

Schaalvergroting en bestuurskracht *

Een beleidsanalytische benadering
van de herstructurering van de lokale besturen.

door Frank DELMARTINO,

Assistent aan het Departement Politieke Wetenschappen
van de Katholieke Universiteit, Leuven.

★

1. Lokaal bestuur in beweging.

De territoriale afbakening van de gemeenten staat in volle aktualiteit. Het controversiële karakter van dit herstructureringsdossier is wellicht mede te verklaren vanuit een eenzijdige probleemformulering. Onvoldoende geëxpliciteerde uitgangspunten, waarde-oordelen, streefdoelen, kunnen immers de voorgestelde saneringsmaatregelen isoleren uit de maatschappelijke en institutionele kontekst die aan de basis moet liggen van elke appreciatie. Niet enkel de territoriale dimensie maar de hele gestalte van het lokaal bestuur staat met andere woorden ter discussie, wanneer op een systematische wijze ingegrepen wordt in de schaal waarop de lokale democratie funktioneert. Bondiger uitgedrukt: een volwaardige herstructurering vraagt ook om een her-waardering en een her-definiëren van de plaats en de betekenis van de lokale besturen in het geheel van de institutionele opbouw.

Aan zulke begripsomschrijving en positiebepaling is men echter allerm minst toe. Uit een literatuurverkenning blijkt vooreest de méérzinnige betekenis van het sleutelbegrip « gemeente » naargelang de nadruk die men legt op het sociologisch dan wel op het institutioneel element. Verhelderend lijkt ons in dit verband het onderscheid dat Groenman maakt

* In dit artikel worden een antal konklusies voorgesteld uit het doctoraal proefschrift dat de auteur in juli 1975 verdedigde aan de Fakulteit der sociale wetenschappen van de Katholieke Universiteit, Leuven (3 vol., 433 p. + bijlagen). Promotor was Prof. Dr. P. Van de Meerssche, co-promotor Prof. Dr. R. Maes.

tussen de gemeente als « veld » voor de beleving van gemeenschapsrelaties en als « rayon » voor de uitbouw van het dienstverleningsapparaat (1). Zonder deze uitzichten meteen te kunnen operationaliseren in een optimale territoriale omschrijving, verwijst dit onderscheid naar de fundamentele opdeling die ook aangetroffen wordt bij elke poging tot precisering van de kwalifikaties waaraan het bestuur moet voldoen: de « bestuurskracht » (2). In de diverse voorgestelde modellen worden efficiëntie-maatstaven afgewogen tegen zogenaamde democratische ver-eisten, al wordt het steeds meer duidelijk dat het evenwichtspunt gezocht dient te worden in een interpenetratie van beide componenten (3).

Zowel in zijn wezenskentrekken als in de omschrijving van zijn kwalifikaties wordt het lokaal bestuur dan ook gekenmerkt door een begrip-verschuiving en zelfs een ambiguïteit die een inhoudelijk nauwom-schreven definiëring zo goed als uitsluiten. De gedifferentieerde ver-schijningsvorm van het lokaal bestuur (inter- en suprakommunale bestuursformules, eventueel ook subgemeentelijke beheersvormen), met zijn bevoegdheidsspreiding over een primair en sekundair niveau, draagt nog bij tot de complexiteit van het fenomeen. In de Belgische institu-tionele kontekst kent men aldus naast de gemeenten als basis-eenheden van het lokaal bestuur, de vrijwillige interkommunale samenwerkings-formule (4) en de opgelegde bevoegdheidsoverdracht van een bepaald takenpakket aan de suprakommunale agglomeraties en federaties van gemeenten (5). De vraag in welke mate deze differentiatie ook effek-tief doorgang zal vinden over gans het land blijft intussen open. Ook echter indien de dubbele geleiding van het lokaal bestuur slechts een beperkte toepassing zou krijgen, illustreert deze opsplitsing de moeizame pogingen om de twee polen van het bestuurlijk spanningsveld, te weten: de levensnabijheid van de probleembehartiging enerzijds, de verbreding van het draagvlak voor een efficiënt beheer anderzijds, in een nieuwe institutionele opstelling te verzoenen.

(1) Sj. GROENMAN, De gemeente als veld en rayon, in: Sociaal-wetenschappelijke verkenningen. Assen, 1956, pp. 150-157. Tevens opgenomen in het verzamelwerk « Per-petuum Mobile », Assen, 1974, pp. 130-136.

(2) Cfr. R. MAES, De bestuurskracht van de Belgische gemeente, in: Res Publica, 1970, nr. 3, pp. 427-456.

(3) Zie bv. het « bestuurskundig kader » dat F. BECKERS ontwikkelt in: Lokaal bestuur in Limburg. Enige aspecten van de problematiek der bestuurlijke aanpassing aan het verschijnsel der maatschappelijke schaalverandering. Sittard, 1973, p. 73.

(4) Wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen.

(5) Wet van 26 juli 1971 houdende de organisatie van de agglomeraties en de fede-raties van gemeenten. Het spreekt vanzelf dat binnen deze formule ook ruimte voorzien is voor vrijwillig over te dragen taken en bevoegdheden (art. 4, § 3 en 4).

Deze trend naar schaalvergroting is weliswaar het meest opvallende fenomeen bij de verschuivingen in de lokale bestuursfeer. Even significant voor de crisis (6) is echter de meer latente uitholling van de gemeentelijke autonomie, in de zin van het ter plaatse formuleren en realiseren van de beleidsopties met duidelijk lokale implicaties. Ondanks de recente toezeggingen die formeel in de Grondwet werden ingeschreven (7), wordt het debat over de lokale bevoegdheidsfeer, en in het algemeen de lokale politieke gestalte, verwezen naar de post-fusie periode. Het zijn ongetwijfeld enkel « volwaardige » gemeenten die in aanmerking komen voor een herverdeling van bevoegdheden, maar het lijkt ons een volstrekt onlogische procedure te zijn uitspraak te doen over het optimaal geachte formaat, zonder de toekomstige opdracht inhoudelijk te preciseren. Het is dan ook in een onduidelijke kontekst, zowel institutioneel als qua doelstellingen, dat de bestuurswetenschap moet inspelen op de politieke wil om de gemeentelijke indeling in schaalvergroting te herstrukturieren.

2. Opzet en uitwerking van het onderzoek.

Eén houvast ligt nochtans voor de hand: de samenvoegingen van gemeenten die in 1964 en 1970/1971 werden doorgevoerd volgens de soepele procedure die in de zogenaamde eenheidswet was vastgelegd (8). Het aantal gemeenten werd bij deze « fusiegolven » met respectievelijk 77 en 227 eenheden verminderd. Niettemin blijven er nog 2.359 gemeenten bestaan, waarvan er 1.958 niet de minimum-drempel van 5.000 inwoners bereiken die thans door het Ministerie van Binnenlandse Zaken als richtnorm vooropgesteld wordt.

Ook de fusiegemeenten echter werden nog overwegend klein gekoncipieerd, zoals blijkt uit volgend overzicht (9) :

(6) Dit is de term die W.A. ROBSON gebruikt in zijn analyse : *Local Government in Crisis*. Londen, 1966.

(7) Bij de grondwetsherziening van 1970 werd in art. 108 tweede lid, sub 3^e gepreciseerd dat de wet de toepassing verzekert van het principe van de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen.

(8) Art. 91-95 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

(9) Bron : Jaarverslag 1973 van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, p. 89.

Uit samenvoeging ontstane gemeenten in de periode 1961-1971

<i>Grootteklasse</i>	<i>Aantal</i>
Minder dan 700 inwoners	4
700 - 999	6
1.000 - 2.499	41
2.500 - 4.999	34
5.000 - 9.999	29
10.000 - 19.999	15
20.000 - 29.999	11
30.000 - 39.999	—
40.000 - 49.999	1
50.000 en meer	4
Totaal	145

Bepaalde effecten van dit fusiebeleid zijn reeds op korte tot halflange termijn te detecteren en kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot de probleemverheldering. In onze opvatting gaat een integraal evaluatie-onderzoek immers niet enkel het oorzakelijk verband na tussen individuele maatregelen en gevolgen, maar belicht het tevens de kwalitatieve verschuivingen (bv. inzake beleidsconceptie en -realisatie) die vastgesteld konden worden. Het fusiegebeuren als globaal fenomeen komt aldus ter sprake zodat ook de termen van de algemene probleemformulering (schaalvergroting, bestuurskracht) vanuit deze ervaring belicht worden. Een geslaagd evaluatie-onderzoek kan dan ook de beste handreiking vormen bij een toekomstige herstructurering.

Methodisch stellen er zich echter belangrijke problemen aan de onderzoeker die de complexe sociologische, politieke en bestuurlijke werkelijkheid van de gemeentelijke herstructurering op rigoureuus-wetenschappelijke wijze wil benaderen. Het evaluatie-onderzoek staat nog in zijn kinderschoenen en de handboeken refereren doorgaans naar overzichtelijke programma's met welbepaalde doelstelling (10). Dit is in casu nu juist niet het geval. De verhoopte effecten van de schaalvergroting worden zowel bij de besluitvorming op nationaal vlak als ter plaatse in zeer algemene termen geformuleerd, zodat ze ter toetsing aan de effectief bereikte resultaten door de onderzoeker zelf ge(re)konstrueerd dienen te worden. De nauwkeurigheid van een laboratoriumsituatie is

(10) Zo bv. — F.G. CARO (red.), *Readings in evaluation research*. New York, 1971. — E.A. SUCHMAN, *Evaluative research - Principles and practice in public service and social action programs*. New York, 1967. — G.J. KRUIJER, *Organiseren en evalueren. De rol van de wetenschappelijke adviseur in beleidsprocessen*. Meppel, 1969.

hier dan ook onbereikbaar, en de onderzoeker moet een evaluatie-model ontwerpen dat afgestemd is op de specifieke mogelijkheden die de probleemsfeer biedt. Suchman stelt het zelfs principieel: « Rather than adapt the problems to fit the existing methods and techniques, one must adapt the existing methods and techniques to fit the problems » (11).

Een evaluatie-model als dit van Kruijer (12) speelt aldus in op beleidsprogramma's die reeds enkele jaren lopen. In zijn optiek dient de evaluator vooral aan vijf aspecten aandacht te besteden :

— De perceptie van de situatie. Wie een situatie tracht te veranderen doet dit vanuit een bepaalde *visie*.

— Het beoordelen van de *doeleinden*. De expliciet of impliciet geformuleerde doeleinden zijn terug te voeren op hogere, meer abstracte doeleinden, die doorgaans niet met zoveel woorden in het programma worden vermeld.

— Het onderzoek der *middelen*. De evaluator zal eerst de middelen beschrijven en ze vervolgens toetsen in het licht der doeleinden.

— Het beoordelen van de *uitvoering* van het programma, d.i. het onderzoek naar het hanteren van de middelen.

— Het beoordelen der *gevolgen*, waarbij ook de niet-voorzien en de indirecte gevolgen aan bod moeten komen. Een beleidsprogramma kan immers een kettingreactie op gang brengen waarvan de effecten de onmiddellijke doelstelling ver overschrijden.

Het is duidelijk dat bij het transponeren van dit model naar de gemeentelijke beleidssfeer, de traditionele analyse der financiële middelen en de ontwikkelingen in het uitgavenpatroon aangevuld zal moeten worden met een *doeleindenonderzoek*. Met de beleidsverantwoordelijken zullen zowel de individuele opties als de meer algemene krachtlijnen van het gevoerde beleid kritisch geanalyseerd moeten worden, om in dit licht de verschuivingen in het bestedingspatroon alsook deze op kwalitatief vlak te kunnen situeren en duiden. Aangezien bij deze integrale evaluatie dus zowel de doeleinden als de middelen en de gevolgen betrokken worden, zouden we onze benadering van het fusiegebeuren als *beleidsanalyse* willen kwalificeren.

(11) Op. cit., p. 162.

(12) Op. cit., pp. 207-233.

Hoogerwerf heeft er nochtans op gewezen hoe omwisselbaar « doel », « middel » en « effekt » in een beleidsanalyse kunnen zijn (13). Niettemin moet de evaluator deze triade expliciteren in de termen van de te analyseren probleemsfeer, om hieruit de aandachtspunten af te leiden voor het empirisch onderzoek. De uiteindelijke doelstelling van de bestuurlijke schaalvergroting, of — beter geformuleerd — schaalaanpassing aan de sociaal-ruimtelijke realiteit, zal hierbij niet essentieel verschillen van het streefdoel van elke gemeente : de zogenaamde bestuurskracht. De herstructurering heeft alleen tot doel de gemeenten op te tillen tot het vereiste peil om voor deze kwalifikatie in aanmerking te komen, die men in algemene termen zou kunnen omschrijven als : democratisch opgebouwde besluitvorming, middellange- en lange termijnvisie, rationele aanwending der middelen, uitbouw van een veelzijdig net van voorzieningen in het kader van een kwaliteits-dienstverlening.

In het licht van de taakspanning van de fusiegemeenten naar deze algemene doelstelling toe, wordt het duidelijk dat de faktor « middelen » vooral betrekking zal hebben op de nieuwe of toegenomen mogelijkheden die het bestuur hierbij ter beschikking staan, en dat de faktor « realisaties » deze elementen wil detekteren die reeds wijzen op een progressie in de richting van de doelstelling.

Dit synthetisch model : doel-middel-effekt, moet nu geoperationaliseerd worden in aandachtspunten. De bevraging zal in ieder geval betrekking moeten hebben op :

— De sociaal-ruimtelijke (en eventueel ook sociaal-ekonomische) omgevingsfactoren die wellicht mede de aanleiding vormen voor de herstructurering en er in ieder geval de kansen van medebepalen.

— De vertegenwoordiging van de deelgemeenten in de nieuwe beleidsorganen en de innovatie die zich bij deze gelegenheid in raad en kollege heeft voorgedaan. Het eerste element kan in belangrijke mate bepalend zijn voor de kohesie van de nieuwe entiteit en de participatiebereidheid van de burgers, het tweede houdt indicaties in voor de vernieuwing in bestuursstijl.

— De integratie van het personeel en de interne reorganisatie van de diensten, waarbij ook de kwalifikatie van de personeelsleden ter sprake komt.

(13) A. HOOGERWERF, De analyse van de beleidsinhoud, in : A. HOOGERWERF (red.), *Beleid belicht I. Sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse*. Alphen a.d. Rijn, 1972, p. 90.

— De knelpunten bij de start van de fusiegemeente, met o.a. het probleem van de centralisatie van de gemeentelijke diensten en voorzieningen.

— De evolutie van de financiële middelen uit eigen fiskale inspanning en (extra-) staatsinterventie.

— De « beleidsrealisaties », in de zin van de aanwijsbare effecten van een rationeel beleid dat als gevolg van de schaalvergroting mogelijk is geworden. Ook de eventueel negatieve neveneffecten komen hierbij aan de orde, met name de grotere afstand bestuur-bestuurden en de toegenomen anonimiteit in de (maatschappelijke) dienstverlening.

Ter afronding moet dan weer gepoogd worden de descriptieve analyse toe te spitsen op de evaluatieve kernvraag : « In welke mate en in welke domeinen heeft de schaalvergroting in casu bijgedragen tot grotere bestuurskracht ? » Ook de binnen-bestuurlijke kwaliteitsverbeteringen die tot hiertoe als « middelen » omschreven werden, zullen bij deze uiteindelijke toetsing als gunstige « effecten » op de boni-zijde van de fusie-evaluatie aangerekend worden.

Het spreekt vanzelf dat een dergelijke verfijning van het onderzoek slechts in een paar cases integraal door te voeren is. Al kunnen we binnen dit bestek niet ingaan op de verantwoording van deze selectie, dan zal het toch geen verwondering wekken dat juist Oudenaarde en Brugge weerhouden werden voor een grondige bevraging, terwijl de fusiegemeenten in Zuid-Limburg [21], Vlaams-Brabant [11] en West-Vlaanderen [33] aan de hand van een eenvoudiger onderzoeksschema geanalyseerd worden (14). Naast de meer algemene informatie over de fusieoperaties in de drie probleemverdichtingsgebieden in Vlaanderen, kon op deze wijze een diepgaand inzicht verkregen worden in de twee meest ingrijpende schaalvergrotingsprojecten, die ook twee type-situaties vormen die ongetwijfeld navolging zullen vinden. De beleidsanalyse werd in Oudenaarde all-round doorgevoerd. Dit kon te Brugge slechts gebeuren met betrekking tot de specifieke integratie-problematiek, aangezien deze operatie nog te recent is voor een algemene appreciatie van de effecten van de schaalvergroting.

(14) Voor een gedetailleerde weergave van deze onderzoeksresultaten kunnen we verwijzen naar volgende rapporten :

— Maatschappelijke ontwikkeling en bestuurlijke vormgeving in Zuid-Limburg. Hasselt, 1974, pp. 21-49.

— Evaluatie van de samenvoegingen van gemeenten, doorgevoerd in 1964 en 1970-1971 in de provincie Brabant. Brussel, 1973, 107 p.

— A. GEEROMS-VERCRUYSE, De gemeentelijke herindeling in de provincie West-Vlaanderen - Deel II : Evaluatie van de reeds gerealiseerde samenvoegingen. Brussel, 1974, 120 p. + bijlagen.

3. Onderzoeksresultaten.

De meest relevante onderzoeksresultaten hebben we hier gebundeld rond drie aspecten: de integratie van de deelgemeenten in de nieuwe entiteit, de reorganisatie van gemeentepersoneel en -diensten en de nieuwe beleidskoers.

3.1. De integratieproblematiek.

De integratieproblematiek zal in een bestuurswetenschappelijke studie allereerst belicht worden vanuit de formele participatiekansen die de deelgemeenten krijgen in de fusiegemeentelijke besluitvormings- en bestuursorganen. In Oudenaarde valt het bilan vrij positief uit voor de vertegenwoordiging van de grotere deelgemeenten in raad en kollege. Er werd een evenwichtige verdeling der mandaten bereikt ondanks de aanvankelijk fusie-afwijzende houding van enkele randgemeenten. De kleinere deelgemeenten (4 van de 12) bereikten daarentegen niet het minimumpeil om voor een mandaat op basis van deze verdeelsleutel in aanmerking te komen. Deze niet-vertegenwoordiging blijkt nochtans uitzonderlijk te zijn (15) en is te verklaren door de disproportie tussen de deelgemeenten. De billijke spreiding der bestuursverantwoordelijkheden komt hierdoor als regel niet in het gedrang.

Opvallend is evenwel dat de herkomst der kandidaten bij het aantreden van een tweede ambtstermijn niet meer met dezelfde nauwgezetheid afgemeten wordt (16). Binnen de nieuwe entiteit heeft na zes jaar reeds een zekere integratie der deelgemeenten plaatsgevonden, en dit verschijnsel speelt niet in het nadeel van de kandidaten der voormalige randgemeenten. Wat de innovatie in raad en kollege betreft, zijn er slechts enkele gevallen aan te halen van een drastische vernieuwing van het « politiek personeel » n.a.v. de samenvoeging. Veeleer gaat het om een verschuiving in de professionele samenstelling van raad en kollege. Gemeenten met meer dan 5.000 inwoners onderscheiden zich in dit verband reeds van kleinere gemeenten, doordat ze meer beoefenaars van vrije beroepen, zelfstandigen en bedienden in hun bestuurskolleges opnemen. De meest markante verschuiving is evenwel te Oudenaarde vast te stellen: 13 van de 23 raadsleden zijn vrijgesteld van diverse socio-professionele organisaties met nationale organisatiestructuur. Aansluitend bij het feit dat enkel partijen met nationale signatuur na de

(15) Slechts twee bijkomende gevallen werden in het geheel van ons onderzoeksgebied vastgesteld: Bost (Tienen) en Mettekoven (Heers).

(16) Deze hypothese kon nauwkeurig getoetst worden aan de hand van de Oudenaardse fusie-ervaring.

fusie in competitie blijven, wijzen beide fenomenen op een horizonverruiming van de lokale beleidsformulering.

Het probleem van de vertegenwoordiging van de deelgemeenten wordt door deze ontwikkelingen in een nieuw daglicht geplaatst. In grote fusiegemeenten vervaagt de territoriale binding van de kandidaten en groeit een bredere representativiteit die sterker dan in het verleden op de differentiatie in de politieke opinievorming en de socio-professionele organisatievormen stoelt. Deze ruimere opstelling op fusiegemeentelijk niveau loopt nochtans niet parallel met een hogere gevoeligheid voor de specifieke behoeften en verwachtingenformulering vanuit de deelgemeenten. Niet ten onrechte werden in de beginfase centrifugale krachten gekonstateerd, maar deze vaststelling houdt geen afdoende motivering in om niet te streven naar nieuwe vormen van informeel overleg en coördinatie binnen de deelgemeenten en naar een brede dialoog tussen de deelgemeenten en de centrale beleidsinstanties. De noodzakelijke « eenheid van bestuur » die zowel te Brugge als te Oudenaarde, en — mutatis mutandis — in elke fusiegemeente dringend vereist is m.b.t. de onmiddellijke beleidsopties inzake administratieve reorganisatie en grote infrastructuurprojecten, mag geen argument vormen om éézelfde wijze van besluitvorming ook in de sfeer van de sociale en de kulturele voorzieningen te hanteren. In de mate dat de fusiegemeente niet enkel de ontwikkeling van de nieuwe entiteit op het oog heeft, maar ook brede ontplooiingskansen wil geven aan de deelgemeenten, dient de thans eenzijdig centraliserende tendens aangevuld te worden met vormen van wijkgebonden probleemformulering en -oplossing. Deze behoefte wordt uiteraard het scherpst gevoeld bij schaalvergrotingsformules die een reële afstand gekreëerd hebben tussen bestuur en bestuurden. Het uittekenen van een eigen profiel voor de kerkdorpen door het toekennen van specifieke functies in het kader van een globaal ontwikkelingsplan, is nochtans al even noodzakelijk bij een bescheiden samenvoeging. Ook op kleine schaal kan een eenzijdige centralisatie immers voorbijgaan aan het adagium dat een « gemeente er (o.m.) is voor de dorpen » (17).

3.2. De binnen-bestuurlijke reorganisatie.

Indien zich m.b.t. de samenstelling van raad en kollege van de fusiegemeente slechts markante ontwikkelingen voordoen bij een doorgedreven schaalvergroting (bv. op het formaat van Oudenaarde), dan geldt dit in nog sterkere mate voor de effecten inzake *personeelsuitbouw* en de *binnenbestuurlijke reorganisatie* in het algemeen.

(17) Cfr. de brochure « Een gemeente voor de dorpen », uitgegeven door de Werkgroep Plattelandsbeleid, Leuven, 1975.

Personeelsuitbouw.

Het probleem van de personeelsintegratie, dat vooral op het micro-vlak optreedt, groeit bij grote fusiegemeenten uit tot wat op het eerste zicht een « personeelsinflatie » lijkt: een drastische uitbouw van het kader, gekoppeld aan een differentiatie van de funkies en een rationalisering van de taakvervulling (18).

Dit fenomeen dient verklaard tegen een bredere achtergrond. De personeelsuitbreiding is in grote fusiegemeenten inderdaad niet enkel het gevolg van de samenvoeging als zodanig, namelijk van de interne hiërarchisering der diensten n.a.v. de integratie, maar al evenzeer van de nieuwe taken, of althans de nieuwe taakdimensies, die de entiteit opgedragen krijgt of zich tot doel stelt. Grote fusiegemeenten zijn nu eenmaal niet de som der deelgemeenten. Het worden al vlug gemeenten die een taakprofiel ontwikkelen dat vergelijkbaar is met dit van gemeenten die via een langdurig historisch proces naar dit niveau zijn toegegroeid.

Ondanks een aantal vastgestelde excessen in de beleidsonzekere startperiode, mag men het de grote fusiegemeenten dan ook niet ten kwade duiden dat ze niet beantwoorden aan een simplistische rationaliserings- of zelfs bezuinigingsverwachting (19). De centrale overheid heeft deze feitelijke ontwikkeling ten andere geaccepteerd door ruime personeelskaders goed te keuren, maar komt er de facto niet toe ook de eerder kwalitatieve konsekwenties te onderkennen m.b.t. de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Alle sleutelposities in de nieuwe entiteit worden door geïntegreerde personeelsleden bezet, ook indien ze hiertoe vanuit hun vroegere opleiding en ervaring niet gekwalificeerd zijn. In de technische sfeer worden wel hooggespecialiseerde krachten aangetrokken, maar voor de algemene bestuurlijke taken geldt nog steeds de traditionele pyramidale structuur die externe topbenoemingen uitsluit. Alleen Brugge wist dit organigram te doorbreken via de pragmatische weg van de kabinetsvorming. Het is echter zeer de vraag of zulke « oplossingen » mettertijd de eenheid in de beleidsopbouw niet in het gedrang brengen.

De personeelsintegratie in de kleinere fusiegemeenten (en in de centrumsteden die kleinere randgemeenten geïntegreerd hebben) heeft in

(18) In Oudenaarde liep deze personeelsuitbreiding op van 56 eenheden (totaal van 8 betrokken gemeenten) tot 125 (goedgekeurd kader in 1968) en 189 (kader van 1971), waarvan 136 funkties effectief bezet zijn. In Brugge werden tijdens de eerste twee jaren na de fusie 250 personeelsleden aangeworven (van 800 naar 1.050).

(19) Deze les uit het recente verleden heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken nochtans niet tot een beter inzicht gebracht inzake het fenomeen « bestuurlijke schaalvergroting ». De toekomstige fusiegemeenten zlet men « groot », maar zullen om budgettaire redenen niet over automatische meerinkomsten kunnen beschikken. Dit lijkt ons volkomen inkonsekwent, omdat het een waarachtige beleidsontplooiing in de weg staat.

de regel niet geleid tot een onoverkomelijk bezwaren van het kader. De soepele oplossingen op het statutaire vlak staan echter in schril contrast tot een efficiënte reorganisatie van de diensten. Mede omwille van het gebrek aan operationele modellen op het micro-vlak, maar al evenzeer vanwege het niet parallel lopen van de schaalvergroting en een innovatie in de bestuursstijl, hebben slechts enkele kleine fusiegemeenten een zinvolle taakverdeling en -specialisatie tussen de geïntegreerde personeelsleden ontwikkeld. De arbeidsmotivering en zelfs de persoonlijke verhoudingen hebben onder dit organisatievacuum geleden. Afgezien van de vraag of samenvoegingen in de toekomst nog op dit formaat wenselijk zijn, kan hieruit toch wel de konklusie getrokken worden dat de verantwoordelijkheid van de centrale overheid niet eindigt bij het vaststellen van een gunstig statuut voor de personeelsleden, maar bovendien ook betrekking moet hebben op de personeelskwalificaties en de bestuurlijke organisatiemodellen. Aangezien deze aspecten echter grotendeels onder de bevoegdheid vallen van de autonome gemeenten, zal dergelijke interventie eerder een aanbod moeten inhouden dan een dwingende regel, en kan deze begeleiding wellicht best tot stand komen via de bemiddeling of althans in samenspel met de Vereniging van gemeenten.

Centralisatie of dekoncentratie van de administratieve diensten ?

Op één knelpunt bij de binnen-bestuurlijke reorganisatie van de fusiegemeenten zouden we nochtans wat uitdrukkelijker willen ingaan : op de vraag namelijk naar de wenselijkheid van een zekere dekoncentratie van de administratieve dienstverlening. Fusiegemeenten maken weliswaar geen uitzondering op de algemene wettelijke bepalingen die het stramien vormen voor de organisatorische uitbouw van elke gemeente. Vanaf het ogenblik dat de samenvoeging effectief wordt, namelijk bij de installatie van de gemeenteraad, is het de fusiegemeente die alle taken en verantwoordelijkheden op zich neemt. In die zin is de centralisatie der bevoegdheden dan ook maximaal en treedt ze onmiddellijk in voege.

Dit algemeen principe staat nochtans een zekere dekoncentratie niet in de weg. Strikt genomen dienen slechts twee diensten ruimtelijk gecentraliseerd te worden : de bevolkingsregisters (20) en de aflevering van rijbewijzen en leervergunningen (21). Voor het overige moet de graad van concentratie ingegeven zijn door de meest rationele beheersvorm en de optimale dienstverlening. Zelfs t.a.v. de verplicht gecentraliseerde materies zijn soepele toepassingsformules denkbaar. De gemeentebesturen

(20) Min. omzendbrief Binnenlandse zaken van 30 november 1970. In de regel zal ook de burgerlijke stand gecentraliseerd moeten worden, maar een afwijking hiervan is mogelijk indien er distrikten opgericht worden binnen de gemeenten.

(21) Min. Omzendbrief Verkeerswezen en PTT van 30 september 1970.

kunnen namelijk faciliteiten toestaan m.b.t. de aanvraag en de afgifte in de deelgemeenten. Het is zelfs mogelijk bepaalde formaliteiten rechtstreeks af te handelen in de deelgemeenten, mits men dubbele registers aanlegt en de bewerkingen in de hulpkantoren meteen ook centraal geregistreerd worden. Dat zulks echter belangrijke supplementaire inspanningen vergt, is zonder meer duidelijk.

Toch heeft de fusiegemeente Brugge voor dergelijke dekoncentratie van de dienstverlening geopteerd en in de voormalige gemeentehuizen van de deelgemeenten « administratieve bureaus » ingericht, waar de bewoners voor de meeste formaliteiten en inlichtingen terecht kunnen. In een ander opzicht is het echter juist een *centralisatietendens* die zich te Brugge afgetekend heeft. De dienstverlening in de deelgemeenten gaat samen met een absolute centralisatie van de administratieve-, technische en politiediensten, maar ook van de hele beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Dit kan een voor de hand liggende optie lijken, maar het onmiddellijk doorvoeren ervan leidde in casu tot een niet steeds efficiënte reorganisatie van de diensten en de reeds aangehaalde personeelsinflatie. Op basis van de opgedane ervaring is het dan ook de formule van de geleidelijke centralisatie via een aanvankelijk status quo, die het huidige stadsbestuur van Brugge als aanbeveling meegeeft aan alle nog te fusioneren stedelijke agglomeraties van dit formaat.

In kleine en middelgrote fusiegemeenten stelt zich de vraag van de centralisatie der diensten natuurlijk in andere termen. Van enige reële dekoncentratie kan hier moeilijk sprake zijn. Wel werd er in de startperiode intensief geëxperimenteerd met een gedekontreerde dienstverlening onder de vorm van zitdagen in de voormalige gemeentehuizen van de deelgemeenten. Zelfs indien deze service zich beperkte tot één uur per dag, verwachtte men hiervan een gunstig effect op het soms negatief psychologisch klimaat waarin de fusie van start ging. In enkele gevallen was het zelfs een uitdrukkelijke verkiezingsbelofte, de burgers niet te verplichten zich voor alle formaliteiten naar het nieuwe centrum te verplaatsen. Via een contactfiguur (gemeentesekretaris of veldwachter) zouden de aanvragen overgemaakt worden aan het gemeentebestuur, om dan één of twee dagen later terugbezorgd te worden op het voormalige gemeentehuis, of zelfs ten huize.

Uit de ervaring is echter gebleken dat in schier alle gevallen deze regeling niet zinvol bleek te zijn. Voor de sekretaris vormden deze zittingsuren een weinig rendabele tijdsinvestering naast al het andere dringende werk. Bovendien verkozen steeds meer mensen de verplaatsing naar het centrale gemeentehuis te maken en meteen de formaliteiten af te werken, dan de omslachtige weg te volgen via de deelgemeenten. Voor

de doorsnee-burger hoort een bezoek aan het gemeentebestuur ten andere tot de eerder zeldzame verplichtingen. Het vaak gehanteerde argument tegen de samenvoeging dat betrekking heeft op de vlotheid en levensnabijheid van de administratieve dienstverlening blijkt dan ook niet door de werkelijkheid bevestigd te worden. Tegenover de soms zeer beperkte openingsuren van de vroegere gemeentehuizen staat nu de toegankelijkheid van een centraal gemeentehuis. Men weet dat men er terecht kan voor alle formaliteiten, maar ook voor advies. De schaalvergroting is hier namelijk niet van die aard geweest dat deze belangrijke functie van de sekretaris verloren is gegaan. Eenmaal de bevolking dan ook de weg gevonden heeft naar het nieuwe gemeentehuis, blijkt de kwaliteit van de service velen te verzoenen met de fusie. Globaal beschouwd kan men dus wel stellen dat een uitgebouwde dekoncentratie van de dienstverlening slechts zinvol is in grote fusiegemeenten. Op welk ogenblik en in welke ruimtelijke kontekst dit niveau bereikt wordt, dient echter nog nader gepreciseerd te worden in het kader van een behoeftenpeiling en organisatiestudie die aan elke belangrijke samenvoeging zouden moeten voorafgaan.

3.3. *Beleidsopties en -realisaties.*

Het al dan niet slagen van een fusie-operatie kan wellicht nog best beoordeeld worden vanuit de beleidsopties en realisaties waartoe de fusiegemeente effectief besluit. Hier convergeren inderdaad zowel de verruimde beleidsvisie (als gevolg van een eventuele innovatie bij de beleidsverantwoordelijken), als de verhoogde beleidsmiddelen (verbrede territoriale basis voor de fiskaliteit, extra-rijkssteun). Aan de geïnterviewde bestuurskolleges werd dan ook gevraagd deze opties en realisaties aan te duiden die — naar hun appreciatie — een specifiek gevolg zijn van de nieuwe mogelijkheden dankzij de fusie. Deze bevragingmethode kan weinig sekuur lijken, en is dat ook ten dele. Aangezien er echter geen bestuurlijk model voorhanden was waarbinnen de effecten van de schaalvergroting op de verschillende niveaus van fusiegemeenten adequaat omkaderd worden, bleek een open vraagstelling de enig mogelijke benadering te zijn. Opties die voor de ene gemeente duidelijk als effect van de schaalvergroting te weerhouden zijn, kunnen op een ander niveau misschien niet als zodanig in aanmerking komen. Overigens worden willekeurige antwoorden vanwege de beleidsverantwoordelijken nagenoeg uitgesloten door een toetsende verwijzing naar de financiële implicaties.

De resultaten van deze verkenning zijn erg gediversifieerd naargelang de schaal van de fusie-operatie, de ruimtelijke kontekst en de basishouding van waaruit de schaalvergroting benaderd wordt. Een dynamisch

bestuurskollege in een vlot koalitieverband, met een positieve instelling t.a.v. de ontwikkelingskansen die de fusie biedt, kan inderdaad met bescheiden middelen tot realisaties komen waar grotere gemeenten met een stagnerende interne kommunikatiestructuur (nog) niet aan toe zijn. Zulke vaststellingen doorkruisen weliswaar een logisch en konsekvent opgebouwd effecten-schema, maar bevestigen de noodzaak van een all-round onderzoek warin de visie van de verantwoordelijken mee verrekend wordt.

Een eerste reeks van beleidsopties treft men vooral aan bij een bescheiden schaalverruiming en kan omschreven worden als een verbreding van het draagvlak van het beleid. De beschikbare middelen worden gekoncentreerd onder één bestuursinstantie en in de eerste jaren na de samenvoeging quasi exclusief besteed aan een *gelijkschakelingsproces*. De kwaliteit van de infrastructuur en van de voorzieningen wordt opgetrokken tot het hoogste niveau: in de regel dit van de centrumgemeente. Behoudens een versterking van enkele diensten (gemeentehuis bijvoorbeeld, eventueel ook scholen) zal deze centrumgemeente dan ook meestal niet onmiddellijk genieten van de effecten van de schaalvergroting. De deelgemeenten zullen gedurende jaren het hoofdaandeel van de investeringsuitgaven opeisen. Opties in de richting van een reële beleidsinnovatie, bijvoorbeeld inzake socio-kulturele infrastructuur, worden wel aangetroffen maar zijn in de eerste fase niet aan realisatie toe, juist omwille van de prioritaire nivellering.

Een tweede reeks van beleidsopties staat slechts middellijk in verband met de samenvoeging. Het zijn effecten die wijzen op een verhoogde bestuurskracht als gevolg van de schaalvergroting. Drie beleidssferen staan hierbij centraal:

Huisvestingsbeleid. — Meer dan de helft der fusiegemeenten verwijst als eerste beleidsoptie naar huisvestingsprojecten. Het creëren van woongelegenheden wordt als een essentiële overheidsbemoeiing ervaren, en dit zowel in demografisch stagnerende gebieden als in de meer verstedelijkte zones in de invloedssfeer van een stedelijk centrum. Met name in rurale gebieden worden de gemeentelijke beleidsopties echter steeds meer beperkt door de opties inzake ruimtelijke vormgeving die in het (ontwerp) gewestplan zijn neergelegd. Speciaal de restriktieve maatregelen m.b.t. de bouwzone worden (ondanks de geboden inspraakmogelijkheden) als een beknotting van de gemeentelijke autonomie aanvoeld. Het dient inderdaad toegegeven dat het drastisch beperken van de expansiemogelijkheden, zodanig zelfs dat sommige woonkernen in hun huidige omschrijving gefixeerd worden, als schaduwzijde van een hoogst noodzakelijke ruimtelijke ordening een reële uitholling van het gemeentelijk takenprofiel impliceert.

Infrastructuur en nutsvoorzieningen. — Het is niet een opwaartse nivellering, maar een reële kwaliteitsverbetering van de voorzieningen die met de schaalvergroting beoogd werd. Deze effecten konden ten tijde van de bevraging nog maar enkel in de vorm van « opties » geregistreerd worden, namelijk een principiële beslissing en een systematische voorbereiding i.v.m. projecten die slechts in een later stadium ten uitvoer zullen gelegd worden. Twee types van projecten lijken ons representatief te zijn voor de overwegend kleine schaal van de fusiegemeenten in ons onderzoeksgebied: enerzijds de planmatige aanpak van de riolering en anderzijds de plannen voor een nieuw centraal kerkhof. In beide gevallen is het onderscheid met de vroegere situatie vooral in de systematische beleidsvoorbereiding gelegen.

Tegenover een partiële pragmatische aanpak, staat nu een algemeen rioleringsplan dat ook met de behandeling der afvalwaters rekening houdt. In plaats van de inplanting aan toevallige factoren over te laten, wordt nu een B.P.A. opgemaakt dat zich situeert binnen een globale visie op de ruimtelijke ontwikkeling. Naargelang de fusiegemeente financieel sterker staat, kunnen zulke plannen sneller gerealiseerd worden. In andere gevallen wijst het uitstellen van de uitvoering op de diskrepantie tussen de verruimde beleidsvisie en de beschikbare middelen. De fusie heeft m.a.w. een kwaliteitsverbetering in de besluitvorming op gang gebracht maar niet het formaat gekreëerd om deze besluiten ten uitvoer te kunnen leggen.

Tenslotte een opvallende bijzonderheid: de soms hoognodige oprichting van een nieuw administratief centrum staat in ons onderzoeksgebied nergens als eerste prioriteit vermeld, behalve te Oudenaarde en Brugge. Zelfs Roosdaal, dat hier dringend aan toe is en er in principe ook de middelen toe heeft, verkoos eerst voorzieningen in de socio-kulturele sfeer te realiseren. Dit wijst wel op een niet te veronachtzamen houding van de beleidsverantwoordelijkheden, die de fusie ruimer willen « waarmaken » dan enkel op het binnen-bestuurlijk vlak.

Socio-kultureel beleid. — Deze beleids sfeer is nog maar recent tot ont-plooiing gekomen, en ook de fusiegemeenten zijn hier nog maar zelden aan belangrijke opties toe. Hoe bescheiden deze oriëntatie ook weze, toch kan ze indikatief zijn voor de invalshoek waarmee de beleidsverantwoordelijken de lokale behoeften benaderen. Socio-kulturele voorzieningen kunnen inderdaad een sociaal-integrerende functie hebben, hetgeen in een fusiegemeente a fortiori belangrijk is.

Het administratief centrum dat men op termijn plant, wordt in dit licht gezien als een polyvalente ontmoetingsruimte. De opties hebben echter ook betrekking op bibliotheken en recreatiezones. De middelen

die hiervoor ter beschikking gesteld worden zijn nog beperkt, maar reeds opvallend hoger dan in de pre-fusie situatie.

Deze vaststelling vat wellicht het best de algemene konklusie samen die uit een round-up van de eerste, niet onmiddellijk fusie-gebonden realisaties naar voor komt. Er is een nieuwe dynamiek te bespeuren, maar de projekten zullen slechts gerealiseerd kunnen worden op termijn, eenmaal de specifieke fusie-meeruitgaven niet meer het leeuwenandeel opeisen. Hoe lang deze termijn zal aanlopen, kan vooralsnog niet met zekerheid gepreciseerd worden. Voor de allermeeste fusiegemeenten op kleine schaal dienen we ons zelfs de vraag te stellen of die tweede fase er ooit komt binnen de huidige territoriale omschrijving. Een sluitend antwoord is ook hier niet te geven omdat het samenspel van de factoren van bestuurskracht in iedere konkrete situatie anders ligt. Alleen reeds het feit dat omzeggens geen enkele kleine fusiegemeente in de eerste jaren na de samenvoeging uitgestegen is boven het voorheen in minstens één der deelgemeenten bereikte voorzieningenpeil, laat ons echter toe de globale situatie als een positie van onmacht te karakteriseren.

In grotere fusiegemeenten ligt de situatie daarentegen duidelijk verschillend. De ontwikkeling in Oudenaarde bevoorbeeld kon over een langere termijn gevolgd worden, en ook hier had een belangrijke inhaaloperatie plaats, maar deze was van meet af aan ruimer dan een gelijk-schakeling van het voorzieningenpeil. Prioritaire optie was hier de economische expansie, in casu een zo goed als « nieuwe » taak. Er was hiertoe wel een eerste aanloop genomen vóór de fusie, maar de globale behartiging in agglomeratieverband kon pas starten in 1965. Een periode van 4 jaar (tot 1969) werd gekenmerkt door beleidsvoorbereiding. Pas nadien worden de eerste resultaten zichtbaar, en wel in verschillende beleidssectoren: industrieterreinen, ruimtelijke ordening in het algemeen, huisvesting, restauratie van het kunstpatrimonium en sportinfrastructuur. Belangrijke projekten staan nog op stapel maar worden voorlopig afgeremd door een onvermijdelijke prioriteitsbepaling. Een definitieve toetsing en evaluatie zal dan ook slechts op langere termijn integraal mogelijk zijn.

Besluit.

Zeker wanneer men rekening houdt met de « stille periode » bij de start van Groot-Oudenaarde, stelt deze vaststelling wel vragen naar de zin van een evaluatie-onderzoek na een drietal jaren in de andere samengevoegde gemeenten. Zonder de significantie van het beschikbare onder-

zoeksmateriaal te willen overschatten, kan o.i. toch met vrij grote trefzekerheid het fundamenteel onderscheid tussen het merendeel der fusiegemeenten en de Oudenaardse test-case vastgesteld worden. Groot-Oudenaarde heeft gestalte gekregen op basis van een consistent sociaal-ruimtelijk geheel, dat we kunnen omschrijven vanuit drie samenstellende delen : 1° een multifunctioneel planningsgebied m.b.t. de lokale bestuurs-taak ; 2° het verdichtingsgebied van de veelzijdige attractie door de « central place » ; 3° een (minstens potentiële) coherentie als breed samenlevingsverband. In de allermeeeste geanalyseerde gevallen werden de fusiegemeenten nochtans niet op dit model gekoncipieerd : ofwel bereikten ze niet het minimum-formaat om als planningsgebied in aanmerking te komen, ofwel was hun impact op de agglomeratie- of streek-problematiek slechts fragmentair vanwege een onevenwichtige uitbouw (bv. Tongeren).

De vraag blijft hierbij open of de gemeenten überhaupt opgetild moeten worden tot een niveau waarop ze ook de planningsaspecten van de lokale bestuurstaak kunnen behartigen. Het alternatief van de federatievorming werd in dit proefschrift niet empirisch onderzocht (22). Vastgesteld werd alleen dat enkel de gemeenten die manifest (Oudenaarde, Brugge) of embryonaal (Roosdaal bv.) aan hogergenoemde criteria voldoen, een onmiskenbaar nieuw beleidsprofiel ontwikkelen. Een systematische vermenigvuldiging van optimaal gestructureerde entiteiten is ten andere niet haalbaar. De ruimtelijke voorwaarden zijn vaak niet aanwezig, maar al evenmin de vitale impulsen op het sociale en economische vlak. Zonder deze potentiële krachten vormt de schaalvergroting weliswaar de noodzakelijke, maar niet de voldoende voorwaarde om een administratieve herstructurering te laten uitgroeien tot een globale ontwikkelingskans in agglomeratie- of streekperspectief.

Bij het overschouwen van deze empirische onderzoeksresultaten blijkt dus wel een « gap » te blijven bestaan tussen de wetenschappelijk vast te stellen effecten van de samenvoegingen en de indicaties voor schaalverruiming aan de ene kant, en de optimale vormgeving van een democratische beleidsopbouw op lokaal vlak. De bestuurswetenschap kan op de implicaties wijzen van de alternatieve bestuursmodellen, en bijvoorbeeld komplementair bij de schaalvergrotingsbeweging de noodzaak aantonen van een binnengemeentelijke schaalverkleining naar de kerkdorpen toe. Het welslagen van de bestuurlijke hervorming veronderstelt echter ook een klare formulering van de doelstellingen, en daartoe is

(22) Op de noodzaak om hieromtrent draagvlakstudies op te zetten, wordt o.m. ge-
wezen door R. MAES in zijn artikel « Fusie-federatie. Noodzaak van draagvlakstudies », in : Gemeente en Provincie, januari-februari 1975, pp. 17-23.

dringend een aktieve samenspraak vereist met de politieke besluitvormingsorganen.

Summary : Scale increase and administrative power. A policy analytical approach of the restructuration of municipalities.

The restructuration of municipalities which has been decided by the Belgian government, is not only a purely technical operation but rather, and in the first place, a social problem. The shape and duty-profile of a local authority should not, indeed, be attuned only to fast changing expectations as far as services are concerned, but to consultation and participation as well.

Public administration research cannot keep aloof from this debate, but is considerably hampered by the institutional confusion and the insufficient explicitation of the aims of the present reform. A starting-point can, however, be found in the mergers of municipalities that were realized in 1964 and in 1970/1971. In 67 of these municipalities an inquiry was held concerning the consequences of the merger, and moreover, in two test-cases (Oudenaarde and Brugge) this inquiry grew to a full-scale systematic policy analysis.

This research shows that, as a rule, the former municipalities are reasonably represented in the new entity's council, but it also reveals that few efforts are made to give this representation a broader impact along formal or informal participation-channels. Integration of employees has not caused insurmountable problems. However, in large sized municipalities, resulting from mergers, one could notice a drastic increase in municipal personnel, not only with regard to new duties and objectives but to traditional administrative and police duties as well. Such a phenomenon points to the far-reaching changes which a substantial scale-increase provokes in a municipality's structure and policy profile. A large municipality resulting from mergers is no longer a simple sum of component parts, but a completely new entity, wishing to catch up as fast as possible with comparable municipalities that passed through a progressive growth process. Therefore, scale-increase is not only a means of economizing or an intra-administrative matter, but rather a way of creating chances for further development or wealth and well-being.

