitter van het congres.

Algemeen inleidend referaat :

Het kader van de fusie van gemeenten.

R. MAES, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit
te Leuven.

Dit congres wordt georganiseerd met de steun van het
Ministerie van Nationale Opvoeding en van het Gemeentekrediet
van België. Het vindt plaats in de gebouwen van het
Gemeentekrediet van België.

R. MAES

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven

I. DE GEMEENTELIJKE SCHAALVERGROTING ALS FEIT

1. Ingevolge de in de periode 1975-1977 doorgevoerde samenvoegingen werd het aantal gemeenten - in 1975 nog 2.359 - herleid tot ongeveer één vierde, namelijk 596. Slechts 118 gemeenten werden niet bij deze samenvoegingsoperatie betrokken; 26 ervan ondergingen evenwel nog een grenscorrectie.

In de komende maanden zal de stad Antwerpen - ingevolge ditzelfde samenvoegingsplan - samengevoegd worden met zeven randgemeenten zodat het aantal gemeenten alsdan nog 589 zal bedragen.

2. Deze herstructurering, die trouwens reeds voorafgegaan werd door samenvoegingen doorgevoerd in 1964 en in 1970-1971, betekent meteen de meest ingrijpende hervorming van het lokaal bestuur in de geschiedenis van ons land. Op meerdere punten onderging het uitzicht van de gemeenten grondige veranderingen.

- Het aantal kleine gemeenten werd op gevoelige wijze verminderd; zij werden ofwel gehergroepeerd in landelijke of overwegend landelijk blijvende gemeenten (hergroepering rond hoofddorpen) ofwel gehergroepeerd rond verstedelijkte of stedelijke centra.

- De meeste kleinstedelijke centra (116 in aantal) en regionaalstedelijke centra (15 in aantal) werden samengevoegd met de omliggende randgemeenten. Hetzelfde geldt trouwens t.a.v. vier van de vijf grootstedelijke centra : Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik. Deze hergroepering, die leidde tot gemeenten met grote inwonerstallen, werd niet overal op even konsekvente wijze doorgevoerd.

- Voor de samenvoegingsoperatie hadden slechts 19 gemeenten een grondgebied van 6.000 ha of meer. Thans is dit het geval voor meer dan 170 gemeenten.

4.

- De nieuwe uit samenvoeging ontstane gemeenten groeperen in 249 gevallen tussen 4 en 10 en in 32 gevallen zelfs meer dan 10 deelgemeenten.

Voor verdere gegevens wordt verwezen naar de in de eerste bijlage opgenomen tabellen.

3. Voor de gemeentelijke herstructurering werd de samenvoeging als enig alternatief behouden. Er werd inderdaad geen verdere uitvoering verleend aan de wet van 26 juli 1971 betreffende de organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten. Meer nog, de vijf randfederaties die eerder in uitvoering van voormelde wet waren opgericht, werden afgeschaft en voor het gebied van de negentien gemeenten uit de Brusselse agglomeratie werd de agglomeratiestructuur alleen nog aanvaard als een overgangsformule in afwachting van de uitwerking van een nieuwe bestuurlijke organisatie in dit gebied in het raam van de staatshervorming.

II. DOELSTELLINGEN VOOR DE SAMENVOEGINGEN

4. Officieel werden de doelstellingen voor de doorgevoerde schaalvergroting weergegeven in de volgende termen :

"Om aan de burgers de diensten te kunnen bewijzen, welke deze van hen verwachten, moeten zij (de gemeenten) over geschoold personeel en gezonde financiën beschikken, zo mede een toereikend bevolkingscijfer en een daarmee overeenstemmende oppervlakte hebben" (1) en

"De motiveringen...kunnen nader omschreven worden als volgt: In het algemeen : zorgen voor grotere gemeenten, sterkere gemeenten, die in staat zullen zijn hun tijdsgebonden opdrachten te vervullen, gemeenten die over de mogelijkheden

(1) Verslag van de Koning bij het koninklijk besluit van 17 september 1975, Belgisch Staatsblad, 25 september 1975.

beschikken om voor hun bevolking een betere dienstverlening te waarborgen, gemeenten tenslotte met een grotere autonomie ten opzichte van het centraal gezag. Meer in het bijzonder: de nadelen opheffen die volgens de klassen van gemeenten de volgende kenmerken vertonen :

- in de kleine landelijke gemeenten : een gebrek aan financiële middelen, een beperkte keuze van gemeentelijke mandatarissen, moeilijkheden om een bevoegd administratief personeel aan te werven terwijl de taken talrijker en ingewikkelder worden;
- in de gemeenten van middelbare grootte : een verstikking van het centrum van de agglomeratie door een groot aantal kleine bebouwde percelen die erbij aanleunen en van de agglomeratie leven en profiteren zonder evenwel bij te dragen in de lasten ervan omdat ze deel uitmaken van aangrenzende gemeenten; een gebrek aan de nodige ruimte voor een totale en harmonische ontwikkeling;
- in de grote agglomeraties : een overdreven zelfstandigheidsdrang; een verbrokkeling van de middelen; een slecht overlegde inplanting van de investeringen; een ongelijke verdeling van de lasten; een tekort aan samenwerking en coördinatie in talrijke domeinen" (1).

5. In verband nog met de afschaffing van de randfederaties werd de gegeven motivering als volgt geformuleerd : "Waar voldoende grote entiteiten ontstaan verdwijnt de bestaansreden zelf van de federatie" (2).

(1) Parl. Besch., Senaat, 721 (1975-1976) 2, blz. 5. Verslag namens de verenigde commissies voor binnenlandse zaken en openbaar ambt en voor justitie uitgebracht door de heer L. Vanackere.

(2) Id., blz. 92.

III. ENKELE WERKHYPOTHESEN VOOR DE EVALUATIE

6. De officiële motivering van de samenvoegingsoperatie evenals de wijze waarop deze gerealiseerd werd doen uitschijnen dat vooral verwachtingen werden gesteld t.a.v. het schaal- en het inhaaleffect ervan. De uitgangspunten werden echter -vanuit theoretisch oogpunt- weinig onderbouwd. Dit kan o.m. aangetoond worden aan de hand van volgende vaststellingen :

- er werd niet geëxpliciteerd welke taken de gemeenten al dan niet zouden moeten vervullen om de dienstverlening "op een hedendaagse wijze" te kunnen inrichten en verstrekken;
- evenmin werd enige concrete aanduiding verstrekt over de modaliteiten waardoor de financiële draagkracht en de personeelsbezetting op minimaal "voldoend geachte wijze" zou verzekerd worden in de nieuwe gemeenten;
- in verband met de uittekening van de nieuwe gemeenten bevat het verslag van de Koning, dat het samenvoegingsbesluit voorafgaat, wel een achttal algemene beginselen (1) doch bovenal woog volgend uitgangspunt i.v.m. een "pragmatische aanpak" door - d.i. een aanpak "die in tegenstelling staat tot de theoretisch-wetenschappelijke aanpak waarbij men uitgaat van een ideale gemeentelijke standaardmaat en van een hiërarchie van de onderscheiden steden en gemeenten volgens rang en functies, die meestal voor de behoeften van de ruimtelijke ordening werd uitgewerkt" (2). Tijdens de voorbereiding werd vaak het begrip "gemeente naar menselijke maat" gehanteerd zonder daarop evenwel verder in te gaan.

(1) Belg. Staatsblad, 25 september 1975.

(2) Ministerie van Binnenlandse Zaken, De samenvoeging van de gemeenten. Witboek, 1976, blz. 19 e.v.

7. De verwachtingen m.b.t. het schaaleffect komen hierop neer:
- in de mate het inwonertal -en noodzakelijkerwijze ook de oppervlakte- worden opgevoerd werd aangenomen dat de nodige middelen aanwezig zouden zijn om de dienstverlening en de taakuitoefening te verbeteren;
 - meer bepaald t.a.v. de stedelijke concentraties gingen men ervan uit dat de samenvoeging van het centrum met de randgemeenten een financiële sanering en een meer doeltreffende beleidscoördinatie in de hand zouden werken.
8. De verwachtingen m.b.t. het inhaaleffect betreffen de veranderingen, die intern binnen de nieuwe uit samenvoeging ontstane gemeenten in het vooruitzicht werden gesteld doordat de dienstverlening en de beleidsvoering praktisch automatisch zouden worden opgetrokken op het niveau van die vroegere gemeente, waar de meest verstrekkende initiatieven waren genomen.
9. Buiten de vergroting van de territoriale schaal werden trouwens weinig innoverende maatregelen genomen om de gemeentelijke bestuurskracht als zodanig te verhogen. Voor een overzicht m.b.t. de belangrijkste maatregelen wordt verwezen naar de tweede bijlage. Zij betreffen :
- de regeling van enkele manifeste gevolgen van de samenvoegingen,
 - de aanpassing -trouwens in beperkende zin- van de financiële staatstussenkomst ten bate van de gemeenten, rekening houdende met de verslechtering van de algemene financieel-economische situatie.
- Hier zij vooral aangestipt dat (vooralsnog) geen innoverende maatregelen werden genomen op volgende domeinen :
- de decentralisatie van bevoegdheden naar de vergrote gemeenten;
 - de aanpassing van de gemeentelijke werkingsregelen in het licht van de eisen zowel van een democratische als een doelmatige beleidsvoering;
 - de boven- of intergemeentelijk te behartigen taken.

IV. AANDACHTSPUNTEN VOOR EVALUATIE

10. In het licht van bovenstaande gegevens m.b.t. de doorgevoerde schaalvergroting en de doelstellingen ervan evenals in het licht van bovenstaande werkhypothesen en van de bestanddelen van de gemeentelijke bestuurskracht verdient het aanbeveling de evaluatieve studie vooral toe te spitsen op een zestal punten :

- veranderingen in de gemeentelijke organisatie (inrichting en werking)
- veranderingen in de gemeentelijke beleidsvoering en -realisaties
- veranderingen in de verhouding bestuur-bestuurden
- veranderingen in de verhoudingen t.a.v. de binnengemeentelijk bestaande instellingen
- veranderingen in de intergemeentelijke verhoudingen
- veranderingen in de verhouding van de gemeente tot andere bestuurlijke niveau's.

Sommige van deze aandachtspunten kunnen toegelicht worden aan de hand van een statistische gegevensverwerking, uitgewerkt op basis van een vergelijking van de situatie, zoals die zich enerzijds voor en anderzijds na de samenvoeging heeft ontwikkeld. Andere aandachtspunten zullen alleen kunnen verduidelijkt worden aan de hand van concrete getuigenissen of van verdere enquêtes.

Belangrijk daarbij is het onderscheid tussen factoren, die het gemeentewezen in het algemeen hebben beïnvloed en als zodanig losstaan van de gemeentelijke herstructurering (nl. factoren, die ook wijzigingen hebben teweeggebracht in de niet bij samenvoeging betrokken gemeenten of in de controlegroep) en de factoren, die effect of neveneffect zijn van de herstructurering.

11. Zoals gesteld moet de evaluatie vooral een licht werpen op de gevolgen van de doorgevoerde herstructurering op de gemeentelijke bestuurskracht.

Deze bestuurskracht omvat volgende bestanddelen :

- het vermogen tot het effectief behartigen van de taken, waarvoor het lokaal bestuur het (meest) aangewezen beleidsniveau is;
- dit vermogen verwijst zowel naar de daarvoor vereiste middelen (personeel, financies, oppervlakte) en bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid, bevoegdheden, doelmatigheid in inrichting en werking) als naar de vereisten voor de uitbouw van de gemeente als meest levensnabij blijvend bestuur (democratische inrichting en werking).

Het is duidelijk dat bestuurskracht een relatief begrip blijft. In feite dringt zich dan ook een verdere toetsing op per referentiegroep, bv. : landelijke gemeenten, gemeenten met een kleinstedelijk centrum, regionale steden, grootsteden, e.d.m. De beleidsvoering en het tot stand te brengen voorzieningenniveau zal immers in deze verschillende referentiegroepen verschillen kennen.

INDELING VOLGENS INWONERSCATEGORIEËN - Vergelijking van de toestand 1.1.1975-1.1.1981.

Categorieën volgens inwonertal	Aantal gemeenten				Bevolking per inwonerscategorieën			
	1975		1981		1975		1981	
	aantal	%	aantal	%	aantal inw.	%	aantal inw.	%
- 5.000inw.	1.903	80,7	105	17,6	2.780.944	28,4	334.547	3,4
5.000- 10.000inw.	250	10,6	183	30,7	1.723.030	17,6	1.352.793	13,7
10.000- 25.000inw.	150	6,4	217	36,4	2.244.046	22,9	3.313.660	33,6
25.000-100.000inw.	49	2,1	83	13,9	2.053.133	21,0	3.526.996	35,8
meer dan 100.000inw.	7	0,3	8	1,4	987.095	10,1	1.335.378	13,5
totaal	2.359	100	596	100	9.788.248	100	9.863.375	100

BIJLAGE 1(vervolg)

INDELING VOLGENS OPPERVLAKTECATEGORIEEN - Vergelijking vóór en na de samenvoegingen 1976-1977.

Oppervlakte in ha	vóór		na	
	aantal gemeenten	%	aantal gemeenten	%
- 3.000 ha	2.191	92,9	191	32,0
3.000-5.999 ha	149	6,3	231	38,8
6.000-9.999 ha	14	0,6	109	18,3
10.000 + ha	5	0,2	65	10,9
totaal	2.359	100	596	100

INDELING VOLGENS HET AANTAL BETROKKEN VROEGERE GEMEENTEN

Aantal gemeenten per
samenvoeging

Aantal van de aldus uit samen-
voeging ontstane nieuwe gemeenten

2	89
3	112
4	77
5	64
6	43
7	20
8	24
9	10
10	11
11	5
12	5
13 en meer	11

- BRONNEN : - NATIONAAL INSTITUUT VOOR DE STATISTIEK -
Statistische Jaarboeken.
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN - De samenvoeging
van de gemeente, Witboek, 1976.
- L. MALVOZ en C. VERBIST, "Een België van 589 gemeen-
ten", in Driemaandelijks tijdschrift van het
Gemeentekrediet van België, 1976, nr. 115.
- COUNCIL OF EUROPE, Local and regional structures in
Council of Europe member states, Belgium, 1982.

BIJLAGE 2

OVERZICHT VAN DE SINDS 1976 GENOMEN MAATREGELEN, DIE OFWEL
BEDOELD ZIJN TER BEGELEIDING VAN DE GEMEENTELIJKE HERSTRUCTU-
RERING OFWEL DAARMEE OP ENIGERLEI WIJZE IN VERBAND STAAN

I. Veranderingen in de interne gemeentelijke organisatie1. Gemeentelijke organen :

- verhoging van het aantal raadsleden en schepenen (wet 30.3.1976), wedderegeling (wet 30.3.1976),
- kieswetgeving (wet 5.7.1976),
- politiek verlof (wet 19.7.1976),
- eretitels (wet 10.3.1980).

2. Personeel :

- waarborgen van verworven rechten,
 - begrenzing van de personeelssterkte tijdens de aanvangperiode (max. 3 jaar),
 - vervroegde op pensioen stelling,
 - diploma-vereisten voor topambten,
 - overgangsregelingen.
- Zie wet van 29.7.1976 en koninklijke besluiten van 20 en 22 juli 1976.

II. Aanpassing van de relaties tussen de verschillende bestuurlijke niveau's1. Toezicht :

- uitbreiding van de bevoegdheden van de provincie-gouverneur (wet 1.3.1977).

2. Financiën :

- afschaffing van de in het vooruitzicht gestelde ontvangstencomplementen,
 - consolidatie van de deficits,
 - hervorming van het gemeentefonds.
- Zie wet 5.1.1976.
- subsidieregeling (wet 20.2.1978 - zonder uitvoering).

Andere structuurhervormingen, die in deze context van belang zijn

- Hervorming van de C.O.O. (wet 8.7.1976).
- Staatshervorming (bijzondere wet 8.8.1980).

BIJLAGE 3WERKSCHEMA VOOR EVALUATIE

1. Veranderingen in de gemeentelijke organisatie
(Inrichting en werking) :
 - 1.1. Veranderingen in de beleids- of besluitvormingsorganen :
 - 1.1.1. Verkiezing en samenstelling.
 - 1.1.2. Onder- of oververtegenwoordiging van de deelgemeenten.
 - 1.1.3. Continuïteit / discontinuïteit.
 - 1.2. Veranderingen in de besluitvormingsprocessen :
 - 1.2.1. Methoden van besluitvorming.
 - 1.2.2. Doelmatigheid van de besluitvorming.
 - 1.2.3. Democratisch gehalte.
 - 1.3. Veranderingen in de interne personeelsorganisatie :
 - 1.3.1. Personeelsbezetting en -formatie (kwalitatief en kwantitatief).
 - 1.3.2. Opvang van de gevolgen van de samenvoeging voor het personeel.
 - 1.3.3. Nieuwe diensten.
 - 1.3.4. Werkingsregelen en -modaliteiten.
 - 1.4. Veranderingen op het gebied van de financiële draagkracht :
 - 1.4.1. Financiële mogelijkheden en beperkingen.
 - 1.4.2. Veranderingen in de inkomstenstructuur.
 - 1.4.3. Veranderingen in de uitgavenstructuur.
 - 1.4.4. Kosten inherent aan de samenvoeging.
 - 1.4.5. Baten inherent aan de samenvoeging.
 - 1.4.6. Schaaleffecten.

- 1.5. Veranderingen op het gebied van het ruimtelijk draagvlak :
- 1.5.1. Mogelijkheden en beperkingen m.b.t. de nieuwe oppervlakte.
 - 1.5.2. Indien homogeen : (vb. landelijk - overwegend landelijk - overwegend stedelijk) : vóór- en nadelen.
 - 1.5.3. Indien heterogeen (vb. gemengd residentieel - industrieel - landelijk) : vóór- en nadelen.
 - 1.5.4. Aangepast / niet-aangepast grondgebied (vanuit sociaal oogpunt of vanuit het oogpunt van de beleidsvoering of -coördinatie).
 - 1.5.5. Wenselijk geachte correcties / grenscorrecties - uittekening van nieuw grondgebied.
- 1.6. Andere aandachtspunten :
- 1.6.1. Huisvesting van de diensten. Vereiste nieuwbouw.
 - 1.6.2. Gespreide dienstverlening / centralisatie van de dienstverlening.
 - 1.6.3. Problemen i.v.m. de overname van de goederen, rechten en verplichtingen van de vroegere gemeenten.
 - 1.6.4. Problemen op het gebied van de eenmaking van de reglementering.
 - 1.6.5. Andere.

2. Veranderingen in de gemeentelijke beleidsvoering en -realisaties :

- 2.1. Realisaties, die de voortzetting zijn van een vroeger beleid en waarop de samenvoeging geen effect heeft gesorteerd.
- 2.2. Al dan niet uitwerking van ontwikkelingsprogrammavoor de nieuwe gemeente.

2.3. Nieuwe beleidsinitiatieven,

2.2.1. waarvoor de samenvoeging eerder als gunstig wordt ervaren

2.2.2. waarvoor de samenvoeging eerder als ongunstig wordt ervaren.

Beleidsdomeinen : - Openbare orde en veiligheid.

- Wegen.

- Nutsvoorzieningen.

- Onderwijs.

- Bevordering van handel en nijverheid.

- Volksgezondheid, milieuhygiëne.

- Groenvoorziening.

- Sociale dienstverlening

- Gemeenschapsinfrastructuur (cultuur, sport, jeugd, bejaarden, e.a.).

- Recreatie, toerisme.

- Andere.

2.4. Gehanteerde concepten :

2.4.1. De nieuwe gemeente als één geheel.

2.4.2. De nieuwe gemeente, als samengesteld uit diverse deelgemeenten.

3. Veranderingen in de verhouding bestuur-bestuurden :

3.1. Inrichting van de dienstverlening (territoriale afstand - zie ook 1.5.2.).

3.2. Nieuwe vormen van openbaarheid van bestuur (sociale afstand).

3.3. Inspraak - participatie (sociale afstand - erkenning van functionele of territoriale commissies en raden - voor het geheel van de gemeente - voor de deelgemeenten of wijken).

3.4. Andere contactmogelijkheden (sociale - bureaucratische - intellectuele afstand).

- 3.5. Verenigingsleven in de deelgemeenten of wijken.
- 3.6. Maatschappelijke eenheid - integratie - differentiëtie - desintegratie.
 - 3.6.1. Bezit de nieuwe gemeente een door de burger herkenbare en aanvaarde identiteit ?
 - 3.6.2. Wordt de gemeente ervaren als een functionele of territoriale eenheid ?
 - 3.6.3. Tevredenheid over de dienstverlening ?

4. Veranderingen in de verhoudingen t.a.v. de binnengemeentelijk bestaande instellingen

- 4.1. O.C.M.W.
 - 4.1.1. Beleidscoördinatie- en afspraken.
 - 4.1.2. Financiële verhoudingen.
 - 4.1.3. Toezicht.

4.2. Andere.

5. Veranderingen in de intergemeentelijke verhoudingen

- 5.1. Houding t.a.v. de verdere noodzaak van intercommunale samenwerking.
- 5.2. Gevolgen van het feit dat in de gemeente eventueel voor dezelfde taakopdracht of dienst meerdere intercommunale verenigingen bedrijvig zijn.
- 5.3. Nieuwe vormen van intercommunale samenwerking.
- 5.4. Impact van de gemeente in de betrokken intercommunale verenigingen.

5.5. Organisatie (en financiering) van bovenlokale opdrachten, die de gemeente aanbelangen.

6. Veranderingen in de verhouding van de gemeente tot andere bestuurlijke niveau's :

6.1. Zelfstandigheid in de uitoefening van de bevoegdheden en toezicht.

6.1.1. Provincie.

6.1.2. Gewest - Gemeenschap.

6.1.3. Rijk.

6.2. Taakverdeling.

6.3. Financiële verhoudingen.

6.4. Andere.

DE NIJVERHEIDSPOLITIEK IN HET GEMEENTELIJK BELEID

H. VANDERMEULEN

Gouverneur van de provincie Limburg

V. NEESEN

Directeur-generaal van de GOM-Limburg

Het is de bedoeling nader in te gaan op het beleid van een fusiegemeente op het vlak van de attractie van nieuwe nijverheden en de activering van de bestaande en dit in het kader van de nieuwe regionale economische structuren. Uitgegaan wordt van de elementen die het attractieprofiel van een gemeente kunnen verhogen en aldus kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van de industrie. Het betreft hier namelijk :

- de ruimtelijke planning en ordening (industrieterreinen...)
- de financiële en fiscale stimuli
- de uitbouw van verzorgende en commerciële functies
- de promotie van het gebied.

Een eerste element betreft dus de ruimtelijke planning en ordening, die de mogelijkheid biedt tot een gestructureerde en fasegewijze uitbouw van een gebied (d.w.z. naargelang de behoefte).

Samen met Brugge en Mechelen was Hasselt de eerste stad die terreinen, uitgerust met infrastructuur, ter beschikking stelde voor industriële expansie.

Volgende drie factoren spelen bij de localisatie van industrieparken een overwegende rol :

- de verbindingswegen
- de aard en prijs van het terrein
- de nabijheid van een vrij dicht bewoond gebied.

De meeste zones en parken voor industrievestiging in België zijn gesitueerd in de nabijheid van een autoweg of belangrijke rijksweg terwijl in het algemeen ook gestreefd wordt naar de nabijheid van een bevaarbare waterweg. Verder dient opgemerkt dat talrijke parken via een industriespoor verbonden zijn met het spoorwegnet.

In tegenstelling tot wat de publieke opinie gelooft, is het ruimtegebruik door de industrie beperkt, ondanks de snelle groei van het aantal terreinen tijdens de laatste jaren.

De totale oppervlakte aan ingenomen terreinen waar industriële en andere bedrijven gevestigd zijn, bedraagt in Vlaanderen ca. 59.520 ha ofwel ongeveer 5 % van de totale oppervlakte van Vlaanderen.

In dit cijfer zijn alle terreinen opgenomen, ook de van oudsher bestaande terreinen die in het gewestplan gebeurlijk niet als "industrieterrein" zijn opgenomen, de haventerreinen, de terreinen van de steenkoolmijnen, echter voor zover zij werkelijk ingenomen of uitgerust zijn.

Daarbuiten is er nog een reserve van ontwerpen en niet uitgeruste terreinen van bijna 5.000 ha.

De gemiddelde bezetting van terreinen voor industriële doeleinden is thans in Vlaanderen van de orde van 30 à 40 werknemers per ha. Van bedrijventerrein tot bedrijventerrein kan dit echter sterk verschillen. Deze verschillen worden vooral bepaald door de diversiteit in de ruimtelijke implicaties van de aanwezige subsectoren. Vooral de petrochemische nijverheid is sterk ruimtebehoevend (bv. Linkerschelde-oever, Antwerpen-Zwijndrecht, Geel).

De terreinprijs kan aanzienlijk beïnvloed worden door het statuut dat aan het terrein wordt toegekend. De uitrustingswerken voor een van nationaal belang erkend terrein - erkenning die door de respectievelijke deelregeringen verleend wordt - worden à 80 % door de deelregering bekostigd; voor een terrein van regionaal belang bedraagt de tussenkomst 65 % en voor een louter gemeentelijk terrein 35 %.

De dynamiek van de bedrijfsvestigingen, d.w.z. de elementen die de localisatie van nieuwe vestigingen zal beïnvloeden is in ontwikkeling en hiermee dient vanuit het oogpunt ruimtelijke planning terdege rekening gehouden. De veranderingen in vestigingsvoorwaarden hebben zowel betrekking op technische wijzigingen als op wijzigingen in de sociale en economische sfeer.

Het is van belang te vermelden dat de vrij algemene term "industrieterrein" of "bedrijventerrein" een grote diversiteit aan soorten omvat.

Naar statuut is een indeling te maken in terreinen van nationaal belang, van regionaal belang en van gemeentelijk belang.

Verder is er een onderscheid mogelijk naar terreinen voor grootschalige industrie en terreinen voor K.M.O.'s en ambachtelijke bedrijven.

Ook zijn er terreinen die voor een groot deel voor handels- en dienstverlenende bedrijven zijn voorbestemd (of nog meer specifiek : bijvoorbeeld researchparken).

Er zijn speciale terreinen voorbestemd voor milieubelastende industrie.

Inzake uitrusting en bereikbaarheid onderscheidt men terreinen langs waterwegen ('natte' terreinen), terreinen met aansluiting op het spoorwegnet en op pijpleidingen, en terreinen gelegen langs autosnelwegen.

Tenslotte dient men duidelijk onderscheid te maken tussen ruimten die nog slechts een bestemmingstoewijzing hebben gekregen in het kader van de gewestplannen, en anderzijds terreinen die effectief geheel of gedeeltelijk zijn uitgerust, waarbij de uitrusting kan variëren van terreinen waar bv. wegeninfrastructuur is aangelegd tot werkelijk bouwrijpe percelen.

De planning en uitrusting van industrieterreinen moet rekening houden met de functie van de gemeente. Men onderscheidt gemeenten naargelang hun verzorgingsniveau (hiërarchie

van kernen); hiermee wordt bedoeld de mate waarin de voorzieningen in een gemeente een aantrekkingskracht uitoefenen op de ruimere omgeving.

In het algemeen dient de uitrusting t.b.v. de werkgelegenheid, waaronder de industrieterreinen, in een logische verhouding te staan tot het verzorgingsniveau van de gemeente. Aldus kan een ruimtelijke structuur worden totstandgebracht, gebaseerd op de hiërarchie van kernen, die toelaat dat de werkgelegenheid in ruimtelijk opzicht beter aansluit bij de woonplaats van de werknemers en bij de concentratiepunten inzake voorzieningen, waardoor overmatig verkeer en te grote pendelafstanden vermeden kunnen worden.

Hierbij dient uiteraard rekening gehouden met vereisten op het vlak van grootte en diversiteit (naar geslacht, leeftijd, scholing, e.d.) van de arbeidsmarkt. Bovendien de noodzaak dat elk verzorgingscentrum over een bedrijventerrein in de overeenstemmende orde van grootte kan beschikken, bestaat er ook een nood aan kleinere bedrijventerreinen voor K.M.O.-vestigingen buiten verzorgende centra.

Er kan op gewezen dat de bedrijvigheid van K.M.O.'s op een bevredigende wijze stand houdt en ook in de toekomst een belangrijk element voor de welvaartsgroei zal blijven. Het gemeentelijk beleid dient rekening te houden met de nood aan vestigingsplaatsen voor deze sector. Omdat de werkingsrayon van deze bedrijven, die veelal een plaatselijk verzorgend karakter hebben en hun cliënteel binnen een geografisch beperkte ruimte aantreffen, eerder plaatselijk en bij voorbaat vastgelegd is, is de behoefte aan vestigingsplaatsen gekenmerkt door een verregaande spreiding. In feite heeft iedere grotere gemeente (omzeggens elke fusiegemeente) behoefte aan een bedrijventerrein waarnaar ambachtelijke bedrijven, K.M.O. en hinderlijke handelszaken kunnen verwezen worden. Vele gemeenten, doorgaans zonder traditie in verband met industrievestigingen, hebben wat dit betreft nog een achterstand op te halen.

Wat de mogelijke milieuhinder betreft, dient elke gemeente de voor- en nadelen zorgvuldig af te wegen.

In een dichtbevolkt land als het onze is er gegeven de huidige waardenpatronen, geen of althans nog zeer weinig plaats voor bedrijven die zware hinder aan het milieu opleggen.

Voor bedrijven die een beperkte milieubelasting teweegbrengen, kunnen de gemeenten binnen de wettelijke voorschriften en procedures opgelegd door de Centrale Overheid zelf een beleid bepalen. Het komt er in de eerste plaats op aan degelijk geïnformeerd te zijn over de feitelijke consequenties van de bedrijfsvestigingen in kwestie en vervolgens zoveel mogelijk de omstandigheden te creëren waardoor de hinder zo beperkt mogelijk kan gehouden worden.

Voor de financiële en fiscale stimuli dient verwezen naar een hele reeks maatregelen van overheidssteun bij investeringen, die echter grotendeels een nationale materie betreffen. De toepassing van de wetten op de economische expansie gebeurt op nationaal en regionaal vlak, zodat de rol van de gemeente bijgevolg beperkt is. Toch is het van belang dat ook de betrokken gemeentelijke diensten op de hoogte zijn van deze maatregelen, vermits zij terzake in bepaalde gevallen een doorverwijsfunctie kunnen vervullen.

De belangrijkste vormen van overheidssteun vloeien voort uit de z.g. expansiewetgeving van 30 december 1970 voor nieuwe investeringen gesitueerd in ontwikkelingszones en betreffen meer bepaald rentetoelage, staatswaarborg en fiscale voordelen. Verder zijn een aantal steunmaatregelen van recentere datum die vooral slaan op de directe aanmoediging van de tewerkstelling.

Aanvullend hierbij kan ook de gemeente haar steentje bijdragen in het verminderen van de investeringslast van de ondernemingen; de gemeente kan vrijstelling verlenen op de gemeentelijke belasting op het tewerkgesteld personeel en op de drijfkracht.

Tenslotte dient vermeld dat bij de ter beschikking stelling van gronden een belangrijke vorm van steun bij bedrijfsinvesteringen kan verleend worden. Ook het beschikbaar stellen van bedrijfsgebouwen is een belangrijke dienst die door de gemeente kan worden verleend.

Een ander belangrijk element van het attractieprofiel van een gemeente betreft het verzorgend en commercieel apparaat, dat niet los kan worden gezien van de industriële ontwikkeling van een gebied. Een eerste factor die hier dient behandeld betreft de huisvesting en gebouwenvoorraad die voor de aantrekkelijkheid van een streek voor de vestiging van nijverheid een essentiële betekenis heeft. De activiteit in de sector van de sociale woningbouw, de bouwgrondprijzen en het grondbeleid kunnen hier bepalende factoren zijn. Hier kan worden aangestipt dat in het kader van een ruimtelijk beleid voor de woningbouw, op hoger niveau bepaalde prioriteiten kunnen worden vooropgesteld, die kunnen leiden tot verschuivingen tussen gemeenten. Terzake werden m.b.t. de Limburgse situatie beleidsvoorstellen geformuleerd inzake een grotere gerichtheid van de aangroei van het woningpatrimonium op de steden om de verzorgingsstructuur te versterken en om de vorming van satellietgemeenten rond bepaalde centra (Hasselt, Genk) af te remmen (o.a. om verkeerscongestie te vermijden). Aandacht moet hierbij dringend besteed worden aan mogelijkheden van "inbreiding" in beide steden. Naast huisvesting is er nog een veelheid van voorzieningen die niet losgekoppeld kan worden van de economische ontwikkeling in een gebied : onderwijs, gezondheidszorg, toerisme, sport, maatschappelijke dienstverlening, verenigingsleven, cultuur.

Wat betreft het onderwijs kan worden verwezen naar o.m. de gemeentelijke inrichtingen voor technisch secundair onderwijs. Bij wijze van voorbeeld kan men hier de talrijke stedelijke instituten voor technisch onderwijs vermelden

met diverse keuzemogelijkheden inzake technische en nijverheidsafdelingen.

Het belang van het onderwijs blijkt uit het feit dat voornamelijk grote bedrijven zich bij voorkeur nabij een groot verzorgingscentrum vestigen omdat zij daar hoger gekwalificeerde arbeidskrachten verwachten en gemakkelijker beroep kunnen doen op het arbeidspotentieel.

Verder is het duidelijk dat het ziekenhuiswezen, als belangrijk trefpunt in de gehele gezondheidszorg, een van de meest vitale verzorgingselementen dient beschouwd.

De term cultureel leven dient in deze context in zijn ruimste betekenis gezien, namelijk in de betekenis van "zinnvolle (vrije-) tijdsbesteding". Het is belangrijk dat de voorzieningen, die de vrije tijd zinvol kunnen helpen opvullen, binnen handbereik liggen. We denken hierbij o.m. aan culturele organisaties en aan voorzieningen als : recreatieoorden, sportinfrastructuur en de nodige ruimten voor cultureel werk, volksontwikkelingswerk en permanente vorming.

Naast de hogergenoemde verzorgende functies is er het handels- en dienstenapparaat. Sommige gemeenten hebben een sterker commercieel en verzorgend attractievermogen dan andere; dit verschijnsel gaat gepaard met een hoger absoluut aantal inwoners en veelal met de aanwezigheid van nijverheid. Hier dient specifiek nagegaan welk het belang is van het handels- en dienstenapparaat voor de nijverheid. Wij zouden in dit verband ook van secundaire vestigingsfactoren kunnen spreken.

Het betreft hier o.m. volgende sectoren : handel (groot- en kleinhandel), bank- en verzekeringswezen, communicatie, vervoer, administratie, diensten...

Hoe groter het centrum, voor des te meer dienstensectoren zal de drempelwaarde zijn overschreden die de minimumvoorwaarde vormt voor de oprichting van een bedrijf. Vele bedrijven zijn immers ten dele direct, ten dele indirect (namelijk via de vraag van werknemers) op een bepaald voorzieningen-

niveau aangewezen. Grote bedrijven zoeken o.m. daarom de nabijheid van een grote stad.

Het is duidelijk dat vele diensten (zoals bv. communicatienet-ten) niet op gemeentelijke schaal kunnen ontwikkeld worden en afhankelijk zijn van regionale of nationale overheden; ook coördinatie met andere lokale besturen is in vele gevallen noodzakelijk, terwijl zich een aantal functies (bv. bankwezen) in de privé-sector situeren.

Een bijzonder aandachtspunt betreft de dienstverleningen op de bedrijventerreinen (banken, gemeenschappelijke bedrijfs-restaurants of cafétaria, kindercrèches, garages); dit veronderstelt een hoge bezetting van het bedrijventerrein om de dienstverleningen rendabel te maken. Terzake is nog weinig verwezenlijkt, doch er wordt op diverse plaatsen in deze richting gedacht.

Een belangrijke dienstverlening in dit verband is tenslotte het openbaar vervoer. Vele bedrijventerreinen worden nog steeds zwak bediend. Door samenspraak met de bedrijven kan hierin in bepaalde gevallen verbetering gebracht worden.

Een vierde en laatste factor die hier aan bod komt betreft de promotie van het gebied.

De gemeente kan zelf het initiatief nemen tot de industriële promotie of kan deze taak ook in meerdere of mindere mate overlaten aan instanties die hiervoor speciale bevoegdheid hebben.

Deze keuze houdt uiteraard verband met o.m. de eigendomstoestand van de terreinen. In het merendeel van de gevallen is de gemeente niet de eigenaar van de bedrijventerreinen. Deze keuze wordt o.m. beïnvloed door de al of niet uitgerustheid van de gemeentelijke diensten om de administratieve afhandeling ter harte te nemen en door de financiële marges waarbinnen de gemeente kan opereren. Een groot deel van de industriegronden zijn eigendom van intercommunale verenigingen (zoals I.M.L. in Limburg, I.O.K. in de provincie Antwerpen, Haviland in Vlaams-Brabant...).

Wat betreft de eigenlijke industriële promotie dient men er van uit te gaan dat de kandidaat-investeerder zoveel mogelijk dient tegemoetgekomen en begeleid bij zijn vestigingsbeslissing en bij de afhandeling nadien.

De instantie die de promotie waarneemt moet gegevens kunnen verstrekken over technische aspecten van de aangeboden terreinen, over sociaal-economische aspecten van de omgeving (arbeidsaanbod..) en over wettelijke bepalingen en procedures alsmede de diverse steunmaatregelen.

Men begrijpt dat dit geen eenvoudige taak is; het hoeft bijgevolg geen verwondering te wekken dat heel wat gemeenten beroep doen op gespecialiseerde instellingen.

De Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen zijn zeer goed geplaatst om deze taak waar te nemen. In de praktijk doen vele gemeenten en ook andere instanties die industrieterreinen beheren hiervoor dan ook beroep op de G.O.M.'s.

Behalve deze informatieve taak vervult de promotor ook doorgaans een taak als begeleider van de investeerder van tussenkomsten bij de nationale en gewestelijke overheid i.v.m. de vergunningen en voor investeringssteun vanwege de overheid.

Er dient ook op gewezen dat wat de toewijzing aan bedrijven betreft een coördinatie dient te gebeuren, waarin de G.O.M.'s eveneens een belangrijke rol (kunnen) spelen. Een grote variëteit in het aanbod inzake industrieterreinen is onontbeerlijk, teneinde tegemoet te kunnen komen aan de specifieke behoeften van de kandidaat-investeerder (kanaalgebonden, spoorgebonden, noodzaak aan pijpleidingen) alsmede met de aard en de omvang van het bedrijf (arbeidsintensief vs. arbeidsextensief, milieubelastend, K.M.O. of grote onderneming...).

Tot slot kan de aandacht gevestigd worden op enkele implicaties van de industriepolitiek.

Zoals in elk beleidsdomein is in het domein van het gemeentelijk industriebeleid binnen gegeven mogelijkheden, een afweging van belangen aan de orde.

Er werd reeds in het kort ingegaan op de implicaties i.v.m. ruimtelijke ordening, waar o.m. het ruimtebeslag en de mogelijke milieuhinder kritische elementen zijn. Wat het ruimtebeslag betreft, worden wel eens vanuit de publieke opinie stemmen gehoord die beweren dat het in deze tijd van stagnatie in de economie en weinig nieuwe bedrijfsinvesteringen, weinig zin heeft nog verder ruimte en overheidsgeld te spenderen aan uitrusting van industrieterreinen.

Men dient deze stelling echter genuanceerd te benaderen. Navolgende beschouwingen kunnen hier wellicht verhelderend werken :

- de vertraging in de economische bedrijvigheid is, alhoewel manifest in de laatste jaren, niet onvermijdelijk op langere termijn; het verdient derhalve aanbeveling een beleid te voeren dat rekening houdt met een heropleving in de economische conjunctuur.
- een aantal grote perceelsoppervlakten op industrieterreinen dienen voorbehouden voor grotere investeringen in de toekomst; de hiervoor geschikte voorradige terreinen mogen daarom niet verkaveld worden ten behoeve van bijvoorbeeld kleinere of ambachtelijke bedrijven.
- aandacht dient ook besteed aan de noodzaak van voldoende spreiding in het aanbod van industrieterreinen.

Binnen het kader van de doelstellingen en instrumenten (o.a. subsidiëringsbeleid dat door de Gewestelijke Overheid wordt aangereikt, dienen de gemeenten hun aanbod te bepalen in functie van de behoeften (aan werkgelegenheid) en van de mogelijkheden.

Wat de behoefte betreft, zijn het vooral de gemeenten in de ontwikkelingszones, die de nodige aandacht verdienen.

- er is een blijvende behoefte aan industrieterreinen, ook bij een stagnering of zelfs daling van het aantal arbeidsplaatsen in de industrie.

Reconversie en herstructurering van de industrie, de toch niet onaanzienlijke mortaliteit van bedrijven met behoefte aan nieuwe ondernemingen, de tendens naar kapitaal-intensiteit in tal van sectoren (met nood aan meer bedrijfsruimte per arbeidsplaats), evenals de herlokalisering van bedrijven blijven ruimtebehoevend, zij het wisselend in aard en omvang in de tijd en naar streek.

E. LAGROU

Docent Hoger Sint-Lukas Instituut te Brussel

1. Ruimtelijke ordening in de periode na de fusies

- 1.1. De gemeente heeft als beleidsinstantie t.a.v. de ruimtelijke ordening slechts een beperkte verantwoordelijkheid. Zoals bij de meeste sectoren is ook voor het ruimtelijk beleid een sterke centralisatie ingebouwd. De hoop dat de meer levenskrachtige gemeenten na 1977 meer bevoegdheid zouden krijgen is niet ingelost.
- 1.2. De economische crisis die na de fusieoperatie volop doorbrak heeft ook op het ruimtelijk beleid negatieve gevolgen gehad. De voogdijoverheid die zelf met begrotingsmoeilijkheden kampt, schroeft de gemeentelijke initiatieven terug. Het privé-initiatief daarentegen wordt aangemoedigd (o.m. via de "relance van de bouw"). Vanuit de ruimtelijke ordening betekent dit een versoepeling van het verguningsbeleid en een afzwakken van duidelijke planopties.
- 1.3. De participatiegolf die rond 1968 ontstond, heeft een belangrijk milieubewustzijn bij de bevolking gewekt. De invloed van dit bewustzijn op de fusieverkiezingen is niet zo duidelijk. Wel valt de a-politieke opstelling van actie- en buurtcomités op. Anderzijds zijn de nieuwe gemeentebesturen wel verpolitiseerd : de gemeenteraadfracties zijn veelal bij een nationale partij aangesloten. Wat reglementair door planning moet geregeld worden, kan nu gemakkelijker door cliëntisme via de nationale partijen worden opgelost.

2. Betekenis van de recente wijzigingen in het wettelijk instrumentarium voor de gefusioneerde gemeenten

2.1. De stedenbouwwet (1962/1970).

De gemeentebesturen hebben op grote schaal (90 %) verzuimd aan de verplichting tot het opmaken van Algemene Plannen van Aanleg. Ook werd de mogelijkheid tot het opmaken van een gemeenschappelijk A.P.A. niet opgenomen. De wetswijziging van 1970 met de hierop volgende uitvoeringsbesluiten gaf aan gewestplannen een vervangend karakter. Ook de instelling van de Federaties en de Agglomeratie (1971) ontnam veel bevoegdheden m.b.t. ruimtelijke ordening aan de gemeenten.

De (recente) interpretatie van art. 16 van de stedenbouwwet naar het vereenvoudigd Bijzonder Plan van Aanleg toe gaf daarentegen de gemeente meer armslag. De gemeente heeft sinds 1970 in feite en in rechte de bevoegdheid om de ruimtelijke bestemmingen vast te leggen verloren; die om bestemmingen uit te voeren versterkt.

De belangrijkste aanpassingen aan de wetgeving hebben de bevoegdheden van de gemeenten uitgehold. Toch moet hierbij een onderscheid gemaakt worden naar de aanpak per gewest. De sterkste centralisering treedt op in Vlaanderen. De gemeenten krijgen de grootste bevoegdheid in Brussel o.m. door de overlegprocedure (1976).

2.2. De Monumentenwet (1931/1976).

Het monumentendecreet van 1976 voor Vlaanderen heeft in belangrijke mate de centralisering en incrementalisering in de hand gewerkt. De gemeente wordt er bij de bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten enkel als uitvoeringsorgaan gebruikt. Bij het eigenlijk beleid is zij niet meer betrokken, ook wanneer na de fusie eigen gemeentelijke monumentendiensten werden opgericht.

2.3. De Huisvestingscode (1970/1976/1978/1981).

Als geregionaliseerde materie werd de huisvesting bij wet geregeld voor Wallonië (1976), Vlaanderen (1978) en Brussel (1981). Er zijn geen pogingen gedaan om de gemeenten tijdens het tot stand komen van de bedoelde wetten gefusioneerd bij het huisvestingsbeleid nauwer te betrekken.

2.4. Andere bij het ruimtelijk beleid betrokken aanpassingen.

In de periode van de fusies kwamen voor het ruimtelijk beleid nog belangrijke aanpassingen tot stand : Wet op Natuurbehoud (1973), Wet op de Handelsvestigingen (1975), Koninklijke Besluiten op de Stadsvernieuwing (1977/1978), en op de Stads- en dorpskernherwaardering (1978), wet op de Ruilverkaveling (1978), K.B. op de Subsidieregeling (1981), e.a. Ook hierbij is de positie van de gemeenten geminimaliseerd. Hetzelfde geldt ook voor de meeste wetsvoorstellen of -ontwerpen van deze periode.

3. Inspelen van de Ontwerptechnieken op de fusiewerkelijkheid

3.1. Randvoorwaarden voor het stedenbouwkundig ontwerp na de fusie.

De positie van de gemeente en de stedenbouwkundige in het ruimtelijk beleid is in de zeventiger jaren sterk teruggedrongen. Niettemin blijkt uit de studie van de doelstellingen bij een reeks structuurplannen in fusiegemeenten dat de fusie wel ruimtelijke problemen meegebracht heeft. Niettegenstaande deze reële problemen en een toch sterk gegroeid milieubewustzijn blijft ruimtelijke ordening weinig relevant als politiek probleem en dit zowel op gemeentelijk als op bovengemeentelijk vlak.

3.2. De reëel gehanteerde middelen van ruimtelijk beleid :

- De hoofdinstrumenten van ruimtelijk beleid liggen buiten de bevoegdheid van de gemeentebesturen : gewestplan, verkavelingen, interpretatie van woonuitbreidingsgebieden, bouwvergunningen buiten verkavelingen of B.P.A.'s, monumentenzorg, e.a.
- Het structuurplan is het nieuwe beleidsmiddel met evenwel zwakke juridische basis. Het reële impact op het beleid is vooral participatief-experimenteel belangrijk. Het is amper een ruimtelijk plan. Het wordt trouwens vooral gebruikt door nieuw-komers in het gemeentebestuur.
- B.P.A.'s worden verder opgesteld als voor de fusies, hoewel het vereenvoudigd B.P.A. de gemeenten meer armslag geeft.
- Grondregies zijn na de fusies in sterke mate uitgebouwd. Waar voor 1970 vooral de Intercommunales voor Grondbeleid actief waren, zijn de gemeentelijke grondregies aan belang gaan winnen na de fusies : hun grondvoorraad aan bouwgronden evenaarde in 1978 die van de intercommunales.
- Andere middelen van ruimtelijk beleid hebben meestal geen belangrijk impact op de ruimtelijke ordening : inventaris van de bouwgronden, facetplannen (vooral recreatie), stedenbouwkundige wedstrijden, realisaties van woon- en winkelerven, e.a.

3.3. Resultaten voor de fusiegemeenten :

- De toenemende centralisatie wordt in feite gecompenseerd door cliëntisme. Wel hebben gemeenten met structuurplan en een actief B.P.A.-beleid hun positie t.o.v. de vergunning verlenende overheid gevoelig kunnen versterken. Voor monumentenzorg verloopt de communicatie tussen rijk en gemeenten erg moeilijk. Binnen het huisvestingsbeleid komen de gemeenten eveneens niet aan bod maar hebben terzake minder ambities.
- Inhoudelijk is er wel een belangrijk milieubewustzijn gegroeid bij grotere delen van de bevolking.

4. Positie van de hoofdacteurs in het ruimtelijk beleid (de "3 A's")

4.1. De overheid op nationaal vlak heeft de ruimtelijke ordening systematisch aan de gemeenten onttrokken met als compensatie de mogelijkheid tot cliëntisme op de ministeriële kabinetten. De achtergrond van deze concentratie van macht ligt mijns inziens vooral in de grondmeerwaarde en het impact van de bouwprocessen die liefst op nationaal vlak worden georganiseerd. De economische crisis en de toestand van de overheidsfinanciën op alle niveaus bevordert de concentratie. Pogingen van gemeenten - politici of hoofdambtenaren - om na de fusies een eigen beleid te kunnen voeren, sneuvelen in de confrontatie met het centralisme en de versnippering. Talrijke tengevolge van decentralisering en economische planning opgerichte nieuwe organen hebben op het vlak van de ruimtelijke ordening bevoegdheden toegewezen gekregen. Dit bemoeilijkt voor de gemeentebesturen de overzichtelijkheid. De situatie van voor de regionalisering was wel veel duidelijker.

Binnen Wallonië en Brussel krijgen de gemeenten van de gewestelijke instanties meer bestuursmogelijkheden dan in het Vlaamse gewest.

4.2. De overheid op gemeentelijk vlak heeft tengevolge van de fusies weinig mogelijkheden gekregen om een eigen ruimtelijk beleid uit te bouwen. Voor besturen gevormd door de traditionele partijen blijft het cliëntisme als compensatie; voor de andere wordt vaak naar nieuwe vormen van ruimtelijke planning uitgekeken (bv. structuurplan). Het ontnemen van de verantwoordelijkheid over de bodembestemming is als een vicieuze cirkel gebonden aan het afschuiven van controle- en toezichtsfuncties.

4.3. De ontwerpers.

Verschuivingen binnen het denken over ruimtelijke ordening hebben ook op gemeentelijk niveau hun invloed gehad. Tot 1970 werd stedenbouw vooral vanuit de ontwerptechniek bedreven. Naarmate de wettelijke beschikkingen meer ingewikkeld werden en de ingrepen kleinschaliger, gingen de ontwerpers zich meer met procedures bezig houden. Sinds enkele jaren wordt door de meeste stedenbouwkundigen grote waarde gehecht aan de inbreng van actie- en buurtgroepen die vooral opkomen voor behoud en verbetering van het bestaande.

Vanaf 1975 werd het ontwerp van de gewestplannen aan de privé-studiegroepen onttrokken en doorgespeeld naar de Dienst Algemeen Beleid. Ook het stedenbouwkundig werk in de gemeenten verminderde sterk door de opwaardering van het gewestplan. Hierdoor kwam het beroep stedenbouwkundige in de knel. Ten gevolge hiervan ontwikkelden de beroepsverenigingen een sterke activiteit, wat ook voor de inhoudelijke stedenbouwkunde erg verrijkend werkte. In veel publicaties en colloquia vanwege de stedenbouwkundigen valt een a-politieke houding op. Illustratief hiervoor zijn de slotconclusies van het Jaar van de Europese Campagne van de Stadsvernieuwing, die door de stedenbouwkundigen sterk beïnvloed werden. Hierin wordt opgekommen voor een reeks van afzonderlijke inspraakorganen naast de gemeentelijke commissies van advies of de gemeenteraden.

4.4. De bevolking.

De participatiegolf tijdens de fusieperiode kan gekenmerkt worden enerzijds door een schijnbaar rechtstreeks beroep op de burgers voor de plaatselijke milieuzorg (1975 monumentenzorg; 1976 omgeving van het monument; 1978 dorpsherwaardering; 1981 stadsvernieuwing) en anderzijds door een verdere uitholling van de gemeentelijke bevoegdheid terzake.

Toch mag de invloed van de bewustwording van milieuproblemen ter plaatse niet overdreven worden. Vooral kleine actiegroepen zijn actief en hebben reëel invloed op microvlak (zie Overleg-procedure Brussel, Gent-Zuid,...). De milieuzorg ter plaatse wordt echter gedepolitiseerd : weinig actiegroepen treden in het politieke veld. Er is trouwens een onderhuids wan-trouwen gegroeid ten opzichte van de lokale politici, die graag als belanghebbende in de ruimtelijke ordening worden voorgesteld. Door de schaalvergroting na de fusie is de milieuproblematiek trouwens voor de bevolking moeilijker overzienbaar. In verschillende gemeenten pogen de besturen hieraan te verhelpen door de oprichting van plaatselijke informatie-bureaus (Antwerpen, Brugge, Gent, Leuven...).

Om de bevolking meer bij de ruimtelijke ordening te betrekken zijn verschillende methoden voorgesteld : rechtstreekse hoorzittingen (Antwerpen), stuurgroepen (meeste structuurplanning-processen), gemeentelijke Commissies van Advies, speciale Participatiepacten (Campagne Stadsvernieuwing), e.a. In hoever is de gefusioneerde gemeente erin geslaagd het contact met de bevolking via de formele politieke structuren te behouden?

Besluiten

1. Tijdens de fusieperiode traden belangrijke veranderingen op in het ruimtelijk beleid vooral gevoed door de gewestvorming. De positie van de gemeenten is er echter niet door versterkt. Vooral in de monumentenzorg is de kloof tussen nationaal en gemeentelijk beleid groot. Voor het huisvestingsbeleid is dit objectief ook, maar de kloof wordt er door de gemeenten niet als hinderlijk gevoeld.

5.2. De meeste gemeentebestuurders hebben na de fusies en de "politisering" van de gemeenteraadfracties op een erg pragmatische wijze een directe lijn gekregen bij het nationale ruimtelijk beleid via het partijcliëntisme. Dit lijkt veel efficiënter dan de formele procedures van de stedenbouwwet, de monumentenzorg e.a. voorzieningen. Dit heeft echter wel voor gevolg dat de bevolking van de fusiegemeenten zich weinig bij het beleid betrokken voelen. Sommige gemeenten hebben dit door het op gang brengen van een structuurplan trachten te doorbreken. De verkiezingen kunnen aanduidingen geven of deze factor effectief geapprecieerd werd door de bevolking.

5.3. De a-politieke opstelling van ontwerpers en andere deskundigen van ruimtelijk beleid en de anti-politieke houding van grote bevolkingscategorieën zijn niet vreemd aan het hierboven vermeld pragmatisme. Een en ander bemoeilijkt echter het versterken van het impact van de - na de fusies nochtans bestuurskrachtige - plaatselijke gemeenschap op de ordening van haar ruimte.

HET CULTUURBELEID IN DE GEFUSIONEERDE GEMEENTEN.

F. DELMARTINO

Buitengewoon Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven

Doelstelling voor de bestuurlijke schaalvergroting was o.m. het tot stand brengen van "grotere gemeenten, sterkere gemeenten, die in staat zullen zijn hun tijdsgebonden opdrachten te vervullen". Tot deze tijdsgebonden opdrachten kan zeker ook het cultuurbeleid gerekend worden. In weinig sectoren immers heeft het uitgavenpatroon zich de jongste jaren zo sterk geprofileerd. Opmerkelijk is echter ook de ontwikkeling in de taakperceptie van de gemeenten. Aanvankelijk in belangrijke mate gekenmerkt door een ondersteunend optreden, wordt het cultuurbeleid thans in verband gebracht met het eigen gemeentelijk initiatief. Er is dus wel degelijk sprake van een eigenstandige beleidssector.

ZWAARTEPUNTEN IN HET GEMEENTELIJK CULTUURBELEID

Twee ontwikkelingen liggen aan de basis van deze stroomversneling. Op de eerste plaats is er de toegenomen aandacht voor de socio-culturele infrastructuur. Uit enquêtes in het begin van de jaren zestig bleek de weinig rooskleurige toestand van het bestaande - vooral particuliere - aanbod. Dit grotendeels ontbreken van een geëigende infrastructuur voor een veelzijdige cultuurbeleving constrasteerde met het centrale leitmotiv van het pas opgerichte Ministerie van Cultuur : de democratisering van de cultuur. Men wilde zoveel mogelijk mensen betrekken bij het cultuurgebeuren en met name groepen en bevolkingscategorieën die een participatie-achterstand vertonen.

Een actief overheidsoptreden op alle bestuursniveaus wordt dan ook gepropageerd. Vlaanderen zou op termijn moeten beschikken over 5 grote streekcentra, 120 gewestelijke en 280 plaatselijke cultuur- en ontmoetingscentra. Een K.B. van 13 mei

1965 stelde 60 % staatstoelage in het vooruitzicht t.b.v. provincies en gemeenten die in deze richting initiatief wilden nemen. Kort voor de bekrachtiging van de samenvoeging van gemeenten, in november 1975, ontvingen alle gemeentebesturen nog 'Aanbevelingen' voor een dynamisch infrastructuurbeleid onder de vorm van een aantrekkelijke brochure waarin de hele procedure uiteen werd gezet. Een duidelijker uitnodiging om met een gedurfd infrastructuurprogramma naar de gemeenteraadsverkiezingen te gaan is nauwelijks denkbaar.

Alhoewel ietwat later tot volle ontplooiing gekomen, is de inspraak- en participatiegedachte al even kenmerkend voor het plaatselijk cultuurbeleid tijdens het jongste decennium. Dit ontwikkelen van nieuwe vormen van participatiedemocratie vindt ongetwijfeld zijn grondslag in het tijdsclimaat van het einde van de jaren zestig, dat de maatschappelijke creativiteit en verantwoordelijkheid van de burger sterk in reliëf plaatste. Het formeel inbouwen van het inspraakmoment in de beleidsvorming in de culturele sfeer, is in ons land echter gekoppeld aan het cultuurpact (1974). Het is voldoende bekend dat dit cultuurpact gesitueerd moet worden in het licht van de culturele autonomie voor de gemeenschappen en op de eerste plaats een participatie-waarborg inhoudt voor de ideologische en filosofische minderheidsgroepen. Deze verzekering van non-discriminatie is echter in positieve participatietermen vertaald t.a.v. de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid. Elke overheid is ertoe gehouden alle erkende representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen hierbij te betrekken.

Vooraf via de oprichting en erkenning van de gemeentelijke raden voor cultuur en culturele vrijetijdsbesteding - hierna kortweg 'cultuurraden' genoemd - (decreet van 12 december 1974) is hieraan gevolg gegeven. Al gaat het hier in wezen om adviesraden t.b.v. de overheid, die tevens een coördinerende

rol kunnen spelen in het plaatselijk cultureel leven, toch overstijgen ze in een bepaald opzicht het inspraak-niveau om als participanten betrokken te worden bij het beheer van de culturele infrastructuur. Art. 9 van het cultuurpactdecreet bepaalt inderdaad de diverse formules waaruit gekozen kan worden om deze participatie van de culturele sector waar te maken. Zelfs in de 'minimalistische' optie, waarbij de vertegenwoordigers van de cultuurraad enkel in een vaste commissie van advies zetelen, zijn zij bevoegd voor de programmatie en de culturele inhoud van de eigen activiteiten van het cultureel centrum.

De uitbouw van een specifieke infrastructuur enerzijds, het opzetten van inspraak- en participatieorganen anderzijds, zijn de meest opvallende zwaartepunten in het plaatselijk cultuurbeleid. Het is inmiddels ook duidelijk geworden hoe nauw beide elementen met elkaar verbonden zijn. Het gaat uiteindelijk om twee facetten van éénzelfde cultuurbeleid, waarvan de grondslagen reeds werden gelegd voor de gemeentelijke schaalvergroting. In ons betoog willen we nu nagaan welke implicaties de drastische reductie van bestuurlijke basisentiteiten gehad heeft voor het plaatselijk cultuurbeleid, dat toch wezenlijk uitgebouwd wordt in functie van en in samenspraak met de betrokken bevolking.

VIER VORMEN VAN 'AFSTAND'

Deze 'bevolking' is vanzelfsprekend geen homogeen gegeven. Er zijn de reeds aangehaalde 'strekkingen', er zijn de bevolkingscategorieën waarvan sommige vanwege hun participatieachterstand het voorwerp kunnen uitmaken van een gerichte

aandacht, maar er is ook de differentiatie in territoriaal opzicht. Vooral m.b.t. deze laatste invalshoek heeft de samenvoeging van gemeenten een nieuwe situatie gecreëerd. Men heeft ten tijde van de fusie veel aandacht geschonken aan de geografische afstand tussen de deelgemeenten en het nieuwe (administratief) centrum. In een aantal gevallen werden er faciliteiten verleend om de burgers niet voor iedere ambtelijke formaliteit tot een lange verplaatsing te verplichten. In dit betoog zouden we een drietal andere aspecten van de grotere afstand tussen bestuur en bestuurden in het licht willen stellen, die t.a.v. het cultuurbeleid uiterst relevant zijn.

Het volledig verdwijnen van het oude organisatiepatroon en het creëren van een nieuwe bestuursstructuur leidt tot een organisatorische afstand t.o.v. de bewoners van de voormalige gemeenten. De aangehaalde ambtelijke formaliteiten vormen hiervan slechts één aspect. Even ingrijpend is het wegvallen van het gemeentebestuur als plaatselijk beleidsorgaan t.a.v. de maatschappelijke organisatievormen die zich mettertijd op datzelfde plaatselijk niveau georganiseerd hebben. Het verenigingsleven bv., eventueel gegroepeerd in adviesraden, heeft nu geen gesprekspartner meer binnen hetzelfde territoriaal integratiekader dat het dorp in de meeste gevallen toch wel is (of was). Men moet dus verderop, naar de fusiegemeente toe, naar politiek en bestuurlijk verantwoordelijken waartegenover de sociale afstand onvermijdelijk groter zal zijn. Het informeel overleg dat een belangrijke functie had in kleinschalig gemeenteverband heeft de plaats moeten ruimen voor een meer gestructureerde samenspraak, waarbij de onderwerpen in meer algemene termen aan de orde komen en de standpunten sterker beïnvloed worden door de maatschappelijke posities. Deze ontwikkeling verwijst tenslotte naar de grotere intellectuele afstand, waarmee de (potentiële) kloof aangeduid wordt tussen de probleembeleving van de burger en de noodzakelijke specialisatie in een grote bestuursorganisatie, en dit zowel bij de

politici als het ambtenarenkader. Een vanuit de inspraakbeweging gesignaleerde behoefte wordt aldus ambtelijk vertaald en uitgesplitst over de verschillende bevoegdheden en competenties, waardoor haar 'pointe' in de mist dreigt te verdwijnen.

De verschillende pluspunten die een bestuurskrachtige gemeente te bieden heeft en waartoe nu eenmaal een breed territoriaal draagvlak vereist is, willen we beslist niet uit het oog verliezen. Een zekere afstand tussen de beleidsverantwoordelijken en de lokale aangelegenheden kan in dit verband ook heilzaam zijn om een onafhankelijke beoordeling in de hand te werken. M.b.t. het cultuurbeleid vormen de organisatorische, sociale en intellectuele afstand nochtans een uitdaging voor de besturen van de samengevoegde gemeenten. Hoe hebben ze hierop ingespeeld?

EEN GEMEENTE VOOR DE DORPEN ?

In de pre-fusie periode hebben verschillende instanties aangedrongen op het erkennen van de eigenheid van de diverse samenlevingsverbanden binnen het grotere geheel en met name op het creëren van inspraakorganen op territoriale grondslag. Er waren parlementaire voorstellen in de richting van wijk- en dorpsraden, er was een ministeriële oproep om gemeenschapsraden te vormen als secties van de (fusie)gemeentelijke cultuurraad. Vooral op dit laatste voorstel kon men zonder moeite ingaan, vermits het in een aantal gevallen gewoon de bevestiging inhield van de bestaande toestand : een bestaande cultuurraad continueren en valoriseren als plaatselijke antenne van de ruimere formele adviesraad.

Dat men amper van deze voor de hand liggende mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, getuigt van het geringe begrip voor de maatschappelijke dimensie van de bestuurlijke schaalvergroting. De gemeentebesturen, allicht beducht voor centrifugale reflexen, hebben vooral de nieuwe territoriale dimensie in reliëf gebracht. De maatschappelijke dialoog moest zich aan de bestuurlijke schaal aanpassen, in plaats van omgekeerd. Adviesraden werden dan ook in de regel op fusiegemeentelijk niveau geherstructureerd, zonder onderafdelingen (een uitzondering vormen de wijk-sportraden), vaak echter wel met een gewaarborgde vertegenwoordiging uit elk der deelgemeenten. In het geval van de cultuurraad impliceerde dit niet zelden een toevoeging van bestuursleden met raadgevende stem, omdat de decretaire regeling max. 12 stemgerechtigde bestuursleden voorziet.

Op deze algemene vaststelling zijn er vanzelfsprekend een aantal uitzonderingen aan te stippen. Een eerste reeks uitzonderingen slaat op de fusiegemeenten die in één of meerdere wijken (niet steeds voormalige gemeenten) een dorps- of wijkraad als gesprekspartner erkennen. Dit kan samenhangen met een sterke stuwung vanuit de 'basis', maar is niet zelden gekoppeld aan het opzetten van structuurplanning of het uitbouwen van wijkinfrastructuur, die dan door de betrokken wijkraad ook beheerd wordt. Een expliciet wijkgeoriënteerd beleid wint inderdaad stilaan terrein, maar is niet steeds door het fusiegebeuren ingegeven. Een gemeente als Genk is hiervan een sprekend voorbeeld.

Een tweede reeks uitzonderingen tekent zich af in de grote stedelijke agglomeraties, waar de afstand tussen het centrum en de periferie in alle opzichten groot genoemd kan worden. De stad Gent experimenteert aldus met territoriale vertegenwoordigingsorganen en dit voornemen bestaat ook in de zich aandienende fusie Groot-Antwerpen.

Bij de uitbouw van culturele infrastructuur is het fusiefenomeen merkwaardigerwijze niet van doorslaggevende betekenis gebleken. Als algemene regel kan inderdaad gesteld worden dat vele procedures reeds voor 1977 op gang gebracht waren en dat van de recente initiatieven het merendeel weinig verband houdt met het gewijzigde gemeentelijk formaat. Bij een analyse van de geïnvesteerde en toegezegde middelen valt het leeuwenaandeel op van de infrastructuur in (vanuit Vlaams cultuurpolitiek standpunt bekeken) 'bedreigde' gebieden : de hoofdstad en de 'gordel van smaragd' eromheen. Via allerlei institutionele formules is hier een grote inspanning verricht, waarbij echter de schaal van de betrokken gemeenten nauwelijks een rol speelt.

Al zal het perspectief van de territoriale verruiming (of de realisatie ervan, bv. reeds in 1965 of 1971) in een aantal gevallen ongetwijfeld mee bijgedragen hebben tot het gemeentelijk initiatief inzake multifunctionele culturele infrastructuur, toch lijkt het directe verband met de bestuurlijke schaalvergroting in het algemeen moeilijk aantoonbaar. Veel meer aanwijsbaar is dit verband daarentegen bij een aantal recente initiatieven m.b.t. het uitbouwen van bescheiden wijkinfrastructuur, dorpshuizen of wijkbibliotheken bv. Maar ook hier mag men niet te vlug de band leggen met de samenvoeging van gemeenten. In Maaseik bv. en a fortiori in het niet bij fusie betrokken Lommel, zijn de wijken niet afgebakend op basis van de voormalige gemeentegrenzen. Het gaat o.i. veel meer om een geleidelijke erkenning van kleinschalige maatschappelijke verbanden, van de behoeften die hierbinnen ervaren wordt aan ontmoeting en behartiging van de eigen aangelegenheden en van de signaalfunctie die dergelijk relais kunnen hebben t.a.v. een behoeftengericht cultuur- en welzijnsbeleid.

Niet zozeer het formaat en de begrenzing van de voormalige gemeenten dienen dan ook richtinggevend te zijn bij het uitwerken van een de-centrale beleidsopbouw, als wel het feitelijk sociaal-

ruimtelijk patroon, de constellatie van de delen t.o.v. het geheel. Modellen en formules zijn daarom moeilijk over te planten. Belangrijker dan organisatieschema's is inderdaad de beleidswil ruimte te creëren voor een specifieke behoeftenformulering en -behartiging t.b.v. maatschappelijk relevante sub-eenheden.

**TWEDE SECTIE : Binnengemeentelijke organisatie
en integratie**

Referaten :

- Integratie van kernen in de gefusioneerde gemeenten.
M. REYNDERS, adviseur Limburgse Raad voor Samenlevingsopbouw.

- Het sociaal beleid en het OCMW in de gefusioneerde gemeenten.
A.M. LAMBRECHT, adviseur Vereniging van Belgische Steden
en Gemeenten.

- Inspraak in de gefusioneerde gemeenten.
H. WUYTS, docent Industriële Hogeschool te Leuven.

M. REYNDERS

Adviseur Limburgse Raad voor Samenlevingsopbouw

1. SITUATIESCHETS VAN DE FUSIEGEMEENTEN SINDS 1976-'77 M.B.T.
EEN REEKS KOMPONENTEN DIE HET GEGEVEN "KERNEN-INTEGRATIE"
MEDE KUNNEN BEINVLOEDEN

Globaal besluitend kan worden gesteld dat de "modale" Belgische fusiegemeente o.m. als volgt kan worden getypeerd : een gemeente met gemiddeld zowat 5 deelgemeenten, meer dan 15.000 inwoners, meer dan 5.000 ha oppervlakte, overwegend verstedelijkt, met een gemeenteraad van een twintigtal leden.

2. ENKELE BASIS-UITGANGSPUNTEN VAN DE FUSIE-PLANNING

De wijze waarop de fusies zijn gepland en voorbereid heeft ook zijn weerslag op de leefbaarheid van de kernen in het fusiegeheel. In dit opzicht kan toch wel een onderscheid gemaakt worden tussen het nationaal basisconcept en de eigen Limburgse aanpak.

In Limburg werd nl. een indeling uitgewerkt in 5 streken met eigen problematiek en ontwikkelingsmogelijkheden, telkens ondersteund door een Vereniging voor Streekontwikkeling. Binnen elke streek werd als fusie-kader een "drievoudige hiërarchie van kernen" opgebouwd :

- . uitbouw en versterking van één (hetzij twee) kern(en) tot streekcentrum, als eerste niveau;
- . daarnaast vorming van enkele kleinere sub-gewestelijke kernen om het streekcentrum te ontlasten en een aantal opdrachten en diensten beter geografisch te spreiden, als tweede niveau;
- . tenslotte een aantal bestuurskrachtige en meer landelijke gemeenten om het geheel bijkomend aan te vullen.

Als hoofddoelstelling blijft hierbij vooropstaan : de schaalvergroting voelbaar doen slagen tot in de kleinste leefgemeenschappen en met name een lotsverbetering teweegbrengen in de betrokken leefkernen.

3. BEVINDINGEN VANUIT EEN BEVRAGING BIJ AMBTENAREN EN POLITICI VAN DE 31 FUSIEGEMEENTEN IN LIMBURG

Inleidend kan worden gesteld dat men rond het begrip "integratie" meerdere opvattingen kan aanhouden. De betrokkenen groeperen hun voorkeur grosso modo vrij evenwaardig rond twee basisbetekenissen :

- . enerzijds, "het meer geïntegreerd zijn" : de deelgemeenten gaan in sterke mate op in de fusiegemeente;
- . anderzijds, "het minder geïntegreerd zijn" : men behandelt de deelgemeenten vrij zelfstandig, men heeft er aandacht voor.

N.B.: de fusiegemeente Riemst heeft model gestaan voor de opbouw van de bevraging.

a) Visie, houding op het meer of minder geïntegreerd zijn

Een ruime meerderheid oordeelt integratie van kernen noodzakelijk of wenselijk, en zulks op een veelheid van beleidsdomeinen. Als voordelen worden hierbij vooral geduid : een snellere en meer correcte administratieve dienstverlening, besparing van personeel en gebouwen, gunstige effecten van schaalvergroting en ruimere bevolkingssamenhang.

Integratie wordt merendeels niet nodig geacht en is ook minder gerealiseerd inzake verenigingsleven en aangaande de meer frequent benodigde diensten (zoals de stempelkontrole). De dorpen moeten immers zoveel mogelijk hun eigenheid kunnen behouden en onnodige lange afstanden dienen te worden vermeden voor intens volksgebruik.

b) Beleidsdomeinen waarop de mate van integratie der kernen kan worden afgewogen.

Hierbij wordt telkens een onderscheid gemaakt tussen "houding" en "praktijk".

1) De gemeentelijke administratie.

De houding verwijst overwegend naar een "gecentraliseerde" dienstverlening. In de praktijk wordt volgend onderscheid aangehouden : administratie (met inbegrip van technische dienst) is vrijwel volledig gecentraliseerd; overwegend gedecentraliseerd zijn : werklozencontrole, zitdagen en sociaal dienstbetoon, alhoewel ook in dit verband bepaalde facetten terug werden afgebouwd wegens onvoldoende benutting door de bevolking.

M.b.t. het politiewezen is de houding t.o.v. al dan niet centralisatie verdeeld. In de praktijk moet men overwegend wel centraal terecht voor een reeks documenten, terwijl de invoering van een systeem van "wijkagenten" geleidelijk enige ingang vindt.

2) Op cultureel vlak.

M.b.t. de accommodaties op sport- en cultuur-domein is de houding rond al dan niet centralisatie vrij verdeeld. In de praktijk wordt benevens de uitbouw van een grotere centrale infrastructuur op niveau van de fusiegemeente, nog meer een aanpassing van ruimten per dorp gerealiseerd.

Inzake verenigingsleven is de overwegende visie dit zoveel mogelijk gedecentraliseerd te houden met vooral een centraal overkoepelend orgaan op het vlak van de adviesraden. De praktijk beantwoordt hier ook aan.

Aangaande bibliotheekwezen gaat de meeste voorkeur uit naar een centrale bibliotheek met uitleenposten per wijk; ook hier bevestigt de praktijk de aangehouden visie terzake.

3) Ruimtelijke ordening en huisvesting.

Hier wordt een drievoudige houding aangenomen : uitbouw van projecten in het centrum van elke dorpskern en naargelang de behoeften. De praktische toepassingen zijn verdeeld over grote centrale projecten alsook over meer kleinschalige projecten in de deelgemeenten.

4) Wegeninfrastructuur.

Veelal overheerst de indruk dat het gemeentelijk wegennet vrij goed volstaat en wordt de houding aangenomen om nuttige aanpassingen goed te spreiden over de woonkernen. Die gespreide verbeteringen komen in de praktijk zeer goed tot hun recht.

5) Informatiebeleid.

De houding overheerst dat een centrale informatiepolitiek (via o.m. het gemeentelijk informatie-blad dat goed is ingeburgerd) de integratie sterk kan ondersteunen, terwijl dorps-info mede aan de eigen plaatselijke verenigingen kan worden toevertrouwd.

6) Advies-, overleg-organen en contactstructuren.

Het beleid neemt hiertegenover een gereserveerde positieve houding aan op voorwaarde dat deze organen constructief werken. In de praktijk zijn vooral cultuur- en sportraden actief op niveau van de fusiegemeenten, en in mindere mate jeugd- en bejaarden- en leefmilieu-raden.

7) Financieel beleid (kostenimplicaties van gemeentelijke tegemoetkomingen en realisaties).

Het subsidiebeleid naar verenigingen en organisaties. Zowel houding als praktijk geven steeds meer in grote mate een toewijzing aan van globale subsidie-pakketten aan de overkoepelende raden. Stijgende gemeentelijke begrotings-deficits houden hier wel sterker dreigende beperkingen in.

Op het vlak van de openbare werken overwegen, zowel inzake houding als praktijk, de "egalisatie-investeringen", nl.: deelgemeenten op evenwaardig uitrustingsniveau brengen als de centrumgemeente (o.m. op het domein van de riole-ringen enz.).

c) Evaluatie van de mate van integratie der kernen.

Het integratie-gegeven wordt gedeeltelijk gecentraliseerd en gedecentraliseerd bekeken en ervaren.

Als voordelen van centralisatie worden vooral vermeld : meer economisch renderend, contactverruiming tussen de deelgemeenten, hogere garanties op meer volwaardige dienstverlening.

Als nadelen van centralisatie worden vooral ervaren : verlies van dorps eigenheid, vergroting van de afstand beleid-burger, en opvoeren van de verplaatsingsafstanden.

Als voordelen van decentralisatie worden vooral aangegeven: behoud van dorpskarakter, en grotere beleidsbetrokkenheid bij de dorpsbewoners.

Als nadelen van decentralisatie worden vooral aanvoeld : bemoeilijken van de integratie in fusieverband, grotere kosten, hogere risico's van wijkbevoordeling.

4. BEDENKINGEN VANUIT EEN BEVOLKINGSBEVRAGING IN KLEINERE WOONKERNEN VAN ZUID-LIMBURG.

Deze bedenkingen zullen in het referaat ontwikkeld worden.

5. ENKELE GLOBALE SLOTBESCHOUWINGEN EN AANBEVELINGEN.

- De integratie der kernen zal steeds sneller en beter evolueren naarmate de tijd vordert. De tweede ambtstermijn gemeentebestuur 1983-1988 na de fusie-operatie van '76-'77 zal de bredere ontbolstering hiervan wel verder bevestigen. De eerste gevoeligheden zullen dan verder wegebben.
- Een volledige integratie is niet haalbaar en ook niet wenselijk. Integratie van kernen kan dan ook slechts partieel worden beoogd in functie van vooral een rijkere en beter georganiseerde dienstverlening mede ten voordele van een ondersteuning van het "typische" dorpsleven.
- Zeker in crisis-tijd met beperktere middelen en mogelijkheden dienen economisch rendement (door coördinatie en centralisatie) een volksnabij bestuur (door passende deel-decentralisaties) steeds meer in een optimaal evenwicht worden gekoppeld.
- De nationale en Vlaams-regionale overheid dienen meer dan in het verleden middelen vrij te maken om de verdere kernenontwikkeling in fusieverband ook bredere effecten mee te geven dan een beperkt egaliseringsbeleid op het vlak van enkele basis-infrastructuren.
- Verhoging van ontwikkelingskansen van gemeenten dient steeds meer te gebeuren via behoud en versteviging van de leefbaarheid van de "dorpen". Hierbij dient men de bekommernissen van plaatselijke belangenbehartiging geleidelijk en "netwerkgewijze" op te tillen naar een functionele integratie in het ruimer fusiegeheel.

Dit vergt ook een soepel overheidsbeleid met nadruk op gemeenschappelijke accenten ten voordele van de dorpen zelf en waarbij mobiele mankracht voor "dorpen-ringen" beter inpasbaar wordt dan onbetaalbaar geworden materiële infrastructuur.

GEFUSIONEERDE GEMEENTEN

A. M. LAMBRECHT

Adviseur Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten

Op 1 april 1978 zijn de raden voor maatschappelijk welzijn van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (O.C.M.W.'s) aangetreden in gefusioneerde gemeenten.

Deze toestand was nieuw in een dubbel opzicht.

1) De organieke wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand was afgeschaft en vervangen door de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn waardoor een eeuwenoude opdracht in een nieuwe geest vorm moest krijgen. Door voornoemde wet heeft elke persoon recht op maatschappelijke dienstverlening die tot doel heeft eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Belangrijk is hierbij dat de O.C.M.W.'s niet alleen zoals vroeger lenigend en curatief optreden, maar ook preventief moeten werken. Bij de O.C.M.W.'s moet men voortaan ook terecht kunnen met andere dan materiële noden zodat de dienstverlening ook van sociale en psychologische aard kan zijn.

Om het rechtskarakter te onderstrepen werden provinciale beroepskamers opgericht waarop eenieder een beroep kan doen ten aanzien van beslissingen van O.C.M.W.'s inzake individuele dienstverlening.

Deze zojuist geschetste nieuwe geest moest ook kunnen werken binnen nieuwe structuren. De O.C.M.W.'s bleven zoals de C.O.O.'s openbare instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid maar in de rol van de gemeente werden nieuwe accenten gelegd.

Zeer in het kort kan men zeggen dat de gemeente geëvolueerd is van verantwoordelijke voor het sociaal beleid van de C.O.O.'s naar toezichthoudende overheid ten aanzien van de O.C.M.W.'s en het door hen gevoerde beleid.

Opvallend is dan ook dat in diverse gemeenten tegelijkertijd schepenen voor sociale zaken werden benoemd die met de O.C.M.W.'s afspraken moesten maken indien ze een verantwoord en niet overlappend beleid wilden voeren.

- 2) Een tweede uitdaging bestond erin dat de nieuwe raden voor maatschappelijk welzijn door de fusie van gemeenten de werking van diverse C.O.O.'s moesten weten te harmoniseren en te coördineren.

Sinds de fusie van de gemeenten is het sociaal beleid geëvolueerd. Maar de invloed van de fusies hierin is moeilijk meetbaar omdat de doorvoering ervan samenloopt met de aangehaalde belangrijke wetswijziging en andere evoluties in de samenleving. Toch loont het de moeite om te peilen naar mogelijke oorzakelijke verbanden.

- 1) De best aanwijsbare gevolgen van de fusie waren vooral voelbaar voor wie rechtstreeks in de O.C.M.W.-werking participeerde : C.O.O.-raadsleden verloren hun mandaat, C.O.O.-secretarissen en -ontvangers werden op wachtstand geplaatst, enz.
- 2) Voor een groot deel van de bevolking die op het O.C.M.W. een beroep moest doen betekende de fusie aanvankelijk zeker een vervreemding. Dit gevoel probeert men nu weg te werken door de oprichting van wijkcentra en het organiseren van zitdagen in de deelgemeenten. Meestal zijn de gunstigste normen inzake hulpverlening verruimd van de centrumgemeente tot de deelgemeenten.
- 3) Sinds de fusies zijn de voorzieningen in sterke mate toegenomen. Er zijn nieuwe diensten opgericht en het aantal bedden in rust- en verzorgingstehuizen en ziekenhuizen is toegenomen. Op het vlak van de sociale woningbouw heeft men sinds de fusies meer woningen voor bejaarden en minder-valieden, dienstencentra en service-flats.

Dergelijke uitbouw van sociale voorzieningen ziet men evenwel ook, in de niet-gefusioneerde gemeenten. Dit veronderstelt dat er andere factoren een belangrijke invloed hierop hebben gehad.

Ter illustratie een tweetal voorbeelden. Nieuwe diensten kunnen maar verantwoord worden indien er voldoende vraag is. Ten gevolge van de fusie en de schaalvergroting bekwamen vaak voldoende vraag om diensten voor maaltijdenbedeling en poetshulp te verantwoorden maar de oprichting van deze diensten werd ook gestimuleerd door overheidsmaatregelen (goedkoop personeel onder de vorm van tewerkgestelde werklozen en Bijzonder Tijdelijk Kader, verdelingsnorm voor het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn, mogelijkheden tot subsidiëring) en vanuit wetenschappelijke hoek : voorrang geven aan de uitbouw van de eerstelijnsgezondheidszorg.

Als tweede voorbeeld nemen we de stijging van het aantal bedden in de instellingen voor bejaarden. Maar is dit niet mede het gevolg van het feit dat het aantal bejaarden stijgt, de leeftijd van de bejaarden en hun graad van invaliditeit ?

- 4) Heeft de huidige drang naar kleinschalige projecten in de welzijnszorg te maken met de fusie-operatie ? De kleinschaligheids-idee is een reactie op de grootse projecten waarbij meer aandacht uitgaat naar de vorm dan naar de inhoud en waarbij de hulpverzoeker niet participeert. Voor zover de fusie derhalve door de schaalvergroting teveel aan centralisatie heeft gedaan en er te grootschalig werd gedacht, heeft ze deze reactie mede uitgelokt.
- 5) Op financieel gebied tenslotte kan men vaststellen dat de gemeentelijke uitgaven voor welzijnsinitiatieven gestegen zijn sinds de fusie van gemeenten.

Die stijging verloopt evenwel niet buiten verhouding met andere gemeentelijke uitgaven. De gemeentelijke toelagen voor de O.C.M.W.'s bedroegen in 1980 11,5 miljard op 183 miljard gewone uitgaven en deze toelagen bedragen evenveel als de tegemoetkomingen van de gemeenten inzake huisvuil en afvalwater (11,6 miljard) en liggen beduidend lager dan de netto-uitgaven voor onderwijs (12,6 miljard).

Tot besluit geldt in de eerste plaats de vaststelling dat inzake sociaal beleid de gevolgen van de fusie maar moeilijk afgetekend kunnen worden. Door de centralisatie van problemen was een grondiger aanpak mogelijk maar voor zover de fusie aanleiding is geweest tot centralisatie van voorzieningen en ook een sterkere hiërarchisering en bureaucratie werden in de hand gewerkt, heeft de fusieoperatie negatief gewerkt.

INSPRAAK IN DE GEFUSIONEERDE GEMEENTEN

H. WUYTS

Docent aan de Industriële Hogeschool te Leuven

'Inspraak is het gebruik maken van de mogelijkheid die door de overheid wordt geboden of door de bevolking wordt afgedwongen om zijn mening kenbaar te maken over een of ander concreet punt van het beleid of over het beleid en de beleidslijnen in het algemeen.'

Met deze definitie uit 1977 als uitgangspunt zullen wij trachten een overzicht te geven van de huidige toestand in de (Vlaamse) gemeenten op het gebied van de inspraak. In het kader van een evaluatie van vijf jaar fusie wordt uiteraard verwacht dat de specifieke invloed of het ontbreken van specifieke invloed als belangrijke factor beschouwd wordt.

Na een korte begripsomschrijving bespreken wij daartoe elementen uit een zeer recent onderzoek, gebaseerd op gegevens uit 1978; vervolgens, om de inhoudelijke waarde van inspraak in een ruimere context te kunnen situeren, vergelijken wij in het kort met wat in het buitenland bestaat; tenslotte geven wij een persoonlijke appreciatie van de ontwikkelingen in de laatste jaren, gebaseerd op eigen ervaring en op ervaring van anderen in de praktijk.

I. BEGRIPSOMSCHRIJVING

In feite is een kritische beoordeling van inspraak slechts echt mogelijk indien zij steunt op praktijkervaring. Het begrip zelf is op zeer uiteenlopende wijze gedefinieerd, van zeer beperkt tot zeer ruim. Meestal wordt er een onderscheid gemaakt tussen inspraak en participatie; 'informatie' daarentegen wordt meestal gezien als een voorafgaande voorwaarde en zelfs als een conditio sine qua non; soms echter wordt informatie als een onderdeel van inspraak gezien. Het is alleszins een feit dat beide in elkaar overvloeien al zijn wij van oordeel dat er alleszins theoretisch-wetenschappelijk een duidelijke

lijk onderscheid tussen de verschillende fasen van het betrokken-zijn-bij-de-besluitvorming gemaakt moet worden. Het onderwerp van deze bijdrage wordt dan ook uitgebreid tot het informatie-beleid van de gemeenten. In de praktijk wordt het onderscheid tussen de verschillende stadia meestal duidelijker aanvoeld dan het uit geschriften naar voren komt. Het ontbreken van wat door sommigen als essentiële informatie aanvoeld wordt, is in vele gevallen de eerste stap naar een vraag aan het gemeentebestuur. De betrokkenen zelf zullen zich niet inbeelden dat zij met een eventueel antwoord reeds enige inspraak bekomen hebben.

Een definitie van inspraak werd reeds bij de aanvang van dit stuk gegeven. Het is meer dan een inkijkrecht dat enkel het ontvangen van informatie inhoudt om de aan de gang zijnde besluitvorming te kunnen volgen zonder dat er echter gelegenheid bestaat de eigen visie kenbaar te maken.

Het is aan de andere kant minder dan participatie omdat de essentiële voorwaarde voor participatie erin bestaat dat de invloed op de besluitvorming reëel is.

Samenvattend kan men zeggen dat de informatie de mogelijkheid biedt om gefundeerde inspraak uit te oefenen en dat dit participatie wordt wanneer de inspraak resultaten oplevert.

Informatie op zich is echter meer dan alleen inkijkrecht dat een beweging van boven naar beneden, van bestuur naar bewoner, suggereert. Er is ook een beweging in de andere richting mogelijk en noodzakelijk, informatie die vanuit de bevolking naar het bestuur wordt doorgegeven.

Voor de concrete realisatie van de informatieverstrekking en -verwerving zijn er een aantal technieken die elders reeds voldoende uiteengezet werden. Een aantal van hen komt trouwens ter sprake in het hierna volgende deel.

II. ENKELE ONDERZOEKSRESULTATEN

In dit deel wordt hoofdzakelijk gesteund op het onderzoek 'Participatie-organen' in de Vlaamse gemeenten', waarbij onder participatie-organen verstaan wordt 'organisatie-vormen die uitdrukkelijk tot doel hebben het bevorderen en effectief maken van de deelneming (participatie) van zoveel mogelijk inwoners/burgers aan de beleidsbeslissingsprocessen van de overheid, vanuit de bekommernis om het algemeen welzijn'.

Omdat uit vroeger onderzoek reeds gebleken is dat er een verband bestaat tussen geïnformeerd zijn en participeren of inspraak beoefenen, gaat ook deze studie eerst in op de gemeentelijke informatieactiviteiten en -beleid. De belangrijkste resultaten zijn :

1. dat 17 % van de gemeenten geen enkele informatieactiviteit heeft; het gaat vooral om gemeenten met minder dan 15.000 inwoners;
2. dat in de 83 % waar wel enige informatieactiviteit bestaat, de klemtoon in zeer grote mate ligt op de aanwezigheid van een gemeentelijk informatieblad;
3. dat de technieken die meer betrokkenheid veronderstellen, in veel mindere mate worden aangewend maar toch meer dan de onderzoekers verwacht hadden;
4. dat vooral de sector van de ruimtelijke ordening en leefmilieu voorwerp is van bijzondere informatieinspanningen van de gemeenten.

Of deze situatie geëvolueerd is ten gevolge van de samenvoeging van de gemeenten of zelfs maar uitgebreid is sinds de datum van die operatie, zou maar kunnen worden aangetoond aan de hand van een gelijkaardig of vergelijkbaar onderzoek vroeger in de tijd.

Een onderzoek dat enkel gericht was op de ruimtelijke ordening en dat dateert uit 1975, leidde toen tot het besluit dat in 53 % van de gemeenten informatieinspanningen werden geleverd, maar dat dit in slechts 23 % van de gemeenten tot participatie

aanleiding gaf, een cijfer dat in het verdere onderzoek nog moest worden afgezwakt.

In het onderzoek 'Participatie-organen' stelt men vast dat er een gemiddelde van 3.3 p.o. per gemeente is : 15 % van de gemeenten heeft er geen enkel, bijna 15 % heeft er 7 of meer.

Wat het aantal p.o. betreft is er wel een onderscheid dat kan toegeschreven worden aan de operatie fusie : het blijkt namelijk dat fusiegemeenten, samengesteld uit deelgemeenten met dezelfde verstedelijkingsgraad (homogene fusies) gemiddeld minder p.o. hebben dan gemeenten uit heterogene fusie ontstaan (2.7 tegenover 3.7). Dit verschil was reeds merkbaar na een kleine twee jaar fusie. Bij verder onderzoek wordt echter ontdekt dat het eerder de factor bevolkingsgrootte is die het aantal p.o. bepaalt, dan wel de heterogeniteit van de gefusioneerde gemeente.

Ook in het onderzoek uit 1975 was de bevolkingsgrootte naar voor gekomen als de belangrijkste factor voor de verklaring van de informatieactiviteit en van de binnengemeentelijke participatie.

Een laatste cijfergegeven slaat op de datum van oprichting van de participatie-organen. Bij dit gegeven is de invloed van de samenvoeging beter af te lezen omdat het fusiejaar 1976 als een scheidingslijn kan gehanteerd worden. De onderzoekers komen tot de vaststelling :

1. dat slechts 17 % van de p.o. reeds bestond voor 1971;
2. dat er een geleidelijke groei te zien is tussen 1971 en 1976 met o.a. een stijging van de wijkorganen;
3. dat 1976 een jaar is van bijna volledige stilstand : het jaar van de fusie;
4. dat de beweging herneemt in 1977 met een sterke toename van deelgemeentelijke raden en andere raden die zich tot een wijk, buurt of deelgemeente richten; ook een zeer groot deel van de organen op het gebied van de ruimtelijke ordening en het leefmilieu ontstaat in deze periode en uit de praktijk is te leren dat bij de behandeling van deze problemen het territoriale aspect meestal zeer belangrijk is.

De participatie-organen waarover hier sprake is, zijn organen die aan de volgende beschrijving beantwoorden :

- erkende of aanvaarde inspraak- en adviesraden die zich met het geheel of een aspect van het overheidsbeleid bezighouden;
- organen voor buurtwerk of plaatselijk opbouwwerk;
- actiegroepen die een beroep doen op de participatie van de bevolking als wezenlijk bestanddeel van hun werkwijze.

De bovenstaande beschrijving van de participatie-organen doet de vraag rijzen naar de intrinsieke waarde van deze organisatievormen als middel om de bevolking te betrekken bij het hele besluitvormingsproces.

In ons eigen onderzoek uit 1975 kwamen wij tot de vaststelling dat in het meest gunstige geval ongeveer 33 % van de gemeenten kon verklaren dat de inspraak op het gebied van de ruimtelijke ordening tot een wijziging van bestaande plannen aanleiding had gegeven. Het onderzoek 'participatie-organen' stelt voor dezelfde sector het getal 35 % voorop. De percentages liggen wel hoger voor bijna alle andere beleidsdomeinen.

Een vergelijking met andere vormen van inspraak en participatie dringt zich op. Daarvoor moet over de grenzen gekeken worden.

III. BUITENLANDSE ALTERNATIEVEN

Een vergelijking met buitenlandse vormen van inspraak en participatie is slechts mogelijk voor zover zij wettelijk geregeld zijn. De hierboven behandelde vormen zijn enkel te achterhalen wanneer men de situatie ter plaatse zeer goed kent. Voor zover zij bestaan, vormen zij een aanvulling bij wettelijk geregelde mogelijkheden. In België echter zijn zij vrijwel de enige inspraakmogelijkheden. De enige uitzonderingen zijn de O.C.M.W. die formeel wel ruimte bieden aan niet-mandatarissen maar die in de praktijk door niemand als inspraakorgaan zullen erkend worden, integendeel dikwijls beschouwd worden als verlengstuk van de politieke overheid aan wie men de vraag om

inspraakmogelijkheden richt. Daarnaast zijn er de culturele raden, geregeld bij decreet, waarvan de structuur en de werking op een dergelijke manier zijn vastgelegd dat er in vele gevallen nog nauwelijks mee gewerkt kan worden.

Deze vormen van functionele raden waaraan ook niet-raadsleden kunnen deelnemen treft men ook aan in Engeland en Wales, Duitsland, Denemarken en Noorwegen : soms met adviserende bevoegdheid, maar in enkele gevallen ook met beslissingsbevoegdheid.

Op het gebied van de territoriale binnengemeentelijke decentralisatie is het buitenland vele stappen verder dan België. In de meeste Westeuropese landen is deze materie wettelijk geregeld, meestal met overdracht van bevoegdheden naar de kleinere lokale eenheid.

In het kader van de samenvoeging van gemeenten heeft men deze stap in België niet gezet en het ziet er niet naar uit dat dit in de nabije toekomst zou gaan gebeuren. De herziening van de gemeentewet geeft op dit punt weinig reden tot optimisme.

Tenslotte zijn er in sommige Duitse deelstaten vormen van directe burgerraadpleging die kunnen leiden tot opname van een punt op de dagorde van de gemeenteraad of tot een echte beslissing over de aangelegenheid zelf.

Zonder definitieve uitspraak te doen over de waarde van deze en de vroeger genoemde vormen van inspraak en participatie mag men toch besluiten dat men in België nog maar aan het begin staat van de weg naar meer betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming in de gemeente.

IV. BESLUIT

De laatste jaren zijn er een aantal initiatieven genomen zowel door gemeentebesturen als door bevolking om deze interne democratisering te doen vooruitgaan. De toename van het aantal gemeenten dat zich tot structuurplanning wendt, heeft geleid tot een aantal inspraakprocedures die misschien voor een doorbraak zouden kunnen zorgen. Zij bouwen voort op een algemene sfeer, op ervaring in vroegere organen en werken zelf nieuwe structuren uit die aangepast zijn aan de plaatselijke situatie. Een aantal gemeenten schijnt toch te zullen kiezen voor een meer open beleid en bereid te zijn de nodige informatievoorzieningen te treffen, zodat het niet meer blijft bij intentieverklaringen.

In dit verband zou de herziening van de gemeentewet toch nog ruimte kunnen scheppen door de gemeenten een verplichting op te leggen inspraak te organiseren zonder de vorm van deze inspraak vast te leggen en door de bevolking een inspraakgarantie te geven.

**DERDE SECTIE : De bestuurskracht van de gefusioneerde
gemeenten**

Referaten :

- De financiële politiek t.a.v. de gefusioneerde gemeenten.
F. NARMON, directeur-beheerder van het Gemeentekrediet van België.
C. VERBIST, chef van het departement studie en documentatie van het Gemeentekrediet van België.
- Beleidsvisie van het Vlaamse Gewest inzake de financiële middelen der gemeenten.
J. DE LANGHE, kabinetschef van de gemeenschapsminister van de Ondergeschikte Besturen.
- De personeelsorganisatie in de gefusioneerde gemeenten.
R. DEPRE, directeur Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, Katholieke Universiteit te Leuven.

GEMEENTEN

F. NARMON

Directeur-beheerder Gemeentekrediet van België

C. VERBIST

Chef van het departement studie en documentatie van het Gemeentekrediet van België

In het licht van de plaatselijke autonomie voert het Gemeentekrediet enkel een louter technisch beleid uit t.o.v. de lokale besturen.

1. Op het vlak van de kredietverlening aan de gemeenten heeft het Gemeentekrediet steeds dezelfde objectieve criteria gehanteerd.

Mits goedkeuring van een investeringsproject door de voorgedijoverheden, gaat het Gemeentekrediet voor de overeenkomstige leningsaanvraag na of de betrokken gemeente over een voldoende leenvermogen beschikt.

Dit leenvermogen steunt alleen op de bij de instelling gecentraliseerde ontvangsten van de gemeente en is dus niet rechtstreeks afhankelijk van haar werkelijke financiële toestand.

In vele gevallen kunnen staatstoelagen bekomen worden. Volgens de aard van deze investeringen bereiken de subsidies 30 tot 80 % van de totale kostprijs (in uitzonderlijke gevallen zelfs 100 %).

Ongeveer 73 % van de investeringen worden rechtstreeks door leningen van het Gemeentekrediet gefinancierd, 15 % door subsidies in kapitaal en 12 % door subsidies onder de vorm van annuïteiten.

Voor de financiering van hun lopende uitgaven kunnen de gemeenten beroep doen op kredietlijnen bij het Gemeentekrediet. Hun belangrijkste ontvangsten, te weten de aandelen in het Gemeentefonds en de door de staat voor rekening van de gemeenten geïnde belastingen, worden immers niet tijdig uitgekeerd door de staat.

Op die ontvangsten worden daarom voorschotten toegekend binnen de beperkingen van de geopende kredietlijnen.

2. Welke financiële gevolgen hebben de fusies gehad voor de gemeenten ?

Op financieel vlak moet worden opgemerkt dat de samenvoegingen van gemeenten hebben plaatsgevonden in een periode van economische moeilijkheden en van crisis der overheidsfinanciën. Bovendien ging de totstandkoming van de nieuwe entiteiten gepaard met een hervorming van het Gemeentefonds, zowel wat de stijving als de verdeling ervan betreft. Het is dus moeilijk om uit te maken wat nu juist het gevolg is van de fusies zelf en wat voortvloeit uit de financiële omstandigheden waarin de nieuwe gemeenten zijn ontstaan. Ook moet worden gezegd dat de financiële toestand van de gemeenten, na de samenvoegingen, meestal bepaald bleef door wat zij van de vroegere gemeenten overerfden.

Globaal gezien mogen wij evenwel zeggen dat de fusies geen besparingen doch ook geen onrustwekkende stijging van de uitgaven hebben veroorzaakt.

Op sociaal vlak zijn de fusies doorgevoerd precies op het ogenblik dat de commissies van openbare onderstand omgevormd werden tot openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

3. Financiële toestand van de gemeenten.

Bij het beoordelen van de gemeentelijke financiële toestand hoeft dus geen onderscheid gemaakt tussen wel of niet gefusioneerde entiteiten.

Indien men de gegevens over de begrotingen eigen aan het dienstjaar 1982 nader onderzoekt, stelt men vast dat van de 596 gemeenten er 519 een begrotingstekort vertonen van in totaal 35 miljard (waarvan de helft voor de vijf grote steden); de 77 overige gemeenten voorzien samen een overschot van 295 miljoen.

De rekeningen van 1979, de laatst beschikbare cijfers, vertonen - voor het eigen dienstjaar - een negatief saldo van 9,5 miljard voor 139 gemeenten, terwijl de begrotingen voor hetzelfde dienstjaar een tekort voorzagen van 17,8 miljard voor 505 gemeenten. Slechts 91 gemeenten dienden een begroting met een overschot in (voor een bedrag van 348 miljoen), terwijl er uiteindelijk 457 waren met een overschot (voor meer dan 5 miljard) op de rekening.

Wegens de regionalisering van het Gemeentefonds en van de voorgedij over de plaatselijke besturen, die voortaan wordt uitgeoefend door de gewestexecutieven, is het zeker van belang de resultaten der rekeningen van de laatste jaren op te splitsen per gewest.

Daaruit blijkt onmiddellijk dat de gemeenten van het Brusselse gewest zich in een zeer ongunstige situatie bevinden : in 1977 en 1978 hadden de meeste een tekort en voor 1979 zijn er 16 op 19 in dat geval, terwijl het overschot van de drie andere onbeduidend is.

Men stelt ook vast dat het aantal deficitaire gemeenten voor de drie betrokken dienstjaren verhoudingsgewijs in Vlaanderen hoger ligt dan in Wallonië. Maar de deficits zelf zijn in Wallonië belangrijker.

4. Beleid.

Vooreerst moet de klemtoon worden gelegd op twee fundamentele vereisten :

- 1) De noodzaak om te allen prijze een evenwicht te bewerkstelligen van de begrotingen en de rekeningen. Bij ons geraakte deze regel inderdaad in onbruik in tegenstelling met de toestand in onze buurlanden Frankrijk, West-Duitsland en Nederland.

- 2) De noodzaak om van deze begrotingen en rekeningen betrouwbare beheersinstrumenten te maken. Het verschil tussen de respectievelijke gegevens is vaak flagrant. Bepaalde politieke gezagsdragers wensen in de begrotingen inderdaad een politieke wil te verwerken. De rekeningen geven daarentegen beter de werkelijke verwezenlijkingen weer, maar zijn dan weer te laat beschikbaar.

Om tegemoet te komen aan de meest acute financiële problemen van een stijgend aantal gemeenten zijn daarnaast een aantal dringende maatregelen vereist o.m.

- de aangroei van de staatstegemoetkomingen ten gunste van de gemeenten of de verzwaring van de gemeentelijke fiscaliteit (of eventueel een combinatie van beide);
- de verhoging der tarieven voor de diensten;
- herziening van de rol der O.C.M.W.'s en van de gemeenten inzake het tekort der ziekenhuizen en het bestaansminimum;
- snellere storting door de staat van de door hem geïnde belastingen en de aandelen in het Gemeentefonds.

Een duurzame oplossing ligt echter slechts in het bereik op voorwaarde dat o.m.

1. de taak en de functies van de verschillende niveaus van openbaar bestuur opnieuw worden omschreven;
2. de gemeenten de middelen krijgen om de kostprijs te dekken van de diensten die zij moeten leveren;
3. de gemeenten opnieuw voldoende ruime en evolutieve fiscale mogelijkheden krijgen om hun in staat te stellen de middelen te vinden om de diensten te financieren die zij wensen te leveren;
4. een misschien lichter toezicht wordt uitgeoefend op het vlak van de lopende beheersbeslissingen, maar een onverzettelijk toezicht wanneer het gaat om het naleven van de financiële basisevenwichten.

BELEIDSVISIE VAN HET VLAAMSE GEWEST INZAKE DE

FINANCIELE MIDDELEN DER GEMEENTEN

J. DE LANGHE

Kabinetschef van de Gemeenschapsminister van de
Ondergeschikte Besturen

R. DEPRE

Hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven
Directeur van het Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid
en Bestuur

1. ALGEMEEN KADER

Alhoewel niet steeds duidelijke concrete doelstellingen geformuleerd werden bij de fusie-operatie, kan men toch enkele grote basisdoelstellingen terugvinden die in het fusieprogramma werden verwerkt :

- De gemeentelijke autonomie versterken door nieuwe en levenskrachtige gemeenten te maken. Niet leefbaar zijn de gemeenten die niet over voldoende middelen aan mensen en geld beschikken om hun bevoegdheden uit te oefenen. De financiële middelen en de menselijke reserves worden beperkt door de geringe oppervlakte van het grondgebied van de gemeenten (Minister Michel in : Nieuwe gemeenten voor een beter beleid, I.A.U., 1977, p. 19).
- De versnippering van het grondgebied in de regionale centra tegengaan; immers naburige gemeenten profiteerden van de diensten van de centrumgemeenten zonder financiële inbreng.
- Door de territoriale schaalvergroting, een rationeler beheer en een betere organisatie mogelijk maken (Witboek de samenvoeging van de gemeenten, Binnenlandse Zaken, p. 17).
- De bestuurskracht van de gemeenten vergroten. Het probleem hier is wat bedoeld wordt met bestuurskracht en welke factoren de bestuurskracht bepalen. Het reduceren van de bestuurskracht tot het aantal inwoners en de oppervlakte van de gemeente is, gezien de stand van het onderzoek, te eenvoudig.

Wat het personeelsprobleem betreft, kan men stellen dat het in de fusie-operatie een centrale plaats heeft ingenomen. In de doelstellingen immers kwamen tot uiting dat de fusie

- 1° voldoende menselijke middelen ter beschikking zou brengen;
- 2° voldoende in functie van de uit te oefenen taken en bevoegdheden;
- 3° dat een betere organisatie zou mogelijk worden.

De fusie-operatie had naast "het bewaren van de gemeente als bestuurslaag," dus voornamelijk een "beter gebruik van de middelen" tot doel. Vergeten we niet dat de fusie-operaties in feite hun vertrekpunt vinden in de eenheidswet van februari 1961, zijnde een wet op de economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

2. AANGEWENDE INSTRUMENTEN OM DE DOELSTELLINGEN TE VERWEZENLIJKEN

Om de geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken werden op het vlak van het personeelsbeleid een aantal maatregelen getroffen.

2.1. Garanties voor het personeel

Om de weerstand tegen de fusie-operatie te verminderen en ook uit sociale overwegingen werden een aantal maatregelen getroffen ter vrijwaring van de verworven rechten van het personeel.

2.1.1. Niemand moet afvloeien; alle personeelsleden moeten overgenomen worden en ingeschakeld worden in een gelijkwaardig ambt.

2.1.2. Voor de houders van wettelijke graden werd een prioriteitsregeling getroffen om te beletten dat men buitenstaanders zou binnen brengen, als er gekwalificeerde kandidaten zijn in de nieuwe gemeente.

2.2. Het vastleggen van voorwaarden voor aanwerving en bevordering

Dus een soort garantie van de kwaliteit (bv. universitair diploma voor secretaris en ontvanger); weliswaar met het verdisconteren van een aantal verworven rechten.

2.3. Blokkering van de personeelssterkte

De personeelssterkte van de uit samenvoeging ontstane gemeenten wordt gedurende drie jaar geblokkeerd binnen de perken van de som van personeelskaders van de deelgemeenten.

Uit dit punt blijkt duidelijk de vrees dat de fusie zou aanleiding geven (zoals in de vorige fusies) tot een enorme inflatie van het personeel. De omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 18 mei 1977 is duidelijk : "Op dit ogenblik, waarop de plaatselijke overheid nog niet over alle elementen beschikt, dient het personeelsbeleid binnen strakke grenzen gehouden te worden. Er moet ten alle kosten worden voorkomen dat een inflatie van personeel tot stand zou komen, met alle nadelige gevolgen die daaraan verbonden zijn, onder meer voor de gemeentefinanciën".

2.4. In het vademecum voor de gefusioneerde gemeenten werd door Binnenlandse Zaken een aantal aanbevelingen gedaan "De personeelsformatie is een tabel waarin al de betrekkingen in kwalificatie en aantal zijn opgenomen, die nodig zijn voor de goede en efficiënte uitvoering van de taken en opdrachten die de gemeente heeft te volbrengen.

Het vaststellen van een personeelsformatie moet oordeelkundig geschieden : zij is de resultante van een reeks factoren, beleidskeuzen, die in hun finaliteit, een rationeel, efficiënt en zuinig beheer beogen. De enige methode voor het kwalitatief benaderen van deze betrekkingen is de methode van de functie-analyse of monografie. Het aantal betrekkingen is rechtstreeks gebonden aan het werkvolume en de arbeidsduur."

Hier ook staat op de voorgrond zuinigheid en efficiency. De voorgedij heeft echter onvoldoende begeleiding voorzien om dit te verwezenlijken.

3. ENKELE BEMERKINGEN IN VERBAND MET HET PERSONEELSBELEID NA DE FUSIES

Bewust hebben we gekozen voor enkele bemerkingen en niet voor een systematische evaluatie. Systematische evaluatie zou duiden op een methodologische opgezette empirische studie over de fusies. Dergelijke studies zijn echter (helaas) nog niet op gang gekomen. Daarom zullen we enkele bemerkingen maken, die steunen op ervaring opgedaan in de schoot van het Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur van de K.U.Leuven, tijdens de vele vormingssessies en dus de menige gedachten- en ervaringsuitwisselingen met ambtenaren.

Tevens hebben we systematisch de personeelsbezetting bestudeerd en de evolutie ervan tussen 1968 en 1981, om na te gaan in welke mate het personeel is aangegroeid.

3.1. De personeelseffectieven en hun evolutie.

In de bijgevoegde tabellen wordt een analyse gemaakt van de personeelsevolutie vanaf 1968-69 tot 1980-1981.

Hieruit blijkt dat de vrees voor "inflatie" van personeel niet ongegrond is. De analyse wordt beperkt tot aantallen per grote personeelscategorieën.

PERSONEELSLEDEN PLAATSELIJKE MACHTEN EN GESUBSIDIEERD GEMEENTELIJK ONDERWIJS (het Rijk)

84

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
gemeenten (1)	69.504	68.809	68.809	71.200	72.092	73.438	75.248	76.986	79.030	83.478	85.154	90.911	94.484
agglomeraties (2)					1.902	2.401	2.663	2.713	2.669	2.746	2.593	2.642	2.614
C.O.O/O.C.M.W.(3)	25.313	27.107	28.999	31.474	33.700	36.256	38.730	40.653	43.158	45.344	49.314	53.006	55.531
Intercommunale(4)	10.388	10.444	12.156	13.434	12.854	12.984	13.162	13.642	14.077	14.594	15.129	15.814	16.455
Onderwijs (5)	34.180	35.594	38.513	43.151	42.151	42.570	43.244	45.694	46.772	47.293	48.323	50.037	
Totaal (1) - (5)	139.385	141.954	148.477	159.259	162.699	167.649	173.083	179.688	185.706	193.455	200.513	212.410	
Totaal (1) + (5)	103.684	104.403	107.322	114.351	114.243	116.008	118.492	122.680	125.802	130.771	133.477	140.948	

Bron : Openbaar Ambt overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector
Jaarlijkse toestand op 30/6.

PERSONEELSLEDEN PLAATSELIJKE MACHTEN EN GESUBSIDIEERD GEMEENTELIJK ONDERWIJS (het Rijk)

index : 1969 = 100

1975 = 100

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
gemeenten (1)	100	99	99	102	104	106	108	111	114	120	123	131	136
							100	102	105	111	113	121	126
agglomeraties (2)													
C.O.O./O.C.M.W.(3)	100	107	115	124	133	143	153	161	170	179	195	209	219
							100	105	111	117	127	137	143
intercommunale(4)													
onderwijs(5)	100	104	113	126	123	125	127	134	137	138	141	146	
							100	106	108	109	112	116	
totaal (1) - (5)	100	101	107	114	117	120	124	129	133	139	144	152	
							100	104	107	112	116	123	
totaal (1) + (5)	100	101	104	110	110	112	114	118	121	126	129	136	
							100	104	106	110	113	119	

Bron : Openbaar Ambt overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector
Jaarlijkse toestand op 30/6.

EVOLUTIE VAN HET AANTAL PERSONEELSLEDEN VOOR DE GEMEENTEN EN AGGLOMERATIES VAN GEMEENTEN VOLGENS
UITGEOEFENDE FUNCTIE (het Rijk)

86

	31/12/68	31/12/74	31/12/75	31/12/76	31/12/77	31/12/78	31/12/79	31/12/80	30/6/81
Administratief personeel	16.225	18.899	18.236	18.782	19.577	20.720	21.349	22.850	23.371
Werklieden-personeel	29.259	33.245	34.033	35.249	35.859	37.376	40.254	41.641	42.629
Politie	13.660	14.346	14.829	15.137	14.921	15.314	15.683	15.976	16.273
Brandweer	2.418	3.537	3.745	4.041	4.269	4.401	4.595	4.851	4.897
Onderwijs	1.989	2.198	2.152	2.375	2.966	3.147	3.371	3.508	3.548
Anderen	3.568	4.509	5.533	5.341	5.168	5.308	6.145	6.444	6.480
Totaal	67.119	76.734	78.529	80.925	82.760	86.266	91.398	95.270	97.198

Bron : Statistieken Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten.

AANGROEI VAN HET AANTAL PERSONEELSLEDEN VOOR DE GEMEENTEN EN AGGLOMERATIES VAN GEMEENTEN VOLGENS

UITGEOEFENDE FUNCTIE

Index : 1968 = 100

	31/12/68	31/12/74	31/12/75	31/12/76	31/12/77	31/12/78	31/12/79	31/12/80	30/6/81
Administratief personeel	100	116	112	116	120	127	131	140	144
Werklieden- personeel	100	113	116	120	122	128	138	142	146
Politie	100	106	109	111	109	112	115	117	119
Brandweer	100	146	155	167	176	182	190	200	203
Onderwijs	100	110	108	119	149	153	169	176	178
Andere	100	126	155	150	144	149	172	181	182
Totaal	100	114	117	120	123	129	136	142	145

Bron : Statistieken Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten.

EVOLUTIE VAN HET AANTAL PERSONEELSLEDEN VOOR DE C.O.O.'S/O.C.M.W.'S VOLGENS UITGEOEFENDE FUNCTIE
(het Rijk)

88

	31/12/68	31/12/74	31/12/75	31/12/76	31/12/77	31/12/78	31/12/79	31/12/80	30/6/81
Administratief personeel	5.245	5.679	5.741	6.211	6.873	7.321	7.978	8.764	8.802
Werklieden- personeel	10.042	13.279	13.836	14.404	15.157	15.974	16.704	17.900	18.016
Medisch personeel		902	1.000	1.087	1.118	1.176	959	1.193	1.194
Paramedisch personeel		1.757	1.950	2.064	2.147	2.370	2.672	2.795	2.771
Verplegend personeel		15.450	16.142	17.267	18.476	19.877	21.655	22.546	22.794
Andere	9.441	733	828	909	953	1.378	1.305	1.509	1.954
Totaal	24.728	37.800	39.497	41.942	44.724	48.096	51.273	54.707	55.531

Bron : Statistieken Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de Plaatselijke en Gewestelijke overheidsdiensten.

AANGROEI VAN HET AANTAL PERSONEELSLEDEN VOOR DE C.O.O.'S EN O.C.M.W.'S VOLGENS UITGEOEFENDE FUNCTIE
(het Rijk) index : 1968 = 100

	31/12/68	31/12/74	31/12/75	31/12/76	31/12/77	31/12/78	31/12/79	31/12/80	31/12/81
Administratief personeel	100	108	109	118	131	139	152	167	167
Werklieden-personeel	100	132	137	143	150	159	166	178	179
Medisch personeel		(100)	(110)	(120)	(123)	(130)	(106)	(132)	(132)
Paramedisch personeel		(100)	(110)	(117)	(122)	(134)	(152)	(159)	(158)
Verplegend personeel		(100)	(104)	(111)	(119)	(128)	(140)	(145)	(147)
Andere		(100)	(112)	(124)	(130)	(187)	(178)	(205)	(266)
Totaal	100	152	159	169	180	194	211	225	228

Bron : Statistieken Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten.

3.2. De "malthusiaanse aanpak" na de fusie stelt een aantal problemen. Een voetbalelftal dat op het einde van het seizoen promoveert is zeer agressief op de transfertmarkt en is op zoek naar versterking. Het spelen in een hogere afdeling stelt immers andere eisen, zowel wat betreft de spelers, de trainers, de clubverantwoordelijken.

Na de fusie zijn een aantal gemeenten van vierde klasse naar eerste klasse gestegen, bv. een fusie van 5 kleine gemeenten van 3 à 7.000 inwoners tot 30.000. In die "nieuwe" gemeenten was onvoldoende managementkennis en organisatiekennis aanwezig op het niveau van de nieuwe schaal. Door het beperken van de personeelsaan-groei én door het niet laten afvloeien van personeel, moest men het dus runnen met het aanwezige personeel van de vroegere kleine gemeenten. Het is duidelijk dat dit een ernstige handicap was en nog altijd is. Het wegwerken van deze handicap zal langere tijd ver-gen.

3.3. De fusie had in feite een beter personeelsbeleid kunnen tot stand brengen in de betekenis van een meer profes-sionele aanpak en een grotere deskundigheid op dit vlak. Dit wil zeggen, een personeelsbeleid waarbij recrutering, werving, behoeftenraming, planning, op-leiding en beoordeling op een systematische manier zouden worden aangepakt. Dit is niet gebeurd. Alleen op het vlak van de recrutering en de selectie is er vooruitgang gemaakt. Personeelsformaties worden nog steeds opgesteld zonder een systematische analyse van het werkvolume. Men heeft geen ernstige tijds- en capaciteitsnormen ontwikkeld.

Bij het opstellen van de personeelsformatie oefenen ambtenaren en syndicaten druk uit om zoveel mogelijk bevorderingen in de wacht te slepen.

Met de voogdij komt het vaak tot een onderhandelingsproces van geven en nemen (dit vermijdt weliswaar een te sterke groei, doch de werkelijke werklast speelt in feite een ondergeschikte rol, vermits men geen of onvoldoende analyse-instrumenten gebruikt). Dus op dit vlak heeft de fusie niet zoveel veranderd.

- 3.4. Het personeelsbeleid wordt nog veel te veel als een financieel probleem gepercipieerd.

De voogdij moet de formaties goedkeuren uit vrees voor "disproportie" of m.a.w. dat de gemeenten te veel personeel en te hoog gekwalificeerd personeel zouden aantrekken.

De gemeente zelf doet liever een beroep op tewerkgestelde werklozen, vermits dit financieel veel voordeliger is.

- 3.5. Ook politieke invloed in benoemingen en bevorderingen blijft spelen.

- 3.6. Zowel voogdij als gemeenten blijven in verouderde "lijnstructuur" denken, met de gekende pyramideregels : "zoveel opstellers voor één onderbureaucheef". Het aantrekken van jonge deskundigen in staffuncties wordt systematisch afgeremd.

3.7. Na de fusie-operatie heeft men alle wettelijke graden beschermd en daarmee de organisatie bevroren. Weliswaar bouwde men met deze "sociale maatregel" ervaring in in de nieuwe besturen, maar organisatorisch had dit heel wat nadelen, zoals :

- het blokkeren van een aantal functies voor nieuwe deskundigheid en modern management;
- demotivatie van niet-herbenoemden.

Niet overal is men erin gelukt dit probleem goed op te vangen. Een grondige evaluatie van dit fenomeen moet over een langere periode gezien worden.

3.8. Men heeft bij de fusie-operatie teveel gespeeld op de schaafeffecten zonder precies te weten welke taken schaalgevoelig waren en in welke mate. Met als gevolg dat personeelsbezettingen vaak slecht gepercipieerd werden.

3.9. Structureel, op gebied van beleidsvoering, is na de fusie-operatie weinig veranderd. Wel zijn er enkele lichtpunten :

- Er is meer aandacht gekomen voor de vorming van personeel, cfr. Bijzonder Diploma - V.C.O.B. op 3 jaar een 20-tal ingeschrevenen van de lokale sector.
- Er is deskundigheid ingebracht voor deel terreinen van het beleid, cfr. sportfunctionarissen, cultuurconsultanten, jeugdconsultanten, groenambtenaren en recentelijk energiedeskundigen, MAAR GEEN organisatiespecialisten, financiële experts, personeelsdeskundigen.
- Er is een groeiende bekommernis voor objectieve selectiemechanismen.

3.10. In wezen zondigt de herstructurering tegen één van de basisprincipes van de organisatieleer, nl. elke verandering moet gepaard gaan met een PERMANENTE BEGELEIDING van het veranderingsproces.

De voorgedij had deze opvolging voor zijn rekening moeten nemen. Dit is niet gebeurd om verschillende redenen (o.a. opkomst communautaire problematiek).

"Begeleiding" is niet : a posteriori repressief optreden, maar bijvoorbeeld wel voorzien in een systematische opleiding voor ambtenaren.

Deze tien bemerkingen zijn niet gebaseerd op systematisch onderzoek. Het zijn een eerste reeks reflecties bij de fusie-operatie die in de volgende fase van 6 jaar zullen moeten getoetst worden. De bezuinigingen, meerjarenplannen e.d. die morgen op de dagorde staan, bieden kansen op een meer systematische aanpak van gans de problematiek. De intrinsieke mogelijkheden die de fusie meebracht zullen dan optimaal aan bod moeten komen.

**VIERDE SECTIE : De besluitvorming in de gefusioneerde
gemeenten**

Referaten :

- Verschuivingen in de gemeenteraadsverkiezingen en de collegesamenstelling.
W. DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- Verschuivingen bij de besluitvormers.
G. ANTHOON, staflid E. Vandervelde-Instituut - assistent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- De voorgedij t.a.v. de samengevoegde gemeenten.
W. LAMBRECHTS, gewoon hoogleraar Universitaire Instelling Antwerpen en J. TROOSTERS, inspecteur-generaal van de provincie Brabant.

DE "NATIONALISERING" VAN DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN

W. DEWACHTER

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven
De samenvoeging heeft sterk ingegrepen in het gemeentelijk karakter : het dorp is verdwenen als gemeente. De "gemeente" sinds 1976 is minimaal de politieke en bestuurlijke samenvoeging van een aantal dorpen.

Wat heeft deze samenvoeging te betekenen voor de gemeentelijke democratie ? De gemeentelijke verkiezingen waren tot dan toe gekenmerkt door een hoge mate van eigen, specifiek gemeentelijke (of dorps) inhoud. Bovendien werd niet alleen, zoals bij parlamentsverkiezingen, beslist over de verdeling van de zetels onder de partijen, maar duiden de gemeentenaren ook zelf de gemeenteraadsleden aan, en vooral beslisten zij over het college : sprekende manifestaties van een zeer verreikende en beslissende inspraak (1). Welke wijzigingen heeft de fusie van gemeenten in deze kenmerken teweeg gebracht ? Tot nog toe is in België daaromtrent slechts één test toegepast : de gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Maar uit die ene test blijken reeds belangrijke verschuivingen.

Vooreerst is de verschuiving in de verkiezingsgestalte bij deze verkiezingen zeer opmerkelijk (zie tabel I) (2).

Tabel I : Verschuivingen in de verkiezingsgestalte ingevolge fusie van gemeenten (procentueel voor België)

	<u>Verkiezing zonder strijd</u>	<u>Uitsluitend plaatselijk</u>	<u>Overwegend plaatselijk</u>	<u>Gemengd</u>	<u>Overwegend nationaal</u>
1970	12,6	36,7	16,1	9,5	25,1
1976	0,2	8,9	12,4	50,0	28,5

(1) W. DEWACHTER, e.a., De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen. Antwerpen, 1970, 212 blz.

(2) P. SENAËVE, De vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de verwerking. in : Res Publica, 1977, XIX, nr. 4, blz. 617 e.v.

De verkiezingen zonder strijd zijn in 1976 als verschijnsel verdwenen. De uitsluitend plaatselijke verkiezingsgestalte komt nog weinig voor in 1976 niettegenstaande deze vorm in 1970 nog de meest voorkomende vorm was. Daarentegen neemt de gemengde verkiezingsgestalte zeer aanzienlijk toe. Parallel met de samenvoeging van de gemeenten dringt het nationaal partijpatroon meer door in de gemeentepolitiek : er treedt een gedeeltelijke (wellicht een toenemende) "nationalisering" van de gemeentepolitiek op. De verkiezingscartogrammen van C.V.P./P.S.C. en van B.S.P./P.S.B. laten bijna geen blanco's, zijnde geen kandidaatstellingen, meer zien. Het gemeentelijke maakt plaats voor het nationale. De "gemeentenaren" worden meer "staatsburgers", ook in gemeenteaangelegenheden. Een verschijnsel dat H. Barhdt reeds voor de stadsburgers had vastgesteld. Verder neemt door de fusie de politisering toe. Het gemiddeld aantal lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen bedroeg 2,71 in 1970; in 1976 is dit cijfer tot 4,12 opgelopen. De interpretatie van deze cijfers is dat het aantal partijen bijna verdubbeld is. De keuzemogelijkheid neemt in dit opzicht toe; anders geformuleerd benadert meer het nationaal patroon. De mate van voorkeurstem blijft hoog, zodat de selectie van de gemeenteraadsleden behouden blijft.

Inzake de rechtstreekse college-aanduiding leidt de fusie tot een minder verreikend en minder beslissend karakter van de inspraak, karakteristieken die ook weer sterker naar het nationaal patroon neigen. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 kwam in 61,3 % van de gemeenten een meerderheid in de raad tot stand via de verkiezingen. In bijna twee derden van de gemeenten greep er een rechtstreekse college-aanduiding door het kiezerskorps plaats. Bij de verkiezingen van 1964 en 1970 lag dit procentuele cijfer resp. ongeveer 25 % en 20 % hoger, namelijk men kende toen in 86,9 % en 82,5 % van de gemeenten rechtstreekse college-aanduiding. Een duidelijke

terugloop dient in 1976 vastgesteld van het aantal gemeenten waarin geen coalitiecollege gevormd diende te worden. De verklaring hiervoor ligt voor de hand. Aangaande de vorige gemeenteraadsverkiezingen werd immers vastgesteld dat bij toename van het bevolkingsaantal van de gemeenten, het aandeel van de via onderhandelingen tussen de partijen samen te stellen coalitiecolleges duidelijk stijgt. Reeds vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 kon voorspeld worden dat de ingrijpende schaalvergroting van de gemeenten tot gevolg zou hebben dat de rechtstreekse college-aanduiding zou verminderen en dus de inspraak van het kiezerskorps terzake zou afnemen. De cijfers hebben dat vooruitzicht bevestigd. De samenvoeging heeft ontegensprekelijk de eigenheid en inspraakkenmerken van de gemeenteraadsverkiezingen verkleind en meer de nationale politieke inhoud ingevoerd.



G. ANTHOON

Staflid E. Vandervelde-Instituut
Assistent Vrije Universiteit Brussel

In onze bijdrage willen wij trachten na te gaan, welke gevolgen de fusieoperatie met zich heeft meegebracht op het stuk van de besluitvorming in de nieuwe entiteiten.

Voor een goede vergelijking van de effecten, ware het interessant geweest de evaluatie van de verkiezingen van 1976 te vergelijken met die van 1982.

Gezien de datum van het congres (13 en 14 mei 1982), is dergelijke vergelijkende analyse niet mogelijk.

Toch is het nu reeds mogelijk een aantal elementen te detekteren die het proces van de besluitvorming ingrijpend gewijzigd hebben.

Gelet op de organisatorische afspraken, wordt het element "bestuurskracht" (derde sectie) gescheiden behandeld van het element "besluitvorming" (vierde sectie), waardoor het probleem van de personeelsorganisatie in onze bijdrage niet ter sprake komt.

Tevens werd besloten het fenomeen van de "plaatselijke partijen" te behandelen bij het referaat : "Verschuivingen in de gemeenteraadsverkiezingen en de collegesamenstelling" (W. Dewachter).

Tijdens ons onderzoek hebben we moeten vaststellen dat een rigoureuze-wetenschappelijke benadering van de fusie-effecten op de besluitvorming problemen oplevert. Het is immers zo dat de "verhoopte" effecten van de schaalvergroting in zeer algemene termen - en vaak ook niet - geformuleerd werden, en dit zowel op nationaal als plaatselijk vlak. Hierdoor zagen we ons verplicht zelf een lijst van indicatoren op te stellen, die wij representatief achtten voor de invalshoek van ons onderzoek.

Deze lijst is niet exhaustief en het ligt in de bedoeling op dit terrein het onderzoek nog te verfijnen.

Bij de opmaak van onze samenvatting, was de verwerking van de beschikbare gegevens nog niet beëindigd. We moeten er ons dan ook toe beperken de onderzochte indicatoren op te sommen; voor de definitieve resultaten en conclusies verwijzen we naar de mondelinge uiteenzetting en het referaat.

Volgende indicatoren werden onderzocht :

- wijzigingen in de professionele samenstelling van de nieuwe gemeenteraden en colleges;
- de over- en ondervertegenwoordiging van de deelgemeenten in de gemeenteraden en de colleges;
- de stabiliteit van de colleges;
- het vervreemdingsproces tussen mandataris en burger (zitdagen);
- de vermindering van het aantal mandatarissen (gevolgen);
- wijzigingen op het vlak van politieke beleidsstructuur;
- het fenomeen van de verhoogde invloed van de nationale partijformaties (programma's - propaganda).

W. LAMBRECHTS

Gewoon hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen

I. VOORSTEL VAN NIEUWE GEMEENTEWET EN ADMINISTRATIEF TOEZICHT

Het is bekend dat, na een lange voorbereiding, sinds 1977 bij de Senaat een wetsvoorstel van nieuwe gemeentewet is neergelegd (zie thans Parl. St. Senaat, 1981-82, nr. 57/1). De verruiming van de gemeentelijke schaal ingevolge de wet van 13 december 1975 waardoor de samenvoegingen van de gemeenten werden bekrachtigd, werd als een van de elementen vermeld die, op dringende wijze een aanpassing van de werkingsregelen vereist.

Uitdrukkelijk wordt gesteld dat de voornaamste verbeteringen aan de inhoud van de nieuwe voorgestelde gemeentewet betrekking hebben op het administratief toezicht en op de beheersregelen.

Wat de uitoefening van het administratief toezicht betreft wordt erkend dat weliswaar de noodzaak blijft bestaan om te zorgen dat het beleid van de gemeenten blijft passen in het beleid, dat op gewestelijk of nationaal vlak wordt gevoerd. Dit toezicht mag evenwel niet overmatig hinderend zijn. Meerdere regeringsverklaringen erkennen dat een hervorming in die zin moet plaatsvinden. De moeilijkheden beginnen pas wanneer men moet zoeken naar de juiste maatregelen die het evenwicht moeten bewaren tussen doeltreffend gemeentelijk optreden, gesteund op de beginselen van de autonomie, en het doeltreffend en niet overdadig hoger administratief toezicht.

Het voorstel van de nieuwe gemeentewet behoudt het onderscheid tussen het algemeen en bijzonder toezicht maar wil de proceduretechnieken wijzigen.

Nieuw is het voorstel van mededelingsplicht, binnen de 10 dagen aan de provinciegoeverneur, van 6 reeksen beslissingen die slechts uitvoerbaar zouden worden na het verstrijken van de termijn van het algemeen toezicht.

Uit het verslag van de sub-commissie voor de binnenlandse zaken en het openbaar ambt van de Senaat blijkt dat geen definitieve uitspraak werd gedaan over de artikelen die betrekking hebben op het hoger administratief toezicht gezien de wetten op de staatshervorming die een nieuwe studie van de beoogde regelingen noodzakelijk maken.

II. INSTITUTIONELE VRAGEN ROND HET ADMINISTRATIEF TOEZICHT NA 1980

De onmiddellijke fase van de Staatshervorming hield in dat het bestuurlijk toezicht op de plaatselijke besturen door de gewestelijke executieven zou worden uitgeoefend : die eerste fase werd door de wet van 5 juli 1979 uitgevoerd.

Artikel 108 van de Grondwet, gewijzigd op 17 juli 1980 bepaalt dat in uitvoering van een wet, die aanvaard wordt door een gekwalificeerde meerderheid, de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht door de gemeenschaps- of de gewestraden worden geregeld.

Artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen stelt dat tot de bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest behoren de organisatie van de procedures, alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten, en de agglomeraties en federaties van de gemeenten.

Bij overgangsmaatregel zijn de Gewesten niet bevoegd voor het gewoon administratief toezicht voor de provincie Brabant en de taalgrensgemeenten.

Artikel 7 van de bijzondere wet heeft twee nieuwe begrippen ingevoerd : het gewoon administratief toezicht en het specifiek administratief toezicht.

De draagwijdte van artikel 108, derde lid van de Grondwet, is ruimer dan artikel 7 van de wet van 8 augustus 1980. Inderdaad, in artikel 108, derde lid van de Grondwet, is er sprake van "de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht", daar waar in artikel 7 van de wet van 8 augustus 1980, wat het Vlaamse en het Waalse Gewest betreft, enkel melding wordt gemaakt van de "organisatie van de procedures" en "de uitoefening van het administratief toezicht". Voortaan kan het Parlement de bepalingen van de gemeentewet die betrekking hebben op de organisatie van de procedures voor de gemeenten, die aan het algemeen stelsel onderworpen zijn, noch afschaffen, noch wijzigen. Het is zeker dat in verband met de organisatie der procedures van toezicht, de wetgever niet de hele organisatie van het toezicht aan de Gewesten heeft overgedragen, zoals het nieuw artikel 108 van de grondwet het toelaat.

De macht van het Parlement blijft beperkt tot het bepalen welke de handelingen zijn die aan het preventief, het repressief en het dwingend toezicht onderworpen zijn. Voor het overige zijn enkel de Gewestraden bevoegd. Zij kunnen bij decreet de procedures regelen dit wil zeggen alle vormen die betrekking hebben op aanwijzing van de toezichthoudende overheden, en de gehele procedure in verband met de uitoefening van het toezicht zoals bijvoorbeeld de termijnen. De wijze waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend kan dus van Gewest tot Gewest gaan verschillen voor een zelfde gecontroleerde handeling.

Er moet getracht worden een overzicht te krijgen van de kwantitatieve elementen van de uitoefening van het administratief toezicht sinds de fusies van de gemeenten. Hebben de fusies de kwaliteit van de besluitvorming verbeterd en daardoor een invloed gehad op het administratief toezicht. Zijn er verbanden te leggen tussen de kwaliteit van het administratief toezicht in beleidsperspectief en de gemelde

regelen die gewijzigd werden door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ?

Versoepeling of het volledig ombuigen van het toezicht blijkt op zichzelf de gemeentelijke autonomie niet te herstellen of te versterken. Het ombuigen, waar mogelijk, van het repressief toezicht naar het begeleidend toezicht is een interessant hulpmiddel maar kan niet als een essentiële hervorming worden beschouwd.

De omvang en de zogeheten negatieve invloed van het administratief toezicht kan wellicht gedemystifieerd worden door een onderzoek van statistisch materiaal dat echter slechts schaars voorhanden is.

KWANTITATIEVE EN KWALITATIEVE TOEZICHTSPROBLEMEN

T.A.V. DE GEFUSIONEERDE GEMEENTEN

J. TROOSTERS

Inspecteur-generaal Provinciaal Gouvernement van Brabant

I. SAMENHANG MET ANDERE VERNIEUWINGEN EN EVOLUTIES

De juiste evaluatie op kwalitatief en kwantitatief gebied van de toezichtsproblemen t.a.v. de fusieoperatie wordt op een aantoonbare wijze doorkruist door het in werking treden van een aantal fundamenteel gewijzigde wetgevingen en reglementeringen.

Sommigen zijn het rechtstreeks gevolg van de fusieoperatie. Anderen zijn gelijktijdig van kracht geworden zoals de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de O.C.M.W.'s. Belangrijk is ook nieuwe reglementering betreffende de gemeentelijke opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de innoverende toezichtsprocedures van art. 82bis van de gemeentewet (van kracht geworden sedert 1 januari 1978).

Met de gevolgen van de economische crisis vnl. op het stuk van financieel beheer en het personeelsbeleid (B.T.K. projecten, jongerenstagiairs, tewerkgestelde werklozen) moet rekening gehouden.

Zoals in elke overgangsfase levert ook de regionalisering van het administratief toezicht bepaalde verrassende cijfergegevens die zich in een definitief stadium zullen normaliseren.

Conclusie

Gedurende een aanlooperperiode, nodig om de geest en de economie van nieuwe wetgevingen juist te begrijpen, (bovendien is rechtspraak en rechtsleer uiteraard schaars) zal de toezichthoudende overheid veelvuldiger optreden en o.m. dikwijls gebruik maken van het schorsingsrecht. Bijgevolg moet de evaluatie van de fusieoperatie in die optiek worden gecorrigeerd.

II. EVALUATIE VAN DE FUSIEOPERATIE

De schaalvergroting heeft wel het aantal gemeenten aanzienlijk beperkt maar het werkvolume niet verminderd. Kwalitatief zijn de dossiers ingewikkelder geworden.

De gegevens hebben betrekking op de provincie Brabant waar na de fusie 111 gemeenten zijn overgebleven en dat als een soort microcosmos van België kan beschouwd worden (65 in Vlaams Brabant, 27 in Waals Brabant en 19 gemeenten die samen het hoofdstedelijk administratief arrondissement vormen).

A. T.a.v. de mandatarissen en de besluitvorming

Er zijn heel wat "moeilijker" gemeenten ingevolge "overloperij" die, ofschoon inherent aan iedere coalitievorming, ongetwijfeld versterkt tot uiting is gekomen tijdens de nieuwe meerderheidsvormingen na de fusie. (Cfr. wetsvoorstel A. Coppieters om de weinig verheffende gedragingen rond de voordrachten in te dijken.)

In Brabant kennen we een 10-tal dergelijke besturen. Aldus konden in een willekeurig gekozen periode september 1977 tot september 1979 48 klachten van en tegen de Burgemeester en de Schepenen over hun onderling beleid geregistreerd in één gemeente waar dan nog normalerwijze een ruime homogene meerderheid kon worden gevormd. Slechts in enkele gevallen bestond er aanleiding tot richtlijnen vanwege de toeziende overheid.

De drastische beperking van het aantal lokale mandatarissen heeft anderzijds de kwaliteit van het bestuur verhoogd waardoor bv. de geformuleerde klachten beter zijn gestoffeerd (bv. op basis van uitgediepte rechtspraak). Er zitten trouwens

een groter aantal gemeenteraadsleden in de oppositie die het klappen van de zweep ook in de praktijk hebben geleerd in een vroegere deelgemeente.

Deze toegenomen inwendige democratische controle heeft op termijn tot een beter bestuur bijgedragen.

T.a.v. het persoonlijk statuut van de mandatarissen hebben de voormelde wet van 8 december 1976 tot regeling van het pensioen van sommige mandatarissen en van dat van hun rechtverkrijgenden en de weddeherzieningen van de mandatarissen op 1 juni 1976 en 1 januari 1977 die perekwaties en herzieningen van de lopende pensioenen tot gevolg hadden, geleid tot een gevoelige stijging van de te behandelen pensioendossiers. Ofschoon de kwaliteit van de dossiers is verhoogd is het toezicht moeilijker geworden o.m. voor de mandatarissen met verschillende mandaten en bij verschillende besturen. Het aantal onvolledig samengestelde dossiers van kleinere deelgemeenten heeft bv. conservatoire schorsingen meegebracht. Ook het te snel willen toekennen van eretitels in afwachting van een wettelijke regeling heeft tot schorsingen en/of vernietigingen genoodzaakt.

Conclusie

Uit het statistisch materieel blijkt dat het negatief karakter van het toezicht werkelijk dient gedemystifieerd, te meer daar de trend duidelijk wijst op een vermindering, rekening houdend met particulariteiten waarop verder wordt gewezen. Voor de beschouwde periodes stellen wij immers voor gans de provincie Brabant volgende cijfers vast :

Periodes	Schorsingen	Rechtstreekse negatieve beslissingen		TOTAAL
		Alg.toez.	Bijz.toez.	
1.5.79-1.5.80	811	115	83	1.009
1.5.80-1.5.81	815	95	112	1.022
1.5.81-1.4.82	560	55	91	706

Uiteindelijk benadert het aantal negatieve besluiten niet eens 1 % van het aantal akten dat aan het administratief toezicht wordt onderworpen.

B. T.a.v. het personeel en de voorbereiding van de besluitvorming

Het zijn de mensen die het moeten waar maken. Dit onderstelt kwaliteit en kwantiteit op het stuk van het toezichtspersoneel. Hieraan wordt te weinig aandacht besteed.

De gemeenschaps- en gewestadministraties die voortaan het toezicht moeten uitoefenen fungeren voorlopig in een soort geregionaliseerde cel in de schoot van de nationale besturen. De personeelsformaties van de provinciale gouvernementen bleven sedert verscheidene jaren ongewijzigd. (Rijkspersoneel onder het gezag van de Gouverneur.) Nochtans uiterst belangrijk gelet op de centrale plaats die de provincie bekleedt in de organisatiestructuur van het toezicht.

De kwalitatieve en kwantitatieve gebreken aan bedoelde personeelsformaties worden nog aangedikt door niet of laat-tijdig vervangen van statutair personeel door tewerkgestelde werklozen, jongerenstagiairs, enz.

In een dergelijk systeem ontstaat de verleiding om van een persoonlijke en menselijke berradering van de toezichtsdossiers af te glijden naar automatismen en conservatoire

reflexen (schorsingen wegens tijdsnood of contradictoire beslissingen ten aanzien van verschillende gemeentebesturen ingevolge het verstrijken van termijnen).

Opbouw van goede relaties zal misverstanden vermijden en een vertrouwensband scheppen in volle openheid (veeleer een voorbereidend optreden).

De fusie heeft een verdere specialisatie bij de dienstaanwijzing van het gemeentepersoneel mogelijk gemaakt. Aangezien praktisch altijd dezelfde personen op beide niveaus in contact komen, leren zij elkaar beter kennen. Het gevolg ervan is dat men weet tot wie men zich kan richten, meer inlichtingen bekomt en dat de gemeentelijke ambtenaar gemakkelijker beroep doet op zijn collega belast met het toezicht.

Toelichting van en begeleiding bij de toepassing van nieuwe reglementeringen zijn onontbeerlijk gebleken. "Het Vademecum voor de gefusioneerde gemeenten" is daarvan een sprekend bewijs geweest.

Op die wijze zal ook de schaalvergroting, die normaliter de samenspraak en de participatieidee ten overstaan van de burgers nieuw leven heeft ingeblazen, de samenspraak als een vorm van complementair bestuur tussen het bestuur en de toezichthoudende overheden moeten bevorderen.

C. T.a.v. de materies

- 1) Structuur - samenstelling - werking van de plaatselijke besturen en algemene reglementen en politieverordeningen.

De administratieve en technische voorbereiding van de dossiers zijn kwalitatief veel beter verzorgd door gespecialiseerde plaatselijke ambtenaren. Een echt pluspunt van de fusieoperatie. Het aantal negatieve toezichtsakten is derhalve sterk teruggelopen.

- 2) Gemeentelijke opdrachten - onroerende goederen en rechten-financiën.

Hier geldt principieel dezelfde beschouwing als onder punt 1. Wel dient gewezen op de "foutieve" besluitvorming in de aanloopperiode voor de toepassing van het nieuwe art. 82bis.

Het aantal leningsdossiers is - hoeft het gezegd - aanzienlijk toegenomen.

- 3) Personeel.

De personeelsproblematiek zorgt voor het leeuwenaandeel van de cijfers in de statistieken. Voor de 3 beschouwde periodes betekent dat $\pm 80\%$ van het globaal aantal schorsingsbesluiten en negatieve beslissingen (algemeen toezicht : $\pm 80\%$; bijzonder toezicht : $\pm 75\%$).

Enkele beschouwingen in de diepte :

Principesbeslissingen :

Kwalitatief betere besluitvorming en kwantitatief wordt de vermindering in het aantal te behandelen zaken weggewerkt door uitgebreider en vollediger statuten, waardoor bovendien het toezicht op de toepassing in individuele gevallen aanzienlijk wordt vereenvoudigd.

Individuele beslissingen :

Het aantal personeelsleden dat eerder toenam veroorzaakt een stijgende trend van de dossiers zoals kan aangetoond worden door volgende gedeeltelijke cijfers :

	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1981</u>
Behandelde dossiers :	7.568(1)	5.834	8.935(2)

(1) fusiejaar dwz. veel besprekingen, weinig besluiten
 (2) + 20 % t.o.v. 1976.

De kwaliteit van de dossiers is wisselvallig en verklaart de hiervoor vermelde negatieve procenten.

Opmerkelijk is de stijging van het aantal opgelegde tuchtstraffen hetgeen o.m. zou kunnen verklaard worden door een afstandelijker relatie tussen bestuur en ambtenaar, een grotere bewustwording van de actiemiddelen en een ruimer aanbod op de arbeidsmarkt.

- 4) Materies waar de provincieoverheden meestal niet als toezichtsorgaan optreden.

We beperken ons tot enkele belangrijke zaken :

- Stedebouw en ruimtelijke ordening, Gerangschikte inrichtingen, Militiewetgeving, Werken aan waterlopen of aan grensgemene waterlopen.

Geen directe invloed van de fusie op de kwantiteit van de dossiers, die feitelijk in verhouding evolueert met de economische toestand. Voor de kwaliteit kan verwezen worden naar de positieve beschouwing onder punt 1.

D. De gemeenten van de agglomeratie (Brusselse)

De gemeenten van bedoelde agglomeratie bleven buiten de fusieoperatie en bekleden bovendien een aparte plaats in het kader van de Staatshervorming.

Zij vallen op het stuk van het administratief toezicht nog steeds onder toepassing van de bepalingen van de voorlopige gewestvorming.

De schorsingen in personeelsaangelegenheden liggen lichtjes hoger (\pm 85 %).

De aparte handelwijze kan soms de globale statistieken "vervalsen" bv. 43 schorsingsbesluiten sedert begin 1982 op het stuk van de toepassing van vreemdelingenwetgeving.

De politieke instabiliteit en de talrijke ministerwisselingen in de schoot van de Executieve van het Brusselse Gewest en het ontbreken van een "eigen administratie" hadden eveneens een specifieke uitwerking op het stuk van toezicht.

III. BESLUITEN MET HET OOG OP BELEIDSOPTIES

De aanzienlijk toegenomen bestuurskracht heeft ook een betere gemeentelijke beleidsvoering bewerkt.

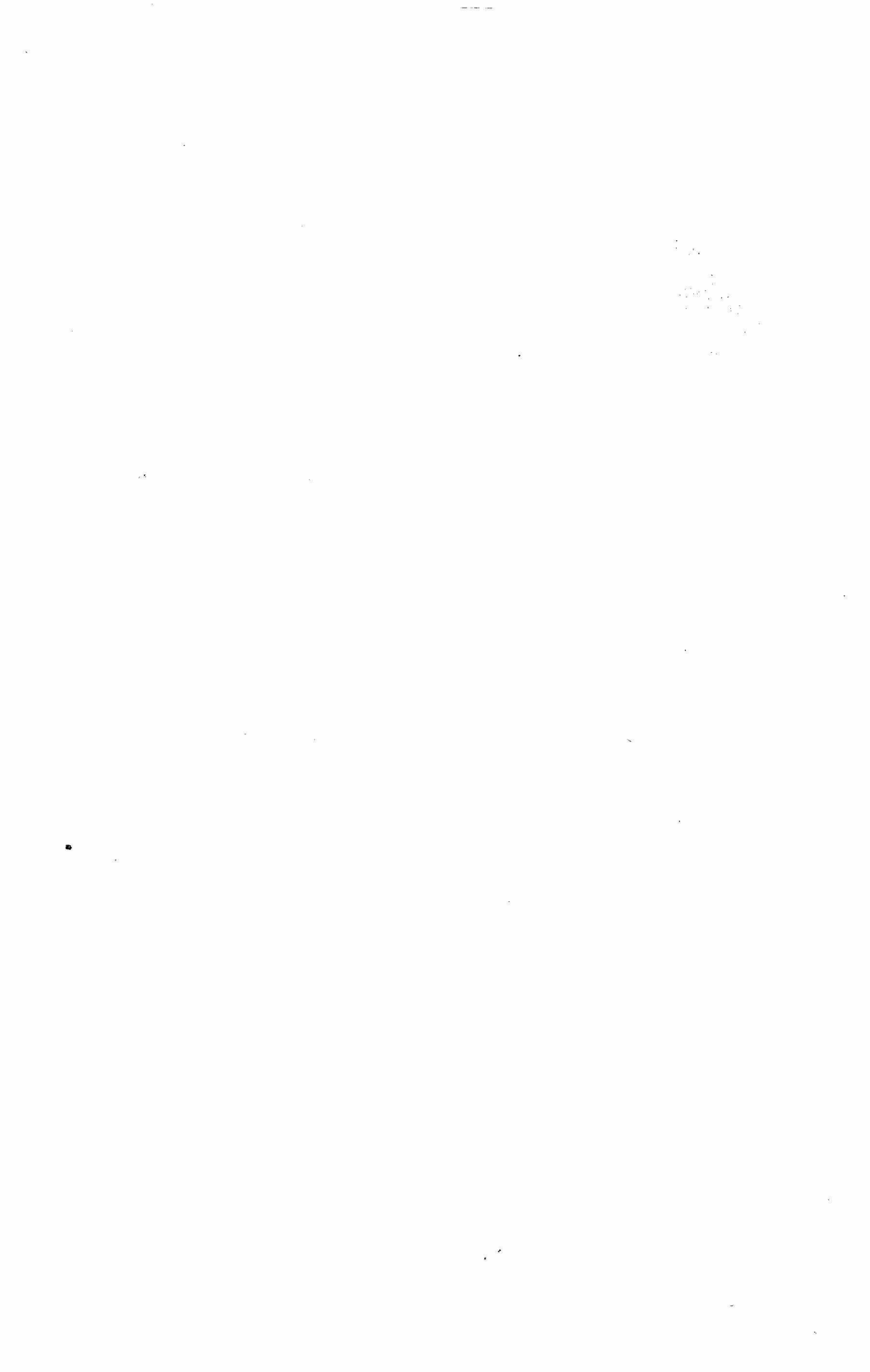
De evaluatie leert dat versoepeling van het toezicht niet alleen mogelijk en wenselijk doch ook gerechtvaardigd is zodat de volle aandacht zou kunnen gaan naar het "begeleidend" karakter van het toezicht.

Hierbij zou de schorsingsprocedure als signaalfunctie centraal moeten staan.

Voorts kan de goedkeuringsvorm beperkt worden tot de grote beleidsbeslissingen (begroting, rekening, personeelsformatie, bezoldigingsregeling, enz.).

Bij het beoordelen van de weerslag van het toezicht op het begrip gemeentelijke autonomie moeten wij ons hoeden voor werkelijkheidsvreemde theorieën. Het zo vaag aangeklaagde "opportunititeitstoezicht" (dat daarenboven ten onrechte wordt vereenzelvigd met "algemeen belang") komt uiteindelijk eervol uit de cijferanalyse.

Samen met de aanpassingen en hervormingen in de organisatie van het toezicht moeten gelijklopend de nodige administratief technische maatregelen (o.m. inzake kwalitatieve en kwantitatieve personeelsbezetting ter beschikking van de toezichthoudende overheid) worden genomen om de vernieuwing praktisch vlot en doelgericht te laten verlopen.



VRIJDAG 14 MEI 1982

VIJFDE SECTIE : De fusie in de agglomeraties

Referaten :

- De visie van Gent.
P. DE PAEPE, burgemeester van de stad Gent.

- L'expérience en matière de fusion à Liège.
E. CLOSE, burgemeester van de stad Luik.
J.P. DIGNEFFE, schepen van gemeentelijke reorganisatie
en van het openbaar ambt van de stad Luik.

- De visie van de regionale steden met langere fusie-
ervaring : Brugge.
R. REYNAERT, schepen van de stad Brugge.

- Problemen i.v.m. de herstructurering van grootstedelijke
gebieden. Vergelijkend overzicht.
J. VAN LAARHOVEN, secretaris van de agglomeratie Eindhoven.

P. DE PAEPE

Burgemeester van de stad Gent

PROBLEEMVELDEN

DE VERTEGENWOORDIGING DER DEELGEMEENTEN

Toestand

- a) Raad : 26 raadsleden op 53 zijn afkomstig uit de deelgemeenten.
- b) College : 4 leden op 11 komen uit deelgemeenten.
- c) Commissies : - gemeenteraadscommissies : cfr. Raad.
- erkende commissies (bv. culturele commissies, sportraad, e.d.m.) : \pm 40 % der leden afkomstig uit deelgemeenten.

Beschouwingen

Het is van wezenlijk belang een goede vertegenwoordiging van de deelgemeenten te hebben op elk vlak. Het werkt psychologisch gunstig in op de bevolking; het laat toe een goed contact met de burger te hebben; het vergemakkelijkt de integratie waar ze nodig is.

INRICHTING DIENSTVERLENING

Toestand

a) Oprichting van dienstencentra.

De gemeentehuizen der vroegere randgemeenten werden tot dienstencentrum ingericht, waar de bevolking ongeveer voor alles terecht kan.

Ook binnen het vroegere Gent werden een paar dienstencentra opgericht.

b) Grenscorrecties binnen de stad.

De vroegere gemeentegrenzen (tussen de elf gemeenten van het huidige Gent) werden op zulke manier gecorrigeerd dat de bevolking thans behoort tot het dienstencentrum, waarvan ze geografisch of feitelijk deel uitmaakt.

c) Informatiecentrum.

Om te weten welke dienst bevoegd is voor een bepaalde zaak en waar hij gevestigd is werd dit centrum opgericht, dat persoonlijk of telefonisch bereikbaar is.

d) Mechanisatie.

Een dienstverlening aan de bevolking via dienstencentra is slechts mogelijk door een ver doorgedreven mechanisatie. Alle centra zijn uitgerust met terminals.

Beschouwingen

Administratieve centralisatie, met alle nadelige gevolgen voor de inwoners, kan slechts vermeden worden door perfect uitgeruste, quasi autonome dienstencentra.

Op administratief vlak heeft de bevolking der randgemeenten de fusie praktisch niet gevoeld.

Voor de technische diensten liggen de zaken iets moeilijker en is het systeem van districten (combinatie van twee randgemeenten) in vele gevallen te verkiezen.

PERSONEEL

Toestand

a) Kaderpersoneel.

Secretarissen en ontvangers : opgenomen in Coördinatie-dienst (nieuw opgerichte dienst).

Politiecommissarissen : allen opnieuw benoemd.

b) Administratief en technisch personeel.

Bijna allen zijn de eerste twee, drie jaar ter plaatse blijven werken. Ter gelegenheid van bevorderingen werden ze meestal verplaatst.

Beschouwingen

Een reëel probleem is de integratie van het kaderpersoneel. Alle pogingen ten spijt, kan men een abnormale toestand tot geen succes ombuigen in de toepassing.

Voor alle ander personeel bestaan betere bevorderingskansen. Een belangrijk psychologisch element om tevredenheid bij het personeel te hebben - en daar wordt te weinig aandacht aan geschonken - is het vertrouwd maken van het personeel met andere werkmethodes, aangepast aan grotere entiteiten. Ook de sfeerverandering van kleine groep naar grotere groep noopt tot begeleiding.

ADMINISTRATIEVE INTEGRATIE

Toestand

a) Burgerlijke stand.

Huwelijken : naar vrije keuze in elf dienstencentra.

Geboorteaangiften : in Gent en het dienstencentrum Sint-Amandsberg (bestaan van materniteit).

Sterfgevallen : aangiften gecentraliseerd in Gent.

b) Bevolking.

Centrale administratie.

Gedecentraliseerd gebruik in de dienstencentra via de terminals.

c) Andere diensten.

Bijna alle werken gedecentraliseerd in de dienstencentra, wat de externe werking aangaat.

Enkele zijn volledig gecentraliseerd : dienst der markten en verkiezingen.

Beschouwingen

In dit vlak mag men van een succes spreken als een goed evenwicht gevonden wordt tussen centralisatie en decentralisatie.

Decentralisatie moet gericht zijn op de burger; centralisatie op intern gebruik.

Een groot gevaar in deze werkmethode schuilt in een overdreven "papierenen" controle. Gedecentraliseerde diensten moeten een grote autonomie en eigen verantwoordelijkheid hebben.

FINANCIELE DRAAGKRACHT

Toestand

- Begroting 1982 nog in evenwicht.
- Opcentimes 1982 : 1860.
- Waarde van 1 opcentiem : 587.917.
- Aandeel Gemeentefonds : 4.481.686.000.
- Toelage aan O.C.M.W. : 671.695.580.
- Personeelskosten : 59,26 % der uitgaven.

Beschouwingen

Het begrotingsevenwicht werd slechts behouden dank zij forse besparingen, vooral in de buitengewone dienst.

De algemene oorzaken van de moeilijke financiële toestand zijn voldoende bekend : onvoldoende groei van het Gemeentefonds, hoge personeelslasten, stijgend tekort van het O.C.M.W. (in 1976 slechts 455 miljoen).

De invloed van de fusie op de financiën is beslist negatief, maar zou wetenschappelijk moeten onderzocht worden.

Een verhoogd personeelsbestand, gevolg van de fusie, zal wel de voornaamste factor blijken te zijn.

EFFECTEN OP DE BESLUITVORMING ALGEMEEN EN OP DE BELEIDSDOMEINEN

Toestand

De besluitvorming gebeurt op de traditionele wijze : voorbereiding door administratie en schepen; beslissing College; bespreking in raadscommissie; beslissing Raad.

In diverse beleidsdomeinen werd uniformiteit nagestreefd: sociale diensten, onderwijs, politiereglementen, technische voorzieningen.

Beschouwingen

De besluitvorming geschiedt soms te fragmentarisch, bij gebrek aan een goed beheersmodel (dat een studiebureau eerlang zal klaar hebben).

In het beleid moet de overheid oog hebben voor diversificatie binnen één streefdoel en rekening houden met de eigen aard van sommige deelgebieden. Anderzijds moet men geen heel verwachten van professionalisme in domeinen waar per essentie de basis aan werkt : cultuur, sport, vrije tijd.

INTERCOMMUNALES

Toestand

Electriciteit, gas, water : eigen regie, doch enkele deelgemeenten behoren nog tot een gemengde intercommunale voor electriciteitsbedeling.

Teledistributie : zelfde toestand.

Economische expansie : alle deelgemeenten waren, zoals Gent, lid van VENECO.

Beschouwingen

Aan de basis van een gezond beleid moet de streving liggen om aan alle inwoners dezelfde diensten te verlenen onder dezelfde voorwaarden. Waar in Gent prijsverschillen optreden, past de stad bij.

INSPRAAK

Toestand

Buiten de wettelijk georganiseerde inspraak via de onderzoeken naar baat en kommer, wordt van vele vormen van inspraak gebruik gemaakt :

- raadplegingscommissies (door de Raad opgerichte commissies met vertegenwoordigers van de Raad en van de betrokken particuliere sectoren);
- hoorzittingen;
- tentoonstellingen van projecten met bespreking.

Beschouwingen

Het is van groot belang de inspraak systematisch en volgens geordende methodes uit te bouwen. Anders heeft men alleen met actiegroepen te maken.

Vroegtijdige inspraakmogelijkheid is noodzakelijk. De inspraak mag echter geen rem zijn voor het College en de Raad om hun verantwoordelijkheden te nemen.

APPRECIATIE

Een grote fusie als deze van Gent vereist veel voorbereiding. De toegemeten tijd was kort.

Een stad met 250.000 inwoners besturen mag niet gebeuren volgens een methode gangbaar voor bv. 100.000 inwoners. De studie van een nieuw beheersmodel is dienvolgens een prioritaire daad en zou eigenlijk moeten klaar zijn voor de fusie een realiteit is.

Het contact met de burgers gaat niet verloren, indien een voldoende aantal en op verspreide plaatsen zittingen van politici gehouden worden.

Delegatie is onmisbaar in een grote stad. Ook, en vooral aan de ambtenaren.

Bij dergelijke aanpassingen kan men van veel aangevoerde bezwaren zeggen dat het "valse" problemen zijn.

De moeilijke financiële toestand is een grote handicap om tot een volledig slagen van de fusie te komen.

Ook de Gemeentewet is dat, want de grootste stad wordt met de normen van de kleinste gemeente gemeten.

En ook de toezichhoudende overheid werkt daaraan mee. Personeelsformaties moeten anders beoordeeld worden, zodat er ruimte kan geschapen worden voor een betere "staffing". Ondanks dat alles mogen we, zonder gevaar voor tegenspraak, de fusie Gent positief beoordelen.

L'EXPERIENCE EN MATIERE DE FUSION A LIEGE

E. CLOSE

Burgemeester van de stad Luik

J.P. DIGNEFFE

Schepen van gemeentelijke reorganisatie en van het
openbaar ambt van de stad Luik

E. HENRY

Schepen van Financiën, van Begroting en van de
Informatie van de stad Charleroi
REPRESENTATION DES ANCIENNES COMMUNES

Les 15 anciennes communes sont représentées au niveau du Conseil Communal.

Les candidats membres du Collège Echevinal avaient été présentés avant le scrutin.

LES SERVICES A LA POPULATION

En raison des infrastructures existantes, de nombreux services sont restés décentralisés (population, état civil, travaux, 3ème âge, service social).

Des services ont été centralisés dans diverses maisons communales (Finances, Fonction Publique, Recette, Santé Publique, Qualité de la Vie).

EFFETS SUR LE PERSONNEL

Des membres du personnel ont dû être déplacés du fait des centralisations.

Un personnel nombreux a été engagé (C.S.T., chômeurs mis au travail) suite à la création de nouveaux départements.

Des cours de perfectionnement ont été créés pour le personnel communal.

EFFETS SUR L'ORGANISATION

La dispersion du personnel a impliqué des recherches sur les systèmes de communication et sur les circuits des documents. Le charroi automobile a dû être augmenté dans de notables proportions.

Les centraux et lignes téléphoniques ont dû être renforcés. Le traitement des fichiers population a été effectué par l'informatique.

LES FINANCES

Les comptes de 1976 se clôturaient pour l'ensemble des 15 communes par un passif de 320 millions.

Le budget de 1977 a été présenté en équilibre.

Dès 1977, toutes les taxes communales ont été harmonisées.

Pendant 3 ans les comptes se sont clôturés par une situation active.

Le compte de 1980 s'est clôturé par un passif de 48 millions.

Pour 1981, le déficit pourrait s'élever à 672 millions.

Cette dégradation est due :

- 1° à la non-adaptation du Fonds des Communes;
- 2° à la crise économique qui, en raison de la situation des industries sidérurgiques, frappe davantage la Ville;
- 3° au versement tardif des centimes additionnels aux impôts de l'Etat;
- 4° aux déficits des hôpitaux de plus en plus importants.

EFFETS SUR LA PRISE DE DECISIONS DANS DIVERS SECTEURS

La ville s'est trouvée devant un grand nombre de projets élaborés par les anciennes communes.

Elle s'est efforcée de les réaliser; cela a fait croître la charge de la dette, parallèlement à l'accroissement des dépenses de personnel.

Il faut donc revoir la dotation du Fonds des Communes.

Il n'est plus possible de continuer à fonctionner avec des services centraux dispersés.

LES INTERCOMMUNALES

Elles ont gardé leurs activités en parfaite harmonie avec l'autorité communale.

LA PARTICIPATION DU CITOYEN

Un journal "toutes boîtes" est distribué chaque semaine. Il informe les habitants des événements importants et des décisions prises par le Conseil Communal.

APPRECIATION GLOBALE

La fusion a été très difficile. Ce fut un tour de force compte tenu des conditions dans lesquelles elle a dû être réalisée.

La métropole se construit malgré les difficultés rencontrées. Pour qu'elle exerce son rôle, il faut que les moyens financiers lui soient donnés.

FUSIE-ERVARING : BRUGGE

R. REYNAERT

Schepen van de stad Brugge

In het kader van de fusies van gemeenten betekent de case Brugge in menig opzicht een speciaal geval.

Per 1.1.1971 werd de oude stad Brugge samengevoegd met 4 grote, verstedelijkte randgemeenten (Assebroek, Sint-Andries, Sint-Kruis en Sint-Michiels) en 3 kleine poldergemeenten (Lissewege, Dudzele en Koolkerke). Meteen telde het nieuwe Brugge een 117.220 inwoners (tegenover 51.334 voordien), verspreid over 13.114 ha (3.545 ha vroeger). Een samenvoeging op deze schaal was zonder voorgaande in de naoorlogse Belgische geschiedenis. Daarenboven werd deze operatie doorgevoerd in 1971, m.a.w. 6 jaar voor de globale fusie-operatie.

Als bijkomend specifiek kenmerk geldt dat Brugge in haar 11-jarig bestaan door 2 politiek totaal uiteenlopende bewindsploegen werd gerund. Hoewel dit laatste niet als dusdanig het voorwerp uitmaakt van ons referaat, kan men toch niet om deze gegevenheid heen, gezien de verstrekkende gevolgen ervan op de beleidsoutput.

Slechts enkele aandachtspunten, die evenwel kenmerkend zijn voor een gefusioneerde, regionale stad, kunnen hier voor het voetlicht worden gebracht.

Een eerste markante vaststelling betreft de evolutie in het personeelsbestand (cfr. bijlage 1).

Uit de cijfers blijkt een sterke kwantitatieve groei van het aantal personeelsleden : van 1.015 in 1971 tot 1.625 in 1981. Enkele belangrijke factoren die deze evolutie kunnen verklaren zijn ondermeer de volgende :

- de personeelsexplosie in de "euforische" beginperiode : een 300-tal nieuwe mensen werden gedurende het eerste jaar aangeworven, mede om psychologische en politieke redenen
- het tewerkstellingsbeleid : naarmate de crisis zich duidelijker manifesteerde, gingen de lokale overheden, daarin gesteund door de centrale overheid, een actieve tewerkstellingspolitiek voeren
- de werktijdverkorting leidde, vooral in de continudiensten, tot extra-aanwervingen
- het groeiend aantal beleidsdomeinen waarmee de stad zich ging inlaten.

Er moet evenwel opgemerkt worden dat de personeelslast sinds 1972 steeds onder de 45 % van de gewone begrotingsuitgaven is gebleven (cfr. bijlage 3). Voor de fusie liep deze begrotingspost op tot 50 a 55 %. In die optiek is het ongegrond te spreken van een overbezetting. Ook de integratie van het vroegere personeel is weliswaar niet rimpelloos, maar toch vrij vlot verlopen. Op het vlak van de coördinatie moet daarentegen wel nog een en ander geoptimaliseerd worden.

Uit de tweede bijlage blijkt dat het aantal inwoners in Brugge zowel absoluut als relatief afnam : het procentueel aandeel van de binnenstad liep terug van 43,8 % in 1971 tot 40,3 % in 1977. Deze trend tot ontvolking van het centrum werd evenwel in 1981 voor het eerst tot stilstand gebracht. Wat de herkomst van de verkozen politici betreft : de periferie slaagde er in 1971 in met 56,2 % der bevolking 58,5 % der raadslieden en 62,5 % der schepenen (inclusief de burgemeester) te leveren. Deze (al bij al niet zo grote) oververtegenwoordiging van de rand werd nog versterkt in 1977, hoewel het burgemeestersambt nu naar een Bruggeling uit de kernstad ging.

Opmerkelijk is dat alle voormalige deelgemeenten vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad.

De algemene indruk overheerst dat de integratie van de territoriale delen vrij behoorlijk geslaagd is. De geest van de fusies is spoedig doorgedrongen tot in de mentaliteit van de bestuurders en van de bevolking. In dit opzicht is de fusie-operatie zeker geslaagd.

De financiële draagkracht is gestadig toegenomen (cfr. bijlage 3).

De overdrachten van de centrale overheid via diverse fondsen zijn sterk verhoogd. Deze cijfers vormen een getrouwe weerspiegeling van de evolutie in de wetgeving en de begeleidende maatregelen die de centrale overheid t.a.v. de gefusioneerde gemeenten heeft uitgevaardigd. Vanaf '77 liep het procentuele aandeel van de ontvangsten uit de diverse fondsen permanent terug. Er zij daarenboven opgemerkt dat vanaf '82 geen fusie-complementen meer worden toegekend.

Ook de fiscale ontvangsten kenden een opmerkelijke stijging (cfr. de verhogingen in '75, '77, '80 en '81). Het relatief aandeel der belastingen nam de jongste 5 jaar voortdurend toe.

Deze toename van de ontvangsten was noodzakelijk en zelfs nog ontoereikend om de nog in grotere mate opgelopen financiële noden te dekken.

Een vergelijking tussen de ontvangsten en de uitgaven van het eigen dienstjaar (begrotingscijfers) toont inderdaad aan dat het saldo met uitzondering van '71, '77 en '79 telkens negatief is geweest. Tot nog toe wist men dit op te vangen door reserves, zodat de totale balans vooralsnog positief was (behalve in '74, '75 en '76). Tot op vandaag kan men dus in Brugge niet spreken van een financiële put. Het is echter zeer de vraag of deze gunstige toestand nog lang kan volgehouden worden.

Heel wat meer-uitgaven zijn te wijten aan het feit dat het beleid een groter grondgebied moet bestrijken (grotere afstanden, minder controle mogelijk,...). Daarenboven speelt tot zekere hoogte het inhaaleffect. Een derde reden is dat precies door de schaalvergroting een aantal nieuwe beleidsprojecten op het getouw werden gezet.

Het betreft stuk voor stuk waardevolle projecten, die evenwel heel wat geld opslorpen. Een duidelijk voorbeeld is de stadsvernieuwing, en daaraan gekoppeld, een aangepast grondbeleid. Andere beleidsdomeinen werden weliswaar niet voor het eerst betreden maar hebben door de fusie duidelijk een positieve impuls en een veel ruimere dimensie gekregen. We denken bijvoorbeeld aan het groenbeleid, dat zowel de binnenstad als de rand ten goede komt.

Een traditioneel zeer verlieslatende service vormen de voorzieningen qua sportinfrastructuur.

Terreinen waar de schaalvergroting eveneens positief effect geressorteed heeft zijn openbare werken, infrastructuur en informatieverwerking; dit laatste gebeurde in nauwe samenwerking met de intercommunale CEVI.

De samenwerking met CEVI verloopt overigens zeer bevredigend. Ook met de andere, na de fusie opgerichte intercommunales (voor TV-distributie en huisvuilverbranding) zijn er geen problemen.

Op het vlak van de electriciteitsbedeling en watervoorziening is de harmonisatie tussen de verschillende deelgemeenten vlot verlopen : alles ressorteert nu onder respectievelijk INEWO en TNVW.

De intercommunale samenwerking heeft dus geen bijzondere moeilijkheden opgeleverd bij de fusie-operatie; de beleidsmogelijkheden werden integendeel aanzienlijk verruimd.

Een laatste punt dat de aandacht verdient is de organisatie van de dienstverlening naar de bevolking toe.

In Brugge werd resoluut geopteerd voor een gedeconcentreerde aanpak. Enkel de burgerlijke stand werd strikt gecentraliseerd gehouden (te Brugge en te Zeebrugge), maar voor de gewone administratieve dienstverlening (bevolkings-, technische en militiedienst, stempelcontrole e.d.m.) kan men terecht bij de zogenaamde administratieve bureaus (dit is de nieuwe naam voor de voormalige gemeentehuizen). Ook de politiediensten en de pensioendiensten zijn per deelgemeente georganiseerd. Op te merken valt dat de oude deelgemeente-grenzen daarbij niet altijd strikt gerespecteerd werden : een aantal anomalieën werden weggewerkt en in de wijk Sint-Pieters werd een bijkomend administratief bureau opgericht. Deze laatste (recent doorgevoerde) realisatie draagt bij tot (en is gelijktijdig een symptoom van) de steeds verdergaande vervaging van de oude opdeling in deelgemeenten.

Hoewel dit niet direct in verband met de fusie staat, mag ook wel gewezen worden op de buitengewone inspanningen die het huidig stadsbestuur ontwikkelt om tot een uitgebalanceerd informatiebeleid te komen. Naast de klassieke middelen (o.a. periodieke, algemene en thema-publikaties) werd recentelijk overgegaan tot de oprichting van een stedelijk info-centrum, bemand met een specifieke info-ambtenaar en drie personeelsle-

den. Deze realisatie heeft overigens de oorspronkelijke gedachte van een ombudsman op het achterplan gedrongen.

Op het vlak van de inspraak- en participatiefaciliteiten werden de traditionele functionele adviesraden op fusieschaal hervormd. Zij functioneren vrij bevredigend. Daarnaast bestaan er een aantal territoriale adviesraden. Sommige ervan zijn officieel erkend en hebben een beperkte taakopdracht (bijvoorbeeld feestcomités). Anderen ontstaan spontaan n.a.v. een strikt plaatselijk probleem; deze kennen dikwijls een erg kortstondig bestaan. De belangrijkste uitzondering daarop is de wijkraad van Sint-Gillis, (wellicht niet toevallig) een echte probleemwijk. Daarnaast worden bij nieuwe B.P.A. of n.a.v. grote projecten wijkvergaderingen georganiseerd, overigens met wisselend succes. Aan de verdere uitbouw van een doorgedreven territoriale, binnengemeentelijke decentralisatie is er geen behoefte.

Al bij al is de fusie tussen het oude Brugge (binnenstad en Zeebrugge), de randstad en de poldergemeenten geslaagd te noemen.

Dit heeft te maken met het feit dat geen enkele politieke partij in het Brugse unaniem tegen de fusie is geweest : meestal bestond terzake interne verdeeldheid tussen rand- en binnenstad. Deze reflex is zowel bij de bestuurders als de bevolking vrij vlug afgestorven, ook al doordat de verruimde beleidsmogelijkheden duidelijk zichtbaar werden. Een belangrijke verklaaringsgrond ligt ongetwijfeld in de daadwerkelijke verstrengeling van het gebied, reeds voor de fusie, op tal van beleidsdomeinen (o.a. scholen, culturele infrastructuur, openbaar vervoer, gezondheidszorg,...). Daardoor heeft de operatie een sociologisch gegroeide werkelijkheid wettelijk bekrachtigd: groot Brugge vormt een maatschappelijke entiteit.

Het beleid zou er aan efficiëntie en effectiviteit kunnen inwinnen, indien de voogdijoverheid wat meer armslag zou geven aan het stadsbestuur. We voelen weliswaar dat we als regionale stad door de fusie meer gewicht in de machtsschaal kunnen werpen in onze relatie tot andere openbare besturen (intercomunales, provincie, gewest of rijk). Toch werken de loodzware controle, de gedetailleerde directieven en de trage werking van de logge bureaucratie erg verlamdend, vooral indien het lokale bestuur een afwijkende politieke constellatie kent. Een daadwerkelijke decentralisatie dringt zich meer dan ooit op, maar dit is dan een ander verhaal.

BIJLAGE 1 : Evolutie van het personeelsbestand

Categorieën personeel	1.1.1971		1.10.1975		1.9.1981	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
administratief	188	18,5	245	17,0	275	16,9
werklieden	385	37,9	566	39,3	632	38,9
politie	190	18,7	245	17,0	275	16,9
brandweer	43	4,2	80	5,5	121	7,4
subtotaal	806	79,4	1181	81,9	1365	84,0
onderwijzend	209	20,6	261	18,1	260	16,0
totaal	1015	100	1442	100	1625	100

BIJLAGE 2 : Herkomst der verkozen politici en bevolking

Deelgemeenten	1.1.1971						1.1.1977					
	bevolking		raadsleden		schepenen		bevolking		raadsleden		schepenen	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Assebroek	15.573	13,3	5	12,2	-	-	16.523	13,8	7	14,9	2	20
Sint-Andries	16.788	14,3	5	12,2	1	12,5	18.291	15,3	6	12,8	1	10
Sint-Michiels	13.798	11,8	5	12,2	1	12,5	14.778	12,4	8	17,0	-	-
Sint-Kruis	13.573	11,6	5	12,2	1	12,5	15.296	12,8	8	17,0	3	30
Koolkerke	1.814	1,5	1	2,4	1	12,5	2.044	1,7	1	2,1	-	-
Dudzele	2.096	1,8	2	4,8	1	12,5	2.127	1,8	1	2,1	1	10
Lissewege	2.244	1,9	1	2,4	-	-	2.209	1,9	1	2,1	-	-
Totaal periferie	65.886	56,2	24	58,5	5	62,5	71.228	59,7	32	68,1	7	70
Brugge	51.343	43,8	17	41,5	3	37,5	48.083	40,3	15	31,9	3	30
Algemeen totaal	117.220	100	41	100	8	100	119.351	100	47	100	10	100

BIJLAGE 3 : Ontvangsten en uitgaven

Eigen dienstjaar - Begrotingscijfers (in miljoen BF)

Jaar	ONTVANGSTEN				UITGAVEN		SALDO
	fondsen (%)	belastingen (%)	andere (%)	totaal	totaal	personeel (%)	
1971	26,2	32,6	41,2	643,5	363,5	54,0	+280,0
1972	31,6	36,2	32,2	652,7	744,1	44,2	- 91,4
1973	34,1	33,5	32,4	842,1	928,3	42,0	- 86,2
1974	34,9	28,2	36,9	1112,7	1176,6	37,8	- 63,9
1975	27,3	34,4	38,3	1162,0	1497,1	39,5	-335,1
1976	30,1	37,6	32,3	1219,9	1665,7	43,1	-445,8
1977	47,6	28,8	23,6	1908,4	1851,2	43,8	+ 57,2
1978	45,9	30,2	23,9	2055,8	2098,4	42,1	- 42,6
1979	43,7	30,5	25,8	2197,7	2128,6	43,4	+ 69,1
1980	44,4	34,6	21,0	2258,3	2288,8	44,6	- 30,5
1981	41,8	35,7	22,5	2483,9	2542,9	43,9	- 59,0
1982	39,4	35,9	24,7	2657,5	2898,2	43,1	-240,7

**ALTERNATIEVEN EN ERVARINGEN IN VERBAND MET DE
INTEGRATIE VAN BESTUUR IN GROOTSTEDELIJKE
GEBIEDEN.**

J.B.A. VAN LAARHOVEN

Secretaris van de agglomeratie Eindhoven

Lid en mede-oprichter van het Contact van Secretarissen-
Generaal van Europese agglomeraties

1. OORZAKEN NOODZAAK BESTUURLIJKE HERVORMINGEN

De na-oorlogse jaren kenmerken zich door een sterke bevolkings-
groei, een sterke economische expansie en een trek van
het platteland naar de industriële centra.

Ontvolking van het platteland en grote bevolkingsconcentratie
in de stedelijke centra waren het gevolg.

De toenemende welvaart geeft verder een beduidende groei
van het aantal overheidstaken te zien. Voor een adequate
taakbehartiging met name op lokaal niveau blijken veelal
de bestaande structuren qua bestuurskracht, organisatorisch
kader en financieel draagvlak niet meer toereikend.

Suburbanisatie en toenemende mobiliteit maakten vervolgens
dat de gemeenten ruimtelijk en sociaal-economisch steeds
sterker van elkaar afhankelijk werden.

Om aan de maatschappelijke ontwikkelingen sturing te kunnen
blijven geven, zien we in de landen in West-Europa samenvoe-
gingen van gemeenten plaatsvinden, inter- en bovengemeentelij-
ke structuren ontstaan, een bedenkelijke groei van privaat-
rechtelijke constructies voor de behartiging van overheidsta-
ken, een "oververhitte" centrale overheid met sterke detailbe-
moeienis ten aanzien van de lagere bestuurseenheden, de
gouden koorden als steeds stevig in de hand.

De behoefte aan een meer doelmatige en doorzichtige bestuursor-
ganisatie doet alom opgeld.

2. BESTUURLIJKE HERVORMINGEN IN WEST-EUROPA; ONDERSCHIED
NAAR INTEGRALE OF PARTIELE BESTUURLIJKE AANPASSINGEN

In de onderscheiden landen in West-Europa - in de vergelijken-
de beschouwing worden betrokken België, Denemarken, Engeland,
Duitsland, Frankrijk en Nederland - hebben zich de bestuur-
lijke aanpassingen op verschillende wijzen voltrokken.

In een aantal landen is de oplossing van de grensoverschrijdende problematiek ingebed in een totale, zowel functionele als territoriale bestuurlijke reorganisatie. Voorbeelden daarvan zijn Engeland en in zekere mate Denemarken, waar fundamentele hervormingen medio zeventiger jaren hun beslag hebben gekregen.

De grootstedelijke gebieden zijn in die landen tot gemeentelijke eenheden gevormd, waarbij in Engeland de zogenaamde metropolian districts bepaalde "provinciale" bevoegdheden uitoefenen.

Voor de hoofdstedelijke gebieden van Londen en Kopenhagen zijn afzonderlijke structuren gecreëerd.

In landen als Duitsland, zij het in mindere mate dan in Frankrijk en België, zijn of worden vanuit een meer pragmatische benadering partiële aanpassingen bewerkstelligd. In Nederland wordt al jaren met telkens wisselende voorstellen gediscussieerd over een totale reorganisatie van het binnenlands bestuur.

In die landen waar zich geen integrale hervormingen op het bestuurlijk vlak hebben voltrokken ontstonden, naast talloze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, voor de oplossing van de grootstedelijke problematiek bijzondere wettelijke structuren.

De vrijwillige samenwerking immers tussen gemeenten bood voor een evenwichtige ontwikkeling van het grootstedelijk gebied onvoldoende bestuurlijk kader.

Als voorbeelden binnen België kunnen genoemd worden de bij wet van 1971 voorziene agglomeraties en federaties van gemeenten, binnen Duitsland structuren als het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk en het Grossraum Hannover, binnen Frankrijk de communauté's urbaine en tot slot binnen Nederland de bij bijzondere wet ingestelde openbare lichamen Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven.

3. GEMEENSCHAPPELIJKE ASPECTEN EN ERVARINGEN TEN AANZIEN VAN REGIONALE STRUCTUREN

Hoewel - en dit geldt dan specifiek voor de bovengemeentelijke of regionale structuren - de oplossingen van de grootstedelijke problematiek in de onderscheiden landen qua bestuurlijke vormgeving variëren (wel/geen rechtstreekse verkiezing; mate van verplichte terugkoppeling naar de gemeenten), de inhoud van de taken komt in grote mate overeen, te weten: regionale planning, coördinatie en uitvoering van grootschalige voorzieningen.

Ook de taakvelden geven een vrij eenduidig beeld te zien: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, openbare vervoersvoorzieningen, milieu, economische ontwikkeling, recreatie, medische sociale voorzieningen, brandweer en hulpverlening, regionale functies op het terrein van onderwijs, cultuur en sport.

In de Westeuropese praktijk van het bovengemeentelijke of regionale bestuur met de genoemde functies planning, coördinatie en grootschalige uitvoering blijkt heel duidelijk de behoefte aan een concrete taakafbakening en vastomlijnde bevoegdheden, zowel naar de betreffende gemeenten als ten opzichte van het naast hogere niveau.

Daarnaast de wenselijkheid dat het regionaal bestuur beschikt over instrumenten met betrekking tot de realisatie van de planningstaak. Knelpunt vormt, zo blijkt ook uit die praktijk, de noodzaak van toedeling en de omvang van de middelen om de regionale taakbehartiging gestalte te kunnen geven.

De wijze van bestuurssamenstelling - rechtstreekse dan wel indirecte verkiezing - blijkt overigens voor de wijze van taakbehartiging niet altijd van doorslaggevende betekenis.

4. CONCLUSIE TEN AANZIEN VAN VERSCHIJNINGSVORMEN

Toedeling bij wet van eigen taken en bevoegdheden aan regionale structuren, de uitoefening hiervan in een zekere hiërarchie ten opzichte van de gemeenten, veelal rechtstreekse verkiezing en eigen belastingbevoegdheid maakten dat deze regionale bestuursorganisaties in grote mate als extra bestuurslaag (zijn gaan) functioneren.

In die landen waar een integrale bestuurshervorming heeft plaatsgevonden is steeds een oplossing gezocht binnen het bestaande bestuurslagenmodel.

De verschijningsvormen waarbinnen voor de grootstedelijke problematiek in het recente verleden in West-Europa oplossingen zijn gezocht zijn kortweg samenvoeging van grootstad en ommeland respectievelijk het creëren van een overkoepelende bestuurseenheid.

5. HOE VERDER OP HET PAD VAN DE BESTUURLIJKE HERVORMINGEN?

De inter- en bovengemeentelijke structuren waren een antwoord op de maatschappelijke ontwikkelingen, die de economische groei in de jaren 50 en 60 teweegbracht.

Het huidig tijdsbeeld en naar het zich aanziet de nabije toekomst kenmerken zich door stabiliserende, zelfs stagnerende groei, beperkte financiële ruimte, een sterk kritische opstelling van de gemeenten die tendeert in een bestuurlijk terugtrekken op eigen front.

Het bestuursorganisatorische plaatje geeft veelal te zien een machtsconcentratie bij de centrale overheid, mede ingegeven door het sterk gestegen aantal taken binnen de welvaartstaatsidee van gelijke bedeling, nieuwe wetgeving met daarbij

de problematiek van de bevoegdhedentoedeling aan de lagere bestuursniveau's, bestuurlijke versnippering op lokaal niveau door een baaierd van samenwerkingsregelingen.

Een en ander vraagt om een bezinning op de plaats van het regionaal bestuur binnen een herijking van de totale bestuurlijke organisatie. De wens te komen tot een doelmatige en efficiënte bestuursvoering geeft schaalvergroten- de en daarmee centraliserende tendensen te zien. De -gelukkig- voortgaande democratiseringsgedachte en de identificatieproblematiek bestuur-burger vragen anderzijds om schaalverkleining en decentralisatie van bestuurszorg.

Daarnaast valt een ontwakend besef te constateren voor de eigen bestuursverantwoordelijkheid van de gedecentraliseerde bestuurseenheden. De keuze lijkt te gaan tussen samenvoeging van gemeenten en de vorming van een nieuwe bestuurslaag.

Vraagstellingen in het kader van de (verdere) bestuurlijke hervorming zijn :

- integrale of partiële bestuurlijke aanpassingen
- noodzaak verticale functieverdeling
- wel of geen extra bestuurslaag.

DISCUSSIESTELLINGEN

- 5.1. Een drastische hervorming in territoriaal opzicht van de lokale bestuurslaag leidt noodgedwongen tot een herbezinning op de plaats en functie van de overige bestuurslagen.
- 5.2. Een grootscheepse samenvoeging van op zich bestuurskrachtige gemeenten staat contrair op het streven naar decentralisatie en biedt in functionele zin geen werkelijke oplossing.

- 5.3. Binnen een evenwichtige bestuursopbouw is zeker in landen als België en Nederland de bestuurlijke ruimte voor een extra bestuurslaag te gering.
- 5.4. Een functionele en duidelijke herschikking van taken is geboden niet alleen vanuit bestuursorganisatorisch oogpunt maar ook vanuit een oogpunt van democratie.
- 5.5. Oplossing van de regionale problematiek lijkt derhalve het meest aangewezen binnen een herschikking van overheidstaken in een bestuursorganisatorisch model van een centrale, een intermediaire en een lokale bestuurslaag.

ZESDE SECTIE : De fusie in kleinere gemeenten

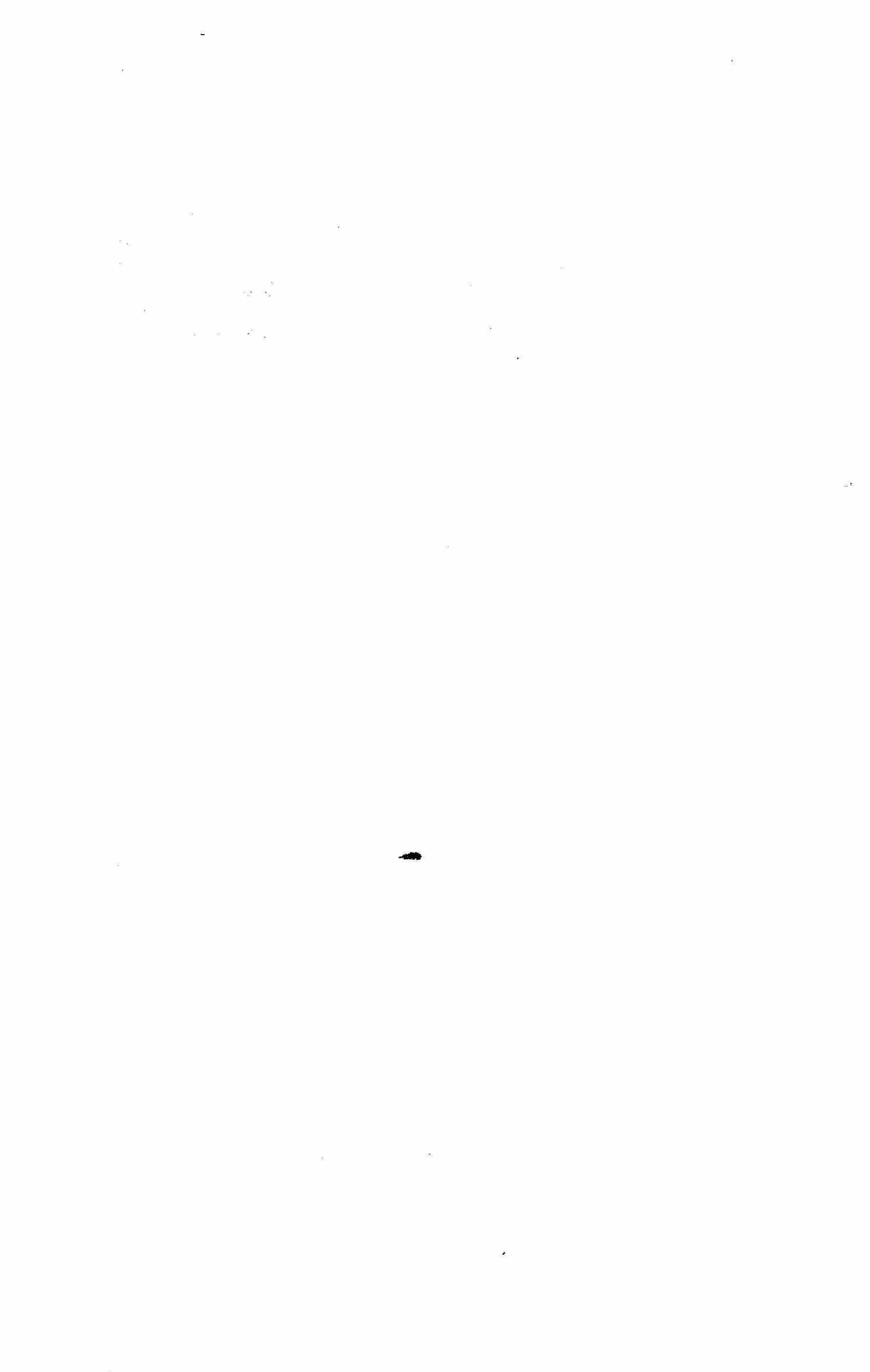
en plattelandsgemeenten

Referaten :

- De problemen en mogelijkheden van de fusie in kleine gemeenten.
E. BALDEWIJNS, volksvertegenwoordiger, gemeenteraadslid te Gingelom.

- De problemen en mogelijkheden van de fusie in kleinstedelijke centra.
J. GABRIELS, volksvertegenwoordiger, burgemeester van Bree.

- De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie.
G. OBBELS, directeur Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen.



EEN POGING TOT EVALUATIE VAN DE FUSIEOPERATIE

IN EEN KLEINE GEMEENTE : GINGELOM

E. BALDEWIJNS

Volksvertegenwoordiger

PROFIEL VAN DE GEMEENTE

Gingelom telt \pm 7.500 inwoners en is gelegen in Zuid-West Limburg. Gingelom ontstond uit de fusie tussen de reeds in 1971 gefusioneerde gemeenten Gingelom, Borlo, Jeuk en Montenaken.

De totale oppervlakte bedraagt 5.623 ha. Het wegennet bestaat uit 230 km gemeentewegen en 24,4 km rijkswegen. 506 kinderen volgen het kleuter- of lager gemeentelijk onderwijs, waarnaast nog 136 kinderen uit de gemeente de plaatselijke Rijksbasis-school bezoeken. Het administratief personeel (politie inbegrepen) en het werkliedenpersoneel omvat 12 vastbenoemden en 32 tijdelijke of tewerkgestelde werklozen; 5 vastbenoemde part-time bibliothecarissen zijn in dienst en het gemeentelijk onderwijs wordt verzorgd door 33 vastbenoemde en 5 tijdelijke onderwijskrachten.

De gewone begroting bedraagt \pm 105 miljoen en de buitengewone begroting 47.644.000 F.

Het schepencollege omvat de burgemeester en 4 schepenen. De gemeenteraad (9 CVP, 3 PVV en 7 SP) wordt samengesteld uit : 5 leden van Borlo, 6 leden van Gingelom, 6 leden van Jeuk, 2 leden van Montenaken.

DE VERWACHTINGEN T.A.V. DE FUSIE

De verruiming van de grenzen deed bijzondere hoop ontstaan. De bevolking verwachtte zich aan een beter management van de gemeente. De staat beloofde een hogere financiële tegemoetkoming aan de gefusioneerde gemeenten. De gemeente zou een behoorlijke uitrusting krijgen, de nodige administratieve vernieuwing, de nodige werktuigen voor het wegenonderhoud

en de huisvuilophaling, de bijpassende personeelsformatie. De bevolking verwachtte dat de fusie haar een betere dienstverlening zou bezorgen alsook een grotere inspraak, dat zij zoals de grotere centra eveneens meer sport en/of cultuuraccomodatie zou bekomen.

Toch was er voor de start reeds enige vrees voor de grotere centralisatie. De uitgestrektheid van de gemeente in verhouding tot het bevolkingscijfer deed velen vrezen voor de grotere verplaatsingen naar o.a. de school, het gemeentehuis, de stemmelcontrole, enz.

Reeds voor de fusie werd verwezen naar de grotere uitgaven die de grotere uitgestrektheid met zich mee zou brengen.

AAN DE HAND VAN DIT PROFIEL, EEN POGING TOT EVALUATIE

1. De beleidsvoerders hebben zich niet aan hun nieuwe, verruimde taak aangepast.

In deze gemeente maakten de verscheidene dorpen van voor de fusie 1971 in 1976 de eerste gemeenteraadsverkiezingen mee waaraan de traditionele politieke partijen deelnamen. Kenschetsend was dat alle partijen hun oudgedienden en meest populaire kandidaten in de verkiezingsstrijd wierpen. Weinig raadsleden hebben evenwel gedurende deze beleidsperiode getuigenis afgelegd van degelijke dossierkennis. De schaalvergroting bracht niet bij alle vertegenwoordigers van het volk een verruiming van de geest tot stand om de nieuwe problemen aan te kunnen. De gehechtheid tot de eigen kleine dorps-leefgemeenschap legde velen vooringenomen stellingen op, wat tot de promotie van de eigen wijk leidde. De geest van het gemenebest was er niet.

2. Het centraliseren beantwoordde niet aan de bevoogde dienstverlening. De inplanting van het gemeentehuis in een perifere wijk legde aan drie wijken een verplaatsing van 10 km op. Daarbij was de oude gebouwconstructie niet van die aard de administratie vlot te organiseren. Wel werd het archief centraal ingericht. De politie, die eveneens de stempelcontrole in de verschillende wijken organiseert, kan bij gebrek aan adequaat vervoermiddel en de grote afstanden haar taak niet naar behoren uitvoeren.

De bevelen aan de onderhoudsdiensten worden eveneens centraal gegeven. De afstand tot de werkplaats en het uitblijven van een aangepast voertuig verminderen sterk het rendement van het onderhoudspersoneel.

Het gemeentehuis werd omgebouwd, het personeel : de vastbenoemde secretarissen uit de vroegere gemeenten, aangevuld met tewerkgestelde werklozen kregen elk een specifieke sector toegewezen. De kwantiteit van de dossiers verplichtte de ervaren secretarissen toch tot enige aanpassing, te meer dat zij de tewerkgestelde werklozen ook dienden op te leiden. De verbouwing van het gemeentehuis beoogde een betere coördinatie van de diensten.

De bevolking zelf ondervindt hinder van het gebrek aan communicatiemiddelen. De inspanning om één avond per week de winketten open te houden, en de gedecentraliseerde RVA-controle in enkele wijken geven reeds enige bevrediging. Ook de verrichtingen inzake burgerlijke stand verlopen vlotter dank zij de aansluiting op het Rijksregister.

3. De financiële weerslag van de fusieoperatie werd op de bevolking afgewend.

De wet van 5 januari 1976 voorzag twee soorten tegemoetkomingen aan de samengevoegde gemeenten : de oprichting van een Fusiefonds in het kader van het Gemeentefonds en de oprichting van een CONSolidatiefonds ten laste van de Rijksbegroting, met als doel de deficiëts over te nemen. Daarbij

zou een ontvangstencomplement bij het aandeel in het B-fonds van het Gemeentefonds de mogelijkheid bieden tot een buitengewoon hulpgeld.

De budgettaire crisis van de Belgische Staat heeft de Rijkssteun aan de gemeenten ernstig verminderd, o.a. door de opeenvolgende bezuinigingen. Zelfs kleine gemeenten raakten in moeilijkheden om hun begrotingsevenwicht te behouden. Dit gaf dan ook aanleiding tot het verhogen van de inkomsten. De opcentiemen werden verhoogd. Nieuwe belastingen ontstonden in deze landelijke gemeente, andere werden fors aangepast, vb. de belasting voor de huisvuilophaling.

4. Een dirigistisch beleid met weinig creatieve initiatieven. De fusiefase werd moeizaam aangevat : een moeilijke coördinatie van de administratieve functies, een beleid getekend naar de vroegere deelgemeenten met hun deelbehoeften, een gebrek aan meerjarenplanning, argwaan van de ene politieke groep ten opzichte van de andere en van de vertegenwoordigers van de ene wijk ten opzichte van die van een andere... Vier concrete beleidssectoren die in een kleinere gemeente omwille van hun verwevenheid met de bevolkingslagen zo belangrijk zijn, komen in het brandpunt :

a) het wegen- en infrastructuurbeleid.

Het benutten van het patrimonium stelde onmiddellijke problemen; de centralisatie van de administratie maakte sedert 1971 tien gemeentehuizen overbodig; enkele hiervan kregen een nieuwe functie, één werd omgebouwd voor de OCMW-diensten. Het oude gemeentehuis van Gingelom onderging verbouwwerken om voor de administratie dienstig te zijn. De wegenbouw lag stil en beperkte zich tot onderhoudswerken. De ontsluiting van dorpskernen, de onderlinge verbinding van de fusiewijken genoten geen aandacht. De sport- en culturele infrastructuur werd niet verder uitgebouwd.

- b) Het gemeentelijk onderwijs werd geherstructureerd naar twee polen toe.

Ook in Gingelom werden de denataliteitsgevolgen ernstig gevoeld. Het kleuter- en lager onderwijs ontvolkten. Meerdere klaslokalen kwamen leeg te staan. Nochtans werd de idee gerealiseerd om de wijk Mielen een nieuw schoolbouwcomplex te schenken; eveneens werd een gebouwencomplex te Montenaken aangekocht. Geleidelijk werd het proces tot afbouw van het gemeentelijk onderwijs in andere wijken doorgetrokken.

Hierbij dient opgemerkt dat deze beleidskeuze een kwaliteitsverbetering van het onderwijs bewerkstelligde.

- c) Een vernieuwd OCMW dient het sociaal beleid een nieuw elan te geven.

Het OCMW ging op 1.4.1977 van start met de hoop en de bedoeling een betere service aan de bevolking te verstrekken. Toch waren de middelen hiertoe niet voorhanden. Eén secretaris-ontvanger en één maatschappelijk werkster staan respectievelijk in voor de administratie en voor de bevolkingsbegeleiding en -raadgeving. Het BTK-aanbod benuttend werd een poetsdienst georganiseerd en moeizaam in stand gehouden. Het probleem stelt zich evenwel dat de gemeentebegroting slechts 1 % aan het OCMW voorbehoudt. De middelen zijn dan ook ontoereikend.

- d) Het verenigingsleven wordt weinig bij het beleid betrokken.

Toch merken wij op dat in 1981 een bibliotheekraad en een culturele raad opgericht werden. Binnen de bestaande tradities en gewoonten heeft de gemeente haar socio-culturele politiek alleen langs de weg van de financiële subsidiëring gevoerd. Nergens werd een personeelsformatie, materiële steun in de vorm van accommodatie of hulpmiddelen overwogen.

De inspraak van de verenigingen werd noch voor het cultuurbeleid, noch voor de verkeersproblematiek, noch voor initiatieven inzake ruimtelijke ordening gestructureerd, zelfs niet gecreëerd.

ALGEMENE APPRECIATIE

Bij velen klinkt een ondertoon van ontgoocheling. Deze klinkt dan ook door in deze objectieve schets van de problemen in de gemeente Gingelom.

De fusie heeft voorzeker de problemen in deze gemeente wel verergerd.

Persoonlijk wens ik dan ook nog stil te staan bij volgende aspecten :

1. de fusie bracht geen beter management bij gebrek aan mensenpotentieel tot stand;
2. de demografische terugval, kan niet gestuit worden bij gebrek aan industriële vestigingen, aan geplande sociale woningbouw, aan aantrekkingskracht van de socio-culturele en dienstverlenende voorzieningen;
3. de gemeente Gingelom zit geprangd tussen de "grotere" gemeenten : St. Truiden, Waremmes en Landen die een grotere lokroep naar de jonge bevolking richten;
4. budgettair wordt Gingelom met bijzondere uitdagingen geconfronteerd;
 - de gecumuleerde schuldenlast bedraagt \pm 55 miljoen (of 7.240 F per inwoner) of \pm 35 % van de begroting;
 - 44 % van de begroting wordt aan personeelsuitgaven besteed.
5. niettegenstaande de bestaande decretale verplichtingen en de relatief kleine grootte van de gemeente, kwam er geen democratische inspraak tot stand;

6. het gemeentelijk onderwijs werd verder geleidelijk, omwille van bevolkingsnoodzaken, afgebouwd; met instandhouding binnen de gemeentegrenzen van de verzuiling, nl. Rijksonderwijs en Gemeentelijk Onderwijs.

Tot slot meen ik dat deze gemeente zich kan redden mits een andere houding van de regering tegenover "de gemeenten" voornamelijk inzake financiering, mits meer creativiteit bij de mandatarissen, mits een pluralistische organisatie van onderwijs en cultuur, mits meer belangstelling voor de sociale politiek, mits het bieden van meer democratische inspraak aan de bevolking, mits het verhogen van de aantrekkingskracht van de gemeente door haar kwalitatieve voorzieningen op te voeren.

KLEINSTEDELIJKE CENTRA

J. GABRIELS

Volksvertegenwoordiger en burgemeester van Bree

Bree is een middelgrote gemeente in de Limburgse Kempen. Het is kantonhoofdplaats met brandweercentrum, ziekenhuis enz.

In 1965 fuseerde Bree (bijna 7.000 inwoners) met Gerdingen en Beek (twee kleine landelijke gemeenten) en kwam zo aan een bevolkingspeil van iets meer dan 10.000 inwoners.

Na de fusie van 1976 kwam Opitter bij Bree. Opitter was een kleine Kempische gemeente met 1.800 inwoners en fuseerde in 1971 met Tongerlo (een kleine dorpskern van ongeveer 900 inwoners). Per 1.1.1977 werd deze gemeente Opitter (met Tongerlo) bij Bree gevoegd en dit is de huidige gemeente Bree.

Bree is 6.700 ha groot en telde per 1.1.1977 13.038 inwoners. De fusie Bree-Opitter in 1977 is door de bevolking vrij goed aangenomen. Tussen de voorheen afzonderlijke bestaande kernen die samengevoegd waren heerste er een grotere rivaliteit dan tussen diezelfde kernen na de fusie.

1. Vertegenwoordiging van de deelgemeenten

De samenstelling van de gemeenteraad verliep vrij spontaan sterk in het voordeel van de kleine kern. Op de 23 raadsleden waren er 9 verkozen in Opitter-Tongerlo (of 39 % op 21 % van de bevolking) en 14 in Bree (61 % verkozenen op 79 % van de bevolking).

Lijst Verjonging haalde 51,5 % van de stemmen en 13 van de 23 zetels (de CVP 9 en de PVV 1 zetel).

Door Verjonging werd er voor gezorgd dat ook in het Schepencollege de fusie goed tot haar recht zou komen. Op de 5 schepenzetels gingen er 2 naar Opitter (1 naar Opitter en 1 naar Tongerlo). Zodoende voelde, wat de vertegenwoordiging betreft, de kleine gefusioneerde kern zich onmiddellijk thuis.

2. Dienstverlening

Het schema van de dienstverlening ziet er als volgt uit :

A. Administratie.

Bree : gemeentehuis open voor het publiek :
 alle werkdagen van 9 tot 12 uur
 dinsdag eveneens van 14 tot 18 uur
 donderdag eveneens van 14 tot 19 uur.

Opitter : maandag van 9 tot 12 uur
 dinsdag van 14 tot 19 uur
 donderdag van 9 tot 12 uur.

B. Werklozencontrole.

Bree
 Opitter
 Tongerlo (alleen 's winters).

C. Verkoop vuilniszakken en stickers.

Bree : alle dagen.

Opitter en Tongerlo : eenmaal per jaar. Verkoop en gratis bedeling aan grote gezinnen en gepensioneerden.

Verder wordt in de deelgemeenten steeds een ruimte ter beschikking gesteld voor de andere administraties (Belastingen, BTW, Kadaster, enz.) zodat de mensen van de gefusioneerde gemeenten zich zelden moeten verplaatsen naar Bree.

Dus ook op dit vlak blijft de kleinere kern verder aan zijn trekken komen.

3. Effecten op het personeel - Samenstelling na de fusie

A. Vastbenoemd personeel en tewerkgestelde werklozen.

Voor de fusie (per 31-12-76)

Administratie (15)

Bree : 12
 - vast personeel 9
 - tewerkgest.werklozen 1

Technische dienst (43)

Bree : 41
 - vast personeel 20
 - tewerkgest.werklozen 21

Opitter : 2

- vast personeel 2
 - tewerkgest.werklozen -

Politie : 8

Bree : 7
 - 5 politieagenten
 - 2 veldwachters

Opitter : 1

- 1 veldwachter

Brandweerdienst

Bree : 1
 - 1 brandweerkorporaal

Na de fusie (per 31-12-81)

Administratie (18)

vast personeel 14
 tewerkgest.werklozen 3
 stagiair 1

Technische dienst (38)

vast personeel 28
 tewerkgest.werklozen 10

Politie : 8

6 politieagenten
 1 veldwachter

Brandweerdienst

1 brandweerkorporaal

Poetsdienst : 2

2 tewerkgestelde werklozen

Zwembad

- 13 tewerkgest.werklozen

Zwembad : 11

11 tewerkgest. werklozen

Sportdienst : ½ betrekking

- vast personeel : ½ bediende

Sportdienst : 2

vast personeel 2

Samengevat kan men zeggen dat in het totaal en ongeacht het statuut er 2,5 betrekkingen minder bezet werden na de fusie t.o.v. voor de fusie. Nochtans worden er meer taken verricht maar efficiënter door onder meer een betere uitbouw van de technische dienst (ingenieur, bediende en beter materieel). De sportdienst is een nieuw uitgebouwde dienst (1).

1) Administratie vroeger 15 nu 18 = + 32) Technische dienst vroeger 43 nu 38 = - 53) Politie vroeger 8 nu 84) Brandweer vroeger 1 nu 15) Zwembad vroeger 13 nu 11 = - 26) Sportdienst vroeger 0 nu 1½ = + 1½

In totaal maakt dat er 2,5 minder betrekkingen bezet zijn na de fusie.

4. Financiële draagkrachtVoor de fusieBegroting 1976

	Gewone dienst	Buitengewone dienst
Opitter	14.055.080*	6.017.700*
Bree	99.136.450*	197.855.860*

* begroting in evenwicht.

(1) Met de bibliotheek werd geen rekening gehouden, indien wel zijn er twee betrekkingen meer dan vroeger wegens erkenning van onze bibliotheek bij Koninklijk Besluit.

Na de fusie

1977	122.203.040*	194.189.200*
1978	125.767.124°	240.650.000*
1979	164.901.745*	537.223.000*
1980	187.544.310*	388.145.810*
1981	213.757.450*	342.400.000*
1982	229.698.840*	332.451.000*

° deficitaire begroting

* begroting in evenwicht.

Zoals bijna elke gemeente met financiële moeilijkheden kampt is het ook in Bree niet makkelijk. Nochtans is onze begroting in evenwicht sinds 1979 en vertoont de rekening ook een batig saldo, ieder jaar opnieuw.

Voor wat de intercommunales betreft is er weinig verandering voor of na de fusie.

Wel heeft onze gemeente Bree deelgenomen aan een pas opgerichte intercommunale voor verwerking van het huisvuil (JVVVA) samen met 8 andere gemeenten in regio 3 van de provincie Limburg.

De gemeente Bree heeft wel voor de formule van open en zuivere intercommunale geopteerd en dit is hier ook gerealiseerd. Van de bestaande intercommunales is intussen de E-39 (zoals alle intercommunales voor wegenbeleid) opgeheven.

Voor het overige zijn er de reeds vroeger lopende engagementen van beide gemeenten zoals in

- JGL (gehandicapten)
- Kempisch tehuis (woningbouw Noord-Limburg)
- JML (Ruimtelijke Ordening)
- Interelectra (electriciteit)
- Pligas (gasvoorziening)
- enz.

Inspraak

Die is groter dan in de afzonderlijke gemeenten vroeger. Naast meer informatie via publicaties enz. worden er allerhande hoorzittingen gehouden i.v.m. problemen van ruimtelijke ordening (BPA-structuurplanning).

Ook zijn er de gemeentelijke raden van cultuur, sport, jeugd, bejaarden, gezin, gehandicapten, middenstand, ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is een recreatieraad voor de recreatiesporten.

Aparrt voor Bree zijn de systematische hoorzittingen door het College van Burgemeester en Schepenen en de OCMW-voorzitter. Ieder jaar in oktober in elk van de 7 woonkernen. Daarmee zijn we begonnen vlak na de verkiezingen van 1976 en dit is ieder jaar systematisch volgehouden. Via informatie over het beleid maar vooral het luisteren naar de mensen in de woonkernen (voor de begroting is opgemaakt) kent veel succes. Op die wijze is er een echte betrokkenheid die erg wordt gewaardeerd.

Slotbeschouwing

Alles te samen is Bree een gemeente waar rechtstreeks contact van de bevolking met het beleid mogelijk is en ook gebeurt. De medewerking van de bevolking aan dit initiatief bewijst hoezeer dit gewaardeerd wordt.

Op die wijze is er een permanente en hechte band jaar in jaar uit in plaats van de eenmalige confrontatie om de 6 jaar.

Dit systeem laat bijsturing van programma en voortdurend inspelelen op concrete wensen waar nodig en mogelijk toe.

Op die wijze wensen we verder ons ideaal van een open en dienstbare gemeente uit te bouwen, niet met verkiezingsslogans maar met concrete daden.

G. OBBELS

Directeur Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor
de Kempen

1. Afbakening van het onderwerp

In het kader van het globale thema van dit congres dient in dit referaat overwegend de klemtoon te worden gelegd op de betekenis van de intercommunale samenwerking voor de kleinere gemeenten en de plattelandsgemeenten. Een verwijzing naar de intercommunale samenwerking in functie van de grotere gemeenten zal evenwel noodzakelijk zijn.

Een tweede bedenking betreft de specificiteit van de intercommunale samenwerking. Het is duidelijk dat in functie van het thema van dit congres de intercommunale samenwerking bedoeld wordt in het kader van de zogenaamde intercommunales voor streekontwikkeling. Andere domeinen van intercommunale samenwerking, zoals bijvoorbeeld in de gezondheidssector of in de sector van de distributie van nutsvoorzieningen, dienen hier buiten beschouwing gelaten te worden. De analyse die m.b.t. de intercommunales voor streekontwikkeling en de fusies van gemeenten kan gemaakt worden, geldt mutatis mutandis evenwel ook voor andere domeinen van intercommunale samenwerking.

2. Korte historiek intercommunale samenwerking

- De intercommunale samenwerking in Vlaanderen met het oog op een globale streekontwikkeling bestaat thans 20 jaar. De meeste intercommunales werden opgericht in het begin van de 60-er jaren.
- De aanleiding hiertoe was :
 - enerzijds de groeiende inzichten op het gemeentelijk niveau om zelf initiatieven te nemen met het oog op de industriële uitbouw van gemeenten en regio's;
 - anderzijds het regionaal economisch beleid dat in België goed op gang gekomen was n.a.v. de economische expansiewetten van 1959.

- De evolutie die sedertdien heeft plaatsgehad, wordt vooral gekenmerkt door :
 - nagenoeg 90 % van het aantal gemeenten in Vlaanderen is lid van een dergelijke intercommunale;
 - in totaal zijn er in Vlaanderen 14 intercommunales voor streekontwikkeling;
 - naast de werkzaamheden in de industriële sector ontstonden geleidelijk aan aanvullende werkterreinen zoals sociale verkavelingen, urbanisatie, recreatie, afvalverwerking, uitvoering van kleinere openbare werken, bouwpromotor voor rekening van de gemeenten, sociaal-culturele begeleiding, enz.

3. Kenmerken van de intercommunale samenwerking

Enkele belangrijke kenmerken van de intercommunale samenwerking zijn :

- De intercommunale samenwerking is algemeen verspreid. Slechts in twee regio's van het Vlaamse land, met name in het westelijk en zuid-westelijk gedeelte van de provincie Antwerpen en in het zuidelijk gedeelte van de provincie Oost-Vlaanderen, wordt niet deelgenomen aan deze sector van intercommunale samenwerking.
- Al deze intercommunales hebben een meervoudig doel. In de praktijk worden activiteiten uitgeoefend op het domein van industrialisering, ruimtelijke ordening en de sociaal-culturele sector. De meeste intercommunales bestrijken in meerdere of mindere mate elke van deze drie grote sectoren. In bepaalde omstandigheden treden de meeste van deze intercommunales ook op als overlegorgaan en drukkingsorgaan naar de hogere overheid toe voor globale regionale problemen.
- Inzake financiering van de betrokken activiteiten dient melding te worden gemaakt van de omvangrijke investeringen. Het balanstotaal van de meeste intercommunales ligt tussen 1 en 2 miljard F. Opvallend is ook dat bijna alle intercommunales werken met een relatief klein eigen vermogen en

bijgevolg met een relatief groot vreemd vermogen (leningen bij het Gemeentekrediet).

- De intercommunales voor streekontwikkeling zijn overheidsbedrijven. Zij dienen door economische activiteiten te zorgen voor hun eigen inkomsten. Op die manier zijn zij door de praktijk onderworpen aan de regels van het private bedrijfs-economisch beleid. Anderzijds hebben zij wel een mogelijk nadeel van hun openbaar karakter door bepaalde procedures en voorgedijregeling, maar genieten zij niet het voordeel van een aantal andere besturen die vaste inkomsten hebben onder de vorm van retributies of belastingen.
- Een bijzonder kenmerk van deze intercommunales is de soepele werking, die mogelijk wordt door een minder strenge voorgedij dan t.o.v. de gemeenten.
- In tegenstelling met wat van buitenaf meestal wordt gedacht, bestaat er een relatief sterke feitelijke binding met en inspraak van de betrokken gemeenten in de intercommunales voor streekontwikkeling.

4. Praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusies

- Wegens de merkbare schaalvergroting van de gemeenten zou men op het eerste zicht kunnen verwachten dat de noodzaak aan intercommunale samenwerking is afgenomen en dat bijgevolg de intensiteit en de wijze van samenwerking daardoor zouden verkleind zijn.
 - Dat is evenwel niet het geval. Hiervoor kan gewezen worden op de volgende elementen :
 - De fusies van gemeenten hebben geen invloed gehad op de toetreding van gemeenten tot of ontslagname uit intercommunales.
 - Het aantal en de inhoud van de activiteiten zijn niet grondig gewijzigd; er is zelfs nog een kleine verruiming van de activiteiten merkbaar.
- Het is thans wel zo dat de twee belangrijkste activiteiten van deze intercommunales, met name de industrialisatiepolitiek en het sociaal grondbeleid, met ernstige moeilijkheden

hebben af te rekenen. Dat heeft evenwel geen enkel verband met een wijziging van de noodzaak of behoefte aan intercommunale samenwerking, maar wel met de sedert 1974 o.m. grondig gewijzigde economische omstandigheden. Daardoor is er een zeer sterke daling opgetreden in de vraag naar industriegrond en sociale bouwgronden.

- Ook de motieven voor intercommunale samenwerking zijn door de fusies van gemeenten niet gewijzigd. De 4 belangrijkste motieven waren en zijn nog steeds :
 - het creëren van aangepaste financiële mogelijkheden
 - ter beschikking hebben van gespecialiseerd personeel
 - de soepele werking voor een openbaar bestuur
 - regionale solidariteit in de gemeentelijke sector.
- Voor de fusies van gemeenten waren ook, op enkele uitzonderingen na, alle grotere gemeenten en steden lid van een intercommunale voor streekontwikkeling. Dit komt omdat de zojuist vermelde motieven, in tegenstelling met wat sommigen zouden verwachten, ook van toepassing zijn op de grotere gemeenten en steden. Hun feitelijke aanwezigheid in de intercommunales bewijst het belangrijk karakter van deze motieven. Het feit dat de grotere gemeenten en steden omwille van deze motieven ook voor de fusies van gemeenten reeds lid waren, is de meest duidelijke illustratie van het gegeven dat de fusies van gemeenten de intercommunale samenwerking nadien in de praktijk niet grondig gewijzigd hebben.
- Wellicht hebben de fusies toch op enkele domeinen enige invloed gehad op de praktijk van de intercommunale samenwerking :
 - De betrokkenheid van de gemeenten bij het beleid van de intercommunales is wellicht toegenomen, precies omwille van het kleiner aantal gemeenten en het over het algemeen gelijk gebleven aantal beheerders.
 - De structuur van de fusiegemeente kan bepalend zijn voor een wijziging in de relatie van deze gemeente en de vroegere deelgemeenten naar de betrokken intercommunale toe. In fusies met gelijkwaardige deelgemeenten is er na de fusie ongetwijfeld een evenwichtige spreiding gekomen van de projecten waar de intercommunale bij betrokken

is over alle deelgemeenten van de fusiegemeente. In fusies met een grotere centrumgemeente en kleinere deelgemeenten kunnen wellicht een aantal projecten in de kleinere deelgemeenten thans minder vlot aan bod gekomen zijn. Dat kan te maken hebben met het feit dat de deelgemeenten niet meer rechtstreeks in de intercommunale vertegenwoordigd zijn en met het feit dat de besluitvorming in de nieuwe fusiegemeente in de eerste post-fusie legislatuur moeilijker tot stand kwam.

- Wegens herschikking en uitbreiding van de personeelskaders door de fusie-operatie werd ook de administratieve afhandeling van de diverse bundels tussen de gemeenten en de intercommunale over het algemeen vlotter uitgevoerd.
- Als globale balans van de fusie-operatie naar de praktijk van de intercommunale samenwerking toe dient geen wezenlijke wijziging vooropgesteld te worden. De wijze waarop de fusie-operatie is uitgevoerd had op dit vlak trouwens geen grondige wijziging op het oog. Dat zou wel het geval geweest zijn indien de federatie- of gewestvorming zou uitgevoerd geweest zijn.

Plenaire slotzitting

Voorzitter : H. VAN HASSEL

Referaten :

- Les problèmes de la fusion à Bruxelles.
M.P. HERREMANS, vice-voorzitter van het Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques te Brussel.

- Een bestuursmatige visie op de fusie te Antwerpen.
H. CRAEYBECKX, directeur-coördinator fusieaangelegenheden stad Antwerpen.

LA FUSION DES COMMUNES BRUXELLOISES

M.-P. HERREMANS

Vice-voorzitter van het CRISP te Brussel

Par décret du 14 fructidor, an III de la période révolutionnaire (correspondant au 31 août 1795), le Comité de Salut public, mit fin à l'entité administrative intitulée "La Cuve de Bruxelles" qui depuis des siècles groupait 8 communes suburbaines à la Ville de Bruxelles proprement dite (Saint-Josse-Ten-Noode, Forest, Ixelles, Saint-Gillis, Molenbeek, Schaerbeek, Laeken et Anderlecht).

La "Cuve de Bruxelles" était considérée comme étant un vestige du passé.

Depuis lors et pour la première fois, cinq ans à peine après la suppression de "La Cuve de Bruxelles" des voix s'élevèrent afin de la rétablir en tout ou en partie.

A huit reprises le territoire de la Ville de Bruxelles vit s'adjoindre de nouvelles surfaces, mais ces annexions ne changèrent pas fondamentalement la configuration décrétée en 1795, laquelle subsiste encore de nos jours.

L'histoire parlementaire de notre pays est truffée d'essais, toujours infructueux, de revenir à la situation d'avant 1795.

Pendant la période d'entre deux guerres, plus exactement le 1er décembre 1936, le baron Holvoet fut nommé Commissaire Royal aux Grandes Agglomérations et son rapport, concluant la création des districts métropolitains, fut longtemps considéré comme étant la charte des grandes agglomérations.

Sous l'occupation nazie, pendant la seconde guerre mondiale, se basant sur le rapport Holvoet, un arrêté des Secrétaires-généraux créa le Commissariat du Royaume aux Grandes Agglomérations, qui fut placé sous la direction du leader nationaliste flamand, Henri Borginon.

Le 27 décembre 1942, un arrêté postulait la création du Grand Bruxelles. C'était un essai de solution intégrale, par la voie de la fusion pure et simple.

L'expression allemande "Gross Brüssel" devint non seulement synonyme de collaboration avec l'ennemi, mais également synonyme de mauvaise gestion, ce qui était inévitable dans les mauvaises conditions où l'expérience avait été entreprise.

Dès la libération du territoire le "Grand Bruxelles" fut aboli et il faudra attendre quelques années avant que l'on reparle des grandes agglomérations.

Ce fut le mérite de l'Union des Villes de rompre la consigne du silence à ce propos, à l'occasion du Congrès de 1954 à Anvers. Les conclusions du groupe de travail mis sur pied à l'issue du Congrès, furent remises au Ministre de l'Intérieur en 1957.

L'initiative de l'Union des Villes leva le tabou qui pesait sur ce problème, à la suite de l'expérience - malheureuse de l'occupation.

Jusqu'au moment de la promulgation de la loi du 23 juillet 1971, concernant la fusion des communes, nombreuses furent les approches plus ou moins officielles. Outre un certain nombre de propositions de loi, qu'il serait fastidieux de prétendre énumérer, plusieurs études furent consacrées à ce problème.

Citons sans prétendre être exhaustifs :

- le rapport de l'Institut Belge de Science Politique (1957)

- le rapport du "Centre Harmel" ou "Centre de Recherche pour la Solution Nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques (1958)
- les publications du CRISP ou Centre de Recherche et d'Information Socio-politique, qui y consacra plusieurs Courriers Hebdomadaires.
- l'avis donné par le Conseil Central de l'Economie (1961)
- le rapport de la Fondation Lodewijk de Raet (1962)
- etc... etc...

Le loi du 23 juillet 1971, concernant la fusion des communes a opéré un regroupement généralisé des communes belges en 589 entités (au lieu de 2.359).

Ont échappées à cette fusion, les 8 communes, qui devaient former le "Grand Anvers" et qui devront être fusionnées avant les prochaines élections municipales du 10 octobre 1982, les communes dites à facilités et surtout les 19 communes constituant actuellement l'agglomération bruxelloise.

En ce qui concerne ces dernières communes, la raison invoquée fut que ces communes étaient dotées depuis 1971 d'organes d'agglomération, c'est-à-dire le Conseil d'Agglomération et les Commissions de la Culture.

En réalité, c'est la complexité de ce que l'on a appelé la problématique bruxelloise, qui fut à la base de cette non-solution pour Bruxelles.

En effet, chaque fois que le problème était abordé il apparaissait que Flamands et Francophones ne parvenaient à se mettre d'accord que pour ne pas prendre de décision.

Dans un nouveau Courrier Hebdomadaire du CRISP (C.H. 885 du 6 juin 1980) M. Luc Rowies fait le point sur l'évolution récente du problème.

Il distingue trois catégories parmi les multiples propositions avancées pour résoudre le problème.

1) La fusion intégrale des 19 communes de l'agglomération bruxelloise en une seule entité, telle qu'elle avait été réalisée en 1942, ainsi que nous venons de la voir.

Cette solution radicale a la faveur du Mouvement flamand et des milieux politiques qui s'y rattachent. Elle devrait faciliter la réalisation de la parité à Bruxelles, réclamée depuis toujours par le Mouvement flamand.

Certains milieux francophones (notamment la "Libre Belgique" et Monsieur François Perin, dans son "Rapport Politique" de 1976, en qualité de Ministre de la Réforme des Institutions (1)) défendent cette fusion intégrale pour des raisons de rationalisation administrative.

Cependant, un certain nombre de partisans de la fusion intégrale estiment que cette opération radicale devrait être jumelée avec une tentative de décentralisation sous la forme des districts.

2) Les fusions non-intégrales, qui au lieu de regrouper les 19 communes de l'agglomération bruxelloise en une seule, prévoient des regroupements en un nombre réduit d'entités allant de 3 à 10 communes.

De nombreux projets, émanant de toutes parts, se situent à mi-chemin entre la fusion intégrale et l'absence absolue de fusion actuelle.

(1) Plus tard le professeur François Perin, changera radicalement de cap en la-matière.

Tous ces projets relèvent de la technique de coupe-feu ou de la philosophie du moindre mal, qui consiste à présenter un projet dit raisonnable, pour éviter la fusion intégrale qui apparaîtrait comme étant inéluctable si un effort dans ce sens n'était pas tenté.

3) La défense du statu quo, qui avec certaines modalités semble recueillir l'adhésion de la plupart, sinon de la totalité, des Conseils communaux concernés.

Les raisons invoquées pour la défense du status quo sont multiples et ne sont pas toujours différentes de celles qui furent avancées par les adversaires des fusions en 1971.

Il y a tout d'abord le souvenir néfaste du capotage du "Gross Brüssel".

Il y a ensuite la défense du principe de l'autonomie communale.

Il y a également, et ceci est spécifique à Bruxelles, le fait que la création d'une entité d'un million d'habitants, loin de rencontrer le souci généralement exprimé de rapprocher le citoyen du pouvoir, tend à l'en éloigner.

Il y a, enfin, certaines réalisations ponctuelles en matière d'incendie, d'enlèvement et de traitement des immondices, de police, etc. (Agglomération bruxelloise et Conférences des Bourgmestres).

CONCLUSIONS

S'il apparaît très clairement que les fusions de communes ont généralement apporté des améliorations incontestables dans la qualité des services rendus pour les petites et moyennes communes fusionnées, cela n'a été acquis qu'au prix d'une augmentation plus ou moins sensible des dépenses

communales.

En effet, les égalisations se font généralement par le haut, car l'on conçoit difficilement qu'une commune fusionnée dispose de moins de services après la fusion qu'avant cette opération.

Les conséquences financières et fiscales, d'une telle promotion tous azimuts, sont évidentes.

Il est donc certain que la fusion intégrale des 19 communes formant actuellement l'agglomération bruxelloise n'apporterait pas une solution durable au grave problème financier que rencontrent actuellement la plupart sinon toutes les communes bruxelloises.

Cette considération venant s'ajouter aux autres séquelles négatives des fusions, dans le stade actuel de leur évolution et aux objections que nous avons déjà rencontrées l'égard des fusions, amène les Bruxellois, dans leur très grande majorité, à s'opposer à la fusion intégrale qui apparaît trop souvent à leurs yeux comme une machine de guerre flamande.

TE ANTWERPEN

H. CRAEYBECKX

Directeur-coördinator fusieaangelegenheden stad Antwerpen

Inleiding

Sprekend als ambtenaar over een fusie die nog niet werd verwezenlijkt kan ik bezwaarlijk handelen over een evaluatie van een fusie.

Mijn bijdrage kan alleen ter zake dienen wanneer ik handel over :

1. De bestaande grootschaligheid in het huidige bestuur van Antwerpen.
2. De tendensen die zich aftekenen bij de voorbereiding van de nakende fusie.

I. De bestaande grootschaligheid in het huidige bestuur van Antwerpen

Deze grootschaligheid is het gevolg van :

1. Het hoog bevolkingscijfer van Antwerpen vooral in het verleden : in 1930 : 300.000, in 1950 : 260.000.
2. Het gemeentebestuur is de rechtstreekse beheerder van een wereldhaven (100 km oeverlengte) met zeer diverse opgaven inzake beleid en inzake dagelijks beheer (3.500 personeelsleden voor de haven alleen).
3. De stad vervult vele functies ten behoeve van de omgeving: op gebied van onderwijs, cultuur, gezondheid, politie, brandweer.

Hoewel een van deze factoren (namelijk het bevolkingscijfer) geslonken is, is de structuur van het gemeenbestuur duidelijk berekend op grootschaligheid, want de 2 andere factoren stellen steeds hogere eisen.

De belangrijkste kenmerken van deze grootstedelijke bestuursorganisatie zijn : gespecialiseerde diensten met vele gespecialiseerde afdelingen, gespecialiseerd personeel, aan de top met hoge kwalificatie : ingenieurs, juristen, scheikundigen, enz. en ook specialisatie die wordt doorgetrokken naar de basis. Voor het ogenblik hebben wij 570 verschillende functies.

Antwerpen heeft een structuur die niet alleen bedacht is op de noden van de eigen bevolking maar ook op de regionale behoeften en op het beheer van de haven waarmee Antwerpen de welvaart dient van een veel groter gebied. Daaruit ontstaan zware lasten. Dit is de belangrijkste reden waarom Antwerpen bij de rondvraag in 1975 geopteerd heeft voor de fusie.

Welke zullen de verhoudingen zijn bij de nakende fusie ?

Antwerpen : 180.000 inwoners.

Deurne : 80.000 inwoners.

Berchem, Borgerhout, Merksem, Wilrijk : tussen de 40.000 en 45.000 inwoners.

Hoboken, Ekeren : tussen de 30.000 en 35.000 inwoners.

Totaal : iets meer dan 500.000 inwoners : uit Antwerpen minder dan 200.000, randgemeenten meer dan 300.000. Een heel andere verhouding dan in Gent en Luik. Men zou kunnen zeggen dat de invloed van de randgemeenten groter zal zijn dan die van Antwerpen. Electoraal is dat zo. Bestuursmatig is dat niet zo : Antwerpen heeft een veel sterkere administratie met een personeelssterkte van 9.000 (terwijl in de randgemeenten de personeelssterkte 3.000 bedraagt) en met een structuur en een uitrusting die reeds berekend zijn op de grote schaal.

Zowel in het vooruitzicht van de Antwerpse fusie als op het gebied van de evaluatie van de grootschaligheid is het interessant een schetsmatige analyse te geven van de bestaande Antwerpse organisatie.

Het College van Antwerpen neemt zo ongeveer 20.000 beslissingen per jaar, ongeveer 400 per zitting. Om deze massa te beheersen en het collegiale karakter van het college te bewaren volgt men sinds 30 jaar de volgende werkwijze :

1. Een schriftelijk opgestelde agenda wordt 2 dagen voor de zitting aan alle leden van het College bezorgd opdat elk lid van het College kennis kan nemen van alle zaken die worden behandeld. Dit is de enige manier om het College collegiaal te laten functioneren. De agendapunten vermelden zowel de feiten en adviezen als een voorstel van besluit.

2. We hebben 11 Centrale Directies die de schakel vormen tussen de diensten en het College, een soort sas om per materie de voorstellen en de adviezen te verzamelen en om een zaak globaal voor te leggen in verteerbare vormen. De Centrale Directies zijn historisch gegroeid, sommige hebben intussen een enorm en onlogisch bevoegdheidspakket gekregen. Hergroepering of splitsing zou wenselijk zijn maar niet gemakkelijk om te verwezenlijken. Vele diensthoofden komen nooit zelf in het College, daarover bestaan klachten omdat een administratief directeur niet de vorming heeft van een ingenieur of een jurist en ook minder geëngageerd staat achter een zaak dan het diensthoofd. Dit probleem zou wel kunnen opgelost worden.

Al bij al : een logische structuur die de prerogatieven van het College en de Raad respecteert.

Er zijn echter 2 belangrijke bezwaren :

1. De piramidevorm van het geheel, piramidevorm die zich doorgaans in elke dienst ook weer herhaalt. Reeds vaak werd gewezen op de nadelen van een piramidestructuur :
 - a. de bottleneck van de smalle top
 - b. de vele overschakelingen waaruit traagheid en communicatiestoornissen ontstaan
 - c. het smoren van initiatieven
 - d. gebrek aan arbeidsvreugde en arbeidslust
 - e. noodzaak van een controle-apparaat
 - f. hoge eisen voor de mensen die aan het hoofd van de diensten staan inzake werkkraft, coördinatie en vooruitziendheid.

Wel werden bij ons hier en daar correctieven aangebracht aan de piramidevorm : verscheidene uitvoerende diensten werken met min of meer autonome groepen per gebiedssector, er zijn enkele technologische diensten die een lossere verband hebben.

2. De overbelasting van het College :

Het College moet beslissen over zeer ingewikkelde en/of technische zaken en ook over een massaal aantal vrij onbelangrijke zaken die dan door de administratie gegroepeerd

voortgebracht worden. In feite wordt dan de beslissing van het College vaak van te voren bepaald door de administratie. Bureaucratie is dan een mogelijk gevolg.

II. De tendensen die zich aftekenen bij de voorbereiding van de fusie

Ik ga het niet hebben over de moeilijke voorbereiding op zichzelf noch over de overgangsjaren die nog moeilijker zullen zijn. Dat zijn specifieke Antwerpse problemen.

De vraag stelt zich of wij ons al enig idee kunnen vormen in welke richting de samengevoegde entiteit zich zal structureren. Hiervoor is de voorbereiding bijzonder leerzaam : zij geschiedt in een goede tien ambtenarencommissies die stilaan op gang werden gebracht en waarin de 8 gemeenten evenwaardig vertegenwoordigd zijn door hun secretarissen die zich met enorme bekwaamheid en toewijding aan hun taak hebben gezet.

Het inventariswerk is volop bezig en zal weldra een archief beslaan. Maar daarnaast stelt men zich de vraag : hoe zal dit enorme blok, bestaande uit zovele nu zeer verschillende entiteiten uiteindelijk moeten werken.

De politici spreken steeds weer over dienstencentra.

In de ambtenarencommissie stelt men zich de vraag : wat kan in die dienstencentra behandeld worden ? Loketdiensten : ja. Maar zelfs deze zullen niet veel zin hebben indien er geen werkelijke bevoegdheid bestaat.

Wel bevolkingsdiensten, politiediensten, sociale diensten, of wanneer het gaat over aflevering van documenten en dergelijke meer zal het publiek vlug ervaren dat de beslissing centraal wordt genomen en zal dus naar de centrale dienst gaan. Een dienstencentrum mag niet alleen een postbus zijn. Ook op het uitvoerende vlak stelt men vast dat er tenslotte zeer weinig zaken zijn die niet op een zeker ogenblik naar de centrale dienst moeten gaan (waar die centrale dienst ook moge gevestigd zijn). Zelfs op het uitvoerende vlak is concentratie wel vaak een rationele oplossing : werkhuizen die ge-

spread liggen over het grondgebied zullen zich ook richten naar specialisering, dit betekent hogere productiviteit, modernisering van de apparatuur en besparingen in aankopen van materieel en materialen. Deze specialisering van werkhuizen bestaat reeds in de stad Antwerpen. Indien met de uitholling van de dienstencentra wil vermijden zal men zeer creatief denkwerk moeten verrichten. Anders zal men hoogwaardig personeel van de randgemeenten ondoelmatig gebruiken en dus veel mensen ongelukkig maken. Bovendien zal men niet meer zo precies besturen volgens lokale behoeften. Wel kan men in centrale diensten ook inspelen op lokale behoeften, maar dan moet het dienstencentrum minstens kunnen adviseren.

De andere zijde van de medaille is : de overbelasting van de centrale diensten vermits het werkvolume aanzienlijk zal toenemen en er ook problemen zullen komen uit de randgemeenten waarmee de centrale diensten niet vertrouwd waren.

Deze tendens stel ik vast.

Zij wordt in de hand gewerkt door de bestaande structuren van Antwerpen zoals in deel I beschreven. Deze zijn berekend op grootschaligheid, ze werken, vele politici zijn er aan gewend. Het is een voordeel dat Antwerpen dit apparaat reeds heeft.

De nadelen heb ik opgesomd :

1. Verwijdering tussen de burger en het bestuur.
2. Verwijdering tussen top en basis in het bestuur.

III. Zal de fusie een antwoord geven aan de problemen van Antwerpen

Eerste doelstelling van de fusie was : meer bestuurskracht geven aan de gemeenten. Voor Antwerpen zijn hier positieve elementen aanwezig : een flinke voorraad aan technische infrastructuur, een flinke voorraad aan bekwame gespecialiseerde mensen. Om het bestaande potentieel van de randgemeenten zinvol te gebruiken zal men heel creatief moeten denken.

Tweede doelstelling : aan de gemeenten een sterkere financiële basis geven. Hier zitten we alles behalve goed. De schuldenlast van Antwerpen zal niet verlicht worden door het toevoegen van gemeenten die intussen ook deficitair zijn geworden.

Wel zal er meer financiële rechtvaardigheid zijn : de uitgaven die Antwerpen zich sinds zo lang reeds getroost ten behoeve van de andere gemeenten zullen nu door meerdere gemeenten worden gedragen. Maar dan zou men kunnen zeggen dat de fusie te klein is : velen die in Antwerpen hun brood verdienen leven buiten het fusiegebied.

Voor vele andere aspecten is de fusie te groot : ook Antwerpen stad valt bij sociologische en urbanistische analyse in stukken uiteen.

Voor vele andere aspecten is het fusiegebied zinvol : grootstedelijk cultureel leven, onderwijs, stedelijk verkeer, politie, reinigingsdienst. Administratief zitten we gewrongen met een gemeentewet die niet op de huidige gemeentelijke taken berekend is.

Aanpassing van de gemeentewet wordt ook in politieke kringen bepleit.

In Antwerpen wordt veel gesproken over deelgemeenteraden. Alle partijen spreken erover maar de inhoud verschilt al naargelang men aan de deelgemeenteraden een beslissende bevoegdheid wil geven of een louter adviserende bevoegdheid (wetsvoorstel De Beul). Een ander voorstel grijpt terug naar de agglomeratieraad maar gewijzigd in deze zin dat de agglomeratieraad een emanatie wordt van de gemeenteraden hoewel rechtstreeks verkozen. Dan komt men er niet toe een oplossing te geven aan de huidige structuur en de bestaande gemeentegrenzen.

Dit is echter een politiek terrein. De juiste scheiding tussen politiek en bestuur is soms heel moeilijk te maken.

SLOTREDE J. MICHEL, oud-minister van Binnenlandse Zaken

- Les fusions : objectifs et résultats.

INHOUD

Plenaire openingsvergadering

ALGEMEEN INLEIDEND REFERAAT

Het kader van de fusie van de gemeenten
R. MAES 3

Sectievergaderingen

EERSTE SECTIE : De beleidsoutput na 5 jaar fusie. 19

De nijverheidspolitiek. H. VANDERMEULEN
V. NEESEN 21

De ruimtelijke ordening en de gemeentelijke fusie.
E. LAGROU 33

Het cultuurbeleid in de gefusioneerde gemeenten.
F. DELMARTINO 41

TWEEDE SECTIE : Binnengemeentelijke organisatie en
integratie 49

Integratie van kernen in de gefusioneerde gemeenten.
M. REYNDERS 51

Het sociaal beleid en het OCMW in de gefusioneerde
gemeenten. A.M. LAMBRECHT 59

Inspraak in de gefusioneerde gemeenten.
H. WUYTS 63

DERDE SECTIE : De bestuurskracht van de gefusioneerde gemeenten.	71
De financiële politiek t.a.v. de gefusioneerde gemeenten. F. NARMON C. VERBIST	73
Beleidsvisie van het Vlaamse Gewest inzake de financiële middelen der gemeenten. J. DE LANGHE	77
De personeelsorganisatie in de gefusioneerde gemeenten. R. DEPRE	79
VIERDE SECTIE : De besluitvorming in de gefusioneerde gemeenten	95
Verschuivingen in de gemeenteraadsverkiezingen en de collegesamenstelling. W. DEWACHTER	97
Verschuivingen bij de besluitvormers. G. ANTHOON	101
De voogdij t.a.v. de samengevoegde gemeenten. W. LAMBRECHTS	103
Kwantitatieve en kwalitatieve toezichtsproblemen t.a.v. de gefusioneerde gemeenten. J. TROOSTERS	107
VIJFDE SECTIE : De fusie in de agglomeraties.	117
De visie van Gent. P. DE PAEPE	119
L'expérience en matière de fusion à Liège. E. CLOSE J.P. DIGNEFFE	129
L'expérience en matière de fusion à Charleroi. E. HENRY	131
De visie van de regionale steden met langere fusie-ervaring : Brugge. R. REYNAERT	135
Problemen i.v.m. de herstructurering van grootstedelijke gebieden. Vergelijkend overzicht. J. VAN LAARHOVEN	145

ZESDE SECTIE : De fusie in kleinere gemeenten en plattelandsgemeenten.	151
De problemen en mogelijkheden van de fusie in kleine gemeenten. E. BALDEWIJNS	153
De problemen en mogelijkheden van de fusie in kleinstedelijke centra. J. GABRIELS	161
De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie. G. OBBELS	167
Plenaire slotzitting	
Les problèmes de la fusion à Bruxelles. M.P. HERREMANS	175
Een bestuursmatige visie op de fusie te Antwerpen. H. CRAEYBECKX	177
Slotrede	
Les fusions : objectifs et résultats. J. MICHEL	183
Addenda	I
Raad van Beheer van het Politologisch Instituut	II
Historiek van het Politologisch Instituut	III
Lijst der deelnemers	VI

ADDENDA

Politologisch Instituut

Vereniging van Vlaamse Politologen

Raad van Beheer

- Herman Balthazar, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
- Maurice Boeynaems, gewoon hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
- Jan Ceuleers, docent aan de Vrije Universiteit Brussel.
- Lode Claes, beheerder van vennootschappen.
- Herman De Croo, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.
- Roger De Kinder, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen.
- Herman Deleeck, gewoon hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en de Universitaire Instelling Antwerpen.
- Jan De Meyer, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Wilfried Dewachter, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Luc Huyse, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Rudolf Maes, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Maurits Naessens, erevoorzitter van een financiële instelling.
- Frank Swaelen, partijvoorzitter van de C.V.P.
- Eli Van Bogaert, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
- Yvan Van Den Berghe, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.
- August Van Den Brande, conservator aan de Rijksuniversiteit te Gent.
- Mieke Van Haegendoren, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.
- Hugo Van Hassel, geassocieerd hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Guy Van Oudenhove, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
- Els Witte, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Historiek van het Politologisch Instituut

Het Politologisch Instituut werd als vereniging zonder winstoogmerken te Brussel opgericht op 9 juli 1979 door een groep Nederlandstalige politologen en politici (1).

Dit nieuwe instituut is ontstaan uit de ontbinding van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek - Institut Belge de Science Politique, dat opgericht werd in 1951 (2).

Ook de Waalse politologen groepeerden zich in een onafhankelijk Institut de Science Politique (3).

Beide Instituten zijn thans afzonderlijk vertegenwoordigd in de International Political Science Association.

Het Politologisch Instituut ontwikkelde zich uit een kerngroep Vlaamse politologen die zich, in de schoot van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, sinds 1962 beijverde om de wetenschap der politiek van het Nederlandse taalgebied een interuniversitaire en inter-communautaire bekendheid te geven. Het is de ervaring van deze kerngroep geweest dat het Vlaamse onderzoek erg moeilijk over de taalgrens te brengen was, hoofdzakelijk omwille van de ruim verspreide Nederlands-onkundigheid van de Franstalige politologen.

Bij uiteenlopend oordeel over een aantal beleids- en beheersproblemen in het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek én in de lijn van de federalisering van België, werd in gemeen overleg besloten dat op dit vlak iedere gemeenschap zijn eigen weg zou gaan, zonder evenwel mogelijke samenwerking voor welbepaalde projecten in de toekomst per se uit te sluiten.

Bij de inboedelverdeling na de ontbinding opteerde het Politologisch Instituut voor het tijdschrift *Res Publica* dat sinds 1959, eerst halfjaarlijks nadien trimesterieel, door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek werd uitgegeven. Het Politologisch Instituut koos voor dit

(1) Statuten verschenen in de *Bijlage tot het Belgisch Staatsblad* van 13 september 1979.

(2) Rapport Général in *Res Publica*, XIII, 1971/1, blz. 581-646.

(3) Cf Institut de Science Politique, blz. 657-658 in dit nummer.

actiemiddel bij uitstek van verspreiding, bespreking en kritiek van onderzoek en analyse.

Het nieuwe Institut de Science Politique opteede voor de verdere uitbouw van de documentatiecel.

In deze zin kreeg een vroegere beleidscontroverse een aannemelijke oplossing voor beide partijen.

De wijzigingen in het publicatiebeleid van het tijdschrift die zich reeds aankondigden tijdens de laatste jaren van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek werden verder doorgevoerd. Het tijdschrift beoogt de politologische analyse van de Belgische politiek te bevorderen door deze centraal in zijn aandacht te plaatsen. Daartoe wordt in elke jaargang ook het Politiek Jaarboek van het voorbije jaar gepubliceerd. Tevens beoogt het tijdschrift een communicatiemiddel te zijn voor de politologen in dit land, wat ook het concrete onderzoeksobject is waarmede zij bezig zijn. De taal waarin het onderzoekswerk verricht wordt mag hierbij geen hinderpaal zijn. Daarom publiceert Res Publica in de drie landstalen en in het Engels. Bijdragen uit het buitenland die in aanzienlijke mate tot bovenvermelde doelstellingen bijdragen, passen in dit redactiebeleid. Het tijdschrift wil tenslotte voor het buitenland de gids zijn van het politologisch onderzoek in en over België, hierbij vertrekkend van het standpunt dat, mits doorgedreven wetenschappelijke inspanning, België hiervoor de beste plaats is.

Het is als dusdanig drager van de wetenschapsbeoefening inzake politiek naar de abonneuten toe en naar de belangrijkste universiteitsbibliotheken in het buitenland, waar het nuttig geconsulteerd wordt : meer dan 40 % van de oplage wordt in het buitenland afgenomen. Het tijdschrift verschijnt met de steun van het Ministerie van Nationale Opvoeding.

Met de samenstelling van de Raad van Beheer en t.a.v. de leden beoogt het Instituut zich pluralistisch en interuniversitair op te stellen, als draaischijf van alles wat in de Vlaamse gemeenschap politologisch leeft.

Het Bureau van het Instituut is als volgt samengesteld :

- Hugo Van Hassel, voorzitter.
- Maurice Boeynaems, secretaris.
- Jan Ceuleers, thesaurier.
- Wilfried Dewachter, hoofdredacteur.
- Herman Balthazar, Yvan Van Den Berghe, August Van Den Brande en Mieke Van Haegendoren, leden.

De finaliteit waarbij het Politologisch Instituut wil blijven aanknopen is deze van eerlijk wetenschappelijk onderzoek omtrent politieke fenomenen : parlement, opinie, media, verkiezingen, partijen, drukkingsgroeperingen, policy-making en besluitvorming en tevens de resultaten van dit onderzoek uit te wisselen en te confronteren tussen onderzoekers onderling en met politici van hier en elders en ze zodoende op het forum te brengen met het oog op een volwassen politiek « be-leven » bij de burger.

Naast het stimuleren van politologisch onderzoek en het uitbrengen van resultaten terzake, zal het Instituut coördinerend optreden t.a.v. de Vlaamse politologen en deze laatsen bij de Waalse collegae en de buitenlandse verenigingen vertegenwoordigen.

Naast het tijdschrift zullen studiedagen en congressen als actiemiddelen worden ingeschakeld om deze doelstellingen te bereiken.

Als eerste zelfstandige activiteit werd in oktober 1980 door het Politologisch Instituut een colloquim georganiseerd over het in België toch betwiste structuurkenmerk, nl. de « partitocratie », colloquium waarvan de herwerkte teksten in het eerste nummer van Res Publica in 1981 zullen worden gepubliceerd.

De bedoeling leeft bij de Raad van Beheer, ieder jaar, eventueel alternerend met de Noordnederlandse collegae, gelijkaardige themata aan te snijden en door geëigend onderzoek te laten onderbouwen. Gezien de zwakke omkadering van de gedragswetenschappen in België, en van de politologie in het bijzonder, heeft het Politologisch Instituut zich een zwaar programma opgesteld. Dank zij de intensieve inzet van de politologen en met de steun van de overheid kan dit programma wel degelijk uitgebouwd worden.

Lijst van de deelnemers

- AMSSOMS C., Adviseur Belgische Boerenbond,
Dageraadlaan 9, 3040 Korbeek-Lo
- ANTHOON G., Staf lid E. Vandervelde-Instituut, Assistent
aan de Vrije Universiteit Brussel, Keulenstraat 25,
3020 Herent
- ARITS T., Kultuurassistent LISO, Kunstlaan 18,
3500 Hasselt
- BAEYENS H., Studiegroep Mens en Ruimte v.z.w., Algemeen
Directeur, Froissartstraat 118, 1040 Brussel
- BALDEWIJNS E., Volksvertegenwoordiger, Gemeenteraadslid
te Gingelom, Jeuksestraat 3, 3891 Gingelom-Borlo
- BERCKMOES T., Stichting Lodewijk De Raet, Liedtsstraat
27-29, 1030 Brussel
- BERGHMANS Y., Gemeentesecretaris Dilbeek, Gemeenteplein 1,
1710 Dilbeek
- BLANQUART G., Adviseur Vereniging van Belgische Steden en
Gemeenten, Aarlenstraat 53 Bus 4, 1040 Brussel
- BOEYNAEMS M., Hoogleraar aan de Koninklijke Militaire
School, Meerminlaan 8 Bus 4, 8300 Knokke-Heist
- BOX E., Persattaché Ministerie van Justitie, Clarastraat 12,
3700 Tongeren
- CAPON A., Eerste Adviseur Diensthoofd bij de Gewestelijke
Economische Raad voor Vlaanderen, Antwerp Tower,
de Keyzerlei 5, 2000 Antwerpen
- CARDIJN C., Assistent Geografie, I.S.E.G., Celestijnen-
laan 350, 3030 Heverlee
- CLOSE E., Bourgmestre de la ville de Liège, Rue Chefnay 2,
4500 Jupille (Liège)
- COECK R., Algemeen dienstchef gemeente Hoboken, Marneflaan 3,
2710 Hoboken
- COENS D., Minister van Onderwijs, Kunstlaan 58 Bus 5,
1040 Brussel
- COENS J., Medewerker Katholieke Universiteit Leuven,
Gentse steenweg 84, 8340 Damme (Sijsele)
- CORTENBOSCH M., Eerste directeur bij het Gemeentekrediet
van België, Pachecolaan 44, 1000 Brussel
- CRAENEN G., Gewoon hoogleraar Katholieke Universiteit
Leuven, Bensberg 6, 3210 Sint-Joris-Winge
- CRAEYBECKX H., Directeur-coördinator fusieaangelegenheden
stad Antwerpen, Stadhuis van en te 2000 Antwerpen
- DAELS P., Notaris - Hoofdbestuur Vlaamse Beweging,
Veemarkt 33, 2800 Mechelen

- DEBACKER A., Gemeenteraadslid Deurne,
K. van Overmeirelaan 17, 2100 Deurne
- DE BACKER M., Gemeentesecretaris Herzele, Markt 1,
9550 Herzele
- DE CLERCQ M., Diensthoofd Technische Dienst,
Cyriel Buyssestraat 15, 9850 Nevele
- DE CROO H., Minister van Verkeerswezen en P.T.T.,
Wetstraat 65, 1040 Brussel
- de GRUNNE B., Directeur Vereniging van Belgische Steden en
Gemeenten, Aarlenstraat 53 Bus 4, 1040 Brussel
- DEHING R., Directeur-Generaal Ministerie van Binnenlandse
Zaken, Koningsstraat 47, 1000 Brussel
- DE LANGHE J., Kabinetschef van de Gemeenschapsminister van
de Ondérgeschikte Besturen, Belliardstraat 32,
1040 Brussel
- DELMARTINO F., Buitengenwoon Docent Katholieke Universiteit
Leuven, Departement Politieke Wetenschappen,
E. Van Evenstraat 2 B, 3000 Leuven
- DELODDER P., Legerofficier, Oude Kortrijkse Straat 1,
8320 Brugge
- DELVOU M., Politiek Medewerkster van Senator H. Weckx,
Sainteletteplein 30, 1030 Brussel
- DEMOT, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Algemene
Rijkscommissie, Leuvenseweg 1, 1000 Brussel
- DE PAEPE P., Burgemeester van de stad Gent,
Stadhuis van en te 9000 Gent
- DEPRE R., Directeur Vervolmakingscentrum voor Overheids-
beleid en Bestuur, Katholieke Universiteit Leuven,
Acacialaan 24, 3300 Tienen
- DE SCHUYTENEER H., Weekblad WIJ, Barrikadenplein 12,
1000 Brussel
- DEWACHTER W., Voorzitter van het Departement Politieke
Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven,
E. Van Evenstraat 2 B, 3000 Leuven
- DIERICKX G., Docent UFSIA, Kardinaal Mercierlei 11,
2600 Berchem
- DIGNEFFE J.P., Echevin de la ville de Liège, Rue Chafnay 2,
4500 Jupille (Liège)
- DOOMS K., Gemeentesecretaris, Geslachtendreef 21,
Ganshoren (1080 Brussel)
- DOYEN M., Wetenschappelijk medewerker, Briesstraat 32,
9300 Aalst
- DRIESSEN H.E.A., Lid Gemeenteraad Leiden, Wetenschappe-
lijk hoofdmedewerker Universiteit van Amsterdam,
Bilderdijkstraat 5, Leiden (Nederland)
- DUYSTERS M., Journalist BRT - Radio, Merelhof 10,
3300 Tienen
- FONTeyN G., Journalist De Standaard, Schepen A. Gossetlaan
30 B, 1720 Groot-Bijgaarden

- GABRIELS J., Volksvertegenwoordiger, Brugemeester van Bree, Siemenstraat 28, 3690 Bree
- GEMEENTEBESTUUR, Kerkstraat 21, 3998 Laakdal
- GHEYSQUERE N., Makeveldstraat 43, 8100 Torhout
- GHEYSEN H., Fractiesecretaris Vlaamse Raad, Paleis der natie, 1000 Brussel
- HENRY E., Echevin de la ville de Charleroi, Hôtel de Ville, 6000 Charleroi
- HERREMANS M.P., Vice-voorzitter van het Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques te Brussel, Avenue Debré 31, 1180 Bruxelles
- HOCEPIED C., Wijngaardplein 11, 8000 Brugge
- HOLVOET L., Onderzoeksassistent Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven, E. Van Evenstraat 2 B, 3000 Leuven
- KERSTEN G.M., Directeur Bestuurskundig Adviesbureau, Duisterendijk 1, 8131 RA WIJHE (Nederland)
- KERVEL A.D.J., Vereniging Nederlandse Gemeenten, Nassaulaan 12, Den Haag (Nederland)
- LAGROU E., Docent Hoger Sint-Lukasinstituut te Brussel, Beatrijkslaan 11, 1850 Grimbergen
- LAMBRECHT A.M., Adviseur Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, Aarlenstraat 53 Bus 4, 1040 Brussel
- LAMBRECHTS W., Gewoon hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen, Universiteitsplein 1, 2610 Wilrijk
- LEROY P., Assistent Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, Universitaire Instelling Antwerpen, Universiteitsplein 2, 2610 Wilrijk
- LOGIE F., Wetenschappelijk medewerker Geografisch Instituut Vrije Universiteit Brussel, A. Mathieustraat, 1050 Brussel
- LOOTS I., Assistent Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, Universitaire Instelling Antwerpen, Universiteitsplein 2, 2610 Wilrijk
- MAES R., Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven, E. Van Evenstraat 2 B, 3000 Leuven
- MARCK P., Schepen van Herent, Wilselsesteenweg 28, 3020 Herent
- MATTHIJS P., Coörd.directeur Liberale Cultuurkoepel C.L.S.B., Minderbroedersstraat 25/II, 3300 Tienen
- MEYER E.J., Vereniging Nederlandse Gemeenten, Nassaulaan 12, Den Haag (Nederland)
- MEYERS W., Gemeenteraadslid, Assistent Centrum Geschiedenis W.O. II, Huidevetterijstraat 26, 1080 Koekelberg
- MICHEL J., Ancien Ministre de l'Intérieur, Avenue Bouvier 37, 6760 Virton
- NARMON F., Directeur-beheerder van het Gemeentekrediet van België, Pachecolaan 44, 1000 Brussel
- NEESEN V., Directeur-generaal GOM-Limburg, Kunstlaan 18, 3500 Hasselt
- NEYTS-UYTTEBROECK A.M., Staatssecretaris voor het Brusselse Gewest, Regentlaan 21/23, 1000 Brussel

- NIJS H., Burgemeester van Londerzeel, Breendonkstraat 15,
2900 Londerzeel
- OBBELS G., Directeur Intercommunale Ontwikkelingsmaatschap-
pij voor de Kempen, Antwerpseweg 1, 2440 Geel
- PANNEELS M., Chef dienst Kredieten Openbare Besturen,
Lindegaarde 3, 1830 Machelen
- PANS L., Medewerkster Stadsvernieuwingscampagne,
D. Boucherystraat 8, 2800 Mechelen
- PATTIJN M., Assistent Geografie, I.S.E.G., Celestijnenlaan 300,
3030 Heverlee
- PATTYN R., medewerker Wakkere Burger, Kortrijksestraat 1,
8730 Harelbeke
- PIETERS-NYS L., Assistente Departement Politieke en Sociale
Wetenschappen - Universitaire Instelling Antwerpen,
Mechelsesteenweg 510, 3020 Herent
- PIJNENBURG B., Wetenschappelijk medewerker, Docent Erasmus
Universiteit van Rotterdam, Begoniastraat 21, 2621 Schelle
- RENTMEESTERS E., De Kemmeterlaan 10, 9810 Drongen
- REYNAERT R., Schepen van de stad Brugge, Stadhuis van en te
8000 Brugge
- REYNDERS M., Adviseur Limburgse Raad voor Samenlevingsopbouw,
Kunstlaan 18, 3500 Hasselt
- SCHOTS W., Adviseur-afdelingschef Vlaamse Raad,
Paleis der Natie, Natieplein 2, 1000 Brussel
- SCHOUTEN T.J., Beleidsmedewerker Bestuurlijke Organisatie,
Provincie Overijssel, Boddemate 25, 801477 Zwolle
(Nederland)
- SMITS J., Onderzoeksassistent Departement Politieke Weten-
schappen, Katholieke Universiteit Leuven,
E. Van Evenstraat 2 B, 3000 Leuven
- SOETE E., Stadssecretaris Harelbeke, R. Declercqslaan 3,
8730 Harelbeke
- SOUMILLION-HOVELYNCK M.-J., Mulderslaan 106, 1160 Brussel
- STADSBESTUUR van Hasselt, Groenplein 1, 3500 Hasselt
- STADSBESTUUR van Nieuwpoort, Markt 7, 8450 Nieuwpoort
- STADSBIBLIOTHEEK, Afdeling Aanwinsten, H. Conscienceplein 4,
2000 Antwerpen
- SUYKENS M., Stichting Lodewijk de Raet, Liedsstraat 27-29,
1030 Brussel
- TROOSTERS J., Inspecteur-generaal van de provincie Brabant,
Provinciaal Gouvernement Brabant, Eikstraat 22,
1000 Brussel
- VANBRABANT R., Departementschef Gemeentekrediet,
Molenstraat 121, 3200 Kessel-Lo
- VAN BREEN M., Nationaal Secretaris Bond van Grote en van
Jonge Gezinnen, Maalse steenweg 285, 8310 Brugge-Sint Kruis
- VAN DEN BERGHE Y., Hoogleraar Economische Hogeschool Limburg,
Nachtegalenstraat 18A, 3202 Linden
- VAN DEN BRANDE A., Conservator aan de Rijksuniversiteit
te Gent, Zwijnaardse steenweg 818, 9000 Gent

X.

- VANDENBRANDE Y., Stadssecretaris, 9800 Deinze
- VANDENHOVE L., Verantwoordelijke voor de Vorming -
SP Federatie Hasselt - Sint-Truiden, Terbiest 19,
3800 Sint-Truiden
- VAN DEN NEEDE-LYBAERT A., Wetenschappelijk medewerkster
Afdeling Bestuurskunde, Brandstraat 72, 9830 Sint-
Martens-Latem
- VAN DE PUT G., Assistent Departement Politieke Wetenschappen,
Katholieke Universiteit Leuven, E. Van Evenstraat 2 B,
3000 Leuven
- VANDERMEULEN H., Gouverneur van de provincie Limburg,
Dr. Willemsstraat 23, 3500 Hasselt
- VAN DOORSLAER J., Redacteur "De Morgen", J.Stevensstraat 8,
1000 Brussel
- VAN GORP M., Wetenschappelijk medewerker Universitaire
Instelling Antwerpen - Departement Politieke en Sociale
Wetenschappen, Universiteitsplein 1, 2610 Wilrijk
- VAN HAEGENDOREN M., Hoogleraar Economische Hogeschool Limburg,
Weiblook 4, 3600 Genk
- VAN HASSEL H., Voorzitter Politologisch Instituut,
Hoogleraar Katholieke Universiteit Leuven, Departement
Politieke Wetenschappen, E. Van Evenstraat 2 B,
3000 Leuven
- VAN HECKE E., Hoogleraar Geografie, Katholieke Universiteit
Leuven, I.S.E.G. Celestijnenlaan 300, 3030 Heverlee
- VAN HEES B., Medewerkster Vervolmakingscentrum voor Over-
heidsbeleid en Bestuur, Katholieke Universiteit Leuven,
E. Van Evenstraat 2 A, 3000 Leuven
- VAN HOOLAND B., Hoofd afdeling Bestuurskunde S.P.S.O.,
Docent bestuurskunde Rijksuniversiteit Gent en H.I.B.H.-
Brussel, Burgemeester, Nelemeersstraat 13,
9830 Sint-Martens-Latem
- VAN HOUTVEN G., Adviseur, Hoofd van Dienst Volksontwikkeling,
Parochiaensstraat 15, 1000 Brussel
- VAN LAARHOVEN J.B.A., Secretaris van de agglomeratie
Eindhoven, Herman Witte Huis, Stadhuisplein 6,
5600 CA Eindhoven (Nederland)
- VAN LOON M., Medewerkster Stadsvernieuwingscampagne,
Schapenstraat 14, 3000 Leuven
- VAN LUNTER, Directeur Coördinatie dienst stad Gent,
Lousbergskaaï 32, 9000 Gent
- VAN MALDERGHEM R., Directeur UNIOP-IIED, Johannalaan 44,
1050 Brussel
- VANPOL I., Assistent Departement Politieke Wetenschappen,
Katholieke Universiteit Leuven, Tiensestraat 40 Bus 510,
3000 Leuven
- VERBIST C., Chef van het Departement Studie en Documentatie
van het Gemeentekrediet van België, Pachecolaan 44,
1000 Brussel
- VERCRUYSSSE H., K.W.B. Verbondssecretaris, Hoefijzerstraat 7,
9540 Burst

VERENIGING VAN BELGISCHE STEDEN EN GEMEENTEN,
Aarlenstraat 53 Bus 4, 1040 Brussel
VINTS L., Onderzoeksassistent LISO, Kunrstaan 18,
3500 Hasselt
VONCKX M., Lamornièrestraat 233, 2000 Antwerpen
WALGRAEVE I., Medewerkster stadsvernieuwingscampagne,
Dr. L. Colensstraat 2, 8400 Oostende
WEYNS P., Medewerker Vervolmakingscentrum voor Overheids-
beleid en Bestuur, Katholieke Universiteit Leuven,
E. Van Evenstraat 2 A, 3000 Leuven
WUYTS H., Zegelaan 39, 3030 Heverlee

NOTA'S