

Veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering

*Een eerste evaluatie
vijf jaar na de samenvoegingen*

door Rudolf MAES.

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Opzet van deze bijdrage.

In het licht van de officieel gestelde doelstellingen mag men aannemen dat tot de samenvoeging van de gemeenten werd besloten om daardoor de gemeentelijke dienstverlening en beleidsvoering te verbeteren ; tevens zouden de gemeenten een grotere autonomie t.o.v. het centraal gezag verwerven. Men kan trouwens stellen dat de hervormers ervan uitgingen dat de verruiming van de gemeentelijke schaal praktisch automatisch tot dit resultaat zou leiden. Dit is natuurlijk aanvechtbaar daar de bestuurskracht en de leefbaarheid van de gemeenten ook nog van andere factoren afhangen dan van de vergroting van de territoriale draagvlakken en van de daaruit onmiddellijk voortvloeiende schaal-effecten (1). Doch anderszijds blijft het waar dat juist de schaalvergroting zeer sterk moest ingrijpen in de organisatie en de beleidsvoering op gemeentelijk vlak.

Aan het Politologisch Instituut komt dan ook de belangrijke verdienste toe om hierover voor het eerst — vijf jaar na de realisatie van het globale samenvoegingsplan — een ruim opgevat evaluatie-debat te hebben opgezet.

Aan onderhavige bijdrage kan echter geenszins de ambitie worden toegemeten om in enkele bladzijden een synthese te willen brengen van de op dit congres gedane inleidingen en van de gevoerde besprekingen. Een dergelijke synthese zou trouwens in grote mate te kort doen aan de grondigheid waarmede de diverse aspecten van de hervorming in de

(1) Zie hierover onze inleidende bijdrage in deze bundel.

afzonderlijke in deze bundel opgenomen bijdragen zijn behandeld. Hierna willen wij alleen blijven stilstaan bij enkele hoofdlijnen die daaruit kunnen worden afgeleid (2).

Uitgaande van de plaats en de rol van de gemeenten in het geheel van het overheidsbeleid en van het openbaar bestuur wordt meer bepaald getracht deze hoofdlijnen te schetsen op een drietal deelterreinen, waarop normaal veranderingen mochten worden verwacht ingevolge de schaalverruiming. Deze deelgebieden, die ook alle tijdens het congres aan bod werden gebracht, hebben betrekking op :

- de inrichting en de werking van de nieuwe gemeenten : een aantal veranderingen houden rechtstreeks verband met het samenbrengen van afzonderlijke gemeentelijke organisaties in één enkele, met de op de nieuwe schaal te verkiezen politieke organen en met het daarvoor nieuw in te richten bestuurlijk apparaat ;
- de financiële draagkracht en de gemeentelijke beleidsvoering na de samenvoegingen ;
- de verhouding van de gemeenten t.o.v. de andere bestuurlijke instellingen, hetzij deze — zoals de OCMW — binnen de gemeente zelf worden aangetroffen hetzij deze op inter- of bovengemeentelijk niveau een taakopdracht hebben t.a.v. de gemeenten ; vooral de toezichtsverhoudingen verdienen hier de aandacht.

Vooraf wordt het kader, waarbinnen de evaluatie vooralsnog kan plaatsvinden, toegelicht.

I. Mogelijkheden en beperkingen van het evaluatieonderzoek.

Evaluatieonderzoek over de effecten van een zo ingrijpende hervorming als de samenvoeging van de gemeenten en over de vraag of en in welke mate er een overeenkomst kan vastgesteld worden tussen deze effecten en de doelstellingen van de hervorming stuit zeker op moeilijkheden en beperkingen. Dit heeft op zichzelf reeds te maken met het feit dat de doelstellingen door de hervormers zelf op onvoldoende wijze werden geëxpliciteerd. Evenzeer gelden echter de hiernavolgende vaststellingen.

Alleszins is het duidelijk dat de samenvoeging slechts een middel beoogde te zijn, namelijk om daardoor betere voorwaarden te creëren voor de gemeentelijke beleidsvoering.

(2) Wij zijn trouwens bijzondere dank verschuldigd aan mevrouw H. Van Hees en aan de heer J. Coens, die als verslaggevers in de sectievergaderingen optraden.

Het komt echter steeds aan de plaatselijke beleidsvoerders toe de inhoud van dit beleid volgens eigen inzicht en ideologie en ook met de hen eigen inzet en bekwaamheid nader te bepalen. Zoals vóór de samenvoegingsoperatie kon vastgesteld worden dat bekwame en toegewijde bestuurders binnen kleine gemeenten tot meer beleidsrealisaties konden komen dan dit het geval was in gelijkaardige gemeenten, waar niet hetzelfde inzicht of dezelfde inzet aanwezig waren, zo blijft dit evenzeer waar voor de door samenvoeging vergrote gemeenten. Zeker moet men er rekening mee houden dat de concrete invulling van de beleidsinhoud en het bepalen tot waar dit beleid ingrijpend kan of moet zijn t.o.v. de maatschappelijke omgeving het voorwerp uitmaakt van politiek bepaalde keuzen, die van gemeente tot gemeente kunnen verschillen.

Ook feitelijke gegevens hebben daarenboven tot gevolg dat het geboden middel steeds relatief van aard is.

In feite zullen de dienstverlening en de beleidsinhoud niet dezelfde dienen te zijn in overwegend landelijke gemeenten als in gemeenten met een klein-stedelijk centrum, in regionale steden of in groot-steden. Door de hervormers werd ook nooit een duidelijke omschrijving gegeven van het voorzieningsniveau, dat minimaal door elke gemeente zou moeten tot stand gebracht worden; evenmin werden in het licht daarvan — per referentiegroep — herstructureringscriteria als uitgangspunt genomen.

Vervolgens veronderstelt evaluatie ook een duidelijk zicht op de toestand, zoals deze bestond vóór de samenvoeging. Evenzeer moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen die factoren die inmiddels het gemeentewezen in het algemeen hebben beïnvloed en dus los staan van de eigenlijke schaalvergroting en de factoren, die rechtstreeks als effect of neveneffect van de hervorming moeten worden beschouwd.

De in de jaren zeventig ingetreden economische crisissituatie is hiervan een voorbeeld doch niet alle factoren kunnen met evenveel duidelijkheid onderkend worden. Wel zou men er in deze kunnen van uitgaan dat na de samenvoegingen van 1975 een controlegroep van niet samengevoegde gemeenten is blijven bestaan; aldus zou een nuttige vergelijking kunnen worden gemaakt tussen de twee categorieën van gemeenten en zouden de factoren, die wijzigingen hebben teweeggebracht in het gemeentewezen als zodanig, kunnen worden nagegaan. Omwille van de samenstelling van deze controlegroep gaat deze vergelijking slechts zeer ten dele op (3).

(3) Abstractie makend van de 11 gemeenten, die omwille van hun bijzonder taalstatuut buiten de samenvoegingsoperatie van 1975 bleven, kunnen hier — volgens de NIS-classificatie — vermeld worden:

— 31 agglomeratiegemeenten: namelijk de 19 gemeenten uit de Brusselse agglomeratie en 12 gemeenten uit de Antwerpse agglomeratie; 8 van laatst-

Tenslotte veronderstelt de evaluatie ook een proces-benadering. De evaluatie na vijf jaar is een eerste stap in het onderzoek van de veranderingen, waarvan sommige zich echter pas ten volle na een langere periode zullen doen gevoelen. Door de hervormers werd rekening gehouden met een inrij- en een herstelperiode, die o.m. gekoppeld was aan maatregelen ter blokkering van de personeelsformaties gedurende een periode van hoogstens drie jaar. Aan andere overgangsregelingen van sociale aard m.b.t. de personeelsorganisatie werd evenwel een langere gelding toegekend.

Al deze moeilijkheden en beperkingen zijn uitdagingen voor het evaluatie-onderzoek. Aan dit onderzoek werd echter op het congres van het Politologisch Instituut — in het licht van het aldaar ingebrachte statistisch materiaal en van de aangebrachte onderzoeks- en ervaringsgegevens — een meer dan gelukkige start gegeven. Ook bleek het moment voor deze start goed gekozen te zijn ; indien het evaluatie-proces niet nu zou worden aangevat zou ook meer en meer de ervaring van de toestand vóór de samenvoegingen vervagen terwijl steeds meer andere en niet aan deze hervorming gebonden factoren het onderzoek zouden bemoeilijken. De eerste aanpassingsperiode, die nog gekenmerkt werd door enige bestuurs-onzekerheid is reeds enige tijd achter de rug en voor de toekomstige ontwikkelingen in het lokaal bestuur is het van het grootste belang na te gaan in welke richting de eerste veranderingen — die effect of neveneffect van de hervorming zijn — zich aftekenen.

II. Schaalvergroting als een proces van samenvoeging van afzonderlijke politieke en bestuurlijke organisaties.

De omvorming van verschillende gemeentelijke organisaties tot één enkele heeft binnen het verruimde territoriale werkgebied gevolgen m.b.t. :

- de samenstelling en de werking van de besluitvormingsorganen en hun verhouding tot de burgers,
- de nieuw uit te werken personeelsorganisatie (4),
- de integratie van het middelenbestand : financiën en andere werkingsmiddelen,

vermelde gemeenten zullen evenwel vanaf 1 januari 1983 de nieuwe stad Antwerpen vormen ;

- 3 regionale steden, nl. Brugge, Oostende en Turnhout ; de twee eerstgenoemde werden evenwel reeds vroeger bij samenvoeging betrokken ;
- 14 gewone steden ; vier ervan zijn echter ook weer het gevolg van in 1964 of in 1970-1971 doorgevoerde samenvoegingen ;
- 65 verstedelijkte gemeenten, waaronder 10 eerder werden samengevoegd ;
- 2 plattelandsgemeenten,

(4) Hierna wordt geen aandacht besteed aan de gevolgen van de enkel als « aanhechting » en niet als samenvoeging gekwalificeerde herstructureringen.

- de huisvesting en de organisatie van de diensten : eventueel vereiste nieuwbouw of geven van een andere bestemming aan de betrokken gebouwen ; inrichting van de dienstverlening,
- de overname van de goederen, rechten en plichten van de vroegere gemeenten,
- de eenmaking van de fiscale en andere reglementen, van de registers, e.d.m.

Slechts enkele van deze gevolgen zullen hierna verder aan bod komen.

Vooraf toch nog twee bedenkingen :

Het is duidelijk dat ook de uittekening van het nieuwe territoriale werkgebied zelf van belang is voor het al dan niet slagen van de samenvoeging en voor het behoud — door de nieuwe gemeente — van een door alle inwoners herkenbare en aanvaarde identiteit. Ingevolge de pragmatische aanpak werden de samenvoegingen niet overal volgens éénzelfde model doorgevoerd ; belangrijker is nog dat niet overal rekening werd gehouden met de voor de hand liggende relatiepatronen tussen de woonkernen en de gemeenten onderling en dat evenmin alle wenselijk geachte grenscorrecties werden doorgevoerd. Op deze aspecten werd echter reeds de aandacht gevestigd in onze inleidende bijdrage. Wanneer wij hier het verruimde territorium als uitgangspunt nemen dan zien wij dit in hoofdzaak als een gebied, dat minstens twee doch doorgaans verschillende — in de meeste gevallen drie tot zes — vroegere gemeenten omvat.

Vervolgens zij er op gewezen dat wij hier in hoofdzaak zullen blijven stilstaan bij veranderingen, die na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1976 zijn ingetreden. Toch is ook de pre-fusiesituatie niet zonder belang. Voor de goede start van de nieuwe gemeente is de voorbereiding, die daaraan op het niveau van de gemeenten onderling al dan niet werd besteed, uiterst belangrijk. Op vele plaatsen liep dit zeker mank.

A. *De samenstelling en de werking van de politiek verkozen organen.*

1. *Veranderingen in de lokale democratie.*

a) Een evident gevolg van de samenvoegingsoperatie was de drastische vermindering van het aantal politieke mandatarissen. Het aantal raadsleden viel terug van 24.063 op 12.758 en het aantal schepenen van 5.596 op 2.777 (5). Na de verkiezingen van oktober 1976 traden nog 596 burge-meesters aan in plaats van 2.359 voordien.

(5) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De samenvoeging van de gemeenten*. Witboek, 1976, blz. 54 en L. MALVOZ en L. VERBIST, *Een België van 589 gemeenten. Bestuursgeografische aspecten van de samenvoegingen*, Gemeentekrediet van België, 1981, blz. 28.

b) Grosso modo kan gesteld dat het type van machtsverwerving en van besluitvorming, dat vroeger vooral eigen was aan de verstedelijkte gemeenten, een veralgemening kende. Dit uit zich in de eerste plaats op het gebied van de veranderingen in de lokale representatiedemocratie zelf ingevolge de doorbraak van de landelijk georganiseerde partijen. In het verlengde daarvan liggen eveneens de verhoging van het gemiddelde aantal voorgedragen lijsten per gemeente en het feit dat meer coalitiecolleges moesten worden gevormd dan voorheen (6). Evenzeer geldt dit tenslotte voor de vastgestelde veranderingen in de samenstelling van de raden — namelijk wat de beroepscategorieën betreft waartoe de raadsleden behoren — en in hun werking: sterker aanvoelde nood aan opstelling en werking binnen fracties en aan voorbereiding van de agendapunten binnen raadscommissies, meer specialisatie van de raadsleden in deel-terreinen van het gemeentebeleid, langer durende en meer gestoffeerde raadszittingen, e.d.m. (7).

c) De schaalverruiming deed ook het probleem rijzen van de onder- of oververtegenwoordiging van de inwoners uit de deelgemeenten in de politiek verkozen organen; deze vertegenwoordiging wordt inderdaad niet door de kieswet zelf gegarandeerd en hangt af zowel van de samenstelling van de lijsten als van het kiesgedrag van de burgers (8). Blijkbaar heeft dit probleem niet overal een afdoende oplossing gekregen. Het niet vertegenwoordigd zijn in de raad of het college werkt nochtans sterk vervreemdend t.a.v. het nieuwe gemeentebestuur. Evenzeer als het uitgetekende territorium is deze factor van belang opdat de nieuwe gemeente — zeker in de aanvangsfase — een voor de burger herkenbare identiteit zou bezitten. Dat ook de beleidsvorming zelf duidelijk de invloed onderging van de steeds weerkerende spanning tussen de uitbouw van de nieuwe gemeente als een geïntegreerd geheel en de tegemoetkoming aan de rechtmatige belangen van de deelgemeenten, wijken en dorpen sluit hierbij nauw aan (9).

d) Natuurlijk sorteren de vermindering van het aantal verkozen mandatarissen, de nieuw gecreëerde afstanden en de overgang naar het meer

(6) Zie hierover in deze bundel de bijdrage van W. DEWACHTER.

(7) Zie hierover de bijdrage van G. ANTHOON. Zie ook: J.P. GUYAUX, « Fusions de communes et composition du personnel politique. Le cas de la province de Namur », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1979, blz. 832.

(8) Naast de bijdrage van G. ANTHOON kan ook verwezen worden naar R. DUTHOY, « Over- en ondervetegenwoordiging van de deelgemeenten in de gemeenteraden van de nieuwe fusiegemeenten » in *Gemeente en Provincie*, 1977, nrs 1 en 2, blz. 54.

(9) Ook in andere bijdragen doch vooral in de op het congres afgelegde getuigenissen door P. DE PAEPE, J.P. DIGNEFFE, E. HENRY, R. REYNAERT, E. BALDEWIJNS, J. GABRIELS en H. CRAEYBECKX wordt het belang van de hier behandelde problemen onderstreept.

verstedelijkte bestuurstype ook duidelijk gevolgen t.a.v. de verhouding tussen het nieuwe gemeentebestuur en de burgers. Hieraan zijn de problemen gekoppeld van de openheid en de informatieverstrekking m.b.t. de inrichting en de werking van het bestuur en m.b.t. de inspraak en de participatie van de burgers (10). Kwantitatief zijn er zeker meer initiatieven van de grond gekomen op het gebied van de informatieverstrekking en op het gebied van de inrichting van adviserende raden. Tevens zijn door de mandatarissen ook andere initiatieven genomen ter overbrugging van de afstanden ; voornamelijk uit zich dit in de inrichting van zitdagen in de deelgemeenten of in het voeren van een aanwezigheidspolitiek. T.a.v. de kwaliteit van de verhouding tussen de bestuurders en de bevolking en van de samenwerking met de adviesraden blijken de meningen eerder verdeeld te zijn. Het probleem van de inspraak en van de participatie wordt zeker nog vanuit een zoekende houding benaderd zowel bij de bestuurders als bij de inspraakorganen zelf. De vrees voor een mogelijke centrifugale werking vooral van per wijk of per deelgemeente functionerende raden of comités, het door het bestuur soms te eenzijdig gericht zijn op het werven van steun of sympathie voor de eigen initiatieven, de neiging van het burgerinitiatief om zich in bepaalde gevallen bij voorkeur a-politiek — soms zelfs anti-politiek — op te stellen en de moeilijke positie van de niet-georganiseerde burgers zijn enkele verklaringsgronden waarom men zich in deze meestal nog in een experimenteel stadium bevindt.

2. Enkele beschouwingen.

Dat de schaalvergroting een directe invloed zou hebben op de lokale representatiedemocratie lag voor de hand. De doorbraak van de landelijk georganiseerde partijen op lokaal vlak kan wel als een impliciet doch zeker niet als een ongewild effect van de hervorming worden beschouwd. Het was één van de elementen waarrond de consensus op nationaal vlak om deze hervorming door te voeren kon tot stand komen.

De overgang naar het verstedelijkt type van politieke besluitvorming ligt in het verlengde hiervan doch staat anderzijds ook niet los van de expliciet voor de schaalvergroting gestelde doelstellingen en van de keuze die t.a.v. het dilemma van de gemeentelijke organisatie moest worden gemaakt :

- ofwel liet men het merendeel van de gemeenten klein, met een eenvoudige structuur en werking en met tal van inspraak- en contact-

(10) Zie hierover o.m. de bijdrage van H. WUYTS alsook deze van F. DELMARTINO, E. LAGROU en M. REYNDERS.

mogelijkheden met de burgers, doch met een gebrek aan mogelijkheden om voor effectieve beleidsrealisaties in te staan ;

- ofwel ging men over tot de schaalvergroting vanuit de bekommernis om voor de beleidsvoering betere voorwaarden te creëren doch ook met als gevolg dat grotere afstanden en andere types van besluitvorming zouden moeten worden aanvaard.

Er kan trouwens niet ontkend worden dat in de schaalvergroting ook duidelijke kansen verscholen liggen niet alleen voor een grotere doelmatigheid in de besluitvorming — al was het maar omdat men op een meer gespecialiseerde ondersteuning vanuit het bestuurlijk apparaat kan rekenen — doch ook voor een niet noodzakelijkerwijze minder democratisch functioneren van de besluitvormingsorganen. Oordeelkundig en correct besturen veronderstelt een overzicht over een geheel van probleemsituaties alsook een zekere afstand. Ook kunnen duidelijke partijprofielingen en coalitie-vormig evenzeer de openheid in het bestuurlijk functioneren ten goede komen dan dat zij deze zouden afremmen. In de stedelijke concentraties is het feit dat de verantwoordelijkheid nu niet meer alleen wordt opgenomen door verkozenen uit het centrum doch ook door vertegenwoordigers van het veel grotere inwonerstal, dat bij de stedelijke functies is betrokken, o.i. een winstpunt.

Daardoor wordt geenszins gesteld dat deze veranderingen ook geen keerzijde kunnen hebben. De blijkbaar toegenomen politieke instabiliteit is bv. een duidelijk nadeel.

Ingevolge de afzijdigheid van de hervormers zelf om n.a.v. de schaalvergroting ook innoverende maatregelen in remediërend-schaalverkleinende zin te nemen (11) is de verantwoordelijkheid van de plaatselijke bestuurder voor het vinden van afstand-overbruggende oplossingen bijzonder groot. In zoverre daarbij de vertegenwoordiging van de deelgemeenten in de gemeentelijke organen van belang is heeft hij dit overigens slechts ten dele in handen (12). Doch het ligt al geheel anders indien bij de beleidsvoering zelf keuzen moeten worden gemaakt bv. in de richting van een geïntegreerde uitbouw van de nieuwe gemeente, gekoppeld aan een blijvende zorg voor de leefbaarheid en de ontwikkeling van de afzonderlijke kernen (13). Ook t.a.v. de te nemen initiatieven op het gebied van

(11) Men stond bv. afkerig t.o.v. voorstellen, die het statuut van wijk- of dorpsraden zouden vastleggen omwille van de centrifugale invloed, die daarvan zou kunnen uitgaan. Wel werd in 1978 binnen het Vlaamse gewest een sensibiliserende doch voorbijgaande campagne rond het Jaar van het Dorp opgezet.

(12) H. BRENY, « Influences des modifications de la loi électorale communale », in *Res Publica*, 1976, nrs 3-4, blz. 475-489.

(13) Zie hierover de bijdrage van M. REYNDERS. Zie ook : Limburgse Raad voor Samenlevingsopbouw, *Leefbaarheid en ontwikkelingskansen van platteland en kleine kernen*, zes deelrapporten, 1981.

de informatieverstrekking en van de inspraak van de bevolking bij de beleidsvoering geldt deze verantwoordelijkheid. Alleszins blijven al deze punten belangrijke uitdagingen vormen voor de beleidsvoerders binnen de nieuwe gemeenten.

B. De personeels organisatie.

Er mag redelijkerwijze worden aangenomen dat de veranderingen, die zich in de personeelsorganisatie voordoen, een langere evaluatieperiode veronderstellen dan de eerste vijf jaar van het bestaan van de nieuwe gemeenten (14). De in afwachting van de uitwerking van de nieuwe personeelsformaties afgekondigde blokkering van het personeelsbestand heeft zich zeker in de jaren 1976, 1977 en 1978 doen gevoelen. Daarenboven gelden hier talrijke zowel wettelijk vastgestelde als in feite toegepaste overgangsmaatregelen van sociale aard, die de gevolgen van de schaalvergroting nog niet in hun volle daglicht kunnen plaatsen. Ook moet rekening worden gehouden met het de-motiverend gevolg dat de bestuurlijke reorganisatie voor sommige personeelsleden, die niet in dezelfde functie konden worden herbenoemd, heeft gehad.

Toch verdienen de eerste vaststellingen die op dit gebied kunnen worden gedaan alle aandacht. De overgang naar het meer verstedelijkt type van bestuurlijke organisatie laat zich hier inderdaad ook gevoelen, met de voor- en de nadelen vandien : tegenover de voordelen van de daarvoor geboden mogelijkheden tot arbeidsverdeling en specialisatie, tot het inbrengen van nieuwe deskundigheden op bepaalde deelterreinen en tot een zekere — zij het in de Belgische gepolitiseerde context steeds beperkt blijvende — objectivering van het personeelsbeleid staan de nadelen van een mogelijk grotere bureaucratisering. Ook doet de druk van de vakbonden zich op een meer uitgesproken wijze gelden dan in de vroegere kleinere gemeenten. De organisatie en het management zijn zeker ingewikkelder geworden en de daarvoor vereiste bestuurskundige kennis is niet steeds aanwezig. Tenslotte moet ook worden vastgesteld dat de toezichthoudende beoordelaars van de gemeenten vooralsnog te zeer nagelaten hebben dit reorganisatieproces in positieve zin — o.m. door het stimuleren van de opleiding en de permanente vorming — te begeleiden.

Bijzondere aandacht verdient de vastgestelde aangroei van het personeelsbestand na de samenvoegingen vooral omdat deze toename — zowel voor de gemeenten als voor de OCMW — een hoger stijgingsritme kent dan bv. op het niveau van het centraal bestuur (15). Vanuit de verwachte

(14) Zie hierover de bijdrage van R. DEPRE.

(15) Zie hierover ook : Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Verslag aan de Algemene Vergadering*, 1980, blz. 10 e.v.

schaal- en inhaaleffecten van de samenvoegingsoperatie kon deze stijging zeker worden voorspeld en is zij als zodanig ook niet onverantwoord. Toch blijven er nog verschillende onbekenden o.m. ter afdoende verklaring van de duidelijke verschillen, die in deze kunnen worden vastgesteld tussen het stijgingspercentage in Vlaanderen en in Wallonië en zelfs tussen gelijkaardige gemeenten onderling (16) alsook betreffende de uitsplitsing per functie en niveau van het nieuw aangeworven personeelsbestand (17).

III. Veranderingen in de financiële draagkracht en in de beleidsvoering.

Daar men t.a.v. de beleidsvoering op uitgesproken wijze veranderingen in positieve zin verwachtte is de toetsing van de gevolgen van de schaalvergroting op dit gebied van het grootste belang.

Hierna zullen we de verkenning van deze veranderingen in de eerste plaats ondernemen vanuit financiële gegevens. Deze vormen immers een belangrijke indicator. Een louter op financiële data gebaseerde benaderingswijze kan nochtans nooit een volledig beeld van het gevoerde beleid opleveren. De hierboven aangehaalde aandachtspunten m.b.t. de inrichting en de werking van de politieke organen en van het bestuurlijk apparaat zijn evenzeer van belang. Ook staan de financiële kosten en baten van de beleidsprojecten zeker niet altijd in evenredigheid tot het maatschappelijk nut dat zij kunnen hebben. Om die redenen moeten de financiële gegevens op zijn minst aangevuld worden met een verdere doorlichting van deel-terreinen uit het gemeentebestuur.

Op het vlak van de gemeentefinanciën zelf dient vooraf herinnerd te worden aan de evolutie, die zich heeft voorgedaan — trouwens in negatieve zin — ingevolge de vermindering van de dotatie van het gemeentefonds en ingevolge de wijzigingen die de overheidsfinanciën in het

(16) Wanneer men de stijging van het personeelsbestand in de gemeenten tussen 31 december 1977 en 30 juni 1981 berekent komt men tot de volgende percentages :

- voor de gemeenten uit het Vlaamse gewest : 16,71 % ;
- voor de gemeenten uit het Waalse gewest : 28,78 % ;
- voor de gemeenten uit het Brussels gewest : 6,50 %.

Bron : Statistieken van het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de Plaatselijke en Gewestelijke Overheden. Eigen berekeningen.

(17) De vooralsnog beschikbare gegevens, uitgesplitst over administratief personeel, werklidenpersoneel, politie, brandweer, onderwijs en andere laten toe de stijging per grote sectoren en vanuit kwantitatief oogpunt te benaderen. Toch kan vanuit deze benadering ook reeds een duidelijke aanmaning tot omzichtigheid in de interpretatie van de gegevens worden afgeleid. Het grootste stijgingspercentage wordt bv. aangetroffen m.b.t. het brandweerpersoneel en heeft als zodanig geen rechtstreeks verband met de samenvoegingsoperatie zelf.

algemeen ondergingen (18). Een gevolg hiervan was ook de schrapping van de bijzondere ontvangstencomplementen, die in 1971 in het vooruitzicht waren gesteld om de gevolgen van de samenvoegingen en meer bepaald ook van de verwachte inhaal-operatie te kunnen opvangen; hiervoor konden geen gelden meer beschikbaar worden gesteld op het ogenblik dat de samenvoegingsoperatie een feit werd. De effecten van het consolidatiefonds, aanvankelijk bedoeld om de nieuwe gemeenten met een « schone lei » van start te laten gaan, waren anderzijds uiterst beperkt en zouden vrij vlug overschaduw worden door de toename van het aantal gemeenten — zowel gemeenten ontstaan uit samenvoeging als niet bij de samenvoeging betrokken gemeenten — met een begrotingstekort (19). Deze evolutie is natuurlijk bepalend voor de toekomst van het gemeentewezen als zodanig en vereist dringende maatregelen.

Tenslotte moet hieraan nog een voorafgaande bedenking van een andere aard worden toegevoegd. Ook op het gebied van de financiële implicaties van de samenvoegingen is de pre-fusie-situatie van belang. Terzake is echter vooralsnog vrij weinig bekend over het zogeheten « potverteren » of over de gevolgen van de beslissingen, die tijdens de laatste jaren of maanden vóór de samenvoeging nog werden genomen om ten behoeve van de eigen gemeente « nog te redden wat er te redden viel ». Bij gebrek aan gegevens hierover kan daarop niet verder ingegaan worden.

A. Veranderingen in de gemeentelijke bestedingspatronen.

Redeneren in termen van gemiddelden vereist grote omzichtigheid; alleszins wordt daardoor slechts een deel van de werkelijkheid gevat. Toch zijn er enkele summier vergelijkingen die kunnen gemaakt worden tussen de uitgaven die gemiddeld per inwoner of per functie werden ingeschreven :

- enerzijds in de rekeningen van het jaar 1973, toen de samenvoegingsoperatie zich nog nauwelijks in een voorbereidend stadium bevond en
- anderzijds in de rekeningen van 1979 en in de begrotingen van 1981, d.i. de laatste dienstjaren waarover officiële statistieken beschikbaar zijn, hier niet zonder belang.

(18) Tegenover de norm, door de wetgever in 1976 gesteld, bedroeg het gecumuleerd verschil minstens 30 miljard B.F. aan minderontvangsten tijdens de jaren 1979, 1980 en 1981.

Zie hierover de bijdragen van J. DE LANGHE en van G. VAN DAELE. Zie ook Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Verslag aan de Algemene Vergadering*, 1980.

(19) Voor 1979 waren dit — op basis van de rekeningen — 139 gemeenten. De begrotingen voor 1981 laten een zeer sterke toename van dit aantal voorzien.

Om verschillende redenen maken wij in deze geen verder onderscheid tussen de gemeenten, die na 1975 al dan niet bij samenvoeging werden betrokken. Gegevens hierover zijn inderdaad niet over geheel de lijn beschikbaar en waar dit onderscheid toch werd gemaakt blijkt vooralsnog dat de daaruit af te leiden algemene tendenzen gelijklopend zijn (20). Omwille van de beperkte omvang van de groep gemeenten die, indien men 1964 als uitgangsjaar neemt, niet bij samenvoeging werden betrokken, zien wij de samenvoegingsoperatie dan ook in deze eerste benadering als een hervorming die het gemeentewezen als zodanig heeft gewijzigd. Dit neemt echter geenszins weg dat deze benadering verdere verfijning behoeft.

Op 596 gemeenten bevinden er zich nu 365 inwonerscategorieën tussen 5.000 en 20.000. T.a.v. gemeenten uit deze categorieën achtten men het vóór de samenvoegingen als bewezen dat daar meer beleidsrealisaties mogelijk waren dan in het merendeel van de toen bestaande gemeenten, die minder dan 5.000 inwoners telden. Anderzijds blijven de gemiddelde uitgaven — per inwoners omgerekend — in verhouding lager liggen dan in deze kleinere gemeenten (21). Deze cijfers illustreren dan ook het op financieel gebied ingetreden schaafeffect, er tevens rekening mee houdend dat vóór de samenvoegingen 28,4 % van de totale bevolking van het rijk woonachtig was in 1.918 van deze kleine gemeenten terwijl dit nu nog het geval is voor 3,4 % van de bevolking, woonachtig in 106 gemeenten (22).

Toch zegt deze eerste tabel nog niets over de impact van deze wijziging t.a.v. de beleidsvoering als zodanig in de hier bedoelde 365 gemeenten. Daarom willen we dezelfde vergelijking in een tweede tabel doortrekken naar de bestedingen per functies uit het gemeentebeleid. Als minimale conclusie kan daaruit worden afgeleid dat het bestedingspatroon een dalende trend kende voor het aandeel m.b.t. de functies algemene administratie, justitie, politie en brandweer en ook wat onderwijs betreft. Het stijgende aandeel ging vooral naar de functies verkeer, wegen en waterlopen; volksontwikkeling en kunst; hygiëne, huisvuil, afvalwater en leefmilieu (23).

(20) Zie de inleidende bijdrage van J. MICHEL. Zie ook Vragen en Antwoorden, Senaat, 15 september 1981, vraag nr 72 van de heer Van Haverbeke.

(21) Ze zijn tevens lager dan in de gemeenten uit de categorieën boven de 20.000 inwoners.

(22) Voor de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners zou verder moeten onderzocht worden in welke mate de vergroting van hun oppervlakte — en de daarmee gepaard gaande last van het wegennet — niet reeds een belangrijke verklaringsgrond biedt voor hun hoger blijvend uitgavencijfer per inwoner.

(23) In het licht van de hervorming van de COO tot OCMW is het wel opvallend dat het bestedingspatroon binnen de functie sociale verzorging en bijstand geen stijgende trend ondervond binnen de meeste categorieën van gemeenten. Alleen globaal is er een stijging, nl. van 6,8 tot resp. 7,4 en 7,5 %.

Deze vaststelling vraagt dan ook verder onderzoek ter verklaring ervan.

TABEL I

**Uitgaven per inwoner. Eigenlijk dienstjaar en gewone dienst.
Vergelijking tussen de gemeenten volgens inwonerscategorieën***

1973 (Rekeningen)			1979 (Rekeningen) en 1981 (Begrotingen)			
Inwoners- categorieën	Aantal gemeenten	Waarden per inwoner	Inwoners- categorieën	Aantal gemeenten 1979	Waarden per inwoner 1979	Waarden per inwoner 1981
- 999	945	5.512				
1.000- 2.499	583	4.245				
2.500- 4.999	390	4.032	- 4.999	106	11.942	16.823
5.000- 7.499	165	4.329				
7.500- 9.999	74	5.141	5.000- 9.999	184	9.567	13.305
10.000-12.499	57	5.832				
12.500-14.999	35	5.905	10.000- 19.999	181	10.047	13.656
15.000-19.999	31	5.957				
20.000-29.999	38	7.727	20.000- 29.999	59	12.506	16.834
30.000-39.999	11	8.889				
40.000-49.999	10	8.105	30.000- 39.999	37	13.889	18.354
50.000-74.999	9	10.140				
75.000 +	10	22.705	50.000- 99.999	21	18.963	23.526
			100.000-199.999	5	55.951	59.665
			200.000 +	3	41.237	50.573

* Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken.

TABEL II

Procentueel aandeel per functie of deelfunctie in de totale uitgaven van de gemeenten volgens inwonerscategorieën.

Rekeningen 1973 en 1979. Begrotingen 1981. Eigen dienstjaar. Gewone dienst*

Categorieën van gemeenten naar inwonertal	Niet aanrekenbare uitgaven			Algemene administratie			Justitie-Politie-Brandweer			Verkeer-Wegen-Waterlopen			Handel-Nijverheid-Landbouw			Onderwijs		
	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981
- 999	1,4			18,2			7,7			31,2			3,7			21,5		
1.000- 2.499	1,2	1,2	1,2	16,3	15,1	14,3	6,9	6,4	5,5	33,3	31,4	31,2	2,2	3,1	4,1	20,7	18,7	17,2
2.500- 4.499	1,2			15,9			6,7			30,5			2,0			20,4		
5.000- 7.499	1,3			15,5			8,2			27,1			1,6			19,7		
7.500- 9.999	1,9	1,0	1,0	13,1	15,0	14,2	8,8	7,0	6,7	23,6	29,7	29,3	3,7	2,9	2,5	21,3	17,0	16,1
10.000- 12.499	1,7			13,6			9,2			21,1			2,4			24,7		
12.500- 14.999	1,3	1,1	1,0	14,4	14,0	13,5	9,4	8,2	7,9	19,8	24,8	25,0	1,4	1,8	1,7	24,1	19,3	17,5
15.000- 19.999	1,9			14,2			10,4			19,4			2,2			22,1		
20.000- 29.999	2,8	2,1	1,9	14,3	13,8	13,1	12,6	10,0	9,8	14,9	18,9	19,1	3,3	1,7	1,6	21,2	20,2	18,6
30.000- 39.999	3,3			16,1			14,1			12,0			1,4			18,6		
40.000- 49.999	3,2	2,2	2,4	19,9	16,3	15,3	12,3	11,0	10,5	11,3	14,4	14,5	1,5	1,1	1,2	20,7	20,8	19,4
50.000- 74.999	2,9			14,2			13,9			8,0			1,8			29,3		
75.000 +	16,9			13,2			12,7			11,3			2,0			23,8		
of																		
50.000- 99.999		3,3	3,3		16,0	15,5		12,4	12,2		10,5	11,2		1,5	1,4		24,2	23,2
100.000-199.999		14,6	18,4		11,7	12,1		12,5	13,2		19,8	13,8		1,2	1,0		19,5	19,0
200.000 +		13,9	17,2		16,2	15,1		11,1	10,5		6,9	6,0		1,0	0,8		27,1	25,5
Totaal bedrag	7,6	6,7	7,4	14,5	14,6	14,1	11,1	10,7	10,3	17,1	17,2	16,4	2,1	1,5	1,5	22,7	21,5	20,2

TABEL II (vervolg)

Categorieën van gemeenten naar inwonertal	Volksontwikkeling-Kunst - Eredienst			Soc.Zekerheid en Bijst.-Soc.Hulp en Gezinshulp			Gezondheid-Hygiëne Voeding - Water			Ontsmetting-Reiniging-Huisvuil-Afvalwater-Begraafpl.-Milieu			Huisvesting Stedebouw		
	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981
- 999	4,5			1,5			6,7			2,4			0,2		
1.000- 2.499	4,7	6,8	8,6	2,3	3,9	3,0	6,6	6,5	6,9	4,4	5,2	6,1	0,4	0,6	0,7
2.500- 4.499	5,7			4,1			5,8			5,8			0,7		
5.000- 7.499	6,3	8,4	9,8	5,7	5,4	5,3	6,0	4,9	4,8	6,5	6,6	8,5	1,0	0,9	0,6
7.500- 9.999	7,4			6,8			4,1			6,8			1,3		
10.000- 12.499	7,3			7,7			3,8			5,9			1,2		
12.500- 14.999	8,8	9,9	10,9	7,7	6,8	6,8	4,4	4,3	4,4	6,3	7,9	9,5	1,2	1,1	0,9
15.000- 19.999	8,2			7,7			2,9			8,2			1,5		
20.000- 29.999	8,5	10,2	11,5	8,5	8,3	8,8	4,5	3,5	3,7	6,8	8,5	9,7	1,9	1,7	1,2
30.000- 39.999	9,9			10,0			4,4			6,8			2,4		
40.000- 49.999	8,8	10,2	11,2	9,9	9,8	9,2	2,3	3,1	4,2	6,4	8,0	8,6	3,0	2,1	2,4
50.000- 74.999	8,3			8,7			3,3			6,3			2,2		
75.000 +	5,7			6,8			2,4			3,1			1,1		
of															
50.000- 99.999		9,4	10,3		9,6	9,5		3,8	4,1		5,9	6,3		2,2	2,0
100.000-199.999		7,4	7,0		6,0	6,4		1,5	2,9		3,7	3,5		1,3	1,4
200.000 +		8,4	8,7		6,8	7,0		1,9	2,2		4,6	4,8		1,1	1,1
Totaal bedrag	6,7	8,9	9,7	6,8	7,4	7,5	3,8	3,1	3,7	5,0	6,0	6,9	1,3	1,5	1,4

* Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De tot nog toe ontwikkelde beschouwingen hebben vooral betrekking op de gemeenten, die beneden het inwonertal van 20.000 zijn gebleven. In de grotere gemeenten komen de hierboven gedane vaststellingen i.v.m. de wijzigingen in het bestedingspatroon eveneens tot uiting. Wel vormt de evolutie m.b.t. de functie algemene administratie vanaf 40.000 inwoners hierop een niet onbelangrijke uitzondering.

Of deze evolutie, die zich hier alleen in de trends binnen het bestedingspatroon laat vatten, ook inhoudelijk tot een beter voorzieningsniveau heeft geleid en of de dienstverlening zelf daardoor ook op een kwalitatief hoger niveau is opgevoerd worden blijven nog verder te onderzoeken vragen. Dat de schaalverruiming hiertoe wel mogelijkheden heeft gecreëerd blijkt echter vrij duidelijk. Theoretisch mag ook verondersteld worden dat voor het verwachte inhaaleffect eveneens de meeste initiatieven te vinden moeten zijn binnen de functies waar de stijgende trend zich heeft voorgedaan.

B. Veranderingen in de gemeentelijke ontvangsten.

Gegevens i.v.m. bestedingen moeten ook gerelateerd worden aan de ontvangsten. In de derde tabel worden de wijzigingen, die zich op dit vlak hebben voorgedaan nader geïllustreerd eveneens op basis van een vergelijking tussen de dienstjaren 1973 en 1979 — beide voor wat de rekeningen betreft — en 1981, voor wat de begrotingen betreft. Deze gegevens illustreren eveneens het reeds bij de uitgaven aangetoonde schaal-effect, hier te zien als een relatief lagere kostprijs — in bedragen per inwoner — voor de 365 gemeenten met 5.000 tot 20.000 inwoners.

Ten aanzien van de grotere gemeenten stijgt deze kostprijs en wordt — eveneens in gemiddelden per inwoner redenerend — het verschil tussen ontvangsten en uitgaven relatief groter, ook al is t.a.v. die gemeenten de inspanning van het rijk langs het gemeentefonds belangrijk gebleven. Deze vaststelling bevestigt de twijfel die vroeger al werd geuit of het fusie-instrumentarium er wel zou in slagen een financiële sanering tot stand te brengen daar onmogelijk alle externe effecten van de stedelijke functies zouden kunnen gevat worden binnen de nieuw uitgetekende territoria (24).

De in deze tabel bevatte gegevens illustreren ook duidelijk de gevolgen van de vermindering van het aandeel van het gemeentefonds in het geheel van de ontvangsten. In 1973 vertegenwoordigde dit aandeel voor alle gemeenten samen 33,1 %. Voor 1979 en 1981 bedragen de globale

(24) Zie over alternatieven m.b.t. grootstedelijke agglomeraties in de West-europese context de bijdrage van J. VAN LAARHOVEN.

TABEL III

Aandeel van de fondsen, de fiscaliteit en van andere inkomsten (in procent)
en de verhouding tussen de totale inkomsten en uitgaven per inwoner.

Eigen dienstjaar. Gewone dienst. Rekeningen 1973 en 1979, begrotingen 1981 (1)

Categorieën volgens inwonertal	Fondsen Procentueel aandeel			Fiscaliteit Procentueel aandeel			Andere inkomsten Proc.aandeel			Totale inkomsten Bedragen per inwoner			Totale uitgaven Bedragen per inwoner			Saldo Bedragen per inwoner		
	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981	1973	1979	1981 (2)
- 999	29,7			28,1			42,2			6.143			5.512			631		
1.000- 2.499	29,6	32,7	29,2	34,8	29,6	30,4	35,6	37,7	40,4	4.666	13.272	15.181	4.245	11.942	16.823	421	1.330	-1.642
2.499- 4.999	28,6			39,4			32,0			4.445			4.032			413		
5.000- 7.499	29,9	26,9	23,3	40,5	40,8	40,5	29,6	32,3	36,2	4.708	10.155	12.213	4.329	9.567	13.305	379	588	-1.092
7.500- 7.999	26,4			40,5			33,1			5.361			5.141			220		
10.000- 12.499	31,5			35,7			32,8			6.018			5.832			186		
12.500- 14.999	30,3	26,6	22,7	34,7	41,6	42,2	35,0	31,8	35,1	6.071	10.505	12.554	5.905	10.047	13.656	166	458	-1.102
15.000- 19.999	30,0			38,2			31,8			6.150			5.957			193		
20.000- 29.999	30,7	27,9	24,1	35,9	39,9	40,5	33,4	32,2	35,4	7.757	12.896	15.278	7.727	12.506	16.834	30	390	-1.556
30.000- 39.999	32,1			34,1			33,8			8.681			8.889			208		
40.000- 49.999	28,0	26,1	21,9	41,6	41,6	43,2	30,4	32,3	34,9	8.091	13.951	16.294	8.105	13.889	18.354	14	62	-2.060
50.000- 74.999	29,2			32,6			38,2			9.831			10.140			-309		
75.000 +	39,6			19,5			40,9			20.840			22.705			-1.865		
of																		
50.000- 99.999		28,0	24,8		35,2	37,4		36,8	37,8	18.626	21.141		18.963	23.526		-337	-2.385	
100.000-199.999		34,4	36,8		18,5	23,3		47,1	39,9	51.038	50.762		55.981	59.665		-4.943	-8.903	
200.000 +		42,0	33,7		20,5	18,3		37,5	48,1	35.842	47.129		41.237	50.573		-5.395	-3.444	
Totaal bedrag	33,1	30,9	27,5	30,7	32,2	33,7	36,2	36,9	38,8	8.034	17.110	19.734	8.086	17.559	21.927	-52	-449	-2.193

(1) Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

(2) M.b.t. 1981 kunnen deze cijfers alleen met het grootste voorbehoud worden gegeven. Men dient terzake de rekeningen af te wachten. Toch illustreren zij op sprekende wijze de ongunstige evolutie van de gemeentefinanciën.

percentages respectievelijk 30,9 % en 27,5 %. Dit verklaart ook de stijging van het aandeel fiscaliteit.

T.a.v. van de gemeenten uit de inwonerscategorieën van 5.000 tot 40.000 is de stijging van het aandeel van de fiscaliteit en de daling van het aandeel gemeentefonds zelfs uitgesproken groot. Daaronder bevinden zich dus ook de 365 gemeenten, die qua globale inkomsten en uitgaven structureel de beste positie bekleden ; dit gebeurt dus blijkbaar met minder staatssteun en ten koste van een hogere fiscaliteit. De vraag moet hier dan ook worden gesteld of de omslag van de bedragen van het gemeentefonds over de verschillende gemeentecategorieën niet eveneens aan hervorming of aanpassing toe is. De in de hier vermelde gemeentecategorieën bestaande percentages van het aandeel fiscaliteit overtreffen duidelijk degene, die binnen alle gemeentecategorieën vóór de samenvoegingen konden worden vastgesteld.

C. Veranderingen in de beleidsvoering en in de dienstverlening.

Zoals reeds gesteld zijn gemiddelden m.b.t. gegevens uit begrotingen en uit rekeningen niet meer dan indicatoren ter aanduiding van wat ingevolge veranderingen in de financiële draagkracht al dan niet mogelijk is geworden en kunnen zij m.b.t. de bestedingspatronen slechts tendenzen aangeven. Wat met deze — en ook met de andere middelen uit het bestuurlijk apparaat — gebeurt of hoe zij worden aangewend dient nader te worden ontleed hetzij op basis van een doorlichting van verschillende deelterreinen van de beleidsvoering hetzij op basis van getuigenissen van bestuurders uit de uit samenvoeging ontstane gemeenten. Beide benaderingswijzen kwamen op het congres aan bod en boden nuttig materiaal om de tot nog toe in aanmerking genomen gegevens in een ruimer kader te plaatsen (25). Wel blijft het evident dat het in de eerste plaats aan de burger toekomt om de beleidsvoering te beoordelen in het licht van zijn appreciatie van de inhoudelijke invulling ervan in zijn gemeente en in het licht van zijn ervaring van de veranderingen, die na de samenvoeging zowel ten voor- als ten nadele zijn ingetreden. Voor een meer diepgaande evaluatie zal deze appreciatie door de burger zelf het voorwerp dienen uit te maken van een systematische bevraging.

In dit stadium van de evaluatie kunnen o.m. de hiernavolgende vaststellingen worden gedaan :

(25) Voor de doorlichting van deelterreinen zij verwezen naar de bijdragen van E. LAGROU, F. DELMARTINO en M. REYNDERS. Voor de getuigenissen van bestuurders dient verwezen te worden naar de bijdragen van P. DE PAEPE, J.P. DIGNEFFE, E. HENRY, R. REYNAERT, E. BALDEWIJNS en J. GABRIELS.

1. De beleidsvoering is zeker in deze eerste vijf jaar na de samenvoeging onder grote druk gekomen van de steeds weerkerende spanning tussen integratie en desintegratie. Op meer positieve wijze uitgedrukt komt deze spanning neer op het maken van beleidskeuzen in een context waarin :

- samenvoeging gepaard gaat met concentratie van middelen en diensten enerzijds en tevens een persoons- of wijkgerichte inrichting of spreiding van de dienstverlening en van de op te richten infrastructuur dient te worden nagestreefd ;
- de nieuwe gemeente als een te integreren geheel moet worden uitgebouwd enerzijds en de eigenheid van de deelgemeenten blijvend moet erkend worden anderzijds ;
- de kansen, verbonden aan het verruimde territorium voor de ruimtelijke ordening, voor de planning van de infrastructuur, voor de coördinatie, voor het vermijden van overlappende of tegenstrijdige initiatieven en eventueel ook voor de kostenbesparing moeten worden benut enerzijds, terwijl aan de rechtmatige belangen en behoeften van de deelgemeenten of wijken volgens de principes van de verdelende rechtvaardigheid moet tegemoetgekomen worden anderzijds.

Dat de in dit verband te maken keuzen niet alleen een uitdaging betekenen voor de beleidsvoerders doch ook een invloed hebben op een soms nog zoekende opstelling en werking van de binnengemeentelijk bestaande advies- of participatieorganen werd in de verschillende inleidingen op het congres evenzeer beklemtoond. Dit verschijnsel is als zodanig niet nieuw daar het vóór de samenvoeging ook kon vastgesteld worden in uit meerdere wijken bestaande gemeenten. Het is nu echter algemeen geworden (26).

2. Vooral de grote steden hebben voor een gespreide inrichting van de dienstverlening t.a.v. de bevolking gekozen. Toch mag men geenszins stellen dat dit alleen daar tot de mogelijkheden zou behoren. Wel is het zo dat juist in deze steden — omwille van de inschakeling van de informatica of van de mogelijke inzet van personeel — blijkbaar meer afdoende resultaten kunnen worden bereikt dan in de andere gemeenten, indien aldaar op de vroegere gemeentehuizen nog een of andere vorm van dienstverlening blijft bestaan. In de kleinere gemeenten betreft de voor mogelijk gehouden spreiding vooral de inrichting van de stempelcontrole, de inrichting van zitdagen en van welbepaalde vormen van administratief

(26) Het heeft ook een positieve invloed gehad t.a.v. die dorpen, wijken of gehuchten, die reeds vóór de samenvoeging in sommige gemeenten bestonden doch daar praktisch alleen stonden terwijl hun positie nu werd verstrekt omwille van het aantreden van meer of van verschillende deelgemeenten in de nieuwe gemeente.

of sociaal dienstbetoon. Dat deze aangelegenheid niet principieel mag worden bekeken doch slechts kan worden beoordeeld in het licht van het reële gebruik dat van deze gespreide dienstverlening door de bevolking wordt gemaakt, blijkt uit het feit dat bepaalde initiatieven inmiddels reeds werden teruggeschroefd of afgebouwd omwille van de onvoldoende benutting. Buiten de grote steden gaat de algemene tendens zeker in de richting van de « gecentraliseerde » dienstverlening.

3. De zogeheten « egalisatie-investeringen », die verband houden met het inhaal-effect van de schaalvergroting, kunnen blijkbaar op de meest uitgesproken wijze worden vastgesteld m.b.t. de openbare werken, de wegen-infrastructuur, de rioleringen, de openbare verlichting e.d.m. om aldus de uitrustingen in de deelgemeenten op een min of meer evenwaardig niveau te brengen als die van de centrumgemeente. In de gewone dienst zijn de « inhaal-uitgaven » voor een niet onbelangrijk deel gebonden aan het eenvormig maken c.q. optrekken van de subsidieregelingen.

4. In welke mate de samenvoegingen vooralsnog ook geleid hebben tot nieuwe beleidsprofielen of -initiatieven kan nog niet met voldoende duidelijkheid achterhaald worden. In verschillende en zeker in de grotere gemeenten is het duidelijk dat de beleidsvoering niet de loutere voortzetting is geweest van de door de vroegere gemeenten genomen initiatieven.

Dit uit zich eveneens in de nieuwe aanpak van de ruimtelijke ordening nl. in het raam van de uitwerking van structuurplannen of van vereenvoudigde bijzondere plannen van aanleg. Ook het grondbeleid werd meer uitgebouwd dan voorheen.

Wellicht vereist de totstandkoming van nieuwe beleidsprofielen en -initiatieven toch ook een langere tijdsduur en met name het overbruggen van de eerste periode van vijf-zes jaar tijdens dewelke de problemen van de interne bestuurlijke reorganisatie en van de egalisatie van het diensten- of uitrustingsniveau zeker de grootste aandacht dienden gaande te houden (27). Zeker is ook dat dit punt niet louter in de context van de samenvoegingen kan worden beoordeeld. Sinds 1976 zijn er m.b.t. de gemeentelijke beleidsvoering binnen het maatschappelijk bestel nieuw gegroeide inzichten of gewijzigde opvattingen te noteren; het nieuw gegroeide milieubewustzijn en de gewijzigde opvattingen t.a.v. het cultuurbeleid kunnen dat illustreren. De beperking van de financiële mogelijkheden is in dit verband eveneens bijzonder relevant.

Ook het feit dat er n.a.v. de samenvoegingen door de hervormers zelf niet naar gestreefd werd om voldoende duidelijkheid te brengen op het

(27) In dit opzicht is het getuigenis van R. REYNAERT van groot belang daar de samenvoeging rond Brugge dateert van 1971.

gebied van de taakverdeling tussen de gemeenten en de bovengemeentelijk bestaande instellingen kan hier niet zonder gevolg blijven. Zo konden er m.b.t. het nijverheidsbeleid bv. veeleer nieuwe mogelijkheden worden geschetst dan dat veel nieuwe concrete gemeentelijke realisaties konden worden toegelicht; op dit terrein zijn trouwens nu eens gemeenten, dan weer intercommunale verenigingen of gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen bedrijvig.

Het gemeentelijk cultuurbeleid biedt van zijn kant een zeer goede illustratie van dit inspelen op nieuw gegroeide inzichten zowel als van de reeds aangestipte spanningen m.b.t. de spreiding en de inplanting van infrastructuur en m.b.t. de samenwerking met de participatieorganen. In het licht daarvan kon worden vastgesteld dat niet meer zozeer de centraal ingeplante en multifunctionele voorzieningen de voorkeur schijnen te genieten doch dat eerder de uitbouw van meer bescheiden wijkinfrastructuur, dorpshuizen, wijkbibliotheken aan belang wint. Voor de « decentrale » werking van de participatieorganen zit hierin eveneens een kans verscholen.

IV. De nieuwe gemeenten in hun verhouding tot de andere besturen.

A. *Verhoudingen t.o.v. de nationale, de gewestelijke en de provinciale overheden.*

Het afwezig blijven van functionele hervormingen of van nieuwe taakverdelingen in decentraliserende zin en het gebrek aan toetsing — door de hervormers zelf — van de implicaties, die de schaalvergroting kon hebben t.a.v. de boven de gemeente bestaande instellingen, hebben tot gevolg dat er structureel praktisch geen wijzigingen kunnen worden vastgesteld. De zich aftekenende veranderingen zijn dan ook eerder van politiek-sociologische en van bestuurlijk-kwalitatieve aard.

De vergrote gemeenten zijn vanuit institutioneel oogpunt en op het vlak van de hen toekomstende bevoegdheden niet versterkt uit de hervorming gekomen. Dit wil echter niet zeggen dat zij niet aan gewicht zouden hebben gewonnen t.o.v. de centrale en de gewestelijke overheden, doch hier spelen dan andere factoren (28). Het doordringen van de nationaal en gewestelijk bestaande partijen in de lokale beleidsvoering heeft nieuwe — institutioneel niet geregelde — communicatielijnen met hogere overheden doen ontstaan; ingevolge het aldus meer verspreide politiek « cliëntelisme » slagen de gemeenten er blijkbaar beter dan

(28) Zie o.m. de bijdrage van E. LAGROU.

vroeger in om « hun slag thuis te halen ». Dat dit aan de Belgische beleidsvoering zo eigen verschijnsel nu ook meer dan vroeger de werking van de lokale democratie beïnvloedt en de verhoudingen tussen de gemeenten en de nationale en gewestelijke instellingen meteen t.a.v. de burger meer ondoorzichtig maken is zeker geen winstpunt. Op gewestelijk vlak wordt het daarenboven vooralsnog in de hand gewerkt doordat elke in de gewestraad vertegenwoordigde belangrijke partij ook vertegenwoordigd is in de executieve.

Gunstig zijn daarentegen de veranderingen, die kunnen vastgesteld worden op het gebied van de inhoudelijke verbetering van de dossiers en van de beoordeling ervan door de toezichthoudende overheden (29). De administratieve en technische voorbereiding van de dossiers zijn kwalitatief beter verzorgd zowel omwille van een vastgestelde grotere deskundigheid in het ambtelijk apparaat als omwille van een inhoudelijk betere besluitvorming in de meeste gemeenteraden. Dit is dan wel een uiting van een verhoogde bestuurskracht al moet evenzeer gesteld dat hieruit vooralsnog door de wetgevende instanties weinig besluiten werden getrokken om de toezichtsregeling ook te verlichten of op institutioneel vlak aan te passen aan de gewijzigde situatie.

Tenslotte kan ook niet voorbijgegaan worden aan zich aftekenende perspectieven, die wel niet rechtstreeks aan de samenvoeging gebonden zijn doch er eerder onrechtstreeks gevolg kunnen van zijn. We stellen ons bv. de vraag of een regeling met zo gedetailleerd omschreven verplichtingen als deze m.b.t. het bibliotheekwezen wel denkbaar zou zijn geweest indien er binnen de Vlaamse gemeenschap niet 315 gemeenten zouden bestaan doch wel 906 met een overwicht van kleinere gemeenten. Dergelijke centraal opgelegde verplichtingen en ook een mogelijk sterkere controle op de gemeenten zijn inderdaad gemakkelijker te realiseren naarmate het aantal gemeenten vermindert. Daarmee willen wij als zodanig geen kritiek uitoefenen op een of andere concreet geregelde beleidsmaterie. Wel willen wij wijzen op het gevaar dat, indien de centralistische geestesgesteldheid zich op hogere bestuurs- en beleidsniveaus niet evenzeer wijzigt, in de schaalvergroting kan verborgen zitten.

B. *De intercommunale samenwerking.*

Omwille van de schaal, waarop de nieuwe gemeenten werden uitgetekend, alsook omwille van het hanteren van de samenvoeging als enig alternatief voor de schaalvergroting, kon van bij de aanvang voorspeld worden dat de schaalverruiming geenszins de intercommunale samen-

(29) Zie hierover de bijdragen van J. TROOSTERS en van W. LAMBRECHTS.

werking overbodig zou maken. Integendeel. Er kan zelfs nog een zekere verruiming van de intercommunaal behartigde taken worden vastgesteld, namelijk op het gebied van het nijverheidsbeleid, het sociaal grondbeleid en de afvalverwerking (30).

Merkwaardig is wel dat heel wat nieuwe gemeentebesturen in de periode onmiddellijk na de samenvoeging bij de intercommunales te rade moesten gaan om informatie in te winnen over de verschillende deelgemeenten en dat de diensten van de intercommunales ook bij het van start gaan van de nieuwe gemeenten een informatieve en soms ook begeleidende rol hebben moeten vervullen. Toch zouden de intercommunale verenigingen natuurlijk hierin geen blijvende basis vinden voor hun verder bestaan of hun verdere ontwikkeling. Deze blijven in hoofdzaak gebonden aan het objectieve feit dat voor de behartiging van verschillende gemeentelijke taken een intercommunaal draagvlak zonder meer een noodzaak blijft.

Dat de verhoudingen binnen de intercommunales wijzigingen ondergingen en dat de besluitvorming in principe vlotter kan verlopen zijn zeker rechtstreekse gevolgen van de reductie van het aantal gemeenten. Anderzijds kan het gebrek aan vertegenwoordiging van de deelgemeenten als zodanig wel problemen stellen daar waar ook binnen de intercommunales bepaalde te nemen initiatieven ruimtelijk moeten worden ingeplant of gespreid. Deze problemen doen zich zeker minder voor in intercommunales die nutsvoorzieningen van algemene aard als elektriciteits-, water- of gasdistributie verzorgen; zij moeten daarentegen wel de aandacht gaande houden in intercommunales voor streekontwikkeling, huisvesting en grondbeleid.

Tenslotte zij ook nog aangestipt dat na de samenvoegingen geen regeling kon worden uitgewerkt ter oplossing van het dubbel of meervoudig lidmaatschap van de uit samenvoeging ontstane gemeenten, die aldus voor verschillende delen van hun grondgebied bij verschillende intercommunales met een zelfde doel aangesloten blijven. Evenzeer dient aangestipt dat na de samenvoegingen geen werk werd gemaakt van de reeds geruime tijd aangekondigde herziening van de basisregelen, die de intercommunale samenwerking beheersen en vooralsnog vastgelegd blijven in een wet van 1 maart 1922.

C. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

De hervorming van de commissies van openbare onderstand tot openbare centra voor maatschappelijk welzijn, die reeds sinds de vijftiger jaren werd voorbereid, vond in de samenvoeging van de gemeenten een dankbaar

(30) Zie de bijdrage van G. OBBELS.

aansluitingspunt. Daardoor kon de op het gebied van de sociale dienstverlening reeds lang beoogde schaalverruiming zich zonder meer enten op de nieuwe gemeentelijke territoria. In zich is deze hervorming echter trouwens veel meer dan territoriaal van aard daar de OCMW's duidelijk met nieuwe opdrachten werden belast. Deze hervorming ging ook gepaard met problemen en veranderingen, die gelijkaardig zijn aan degene die reeds m.b.t. de samenvoeging van afzonderlijke politieke en bestuurlijke gemeentelijke organisaties werden beschreven (31). De hier te bespreken veranderingen betreffen echter vooral de verhouding tussen de gemeenten en de OCMW's onderling.

Grosso modo kan in dit verband gesteld worden dat de gemeenten samen met de uit deze hervorming voor hen nieuw voortvloeiende verplichtingen formeel ook een ruimere toezichtsbevoegdheid hebben gekregen t.a.v. de OCMW's. Toch moet worden vastgesteld dat deze formele toezichtsregeling evenals de door de wetgever op te vrijblijvende wijze geregelde overleg-structuur en taakverdeling tussen de gemeente en het OCMW in de feitelijke werking problemen stelt. Daaraan zal o.i. alleen kunnen verholpen worden door een strictere omschrijving van de onderlinge verhoudingen in het kader van een herziening van de wet van 8 juli 1976.

Naar de werking van het OCMW toe rijzen verder ook een aantal problemen die gelijkaardig zijn aan degene die eerder aan bod kwamen onder de hoofding van de beleidsvoering na de schaalverruiming, doch hier nog sterker beklemtoond werden. In hoofdzaak gaat het hier inderdaad om persoonsgerichte vormen van dienstverlening, waarbij de te overbruggen nieuwe afstanden en de wijkwerking evenzeer nieuwe uitdagingen betekenen.

Tenslotte zij ook aangestipt dat de stijging van de personeelsbezetting in de lokale besturen zich enigszins sterker heeft doen gevoelen in de OCMW's dan in de gemeenten. De wijze waarop de nieuwe taken van de OCMW's werden omschreven en het dwingend karakter dat daaraan door de provinciale beroepskamers kan worden toegekend kunnen hiervoor een eerste verklaring geven. Toch dringt zich ook hier verder onderzoek op temeer daar uit de ontleding van het bestedingspatroon van de gemeentefinanciën geen grote stijging van het aandeel sociale bijstand kon worden afgeleid; integendeel, voor sommige categorieën van gemeenten is er zelfs een lichte daling.

(31) Zie hierover de bijdrage van A.M. LAMBRECHT.

D. *Andere bestuurlijke instellingen.*

De hier aan bod gebrachte verhoudingen hebben geenszins een exhaustief karakter. Volledigheidshalve zij ook aangestipt dat bij bv. evenzeer de polders en wateringen, de lokaal of gewestelijk bestaande huisvestingsmaatschappijen of de lokaal bestaande kerkfabrieken betreffen. Vooralsnog zijn hieromtrent echter weinig of geen systematisch verwerkte gegevens beschikbaar.

Slotbeschouwingen.

Het lijkt ons nuttig aan de hierboven gedane vaststellingen enkele beschouwingen, die wij vooral voor de toekomst van het hervormde lokaal bestuur van belang achten, toe te voegen.

1. Hetgeen de tegenstanders van de samenvoegingsoperatie met zoveel woorden hadden voorspeld, namelijk dat :

- de gemeenten onbestuurbaar zouden worden,
- de dienstverlening er zou op achteruitgaan,
- de uitbouw van de nieuwe bestuurlijke apparaten onder alle mogelijke nadelen van de bureaucratische organisatie gebukt zou gaan,
- de kosten van de instandhouding van deze apparaten zelf elke nieuwe beleidsrealisatie onmogelijk zouden maken, e.d.m.,

is zeker niet bewaarheid geworden.

Deze vaststelling mag echter geenszins tot euforie leiden. De veranderingen die, omwille van de overgang van klein- naar grootschalig bestuur, konden worden vastgesteld op het gebied van de beleidsvorming en -voering zijn ingrijpend en fundamenteel. Zoals dit het geval is voor de meeste bestuurlijke hervormingen vertonen zij naast bepaalde pluspunten ook schaduwzijden. Meermaals is daarbij tot uiting gekomen dat het beantwoorden van de uitdagingen, die zich in de nieuwe uit samenvoeging ontstane gemeenten stellen m.b.t. de democratische beleidsvoering, de contacten met de burgers, het open en tegelijkertijd doelmatig karakter van de bestuurlijke organisatie en het verder stimuleren van de functies van de diverse woonkernen, heel wat nieuwe inzichten veronderstelt. Hier kan het schaaleffect evenzeer een nadelige invloed hebben: daar waar deze uitdagingen niet voldoende worden onderkend en opgevangen zal dit niet meer gebeuren in het nadeel van een kleine gemeenschap doch van een veel groter aantal betrokken burgers uit verschillende deelgemeenten. Deels kunnen deze inzichten vanuit het gezond verstand worden aangereikt doch evenzeer dringt zich hiervoor meer dan dit vooralsnog

het geval was een *systematische begeleiding* op en dit zeker op bestuurskundig en organisatorisch vlak en op het vlak van het personeelsbeleid.

2. De door het congres van het Politologisch Instituut gegeven start aan de evaluatie van de gevolgen van de samenvoegingen is meteen ook een duidelijke aansporing om in deze *verder wetenschappelijk onderzoek* te ondernemen. Dat daarbij moet kunnen doorgestoten worden tot de bevindingen van een zo groot mogelijk aantal bestuurders enerzijds en tot de ervaringen van de burgers zelf, waarvoor de hervorming uiteindelijk toch een betere beleidsvoering moest opleveren, anderzijds is trouwens één van de meest voor de hand liggende besluiten, die uit het vooralsnog gevoerde evaluatiedebat kunnen worden afgeleid. In het kader van dit onderzoek moeten de geconstateerde veranderingen ten gronde getoetst worden aan alle eisen van de gemeentelijke bestuurskracht — zowel wat de doelmatigheids- als de democratische maatstaven ervan betreft — om aldus ook op verantwoorde wijze voorstellen tot bijsturing te kunnen formuleren.

3. De globale indruk, die men uit de tot nog toe doorgevoerde evaluatie kan afleiden laat toe te wijzen op *verschillende gunstige ontwikkelingen*, die o.m. betrekking hebben op de inhoudelijke verbetering van de beleidsvorming en op een betere ondersteuning ervan door een kwantitatief en blijkbaar ook kwalitatief sterker geworden ambtelijk apparaat. Alleszins is het feit dat — structureel gezien — de meeste nieuwe besturen zich na de samenvoegingen in grootte-categorieën bevinden, waar de beleidsvoering en de bestedingspatronen meer perspectieven bieden dan dit voorheen het geval was voor het merendeel van de toen bestaande gemeenten een duidelijk winstpunt.

Toch werden ook de *zwakke punten* van de overgang van het klein- naar het grootschalig bestuur beklemtoond. Deze zijn sterk gebonden aan de noodzaak om het open karakter en democratisch gehalte van de beleidsvoering te blijven verzekeren in een context waarin de nieuw gecreëerde afstanden tussen het bestuur en de burgers, het gevaar van de bureaucratisering en de met integratie gepaard gaande spanningen een nieuwe aanpak vergen. Die hier aan de orde zijnde problemen zijn weliswaar niet onoplosbaar. Een eerste vereiste om ze te kunnen opvangen is echter een duidelijk besef van het bestaan ervan.

4. Voor de evaluatie van de resultaten van de samenvoegingen zijn *de gewijzigde economische en financiële omgevingsfactoren* eveneens uiterst belangrijk. Men mag trouwens zonder meer aannemen dat deze remmend of beperkend hebben ingewerkt op de verwachte schaaffecten. Er is zelfs meer. In een context waarin de schaalvergroting tot een grotere leefbaarheid

van de gemeenten moest leiden stellen wij nu vast dat deze leefbaarheid in gevaar wordt gebracht door de belangrijke reductie van de financiële tegemoetkomingen van de centrale overheid t.o.v. het lokale bestuur. Wanneer vastgesteld wordt dat meer dan 520 van de 596 gemeenten voor het dienstjaar 1981 een begroting in onevenwicht indienden is de toestand kortweg dramatisch te noemen.

Deze evolutie is van essentieel belang voor de toekomst van het lokaal bestuur zelf.

Het is natuurlijk juist dat de schaalverruimingsidee stamt uit een periode, waarin men ervan overtuigd was dat de economische groei zou toelaten meer middelen ter beschikking te stellen van de nieuw te vormen gemeenten en ook van de OCMW's. Toch kan deze vaststelling niet eenvoudig als dooddoener gelden om thans de zaken op hun beloop te laten en zonder meer voorbij te gaan aan de verwachtingen, die eerder werden gewekt — en niet het minst bij de burgers zelf — voor een inhoudelijk betere en verruimde lokale beleidsvoering. Uiteindelijk houdt de thans vastgestelde evolutie zelfs het grote gevaar in dat zij de hervorming grotendeels tot een maat voor niets zou kunnen herleiden. Indien men de leefbaarheid van dit bestuur niet verder in het gedrang wil brengen dringen ingrijpende maatregelen zich onverwijld op. Deze moeten zeker een duidelijkere omschrijving en een strictere naleving van de financiële verplichtingen van het rijk en van de gewesten t.o.v. de gemeenten tot voorwerp hebben. Pas dan zal ook werk kunnen gemaakt worden van een eveneens noodzakelijk beter intern gemeentelijk financieel beheer, gestoeld op de beginselen van de financiële orthodoxie en van het structureel na te streven evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven.

5. Doch ook *andere aanpassingen en hervormingen* kunnen in deze context niet uit de weg worden gegaan :

- indien men er zou in slagen de dotatie van het gemeentefonds op een voor de toekomst stabiele wijze vast te leggen dan zal men nog geconfronteerd blijven met het voor Vlaanderen stagnerend (en voor de Brusselse gemeenten sterk nadelig) effect van de in het kader van de staatshervorming aangenomen verdeelsleutel voor de omslag van deze dotatie over de gewesten ; ook binnen de Vlaamse en de Waalse gewesten zullen de criteria voor de verdere verdeling opnieuw moeten worden onderzocht in het licht van de conclusies, die uit de toepassing ervan sinds de samenvoegingen kunnen worden afgeleid ;
- de onmacht van het in 1975 gehanteerde fusie-instrumentarium om in verschillende regionaal- en grootstedelijke agglomeraties een structureel steeds afdoende oplossing te bieden voor de «oversijpelings-

effecten » van verschillende stedelijke functies en om aldaar — wellicht ook afhankelijk van andere structurele factoren en op enkele toch merkwaardige uitzonderingen na — een financiële sanering mogelijk te maken, vereist eveneens aanpassingen ; ten gronde zal hiervan echter pas werk kunnen worden gemaakt indien bij deze hervormingen ook het intermediair bestuursniveau wordt betrokken.

6. Daar waar de nieuwe gemeenten na *de staatsbervorming* daarenboven ook slachtoffer zijn van steeds weerkerende betwistingen over bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de nationale en de gewestelijke overheden dringt zich eveneens een dringende aanpassing, die duidelijkheid schept, op. Vooralsnog vormt dit een onnodige hypotheek op de werking van het lokaal bestuur, die eveneens spoedig dient te worden gelicht.

7. Tenslotte dient er op gewezen dat m.b.t. de doelstelling om de vergrote gemeenten sterker te maken t.o.v. het centrale gezag op institutioneel gebied nog alles te doen staat. Het afwezig blijven van *functionele hervormingen in decentraliserende zin* en van een systematische herziening van de toezichtsregeling onderstreept op duidelijke wijze het onvoltooid gebleven karakter van de doorgevoerde hervorming.

Summary : Changes in the municipal organisation and policy implementation. An initial evaluation five years after the amalgamations.

In this synthesis report of the congress that was sponsored by the Politologisch Instituut on the evaluation of the amalgamations of the municipalities, the changes are further investigated that were the consequences of this reform in the areas of municipal organisation and policy implementation.

The overall impression that one can receive from the evaluation conducted up till now allows one to point to several favourable developments that relate, for example, to the content improvement of policy formation and to a better support of it by a quantitatively and, apparently, also a qualitatively better constructed official apparatus. In most of the new municipalities, there are more perspectives available for policy implementation than was previously the case.

Nevertheless, the weak points of the transition from the small to the large-scale administration must also be stressed. These are strongly related to the necessity of continuing to assure the open and democratic content of the policy implementation in a context in which the newly created distances between the administration and the citizens, the danger of bureaucratisation, and the tensions coupled with the integration demand a new approach and new insights.