

De samenvoeging van de gemeenten

Studie van het besluitvormingsproces

door Rudolf MAES,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.



Inleiding.

Op 25 april 1974 kwam de eerste regering Tindemans tot stand. De regeringsverklaring van het toen gevormd christelijk-liberaal minderheidskabinet stelde voorzeker geen drastische herstructurering van de gemeenten in het verschieft. De tekst die hierover in de bijlage bij de regeringsverklaring werd opgenomen, luidde inderdaad als volgt: «Wat de fusies van gemeenten betreft, zal gestreefd worden naar een vermindering van het *overdreven aantal te kleine gemeenten* en naar het tot stand brengen van operationele bestuurseenheden, binnen dewelke het contact met de plaatselijke bevolking kan bewaard worden». Dit kan echter niet meer gezegd worden van het politiek akkoord, dat op 11 juni 1974 naar aanleiding van de verruiming van de regering — ingevolge de toetreding van het Rassemblement Wallon — tot stand kwam en waarin onder meer volgende tekst voorkwam: «Het doel moet erop gericht zijn het aandeel van de plaatselijke besturen in het geheel van de overheidsverantwoordelijkheid te verhogen. De regering heeft het vaste voornemen *zoveel mogelijk over te gaan tot fusies van gemeenten vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1976*; deze fusies zullen plaatshebben overeenkomstig *globale plannen*. De Regering zal de toepassing en de eventuele wijziging bestuderen van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten». Op het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd de heer Ch. Hanin (PSC) vervangen door zijn partijgenoot J. Michel. Het zou niet lang duren vooraleer deze kleur bekende door te verklaren dat de samenvoegingen van de gemeenten realiteit zouden zijn vóór 1 januari 1977 en dat zij volgens een globaal plan zouden worden doorgevoerd.

Op 9 september 1974 maakte Minister Michel een aanvang met de officiële procedure, die inhield dat de gemeenteraden en de bestendige

deputaties werden geraadpleegd, zoals bepaald is in de wet van 23 juli 1971. De procedure werd gelijktijdig aangevat in vier provincies nl. Limburg, West-Vlaanderen, Namen en Luxemburg. Zij werd in de periode van 2 december 1974 tot 31 januari 1975 uitgebreid tot de vijf overige provincies. Men mag echter niet stellen dat de consultaties alleen plaatsvonden in het kader van de hierboven geschetste officiële procedure: in de tussentijd werden inderdaad meerdere officieuze contacten opgenomen met de regeringspartijen en later ook met de niet in de regering vertegenwoordigde partijinstanties vnl. de BSP.

Vanaf april 1975 beraadslaagden de gewestelijke ministercomités en de Ministerraad over de herstructureringsvoorstellen per provincie. De provincie Brabant kwam daarbij als laatste aan de beurt op 22 juli 1975.

Op 25 september 1975 werd in het Belgisch Staatsblad het koninklijk besluit van 17 september gepubliceerd dat ertoe strekte het aantal gemeenten in ons land te herleiden van 2.359 tot 589 (1). Terzelfdertijd werd voorgesteld de randfederaties Asse, Halle, Tervuren, Vilvoorde en Zaventem, opgericht in uitvoering van de wet van 26 juli 1971, af te schaffen.

Overeenkomstig artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat aan de grenzen van de gemeenten geen verandering of correctie kan worden aangebracht dan krachtens een wet, diende dit koninklijk besluit nog voorgelegd te worden aan de wetgevende kamers: het wetsontwerp ter bekrachtiging van dit koninklijk besluit werd op 6 oktober bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend (2). In de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd deze bekrachtigingswet aangenomen op 21 november 1975 en in de Senaat op 23 december 1975 (3).

De totstandkoming van het koninklijk besluit van 17 september 1975 en de bespreking ervan in de wetgevende kamers vormen het aansluitingspunt voor de bespreking van het in de jaren 1975 en 1976 gevoerde beleid t.a.v. de uittekening van de nieuwe kaart van de Belgische gemeenten. Na een beknopt overzicht van de gevolgen van deze samenvoegingsoperatie t.a.v. het gemeentewezen in ons land, wordt daarin nader ingegaan op:

— de weerstanden die deze samenvoegingsoperatie deed ontstaan ;

(1) Voorlopig echter tot 596 aangezien de daarin voorgestelde samenvoeging van de stad Antwerpen met zeven randgemeenten uitgesteld werd tot 1 januari 1983.

(2) Krachtens artikel 3 van de wet van 23 juli 1971 moest het koninklijk besluit « ter bekrachtiging » aan de wetgevende kamers voorgelegd worden. Het kon pas in werking treden nadat het aldus kracht van wet had gekregen.

(3) De bekrachtigingswet, d.d. 30 december 1975, werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 23 januari 1976.

- de behandeling van voormeld koninklijk besluit in de wetgevende kamers ;
- de maatregelen, die vnl. in 1976 werden genomen teneinde de modaliteiten van de samenvoeging te regelen.

Tenslotte wordt ook nog aandacht besteed aan de besluitvorming op het gebied van de afschaffing van de randfederaties (4).

1. De nieuwe Belgische gemeenten.

Zoals in de inleiding reeds werd aangestipt telt ons land vanaf 1 januari 1977 nog 596 gemeenten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal gemeenten vóór en na de samenvoegingsoperatie : daarin wordt tevens de evolutie aangetoond, die deze operatie tot gevolg had op het gebied van de gemiddelde bevolking en de gemiddelde oppervlakte van de gemeenten.

Aantal gemeenten, gemiddelde bevolking en oppervlakte per provincie vóór en na de samenvoegingen*

Provincie	Vóór			Na		
	aantal gemeenten	gemiddelde bevolking	gemiddelde oppervlakte (km ²)	aantal gemeenten	gemiddelde bevolking	gemiddelde oppervlakte (km ²)
Antwerpen	144	10.767	20	77	20.195	37
Brabant	330	6.685	10	111	19.826	30
Henegouwen	435	3.037	9	69	19.142	53
Luik	317	3.206	12	84	12.026	46
Limburg	136	4.941	18	44	15.273	55
Luxemburg	229	952	19	44	4.970	101
Namen	345	1.117	11	38	10.327	96
Oost-Vlaanderen	241	5.477	12	65	20.308	46
West-Vlaanderen	182	5.859	17	64	16.555	49
Het rijk	2.359	4.136	13	596	16.370	51

* Voor verdere cijfergegevens wordt verwezen naar :

- L. Malvoz en C. Verblat « Een België van 589 gemeenten. Bestuursgeografische aspecten van de samenvoegingen », in *Driemaandelijkse tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1976, nr. 115, blz. 21-66.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De samenvoeging van gemeenten, Witboek*, Brussel, 1976.
- R. Maes, op. cit., blz. 282-288.

Deze cijfergemiddelden tonen echter op onvoldoende wijze de concrete draagwijdte van de samenvoegingsoperatie aan :

(4) Zie ook : Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De Samenvoeging van gemeenten, Witboek*, Brussel, 1976, 143 blz. ; Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Verslag 1976 aan de Algemene Vergadering*, Brussel, 1976, blz. 17-25 ; R. MAES, « De Samenvoeging van de gemeenten en de gemeentelijke bestuurskracht », in *Res Publica*, 1976, n^{os} 3-4, blz. 275-312.

- In de toekomst zullen de nieuwe gemeenten meestal twee tot vier deelgemeenten groeperen ; 193 gemeenten groeperen echter meer deelgemeenten : nl. 172 tussen vijf en tien deelgemeenten en 21 tien of meer deelgemeenten. De omvangrijkste samenvoegingen vindt men te Doornik (30 gemeenten) en te Namen (25 gemeenten). De nieuwe Belgische gemeente zal bijgevolg meerdere en in sommige gevallen zelfs een vrij groot aantal bevolkingskernen omvatten.
- Na 1 januari 1977 zijn er 29 gemeenten, die meer dan 50.000 inwoners tellen tegenover 17 vóór de samenvoegingsoperatie. Vooral het aantal kleine gemeenten werd sterk verminderd. Slechts 50 gemeenten tellen thans minder dan 3.000 inwoners.
- Vóór de samenvoegingsoperatie waren er slechts negentien gemeenten met een oppervlakte van meer dan 7.000 ha (nl. tussen 7.000 en 13.983 ha). Na de samenvoegingsoperatie is dit aantal gestegen tot 140 (tussen 7.000 en 21.373 ha).

Tenslotte zij ook aangestipt dat ingevolge de schaalvergroting ook het aantal politiek verkozen gemeentebestuurders in belangrijke mate is verminderd. Zelfs na de wet van 30 maart 1976, waardoor het aantal raadsleden en schepenen per gemeente werd verhoogd, blijven er slechts 596 burgemeesters, 2.689 schepenen en 12.553 raadsleden tegenover respectievelijk 2.359, 5.596 en 24.063 voordien.

2. De weerstand tegen de samenvoegingsoperatie.

1. *Het globale karakter van de samenvoegingsoperatie.*

Uiteindelijk werden — buiten de 19 gemeenten uit de Brusselse agglomeratie — slechts 99 gemeenten niet bij de samenvoegingsoperatie betrokken ; 26 ervan ondergingen evenwel nog een grenscorrectie. T.a.v. het niet betrekken van deze gemeenten bij het globale samenvoegingsplan werden door de Minister van Binnenlandse Zaken volgende argumenten ingeroepen (5) :

- het bestaan van een speciale regeling in deze gemeenten op het gebied van het taalgebruik in bestuurszaken (6) ;

(5) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De samenvoeging van de gemeenten, Witboek*, 1976, blz. 47-49.

(6) Nl. de zes randgemeenten en vijf taalgrensgemeenten ; sommige taalgrensgemeenten werden evenwel onderling samengevoegd.

- het feit dat sommige gemeenten reeds eerder (vnl. in 1970-1971) bij een samenvoeging waren betrokken (7) ;
- het feit dat zij reeds een vrij belangrijk inwonerstal of een grote oppervlakte bezaten (8) ;
- het feit dat de samenvoeging niet mogelijk werd geacht omwille van financiële moeilijkheden, antagonismen tussen de bevolking, moeilijkheden i.v.m. de aansluiting bij een centrum-stad, enz. (9).

2. Oorzaken van de weerstand.

Het zal wel niemand verwonderd hebben dat de voorbereiding van deze samenvoegingsoperatie, waarbij in feite 95 % van de gemeenten betrokken waren, op weerstand zou stuiten.

1. Deze weerstand was trouwens reeds, omwille van de in de wet van 23 juli 1971 vastgelegde procedure, zo goed als onvermijdelijk. Deze wet laat inderdaad aan de Minister van Binnenlandse Zaken toe op vrij autoritaire wijze voorstellen i.v.m. gebiedswijzigingen te doen waarna de gemeenteraden en de bestendige deputaties respectievelijk over negentig en honderd dagen beschikken om een advies uit te brengen. De tussenkomst van de betrokken besturen wordt aldus herleid tot de mogelijkheid een advies te formuleren : zo zij dit niet doen binnen de gestelde termijn dan wordt zelfs geacht dat zij een gunstig advies uitbrachten (10). Daarenboven werd deze wetsbepaling door de Minister zo geïnterpreteerd dat zij slechts een advies mochten formuleren over het eerst door hem gedane voorstel. Indien de Minister nadien het voorstel wijzigde werd geen nieuw advies gevraagd ; meerdere

(7) Bvb. Brugge, Knokke-Heist, Klinrool, Koekelare, Fexhe-le-Haut-Clocher, Crisnée, Borgworm, enz.

(8) Dit argument werd ingeroepen t.a.v. al de Antwerpse randgemeenten, die niet bij de samenvoeging met de stad werden betrokken zoals Aartselaar, Edegem, Hove, Mortsel, Borsbeek, Wommelgem, Wijnegem, Brasschaat en Kapellen. Op grond hiervan werden de gemeenten Berlaar, Duffel, Turnhout, Anderlues, Waterloo, Spa, Court-Saint-Etienne, Saint-Georges-sur-Meuse, Aubel e.a. evenmin bij een samenvoeging betrokken.

(9) Dit argument werd ingeroepen t.a.v. Lint, Geel, Kuurne, Lendeledede, Overpelt, Hoeillaart, Ingelmunster, Eeklo, Genk, Zutendaal, Deerlijk e.a..

(10) Wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen, art. 2. Zie in dit verband ook M. DEWEERDT, « Gemeentelijke inspraak in het besluitvormingsproces inzake de samenvoeging van gemeenten. Een gevalstudie over het arrondissement Leuven », in *Res Publica*, 1976, nr 2, blz. 155-166.

gemeenten werden aldus bij een samenvoeging betrokken waarover zij in feite nooit een advies hebben kunnen uitbrengen (11).

Deze procedure hecht als zodanig weinig of geen belang aan :

- de noodzaak de gemeentebesturen, en ook de bevolking, vooraf te informeren over de noodzaak van de samenvoegingsoperatie (12) en over de motivering van de concrete samenvoegingsvoorstellen (13) ;
- de totstandkoming van voorstellen vanuit de betrokken besturen zelf op basis van vrijwilligheid of van rechtstreekse betrokkenheid bij de uitwerking van deze voorstellen (14).

2. Daarenboven zij opgemerkt dat deze wet ook weinig zekerheid bood over de wijze waarop de verworven rechten van het personeel zouden gevrijwaard worden — artikel 8 bevatte hieromtrent alleen een principiële bepaling — terwijl de Minister verder van bij de aanvang aankondigde dat de daarin in het vooruitzicht gestelde bijkomende financiële voordelen, die aan de uit samenvoeging ontstane gemeenten zouden worden toegekend, niet zouden behouden blijven. Deze financiële regeling, die aan de nieuwe gemeenten een welgekome hulp moest bieden om de dienstenverstrekking op gelijk peil te brengen (m.a.w. om de zogeheten inhaaloperatie te financieren) werd opgeheven door de wet van 5 januari 1976 o.m. op grond van de redenering dat zij alleen in de wet was opgenomen om de vrijwillige samenvoegingen te stimule-

(11) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *op. cit.*, blz. 111-114. Het oorspronkelijk voorstel van de Minister werd na consultatie van de gemeenteraden en van de bestendige deputaties gewijzigd a rato van 38 % in Wallonië en van 48 % in Vlaanderen.

De in Wallonië doorgevoerde samenvoegingen stemmen gemiddeld voor 28 % overeen met de adviezen van de gemeenteraden en voor 46 % met de adviezen van de bestendige deputaties (daar de bestendige deputatie van Namen geen advies uitbracht werd dit als een gunstig advies gerekend : in feite had de deputatie echter om een verlenging van de termijn gevraagd doch daarop werd door de Minister niet ingegaan).

In Vlaanderen stemmen de besliste samenvoegingen voor 22 % overeen met de adviezen van de gemeenteraden en voor 60 % met de adviezen van de bestendige deputaties.

Tegen de stelling van de Minister i.v.m. de éénmalige consultatie werd een kritisch standpunt ingenomen in *De Gemeente*, 1975, n^o 6-7, blz. 375-377.

(12) Deze informatie gebeurde zeker niet op systematische wijze. In het kader van de officieuze voorbereiding in de periode 1972-1974 werden in dat verband inderdaad vrij uiteenlopende initiatieven genomen door de provinciebesturen. Zie hierover : CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, « Les fusions de communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 », 1975 en 1976, n^o 679, 697-698, 708, 714, 726 en 735.

(13) Alleen het Koninklijk Besluit van 17 september 1975 gaat vergezeld van een bijlage, waarin per samenvoeging een beknopte motivering wordt aangegeven.

(14) Zie in dat verband het alternatieve voorstel, uitgewerkt in 1969 op basis van besprekingen in de Raad van Beheer van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en opgenomen in een wetsvoorstel dat op 18 juni 1969 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend door de heren Piron, Meyers en Van Winghe, Kamer, 422 (Z. 1968-1969) n^o 1.

ren (15). Deze redenering werd evenwel niet ontwikkeld tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 juli 1971 (16).

3. Tenslotte kan niet ontkend worden dat het feit dat de Belgische Socialistische Partij, die wel mede aan de grondslag lag van voormelde wet van 23 juli 1971, niet vertegenwoordigd was in de regering die de uittekening van de nieuwe gemeentekaart volgens een globaal plan tot haar doelstelling had gemaakt, heeft doorgewogen op de ontwikkeling van deze weerstand, vnl. vanuit het wantrouwen dat samenvoegingen ten nadele van deze partij zouden doorgevoerd worden in gemeenten of streken, waar zij traditioneel over de meerderheid in de gemeenteraden beschikte.

3. *Vormen van weerstand. Bijkomend ontwikkelde argumenten.*

De weerstand van de gemeenten uitte zich op verschillende wijzen, hetzij individueel, hetzij collectief.

1. *Individueel*: door een ongunstig advies uit te brengen over het samenvoegingsvoorstel, waarbij de gemeente werd betrokken en door daarin uitsluitend de noodzaak van het autonoom verder bestaan van de gemeente te beklemtonen (17); door uit protest geen advies uit te brengen (18); door een alternatief samenvoegingsvoorstel uit te werken; door in het kader van de gemeente een volksraadpleging, referendum of enquête te organiseren, waarbij meestal vrij hoge percentages werden genoteerd van inwoners, die het gemeentelijk standpunt inzake het verder laten bestaan van de eigen gemeente of het alternatief uitgewerkt samenvoegingsvoorstel steunden; door in het advies uitdrukkelijk de voorkeur te geven aan de toepassing van de wet van 26 juli 1971 waardoor de vorming van federaties van gemeenten werd verkozen boven de samenvoeging; door de inrichting van plaatse-

(15) In uitvoering van artikel 5 van de wet van 23 juli 1971 zouden de uit samenvoeging ontstane gemeenten nog gedurende tien jaar van een ontvangstencomplement hebben genoten a rato van:

- 15 % van hun aandeel in het toenmalige B-Fonds van het Gemeentefonds (d.i. een toeslag bij ongeveer 30 % van hun inkomsten) gedurende de eerste vijf jaar;
- 10 % gedurende de vijf volgende jaren.

(16) In feite beoogde men een besparing door te voeren. De kosten van de regeling betreffende het ontvangstencomplement werden op 25 tot 30 miljard fr. geraamd.

(17) 280 gemeenten waren in dit geval; zie *Parlementaire bescheiden*, Senaat, 721 (1975-1976) n° 2. Verslag namens de verenigde commissies voor de binnenlandse zaken en openbaar ambt en justitie uitgebracht door de heer Vanackere, blz. 118, bijlage 3.

(18) Meerdere vnl. waalse gemeenten met een BSP-meerderheid namen deze houding aan, zie *Le Soir*, 13 februari 1975. Zij stelden dat de voorstellen van de Minister niet aan de wet van 23 juli 1971 beantwoordden daar zij niet geval per geval gemotiveerd waren.

lijke antifusiecomités ; door een vordering in te dienen bij de Raad van State om de nietigverklaring te bekomen van het in het koninklijk besluit van 17 september 1975 opgenomen samenvoegingsvoorstel (19), door — in een drietal ons bekende gevallen — een vordering in te leiden bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, enz.

2. *Collectief*. Reeds van bij de aanvang van de consultatieprocedure werden in sommige streken van het land vergaderingen belegd tussen vertegenwoordigers van meerdere gemeentebesturen om een collectief verzet te organiseren tegen de voorgestelde samenvoegingsplannen. Voorbeelden daarvan zijn :

- de vergaderingen van de burgemeesters uit de Antwerpse Kempen te Pulderbos, te Westmalle en te Oud-Turnhout in de periode van januari tot maart 1975 (20) ;
- de vergadering te Koningshooikt in maart 1975, waarop 19 gemeenten ten oosten van Mechelen vertegenwoordigd waren en waarop het alternatief « federaties van gemeenten » werd besproken (21) ;
- de aktie van de noord-limburgse gemeenten : zwarte vlaggen, betoging en boycot vanaf einde maart 1975 (22) ;
- de betoging, door een mars op Hasselt, van de gemeenten As, Opglabbeek en Zutendaal op 12 april 1975 (23) ;
- de anti-fusie beweging tegen Groot-Gent onder leiding van de burgemeester van Ledeberg (24) ;
- de anti-fusiebetoging te Hasselt op 14 juni 1975, waarop 60 Limburgse gemeenten vertegenwoordigd waren.
- de oprichting van een conferentie van de burgemeesters van de Antwerpse randgemeenten in juni 1975 (25) ;
- de stichting op 30 augustus 1975 van een nationaal antifusiecomité onder de naam van Front voor gemeentelijke democratie.

(19) De Raad van State ging evenwel niet in op deze verzoeken daar het koninklijk besluit slechts als een voorbereidende akte werd beschouwd, die nadien door de wetgever werd bekrachtigd.

(20) *Het Nieuwsblad*, 30 januari 1975, 27 februari 1975, 11 maart 1975 ; *Gazet van Mechelen*, 1 en 2 maart 1975 ; *Het Laatste Nieuws*, 11 maart 1975.

(21) *Het Nieuwsblad*, 8 en 9 en 13 maart 1975.

(22) *Het Belang van Limburg*, 26 maart 1975 ; *De Standaard*, 22 mei 1975.

(23) *Het Belang van Limburg*, 10 april 1975.

(24) *De Standaard*, 10 en 11 mei 1975.

(25) *Het Laatste Nieuws*, 10 juni 1975 ; *Volksgazet*, 17 juni 1975. Zie ook *De Standaard*, 20 november 1975 : « Antwerpse burgemeesters vragen premier uitstel fusies agglomeraties ».

In Vlaanderen sloten daarbij 220 gemeenten aan, in Wallonië 600 (26);

- de organisatie te Ledeberg van een Vlaams interprovinciaal antifusiecomité in september 1975 (27);
- de stichting van een « comité luxembourgeois de défense des communautés rurales » waardoor op 13 september een antifusiemani­festatie werd ingericht (28);
- de organisatie van een provinciale protestdag van de topambte­naren van de gemeenten uit Henegouwen (29);
- de organisatie van een vlaamse antifusiemars te Drogenen (30).
- de organisatie van een selectieve administratieve staking waaraan 49 colleges van in hoofdzaak PSB-gemeentebesturen uit de pro­vincie Luik deelnamen (31) evenals in dezelfde provincie de inrichting van protest-manifestaties, waaraan vooral werd deelge­nomen door personeelsleden aangesloten bij de algemene centrale der openbare diensten (32).

Dit is trouwens slechts een onvolledig overzicht van initiatieven die in het kader van de protestbeweging werden genomen. In sommige gemeenten ging het protest daarenboven nog gepaard met ontslagnamen van schepenen of raadsleden (33), met uittredingen van de lokale afdeling (vnl. de afdeling Kortrijk) uit de CVP (34), met de dreiging een anti­fusiepartij op de richten (35) enz. Naast de argumenten, die vooral te maken hadden met de toepassing die gegeven werd aan de wet van 23 juli 1971 en die reeds in het begin van deze paragraaf werden ont­wikkeld, werd in de protestbeweging daarenboven nog de klemtoon gelegd op :

(26) Zie in *Journal Indépendance* van 1 september 1975 « Résistance au plan Michel, c'est le mot d'ordre de 600 mayeurs wallons réunis samedi à Jambes-Namur ». In felte namen 300 personen aan deze vergadering deel; zij vertegenwoordigden 600 gemeen­ten. Het nationaal antifusiecomité overkoepelde de provinciaal gevormde antifusie­komitees.

Zie ook *Knack*, 10 september 1975 : « Fusies, de grote gemeentenroof van minister Michel ».

(27) *La Libre Belgique*, 6 en 8 september 1975.

(28) *La Cité*, 12 september 1975.

(29) *Le Peuple*, 1 oktober 1975.

(30) *Het Nieuwsblad* en *De Gentenaar*, 20 oktober 1975.

(31) *Le Peuple*, 1 oktober 1975; *Le Soir*, 27 november 1975.

(32) *Le Peuple*, 25 en 26 oktober 1975; *La Cité*, 14 november 1975.

(33) *De Standaard*, 6 augustus 1975 (Drogenen); *Het Belang van Limburg*, 1 september 1975; *De Volksgazet*, 21 juli 1976 (Kermt, Rekem).

(34) *Gazet van Antwerpen*, 18 juli 1975.

(35) *De Standaard*, 29 augustus 1975.

- het gebrek aan een ernstige raming van de financiële gevolgen van de samenvoegingsoperatie ;
- de partijpolitieke uittekening van sommige nieuwe gemeenten en het zogeheten favoritisme t.a.v. sommige gemeenten, die aan de samenvoegingsoperatie konden ontsnappen omwille van reële of vermeende politieke invloeden ;
- het gebrek aan een duidelijke regeling van de administratieve gevolgen van de samenvoegingen vnl. t.a.v. het personeel, de goederen en de intercommunale verenigingen, op het ogenblik dat de voorstellen werden geformuleerd ;
- de gevolgen van de samenvoegingsoperatie op het gebied van de afstand tussen het bestuur en de bestuurden, het mogelijk teniet gaan van het sociale leven in de gemeenten, enz.
- de niet uitvoering van de wet van 26 juli 1971, die de gemeentelijke herstructurering door de oprichting van agglomeraties en federaties van gemeenten wenste te realiseren.

4. *Houding van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.*

Ook de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten werd in deze protestbeweging betrokken. Aan de Vereniging werd vooral een laat-tijdig optreden verweten tegen de concrete wijze, waarop de samenvoegingen door de Minister werden doorgevoerd. Toch kan niet ontkend worden dat reeds in het memorandum, dat de Vereniging midden 1974 richtte tot de Minister van Binnenlandse Zaken, een duidelijk standpunt werd ingenomen (36). Daaruit lichten wij volgende teksten :

- « De Vereniging acht het onontbeerlijk dat zoveel mogelijk het akkoord van de gemeenten zou verkregen worden, dat de gemeenten volledig zouden worden ingelicht en dat zij in de toekomst ook nauw zouden betrokken blijven bij de voorbereiding en behandeling van de definitieve samenvoegingsdossiers. »
- « De samenvoeging van gemeenten zal door de betrokken besturen slechts kunnen aanvaard worden indien bij de regering ook de duidelijke wil aanwezig is om aan de gemeente... in het raam van de decentralisatie nieuwe beleidsbevoegdheden ten gunste van de inwoners toe te kennen. »

...

(36) *De Gemeente*, 1974, n^o 6-7, blz. 350-353 : uittreksel uit het « Memorandum aan de Minister van Binnenlandse Zaken ».

Dit standpunt werd herhaald en verder toegelicht in een schrijven, gericht op 11 juni 1975 aan de Eerste Minister en aan de Minister van Binnenlandse Zaken (37). Daarin worden de reacties tegen de samenvoegingsoperatie geweten aan het feit dat de regering niet altijd rekening heeft gehouden met een aantal essentiële voorwaarden en verder :

- « De Vereniging vreest dat de Regering in deze omstandigheden het beginsel zelf en het onontbeerlijke welslagen van de aanvaarde of door alle politieke partijen gevraagde samenvoegingen in het gedrang brengt. De Raad van Beheer van de Vereniging dringt er bijgevolg op aan dat een voldoende consensus van de bij de samenvoeging betrokken gemeenten en van de daarin vertegenwoordigde politieke partijen zou bekomen worden opdat de samenvoegingen onder de beste voorwaarden zouden kunnen doorgevoerd worden. »

5. *Verder gevolg van de protestbeweging.*

De aldus in geheel het land ontstane protestbeweging, waarbij ook de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten optrad als woordvoerder van enkele algemeen geuite bezwaren, zou natuurlijk de bespreking van het wetsontwerp houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 17 september 1975 sterk beïnvloeden. In de volgende paragraaf wordt meer in het bijzonder ingegaan op de parlementaire voorbereiding van deze bekrachtigingswet. Toch dient hier aangestipt dat deze protestbeweging uiteindelijk veel van haar impact verloor zodra ook de wetgevende kamers hun instemming met deze samenvoegingsoperatie hadden betuigd. Wel ontstonden nog in de loop van 1976 protestbewegingen n.a.v. de bespreking van de modaliteiten van de samenvoegingsoperatie voornamelijk i.v.m. de rechten van het in dienst zijnde personeel. Het principe van de samenvoeging werd alsdan evenwel praktisch niet meer aangevochten terwijl ook — ingevolge van de goedkeuring gehecht aan deze operatie door de wetgevende kamers — de discussie over de gevolgde procedure haar belang stilaan verloor.

3. **De parlementaire voorbereiding van de wet van 30 december 1975.**

Op 6 oktober 1975 werd het wetsontwerp houdende o.m. de bekrachtiging van het in het koninklijk besluit van 17 september 1975 opgenomen globale samenvoegingsplan bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers

(37) *De Gemeente*, 1975, n^o 8-9, blz. 402-403 : « Van de redactie. Duidelijke taal ».

ingediend (38). In de Kamer en in de Senaat werd het ontwerp goedgekeurd respectievelijk op 21 november 1975 en op 23 december 1975. In feite ging het om stemmingen meerderheid tegen minderheid (39).

Het zou een onmogelijke zaak zijn de lange en moeilijke bespreking van dit wetsontwerp in het kader van deze paragraaf samen te vatten. Praktisch alle bezwaren, die reeds in de vorige paragraaf aan bod kwamen, werden natuurlijk tijdens de parlementaire voorbereiding uitvoerig besproken (40). Daarnaast werden ook bezwaren geopperd die meer toegespitst waren op de wettelijke procedure evenals op de taak van de wetgevende lichamen. Alleen hierop wordt verder ingegaan.

1. De bekrachtiging van het koninklijk besluit van 17 september 1975.

Een groot gedeelte van de openbare bespreking was gewijd aan de vraag of het ter bekrachtiging voorgelegd koninklijk besluit van 17 september 1975 al dan niet kon geamendeerd worden. De Minister verdedigde van in het begin de stelling dat de wetgever in 1971 doelbewust de term « bekrachtiging » had gebruikt en dat deze term insloot dat het koninklijk besluit alleen als zodanig, zonder artikelsgewijze bespreking, hetzij kon aanvaard hetzij kon verworpen worden zodat amendering uitgesloten was (41). Deze stelling werd evenwel niet door de oppositiepartijen aanvaard (42). De vraag om over de aldus i.v.m. de interpretatie van de artikelen 41 en 42 van de Grondwet gezeten problemen

(38) Zitting 1975-1976.

Kamer van Volksvertegenwoordigers.

— *Parlementaire bescheiden*. Wetsontwerp en bijlagen n° 652-1. Amendementen n° 652-2 tot 9. Verslag n° 652-10. Amendementen n° 652-11 tot 23.

— *Parlementaire handelingen*. Bespreking. Vergaderingen van 12, 13, 14, 17, 19 en 20 november 1975. Bespreking en aanneming. Vergadering van 21 november 1975.

Senaat.

— *Parlementaire bescheiden*. Ontwerp n° 721-1, overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Verslag n° 721-2. Amendementen n° 721-3 tot 92.

— *Parlementaire handelingen*. Bespreking. Vergaderingen van 16, 17, 18, 19 en 20 december 1975. Bespreking en aanneming. Vergadering van 23 december 1975.

(39) Opmerkelijk was toch de onthouding van het CVP Kamerlid Vandamme en van de heer De Grève (PVV) in de Senaat. In de Senaat namen de BSP-senatoren trouwens geen deel aan de eindstemming.

(40) Voor een kritische ontleding van de motivering van het samenvoegingsplan tijdens de bespreking in de wetgevende kamers kan verder verwezen worden naar een bijdrage in *Res Publica*, 1976, n° 3-4, « De samenvoeging van de gemeente en de gemeentelijke bestuurskracht », blz. 276-282.

(41) Zie hierover verder : R. MAES, « De bekrachtiging door de wetgevende kamers van de koninklijke besluiten betreffende de samenvoeging van de gemeenten en de wijziging van hun grenzen », in *Rechtskundig Weekblad*, 25 oktober 1975, n° 8, kol. 449-466 ; P. BAILLY, « Fusions de communes. Réflexions constitutionnelles » in *La Revue Communale*, 1976, n° 11, blz. 249-260.

(42) In het verslag, dat namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken werd uitgebracht door de heer Verroken d.d. 5 november werd het aantal ingediende amendementen reeds op 500 geraamd.

de Raad van State te raadplegen werd in de Senaat op 17 december 1975 meerderheid tegen minderheid verworpen (43).

2. De raadpleging van de Raad van State en van de gewestraden.

a) De Raad van State werd niet geraadpleegd vóór de indiening van het wetsontwerp. Officieel werd in dat verband het spoedeisend karakter van de bekrachtiging als argument ingeroepen daar daarvan een hele reeks maatregelen afhingen, die de gevolgen van de samenvoegingsoperatie vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 dienden te regelen. In de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer werd de uitdrukkelijke vraag van één politieke fractie, gericht aan de Voorzitter van de Kamer, om het advies in te winnen verworpen met 12 tegen 10 stemmen. In de Senaat, waar het wetsontwerp vooraf door de Verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt werd besproken werden twee in de commissie in die zin ingediende moties eveneens verworpen. Ook tijdens de openbare bespreking in de beide kamers kon de oppositie geen voldoening krijgen.

b) Wat de gewestelijke organen betreft, opgericht in uitvoering van de wet van 1 augustus 1974 in voorbereiding van de toepassing van artikel 107^{quater} van de Grondwet, dient aangestipt dat alleen de gewestelijke ministercomités over de samenvoegingsbesluiten werden geraadpleegd. Toch kent deze wet aan de gewestraden eveneens adviseerende bevoegdheid toe i.v.m. de gemeentelijke organisatie. Door de Minister werd in dat verband echter aangevoerd dat deze bevoegdheid alleen gold zo het een wetsontwerp zou betreffen dat tot het gebied van de gewestraad of tot een gedeelte ervan zou beperkt blijven; het koninklijk besluit daarentegen betrof het hele land (44).

3. De wijziging van de arrondissements- en provinciegrenzen.

De wet van 23 juli 1971 laat formeel alleen toe volgens de daarin nader omschreven procedure wijzigingen aan te brengen aan de gemeentegrenzen en om gemeenten samen te voegen. Meerdere concrete samenvoegingen en grenswijzigingen impliceerden evenwel ook de wijziging

(43) Deze artikelen bepalen: « Art. 41: Een wetsontwerp kan door een van de Kamers eerst worden aangenomen nadat daarover artikelsgewijze is gestemd »; « Art. 42: De Kamers hebben het recht de artikelen en de voorgestelde amendementen te wijzigen en te splitsen ».

(44) Er dient ook gewezen op het feit dat de Vlaamse gewestraad als zijn mening had te kennen gegeven dat de procedure was begonnen vóór zijn installatie en tevens naar het Ministerieel Comité voor Vlaamse Aangelegenheden had verwezen om terzake advies te geven.

van de arrondissements- en provinciegrenzen. Door de Minister werd in dat verband steeds de stelling verdedigd dat deze grenswijzigingen als een toevallig feit moesten beschouwd worden of als het onvermijdelijk resultaat van de hoofdverrichting. Deze stelling werd eveneens heftig bekritiseerd tijdens de openbare bespreking van het wetsontwerp.

4. *De wettelijk te nemen aanvullende maatregelen.*

Een deel van de bespreking stond ook in het licht van het ontbreken op het einde van 1975 van een duidelijke regeling i.v.m.

- de gevolgen van de samenvoegingsoperatie op het gebied van de gemeentefinanciën : de herziening van het gemeentefonds ; de consolidatielening,
- de personeelsvraagstukken : regeling i.v.m. de arrondissements-commissarissen, het in dienst zijnde gemeentepersoneel, de veld-politie, enz.
- de regeling t.a.v. de goederen van de bij samenvoeging betrokken gemeenten,
- de intercommunale verenigingen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers besliste van haar kant op 21 november 1975 een artikel aan het wetsontwerp toe te voegen waarbij de regering binnen de drie maanden na de afkondiging van de wet en uiterlijk op 30 april 1976 bij de wetgevende kamers verslag zou uitbrengen over de door haar op dit gebied genomen maatregelen. Deze bepaling, die ook door de Senaat werd aanvaard, werd artikel 5 van de wet van 30 december 1975 (45).

5. *Overzicht van de ingediende amendementen en van de n.a.v. de samenvoegingsoperatie ingediende wetsvoorstellen.*

Naast de overtalrijke amendementen die de schrapping, de wijziging of het uitstel van uitvoering van een concreet samenvoegings- of grenswijzigingsvoorstel tot voorwerp hadden, kan nog gewag gemaakt worden van amendementen i.v.m.

- de verdaging van de samenvoegingsoperatie tot 1 januari 1983,
- het niet doorvoeren van samenvoegingen in de randfederaties,
- de inrichting van wijkraden,

(45) Zie *Parlementaire bescheiden*, Kamer, 871 (Z. 1975-1976), 29 april 1976. Verslag van de Regering nopens de maatregelen genomen om de uitvoering te waarborgen van de bepalingen die onontbeerlijk zijn voor de toepassing van de wet van 30 december 1975 over de samenvoegingen van gemeenten.

- het behoud van de postnummers en van de gemeentenamen,
- de fiscale klassificatie van de gemeenten,
- het verplicht stellen van de onderhandeling met de vakorganisaties over de t.a.v. het personeel te nemen vrijwaringsmaatregelen,
- de intercommunale verenigingen, enz.

Geen enkel hier vermeld amendement werd evenwel tijdens de parlementaire voorbereiding aanvaard.

In dezelfde gedachtengang moet gewag worden gemaakt van de volgende wetsvoorstellen, die eveneens zonder gevolg bleven :

- samenvoeging van de 19 gemeenten uit de Brusselse agglomeratie (46) ;
- oprichting van een federatie van gemeenten van het kanton Kontich (47) ;
- oprichting van een federatie Aalst (48) ;
- oprichting van de federaties Komen en Moeskroen (49) ;
- oprichting van drie federaties in het Land van Waas (50) ;
- oprichting van vier federaties in het arrondissement Mechelen (51) ;
- oprichting van een randfederatie Halle-Vilvoorde (52).

Door de regering werd de samenvoeging van de gemeenten uit de Brusselse agglomeratie uitdrukkelijk uit het globale samenvoegingsplan uitgesloten terwijl anderzijds de idee van de vorming van federaties van gemeenten meer en meer haar aantrekkingskracht had verloren (53); door de regering zou later trouwens voorgesteld worden de bestaande randfederaties op te heffen. Toch kan niet ontkend worden dat de wetsvoorstellen i.v.m. federaties van gemeenten enige beroering teweeg brachten bij de voorbereiding van de samenvoegingen daar vier ervan ingediend werden door leden, behorende tot de regeringspartijen.

(46) Kamer, 690 (Z. 1975-1976) n° 1. Ingediend door de heer V. Ancliaux.

(47) Kamer, 395 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Swaelen.

(48) Kamer, 402 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Willems.

(49) Senaat, 519 (Z. 1974-1975) en 520 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Bertouille.

(50) Kamer, 425 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door mevrouw Maes.

(51) Kamer, 451 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Somers.

(52) Kamer, 493 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Valkeniers.

(53) Zie ook de wet van 27 mei 1975 tot wijziging van de wet van 26 juli 1971 waardoor de in art. 2 van deze wet gestelde termijnen voor de oprichting van agglomeraties en federaties van gemeenten (1975-1976) met zes jaar werden verlengd o.m. met als doel niet over te gaan tot de oprichting van instellingen, die na de samenvoeging van gemeenten opnieuw zouden moeten afgeschaft worden.

Volledigheidshalve kan tenslotte ook nog melding gemaakt worden van volgende eveneens niet behandelde wetsvoorstellen, die n.a.v. de samenvoegingsoperatie werden ingediend :

- wetsvoorstel tot oprichting van wijk- en dorpsraden (54),
- voorstel van kaderwet betreffende de oprichting van grootstedelijke raden (55),
- wetsvoorstel betreffende het decentraliseren van grote gemeenten in districten (56).

4. De in 1976 genomen aanvullende maatregelen om de uitvoeringsmodaliteiten van de samenvoegingsoperatie nader te regelen.

Aansluitend bij de wet van 30 december 1975 werden in de loop van het jaar 1976 een hele reeks aanvullende maatregelen genomen om de uitvoeringsmodaliteiten van de samenvoegingsoperatie nader te regelen. Het zou eveneens het bestek van deze bijdrage te buiten gaan indien hieraan een grondige bespreking zou gewijd worden (57). Een opsomming van de belangrijkste aldus geregelde materies moge hier volstaan.

1. De gemeentelijke organen.

Ingevolge een wet van 30 maart 1976 werd het aantal raadsleden en schepenen verhoogd in alle gemeenten.

Een wet van 5 juli 1976 wijzigde de kieswetgeving : t.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen werd de regeling gepreciseerd om dubbele kandidaturen te vermijden ; het bontstemmen werd afgeschaft en de procedure i.v.m. de bezwaren tegen de verkiezingen werd eveneens gewijzigd en versneld.

Een wet van 19 juli 1976 voerde tenslotte een regeling in i.v.m. het politiek verlot voor loon- en weddetrekkenden.

(54) Senaat, 564 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Hanin. Kamer, 538 (Z. 1974-1975), n° 1. Ingediend door de heer Desmarets.

(55) Senaat, 735 (Z. 1975-1976) n° 1. Ingediend door de heer Wyninckx.

(56) Kamer, 783 (Z. 1975-1976) n° 1. Ingediend door de heer Harmegnies.

(57) Zie in dit verband : Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Vade-mecum voor de gefusioneerde gemeenten*, uitgegeven door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, juli 1976, losbladige uitgave ; Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Uw gemeente na de samenvoeging*, 1976, 110 blz. ; R. MAES, « De nieuwe gemeentelijke administratie », in *Uitbouw van de nieuwe gemeente : de gemeente als beleids- en beheersinstrument*, Mens en Ruimte, 1977, blz. 9-38.

2. De organisatie van het bestuurlijk apparaat.

De wet van 29 juni 1976 tot wijziging van sommige bepalingen van de gemeentewet, het Veldwetboek, de wetgeving op de pensioenregeling van het gemeentepersoneel en het daarmee gelijkgesteld personeel en tot regeling van sommige gevolgen van de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten, verwezenlijkt door de wet van 30 december 1976 beoogde voornamelijk een regeling te treffen i.v.m.

- de gevolgen van de samenvoegingsoperatie t.a.v. het gemeentepersoneel ;
- de blokkering van de personeelssterkte gedurende maximum drie jaar ;
- de gevolgen t.a.v. het patrimonium.

Deze regeling werd aangevuld door de koninklijke besluiten van 20, 22 juli en 27 oktober 1976 : het besluit van 20 juli 1976 stelt de diplomaveristen vast voor de topambten in de gemeenten, terwijl het besluit van 27 oktober 1976 toelaat tot aanwervingen in tijdelijk verband over te gaan om in dwingende en nieuwe behoeften te voorzien — dit in afwijking van de bij de wet van 29 juni 1976 bepaalde blokkering van de personeelssterkte.

Op 1 maart 1977 volgde nog een wet tot wijziging van de artikelen 84 en 87 van de gemeentewet waardoor de toezichtbevoegdheid van de provinciegouverneur werd uitgebreid tot de gemeenten met 20.000 inwoners en minder (voordien tot 10.000 inwoners).

3. De financiële organisatie.

Ingevolge de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976 wordt het Gemeentefonds thans gespijsd door een dotatie van 7,65 % van het geheel van de lopende fiscale ontvangsten van de staat gedurende het voorlaatste dienstjaar. Voor 1977 werd hiervoor 45.235.000.000 F ingeschreven op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De verdeling van het Gemeentefonds gebeurt voortaan volgens criteria die volgens de drie gewesten, vermeld in art. 107^{quater}, zullen verschillen. Vanaf 1981 zullen deze gelden ook volledig volgens de gewestelijke verdeelsleutel over de gewesten worden verdeeld. Voor 1977 tot 1980 werd een overgangsregeling uitgewerkt.

Deze regeling lokte vooral van Vlaamse en Brusselse zijde protest uit daar ingevolge de regionalisering belangrijke voordelen worden toegekend aan de gemeenten uit het Waalse gewest. Het grootste nadeel ondervinden de gemeenten uit het Brusselse gewest.

Deze wet richtte tevens een Fonds voor de Consolidatie van de Deficits op. Dit Fonds is bedoeld om de jaarlijkse last inzake rente en afschrijving te dekken van een consolidatielening tot aanzuivering van de deficits, zoals die blijken uit de gemeenterekeningen van 1975. De wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 breidde de tussenkomst van dit Fonds eveneens uit tot gemeenten, die niet bij samenvoeging waren betrokken, om hen toe te laten de lasten van de inmiddels verplicht opgelegde tussenkomst in de hospitalisatiekosten van de eigen inwoners te dragen.

4. *De grenscorrecties.*

Deze materie werd geregeld in een omzendbrief van 15 april 1976 van de Minister van Binnenlandse Zaken. Het doel werd vrij beperkend omschreven, nl. om de « detailgebreken » te verhelpen die door de fusieverrichting zijn ontstaan ofwel om bepaalde correcties aan te brengen die bij de fusieverrichting van 1975 zelf niet konden worden doorgevoerd (58).

Voor sommige gemeenten kan dit een gelegenheid bieden een regeling te treffen t.a.v. wijken of gehuchten, die voorlopig nog over het grondgebied van meerdere gemeenten verspreid zijn; eveneens kan tot de aanpassing worden overgegaan in functie van de gevolgen van de aanleg van autosnelwegen, de rechtekking van waterlopen, enz.

De aanvragen tot grenscorrectie mogen tot 30 juni 1977 worden ingediend bij de provinciale grenscorrectiecommissies. Deze commissies werken op basis van de vragen en de dossiers, die haar door de ministeriële departementen, de gemeenten en zelfs door privé-personen en -organismen worden bezorgd. Zij dienen hun rapporten vóór 31 december 1977 aan de Minister van Binnenlandse Zaken te bezorgen. Het voorzitterschap van de commissies wordt waargenomen door de Gouverneurs van de provincies.

De wijzigingen zullen doorgevoerd worden in het kader van de wet van 23 juli 1971. Nadat de grenscorrectiecommissies hun onderzoek zullen beëindigd hebben, zal de Minister van Binnenlandse Zaken bijgevolg tot de door de wet van 23 juli 1971 voorgeschreven consultatieprocedure overgaan vooraleer de uiteindelijk weerhouden grenscorrecties in een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit op te nemen. Boven-

(58) Zie omzendbrief van 15 april 1976 van de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende de provinciale commissies voor wijziging van gemeentegrenzen, *Belgisch Staatsblad*, 24 april 1976, blz. 5.280. Vragen of voorstellen, die erop zouden neerkomen bepaalde samenvoegingen opnieuw ongedaan te maken worden uitdrukkelijk uitgesloten.

dien zal dit koninklijk besluit, steeds overeenkomstig de wet van 23 juli 1971, bij wet moeten bekrachtigd worden (59).

5. *De hervorming van de wetgeving op de openbare onderstand.*

Ingevolge de wet van 8 juli 1976 worden de in toepassing van de wet van 10 maart 1925 opgerichte commissies van openbare onderstand vervangen door openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In principe ging deze hervorming in, daar waar de nieuwe gemeenteraden reeds waren geïnstalleerd, op 1 april 1977. Voortaan zal er per gemeente slechts één openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn fungeren ; toch wordt de intercommunale samenwerking op dit vlak niet uitgesloten. Deze hervorming verruimde tevens de taken van de openbare centra op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening.

6. *De deelneming aan intercommunale verenigingen.*

T.a.v. de op dit gebied gerezen problemen kon in 1976 geen definitieve regeling worden vastgelegd.

Als theoretisch uitgangsprincipe werd gesteld dat de nieuwe gemeente de verplichtingen van de vroegere gemeenten overneemt. Krachtens dit principe kunnen de nieuwe gemeenten gelijktijdig lid zijn van meerdere intercommunales met hetzelfde doel, die dan elk bevoegd zullen zijn voor het grondgebied van de vroeger bij hen aangesloten gemeenten. Aldus kunnen op het grondgebied van éénzelfde gemeente voor een zelfde dienst ook verschillende tarieven van toepassing zijn.

Dergelijke situatie wordt strijdig geacht met de letter en de geest van de wetgeving op de intercommunale verenigingen. In dat verband citeren wij dan ook volgend uittreksel uit het Witboek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken :

« Het is vanzelfsprekend niet normaal dat een gemeente voor eenzelfde doel zou aangesloten blijven bij verschillende intercommunale verenigingen, alhoewel er rekening moet gehouden worden met het feit dat de aansluiting bij dergelijke intercommunale verenigingen doorgaans voor 20 jaren aangegaan wordt » (60).

Daarenboven is het ook mogelijk dat éénzelfde activiteit in de ene deelgemeente uitgeoefend wordt door een gemeentelijke dienst of een gemeentebedrijf en in andere deelgemeenten door een intercommunale vereniging.

(59) *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 22, 6 april 1976, vraag n° 100 van de heer Suykerbuyk.

(60) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *op. cit.*, blz. 97.

De regering heeft wel op 28 oktober 1976 een wetsontwerp ingediend om deze aangelegenheid te regelen (61). Dit kan als volgt worden samengevat :

- a) In de eerder zeldzame gevallen dat het grondgebied van de uit samenvoeging ontstane nieuwe gemeente samenvalt met het werkgebied van een intercommunale wordt de intercommunale van rechtswege ontbonden en wordt haar personeel door de nieuwe gemeente overgenomen.
- b) In de andere gevallen moet vooraf getracht worden een overeenkomst in der minne tot stand te brengen opdat bedoelde activiteit in de toekomst zou kunnen uitgeoefend worden door éénzelfde organisme, d.i. één welbepaalde intercommunale, de Nationale Maatschappij der Waterleidingen of een gemeentelijke dienst.
- c) Bij gebrek aan overeenkomst kunnen de gemeenten zich niet terugtrekken uit een of meer verenigingen tenzij bij het verlopen van de statutaire datum van de vereniging, waarvan de einddatum het dichtstbijgelegen is, of van het tiende jaar na de installatie van de gemeenteraden na 1 januari 1977. De terugtrekkingen geven alleen aanleiding tot schadevergoeding indien de betrokken verenigingen geen compensatie vinden b.v.b. doordat hun werkgebied elders een uitbreiding ondervindt.

Het wetsontwerp bepaalt verder dat zo er vóór de samenvoeging op het grondgebied van de nieuwe gemeente maar één dienst of instelling bestond, die een bepaalde activiteit behartigde, de bevoegdheid van deze instelling zich van rechtswege uitbreidt over geheel het grondgebied. Tevens wordt de oprichting van een nationale commissie, die deze problemen zou onderzoeken, in het vooruitzicht gesteld. De beslissingen van de gemeenten worden onderworpen aan de goedkeuring bij koninklijk besluit.

Over dit ontwerp hebben de wetgevende kamers zich nog niet uitgesproken ; er bestaat trouwens heel veel kans dat de door de regering voorgestelde regeling nog zal worden geamendeerd (62). Op dit gebied

(61) *Parlementaire bescheiden*, Senaat, 955 (Z. 1976-1977), n° 1, 28 oktober 1976, Ontwerp van wet houdende bijzondere bepalingen voor de verenigingen van gemeenten, de commissies van openbare onderstand, de intercommunale commissies van openbare onderstand, de verplegingsgestichten opgericht bij toepassing van de wet van 6 augustus 1897, de gemeentelijke concessies, de Nationale Maatschappij der Waterleidingen, die betrokken zijn bij de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van de gemeenten tot stand gebracht door de wet van 30 december 1975.

(62) Zie ook het wetsvoorstel met gelijknamige titel ingediend op 2 december 1976 door de heer Pâque *et al.*, *Parlementaire bescheiden*, Senaat 985 (Z. 1976-1977) n° 1.

bestaat inderdaad een politiek vrij delicaat twistpunt i.v.m. de vraag of deze wetgeving al dan niet één type van intercommunale verenigingen zal bevoordeligen, hetzij het type van de zuivere intercommunale verenigingen, hetzij het type van de gemengde, waarin de privé-sector een belangrijke aandeelhouder is.

5. De afschaffing van de randfederaties.

De bespreking van het besluitvormingsproces rondom de samenvoeging van gemeenten zou onvolledig zijn indien ook niet enige aandacht zou worden besteed aan de gevolgen van de wet van 30 december 1975 op het gebied van de afschaffing van de randfederaties, opgericht door de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten.

Op regeringsvlak werd daartoe eerder onverwachts beslist tijdens de bespreking van de samenvoegingsvoorstellen voor de provincie Brabant op 22 juli 1975. Als redenen voor deze afschaffing werden o.m. aangehaald :

- De vorming van vrij grote gemeenten in het arrondissement Halle-Vilvoorde ; de aldus vergrote gemeenten zouden de taken van de federaties op zich kunnen nemen. Deze redenering strookte evenwel niet helemaal met de werkelijkheid daar van bij de aanvang geweten was dat deze vergrote gemeenten daarvoor beroep zouden dienen te doen op intercommunale verenigingen of b.v.b. ook in nieuwe brandweergewesten zouden dienen ingedeeld te worden (63).
- Het mislukken van het experiment van de federatievorming. Ook deze redenering werd niet voldoende geëxpliciteerd ; zo werd geenszins de vraag onderzocht in welke mate deze mislukking toe te schrijven was aan de gebrekkige bevoegdheidsomschrijving in de wet van 26 juli 1971 zelf en aan het ontbreken in deze wet van georganiseerde vormen van overleg met de betrokken gemeentebesturen.
- De vereenvoudiging van de structuren. Als zodanig was dit objectief echter zwak gesteld daar geen duidelijk zicht aanwezig was over de vraag hoe in de toekomst de supra-communale taken zouden dienen opgenomen te worden.

(65) *De Standaard*, 12 augustus 1976 : « Welke instelling neemt taak van federaties over ? ».

De vraag rijst dan ook of deze afschaffing niet eerder diende gezien te worden in het licht van de « communautaire problematiek », die inderdaad oprees n.a.v. de uittekening van de nieuwe gemeenten rondom de Brusselse agglomeratie, en dit in ruil voor de vorming van nieuwe gemeenten, waarin de franssprekenden in een minderheidspositie zouden worden teruggedrongen (64).

De discussie, die hierover plaatsvond in de wetgevende kamers stond inderdaad duidelijk in het licht van deze taalproblematiek. Van vlaamse zijde werd daarenboven, zonder dat dit argument in de openbare bespreking als zodanig doorwoog, ook wel eens aangevoerd dat de wetgeving i.v.m. het taalgebruik in bestuurszaken in de federaties van gemeenten n.a.v. de daarover verwachte adviezen van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht toch niet zo waterdicht mocht worden beschouwd als men oorspronkelijk bij de invoering van « de gordel van smaragd » rondom de Brusselse agglomeratie had gemeend.

De afschaffing van de randfederaties maakte tenslotte ook een einde aan de juridische discussie, die gerezen was daar de randfederaties geen advies hadden kunnen uitbrengen over de wijziging van hun gebiedsgrenzen, zoals dit uitdrukkelijk was bepaald in de wet van 26 juli 1971 (65).

Slotbeschouwing.

Ondanks vrij heftige tegenstand en zeer moeilijke parlementaire besprekingen werd de gemeentelijke herstructurering door samenvoeging — waardoor het aantal gemeenten in ons land van 2.359 werd terug-

(64) Zie in dat verband o.m. de belangrijke discussie i.v.m. de « Francophone Corridor ». *Het Volk* schreef hierover op 15 juli 1975 : De Corridor « wordt gevormd door Beersel en Alsemberg, twee gemeenten met een sterke franstalige minderheid. In de oorspronkelijke fusieplannen zouden zij, samen met de overwegend nederlandsstalige gemeenten Lot, Huizingen en Dworp opgaan in één grote nieuwe gemeente met Vlaamse meerderheid. Plots kwam minister van Binnenlandse Zaken Michel met een nieuw voorstel op de proppen : Beersel en Alsemberg zouden een aparte entiteit worden, onafhankelijk van de drie andere gemeenten die tot één nieuwe zouden samengevoegd worden. Het Vlaams ministercomité heeft deze corridor al met klem afgewezen en een terugkeer naar het oorspronkelijke plan geëist. Maandag reageerde het bureau van het FDF. Voor deze partij pogen de Vlamingen de franstalige minderheid uit te dunnen. Het bureau is van mening dat een dergelijke oplossing een globaal communautair akkoord alleen maar kan bemoeilijken ». Zie ook *De Standaard*, 11 juli 1975 en *Volksgazet*, 20 augustus 1975.

(65) Zie over de gemeentelijke herstructurering in het arrondissement Halle-Vilvoorde : CRISP, *Courrier hebdomadaire*, 735, 24 september 1976 « Vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 dans l'arrondissement de Hal-Vilvoorde : incidences sur les rapports intercommunautaires dans la périphérie flamande de Bruxelles », 34 blz. Voor een kritische benadering van het probleem gesteld door de afschaffing van de randfederaties kan verwezen worden naar *Res Publica*, op. cit., 1976, n° 3-4, val. blz. 307-310.

gebracht tot 596 — een feit. De persoonlijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, de heer J. Michel, drukte — omwille van de hardnekkigheid waarmee hij de samenvoegingsoperatie wist door te voeren — zeer sterk op het besluitvormingsproces. Meerdere bezwaren, zowel van juridische als van feitelijke aard, werden daarbij in het kader van de interpretatie die door de Minister werd gegeven aan de wet van 23 juli 1971, resoluut afgewezen. Toch dient de besluitvorming rond deze belangrijke hervorming ook gezien te worden in het licht van :

- de wil, die bij de regeringsleden algemeen aanwezig was om deze hervorming nog vóór de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1976 door te voeren ;
- de discipline, die vanuit de regeringspartijen aan de parlementsleden — zo niet uitdrukkelijk dan toch op impliciete wijze — werd gevraagd om de bekrachtigingswet te stemmen ;
- de instemming, die ook bij de oppositiepartijen bestond t.a.v. het principe van de samenvoeging van gemeenten, als middel om de gemeentelijke organisatie aan te passen aan de eisen van de hedendaagse samenleving. De oppositiepartijen betwistten trouwens vooral de wijze waarop de samenvoegingen werden doorgevoerd veeleer dan dit principe zelf opnieuw ter discussie te stellen. De tegenstanders van dit principe, die in de gemeentelijke middens werden aangetroffen, vonden dan ook bij deze partijen, op dit gebied althans, geen onmiddellijke respons.

De afschaffing van de randfederaties kan echter niet alleen verklaard worden in het licht van de aangevoerde argumenten t.a.v. de rationalisering van de gemeentelijke organisatie. Deze afschaffing kan inderdaad — zoals de totstandkoming van de wet van 26 juli 1971 zelf — niet losgehaakt worden van de in ons land bestaande « communautaire problematiek ».

Summary : The mergers of communes. Study of the decision-making-process.

In the years 1975-1976 the Belgian government has given high priority to the restructuring of local government, resp. by the means of mergers of communes : the number of communes has decreased by that way from 2,359 to 596.

In the decision-making emphasized were the initiatives taken by the Minister of the Interior as well on the domain of the elaboration of the proposals to delimitate the territory of the new communes as on the

domain of the defining of the terms of execution with regard to the personnel, the finances, the transition of goods, etc.

About the proposals on the delimitation of the territory the local governments could only give advice ; they have been sanctioned by the legislative assemblies at the end of 1975 after rather difficult and heated debates.

During this period an important resistance developed : on the one side from the communal milieu itself and on the other side from the opposition parties, esp. the Belgian Socialist Party not participating in the government that had made the drawing of the new map of communes according to a broad plan to its aim.

Nevertheless, the decision-making also has to be seen from the fact that the opposition parties agreed with the principle of the mergers : they mainly contested the way in which the mergers were executed. The abolition of the federations of communes around the Brussels agglomeration, decided in the same context, has to be seen in the light of the typical Belgian problem of the coexistence of different linguistic groups.

