

Profiel van een kleine fusiegemeente

door Eddy BALDEWIJNS,

Volksvertegenwoordiger.

★

De gemeente waarvoor getracht wordt de fusiegevolgen te omschrijven telt tussen de 5.000 en 10.000 inwoners, is meer dan 5.000 ha groot en is de slotsom van een 4-tal kleine gemeenten van vóór 1976 en van een 10 à 15-tal dorpskernen die op hun beurt vóór 1970 autonome gemeenten waren.

Dergelijke gemeente telt doorgaans \pm 500 schoolkinderen, verspreid over verschillende gebouwen van het gemeentelijk onderwijs en die doorgaans ook de mogelijkheid hebben een Rijksbasisschool te bezoeken.

De administratie, de politie en de onderhoudsdiensten worden bemand met personeelsleden uit de verschillende gemeenten van vóór 1976. Bij het onderhoudspersoneel is \pm 1/4 vastbenoemd en hebben de overige werkkrachten het statuut van tijdelijken, tewerkgestelde werklozen of tewerkgestelden in BTK-verband.

De gewone begroting van een dergelijke landelijke gemeente schommelt rond de 100 miljoen.

De gemeenteraad telt 19 leden, uit drie politieke partijen, waarvan twee het college vormen.

De verwachtingen t.a.v. de fusie.

De verruiming van de grenzen deed bijzondere hoop ontstaan. De bevolking verwachtte zich aan een kwalitatieve verbetering van het « politiek personeel », aan een beter management van de gemeente.

De staat beloofde een hogere financiële tegemoetkoming aan de gefusioneerde gemeenten.

De gemeente zou een behoorlijke uitrusting krijgen, de nodige administratieve vernieuwing (met een gecentraliseerd archief en bevolkings-

register); de nodige werktuigen voor het wegonderhoud en de huisvuilophaling, de bijpassende personeelsomkadering.

De bevolking verwachtte dat de fusie haar een betere dienstverlening zou bezorgen (het gemeentehuis meer openstellen), dat een grotere inspraak zou verleend worden, dat zij zoals de grotere centra eveneens meer sport en/of cultuuraccomodatie zou bekomen, dat in een grotere gemeente er een degelijk sociaal beleid zou gevoerd worden (b.v. dank zij de ombouw van COO naar OCMW), dat een leefmilieupolitiek de gemeente enige luister zou geven, enz...

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

Reeds vóór de fusie werd verwezen naar de grotere uitgaven die de grotere uitgestrektheid met zich zou brengen. Een verhoging van belastingen werd niet uitgesloten, niettegenstaande de « financiële beloften » van de minister.

Aan de hand van dit profiel, een poging tot evaluatie.

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

In vele plattelandse gemeenten maakten verscheidene dorpen (van vóór de fusie 1971) in 1976 de eerste gemeenteraadsverkiezingen mee waarbij de traditionele politieke partijen een lijst indienden.

Kenschetsend was dat alle partijen hun electorale « klasbakken » in de verkiezingsstrijd joegen, d.w.z. kandidaten die reeds in een « kleine » gemeente deel uitmaakten van de raad of het schepencollege of een bijzondere populariteit genoten... Een der gevolgen van deze handelswijze is dat de gemiddelde leeftijd van de raadsleden vrij hoog is.

Weinig raadsleden hebben gedurende deze beleidsperiode de gelegenheid aangegrepen om getuigenis af te leggen van degelijke dossierkennis. De ervaring van het beleid in de gemeenten met 1.000 inwoners of minder was niet zomaar over te brengen tot deze van 7.500 inwoners.

De schaalvergroting bracht niet bij alle vertegenwoordigers van het volk een verruiming van de geest tot stand. De gehechtheid tot de eigen kleine dorps-leefgemeenschap legde velen vooringenomen stellingen op, wat tot favoritisme van de eigen wijk leidde (o.a. wat betreft de keuze van het gemeentehuis, de inplanting van de onderwijsinstellingen). Dergelijke bekrompen houding gaf dan ook in vele gemeenten aanleiding tot onenigheid tussen meerderheid en oppositie, wat in urendurende

proceduretwissen resulteerde en het herhaaldelijk verlaten van de zitting indien de meerderheid niet gehaald werd, alsook tot tweespalt in de meerderheid naar aanleiding van o.a. de bespreking van de personeelskwesties en zelfs de begroting.

2. Het centraliseren verbeterde de dienstverlening niet, tenzij het college de nodige creativiteit aan de dag legde.

Voorafgaandelijk dient gesteld dat de inplanting van het gemeentehuis van het allergrootste belang is. Omdat dit niet centraal gebouwd werd, veroorzaakte dit voor de bevolking verplaatsingen van zelfs 10 km. De oude gebouwenconstructies leenden er zich ook niet toe een administratie vlot te organiseren. Wel werden het archief en het bevolkingsregister centraal ingericht, wat met heel wat « verbeteringsmoeilijkheden » gepaard ging.

De politie die vanuit eenzelfde standplaats dient te opereren kan meestal bij gebrek aan adequaat vervoermiddel en de bijzondere afstanden haar taak niet naar behoren uitvoeren. De bevelen aan de onderhoudsdiensten worden eveneens centraal gegeven. De afstand tot de werkplaats of het uitblijven van een aangepast vervoermiddel verminderen dus sterk het rendement van het personeel.

Het centrale gemeentehuis werd omgebouwd, het personeel (de vastbenoemde secretarissen uit de vroegere gemeenten, aangevuld met tewerkgestelde werklozen) kreeg een specifieke sector (financiën, bouw, bevolking, enz...) toegewezen. De kwantiteit van de dossiers verplichtte de ervaren secretarissen toch tot enige aanpassing temeer dat zij de tewerkgestelde werklozen (gedeeltelijk nieuwe krachten) ook dienden te introduceren. De verbouwing van het gemeentehuis of de bouw van een nieuw, beoogde een betere coördinatie van de diensten.

In enkele gevallen bleven er problemen om tot een vlotte service te komen. De veldwachters verzekerden de stempelcontrole maar waren veel uithuizig en dienden bijzondere inspanningen te leveren om de andere taken te kunnen verzekeren (justitie, militie, rijbewijzen...).

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

In vele kleine plattelandsgemeenten gingen de beleidsvoerders niet onberoerd aan de problemen voorbij. In de eerste plaats hebben zij getracht de administratieve diensten in een centraal gelegen (soms nieuw) gebouw onder te brengen. Tevens hebben zij een inspanning

gedaan om de politie en de administratie een aangepast vervoermiddel te verschaffen. De onderhoudsdiensten werken vaak gedecentraliseerd en ressorteerden rechtstreeks onder de bevoegdheden van de « wijkschepenen ». Loketdiensten in de « oude gemeentehuizen » boden aan de wijkbewoners een betere administratieve service. Een soort gemeentelijke ombudsman stelt zich in deze gedecentraliseerde burelen ter beschikking van de bevolking. Ook de stempelcontrole behield zijn gedecentraliseerde organisatie. Op het vlak van de serviceverlening hield de fusie dan toch positieve elementen in.

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

De wet van 5 januari 1976 voorzag twee soorten tegemoetkomingen aan de samengevoegde gemeenten : de oprichting van een Fusiefonds in het kader van het Gemeentefonds en de oprichting van een Consolidatiefonds ten laste van de Rijksbegroting, met als doel de deficits over te nemen. Daarbij zou een ontvangstencomplement bij het aandeel in het B-fonds van het Gemeentefonds de mogelijkheid bieden tot een buitengewoon hulpgeld. Toch stellen wij vast dat de budgettaire crisis die de Belgische Staat sedert het midden van de jaren zeventig doormaakt, de rijkssteun aan de gemeente ernstig verminderd heeft ; de opeenvolgende bezuinigingen van de laatste jaren beperkten telkens de financiële mogelijkheden van de gemeente.

Zelfs kleine gemeenten raakten in moeilijkheden om hun begrotings-evenwicht te behouden. Dit gaf dan ook aanleiding tot het verhogen van de inkomsten. De opcentiemen werden voor bepaalde deelwijken van 800 op 1.700 en meer gebracht. In vele gemeenten werden bestaande belastingen b.v. op het tewerkgesteld personeel en de motoren verhoogd. Nieuwe belastingen werden gezocht, b.v. een belasting op de foorkramers en op de friet- en fruitkramen. De belasting voor de huisvuilophaling, die dikwijls in de verschillende deelgemeenten op een andere wijze vastgelegd was, maakte het voorwerp uit van talrijke raadsdiscussies over de « eerlijke spreiding » van de lasten bij een forfaitaire aanslag, over de rol die de overheid dient op te nemen, over de controle op het storten en de huisvuilverwerking.

4. Een dirigistisch beleid met weinig creatieve initiatieven.

De fusiefase werd moeizaam aangevat : een moeilijke coördinatie van de administratieve functies, een beleid getekend naar de vroegere deelgemeenten met hun deelbehoeften en gebrek aan meerjarenplanning bij aanvang van de beleidsperiode, een argwanende houding van de ene

politieke groep ten opzichte van de andere en van de vertegenwoordigers van de ene wijk ten opzichte van die van een andere...

Vier concrete beleidssectoren die in een kleinere gemeente omwille van hun verwevenheid met de bevolkingslagen zo belangrijk zijn, worden hieronder toegelicht :

- a) het wegen- en infrastructuurbeleid ;
- b) de onderwijsproblematiek ;
- c) de aanpak van de sociale problemen ;
- d) de subsidiëring van het verenigingsleven.

a) *Het wegen- en infrastructuurbeleid.*

Het benutten van het patrimonium stelde onmiddellijke problemen ; de centralisatie van de administratie maakte sedert 1971 talrijke gemeentehuizen overbodig ; enkele hiervan kregen een nieuwe functie (gebruikt als deel van de aanleunende school of als bibliotheek, omgebouwd voor de OCMW-diensten...). In enkele werd een loketdienst en een stempelcontroledienst ingericht. Deze administratieve organisatie is evenwel duur. Omwille van de financiële inspanning hielden vele gemeenten zich aan verbouwingswerken en stelden de bouw van een nieuw gemeentehuis uit tot betere tijden. De wegebouw verliep minder opvallend en beperkte zich tot herbestrkingen, rioleringen, voegvullingen en onderhoudswerk. De ontsluiting van dorpskernen, de onderlinge verbindingen van de fusiewijken genoten in de meeste gemeenten evenwel positieve aandacht. De sport- en culturele infrastructuur werd verder uitgebouwd.

b) *Het gemeentelijke onderwijs werd geherstructureerd.*

Ook in de plattelandse gemeenten werden de denataliteitsgevolgen ernstig aangevoeld. Het kleuter- en lager onderwijs ontvolkten. Meerdere klaslokalen kwamen leeg te staan. Vele schepencolleges zagen nog enig heil in de samenvoeging van bestaande basisscholen, met het onvermijdelijke gevolg dat het gemeentelijke onderwijs naar 1 of 2 wijken toe gepolariseerd werd en omwille van deze structuur vaak het voorwerp tot discussie vormde.

Als gevolg van deze onderwijsherstructurering kwamen talrijke klasgebouwen leeg te staan. Creatieve beleidsmensen gaven aan deze klassen een andere bestemming, o.a. als ontmoetingsplaatsen voor gepensioneerden, als vergaderlokaal voor de jeugd, als leeszaal bij de bibliotheek...

De indruk kan dan ook niet weggenomen worden dat in vele gemeenten, waar naast het gemeentelijk onderwijs ook nog een rijksbasisschool

en of een vrije school bestaat, de afbouw van het gemeentelijk onderwijs begonnen is.

Een afbouw vertrekend van de onschuldige fusieoperaties van het onderwijs tot de definitieve uitschakeling van autonome instellingen.

Wat het onderwijs betreft moet opgemerkt worden dat een degelijke beleidskeuze een kwaliteitsverbetering van het onderwijs kan bewerkstelligen, door een betere personeelsomkadering, door een verbetering van de leermiddelen, door een betere accomodatie voor lichamelijke opvoeding, door het verzekeren van socio culturele activiteiten, enz... Wij mogen hier echter niet blijven stilstaan met de bekommernis dat het gemeentelijk onderwijs te veel kost aan de gemeente. De realisatie van een pluralistische open gemeenschapsschool zou de concurrentie tussen de verschillende netten op dit plaatselijk vlak vermijden en de hoge onderwijskosten drukken.

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

Het OCMW ging op 1 april 1977 van start met de hoop en de bedoeling een betere service aan de bevolking te verstrekken. Toch waren de middelen hiertoe niet voorhanden. Een secretaris/ontvanger en één maatschappelijk werkster staan respectievelijk in voor de administratie en voor de bevolkingsbegeleiding en raadgeving.

Het BTK-aanbod benuttend, werd wel eens een poetsdienst en warme maaltijdsdienst, enz... georganiseerd en moeizaam in stand gehouden.

Het probleem stelt zich evenwel dat de gemeentebegroting voor sociale zekerheid, gezondheid, sociale hulp, voeding en water in haar gewone dienst slechts een minimum percentage voorbehoudt en dat de gemeenten niet graag veel van hun begroting aan de OCMW's overdragen.

Het OCMW dient derhalve meestal « zich te beredderen » met de middelen die het heeft en die... ontoereikend zijn om het beoogde doel na te streven. Wij kunnen derhalve betreuren dat in te weinig kleine gemeenten enige aandacht geschonken wordt aan het sociaal beleid.

d) Het verenigingsleven wordt weinig met het beleid betrokken.

Toch merken wij op dat in 1981 bijna in elke gemeente een bibliotheekraad en een culturele raad opgericht werden, dit evenwel om aan de gedecreteerde Vlaamse verplichtingen tegemoet te komen.

Binnen de bestaande tradities en gewoonten heeft de plattelandse gemeente haar socio-culturele politiek alleen langs de weg van de financiële subsidiëring gevoerd. Bijna nergens werden mogelijkheden uitgebouwd om tot een personeelsomkadering te komen, bijna nergens werd een

materiële steun door middel van materiële accomodaties of hulpmiddelen verleend. De subsidiëring werd ook niet altijd op de meest objectieve wijze uitgevoerd : politiek geëngageerde verenigingen werden behoorlijk bedeed, echter culturele initiatieven werden onvoldoende gewaardeerd,... Toch dienen deze socio-culturele verenigingen aan de basis te liggen van een democratische inspraak in het gemeentebestuur, dat de grenzen van de socio-culturele materies zou kunnen overstijgen. In weinig gemeenten werd de inspraak voor de verkeersproblematiek, voor initiatieven inzake ruimtelijke ordening gestructureerd, zelfs niet gecreëerd. Inzake sport, cultuur, bejaarden- en jeugdzorg deden verscheidene gemeenten lovenswaardige inspanningen.

Er moet dan ook, wat dit betreft, de nadruk gelegd worden op de verzuiling die in de sector van het socio-culturele maatschappijleven in de ruimst mogelijke zin zou dienen bestreden te worden en dat in plaats hiervan de pluralistisch opgevatte initiatieven zich ten gunste van de ganse gemeenschap moeten kunnen ontplooiën.

Slotbeschouwingen.

In deze bijdrage werd getracht, van uit de ervaring opgedaan in een kleine plattelandse gemeente, de problemen inzake fusie op vrij objectieve wijze te schetsen. De ondertoon laat enige ontgoocheling weerklinken. Toch kunnen de fusies ook voor deze plattelandsgemeente positieve aspecten hebben indien aan volgende problemen enige oplossing kan geboden worden.

- Het begeleiden van de gemeentebesturen in de moeilijke taak die zij in dergelijke gemeenten meestal part-time uitoefenen moet ernstig aangepakt worden. Hieraan gehecht kan ook de bedenking gemaakt worden voor een degelijke bijscholing, ja vorming, van ons politiek mensenpotentieel.
- Er dient een einde gesteld aan de demografische terugval, van jaar tot jaar toenemend in de meeste van de plattelandse gemeenten. De redenen hiervan liggen wellicht bij het gebrek aan industriële vestingen, bij het gebrek aan voldoende geplande sociale woningbouw, bij het gebrek aan aantrekkingskracht van de socio-culturele en dienstverlenende voorzieningen. De omliggende stedelijke agglomeraties richten zich immers ook naar de omliggende plattelandsgemeenten. Een betere winkelfunctie, een betere dienstenverlening, een uitgebreid sport- en cultuur-aanbod oefenen alzo een grotere lokroep naar de jonge bevolking uit.

- Men moet eveneens proberen om het financieel probleem van de kleine gemeenten niet uit het oog te verliezen. Wil een dergelijke gemeente een vrij uitgebreide dienstverlenende functie vervullen, dan moet zij hiertoe de financiële middelen krijgen. Wil deze gemeente een behoorlijk wegennet onderhouden, onderwijs inrichten en haar socio-culturele verplichtingen nakomen, dan moet zij hiertoe ook het nodige budget ter beschikking hebben.
- Men zou in de kleine plattelandsgemeenten wellicht op minder structurele basis de inspraak van de bevolking moeten trachten te verzekeren. De gemeente is immers nog altijd de politieke instantie die het dichtst bij de bevolking staat.
- Ik zou willen pleiten voor een meer pluralistische ingesteldheid bij het onderwijs en het socio-cultureel beleid. Het is immers onmogelijk binnen de grenzen van een kleine gemeenschap de verzuiling inzake onderwijs en inzake socio-culturele aangelegenheden deels door de staat, deels door de gemeente, nog verder te financieren.

Tot slot meen ik, dat deze kleine plattelandse gemeenten zich inderdaad kunnen redden. Dit veronderstelt evenwel ook een meer gemeentevriendelijke houding van de nationale- en gewestregeringen inzake financiering. Dit veronderstelt ook dat de mandatarissen de noodzakelijke creativiteit kunnen aan de dag leggen, dit veronderstelt dat men binnen deze gemeente de democratische inspraak van de bevolking ontwikkelt en de belangstelling aanwakkert. Het is evident dat men alles in het werk dient te stellen om de aantrekkingskracht van de kleine plattelandse gemeente te verhogen door haar kwalitatieve voorzieningen op te voeren. De kwaliteit van het leven kan wellicht meer gewaardeerd worden in deze gemeente dan wel in de industriële of grootstedelijke agglomeraties !

Summary : Profile of a small amalgamated municipality.

While the population expected a quantitative improvement in municipal management, there was, from the outset, a fear of greater centralisation. The policy makers often did not seem up to their tasks through the lack of experience and because of favouritism. This often led to dissension between the sub-municipalities. Centralisation did not improve the services, unless the council produced the necessary creativity. Difficult problems in the amalgamation concerned the shifting of the financial repercussions of the amalgamation onto the population, the further construction of the road system and the infrastructure policy, the restructuring of education, the

giving of new stimuli to the social policy, and the involvement of the organisational life in policy formation. The balance can turn positive if the municipal administrations are better assisted, if the demographic decline is halted, if more financial support appears, if the participation of the population is increased, and if more pluralism is achieved in socio-cultural and educational matters.

