

**DE FUSIE  
VAN GEMEENTEN  
IN BELGIË**

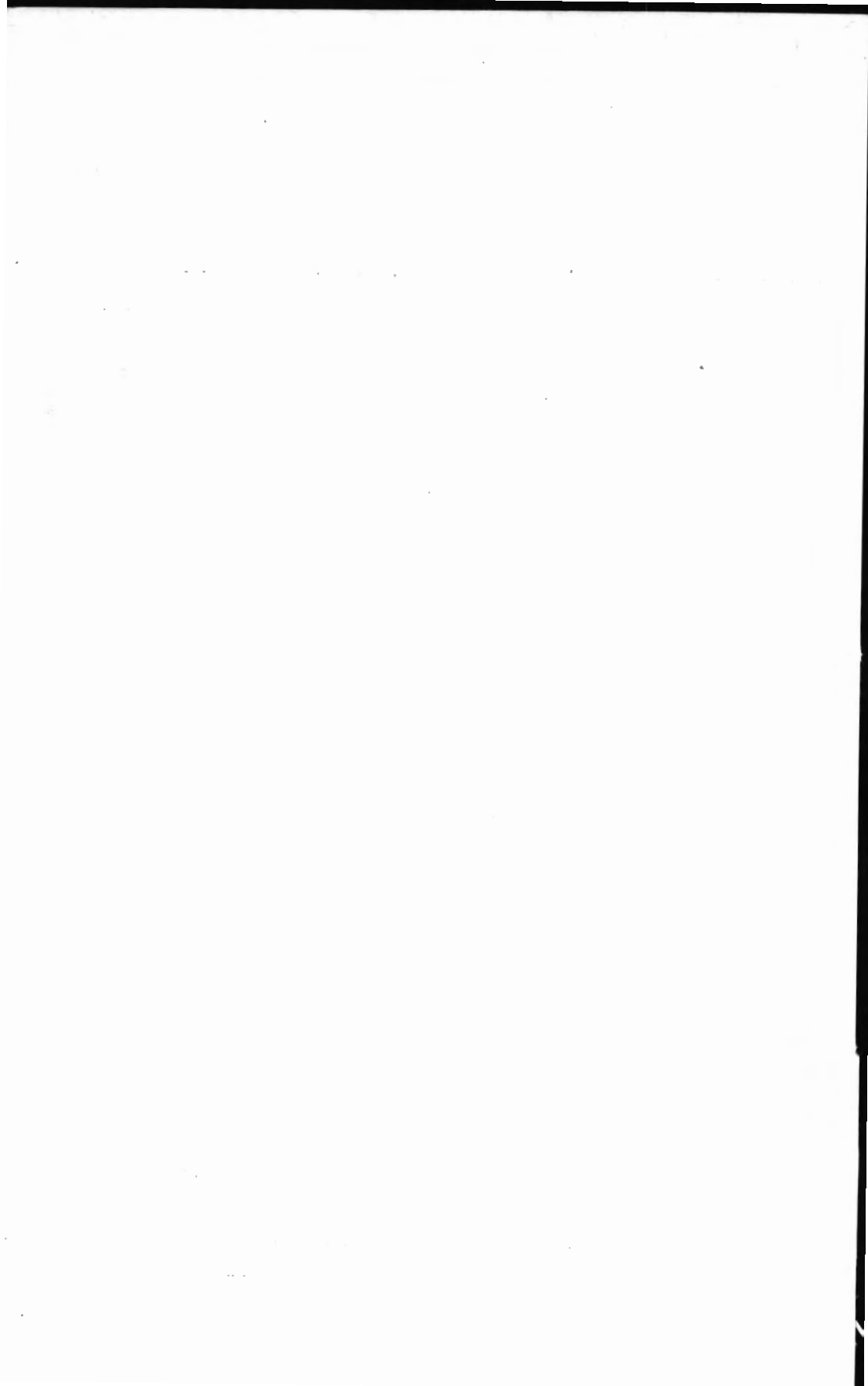
**EEN EVALUATIE NA VIJF JAAR**

**LA FUSION  
DES COMMUNES  
EN BELGIQUE**

**UNE EVALUATION APRES CINQ ANS**

Verslagboek van het Tweede Congres van het Politologisch Instituut  
**RES PUBLICA, 1982 - Bundel XXIV, nr. 3-4**

Rapport du congrès édité par  
**RES PUBLICA, 1982 - Volume XXIV, n° 3-4**



---

## INHOUD — SOMMAIRE

### Het kader van de samenvoeging van gemeenten

#### Le cadre de la fusion des communes

La fusion des communes : un bilan provisoire, par J. MICHEL . . . . .	407-414
De samenvoeging van de gemeenten : het kader van een onvoltooid gebleven hervormingsproces, door R. MAES . . . . .	415-442

### Inspraak en integratie — Participation et intégration

Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen, door W. DEWACHTER . . . . .	445-460
Verschuivingen bij de besluitvormers van de fusies van gemeenten, door G. ANTHOON . . . . .	461-482
Inspraak in de gefusioneerde gemeenten, door H. WUYTS . . . . .	483-495

### De gemeentelijke organisatie — L'organisation communale

De personeelsbezetting in de gefusioneerde gemeenten. Een proeve van evaluatie, door R. DEPRE . . . . .	499-526
De financiële politiek ten overstaan van de gefusioneerde gemeenten, door G. VAN DAELE . . . . .	527-536

### Het beleid in de samengevoegde gemeenten

#### La politique des communes fusionnées

Integratie van kernen in de gefusioneerde gemeenten, door M. REYNDERS . . . . .	539-557
De ruimtelijke ordening en de gemeentelijke fusie, door E. LAGROU . . . . .	559-576
Het cultuurbeleid in de gefusioneerde gemeen- ten, door F. DELMARTINO. . . . .	577-588
Het sociaal beleid en het OCMW in de gefu- sioneerde gemeenten, door A.M. LAMBRECHT . . . . .	589-597

---

---

## De verhouding tot de andere besturen

### Les relations avec les autres pouvoirs

Beleidsvisie van het Vlaamse Gewest inzake de financiële middelen der gemeenten, door J. DELANGHE . . . . .	601-607
Kwantitatieve en kwalitatieve toezichtsproblemen t.a.v. de gefusioneerde gemeenten, door J. TROOSTERS . . . . .	609-624
Problemen van administratief toezicht ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten, door W. LAMBRECHTS. . . . .	625-631
De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten, door G. OBBELS . . . . .	633-640

### Het verloop ter plaatse — L'expérience sur le terrain

De evaluatie van de fusie in Gent, door P. DE PAEPE . . . . .	643-647
L'expérience de Liège, par J.P. DIGNEFFE . . . . .	649-657
La fusion à Charleroi, par E. HENRY . . . . .	659-666
Een regionale stad met langere fusie-ervaring : Brugge, door R. REYNAERT . . . . .	667-673
Alternatieven en ervaringen met de integratie van bestuur in grootstedelijke gebieden, door J. VAN LAARHOVEN . . . . .	675-682
De fusie-ervaringen in een klein stedelijk centrum, door J. GABRIELS. . . . .	683-687
Profiel van een kleine fusiegemeente, door E. BALDEWIJNS . . . . .	689-697

### Besluiten — Conclusions

Veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Een eerste evaluatie vijf jaar na de samenvoeging, door R. MAES . . . . .	701-728
---	---------

### De niet-samenvoeging — La non-fusion

La fusion des communes bruxelloises, par M.P. HERREMANS. . . . .	731-741
---	---------

---

**HET KADER VAN DE  
SAMENVOEGING VAN  
GEMEENTEN**

**LE CADRE DE LA FUSION DES  
COMMUNES**



# La fusion des communes

## *Un bilan provisoire*

---

par Joseph MICHEL,

Vice-président de la Chambre.  
Ancien Ministre de l'Intérieur.



### **Définition.**

Lorsqu'on analyse l'opération « Fusion des Communes », il convient d'en considérer l'exacte portée. C'est un regroupement des communes. On n'a pas créé un nouveau pouvoir ni un niveau supplémentaire du pouvoir. On n'a pas changé les compétences ni les attributions des communes. Il s'agit d'une opération géographique et humaine dans le sens d'une restructuration.

C'est dans ce cadre et cette optique que se posent les questions et se donnent les réponses.

Avant de donner un bilan provisoire de la restructuration du territoire, il paraît nécessaire de rappeler les motivations principales de cette opération.

### **I. Motivations et intentions.**

Les motivations principales de l'opération générale de fusion de communes peuvent se résumer comme suit :

1. La profonde modification du mode de vie au cours du dernier siècle s'est traduite notamment dans la modification des transports et communications. La relativité des dimensions a rendu le monde plus petit et l'unité communale s'est trouvée dépassée. Il fallait porter les communes à la dimension de la vie sociale contemporaine.

2. Solidarité nécessaire entre communes principales et communes périphériques. La répartition des charges entre les entités ne se faisait pas en proportion des services rendus à la population. Il fallait donc agrandir le

territoire des municipalités pour le faire coïncider avec l'aire des services publics. D'autre part, la population migrante de plus en plus nombreuse, créait un flux quotidien entre la ville centre et la périphérie.

Plus le territoire correspond à l'aire de distribution des services, plus l'effort contributif des citoyens est équitablement réparti.

3. Rassembler les villes et communes soudées dans un tissu urbain continu formant un tout aggloméré. Le contexte urbain général avait évolué considérablement depuis un siècle. Le découpage administratif ne correspondait plus du tout à la concentration de l'habitat.

*Exemples :* Liège - Angleur  
Gand - Ledeborg  
Charleroi - Marcinelle  
Anvers - Berchem.

Il s'indiquait dès lors d'aller aussi loin que possible dans le regroupement sans dépasser la dimension humaine.

4. Dans les communes rurales, les petites municipalités devaient s'acquitter d'une tâche de gestion compliquée dépassant la compétence de leur personnel et les possibilités matérielles disponibles.

Ce phénomène était renforcé par la dispersion de la population et le manque de qualifications relatives : il n'était pas rare de rencontrer 1/2 secrétaire, 1/3 de garde-champêtre, 1/3 de cantonnier. Ces prestations partielles pouvaient entraîner une carence des services en cas de maladie ou d'absence prolongée. Les moyens assurés par la mécanisation et la rationalisation du matériel ne peuvent être exploités que dans une plus grande unité.

5. La vie administrative est devenue très compliquée par les charges imposées par le pouvoir central : recensements, permis de conduire, police des étrangers, services sociaux, minimex, hôpitaux, tâches de police, etc... Seule une administration qualifiée et structurée peut assurer ces services.

6. La tutelle est devenue draconienne et complexe. Une commune doit se défendre. La petite commune traditionnelle ne peut ni monter ses dossiers, ni les imposer au pouvoir de tutelle. La fusion devait lui donner une force de décision, d'intervention, d'emprunt.

7. Des finances plus équilibrées : l'égalisation des charges devait entraîner une meilleure solidarité. Une remarque s'impose : il n'a jamais été question, lors de la préparation de l'opération « fusion » de prétendre réaliser des économies ou de faire une opération bénéficiaire. Il s'agit d'une opération neutre, balancée entre les économies de rationalisation et l'extension des services au plus grand nombre. Le but de la fusion



se résumait ainsi : assurer à une population plus grande des services meilleurs et mieux répartis et pour le même prix.

8. Dans la mesure du possible, permettre un meilleur contact humain en tenant compte du rôle des centres pilotes, de l'urbanisation, de la mentalité, de l'équilibre. Mettre à la disposition du public des services plus disponibles et plus permanents. Rapprocher le pouvoir du citoyen, moins par l'apparence physique que par la disponibilité et la rapidité des services.

9. Eviter un déséquilibre dans l'ensemble du pays entre communes volontairement fusionnées et les communes abandonnées à elles-mêmes.

Les fusions limitées et volontaires se faisaient souvent aux dépens des territoires environnants, d'une manière égoïste. On apercevait la nécessité d'une opération d'ensemble pour équilibrer le territoire, faute de quoi, l'anarchie géographique serait devenue irréversible.

## II. Bilan provisoire.

Il est difficile, après cinq ans seulement d'expérience, de faire un bilan de l'opération « Fusion des Communes » : il faudra plusieurs législatures pour concrétiser la nouvelle municipalité.

Je vais m'efforcer cependant de répondre aux neuf motivations développées ci-dessus en esquissant pour chacune d'elles un bilan et une appréciation provisoires.

### 1. Réponse à la dimension de la vie sociale contemporaine.

L'adaptation du territoire nouveau aux possibilités modernes des transports et communications est incontestablement une réussite. On aurait pu, dans certains cas, aller plus loin.

Les relations humaines n'ont pas été affectées par la concentration de l'administration locale dans la mesure où la commune en a profité pour mettre des services mieux organisés à la disposition de la population.

A propos de certains territoires, par exemple Namur et Tournai, on peut se demander si la dimension apportée à la commune nouvelle n'a pas posé de problèmes pour les sections rurales périphériques.

### 2. Solidarité entre les centres urbains et les territoires périphériques.

L'unification de l'administration et de son territoire a entraîné une répartition plus équitable des charges.

Les contributions, dans le sens le plus général du mot, imposées à la population ont été levées en proportion des services rendus à l'ensemble des habitants et non plus seulement à charge de ceux du centre urbain.

Cependant, le phénomène moderne des migrations quotidiennes motivées par la profession, par la culture, l'étude ou le sport dépasse encore dans la plupart des cas l'aire des communes nouvelles.

Mais la nécessité de maintenir une dimension sociale à échelle humaine n'a pas permis d'aller plus loin.

Administrativement, les nouvelles communes auraient dû être plus grandes, humainement pas.

### *3. Consécration des tissus urbains existants.*

Dans la grande majorité des cas, la fusion des communes a consacré administrativement l'existence d'une entité réelle sociale et économique.

Parfois cependant, la dispersion des sections anciennes a conduit à choisir un chef-lieu qui s'équipe et devient tout doucement le centre administratif. Ce phénomène, propre aux régions rurales, exigera plusieurs législatures pour assurer l'homogénéité de la nouvelle municipalité.

D'autre part, les concertations n'ont pas toujours permis la mise sur pied d'une entité suffisamment grande. Cette dernière n'a pas couvert tout le territoire normalement appelé à constituer la commune nouvelle.

*Exemples :* Verviers - Dison  
Lobbes - Thuin.

### *4. Rationalisation et amélioration des services.*

C'est la réalisation la plus tangible et la plus concrète de la fusion des communes.

Dans les centres urbains, il existait dans l'ancien régime des limites artificielles qui empêchaient de coordonner les services et de les répartir équitablement dans un tissu social existant : l'exemple le plus frappant est celui de l'ancien Charleroi : 27.000 habitants.

Dans les communes rurales, le morcellement et la limite des moyens matériels ne permettaient pas à la commune de répondre aux besoins du service et des habitants.

La commune nouvelle a pu grouper et répartir ces tâches nouvelles en achetant du matériel moderne, en utilisant les compétences, en coordonnant l'activité de son personnel, en faisant davantage avec les mêmes moyens. Le but fondamental est atteint lorsqu'on distribue plus de biens et de services à plus de gens, pour le même prix.

Soulignons aussi que l'urbanisme, l'administration des eaux et forêts, les finances, etc. ont pu travailler dans des entités géographiques plus adaptées.

### 5. *Organisation et efficience de l'administration.*

Ce résultat de la fusion des communes s'est fait sentir avant tout dans les entités rurales, c'est-à-dire celles qui étaient dépourvues d'une administration au sens propre.

Le fait qu'une multiplicité de petites communes soient réunies est profitable administrativement parlant : un seul budget, un seul compte, une seule liste de tous les recensements demandés par l'Etat, un seul service spécialisé pour chaque domaine entraînant une meilleure organisation administrative et une utilisation des compétences.

Du personnel mieux qualifié et mieux payé peut actuellement rendre de meilleurs services à plus de gens.

### 6. *Puissance des communes nouvelles.*

Au lieu d'être une poussière de communes, les municipalités nouvelles ont une importance plus grande qu'auparavant.

La force d'expression récente de certaines grandes villes montre qu'il faut compter avec les communes dans l'Etat et la Région d'aujourd'hui.

La logique voudrait qu'on leur donne plus de compétences et qu'on allège la tutelle. A ce point de vue, rien n'a été changé jusqu'à présent.

### 7. *Qu'en est-il des finances communales ?*

Dans un premier temps, la compensation des comptes a caché l'état misérable de certaines finances communales.

Il s'est produit, pendant plusieurs années, une confusion des différents bonis et malis des anciennes municipalités.

Aujourd'hui, la réalité apparaît à nouveau.

Une question : la fusion proprement dite a-t-elle entraîné un accroissement du déficit des communes ? Non, il s'agit d'une opération théoriquement neutre sous l'angle des finances publiques.

D'une part, une rationalisation a permis d'économiser : un budget, un compte, une meilleure répartition des infrastructures, la suppression des doubles emplois dans les bâtiments administratifs, les halls sportifs, les piscines, etc..., mais ce sont parfois des économies à longue échéance.

D'autre part, tentation de niveler par le haut les avantages sociaux sans attendre l'échelonnement normal des législatures : extension à tous les habitants des repas du troisième âge, des excursions pour pensionnés, etc. Tentation aussi à augmenter le nombre du personnel.

Mais les communes sont déçues de n'avoir pas vu appliquer la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976, articles 75 et 78, alimentant la dotation du Fonds des Communes par un prélèvement annuel de 7,65 % sur les recettes fiscales courantes totales de l'Etat.

L'Etat n'a pas tenu parole et le manque à gagner cumulé est de l'ordre de 30 milliards à l'heure actuelle.

D'autre part, les communes eurent vite digéré l'aide exceptionnelle procurée par le Fonds de consolidation, organisé par l'article 77 de la loi budgétaire 1975-1976 en vue de couvrir le déficit des communes fusionnées repris au compte 1975.

La loi sur les hôpitaux et celle du 8 juillet 1976 organisant les centres publics d'aide sociale, ont solidement ébranlé les finances communales.

On doit regretter d'autre part des erreurs d'appréciation qui ont compromis les finances dans beaucoup de communes et pour longtemps :

- non respect de la législation de blocage limitant le cadre à la somme des personnels des anciennes communes

*Exemple* : Ville de Liège

Voir aussi l'augmentation comparative du personnel entre les différentes provinces ;

- carence du pouvoir de tutelle qui a approuvé sans beaucoup de discrimination les cadres nouveaux présentés lors de l'élaboration du cadre définitif.

Certains commentaires laissent entendre que la fusion des communes serait une des causes de la faillite de celles-ci. C'est une inexactitude.

Les faillites se produisent tout autant dans les communes non fusionnées que dans les autres.

Il résulte en effet des documents du Ministère de l'Intérieur : que la situation financière des communes fusionnées et non fusionnées est strictement parallèle. On peut s'en rendre compte en observant les tableaux de l'évaluation des dépenses, à l'ordinaire, pour l'exercice propre dans les communes fusionnées, d'une part, dans les communes non fusionnées, d'autre part. On constate aussi ce parallélisme à la lecture des graphiques élaborés par le Ministère de l'Intérieur.

Il est intéressant de lire la question du Sénateur Vanhaverbeke du 21 mai 1981 et la réponse du Ministre de l'Intérieur.

#### 8. *La fusion des mentalités et les contacts nouveaux.*

Il est trop tôt pour pouvoir apprécier dès maintenant le résultat des fusions des communes sur la mentalité des citoyens.

Les entités nouvelles se font progressivement et il faudra attendre plusieurs législatures pour constater l'existence d'une homogénéité sociale.

Il faut cependant observer que la restructuration du territoire sur le plan administratif a souvent constitué un stimulant dans les anciennes sections pour ce qu'on peut appeler le folklore, la culture et la fête. Ce choc en retour, de nature psychologique, réveille le sentiment d'appartenance à une petite communauté humaine et cultive le sens de la « fête ».

### 9. *L'équilibre de l'ensemble du pays.*

Il s'agit manifestement d'une réussite : la fusion au coup par coup aurait conduit à la création de certaines communes viables à côté d'une anarchie municipale. Tout le territoire s'est senti solidaire et concerné.

L'opération d'ensemble a réussi : il n'y a pas eu de révolution alors que la commune constitue la corde la plus sensible dans la hiérarchie du pouvoir.

Normalement, plusieurs législatures sont nécessaires pour réaliser complètement la nouvelle commune. C'est presque un miracle qu'après cinq ans, on ait pu constater l'existence efficiente et paisible des nouvelles entités.

Je puis formuler un souhait, c'est que l'agglomération bruxelloise ne laisse pas passer l'occasion d'une restructuration de son territoire, elle qui n'a pas besoin d'une fusion proprement dite mais d'une large correction de limites et d'une répartition plus rationnelle des charges et responsabilités. Qu'on fasse de Bruxelles 7, 8 ou 10 communes nouvelles, me laisse indifférent, pourvu que cette restructuration du territoire, elle aussi, permette de mieux servir les citoyens avec de meilleurs moyens et en gardant la mesure humaine.

### **Summary : The amalgamation of municipalities : an interim balance.**

*The adaptation of the new municipal entities to present-day social life is a success. The concentration of the local administration with better organized services has left human relations unaffected. The amalgamation of the territory and its administration has effected a more equitable distribution of the costs. Considering the administration, the new municipalities could have been bigger but the human dimensions did not allow such enlargement. In most cases, the amalgamation contributed to the inception of a real social and economic entity. But the deliberations did not always lead to new municipalities that would normally have been required. In view of the rationalisation and improvement of the services, the new municipality has succeeded. More goods and services are being distributed for the same cost. The amalgamation of the municipalities*

*led to better organization and more efficiency of the administration. The power to manage increased. Concerning municipal finances, the amalgamation operation has not caused any deficits. The causes of the deficits have to be sought elsewhere : a tendency to extend social benefits and to overstaff, the transformation of the Centers for Public Assistance into Public Centers for Social Welfare, the failure of the national government to fulfil its financial obligations vis-à-vis the municipalities. In addition to these causes, errors in judgment have compromised the finances of many municipalities. On the whole, the amalgamations have been a success.*



# De samenvoeging van de gemeenten

*Het kader van een onvoltooid gebleven  
hervormingsproces*

---

door Rudolf MAES,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

## Inleiding.

Ingevolge samenvoegingen, die tussen 1964 en 1977 werden doorgevoerd, werd het aantal gemeenten in ons land herleid van 2.663 tot 596, d.i. 22 % van het in 1964 bestaande aantal.

De voor deze hervorming cruciale periode situeert zich tussen 1974 en 1977 toen pas voor goed de mening doordrong dat samenvoegingen op zijn minst streeksgewijze en bij voorkeur zelfs op basis van een algemeen of nationaal plan moesten worden doorgevoerd. Voordien waren de samenvoegingen op eerder willekeurig gespreide wijze gebeurd. Ook kon vastgesteld worden dat zij meer in het Vlaamse dan in het Waalse gewest plaatsvonden (1). Van de 141 tussen 1964 en 1971 uit samenvoeging ontstane nieuwe gemeenten zouden er trouwens 125 opnieuw bij de samenvoegingsoperatie van 1975 worden betrokken daar de schaal van deze gemeenten inmiddels reeds als te klein of inadequaar werd ervaren. Toch mag niet uit het oog worden verloren dat de eveneens tussen 1964 en 1971 gerealiseerde samenvoegingen rond stedelijke centra als Oudenaarde, Brugge en Bergen toen reeds een aanwijzing waren dat het fusie-instrumentarium niet alleen in de context van de opheffing van kleinere gemeenten zou worden gehanteerd.

Als uitloper van de samenvoegingsoperatie van 1975 ligt nu ook de vorming van Groot-Antwerpen in het verschiep zodat het aantal gemeen-

---

(1) Tussen 1964 en 1971 werd het aantal gemeenten in het Vlaamse gewest verminderd met 218 en in het Waalse gewest met 96.

ten in het begin van 1983 nog 589 zal bedragen (2). In vier van de vijf grote agglomeraties zullen aldus samenvoegingen hebben plaatsgevonden; de negentien gemeenten uit de Brusselse agglomeratie zullen dan ook op dit punt een uitzonderingspositie innemen.

De doorgevoerde gemeentelijke herindeling betekent meteen de meest ingrijpende hervorming uit de geschiedenis van het lokaal bestuur in ons land.

In deze bijdrage zal hieraan aandacht worden besteed vanuit de volgende vier invalshoeken :

- de wijze, waarop de samenvoegingen werden doorgevoerd ;
- de nieuwe gemeentelijke indeling, die daardoor tot stand kwam ;
- de werkhypothesen, die kunnen worden vooropgezet met het oog op de evaluatie ;
- het onvoltooid gebleven karakter van het gemeentelijk hervormingsproces.

## I. De politiek van de directe en van de globale ingreep — de pragmatische aanpak.

Men kan ervan uitgaan dat een dergelijke grootscheepse hervorming, waarbij slechts een negentigtal gemeenten uiteindelijk niet bij een samenvoeging of een grenswijziging werden betrokken, slechts kon gerealiseerd worden indien daaromtrent een algemene consensus bestond enerzijds en indien deze hervorming zelf op grondige wijze werd voorbereid anderzijds.

Op deze beide punten moet echter duidelijk voorbehoud worden gemaakt. Dit trachten we aan te tonen aan de hand van de belichting van enkele stadia uit het besluitvormingsproces.

### 1. Van bewustwording tot realisatie.

Bij eenieder is zeker nog de herinnering aan het — al of niet gewild — uitlekken in de pers, in augustus 1972, van het samenvoegingsplan op naam van wijlen directeur-generaal R. Costard voldoende levendig (3).

(2) Voor de evolutie in de gemeentelijke indeling kan verwezen worden naar de interessante studie van L. MALVOZ en C. VERBIST, *Een België van 589 gemeenten. Bestuursgeografische aspecten*. Herzlene en uitgebreide editie, 1981, Gemeentekrediet van België, 51 blz.

(3) Volgens dit plan, dat werd gepubliceerd door *La Libre Belgique* op 16 augustus 1972, zouden er buiten de grote agglomeraties nog 582 gemeenten overblijven. Als belangrijke criteria werden o.m. gehanteerd dat elke gemeente minstens 5.000 inwoners moest tellen en/of tenminste 3.000 ha groot diende te zijn.



Vooral de bekendmaking van dit plan, veel meer trouwens dan de afkondiging van een nieuwe wet d.d. 23 juli 1971 betreffende de samenvoegingen en grenswijzigingen, heeft bijgedragen tot de bewustwording bij de gemeentebestuurders en ook bij de bevolking dat dit wel eens een prioritair te realiseren beleidspunt vóór de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1976 zou kunnen worden (4).

Vanaf het najaar van 1972 werden trouwens in het raam van de zogeheten « officieuse » — d.i. niet in de wet van 23 juli 1971 als zodanig geregelde - procedure, aanvullende kaarten per provincie uitgetekend. De achtereenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken R. Van Elslande en E. Close wilden inderdaad, voor de voorbereiding van de samenvoegingen, een rol toekennen aan de provinciale overheden. Deze voorbereidende adviezen, op grond waarvan de ministers hun officiële voorstellen zouden uitwerken, werden echter volgens zeer uiteenlopende methoden uitgewerkt. In sommige provincies kwamen studies met een wetenschappelijk karakter tot stand; soms werden ook de gemeenten geraadpleegd; in andere gevallen werden alleen werkgroepen opgericht, die uitsluitend of in overwegende mate samengesteld waren uit voor de politieke partijen representatief geachte personen (5).

De definitieve doorbraak van de gemeentelijke herstructurering door samenvoeging zou echter het werk worden van minister J. Michel (PSC), die in juni 1974 de verantwoordelijkheid kreeg op het ministerie van Binnenlandse Zaken binnen de toen — ingevolge de toetreding van het Rassemblement Wallon — verruimde christelijk-liberale coalitie, de zogeheten regering Tindemans II.

We leggen trouwens de nadruk op herstructurering door samenvoeging daar een wet van 26 juli 1971 in dit verband ook de oprichting van overkoepelende agglomeratie- en federatiestructuren voor mogelijk had gehouden. Deze idee werd inmiddels echter meer en meer verlaten; meer nog, de vijf randfederaties, die eerder in uitvoering van voormelde wet waren opgericht, zouden worden afgeschaft en voor het gebied van de negentien gemeenten uit de Brusselse agglomeratie zou de agglomeratiestructuur alleen nog aanvaard worden als een overgangsformule in afwachting van de uitwerking van een nieuwe bestuurlijke organisatie in het raam van de staatshervorming.

---

(4) De wet van 23 juli 1971 stelde dat van de daarin bepaalde procedure toepassing kon worden gemaakt tot 1 januari 1983. Zij verving de voorheen geldende bepalingen, bevat in een wet van 14 februari 1961, de zogeheten Eenheidswet.

(5) Zie hierover: CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, « Les fusions de communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 », 1975 en 1976, nrs 679, 697-698, 708, 714, 726 en 735.

Hoe deze samenvoegingsoperatie werd gerealiseerd wordt door minister Michel zelf als volgt toegelicht in zijn witboek : « De regering Tindemans heeft de weg van de directe en grote ingreep volgens een globaal plan voor geheel het grondgebied gekozen. Het is de politiek van de korte pijn in plaats van die van de jarenlange lijdensweg in het besef dat de eerstgenoemde, zelfs rekening houdend met een zekere herstelperiode, vluggere en betere resultaten zal afwerpen dan de andere waarbij men het gevaar loopt met een onverwerkt en onverwerkbaar residu opgescheept te blijven vooral als het via vrijwillige fusies moet gaan » (6).

## 2. De weerstand tegen de samenvoegingsoperatie en het probleem van de consensus.

Bovenstaande verklaring i.v.m. « de politiek van de korte pijn » kan zeker niet losgedacht worden van de vele vormen van individueel-gemeentelijk of collectief protest — zwarte vlaggen, anti-fusiemarsen en -comités, dreiging van de oprichting van anti-fusiepartijen, e.d.m. (7) — die vooral in 1975 meer de krantenkopen haalden dan de besprekingen, die door de minister en zijn kabinet vooral binnenskamers werden gevoerd — ook met verantwoordelijken uit de partijen, die toen tot de oppositie behoorden. De directe en snelle ingreep moest er mede voor zorgen dat de weerstandshaarden geen voedingsbodem zouden vinden in een langdurige procedure of in een aarzelend optreden. Omdat deze vormen van weerstand, eenmaal de beslissingen waren genomen, even vlug zijn weggeëbd als zij waren ontstaan hechten wij vandaag daaraan nog weinig belang; zij brachten echter wel heel wat verdeeldheid in het gemeentelijk milieu temeer daar op deze stroming van protest doorgaans niet werd aangesloten door die gemeenten, die het centrum zouden vormen van de nieuw op te richten entiteit en daaraan ook hun naam zouden geven.

Het zou trouwens verwonderlijk zijn geweest indien de voorbereiding van deze globale samenvoegingsoperatie niet op dit verzet zou gestoten zijn. Dit gebeurde inderdaad op zodanige wijze dat de minister van Binnenlandse Zaken er niet toe gehouden was de voorstellen op grondige wijze te motiveren en zich tevens — binnen de officiële procedure — nauwelijks diende te storen aan de door de gemeenten en door de

(6) *Ministerie van Binnenlandse Zaken, De samenvoeging van de gemeenten. Witboek, 1976, blz. 18.*

(7) R. MAES, « De samenvoeging van de gemeenten. Studie van het besluitvormingsproces », in *Res Publica*, 1977, nr 2, blz. 227 e.v.

bestendige deputaties uitgebrachte adviezen (8). Evenzeer kon de regering de wetgevende kamers op vrij autoritaire wijze voor de keuze plaatsen het globale plan als dusdanig te nemen of te laten (9).

Heel in het bijzonder kan hier niet voorbijgegaan worden aan het feit dat de — toen nog Belgische — Socialistische Partij zwaar heeft gewogen op de ontwikkeling van deze weerstand. Deze partij lag wel mede aan de grondslag van de wet van 23 juli 1971, die de procedure op deze wijze in het voordeel van de minister en van de regering had vastgelegd, doch was niet vertegenwoordigd in de regering die de effectieve uittekening van de nieuwe gemeentekaart tot haar doelstelling had gemaakt.

De besluitvorming rond deze belangrijke hervorming en het probleem van de consensus moeten echter vooral gezien worden in het licht van :

- De manifeste wil van de coalitiepartners, die de regering vormden, om deze hervorming nog vóór oktober 1976 door te voeren. Door de voorstellen, die aanvankelijk toch nog wel per provincie werden geformuleerd, op te nemen in één globaal, voor geheel het rijk, te nemen of te laten plan werd tevens de situatie voorkomen dat ingeval van een eventuele ontbinding van de wetgevende kamers bepaalde parlementsleden door de kiezers zouden kunnen gesanctioneerd worden omdat zij de hervorming wel in hun provincie hadden aanvaard terwijl die elders — namelijk in die provincies waarvoor het plan inmiddels niet zou kunnen aanvaard worden — op de helling zou komen te staan.
- De instemming, die ook bij de oppositiepartijen bestond t.a.v. het principe van de samenvoeging. Deze partijen betwistten vooral de wijze waarop deze hervorming werd doorgevoerd veeleer dan het

---

(8) De oorspronkelijke voorstellen van de minister werden na consultatie van de gemeenteraden en van de bestendige deputaties gewijzigd in 38 % van de gevallen in Wallonië en in 48 % van de gevallen in Vlaanderen. Over de gewijzigde voorstellen werd geen nieuwe consultatie ingericht.

De in Wallonië doorgevoerde samenvoegingen stemmen gemiddeld voor 28 % overeen met de adviezen van de gemeenten 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. Zie hierover het Witboek over de samenvoeging van de gemeenten, *op. cit.*, blz. 111-114.

(9) 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 ingediend. In de Kamer en in de Senaat werd het ontwerp goedgekeurd, resp. op 21 november 1975 en op 23 december 1975. De wet zelf draagt de datum van 30 december 1975.

principe van de samenvoeging zelf ter discussie te stellen. De tegenstanders van dit principe, die vooral in de gemeentelijke middens werden aangetroffen vonden ook bij deze partijen, op dit gebied althans, geen onmiddellijke respons. Voor alle partijen gold trouwens het directe partijbelang van een verdere doorbraak — ingevolge de schaalvergroting — in de lokale beleidsvoering.

Binnen deze op nationaal niveau tot stand gekomen consensus dient dan ook duidelijk volgend uitgangspunt, dat voorkomt in het witboek over de samenvoeging van gemeenten, begrepen te worden : « De hoofdbekommernis was de samenvoegingen tot stand te laten komen, vertrekkende van de zienswijze van de instanties die zo dicht mogelijk bij de betrokken gemeenschappen staan, die de plaatselijke toestanden kennen en toch een voldoende brede visie hebben om niet afgeremd te worden door de lokale, particularistische politieke of sentimentele weerstanden » (10).

### 3. De pragmatische aanpak.

De verklaring van minister Michel in verband met de politiek van de directe ingreep en betreffende de korte tijdsperiode, waarbinnen deze hervorming moest worden doorgevoerd, staat verder ook niet los van de pragmatische aanpak, die in deze door hem en door de regering werd voorgestaan. In het witboek over de samenvoeging van gemeenten omschrijft de minister deze aanpak als staande in tegenstelling « tot de theoretisch-wetenschappelijke aanpak waarbij men uitgaat van een ideale gemeentelijke standaardmaat en van een hiërarchie van de onderscheiden steden en gemeenten volgens rang en functies, die meestal voor de behoeften van de ruimtelijke ordening werd uitgewerkt » (11).

#### a) *Gehanteerde criteria.*

Natuurlijk vereist bovenstaand standpunt ook nuancering. In de feitelijke realisatie van de samenvoegingen komen duidelijk een aantal constanten terug, die als criteria werden gehanteerd.

In de eerste plaats moest de hervorming leiden tot een drastische vermindering van het aantal kleine gemeenten, d.i. gemeenten met in principe minder dan 5.000 inwoners.

Op dit punt moet echter enige omzichtigheid aan de dag gelegd worden daar de norm van 5.000 inwoners niet officieel werd vooropgesteld. In feite werd hij blijkbaar wel gehanteerd, trouwens in samenhang met de

(10) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *op. cit.*, blz. 19.

(11) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *op. cit.*, blz. 19-20.

oppervlaktenorm van 3.000 tot 4.000 ha (12). Vandaar dat in weinig bevolkte gebieden duidelijk een kleiner inwonertal werd aanvaard terwijl anderzijds ook een kleinere oppervlakte voor mogelijk werd gehouden indien het aantal inwoners rond of boven de 5.000 lag.

Vóór de samenvoegingsoperatie van 1975 waren er 1.898 gemeenten met minder dan 5.000 inwoners; nadien bleven er nog 110 over die beneden deze norm bleven, namelijk 14 in het Vlaamse gewest en 96 in het Waalse gewest (13). De echte uitzonderingen op de inwoners- en oppervlaktenormen te samen genomen zijn eerder gering, temeer daar aan deze normen nooit een absoluut karakter kan worden toegekend. Uiteindelijk worden er slechts 19 gemeenten aangetroffen, die op gevoelige wijze beneden de gecombineerde normen van 5.000 inwoners en 3.000 ha zijn gebleven (14).

In de tweede plaats werd bij de hervorming duidelijk rekening gehouden met taalimperatieven. Samenvoeging van gemeenten met een verschillend taalstelsel was als zodanig uitgesloten terwijl gemeenten met een stelsel van taalfaciliteiten hoogstens indien zij aaneengrenzend waren en dezelfde faciliteitenregeling kenden voor samenvoeging in aanmerking konden komen (15).

In de derde plaats werden ook een aantal criteria, zowel van theoretisch als van empirisch-wetenschappelijke aard, die o.m. ook in de in 1972-1973 in sommige provincies doorgevoerde studies werden ontwikkeld, in acht genomen. Daarnaast wordt trouwens op uitdrukkelijke wijze

(12) In het witboek over de samenvoeging van de gemeenten wordt hiervan meermaals gewag gemaakt, *op. cit.*, blz. 18-19 en blz. 40-44.

(13) Rekening houdende met de bevolkingscijfers op 1 januari 1981 bevinden er zich nog 105 gemeenten in de categorie van gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. Het relatief belang van deze gemeenten blijkt ook hieruit dat zij nu nog slechts 3,4 % van het totale bevolkingsaantal van ons land groeperen terwijl dit vóór de samenvoeging het geval was voor 28,4 % van de bevolking.

(14) Onder « op gevoelige wijze » verstaan wij de gemeenten, die terzelfdertijd minder dan 3.000 inwoners tellen en minder dan 3.000 ha groot zijn. Afgezien van de taalgrensgemeenten Bever, Herstappe, Mesen en Spiere-Helkijn is dit in het Vlaamse gewest alleen het geval voor Baarle-Hertog (arrondissement Turnhout) en Horebeke (arrondissement Oudenaarde). In het Waalse gewest worden dertien dergelijke gemeenten aangetroffen: Hélécine (arrondissement Nijvel), Verlaïne (arrondissement Hoel), Olne (arrondissement Verviers), Berloz, Crisnée, Donceel, Falmes, Fexhe-le-Haut-Clocher, Geer, Lincent, Oreye, Wasseiges (arrondissement Borgworm) en Rouvroy (arrondissement Virton).

(15) Om deze redenen bleven de zes randgemeenten rond Brussel en verschillende taalgrensgemeenten buiten de samenvoegingsoperatie. Speciaal kunnen hier vermeld worden: Bever (1.615 inw. - 2.000 ha), Herstappe (101 inw. - 100 ha), Mesen (1.806 inw. - 400 ha) en Vloesberg (3.062 inw. - 2.300 ha). De gemeenten Spiere en Helkijn werden samengevoegd (1.840 inw. - 1.100 ha); dit was ook het geval voor de zes Voer-gemeenten en voor de betrokken gemeenten rond Edingen, Komen en Moeskroen. De 25 gemeenten uit het Duitse taalgebied werden samengevoegd tot 9 nieuwe gemeenten terwijl de 6 gemeenten uit het Malmedyse werden gehergroepeerd in twee nieuwe gemeenten. In het gebied van Welkenraedt werden 9 gemeenten gehergroepeerd tot drie.

verwezen in de aanhef van het door de wet van 30 december 1975 bekrachtigde globale samenvoegingsbesluit : « De maatstaven... kunnen worden samengevat als volgt :

- er werd voor gewaakt in eenzelfde gemeente te groeperen al wat aaneengebouwd of haast aaneengebouwd is, ongeacht of het volledige gemeenten of delen van gemeenten betreft, zomede de gebieden die op een zekere afstand gelegen toch tot de aantrekkingszone van die agglomeraties behoren ;
- met de geografische factoren is ruim rekening gehouden : afstand tot het toekomstig gemeentelijk centrum, verbindingswegen, voermiddelen, reliëf, waterbekkens, beboste zones, alsmede de jongste gegevens die het landschap beïnvloeden, zoals de autowegen en de kanalen ;
- de dienstencentra hebben logischerwijze als groeperingscentra gediend ;
- daar de economische gegevens een belangrijke factor vormen, werd rekening gehouden met de ligging van industriezones en met de handelsstromen ;
- aan de affiniteiten werd heel bijzonder aandacht geschonken : daar de mens centraal moet blijven, zijn de mentaliteiten en de levenswijze doorslaggevend geweest voor de keuze van de samenvoegingen, daar deze geen doel op zichzelf mogen vormen ;
- gezorgd werd voor de leefbaarheid van de gemeenten dank zij een voldoende inwonerstal, een passende oppervlakte en toereikende financiële middelen » (16).

Tenslotte gold ook het principiële uitgangspunt dat alleen in uitzonderlijke gevallen wijzigingen mochten aangebracht worden aan de grenzen van de provincies en van de kiesarrondissementen. Deze regel werd gesteld omwille van het belang dat deze wijzigingen zouden kunnen hebben op de zetelverdeling voor de nationale en de provinciale verkiezingen (17) evenals op de bestaande machtsverhoudingen tussen de politieke partijen op deze niveaus (18).

---

(16) Zie het verslag van de Koning, dat aan het koninklijk besluit van 17 september 1975 houdende samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen voorafgaat. *Belgisch Staatsblad*, 25 september 1975.

(17) Zie het Witboek over de samenvoeging van de gemeenten, *op. cit.*, blz. 51.

(18) In het Vlaamse gewest werden slechts twee gemeenten overgeheveld naar een ander kiesarrondissement, namelijk Muizen en Wenduine ; voor Muizen was ook een wijziging van de provinciegrens noodzakelijk.

In het Waalse gewest werden elf kleinere gemeenten overgeheveld naar een andere provincie. Wijzigingen in de grenzen van de kiesarrondissementen kwamen er echter meermaals voor, namelijk in 45 gevallen.

b) *Toepassing van de criteria als een probleem van politieke haalbaarheid.*

Zo de strikte eerbiediging van de taalgrens en van de taalwetgeving (19) nog in overeenstemming was met de uitdrukkelijke wil van de wetgever dan is laatstvermeld uitgangspunt i.v.m. grenzen van provincies en van kiesarrondissementen al duidelijk een pragmatisch ingenomen standpunt teneinde de politieke haalbaarheid van de nieuwe gemeentelijke indeling niet in het gedrang te brengen.

Deze pragmatische aanpak komt nog op meerdere andere punten tot uiting.

Zo is de officiële motivering van de 497 afzonderlijke voorstellen tot samenvoeging en tot grenswijziging, zoals deze werd opgenomen in het verslag aan de Koning, dat het koninklijk besluit van 17 september 1975 voorafgaat, uiterst summier en ook weinig samenhangend (20).

Wat de reductie van het aantal kleine gemeenten betreft zullen wij ons zeker niet blind staren op het feit dat er nog wel enkele gemeenten zijn overgebleven, die noch qua inwonertal, noch qua grondgebied aan de in feite gehanteerde normen beantwoorden zonder dat daarvoor een reden kan worden aangevoerd voortvloeiende uit de taalwetgeving. Toch is het opvallend dat 11 van de 13 gemeenten, die in het Waalse gewest op gevoelige wijze beneden de gecombineerde inwoners- en oppervlakte-normen zijn gebleven, aangetroffen worden in de provincie Luik; 9 ervan bevinden zich in één arrondissement, namelijk Borgworm. De grotere verdeeldheid, die binnen de politieke partijen in de provincie Luik tot uiting kwam, heeft er ook toe geleid dat de aldaar doorgevoerde samenvoegingen — althans voor wat de arrondissementen Borgworm en Hoié betreft — niet kunnen vergeleken worden met de samenvoegingen zoals die bv. in de provincies Namen en Luxemburg vorm hebben gekregen.

Belangrijker is wel dat de opheffing van de kleinere gemeenten gebeurde volgens verschillende modellen: ofwel op basis van de samenvoeging van een uitgesproken hoofddorp of kleinstedelijk centrum met de omliggende gemeenten, die daarmee een relatiepatroon hebben op gebieden als dienstverlening, tewerkstelling, onderwijs, handel, vrijetijdsbesteding, e.d.m. ofwel op basis van de onderlinge groepering van min of meer gelijke gemeenten zonder dat zich daarbij een duidelijk

---

(19) Zelfs als daarvoor nog één gemeente met 100 inwoners en een oppervlakte van 1 km<sup>2</sup> in het leven moest worden gehouden.

(20) Het is trouwens duidelijk dat niet deze motivering, die er vaak in feite zelfs geen is, er de leden van de wetgevende kamers moest van overtuigen om deze voorstellen te bekrachtigen; in het stadium van de politieke besluitvorming, waarin men in die periode in 1975 was gekomen, werd dit alleen nog als een pro forma aangelegenheid beschouwd. Voor de informatie en de overreding van de betrokken gemeenten schoot deze motivering echter duidelijk tekort.

centrum opdrong of ook nog zonder dat steeds op dezelfde wijze met de bestaande relatiepatronen rekening werd gehouden. Al bestaan er weliswaar in de gemeentelijke organisatie geen identieke toestanden daar elke gemeente wel op verschillende punten eigen kenmerken kan vertonen, toch zou men in het licht van de criteria zoals die opgenomen werden in de aanhef van het samenvoegingsbesluit kunnen verwachten dat op zijn minst in min of meer gelijkaardige situaties min of meer gelijkaardige oplossingen werden nagestreefd.

Dat dit niet steeds het geval is geweest kan verder geïllustreerd worden aan de hand van volgende voorbeelden m.b.t. de herstructurering van de stedelijke gebieden :

- op het gebied van het al of niet erkennen van autonome gemeenten of groeipolen binnen de grootstedelijke en regionaal stedelijke agglomeraties zijn de samenvoegingen binnen de agglomeraties van Antwerpen en Luik (21) en binnen de agglomeraties van Kortrijk, Leuven of Verviers duidelijk verschillend van de oplossingen, die bv. werden aangenomen m.b.t. Gent en Charleroi, of m.b.t. Brugge, Bergen en Namen ;
- de uittekening van het grondgebied van steden als Doornik, Oudenaarde of Diksmuide steekt af tegen de samenvoegingen, die bv. gebeurden rond Hoei of Halle.

Zeker hebben deze verschillende toepassingen ook steeds wel op een of andere wijze te maken met streekverschillen en met verschillen in de plaatselijke situaties. Daarom werd ook terecht gesteld dat de samenvoeging geen computeroperatie mag zijn en dat iedere samenvoeging als een probleem op zichzelf moet worden beschouwd. Even zeker is echter dat het incalculeren in de besluitvorming van bepaalde politiek zwaarwegende invloeden of weerstanden hier niet kan worden weggedacht.

## II. De nieuwe gemeentelijke indeling.

Ons beperkend tot enkele summiere vaststellingen en redenerend in gemiddelden kan gesteld worden dat de gemeentelijke indeling na de schaalvergroting de volgende kenmerken vertoont (22).

(21) Ook onderling verschillen de oplossingen voor Antwerpen en Luik. Rond Groot-Antwerpen, dat slechts een deel van de agglomeratie omvat, bleven de meeste andere gemeenten volledig autonoom. In de Luikse agglomeratie, waar de nieuwe stad Luik zelf nog een beperkter deel van de agglomeratie omvat, werden daarentegen samenvoegingen doorgevoerd rond Ans, Herstal, Saint-Nicolas, Flémalle, Seraing en Grâce-Hollogne.

(22) Voor een grondige studie van het nieuwe uitzicht van het gemeentelijk België wordt verwezen naar L. MALVOZ en C. VERBIST, *op. cit.*, blz. 16 e.v.



Gemiddeld telt de Belgische gemeente 16.678 inwoners en is zij 5.182 ha groot; in het Vlaamse gewest zijn deze gemiddelden 18.071 voor wat het bevolkingsaantal en 4.387 voor wat de oppervlakte betreft terwijl in het Waalse gewest de gemiddelden resp. 12.272 inwoners en 6.430 ha bedragen. Verder onderverdeeld bedragen deze gemiddelden (23):

- in de vijf centrumsteden van de grote agglomeraties : 278.450 inwoners en 11.464 ha ;
- in de 30 overblijvende agglomeratiegemeenten, die al dan niet bij samenvoeging werden betrokken : 41.221 inwoners en 1.360 ha (24) ;
- in de 15 regionale steden : 73.942 inwoners en 9.500 ha ;
- in de 116 kleine steden : 19.084 inwoners en 7.900 ha ;
- in de 423 overige gemeenten : 9.152 inwoners en 4.400 ha.

Vooraf dient opgemerkt dat wat hun oppervlakte betreft sommige nieuwe — en vaak weinig bevolkte — gemeenten werden opgevoerd tot voordien in ons land onbestaande dimensies; 20 gemeenten hebben thans een oppervlakte tussen 14.000 en 21.376 ha terwijl de grootste gemeenten vóór de samenvoeging een grondgebied hadden van hoogstens 5.000 tot 11.500 ha (25). Vóór de samenvoegingsoperatie hadden slechts 19 gemeenten een grondgebied van 6.000 ha en meer; thans is dit het geval voor 174 gemeenten.

Verder dient ook aangestipt dat de schaalvergroting tot gevolg heeft dat de meeste gemeenten nu uit verschillende kernen of deelgemeenten bestaan. Gemiddeld bedroeg het aantal vroegere gemeenten 4 tot 5 per samenvoeging. In 278 gevallen werden tussen 2 tot 4 gemeenten samengevoegd en in 151 gevallen tussen 5 en 9 gemeenten; 31 nieuwe gemeenten groeperen echter meer dan 10 vroegere gemeenten. De omvangrijkste samenvoeging, nl. Doornik, omvat 30 vroegere gemeenten.

De hiernavolgende tabellen geven verder enig zicht op de gevolgen van de schaalvergroting op de gemeentelijke indeling volgens inwoners- en oppervlakte-categorieën voor geheel het rijk en per provincie.

---

(23) Volgens de NIS-classificatie.

(24) Namelijk de gemeenten uit de Brusselse agglomeratie — zonder de centrumstad zelf — en de gemeenten, die binnen de NIS-classificatie als agglomeratiegemeenten worden beschouwd doch niet in een samenvoeging met de centrumstad werden betrokken: 5 gemeenten uit de Antwerpse agglomeratie, 1 uit de agglomeratie van Charleroi en 6 uit de agglomeratie Luik. Alleen voor Gent zijn de agglomeratie en de nieuw gevormde stad identiek.

(25) Alleen de stad Antwerpen was vóór de samenvoeging nog uitgestrekter, nl. 13.983 ha. Na de samenvoeging zal het grondgebied 21.206 ha bedragen.

TABEL I  
Indeling volgens inwonerscategorieën  
Vergelijking van de toestand op 1 januari 1975 en op 1 januari 1981\*

Categorieën volgens inwonerstal	Aantal gemeenten				Bevolking per inwonerscategorieën			
	1975		1981		1975		1981	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal inwoners	%	Aantal inwoners	%
— 5.000	1.903	80,7	105	17,6	2.780.944	28,4	334.547	3,4
5.000 - 9.999	250	10,6	183	30,7	1.723.030	17,6	1.352.793	13,7
10.000 - 24.999	150	6,3	217	36,4	2.244.046	22,9	3.313.660	33,6
25.000 - 100.000	49	2,1	83	13,9	2.053.133	21,0	3.526.996	35,8
Meer dan 100.000	7	0,3	8	1,4	987.095	10,1	1.335.378	13,5
Totaal	2.359	100	596**	100	9.788.248	100	9.863.375	100

\* Bronnen : Nationaal Instituut voor de Statistiek — *Statistische Jaarboeken* en Council of Europe, *Local and regional structures in Council of Europe Member States*. Belgium, 1982.

\*\* Na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1982 zal dit aantal nog herleid worden tot 589 ingevolge de samenvoeging van de stad Antwerpen met zeven randgemeenten.

TABEL II  
Indeling volgens oppervlaktecategorieën  
Vergelijking vóór en na de samenvoegingen van 1975

Oppervlakte in ha	Vóór		Na	
	Aantal gemeenten	%	Aantal gemeenten	%
— 3.000 ha	2.191	92,9	191	32,0
3.000 - 5.999 ha	149	6,3	231	38,8
6.000 - 9.999 ha	14	0,6	109	18,3
10.000 + ha	5	0,2	65	10,9
Totaal	2.359	100	596*	100

\* Zelfde bemerking als in vorige voetnota.

TABEL III  
Aantal gemeenten, gemiddelde bevolking en oppervlakte  
vóór en na de samenvoegingen van 1975 per provincie\*

	Vóór de samenvoeging			Na de samenvoeging		
	Aantal gemeenten	Gemiddelde bevolking	Gemiddelde oppervlakte in km <sup>2</sup>	Aantal gemeenten	Gemiddelde bevolking	Gemiddelde oppervlakte in km <sup>2</sup>
Antwerpen	144	10.853	20	70	22.392	41
Brabant	330	6.737	10	111	19.981	30
Henegouwen	435	3.031	9	69	19.098	53
Limburg	136	5.089	18	44	15.730	55
Luik	317	3.207	12	84	12.027	46
Luxemburg	229	960	19	44	5.006	101
Namen	345	1.136	11	38	10.498	96
Oost-Vlaanderen	241	5.499	12	65	20.388	46
West-Vlaanderen	182	5.898	17	64	16.772	49

\* L. MALVOZ en C. VERBIST, *op. cit.*, biz. 24. Deze tabel werd opgesteld op basis van 589 gemeenten na de samenvoegingen. De bevolkingscijfers, die in aanmerking werden genomen zijn deze op 1 januari 1977.

### III. De schaal- en de inhaaleffecten als uitgangshypothesen voor de evaluatie.

Voor de evaluatie van de doorgevoerde schaalvergroting is het belangrijk de nieuwe gemeentelijke indeling te toetsen aan de motieven en doelstellingen, die werden vooropgesteld enerzijds en aan de begeleidende maatregelen, die daarmee gepaard gingen anderzijds. Aldus krijgt men ook zicht op de verwachtingen, die daarin door de hervormers zelf werden gesteld.

Bij wijze van hypothese gaan wij ervan uit dat deze verwachtingen vooral golden m.b.t. de schaal- en inhaaleffecten van de samenvoegingen. Deze verwachtingen behoeven echter verdere confrontatie met nieuwe factoren, die de gemeentelijke organisatie na 1975 hebben beïnvloed.

#### 1. De doelstellingen.

Officieel werden de doelstellingen weergegeven in de volgende termen : « Om aan de burgers de diensten te kunnen bewijzen, welke deze van hen verwachten, moeten zij (de gemeenten) over geschoold personeel en gezonde financiën beschikken, zo mede een toereikend bevolkingscijfer en een daarmee overeenstemmende oppervlakte hebben » (26) en « De motiveringen... kunnen nader omschreven worden als volgt. In het algemeen : zorgen voor grotere gemeenten, sterkere gemeenten, die in staat zullen zijn hun tijdsgebonden opdrachten te vervullen, gemeenten die over de mogelijkheden beschikken om voor hun bevolking een betere dienstverlening te waarborgen, gemeenten tenslotte met een grotere autonomie ten opzichte van het centraal gezag. Meer in het bijzonder de nadelen opheffen die volgens de klassen van gemeenten de volgende kenmerken vertonen :

- in de kleine landelijke gemeenten : een gebrek aan financiële middelen ; een beperkte keuze van gemeentelijke mandatarissen ; moeilijkheden om een bevoegd administratief personeel aan te werven terwijl de taken talrijker en ingewikkelder worden ;
- in de gemeenten van middelbare grootte : een verstikking van het centrum van de agglomeratie door een groot aantal kleine bebouwde percelen die erbij aanleunen en van de agglomeratie leven en profiteren zonder evenwel bij te dragen in de lasten ervan omdat ze deel uitmaken van aangrenzende gemeenten ; een gebrek aan de nodige ruimte voor een totale en harmonische ontwikkeling ;

---

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

- in de grote agglomeraties : een overdreven zelfstandigheidsdrang ; een verbrokkeling van de middelen ; een slecht overlegde inplanting van de investeringen ; een ongelijke verdeling van de lasten ; een tekort aan samenwerking en coördinatie in talrijke domeinen » (27).

Ook hier zou er kunnen op gewezen worden dat deze doelstellingen, indien zij dan nog duidelijk werden geformuleerd, zeker op onvoldoende wijze werden geëxpliciteerd (28). Daar deze uitgangspunten vanuit theoretisch oogpunt weinig of niet werden onderbouwd komt eens te meer het pragmatisch karakter van de aanpak van de samenvoegingsoperatie tot uiting. Inhoudelijk blijven volgende vragen inderdaad volledig open :

- welke taken moeten de gemeenten al dan niet kunnen vervullen om de dienstverlening op een hedendaagse wijze te kunnen inrichten en verstrekken ?
- wanneer mag de financiële draagkracht als voldoende worden beschouwd en wanneer wordt een zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende personeelsbezetting aanwezig geacht ?
- wanneer komt het grondgebied als voldoende aangepast voor om vooral in stedelijke gehelen een meer doeltreffend en gecoördineerd beleid te kunnen waarborgen ?

Juist het gebrek aan deze verdere explicitering toont echter aan dat de verwachtingen, die in de samenvoegingsoperatie t.a.v. de gemeentelijke bestuurlijke organisatie werden gesteld, niet verder gingen dan de schaal- en de inhaaleffecten ervan.

## 2. De begeleidende maatregelen.

Een bijkomend argument om te stellen dat vooral deze verwachtingen golden kan geput worden uit het feit dat buiten de verruiming van de schaal zelf uiterst weinig innoverende maatregelen werden getroffen voor de begeleiding van deze hervorming (29). Deze maatregelen hadden betrekking op :

---

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

(28) Zie hierover R. MAES, « De samenvoeging van de gemeenten en de gemeentelijke bestuurskracht » in *Res Publica*, 1976, nrs 3-4, blz. 275-312.

(29) De meeste maatregelen zijn uitvoerig beschreven in de bijdrage van C. DAUBIE, « Les fusions de communes en Belgique : processus original de transfert des obligations », in *Administration Publique*, 1979, t. 3 en 4, blz. 198-221 en blz. 237-266.

- *de gemeentelijke organen* : herziening van de kieswetgeving (30); verhoging van het aantal raadsleden en schepenen (31); invoering van meer aantrekkelijke wedderegeling voor burgemeester en schepenen (32) en van een regeling voor politiek verlof voor verkozen mandatarissen, terwerkgesteld in de privé-sector (33); invoering van de mogelijkheid tot het toekennen van eretitels aan gewezen burgemeesters en schepenen (34);
- *het gemeentelijk personeel* : begrenzing van de personeelssterkte tijdens de aanvangsperiode; vaststelling van een regeling om de verworven rechten te waarborgen en om de vervroegde op pensioenstelling mogelijk te maken; stellen van diplomavereisten voor de topambten van secretaris en van ontvanger (35).
- *het toezicht* : uitbreiding van de bevoegdheden van de provinciegouverneur in het kader van het algemeen toezicht en van het toezicht op de personeelsformaties tot alle gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (36);
- *de financiële verhoudingen* : in negatieve zin werden de door de wet van 23 juli 1971 in het vooruitzicht gestelde ontvangstencomplementen t.b.v. uit samenvoeging ontstane gemeenten afgeschaft; daartegenover werd alleen een regeling ingevoerd ter consolidatie van de deficits terwijl verder ook het gemeentefonds werd hervormd.

Globaal gezien beogen deze begeleidende maatregelen — met uitzondering van het stellen van diplomavereisten voor de topambten — niet meer dan het louter verzekeren van de continuïteit in de gemeentelijke organisatie en het opvangen van enkele manifeste nevengevolgen van de overgang van meerdere gemeentelijke organisaties in één enkele. De

---

(30) Wet van 5 juli 1976 tot wijziging van de kieswetgeving.

(31) Wet van 30 maart 1976 tot wijziging van de gemeentewet.

(32) Koninklijk besluit van 2 juli 1976, gewijzigd door de koninklijke besluiten van 30 september 1976, 9 december 1976, 24 februari 1977 en 23 februari 1981.

(33) Wet van 19 juli 1976 tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat.

(34) Wet van 10 maart 1980 betreffende het verlenen van de eretitel van hun ambt aan de burgemeesters, aan de schepenen en aan de voorzitters van de raden van de OCMW of van de gewezen COO en het KB van 30 september 1981.

(35) 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 wijziging van grenzen van gemeenten verwezenlijkt door de wet van 30 december 1975. Koninklijke besluiten van 20 en 22 juli 1976. Laatstvermeld besluit werd nog gewijzigd door de koninklijke besluiten van 27 juli 1978 en 5 februari 1979.

(36) Bij de wet van 1 maart 1977 werden daartoe de artikels 84 en 87 van de gemeentewet gewijzigd.

maatregelen, genomen op financieel vlak, waren daarenboven zelfs van die aard dat zij de verwachte effecten deels zouden ontcrachten. Hierop komen we dan ook terug in een volgend punt.

### 3. De verwachte effecten.

De verwachtingen kwamen hierop neer dat de schaalvergroting als zodanig het nieuwe kader moest bieden, waarbinnen de doelstellingen konden worden gerealiseerd. Zij lagen wel enigszins verschillend al naargelang alleen de opheffing van de kleinere gemeenten ofwel de herstructurering in stedelijke concentraties werd beoogd.

#### a) De schaalvergroting in het algemeen.

Vroegere studies hadden voldoende aangetoond dat gemeentelijke beleidsrealisaties sterk correleren met de grootte van de gemeente (37). Daarentegen bleef de kostprijs van kleinere gemeenten — althans per inwoner omgerekend — praktisch vergelijkbaar met deze van gemeenten van 10.000 tot 20.000 inwoners (38). Laatstvermelde gemeenten hebben dan ook impliciet model gestaan voor het merendeel van de samenvoegingen, waarbij geen uitgesproken stedelijk centrum was betrokken en waar de bevolkingsdichtheid ook toeliet dit inwonertal te realiseren binnen de toegepaste oppervlakenormen. Het beoogde schaaffect stond hier gelijk met het streven naar de optimalisering van het middengebruik.

Deze optimalisering moet echter ook samengezien worden met andere effecten, die verbonden zijn aan de schaalvergroting en vooral in het evaluatieonderzoek, doorgevoerd m.b.t. de samenvoegingen van 1964 en 1970-1971, in het licht werden gesteld (39) :

- De samenvoeging van gemeenten met een ongelijk niveau van voorzieningen heeft normaal een inhaaloperatie tot gevolg doordat de betrokken inwoners, die zich nu als inwoners van één en

(37) Zie vooral het herstructureringsonderzoek, dat in de periode 1970-1973 door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten werd doorgevoerd. Hieruit bleek dat beleidsdomeinen als ruimtelijke ordening, sociale en culturele voorzieningen, huisvesting e.d.m. minder aan bod kwamen in de kleinere gemeenten. Zie hierover ook : R. MAES, *op. cit.*, blz. 289 e.v.

(38) Onder kostprijs wordt verstaan : de ontvangsten (uit fondsen, fiscaliteit en andere inkomstenbronnen) per inwoner.

(39) F. DELMARTINO, *Schaalvergroting en bestuurskracht. Een beleidsanalytische benadering van de herstructurering van de lokale besturen*, doctoraal proefschrift, Leuven, 1975, 433 blz. en bijlagen.

Zie ook de evaluatieonderzoeken doorgevoerd door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten m.b.t. de samenvoegingen in de provincies Brabant en West-Vlaanderen.

dezelfde gemeente gaan beschouwen, op een gelijke dienstverlening staan. Het hier bedoelde inhaaleffect hield trouwens ook in dat de dienstverlening praktisch automatisch werd opgetrokken tot het niveau van die vroegere gemeente, waar de meest verstrekkende initiatieven waren genomen.

- In grotere uit samenvoeging ontstane gemeenten kon naast deze gelijkschakeling van de dienstverlening ook de ontwikkeling van een nieuw beleidsprofiel worden vastgesteld.

*b) De schaalvergroting in de stedelijke concentraties.*

Ook voor de samenvoegingen binnen stedelijke concentraties mag aangenomen worden dat gelijkaardige verwachtingen golden. De optimalisering van de middelen werd hier echter op meer uitgesproken wijze gekoppeld aan de spreiding van de lasten, die het stedelijk centrum voor de randgemeenten diende op te nemen, zodat hieruit ook een financieel gezonder situatie zou volgen temeer daar in verschillende stedelijke centra vóór de samenvoeging een onevenwicht bestond tussen de ontvangsten en de uitgaven. Daarnaast stonden ook verwachtingen m.b.t. een betere beleidscoördinatie en planning van de infrastructuur voorop.

De problemen van de herstructurering van de stedelijke concentraties hadden weliswaar minder het voorwerp uitgemaakt van onderzoek. Toch stond voldoende vast dat vooral centrum-gemeenten met meer dan 25.000 tot 30.000 inwoners een niet meer rechtstreeks met het inwonertal te correleren uitgavenlast kenden omwille van de externe effecten van de stedelijke functies. Dat deze externe effecten in alle gevallen zouden kunnen opgevangen worden met het fusie-instrumentarium kon van bij de aanvang wel betwijfeld worden; toch bestond door het verwerpen van de formule van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten hiervoor blijkbaar geen alternatief (40).

*4. Nieuwe factoren die een invloed hebben op de gemeentelijke organisatie.*

Het spreekt vanzelf dat de hierboven beschreven verwachtingen slechts ten volle kunnen worden ingelost indien alle factoren, die een invloed

---

(40) Studies, uitgevoerd m.b.t. een aantal regionale steden met een deficitale begroting hadden wel aangetoond dat de samenvoeging van de middelen van de centrumstad en van de randgemeenten een bonus in het vooruitzicht kon stellen, althans in de aanvangsfase. Er werd daarbij echter ook gesteld dat veel zou afhangen van het in concreto gevoerde beleid daar dit nieuwe kosten kon insluiten, niet alleen voor de gelijkschakeling van de diensten doch ook voor de organisatie van het nieuwe bestuurlijk apparaat als zodanig.

hebben op de gemeentelijke organisatie dezelfde zouden blijven na de samenvoegingen. Op verschillende gebieden werden echter eveneens hervormingen doorgevoerd, die tot gevolg hebben dat dit niet het geval is geweest. Evenzeer moet hier gewag gemaakt worden van de verslechtering van de globale economische situatie en van de benarde toestand van de overheidsfinanciën.

a) *De hervorming van de commissies van openbare onderstand.*

De omvorming van de commissies van openbare onderstand tot openbare centra voor maatschappelijk welzijn is wel gekoppeld geworden aan de gemeentelijke schaalvergroting (41) doch in feite is deze omvorming niet louter territoriaal van aard gebleven; zij ging immers gepaard met een nieuwe functie-omschrijving, die inhoudelijk veel verder reikt dan deze van de vroegere COO. Uit deze hervorming vloeien ook belangrijker financiële verplichtingen voor de gemeenten voort, die hun invloed kunnen doen gelden op het bestedingspatroon.

b) *De hervorming van het gemeentefonds.*

In de context van de veranderingen in de financieel-economische toestand van het rijk enerzijds en van de staatsvorming anderzijds is het vooral van belang melding te maken van de volgende inmiddels ingetreden wijzigingen m.b.t. het gemeentefonds.

Sinds 1973 werden op het krachtens de wet vastgestelde aandeel in de rijksbelastingen t.b.v. het gemeentefonds reducties toegepast in het kader van de budgettaire maatregelen. Deze reducties werden echter vooral belangrijk na de aanneming van een nieuwe regeling in de wet van 5 januari 1976. Ervan uitgaande dat de inkomsten uit dit fonds gemiddeld 30 % van de gemeentelijke inkomsten uitmaken is het duidelijk dat deze vermindering van de ontvangsten zich op de armslag van de meeste gemeenten laat gevoelen (42).

Waar eerder — namelijk in de wet van 23 juli 1971 — de toekenning van een belangrijk ontvangstencomplement ten behoeve van de uit

(41) Ingevolge de wet van 8 juli 1976 vervingen de OCMW's de vroegere commissies van openbare onderstand vanaf 1 april 1977.

(42) Ingevolge de wet van 5 januari 1976 moest het gemeentefonds in 1979, 1980 en in 1981 resp. 60.229, 67.812 en 71.842 miljard B.F. bedragen. Deze bedragen werden gereduceerd resp. tot 55.057, 55.141 en 59.332 miljard B.F. Daarbij dient opgemerkt dat het stelsel van de wet van 5 januari 1976 reeds duidelijk minder gunstig is dan het vroegere stelsel, bepaald in de wet van 16 maart 1964 en dat in voege was vóór de samenvoegingen. In 1977 vloeide hieruit bv. reeds een vermindering voort met meer dan 7 miljard B.F. De regeling bevat in de wet van 5 januari 1976 werd zonder verdere reductie alleen toegepast m.b.t. de dienstjaren 1977 en 1978.



samenvoeging ontstane gemeenten in het vooruitzicht werd gesteld — en dit gedurende een periode van tien jaar — werden deze bepalingen eveneens opgeheven door de wet van 5 januari 1976. Wel werd een veel beperkter blijvend Fonds voor de consolidatie van de deficits ingesteld; de aldus ten laste van het rijk gelegde deficits betroffen echter alleen de tekorten van het dienstjaar 1975 d.i. het voorlaatste jaar vóór de samenvoegingen.

Verder moet ook vastgesteld worden dat de verdeling van het gemeentefonds over de gewesten volgens de daarvoor aanvaarde verdeelsleutel — thans 52,39 % voor de gemeenten uit het Vlaamse gewest, 39,33 % voor de gemeenten uit het Waalse gewest en 8,28 % voor de gemeenten uit het Brusselse gewest — veel meer de gemeenten uit het Waalse gewest ten goede is gekomen dan de gemeenten uit het Vlaamse gewest. Tegenover 1976, dat het laatste jaar was waarin deze verdeelsleutel nog niet werd toegepast, steeg het aandeel van de Vlaamse gemeenten met 1,8 % terwijl de stijging voor de Waalse gemeenten 10,4 % bedraagt; dit dan weliswaar ten nadele van de gemeenten uit het Brusselse gewest, die thans 8,28 % bekomen tegenover 20,48 in 1976 (43). Dit kan tevens tot gevolg hebben dat de effecten van de samenvoegingen zich anders kunnen voordoen in het Waalse dan in het Vlaamse gewest.

c) *Andere factoren.*

Ook nog andere inmiddels gewijzigde factoren of invloeden zouden hier kunnen worden vermeld. De wetgeving op het bestaansminimum, de bij decreet gewijzigde gemeentelijke verplichtingen i.v.m. het bibliotheekwezen, de toenemende gemeentelijke verplichtingen in het kader van de financiering van het hospitaalwezen e.d.m. zijn inderdaad evenzoveel voorbeelden van hervormingen, die een invloed sorteren op het gemeentewezen in het algemeen.

d) *Gevolgen voor de evaluatie van de effecten.*

Bovenstaande factoren gelden alleszins evenzeer in de uit samenvoeging ontstane gemeenten als in de gemeenten, die niet bij samenvoeging werden betrokken. Ten aanzien van de evaluatie van de samenvoegingen is het echter uiterst belangrijk deze nieuwe factoren steeds voor ogen te houden

---

(43) De stad Brussel krijgt wel jaarlijks een bijkomende dotatie ten laste van de rijksbegroting ter compensatie van de lasten voortvloeiend uit haar nationale en internationale rol. Dit bedrag wordt niet afgenomen van het globaal bedrag van het gemeentefonds.

daar de gestelde verwachtingen hierdoor veranderingen of aanpassingen kunnen ondergaan.

#### IV. De schaalvergroting als een stadium in een onvoltooid gebleven herstructureringsproces.

Doordat de samenvoegingsoperatie in hoofdzaak betrekking heeft gehad op de vergroting van het ruimtelijk draagvlak van de gemeenten en op wat dit insluit aan bevolkingsaantallen, middelenoptimalisering, schaal- en inhaaleffecten, is zij praktisch uitsluitend een territoriale hervorming gebleven. Doch reeds als territoriale hervorming bleef zij onafgewerkt.

Meer onvoltooid nog bleef de samenvoegingsoperatie t.a.v. de verwachtingen die men terecht kon vooropstellen op het gebied van de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht; naast territoriale verwijst dit begrip ook naar institutionele en structurele componenten, die betrekking hebben op de doelmatigheid van inrichting en werking, op het open en het democratisch karakter van het bestuurlijk optreden en op de gemeentelijke zelfstandigheid.

Op al deze punten zijn de samenvoegingen dan ook niet meer dan een stadium in een vooralsnog onvoltooid gebleven hervormingsproces.

##### 1. *Het onafgewerkt karakter van de territoriale hervorming.*

###### a) *Grenscorrecties versus correcties van de samenvoegingen.*

Van officiële zijde is steeds toegegeven geworden dat de samenvoegingsoperatie, alhoewel zij reeds gepaard ging met 244 grenswijzigingen, er niet in geslaagd is om de indrukwekkend blijvende reeks van « onlogische hoeken en kanten » af te ronden. Het lag dan ook in de bedoeling na 1976 met een grootscheepse « grenscorrectie-operatie » te starten (44). De duidelijke klemtoon, die daarbij gelegd werd op de term « grenscorrectie » moest tevens van bij de aanvang elk misverstand uitsluiten: er zouden zeker geen voorstellen in aanmerking worden genomen om samenvoegingen opnieuw ongedaan te maken (45). Na 1976 werden wel 1.300 dossiers voor grenswijziging in behandeling genomen doch vooralsnog zonder gevolg. De termijnen werden steeds maar verlengd en het blijft zeer de vraag of deze dan ook nog zullen

(44) Witboek over de samenvoeging van de gemeenten, *op. cit.*, blz. 50-51.

(45) Omzendbrieven van 15 april 1976 en van 28 februari 1977 van de minister van Binnenlandse Zaken betreffende de instelling van provinciale commissies voor wijziging van de gemeentegrenzen.

kunnen uitgevoerd worden binnen de geldigheidsduur van de wet van 23 juli 1971, die tot 1 januari 1983 hiervoor — zoals voor de samenvoegingen zelf — een vereenvoudigde procedure heeft vastgesteld (45 bis).

Er is zelfs meer. Een recent onderzoek over de spreiding en de relatiepatronen van de in 1980 bestaande woonkernen stelt in alle scherpthe de vraag of grenswijzigingen om zogeheten « schoonheidsfouten » ongedaan te maken in deze wel kunnen volstaan. De samenvoegingsoperatie heeft wel tot gevolg gehad dat in 230 gevallen alle woonkernen, die onderling een relatiepatroon hebben, in één gemeente werden gegroepeerd (46). In 105 gemeenten wordt echter één woonkern aangetroffen die een relatiepatroon heeft met een kern uit een andere gemeente; in 83 gemeenten is dit het geval voor 2 tot 5 kernen en in 32 gemeenten zelfs voor meer dan 5 kernen. Laatstvermelde gevallen, waarbij meer dan twee woonkernen betrokken zijn komen eerder zelden voor in het Vlaamse gewest; in het Waalse gewest is dit echter zo voor 47,3 % van de gemeenten. Afgezien nog van het feit dat dit onderzoek eens te meer de pragmatische aanpak onderstreept kan men toch niet meer buiten de vraag of correcties van de samenvoegingen zelf, vooral daar waar de samengevoegde gemeenten al te zeer in polarisatierichting verschillen, zich niet evenzeer opdringen (47).

b) *Het dubbel of meervoudig lidmaatschap van intercommunale verenigingen met eenzelfde doel.*

Een ander aspect dat in het kader van de territoriale hervorming eveneens onopgelost bleef heeft betrekking op het dubbel of meervoudig lidmaatschap van de nieuwe gemeente in het kader van de intercommunale verenigingen, die op haar grondgebied instaan voor de nutsvoorzieningen, de streekontwikkeling, de huisvesting e.d.m. (48). De nieuwe gemeente heeft in deze de verplichtingen overgenomen van de vroegere gemeenten zodat er op haar grondgebied verschillende intercommunales met éénzelfde doel doch met verschil in werkingsregelen en uitbatingstarieven werkzaam kunnen zijn. Alle voorstellen om in deze tot een oplossing te komen strandden echter tot nog toe vooral omwille van de

(45bis) Inmiddels verschenen in het *Staatsblad* van 23 juni 1982 twee KB's van 14 juni 1982 tot wijziging van gemeentegrenzen, en het KB van 15 juni 1982 houdende regeling van zekere modaliteiten en gevolgen van die wijzigingen.

(46) H. VAN DER HAEGEN, M. PATTYN en S. ROUSSEAU, « Spreiding en relatiepatroon van de Belgische nederzettingen in 1980 », in *Statistisch Tijdschrift*, 1981, nr 5-6, blz. 265-283, met kaarten buiten tekst.

(47) In dit verband kan trouwens nog opgemerkt worden dat in het samenvoegingsplan van 1975 wel sommige gemeenten, die reeds in 1964 of 1970 bij een samenvoeging werden betrokken, opnieuw uit mekaar werden gehaald om bij anders georiënteerde samenvoegingen te worden gevoegd.

(48) Witboek over de samenvoeging van de gemeenten, op. cit., blz. 90-98.

politiek geladen twistvraag of in geval van uniformisering ofwel de intercommunales van het zuivere type ofwel deze van het gemengde type hieruit voordeel zouden halen.

## 2. De schaalvergroting en de bestuurskracht van de gemeenten.

De territoriale hervorming heeft ook m.b.t. de institutionele en structurele componenten van de bestuurskracht van de gemeenten verschillende vragen open gelaten. Bestuurskracht is een samengesteld begrip dat verwijst naar het vermogen om een aan de hedendaagse behoeften beantwoordende belangenbehartiging of overheidszorg te kunnen verzekeren ten behoeve van de betrokken burgers. Als zodanig sluit dit begrip in :

- het beschikken over voldoende middelen : d.i. naast een aangepast grondgebied ook financiën en personeel ;
- het beschikken over afdoende bestuurlijke mogelijkheden, nl. bevoegdheden, zelfstandigheid en doelmatigheid in de inrichting en de werking ;
- de uitbouw van de gemeente als het — ook na de samenvoeging — meest levensnabij gebleven bestuur : democratische inrichting en werking.

Hierna kunnen slechts enkele van deze open gebleven vragen nader worden belicht.

### a) Bestuurskracht en decentralisatie van bevoegdheden en van middelen.

In tegenstelling tot de wijze waarop de samenvoegingsoperatie in ons land werd doorgevoerd, kan men vaststellen dat in andere Westeuropese landen, waar eveneens dergelijke hervormingen werden doorgevoerd, deze steeds gepaard zijn gegaan met functionele hervormingen en meer bepaald met het streven naar een betere verdeling van de overheidsfuncties over de verschillende bestuurlijke niveaus (49). De adequate behartiging van de overheidsfuncties kan inderdaad hinder ondervinden omwille van het feit dat zij ofwel op een te hoog, ofwel op een te laag niveau worden uitgeoefend. In ons land werd trouwens tot een sterke centralisatie overgegaan omwille van het feit dat de 2.663 gemeenten, waarvan er slechts een 400-tal meer dan 5.000 inwoners telden, onmogelijk de nodige

---

(49) S. LAUWERYSSEN en H. WUYTS, *Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa*, Afdeling Bestuurswetenschap, K.U.Leuven, 1981, vol. 2, blz. 323-394. H. SIEDENTOPF, *Veranderingen in het lokaal bestuur in de Bondsrepubliek Duitsland*, in *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1979, nr 6, blz. 450 e.v.

bestuurskracht konden opbrengen om een eigentijds beleid te realiseren alsook omwille van de onmacht, die eveneens in grotere stedelijke gehelen tot uiting kwam als gevolg van de bestuurlijke versnippering.

Nu de gemeentelijke indeling grondig werd gewijzigd zou dan ook logischerwijze de tegengestelde beweging in decentraliserende zin op gang moeten komen. In de context van de voorbereiding van de samenvoegingsoperatie werd trouwens in 1970 het principe van de decentralisatie van de bevoegdheden naar de gemeenten in de Grondwet ingeschreven. Ook werd meermaals officieel verklaard dat dit probleem ter studie zou worden genomen. Doch zowel het in 1970 in de Grondwet ingeschreven principe als de zovele regeringsverklaringen, die nadien lippendienst hebben bewezen aan dit principe, bleven vooralsnog zonder uitvoering.

Decentralisatie van bevoegdheden sluit ook decentralisatie van de daarvoor vereiste middelen in. De samenvoeging heeft op dit gebied geen enkele wijziging gebracht in de dalende trend, die sedert de zestiger jaren kan vastgesteld worden in het aandeel van de gemeenten in het geheel van de overheidsbestedingen. Waar het gemeentelijk aandeel in het geheel van de overheidsuitgaven vóór 1970 schommelde tussen 20 tot 25 % schommelt dit sindsdien rond de 15-17 %.

Men kan er hier wel op wijzen dat de discussies over de staats hervorming tot gevolg hebben gehad dat na 1970 over functionele hervormingen alleen nog gedacht werd op het niveau van het rijk en van de gemeenschappen en de gewesten doch evenzeer blijft dat in ons land een sterk centralistische reflex aanwezig blijft. Deze heeft tot gevolg dat het gemeentewezen in België, samen met dit van Frankrijk, zowat de minst interessante plaats bekleedt in de Westeuropese context (50). Toch is de gemiddelde Belgische gemeente na de samenvoeging in bevolkingsaantal zowel als in oppervlakte groter dan bv. de gemiddelde Duitse en Nederlandse gemeente, die een veel belangrijkere plaats bekleden in de bestuurlijke organisatie (51).

Waar ondergeschiktheid het eigen kenmerk vormt van de deconcentratie van besturen, die louter medebewindstaken uitoefenen, en zelfstandigheid — weliswaar gekoppeld aan administratief toezicht — het eigen kenmerk vormt van de decentralisatie werden desalniettemin de gemeenten in

---

(50) S. LAUWERYSSEN en H. WUYTS, *op. cit.*, vol. 2, blz. 397. Zie ook voor een vergelijking met de Bondsrepubliek Duitsland en met Zwitserland W. MOESEN en J. VANNESTE, « Budgettaire autonomie. De lokale versus de federale variant », in *Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1980, nr 132, blz. 97-114.

(51) Het gemiddeld inwonertal ligt alleen hoger in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

het kader van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende de staats-hervorming nu ook officieel gedegradeerd tot « ondergeschikte besturen ».

Dit feit typeert, meer nog dan een opsomming van allerlei recente centralistisch genomen maatregelen, de in ons land t.a.v. het gedecentraliseerd bestuur bestaande geestesgesteldheid.

b) *Bestuurskracht en de inter- en bovengemeentelijke taken.*

De gemeentelijke bestuurskracht is ook maar gewaarborgd indien een adequate oplossing voorhanden is voor de boven- of tussengemeentelijk te behartigen taken. In 1971 was men van oordeel dat het fusie-instrumentarium er slechts in beperkte mate kon in slagen om de externe effecten van groot-regionaal- of gewoon-stedelijke functies te omvatten en om de boven- en tussengemeentelijk te behartigen taken binnen rationeel afgebakende en democratisch werkende bestuurlijke organisaties te verzorgen. De gehanteerde schaalnormen zouden dit niet toelaten. Om die reden werd inderdaad ook gedacht aan de oprichting van agglomeraties en van federaties van gemeenten. Deze idee werd echter vrij spoedig verlaten toen deze agglomeratie- en federatiestructuren — in tegenstelling tot de ervoor initiaal gestelde doelstellingen — nog louter werden aangezien als een overbodig alternatief voor de schaalvergroting. Inmiddels bestaat er echter een wirwar van allerlei mogelijke regelingen om deze functies binnen de bestuurlijke organisatie te kunnen omvatten :

- nu eens worden zij behartigd in het kader van intercommunale verenigingen, dan weer binnen het kader van de provinciale organisatie ;
- soms wordt daarvoor een beroep gedaan op gedeconcentreerde rijksdiensten of op dienstgewijze gedecentraliseerde besturen als gewestelijke huisvestingsmaatschappijen en ontwikkelingsmaatschappijen ;
- evenzeer hebben de subsidieregelingen en de toekenning van het grootste aandeel in het gemeentefonds aan de grote en de regionale steden hier een regelende rol.

Men kan er in deze ook op wijzen dat in de loop van de laatste jaren vooral werk is gemaakt van hervormingen op het niveau van de nationale en de gewestelijke top enerzijds en van de gemeentelijke basis van het institutionele gebouw anderzijds. Het intermediair niveau — met zoveel banden met het lokale niveau — is daarbij onaangeroerd gebleven (52).

---

(52) Zie hierover: «De impasse rond de Belgische provincies» in S.A.V. SCHEPERS, H.A. BRASZ en R. MAES, *Intermediair bestuur, luxe of noodzaak*, VUGA-Uitgeverij, 's Gravenhage, 1981, blz. 34-38.

Eens te meer steekt dit schril af tegen een globaal opgezette bestuurlijke hervorming, waarbij — en dit is tevens van belang voor het punt van de decentralisatie — de hervorming op één bestuurlijk niveau ook op haar implicaties wordt getoetst t.a.v. de andere niveaus en daaruit dan ook de nodige consequenties worden getrokken. Dit is zeker niet het geval geweest in België.

c) *Bestuurskracht en gemeentelijke werkingsregelen.*

Bestuurskracht slaat natuurlijk ook op de interne werking van het gemeentelijk bestuur, dat zowel op het gebied van de doelmatigheid als op het gebied van het open en democratisch functioneren met daarvoor aangepaste regelingen moet zijn uitgerust.

Vooralsnog moeten de gemeenten het blijven doen met werkingsregelen, die in hoofdzaak nog dateren uit de eerste helft van de negentiende eeuw en uitgedacht werden in een context van kleine gemeenten, die overigens heel weinig opdrachten dienden te vervullen en over een uiterst beperkte personeelsbezetting beschikten. Verschillende hedendaags geformuleerde eisen m.b.t. de inrichting en de werking van de gemeenten zijn daarmee onverzoenbaar of vinden daarin op zijn minst een onvoldoende stimulans, zoals, o.m. de beraadslaging in de gemeenteraad op basis van volledige informatie, een meer adequate taakverdeling tussen de gemeentelijke organen, de meerjarenplanning, het geïntegreerd beheer, de personeelsorganisatie, de verlichting van het administratief toezicht en het stellen van termijnen waarbinnen de toezichthoudende overheden dienen op te treden (53), de openbaarheid van het bestuurlijk optreden, de inspraak en de participatie van de burgers, e.d.m.

Binnen de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten werd enkele jaren terug een voorstel van nieuwe gemeentewet uitgewerkt, dat nadien ook als wetsvoorstel bij de Senaat werd ingediend. De behandeling, die daaraan wordt voorbehouden steekt inmiddels wel schril af tegen de prioriteit en de spoed, waarmee de territoriale hervorming kon worden afgehandeld (54).

d) *Bestuurskracht en levensnabij bestuur.*

Alhoewel dit punt ook reeds aan bod kwam bij de gemeentelijke werkingsregelen willen we daarop toch nog meer in het bijzonder ingaan.

---

(53) Op het gebied van het toezicht werden sporadisch wel enkele nieuwe regelingen ingevoerd doch het geheel van de toezichtverhoudingen werd niet aan een systematische herziening onderworpen. Meer in het bijzonder zij ook aangestipt dat het taakprofiel van de arrondissementscommissaris niet werd aangepast.

(54) Dit voorstel werd door wijlen senator L. Vanackere voor het eerst bij de Senaat ingediend op 1 juni 1977. Thans is het hangende bij de Senaat, waar het door senator G. Pâque opnieuw werd ingediend, *Parl. Besch.*, Senaat, 1981-1982, 57.

Schaalvergroting verandert inderdaad zeer sterk de afstand en de verhouding tussen het bestuur en de bestuurden. Meermaals werd dan ook gesteld dat een dergelijke hervorming ook met maatregelen in schaalverkleinende zin zou moeten gepaard gaan. Toch genoot dit belangrijke aspect van de gemeentelijke herstructurering vooralsnog van officiële zijde vrij weinig aandacht. Verschillende administratieve onderrichtingen hebben wel faciliteiten geboden om desgewenst de dienstenverstrekking binnengemeentelijk te organiseren doch, behalve in de stedelijke of de zeer uitgestrekte gemeenten, blijkt juist dit geen al te groot probleem te stellen. Ook werd de verhoging van het aantal raadsleden en schepenen door de wet van 30 maart 1976 nog wel gemotiveerd door te verwijzen naar de daardoor geboden kansen op een vertegenwoordiging van de bevolking in de nieuwe gemeenteraden. Doch de problemen van de verdere relaties tussen het bestuur en de bestuurden, van de stimulering van het sociale leven in de deelgemeenten en van de samenwerking met de functionele inspraakraden of met eventueel op te richten wijkraden genoten daarbij vanwege de wetgever en van de regering blijkbaar veel minder de aandacht (55). Eens te meer zijn de gemeenten voor de oplossing van deze problemen aangewezen op verouderde werkingsregelen van 30 maart 1836, die gelukkig nog heel wat beleidsruimte laten doch ook nagenoeg alles laten afhangen van de al dan niet aanwezige goodwill ter plaatse.

### Besluit.

Het spreekt vanzelf dat het schetsen van het kader van de samenwerking van de gemeenten binnen deze beperkte bijdrage niet anders kan zijn dan het leggen van enkele klemtonen of het belichten van enkele deelaspecten in het proces van deze voor het lokaal bestuur meest ingrijpende hervorming uit de Belgische geschiedenis.

Toch werden o.i. voldoende elementen aangevoerd om hieruit de volgende algemene conclusies te kunnen afleiden.

Het proces van de gemeentelijke herstructurering kenmerkt zich door de pragmatische wijze waarop deze hervorming werd doorgevoerd. Dit is niet alleen het geval geweest voor wat het bereiken van de daarvoor vereiste politieke consensus betreft doch ook bij de uittekening van de nieuwe gemeentekaart gold de pragmatische aanpak — in functie van de politieke haalbaarheid — in niet onbelangrijke mate.

---

(55) Een merkwaardige uitzondering hierop vormt de cultuurpactwet van 16 juli 1973. Deze kwam echter tot stand vanuit een andere bekommernis en staat alleszins los van de schaalvergroting als zodanig.



Het pragmatisch karakter komt ook tot uiting in het feit dat de samenvoegingen in het geheel van de bestuurlijke organisatie niet op hun implicaties t.a.v. de andere bestuurlijke niveaus werden getoetst. Dat in dezelfde jaren ook de staatshervorming centraal stond doet niets af aan deze vaststelling daar deze vanuit een geheel andere motivering werd opgezet. Vervolgens is deze hervorming in hoofdzaak van territoriale aard gebleven. De daarin gestelde verwachtingen hebben dan ook vooral betrekking op de schaafeffecten, die de samenvoegingen kunnen tot stand brengen. Deze verwachtingen moeten echter duidelijk gerelativeerd worden in het licht van de evolutie van de overheidsfinanciën en van de beperking van de inkomsten uit het gemeentefonds. Tevens moeten zij gerelativeerd worden in het licht van de nieuwe verplichtingen, die aan de gemeenten sindsdien werden opgelegd o.m. door de omvorming van de commissies van openbare onderstand tot openbare centra voor maatschappelijk welzijn; laatstvermelde hervorming heeft tegenover de gemeentelijke schaalverruiming wel als eigen kenmerk dat zij niet alleen territoriaal doch ook functioneel van aard is.

Tenslotte kan ook gesteld worden dat deze hervorming reeds op territoriaal vlak op zijn minst onvoltooid is gebleven. Meer onvoltooid bleef de samenvoegingsoperatie nog wanneer men ze ook toetst aan andere dan ruimtelijke vereisten en bestanddelen van de gemeentelijke bestuurskracht. Dit uit zich op verschillende domeinen, zoals de decentralisatie van de bevoegdheden en van de middelen, de gemeentelijke zelfstandigheid, de inter- en bovengemeentelijke taakbehartiging, de gemeentelijke werkingsregelen en de verhouding tussen het bestuur en de bestuurd.

**Summary : The amalgamation of the municipalities. The framework of a still incomplete reform process.**

*In Belgium, the number of municipalities was reduced from 2,663 to 596 by means of amalgamation.*

*In the sketching of the framework of this reform, attention is first of all given to the manner in which the consensus required for it could be obtained. At the same time, the criteria employed and the pragmatic application thereof are investigated.*

*Then, the new municipal division is tested for the motives and objectives that lay at the foundation of this reform. The expectations involved were, in large measure, related to the effects that were seen as the inherent consequence of the expansion of the territorial scale of the municipalities.*

*Finally, this reform is tested with respect to other than territorial components of the municipal administrative power. The reform remains incomplete on several points. This appears, for example, from the continuing absence of functional reforms with regard to decentralisation and from the lack of attention for the adjustment of the municipal working rules both in the area of effective administration as well as in the area of open and democratic administration.*



**INSPRAAK EN INTEGRATIE**  
**PARTICIPATION ET**  
**INTEGRATION**



# Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen

---

door Wilfried DEWACHTER

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Op het eerste gezicht lijkt het effect van de fusie van gemeenten inzake gemeenteraadsverkiezingen en college-aanduiding scherp afgelezen te kunnen worden, m.a.w. men vermag de variabelen netjes te isoleren en dus op hun preciese impact te taxseren. Toch zijn er een aantal samenlopende ontwikkelingen, gebeurtenissen en beslissingen die het effect van de fusies op het gemeentelijk democratische-moment-bij-uitstek aanzienlijk komen bemoeilijken. Hierbij dient verwezen naar volgende factoren: de groeiende tendens tot fractionalisatie van het partijenbestel in België (1); de toename van de verkiezingspropaganda in de jaren zeventig (2); de stijging van het aantal voorkeurstemmen van 1950 tot 1981 (3).

Daarbij komen nog een aantal wettelijke beschikkingen, die hoe beperkt zij ook mogen lijken, toch in het verklaringsspatroon niet zonder meer veronachtzaamd mogen worden. Het betreft hier de afschaffing van de mogelijkheid tot panacheren (of de bonte stem); de mogelijkheid tot het plaatsen van de partijnaam (in letterwoord of afkorting) boven de lijst, m.a.w. de noodzaak tot identificatie van de lijst. Tenslotte komt hierbij de mogelijkheid voor de in-het-parlement-vertegenwoordigde par-

---

(1) W. DEWACHTER en E. CLIJSTERS, Belgium: Political Stability Despite Coalition Crises, in: E. Browne en J. Dreymanis, *Government Coalitions in Western Democracies*, New York, 1981, blz. 193-199 en blz. 213-214.

(2) J. GIELEN, *Verkiezingscampagnes blijven een miljoenenaangelegenheid*, Leuven, 1981, 37 blz.

(3) L. DE WINTER, Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 8 november 1981. In *Res Publica*, 1982, nr 1, blz. 151-163.

tijen om bij de gemeenteraadsverkiezingen een nationaal nummer te bekomen, waardoor hun lijsten over het hele land (of gewest) onder hetzelfde nummer konden opkomen, nummer dat bovendien 16 dagen vroeger bekend was dan de resterende lijstnummers die in de afzonderlijke gemeenten uitgeloot werden. Dit zijn wettelijke bepalingen die de « nationalisering » van de gemeenteraadsverkiezingen ook enigermate hebben kunnen beïnvloeden.

### I. Een aanzienlijk toegenomen concurrentie.

Drie sterke aanduidingen zijn voorradig om van een aanmerkelijk toegenomen verkiezingsstrijd te gewagen in 1976.

#### 1. *Vooreerst vallen alle verkiezingen zonder strijd weg (4).*

Verkiezingen zonder strijd doen zich voor als het aantal kandidaten gelijk is aan (of wel eens een keer kleiner dan) het aantal te begeben zetels. In 1970 werden 9,8 % van de gemeenteraadsmandaten op die manier toegewezen. Dit cijfer lag toen in de lijn van de scores terzake bij vroegere verkiezingen: 11,9 % in 1964, 10,8 % in 1958, 14,0 % in 1952 en 9,4 % in 1932. Deze verkiezingen zonder strijd deden zich in hoofdzaak voor in de kleine plattelandsgemeenten (5). De fusie van gemeenten die dit kleine formaat en het dorp als politieke entiteit vernietigd heeft, kan hiervoor verantwoordelijk zijn (zie verder).

Het feit dat in 1976 geen enkele gemeente (behoudens Herstappe), — in 1964 daarentegen 401 gemeenten op een totaal van 2.590 —, zonder competitie door de verkiezingen is gekomen, wijst ontegensprekelijk op een toename van de concurrentie.

#### 2. *Het aantal kandidaten per zetel verdubbelt nagenoeg.*

Het aantal kandidaten per zetel in de gemeenteraad bedraagt, sinds Wereldoorlog I, iets meer dan 2 kandidaten per zetel: een verhouding van 2,1 kandidaten per zetel in 1921 en 1926, van 2,4 in 1938, van 2,3 in 1946 en 1958, bij 2,2 in 1952.

Vanaf 1964, ingevolge de verderschrijdende fractionalisatie van het Belgisch partijenbestel, is de verhouding lichtjes opgelopen: 2,5 in 1964

(4) Op Herstappe na, de enige dorp-gemeente (of zelfs gehucht-gemeente) die de fusie-operatie heeft overleefd, en dit omwille van de taalfaciliteiten die er gelden.

(5) W. DEWACHTER, Gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking in: W. DEWACHTER *et al.*, *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*, Antwerpen, 1970, blz. 17-37.

tot 2,8 in 1970. Een projectie van de toenemende curve zou voor 1976 uitkomen op 3,2. De feitelijke verhouding is evenwel aanzienlijk groter : nl. 3,9. Dit is een aanzienlijke meer-toename, waarvan de duiding klaar is : de concurrentie is opmerkelijk toegenomen. Voor 1 zetel waren er in 1976 gemiddeld niet twee kandidaten maar bijna vier : nagenoeg een verdubbeling in vergelijking met de jaren vijftig.

Uitgedrukt in aantal partijen i.p.v. in aantal kandidaten komt men tot eenzelfde beeld. Het gemiddeld aantal lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen bedroeg 2,7 in 1970 ; in 1976 is dit cijfer tot 4,1 opgelopen. De interpretatie van deze cijfers is dat het aantal partijen bijna verdubbeld is. De keuzemogelijkheid neemt in dit opzicht toe ; anders geformuleerd, zij benadert meer het nationaal patroon.

De verklaring verwijst én naar de toenemende fractionalisering van het Belgisch partijstelsel én naar de operatie fusie van gemeenten. Het relatief aandeel van deze verklaringsfactoren is niet zonder meer aan te duiden. Sinds de jaren vijftig kent het partijenbestel in België inderdaad een toenemende verbrokkeling : heroprichting van oude partijtendensen, regionale tegenhangers voor partijen, splitsing van traditionele partijen, oprichting van nieuwe partijen.

De niet gefusioneerde gemeenten leverden 23.936 uittredende gemeenteraadsleden op voor een te begeven aantal zetels van 12.779 : dit alleen al is een verhouding van 1,9. Meer nog, in 1970 waren er 67.203 kandidaten : een aanzienlijk potentieel, zeker t.a.v. de 12.779 te begeven raadszetels : een verhouding van 5,3. Afgezien van het natuurlijk verloop, is er dan toch een aanzienlijke daling opgetreden : 17.655 kandidaten van 1970 hebben zich in 1976 niet meer kandidaat gesteld ; een opmerkelijke vermindering in absolute cijfers. Toch waren er duidelijk meer kandidaten dan het aantal uittredende raadsleden, maar anderzijds even duidelijk minder kandidaten dan in 1970. Het beperktere aanbod van plaatsen heeft dus toch wel enigermate in de vraag gesneden. De fusie verminderde het absoluut aantal, maar verhoogde de onderlinge concurrentie.

Het betrof hier evenwel de eerste verkiezing van de fusies. Vraag is hoe het in deze verder evolueert. Is het niet te verwachten dat het aanbod de vraag nog enigszins verder zal beperken, zonder evenwel het peil van vroeger te bereiken, en dit niet alleen omwille van de toenemende verbrokkeling van het partijstelsel in België, maar ook omdat de fusie een politisering van de verkiezingen meebrengt in de betekenis van een toenemende concurrentiestrijd en een « nationalisering » van de verkiezingen ?

3. Een intense verkiezingscampagne wijst op een intense concurrentie.

Sinds het einde van de jaren 1950 is de verkiezingspropaganda in omvang aanzienlijk toegenomen. De twee betrouwbare indices die terzake voorradig zijn wijzen dit uit.

Eerst volgens de index van de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit te Leuven (6) :

*Omvangsinde*

1971 : 67,15

1974 : 73,15

1977 : 100,00

Op basis van de postinwerpsels, verspreid door de Regie van Posten (7) :

TABEL I

Toenemende omvang van de verkiezingscampagnes

Jaartal	Aantal postbedeelde verkiezingsbladen	Omvangsinde (1977 = 100)		
		Parlement	Gemeenteraad	Europarlement
1964	29.779		23,28	
1965	64.100	50,10		
1968	75.780	59,23		
1970	41.396		32,26	
1971	105.956	82,82		
1974	86.563	67,66		
1976	105.065		82,12	
1977	127.940	100,00		
1978	130.529	102,02		
1979	42.639			33,33

Gemeenteraadsverkiezingen in het algemeen scoren in omvang van campagne duidelijk lager dan parlementsverkiezingen. Maar de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 halen een zeer grote omvang (groter dan parlementsverkiezingen van 1974). Totale kostprijs 383 miljoen (8). Een duidelijke indicator van intense concurrentie.

Wetenschappelijk is het niet eenvoudig om het aandeel in de verklaring van de toenemende propaganda-tendens eensdeels en de fusie van gemeenten anderdeels precies uit mekaar te houden.

(6) J. GIELEN, a.w., blz. 32.

(7) Regie der Posten. *De Post in cijfers*. Jaarlijkse uitgave. Index opgesteld door J. Gielen.

(8) W. DEWACHTER, E. CLIJSTERS en M. WILLEMS, *Een onderzoek naar de omvang en kostprijs van de verkiezingspropaganda van de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1970*. Leuven, 1977, 24 blz.



Bij toename van het aantal kandidaten per zetel zou normaal de propaganda-inspanning moeten toenemen (fusie-effect). Bij afname van het absoluut aantal kandidaten (ook een fusie-effect) zou de propaganda-omvang moeten afnemen (cfr. de Europarlementsverkiezingen van 1979). Bij uitbreiding van het gebied (fusie-effect) zou de omvang van de propaganda moeten toenemen.

Inzake de toename van de propaganda-omvang is de ontwikkeling niet rechtlijnig: de campagne van 1974 is kleiner dan deze van 1971 (9), waar deze van 1977 en 1978 de grootste campagnes zijn die tot nog toe gevoerd werden.

De niet gelijkmatige aangroei van de campagne bemoeilijkt de berekening van het evolutie-aandeel in de campagne van 1976. Bij een rechtlijnige extrapolatie van de omvang der campagnes in 1964 en 1970, zou het volume in 1976 de helft bedragen van wat het in werkelijkheid is geweest, nl. een index 41,44 i.p.v. de effectieve 82,12. Deze aangroei-inclinatorie is echter kleiner dan die van de lineaire regressie van de parlements-campagnes (op basis van de postbedeelde verkiezingsbladen) (10). Bij een ontwikkeling volkomen evenwijdig aan deze regressielijn zou de omvang van de campagne in 1976 63,22 als indexwaarde moeten bedragen. Bij een ontwikkeling evenredig aan de omvang van de campagnes voor gemeenteraad- en parlementsverkiezingen, zou de omvangsindex slechts 45,84 bedragen. Het groeipercentage van de campagne te imputeren op de fusies ligt dienvolgens tussen 25 % en 50 %.

Om het preciese aandeel van de fusie in het vergroten van de propaganda vast te stellen zal men, zo te zien, eerst de gegevens betreffende de gemeenteraadsverkiezingen in 1982 moeten kennen. Op zijn minst maakt dit de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 wetenschappelijk al belangrijk. Maar ongeacht het preciese groeipercentage wijst de toegenomen campagne van 1976 op een aanzienlijk verhevigde concurrentie.

## II. De « nationalisering » van de gemeenteraadsverkiezingen.

Gemeenteraadsverkiezingen hebben per gemeente een aanzienlijke mate van eigenheid. Het is fout de gemeenteraadsverkiezingen in een gemeente zonder meer te vergelijken met deze in een andere gemeente. Het aantal

---

(9) In de postbedeelde verkiezingsbladen van 1971 zijn ook deze van de agglomeratie- en federatieverkiezingen in en rond Brussel van november 1971, alsmede van een aantal uitgestelde gemeenteraadsverkiezingen (t.g.v. fusies) opgenomen. In de verdere berekeningen worden de verkiezingen van 1971 dan ook buiten beschouwing gelaten. Zie J. GIELEN, a.w., blz. 31-34.

(10) J. GIELEN, a.w., blz. 33-34.

partijen, de aard van de partijen, de politieke en menselijke kenmerken van de kandidaten, de strijdpunten van het gemeentebeleid en de aard en inhoud van de gevoerde propaganda zijn even zoveel bronnen van diversiteit in die verkiezingen.

Alleen qua partijen al dient zich een zeer brede waaier aan. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in België stellen zich in heel wat gevallen de gemeentelijke afdelingen van de nationale politieke partijen, zowel de zes traditionele partijen, de Christelijke Volkspartij, de Parti Social Chrétien, de Socialistische Partij en de Parti Socialiste, de Liberale Partij of Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (na 1961), als de Parti de la Liberté et du Progrès, zowel als de federalistische partijen: Volksunie, Front démocratique des Bruxellois Francophones, Rassemblement Wallon, als de Communistische Partij van België kandidaat. Daarnaast kent men de uitsplitsing van deze nationale partijen over hun standen, tendensen, strekkingen en facties. Zo treft men langs CVP-zijde bijvoorbeeld, soms ACW-lijsten aan, Boerenbondlijsten, middenstands- en burgerslijsten. Weer een andere soort kandidatenlijsten worden gevormd door coalities tussen verschillende partijen. De meest voorkomende coalities zijn de christelijk-liberale en de socialistisch-liberale verkiezingskartels.

Tot in 1976 werd de grote meerderheid van de partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen gevormd door de plaatselijke lijsten, hoofdzakelijk onder het etiket « Gemeentebelangen ». Maar de plaatselijke politiek is vindingrijker in het naamgeven aan zijn politieke opstelling, getuige hiervan bijgaand staaltje van lijstnamen in het arrondissement Nijvel, in 1976 dan nog: Alliance, entente et liberté communale, Union gestion-progrès, Action commune sociale, Intérêts communautaires indépendants, Entente et fusion, Alliance nouvelle, Liste des Mayeurs, Avenir, Lien, Rénovation communale, Entente communale, Commune nouvelle, Brabant Wallon, Liste du Collège (11).

Waar de uitbouw van de partijen en de lijsten een zeer grote verscheidenheid vertonen, daar blijft de onderlinge combinatie van partijen en lijsten zeker niet ten achter. Bij de gemeenteraadsverkiezingen treden er qua aantal in-competitie-tredende lijsten van gemeente tot gemeente zeer grote verschillen op. Zo telde de stad Brussel in 1976 8 lijsten, Anderlecht en Jette zelfs 10, daarentegen kandideerden in Ganshoren en in Koekelberg slechts 5 partijen. St. Pieters Jette in 1964, 12 jaar vroeger, telde slechts 3 partijen. Duidelijke voorbeelden van de sterke verschillen tussen de partijen die in competitie treden.

---

(11) Provincie Brabant, *Gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976. Uitslagen.* Brussel, 1977, blz. 249-315.

Daarmee zijn twee van de vijf ingangen van verschillen tussen gemeenten bij gemeenteraadsverkiezingen geïllustreerd. Soortgelijke verduidelijkingen zouden moeten gegeven worden over de variaties die de kandidaten, de strijdpunten en de propaganda in de gemeenteraadsverkiezingen kunnen brengen.

Het geheel van deze variaties is niet zo gemakkelijk te synthetiseren, laat staan te operationaliseren. Daarom is een operationalisering van de verkiezingsgestalte uitgewerkt op grond van de aard van de partijen die aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen (12). Nagegaan wordt in welke gemeenten de plaatselijke belangen en oriëntaties de overhand halen en in welke gemeenten de nationaal politieke gerichtheid overweegt. Dit is bereikt door het plaatsen van elke gemeente op een schaal die 5 categorieën omvat :

1. Verkiezingen zonder strijd.
2. Uitsluitend plaatselijke verkiezingsgestalte.
3. Overwegend plaatselijke verkiezingsgestalte.
4. Gemengde verkiezingsgestalte (gelijkmatig plaatselijke en nationale elementen).
5. Overwegend nationale verkiezingsgestalte.

Zulk onderzoek is doorgevoerd voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1964, 1970 en 1976 (13). De synthese van deze onderzoeken ligt vervat in tabel II.

TABEL II

**Verschuivingen in de verkiezingsgestalte ingevolge fusie van gemeenten  
(procentueel voor België)**

Jaartal	Verkiezing zonder strijd	Uitsluitend plaatselijk	Overwegend plaatselijk	Gemengd	Overwegend nationaal
1964	15,5	31,3	8,7	12,4	32,1
1970	12,6	36,7	10,1	9,5	25,1
1976	0,2	8,9	12,4	50,0	28,5

(12) W. DEWACHTER, Gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking, a.w., blz. 18-26 + cartogram.

(13) Het onderzoek van 1964 in bovenvermelde studie over gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking.

Het onderzoek van 1970 in : L. DE PROOST, *De deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970*. Leuven, 1975, 148 blz.

Het onderzoek van 1976 in : L. HOLVOET, *De nieuwe politieke kaart van België in Res Publica*, 1976, nr 3-4, blz. 445-460 + 6 kaarten.

Het onderzoek van 1976 is overgedaan, met overigens partieel verschillende resultaten, grotendeels omdat andere criteria zijn gebruikt, door P. SENAEEVE, *Het veranderde patroon van de gemeenteraadsverkiezingen*. Leuven, 1977, 110 blz.

In grote lijnen liggen de resultaten van 1964 en 1970 in mekaars verlengde. In 1976 treden er evenwel opmerkelijke verschillen op, die in hoofdzaak te wijten zijn aan de fusies van gemeenten.

Teneinde dit overtuigend te kunnen argumenteren, dienen de onderzoeksresultaten eerst uitgesplitst naar verstedelijking; zie tabel III waar dit voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1964 is gebeurd.

TABEL III  
Verkiezingsgestalten naar verstedelijkingsraad in 1964

Verstedelijkingsgraad	Verkiezing zonder strijd	Uitsluitend plaatselijk	Overwegend plaatselijk	Gemengd	Overwegend nationaal
Plattelandsgemeenten .	306	540	109	85	187
Verstedelijke gemeenten .	93	269	113	212	467
Steden en agglomeraties .	2	2	3	25	117

Er blijkt inderdaad een sterk verband te bestaan tussen toenemende verstedelijking en de verschuiving van plaatselijke naar overwegend nationale verkiezingsgestalten bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het is niet zo dat de overwegend nationale verkiezingsgestalte uitsluitend in de hoogste categorie van verstedelijking is te vinden, en dat omgekeerd de uitsluitend plaatselijke verkiezingsgestalte en de verkiezingen zonder strijd alleen op het platteland zouden terug te vinden zijn. Maar wel is waar dat het zwaartepunt van de overwegend nationale verkiezingsgestalten in de verstedelijkte gemeenten en steden ligt, en dat het zwaartepunt van de plaatselijke verkiezingen zonder strijd ligt in de plattelandsgemeenten. De gemengde verkiezingsgestalte komt vooral voor in de gemeenten met een begin van verstedelijking en industrialisering. Deze vaststellingen bevestigen het kwalitatieve participatieverschil dat auteurs als de stads-sociologen H. Bahrtdt en Sj. Groenman en de politologen J. Steiner en G. Dupeux hebben vastgesteld: de stedelingen zijn vooral geïnteresseerd in de politieke gebeurtenissen met nationale betekenis en de bewoners van plattelandsgebieden in de plaatselijke problemen. De inwoners van de moderne grootstad, zegt Hans Bahrtdt, zijn wel stadsbewoners maar geen stadsburgers (14). De stad is wellicht nog een vrijplaats, maar dan voor de nationale en internationale politiek, niet voor de stadspolitiek.

Nu is de fusie van gemeenten precies het afschaffen van het dorp als politieke entiteit en het invoeren van een meer geagglomereerd patroon, en zelfs waar mogelijk een meer geurbaniseerde entiteit. De hypothese

(14) H. BAHRDIT, *Die moderne Groszstadt. Soziologische Ueberlegungen zum Städtebau*. Reinbek, 1961, blz. 90.

kon derhalve geformuleerd worden, voortgaande op de aard van de fusieoperatie zelf, dat het aandeel van de nationale politiek in de gemeenteraadsverkiezingen moest toenemen.

De cijfers van 1976 bevestigen de hypothese : de nationale politiek is in aanzienlijke mate meer ingetreden in de gemeenteraadsverkiezingen. De nationale politiek heeft meer beslag gelegd op, of is doorgedrongen tot de gemeente : de gemeenteraadsverkiezingen zijn aanzienlijk « genationaliseerd ». De gemeentenaar is meer staatsburger geworden dan vroeger het geval was. Een grove kwantificering van die « nationalisering » mondt uit in een « nationalisering » van 30 à 40 % meer dan vroeger.

De concrete verankering van deze evolutie in functie van het meer geagglomererd patroon ligt in het relais politieke partij. De nationale politieke partijstructuur was (en is) in vele gevallen het enige, en alleszins het meest voor de hand liggende patroon én werkingsmechanisme om, over de dorpen, wijken, deelgemeenten heen, mekaar te treffen, en politiek en electoraal adequaat te functioneren. Niet te verwonderen dan dat deze sociologisch-aangewezen structuur in zovele gevallen is aange-grepen.

De nationale leidingen van de politieke partijen hebben hier graag op ingespeeld. Deze « gelijkschakeling » verhoogde in aanzienlijke mate de organisatiecapaciteit van de nationale partij, verstevigde en intensifieerde de controle van de leiding op de basis. En dit precies in een periode waarin een aantal nationale partijen hun landelijke uitbouw degelijk(er) wilden uitbouwen.

Bovendien zullen een aantal gemeentebesturen niet vies zijn voor zulke « nationalisering ». Zij verstrekt het gemeentebeleid een rechtstreekse lijn naar het nationale beleid. « Hoe langer hoe meer ruimt gemeentelijke 'autonomie' de plaats in voor 'medebewind' » (15). In een beleid dat het in aanzienlijke mate heeft van « gemeentelijke onderaan-neming », met financiering en goedkeuring op nationaal niveau, is zulke nationaal-politieke gelijkschakeling een voordeel. De politisering en het cliëntelisme zijn gediend met zulke partijdige gelijkgestemdheid. Zowel de patroon, de nationale overheid, als de cliënt, de gemeentebestuurder, halen er hun controle-, beleids-, en/of electoraal voordeel uit.

De samenvoeging heeft ontegensprekelijk de eigenheidskenmerken van de gemeenteraadsverkiezingen verkleind en meer de nationale politieke inhoud ingevoerd. Dit is jammer voor de specifieke gemeentelijke democratie. En het is te vrezen dat het proces, zowel de socialisatie van de

---

(15) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, 1964, blz. 231.

burgers, als de greep van de nationale partijen, als de inhoud van de nationale politiek nog meer hun intrede gaan doen, ten koste van de autonomie van de gemeenten.

### III. Een toegenomen intense participatie van de gemeentenaren.

De politieke participatie van de gemeentenaren, in zover van hen afhankelijk, neemt niet af, eerder integendeel.

Twee indicatoren zijn hiervoor beschikbaar : de keuzeverzaking (gemeenten aan het aantal afwezige kiezers) en de mate van voorkeur.

De niet-deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 bedroeg 7,0 % van de kiesgerechtigden, in 1976 slechts 5,5 %, dit is het laagste percentage sinds 1921 (16). Deze aanduiding wijst op een licht verhoogde participatie vanwege de burgers.

Het aantal voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen ligt opmerkelijk hoog, zowat een 25 %-punten hoger dan bij de Kamerverkiezingen. Bovendien, net zoals bij de parlementsverkiezingen, stijgt het aantal nog voortdurend (17).

Door de onbeschikbaarheid van zowel basisgegevens als algemene statistieken is het aandeel voorkeurstemmen niet precies te bepalen. In 1964 hebben wij op basis van een steekproef van kieskantons en correctie t.a.v. het steekproefresultaat bepaalde schattingen gemaakt (18). De hoogste schatting die toen gemaakt werd, lijkt, op basis van het aanvullend materiaal dat ondertussen beschikbaar kwam, het meest accuraat.

Volgens die schatting is het aandeel voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen gestegen van 65,2 % in 1964, over 68,9 % in 1970 tot 74,8 % in 1976. Zie tabel IV.

Voordat het kiezerskorps bij de Kamerverkiezingen in meerderheid een voorkeurstem uitbracht, voor het eerst in 1977 — en inzake de Senaat is men er nog niet aan toe —, stemde het grotendeels zelfde kiezerskorps (alleen een stuk uitgebreider) voor ongeveer 3/4 per voorkeur in andere

---

(16) De afstand tussen het opmaken van de kiezerslijsten en het ogenblik van de verkiezingen stelt inzake gemeenteraadsverkiezingen een geringer probleem dan bij parlementsverkiezingen, althans bij onderlinge vergelijking, aangezien de afstand tussen opmaak van de lijst en de verkiezingen telkens constant is.

Zie L. DE WINTER, *Officiële en reële omvang van het absentisme bij de na-oorlogse parlementsverkiezingen*. In : *Res Publica*, 1978, nr 4, blz. 685-692.

(17) De parlementsverkiezingen van 1981 hebben voor het eerst sinds 1958 een daling van het voorkeurstemmenaantal te zien gegeven. Zie L. DE WINTER, a.w. (1982), blz. 151 e.v.

(18) W. DEWACHTER en E. LISMONT, *De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen* in : W. DEWACHTER, *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*. Antwerpen, 1970, blz. 58-60.

verkiezingen. Dit hoog aandeel spreekt ook uit de provinciale percentages. Zie tabel V (19).

TABEL IV

## Voorkeurstemmenpercentages bij Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen

Jaartal	Kamerverkiezingen (Effectieve cijfers)	Gemeenteraads- verkiezingen (Schattingen)
1964 . . . . .		65,2
1965 . . . . .	39,04	
1970 . . . . .		68,9
1971 . . . . .	45,74	
1976 . . . . .		74,8
1977 . . . . .	50,26	

TABEL V

## Voorkeurstemmenaandeel per provincie

Provincie	Kamerverkiezingen 1977	Gemeenteraadsverkiezingen 1976
Luxemburg . . . . .	67,9	95,4
Limburg . . . . .	66,5	
Oost-Vlaanderen . . . . .	54,7	
Namen . . . . .	53,5	93,1
West-Vlaanderen . . . . .	51,4	88,3
Brabant . . . . .	50,5	76,5
		Agglomeratie Brussel : 62,5
Antwerpen . . . . .	46,3	Antwerpen (fusie 1983) : 54,9
Luik . . . . .	45,6	Fusie Luik : 63,5
Henegouwen . . . . .	41,0	

De provincies Luxemburg en Namen stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen haast integraal per voorkeurstem. Zo ook West-Vlaanderen. Hetzelfde kan men veronderstellen voor Limburg en Oost-Vlaanderen. Terwijl Brabant « slechts » voor 76,5 % per voorkeur stemt. De sleutel tot die « slechts » ligt in de agglomeratie Brussel die in 1976 een score van 62,5 % haalt, waar de arrondissementen Leuven met 88,5 %, Halle-Vilvoorde met 86,9 % en Nijvel met 86,2 % toch zeer hoog reiken. De

(19) Beschikbaar of berekenbaar in of op basis van volgende publikaties :

Provincie West-Vlaanderen, *Verslag over de bestuurlijke toestand in de Provincie West-Vlaanderen (1977)*, Brugge, 1978, hoofdstuk 2 : verkiezingen.

Provincie Brabant, *Gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976*, Brussel, Guyot, 1977.

Gouvernement Provincial de Namur, *Résultats des élections communales du 10 octobre 1976*, z.d., gestencild.

Gouvernement Provincial de Luxembourg, *Tableaux des résultats des élections communales du 10 octobre 1976*, z.d., gestencild.

Gegevens voor 1977 uit : M. DEWEERDT, De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 17 april 1977. In : *Res Publica*, 1977, nr 3, blz. 515-528.

ruimtelijke verschillen in de voorkeurstemmen hebben te maken o.m. met de verstedelijking en industrialisatie.

De voorkeurstem is een kwalitatief intensere stemwijze dan de partijstem, doordat zij niet alleen een partijkeuze uitdrukt, maar binnen de partij ook een voorkeur voor een kandidaat; bij de gemeenteraadsverkiezingen mogelijks zelfs voor meerdere kandidaten. Het overwegend gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen brengt een opmerkelijk kwalitatief verschil mede: in tegenstelling tot de parlementsverkiezingen kiezen de gemeentenaren zelf hun mandatarissen. Een illustratie hiervan biedt tabel VI. De parlementsleden daarentegen worden door de partijen verkozen of benoemd (20).

TABEL VI

## De doorbreking van de nuttige volgorde bij de gemeenteraadsverkiezingen

Inwonersaantal van de gemeenten (× 1000)		Gemiddeld aantal mandatarissen verkozen buiten de nuttige volgorde	
1964	1976	1964	1976
+ 100	+ 100	8	13
60 - 100	50 - 100	6	20
35 - 60	25 - 50	4	13
	20 - 25		14
15 - 35	15 - 20	} 3	11
	10 - 15		11
0 - 15	5 - 10	} 2	9
	0 - 5		10

De steekproeven van gemeenten waarvoor de opzoeken gebeurd zijn, zowel in 1964 als in 1976 kunnen geen aanspraak maken op stringente representativiteit. Het zijn steekproeven die op verschillende gronden getrokken zijn. Strikt gezien dus moeilijk vergelijkbaar. De steekproef van 1976 is duidelijk meer scheef dan deze van 1964 doordat zij vrijwel volkomen tot Vlaanderen is beperkt.

Een verdere moeilijkheid berust in de wettelijke beslissing tot het optrekken van het aantal gemeenteraadsleden in 1976. Zodoende is de kans op doorbreking van de nuttige volgorde toegenomen.

Onlangs deze beperkingen en verschillen, wijzen de cijfers toch wel een richting aan. De doorbreking van de nuttige volgorde komt in 1964 pas goed van de grond in de steden en agglomeraties, waar in 1976 het verschijnsel vrij algemeen is: 13 % (ongewogen gemiddelde) in 1976, tegenover 5 % in 1964. Overigens is de waarneming nog onvolkomen.

(20) W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsvererving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 110-166.



Het verdient aanbeveling voortaan te rekenen met het verzekeren van een verkiezing door de overdracht van de hoofdvakstemmen, wat heel wat beperkter is dan het verkozen worden, gerangschikt zijnde in de nuttige volgorde.

Deze kwalitatief hoge participatie bij de gemeenteraadsverkiezingen wordt in hoofdzaak verklaard door *a*) de geringe sociale afstand tussen gemeentenaren en kandidaten, vooral in de plattelandsgemeenten (21) en *b*) door de toename van het voorkeurstemmengebruik in het algemeen, haast onafgebroken sinds 1950.

De fusie van gemeenten zou, vanuit haar agglomererend, urbaniserend patroon, gezien het differentieel gebruik terzake bij gemeenteraadsverkiezingen tussen stad en platteland, een vertraging of een achteruitgang van de voorkeurstem hebben moeten induceren. Voor zover de gegevens beschikbaar zijn en nauwkeurig, lijkt dit niet het geval geweest te zijn. Een meer betrouwbare uitspraak kan pas op basis van het keuzegedrag van 1982 gebeuren.

#### IV. De beslissingscapaciteit neemt af.

Vooreerst moet aangestipt dat een wettelijke beslissing het bonte stemmen (panacheren) heeft afgeschaft voor de gemeenteraadsverkiezingen met ingang van deze van 1976. Weliswaar werd deze mogelijkheid van stemmen maar door 2,5 % van de kiezers gebruikt, die nog daarbij slechts de helft van hun stemcapaciteit benutten (22). Toch is het de vernietiging van een rijke stemmogelijkheid: de kiezer kon zijn eigen « partij » vormen door alle partijen heen, ongeacht de basis waarop: mogelijk een categorische basis zoals bij de jongeren of de vrouwen, of met een programmatische oriëntering. Bovendien betekent deze afschaffing dat de kiezer sterker in het partijstramien dient te lopen: hij dient zich strak partijmatig op te stellen. Deze maatregel is in het kielzog van de fusie-operatie genomen. De fusie van gemeente als dusdanig heeft met de afschaffing van de bonte stem evenwel niets te maken.

Inzake de rechtstreekse college-aanduiding leidt de fusie tot een negatiever beeld van inspraak, beeld dat ook weer sterker naar het nationaal patroon neigt.

Uit onderzoek blijkt dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 in 61,3 % van de gemeenten in de raad een meerderheid tot stand kwam via de verkiezingen. In bijna twee derden van de gemeenten greep er een rechtstreekse college-aanduiding door het kiezerskorps plaats. Bij de

(21) W. DEWACHTER, De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen. In: *Tijdschrift voor geschiedenis*, 1979, nr 2, blz. 492-505.

(22) W. DEWACHTER en E. LISMONT, a.w. (1970), blz. 59-60.

verkiezingen van 1964 en 1970 lagen die procentuele cijfers resp. ongeveer 25 % en 20 % hoger dan in 1976, namelijk resp. 86,9 % en 82,5 % rechtstreekse college-aanduiding (23). Een duidelijke terugloop dient vastgesteld van het aantal gemeenten waarin geen coalitiecollege gevormd diende te worden. Zie tabel VII. Het aandeel van het « tweepartijensstelsel » in de gemeente daalde zeer scherp van 49,7 % en 44,5 % in 1964 en 1970 tot 7,7 % in 1976.

TABEL VII

## De rechtstreekse college-aanduiding bij gemeenteraadsverkiezingen

Jaartal	Twee lijsten	Drie of meer lijsten		
		Absolute meerderheid der stemmen	Absolute meerderheid in zetels alleen	Geen absolute meerderheid
1964	49,7		37,3	13,1
1970	44,5	25,3	12,7	17,5
1976	7,7	32,3	21,3	38,7

Een verklaring hiervoor ligt voor de hand. Met betrekking tot de vorige gemeenteraadsverkiezingen werd immers vastgesteld dat naarmate het bevolkingsaantal van de gemeente toeneemt, het aandeel van de via onderhandelingen tussen de partijen samen te stellen coalitiecolleges duidelijk toeneemt (24). Reeds vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 kon voorspeld worden dat de ingrijpende schaalvergroting van de gemeenten tot gevolg zou hebben dat de rechtstreekse college-aanduiding zou verminderen, en dat dus de inspraak van het kiezerskorps terzake zou afnemen. De cijfers hebben dat vooruitzicht bevestigd.

Niet alleen heeft de fusie de eigenheidskenmerken van de gemeenteraadsverkiezingen verkleind. Ook de inspraak langs de gemeenteraadsverkiezingen, toch wel het institutioneel voorziene en hoog geloofde inspraakkanaal, wordt door de fusie verkleind. Gegeven het gewicht van de « uitvoerende macht » in de beleidsvoering, is het niet zonder betekenis dat in 20 % van de gevallen de rechtstreekse keuze van die belangrijke besluitvormer wordt teniet gedaan, uitgesproken nog het meest in de belangrijkste gemeenten (25). Ook op het nationale vlak kiest de staats-

(23) Zie de hoger aangehaalde werken van W. Dewachter betreffende de gemeenteraadsverkiezingen van 1964, van L. De Proost aangaande de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 en van P. Senaeve over de gemeenteraadsverkiezingen van 1976.

(24) W. DEWACHTER en E. LISMONT, a.w. (1970), blz. 49-52.

(25) Rechtstreekse college-aanduiding is in zover een foute uitdrukking dat zij suggereert dat het kiezerskorps het college, ook qua personen samenstelt. In zoverre is de uitdrukking onprecies. Het kiezerskorps geeft aan een bepaalde partij de meerderheid. Omdat zij die meerderheid heeft, kan en moet eigenlijk het college uit die meerderheid komen. Hoe nu in feite dat college uit die meerderheid wordt samengesteld is een politiek proces waar de kiezer nagenoeg buiten staat, zijn voorkeurstemmen hebben ten hoogste de gemeenteraad samengesteld en daaruit moet het college gekozen worden.

burger niet zijn regering (gesteld dat dit nog vermeld zou hoeven te worden).

### **Besluit.**

Bestuurskracht heeft ook te maken met de rechtstreekse doorstroming van opties en preferenties van het volk naar de bestuurders, althans in de polyarchie. Indien het een objectief van de fusie zou geweest zijn het beleid dichter bij de burger te brengen of de burger dichter bij het beleid, dan is dit objectief niet bereikt.

De gemeenteraadsverkiezingen zijn in aanzienlijke mate meer « genationaliseerd » ; de nationale partijgrenzen zijn echter niet zonder meer de beste opdeling voor gemeentebeleid. Bovendien wordt heel wat gemeentevreemde-inhoud in de gemeentepolitiek ingevoerd, inhoud die daar beter buiten gehouden zou worden.

Het rechtstreeks aanduiden van de « gemeenteregering » is met 20 % verminderd.

Indien de gemeentelijke democratie buiten de objectieven van de fusie stonden, kent zij in de grotere « nationalisering » en in de vermindering van de beslissingsomvang der gemeentenaren twee niet te veronachtzamen neveneffecten.

« Small is beautiful » betekende voor de gemeenten ten minste eigenheid en inspraak. Grote inspraak, evenwel, om frequent weinig of niets te doen, bij gebrek aan middelen. Vergroten betekent een meer stedelijk patroon, en dit betekent meer staatspatronen dan stadspatronen.

Na de taakstellingen, waar de opgedragen taken van de gemeenten de eigen taken haast hebben opgeslorpt of grotendeels ten achter hebben gesteld, worden nu ook de verkiezingen, hét politieke moment bij uitstek, meer, en mogelijk meer en meer, opgeslorpt. Verstedelijking en vergroting enerzijds, gemeentelijke inspraak en democratie anderzijds, lijken wel een levensgroot beleidsdilemma te zijn.

### **Summary : The effect of the amalgamation of municipalities on the municipal council elections.**

*The amalgamation of the municipalities has had profound effects on the municipal character in Belgium : the village has disappeared as a political entity. The « municipality » since 1976 is at least the political and administrative amalgamation of a number of villages.*

*The effect of this amalgamation on the municipal council elections is expressed first of all in the shift in the election form. Uncontested elections*

disappeared in 1976. The exclusively local election form occurred rarely in 1976, even though this form was still the most common in 1970. However, the mixed election form increased very considerably. Parallel with the amalgamation of the municipalities, the national party pattern penetrated increasingly into the municipal politics: there occurred a gradual « nationalisation » of the municipal politics. The « urban citizens » became more « state citizens », also in municipal matters. Regarding direct municipal executive appointment, the amalgamation led to a less far-reaching and less decisive character of the input, which are characteristics that also tend to follow the national pattern more strongly. The number of municipalities in which no coalition executive needed to be formed clearly declined in 1976.

The amalgamation has reduced the uniqueness of the municipal council elections and the decision-making capacity of the urban citizens and introduced more national political content.



# Verschuivingen bij de besluitvormers na de fusies van gemeenten

---

door Georges ANTHOON,

Stafmedewerker Emile Vandervelde-Instituut  
Assistent staatsrecht aan de Vrije Universiteit Brussel.

★

## **Inleiding.**

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

Voor een goede vergelijking van de effecten, ware het interessant geweest de evaluatie van de verkiezingen van 1976 te vergelijken met die van 1982. Gezien de datum van het congres (13 en 14 mei 1982), is dergelijke vergelijkende analyse niet mogelijk.

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

Gelet op de organisatorische afspraken, wordt het element « bestuurskracht » gescheiden behandeld van het element « besluitvorming », waardoor het probleem van de personeelsorganisatie en de financiële mogelijkheden in deze bijdrage niet aan bod komt.

Tevens werd besloten het fenomeen van de « plaatselijke partijen » te behandelen bij het onderzoek van W. Dewachter : Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen.

## **I. Lokaal bestuur in beweging.**

Dat de fusies meer waren dan een aanpassing van de grenzen van de gemeenten om hun aantal te verminderen hoeft nauwelijks een betoog. Naast de territoriale dimensie, stond de hele gestalte van het lokaal bestuur ter discussie, omdat op een systematische manier werd ingegrepen in de

schaal waarop de lokale democratie functioneert (1). Een volwaardige herstructurering zou logischerwijze een herwaardering en een herdefiniëring van de plaats en de betekenis van de lokale besturen in het geheel van de institutionele opbouw verondersteld hebben. We hebben kunnen vaststellen dat men vanuit het beleid nooit aandacht besteed heeft aan deze vernieuwde positiebepaling. « Territoriale schaalvergroting » luidde het devies, zonder dat grondig nagedacht werd over de « verruimde » mogelijkheden van de nieuwe entiteiten.

Betekenisvol in dit verband is de voortschrijdende latente uitholling van de bevoegdheden van de gemeenten. In 1975 werd de discussie rond de (nieuwe) bevoegdheden van de lokale besturen verwezen naar de post-fusieperiode, maar anno 1982 staan we hiermee nog altijd even ver, namelijk nergens.

## II. Effecten van de fusies op de besluitvorming.

De handboeken over sociologisch evaluatieonderzoek (2) verwijzen steeds naar overzichtelijke programma's met welbepaalde doelstelling.

Naar de specifieke doelstellingen van de fusies op het stuk van de besluitvorming hebben we het raden en als ze dan al geformuleerd werden, was het in vage en zeer algemene bewoordingen.

Zo werd in het K.B. van 17 september 1975 het volgende gesteld in het Verslag aan de Koning : « Om aan de burgers de diensten te kunnen bewijzen, welke deze van hen verwachten, moeten zij (de gemeenten) over geschoold personeel en gezonde financiën beschikken, zo mede een toereikend bevolkingscijfer en een daarmee overeenstemmende oppervlakte hebben » (3).

Deze motivering werd bevestigd tijdens de parlementaire discussie van het wetsontwerp dat ertoe strekte het hogervernoemd koninklijk besluit te bekrachtigen. Op het gebied van de democratische inrichting en werking van de gemeenten, werd door de Minister van Binnenlandse Zaken slechts één duidelijke motivering aangehaald en dan nog maar alleen t.a.v. de kleine landelijke gemeenten : nl., « door de samenvoeging wordt een

---

(1) F. DELMARTINO, Schaalvergroting en bestuurskracht, *Res Publica*, 1975, blz. 395-412.

(2) Zo bv. - F.G. CARO, Readings in evaluation research, New York, 1971 ; E.A. SUCHMAN, Evaluative research, Principles and practice in public service and social action programs, New York, 1967 ; G.J. KRUIJER, Organiseren en evalueren. De rol van de wetenschappelijke adviseur in beleidsprocessen, Meppel, 1969 (zoals geciteerd door F. DELMARTINO, *op. cit.*, blz. 398).

(3) *Staatsblad*, 25 september 1975.

adequate bevolkingssamenstelling beoogd, zodat een degelijk functionerende gemeenteraad kan worden samengesteld » (4).

Voor het overige beperkt het Verslag aan de Koning er zich toe te stellen dat « de mens centraal moet blijven ». Tijdens de bespreking van het wetsontwerp op de fusies werd ook vaak de notie « gemeente naar menselijke maat » gehanteerd zonder verdere uitleg evenwel.

Omwille van de algemeenheid en de vaagheid van de aangehaalde motieven levert een rigoureuus wetenschappelijke benadering van de fusie-effecten op de besluitvorming problemen op.

Daarom zagen we ons verplicht zelf een lijst van indicatoren op te stellen, die we representatief achtten voor de invalshoek van dit referaat. Deze indicatoren kunnen in twee rubrieken samengebracht worden :

- a) bestuurskracht van de nieuwe gemeenten ;
- b) verschuivingen bij de besluitvormers in de lokale politieke beleidsstructuur.

### III. Bestuurskracht van de nieuwe gemeenten.

Wanneer we op zoek gaan naar de verschuivingen die zich voordeden op het stuk van de besluitvorming, moeten we uitgaan van het element bestuurskracht. Bestuurskracht kan omschreven worden « als het vermogen om een aan de hedendaagse behoeften aangepaste belangenbehartiging of overheidszorg te verzekeren ten behoeve van de burgers ; dit vermogen verwijst zowel naar de daarvoor voldoende geachte middelen (financiën, personeel, oppervlakte) en afdoende bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid en bevoegdheden) als naar de vereisten voor de uitbouw van de gemeente als meest levensnabije bestuur (democratische inrichting en werking) » (5).

Zoals aangeduid in de inleiding gaan we in deze bijdrage niet in op de elementen financiën, personeel en oppervlakte.

- a) *Bestuurskracht en afdoende bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid en bevoegdheden).*

In de inleiding werd reeds gesteld dat de gemeentelijke schaalvergroting nog niet geleid heeft tot een nieuwe taakverdeling tussen de centrale en de lokale overheden.

---

(4) *Parlementaire Bescheiden, Senaat*, stuk 721 (1975-1976), nr 2, blz. 5-6.

(5) R. MAES, De samenvoeging van de gemeenten en de gemeentelijke bestuurskracht, *Res Publica*, 1976, blz. 277.

Het heeft nochtans niet ontbroken aan principiële verklaringen : zo werd bij de grondwetsherziening van 1970 de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en de gemeentelijke instellingen in artikel 108, 3° van de Grondwet ingeschreven.

Ook bij de bespreking van de fusies van gemeenten in het Parlement werd gesproken van « een grotere autonomie ten overstaan van het centraal gezag ».

Ondanks deze geloofsbelijdenissen voor lokale autonomie, werd hoegenaamd nog geen aanvang gemaakt met een reële decentralisatie van bevoegdheden naar de « verruimde » gemeenten toe.

Het lijkt er zelfs sterk op dat men de ruimere autonomie ziet als een logisch uitvloeisel van de schaalvergroting. Maatregelen terzake worden niet genomen, een soort van « invisible hand » zal daar wel voor zorgen... Maar er is meer. Als men dan al links en rechts denkt aan concrete maatregelen, situeren zij zich dan nog hoofdzakelijk op het stuk van de verlichting van het administratief toezicht, zoals blijkt uit volgend citaat uit het commissieverslag Vanackere (6) (deze tekst geeft het antwoord weer van de Minister van Binnenlandse Zaken op een vraag van een commissielid over een eventuele uitbreiding van de gemeentelijke bevoegdheden ten gevolge van de fusies) : « De Minister kondigt aan, dat een ontwerp van wet in de maak is om het administratief toezicht te versoepelen. Zo zouden o.m. voor een aantal zaken de provinciegouverneurs het toezicht uitoefenen tot en met gemeenten van 20.000 inwoners. De vraag naar bevoegdheden vindt de Minister bijzonder sympathiek. Maar hij waarschuwt voor overhaasting. Tijdens de « inrijperiode » zullen de gemeenten al meer dan genoeg om handen hebben. Eenmaal die lastige aanloop voorbij, kan aan decentralisatie naar de gemeenten toe gedacht worden ».

Vermits precies met de fusies alle argumenten voor de vroegere bestuurlijke centralisatie zijn weggevallen, durven wij met klem pleiten dat snel werk gemaakt wordt van de versterking van de gemeentelijke bevoegdheden.

b) *Bestuurskracht en de uitbouw van de gemeente als meest levensnabije bestuur (democratische inrichting en werking).*

Het werd hier al gezegd, de menselijke factor was de hoofdbekommernis bij de uitwerking van de fusieplannen. Getuige hiervan volgende tekst uit het verslag aan de Koning : « Aan de affiniteiten werd heel bijzonder aandacht geschonken ; daar de mens centraal moet blijven staan, zijn de

---

(6) *Parlementaire Bescheiden*, Senaat, stuk 721 (1975-1976), nr 2, blz. 93.



mentaliteiten en de levenswijze doorslaggevend geweest voor de keuze van de samenvoelingen, daar deze geen doel op zichzelf mogen zijn » (7).

Deze menselijke factor speelt in twee richtingen :

1. Op het vlak van de intergemeentelijke relatiepatronen, d.w.z. dat bij de fusies best rekening wordt gehouden met de vraag naar welke hoofdgemeente of in de richting van welk centrum de inwoners zich begeven voor allerlei medische, commerciële of onderwijsvoorzieningen.

Of dit steeds zo gebeurd is, laten we hier in het midden, gezien het beperkte bestek van onze bijdrage.

2. In de tweede plaats wordt verwezen naar de menselijke factor, omdat de schaalvergroting ook de afstand tussen het bestuur en de burger kan vergroten. Hieronder verstaan we zowel :

- de grotere moeilijkheid om de gemeentebestuurders te bereiken en deel te nemen aan het gemeentebestuur, als
- de grotere afstand t.a.v. het gemeentehuis voor de dienstenverstrekking aan de burgers.

Tijdens de voorbereiding van de fusies werd vanuit de kant van de oppositie en de « protestbeweging van gemeenten » dit gevaar sterk benadrukt. Daarbij werd gewezen op de toegenomen territoriale, sociaal-politieke en organisatorische afstand.

### 2.1. De territoriale afstand.

Uit het Verslag aan de Koning bij het K.B. van 17 september 1975 (8), kan men het volgende besluiten in verband met de afstand tussen het centrum van de gemeente die haar naam gaf aan de nieuwe entiteit en de centra van de andere gemeenten die bij de fusie betrokken waren :

- in meer dan de helft van de gemeenten ( $\pm 160$ ) bedraagt deze afstand 1,5 tot 5 km ;
- in negentig gemeenten meer dan 5 km ;
- in zeventien gemeenten wordt een afstand van 8 km genoteerd ;
- in vijftien gemeenten loopt deze afstand op tot 9 à 13 km.

Vermits de afstanden gemeten worden van centrum tot centrum zullen deze afstanden nog groter zijn voor zgn. « achtergelegen woonzones ».

---

(7) Zie verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 17 september 1975, *Staatsblad*, 25 september 1975.

Zie ook *Parlementaire Bescheiden*, Kamer, stuk 652 (1974-1975), nr 10, blz. 17.

(8) Zoals reeds eerder geciteerd in voetnoot (3).

Deze vergrote afstanden hebben het probleem doen ontstaan van de binnengemeentelijke dienstenverstrekking, zoals mag blijken uit volgende passus uit het « Vademecum voor de gefusioneerde gemeenten » (9) : « In sommige samengevoegde gemeenten zal de afstand tussen het centrum en bepaalde buitenwijken aanzienlijk zijn, zodat de inwoners van de wijken voor het probleem zullen worden gesteld van de verplaatsing naar het centrum. Deze moeilijkheid kan worden opgevangen door het oprichten van hulpbureaus die in allerhande aangelegenheden en o.m. inzake bevolking en burgerlijke stand een tussenschakel kunnen vormen tussen de bewoners van een wijk en de gemeentelijke diensten, bv. voor het ter kennis brengen van geboorten en overlijdens, het samenstellen van huwelijksdossiers, het aanvragen van afschriften, uittreksels, attesten, enz.

Door de oprichting van hulpbureaus kan tevens vermeden worden dat sommige personen — men denke bv. aan bejaarden, gehandicapten, enz. — lastige en tijdrovende verplaatsingen zouden moeten doen. Tegelijk kan hierin een middel gevonden worden om de centrale diensten, die in sommige gemeenten wellicht niet over voldoende ruimte zullen beschikken, althans in de beginperiode van de fusie, te ontlasten.

Dergelijke hulpbureaus kunnen bijvoorbeeld worden opgericht in oude gemeentehuizen of eventueel in andere gebouwen die door hun ligging daartoe meer geschikt zouden zijn ».

Los van de vraag of men pleit vóór of tégen decentralisering van dienstverlening, heeft de ervaring van de voor 1976 doorgevoerde fusies o.m. het volgende uitgewezen (10) :

- de gedeconcentreerde dienstverlening onder de vorm van zitdagen in de voormalige deelgemeentehuizen bleek in bijna alle gevallen niet erg zinvol te zijn in de kleine en middelgrote fusiegemeenten ;
- deze vorm van deconcentratie bleek anderzijds wel zinvol in grote fusiegemeenten.

2.1.1. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976, stond deze problematiek erg aan de orde : vele partijen beloofden de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burger te houden via een gedecentraliseerde aanpak. Uit een onderzoek van het SEVI (Studie- en Documentatiecentrum Emile Vandervelde - Instituut) in 124 Vlaamse gemeenten is evenwel gebleken dat onmiddellijk na de fusies reeds een hoge graad van centralisatie (50,16 %) op te merken viel (tabel I).

Tevens bleek dat slechts in 7,59 % van de gevallen een loketdienst aanwezig was in alle deelgemeenten.

(9) Vademecum voor de gefusioneerde gemeenten, opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

(10) F. DELMARTINO, *op. cit.*, blz. 405-407.

Tenslotte leert deze tabel ons dat de centralisatietendens anno 1982 nog versterkt is (51,52 %).

2.1.2. Als we de graad van (de)centralisatie van 31 diensten onderling vergelijken stellen we verschillen vast (zie tabel II). Zo is bv. de dienst bevolking slechts in 48,38 % van de gemeenten gecentraliseerd tegen 58,06 % voor de dienst burgerlijke stand.

2.1.3. Omdat sociale zitdagen een vorm van contact zijn tussen burger en politicus, onderzochten wij ook hier de (de)centralisatiegraad van (tabel III). Opmerkelijk is de aanwezigheid van dezelfde tendens van centralisatie die anno 1982 nog versterkt is.

2.1.4. Globaal kunnen we dus besluiten dat :

- de fusies geleid hebben tot een sterkere centralisatie van de dienstverlening ;
- de graad van centralisatie verschilt van dienst tot dienst ;
- deze centralisatietendens anno 1982 nog is toegenomen.

TABEL I  
(De) centralisatiegraad van de gemeentelijke dienstverlening

Adminstratie	Dienst aan de bevolking (loket)	Kolom 1	Kolom 2
		%	%
Centraal in plooogemeente . . .	Centraal in plooogemeente	50,16	51,52
Centraal in plooogemeente . . .	Centraal in één deelgemeente	0,03	0,03
Centraal in plooogemeente . . .	Gedecentraliseerd in sommige deelgemeenten	0,60	0,70
Centraal in plooogemeente . . .	Gedecentraliseerd in alle deelgemeenten	7,59	6,50
Centraal in plooogemeente . . .	Dienst bestaat niet	2,68	2,79
Centraal in één deelgemeente . . .	Centraal in plooogemeente		0,39
Centraal in één deelgemeente . . .	Centraal in één deelgemeente	10,67	11,03
Centraal in één deelgemeente . . .	Gedecentraliseerd in sommige deelgemeenten		0,03
Centraal in één deelgemeente . . .	Gedecentraliseerd in alle deelgemeenten	1,98	1,54
Centraal in één deelgemeente . . .	Dienst bestaat niet	0,16	0,31
Verspreid over verschillende deelge- meenten . . . . .	Centraal in één deelgemeente	0,03	0,03
Verspreid over verschillende deelge- meenten . . . . .	Gedecentraliseerd in sommige deelgemeenten	1,36	0,96
Verspreid over verschillende deelge- meenten . . . . .	Dienst bestaat niet	0,18	
Gedecentraliseerd in alle deelgemeen- ten . . . . .	Gedecentraliseerd in alle deelgemeenten	3,62	3,15
Gedecentraliseerd in alle deelgemeen- ten . . . . .	Dienst bestaat niet	0,26	0,23
Dienst bestaat niet. . . . .	Dienst bestaat niet	20,73	20,57
Totaal. . . . .		100,00	100,00

Kolom 1 : aanvankelijke organisatie van de dienst onmiddellijk na de fusie van 1977.

Kolom 2 : huidige toestand anno 1982.

NB. — In deze tabel werden de gegevens van 31 diensten verwerkt.

TABEL II

## Onderlinge vergelijking van de (de)centralisatiegraad van de diensten bevolking en burgerlijke stand

Administratie	Dienst aan de bevolking	Bevolking				Burgerlijke stand			
		Aanvankelijke organisatie van de dienst onmiddellijk na de fusie van 1977		Huidige toestand anno 1982		Aanvankelijke organisatie van de dienst onmiddellijk na de fusie van 1977		Huidige toestand anno 1982	
			%		%		%		%
Centraal in pilootgemeente . . .	Centraal in pilootgemeente	60	48,38	62	50,00	72	58,06	76	61,29
Centraal in pilootgemeente . . .	Gedecentraliseerd in sommige deelgemeenten	4	3,23	5	4,03	3	2,42	3	2,42
Centraal in pilootgemeente . . .	Gedecentraliseerd in alle deelgemeenten	29	23,38	25	20,16	21	16,93	17	13,71
Centraal in één deelgemeente . .	Centraal in pilootgemeente	—	—	—	—	—	—	1	0,81
Centraal in één deelgemeente . .	Centraal in één deelgemeente	13	10,48	15	12,09	15	12,09	17	13,71
Centraal in één deelgemeente . .	Gedecentraliseerd in sommige deelgemeenten	—	—	1	0,81	2	1,62	1	0,81
Centraal in één deelgemeente . .	Gedecentraliseerd in alle deelgemeenten	7	5,65	6	4,83	4	3,23	3	2,42
Verspreid over verschillende deelgemeenten . . . . .	Gedecentraliseerd in sommige deelgemeenten	2	1,62	1	0,81	2	1,62	1	0,81
Gedecentraliseerd in alle deelgemeenten . . . . .	Gedecentraliseerd in alle deelgemeenten	9	7,25	9	7,25	7	5,65	6	4,83
Totaal = aantal onderzochte gefusioneerde gemeenten . . . . .		124	100,00	124	100,00	124	100,00	124	100,00

TABEL III

(De)centralisatiegraad van de burgemeester en schepenen

Lokalisatie zittedagen	Aanvankelijke organisatie van de dienst onmiddellijk na de fusieoperatie van 1977				Huidige toestand anno 1982			
	Aantal gemeenten				Aantal gemeenten			
	Zittedagen burgemeester		Zittedagen schepenen		Zittedagen burgemeester		Zittedagen schepenen	
	%		%		%		%	
Centraal in pilootgemeente	64	51,61	41	31,78	66	53,22	43	33,33
Centraal in één deelgemeente	16	12,90	9	6,97	17	13,70	10	7,75
Gedecentraliseerd in sommige deelgemeenten	6	4,83	13	10,07	7	5,64	13	10,07
Gedecentraliseerd in alle deelgemeenten	24	19,35	29	22,48	20	16,12	26	20,15
Dienst bestaat niet	14	11,29	37	28,68	14	11,29	37	28,68
Totaal = aantal onderzochte gefusioneerde gemeenten	124		129		124		129	

2.2. De sociaal-politieke afstand.

In de tijd dat de gemeenten nog bestuurd werden door een handvol notabelen, die zich op afstandelijke wijze gedroegen t.o.v. de burgers, bestond er zoiets als « sociale afstand », op basis van elitair en protocolair gedrag vanwege de bestuurders.

Omdat deze afstand eerder gevoelsmatig is, kan men dit gegeven uiteraard niet mathematisch onderzoeken.

Toch kan men voorzichtig poneren dat deze sociale afstand na de fusies opnieuw sterker aanwezig is, omwille van het feit dat de functie van burgemeester en schepenen aan belang en gewicht heeft gewonnen en als zodanig wordt ervaren en benaderd door de bevolking.

In dezelfde sfeer kan het niet vertegenwoordigd zijn in het bestuur van een vroegere gemeente een psychologisch probleem betekenen voor de betrokken inwoners.

Uit deze situaties ontstaat vaak een gevoel van achteruitgesteld te worden in de nieuwe gemeente.

Tijdens een onderzoek van het SEVI over de fusies van gemeenten, hebben wij ons de vraag gesteld in welke mate de integratie van de deelgemeenten ook politiek is doorgegaan of m.a.w. de vraag naar de eventuele over- of ondervertegenwoordiging van de diverse deelgemeenten.

Diverse contacten leerden ons dat verschillende partijen in 1976 getracht hebben om bij de samenstelling van de lijsten rekening te houden met de vertegenwoordiging van de diverse deelgemeenten.

Omwille van de verhoogde invloed van de voorkeurstemmen, wordt zo'n volgorde al snel door mekaar gegooid en we onderzochten wat van deze volgorde is overgebleven.

2.2.1. *Over- en ondervertegenwoordiging in functie van het aantal inwoners (zie tabellen I en II).*

Uit tabel IV kunnen we afleiden :

a) De deelgemeenten die minder dan 25 % van de bevolking vertegenwoordigen :

- ongeveer de helft is evenredig vertegenwoordigd (47,69 %) ;
- één vierde is oververtegenwoordigd (24,46 %) ;
- 17,33 % is ondervertegenwoordigd.

b) De deelgemeenten die tussen 25 % en 50,99 % van de bevolking vertegenwoordigen.

TABEL IV

**Over- en ondervertegenwoordiging volgens het percentage bevolking in de globale fusiegemeente**

	<i>Deelgemeenten die minder dan 25 % vertegenwoordigen</i>		<i>Deelgemeenten die tussen 25 % en 50,99 % vertegenwoordigen</i>		<i>Deelgemeenten die 51 % en meer vertegenwoordigen</i>		<i>Totaal</i>	
		%		%		%		%
Evenredig vertegenwoordigd (- 2,99 % tot + 2,99 %) .	154	47,69	35	26,31	26	27,96	215	39,16
Oververtegenwoordigd (+ 3,00 % tot + 8,99 %) .	79	24,46	30	22,56	12	12,90	121	22,04
Sterk oververtegenwoordigd (+ 9,00 % en meer) .	21	6,50	24	18,04	7	7,53	52	9,47
Ondervertegenwoordigd (- 3,00 % tot - 8,99 %) .	56	17,33	30	22,56	21	22,58	107	19,49
Sterk ondervertegenwoordigd (- 9,00 % en minder) .	13	4,02	14	10,53	27	29,03	54	9,84
<b>Totaal . . . . .</b>	<b>323</b>		<b>133</b>		<b>93</b>		<b>549</b>	

Hier is het beeld enigszins anders :

- slechts 1/4 is evenredig vertegenwoordigd (26,31 %) ;
- er is evenveel over- als ondervertegenwoordiging, nl. 22,56 %.

c) De deelgemeenten die 51 % en meer vertegenwoordigen.

- slechts 27,96 % is evenredig vertegenwoordigd ;

- hier treedt een sterke tendens van ondervertegenwoordiging op, nl. — 22,58 % is ondervertegenwoordigd,
- 29,03 % is sterk ondervertegenwoordigd.

We hebben deze oefening herhaald per bevolkingscategorie van de gemeenten (zie tabel V).

Hieruit komt dezelfde tendens naar voor.

We kunnen dus besluiten dat :

- in kleine gemeenten de tendens neigt van evenredige naar oververtegenwoordiging ;
- in de middencategorie de tendens van over- en ondervertegenwoordiging in even sterke mate aanwezig is ;
- in de grote deelgemeenten een sterke tendens van ondervertegenwoordiging kan genoteerd worden.

TABEL V

**Over- en ondervertegenwoordiging volgens de bevolkingscategorie van de gemeente**

	Minder dan 2.500 inwoners		2.500 - 9.999 inwoners		10.000 inwoners en meer		Totaal	
		%		%		%		%
Evenredig vertegenwoordigd								
— 2,99 tot + 2,99 . . . . .	121	48,99	78	32,36	16	26,23	215	39,16
Oververtegenwoordigd								
+ 3,00 tot + 8,99 . . . . .	54	21,86	64	26,56	2	3,28	121	22,04
Sterk oververtegenwoordigd								
+ 9,00 % of meer . . . . .	13	5,26	35	14,52	5	8,20	52	9,47
Ondervertegenwoordigd								
— 3,00 tot — 8,99 . . . . .	49	19,84	44	18,26	14	22,95	107	19,49
Sterk ondervertegenwoordigd								
— 9,00 of minder . . . . .	10	4,05	20	8,30	24	39,34	54	9,84
<b>Totaal . . . . .</b>	<b>247</b>		<b>241</b>		<b>61</b>		<b>549</b>	

*2.2.2. Over- en ondervertegenwoordiging in functie van het type van fusie.*

We hebben vijf types onderscheiden :

- samenvoeging van min of meer gelijkbevolkte gemeenten (tabel VI) ;
- samenvoeging van één kleine bij één grote gemeente (tabel VII) ;
- samenvoeging met één uitgesproken dominante deelgemeente (tabel VIII) ;
- samenvoeging met twee uitgesproken dominante deelgemeenten (tabel IX) ;
- samenvoeging zonder dominante deelgemeente (tabel X).

a) *Samenvoeging van min of meer gelijkbevolkte gemeenten (tabel VI)\**

TABEL VI

	De grootste gemeente (globaal)		De grootste gemeente - 2 componenten		De grootste gemeente - 3 of 4 componenten	
		%		%		%
Oververtegenwoordigd . . . . .	6	35,30	5	45,46	1	16,67
Ondervertegenwoordigd . . . . .	5	29,41	3	27,27	2	33,33
Evenredig vertegenwoordigd . . . . .	6	35,29	3	27,27	3	50,00
Totaal . . . . .	17	100,00	11	100,00	6	100,00

\* — Het aantal samengevoegde gemeenten schommelt tussen 2 en 4.

— De over- en ondervertegenwoordiging wordt onderzocht vanuit het bevolkingsaantal van de grootste gemeente.

We kunnen uit deze cijfers afleiden dat :

- globaal genomen, de grootste gemeente evenveel over- als evenredig-vertegenwoordigd is ;
- in een fusie met twee componenten de tendens neigt naar oververtegenwoordiging van de grootste component ;
- in een fusie met drie of vier componenten, de evenredige vertegenwoordiging van de grootste component de overheersende tendens is.

b) *Samenvoeging van één kleine met één grote gemeente (tabel VII)\**

TABEL VII

	De grote gemeente		De kleine gemeente	
		%		%
Oververtegenwoordiging . . . . .	3	10,71	20	71,43
Ondervertegenwoordiging . . . . .	20	71,43	3	10,71
Evenredige vertegenwoordiging . . . . .	5	17,86	5	17,86
Totaal . . . . .	28	100,00	28	100,00

\* De grootste gemeente is minstens 2 maal zo groot als de kleine gemeente qua bevolkingsaantal.

Uit tabel VII kan afgeleid worden dat de kleine gemeente duidelijk oververtegenwoordigd is, wat resulteert in een even grote ondervertegenwoordiging van de grote gemeente.

c) *Samenvoeging van één uitgesproken dominante gemeente met meerdere kleine gemeenten (tabel VIII)\**

Deze cijfers leren ons dat :

- de dominante gemeente ondervertegenwoordigd is, zij het in mindere mate dan in het type fusie sub punt b ;



— de evenredige vertegenwoordiging de overheersende tendens is ( $\pm 50\%$ ), naast oververtegenwoordiging ( $\pm 33\%$ ) voor de kleine gemeenten.

TABEL VIII

	De dominante gemeente		De kleine gemeenten	
		%		%
Oververtegenwoordigd . . . . .	11	21,57	59	32,96
Ondervertegenwoordigd . . . . .	25	49,02	29	16,20
Evenredige vertegenwoordiging . . . . .	15	29,41	91	50,84
Totaal . . . . .	51	100,00	179	100,00

\* De grootste gemeente is minstens 2 maal zo groot als de tweede grootste qua bevolkingsaantal.

d) *Samenvoeging met twee uitgesproken dominante deelgemeenten (tabel IX)\**

TABEL IX

	De twee dominante gemeenten		De andere (niet-dominante) gemeenten	
		%		%
Oververtegenwoordigd . . . . .	9	37,50	4	15,38
Ondervertegenwoordigd . . . . .	8	33,33	6	23,08
Evenredig vertegenwoordigd . . . . .	7	29,17	16	61,54
Totaal . . . . .	24	100,00	26	100,00

\* De twee grootste gemeenten zijn elk minstens 2 maal zo groot als de derde grootste qua bevolkingsaantal.

Uit tabel IX blijkt dat :

- voor de twee dominante gemeenten geen uitgesproken tendens aanwezig is ;
- voor de andere gemeenten de evenredige vertegenwoordiging duidelijk overweegt.

e) *Samenvoeging zonder uitgesproken dominante deelgemeente (tabel X)\**

TABEL X

	De grootste gemeente		Andere gemeenten (exclusief de grootste)	
		%		%
Oververtegenwoordigd . . . . .	13	32,50	37	29,60
Ondervertegenwoordigd . . . . .	17	42,50	37	29,60
Evenredige vertegenwoordiging . . . . .	10	25,00	51	40,80
Totaal . . . . .	40	100,00	125	100,0

\* De grootste gemeente is minder dan 2 maal zo groot als de tweede grootste.

Uit tabel X kunnen we opmaken dat :

- de grootste gemeente ondervertegenwoordigd is in 42 % van de gevallen ;
- de andere gemeenten overwegend (40 %) evenredig vertegenwoordigd zijn.

### 2.2.3. Over- en ondervertegenwoordiging in functie van de aard van de gemeente waar de mandataris woont.

Tenslotte werd onderzocht of er een relatie bestaat tussen de kansen op een mandaat en de aard van de gemeente, zijnde pilotgemeente of een andere deelgemeente (zie tabel XI).

TABEL XI  
Aard van de gemeente van herkomst van de mandatarissen\*

	Aantal afkomstig uit pilotgemeenten		Aantal afkomstig uit één van de andere deelgemeenten		Totaal aantal gemeenteraadsleden volgens categorie	
		%		%		%
Burgemeesters . . . . .	94	73,4	34	26,6	128	100
Schepenen . . . . .	363	56,2	282	43,8	645	100
Gemeenteraadsleden . . . . .	1.216	53,7	1.049	46,3	2.269	100
Totaal aantal gemeenteraadsleden . . . . .	1.673		1.365		3.038	

\* Alle gemeenteraadsleden van 186 gemeenten.

Uit tabel XI kunnen we concluderen dat :

- de mandatarissen uit de pilotgemeente overwegend meer kans maken op een mandaat ;
- deze tendens het sterkst aanwezig is bij de burgemeesters.

### 2.3. De organisatorische afstand.

Het hoeft weinig betoog dat deze vorm van afstand nauw verbonden is met de schaalverruiming ten gevolge van de fusies.

Hoe omvattender de taak van de bestuurders, hoe drukker de agenda en hoe geringer de bereikbaarheid van de mandatarissen. De mogelijkheid om collectieve, maar vooral individuele belangen te bepleiten vermindert rechtsevenredig met de schaalvergroting.

Dit heeft vooral te maken met de onbeschikbaarheid ten gevolge van de overlagen agenda enerzijds en met de onoverzichtelijkheid van het vaak sterk gecentraliseerd (zie supra) bestuurlijk apparaat anderzijds. In de meeste gemeenten heeft men dit probleem ook aanvoeld en een oplossing

werd gezocht in het organiseren van zgn. « sociale zitdagen » (zie tabel XII). Het is natuurlijk waar dat politici dit vaak doen voor zichzelf (verhoopte stemmenwinst), maar toch kunnen deze zitdagen fungeren als doorgeefluik voor sommige individuele problemen, die hun oorsprong vinden op lokaal vlak.

TABEL XII  
Zitdagen van burgemeesters en schepenen

	Zitdagen burgemeesters		Zitdagen schepenen	
		%		%
Sociale zitdag . . . . .	110	89,71	92	71,32
Geen sociale zitdag . . . . .	14	11,29	37	28,68
Totaal aantal onderzochte gefusioneerde gemeenten . . . . .	124	100,00	129	100,00
Aantal niet in het onderzoek betrokken gemeenten (o.a. Antwerpen, Brussel) . . . . .	98	—	93	—
Aantal niet gefusioneerde gemeenten . . . . .	112		112	
Totaal aantal gemeenten Vlaamse land . . . . .	334		334	

#### IV. Wijzigingen in de politieke beleidsstructuur.

Na de bedenkingen in het kader van de bestuurskracht van de gemeenten, gaan we op zoek naar de wijzigingen die zich na de fusies voordeden op het vlak van de gemeentelijke politieke beleidsstructuur.

Hier zullen we o.a. volgende elementen behandelen :

- de trend bij de verkiezingsuitslagen van 1975 wijst op het versterken van de positie van de nationale partijen ;
- het verdwijnen van de politieke stabiliteit ;
- de vermindering van het aantal burgemeesters, schepenen en gemeenteraadsleden en de invoering van het politiek verlot als begeleidende maatregelen bij de fusieoperatie ;
- wijzigingen op het vlak van de lokale politieke beleidsorganen :
- het college van burgemeester en schepenen ;
  - de burgemeester ;
  - de gemeenteraad ;
- wijzigingen in de professionele samenstelling van de gemeenteraden.

Deze vijf elementen worden hierna verder toegelicht.

##### 4.1. Nationalisering van de gemeenteraadsverkiezingen van 1976.

Wat betreft de verkiezingsuitslagen van 1976, kunnen we zeer kort zijn. Prof. Dewachter wijst er in zijn onderzoek op dat de nationale partij-

formaties, vooral de traditionele grote drie, hun posities versterkt hebben, ten nadele van de lokale lijstvorming (11).

Via nationaal ondersteunde propaganda en met de intentie om in zoveel mogelijk gemeenten met een lijst op te komen, hebben de grote partijen het lokale politieke spel definitief uit de « sfeer van de dorpspolitiek » gehaald. Deze verhoogde belangstelling van de nationale partijen is politiek gezien een normaal uitvloeisel van de schaalvergroting.

Door de fusies wonnen de gemeenten immers aan macht, gingen zij veel grotere financiële transacties verrichten en gingen zij een belangrijker deel van de werkverschaffing verzorgen.

In die omstandigheden kan geen enkele partij zich de luxe permitteren het lokale niveau « links » te laten liggen.

Sommige auteurs gaan zelfs verder. Zo werden de fusies in het nummer van het tijdschrift *De Nieuwe Maand* over « grendels op politieke vernieuwing » omschreven als een « operatie stroomlijning », waardoor de drempels voor politieke doorbraak aanzienlijk verhoogd werden.

Of anders uitgedrukt, fusies als element van beperking van « De Politieke Markt... » (12).

#### 4.2. *Toegenomen politieke onstabieleit.*

Een tweede evolutie waar in dit verband kan op gewezen worden is het verschijnsel van de politieke onstabieleit. Uit studies van de professoren Aiken en Van Hassel over de verkiezingen van 1952, 1958 en 1964 is gebleken dat in gemeenten van 10.000 inwoners en meer (sinds de fusies is dit aantal 176 i.p.v. 126 d.w.z. 50 meer) een toenemend aantal lijsten opkomt. Het gevolg was een verschuiving van een één-partijcontrole in het College van Burgemeester en Schepenen naar de situatie, waar een coalitie tussen partijen dit college beheerste.

En zij besluiten : « uit... bestatigingen volgt dat een basisfactor welke bijdraagt tot de mate van politieke onstabieleit gewoon de graad van competitie is waarmee een veelheid van politieke groepen effectief strijden om de macht in het gemeentelijk politiek strijdperk » (13).

Deze bevindingen worden bevestigd door de ervaringen na de fusies van 1976. Afgaande op allerlei feiten waaraan ruime aandacht werd besteed in de lokale en ook de nationale pers, komt het mij voor dat de politieke gemoedsrust op gemeentelijk vlak er niet kalmer is bij geworden.

(11) Zie referaat van prof. DEWACHTER eerder in dit tijdschrift.

(12) L. NEELS, Grondwettelijke grendels op politieke vernieuwing, *De Nieuwe Maand*, 1981, nr 5, blz. 352.

(13) M. AIKEN en H. VAN HASSEL, De sociale structuur en het politieke proces, *Res Publica*, 1970, blz. 399.

Ter illustratie een citaat uit een studie van het Nieuwsblad over de fusies van gemeenten in Vlaams Brabant.

« Meteen beleefde men het ook dat een aantal meerderheden niet stabiel bleken. In Landen lukte het de SP-oppositie om de hand te leggen op een schepenaamt en werd meteen de ontbinding van de PVV ingeluid. In Bierbeek, Glabbeek, Holsbeek, e.a. ging de absolute meerderheid van de CVP teloor. In Rotselaar, Keerbergen, Huldenberg, Zoutleeuw, e.d., was het ook een tijd gissen naar de juiste meerderheid. Ten minste tien gemeenten hebben een « onafhankelijk » raadslid zien opduiken. In Tienen en Hoegaarden werden schepenen van hun bevoegdheden beroofd. Ten minste veertien gemeenten kregen een gewijzigd schepencollege op basis van voorafgaandelijk wederzijds akkoord, enz... » (14).

In het artikel van de heer Troosters (zie infra) wordt eenzelfde evolutie vastgesteld op het vlak van het administratief toezicht (bv. in één gemeente werden op twee jaar tijd 48 klachten genoteerd van de burgemeester tegen zijn schepenen).

Hoe is deze na de fusies nog toegenomen politieke onstabieleit te verklaren? De professoren Aiken en Van Hassel wijzen er in hun studie op dat het bevolkingsaantal en de bevolkingsdichtheid, alsmede de aanwezigheid van beroepen met een hogere status bepalend zijn voor de politieke competitie en politieke onstabieleit. Vermits het bevolkingsaantal van de gemeenten na de fusies van 1976 drastisch gestegen is en de kans op een sociaal gedifferentieerde bevolkingsstructuur eveneens toegenomen is, spreekt het voor zichzelf dat deze elementen leiden tot meer politieke competitie en dus naar politieke onstabieleit. Anderzijds is het evident dat bij bepaalde vroegere mandatarissen het verlies van hun burgemeesters-, schepen- of gemeenteraadszetel bij sommigen misnoegdheid heeft opgewekt, die hen dreef naar laten we zeggen, « impulsieve politieke omwentelingen ».

De wetgever had dit fenomeen zelfs voorzien in 1976. Zo werden maatregelen ingebouwd ten gunste van politieke mandatarissen die hun zetel zouden verliezen.

Wilde de nieuwe ontstane gemeente op de medewerking van deze (niet meer verkozen) mandatarissen blijven rekenen, dan kon, volgens de wetgever, dit persoonlijk verlies worden gecompenseerd door de leeftijd waarop pensioen kan aangevraagd worden op vijftig jaar te brengen...!

Hetzelfde kan gezegd worden van de wetgeving die de ex-burgemeesters en -schepenen onder bepaalde voorwaarden toestaat van de eretitel van hun ambt te dragen.

Om dit fenomeen van woordbreuk en overloperij in te dijken, werd recent door de heer Coppieters (mede-ondertekend door anderen) een

---

(14) Vijf jaar van gemeenten in Vlaams-Brabant, *Het Nieuwsblad*, januari 1982.

wetsvoorstel ingediend tot wijziging van artikel 2 van de Gemeentewet (15):

We laten de heer Coppieters zelf aan het woord: « Ieder van ons herinnert zich ongetwijfeld nog wel de moeilijkheden die zich, na de jongste gemeenteraadsverkiezingen, in vele gemeenten hebben voorgedaan naar aanleiding van de samenstelling van de schepencolleges.

Is het nodig te herinneren aan de vele gevallen waarin verkozenen van een bepaalde partij, wanneer het door hen nagestreefde mandaat hun dreigde te ontglippen, of omdat hun vanwege andere partijen bepaalde voordelen werden aangeboden, hun eigen partij in de steek lieten en aldus hun eigen kiezers voor schut zetten?

Moeten wij herinneren aan de woordbreuken die werden gepleegd, waardoor bestuurscoalities of burgemeestersvoordrachten wisselden van de ene dag op de andere, tot ongeloof en ergernis van een verraste bevolking? »

En de heer Coppieters gaat verder: « Nochtans beseft iedereen dat aan deze betreuenswaardige praktijken geen einde kan worden gemaakt en dat zij zelfs nog veelvuldiger zullen voorkomen naarmate de schaalvergroting van de fusiegemeenten een grotere financiële waardering van de gemeentelijke ambten in het vooruitzicht stelt, tenzij er ingrijpende wijzigingen worden gebracht aan het systeem zelf volgens hetwelk de schepencolleges worden gevormd. Het onderhavige voorstel strekt er toe die wijzigingen aan te brengen. »

Het basisprincipe van dit wetsvoorstel is de nieuwe procedure van voordracht van de burgemeesters en schepenen. Indien dit voorstel wet wordt, zal het voortaan volstaan dat de voordracht tot benoeming ondertekend wordt door 2/3 van de leden van een fractie, waardoor de « ganse » fractie gebonden is. De bedoeling is duidelijk nl. te verhinderen dat bij nipte meerderheden de woordbreuk van één lid van een fractie volstaat om de meerderheid te doen keren.

#### *4.3. Vermindering van het aantal burgemeesters, schepenen en raadsleden en de invoering van het politiek verlof.*

4.3.1. Omwille van de fusies, werd het aantal burgemeesters, schepenen en raadsleden drastisch verminderd (zie het inleidend artikel van prof. R. Maes). Dit verlies aan gemeentelijke mandaten werd evenwel nog beperkt door de verhoging van het aantal schepenen en raadsleden door de wet van 30 maart 1976.

(15) Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 2 van de gemeentewet, stuk 23 (1981-1982), nr 1, 19 september 1981, blz. 1-5. Medeondertekend door: A. DE NEIR, E. VANKEIRSBILCK, H. SUYKERBUYK, A. BOURGEOIS, R. JEROME, A. DE BEUL en G. TEMMERMAN.

Door deze maatregel is het aantal gemeentelijke mandaten, niet vermindert met 13.803, maar slechts met 11.510, zodat er dus 2.293 « gered » werden. Deze wet werd gemotiveerd door te verwijzen naar de daardoor geboden kansen op een betere vertegenwoordiging van de bevolking in de nieuwe gemeenteraden.

4.3.2. Een andere begeleidende maatregel betrof de invoering van een regeling in verband met het politiek verlof voor loon- en weddetrekkenden van de privé-sector (wet van 19 april 1976).

Met deze maatregel werd het openstellen van de gemeentelijke mandaten voor de werknemers beoogd.

Intussen wachten we nog steeds op een dergelijke regeling voor de publieke sector.

#### 4.4. *Wijzigingen in de lokale politieke beleidsorganen.*

De vraag die hier aan de orde is heeft betrekking op de wijzigingen die zich na de fusie voordeden in de organisatie en de werking van de lokale politieke beleidsorganen.

4.4.1. We beginnen met de gemeenteraad. Het spreekt voor zichzelf dat de taak van het gemeenteraadslid na de fusies fel uitgebreid is. Elke gemeente telt aanzienlijk meer inwoners en de oppervlakte werd uitgebreid, waardoor ook de problemen meteen zijn toegenomen.

Omdat de gemeenteraadsleden als niet-professioneel geconfronteerd worden met een vergroot en complex geworden apparaat, hebben zij het vaak moeilijk om hun rol bij de beleidsvoering en hun controlefunctie behoorlijk en volledig uit te oefenen.

Om hieraan te verhelpen, heeft men zich in de praktijk vaak gaan organiseren in een fractie, waarbinnen elk of verschillende leden speciaal bepaalde sectoren van het gemeentelijk beleid zijn gaan volgen.

Dit fenomeen gaat hand in hand met de versnelde opkomst van het fenomeen van gemeentelijke commissies (voorbereiding dossiers).

Uit een studie van 1979 van Alain Burniat (16) blijkt dat het verloop van de zittingen van de gemeenteraad veranderd is :

- ze duren langer ;
- ze verlopen meer geanimeerd, omwille van de verhoogde politisering.

In dezelfde studie wordt nog gewezen op een « heimat-reflex » van een deel van de gemeenteraadsleden, d.w.z. dat bepaalde leden zichzelf in de

(16) A. BURNIAT, *L'impact des fusions des communes sur la vie communale*. Luik, 1970.

eerste plaats beschouwen als vertegenwoordiger van de deelgemeente die hen gekozen heeft en pas dan als vertegenwoordiger van de ganse fusiegemeente.

4.4.2. Hoe zit het met de wijzigingen in de colleges van burgemeester en schepenen. Vooreerst stellen we vast dat het schepenambt een voltijdse activiteit is geworden die echter vaak slechts deeltijds wordt uitgeoefend.

Hun rol is toegenomen, zowel qua aantal opdrachten als qua verantwoordelijkheid, wat bevestigd wordt in de studie van Alain Burniat.

Deze trend wordt bevestigd door de vaststelling dat de zittingen van het college ook veel langer duren dan voor de fusies.

In dit verband kan ook gewezen worden op de toegenomen « bevelsdragwijdte » (span of control) : het aantal schepenen werd gehalveerd, maar het gemeentelijk personeel werd volledig behouden, waardoor een kleiner aantal beleidsmensen de leiding krijgen over een intact gebleven en vaak nog verder uitgebreid personeelsbestand.

Alain Burniat komt tenslotte tot de vaststelling dat de « heimat-reflex » ook in ruime mate aanwezig is bij sommige schepenen.

4.4.3. En dan als laatste moeten we nog iets zeggen over de burgemeester. In het ganse politieke kader heeft hij een coördinerende rol, de synthesebrenger als het ware.

Deze rol schijnt met de fusies nog toegenomen, zoals ook aangetoond wordt in de studie van Alain Burniat. Om deze rol met succes te kunnen spelen is het nodig dat hij op de hoogte is van alle gang van zaken in de gemeente. Het lijkt er dan ook op dat zijn takenpakket het meest van al is uitgebreid.

#### 4.5. *Professionele samenstelling van de gemeenteraden.*

Tenslotte hebben we nagegaan of er een verband bestaat tussen de fusies en de eventuele gewijzigde professionele samenstelling van de gemeenteraden. Professor Delmartino verrichtte hierover reeds enig studiewerk op basis van de fusies van 1964, de verkiezingen van 1964 en van 1970.

Hij kwam tot de vaststelling dat de professionele aard van de vertegenwoordigers veranderde : in kleine gemeenten vindt men raadsleden met sterk uiteenlopende professionele achtergrond (van de thuiswerkende vrouw tot de hoogste beroeps categorie).

In de grote fusiegemeenten echter wordt de professionele samenstelling van de raad erg vernauwd en het zijn de hogere categorieën die hun aandeel vergroten (17).

(17) F. DELMARTINO, *op. cit.*, blz. 402 e.v.



Deze trend naar meer « intellectueel » politiek personeel wordt bevestigd in de bijdrage van de heer Troosters (zie infra). Hij leidt een verhoogde « kwaliteit » van de gemeentemandatarissen af uit de vaststelling dat de klachten bij het provinciebestuur meer doordacht en beter gestoffeerd zijn dan voor de fusies.

Uit een onderzoek verricht door het SEVI, over de fusies van 1976, wordt deze trend bevestigd (zie tabel XIII).

TABEL XIII  
**Professionele samenstelling van de gemeenteraden**

	Aantal gemeenteraadsleden in de gemeenten die bij de fusie van 1976 betrokken waren		Aantal gemeenteraadsleden in de gemeenten die niet bij de fusies van 1976 betrokken waren					
	Periode 1970-1976	Periode 1976-1982	Periode 1970-1976	Periode 1976-1982				
	%		%					
Hogere kaders en vrije beroepen . . . . .	346	8	378	13	39	10	79	10
Lagere kaders . . . . .	369	8	379	13	63	17	161	19
Bedienden . . . . .	1.081	25	852	30	101	27	221	27
Kleine zelfstandigen . . . . .	1.234	28	602	21	83	22	161	19
Geschoolde arbeiders . . . . .	462	10	214	8	38	10	67	8
Ongeschoolde arbeiders . . . . .	933	21	390	14	56	15	139	17
<b>Totaal = aantal gemeente- raadsleden . . . . .</b>	<b>4.425</b>	<b>100</b>	<b>2.815</b>	<b>100</b>	<b>380</b>	<b>100</b>	<b>828*</b>	<b>100</b>
Aantal onderzochte ge- meenten . . . . .	400		123		26		26	

\* De stijging is te wijten aan de verhoging van het aantal raadsleden ten gevolge van de wet van 30 maart 1976.

Zo stijgt het aandeel van de hogere kaders, de vrije beroepen, de lagere kaders en de bedienden met circa 5 %.

Terwijl het aandeel van de kleine zelfstandigen en de ongeschoolde arbeiders met liefst 7 % achteruitgaat. De achteruitgang van de geschoolde arbeiders bedraagt slechts 2 %.

Dat deze evolutie te wijten is aan de fusies wordt bewezen door een gelijkaardig onderzoek dat we verrichten over de niet-gefusioneerde gemeenten. Merkwaardig genoeg stellen we in deze gemeenten nagenoeg een status quo vast. We kunnen dus besluiten dat de fusieoperatie een « barrier to entry » meebrengt voor de lagere beroeps categorieën.

## V. Algemeen besluit (18).

In onze bijdrage hebben we gepoogd een overzicht te geven van de evoluties die zich ten gevolge van de fusies hebben voorgedaan bij de besluitvormers. Zonder volledig te willen zijn, werden een aantal indicatoren onderzocht waaruit gebleken is dat er zich op dit stuk een evolutie heeft voorgedaan. Of deze geconstateerde veranderingen al dan niet permanent zijn, valt nog te onderzoeken aan de hand van gegevens van de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen.

### Summary : Shifts in the decision makers after the amalgamations of the municipalities.

*On the level of the administrative power of the municipalities, the amalgamations did not lead to an increase of their authority.*

*In addition, the distance between the citizen and the administration has increased in three ways : the increased distances between the centres and the outlying residential zones raised the problem of intramunicipal service provision ; the social distance also increased because of the increase of the influence of and the importance attached to the municipal executive body ; the expansion of the tasks of the administrators led to an organisational distance. The political policy structures have also been profoundly changed after the amalgamations : the national parties have gained in influence ; political instability has increased ; the structures were adapted to the new situation ; the operation of the local policy organs has changed ; the municipal councils acquired a more intellectually oriented professional composition.*

---

#### (18) Geraadpleegde bibliografie :

- H. WUYTS, Blokkades : de lokale dimensie, *De Nieuwe Maand*, 1981, nr 5, blz. 365-371 ;
- L. NEELS, Grondwettelijke grendels, *De Nieuwe Maand*, nr 5, blz. 347-355 ;
- F. DELMARTINO, Schaalvergroting en bestuurskracht, *Res Publica*, nr 3, blz. 395-412 ;
- R. MAES, De samenvoeging van de gemeenten en de gemeentelijke bestuurskracht, *Res Publica*, 1976, blz. 275-312 ;
- R. MAES, De samenvoeging van de gemeenten, *Res Publica*, 1977, blz. 221-244 ;
- R. MAES, De bestuurskracht van de Belgische gemeente, *Res Publica*, 1970, blz. 427-456 ;
- M. AIKEN en H. VAN HASSEL, De sociale structuur en het politieke proces, *Res Publica*, 1970, blz. 379-425 ;
- A. BURNIAT, *L'impact des fusions des communes sur la vie communale*, mei 1970, Studie door de universiteit van Luik.
- De uitvoeringsbesluiten van de samenvoegingen van gemeenten, *Tijdschrift Gemeentekrediet van België*, 1976, nr 118, blz. 275-280.



# Inspraak in de gefusioneerde gemeenten

---

door Herman WUYTS,

Politoloog.



Inspraak is het gebruik maken van de mogelijkheid die door de overheid wordt geboden of door de bevolking wordt afgedwongen om zijn mening kenbaar te maken over een of ander concreet punt van het beleid of over het beleid en de beleidslijnen in het algemeen (1).

Deze definitie uit 1977 dient als uitgangspunt bij het overzicht dat in deze uiteenzetting gegeven wordt van de huidige situatie inzake inspraak in de Vlaamse gemeenten. Over definities kan men van gedachte verschillen : sommigen zien inspraak ruim, anderen beperkt. Op dit aspect wordt zo dadelijk heel even ingegaan. Buiten discussie staat de stelling dat in wat gemeenzaam onze westerse democratie genoemd wordt, de allereerste weg om invloed op het beleid uit te oefenen, is en hoort te zijn : de gemeenteraad. En op dit punt buiten discussie heeft de samenvoeging van gemeenten de meest zichtbare en de meest meetbare gevolgen gehad : een gevoelige vermindering van het aantal gemeentemandatarissen. Uit het witboek van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Michel, komen deze cijfers, die inmiddels reeds ten overvloede zijn geciteerd door verontruste, wakkere burgers en die, met het oog op de aanstaande samenvoeging van Antwerpen met zijn randgemeenten, opnieuw in het debat opduiken (tabel I).

Dat deze vermindering van het aantal politiek meest actieve elementen uit de bevolking een reële vermindering van directe inspraak betekende, staat eveneens buiten discussie. Op dit punt trouwens is een van de belangrijke begeleidende maatregelen getroffen door de wet van 30 maart 1976 waarbij een nieuwe schaal werd ingevoerd ter bepaling van het aantal raadsleden en schepenen in de gemeenten. Zonder deze ingreep zou het

---

(1) F. DELMARTINO en H. WUYTS, *Inspraak in Opspraak. Over zin en onzin van gemeentelijke adviesraden*. De Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen/Amsterdam, 1977, blz. 28.

verlies nog hoger gelegen hebben, nl. nog 2.293 mandaten minder voor het hele land.

Deze begeleidende maatregel is vanuit het standpunt van de inspraak echter de enige die werd getroffen. In het witboek vindt men wel nog een stukje waarin de klemtoon wordt gelegd op het grote belang dat het « Public Relations »-beleid na de samenvoeging zal krijgen. Niet alleen

TABEL I  
Verdeling van de gemeentemandarissen in Vlaanderen

Provincies	Burgemeesters			Schepenen			Raadsleden		
	Vroeger	Nu	Verminderling	Vroeger	Nu	Verminderling	Vroeger	Nu	Verminderling
Antwerpen	144	70	74	417	339	78	1.964	1.610	354
Vlaams Brabant	203	65	138	486	296	190	2.299	1.407	892
Limburg	136	44	92	365	209	156	1.564	984	580
Oost-Vlaanderen	241	65	176	605	324	281	2.749	1.533	1.216
West-Vlaanderen	182	64	118	483	304	179	2.202	1.446	756
<b>Vlaanderen</b>	<b>906</b>	<b>308</b>	<b>598</b>	<b>2.356</b>	<b>1.472</b>	<b>884</b>	<b>10.778</b>	<b>6.980</b>	<b>3.798</b>

Bron : De samenvoeging van de gemeenten. Witboek van de Minister van Binnenlandse Zaken, Brussel, 1976, blz. 54.

het aanwenden van specifieke P.R.-technieken maar de aanwezigheid van een Public Relations-geest die het hele gemeentebeleid moet doordrenken, wordt er bepleit. Maar concreet... geen maatregelen.

Dit is de situatie op 1 januari 1977. Nu, vijf jaar later, wordt getracht te achterhalen hoe de inspraak geëvolueerd is. Er worden drie delen onderscheiden : allereerst wordt ingegaan op de verschillende begrippen, reeds in de inleiding was er sprake van de formele vertegenwoordiging naast Public Relations-activiteiten zodat enige afbakening van het onderwerp in de gehanteerde begrippen noodzakelijk is ; vervolgens worden enige onderzoeksresultaten geciteerd van zeer recente datum waaruit de ontwikkeling van een aantal participatie-organen blijkt ; tenslotte wordt dit alles in een internationaal perspectief gesteld dat moet toelaten de realites te evalueren op hun werkelijke waarde. De meest recente ontwikkelingen krijgen even aandacht in het besluit maar louter als elementen van persoonlijke appreciatie.

### I. Begripsomschrijving.

De meest directe vorm van het uitoefenen van invloed is uiteraard zelf kandidaat zijn en zo mogelijk gemeenteraadslid worden. In principe kan

men, indien het lukt, mee de beslissingen maken. Over de reële macht van de gemeenteraad en van het individuele gemeenteraadslid wordt hier niet verder behandeld.

In de inleiding werd gesproken over Public Relations-activiteiten van het bestuur. Dit is duidelijk geen vorm van inspraak, niet eens van informatieverstrekking of informatieverwerving. Hoewel een goed Public Relations-beleid natuurlijk wel aanleiding kan geven tot contacten met de bevolking waaruit — in het meest gunstige geval — een vorm van informatiedoorstroming zou kunnen voortvloeien.

In deze tekst verwijst inspraak naar vormen die liggen tussen deze beide uitersten. Dichtst aan de kant van de Public Relations ligt de informatie, dichtst aan de kant van de besluitvorming in de gemeenteraad ligt de bewonersparticipatie die steunt op inspraak.

De aangehaalde cijfers inzake de vermindering van het aantal gemeentelijke mandatarissen hebben reeds aangetoond dat vooral dit tussenliggende domein tot ontwikkeling moest gebracht worden. Dit domein betreft dus : informatie - inspraak - participatie.

In feite is een kritische beoordeling van inspraak slechts echt mogelijk indien zij steunt op praktijkervaring. Het begrip zelf is op zeer uiteenlopende wijzen gedefinieerd, van zeer beperkt tot zeer ruim. Meestal wordt er een onderscheid gemaakt tussen inspraak en participatie ; « informatie » daarentegen wordt meestal gezien als een voorafgaande voorwaarde en zelfs als een *conditio sine qua non* ; soms echter wordt informatie ook als een onderdeel van inspraak gezien. Het is een feit dat beide soms in elkaar overvloeien al moet er alleszins theoretisch-wetenschappelijk een duidelijk onderscheid tussen de verschillende fasen van het betrokken-zijn-bij-de-besluitvorming gemaakt worden. Het onderwerp van deze bijdrage heeft dan naast inspraak ook betrekking op het informatiebeleid van de gemeenten. In de praktijk wordt het onderscheid tussen de verschillende stadia meestal duidelijker aangevoeld dan het uit geschriften naar voor komt. Het ontbreken van wat door sommigen als essentiële informatie aangevoeld wordt, is in vele gevallen de eerste stap naar een vraag aan het gemeentebestuur. De betrokkenen zelf zullen zich niet inbeelden dat zij met een eventueel antwoord reeds enige inspraak bekomen hebben.

Een definitie van inspraak werd reeds bij de aanvang van dit stuk gegeven. Het is meer dan een inkijkrecht dat enkel het ontvangen van informatie inhoudt om de aan de gang zijnde besluitvorming te kunnen volgen zonder dat er echter gelegenheid bestaat de eigen visie kenbaar te maken. Het is aan de andere kant minder dan participatie omdat de essentiële voorwaarde voor participatie erin bestaat dat de invloed op de besluitvorming reëel is.

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

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

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

## II. Onderzoeksresultaten.

Met deze begrippen als achtergrond wordt nu ingegaan op de beide aspecten van het inspraakbeleid, met name het informatiebeleid en het beleid ten opzichte van inspraakorganen. Hierbij wordt in hoofdzaak gesteund op een publikatie van het Centrum voor Andragogisch Onderzoek, waarin Roels een verkennend onderzoek « Participatie-organen in de Vlaamse Gemeenten » (2) voorstelt.

In het genoemde onderzoek zijn participatie-organen « organisatievormen die uitdrukkelijk tot doel hebben het bevorderen en effectief maken van de deelneming van zoveel mogelijk inwoners/burgers aan de beleidsbeslissingsprocessen van de overheid, vanuit de bekommernis om het algemeen welzijn » (3).

Uit vroeger onderzoek is reeds gebleken dat er een verband bestaat tussen informatie en inspraak. Zelf heeft de auteur in 1975 vastgesteld dat, op het vlak van het beleid inzake ruimtelijke ordening, een correlatiecoëfficiënt van  $r = 0,42$  het rechtstreekse verband uitdrukt tussen het verstrekken van informatie en interne participatie, d.w.z. participatie in de besluitvorming binnen de gemeente (4). Bovendien werd vastgesteld dat zowel interne participatie als informatieverstrekking vooral aangetroffen werden in gemeenten met een bevolkingscijfer van 10.000 tot 30.000, waarbij deze 30.000 een maximum is. De samenvoeging van gemeenten heeft in Vlaanderen volgende verschuiving op dit terrein veroorzaakt (tabel II).

(2) R. ROELS, *Participatie-organen in de Vlaamse gemeenten. Een verkennend onderzoek*, Centrum voor Andragogisch Onderzoek, Brussel, 1982, 127 blz. Dit onderzoek is veel ruimer van opzet dan zal blijken uit de geciteerde cijfers. De auteur verdient onze oprechte dank voor het ter beschikking stellen van deze gegevens.

(3) R. ROELS, a.w., blz. 14. In onze terminologie zijn dit « inspraak-organen » die tot participatie kunnen leiden. Wij gebruiken echter de term participatie-organen, afgekort p.o., telkens wij uit deze studie citeren.

(4) H. WUYTS, *Demokratie - Participatie - Ruimtelijke Ordening. De toestand in de Vlaamse gemeenten*. Acco, Leuven, 1975, blz. 115.

TABEL II

Verdeling van de Vlaamse gemeenten volgens grootte van de bevolking, vóór en na de samenvoeging

Grootte van bevolking	Vóór de samenvoeging	Na de samenvoeging
- 1.000 . . . . .	126	1
1.000 - 4.999 . . . . .	493	15
5.000 - 9.999 . . . . .	161	116
10.000 - 24.999 . . . . .	95	132
25.000 en meer . . . . .	31	44
Totaal . . . . .	906	308

Bron : Witboek, blz. 41.

Het aantal gemeenten tussen 10.000 en 30.000 (25.000 in bovenstaande tabel) is gevoelig toegenomen, wat dus gunstig zou zijn voor de informatie en de inspraak ; maar ook boven 30.000 is er een stijging met 1/3 en dat zou minder gunstig zijn.

In zijn studie « Participatie-organen » vindt Roels m.b.t. de aanwezigheid van informatietechnieken in de gemeenten grosso modo het volgende :

a) dat 17 % van de gemeenten geen informatie-activiteit heeft en dat het hier vooral gaat om gemeenten met minder dan 15.000 inwoners ;

b) dat 83 % dus wel enige vorm van informatie-activiteit heeft en dat de technieken van informatieverstrekking (vooral gemeentelijk informatieblad en onthaalbrochure) veruit het meest gebruikelijk zijn ; dit zijn vormen die *niet* uitnodigen tot participatie ;

c) dat hoe groter de gemeente wordt, hoe verscheidener informatie-technieken zij gebruikt en hoe meer informatievergaderingen en hoorzittingen ingericht worden die vooral problemen van ruimtelijke ordening en leefmilieu behandelen.

Wat de informatieverstrekking betreft kan men deze 83 % nauwelijks vergelijken met de studie uit 1975 omdat deze enkel betrekking had op ruimtelijke ordening. De 53 % gemeenten die toen informatie-activiteit ontwikkelden, kunnen dus enkel en alleen een richting aanduiden : er wordt nu meer gedaan.

Informatie is echter nog geen inspraak of participatie. Het onderzoek in 1975 stelde vast dat er in 53 % van de gemeenten informatie-inspanningen werden geleverd maar dat dit slechts in 23 % van de gemeenten aanleiding gaf tot participatie, een procent dat verder in het onderzoek nog moest worden afgezwakt. Dit procent is niet te vergelijken met enig cijfer uit de studie van het Centrum voor Andragogisch Onderzoek.

Vandaag moet men zich beperken tot een weergave van de cijfers inzake de *aanwezigheid* van participatie-organen zoals die vroeger werden gedefinieerd.

In hoofdzaak betreft het aldus allerlei adviesraden op functionele, categoriale en territoriale basis. In het onderzoek « Participatie-organen » stelt men vast dat er een gemiddelde van 3,3 p.o. per gemeente is : 15 % van de gemeenten heeft er geen enkel, bijna 15 % heeft er 7 of meer.

Wat het aantal p.o. betreft is er wel een onderscheid dat kan toegeschreven worden aan de operatie samenvoeging : het blijkt namelijk dat « fusiegemeenten », samengesteld uit deelgemeenten met dezelfde verstedelijkingsgraad (homogene fusies) gemiddeld minder p.o. hebben dan gemeenten uit heterogene fusie ontstaan (2,7 tegenover 3,7). Dit verschil was reeds merkbaar na een kleine twee jaar fusie. Bij verder onderzoek wordt echter ontdekt dat het eerder de factor bevolkingsgrootte is die het aantal p.o. bepaalt, dan wel de heterogeniteit van de gefusioneerde gemeente.

TABEL III

**Aantal participatie-organen en gemiddeld aantal participatie-organen per type fusie**

Type fusie	Aantal participatie-organen	Aantal gemeenten	Gemiddeld aantal participatie-organen
Homogene fusie. . . . .	151	55	2,7
Heterogene fusie . . . . .	169	45	3,7
Niet-gefusioneerde . . . . .	144	39	3,7
Geen Informatie . . . . .	29	10	2,9
<b>Totaal . . . . .</b>	<b>494</b>	<b>149</b>	<b>3,3</b>

Ook dit onderzoek stelt een verband vast tussen de hoeveelheid aan informatie-activiteit en het aantal participatie-organen in de gemeente, zoals blijkt uit tabel IV.

TABEL IV

**Aantal participatie-organen en gemiddeld aantal participatie-organen naar gemeentelijke activiteiten op het gebied van informatie**

Activiteiten op het gebied van informatie	Aantal gemeenten		Aantal participatie-organen N	Gemiddeld aantal participatie-organen
	N	%		
1	24	16,1	25	1,0
2	40	26,9	101	2,5
3	11	7,4	52	4,7
4	35	23,5	143	4,1
5	30	20,1	158	5,3
Niet geantwoord	9	6,0	15	1,7
<b>Totaal</b>	<b>149</b>	<b>100,0</b>	<b>494</b>	<b>3,3</b>



Deze tabel maakt heel duidelijk dat naarmate de verscheidenheid van informatie-activiteit toeneemt, en dit met een toenemend gebruik van informatie uitwisselende activiteiten zoals informatievergaderingen en hoorzittingen, ook het gemiddeld aantal participatie-organen in de gemeente toeneemt. De stijging gaat van 1,5 p.o.-en per gemeente die geen informatie-activiteit heeft, naar 2,5 voor gemeenten met alleen informatieverstrekking, 4,7 voor de gemeenten die naast informatieverstrekking ook verwerving van informatie d.m.v. enquêtes doen, 4,1 voor gemeenten met informatieverstrekking en -uitwisseling (hoorzittingen en informatievergaderingen) en 5,3 participatie-organen voor gemeenten die de hele waaier van informatietechnieken gebruiken (5).

Hier speelt echter een andere factor mee, nl. de bevolkingsgrootte. Ook het onderzoek uit 1975 stelde deze factor als de belangrijkste verklaring voor informatie en binnengemeentelijke participatie. De studie van Roels kan aan deze factor evenmin voorbijgaan, zoals blijkt uit de tabellen V en VI.

TABEL V

Aantal participatie-organen en gemiddeld aantal participatie-organen naar aantal inwoners en type fusie

Type fusie	Aantal Inwoners									Totaal Gemiddeld Participatie-organen		
	— 14.999 Gemiddeld Participatie-organen			15.000 - 24.999 Gemiddeld Participatie-organen			+ 25.000 Gemiddeld Participatie-organen					
Heterogene fusie	20	37	1,8	9	30	3,3	17	97	5,7	46	146	3,8
Homogene fusie	41	99	2,4	12	41	3,4	0	0	0	53	140	2,8
Niet gefusioneerd	21	50	2,38	7	36	5,14	12	58	4,83	40	144	3,8
<b>Totaal</b>	<b>82</b>	<b>186</b>	<b>2,27</b>	<b>28</b>	<b>107</b>	<b>3,82</b>	<b>29</b>	<b>155</b>	<b>5,34</b>	<b>139</b>	<b>448</b>	<b>3,22</b>

Ook uit deze tabel blijkt dat het aantal participatie-organen toeneemt naarmate de bevolkingsgrootte van de gemeenten toeneemt, nl. van 2,27 naar 3,82 en 5,34 voor resp. de gemeenten van categorie I, II en III. Daarenboven is het aantal participatie-organen het grootst in de grootste gemeenten ontstaan uit heterogene fusie: 5,7 tegen 4,83 in de niet-gefusioneerde gemeenten met meer dan 25.000 inwoners (er zijn geen homogene fusiegemeenten meer in gemeenten met deze bevolkingsgrootte) (6).

(5) R. ROELS, a.w., blz. 39-40.

(6) R. ROELS, a.w., blz. 41.

TABEL VI

Aantal participatie-organen en gemiddeld aantal participatie-organen naar type fusie en gemeentelijke activiteiten op het gebied van informatie

Activiteiten op het gebied van informatie	Type fusie											
	Heterogene			Homogene			Niet-gefusioneerde			Totaal		
	Gemiddeld Participatie-organen			Gemiddeld Participatie-organen			Gemiddeld Participatie-organen			Gemiddeld Participatie-organen		
1	7	3	0,4	13	15	1,1	4	7	1,7	24	25	1,04
2	10	27	2,7	22	55	2,5	9	19	2,1	41	102	2,48
3	5	21	4,2	4	26	6,5	—	—	—	9	47	5,22
4	12	49	4,1	12	42	3,5	11	47	4,2	35	138	3,94
5	11	69	6,3	4	13	3,2	15	71	4,7	30	153	5,1
Totaal	45	169	3,75	55	151	2,74	39	144	3,69	139	465	3,34

Het gemiddeld aantal participatie-organen is groter in de gemeenten ontstaan uit heterogene fusie (3,75) dan in homogene fusiegemeenten (2,74). Opnieuw blijkt de strekking dat hoe verscheidener de informatie-activiteit van een gemeente, hoe groter het gemiddeld aantal participatie-organen is, en dit geldt ook als men het onderscheid maakt tussen homogene en heterogene fusiegemeenten. Maar, zoals reeds gezegd, de bepalende factor is eerder de bevolkingsgrootte. Ook blijkt dat het gemiddeld aantal participatie-organen in dezelfde mate stijgt in homogene fusiegemeenten als bij heterogene fusiegemeenten, naarmate men met gemeenten te maken heeft met verscheidener informatie-activiteit. De heterogeniteit heeft dus toch invloed. Wij veronderstellen dat in homogene fusiegemeenten er minder behoefte is aan uitbreiding van het aantal participatie-organen dan in heterogene fusiegemeenten, ook bij een duidelijke blijk van informatiegerichtheid bij de gemeenten (7).

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

- a) dat slechts 17 % van de p.o. reeds bestond voor 1971 ;
- b) dat er een geleidelijke groei te zien is tussen 1971 en 1976 met o.a. een stijging van de wijkorganen ;
- c) dat 1976 een jaar is van bijna volledige stilstand : het jaar van de fusie ;

(7) R. ROELS, a.w., blz. 42.

d) dat de beweging herneemt in 1977 met een sterke toename van deelgemeentelijke raden en andere raden die zich tot een wijk, buurt of deelgemeente richten; ook een zeer groot deel van de organen op het gebied van de ruimtelijke ordening en het leefmilieu ontstaat in deze periode en uit de praktijk is te leren dat bij de behandeling van deze problemen het territoriale aspect meestal zeer belangrijk is.

TABEL VII

Participatie-organen volgens soort participatie-orgaan en jaar van oprichting

Jaar	Jeugd	Derde leeftijd	Gezin	Cultuur	RO	Sport	Deel-gem.	Wijk	Rest	Totaal
Voor en in 1970	23 30,3	5 12,5	8 19,6	22 24,4	3 11,5	14 19,2		1 3,8	9 7,9	85 17,2
1971	6 7,9	4 10	1 3,7	7 7,8		8 10,9			3 2,6	29 5,9
1972	6 7,9	11 27,5	9 33,3	4 4,4	2 7,7	7 9,6		2 7,7	6 5,3	47 9,5
1973	3 3,9	4 10		6 6,7	1 3,8	3 4,1		1 3,8	5 4,4	23 4,7
1974	2 2,6		2 7,4	3 3,3	1 3,8	2 2,7		3 11,5	5 4,4	18 3,6
1975	1 1,3			1 1,1	2 7,7	1 1,4		3 11,5	5 4,4	13 2,6
1976	2 2,6							3 11,5	3 4,4	8 1,6
1977	21 27,6	7 17,5	3 11,1	30 33,3	6 23,1	19 26	5 22,7	2 7,7	37 32,5	130 26,3
1978 (3)	3 3,9	1 2,5	1 3,7	7 7,8	5 19,2	8 10,9	10 45,4	1 3,8	22 19,3	58 11,7
1979 (2)	9 11,8	8 20	3 11,1	10 11,1	6 23,1	11 15,1	7 31,8	10 38,5	19 16,7	83 16,8
Totaal	76 100	40 100	27 100	90 100	26 100	73 100	22 100	26 100	114 100	494 100

De bovenstaande beschrijving van de inspraak/participatie-organen doet de vraag rijzen naar de intrinsieke waarde van deze organisatievormen als middel om de bevolking te betrekken bij het hele besluitvormingsproces. In het onderzoek uit 1975 kwam de auteur tot de vaststelling dat in het meest gunstige geval ongeveer 33 % van de gemeenten kon verklaren dat de inspraak op het gebied van de ruimtelijke ordening tot een wijziging

van bestaande plannen aanleiding had gegeven. Het onderzoek «participatie-organen» stelt voor dezelfde sector het getal 35 % voorop. De percentages liggen wel hoger voor bijna alle andere beleidsdomeinen.

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

### III. Buitenlandse alternatieven.

Een vergelijking met buitenlandse vormen van inspraak en participatie is slechts mogelijk voor zover zij wettelijk geregeld zijn. De hierboven behandelde vormen zijn enkel te achterhalen wanneer men de situatie ter plaatse zeer goed kent. Voor zover zij bestaan, vormen zij een aanvulling bij wettelijk geregelde mogelijkheden. In België echter zijn zij vrijwel de enige inspraakmogelijkheden. De enige uitzonderingen zijn de OCMW die formeel wel ruimte bieden aan niet-mandatarissen maar die in de praktijk door niemand als inspraakorgaan zullen erkend worden, integendeel dikwijls beschouwd worden als verlengstuk van de politieke overheid aan wie men de vraag om inspraakmogelijkheden richt. Daarnaast zijn de culturele raden geregeld bij decreet, waarvan de structuur en de werking op een dergelijke manier zijn vastgelegd dat er in vele gevallen nog nauwelijks mee gewerkt kan worden.

Deze vormen van functionele raden waaraan ook niet-raadsleden kunnen deelnemen treft men ook aan in Engeland en Wales, Duitsland, Denemarken en Noorwegen : soms met adviserende bevoegdheid, maar in enkele gevallen ook met beslissingsbevoegdheid (9).

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

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

Tenslotte zijn er in sommige Duitse deelstaten vormen van directe burgerraadpleging die kunnen leiden tot opname van een punt op de dag-orde van de gemeenteraad of tot een echte beslissing over de aangelegenheid zelf, m.a.w. een echt lokaal referendum.

---

(9) S. LAUWEREYSEN en H. WUYTS, *Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa*, Department Politieke Wetenschappen van de K.U.Leuven, 1979-1980, hoofdstuk III, blz. 149-198.

### Besluit.

Het is vrij moeilijk uit het beschikbare materiaal verantwoorde besluiten te trekken.

Er is ongetwijfeld sprake van uitbreiding van de informatie-activiteit van vele gemeenten. Er is ook uitbreiding naar informatieverwervende activiteit, zodat inspraak vlugger een kans zal krijgen. De stijgende belangstelling voor het instituut van de informatiedienst en van de informatie-ambtenaar is hiervan een illustratie.

Er is ook sprake van een toename van het aantal participatie-organen die, tegen de achtergrond van de begripsomschrijving bij de aanvang van deze uiteenzetting, toch beter inspraakorganen genoemd worden. Het effect van deze raden is immers verre van aangetoond. Misschien wel integendeel, de steeds groeiende moeilijkheden rond de culturele raden doen de vraag rijzen of deze soort adviesraden niet stilaan uitgeteld geraakt zijn. De toename — die ook uit de cijfers blijkt — van raden op territoriale basis wijst eveneens in deze richting. Het moge dan een vingerwijzing zijn voor de centrale overheid dat de weg die in de jaren '70 werd getrokken, niet meer aangewezen is voor de jaren '80. In de praktijk zijn er andere inspraakvormen in ontwikkeling die meer schijnen aan te sluiten bij reële behoeften. De inspraak naar aanleiding van structuurplanning is gebaseerd op andere uitgangspunten en zoekt in verscheidene situaties een betere oplossing.

De ontwikkeling van inspraakprocedures rond deelgebieden van het beleid is eveneens een nieuwe trend. De laattijdige invoering van de gemeentelijke commissie van advies voor de ruimtelijke ordening, als uitvoering van een artikel uit de wet van 1962 op de ruimtelijke ordening en stedenbouw, is allicht de laatste uiting geweest van een inspraakmentaliteit die voorbijgestreefd is.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkeling is de vergelijking met buitenlandse voorbeelden zeer leerrijk. Buitenlandse ervaringen geven een aantal alternatieven die kunnen besproken worden met hun voor- en nadelen. Dit geldt in de allereerste plaats voor het voorbeeld van de Nederlandse deelgemeenteraden. Zij leren echter tegelijk dat er misschien geen beste vorm van inspraakorganisatie bestaat, zoals Vlaanderen dat ook geleerd heeft uit de exclusieve keuze voor culturele en soortgelijke raden. Het is dan ook aan te bevelen op dit ogenblik niet te pleiten voor inschrijving in de gemeentewet van één bepaalde vorm van inspraak. Wat de nieuwe gemeentewet voorziet, nl. de mogelijkheid voor de gemeenten om onder vorm van commissies ongeveer om het even wat of helemaal niets op te richten, is echter ook te vaag en te vrijblijvend.

Er kan beter gepleit worden voor inschrijving in de nieuwe gemeentewet van een verplichting tot inspraak, een vrijheid van keuze wat de vorm betreft en een inspraakgarantie voor de burger.

- Verplichting tot inspraak : de gemeentewet kan elke gemeente verplichten een reglement uit te vaardigen dat een vorm van inspraakorganisatie vastlegt.
- Vrijheid van keuze : de gemeentewet laat elke gemeente vrij die vorm van inspraak te kiezen die best aangepast is aan de plaatselijke situatie.
- Inspraakgarantie voor de burger : de gemeentewet legt elke gemeente de verplichting op bij elke belangrijke beslissing een inspraakdossier te voegen waaruit blijkt welke inspraak georganiseerd werd, welke de resultaten van deze inspraak geweest zijn en hoe de gemeente haar beslissing verantwoordt tegenover de resultaten van de inspraak. Het ontbreken van dit inspraakdossier bij een belangrijke beslissing zou automatisch leiden tot ongedigheid van de beslissing.

Deze garantie voor de burgers zou op termijn ertoe leiden dat de inspraak gaat behoren tot de politieke cultuur van een bevolking en gemakkelijker zal uitmonden in echte participatie.

#### **Summary : Participation in amalgamated communes.**

*Participation is more than « have a voice » in the decision-making process. It is reached when this kind of consultation results in an effective influence upon the decision itself. Have a voice in the matter is, on the other hand, more than information that, in its turn, consists of two streams : one from the top to the bottom, and one from the bottom to the top.*

*The loss of communal mandatories as a consequence of the amalgamation in 1976 has stressed the necessity of expanding this kind of political activity of the citizens.*

*Comparison between a field research of 1975 and one of 1982 makes clear that there is an increase of information activity in the communes, mostly however of the kind that doesnot invite to active participation. There also is an increase of participation-councils but it is rather impossible to compare the effect of this kind of participatory activity with research-results of the past.*

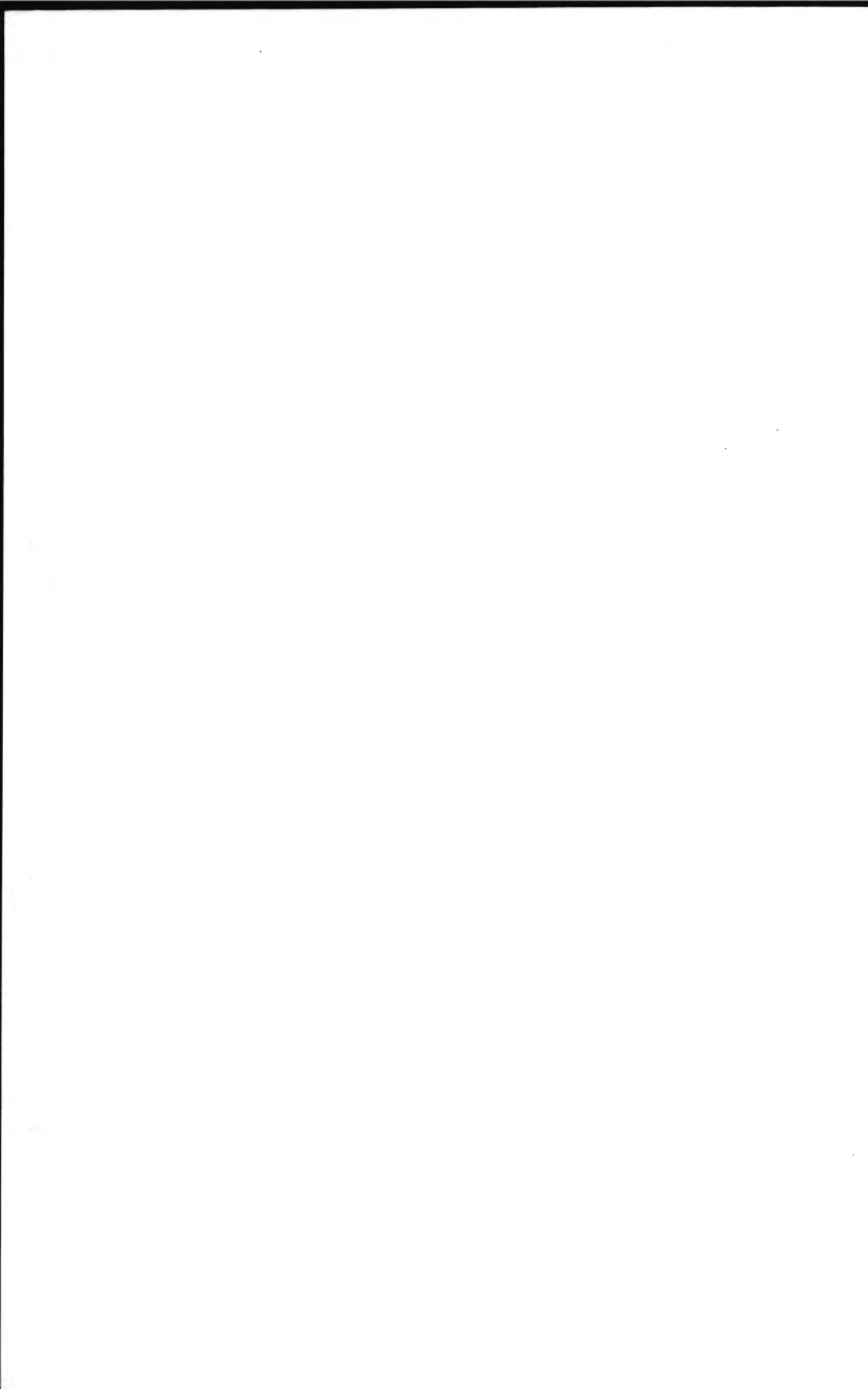
*In comparison with other European countries there is found a large arrears in territorial decentralization and direct citizen decision-making. For the future it is asked to write in the new communal law the obligation for communes to organize participation activities and to give the citizens a guarantee of participation.*







**DE GEMEENTELIJKE  
ORGANISATIE  
L'ORGANISATION COMMUNALE**



# De personeelsbezetting in de gefusioneerde gemeenten

*Een proeve van evaluatie*

---

door Roger DEPRE,

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

★

Voor een organisatietype als de gemeente, gericht op het ontwikkelen van beleid, het verrichten van algemene bestuurstaken en het verstrekken van diensten is de mensfactor een belangrijk middel. Inderdaad, ongeveer de helft van de lopende uitgaven van de gemeenten zijn personeelsuitgaven. In een evaluatie van het fusiegebeuren zal derhalve enige plaats moeten ingeruimd worden voor de personeelsaspecten.

Een evaluatie van de fusies is echter al van bij de aanvang bemoeilijkt door het feit dat in het fusiebeleid geen evaluatieproject werd ingebouwd. Men heeft derhalve onvoldoende gegevens over de uitgangssituatie; over de beoogde effecten en over de tijd waarbinnen men bepaalde effecten wilde bereiken. De essentie van beleidsevaluatie is immers nagaan in welke mate de vooropgezette doeleinden worden bereikt als in welke mate de ingezette instrumenten of aangewende middelen daartoe hebben bijgedragen.

Beleidsevaluatie is dus meer dan het « inventariseren » van effecten. Er dient ook nagegaan te worden in welke mate de effecten te wijten zijn (sommigen zeggen veroorzaakt worden) aan de beleidsinstrumenten. Tevens dient onderzocht te worden in welke mate de ingezette instrumenten geen gevolgen hebben voor andere beleidsprogramma's of in welke mate de effecten zich hebben voorgedaan onder invloed van onbekende factoren of als ongewilde nevengevolgen van andere beleidsprogramma's. Beleidsevaluatie kan zich ook toespitsen op de beleidsvoorbereiding en aldus vragen stellen nopens de uitgangssituatie, nopens de gegrondheid van de doelstellingen, nopens de manier en de methode waarop de fusiebeslissing is tot stand gekomen. Een evaluatieproject

zou duidelijk moeten omschrijven wat het doel van de evaluatie is, alsook welke de aangepaste onderzoeksmethode is.

Nu het fusiegebeuren reeds 5 jaar een feit is, zal men moeten terugvallen op het a-posteriori (after only) onderzoek. Naargelang de beschikbare gegevens (beschrijving situatie en uitgangssituatie) voor en op het ogenblik van de fusie, kan men een before after onderzoek opzetten. Men kan met andere woorden de toestand van nu vergelijken met deze van vóór de fusie. De moeilijkheid die echter blijft is het aantonen dat het verschil tussen beide situaties veroorzaakt werd door het gevoerde beleid (de fusie). Om dit te doen zou men een controlegroep kunnen vormen met de niet-gefusioneerde gemeenten. Men zou dus de toestand (bv. uitgaven, personeelsbezetting) van 1976-1982 tussen gefusioneerde en niet-gefusioneerde gemeenten kunnen vergelijken en nagaan in welke mate de toestand in gefusioneerde gemeenten afwijkt van niet gefusioneerde gemeenten. Het probleem hier is echter dubbel :

1. De niet-gefusioneerde gemeenten zijn als groep moeilijk vergelijkbaar met de gefusioneerde (moesten ze goed vergelijkbaar zijn dan zouden ze ook in de fusie betrokken zijn) :

- ze omvatten de 19 gemeenten van het Brusselse ;
- de randgemeenten van de stad Antwerpen ;
- reeds vroeger gefusioneerde gemeenten.

2. Het gemeentelijk beleid wordt door zoveel andere factoren bepaald dat het moeilijk is de verschillen toe te schrijven aan de fusie, temeer daar de economische crisis bv. gevolgen heeft voor de gemeenten.

Er is tenslotte de tijdsdimensie die aan een fusiebeleidsprogramma verbonden is. De fusie heeft wel een duidelijk beginpunt (nl. januari 1977), maar wat is het eindpunt ? Dit belet natuurlijk niet op bepaalde momenten na 1977 te evalueren, bv. 1982, maar bepaalde effecten of gevolgen hebben niet dezelfde tijds- of vertragingmechanismen. Als men bv. in een fusie de vastheid van betrekking garandeert en dus in principe alle topambtenaren overneemt, dan zal het in een uitgesproken loopbaansysteem bijna een generatie duren vooraleer een totaal nieuw beleidsambtenarenkorps gevormd wordt. Dit geldt in veel mindere mate voor een schaafeffect, waardoor na de fusie de nieuwe gemeente een dimensie heeft om materieel met een grote capaciteit zonder onderbezetting te kunnen aanwenden.

Er bestaat derhalve steeds het gevaar dat sommigen beweren dat de fusie na 5 jaar de beoogde effecten niet kan verwezenlijken en dat een veel langere periode daartoe nodig is.

Bij gebrek aan methodologisch goed opgezette beleidsevaluaties over de fusies, zullen we ons in dit referaat moeten beperken tot een soort probleemformulering wat het personeelsbeleid en de personeelsorganisatie in de fusiegemeenten betreft. Daarbij zullen we steunen op bepaalde gegevens die beschikbaar zijn en die door ons bewerkt worden.

### I. Het algemeen fusiekader.

Een eerste stap in het evaluatieproces is het opzoeken van de doelstellingen die aan de grondslag liggen van het beleid alsook de maatschappelijke behoeften die door de doelstellingen gedekt worden. Een exacte kennis van de doelstellingen is immers van belang voor wie de effectiviteit van een beleid wil analyseren. Effectiviteit (of doelmatigheid) is immers de mate waarin de effecten van het gevoerde beleid de doelstellingen ervan verwezenlijken.

Methodologisch zou men dan in het beleidsproces van de fusies, de problemen van de gemeenten moeten kunnen terugvinden : dit betekent een beschrijving van de toestand plus een beoordeling van de toestand vóór de fusie. Uit die confrontatie tussen het beschrijvend moment (wat is) en het waarderend moment (wat moet zijn) kunnen immers de doelstellingen afgeleid worden, alsook de situatie die men na x jaren zou willen bereiken.

Het is duidelijk dat dergelijk beleidsplan bij de fusie niet werd geëxpliciteerd. Concrete doelstellingen, die binnen een bepaalde periode moesten verwezenlijkt worden kan men niet terugvinden. Toch kan men uit een aantal documenten (1) de probleemstelling terugvinden alsook de grote basisdoelstellingen van het fusiebeleid :

1. De gemeentelijke autonomie moet versterkt worden (impliciet vertrekt men er dus van dat de gemeenten moeten blijven bestaan ; dat ze moeten blijven bestaan als gedecentraliseerde bestuursvorm — wat aangeduid wordt met het woord « autonomie » —; vermits het woord versterken gebruikt wordt zou men kunnen afleiden dat de eigen beslissingsbevoegdheid moet versterkt worden). Nergens wordt echter uitdrukkelijk gesteld hoe dit zou kunnen (zie evaluatie van de instrumenten) — bv. door uitbreiding van de bevoegdheden, door grotere wettelijke waarborg, door herdenking van de voorgedij. Nergens wordt verduidelijkt hoe deze gemeentelijke autonomie, langs de decentralisatie, dient te leiden tot

---

(1) K.B. 17 september 1975 - Verslag van de Koning. Ministerie van Binnenlandse Zaken. De samenvoeging van de gemeenten. Witboek 1976.

grotere participatie van de burgers. Nergens wordt ingegaan op een mogelijke incompatibiliteit tussen grotere participatie en schaalvergroting. Men vindt geen spoor van een mogelijke dysfunctie op dit vlak, nl. schaalvergroting kan leiden tot uitgesproken « nationalisering » van de gemeenteverkiezingen en dus tot een grotere afhankelijkheid t.a.v. het centrale bestuur, dat beheerst wordt door nationale partijen.

2. De gemeentelijke autonomie wordt het meest bedreigd door de niet - levenskrachtige gemeenten (gemeenten die te zwak zijn om hun eigen autonomie te affirmeren tegenover de andere bestuurslagen). Een fusie - doelstelling is dus de autonomie versterken door nieuwe en levenskrachtige gemeenten. Niet leefbaar zijn de gemeenten die niet over voldoende middelen aan *mensen* en *geld* beschikken om hun bevoegdheden uit te oefenen. Het instrument om de gemeenten leefbaar te maken is het verstrekken van voldoende middelen door het grondgebied te vergroten (dus territoriale schaalvergroting). « De financiële middelen en de menselijke reserves worden beperkt door de geringe oppervlakte van het grondgebied van de gemeenten (Minister Michel, in : Nieuwe gemeenten voor een beter beleid, I.A.U., 1977, p. 19).

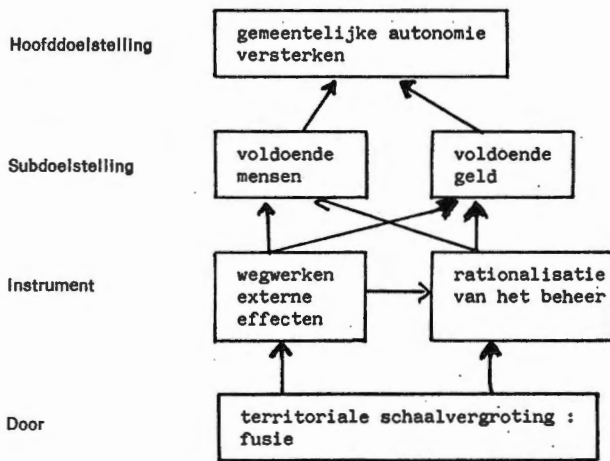
3. Het verhogen van de bestuurskracht door de schaalvergroting. De onderliggende redenering is dus dat de bestuurskracht bepaald wordt door het aantal inwoners en de oppervlakte van de gemeente.

4. De middelen aan geld en mensen worden beperkt door de versnippering van het grondgebied. Dus verhoging ervan kan verwezenlijkt worden :

- door versnippering tegen te gaan in de regionale centra waarin naburige gemeenten profiteren van de diensten van centrumgemeenten zonder ervoor te betalen. In feite is dit het wegwerken van de externe effecten door ze te internaliseren door schaalvergroting ;
- door hergroepering van kleine landelijke gemeenten.

5. Door de territoriale schaalvergroting wordt een rationeler beleid en een betere organisatie mogelijk (Witboek der samenvoeging van de gemeenten, Binnenlandse Zaken, p. 17).

Samenvattend zou men het gevoerde fusiebeleid aan de hand van de geraadpleegde documenten als volgt kunnen formuleren :



Het is onze wedersamenstelling van het beleid. De pijlen die het oorzakelijk verband aangeven tussen gewenste gevolg en in het werkgestelde instrumenten zijn eveneens van ons. In de documenten komen deze relaties immers niet duidelijk tot uiting. Enkele bemerkingen kunnen nu reeds geformuleerd worden :

1. Als de hoofddoelstelling is de gemeentelijke autonomie versterken, dan weet men niet juist wat dit omvat. Gemeentelijke autonomie om wat te doen ? Autonomie t.a.v. van wie ? Zal deze autonomie verwezenlijkt worden door nieuwe taken of bevoegdheden ? Stoelt deze autonomie op het nemen van eigen beslissingen of op het leggen van grotere verantwoordelijkheid op de schouders van de burgers van de gemeenten om alzo de participatie (democratie) te verhogen ? We hebben de indruk dat de fusie-operatie niet heeft gestreefd naar een nieuwe en andere opvatting van het democratisch functioneren. Men is er pragmatisch van uitgegaan dat de gemeente een algemeen aanvaarde bestuurslaag was die moest behouden worden.

2. Wat de aangewende instrumenten betreft heeft men geen nadere gegevens over het verband tussen de schaalvergroting en meer mensen en meer geld. Men voelt aan dat deze relatie duidelijk langs variabelen verloopt, maar hierover is niets gezegd. (Bv. de gemeentewet stelt een aantal hinderpalen). Rationeel beheer volgt niet automatisch uit schaalvergroting. Schaalvergroting kan immers ook leiden naar nog grotere verkwistingen. Rationalisatie heeft te maken met factoren als politieke wil, bekwaamheid van ambtenaren en bestuurders, aangewende beleids- en beheersmethoden en -technieken, de ingesteldheid en participatie van burgers. Over deze tussenfactoren wordt in de fusie-operatie niet veel

voorzien. Alleen wat het personeel betreft worden er diplomavorwaarden gesteld voor de ambten van secretaris en ontvanger.

3. Men heeft ook geen aanduidingen in welke mate hetzelfde doel ook kan bereikt worden met andere instrumenten. (Bv. bevoegdheden volgens bepaalde types van gemeenten, i.p.v. een gemeente is een gemeente. Bv. een oplossing van het probleem van de externe effecten door een andere verdeling van het gemeentefonds).

Samengevat hebben we indruk opgedaan dat de grote verdienste van de fusie gelegen was in de volhardendheid waarmede de fusie-operatie globaal werd doorgevoerd ondanks de vele weerstanden. Pragmatisch heeft men zoveel mogelijke weerstanden weggeruimd (bv. bescherming wettelijke graden, vastheid van betrekking, soepele grensomschrijving van bepaalde fusies op grond van politieke overwegingen, consolidatie van de schulden) om de operatie te kunnen doorvoeren in de hoop dat de gemeenten er wel het beste zouden van maken.

Uiteindelijk beoogde de fusie-operatie het hervormen van de gemeente als bestuurslaag door een beter en rationeler gebruik van de aangewende middelen. Vergeten we niet dat de fusie-operaties in feite hun vertrekpunt vinden in de eenheidswet van februari 1961, zijnde een wet op de economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

## II. De fusie en het personeelsbeleid.

Alhoewel uit vorige paragraaf blijkt dat « meer en beter personeel » één der middelen was om de lokale democratie te versterken, toch werden er niet veel concrete maatregelen getroffen om dit te verwezenlijken. De voornaamste maatregelen op het terrein van het personeel worden hieronder in het kort beschreven.

### *Garanties voor het personeel.*

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

- Niemand moet afvloeien ; alle personeelsleden moeten overgenomen worden en ingeschakeld worden in een gelijkwaardig ambt.
- Voor de houders van wettelijke graden werd een prioriteitsregeling getroffen om te beletten dat men buitenstaanders zou binnen brengen, als er gekwalificeerde kandidaten zijn in de nieuwe gemeente.



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

*Blokkering van de personeelssterkte.*

De personeelssterkte van de uit samenvoeging ontstane gemeenten wordt gedurende drie jaar geblokkeerd binnen de perken van de som van personeelskaders van de deelgemeenten. Uit dit punt blijkt duidelijk de vrees dat de fusie zou aanleiding geven (zoals in de vorige fusies) tot een enorme inflatie van het personeel. De omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 18 mei 1977 is duidelijk : « Op dit ogenblik, waarop de plaatselijke overheid nog niet over alle elementen beschikt, dient het personeelsbeleid binnen strakke grenzen gehouden te worden. Er moet ten allen koste worden voorkomen dat een inflatie van personeel tot stand zou komen, met alle nadelige gevolgen die daaraan verbonden zijn, onder meer voor de gemeentefinanciën ».

In het *Vademecum voor de gefusioneerde gemeenten* werd door Binnenlandse Zaken een aantal aanbevelingen gedaan « De personeelsformatie is een tabel waarin al de betrekkingen in kwalificatie en aantal zijn opgenomen, die nodig zijn voor de goede en efficiënte uitvoering van de taken en opdrachten die de gemeente heeft te volbrengen. Het vaststellen van een personeelsformatie moet oordeelkundig geschieden : zij is de resultante van een reeks factoren, beleidskeuzen, die in hun finaliteit, een *rationeel*, efficiënt en zuinig beheer beogen. De enige methode voor het kwalitatief benaderen van deze betrekkingen is de methode van de functie-analyse of monografie. Het aantal betrekkingen is rechtstreeks gebonden aan het werkvolume en de arbeidsduur ».

Vrijwaren van verworven rechten, diplomaverreisten voor bepaalde functies, blokkering van personeelssterkte en het vaststellen van personeelsformatie in functie van het werkvolume en de arbeidsduur waren de belangrijkste maatregelen. Alhoewel door fusieverantwoordelijken beweerd wordt dat bezuinigingen niet behoorden tot de fusiedoelstellingen, blijkt uit de hier opgesomde maatregelen dat zuinig omgaan met personeel en de uitgesproken vrees voor personeelsinflatie duidelijk tot het fusiebeleid behoorde.

In feite staat men hier voor een incompatibiliteit tussen de doelstellingen van de fusie. De fusie immers dient de gemeentelijke autonomie te versterken door de vergroting van de schaal en de bestuurskracht. Maar tegelijkertijd worden de gemeenten onder zware voorgedij geplaatst voor het uitwerken van nieuwe personeelsformaties. Moet daaruit blijken dat men toch meer geloofde in de centrale voorgedij dan in de gemeentebestuur-

ders, die oog in oog met de kiezers, meer geneigd zijn teveel toegevingen te doen ?

### III. De fusie en het aantal personeelsleden.

Dat de fusie een gevoelige inflatie van het aantal personeelsleden zou kunnen veroorzaken kwam al tot uiting in de blokkering van de personeelsformaties op de toestand van vóór de fusie. In een aantal publicaties wordt ook gesuggereerd dat de fusie een groei van het aantal personeelsleden heeft veroorzaakt.

In januari 1979 werd in n° 2 van de « *Weekberichten van de Kredietbank* » aandacht besteed aan de gemeentefinanciën. Daarin wordt gesteld dat de hoge personeelsuitgaven o.m. kunnen verklaard worden door het relatief arbeidsintensief karakter van de gemeentelijke diensten. In de grote steden liggen de gewone uitgaven per inwoner bijna zevenmaal hoger dan in de kleine steden en de personeel'slasten per inwoner zelfs tienmaal hoger. De vraag kan gesteld worden of men hier niet te doen heeft met typische diseconomies of scale (negatieve effecten van grootschaligheid, bureaucratisering, inefficiënte organisatie en controle, overschatten van de behoeften, politiek opbod, enz.).

In de « *Financieel Economische Tijd* » van 6 februari 1982 onderstreept men het opmerkelijk fenomeen dat zich voordoet bij het personeel van de gemeenten. Dit personeel nam volgens de « *Financieel Economische Tijd* » tussen 1970 en 1980 toe met 35,9 %, dus minder dan de totale aangroei van het overheidsperoneel in dezelfde periode, nl. 39,9 %.

Toch voegt de krant er als commentaar bij : « De fusie van gemeenten heeft op het aangroeiritme echter geen remmende invloed gehad, wel integendeel. Van 1970 tot 1976 groeide het gemeentepersoneel aan een ritme van 2 procent per jaar, na de fusie werd dat meer dan 4 procent. De rationalisatie van de beleidsvoering, die het gevolg moest zijn van de fusie heeft zich paradoxaal niet in een vertraagde personeelsgroei vertaald ».

In dezelfde krant wordt aan Staatssecretaris Walt Niel, verantwoordelijk voor het Openbare Ambt, gevraagd hoe het komt dat de rationaliseringsgedachte achter de fusie niet werd verwezenlijkt. Aan de hand van het voorbeeld van Ninove, een fusie van 11 gemeenten tussen de 1.000 en 5.000 inwoners, toont hij aan dat de oorspronkelijke idee dat de personeelsformatie van de nieuwe gemeente gelijk zou zijn aan de som van de oorspronkelijke formaties niet kan volgehouden worden. Het dorp van 1.000 inwoners maakte immers, na de fusie, aanspraak op dezelfde dienstverlening als de kern. Het gevolg is dat de dienstverlening zowel kwantitatief als kwalitatief werd opgetrokken tot het niveau van de kern. De

rationalisatie heeft volgens hem enkel invloed op de administratieve taken, die mechanisch kunnen gebeuren.

Hier wordt dus gesteld dat het personeel is aangegroeid doordat er meer taken gepresteerd werden op grond van wat men noemt het inhaaleffect (nl. het optrekken van de dienstverlening tot het niveau van de best uitgeruste gemeente). Dit betekent dus dat de dienstverlening is toegenomen. Dit is echter niet hetzelfde probleem als dit van een efficiënt gebruik van de middelen. Belangrijk is de vaststelling dat er wel een rationaliseringsidee achter de fusie stak, maar dat de druk om gelijke kwaliteit en kwantiteit van alle burgers in welke deelgemeente ze ook wonen, het gehaald heeft van de rationalisering. Hiermee wordt aangetoond dat ook andere factoren dan bureaucratische een rol gespeeld hebben.

De grote moeilijkheid is echter het ontbreken van de adequate gegevens en statistieken om deze hypothesen te testen. We zullen hierna onderzoeken hoe en in welke mate het personeel is aangegroeid na de fusie. Tevens wordt nagegaan of de aangroei zich in dezelfde mate heeft voorgedaan voor de verschillende personeelscategorieën. Aandacht wordt vervolgens besteed aan de schaaffecten alsook aan de factoren die het aantal ambtenaren kunnen verklaren. Al deze analyses worden echter beperkt door het ontbreken van vergelijkbare gegevens over een voldoende lange periode. Van vele indicatoren hebben we inderdaad geen gegevens per individuele gemeente.

### *1. De aangroei van het aantal personeelsleden tussen 1969-1981 in de overheid.*

Aan de hand van de inventaris, die elk jaar door het Openbaar Ambt wordt gepubliceerd, wordt de groei beschreven van de totale overheid, van de totale overheid van de gemeenten, van de gemeenten met inbegrip van het gesubsidieerd gemeentelijk onderwijspersoneel, van de OCMW's en van de intercommunales.

Om het overzichtelijk te houden wordt hier alleen de situatie samengevat op drie tijdstippen, nl. 1969, 1975 en 1981 en dit onder vorm van indexcijfers met als basisjaar 1969 en ook 1975. Dit laatste werd met opzet gedaan om de evolutie van het personeel na de fusie te schetsen. Omdat er in 1976, jaar vóór de fusie, nog in extremis bepaalde benoemingen konden gedaan worden, hebben we als basisjaar het jaar 1975 genomen. In bijlage worden de gedetailleerde cijfers per jaar gegeven.

De categorie gemeente + gemeentelijk onderwijs is noodzakelijk doordat in de statistieken van het overheidspersoneel, onder gemeenten alleen het onderwijzend personeel gerekend wordt dat door de gemeente zelf betaald wordt; maar praktisch het volledig lerarenkorps wordt door

het Rijk betaald. Desondanks wordt dit personeel door de gemeenten benoemd en kan als gemeentepersoneel beschouwd worden. Dit is de reden waarom we onder de categorie gemeenten + gemeentelijk onderwijs de door het Rijk gesubsidieerde leerkrachten meerekenen.

**Aangroei van het aantal personeelsleden in de overheid 1969-1981**  
(1968 = 100 en 1975 = 100)

	1969	1975	1981
Totale overheid . . . . .	100	128	150
		100	117
Totale overheid - gemeenten . . . . .	100	131	152
		100	116
Gemeenten . . . . .	100	108	136
		100	126
Gemeenten + gemeentelijk onderwijs . . . . .	100	114	140
		100	122
OCMW . . . . .	100	153	219
		100	143
Intercommunales . . . . .	100	126	158
		100	125

Uit deze tabel blijkt dat het personeel van de gemeenten over de periode 1969-1981 het minst aangroeide van alle hier weerhouden categorieën (nl. met 36 % tegenover 50 % voor de totale overheid, 119 % voor het OCMW en 58 % voor de intercommunales). Opvallend is in elk geval de aangroei van het OCMW-personeel.

Als we de situatie na de fusie analyseren met 1975 als basisjaar wordt de situatie totaal anders. In deze periode groeit de globale overheid aan met 17 %, de gemeenten met 26 %, het OCMW met 43 % en de intercommunales met 25 %.

Tussen 1969 en 1975 groeit het gemeentepersoneel aan met 8 % en tussen 1975 en 1981 met 26 %. Er heeft zich derhalve na de fusie in de lokale sector een groeiproces voorgedaan dat groter was dan in de globale overheidssector, maar dat ook groter was dan in de periode vóór de fusie.

Op het eerste gezicht kan men volgende conclusies trekken :

- In de lokale sector groeit het OCMW het sterkst aan.
- De intercommunale sector is sterker gegroeid dan de gemeentelijke sector over de ganse periode en minstens evenveel in de periode na de fusie. De schaalvergroting heeft derhalve de externe effecten niet volledig opgevangen.
- Sedert 1975 groeit het personeel van de gemeenten vlugger dan de rest van de overheid.

Deze cijfers omvatten alleen de ambtenaren in dienst, statutair of contractueel waarvoor RSZ bijdragen afgedragen worden door de gemeenten. Dit betekent dat hierin niet zijn begrepen de tewerkgestelde werklozen en het BTK-personeel. Alhoewel tewerkgestelde werklozen in theorie ook maar tijdelijk zijn, weet iedereen dat vele gemeentebesturen de tewerkgestelde werklozen gebruiken om continue en vaste taken uit te voeren.

In het raam van het tewerkstellingsbeleid van de overheid waren er in de lokale besturen in 1979 volgende personen tewerkgesteld (2) : 23.251 in het Bijzonder Tijdelijk Kader en 24.488 als tewerkgestelde werklozen.

Het Subregionaal Tewerkstellingscomité van Leuven heeft een onderzoek laten uitvoeren naar het aanwenden van tewerkgestelde werklozen en BTK-personeel in de gemeenten van het arrondissement Leuven. Dit onderzoek was zeer revelerend.

Voor de 30 gemeenten van het arrondissement waren er volgens de personeelsformaties 2.425 personeelsleden. De bezetting bedroeg 1.877, dus 87 % van de formatie. Het totaal aantal tewerkgestelde werklozen bedroeg 714. Dit betekent dus dat 38 % van de huidige bezetting (dus werkelijk in dienst) tewerkgestelde werklozen zijn en dat 30 % van de personeelsformatie opgevuld wordt met tewerkgestelde werklozen. Dit betekent dat de gemeente op welbewuste en systematische manier tewerkgestelde werklozen in dienst nemen. Volgende redenen worden door de gemeenten vermeld : financiële overwegingen (moest het systeem van de tewerkgestelde werklozen verdwijnen, dan zouden een aantal gemeenten niet meer functioneren, vermits ze onvoldoende middelen hebben om de tewerkgestelde werklozen te vervangen door vaste personeelsleden) en de grote soepelheid van het systeem. Tenslotte speelt er een sociale motivering. Vele tewerkgestelde werklozen zijn reeds jaren in dienst van de gemeente, zodat men ze niet meer durft doorzenden. Dit leidt soms tot het verstoren van het normaal aanwervingsmechanisme. Men is te vlug geneigd wervingsvoorwaarden aan te passen aan de reeds in dienst zijnde werklozen. Deze toestand is sociaal onrechtvaardig voor diegenen die reeds lang in de gemeenten het werk doen op functies die door werving vacant komen en ook voor de kandidaten van buiten de gemeente, die aan proeven deelnemen waarvoor ze zelfs als ze lukken bijna geen kans hebben om benoemd te worden.

Deze toestand is echter niet te wijten aan de fusie, wel aan de gewijzigde omstandigheden na de fusie, nl. de crisis en het anticrisisbeleid. Er is in wezen een onverenigbaarheid tussen de doelstelling van de tewerk-

---

(2) Jaarverslag Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

stellingspolitiek gericht op het opslorpen van de werkloosheid en op een rationeel personeelsbeheer. Aan de ene kant worden de gemeenten aangespoord mensen te werk te stellen en aan de andere kant worden ze aangezet tot zuinig en rationeel beheer. De gemeenten bekijken over het algemeen de zaak vanuit de financiële kant en nemen de nadelen van de tewerkstelling van werklozen en BTK-ers er bij.

Vanuit personeelsbeleid bekeken is een toestand met 38 % van de bezetting met tewerkgestelde werklozen een slechte toestand. Een wijziging in het regime van tewerkgestelde werklozen zou veel gemeenten voor onoverkomelijke problemen stellen, vermits praktisch permanente taken nu uitgevoerd worden door tijdelijk personeel, waarvoor de gemeente een indirecte subsidie krijgt. Dergelijke wijziging is niet uitgesloten, vermits de omzendbrief van 3 maart 1981 (later afgezwakt) aan het gunstige regime drastische wijzigingen doorvoerde.

## 2. Aangroei van het gemeentepersoneel per personeelscategorie.

De beschikbare statistieken over het gemeentepersoneel groeperen de personeelsleden niet zozeer in functioneel-organisatorische categorieën, maar wel in statutaire categorieën, als : administratief personeel, werkliedenpersoneel, politie, brandweer, onderwijs (niet gesubsidieerd onderwijzend personeel). Daarom is het moeilijk uit deze gegevens conclusies te trekken over de taken en de organisatie. Toch is de evolutie van deze categorieën niet zonder belang.

Ook hier zullen we de evolutie nagaan tussen 1968 (= 100) en 1981 en tussen de periode 1975 (= 100) en 1981. In de hieropvolgende tabellen wordt een synthese gegeven voor de gemeenten en de OCMW's. In bijlage kan men de gedetailleerde cijfers vinden.

Aangroei gemeentepersoneel per categorie

	1968	1975	1981
Administratief personeel . . . . .	100	112	144
Werkliedenpersoneel . . . . .	100	100	128
Politie . . . . .	100	116	146
Brandweer . . . . .	100	100	137
Politie . . . . .	100	109	119
Brandweer . . . . .	100	100	109
Brandweer . . . . .	100	155	203
Onderwijs . . . . .	100	100	130
Onderwijs . . . . .	100	108	178
Onderwijs . . . . .	100	100	164
Andera . . . . .	100	155	182
Andera . . . . .	100	100	117
Totaal . . . . .	100	117	145
Totaal . . . . .	100	100	123

## Aangroei van het OCMW-personeel per categorie

	1968	1975	1981
Administratief personeel . . . . .	100	109	167
		100	153
Werkliedenpersoneel . . . . .	100	137	179
		100	130
Medisch personeel . . . . .	100	100	119
Paramedisch personeel . . . . .		100	142
Verplegend personeel . . . . .		100	141
Anderen dan werklieden en administratief personeel . . . . .	100	240	304
		100	126
Totaal . . . . .	100	159	224
		100	140

Deze tabellen bevestigen wat we reeds wisten, nl. dat de aangroei na de fusies groter is dan vóór de fusie. Opvallend is echter dat bepaalde categorieën reeds vóór de fusie sterk aangegroeid zijn : brandweer en in het OCMW de categorie medisch, paramedisch en verplegend personeel. De politie is daarentegen minder aangegroeid dan de andere categorieën. De verschuiving in personeelscategorieën kan best tot uiting gebracht worden door elke categorie uit te drukken in percent van de totale personeelsbezetting en dit zowel vóór de fusie als na de fusie. We hebben dit gedaan zowel voor de gemeenten als voor het OCMW.

## Voornaamste personeelscategorieën in percent van de totale personeelsbezetting in de gemeenten

	Zonder gesubsidieerd onderwijspersoneel			Met Inbegrip van gesubsidieerd onderwijspersoneel		
	1968	1975	1981	1968	1975	1981
Administratief personeel . . . . .	24	23	24	15	15	16
Werkliedenpersoneel . . . . .	44	43	44	29	28	19
Politie . . . . .	20	19	17	13	12	11
Onderwijs . . . . .	3	3	4	36	37	37
Anderen . . . . .	9	12	11	6	8	7
	100	100	100	100	100	100

## Voornaamste personeelscategorieën in percentage van de totale personeelsbezetting in OCMW's

	1968	1975	1981
Administratief personeel . . . . .	21	15	16
Werkliedenpersoneel . . . . .	41	35	32
Anderen (waaronder verplegend personeel)	38	10	11
		40	41
	100	100	100

In de gemeenten blijft de personeelscategorieënstructuur voor werklieden en administratief personeel constant. Het relatieve aandeel van de politie daarentegen is afgenomen. Als men het gesubsidieerd onderwijzend personeel meerekent, stelt men vast dat 37 % van alle personeel, onderwijzend personeel is en dit blijft ook zo na de fusie.

In het OCMW daarentegen stelt men vast dat er een duidelijke verschuiving is naar verzorgend personeel, waardoor het relatieve aandeel van het administratief en werkliedenpersoneel afneemt.

### 3. De personeelsbezetting voor de verschillende taken.

Sedert het invoeren van de functioneel-economische begroting worden de uitgaven voor personeel, voor werking, voor overdrachten en voor schuld opgedeeld over 27 taakpakketten en functies. Daardoor wordt het dus mogelijk de uitgaven voor personeel voor elke functie te berekenen als een percentage van de totale personeelsuitgaven. We hebben enkele voorname functies van 1972 vergeleken met 1979 (gegevens 1972 : Ministerie Binnenlandse Zaken en Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet n° 9, juli 1974, p. 141 e.v. en ibidem n° 136, april 1981, p. 80 e.v.).

	1972 %	1979 %
Algemene administratie . . . . .	13,50	15,56
Politie . . . . .	16,00	14,69
Verkeer en wegen . . . . .	11,4	11,00
Kleuter- en lager onderwijs . . . . .	22,6	20,00
Middelbaar onderwijs . . . . .	9,35	12,18
Kunstonderwijs . . . . .	3,90	2,9
Volksontwikkeling . . . . .	3,6	4,9

Het percentage personeelsuitgaven voor algemene administratie t.o.v. de totale personeelskost is met 2 % toegenomen. Maar grote verschuivingen komen eigenlijk niet voor. Dit bevestigt de hypothese dat er in de vervulling van de taken en het personeel dat er wordt voor ingezet geen grote verschuivingen gebeurd zijn na de fusies. De structuur van de personeelsuitgaven is met andere woorden grosso modo gebleven.

### 4. Algemeen besluit.

De vraag blijft echter of de veranderingen te wijten zijn aan de fusie. Men kan voorzichtig neen antwoorden, vermits er in de gemeente geen fundamentele verschuivingen zijn en vermits de verschuiving in het



OCMW zich reeds had voorgedaan vóór de fusie. Dit sterkt de hypothese dat de lokale besturen gevangen worden in een globale maatschappelijke evolutie waaraan de opgang van de verzorgingsstaat niet vreemd is.

Voor de gemeentebesturen is dit niet zo uitgesproken. Men dient hier echter voorzichtig te zijn. Gemeenten hebben tewerkgestelde werklozen en BTK-personeel aangetrokken voor andere dan louter administratieve taken. Daarenboven blijkt zeker in het Vlaamse land dat gemeentebesturen nieuwe taken op het vlak van sport en cultuur toevertrouwen aan gemeentelijke VZW's (3).

Voor de gemeenten zou men de hypothese kunnen formuleren dat een gedeelte van de nieuwe taken werd opgevangen, ofwel met niet-statutair personeel ofwel in buiten de gemeenten staande structuren als VZW's en ook intercommunales.

#### IV. Schaafeffecten en de personeelsbezetting en personeelsuitgaven.

Schaafeffecten waren belangrijke instrumenten om de doelstellingen van de fusie te bereiken. De auteurs van de fusie hoopten inderdaad door schaalvergroting (meer inwoners en grotere oppervlakten) tot een rationeler aanwending te komen van middelen (personeel, materieel).

Het principe van het schaafeffect steunt op de opvatting dat er een optimale omvang is van gemeenten (inwoners, oppervlakte). Als men, zoals bij de fusie ervan uitging dat door de grote versnippering de schaal waarop gewerkt werd te klein was, dan moest schaalvergroting leiden tot efficiënter gebruik van personeel. Een schaafeffect zou kunnen uitgedrukt worden als het verband tussen het aantal ambtenaren en het aantal inwoners. Dit betekent dat er een bepaald aantal inwoners is waarop het aantal ambtenaren minimaal is, zodat zowel kleinere gemeenten als grotere gemeenten relatief meer ambtenaren hebben. Schaafeffecten kunnen ook uitgedrukt worden in andere schaalvariabelen, als : oppervlakte, aantal woningen, aantal km wegen, aantal ton huisvuil,... Het verband tussen het aantal personeelsleden en het aantal inwoners.

##### 1. *Personeelsbezetting en omvang van de gemeente.*

Een veel voorkomende manier om dit verband uit te drukken is het voorstellen ervan onder vorm van een tabel met het aantal ambtenaren per bevolkingsgroep (4).

(3) R. DEPRE en M. DUYSTERS, *De gemeentelijke VZW : een terreinwerking*. IAU-VCOB, Brussel-Leuven, 1980.

(4) C. PREUDHOMME, Het gemeentepersoneel, in : *Tijdschrift Gemeentekrediet van België*, april 1981, blz. 80-88.

## Ambtenaren per bevolkingsgroep op 31 december 1979

Aantal inwoners . . .	< 2.500	2.500	5.000	10.000	20.000	50.000	> 130.000
Aantal ambtenaren . . .	196	1.183	4.728	10.324	18.759	20.044	33.671
Aantal ambtenaren per 1.000 inwoners . . .	3,7	4,2	3,5	4,1	6,7	10,9	33

Hieruit blijkt duidelijk dat grotere steden meer ambtenaren in dienst hebben. Uit dergelijke tabel is het echter moeilijk op te maken in welke mate het aantal ambtenaren, het aantal inwoners volgt. Om schaafeffecten te ontdekken moet men immers nagaan wat de verhouding is tussen de stijging van het aantal inwoners en de stijging van het aantal ambtenaren. Daarom wordt vaak gestandaardiseerd voor het aantal inwoners door als personeelsomvang het aantal ambtenaren per 1.000 inwoners te nemen. Als immers bevolking en aantal ambtenaren in dezelfde mate aangroeien blijft de ratio ambtenaren per inwoner constant. Als daarentegen het aantal ambtenaren meer toeneemt dan het aantal inwoners, dat moet de ratio groter worden.

Uit de tabel blijkt dat het aantal ambtenaren per inwoner stijgt met het aantal inwoners, wat betekent dat er een meer dan proportionele groei is van het aantal ambtenaren. Grotere gemeenten hebben dus proportioneel meer ambtenaren in dienst dan kleinere gemeenten.

Dit wordt in het onderzoek van W. Moesen en J. Vanneste goed aangetoond. Ze hebben voor de gemeenten van de provincie Antwerpen gevonden dat het aantal ambtenaren in een gemeente grotendeels verklaard wordt door drie factoren, nl. de bevolking ( $x_1$ ), het gemiddeld inkomen ( $x_2$ ) en de oppervlakte ( $x_3$ ). Dat verband wordt door hen uitgedrukt in volgende regressievergelijking :

$$\text{aantal ambtenaren} = 1,64x_1 - 0,17x_2 - 0,06x_3 - 10,30 \quad (5).$$

Men kan uit deze vergelijking aflezen dat de oppervlakte en het inkomen weinig invloed uitoefenen, zodat uiteindelijk het aantal inwoners veruit de voornaamste factor is. Vermits de variabelen uitgedrukt worden in natuurlijke logaritme, kan men stellen dat als de bevolking toeneemt met 10 % de gemeentelijke bezetting (*ceteris paribus*) toeneemt met 16 % (dus meer dan evenredig).

Dit heeft duidelijk te maken met schaalnadelen. Deze vaststelling heeft volgens de auteurs verstrekkende gevolgen. Centralisatie van publieke voorzieningen zal de personeelsbezetting sterk doen toenemen, omwille

(5) W. MOESEN en J. VANNESTE, Determinanten van de gemeentelijke uitgaven, in: *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, nr 5, 1980, blz. 623-641.

van bureaucratisch gedrag Vanaf een bepaalde minimumgrootte voor essentiële diensten is het bijgevolg een verkeerde opvatting te verwachten dat de fusie van gemeenten tot grotere eenheden, het personeelsbestand zal reduceren. Het omgekeerde zal zich eerder voordoen (6).

Deze conclusie van de auteurs gaat verder dan de cijfers en de verwerking ervan. Ze kunnen ten hoogste besluiten dat grotere gemeenten proportioneel meer personeelsleden hebben dan kleine. Daaruit besluiten dat als gemeenten groter worden, het aantal ambtenaren meer dan evenredig toeneemt komt echter neer op conclusies trekken over de groei van organisaties, aan de hand van verbanden op één bepaald moment.

A. Holdaway en A. Blowers hebben in verband met onderzoeken over de administratieve ratio's onderstreept dat : « cross-sectional data may not provide accurate growth curves » (7). Men doet immers precies alsof een gemeente van bv. 10.000 inwoners nu, wanneer ze later 15.000 inwoners zal bereiken, hetzelfde aantal ambtenaren zal hebben als een gemeente van 15.000 inwoners nu.

Om dergelijke conclusies te kunnen trekken zou men diachronisch onderzoek, met waarnemingen over vele jaren, moeten doen.

Dit alles wordt bevestigd door ons onderzoek in de Belgische gemeenten boven de 10.000 inwoners (8). Ondanks de positieve correlatie tussen het aantal inwoners en het aantal ambtenaren, was er een negatieve correlatie tussen de aangroei van het aantal inwoners en het aantal ambtenaren. Deze negatieve correlatie kan verklaard worden als volgt : de groeiende gemeenten zijn gelegen in het suburbaan gebied van centrumsteden. De commerciële, culturele en verzorgende dienstverlening wordt echter nog georganiseerd door de centrumstad. Wegens deze dienstverlening voor de omliggende aangroeiende gemeenten, behouden of verhogen de centrumsteden hun ambtenarenapparaat, al gaan de gemeenten, soms zelfs in aantal inwoners achteruit.

Dit verklaart ook dat in dit onderzoek één van de belangrijke factoren in de verklaring van een aantal ambtenaren, het aantal jaren was dat de stad het aantal van 10.000 inwoners had bereikt. Hoe langer dit geleden was hoe meer ambtenaren er waren. Dus oude, gevestigde steden, hebben meer ambtenaren dan jongere steden. Dit alles wijst erop dat de personeelsbezetting niet alleen te verklaren valt door het aantal inwoners alleen, of door een momentonderzoek op een bepaald ogenblik. Tevens

---

(6) *Ibidem.*

(7) E. HOLDAWAY en T.A. BLOWERS, Administrative Ratios and Organization Size, in : *American Sociological Review*, vol. XXXVI, 1971, blz. 278-286.

(8) R. DEPREE, *De personeelsbezetting in de Belgische steden*, Vervolmakingscentrum, Leuven, 1974.

is het niet mogelijk uit dergelijk macro-gegevens af te leiden of er diseconomies of scale aanwezig zijn. Immers, het feit dat grote steden meer ambtenaren hebben dan kleine kan zowel voortkomen uit : diseconomies of scale, nl. een minder rationeel gebruik van de menselijke factor (bureaucratie - hiërarchie), als uit het feit dat grotere steden niet alleen méér van dezelfde diensten, maar ook gevarieerde diensten aanbieden.

Om dit aan te tonen is er ander onderzoek nodig dat het verband nagaat tussen het aantal ambtenaren en het volume van de dienstverlening, alsook de verschillende soorten diensten.

De toename van het aantal ambtenaren na de fusie kan derhalve ook te verklaren zijn door een gevarieerdere en een betere kwalitatieve en kwantitatieve dienstverlening (bv. het inhaaleffect). Er zijn ten andere aanduidingen dat er schaaffecten spelen. In de bevolkingsgroep tussen 5.000 en 20.000 inwoners is het aantal ambtenaren kleiner dan in de kleinere en grotere gemeenten. In het genoemde onderzoek « De personeelsbezetting in de Belgische steden en gemeenten » vond men ook dergelijk schaaffect voor de steden tussen 40.000 en 50.000 inwoners (9).

## 2. De personeelsuitgaven in de totale gemeentelijke uitgaven.

In 1981 hebben de Belgische gemeenten gemiddeld 47,57 % van hun gewone uitgaven besteed aan personeel (10). Een analyse van dit percentage in functie van het aantal inwoners toont duidelijk aan dat het stijgt met het aantal inwoners.

Percentage uitgaven voor het personeel volgens bevolkingsomvang in 1981

5.000	5.000 10.000	10.000 20.000	20.000 30.000	30.000 50.000	50.000 70.000	70.000 100.000	100.000 150.000	150.000 200.000	+ 200.000
33,96	34,73	38,23	42,87	48,2	52,14	56,9	58,7	50,48	53,72

In navolging van Moesen en Vanneste zou men dus kunnen voorspellen dat de fusie als vorm van schaalvergroting zal moeten leiden tot de groei van het percentage personeelsuitgaven. Ook hier geldt wat we schreven voor het aantal ambtenaren : uit een onderzoek op één moment kan men niet altijd groeitendensen afleiden. Als men inderdaad de evolutie van het percentage personeelsuitgaven in de tijd onderzoekt komt men tot volgende situatie.

(9) *Ibidem.*

(10) Gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

## Percentage uitgaven voor personeel f.o.v. de totale uitgaven eigen dienstjaar\*

1972	1973	1974	1975**	1977	1978	1979	1980	1981
46,7	40,1	48,9	51,1	49,3	48,8	48,4		47,57

\* C. Preudhomme, *op. cit.*, blz. 80.

\*\* Alle gegevens Binnenlandse Zaken behalve 1975, die komen uit de jaarlijkse enquête van het Gemeentekrediet.

Dit is een bevestiging van onze hypothese : het diachronisch onderzoek toont aan dat na de fusie (1977), het relatief aandeel van de personeelsuitgaven in de totale uitgaven afneemt. Alhoewel in elk jaar het verband tussen personeelsuitgaven en inwoners positief is.

Uit het feit dat het percentage uitgaven voor personeel vóór de fusie stijgt en daarna daalt zou men kunnen gewagen van positieve schaal-effecten. Dit percentage kan immers alleen dalen als de uitgaven voor personeel minder vlug stijgen als de totale uitgaven.

Om na te gaan of de schaal-effecten zich verplaatst hebben na de fusie hebben we de situatie van 1972 en 1981 vergeleken. Het gemiddelde percentage uitgaven voor personeel was in beide jaren ongeveer 47 %. We hebben alleen vergelijkbare cijfers tot 50.000 inwoners.

## Percentage uitgaven voor personeel in 1972 en 1981 volgens bevolkingsomvang

	5.000	5.000 10.000	10.000 20.000	20.000 30.000	30.000 50.000
1972	34,66	37	43	46	48
1981	33,96	34,73	38,23	42,87	48,2

Het is dus in de groep tussen de 5.000 en de 30.000 inwoners dat het percentage personeelsuitgaven het sterkst verminderd is. Dit kan wijzen op een gunstig schaal-effect voor het personeel maar het kan ook wijzen op het verlenen van prioriteit na de fusie aan de uitbouw van infrastructuur waardoor het gedeelte van de afschrijving (schuld) in de totale uitgaven moet stijgen. Dit is inderdaad het geval. Deze uitgaven stegen van 27,4 % in 1977 tot 28,8 % in 1981.

Een andere mogelijke verklaring is dat de vermindering van de uitgaven voor personeel in verhouding met de totale uitgaven, niet te wijten is aan een schaal-effect, maar wel aan het toevertrouwen van de exploitatie van gemeentelijk patrimonium aan VZW's of regies. Deze uitgaven komen dan niet voor onder de categorie « personeel », maar wel onder « overdrachten », alhoewel dit geld door de VZW's kan aangewend worden voor personeel en dus personeelsuitgaven zijn.

Een laatste mogelijkheid tenslotte bestaat in het uitbesteden van diensten aan de privésector of aan intercommunales. Ook in dit geval komt het gedeelte personeelsuitgaven niet tot uiting in de uitgaven.

Beide hypothesen worden ondersteund door de stijging van de overdrachten van 8,9 % in 1975 tot 10 % in 1981.

De Belgische gemeenten worden ook gegroepeerd op grond van verstedelijkingsgraad. Deze indeling houdt meer rekening met de functies die een gemeente vervult t.a.v. de omgeving en geeft dus meer informatie dan alleen het aantal inwoners.

We hebben voor 1972 en 1978 de uitgaven voor personeel in percent van de totale uitgaven berekend, alsook het aantal ambtenaren per inwoner.

	Percentage uitgaven personeel		Aantal ambtenaren per 1.000 inwoners	
	1972	1978	1972	1979
Grote steden . . . . .	56	56	30	33
Agglomeratiesteden . . . . .	55	58	7,4	10,7
Regionale steden . . . . .	49	50	10,15	10,5
Gewone steden . . . . .	42	42	5,3	5,6
Verstedelijkte gemeenten . . . . .	39	38		
Plattelandsgemeenten . . . . .	35	32		

Uit deze tabel blijkt dat het vooral in de agglomeratiesteden is dat er een personeelsaan groei geweest is. Welnu, de agglomeratiesteden van Brussel en Antwerpen werden niet gefusioneerd en ze maken het grootste deel uit van de agglomeratiesteden.

Alleen in de plattelandsgemeenten vindt men een merkelijke vermindering van het percentage van de uitgaven die aan personeel besteed worden. Het is in deze categorie ook dat er veel fusies doorgevoerd zijn (vóór de fusie waren er 645 plattelandsgemeenten, na de fusie nog 52). Er is dus voldoende grond om hier van schaafeffecten te spreken.

Een groepering van gemeenten op grond van verstedelijking is een groepering op grond van meerdere criteria. Dit is belangrijk omdat men aldus de weg opent voor het onderzoek naar welke factoren de uitgaven en de personeelsbezetting kunnen verklaren.

### 3. Factoren die personeelsbezetting verklaren.

In volgende paragraaf zullen we aan de hand van enkele onderzoeken nagaan welke verklarende factoren kunnen weerhouden worden om de personeelsbezetting te verklaren.

De Stichting Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam deed in 1978 een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar de factoren die systematische verschillen in personeelssterkte tussen gemeenten van meer dan 10.000 inwoners verklaren. Dit onderzoek gaat de relatie na tussen 5 gemeentelijke takenpakketten (secretarie, sociale dienst, openbare werken, reiniging en plantsoenen) en factoren die betrekking hebben op de schaal, groei, centrumfuncties, sociale structuur, bouwwijze en ligging (11).

Het resultaat van het onderzoek wijst uit dat er meer dan één factor nodig is om de personeelsomvang goed te verklaren. Van alle variabelen werden er naargelang het takenpakket maximaal 5 weerhouden. Desondanks is de verklaring niet volledig. Dit komt doordat niet alle factoren die de personeelsomvang beïnvloeden zijn onderzocht (nl. organisatiestructuur, efficiency, financiële situatie, specifieke plaatselijke omstandigheden).

Opvallend is dat het schaalement voor alle taakvelden dominant is, maar dat ook andere dan schaalvariabelen spelen. De onderzoekers vinden als schaalvariabele, niet het inwonerstal, maar wel de woningvoorraad (aantal huishoudens). De variabele woningvoorraad blijft in 4 van de 5 taken over, terwijl de variabele inwonerstal reeds vroeg uit de vergelijkingen werd weg geselecteerd. Dit vinden ze een opmerkelijk gegeven in het licht van het Gemeentefonds, waarin het inwonerstal als belangrijkste verdelingsmaatstaf fungeert.

In de 4 regressievergelijkingen, waarin de woningvoorraad voorkomt (nl. secretarie, sociale dienst, openbare werken, reiniging) liggen de coëfficiënten om en nabij 1. Dit betekent dat een verandering in de omvang van de woningvoorraad een proportionele verandering in de personeelsbezetting tot gevolg heeft (dus als de woningvoorraad met 10 % stijgt dan stijgt de personeelsbezetting ook met 10 %). De in de vergelijking ingebouwde dummies voor inwonerstal (nl. groter dan 20.000 en groter dan 50.000) speelden geen rol, zodat men kan besluiten dat de taakinhoud per taakveld niet onderhevig is aan « economies of scale ».

Herinneren we eraan dat Moesen duidelijk diseconomies of scale vond, met het inwonerstal als schaalvariabele (nl. een meer dan proportionele aangroei van het aantal personeelsleden t.a.v. de aangroei van het aantal inwoners).

In het onderzoek dat wij deden in alle gemeenten boven de 10.000 inwoners, vonden we dat de personeelsbezetting (uitgedrukt als aantal

---

(11) R.P.L. GIEBELS, *et al.*, *Versillen in personeelssterkte bij gemeenten*, Stichting Economisch Onderzoek, Universiteit Amsterdam, 1980, blz. 55 e.v.

ambtenaren per inwoner) wordt verklaard voor 70 % door 5 factoren, nl. het aantal ondernemingen op het grondgebied van de gemeenten, het aantal woningen in bezit van de eigenaar, percent van de bevolking in de dienstensector, de werkgelegenheidscoëfficiënt en tenslotte het aantal inwoners. Het aantal inwoners verklaarde daarenboven maar 4 % van de varians. In de regressievergelijking kreeg hij zelfs een negatieve coëfficiënt. Dit betekent dus dat als het aantal inwoners zijn invloed uitoefent langs de andere factoren, het geen belangrijke factor is en dat hij zelfs negatief is.

Het oorspronkelijk verklaringsmodel omvatte meer dan 100 variabelen, die op grond van de theorie en het bestaande onderzoek een invloed hadden op de personeelsbezetting, nl. de demografische structuur (aantal inwoners, groei aantal inwoners, leeftijdsstructuur), culturele factoren (nederlandstalig, franstalig), welzijnsvariabelen als aantal huizen met waterleiding, hoge status beroepen, politieke variabelen (partijen, coalities).

De hierboven 5 genoemde factoren bleken het meeste bij te dragen tot de verklaring van de personeelsbezetting.

In hetzelfde onderzoek kwam duidelijk tot uiting dat hoe groter het aantal ambtenaren was, hoe groter het aantal hiërarchische niveaus en hoe groter het aantal afdelingen. Hoe groter het aantal ambtenaren, hoe minder autonomie in het regelen van zijn werk en hoe meer men zich diende te houden aan de regels en de reglementen.

Er is dus een duidelijke aanduiding dat in grotere gemeenten meer toezicht gechiedt onder vorm van bureaucratische mechanismen en minder onder vorm van persoonlijke relaties. Dit is een empirische bevestiging dat grotere gemeenten meer bureaucratisch werken.

Dit onderzoek dateert van vóór de fusie, zodat steeds dezelfde vraag blijft in welke mate de fusie als schaalvergroting dat bureaucratische functioneren heeft versterkt en in welke mate dat nade'ige gevolgen heeft op de personeelsbezetting. Toch moeten al deze onderzoeken voorzichtig geïnterpreteerd worden.

In de Nederlandse studie is voorzichtigheid geboden omdat er een grote multicollineariteit bestaat tussen het aantal woningen en het aantal inwoners.

$\ln(\text{inwoners } 77) = 0,927 \ln(\text{woningen in } 1977) + 1,835$  (een nadere analyse van het totale ambtelijke apparaat bij gemeenten, p. 11) (12).

---

(12) A.J. BIERENS, *Een andere analyse van het totale ambtelijke apparaat bij gemeenten*, Stichting Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1981, blz. 10 e.v.



In wezen is dus ook in de Nederlandse situatie een schaalvariabele de belangrijke variabele in de verklaring van de personeelsbezetting.

De Amsterdamse onderzoekers hebben de invloed nagegaan van andere dan schaalfactoren op de personeelsbezetting uitgedrukt in aantal ambtenaren per woning en dit globaal voor de secretarie + sociale dienst + huisvesting + openbare werken (opm. zonder werklieden). De niet schaalfactoren die een invloed hebben zijn de aangroei van het aantal woningen, de centrumfunctie (aantal bezoekers aan culturele evenementen) en tenslotte het aantal vragen in het raam van de algemene bijstandswet en de werkloosheidsvoorziening. Alhoewel deze laatste factor als sociale indicator beschouwd wordt, toch is hij ook te beschouwen als een meting van administratieve output en dus zeer relevant voor de personeelsbezetting.

Meer aandacht zou moeten besteed worden aan de manier waarop deze omgevingsvariabelen de personeelsbezetting beïnvloeden. Dit gebeurt langs een gans netwerk van oorzaak tot gevolg redeneringen, waarin de relatie tussen de beoogde effecten (doeleinden) en de in het werk gestelde instrumenten (in het werk gestelde oorzaken) verwerkt zijn. Het is dit verband, dus in wezen het gevoerde gemeentebestuur, dat in deze macro-analyses buiten schot blijft.

Het doet denken aan een deterministische opvatting waarin op grond van een aantal schaal- en structuurvariabelen, niet alleen de personeelsbezetting, maar ook de beleidsvoering worden verklaard. We pleiten derhalve duidelijk voor meer inzicht in de beleidsprocessen en dus ook de normatieve en waardenaspecten. Dit vraagt echter een totaal ander type van onderzoek.

Samengevat zouden we willen stellen dat voor velen de fusie als schaalvergroting zou toelaten te werken op de optimale schaal waardoor de middelen zo efficiënt mogelijk zouden aangewend worden. Dit betekent dus dat men met hetzelfde personeel, meer taken zou kunnen vervullen of dat de nieuwe taken die men zou vervullen efficiënter (bv. ook economischer) konden vervuld worden na de fusie, dan wanneer elke gemeente deze diensten afzonderlijk zou georganiseerd hebben.

We hebben aangetoond dat er op dit ogenblik onvoldoende gegevens zijn om dit probleem te analyseren. Men weet dat in elk geval na de fusie, de uitgaven alsook het aantal personeelsleden gestegen zijn. Maar men weet niet in welke mate deze stijging :

a) veroorzaakt wordt door meer en/of nieuwe taken en dus een betere dienstverlening ;

b) veroorzaakt wordt door slecht beheer en beleid ;

- c) veroorzaakt wordt door op een niet-economische schaal te werken;
- d) de meer en nieuwe diensten op een economische goede schaal geschieden, zodat de dienstverlening met fusie efficiënter is dan zonder fusie.
- e) deze diensten beantwoorden aan een werkelijke behoefte.

Er zijn aanduidingen dat bepaalde diensten in wezen niet beantwoorden aan een echt vraag, maar gewoon verstrekt werden om toch niet de indruk te wekken dat rand- en/of deelgemeenten zouden gediscrimineerd worden. De suggestie die vóór de fusie vaak naar voren gebracht werd, nl. dat de inhaaloperaties over voldoende lange termijn moesten gepland en geprogrammeerd worden, is geen werkelijkheid geworden.

## V. Het personeelsbeleid.

Eén van de doelstellingen van de fusie was door de schaalvergroting te komen tot een beter aanwenden van de middelen dus tot een beter personeelsbeleid.

Personeelsbeleid kan samengevat worden als een systeem waarin vaststellen van de behoeften aan personeel, werving en recrutering, loopbaanplanning en opleiding, personeelsevaluatie en beoordeling, worden geïntegreerd om de doelstellingen van de gemeente te bereiken. We hebben aan de hand van de vele ervaringen, de indruk opgedaan dat dergelijk systematisch en professioneel verantwoord personeelsbeleid na de fusie niet is tot stand gebracht. Het opstellen van de personeelsformaties is nog altijd meer een oefening in onderhandelen dan een systematische analyse. Onderhandeling in de gemeente zelf tussen de ambtenaren, de syndicaten en de bestuurders om zoveel mogelijk bevorderingen in de wacht te slepen. Onderhandelingen tussen de gemeente en de voorgedij, waarin objectieve analyses van de werklust bij gebrek aan analyse-instrumenten een ondergeschikte rol speelt. Men heeft nog steeds geen objectieve tijds- en capaciteitsnormen ontwikkeld. Op het vlak van de recrutering en de opleiding hebben we de indruk dat er een verbetering is. Desondanks blijven de klachten over politieke invloed bij benoemingen en bevorderingen toenemen.

Het veilig stellen van de positie van de ambtenaren heeft tot gevolg gehad dat men het na de fusie moest doen met dezelfde mensen als ervoor. Maar door de fusie zijn er enorme schaalvergrotingen opgetreden. Samenvoegingen van kleine gemeenten van 5 à 7.000 tot 30.000 inwoners wijzen op het verschil in schaal. In die nieuwe grote gemeenten was voor de nieuwe schaal onvoldoende kennis en ervaring op het vlak

van management, beleidsvoering aanwezig. Het niet kunnen aantrekken van mensen met die ervaring op de nieuwe schaal is volgens ons een handicap geweest.

Dit effect wordt in veel gemeenten nog versterkt door de frustratie van veel vroegere ontvangers en secretarissen, die niet benoemd werden. Er was immers maar plaats voor 1 ontvanger en 1 secretaris. De niet-herbenoemde houders van wettelijke graden hebben echter de overblijvende directieposten bezet. Dit betekent dat in veel gemeenten de demotivering van deze mensen geleid heeft tot onvoldoende leiderschap en bestuurskracht.

Er zijn geen gegevens in ons bezit in welke mate dat er bij nieuwe aanwervingen werd overgegaan tot het verhogen van de professionele kennis. We hebben de indruk dat nieuwe, specifieke deskundigheid is ingevoerd in bepaalde deelterreinen als sport, cultuur, milieu. Dit werd gestimuleerd door de subsidieregeling van de overheid. Maar op het vlak van organisatie, personeel, beleid en management is er, volgens ons, nog zeer weinig nieuwe kennis en deskundigheid ingebracht.

Dit laatste wordt in feite ook tegengewerkt door de voogdij die voor alles blijft denken in de klassieke lijnstructuur, met een uitgesproken hiërarchische piramide, met als regel zoveel opstellers voor één onderbureauchef. Het niet stimuleren van nieuwe organisatievormen als staforganisatie, project- en matrixorganisatie belet in feite het aantrekken van jonge deskundigen in staffuncties, waar ze ervaring kunnen opdoen en waar ze zich kunnen voorbereiden op lijnfuncties.

Tenslotte heeft de anti-crisis politiek, de tewerkstellingspolitiek van de centrale overheid, het voeren van een systematisch en rationeel personeelsbeleid niet bevorderd. De gemeenten hebben zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de financiële voordelen, verbonden aan de tewerkstellingspolitiek.

### **Algemeen besluit.**

Deze studie is een proeve van evaluatie en kan de aanzet betekenen voor een evaluatiestudie. Toch kunnen nu al enkele conclusies getrokken worden. De fusie is een illustratie van de theorie van M. Crozier : on ne change pas la société par décret. Het volstaat niet een fusiewet te stemmen en de rest van de operatie maar te laten verlopen. Een ingreep als de fusie had in wezen moeten begeleid worden door een uitvoeringsprogramma. Nu heeft de schaalvergroting theoretisch een aantal mogelijkheden geschapen die echter bij gebrek aan positieve begeleiding niet werden ingevuld. We geloven dus niet dat de fusie verantwoordelijk is

voor de huidige financiële problemen. Zonder de fusie zouden die er ook geweest zijn, vermits er in wezen in de manier van beleidsvoeren niet zoveel veranderd is. Steden die goed besuurden vóór de fusie, deden dit ook na de fusie. De schaalvergroting heeft geen fundamentele nieuwe taken en bevoegdheden aan de gemeenten toegewezen. De schaalvergroting heeft de tendens om taken toe te vertrouwen aan intercommunales, VZW's niet afgeremd, integendeel.

Tenslotte zou nader onderzoek meer licht kunnen brengen in wat hier vaak als hypothese werd naar voren gebracht. Er blijven inderdaad ook na de fusie nog grote verschillen bestaan tussen de gemeenten onderling en ook tussen de gemeenten en de gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

**Summary : Personnel organisation in the amalgamated municipalities.**

*The essence of a policy evaluation of the personnel situation in the amalgamated municipalities is to investigate the degree to which the amalgamation as instrument achieved the present objectives and the degree to which the instruments used have contributed to it. Such an evaluation is complicated by the fact that insufficient attention was given to the objectives in the amalgamation policy and to the time period within which they had to be achieved. From the analysis, it appears, in any case, that the number of personnel grew after the amalgamation in the local administrations more than in others. This applies in particular to the public welfare agencies. This growth is probably to be ascribed more to the social evolution than to the amalgamation operation. The demonstration of scale effects is not easy because of the lack of diachronic studies. The fact that large municipalities have relatively more personnel than small municipalities may not be deduced from an increase of the population. The diachronic study of the percentage of the total expenditures for personnel shows that this part has decreased, which could indicate a scale effect. However, one has, at this time, insufficient information of the factors that explain the amount of personnel so that a change in that amount cannot simply be ascribed to the amalgamation. At the same time, the hypothesis is formulated that the amalgamation of the municipalities as a policy measure has not brought about many changes on the level of policy implementation. This can be explained by the lack of an accompanying strategy for change. It does not suffice to vote for a law to bring about a fundamental change.*



## BIJLAGE I

Personeelsleden plaatselijke machten en gesubsidieerd gemeentelijk onderwijs (het Rijk)  
Index : 1969 = 100 ; 1975 = 100

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Gemeenten (1) . . . . .	100	99	99	102	104	106	108	111	114	120	123	131	136
Agglomeraties (2) COO/OCMW (3)	100	107	115	124	133	143	153	161	170	179	195	209	219
Intercommunales (4) . . . . .	100	100	117	129	123	124	126	131	135	140	145	152	158
Onderwijs (5) . . . . .	100	104	113	126	123	125	127	134	137	138	141	146	147
Algemeen totaal overheidssector (6)	100	105	110	117	120	124	128	132	134	138	142	147	150
							100	103	105	108	111	115	117
Totaal (6) — (1) . . . . .	100	106	111	119	122	126	130	135	137	140	144	149	152
							100	104	105	108	111	114	117
Totaal (1) — (5) . . . . .	100	101	107	114	117	120	124	129	133	139	144	152	157
							100	104	107	112	116	123	128
Totaal (1) + (5) . . . . .	100	101	104	110	110	112	114	118	121	126	129	136	139
							100	104	106	110	113	119	122

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

## BIJLAGE II

**Aangroei van het aantal personeelsleden voor de gemeenten  
en agglomeraties van gemeenten volgens uitgeoefende functie**  
Index : 1968 = 100

	31/12/1968	31/12/1974	31/12/1975	31/12/1976	31/12/1977	31/12/1978	31/12/1979	31/12/1980	30/6/1981
Administratief personeel . . . . .	100	116	112	116	120	127	131	140	144
Werkliedenpersoneel . . . . .	100	113	116	120	122	128	138	142	146
Politie . . . . .	100	106	109	111	109	112	115	117	119
Brandweer . . . . .	100	146	155	167	176	182	190	200	203
Onderwijs . . . . .	100	110	108	119	149	153	169	176	178
Andere . . . . .	100	126	155	150	144	149	172	181	182
<b>Totaal . . . . .</b>	<b>100</b>	<b>114</b>	<b>117</b>	<b>120</b>	<b>123</b>	<b>129</b>	<b>136</b>	<b>142</b>	<b>145</b>

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

## BIJLAGE III

**Aangroei van het aantal personeelsleden voor de COO's en OCMW's  
volgens uitgeoefende functie (het Rijk)**  
Index : 1975 = 100

	31/12/ 1976	31/12/ 1976	31/12/ 1977	31/12/ 1978	31/12/ 1979	31/12/ 1980	30/6/ 1981
Administratief personeel . . . . .	100	108	120	127	139	152	153
Werkliedenpersoneel . . . . .	100	104	110	115	121	129	130
Medisch personeel . . . . .	100	109	112	118	96	119	119
Paramedisch personeel . . . . .	100	106	110	122	137	143	142
Verplegend personeel . . . . .	100	107	114	123	134	140	141
Anderen . . . . .	100	110	115	166	158	182	236
<b>Totaal . . . . .</b>	<b>100</b>	<b>106</b>	<b>113</b>	<b>122</b>	<b>130</b>	<b>139</b>	<b>141</b>

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

# De financiële politiek ten overstaan van de gefusioneerde gemeenten

---

door Gerrit VAN DAELE,

Adviseur bij het Gemeentekrediet van België.

★

## Inleiding.

Mijn referaat in verband met de financiële politiek t.o.v. de gefusioneerde gemeenten bestaat uit vier delen. Om te beginnen zal ik als vertegenwoordiger van het Gemeentekrediet vanzelfsprekend het kredietbeleid van de bankier der lokale besturen toelichten. Zoals straks zal blijken berust dit op vrij eenvoudige principes die door de jaren heen steeds nauwgezet werden nageleefd. Even evident lijkt het dat wordt gepoogd de financiële impact van de fusies te achterhalen. Bestaat er bij voorbeeld een duidelijk verschil in de evolutie van de inkomsten en de uitgaven van de wel en de niet gefusioneerde gemeenten? Daarna komt een analyse aan bod van de sedert de fusies gegroeide globale toestand van de gemeentefinanciën. In het licht daarvan kom ik ten slotte tot het formuleren van een aantal beleidsvoorstellen. Zij vallen weliswaar buiten het actieterrein van het Gemeentekrediet maar knopen direct aan bij de actualiteit.

## I. Beleid van het Gemeentekrediet.

In een betoog omtrent de financiële politiek t.o.v. de gemeenten komt de rol van de bankier onvermijdelijk ter sprake. Het kredietbeleid van het Gemeentekrediet is gebaseerd op louter objectieve criteria om zodoende de plaatselijke autonomie te respecteren.

Bekijken wij vooreerst de financiering van de investeringsuitgaven. Bij elke kredietaanvraag gaat het Gemeentekrediet na of de betrokken gemeente over een voldoende leenvermogen beschikt. Het leenvermogen kan worden omschreven als het verschil tussen de bij het Gemeentekrediet

gecentraliseerde ontvangsten (rekening gehouden met een veiligheidsmarge) en de lasten van vroegere leningen verhoogd met enkele ambts-halve afhoudingen, gedeeld door de jaarlijkse last (aflossingen en interesten) van de aangevraagde lening.

Het bedrag van de aangevraagde lening ligt vaak lager dan de investeringskost omdat in vele gevallen staatstoelagen kunnen bekomen worden. Volgens de aard van deze investeringen bereiken de subsidies 30 tot 80 % van de totale kostprijs (in uitzonderlijke gevallen zelfs 100 %). Voor elke soort investering is een percentage van rijkstoelagen vastgesteld, b.v. 60 % voor de bouw van ziekenhuizen, waterdistributie-installaties, huisvuilverbrandingsovens en 100 % voor waterzuiveringsstations. Er bestaan thans twee soorten toelagen: subsidies in kapitaal en subsidies onder vorm van annuïteiten. Men kan vaststellen dat ongeveer 73 % van de investeringen rechtstreeks door leningen van het Gemeentekrediet worden gefinancierd, 15 % door subsidies in kapitaal en 12 % door subsidies onder de vorm van annuïteiten.

De aangerekende rentevoeten worden semestrieel vastgelegd in functie van de kostprijs der ingezamelde spaargelden. Bovendien worden zij overeenkomstig de coöperatieve grondslag van de maatschappij toegepast op de volledige kredietomloop. Ter informatie kan ik vermelden dat de rentevoeten thans van 10,00 % tot 11,25 % bedragen naargelang van de looptijd van het krediet, die op zijn beurt afhankelijk is van de economische levensduur van de investering.

Voor de financiering van hun lopende uitgaven kunnen de gemeenten gebruik maken van kredietopeningen. Hun belangrijkste ontvangsten, te weten de aandelen in het Gemeentefonds en de door de staat voor rekening van de gemeenten geïnde belastingen, worden immers veelal niet tijdig uitgekeerd. Het maximum bedrag waarop een gemeente kan aanspraak maken is grosso modo gelijk aan

- het bedrag van de gewone inkomsten van het lopende en het vorige dienstjaar, die op de datum van de aanvraag nog dienen geïnd te worden door de gemeente;
- verminderd met het debetsaldo van de zichtrekening, de leningslasten van het jaar en de raming van de afnemingen op de zichtrekening van de gemeente waartoe het Gemeentekrediet dat jaar nog zal overgaan bij toepassing van wettelijke of administratieve bepalingen.

De rentevoet op het debetsaldo wordt eveneens om de zes maand door de maatschappij vastgesteld. Het huidige basistarief is 11,75 %.



## II. Financiële gevolgen van de fusies voor de gemeenten.

De in de voorbije jaren erg opgelopen vergoeding op spaardeposito's van het privé-cliënteel heeft onvermijdelijk een geleidelijke aanpassing meegebracht van de debetrenteschaal bij het Gemeentekrediet. Hoe dan ook ondergaan de gemeentefinanciën hiervan enige invloed, zij het dat de toegepaste rentevoeten uitermate concurrentieel blijven zoals daarnet vermeld. Maar vermits alle gemeenten over dezelfde kam geschoren worden schuilt hierin alleszins geen verklaring voor een gebeurlijk afwijkende financiële evolutie van de wel en de niet gefusioneerde gemeenten.

Zijn de financiële gevolgen van de fusies evenwel zo duidelijk als soms wordt aangenomen? Alvorens daaromtrent cijfergegevens te verstrekken moet worden opgemerkt dat de samenvoegingen van gemeenten hebben plaatsgevonden in een periode van economische moeilijkheden en van crisis der overheidsfinanciën. Bovendien ging de totstandkoming van de nieuwe entiteiten gepaard met een hervorming van het Gemeentefonds, zowel wat de stijving als de verdeling ervan betreft. Het is dus moeilijk uit te maken wat nu juist het gevolg is van de fusies zelf en wat voortvloeit uit de financiële omstandigheden waarin de nieuwe gemeenten zijn ontstaan. Ook moet worden gezegd dat de financiële toestand van de gemeenten, na de samenvoegingen, meestal bepaald bleef door wat zij van de vroegere gemeenten overerfden. Tenslotte zijn de fusies ook doorgevoerd precies op het ogenblik dat de commissies van openbare onderstand omgevormd werden tot openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Terzelfder tijd werd het begrip behoefteigheid vervangen door maatschappelijke dienstverlening, waarop voortaan iedereen die het nodig heeft aanspraak kan maken. De weerslag van de hervorming van de maatschappelijke dienstverlening en die van de herstructurering der gemeenten zijn moeilijk van elkaar te scheiden. Maar één ding is zeker: nagenoeg overal werd een uitbreiding van de activiteiten vastgesteld, evenals een opwaartse gelijkshakeling van de bestaande diensten met de financiële gevolgen van dien.

In een enigszins gelijkaardige optiek werd indertijd herhaalde malen benadrukt dat de fusies bedoeld waren om sterkere gemeenten te vormen die beter in staat zouden zijn om de diensten te leveren die de bevolking van hen verwachtte. Aanvankelijk hoopten sommigen dat de fusies door een rationeler beheer en de uitschakeling van dubbele uitgaven tot besparingen zouden leiden. Anderen daarentegen, maakten zich daarover niet veel illusies en hielden zelfs staande dat de uitgaven zouden stijgen door de diensten te nivelleren op het hoogste niveau; de ontvangsten zouden dan door een opwaartse gelijkshakeling van de belastingen volgen.

De beschikbare cijfers, die helaas slechts slaan op de periode tot 1979, laten evenwel uitschijnen dat de fusies geen besparingen doch ook geen onrustwekkende stijging van de uitgaven hebben veroorzaakt. Op het vlak van het evenwicht tussen uitgaven en ontvangsten zouden de gefuseerde besturen zelfs merkkelijk betere resultaten boeken. Ziehier enkele verduidelijkingen van die vaststellingen :

1. Volgens de gewone rekeningen evolueerden de vastgelegde uitgaven voor de 470 samengevoegde gemeenten van 44,6 miljard F in 1973 naar 101,6 miljard F in 1979, d.i. een toename met 128 %; voor de 126 niet samengevoegde gemeenten bedroegen de respectievelijke cijfers 33,4 miljard F en 71,4 miljard F, hier dus een verhoging met 114 %. De afwijking tussen beide stijgingspercentages blijkt dus vrij gering en valt bovendien hoofdzakelijk toe te schrijven aan de weerslag van het hoofdstedelijk gebied. Opgedeeld per provincie merkt men dat slechts in vier gevallen de uitgaven der gefuseerde gemeenten sneller evolueerden, in vier andere trager, terwijl een negende provincie geen vergelijking toelaat omdat alle gemeenten er fuseerden.

2. Meer gedetailleerde begrotingsgegevens van 1974 tot 1979 werden eveneens opgesplitst naar wel en niet samengevoegde gemeenten. Nu vermeld ik echter de evolutie der gewone uitgaven en ontvangsten per inwoner, mij daarbij beperkend tot de homogene categorie van de gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners om een niet volledig overlappende waarneming te krijgen. Deze groepeerd 30 % der nieuwe gemeenten en omvat de entiteiten waarvan het bevolkingscijfer het nationaal gemiddelde benadert, te weten 16.500 inwoners. In deze categorie evolueerden de gebudgetteerde uitgaven eigen aan het dienstjaar voor de samengevoegde gemeenten van 5.744 F per inwoner in 1974 naar 11.226 F in 1979, hetzij een toename net boven 95 %; voor de niet samengevoegde gemeenten worden de cijfers respectievelijk 6.734 F en 13.109 F per inwoner, hetzij een stijging juist beneden 95 %. Op het vlak der ontvangsten, bedragen de groeivoeten 98,4 % voor de samengevoegde en 99,1 % voor de niet samengevoegde gemeenten. De spreidingen tussen beide groepen zijn dus uiterst klein, waaruit dan ook geen verschillende evolutie op financieel vlak valt af te leiden.

3. Een derde reeks cijfers slaat op het verloop van de gebudgetteerde netto-uitgaven die het verschil vormen tussen gewone uitgaven en ontvangsten. Zij geven aan in welke mate de gemeenten er in slaagden een financieel evenwicht te bewerkstelligen. Na weglating van de grote steden heb ik gemiddelden berekend voor de jaren 1974 t/m 1976 die de fusies voorafgingen en voor de jaren 1977 t/m 1979 erna. Deze aanpak verschilt dus ook van de vorige benaderingen omdat niet alleen de uitersten

van de periode worden beschouwd, hetzij de jaren 1974 en 1979, maar de evolutie van jaar tot jaar vóór en na de gemeentelijke herindeling. Voor de 467 samengevoegde gemeenten bedroegen de respectievelijke gemiddelde netto-uitgaven 5.492 miljoen F vóór en 5.594 miljoen F na de fusies, hetzij een toename met slechts 1,9 % ; voor de 124 niet samengevoegde gemeenten daarentegen waren de overeenkomstige bedragen 2.818 miljoen F en 3.925 miljoen F, hetzij een veel hogere stijging met 39,3 %. Alleszins een opmerkelijke vaststelling. Berekent men de gemiddelde netto-uitgaven per gemeente dan noteert men een evolutie van 11,8 miljoen F naar 12,0 miljoen F voor de gefusioneerde en van 22,7 miljoen F naar 31,7 miljoen F voor de niet gefusioneerde gemeenten. Per inwoner ten slotte gingen de netto-uitgaven respectievelijk van 880 F naar 896 F en van 1.107 F naar 1.542 F. De gemiddeld grotere niet-samengevoegde gemeenten hebben dus alleszins tot 1979 met hogere maar vooral met sneller stijgende tekorten te kampen.

Bij het peilen naar de financiële gevolgen van de fusies dient men ook de investeringsuitgaven te betrekken. Op dit vlak waren de nieuwe gemeenten er in het algemeen vooral om bekommerd om op hun hele grondgebied de basisinfrastructuur zoals wegennet, riolering en openbare verlichting, op hetzelfde niveau te brengen.

Om dit te verwezenlijken werden zij de jongste jaren vaker verplicht van minder dringende investeringen in de culturele en sportsector af te zien. Dit is één van de basiskenmerken van de financiële gevolgen van de fusies : opdat de uitgaven niet te sterk zouden stijgen in vergelijking met de ontvangsten die hun ter beschikking worden gesteld, hebben de gemeenten de nieuwe uitgaven ten gevolge van de samenvoegingen moeten compenseren met besnoeiingen in andere sectoren. Het geldt hier een belangrijke nuance in de vaststelling die zopas werd gedaan en die verband hield met het uitblijven van een globale stijging van de uitgaven.

### III. Huidige toestand der gemeentefinanciën.

Welke is de globale toestand nu vijf jaar na de fusies ?

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

Deze gegevens betreffen de aanvankelijke begrotingen. Nochtans worden deze aanvankelijke begrotingen in de loop van het dienstjaar vaak gewijzigd,

omdat o.m. nieuwe maatregelen worden getroffen of zich onvoorziene feiten voordoen.

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

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

Uit de rekeningen eigen aan het dienstjaar voor de jaren 1977, 1978 en 1979 blijkt onmiddellijk dat de gemeenten van het Brusselse gewest zich in een zeer ongunstige situatie bevinden : in 1977 en 1978 hadden de meeste een tekort en voor 1979 zijn er 16 op 19 in dat geval, terwijl het overschot van de drie andere onbeduidend is. Het gemiddeld deficit liep nochtans terug van 102,1 miljoen F in 1977 naar 76,6 miljoen F in 1979.

Men stelt ook vast dat het aantal deficitaire gemeenten voor de drie betrokken dienstjaren verhoudingsgewijs in Vlaanderen hoger ligt dan in Wallonië, respectievelijk 26 % en 19 % in 1977, 19 % en 13 % in 1978, 24 % en 18 % in 1979. Maar de deficits zelf zijn in Wallonië belangrijker. In Vlaanderen evolueerden de gemiddelde tekorten inderdaad van 43,9 miljoen F in 1977 via 57,1 miljoen F in 1978 naar 46,4 miljoen F in 1979, terwijl Wallonië een continue toename kende van 63,9 miljoen F over 93,1 miljoen F naar 102,1 miljoen F over dezelfde periode. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië is er zoals alom bekend een sterk deficitaire grote stad. Onder de andere gemeenten telt men er slechts weinig Vlaamse met een erg zwakke financiële toestand ; in Wallonië, daarentegen, hebben naast een grote stad ook een aantal andere belangrijke steden en gemeenten met ernstige moeilijkheden af te rekenen.

Wegens de belangrijke verschillen tussen de begrotingen en de rekeningen vraagt het Gemeentekrediet in zijn jaarlijkse enquête aan elke gemeente het vermoedelijk resultaat dat zij zal optekenen in de rekening eigen aan het dienstjaar.

Samenvattend zouden volgens de jongste enquête op de 591 Belgische gemeenten (dus zonder de grote steden) :

- 281 gemeenten hun rekening 1981 afsluiten met een overschot van 1.974 miljoen F ;
- 310 gemeenten een tekort boeken van 9.957 miljoen F.

Voor een aantal van deze gemeenten betekent het tekort nochtans slechts een miniem gedeelte van hun uitgaven :

- voor 10 gemeenten is dit tekort inderdaad kleiner dan 100 F per inwoner ;
- voor 72 gemeenten belooft het van 100 tot 500 F per inwoner ;
- voor 80 gemeenten bedraagt het van 500 tot 1.000 F per inwoner.

Voor andere gemeenten echter - een vierde van de Belgische gemeenten - wordt het tekort veel zorgwekkender :

- voor 140 gemeenten schommelt het nadelig saldo tussen 1.000 F en 5.000 F per inwoner ;
- voor 8 gemeenten ligt dit tekort hoger dan 5.000 F per inwoner (met een maximum van 12.500 F).

Voor 7 van deze 8 gemeenten (alle behorend tot de Brusselse agglomeratie) ligt het verwacht tekort op de rekening hoger — en soms merklijk hoger — dan het aanvankelijk begrotingstekort.

Voor 2 grote steden ten slotte belooft het tekort 25.000 tot 30.000 F per inwoner.

#### IV. Te treffen beleidsmaatregelen.

Voor verschillende gemeenten wordt de financiële situatie dus werkelijk onhoudbaar.

Wat nu gedaan aan deze nefaste evolutie van de voorbije jaren ?

Vooreerst moet de klemtoon worden gelegd op twee fundamentele vereisten van algemene aard wil men niet stelselmatig met dezelfde problemen geconfronteerd geraken :

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

- het begrotingsevenwicht regel is ;
- zodra een tekort verschijnt, de voogdijoverheid optreedt om de nodige maatregelen te doen treffen ;
- deze maatregelen onmiddellijk getroffen worden, aangezien de terugkeer naar het evenwicht een prioritaire verplichting is die voorrang heeft op elke nieuwe verbintenis ;

- leningen in geen geval tot de mogelijke maatregelen behoren (behalve in uitzonderlijke gevallen en zonder mogelijkheid om de verrichting te herhalen) ;
- de financiële hulp van de hogere overheid, in de vorm van evenwichtstoelagen, relatief weinig belangrijk is en er eerst komt nadat alle andere mogelijkheden zijn uitgeput.

2. De noodzaak om van deze begrotingen en rekeningen betrouwbare beheersinstrumenten te maken. Het verschil tussen de respectievelijke gegevens is vaak flagrant.

In verband met de uitgaven betreffende het eigen dienstjaar liggen de belangrijkste oorzaken van distorsie op het vlak van de investeringen en bijgevolg ook op dat van de schuld. De gemeenten hebben immers de neiging om in hun begrotingen investeringen op te nemen die zij — om allerlei redenen — niet konden uitvoeren tijdens het dienstjaar. Maar vermits de gemeenten over het algemeen voor deze buitengewone uitgaven leningen aangaan, moesten zij de lasten voor deze louter prospectieve schuldvordering opnemen in de gewone uitgaven. Langs ontvangstenzijde moet men aanstippen dat de gemeenten slechts een zeer voorzichtige raming van hun aandeel in de fondsen mogen budgetteren. Verder beschikken zij nog steeds niet over de inlichtingen waarmee zij de opbrengst van de opcentiemen op de onroerende voorheffing en op de personenbelasting nauwkeurig zouden kunnen ramen.

De rekeningen geven daarentegen beter de werkelijke verwezenlijkingen weer, maar toch zijn er problemen om de reële toestand te beoordelen. Zo mogen de gemeenten, inzake de door de staat geïnde belastingen, enkel de effectief gestorte bedragen als vastgestelde rechten beschouwen. Daaruit volgt dat bij vertragingen (wat voor de dienstjaren 1980 en 1981 het geval is, en nog wel op een voordien nooit gezien peil) het saldo van de rekening aanzienlijk kan vervalst worden. Bovendien zijn de rekeningen over het algemeen te laat beschikbaar.

Om tegemoet te komen aan de meest acute financiële problemen van een stijgend aantal gemeenten zijn daarnaast een aantal dringende specifieke maatregelen vereist. Ik citeer hier :

1. De aangroei van de staatstegemoetkomingen ten gunste van de gemeenten of de verzwaring van de gemeentelijke fiscaliteit (of eventueel een combinatie van beide).
2. De verhoging der tarieven voor de diensten ; er moet op gewezen worden dat dit niet alleen het voordeel biedt de ontvangsten te verhogen, maar ook dat de bevolking bewust gemaakt wordt van het probleem van de kostprijs van deze diensten.

3. Billijker vergoeding van de diensten die de gemeenten aan de staat verlenen.

4. Herziening van de rol der OCMW's en van de gemeenten inzake het tekort der ziekenhuizen en het bestaansminimum, evenals een herziening van de financiële banden tussen de OCMW's en de gemeenten.

5. Snellere storting door de staat van de door hem geïnde belastingen en de aandelen in het Gemeentefonds.

Een duurzame oplossing ligt echter slechts in het bereik op voorwaarde dat :

1. De taak en de functies van de verschillende niveaus van openbaar bestuur opnieuw worden omschreven, waarbij ervoor gewaakt wordt dat elke dienst wordt verleend op het niveau dat deze dienst het doeltreffendst en het goedkoopst kan leveren.

2. Bepaald wordt welke diensten de gemeenten moeten verzekeren en welke zij vrij zijn te leveren en min of meer te ontwikkelen.

3. De gemeenten de middelen krijgen om de kostprijs te dekken van de diensten die zij moeten leveren, zulks via het Gemeentefonds of — naar het voorbeeld van wat in andere landen bestaat — via een systeem van financiële perekwatie.

4. De gemeenten opnieuw voldoende ruimte en evolutieve fiscale mogelijkheden krijgen om hen in staat te stellen de middelen te vinden om de diensten te financieren die zij wensen te leveren. De beslissing om een uitrusting of een dienst te creëren zou dan inhouden ofwel dat een aangepaste tarifiering wordt ingevoerd om de lasten ervan te dekken, ofwel dat de financiering via de fiscaliteit wordt verzekerd. De plaatselijke bestuurders zouden zo de verantwoordelijkheid van hun keuze moeten dragen tegenover de gebruikers en/of de belastingplichtigen.

5. Er geen toelagen worden toegekend voor uitrusting, tenzij de volledige kostprijs (met inbegrip van de daaruit voortvloeiende werkingskosten) werd onderzocht in het licht van de financiële mogelijkheden van de gemeenten.

6. Een misschien lichter toezicht wordt uitgeoefend op het vlak van de lopende beheersbeslissingen, maar strikt wordt toegekeken wanneer het gaat om het naleven van de financiële basisevenwichten.

**Summary : The financial policy vis-à-vis the amalgamated municipalities.**

*The credit policy of the « Communal Bank » is based on objective criteria in order to respect local autonomy. The financial results of the con-*

*solidation are difficult to determine. Several factors could have influenced the present state of municipal finances: the consolidation being done in a period of economic difficulties, the crisis of the public finances, the reform of the Municipal Fund, and the transformation of the Centers for Public Assistance into Public Centers for Social Welfare. The consolidations did not generate any savings, but it also did not cause an alarming increase of expenses. With respect to budget balancing, the amalgamated municipalities should do better than the non-amalgamated municipalities. To keep the increase of expenses low in comparison with the revenues, the municipalities had to make cuts in several sectors. As to the current financial situation in the three regions, the municipalities of the Brussels region are in a very painful situation; in Flanders, the number of municipalities with deficits is higher than in Wallonia, but the deficits in Wallonia are bigger. To stop this negative evolution one must strive for balanced budgets and reshape them into reliable instruments.*





**HET BELEID IN DE  
SAMENGEVOEGDE  
GEMEENTEN**

**LA POLITIQUE DES COMMUNES  
FUSIONNEES**



# Integratie van kernen in de gefusioneerde gemeenten

---

door Marcel REYNDERS,

Socioloog verbonden aan de Limburgse Raad voor Samenlevingsopbouw.

★

In het kader van deze bijdrage ligt de bedoeling voor om de « mate van integratie » van de voormalige gemeenten (periode 1971-1976), en tevens huidige deelgemeenten in de nieuwe fusiegemeenten sinds 1976-1977, te evalueren.

Gezien de vrij korte beoordelingsperiode en het vrijwel volledig ontbreken van een systematische en grondige benadering van dit gegeven in nationaal verband tot op heden, zal deze analyse noodgedwongen beperkt worden tot enkele steekproefbevindingen op vooral Limburgs territorium.

## **I. Situatieschets van de fusiegemeenten sinds 1976-1977 m.b.t. een reeks componenten die het gegeven « kernen-integratie » mede kunnen beïnvloeden.**

Het huidig aantal gemeenten voor het Rijk bedraagt 589, wat nog amper 22 % uitmaakt van het effectief in 1963 (2.663) en deze herstructurering is nog ingrijpender geweest in Wallonië dan in Vlaanderen (reductie tot 17 % tegenover 27 %). Naar elk van beide landsgedeelten uitgesplitst, geeft dit naar mate van inkrimping van het « aantal gemeenten » per provincie bekeken volgend beeld van uiterste waarden (hoogste en laagste scores) :

— Vlaanderen :

— Antwerpen : nog 47 %, nl. van 148 naar 70 gemeenten,

— Limburg : nog 21 %, nl. van 205 naar 44 gemeenten;

— Wallonië :

— Luik :           nog 24 %, nl. van 355 naar 84 gemeenten,

— Namen :       nog 10 %, nl. van 366 naar 38 gemeenten.

Bij de 471 nieuw gevormde gemeenten zijn 2.238 deelgemeenten betrokken, of een gemiddelde van 4,8 per fusie (3,7 voor Vlaanderen en 5,7 voor Wallonië). Dit cijfer loopt veel hoger op wanneer men ook nog de deelgemeenten-situatie van vóór 1970-1971 mee beschouwt alsook de kleinere wijken en woonkernen. Het hoogste « fusie-betrokken deelgemeenten-gemiddelde » treffen we aan in de provincie Namen (9,1) en het laagste in de provincie Antwerpen (3,1).

De schaalvergroting naar bevolkingsomvang vertoont een duidelijke verschuiving van gemeenten met minder dan 5.000 inwoners (nog 81,7 % vóór 1977) naar gemeenten tussen 5.000 en 20.000 inwoners (63,7 % na 1976).

Deze Rijkscijfers na 1976 voor de grootte-klasse 5.000-20.000 inwoners vertonen volgend verschil tussen beide landsgedeelten :

— Vlaanderen : 74 %,

— Wallonië : 52 %.

N.B. : Het aantal gemeenten met minder dan 5.000 inwoners omvat hier nog een frappant percentage (36 % of 95 gemeenten tegenover amper 16 voor Vlaanderen of 5 %).

Het aandeel van de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners is sinds de laatste fusiefase meer drastisch ingekrompen in Vlaanderen (van 68,3 % naar 5,2 %) dan in Wallonië (van 90,1 % naar 36,3 %).

Per provincie bekeken ligt het aandeel van deze gemeenten met minder dan 5.000 inwoners het laagst in Oost-Vlaanderen (1,5 %) en het hoogst in Luxemburg (63,6 %).

Anderzijds is het aantal steden (+ 50.000 inwoners) meer dan verdubbeld voor het Rijk, van 9 naar 21.

De herstructurering naar oppervlakte-grootte wordt gekenmerkt door een verschuiving van het « merendeel der gemeenten » met minder dan 1.000 ha oppervlakte (52,8 % vóór 1977) naar met meer dan 3.000 ha oppervlakte (70,9 % na 1976). Globaal bekeken betekent zulks voor het Rijk een stijging van het oppervlakte-gemiddelde per gemeente van  $\pm 1.300$  ha naar  $\pm 5.300$  ha, met vooral ruimere lokale territoria in Wallonië.

Vóór de laatste fusie-periode spande de provincie Antwerpen de kroon met een gemeente-oppervlakte-gemiddelde van zowat 2.000 ha, terwijl dit in Henegouwen geen 900 ha bedroeg.

Na de recente fusie slaat dit beeld om met een hoogste gemeentegemiddelde aan oppervlakte voor Luxemburg met meer dan 10.000 ha en een laagste gemiddelde voor de gemeenten van Vlaams Brabant met iets meer dan 3.000 ha.

Waar voorheen Vlaanderen een hoger gemiddelde totaliseerde dan Wallonië ( $\pm 1.500$  tegenover  $\pm 1.200$ ) is de oppervlakte-vergroting het meest uitgesproken in Wallonië na de fusie ( $\pm 6.400$  tegenover  $\pm 4.400$  gemiddeld).

Naar verstedelijkingsgraad is duidelijk het aandeel der « plattelandsgemeenten » gevoelig verminderd (van 44,2 naar 19,7 %) ten voordele van vooral de steden (van 8,8 naar 28,0 %).

Het aandeel der verstedelijkte gemeenten is toegenomen van 47 naar 52 %.

Het aantal partners in een fusieproces betrokken geeft een verschillend beeld voor de beide landsgedeelten :

- In Vlaanderen zijn het overwegend (59,2 %) fusies met 2 en 3 partners.
- In Wallonië betreft het vooral (60,1 %) fusies tot en met 5 partners ; alleen in dit gewest treffen we ook nog een aantal gemeenten (11) aan met meer dan 12 fusie-partners, met als deelname-record een fusiegemeente in Henegouwen met 30 deelgemeenten.

Het aandeel der « duo-fusies » is beduidend hoger in Vlaanderen (30,9 %) dan in Wallonië (8,1 %). Van de 471 nieuw gevormde gemeenten in België zijn er 450 gerealiseerd met maximaal 10 fusie-partners.

De provincie Antwerpen telt het grootste aantal duo-fusies, nl. 17, hetzij 47 % van alle fusies in deze provincie, of ook 19 % van het totaal aantal duo's in België.

Voor Namen en Henegouwen tellen een respectabel aantal gemeenten met 10 en meer partners per fusiegemeente, nl. respectievelijk 13 en 11.

En wellicht roept het integratie-gegeven de meeste vragen op bij de duo's en de fusiegemeenten met een veelheid van deelgemeenten (boven de tien).

Met betrekking tot de gemeentemantatarissen kan worden vastgesteld dat zowel het aantal schepenen als het aantal raadsleden met om en nabij de 50 % is verminderd (respectievelijk van  $\pm 5.600$  naar  $\pm 2.700$  en van  $\pm 24.000$  naar  $\pm 12.500$ ).

Voor Wallonië is deze inkrimping van het aantal politieke mandaten op lokaal vlak meer dan het dubbele van de vermindering in Vlaanderen aan mandatarissen, nl. meer dan 2.000 tegenover minder dan 900 schepenen en nagenoeg 7.900 tegenover ongeveer 3.800 raadsleden.

Veruit de meeste mandaten zijn weggevallen in Henegouwen en Namen : van 2/3 tot 3/4 schepenen en raadsleden.

Voor de provincie Antwerpen anderzijds bedroeg deze afslanking slechts 18 %.

Globaal besluitend kan worden gesteld dat de « modale » Belgische fusiegemeente o.m. als volgt kan worden getypeerd :

- a) een gemeente met gemiddeld zowat 5 deelgemeenten,
- b) meer dan 15.000 inwoners,
- c) meer dan 5.000 ha oppervlakte,
- d) overwegend verstedelijkt,
- e) met een gemeenteraad van een twintigtal leden.

De gemiddelde « Vlaamse fusiegemeente » draagt volgende kenmerken : een gemeente met gemiddeld :

- een 3 à 4 deelgemeenten,
- nagenoeg 18.000 inwoners,
- bij benadering 4.500 ha.

De gemiddelde « Waalse fusiegemeente » heeft volgende bijzonderheden : een gemeente met gemiddeld :

- een 5 à 6 deelgemeenten,
- iets meer dan 12.000 inwoners,
- ongeveer 6.500 ha.

Dergelijke situeringen hebben hun impact op het gegeven van de « kernenintegratie », en deze problematiek zal voor elk van de betrokken fusiegemeenten haar specifieke uitzichten hebben. Een evaluatie hierrond kan dan ook in dit bestek onmogelijk ingaan op typische bijzonderheden die zeer lokaal getint kunnen zijn.

## II. Enkele basis-uitgangspunten van de fusie-planning.

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

Uit het Witboek van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Joseph Michel onthouden wij in dit verband het volgende. Als algemeen beginsel stond een meer « pragmatische aanpak » voorop, met toevoeging van enkele meer concrete criteria als objectieven, nl. : (benevens een streven naar gemeenten met  $\pm$  5.000 inwoners en + 3.000 ha) :

1. Zoveel als mogelijk : opbouw van de fusie rond centrumgemeenten in hun relatieverband met het omliggende op meerdere terreinen (geografisch, economisch, cultureel), benevens een aantal meer landelijke fusies.

2. Groepering van hetgeen morfologisch en urbanistisch een grote samenhang vertoont.

3. Rekening houden met afstanden en verbindingen en met een multifunctionele opbouw van complementaire mogelijkheden.

4. Mentaliteit, levenswijze en affiniteiten tussen inwoners hebben ook hun belang.

Bij het bekijken van de fusiekaart van België blijft het mijns inziens een open vraag in hoeverre de nieuw gevormde gemeenten aan deze doelstellingen ook reëel beantwoorden.

In Limburg heeft de Limburgse Raad voor Samenlevingsopbouw (LISO) bijzondere bijkomende inspanningen geleverd op het vlak van de fusieplanning en -begeleiding. Hierbij kunnen vooral worden onthouden :

1. Een ervaringsonderzoek bij de 33 fusies van 1970-1971 als basis voor een verruimd schaalvergrotingsperspectief ;

2. In het kader van een provinciale gouvernementele opdracht : het opstellen van een algemeen « fusieplan » voor de provincie Limburg (31 fusies). De aanpak hierbij kan als volgt worden geschetst.

Vooreerst werd een verantwoorde indeling van Limburg in 5 streken uitgewerkt met eigen problematiek en ontwikkelingsmogelijkheden en ondersteund door een Vereniging voor Streekontwikkeling in elk van de betrokken regio's.

Ook de gewestplangebieden werden aan deze na studie en onderzoek afgebakende streken aangepast. Binnen elk van deze 5 streken werd als fusiekader een « drievoudige hiërarchie van kernen » opgebouwd :

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

Dit plan kwam tot stand na ruime inspraak, veelvuldige raadplegingen, brede voorlichting, studie, onderzoek en grondig overleg in een veelvoud

van vergaderingen. Ook werden experimentele model-situaties van zeer nabij langdurig begeleid (o.a. Dilsen en Riemst). Tevens werd de fusie-start mede voorbereid, een permanente begeleiding voortgezet op meerdere vlakken (structuurplanning, informatieverwerking, jaarverslag, bevolkingsonderzoek, diverse opgaven van beleid en beheer, adviesradenwerking, enz.), meer dan 50 rapporten opgesteld en aan TV-uitzendingen meegeewerkt. Als hoofddoelstelling blijft hierbij vooropstaan : de schaalvergroting voelbaar doen slagen tot in de kleinste leefgemeenschappen, met name : een lotsverbetering teweegbrengen in de betrokken leefkernen.

Uit hoofde van deze activiteiten voelen wij ons dan ook meer bevoegd om vooral voor de provincie Limburg de fusie-doorlichting verder te evalueren, en dit via twee benaderingswijzen :

1. Enerzijds, een versnelde bevraging van de lokale beleidsverantwoordelijken (ambtenaren en politici in Limburg).

2. Anderzijds, een bevraging bij een 300-tal bevoorrechte getuigen in de 96 kleinste leefkernen (—1.000 inw.) van de fusiegemeenten in Zuid-Limburg en het kanton Herk-de-Stad, en dit in het kader van een grondig onderzoek naar de « Leefbaarheid en ontwikkelingskansen van platteland en kleine kernen ».

Het beeld dat hieruit kan worden verkregen, kan dan als een soort steekproef-benadering gelden voor de Belgische situatie, met dien verstande dat de fusie-effecten in Limburg wellicht meer geprofileerd kunnen zijn wegens de vrij grondige globale voorbereiding en begeleiding in samenspraak met bevolking en verantwoordelijken.

### III. Bevindingen vanuit een bevraging bij ambtenaren en politici van de 31 fusiegemeenten in Limburg.

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

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

N.B. : De fusiegemeente Riemst heeft model gestaan voor de opbouw van de bevraging, nl. : een landelijke gemeente met een tiental partners en  $\pm$  15.000 inwoners.



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

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

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

Volledige integratie komt eerder in geringere mate voor ; gedeeltelijke integratie komt duidelijk meer voor, vooral dan op de domeinen : administratie en technische dienst, alsmede openbare werken en op sport- en cultuurvlak. Zulks is overwegend het gevolg van een combinatie van twee feitelijkheden : resultaat van een doelbewuste politieke optie, alsmede gegroeid vanuit de bevolking zelf.

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

Hierna worden er een zevental beknopt geschetst.

Hierbij wordt telkens een onderscheid gemaakt tussen « houding » en « praktijk ».

1. *De gemeentelijke administratie.* De houding verwijst overwegend naar een « gecentraliseerde » dienstverlening.

Voor een aantal grotere gemeenten worden ook sporadisch decentralisatiepogingen ondernomen, en dit vooral met behulp van de « informatica-apparatuur » (beeldschermen e.a.).

Waar sommigen misschien pleiten voor een systeem van « verplichte » decentralisatie van de administratieve dienstverlening, beschouwen we dergelijk voorstel als te verregaand. Immers de decentralisatie — te stimuleren als streefdoel — moet verder worden afgewogen naar de benuttingsgraad en -mogelijkheden,

- zowel aan de aanbod-zijde : de administratieve service zelf,
- als aan de vraag-zijde : de reële behoeften van de plaatselijke bevolking.

Wij staan dus een stelsel voor van passende decentralisatie waar het kan en nodig is, er wel over wakend dat « verantwoord dorpsbelang » geen tekort doet aan het verruimen van de aandacht voor de uitbouw van de « gehele fusiegemeente ».

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

- Inzake het politiewezen is de houding t.o.v. al dan niet centralisatie verdeeld. In de praktijk moet men overwegend wel centraal terecht voor een reeks documenten, terwijl de invoering van een systeem van « wijkagenten » geleidelijk enige ingang vindt.
- Rond het gegeven van mogelijke evoluties inzake lokalisatie van de « administratieve dienstverlening » en de diensten aan de bevolking (loketdiensten) in de na-fusie-periode, wordt momenteel op het niveau Vlaanderen een studie afgerond door het E. Vandervelde-Instituut. Hieruit kan o.m. volgende informatie betrokken worden. Bij zowat de helft der betrokken fusiegemeenten (een 85-tal) kan hierrond o.m. volgend beeld worden opgehangen, evolutie sinds 1977 :
  - de trend naar verdere centralisatie in de piloot-gemeente neemt gemiddeld met 5 % toe, nl. van + 60 naar ongeveer 70 % ;
  - zo neemt dan ook de decentralisatie verder af naar 10 % en minder, behalve voor de « loket-diensten-bevolking » waar het decentralisatie-aandeel nog ongeveer 30 % handhaaft.

## 2. *Op het cultureel vlak.*

- Inzake de accommodaties op sport- en cultuurdomein is de houding rond al dan niet centralisatie vrij verdeeld. In de praktijk wordt benevens de uitbouw van een grotere centrale infrastructuur op niveau van de fusiegemeente, nog meer een aanpassing van ruimten per dorp gerealiseerd.
- Inzake verenigingsleven is de overwegende visie dit zoveel mogelijk gedecentraliseerd te houden met vooral een centraal overkoepelend orgaan op het vlak van de adviesraden. De praktijk beantwoordt hier ook aan.
- Aangaande bibliotheekwezen gaat de meeste voorkeur uit naar een centrale bibliotheek met uitleenposten per wijk ; ook hier bevestigt de praktijk de aangehouden visie terzake.

## 3. *Ruimtelijke ordening en huisvesting.*

Hier wordt een meervoudige houding aangenomen : uitbouw van projecten in het centrum van elke dorpskern en naargelang de behoeften.

De praktische toepassingen zijn verdeeld over grote centrale projecten alsook over meer kleinschalige projecten in de deelgemeenten.

#### 4. *Wegeninfrastructuur.*

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

#### 5. *Informatiebeleid.*

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

In de praktijk wordt de infrequentie en -periodiciteit wel wat als te gering aanvoeld. Hoorzittingen en informatievergaderingen, zowel op niveau van fusiegemeente als op niveau van de deelgemeenten, worden nog veel te weinig georganiseerd (in geval van nood en bij naderende verkiezingen).

#### 6. *Advies-, overlegorganen en contactstructuren.*

Het beleid neemt hiertegenover een gereserveerde positieve houding aan op voorwaarde dat deze organen constructief werken, goed geleid worden, coördinerend optreden, en de wil van de ruimere bevolking representeren. In de praktijk zijn vooral cultuur- en sportraden actief op niveau van de fusiegemeenten, en in mindere mate jeugd- en bejaarden- en leefmilieuraden. De werking ervan beantwoordt minder goed aan de hooggestelde verwachtingen, loffelijke uitzonderingen inbegrepen. Contactstructuren op dorpsniveau (zoals dorps- of wijkraden) kennen slechts een beperkte toepassing.

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

- Het subsidiebeleid naar verenigingen en organisaties. Zowel houding als praktijk geven steeds meer in grote mate een toewijzing aan van globale subsidiepakketten aan de overkoepelende raden. Stijgende gemeentelijke begrotingsdeficieten houden hier wel sterker dreigende beperkingen in.
- Op het vlak van de openbare werken overwegen, zowel inzake houding als praktijk, de « egalisatie-investeringen », nl. deelge-

meenten op evenwaardig uitrustingsniveau brengen als de centrumgemeente (o.m. op het domein van de rioleringen, enz.).

8. *Andere mogelijke domeinen* waarop het integratiegegeven zou kunnen afgewogen worden, worden slechts in geringe mate vermeld en ook als minder relevant aanzien, zoals bv. op het vlak van : ondersteuning van parochiaal leven, spreiding van basisonderwijs (behoud van dorpschool), toeristische valorisatie (aanleg van wandel- en fietspaden), milieubeheer (opruimen sluikestorten), en sociale dienstverlening (via vooral de OCMW-werking).

c) *Evaluatie van de mate van integratie der kernen.*

Het integratiegegeven wordt gedeeltelijk gecentraliseerd en gedecentraliseerd bekeken en ervaren.

- Als voordelen van centralisatie worden vooral vermeld : meer economisch renderend, contactverruiming tussen de deelgemeenten, hogere garanties op meer volwaardige dienstverlening.
- Als nadelen van centralisatie worden vooral ervaren : verlies van dorpselijkheid, vergroting van de afstand beleid-burger, en opvoeren van de verplaatsingsafstanden.
- Als voordelen van decentralisatie worden vooral aangegeven : behoud van dorpskarakter, en grotere beleidsbetrokkenheid bij de dorpsbewoners.
- Als nadelen van decentralisatie worden vooral aangevoeld : bemoeilijken van de integratie in fusieverband, grotere kosten, hogere risico's van wijkbevoordeling.

**IV. Bedenkingen rond een vierstal componenten vanuit een bevolkingsbevraging in kleinere woonkernen van vooral Zuid-Limburg.**

a) *Evolutie in gevoel van « samenhang »* : mate van dorpsbewustzijn op niveau van de deelgemeente. Of de fusie de samenhang binnen het dorp zelf heeft bevorderd wordt wisselend ervaren : als meer bij ouderen (+ 40 jaar) en ingewekenen, als minder bij jongeren (— 30 jaar) en autochtonen.

b) *Tastbare « veranderingen »* in de betrokken dorpsentiteiten als leefgemeenschappen : worden wel door 3/5 van de fusiebetrokkenen aangevoeld, en het meest nog door de autochtone bevolking.

1. Nadelen worden vooral door ouderen (+ 30 jaar) genoemd, zoals : afstandvergroting tot gemeentehuis en beleid, minder vlotte administratieve dienstverlening en een gevoel van meer algemene verwaarlozing.

2. Voordelen worden vooral door jongeren vermeld en bewoners van entiteiten tussen 200-500 inwoners, zoals : betere organisatie van de huisvuilophaling, beter verzorgd onderhoud, meer baten voor het verenigingsleven.

c) *Evolutie in de « herbestemming van gemeenschapsgebouwen »*. De leegstand der gemeenschapsgebouwen (gemeentehuizen, pastoriën, scholen...) werd in redelijke mate in nuttige bestemmingen omgebogen, vooral ten voordele van het plaatselijke verenigingsleven en in mindere mate omgevormd tot woongebruik voor gezinnen.

d) *Leefkern-voorkeur*. De bewoners van de kleinere entiteiten en vooral de autochtonen hierin beogen het behoud van de leefbaarheid en desgevallend verdere ontwikkelingskansen voor hun dorp, binnen een ruimer fusiegeheel. Naarmate het ook grotere entiteiten betreft, verwijzen de voorkeurmotieven naar een redelijk voorzieningspeil, voldoende animo en een gezonde leefmentaliteit.

## V. Enkele globale slotbeschouwingen en aanbevelingen.

De integratie der kernen zal steeds sneller en beter evolueren naarmate de tijd vordert. De tweede ambtstermijn gemeentebestuur 1983-1988 na de fusie-operatie van 1976-1977 zal de bredere ontbolstering hiervan wel verder bevestigen. De eerste gevoeligheden zullen dan verder wegebben.

De aandacht zal dan ook steeds meer uitgaan naar planning voor de gehele gemeente, zonder afbreuk te doen aan de dorpsbelangen.

Een volledige integratie is niet haalbaar en ook niet wenselijk. Integratie van kernen kan dan ook slechts partieel worden beoogd in functie van vooral een rijkere en beter georganiseerde dienstverlening mede ten voordele van een ondersteuning van het « typische » dorpsleven.

Zeker in crisistijd met beperktere middelen en mogelijkheden dienen economisch rendement (door coördinatie en centralisatie) en volksnabij bestuur (door passende deel-decentralisaties) steeds meer in een optimaal evenwicht te worden gekoppeld.

De nationale en Vlaams-regionale overheid dienen, meer dan in het verleden, middelen vrij te maken om de verdere kernen-ontwikkeling in fusieverband ook bredere effecten mee te geven dan een beperkt egaliseringsbeleid op het vlak van enkele basisinfrastructuren (zoals : wegen, riolering, sportaccommodaties, enz.).

Verhoging van ontwikkelingskansen van gemeenten dient steeds meer te gebeuren via behoud en versteviging van de leefbaarheid van de « dorpen ».

Hierbij dient men de bekommernissen van plaatselijke belangenbehartiging geleidelijk en « netwerk-gewijze » op te tillen naar een functionele integratie in het ruimer fusiegeheel.

Dit vergt ook een soepel overheidsbeleid met nadruk op gemeenschappelijke accenten ten voordele van de dorpen zelf en waarbij mobiele mankracht voor « dorpen-ringen » beter inpasbaar wordt dan die onbetaalbaar geworden materiële infrastructuur welke vooral in functie van meer prestige-projecten zou nagestreefd zijn.

### **Summary : Integration of centres in amalgamated municipalities.**

*The integration factor can mean, on the one hand, absorption of the sub-municipalities into the amalgamated municipality and, on the other hand, greater autonomy for the sub-municipalities. Complete integration in all policy areas is not possible nor desirable. Integration of centres can only be considered primarily in function of better organised service provision and also in function of supporting typical village life. Economic yields and an administration that is close to the people must be increasingly coupled in an optimal balance. The increase of developmental opportunities of municipalities must take place more and more via preservation and reinforcement of the viability of the villages. Concerns for local interests must be lifted partially toward a functional integration in the broader amalgamated whole. The national and Flemish regional governments must make more funds available to this end so that the effects of such integration will not remain limited to an equalisation policy on the level of a few basic infrastructural elements.*

## BIJLAGE I

Evolutie van het aantal gemeenten t.g.v. de fusies van 1964-1965, 1970-1971 en 1976-1977 en procentuele verhouding van het aantal gemeenten vergeleken met de toestand in 1963 en tevens het gemiddeld aantal deelgemeenten betrokken bij een fusie in 1976-1977

	1963	Na de fusie van 1964-1965	Na de fusie van 1970-1971	Na de fusie van 1976-1977	Aantal nieuw-gevormde gemeenten	Autonoom gebleven gemeenten	Aant.betrokken deelgemeenten	Gemidd. aant. gem.betrokken bij een fusie (76-77)
ANTWERPEN	148	147 99.3	144 97.3	70 47.3	36	34	111	3.1
LIMBURG	205	202 98.5	136 66.3	44 21.5	31	13	123	4.0
OOST-VLAANDEREN	295	282 95.6	241 81.7	65 22.0	55	10	231	4.2
WEST-VLAANDEREN	244	240 98.4	182 74.6	64 26.2	47	17	165	3.5
BRABANT-VLAAMS WAALS	365 <del>K</del>	356 <del>K</del> 97.5	330 <del>K</del> 203 90.4 108	111 <del>K</del> 65 30.4 27	78 54 24	11 3	191 104	3.5 4.3
HENEGOUWEN	452	444 98.2	435 96.2	69 15.3	67	2	430	6.4
LUIK	355	339 95.5	317 89.3	84 23.7	76	8	309	4.1
LUXEMBURG	233	231 99.1	229 98.3	44 18.9	43	1	229	5.3
NAMEN	366	345 94.3	345 94.3	38 10.4	38	-	345	9.1
VLAANDEREN	1124	1094 97.3	906 80.6	308 27.4	223	85	821	3.7
WALLONIE (+ D.)	1520	1473 96.9	1434 94.3	262 17.2	248	14	1417	5.7
RIJK	2663	2586* 97.1	2359* 88.6	589* 22.1	471	99	2238	4.8

\* Met de 19 gemeenten van Brussel hoofdstad.

## BIJLAGE II

Invloed van de fusie op de bevolkingsgrootte en procentuele cumulatieve cijfers over de grootte-categorieën

	TOESTAND V O O R DE FUSIE 1976-1977					TOESTAND N A DE FUSIE 1976-1977				
	- 5.000	5.000- 20.000	20.000- 50.000	+ 50.000	⌘	- 5.000	5.000- 20.000	20.000- 50.000	+ 50.000	⌘
ANTWERPEN	73 50.7	54 88.2	14 97.9	3 100.0	10767	2 2.9	55 81.4	11 97.1	2 100.0	22218
LIMBURG	99 72.8	31 95.6	5 99.3	1 100.0	4941	3 6.8	31 77.3	8 95.5	2 100.0	15273
OOST-VLAANDEREN	167 69.3	63 95.4	10 99.6	1 100.0	5477	1 1.5	47 73.8	14 95.4	3 100.0	20308
WEST-VLAANDEREN	124 68.1	50 95.6	6 98.9	2 100.0	5860	5 7.8	46 79.7	9 93.8	4 100.0	16664
VLAAMS	156 76.8	41 97.0	6 100.0	0 100.0	4395	5 7.7	49 83.1	10 98.5	1 100.0	13654
BRABANT- WAALS	98 90.7	8 98.1	2 100.0	0 100.0	2320	9 33.3	15 88.9	3 100.0	0 100.0	9257
HENEGOUWEN	364 83.7	62 97.9	8 99.8	1 100.0	3037	7 10.1	45 75.4	12 92.8	5 100.0	19142
LUIK	269 84.9	43 98.4	4 99.7	1 100.0	3206	37 44.0	39 90.5	5 96.4	3 100.0	12024
LUXEMBURG	226 98.7	3 100.0	0 100.0	0 100.0	953	28 63.6	15 97.7	1 100.0	0 100.0	4972
NAMEN	335 97.1	9 99.7	1 100.0	0 100.0	1118	14 36.8	21 92.1	2 97.4	1 100.0	10328
VLAANDEREN	619 68.3	239 94.7	41 99.2	7 100.0	6072	16 5.2	228 79.2	52 96.1	12 100.0	17861
WALLONIE (+ D.)	1292 90.1	125 98.8	15 99.9	2 100.0	2226	95 36.3	135 87.8	23 96.6	9 100.0	12183
RIJK (-BRUSS.)	1911 81.7	364 97.2	56 99.6	9 100.0	3715	111 19.5	363 83.2	75 96.3	21 100.0	15251

\* Gemiddelde bevolking per gemeente op 31 december 1973.



### BIJLAGE III

**Invloed van de fusie op de oppervlakte der gemeenten (in ha) en procentuele cumulatieve cijfers over de grootte-categorieën**

	TOESTAND V O O R DE FUSIE 1976-1977					TOESTAND N A DE FUSIE 1976-1977				
	- 1.000	1.000- 3.000	3.000- 5.000	+ 5.000	Σ	- 1.000	1.000- 3.000	3.000- 5.000	+ 5.000	Σ
ANTWERPEN	52 36.1	68 83.3	15 93.8	9 100.0	1987	11 15.7	21 45.7	20 74.3	18 100.0	4096
LIMBURG	54 39.7	56 80.9	17 93.4	9 100.0	1781	1 2.3	7 18.2	10 40.9	26 100.0	5504
OOST-VLAANDEREN	139 57.7	83 92.1	16 98.8	3 100.0	1237	0 0.0	18 27.7	27 69.2	20 100.0	4586
WEST-VLAANDEREN	56 30.8	105 88.5	18 98.4	3 100.0	1722	2 3.1	16 28.1	22 62.5	24 100.0	4897
VLAAMS	121 59.6	81 99.5	1 100.0	0 100.0	1040	5 7.7	20 38.5	34 90.8	6 100.0	3237
BRABANT	65 60.2	41 98.1	2 100.0	0 100.0	1016	0 0.0	7 25.9	13 74.1	7 100.0	4040
WAALS										
HENEGOUWEN	303 69.7	128 99.1	3 99.8	1 100.0	871	0 0.0	19 27.5	21 58.0	29 100.0	5488
LUIK	208 65.6	78 90.2	16 95.3	15 100.0	1223	2 2.4	35 44.0	23 71.4	24 100.0	4596
LUXEMBURG	44 19.2	150 84.7	33 99.1	2 100.0	1929	0 0.0	2 4.5	3 11.4	39 100.0	10088
NAMEN	193 55.9	148 98.8	4 100.0	0 100.0	1061	0 0.0	0 0.0	4 10.5	34 100.0	9645
VLAANDEREN	422 46.6	393 90.0	67 97.4	24 100.0	1491	19 6.2	82 32.8	113 69.5	94 100.0	4386
WALLONIE (+ D.)	813 56.7	545 94.7	58 98.7	18 100.0	1175	2 0.8	63 24.8	64 49.2	133 100.0	6428
RIJK (-BRUSS.)	1235 52.8	938 92.9	125 98.2	42 100.0	1297	21 3.7	145 29.1	177 60.2	227 100.0	5325

\* Gemiddelde oppervlakte.

## BIJLAGE IV

## Invloed van de fusie op de graad van verstedelijking (op het niveau van het Rijk)

Graad van verstedelijking	Totaal aantal voor de fusie		Na de fusie	
1. Plattelandsgemeenten	1042	44.2	116	19.7
- agrarische	145	6.1	5	0.8
- met agrarisch karakter	430	18.3	41	7.0
- gemengde plattelandsg.	226	9.6	48	8.2
- landelijke woongem.	241	10.2	22	3.7
2. Verstedelijkte gemeenten	1109	47.0	308	52.3
- verstedelijkte woong.	652	27.6	142	24.1
- kleine industrieën. I	32	1.4	9	1.5
- kleine industrieën. II	112	4.7	35	5.9
- verst.gem.sterke pendel	60	2.6	13	2.2
- " minder sterke pendel	253	10.7	109	18.6
3. Steden en agglomeraties	208	8.8	165	28.0
- gewone steden	116	4.9	116	19.7
- regionale steden	15	0.6	15	2.6
- voorsteden	72	3.1	29	4.9
- grote steden	5	0.2	5	0.8
TOTAAL	2359	100.0	589	100.0

BIJLAGE V

Verdeling van het aantal fusiegemeenten naargelang het aantal betrokken deelgemeenten bij de fusie 1976-1977 en procentuele cijfers, zowel binnen de provincie, het gewest en het rijk.  
Tevens een procentuele verdeling over het rijk van het aantal fusiegemeenten met een bepaald aantal deelgemeenten

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ANTWERPEN	17 47.2 19.1	9 25.0 8.0	5 13.9 6.5	2 5.6 3.1	2 5.6 4.4		1 2.8 4.2					
LIMBURG	13 41.9 14.6	5 16.1 4.5	4 12.9 5.2	2 6.5 3.1	3 9.7 6.7		1 3.2 4.2	1 3.2 10.0	1 3.2 9.1	1 3.2 20.0		
OOST-VLAANDEREN	15 27.3 16.9	15 27.3 13.4	9 16.4 11.7	4 7.3 6.3	4 7.3 8.9		4 7.3 16.7	1 1.8 10.0		1 1.8 20.0	2 3.6 40.0	
WEST-VLAANDEREN	13 27.7 14.6	15 31.9 13.4	9 19.1 11.7	6 12.8 9.4	1 2.1 2.2	2 4.3 11.1	1 2.1 4.2					
VLAAMS BRABANT	11 20.4 12.4	19 35.2 17.0	12 22.2 15.6	8 14.8 12.5	4 7.4 8.9							
WAALS BRABANT	1 4.2 1.1	10 41.7 8.9	1 4.2 1.3	10 41.7 15.6			1 4.2 4.2	1 4.2 9.1				
HENEGOUWEN	4 6.0 4.5	11 16.4 9.8	11 16.4 14.3	10 14.9 15.6	9 13.4 20.0	3 4.5 16.7	5 7.5 20.8	3 4.5 30.0	5 7.5 45.5		1 1.5 20.0	1 1.5 100.0
LUIK	14 18.4 15.7	22 28.9 19.6	14 18.4 18.2	11 14.5 17.2	7 9.2 15.6	3 3.9 16.7	4 5.3 16.7	1 1.3 10.0				
LUXEMBURG	1 2.3 1.1	6 14.0 5.4	10 23.3 13.0	8 18.6 12.5	9 20.9 20.0	4 9.3 22.2	3 7.0 12.5			1 2.3 20.0	1 2.3 20.0	
NAMEN			2 5.3 2.6	3 7.9 4.7	6 15.8 13.3	6 15.8 33.3	4 10.5 16.7	4 10.5 40.0	4 10.5 36.4	2 5.3 40.0	1 2.6 20.0	
VLAANDEREN	69 30.9 77.5	63 28.3 56.3	39 17.5 50.6	22 9.9 34.4	14 6.3 31.1	2 0.9 11.1	7 3.1 29.2	2 0.9 20.0	1 0.4 9.1	2 0.9 40.0	2 0.9 40.0	
WALLONIE	20 8.1 22.5	49 19.8 43.7	38 15.3 49.4	42 16.9 65.6	31 12.5 68.9	16 6.5 88.9	17 6.9 70.8	8 3.2 80.0	10 4.0 90.9	3 1.2 60.0	3 1.2 60.0	1 0.4 100.0
RIJK (-BRUSSEL)	89 18.9 100.0	112 23.0 100.0	77 16.3 100.0	64 13.6 100.0	45 9.6 100.0	18 3.8 100.0	24 5.1 100.0	10 2.1 100.0	11 2.3 100.0	5 1.1 100.0	5 1.1 100.0	1 0.2 100.0

## BIJLAGE V (vervolg)

**Verdeling van het aantal fusiegemeenten naargelang het aantal betrokken deelgemeenten bij de fusie 1976-1977 en procentuele cijfers, zowel binnen de provincie, het gewest en het rijk. Tevens een procentuele verdeling over het rijk van het aantal fusiegemeenten met een bepaald aantal deelgemeenten**

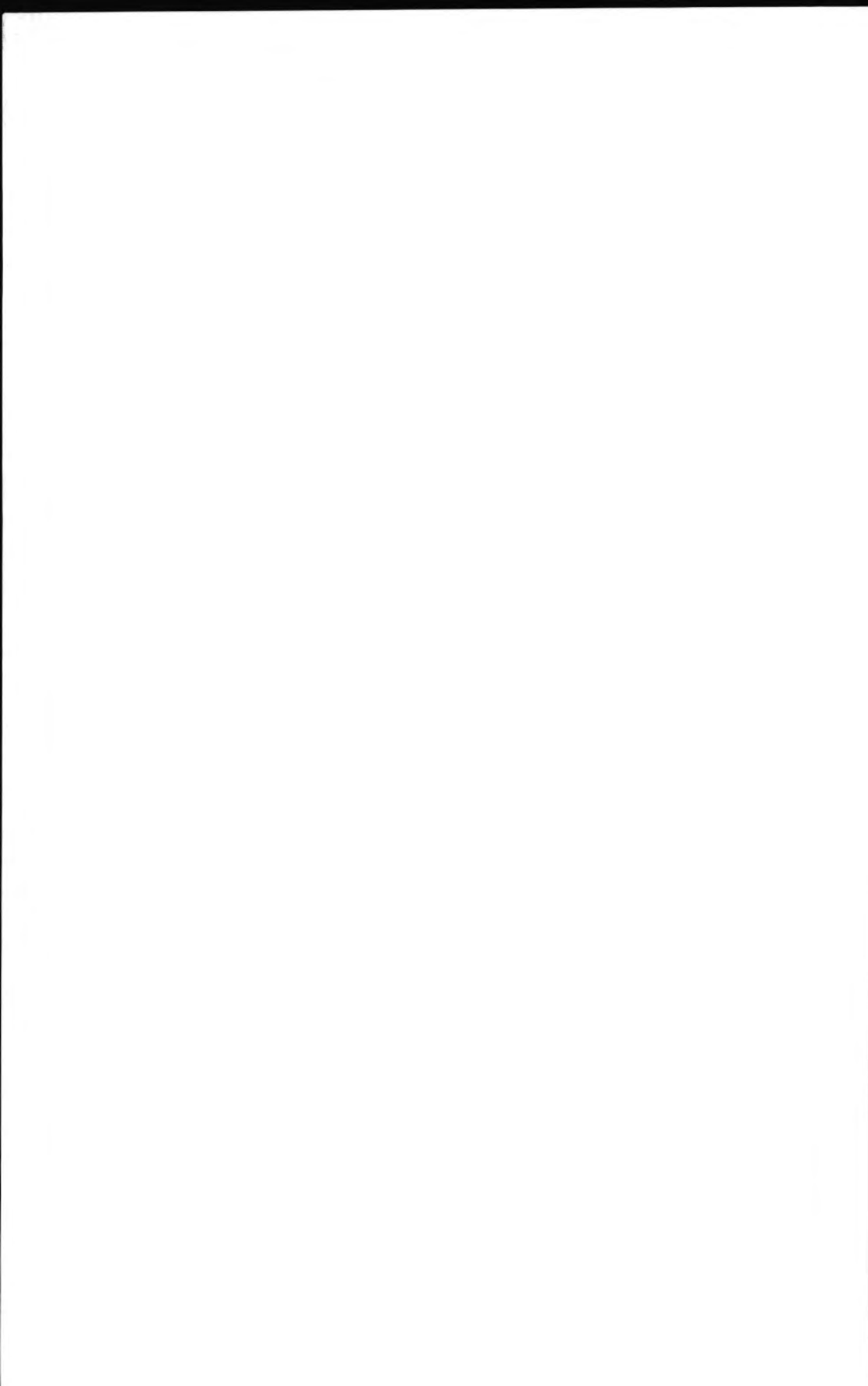
	14	15	16	19	25	30	
ANTWERPEN							7.6
LIMBURG							6.6
OOST-VLAANDEREN							11.7
WEST-VLAANDEREN							10.0
VLAAMS BRABANT							11.5
WAALS BRABANT							5.1
HENEGOUWEN	1 1.5 50.0	1 1.5 50.0		1 1.5 100.0		1 1.5 100.0	14.2
LUIK							16.1
LUXEMBURG							9.1
NAMEN	1 2.6 50.0	1 2.6 50.0	3 7.9 100.0		1 2.6 100.0		8.1
VLAANDEREN							47.3
WALLONIE	2 0.8 100.0	2 0.8 100.0	3 1.2 100.0	1 0.4 100.0	1 0.4 100.0	1 0.4 100.0	52.7
RIJK (-BRUSSEL)	2 0.4 100.0	2 0.4 100.0	3 0.6 100.0	1 0.2 100.0	1 0.2 100.0	1 0.2 100.0	100.0

## BIJLAGE VI

**Evolutie t.g.v. de fusie 1976-1977, van het aantal schepenen en raadsleden,  
met zowel een absolute als een procentuele vermindering**

	SCHEPENEN			RAADSLEDEN		
	Voor	Na	Vermindering	Voor	Na	Vermindering
ANTWERPEN	417	339	78 (18.7)	1964	1610	354 (18.0)
LIMBURG	365	209	156 (42.7)	1564	984	580 (37.1)
OOST-VLAANDEREN	605	324	281 (46.4)	2749	1533	1216 (44.2)
WEST-VLAANDEREN	483	304	179 (37.1)	2202	1446	756 (34.3)
VLAAMS BRABANT	486	296	190 (39.1)	2299	1407	892 (38.8)
WAALS BRABANT	235	106	129 (54.9)	976	491	485 (49.7)
HENEGOUWEN	999	332	667 (66.8)	4185	1559	2626 (62.7)
LUIK	722	332	390 (54.0)	3087	1508	1579 (51.1)
NAMEN	716	152	564 (78.8)	2737	704	2033 (74.3)
LUXEMBURG	465	151	314 (67.7)	1787	636	1151 (64.4)
VLAANDEREN	2356	1472	884 (37.5)	10778	6980	3798 (35.2)
WALLONIE	3137	1073	2064 (65.8)	12772	4898	7874 (61.7)
BRUSSEL HOOFDST.	103	144	+ 41(+39.8)	513	675	+162(+31.6)
RIJK	5596	2689	2907 (51.9)	24063	12553	11510 (47.8)





# De ruimtelijke ordening en de gemeentelijke fusie

---

door Evert LAGROU,

Docent Sint-Lukas Hoger Architectuurinstituut, Brussel.

★

## Inleiding.

Het is opgefallen hoe weinig wetenschappelijke informatie over de ruimtelijke ordening in België bestaat. Binnen de politiek is het ruimtelijk beeld immers weinig relevant. Volgens art. 5 van de stedenbouwwet legt de minister « elk jaar in de wetgevende kamers een verslag ter tafel over de stand en de vooruitzichten van de ruimtelijke ordening ». Dit gebeurt niet en de minister wordt trouwens ook niet gevraagd dit wetsartikel toe te passen. Ook het Bestuur van de Stedenbouw stelt weinig gegevens ter beschikking « omwille van het surplus aan werk ». Via parlementaire vragen beschikt men wel over wat informatie die echter erg fragmentair blijft.

## I. Maatschappelijke achtergronden.

1. De gemeente heeft als beleidsinstantie in het algemeen in België steeds beperkte verantwoordelijkheid. De ruimtelijke ordening is een onderdeel van een globaal beleid dat eveneens gekenmerkt is door de sterke centralisatie die België dat in bestuurlijke uitbouw Frankrijk als model heeft, kenmerkt. De ruimtelijke ordening kan uit deze globale beleidscontext niet gelicht worden. Het was dan ook niet te verwachten dat de fusies hierin een verandering zouden kunnen brengen. Bij de regionalisering is de centralisatie doorgedaan maar dan op het vlak van het gewest.

2. De economische crisis die na de fusie-operatie doorbrak heeft ook voor het ruimtelijk beleid nadelig gewerkt. De voorgedijoverheid, die zelf

met begrotingsmoeilijkheden kampt, schreeft de gemeentelijke initiatieven terug zoals blijkt uit bijgaande tabel.

TABEL

**Evolutie van de dotaties volgens de wet van 1964 voorzien, de reële dotaties en de reële uitgaven (1972 = 100)**

Jaar	Dotatie		Uitgaven
	Wet 1964	Reële	
1972	100	100	100
1973	115,1	111,7	114,7
1974	132,8	126,5	129,4
1975	164,3	151,8	157,2
1976	207,4	184,7	180,7
1977	268,5	224,0	209,6
1978	393,5	254,5	234,4
1979	345,8	262,3	247,7
1980	395	262,6	266,7
1981	431,4	282,5	—

Bron : eigen bewerking op gegevens van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

Het privé-initiatief wordt in de periode van economische crisis daarentegen aangemoedigd — o.a. via de « relance van de bouw ». Het stimuleren van de privé-vastgoedsector leidt tot het versoepelen van het vergunningsbeleid en dus tot het afzwakken van duidelijke planopties. De studie van de recent bij koninklijk besluit goedgekeurde gewestplannen illustreert dit duidelijk. De voorontwerpen werden opgesteld door studiegroepen en vooral geïnspireerd door een wetenschappelijke bekommernis ; de ontwerpen door de administratie en vooral geïnspireerd door een bekommernis van rechtszekerheid ; de koninklijke besluiten door de politieke kabinetten vooral geïnspireerd door de lobby van de vastgoedsector. De kansen van de bouwmarkt en de vastgoed worden er in gemaximaliseerd.

3. *De participatiegolf* — rond 1968 ontstaan — heeft een belangrijk milieubewustzijn bij de bevolking gewekt. Wat evenwel hiervan de weerslag in de fusieverkiezingen van oktober 1976 geweest is kan door het ontbreken van voldoende materiaal eveneens moeilijk gemeten worden (1). Momenteel kan het volstaan te wijzen op de a-politieke opstelling van veel actie- en buurtcomité's. Dit contrasteert trouwens sterk met de politisering van de gemeenteraden die na de fusies sterk aanleunen bij de nationale partijen.

(1) Zie de artikels van W. DEWACHTER en H. WUYTS in dit nummer.



## II. Recente wettelijke aanpassingen.

In de jaren zeventig zijn enkele belangrijke wetswijzigingen aan het instrumentarium aangebracht die de positie van de gemeenten in het ruimtelijk beleid belangrijk hebben beïnvloed. Hieronder volgen alleen de meest markante resultaten terzake.

### 1. De stedenbouwwet (1962-1970) (2).

De stedenbouwwet van 1962 is op een bedroevende wijze door de gemeentebesturen toegepast. De algemene plannen van aanleg (APA's) kwamen niet van de grond : art. 14 werd niet toegepast. Er werden ook geen gemeenschappelijke plannen van aanleg opgesteld zoals in de wet mogelijk. Er werd ook geen aanvraag gedaan om de schikkingen van het gewestplan als gemeentelijk aanlegplan te laten fungeren (3).

Ook de verkavelingen en de bijzondere plannen van aanleg (BPA's) werden vooral gebruikt als een middel om de vastgoedvalorisatie vast te leggen. De gemeenten hadden hierbij de taak deze in te passen binnen een globaal ruimtelijk model van de gemeente. Dit is niet gebeurd. De provincie was hierbij via de beroepsprocedure trouwens dikwijls een schuldige medeplichtige.

Vanaf 1966 werd door de Minister van Openbare Werken vooropgesteld dat deels door het uitblijven van gemeentelijke initiatieven de gewestplannen de algemene plannen van aanleg zouden vervangen (4). Dit is dan ook doorgedrukt en in de wetswijzigingen van 1970 en in de planpraktijk achteraf. Bij de uitwerking van de gewestplannen vanaf 1964-65 werd aan de studiebureaus voor ruimtelijke ordening, die hiermede belast waren, evenwel uitdrukkelijk gevraagd zoveel mogelijk de gemeentebesturen voor de gedachte van de gewestplannen te winnen en op hun eisen zoveel mogelijk in te gaan.

De belangrijkste wetsaanpassingen vanuit het standpunt van de gemeentebesturen hebben een beleidsimpact op de ruimtelijke ordening sterk afgezwakt.

---

(2) Stedenbouwwet 29 maart 1962 met als belangrijkste wijzigingen die in dit kader relevant zijn : wetten van 22 december 1970, 10 augustus 1978 en 28 juni 1978.

(3) Art. 14 bepaalt dat elke gemeente een algemeen plan en bijzondere plannen opstelt.

(4) Uit verschillende parlementaire vragen blijkt de voorrang die de minister aan de gewestplannen wil geven boven de gemeentelijke plannen (o.m. vraag nr 61, 10 februari 1970).

- In 1970 werd de voorrang van het gewestplan op de gemeentelijke aanlegplannen vooropgesteld (5) ;
- de gemachtigde ambtenaar — rijksambtenaar — krijgt afwijkingsmogelijkheden ten opzichte van de BPA's ;
- de algemene verordeningen krijgen voorrang op de gemeentelijke verordeningen ;
- de verkavelingen worden gebonden aan een termijn waarna zij vervallen kunnen verklaard worden ;
- het beroep dat vroeger in laatste instantie bij de bestendige deputatie lag, werd met een stap verlengd : in laatste instantie kan de minister toch beslissen ;
- de inventaris van de percelen van bouwgronden moeten door de gemeenten worden opgesteld (6) ;
- een reeks van maatregelen van openbaarheid werden ingelast tevens door de gemeente te organiseren (7).

Heel wat van deze maatregelen hebben voor de gemeente een bijkomende administratieve belasting voor gevolg zonder dat hiermee ook een bevoegdheidsuitbreiding gepaard gaat.

In 1971 ontnemt de wet op de instelling van de federaties en agglomeraties van gemeenten de bevoegdheid van het APA en de bouwverordening (8). Hoewel de federaties na de fusies werden afgebouwd, is het typisch dat de bevoegdheid — die thans trouwens nog door de Brusselse agglomeratie wordt uitgeoefend — specifiek betrekking had op het ruimtelijk beleid. Buiten de vraag over het wenselijke van het inschakelen van een tussenniveau tussen de gemeente en de provincie, is het typisch hoe juist deze bevoegdheid van ruimtelijke ordening aan de gemeente ontnomen werd. Te Brussel waar de agglomeratie nog operationeel is en de gemeentelijke APA's effectief worden uitgewerkt, geeft dit tussenniveau heel wat moeilijkheden vooral wanneer de bestuursmeerderheid van de gemeente verschilt van die van de agglomeratie.

Pro memorie weze eraan herinnerd dat de wet op de samenvoeging van gemeenten van 17 september 1975 dateert.

---

(5) Art. 2 § 2 van de stedenbouwwet werd op 22 december 1970 aangepast waarbij zelfs een bij ministerieel besluit voorlopig vastgesteld gewestplan de vroeger (bij koninklijk besluit) vastgestelde plannen van aanleg schrapt.

(6) Art. 63, § 2, voorziet in de verplichting voor de gemeenten om een « inventaris bij (te houden) voor alle percelen op hun grondgebied waarvoor een niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat en waarvoor nog niet is gebouwd »... (wet 28 juni 1978).

(7) Inlichtingen te verstrekken door openbare besturen bij wet van 10 augustus 1978 als aanvulling op de stedenbouwwet van 1962.

(8) Wet ter oprichting van Agglomeraties en Federaties van 26 juli 1971.

Het uithollingseffect ten aanzien van de gemeentelijke verantwoordelijkheid verschilt evenwel sterk naargelang van de gewesten. De uitvoeringsbesluiten en specifieke wetten stippelen voor Vlaanderen een sterk gecentraliseerd en voor Wallonië en Brussel een meer gedecentraliseerd beleid uit. De koninklijke besluiten van stadsvernieuwing voor Brussel en Wallonië voorzien in een gemeentelijke toelage van 75 % uitsluitend voor de gemeentebesturen; voor Vlaanderen 25 % en eveneens een mogelijkheid van subsidiëring voor particulieren (9). Voor het gewest Brussel is een « overlegprocedure » uitgewerkt door verschillende besluiten (10). Bij deze procedure die weliswaar in niet-gefusioneerde gemeenten werd ingesteld, neemt de gemeente een centrale positie in. Alle afwijkingen of specifieke interpretaties voor het gewestplan moeten aan een overlegcommissie worden voorgelegd waarin naast de gemeente die het voorzitterschap waarneemt ook zitting hebben: de Brusselse Agglomeratie, de Brusselse Executieve, het Hoofdbestuur van de Stedebouw en de Ruimtelijke Ordening en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Brussel. Dit is niet alleen in de geschiedenis van de Belgische stedebouwwet een belangrijke nieuwe procedure maar tevens een voorbeeld waarin de gemeente verantwoordelijkheid toebedeeld krijgt en als dusdanig sterker bij het ruimtelijk beleid betrokken wordt.

Voor Wallonië zijn eveneens een reeks van gemeentevriendelijke besluiten uitgevaardigd: subsidies voor de herinrichting van verlaten bedrijfsgebouwen, de mogelijkheid tot het uitwerken van een structuurplan voor de woonuitbreidingsgebieden, afwijkingsbevoegdheid voor het college van burgemeester en schepenen bij de aflevering van bouwvergunningen in bepaalde omstandigheden (11).

Voor Vlaanderen weze er hierbij aan herinnerd dat het koninklijk besluit op de dorps- en stadsherwaardering van 1978, 300.000.000 F per jaar voorzien had, terwijl tussen 1978 en 1981 slechts 76.000.000 hiervan werd besteed (12).

---

(9) Koninklijk besluit 8 februari 1977 « Stadsvernieuwing » Wallonië. Koninklijk besluit 28 maart 1977. Woonblokvernieuwing Brussel.

(10) Oorspronkelijk koninklijk besluit van 22 maart 1976 stelde tijdens het voorontwerp-gewestplan de overlegprocedure in. Verbroken door de Raad van State bij arrest van 5 februari 1978 werd het koninklijk besluit « herschreven » en bij koninklijk besluit van 5 november 1979 opnieuw van kracht.

(11) Koninklijk besluit 27 juni 1978 waarbij het Rijk bij de herinrichting van afgedankte bedrijfsgebouwen voor 50 % in de vernieuwings- en ombouwkosten tussenkomt (alleen voor Wallonië); Ministerieel omzendschrijven van 23 juli 1975 en 24 december 1979 m.b.t. structuurschema door de Waalse gemeenten uit te werken voor de uitbreidingsgebieden; koninklijk besluit 21 juli 1977 ontstaat de Waalse gemeenten van advies van de gemachtigde ambtenaar bij bouw- en verkavelingsvergunningen binnen BPA's en goedgekeurde verkavelingen.

(12) VLAEMINCK Š. « Cultuurhistorische en Functionele Herwaardering van Stad, Dorp en Platteland » in *Ruimtelijke planning*. Kluwer, Antwerpen, 1982, blz. 2.

Tot besluit van de aanpassing van de stedenbouwwetgeving blijkt dat de bevoegdheid van de gemeente is teruggedrongen. Wel is er een belangrijk verschil tussen Vlaanderen enerzijds en Brussel en Wallonië anderzijds. Voor Brussel speelt wel de specifieke situatie dat er bijzonder veel mandaten worden gecumuleerd van burgemeester-schepen met nationaal parlementair of lid van de Brusselse Executieve. Niettemin hebben wij de indruk dat te Brussel de gemeente ook een sterker impact op het ruimtelijk beleid gekregen heeft door de recente aanpassingen in het instrumentarium.

## *2. Monumentenzorg.*

De culturalisering begon in 1968, waarbij de unitaire Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen werd gesplitst in autonome Nederlandstalige en Franstalige afdelingen (koninklijk besluit 13 december 1968). De oprichting van de Rijksdienst voor Monumenten en Landschapszorg in 1972 heeft echter een sterke impuls gegeven tot uitbouw van de monumentenzorg in Vlaanderen. De verwaarlozing in de jaren '60 werd sterk aangepakt. De Rijksdienst had een belangrijke invloed op het tot stand komen van het decreet van 3 maart 1976 (op de monumenten stads- en dorpsgezichten) zes maanden na het koninklijk besluit dat fusies aankondigt en negen maanden vóór die fusies zelf. In dit decreet krijgt de gemeente geen initiatiefrecht meer tot bescherming van monumenten stads- en dorpsgezichten op haar eigen grondgebied. Alle beschermingsbesluiten moeten van de Rijksdienst of de Minister uitgaan. Verder krijgt de Rijksdienst een belangrijke bevoegdheid : zij krijgt bij de beoordeling van bouw- en verkavelingsaanvragen voorrang op het Bestuur van de Stedenbouw en beslist hierbij in laatste instantie.

Het koninklijk besluit van 6 december 1976 bestendigt dit casuïstisch vergunningsbeleid. Waar in de procedure het vergunningsbesluit wel de reden voor de bescherming moet aangeven, kan geen enkele inhoudelijke aanduiding afgeleid worden in de ter beschikking zijnde documenten. Alle aanvragen dienen geval voor geval door de Rijksdienst te worden beoordeeld. Ook in het ontwerp-landschapsdecreet, dat bij de bespreking uit het decreet van 3 maart 1976 is gelicht, is de gemeente als beleidsniveau uitgesloten. Per landschap is voorzien in een beheerscommissie onder voorzitterschap van een rijksambtenaar van de Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg. De gemeente heeft er één mandaat op de 14 in totaal ! Ook het beheersplan is alleen door de minister goed te keuren zonder enig advies van de gemeente.

De evolutie in de monumenten- en landschapszorg loopt fundamenteel analoog aan die binnen de stedenbouwwet. Monumenten- en landschapszorg

moeten inderdaad als boven-lokale materie uitgebouwd worden, zoals ook voor de stedenbouwwet er dringend behoefte was aan overkoepelende gewestplannen. In het verleden zijn trouwens ook hier, vele en grove schendingen met schuldige medewerking van de gemeentebesturen gebeurd. Nu zijn tengevolge van de wetsveranderingen, de gemeenten echter helemaal niet meer betrokken, ook niet wanneer zij na de fusie zelf degelijke monumentendiensten hebben opgericht die met eenzelfde deskundigheid de dossiers van een vooradvies zouden kunnen voorzien. De Rijksdienst heeft ongetwijfeld voor de monumentenzorg in het Vlaamse land een belangrijke stap in de goede richting gezet maar monopoliseert thans op nationaal niveau de hele sector. Hierbij overweegt in de praktijk dwang boven overleg.

Dit wekte bij vele gemeentebesturen ergernis. Ten gevolge van het tijdelijk personeelsstatuut is de Rijksdienst immers verplicht te werken met een sterk-wisselende bestaffing. Hierdoor wijzigen vaak de normen gehanteerd bij de beschermingsprocedures en bij de behandeling van de bouwaanvragen. Waar vroeger de bescherming op een smalle en diepe wijze gebeurde (met zeer weinig beschermingsbesluiten) is de politiek thans breed en ondiep gaan werken (zeer veel beschermingsbesluiten). Deze actieve monumentenzorg kan worden toegejuicht; het feit dat minder overleg wordt gepleegd met de eerste bestuurslaag die de gemeente is, kan voor de monumentenzorg echter meer schade bijbrengen dan baat.

### 3. Huisvestingscode.

Na de wet van 1970 op de codificatie van de huisvestingscode werd bij de regionalisering geen poging gedaan om de gemeenten meer bij het huisvestingsbeleid te betrekken. Toch waren de wetten die aan elk gewest de aanvulling op de code voorzien hebben hiertoe een geschikt instrument (13). Deze doorgaande centralisering lijkt logisch: de regeling van het aanbod van de bouwgronden ligt immers volledig in handen van het Rijk via de gewestplannen en via een reeks van uitvoeringsbesluiten die het aanbod omwille van de economische crisis voortdurend vergroten. Anderzijds ligt de bouw van de volkswoningen binnen de bevoegdheid van beide nationale maatschappijen (Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en Nationale Landmaatschappij).

---

(13) Aanvullingen op de huisvestingstreek (koninklijk besluit 10 december 1970).

— Wallonië: wet 19 juli 1976.

— Vlaanderen: wet 1 augustus 1978.

— Brussel: wet 25 maart 1981.

Wel kunnen de gemeenten zelf woningen saneren (het oud artikel 69 van de huisvestingscode). De activiteiten van de gemeente terzake zijn echter sterk verminderd :

- tussen 1969-1971 gingen 59,9 % van de toelagen voor krot-sansering naar de gemeenten ;
- tussen 1972-1976 64,7 % ;
- tussen 1977-1979 21,6 %.

De overige saneringsbudgetten gingen in hoofdzaak naar de huisvestingsmaatschappijen. Tussen 1967 en 1979 was overigens slechts 0,75 % van de totale budgettaire last van de sociale huisvestingspolitiek voor deze sanering (14).

De gemeenten kunnen ook genieten van de wet Brunfaut waarbij 100 % van de aanlegkosten van door hen op de markt gebrachte « sociale kavels » door het Rijk worden overgenomen. De gemeentelijke initiatieven op vlak van huisvesting worden verder besproken. De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de veiligheid blijft evenwel gelden.

Tot besluit van het onderzoek van de centraliserende wetsveranderingen i.z. huisvesting blijkt echter dat de gemeenten ter zake weinig ambitie hebben en ook geen hinder van de centralisering schijnen aan te voelen. Inzake huisvesting wordt vooral medewerking aan de intercommunales en de huisvestingsmaatschappijen geambieerd. De gemeentebesturen participeren meestal passief in beide instellingen. Waar gemeenten wel een actieve rol spelen, wordt meestal gewerkt via de huisvestingsmaatschappijen. Voorbeeld hiervan is de aanpak van de stadsvernieuwing in de stad Antwerpen via de sociale huisvestingsmaatschappij. Om deze maatschappijen beter binnen de planvisie van de stad te kunnen oriënteren heeft de stad zelfs meerdere participaties in deze maatschappij genomen in ruil voor infrastructuurwerken op kosten van de gemeente.

### III. Het stedenbouwkundig ontwerp in de fusiegemeente.

#### 1. Inleiding.

Niet alleen de formele positie van de gemeente in het ruimtelijk beleid is in belang afgenomen maar ook de *opdrachten van de stedenbouwkundigen zijn tijdens de fusieperiode sterk verminderd.*

Na de besluitwet van 1946 werd in de meeste gemeenten een stedenbouwkundige aangesteld om de algemene plannen van aanleg, in de

---

(14) Bron : bewerking op « De Sociale Huisvesting in België — Ministerie van Openbare Werken — periodische uitgave.

besluitwet voorzien, uit te werken. Dit is slechts in 200 van circa 2.000 gemeenten effectief gebeurd. Vanaf 1966 werden de voorontwerp-gewestplannen gestart, waarbij stedenbouwkundigen en planologen een centrale positie in het ontwerpproces innamen. Na de consultatie van de voorontwerp-gewestplannen bij de verschillende openbare besturen en ook bij de gemeenten, werd de ontwerpactiviteit inzake gewestplannen overgenomen door de Dienst Algemeen Beleid en Ruimtelijke Ordening (Ministerie Openbare Werken). Ter compensatie wellicht werd aan de studie bureaus betrokken bij de voorontwerp-gewestplannen vanwege het Rijk nog een reeks van opdrachten buiten die gewestplannen toegekend.

Vanaf 1977 volgden de koninklijke besluiten op de gewestplannen, ditmaal voorbereid door de diensten van het kabinet zelf. De APA's worden op verzoek van het centrale bestuur en vanuit de bekommernis om geen tegenstrijdigheid met de gewestplannen uit te lokken stopgezet. Ook de uitwerking van de structuurplannen die door bepaalde rijksinstanties werd aangemoedigd, is door de voogdijoverheid lang tegengehouden (vooral provinciebesturen). De BPA's zijn tijdens de periode van het ontwerp van de gewestplannen gedeeltelijk bevroren en kwamen pas na 1980 weer volop op gang na de in herzieningstelling ten gevolge de gewestplannen. Omwille van de grote activiteiten op stedenbouwkundig vlak vanwege het Rijk (via de gewestplannen) was het logisch dat de gemeenten de evolutie van het nationale beleid afwachtten en met belangrijke initiatieven stopten. Dit heeft uiteraard de rol van de stedenbouwkundige in het ontwerpproces op gemeentelijk vlak sterk gereduceerd.

Zoals reeds vermeld is tijdens de fusieperiode een belangrijk *milieubewustzijn* gegroeid. Veel milieugroepen en socio-culturele organisaties die vooral drager zijn van dit milieubewustzijn, dringen aan op meer ruimtelijke planning. Planning treedt echter alleen op in situaties van schaarste of spanning die door een voldoende grote groep van een gemeenschap als dusdanig wordt ervaren (15). Bij belangrijke bevolkingsgroepen buiten deze milieu- en socio-culturele bewegingen, wordt blijkbaar weinig schaarste in de sfeer van de ruimtelijke ordening aangevoerd. Er is derhalve na het gewestplan weinig aan ruimtelijke planning op gemeentelijk vlak uitgewerkt.

## 2. Wat zijn de reëel gehanteerde middelen ?

De hoofdinstrumenten van het ruimtelijk beleid zijn aan de bevoegdheid van de gemeenten onttrokken vooral ten gevolge van het doordruk-

---

(15) Zie DELEECK H. *et al. Inleiding tot de sociale planning*. Antwerpen, 1971. blz. 59.

ken van de wet van 22 december 1970 voorziene centralisering op vlak van het ruimtelijk beleid : gewestplan, monumentenzorg, bouw- en verkavelingsvergunning buiten de BPA's, interpretatie van de prioriteit van de woonuitbreidingsgebieden e.a. Het ruimtelijk beleid op vlak van de gemeente is tot de bevoegdheid van de Rijksoverheid gaan behoren.

Het *structuurplan* daarentegen is duidelijk een nieuw middel van ruimtelijk beleid op gemeentelijk plan geworden. Het structuurplan heeft echter een bijzonder smalle juridische basis. Alleen in het koninklijk besluit van 15 december 1978 is een structuurplan voorzien voor het opstellen van het herwaarderingsplan voor stadsvernieuwing hoewel ook in andere beschikkingen gebruik gemaakt wordt van het inhoudelijk begrip structuurplan (16).

Onder druk van de beroepsverenigingen en de groepen voor ruimtelijke ordening die tot 1975 verantwoordelijk waren voor het opmaken van de gewestplannen (17) werd vanaf 1975 vanwege het verantwoordelijk staatssecretariaat, een reeks van richtlijnen gegeven die de wenselijkheid van de structuurplannen ondersteunt maar over de ware aard erg duister blijft. De mogelijkheden die in de stedenbouwwet zelf schuilen door een herinterpretatie van het artikel 15 zijn niet aangegrepen : « het APA geeft de algemene bestemming van het grondgebied van de gemeente aan ». Hierdoor zou het formele APA als structuurplan kunnen worden geherinterpreteerd in de soepeler betekenis van het woord zoals dit in onze buurlanden het geval is. Na 1977 werd alleen in de Brusselse agglomeratie nog actief gewerkt aan APA's met een hardnekkigheid die alleen door een FDF-oppositie kan worden opgebracht.

Toch werden in Vlaanderen heel wat structuurplannen uitgewerkt. Om het inhoudelijk impact van de structuurplannen te kunnen nagaan heb ik er 26 kunnen bestuderen (18). Hiervan werden tussen 1970 en 1976 zes opgestart, tussen 1977 en 1981 : 18 en in 1982 : één. De band met de fusie is hieruit wel duidelijk.

Uit de *formele doelstellingen* kunnen vanuit de fusie-optiek volgende elementen worden weerhouden.

(16) O.m. bij het aansnijden van de woonuitbreidingsgebieden in Wallonië en de stadsvernieuwingsbesluiten van de drie gewesten zie (9).

(17) Sterk geïnspireerd door het concept dat Ch. Vermeersch uitwerkte in *De Structuurplanning als Type Ruimtelijke Planning : een geldig Alternatief*. Brussel, 1977.

(18) Aalst (startdatum 1977), Antwerpen (1970), Asse (1976), Beveren-Melsele (1970), Brasschaat (1977), Bree (1977), Brugge (1970), Burcht-Linkeroever-Zwijndrecht (1974), Diest (1977), Dilbeek (1977), Gent (1977), Gistel (1977), Hasselt (1977), Knokke-Heist (1962), Leuven (1977), Lokeren (1982), Maaseik (1976), Menen (1977), Mortsel (1977), Ninove (1977), Overijse (1976), Puurs (1977), Sint-Niklaas (1981), Tervuren (1976), Tienen (1970), Zoersel (1977).



De verhouding van de deelgemeente ten opzichte van de hoofdkernen als hoofddoelstelling bevat meestal secundaire doelen : zoals het behoud van de uitbreidingsmogelijkheid van de deelgemeenten (« voor de eigen mensen ») versus de versterking van het hoofdcentrum. Ook het stoppen van de ontvolking van de hoofdkern ten voordele van de nu in een fusie met de hoofdkern opgenomen randgemeenten komt vaak voor (type-voorbeeld : Gent).

Een tweede doelstelling is de verbetering van het uitrustingsniveau op vlak van de diensten (de discussie over het al dan niet uitwerken van een centraal nieuw administratief centrum versus verspreide dienstencentra), sociale culturele voorzieningen (onderwijs, maar vooral sport en recreatie) en distributie (waarbij vaak wordt aangedrongen op het verbod van nieuwe distributiecentra op boven-lokaal niveau).

Ook de oplossing van infrastructurele knelpunten staat in de doelstellingen centraal : verkeersstructurering (door hiërarchie van de wegen) en wandel- en fietspaden.

Meer fundamentele doelstellingen zijn : de na-ijver tussen deelgemeenten objectiveren, tegenstrijdige plannen coördineren en het beleid op een meer wetenschappelijke basis herdenken.

De *latente doelstellingen* zijn moeilijker « wetenschappelijk » vast te stellen maar zijn niettemin even belangrijk als de formele doelstellingen.

Het is opvallend hoeveel structuurplannen *door nieuwe bestuursmeerderheden* zijn gestart. Het structuurplan heeft hier waarschijnlijk de bedoeling om zich in de ruimtelijke materie in te werken. Omdat bij de meeste structuurplannen groot belang gehecht wordt aan participatie biedt deze formule een interessante gelegenheid zich een politiek publiek op te bouwen. Verschillende structuurplannen lijken ook te zijn opgezet vanuit de bekommernis om oplossingen te zoeken voor de door de fusieoperatie reëel gestelde problemen.

- De nieuwe entiteit heeft soms tegenstrijdige planopties ten opzichte van vroegere deelgemeenten bv. tegenstrijdigheid van gewestplan, APA's, BPA's van vroegere fusiegemeenten ten opzichte van de actuele stadskern (voorbeeld van Gent), verouderde concepten (zoals BPA's van Bree) werken te schaalvergroterend en worden via het structuurplan in herziening gesteld, e.a.
- De toeristische druk moet worden geordend (Knokke-Heist, e.a.).

Verschillende structuurplannen zijn ook opgesteld op *suggesties van de ontwerpers*. Behoudens zuiver commerciële overwegingen vanwege de meeste bureaus en intercommunales, hebben verschillende ontwerpers

structuurplannen als opdrachten aangetrokken om participatiemodellen of nieuwe plantechnieken uit te testen (bv. Ninove, Puurs, e.a.).

Soms werd een structuurplan ook als eenvoudig *verkiezingspamflet* enkele maanden vóór de verkiezingen ingezet. Meestal is verder aan de uitwerking van dit structuurplan niet veel meer doorgewerkt.

Wat is nu het *reëel impact* geweest van de structuurplanning op de ruimtelijke ordening van de gemeente? In het beste geval werd de structuurplanning een bezinning over de doelstellingen omtrent het beleid, maar ze zijn bijna nooit uitgroeid tot een ruimtelijk plan met een beleidsimpact. De meeste structuurplannen leiden de ruimtelijke ordening doorheen bijzonder ingewikkelde participatieprocessen waarbij de gemeenteraad meestal niet meer betrokken wordt. De meeste structuurplannen zijn dan ook a-politieke plannen die aan heel wat reële conflicten voorbijgaan.

#### *Bijzondere plannen van aanleg (BPA's).*

Over de evolutie van de BPA's - zelfs kwantitatief zijn op het Bestuur van de Stedebouw geen gegevens beschikbaar, wat toch wel een teken is voor de lage waardering die men aan de beleidsevaluatie van de ruimtelijke ordening op plaatselijk niveau hecht.

De BPA's kunnen tijdens de fusieperiode in vier groepen worden ingedeeld :

1. De BPA's vóór de fusie kunnen soms de uitdrukking zijn van typische en te behouden visie van één deelgemeente die vóór de fusie in een BPA tot uitdrukking wordt gebracht.
2. De BPA's zijn vanaf 1980 als herziening van het gewestplan door de Rijksoverheid aan de gemeenten opgelegd en ontsnappen als dusdanig aan het eigenlijk gemeentelijk beleid.
3. BPA's - nieuwe stijl (« vereenvoudigd « BPA »).

Hoewel de vereenvoudigde BPA's vanaf 1968 in verschillende Westvlaamse gemeenten werden opgesteld (19) is het BPA van Antwerpen-binnenstad dat in 1973 startte en in 1980 koninklijk besluit kreeg, voor de planning op gemeentelijke schaal van meer belang geweest. Dit BPA werd opgesteld voor de binnenstad van ongeveer 250 ha en ordent op een eenvoudiger manier dan in de klassieke BPA's het

---

(19) Het eenvoudig BPA werd reeds sinds 1968 toegepast in West-Vlaanderen. De grafische voorstelling is vrij eenvoudig maar verwijst naar tabellen die meer in detail de randvoorwaarden weergeven. Zie WASTIELS F. *Commentaar* (op de stedebouwwet) doorlopende uitgave, Heule, 1978, IV, blz. 146.

geval was, de verschillende bestemmingen. Ook voor de Gentse binnenstad (600 ha) werd in 1982 een « voorontwerp-vereenvoudigd BPA » opgesteld en aan een officieus openbaar onderzoek onderworpen. Het belang van deze BPA's-nieuwe stijl is dat de gemeenten hierin ook de rechtszekerheid ten aanzien van de eigenaren verbeterd en tevens de kernobjectieven vanwege de gemeente worden gevrijwaard.

4. De BPA's « klassieke stijl » als voorfase van een ontwerp gaan tijdens de fusieperiode verder voor zover zij ten aanzien van het gewestplan geen tegenstrijdigheden inhouden.

De BPA's bieden voor de gemeenten nieuwe mogelijkheden dank zij de toepassingen van een grotere soepelheid door de klemtoon te leggen op de voorschriften van het BPA ten opzichte van een veel soepeler gehouden grafische voorstelling.

#### *Sterke uitbouw van de grondregies (20).*

Drieënveertig Vlaamse gemeenten hebben een grondregie : 8 dateren van vóór 1970, 19 tussen 1971 en 1976 en 15 vanaf 1976. Oorspronkelijk leek grondbeleid als een zelfsprekende bevoegdheid voor de intercommunales die zowel voor industrierreinen als voor bouwgrond een sterke activiteit ontwikkelden.

In 1970 was aldus de grondvoorraad voor huisvesting bij de intercommunale een veelvoud van die bij de gemeentebesturen. In 1978 was er echter reeds een evenwicht. Hoewel het impact van de gemeenten op de grondmarkt in het algemeen nog miniem is — in vergelijking tot bijvoorbeeld de Nederlandse situatie, is er toch een evolutie in de richting van het versterken van het gemeentelijk grondbeleid. In 1978 waren bij wijze van voorbeeld bij volgende gemeentebesturen belangrijke grondvoorraden aanwezig : Genk 152 ha, Hoboken 73 ha, Brugge 52 ha, Brasschaat 51 ha, Kortrijk 48 ha, Gent 42 ha, Sint-Niklaas 42 ha, Deurne 37 ha.

#### **IV. De positie van de overheid, de ontwerpers en de bevolking in de ruimtelijke ordening op plaatselijk vlak.**

In haar congres van de « drie A's » (19 maart 1977) stelde de Vereniging voor Belgische Steden en Gemeenten de vraag welke de positie is van de overheid, de ontwerper en de bevolking binnen het proces van

---

(20) Degelijk en recent overzicht van de grondregies — tevens bron van bijgaande informatie — bij HEEREN G. *Juridische Aspecten van het Grondbeleid*. Leuven, 1981, blz. 417-430.

het ruimtelijk beleid. Hieronder wordt nagegaan hoe deze positie na zes jaar fusie geëvolueerd is.

### 1. De overheid.

Zoals hierboven reeds bleek is de sterke centralisatie ook na 1977 verder doorgegaan. Deze centralisatie was vooral belangrijk in Vlaanderen. Naast de reeds aangehaalde elementen is het opvallend hoe de ingevolge de wet op de « economische planning en decentralisatie » gecreëerde organen ruimtelijke ordening en grondbeleid als bevoegdheid meekregen. Dit vergroot de versnippering en de ondoorzichtigheid van het beleid nog sterker.

*Toch is het verwonderlijk hoe soepel de gemeentebesturen op deze centralisatie en verwarring van instellingen hebben ingespeeld (21).*

De Belgische gemeenten reageren tegenover deze situatie vrij passief maar hebben via de politieke partijen, die na de fusie ook in de gemeentebesturen fracties hebben, een rechtstreekse « gouden lijn » met de politieke kabinetten op nationaal vlak. In plaats van de problemen van ruimtelijke ordening langs de wettelijke instrumenten op te lossen wordt nu veel sneller een accurate oplossing bekomen via het parallelcircuit van het cliëntisme. De indruk blijft bovendien dat de gemeenten zich in dit pragmatisme vrij comfortabel voelen. De vraag kan hierbij gesteld worden in hoever de democratie hierbij echter niet wordt uitgehouden.

Het ontnemen van de bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening op plaatselijk vlak vanuit de gemeenten naar het Rijk toe betekent tevens een ontlasting van de verantwoordelijkheden voor deze gemeentebesturen. De controle over de toepassing van de plannen voor ruimtelijke ordening ligt thans in handen van het Rijk dat hiertoe uiteraard niet de mogelijkheden ter beschikking heeft. Wanneer anderzijds een gemeentebestuur inzake bouwovertradingen zelf optreedt wordt het hiervoor door de rechterlijke macht of het Rijk dikwijls gesanctioneerd (zie discussie i.v.m. wederrechterlijk opgetrokken weekeindhuizen).

---

(21) Bij de planningsprocedure zijn zestien instellingen en organen betrokken. Wanneer men er de twee cultuurraden en de drie gewestelijke ministercomité's bijvoegt, stijgt het aantal besluitvormingsschakels tot vierentwintig, waarna Kamer en Senaat het plan moet vastleggen. Daardoor heeft het plan 1976-1980 dat reeds in 1974 door het planbureau was voorbereid nog steeds geen kracht. Dit schreef F. De Bondt in 1977 en noteerde hierbij dat planning zeer moeizaam verloopt door de versnippering op ministerieel vlak: in 1978 waren er 16 departementen, 130 gede-centraliseerde diensten, 429 commissies of hoge raden bij betrokken (F. DE BONDT, *Morfologie van het Staatsbestuur*, Brussel, 1977, s.p.).

## 2. De ontwerpers.

De verschuivingen die binnen het denken over ruimtelijke ordening, stedenbouw en architectuur plaats vonden de laatste decennia zijn uiteraard ook in de gemeentelijke ruimtelijke ordening doorgedrongen. Vóór 1970 stond vooral de ontwerptechniek centraal. Ruimtelijke ordening was er in eerste instantie vormgeving; de stedenbouwkundige was vormgever. Tussen 1970 en 1980 is de nadruk sterk geëvolueerd naar het procedurele: de ontwerper wordt een manager, die de verschillende bij de gemeentelijke ruimtelijke ordening betrokken groepen samenbrengt en tot een éénsluitend advies poogt te overhalen. Na 1980 wordt een groot belang gehecht aan de mening van actie- en buurtgroepen die, vanuit de tijdsgeest, ten voordele van « de kleinschaligheid », vooral opkomen voor het behoud van het bestaande. De gemeentebesturen zijn niet steeds gelukkig met deze opstelling vanwege de ontwerpers.

In veel colloquia en publikaties vanwege stedenbouwkundigen *valt een a-politieke houding ten opzichte van het ruimtelijk proces op*. Typisch hiervoor zijn de conclusies van het jaar van de Europese campagne van stadsvernieuwing waarin de deskundigen bijzonder actief waren. Hierin wordt in het einddocument voorgesteld dat naast de wettelijke beslissingsorganen (college, gemeenteraad, raadscommissies, gemeentelijke adviescomité's) nieuwe organen zouden worden opgericht die dichter bij de bevolking zouden staan en aldus meer objectief ten opzichte van de werkelijkheid zouden kunnen ingrijpen (22).

Ten gevolge van het verminderen van de stedenbouwkundige opdrachten zowel op gemeentelijk als op nationaal vlak zijn de beroepsverenigingen sterke promotie-activiteiten gaan ontwikkelen. Er werd aangedrongen op de noodzaak van ruimtelijke planning op alle niveaus (structuurplan Vlaanderen, gemeentelijke structuurplannen,...). Ook werd aangedrongen op het plaatsen van stedenbouwkundigen en planologen op de beleidsposities m.b.t. ruimtelijke plannen. Deze promotie-activiteiten hebben niet alleen een zuiver economische bedoeling: afzet en beroepsmogelijkheden voor stedenbouwkundigen en planologen. Ze hebben ook inhoudelijk ten aanzien van de stedenbouwkundige ontwerptechniek veel nieuwe perspectieven geopend. Is hier geen analogie te onderkennen met een

---

(22) In de « Beleidsvoorstellen voor Sociale Stadsvernieuwing in Vlaanderen » (Brussel, 1982, 72 blz.) worden aldus voorgesteld dat de gemeenten zouden overgaan tot een volksinbrengverordering en een participatiepact (blz. 60) die op rechtstreekse wijze de bevolking bij de stadsvernieuwingprojecten zouden betrekken.

N.a.v. de stadsvernieuwingcampagne werd trouwens een v.z.w. gesticht om de burgers rechtstreeks bij het beleid te betrekken: BIRO (« werkplaats voor bewoners in de ruimtelijke ordening »).

periode van het interbellum ? In deze periode werd in West-Europa relatief weinig « gerealiseerd » maar wel gewerkt aan theorievorming inzake het ontwerp die tot op de dag van heden de stedenbouwkunde en de architectuur grondig hebben beïnvloed (vooral via CIAM-beweging).

### 3. De bevolking.

De participatiegolf van 1968 heeft een belangrijke opwaardering van het sociaal-culturele werk voor gevolg gehad. De sociale-culturele werkers die de laatste decennia zeer talrijk hun intrede deden op de beroepsmarkt, zijn ook in het ruimtelijk beleid actief geworden. Zij pleiten voor een rechtstreeks beroep op de burger met betrekking tot de plaatselijke milieuzorg (23). Het is opvallend hoe bij dergelijke acties een onderhuidse afkeer ten opzichte van de verkozen politici nauwelijks verhuld wordt.

Over het betrekken van de bevolking bij het ruimtelijk beleid zijn dan ook tijdens de fusieperiode veel discussies op gang gekomen. Er zijn dan ook verschillende participatiemodellen in praktijk gebracht. De bevolking kan via rechtstreeks contact bij het beleid worden betrokken. In Gent en Antwerpen experimenteerde het bestuur met rechtstreekse hoorzittingen in de betrokken buurten en wijken. Andere besturen werken eerder via stuur- en adviesgroepen. Hierop inspelend wordt vanuit het sociaal-cultureel werk dan ook opgekomen voor speciale participatiepacten met participatiespecialisten (22). Deze aanpak wijst op de tendens om het ruimtelijk beleid ten dele te a-politiseren. Vóór de ruimtelijke problemen beslissingsrijp zijn, is vanuit deze benadering vooraf een bespreking met de meest verscheidene bevolkingsgroepen aangewezen.

Hoe dan ook, de bewustwording ten aanzien van milieugroepen is sterk gegroeid tijdens de fusieperiode. Jammer dat die zich meestal in politiek-vrijstaande groepen van jongeren en cultureelgeïoriënteerde intellectuelen beperken en daardoor zo weinig doordringt tot de verkozen raadsleden en hun ruimere achterban.

De overlegprocedure te Brussel stelt echter wel een merkwaardig voorbeeld van een politiek van het beroep op de bevolking, die in de overlegcommissies rechtstreeks gehoord wordt. Op de opmerkingen moet het beleid antwoorden. Deze overlegprocedures (24) zijn op gemeente-

---

(23) Zie de actie « De wakkere burger ».

(24) Voor interpretaties en afwijkingen van het gewestplan, alle werken aan wegeninfrastructuur en stadsvernieuwingsprojecten is per gemeente een overlegcommissie ingesteld, die na een openbaar onderzoek en hoorzittingen de bevoegde minister advies geeft. De gemeente neemt het voorzitterschap en het secretariaat waar. Zie ook voetnoot 10.

lijk vlak uitgewerkt en fungeren in hoofdzaak als interpretatie van het soepel opgestelde gewestplan : is dit een mogelijkheid ook voor de participatie in andere gewesten ?

## V. Besluiten.

1. Tijdens de fusieperiode traden belangrijke veranderingen op in het ruimtelijk beleid die vooral gevoed werden door de gewestvorming. De positie van de gemeenten is er echter niet door versterkt. Vooral in het monumentenbeleid is de kloof tussen het nationaal en het gemeentelijk niveau bijzonder groot. Ook voor het huisvestingsbeleid is dit zo, maar de kloof wordt er door de gemeentebesturen meestal niet als hinderlijk aanvoeld.

2. De meeste gemeentebestuurders hebben na de fusie en de « politisering » van de gemeenteraadsfracties op een erg pragmatische wijze een directe lijn gekregen bij het nationaal ruimtelijk beleid via het partijcliëntisme. Dit lijkt veel efficiënter dan de formele procedures van de stedenbouwwet, de monumentenwet en andere voorzieningen. Dit heeft echter wel voor gevolg dat de bevolking van de fusiegemeenten zich weinig bij het ruimtelijk beleid betrokken voelt. Sommige gemeenten hebben dit door het op gang brengen van een structuurplan trachten te doorbreken. De verkiezingen van oktober 1982 kunnen aanduidingen geven of deze factor effectief geapprecieerd werd door de bevolking.

3. Een politieke opstelling van de ontwerpers en andere deskundigen van het ruimtelijk beleid en de soms antipolitieke houding van grote bevolkingscategorieën zijn niet vreemd aan het hierboven vermelde pragmatisme. Een en ander bemoeilijken echter het impact op de ordening van een ruimte vanwege de na de fusies nochtans bestuurskrachtige-plaatselijke gemeenschappen.

## Summary : Land-use planning and the municipal amalgamation.

*During the amalgamation period, important changes occurred in land-use planning primarily under the impetus of regional formation. The position of the municipalities has not been strengthened. In the historical monument policy, the gap between the national and the municipal level is particularly large. This is also the case for housing policy, but the gap is generally not felt to be encumbering by the municipal authorities.*

*After the amalgamation and the « politisation » of the municipal council parties, most of the municipal administrators have, in a very pragmatic*

way, received a direct line to the national land-use planning via party clientism. This appears to be much more efficient than the formal procedures of the urban construction law, the historical monument law, and other provisions. However, this does have the consequence that the people of the amalgamated municipalities feel little involvement in the land-use policy. Some municipalities have tried to break through on this by the launching of a structure plan.

The political orientations of the designers and other land-use planning experts and the sometimes anti-political attitude of large groups of the population are not alien to the aforementioned pragmatism. All this, however, complicates the impact on land-use organisation by the local communities, which are still administratively powerful after the amalgamation.





# Het cultuurbeleid in de gefusioneerde gemeenten

---

door Frank DELMARTINO,

Buitengewoon Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

De bestuurlijke schaalvergroting is in België niet gepaard gegaan met een nauwkeurige doeleindenomschrijving vanwege de initiatiefnemers. In het Witboek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat overigens na de parlementaire goedkeuring van het samenvoegingsbesluit verschenen is, wordt vooropgesteld dat men « grotere gemeenten » op het oog heeft, « sterkere gemeenten, die in staat zullen zijn hun tijdsgebonden opdrachten te vervullen » (1). Alhoewel dergelijk streefdoel veel te algemeen geformuleerd is om enig houvast te bieden voor een evaluatie-onderzoek, biedt het toch een interessant aanknopingspunt. De schaalvergroting wordt immers in verband gebracht met de « tijdsgebonden » gemeentelijke opdrachten. Niet zozeer t.a.v. de traditionele bestuurlijke taken is het gemeentelijk formaat onaangepast; het is de zich sinds enige tijd aandienende verruiming van het taakprofiel die een verbreding van het territoriaal draagvlak vereist.

Onder de belangrijke nieuwe opdrachten die de overheid in het algemeen en de gemeente in het bijzonder in de jongste tijd toegespeeld kregen, dienen allereerst de ruimtelijke ordening en de economische ontwikkeling genoemd te worden. Maar ook in de sociaal-culturele sfeer heeft zich sinds het midden van de jaren zestig een ingrijpende beleidsontwikkeling voorgedaan die geleid heeft tot de eigenstandigheid van deze beleidssector. Niet alleen het volume van de overheidsinvesteringen is immers van jaar tot jaar spronggewijze gestegen, ook de fundamentele opstelling van de overheid kende een spectaculaire ommezwaai: van een in hoofdzaak

---

(1) De samenvoeging van gemeenten. Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1976.

ondersteunend beleid t.a.v. het particulier initiatief is de overheid op elk bestuursniveau eigen initiatieven gaan ontwikkelen. Het cultuurbeleid heeft zich aldus geprofileerd naast andere, zgn. « harde », sectoren en dient dan ook betrokken te worden bij de evaluatie van vijf jaar fusie-ervaring.

De uitgangsvraag zou als volgt geformuleerd kunnen worden: Is de ruimere schaal heilzaam gebleken voor de tijdsgebonden opdracht die het cultuurbeleid ongetwijfeld is, of had het loskoppelen van het gemeentelijk beleidsniveau en de basis-samenlevingsverbanden (de dorpen bv.) eerder negatieve implicaties?

Om deze uitgangsvraag te kunnen toetsen in het fusiegemeentelijk milieu is het onontbeerlijk het hedendaags gemeentelijk cultuurbeleid in grote trekken te schetsen en er met name de zwaartepunten en karakteristieken van aan te geven. De beleidsvoorbereiding en -uitvoering gebeurt in deze sector nl. in nauwe samenspraak met de betrokken doelpopulatie en deze inspraak en participatie zijn hier decretair toegezegd. In onze beleidsdoorlichting mag dan ook het aspect *beleidsvorming* niet ontbreken, temeer daar het impact van de schaalverandering zich vooral op dit punt gemanifesteerd heeft. Allereerst richten we nochtans onze aandacht op het meest opvallende facet van het recente cultuurbeleid, nl. de uitbouw van de sociaal-culturele infrastructuur.

### Ruimte voor cultuur.

Aan de basis van de dynamische uitbouw van een veelzijdig voorzieningenaanbod ligt een gewijzigde opvatting van het begrip cultuur (2). Van bij hun aantreden in het begin van de jaren zestig hebben de verschillende Ministers van Nederlandse Cultuur de « democratisering » van de cultuur tot eerste beleidsdoelstelling uitgeroepen (3). De cultuurgoe-deren, in de breedste zin van het woord, dienden toegankelijk gemaakt te worden voor alle bevolkingsgroepen. Dit veronderstelde lage drempelvoorzieningen waarbinnen een zo ruim mogelijk aanbod moest voorzien worden voor actieve en passieve cultuurbeleving en recreatie.

Getoetst aan deze optie schoot de bestaande accommodatie schromelijk tekort, kwantitatief maar vooral ook kwalitatief. Bovendien bleek slechts

---

(2) *Ruimte voor cultuur* is de titel van het driemaandelijks tijdschrift van de Federatie van Nederlandstalige Culturele Centra. Deze Federatie heeft ook brochures uitgegeven die een uitstekende documentatie vormen bij het behandelde onderwerp, nl. *Culturele Centra in Vlaanderen* en *Beheer van Culturele Centra*.

(3) Een beknopt overzicht van de historische ontwikkeling en de huidige stand van zaken vindt men bij: Jef DE ROECK, « Culturele Centra in Vlaanderen, Inventaris en evaluatie », in: *Ons Erfdeel*, 1981, nr 1, blz. 27-38.

5 % van de voorzieningen in overheidsbeheer te zijn, hetgeen in het verzuilde Vlaanderen extra drempels tot gevolg had. De enige mogelijkheid om op korte termijn uit de achterstandssituatie te geraken bleek een krachtig overheidsinitiatief te zijn. In de groei-euforie van die jaren kwam het ook als billijk voor dat de snel stijgende welvaart gepaard zou gaan met een evenredige uitbouw van welzijnsvoorzieningen. Het initiatief werd in principe overgelaten aan de lokale overheid, maar zou ondersteund worden door een staatstoelage van 60 %, mits het zich inpaste in de algemene conceptie en ruimtelijke planning (4). Ook van provinciebesturen konden initiatieven uitgaan die betoelaagd zouden worden, vooral dan m.b.t. boven-lokale voorzieningen, bv. vormingscentra. Het Rijk zou slechts uitzonderlijk als initiatiefnemer optreden, bv. in Brussel in de « bedreigde » rand of in de taalgrensgemeenten, m.a.w. suppletief t.a.v. de in dit opzicht vaak minder gemotiveerde gemeentebesturen. Tenslotte zou het Rijk ook centra en conferentie-oorden beheren met (inter)nationaal allure of die in het buitenland gelegen zijn.

Tegenover de principiële regel van het plaatselijk initiatief stond echter een sterke politiek-administratieve druk vanuit het centraal gezag om de vooropgezette doelstelling te realiseren en wel binnen het voorziene organisatiekader. In 1965 was er aldus voor Vlaanderen een netwerk voorzien van 5 grote streekcentra (één per provincie), 120 gewestelijke en 280 plaatselijke centra (eventueel ook in stadswijken) (5). Tevens werd een Commissie van advies geïnstalleerd die deze uitbouw diende te ondersteunen en met name de aanvragen moest beoordelen. De belangstelling van de gemeentebesturen was meteen groot, mede onder invloed van het tijdsklimaat dat rijp bleek te zijn voor de ontwikkeling van een nieuw facet en een nieuwe dimensie in het lokaal beleid. Het verenigingsleven liet zich ten andere niet onbetuigd en drong aan op het aangrijpen van de geboden ondersteuningskansen. Een volwaardig gemeentebeleid kon een actieve opstelling in de culturele sector voortaan niet meer ontwijken.

Toch zou het wettelijk en reglementair kader m.b.t. het beheer van de culturele infrastructuur nog een aantal jaren op zich laten wachten. Pas na de toekenning van de culturele autonomie en op het ogenblik dat de eerste centra operationeel werden, verschijnt het decreet van 16 juli 1973 « betreffende de toekenning van weddetoelagen aan de cultuurfunctionarissen werkzaam in erkende culturele centra die het culturele leven in de

---

(4) K.B. van 13 mei 1965.

(5) Het Cultureel Centrum, cultuurpaleis of ontmoetingshuis?, in: *Centravoc-informatie*, 1979, nr 4, blz. 6.

Nederlandstalige gemeenschap bevorderen » (6). De titel dekt niet helemaal de lading. In feite gaat het om een decreet op de Culturele Centra, die thans officieel omschreven worden als « een pluralistische instelling, werkzaam in een gebouw, waarvan de activiteiten tot doel hebben :

*a)* de terbeschikkingstelling van ruimten voor het socio-cultureel werk in al zijn vormen en voor alle bevolkingsgroepen ;

*b)* het bestendig trefpunt te zijn van de verschillende uitingen en vormen van het culturele werk in zijn meest ruime betekenis ;

*c)* het socio-cultureel werk in al zijn vormen te bevorderen en de aanpassing aan de veranderende behoeften te verzekeren ;

*d)* de ontmoeting van en samenwerking tussen alle bevolkingsgroepen van het betrokken gebied te bevorderen » (7).

De weddetoelagen van de staffunctionarissen zullen door het Rijk gedragen worden, maar hun aantal wordt gekoppeld aan de categorie waarin het Cultureel Centrum is ingedeeld. Vier categorieën worden aldus onderscheiden (8) :

*a)* nationaal of regionaal centrum voor een gebied van ten minste 150.000 inwoners ;

*b)* stedelijk of streekcentrum voor een gebied van ten minste 40.000 inwoners ;

*c)* kleinstedelijk of kleinstreekcentrum voor een gebied van ten minste 10.000 inwoners ;

*d)* plaatselijk of wijkcentrum.

Aan ieder niveau beantwoordt tevens een gedetailleerde verwachting m.b.t. de uitrusting. De initiatiefnemende gemeente of provincie haalt dus samen met de rijksondersteuning ook de rijksreglementering binnen en deze is zo nauwkeurig gepreciseerd dat het tot stand komen van een Cultureel Centrum wel eens is vergeleken met het bouwen van een huis volgens de formule « sleutel op de deur ».

Indien de materiële uitbouw en de bestaffing van de culturele infrastructuur dus uitermate centralistisch zijn opgevat, is het beheer daaren-

---

(6) De tekst van dit decreet en van de uitvoeringsbesluiten is opgenomen in een brochure « Handleiding voor de erkende Nederlandstalige culturele centra », uitgegeven door het Bestuur voor Volksontwikkeling en Openbaar Lectuurvoorziening van het Ministerie van Nederlandse Cultuur, Brussel, 1977.

(7) Decreet van 16 juli 1973, art. 2.

(8) K.B. van 4 juli 1975 betreffende de erkenning van de Nederlandstalige Culturele Centra en hun indeling in categorieën, art. 7-10.

tegen ten dele aan de initiatiefnemende gemeente onttrokken. Het decreet op de Culturele Centra bepaalt weliswaar dat het eigendomsrecht of genotsrecht aan de inrichtende overheid toekomt, maar voorziet tevens twee mogelijke beheersformules die beide een vorm van participatie inhouden van het betrokken sociaal-cultureel veld (9). Op deze beheersvormen wordt zo dadelijk ingegaan. Laten we hier alleen vaststellen dat de initiatiefnemende gemeentelijke overheid slechts een zeer partieel impact heeft op het tot stand komen en het beheren van de culturele infrastructuur.

Eenzelfde conclusie geldt ten andere voor de sportinfrastructuur (10) en de openbare bibliotheken die binnen dit beperkt bestek minder aan bod komen, maar die onderworpen zijn aan gelijkaardige regelingen. M.b.t. de bibliotheken kan zelfs gesteld worden dat de centralistische tendens hier een hoogtepunt bereikt, aangezien in het decreet van 19 juni 1978 niet alleen de provinciale en gemeentelijke (financiële) bijdrage vastgelegd worden, maar deze voorziening ook verplichtend gesteld wordt op korte termijn. Zonder de zin van culturele- en sportcentra, van bibliotheken en mediatheken ook maar in het minst in twijfel te trekken, moet men niettemin concluderen tot een centralistische benadering in het gevoerde beleid.

Hoe dan ook, in november 1975 verschijnt een lijvige en fraaie brochure van de Dienst voor de coördinatie van de planning van de infrastructuur bij het Ministerie van Nederlandse Cultuur, waarin de voorbereiding, bouw en inrichting van culturele infrastructuur op aanschouwelijke en toegankelijke wijze worden uiteengezet (11). Deze « Aanbevelingen » worden aan de gemeentebesturen toegezonden op het ogenblik dat ze het laatste jaar van hun ambtstermijn ingaan. Een duidelijker uitnodiging om in het programma waarmee men de verkiezingen voor de raad van de fusiegemeente zou tegemoetgaan een aantal infrastructuur-opties in te schrijven is amper denkbaar. Of dit inderdaad geleid heeft tot het ontvouwen van een veelzijdige voorzieningengamma in de fusiegemeente zullen we verder in deze studie moeten nagaan. Eerst willen we immers ingaan op een aspect dat onafscheidelijk verbonden is met het tot stand komen en de uitvoering van het beleid in de culturele sector, nl. de betrokkenheid van de bevolking.

### **Inspraak en participatie.**

Indien « inspraak » sinds het einde van de zestiger jaren een verwachting is die nagenoeg t.a.v. alle beleidsdomeinen geformuleerd wordt, dan is

(9) Art. 4 van het decreet van 16 juli 1973.

(10) Decreet van 7 december 1976.

(11) Voorbereiding, bouw en inrichting van culturele infrastructuur. Aanbevelingen. Brussel, Ministerie van Nederlandse Cultuur, 1975.

het toch vooral in de sociaal-culturele sfeer dat deze participatiegedachte zich heeft kunnen doorzetten (12). Het tijdsklimaat is hieraan zeker niet vreemd en allicht heeft ook het besef meegespeeld dat in het brede welzijnsdomein de overheidstussenkomst dermate ingrijpend is in de concrete leefwereld van de betrokken burgers dat de traditionele vormen van representatiedemocratie hier onvoldoende participatiekansen bieden. Als een tegenwicht voor het overheidsinitiatief in deze sector is dan ook een brede bevolkingsparticipatie wettelijk gewaarborgd door het Cultuurpact. Dit bepaalt dat « elke overheid alle erkende representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen moet betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid. Met dit doel zullen zij beroep doen op passende bestaande of op te richten organen en structuren, met het oog op inspraak en advies » (13).

Indien de hoofdbedoeling van het cultuurpact de bescherming was van de ideologische en filosofische minderheidsgroepen in culturele aangelegenheden — een actueel thema n.a.v. de invoering van de culturele autonomie — dan ligt dit pact dus tevens aan de basis van een hele gamma van inspraak- en participatiestructuren. Op plaatselijk vlak zijn vooral de gemeentelijke raden voor cultuur en culturele vrijetijdsbesteding (kortweg : de culturele raden) in reliëf gekomen omdat dit type van adviesraad het enige is dat decretaal is geregeld (14). Andere adviesraden zoals een jeugd-, gezins- of sportraad kunnen weliswaar gemeentelijk worden erkend als gesprekspartner, maar komen niet in aanmerking voor de beheersfuncties t.a.v. de culturele infrastructuur. Aangezien de inspraakorganen als zodanig elders in dit werk ter sprake komen (15), zullen we onze aandacht vooral richten op genoemde beheersbetrokkenheid van de culturele raad.

Naast de algemene bevoegdheid om over het geheel van het cultuurbeleid advies te verstrekken en aldus als geprivilegieerde dialogopartner van het gemeentebestuur te fungeren, wordt de « inspraak » uitgediept tot waarachtige « participatie » bij het beheer van culturele infrastructuur

Het hoger genoemd decreet op de culturele raden voorziet hiertoe twee mogelijkheden :

a) Ofwel zal de inrichtende overheid (het gemeentebestuur) zich laten bijstaan door een Raad van advies die samengesteld is, voor de ene helft

---

(12) Een meer uitgewerkte probleemformulering vindt men bij F. DELMARTINO / H. WUYTS, *Inspraak in opspraak. Over zin en onzin van gemeentelijke adviesraden*. Antwerpen - Amsterdam, 1977, 137 blz.

(13) Decreet van 28 januari 1974, art. 6.

(14) Decreet van 12 december 1974 tot regeling van de erkenning van de gemeentelijke raden voor cultuur en culturele vrijetijdsbesteding.

(15) Cf de bijdrage van H. WUYTS : *Inspraak in de gefusioneerde gemeenten*.

uit vertegenwoordigers van de inrichtende overheid en voor de andere helft uit afgevaardigden van door de Minister van Nederlandse Cultuur erkende raden waarvan de inrichting en de werking bij decreet worden bepaald. Zoals gezegd voldoet vooralsnog alleen de gemeentelijke culturele raad aan deze voorwaarde.

b) Ofwel wordt het beheer opgedragen aan een vereniging zonder winstoogmerk waarin elk van de statutaire organen voor de helft bestaat uit leden aanvaard door de inrichtende overheid en voor de andere helft uit leden van hoger genoemde adviesraden, in feite dus van de culturele raad (16).

Kortweg zou men deze formules kunnen omschrijven als het (gemeentelijk) « beheer met inspraak » en het « gemengd beheer » (gemeente - cultureel veld). In het cultuurpact is nog een derde formule voorzien, het « zelfstandig beheer » dat evenwel geen praktijktoepassing vond (17). Ook in de minimalistische formule (vanuit participatief oogpunt bekeken), nl. het beheer met inspraak, is de Raad van bestuur bevoegd voor de programmatie en de inhoud van de eigen activiteiten van het Cultureel Centrum, dit weliswaar binnen de perken door de begroting gesteld en na goedkeuring van elke uitgave door de inrichtende overheid (18). Het medebeheer door het culturele veld heeft dan ook vooral een kwalitatief karakter, maar deze beperkte opgave kan — zeker in deze sector — niettemin een reële participatie aan het beleid inhouden.

Zonder tekort te willen doen aan de andere cultuurexpressies, aan de nieuwe initiatieven die zich ontwikkelen en aan de alternatieven die geformuleerd werden, zouden we samenvattend het recent gemeentelijk cultuurbeleid kunnen omschrijven als in hoofdzaak gericht op de uitbouw van accommodatie en dit in principe in samenspraak met de betrokken doelpopulatie. Deze korte verwijzing naar het principiële karakter van de beleidsvorming-in-dialoog wil er voor waarschuwen de participatie-gedachte niet meteen reeds als een verworvenheid te beschouwen. De vaststelling dat nog niet eens de helft van de Vlaamse gemeenten over een erkende culturele raad beschikken spreekt al voor zichzelf.

---

(16) Decreet van 16 juli 1973, art. 4.

(17) Art. 9, C : « De zelfstandige vereniging van specialisten of gebruikers, al dan niet voorzien van een rechtsstatuut, waaraan de betrokken overheid het beheer opdraagt ».

(18) Voor een meer indringende bespreking van deze formules in het kader van de gemeentelijke beleidsvoering verwijzen we naar : R. MAES, « Het Cultuurpact. Pluralisme in een open democratie ? », in : *Liber Amicorum A. Breyne*. Leuven, 1980, blz. 145-171.

### Vier vormen van afstand.

Ook naar aanleiding van de gemeentelijke schaalvergroting is de geringe diepgang gebleken van de recent geïntroduceerde vormen van participatiedemocratie. Inspraak en participatie wortelen vanzelfsprekend daar waar het leven-in-gemeenschap beleefd wordt. Het is ten andere niet uit hun deskundigheid maar uit deze beleving van de probleemsamenhangen dat inspraakorganen hun legitimering putten. Hun bijdrage is onvervangbaar met het oog op de effectiviteit van welzijnsvoorzieningen. Wanneer nu bij bestuurlijke schaalvergroting de band met het concrete samenlevingsverband lossen wordt, de afstand groter, verliest de hele participatiestructuur aan zin en geloofwaardigheid. Voor het cultuurbeleid, waarin inspraak en participatie zulke essentiële rol spelen, is het overbruggen van de afstand tussen bestuur en bestuurden dan ook een cruciale doelstelling.

Bij het doorvoeren van de fusie van gemeenten is dit probleem van de « afstand » wel onderkend, maar o.i. eenzijdig ingevuld. Vooral aan de *geografische* afstand tussen centrum en deelgemeenten van de nieuwe entiteiten is veel aandacht geschonken. Terecht overigens, want de dienstverlening komt ernstig in het gedrang wanneer al te grote afstanden overbrugd moeten worden door mensen in allerlei probleemsituaties die dan toch het meest frequent op de gemeentelijke diensten beroep doen. Men heeft dit soepel opgelost, bv. door voormalige gemeentehuizen open te houden of door bepaalde diensten naar de bevolking toe te brengen, tot zelfs ten huize. Men hoort dan ook zelden klachten over dit — aanvankelijk zo gevreesd — aspect van de schaalvergroting.

Daarentegen heeft men nagenoeg geen oog voor de andere facetten van de afstands-problematiek tussen burgers in hun territoriale verbanden en het bestuur van de fusiegemeente. Met J. ten Berge zouden we nochtans naast het territoriale aspect, ook de organisatorische, sociale en intellectuele afstand tot het nieuwe bestuur in reliëf willen brengen (19).

Het volledig verdwijnen van het oude organisatiepatroon en het creëren van een nieuwe bestuursstructuur leidt onvermijdelijk tot een *organisatorische* afstand t.o.v. de bewoners van de voormalige gemeenten. Ook al waren de vroegere gemeentebesturen in de regel vrij beperkt in hun beleidsmogelijkheden, toch boden ze kansen tot (kritische) samenspraak aan alle maatschappelijke groeperingen die zich op hetzelfde niveau gevormd hadden. Met name het verenigingsleven, eventueel gegroepeerd in advies-

---

(19) Het platteland, proeftuin voor gedecentraliseerd bestuur? Een onderzoek naar de gevolgen van de gemeentelijke herindeling voor de bevolking en de overheid op het Zeeuwse eiland Tholen.



raden, heeft na de fusie geen gesprekspartner meer binnen hetzelfde territoriaal integratiekader dat het dorp in de meeste gevallen toch wel is. Men moet dus verderop, naar de fusiegemeente toe, naar politiek en bestuurlijk verantwoordelijken waartegenover de *sociale afstand* onvermijdelijk groter zal zijn. Het informeel overleg, dat een belangrijke functie had in kleinschalig gemeenteverband, heeft de plaats moeten ruimen voor een meer gestructureerde samenspraak, waarbij de onderwerpen in meer algemene termen aan de orde komen en de standpunten sterker beïnvloed worden door de maatschappelijke posities.

Deze ontwikkeling verwijst tenslotte naar de grotere *intellectuele* afstand, waarmee de (potentiële) kloof aangeduid wordt tussen de probleembeleving van de burger en de noodzakelijke specialisatie in een grote bestuursorganisatie. Een vanuit de inspraakbeweging gesignaleerde behoefte wordt aldus ambtelijk vertaald en uitgesplitst over de verschillende bevoegde diensten. Ondanks de inbreng van deskundigheid op dit niveau, dreigt het wezenlijke van de « boodschap » hierbij verloren te gaan. De perceptie van de probleemsamenhang en een geïntegreerde probleembenadering worden immers steeds complexer naarmate de bestuurlijke schaal zich verruimt. Om de onvervangbare bijdrage van de burgers te valoriseren zal er dan ook met grote omzichtigheid omgesprongen moeten worden met de participatiestructuren. Het zal er op aankomen bij de noodzakelijke coördinatie op fusiegemeentelijk niveau de « pointe » van de levensnabije inspraak te vrijwaren.

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

### **Een gemeente voor de dorpen ?**

In de pre-fusie periode hebben verschillende instanties aangedrongen op het erkennen van de eigenheid van de diverse samenlevingsverbanden binnen het grotere geheel en met name op het creëren van inspraakorganen op territoriale grondslag. Er waren parlementaire voorstellen in de richting van wijk- en dorpsraden, er was een oproep van de toenmalige Minister van Nederlandse Cultuur, Mevrouw De Backer, om gemeenschapsraden

te vormen als secties van de (fusie) gemeentelijke culturele raad (20). Deze gemeenschapsraden zouden « snuffelpalen zijn die de menselijke problemen opsporen en signaleren aan de overheid... Ze hebben hierbij een dubbele opdracht te vervullen. Allereerst zullen ze opvangen wat leeft aan de basis en deze problemen doorspelen naar het beleid toe... Een tweede taak zal het stimuleren van het wijk- en dorpsleven zijn ; de wijk hoeden voor de verschraling van het sociale leven. De gemeenschaps- of wijkraden moeten de diversiteit en de eigenheid cultiveren in de gemeentelijke eenheid » (21). Vooral op deze ministeriële oproep kon men zonder moeite ingaan vermits dit in een aantal gevallen gewoon de bevestiging inhield van de bestaande toestand : een plaatselijke culturele raad continueren en valoriseren als lokale antenne van de ruimere fusiegemeentelijke adviesraad.

Dat men amper van deze voor de hand liggende mogelijkheid gebruik gemaakt heeft, getuigt van het geringe begrip voor de maatschappelijke dimensie van de bestuurlijke schaalvergroting. De gemeentebesturen, allicht beducht voor centrifugale reflexen, hebben vooral het nieuwe territoriale formaat in reliëf geplaatst. De maatschappelijke dialoog moest zich aan de bestuurlijke schaal aanpassen in plaats van omgekeerd. Adviesraden werden dan ook in de regel op fusiegemeentelijk niveau geherstructureerd, zonder onderafdelingen (22), vaak echter wel met een gewaarborgde vertegenwoordiging uit elk der deelgemeenten. In het geval van de culturele raad impliceerde dit niet zelden een toevoeging van bestuursleden met raadgevende stem, omdat de decretaire regeling maximum 12 stemgerechtigde bestuursleden voorziet.

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

---

(20) Art. 7, § 2 van het decreet van 12 december 1974 op de gemeentelijke culturele raden bepaalt inderdaad dat de algemene vergadering secties kan oprichten per wijk.

(21) R. DE BACKER-VAN OCKEN, « De cultuurpolitiek in een gefusioneerde gemeente », in *Kultureel Werk*, 1976, nr 1, blz. 14-15.

(22) Een uitzondering vormen de wijk-sportraden.

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

### **Geringe schaalgevoeligheid van de culturele infrastructuur ?**

Merkwaardig genoeg blijkt het fusiefenomeen niet van doorslaggevende betekenis te zijn geweest bij de verdere uitbouw van de culturele infrastructuur. Als algemene regel kan inderdaad gesteld worden dat vele aanvraagprocedures reeds vóór 1977 op gang gebracht waren en dat van de meest recente initiatieven het merendeel weinig verband houdt met het gewijzigd gemeentelijk formaat.

Bij een analyse van de geïnvesteerde en toegezegde middelen valt het leeuwenaandeel op van de infrastructuur in (vanuit Vlaams cultuur-politiek standpunt bekeken) « bedreigde » gebieden : de hoofdstad en de « gordel van smaragd » eromheen. Via allerlei institutionele formules is hier een grote inspanning verricht, waarbij echter de schaal van de betrokken gemeenten nauwelijks een rol speelde.

Al zal het perspectief van de territoriale verruiming (of de realisatie ervan, bv. reeds in 1965 of 1971) in een aantal gevallen ongetwijfeld mee bijgedragen hebben tot het gemeentelijk initiatief inzake multifunctionele culturele infrastructuur, toch lijkt het directe verband met de bestuurlijke schaalvergroting in het algemeen moeilijk aantoonbaar.

Veel meer aanwijsbaar is de schaalgevoeligheid daarentegen bij een aantal recente initiatieven m.b.t. het uitbouwen van bescheiden wijkinfrastructuur, dorpshuizen of wijkbibliotheken bv. Maar ook hier mag men niet te vlug de band leggen met de samenvoeging van gemeenten. In Maaseik bv. en a fortiori in het niet bij fusie betrokken Lommel, zijn de wijken niet afgebakend op basis van de voormalige gemeentegrenzen. Het gaat o.i. veel meer om een geleidelijke erkenning van kleinschalige maatschappelijke verbanden, van de behoefte die hierbinnen ervaren wordt aan ontmoeting en behartiging van de eigen aangelegenheden, een erkenning tenslotte van de signaalfunctie die dergelijke relais kunnen hebben t.a.v. een behoeftengericht cultuur- en welzijnsbeleid.

Ter afronding een paar bedenkingen. Allereerst valt het op hoe weinig gegevens beschikbaar zijn m.b.t. de territoriale en functionele participatiestructuren. Zelfs de door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap officieel erkende culturele raden hoeven niet te rapporteren over hun relatie tot de samenstellende wijken en dorpen. Hieruit blijkt de geringe

aandacht op alle niveaus voor een decentrale beleidsopbouw. We zouden desondanks willen pleiten voor het betrekken van de relaties tussen centrum en periferie in de empirische evaluatiestudies van het fusie-fenomeen die in de komende tijd ongetwijfeld zullen ondernomen worden.

En wie dan toch de grondslagen wil leggen voor een binnengemeentelijke decentralisatie, zal uit de recente ervaringen kunnen afleiden dat niet zozeer het formaat en de begrenzing van de voormalige gemeenten richtinggevend moeten zijn als wel het feitelijk sociaal-ruimtelijk patroon zoals het zich vandaag aftekent. Overigens zijn modellen en formules moeilijk over te planten. Belangrijker dan organisatieschema's is inderdaad de beleids-wil ruimte te creëren voor een specifieke behoeftenformulering en -behar-tiging ten behoeve van maatschappelijk relevante sub-eenheden.

### **Summary : Cultural policy in merged municipalities.**

*Since the mid-sixties an important change in the attitude of local authorities towards cultural infrastructure such as meeting halls, public libraries, sporting accommodation, etc. can be noticed. Induced by the government many state-subsidized initiatives have been taken in this field, implicating an active role of public authorities and contrasting with the former merely supporting policy. However cultural policy also supposes citizen's participation. This involvement has been legally guaranteed : every ideological tendency in the population has the right to participate in the management of public provisions in the cultural sector.*

*Up to now the scale enlargement of the municipalities had no direct impact on the expansion of the cultural infrastructure. Many options were decided before the mergers and since 1977 the crisis in public finance lead to other priorities. The participatory structures have been reorganized on the level of the new municipalities, thus creating a social distance to the grass roots.*



# Het sociaal beleid en het OCMW in de gefusioneerde gemeenten

---

door Anne-Marie LAMBRECHT,

Adviseur Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten,  
Afdeling Maatschappelijk Welzijn.

★

Een evaluatie maken van het sociaal beleid en van de werking van de OCMW's na de fusies van gemeenten is een moeilijke opdracht.

Deze fusie-operatie viel immers samen met een grondige wijziging van de organieke wet van 25 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand. In elke gefusioneerde gemeente trad voor het eerst een raad voor maatschappelijk welzijn aan die de overgang van commissie van openbare onderstand naar openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn moest waarmaken.

Aan deze uiteenzetting is — spijtig genoeg — geen wetenschappelijk onderzoek kunnen voorafgaan. Het is een verhandeling waarin de ervaring van drie jaar activiteit op de afdeling « Maatschappelijk Welzijn » van de VBSG is verwerkt en de vrucht van hierbij aansluitende lectuur. Het is mijn eigen kijk op de zaken, die moet dienen als aanzet tot verdere discussie.

♦♦

Het sociaal beleid is anders georiënteerd dan vijf jaar geleden o.m. onder invloed van de fusie-operatie.

Ik wil nochtans voorafgaandelijk wijzen op twee factoren die niets met de fusie te maken hebben en waarvan de gevolgen niet mogen verward worden met het effect van de fusie. Deze zijn :

---

(1) COO, commissie voor openbare onderstand, waarvan de werking geregeld was door de organieke wet van 25 maart tot regeling van de openbare onderstand (*Staatsblad*).

1. De heroriëntering van de hulpverlening door de vervanging van COO (1) door OCMW (2).

2. De zich wijzigende leef- en denkwijze.

### I. De heroriëntering van de hulpverlening door de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW-wet).

Het was de bedoeling van de wetgever om een eeuwenoude opdracht in een nieuwe geest vorm te doen krijgen.

Er werd aan eenieder een — voor de provinciale beroepskamer afdwingbaar — recht op maatschappelijke dienstverlening toegekend en aan het OCMW werd de taak opgedragen om aan de personen en de gezinnen de maatschappelijke dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is. Dit OCMW moet niet alleen lenigend of curatief optreden maar ook preventief.

Hiermee wilde men kordaat afrekenen met het imago van « Den armen », zoals de COO in de volksmond werd genoemd.

Bij de voorbereiding van de OCMW-wet hechte men heel veel aandacht aan het stimuleren van het rechtsbewustzijn van de burger, opdat het plichtsbef bij de openbare besturen ook dieper zou doordringen. Het plichtsbef van de openbare besturen in een welvarend land mocht trouwens niet beperkt blijven tot de bekommernis voor het materieel welzijn. Voor sociale of psychologische noden, moesten de deuren van de OCMW's evenzeer openstaan.

De wetgever leefde trouwens in de overtuiging dat het aantal gevallen waarin materiële hulpverlening zou moeten toegekend worden, zou verminderen en dat de OCMW's sterker de accenten zouden moeten gaan leggen op de begeleiding van mensen (3) die om sociale of psychologische redenen geen menswaardig bestaan konden leiden.

Nu stelt men vast dat men zich misrekend heeft en dat na de « golden sixties » niet te ontkomen valt aan de magere jaren.

Financiële hulpverlening blijft meer dan nodig! Met het bestaansminimum alleen kan niet fatsoenlijk worden geleefd.

Het recht op maatschappelijke dienstverlening dringt intussen verder door tot de bevolking en er komt steeds meer rechtspraak die inhoud

---

(2) OCMW, Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, waarvan de werking geregeld is door de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hiernagenoemd OCMW-wet (*Staatsblad*, 5 augustus 1976).

(3) Parl. Hand. Sen., 9 juni 1976, 2358.

geeft aan wat als « menswaardig bestaan » moet worden aanzien. Onlangs werden studiedagen hieraan gewijd (4). Van medio 1977 tot en met juni 1981 werden door de Nederlandstalige beroepskamers 1310 beslissingen genomen. Dit is veel en dit aantal stijgt nog in deze crisistijden.

De zojuist geschetste « nieuwe geest » van de wet moest ook gerealiseerd worden binnen « nieuwe structuren ». De OCMW's bleven zoals de COO's openbare instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid, maar op de rol van de gemeente werden nieuwe accenten gelegd. De gemeente is — grofweg geschetst — geëvolueerd van verantwoordelijke voor het sociaal beleid van de COO's via medebeslissingsrecht naar verantwoordelijke als toezichthoudende overheid ten aanzien van de OCMW's.

Door de OCMW-wet heeft er zich nl. een verschuiving voorgedaan in de taakverdeling. Het OCMW wordt ertoe verplicht om ruimer te denken, om te zorgen voor sociale, psychologische en geneeskundige hulp, zowel curatief als preventief. Neemt het OCMW deze opdracht ernstig dan moeten er inderdaad diensten en instellingen beschikbaar worden gesteld.

Vanuit de confrontatie met de individuele hulpaanvragen moet het OCMW bepalen welke de noden zijn en voorzieningen creëren. De planning zou moeten gebeuren in overleg met de gemeente, waarvan de gemeenteraad de begroting, de rekeningen en de oprichting van nieuwe diensten en instellingen moet goedkeuren. Maar niets belet dat de gemeente gelijkwaardige initiatieven neemt.

Niet zelden wordt in lectuur dan ook kritiek geleverd en wordt er betreurd dat de initiatieven van gemeente en OCMW niet beter op elkaar afgestemd zijn.

In het « Profiel van het gemeentelijk gezinsbeleid in Vlaanderen en Brussel anno 1980 » leest men : « Het ontbreken van een wettelijke bepaling over de taakverdeling tussen het OCMW en de gemeente leidt ertoe dat de gewenste complementariteit en samenwerking van OCMW en sociaal beleid van de gemeente vaak onbestaande is of slechts moeizaam tot stand komt. Ook al heeft de gemeente nog steeds een onmiskenbare invloed door het aanstellen van de raadsleden en het goedkeuren van de begroting, het op elkaar afstemmen van de beleidsvisies van OCMW en gemeente is op vele plaatsen onbestaande. Het verplichte trimestriële overleg tussen gemeente en OCMW heeft de risico's van overlappingen en concurrentie niet kunnen uitschakelen. In sommige gemeenten kan dit leiden tot een « dubbel net » van sommige diensten en voorzieningen,

---

(4) Verslag van deze studiedagen, georganiseerd op initiatief van de K.U.Leuven en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, wordt gegeven in een verslagboek « Provinciale Beroepskamers », VBSG, 1982.

terwijl in andere gemeenten de respons op een bepaalde behoefte door de gemeente kan verwezen worden naar het OCMW en vice versa.

Het door de gemeentelijke overheid gevoerde gezinsbeleid is dan ook in vele gevallen slechts een deel van het gezinsbeleid dat op het grondgebied van de gemeente tot stand komt » (5).

In de brochure « Samen met gehandicapten : bouwen aan een plaatselijk beleid » van Luc Wielockx vindt men een gelijkaardige reflectie : « Het is moeilijk een duidelijke taakomschrijving en taakomlijning te geven van wat de gemeentelijke overheid, het OCMW en het privé-initiatief moeten doen op het vlak van de gehandicaptenzorg. Misschien kan het wel niet, omdat elke plaatselijke situatie anders is. Een bevraging op dat vlak leerde ons dat hierin geen klare lijn kan getrokken worden. Dat is ook onze bedoeling niet.

Is het niet beter dat het bestaande overlegkanaal tussen schepencollege en OCMW degelijk wordt gebruikt, tenminste bij de uitbouw van elk groots initiatief ? Het inhoudelijk stofferen van deze wettelijk voorziene contactname zal zeker een beter antwoord zijn dan een minuscuul afgewogen taaktoebedeling. Sommigen pleiten zelfs voor het opheffen van één van de twee functies, schepen van sociale zaken of voorzitter OCMW. We weten wel dat dit niet zomaar kan, maar we weten ook dat op dit punt enge partijpolitieke gevoeligheden liggen. De uitgangsvraag in gans deze controverser zou moeten zijn : « Met welke vorm worden het best de echte noden van de minder-validen opgevangen ? » (6).

Het is niet de bedoeling om nu een evaluatie te maken van de werking van het OCMW en de gemeente, maar de OCMW-wet moest ter sprake komen omdat die voor het sociaal beleid in een gemeente van zo een grote invloed is.

## II. Een andere leef- en denkwijze.

Het gaat hier om een tweede invloedrijke factor op het sociaal beleid sinds de fusies.

Steeds meer is er sprake van de « verzorgingsstaat ».

In de verklaring tot herziening van de Grondwet, gepubliceerd in het Staatsblad van 6 oktober 1981, is er onder meer sprake van een mogelijke invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische én sociale rechten van de burgers.

(5) Bond van Grote en Jonge Gezinnen, *Proftel van het gemeentelijk gezinsbeleid in Vlaanderen en Brussel anno 1980*.

(6) L. WIELOCKX, *Samen met gehandicapten : bouwen aan een plaatselijk beleid*, VBSG, 1981.



De tewerkstellingsmogelijkheden in de welzijnssector zijn door de talrijke en rijk gevarieerde initiatieven enorm toegenomen. Er werd subsidiëring voor voorzien en dergelijke tewerkstelling onttrok vele jongeren aan een dreigende werkloosheid. Wat vroeger niet mogelijk was, kon nu gefinancierd worden via het Bijzonder Tijdelijk Kader, tewerkgestelde werklozen, stagiairs. Er werd enorm veel aan behoeftenonderzoek gedaan.

Op het gebied van de welzijnsvoorzieningen worden er dan ook meer dan ooit en op een georganiseerde wijze eisen gesteld aan de overheid om de kwaliteit van het leven te verbeteren. Men eist aangepaste voorzieningen voor uithuiswerkende moeders, maaltijdenbedeling, woonvoorzieningen voor bejaarden en minder-validen, aanpassing van infrastructuurwerken voor fietsers en gehandicapten, enz. Verschillende groeperingen vragen meer inspraak in het beleid.

\*  
\*\*

Bij een evaluatie van de fusie-operatie moeten we rekening houden met de zojuist geschetste complexe werkelijkheid.

Toch loont het de moeite nu te peilen naar oorzakelijke verbanden tussen de hedendaagse werkelijkheid op sociaal gebied en het fenomeen van de fusie zelf.

1. De onmiddellijk aanwijsbare gevolgen van de fusie waren voelbaar voor wie rechtstreeks bij de COO betrokken was. COO-raadsleden en -voorzitters verloren hun mandaat, COO-secretarissen en -ontvangers werden op wachtstand geplaatst. Dit heeft in sommige gemeenten voor naweeën gezorgd.

2. Voor een groot deel van de *bevolking*, die op het OCMW een beroep moest doen, betekende de fusie aanvankelijk zeker een vervreemding. Veel mensen uit de deelgemeenten moesten nu hun verzoek richten tot iemand anders. Het « onbekend is onbemind » moest overwonnen worden en ze moesten zich verder verplaatsen.

Men heeft dit euvel in verschillende gemeenten evenwel proberen weg te werken door het oprichten van wijkcentra en door het organiseren van zitdagen van de sociale diensten in de deelgemeenten.

Maar wie recht had op hulpverlening kreeg na de fusies niet zelden een centje meer.

Het beleid van de centrumgemeente en dus ook de veelal hogere normen voor hulpverlening werden immers tot de deelgemeenten verruimd.

De behandeling van de individuele dossiers in de grote gemeenten is na de fusie moeilijker en anoniemer geworden. De besluitvorming moet veel vlugger gaan door het groot aantal dossiers en bij gebrek aan tijd. Er is minder gelegenheid tot begeleiding.

De grote gemeenten zeggen trouwens dat ze aantrekkingspool zijn geworden.

Of dit een gelukkige evolutie is wordt betwist. Ter illustratie haal ik een bedenking aan van een voorzitter van een klein OCMW. Hij zegt : « Een groot OCMW geeft misschien meer, maar is daarom niet progressiever. In een klein OCMW doet men veel meer moeite om een oplossing te vinden die eigen is voor het individueel geval. Dit vergt uiteraard meer tijd ».

3. Sinds de fusies zijn de *voorzieningen* in sterke mate toegenomen.

Er zijn nieuwe diensten opgericht en het aantal bedden in de rusthuizen en ziekenhuizen is toegenomen.

Op het vlak van de sociale woningbouw heeft men sinds de fusies meer woningen voor bejaarden en minder-validen, dienstencentra en service-flats. (Terloops : er wordt verteld dat het de tactiek is geweest van sommige COO's om projecten te laten goedkeuren voor het oprichten van een instelling op hun grondgebied, wanneer de verplichtingen later door het gefusioneerd OCMW zouden moeten overgenomen worden. Dit was dan hun politiek testament, dat niet kon verworpen worden).

De toename van sociale voorzieningen is m.i. evenwel maar in beperkte mate te wijten aan de fusie van gemeenten want ook in de niet-gefusioneerde gemeenten doet zich het fenomeen voor.

Andere factoren spelen hierin dus een grote rol :

Een tweetal voorbeelden ter illustratie :

*Wat de diensten betreft :*

Nieuwe diensten kunnen maar verantwoord worden indien er voldoende vraag is. Tengevolge van de fusies en de daarmee samengaande schaalvergroting was er meestal voldoende vraag om o.m. diensten voor maaltijdenbedeling en poetshulp te verantwoorden. De oprichting van deze diensten werd evenwel ook gestimuleerd door overheidsmaatregelen (goedkoop personeel onder de vorm van tewerkgestelde werklozen en Bijzonder Tijdelijk Kader, verdelingsnorm voor het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn, mogelijkheden tot subsidiëring). En vanuit wetenschappelijke hoek wordt steeds meer geijverd om voorrang te geven aan de uitbouw van de eerstelijnsgezondheidszorg.

*Wat de instellingen betreft :*

Het aantal bedden in de instellingen voor bejaarden nam toe. Maar is dit niet mede het gevolg van het feit dat het aantal bejaarden stijgt, de

leeftijd van de bejaarden en hun graad van invaliditeit? Nog blijven er velen op de wachtlijst staan. Hierin komt geen verbetering.

De voorspellingen van E. De Nauw met betrekking tot de bevolkingsvoorzichten laten dit veronderstellen (7).

Hier situeren zich ook sommige typische ruzies na de fusies: een voorzitter van het OCMW kan bijvoorbeeld verweten worden dat hij de mensen uit zijn deelgemeente privilegieert. Maar dit is oude vertrouwde roddel, die men maar ter plaatse moet laten uitvechten.

4. Sinds de fusies zijn er veel meer initiatieven genomen om de bevolking voor te lichten en om allerhande raden op te richten.

Dit aanzag men als een mogelijke werkmethode om de afstand tussen het beleid en de bevolking te overbruggen. Door de schaalvergroting riskeerde men namelijk het contact met de basis te verliezen.

Zo wordt er meer werk gemaakt van een informatieblad. Er zijn de cultuur- en sportraden, de raden voor minder-validen, de raden voor bejaarden, de gezondheidsraden, e.a.

Deze reeds vroeger spontaan gegroeide participatie-initiatieven kunnen nu wel zeer nuttig zijn om de afstand van burger tot bestuurder te overbruggen. Toch dreigen er een aantal gevaren. Deze adviesraden moeten gehoord worden en moeten hun invloed hebben op het beleid, zoniet is het maar schijndemocratie. De verantwoordelijke schepenen moeten hier een belangrijke rol vervullen.

5. In welzijnsland is er een drang naar kleinschaligheid gaan groeien. Deze niet te miskennen kleinschaligheidstendens is ongetwijfeld een reactie op te grootse projecten waarbij de aandacht voor de vorm (infrastructuur e.a.) de aandacht voor de nood van de hulpverzoeker bedreigt.

Nu geeft men er bijvoorbeeld de voorkeur aan om kinderen te plaatsen in pleeggezinnen; men kiest liever voor verschillende wijkcentra dan voor één groot dienstencentrum, het buurtwerk in het algemeen...

Voor zover de fusie derhalve door schaalvergroting teveel aan centralisatie heeft gedaan en er te grootschalig werd gedacht, is er op deze algemene trend wel ingespeeld.

Deze realisaties worden nu in hun bestaan bedreigd tengevolge van de economische crisis. Het ware goed dat de gemeenten zich over de gevolgen hiervan zouden bezinnen.

6. Op financieel gebied — en voorbehoud makend t.a.v. de tekorten van de ziekenhuizen — kan men tenslotte vaststellen dat de uitgaven voor welzijnsinitiatieven gestegen zijn sinds de fusie van gemeenten.

---

(7) E. DE NAUW, Nieuwe bevolkingsvoorzichten. *De maatschappelijke vooruitgang*, 1982, nr 1-2.

De stijging van de gemeentelijke uitgaven voor de OCMW's is nochtans slechts een stijging in centen, niet in procenten.

Voor de COO's/OCMW's hebben de gemeenten in de loop van de laatste jaren volgende uitgaven in percentages gedaan (8) :

1958	5,8
1965	8,8
1975	5,6
1976	5,7
1977	6,1
1978	6,3
1979	6,3
1980	5,9

Hieruit blijkt een zekere stabiliteit ten aanzien van de overige gemeentelijke uitgaven.

Tot besluit geldt in de eerste plaats dat inzake sociaal beleid de gevolgen van de fusies moeilijk af te tekenen zijn.

Door de schaalvergroting konden bestaande problemen grondiger aangepakt worden. Dit leidt geen twijfel.

Van de beleidsmensen vergde dit wel meer inzet en inzicht, luisterbereidheid en beleidsvoorbereidend onderzoek.

Door de schaalvergroting kon er evenwel ook centralisatie van voorzieningen ontstaan, en konden hiërarchisering en bureaucratie een soepel beleid in de weg staan. Hierop ziet men nu reactie van de bevolking. De burgers willen terecht niet over het hoofd worden gezien.

Mijn indruk — die ik hier bescheiden wil uitdrukken — is dan ook dat de fusie-operatie goed is geweest voor de niet-grote gemeenten.

De grote gemeenten, waaronder zeker die met meer dan 50.000 inwoners, had men ongemoeid moeten laten omdat het inzicht in de problemen en de besluitvorming (een groot aantal leden in diverse organen) er sterk bemoeilijkt worden.

**Summary : Social policy and the Public Centers for Social Welfare in the amalgamated municipalities.**

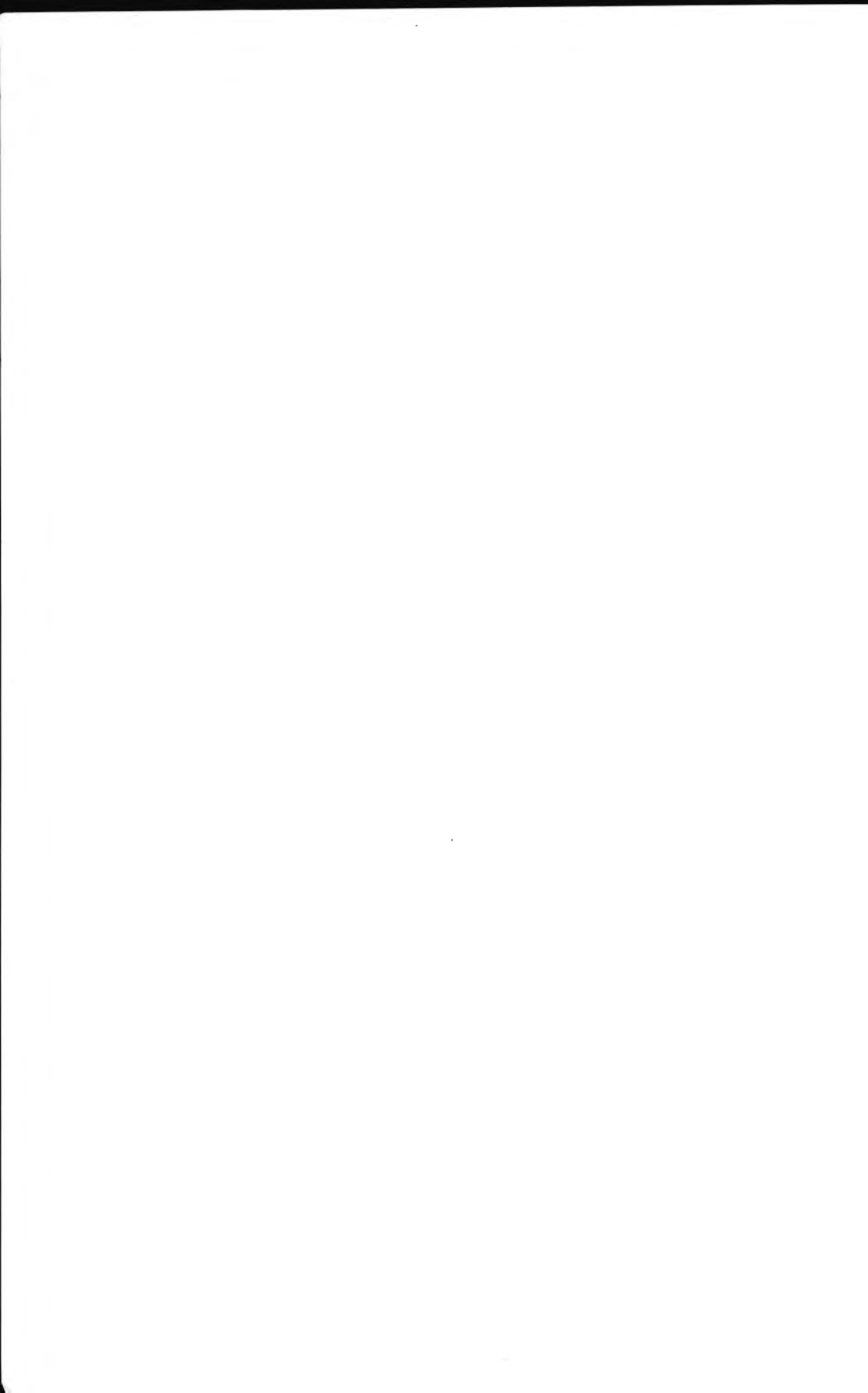
*The scaling up of the municipalities was intended to make it possible to deal with some existing problems more adequately. This required*

---

(8) *De Gemeente*, 1982, blz. 39.

*more dedication, deeper understanding, a readiness to listen, and preliminary research on the part of the managers. In addition, the scaling up could also lead to centralisation of facilities. The resulting hierarchy and bureaucracy could prevent flexible management, however as the citizens do not want to be overlooked. they have reacted to the possible negative aspects of the consolidation. The global impression is that the consolidation has been good for the small municipalities. The large municipalities, certainly those of more than 50,000 inhabitants, did not have to be involved, although they were, and the result has been that the understanding of the problems and the decision-making processes have been more complicated.*





**DE VERHOUDING TOT DE  
ANDERE BESTUREN  
LES RELATIONS AVEC LES  
AUTRES POUVOIRS**





# Beleidsvisie van het Vlaamse Gewest inzake de financiële middelen der gemeenten

---

door Johan DELANGHE,

Kabinetschef van de Gemeenschapsminister  
van Ondergeschikte Besturen en Gesubsidieerde Werken.

★

## I. De beleidsverklaring van de Vlaamse Executieve.

De Vlaamse Executieve heeft in haar beleidsverklaring welke op 21 januari 1982 overgemaakt werd aan de Vlaamse Raad duidelijk gesteld dat de Staatshervorming niet mag leiden tot een nieuwe centralisatie en concentratie van de beleidsniveau's. Het uitgangspunt zal zijn dat de beleidsvorming dichter bij de burgers gebracht wordt. Dit veronderstelt sterke entiteiten die de autonomie kunnen dragen en een versoepeling van de voogdij.

De versterking van de autonomie zal gepaard gaan met het geven van een grotere financiële verantwoordelijkheid aan de lokale beleidsniveau's.

De Vlaamse Executieve heeft bij de centrale regering aangedrongen opdat de gemeentewet zo spoedig mogelijk zou gewijzigd worden; zij hecht hierbij vooral belang aan de verlichting van het administratief en machtigingsstoezicht en de verbetering van de beheersregelen.

Wat het fiscaal beleid betreft zal de Executieve de gemeenten ertoe aanzetten de belastingen rechtvaardig te spreiden naar ieders draagkracht.

Inzake de bezwaarde financiële toestand van de gemeenten is aangedrongen om in overleg met de bevoegde ministers oplossingen uit te werken i.v.m. de financiële problemen in het algemeen en inzonderheid deze die voortvloeien uit de verplichtingen die aan de OCMW's zijn opgelegd alsmede voor de verplichte financiële tussenkomsten in de tekorten van de openbare ziekenhuizen.

Tot slot heeft de Vlaamse Executieve in de beleidsverklaring gesteld dat het subsidiëringssysteem voor investeringen dient te worden hervormd.

Als enig doel dient hier gestreefd naar een verruiming van de gemeentelijke autonomie. Een systeem waarbij de subsidies in het Gemeentefonds opgenomen worden kan niet worden aanvaard omdat hierdoor het gevaar bestaat dat na een bepaalde tijd het uitgetrokken krediet geleidelijk in het Gemeentefonds wegvloeit. Daarom opteren wij voor een afzonderlijk fonds, bijvoorbeeld investeringsfonds, dat aan duidelijkheid niets te wensen zou overlaten. De overgang van de huidige subsidieregeling naar een nieuw systeem zou geleidelijk moeten gebeuren om te voorkomen dat kleine gemeenten benadeeld worden.

In afwachting van deze nieuwe regeling zal eerstdaags aan de Executieve een voorstel worden overgemaakt waarbij voor gemeenten met een begrotingsevenwicht voor kleine werken tot  $\pm$  2.300.000 F de procedure wordt vereenvoudigd en versneld.

Hierbij dient duidelijk gesteld dat de Vlaamse Executieve geen bijkomende bevoogding van de centrale regering zal aanvaarden maar eist dat de wetten op de Staatshervorming van 8 en 9 augustus 1980 correct en loyaal worden uitgevoerd.

Krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 kunnen de bepalingen van de huidige gemeentewet die betrekking hebben op het toezicht door de nationale wetgever noch afgeschaft, noch gewijzigd worden, behalve wat de beslissing van de handelingen betreft onderworpen aan het toezicht en de draagwijdte ervan.

Het komt de Vlaamse Raad toe bij decreet de organisatie van de procedure vast te stellen.

Teneinde meer soepelheid in het beheer van de gemeenten te kunnen geven, zou het administratief toezicht zich moeten beperken tot :

- de wettelijkheid van de gemeentelijke beslissingen ;
- het begrotingsevenwicht ;
- de juistheid van de rekeningen ;
- het statuut van het gemeentepersoneel.

Zodra deze doelstellingen bereikt zijn is er geen reden meer om toezicht te houden op beslissingen die niets anders inhouden dan de uitvoering van de besluiten die bij goedkeuring van de gemeentebegroting genomen zijn in het raam van de uitgetrokken kredieten.

## II. Het Gemeentefonds nationaal en regionaal.

a) Voorafgaandelijk dient gesteld dat de centrale regering haar verplichtingen t.a.v. de gemeenten zoals voorzien in de wet van 5 januari 1976 (nl. 7,65 % van de totale belastingsontvangsten aan de Staat) moet

nakomen. Ik laat terzake bewust elke referentie naar de wet van 1964 i.v.m. de spijziging van het Gemeentefonds vallen. Uit de evolutie van het Gemeentefonds blijkt dat in 1979 de gemeenten 5,152 miljard te weinig ontvingen ; in 1980 10,998 miljard te weinig ; in 1981 12,510 miljard te weinig ; in 1982 12,050 miljard te weinig.

Dit bedrag alleen volstaat reeds om nationaal de gecumuleerde begrotingstekorten van alle gemeenten weg te werken.

b) Ten gevolge van de regionalisering van het Gemeentefonds vindt men de minderontvangsten niet evenredig terug in elk gewest. Sedert 1977 werd de dotatie aan het Gemeentefonds geleidelijk geregionaliseerd om in 1981 te komen tot de volledige toepassing van de verdeelsleutel voorzien bij de wet van 1 augustus 1974. Deze verdeelsleutel steunt op de combinatie van drie criteria, nl. de bevolking, de oppervlakte en de opbrengst van de personenbelasting. De gewestelijke verdeelsleutel wordt vanaf 1981 volledig toegepast, zodat de verdeling per gewest er als volgt uitziet :

1981 : Vlaanderen	52,39 %	1982 : Vlaanderen	52,54 %
Wallonië	39,33 %	Wallonië	39,35 %
Brussel	8,28 %	Brussel	8,11 %

Uit het jaarverslag van het Gemeentekrediet (bijlage over de activiteit en de financiën van de lokale en regionale sector in 1981, blz. 10) (voor 1982 eigen berekening) halen we volgende evolutie :

Gewest	Jaar	Aandeel (in miljoen F)	Toename (in % t.o.v. voorgaand jaar)
Vlaanderen . . . . .	1976	19.608	22,4
	1977	22.980	17,2
	1978	26.224	14,1
	1979	27.196	3,7
	1980	27.519	1,2
	1981	29.888	8,6
	1982	32.013	7,1
	Wallonië . . . . .	1976	11.198
1977		15.534	38,7
1978		18.326	18,0
1979		19.544	6,6
1980		20.213	3,4
1981		22.438	11,0
1982		23.976	6,8
Brussel . . . . .	1976	7.944	22,4
	1977	8.531	7,4
	1978	8.907	4,4
	1979	8.337	— 6,4
	1980	7.409	— 11,1
	1981	7.006	— 5,4
	1982	7.378,7	5,3

c) In het licht van dergelijke evolutie heeft de Vlaamse Executieve beslist het probleem van de herziening van de verdeelsleutel ter sprake te brengen in het Overlegcomité Regering-Executieven.

Wat de nieuwe verdeelsleutel betreft kan gedacht worden aan de sleutel vooropgesteld in het wetsvoorstel nr. 522 van Senator Verleysen en consorten. De drie bestaande criteria worden vervangen door het criterium van de opbrengst van de personenbelasting. Op basis van dit criterium zou Vlaanderen in 1981 55,89 % gekregen hebben i.p.v. 52,39 % ; Brussel 14,08 % i.p.v. 8,28 % en Wallonië 30,03 % i.p.v. 39,33 %.

Daarbij wordt door Senator Verleysen een compensatiefonds van 5,29 % van het Gemeentefonds voorgesteld voor de gezamenlijke gemeenten van het Waalse Gewest.

Een andere mogelijkheid is het Gemeentefonds tussen de gewesten te verdelen op basis van het bevolkingscriterium. Op basis van dit criterium zou Vlaanderen in 1981 57,02 % gekregen hebben i.p.v. 52,39 % ; Brussel 10,23 % i.p.v. 8,28 % en Wallonië 32,75 % i.p.v. 39,33 %.

Tot slot kunnen beide criteria gecombineerd worden. In ieder geval blijkt duidelijk dat de oppervlakte van de gewesten geen houdbaar criterium is voor de verdeling van het Gemeentefonds.

d) Tot slot kan gesteld worden dat wat Vlaanderen betreft het K.B. van 28 januari 1977 tot vaststelling van de regelen inzake omslag van het deel van het Gemeentefonds dat aan de gemeenten van het Vlaamse Gewest toekomt zal herzien worden.

De financiële draagkracht, het goed beheer en de fiscale inspanningen zullen als voornaamste criteria tot verdeling gehanteerd worden rekening houdend met geobjectiveerde economische, culturele en sociale behoeften.

Hierbij dient benadrukt dat dergelijke herziening alleen maar zin heeft indien het Vlaamse aandeel van het Gemeentefonds substantieel toeneemt, zoniet dreigen een groot aantal gemeenten in bijkomende financiële moeilijkheden te komen.

Men mag echter niet vergeten dat een beperkte herziening van de criteria zich opdringt omdat met ingang van 1 januari 1983 8 gemeenten fusioneren tot 1 nieuwe grote entiteit, genaamd Antwerpen.

### III. De gezondmaking van de financiële toestand van de gemeenten.

#### a) *Algemeen.*

Fundamenteel zal het beleid van de Vlaamse Executieve gericht zijn op de gezondmaking van de financiële toestand van de gemeenten.

De wending die de gemeentefinanciën sedert kort genomen hebben wettigt de grootste bezorgdheid.

Het aantal gemeenten met een deficitaire begroting in 1981 bedroeg voor Vlaanderen 37 met een totaal deficit van 7.588 miljoen. Het globaal tekort van de 315 Vlaamse gemeenten bedroeg 6.976 miljoen of 1.239 F per inwoner.

De veralgemening van de tekorten dreigt in een stroomversnelling te geraken. Het is niet meer waar dat de financiële moeilijkheden beperkt blijven tot de grote steden en agglomeraties. Nu worden ook landelijke centrum-gemeenten en industrie-gemeenten getroffen, en als die evolutie niet wordt afgeremd, zal weldra heel de gemeentelijke sector met tekorten te kampen hebben.

#### b) *Evolutie.*

Tijdens de laatste jaren is het tempo van de gemeenteuitgaven vertraagd om geleidelijk sinds 1978 terug te vallen op de nulgroei. De ontvangsten blijken, parallel met de lopende uitgaven, een vertraging door te maken, maar dan wel duidelijk afgetekend. Het Gemeentefonds is 25 % minder toegenomen dan de totale belastingen van de Staat, ook al heeft de wet van 5 januari 1976 het daaraan gekoppeld. In vergelijking met de Staat hebben de gemeenten een belangrijke inspanning op fiscaal gebied geleverd. Van 1976 tot 1980 is de gemeentelijke fiscaliteit toegenomen met 63 % d.w.z. anderhalve maal zo snel als de nationale fiscaliteit. De evolutie van de gemeenteontvangsten heeft, in vergelijking met de vroegere toestand, rondweg een ommekeer doorgemaakt. Nu is niet meer het Gemeentefonds maar wel de fiscaliteit de voornaamste bron waaruit de toename van de gemeenteontvangsten voortvloeit.

#### c) *Oorzaken van de tekorten.*

De oorzaken van de preciaire toestand van de gemeenten in het algemeen zijn ons allemaal genoegzaam bekend.

- De vermindering van de dotatie van het Gemeentefonds.
- De laattijdige betaling van belastingen en subsidies. Inzake belastingen is dit een gevolg van de kadastrale perekwatie alsook van de permanente herzieningen van de belastingwetten. Het laatste volmacht K.B. inzake decumul en splitting m.b.t. de inkomens van 1981 is een voorbeeld ten overvloede. Globaal mag men stellen dat de gemeenten door de toepassing van de volmacht K.B.'s inzake index-blokkering, deplafonering, sociale bijdragen, optrekken plafond decumul en splitting, vrijstelling van de globalisatie van het kadastraal inkomen, Monory-wet enz... een bruto globaal verlies zullen lijden van 1,5 miljard.

- De stijging van de energiekosten inzake verwarming en vervoer.
- De toename van de behoeften als gevolg van de fusies.
- De bijkomende verplichtingen door de Staat aan de gemeenten opgelegd.

Naast OCMW en ziekenhuistekorten kan men verwijzen naar de volkstelling, het bestaansminimum, het bibliotheekdecreet, bescherming van monumenten en landschappen.

- De stijging van de debetrentevoet bij het Gemeentekrediet.

d) Wat de spreiding van de uitgaven per economische groep in de gewone begroting betreft (gebaseerd op de begrotingen 1978 tot en met 1980) kan vastgesteld worden dat de Vlaamse gemeenten het kleinste aandeel personeelsuitgaven hebben ( $\pm 45\%$  t.o.v.  $\pm 48\%$  in Wallonië en  $\pm 63\%$  in het Brussels Gewest). Daarentegen kent Vlaanderen de grootste schuldenlast ( $\pm 32\%$  t.o.v.  $\pm 27\%$  in Wallonië en  $\pm 15\%$  in Brussel).

e) Wat de ontvangsten betreft stellen we vast dat het relatief aandeel van de belastingen en retributies (gebaseerd op de begrotingen 1977 tot en met 1980) in het totaal van de ontvangsten in Vlaanderen stijgt van  $31,4\%$  naar  $35\%$ ; in Wallonië van  $28,7\%$  naar  $30,6\%$  en in Brussel van  $30,9\%$  naar  $34,4\%$ .

f) Een eerste vereiste om uit deze nefaste toestand te geraken is het herstel van het begrotingsevenwicht.

Daarbij dient het Regentbesluit van 10 februari 1945 houdende het algemeen reglement inzake gemeentecomptabiliteit dat het begrotingsevenwicht voorziet nageleefd. Dit begrotingsevenwicht dient door de gemeente in het kader van haar autonomie zelf verzekerd te worden. Het opstellen van een meerjarenplanning kan voor de gemeente een beleidsinstrument vormen om dit evenwicht te bereiken of te behouden.

g) Aan het aspect « saneringsplan » kan niet zonder meer worden voorbijgegaan. Meerdere gemeenten van het Vlaamse Gewest zullen met de traditionele middelen (aanpassen van hun belastingen — aanpassen van hun prijzen voor gepresteerde diensten en het afremmen van uitgaven) hun begroting in evenwicht kunnen brengen. Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat de belastingsdruk niet onbeperkt en lineair kan blijven stijgen.

Een probleem vormen evenwel de gemeenten met structurele tekorten en de gemeenten met thesaurieproblemen. Deze gevallen dienen individueel te worden onderzocht. Terzake wordt de oprichting overwogen van een Hoge Raad voor de Gemeentefinanciën bestaande uit technici per provincie bestaande uit ambtenaren van de provincie, gewestelijke ontvangers,

inspecteurs van Binnenlandse Zaken, vertegenwoordigers van het Gemeentekrediet en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten. Deze Hoge Raad voor de Gemeentefinanciën zal de gemeenten moeten begeleiden bij het opstellen van hun begroting in evenwicht en de minister belast met de voordij adviseren. Het is evenwel duidelijk dat de gemeenten zelf zullen moeten bepalen, en dit in het raam van de gemeentelijke autonomie, op welke wijze zij het begrotingsevenwicht menen te kunnen bereiken.

Tevens wordt ook gedacht aan het ter beschikking stellen van een soort consolidatielening waarvan het gewest door middel van het Hulpfonds de intrestlast geheel of gedeeltelijk te zijnen laste zou nemen.

h) Een tweede vereiste die samen en gelijktijdig met het begrotingsevenwicht moet vervuld worden is dat de centrale regering ophoudt zijn begrotingsmoeilijkheden af te wentelen op de gemeenten. In feite is de aangroei van de gemeentelijke tekorten bijna en uitsluitend gelijk aan de jaarlijkse beknotting van het Gemeentefonds. Daarnaast dient de Staat zijn achterstand inzake de aan de gemeenten te betalen belastingen en subsidies in te lopen. Ook mag de Staat aan de gemeenten geen nieuwe verplichtingen opleggen indien hij daartoe de nodige middelen niet ter beschikking stelt.

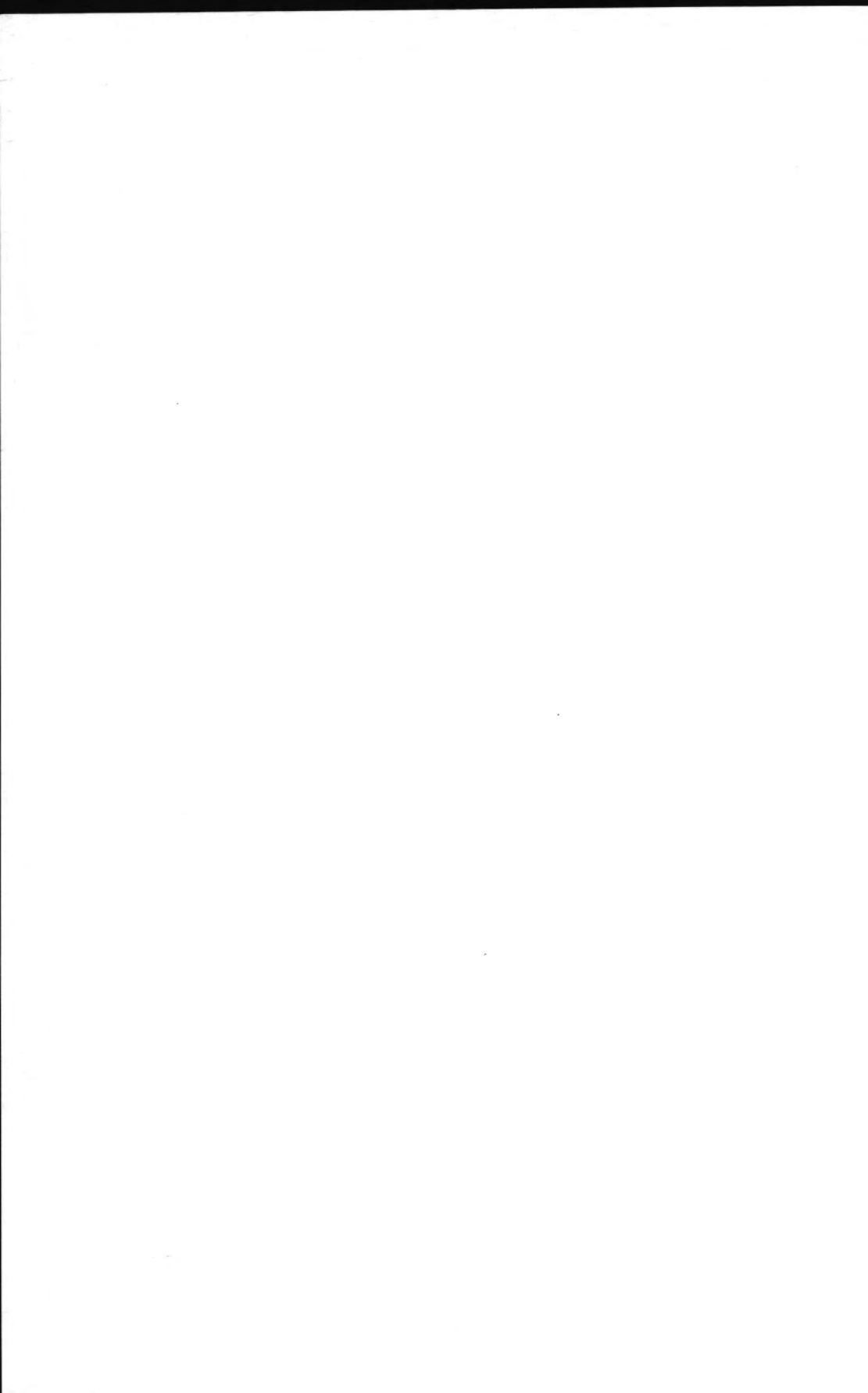
#### IV. Besluit.

Het aanpassen van de gemeentewet aan de huidige behoeften van een modern beheer en het vervullen door de centrale regering van haar financiële verplichtingen t.o.v. de gemeenten moet de Vlaamse Gemeenschap mogelijk maken de gemeentelijke autonomie te verstevigen waarbij aan de gemeenten een grotere financiële verantwoordelijkheid zal gegeven worden.

#### **Summary : Policy view of the Flemish region concerning the financial resources of the municipalities.**

*An adaptation of the Municipal Law to the present-day requirements of modern management and the discharge of the central government of its financial duties vis-à-vis the municipalities are preliminary conditions for the Flemish Community to reinforce municipal autonomy. This reinforcement will go together with a granting of greater financial responsibility to the municipality. The resolution of the financial situation of the municipalities is a pressing issue for the Flemish Executive Body. In addition to the need for a new method of distributing the Municipal Fund correctly over each region, the redress of the budgetary balance, leaving the municipal autonomy unaffected, is of primary importance.*







# Kwantitatieve en kwalitatieve toezichtsproblemen ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten

---

door J. TROOSTERS,

Inspecteur-generaal van het Provinciaal Gouvernement  
van de provincie Brabant.

★

## I. Samenhang met andere vernieuwingen en evoluties.

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

Sommigen zijn het rechtstreeks gevolg van de fusie-operatie (1). Ande-  
ren zijn gelijktijdig van kracht geworden zoals de organieke wet van  
8 juli 1976 betreffende de OCMW's (2). Belangrijk is ook de nieuwe  
reglementering betreffende de gemeentelijke opdrachten voor aanneming  
van werken, leveringen en diensten en de innoverende toezichtsprocedures

---

(1) Zie de fusiewetgeving zelf en haar problematiek, vb. integratie van veldpolitie  
in de gemeentepolitiediensten ;

Zie ook de wet van 10 maart 1980 betreffende het verlenen van de eretitel van hun  
ambt aan de burgemeesters, de schepenen en aan de voorzitters van de raden van de  
OCMW's of gewezen COO (BS 4 april 1980) en het K.B. van 30 september 1981  
tot regeling van de modaliteiten voor het verlenen van de eretitel van deze ambten  
(BS 8 oktober 1981) ;

- Wet van 30 maart 1976 houdende wijziging van art. 103 van de Gemeentewet  
(BS 22 mei 1976) betreffende de bezoldiging van de burgemeesters en schepenen  
en de K.B.'s betreffende de vaststelling van de wedden o.m. 2 september 1976.
- Wet van 8 december 1976, zoals zij o.m. werd gewijzigd bij de wet van  
22 januari 1981 in verband met de pensioenregeling van de mandatarissen van  
de plaatselijke besturen en hun rechtverkrigenden.

(2) Zie voor de provincie Brabant de wet van 30 december 1975 houdende afschaffing  
van de randfederaties in Vlaams Brabant met ingang van 1 januari 1977.

(Oprichting krachtens de wet van 26 juli 1971 op de agglomeraties en federaties van  
gemeenten.)

van artikel 82bis van de gemeentewet (van kracht geworden sedert 1 januari 1978) (3).

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

Zoals in elke overgangsfase levert ook de regionalisering van het administratief toezicht bepaalde verrassende cijfergegevens die zich in een definitief stadium zullen normaliseren (4).

### Conclusie.

Gedurende een aanloopperiode, nodig om de geest en de economie van nieuwe wetgevingen juist te begrijpen, (bovendien is rechtspraak en rechtsleer uiteraard schaars) zal de toezichthoudende overheid genoodzaakt zijn om veelvuldiger op te treden en o.m. dikwijls gebruik moeten maken van het schorsingsrecht. Bijgevolg moet de evaluatie van de fusieoperatie in die optiek worden gecorrigeerd (5).

Bovendien willen wij beklemtonen — te meer daar op dat stuk heel wat misverstanden blijven bestaan — dat de indirecte of « valse » vormen van toezicht, waarbij de gemeentelijke autonomie wordt « uitgehold » via de subsidiepolitiek, begrenzing van het financieel beleid of het opleggen van allerlei taken van medebewind, enz..., buiten beschouwing worden gelaten.

---

(3) In dat verband kwam de controletaak van de gemeentelijke- en vooral gewestelijke ontvangers in de belangstelling (o.m. onderscheiden artikels in « De Gemeente » zoals « De verantwoordelijkheid van de ontvangers der gemeenten en der OCMW's, in de Kroniek « Gemeentelijke overheidsopdrachten » (nr 6 en 7 - 1981). Daarbij stelden zij het probleem van de rechtszekerheid indien er geen « tussenkomst » van de toezienende overheid is geweest.

(4) Zie het referaat van Prof. Lambrechts over het administratief toezicht ;  
Zie kanttekeningen t.a.v. personeel ;

— Er kan tevens gewezen op dubbelzinnigheden, ondoorzichtigheid, gebrek aan éénduidige toezichtsvormen (bv. voor de personeelsformatie van gemeenten + 20.000 inwoners : goedkeuring Koning of executieve ; daarentegen voor het personeelsstatuut en de bezoldigingsregeling : algemeen toezicht, d.w.z. gouverneur die kan schorsen).

(5) Dit was bv. ook het geval voor de toepassing van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen wordt gewaarborgd en het decreet van 28 januari 1974 van de Nederlandse Cultuurraad.

Krachtens de artikelen 10 en 14 van deze wet is het de gemeenteraad die objectieve toewijzingsregels vaststelt of moeten de begunstigden van subsidies voor geregelde culturele activiteiten nominatief in de gemeentebegroting worden vermeld. Bij inschrijving in de begroting van een globaal krediet dient als bijlage bij de begroting de omstandige lijst van de beneficianten te worden gepubliceerd met opgave van de toegekende sommen en voordelen. Het heeft wel een tijdje geduurd alvorens deze nieuwe wetsbepalingen werden « ontdekt », de juiste draagwijdte ervan werd « begrepen » en de toepassing (ook om technische redenen) kon worden verzekerd.

## II. Evaluatie van de fusieoperatie.

De schaalvergroting heeft wel het aantal gemeenten aanzienlijk beperkt maar het werkvolume niet verminderd. Kwalitatief zijn de dossiers ingewikkelder geworden. De gegevens hebben betrekking op de provincie Brabant waar na de fusie 111 gemeenten zijn overgebleven en dat als een soort microcosmos van België kan beschouwd worden (65 in Vlaams Brabant, 27 in Waals Brabant en 19 gemeenten die samen het hoofdstedelijk administratief arrondissement vormen).

Aanvankelijk was het de bedoeling de vergelijking door te trekken volgens de nieuwe bevoegdheidsverdeling op het stuk van het administratief toezicht als een soort staalkaart van het geregionaliseerde België nl. :

1. Vlaams Brabant (arrondissementen Leuven en Halle-Vilvoorde).
2. De stad Brussel en de gemeenten met bijzonder taalstatuut (6 randgemeenten en Bever).
3. Waals Brabant (arrondissement Nijvel).
4. De 18 gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

De eerste berekeningen hebben doen blijken dat in deze beschouwde aanlooperperiodes op die basis geen noemenswaardige verschilpunten aanwijsbaar waren. Daarentegen kon onmiddellijk vastgesteld dat de cijfers voor de agglomeratie duidelijk aantonen dat een specifieke benadering verantwoord was.

Vandaar dat als vergelijkingsbasis werd genomen :

- a) de ganse provincie,
- b) de Brusselse agglomeratie (19 gemeenten),
- c) de rest van Brabant.

Bij gebrek aan materiaal is een vergelijking vóór en na de fusie op basis van cijfers onmogelijk.

Gelet op de geografisch tot Brabant beperkte onderzoeksresultaten, willen wij onszelf bovendien toch relativeren door te stellen dat, ofschoon de gepresenteerde cijfers niet werden geïnterpreteerd om bepaalde standpunten te ondersteunen, definitieve conclusies aan onderzoek op een ruimere geografische basis zouden dienen getoetst.

### A. Ten aanzien van de mandatarissen en de besluitvorming.

De besluitvormers en hun beleid worden van uit de invalshoek « administratief toezicht » geanalyseerd, d.w.z. getoetst op hun administratief-technische kwaliteiten en het beantwoorden van de vraag of zij meer oog hebben (bewust of onbewust) voor de wettelijkheid en het algemeen belang.

Of daarbij uiteindelijk de besluitvormingscapaciteit van de bevolking via een door haar gekozen vergadering is toegenomen wordt hier in het midden gelaten. Evenmin wordt hun invloed op de politieke beleidsstructuur geëvalueerd (6).

Er zijn heel wat « moeilijker » gemeenten ingevolge « overloperij » en « woordbreuk » die, ofschoon inherent aan iedere coalitievorming, ongetwijfeld versterkt tot uiting is gekomen tijdens de nieuwe meerderheidsvormingen na de fusie (7).

In Brabant kennen we een 10-tal dergelijke besturen. Aldus konden in een willekeurig gekozen periode september 1977 tot september 1979, 48 klachten van en tegen de burgemeester en de schepenen over hun onderling beleid geregistreerd in een gemeente waar dan nog normalerwijze een ruime homogene meerderheid kon worden gevormd.

Slechts in enkele gevallen kon de toezienende overheid daadwerkelijk optreden.

De toezienende overheid mag de gemeenten niet betuttelen doch het omgekeerde is evenzeer waar.

De drastische beperking van het aantal lokale mandatarissen heeft anderzijds de kwaliteit van de besluitvorming verhoogd. Ook de geformuleerde klachten zijn beter gestoffeerd (bv. op basis van uitgediepte rechtspraak). Er zitten trouwens een groter aantal gemeenteraadsleden in de oppositie die het klappen van de zweep in de praktijk hebben geleerd in een vroegere deelgemeente.

Deze toegenomen inwendige controle heeft op termijn tot een « voorzigtiger » bestuur bijgedragen en bovendien een selectie in de klachtenstroom verwezenlijkt.

Ofschoon niet wetenschappelijk onderzocht menen wij toch dat het besluitvormingsniveau van de plaatselijke mandatarissen merkbaar werd beïnvloed eensdeels door een groter aantal als « elitair » te kwalificeren mandatarissen en anderdeels door de « nationalisering » van de gemeente-

---

(6) Zie ter zake de bijdragen van Prof. W. DEWACHTER over « Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen » en van de heer G. ANTHOON, « Verschuivingen bij de besluitvormers na de fusies van gemeenten ».

(7) Zie het wetsvoorstel A. Coppieters om de weinig verheffende gedragingen rond de voordrachten in te dijken [Kamer, 23 (1981-1982) nr 1].

politiek die gelijklopend gezorgd heeft voor logistieke steun vanuit de nationale partijbesturen en vormingsinstituten.

\*  
\*\*

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

### Conclusie.

Uit het statistisch materiaal, dat werd verwerkt in de bijlagen I en II, blijkt dat het negatief karakter van het toezicht werkelijk dient gedemystificeerd, te meer daar de trend duidelijk wijst op een vermindering, rekening houdend met particulariteiten waarop verder wordt gewezen. Voor de beschouwde periodes stellen wij immers voor gans de provincie Brabant volgende cijfers vast (9) :

Periodes	Schorsingen	Globale vernietigingen	Rechtstreekse negatieve beslissingen		Negatieve beslissingen	Totaal
			Algemeen toezicht	Bijzonder toezicht		
1.5.79 - 1.5.80	811	233	115	83	316	1.009
1.5.80 - 1.5.81	815	194	95	112	306	1.022
1.5.81 - 1.5.82	608	152	59	96	248	763

(8) Dit zal nog een tijdje zo blijven naarmate de mandatarissen van deelgemeenten de leeftijd van 60 jaar bereiken (vermits praktisch iedereen de dienstvoorwaarde van 60 maanden vervult).

(9) De cijfergegevens hebben niet alleen betrekking op de besluitvorming van de gemeentebesturen, doch eveneens op de akten van de OCMW's, de kerkfabrieken en andere plaatselijke besturen.

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

Wij zijn er ons van bewust dat alleen de negatieve toezichtsbesluiten in de kijker worden geplaatst. Vanzelfsprekend kan er ook nog heel wat gedokterd worden aan het « positief » toezichtresultaat (machtigingen, goedkeuringen of uitvoerbaar geworden akten wegens verstrijken van de termijnen) door aanpassing en vernieuwing van de toezichtsprocedures.

#### *B. Ten aanzien van het personeel en de voorbereiding van de besluitvorming.*

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

De gemeenschaps- en gewestadministraties die voortaan het toezicht moeten uitoefenen fungeren voorlopig in een soort geregionaliseerde cel in de schoot van de nationale besturen (10). De personeelsformaties van de provinciale gouvernementen bleven sedert verscheidene jaren ongewijzigd (Rijkspersoneel onder het gezag van de gouverneur). Nochtans uiterst belangrijk gelet op de centrale plaats die de provincie bekleedt in de organisatiestructuur van het toezicht (11).

De kwalitatieve en kwantitatieve gebreken aan bedoelde personeelsformaties worden nog aangedikt door niet of laattijdig vervangen van statutair personeel door tewerkgestelde werklozen, jongerenstagiairs, enz... In een dergelijk systeem ontstaat de verleiding om van een persoonlijke en menselijke benadering van de toezichtdossiers af te glijden naar automatiseren en conservatoire reflexen (schorsingen wegens tijdsnood of contradictoire beslissingen ten aanzien van verschillende gemeentebesturen ingevolge het verstrijken van termijnen).

---

(10) Ten einde artikel 88, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 zo spoedig mogelijk in toepassing te kunnen brengen en om rekening te houden met de nieuwe rechtstoestand die werd geschapen door het uitreden van de Vlaamse Executieve, van de Franse Gemeenschapsexecutieve en van de Waalse Gewestexecutieve uit de nationale regering, heeft deze laatste ontwerpen van koninklijk besluit opgesteld, tot wijziging van verschillende vroegere koninklijke besluiten met betrekking tot de vier ministeries van de Gemeenschappen en van de Gewesten.

Tevens hebben deze ontwerpen van besluit tot doel het personeel, dat communautaire en gewestelijke aangelegenheden behandelt, ter beschikking te stellen van de respectieve executieven.

Hierbij zijn ± 8.000 ambtenaren van de rijksadministraties betrokken.

(11) De personeelsformatie van het Provinciaal Gouvernement van Brabant (Rijkspersoneel) bedroeg :

— in januari 1965 : 155 eenheden

— in januari 1982 : 163 eenheden.

Opbouw van goede relaties zal misverstanden vermijden en een vertrouwensband scheppen in volle openheid. Een goed uitgebalanceerde voorbereiding zal technocratie en bureaucratie vermijden.

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

De fusieoperatie zou aldus ook een nieuwe impuls kunnen betekenen voor de vorming en bijscholing van het personeel. Toelichting van en begeleiding bij de toepassing van nieuwe reglementeringen zijn inderdaad een onontbeerlijk houvast gebleken. De handleiding, die onder de benaming « Het Vademecum voor de gefusioneerde gemeenten » werd uitgegeven is daarvan een sprekend bewijs geweest (12).

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

### C. Ten aanzien van de materies.

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

De administratieve en technische voorbereiding van de dossiers zijn kwalitatief veel beter verzorgd. Deze tendens is reeds onmiddellijk in de goed doordachte bezwaarschriften tegen de gemeenteraadsverkiezingen tot uiting gekomen. Een pluspunt van de fusieoperatie. Het aantal negatieve toezichtsakten is in deze materies derhalve sterk teruggelopen.

#### 2. *Gemeentelijke opdrachten - onroerende goederen en rechten - Financiën.*

Hier geldt principieel dezelfde beschouwing als onder punt 1. Wel dient gewezen op de « foutieve » besluitvorming in de aanloopperiode voor de toepassing van het nieuwe artikel 82bis. Het aantal leningsdossiers is — hoeft het gezegd — aanzienlijk toegenomen.

Het begrotingstoezicht komt niet uit de negatieve cijfers naar voor en vraagt een afzonderlijke benadering.

---

(12) Zie « Vademecum voor de gefusioneerde gemeenten » opgesteld door een commissie in de schoot van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en uitgegeven door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten - juli 1976.

Een gevolg voor de grootschaligheid is verder de doorbraak van de nieuwste computertechnologieën voor steden en gemeenten en de inflatie van gemeentelijke VZW's als beheersvorm (waarbij kon vastgesteld dat de controle over begroting en rekening dikwijls onvoldoende is gewaarborgd).

### 3. *Personeel.*

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

Enkele beschouwingen in de diepte :

- *Principesbeslissingen* : (personeelsformaties, bezoldigingsregeling, statuten).

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

Het uitwerken van de nieuwe « gefusioneerde » personeelsformaties hebben het langst « aangesleept ».

- *Individuele beslissingen* : (werving, benoeming, bevordering, wedde, vergoedingen, tuchtacties, enz...).

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

	1976	1977	1981
Behandelde dossiers	7.568	5.834*	8.935**

\* Fusiejaar d.w.z. veel besprekingen, weinig besluiten.

\*\* + 20 % t.o.v. 1976.

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

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

- *De pensioendossiers* :

De fusiewetgeving heeft speciale voorwaarden tot vervroegde op pensioenstelling voor personeel van deelgemeenten mogelijk gemaakt. Dus gevoelige vermeerdering van het aantal dossiers die bovendien



ingewikkelder zijn geworden vermits deelgemeenten met meerdere pensioensystemen werden samengevoegd.

4. *Materies waar de provincieoverheden meestal niet als toezichtsorgaan optreden.*

We beperken ons tot enkele belangrijke zaken :

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

Geen directe invloed van de fusie op de kwantiteit van de dossiers die feitelijk in verhouding evolueert met de economische toestand.

Voor de kwaliteit kan verwezen naar de positieve beschouwing onder punt 1.

Als voordelen kunnen worden vermeld :

- betere voorlichting van de burger (richt zich tot gespecialiseerd personeel),
- de dossiers zijn juist en volledig samengesteld en bijgevolg kunnen zij sneller afgehandeld worden.

D. *De gemeenten van Brusselse agglomeratie.*

De gemeenten van de Brusselse agglomeratie bleven buiten de fusie-operatie en bekleden bovendien een aparte plaats in het kader van de staatshervorming.

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

De schorsingen in personeelsaangelegenheden liggen lichtjes hoger ( $\pm 85\%$ ) (13).

De specifieke handelwijze kan soms de globale statistieken « vervalsen », bv. 43 schorsingsbesluiten sedert begin 1982 op het stuk van de toepassing van vreemdelingenwetgeving. Zo ook was er een sterke stijging van de oprichting en/of aansluiting bij de talrijke socio-culturele VZW's.

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

---

(13) In de periode 1979-1980 en 1980-1981 konden telkens ongeveer 200 schorsingsbesluiten worden geregistreerd betreffende de toepassing van de pensioenwetgeving. De toestand werd daarna genormaliseerd.

Enkele algemene vergelijkende cijfergegevens (14) beklemtonen de conclusies dat een benadering sui generis is verantwoord :

1. T.o.v. het globaal aantal negatieve toezichtsakten :
  - 60 % in de agglomeratie,
  - 40 % in de rest van Brabant.
2. Opdeling volgens de gronden die aan de basis liggen van de besluiten :
  - Onwettelijkheid : 55 % agglomeratie  
45 % rest Brabant
  - Algemeen belang : 70 % agglomeratie  
30 % rest Brabant,  
d.w.z. een duidelijk uitgesproken verschil.
3. Het gering aantal rechtstreekse vernietigingen :  $\pm 20$  % tegenover  $\pm 80$  % voor de rest van Brabant.  
Wat het aantal schorsingsbesluiten betreft neemt de agglomeratie  $\pm 65$  % van het geheel voor haar rekening.

### III. Besluiten met het oog op beleidsopties.

De aanzienlijk toegenomen bestuurskracht heeft, bekeken uit oogpunt van toezicht, ook een betere gemeentelijke beleidsvoering bewerkt.

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

1. Hierbij zou de schorsingsprocedure als signaalfunctie centraal moeten staan. De uitoefening ervan door éézelfde overheid nl. de provinciegouverneur vergemakkelijkt evenwichtigheid en éénduidigheid in het toezichtsbeleid zowel in grote als in kleine gemeenten.

Het belang van de schorsingen blijkt ook uit de percenten :

- 80 % van het globaal aantal « negatieve » besluiten zijn schorsingen ;
- het aantal *vernietigingen na schorsing* beloopt tussen 60 % en 50 % en daarentegen bedraagt het aantal *rechtstreekse vernietigingen* slechts :
  - door de Gouverneur : van 36 % tot 32 %,
  - door de Koning of Executieve : van 14 % tot 7 %.

---

(14) Voor meer detailgegevens wordt verwezen naar de bijlage II.

2. Voorts kan de goedkeuringsvorm beperkt worden tot de grote beleidsbeslissingen (begroting, rekening, personeelsformatie, bezoldigingsregeling, enz...) en zouden bv. een groot aantal leningen kunnen worden onttrokken aan deze procedure tenzij zij worden uitgegeven bij openbare inschrijving (er zijn weinig niet-goedgekeurde leningsdossiers — zij zitten ook op stuk van toezicht gekoppeld aan het beginseldossier).

Het onderzochte cijfermateriaal wijst op een zekere evenwichtsgroei tussen het algemeen en bijzonder toezicht op basis van het globaal pakket negatieve toezichtsbesluiten :

- algemeen toezicht : van 74 % naar 61 % ,
- bijzonder toezicht : van 26 % naar 39 % .

3. Ook zou veel aandacht moeten gaan naar de afschaffing van het in de optiek van een beperking van het aantal toezichtsniveaus dikwijls overbodige « advies ».

Daarenboven zou een verfijning van de nieuwe vorm van « mededelingsplicht » voor het algemeen toezicht zoals die in artikel 82bis werd geïnnoveerd positief kunnen bijdragen tot het afslanken van de « papierstroom » (15).

Het inbouwen van redelijke doch realistische termijnen binnen dewelke besluiten van de toeziende overheid dienen genotificeerd zal ongetwijfeld een aanzienlijke bijdrage betekenen voor een snellere besluitvorming.

4. Bij het beoordelen van de weerslag van het administratief toezicht op het begrip gemeentelijke autonomie moeten wij ons hoeden voor werkelijkheidsvreemde theorieën. Het zo vaak aangeklaagde « opportunisttoezicht » (dat daarenboven ten onrechte wordt vereenzelvigd met « algemeen belang ») komt *uiteindelijk* eervol uit de cijferanalyse.

*Schorsingen :*

- onwettigheid : van 71 % tot 66 % ,
- algemeen belang : van 29 % tot 34 % .

*Intrekkingen na schorsing :*

- onwettigheid : van 75 % tot 66 % ,
- algemeen belang : van 25 % tot 34 % .

---

(15) Artikel 82bis van de gemeentewet schrijft geen spontane of systematische mededeling voor vergunningen die betrekking hebben op opdrachten waarvan de geraamde waarde niet hoger ligt dan 2.300.000 F (of 900.000 F).

*Aantal rechtstreekse vernietigingen :*

- onwettigheid : van 70 % tot 80 %,
- algemeen belang : van 30 % tot 20 %.

\*  
\*\*

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

**Summary : Quantitative and qualitative control problems vis-à-vis the amalgamated municipalities in Brabant.**

*With regard to the supervision of the municipalities by the provincial authorities, the scaling up has decreased the number of municipalities but not the volume of dossiers. Due to an increase of rather « difficult » municipalities because of the amalgamation, administrative control has become more difficult. The restriction on the number of local politicians has improved the quality of decision-making. Based on statistics, it seems that the negative character of the control has to be demystified. The evolution points to a diminishing of that phenomenon. Too little attention has been paid to the quality and quantity of the officials who have to manage the municipalities. The amalgamation has made further specialisation possible so there can be better job assignment of the municipal officials. Administrative and technical preparation of the dossiers has improved. The quality of the personnel dossiers is precarious which accounts for the fairly high number of suspension orders and negative decisions. The suspensions concerning personnel matters are a little higher in the municipalities of the Brussels agglomeration compared to Brabant as a whole. More flexible application of administrative control is not only possible and desirable but also justified in order that the constructive character of that administrative control may receive full attention.*

## BIJLAGE I

## I. Algemene cijfergegevens

## A. Algemeen overzicht

A. ALGEMEEN TOEZICHT									B. BIJZONDER TOEZICHT				
Gouverneur								Koning of Executieve		Weigering tot machtiging of niet-goedkeuring			
Schorsingen													
	Periode	Totalen	Intrekking van de geschorste beslissingen	Vernietigingen door Gouverneur of Koning/ Executieve	Niet doorgedreven vernietigingen	Steeds aanhangig tijdens de beschouwde periode	Recht-streekse vernietigingen	Recht-streekse vernietigingen	Koning of Executieve	Gouverneur	Besten-dige Deputatie	Totaal	
Onwettigheid . . . . .	a	577	227	74	134	142	59	22	15	35	—	50	
	b	535	208	53	205	67	58	18	21	39	1	61	
	c	401	155	63	63	120	39	4	10	27	3	40	
Schending algemeen belang	a	234	80	44	68	42	23	11	11	21	1	33	
	b	280	110	46	87	39	13	6	36	14	1	51	
	c	207	81	29	35	62	10	6	43	12	1	56	
Totalen . . . . .	a	811	307	118	202	184	82	33	26	56	1	83	
	b	815	318	99	292	106	71	24	57	53	2	112	
	c	608	236	93	98	182	49	10	53	39	4	96	

a = periode van 1.5.79 tot 1.5.80 ; b = periode van 1.5.80 tot 1.5.81 ; c = periode van 1.5.81 tot 1.5.82.

## B. De schorsingen

## 1. Ten overstaan van de globale vernietigingen

Periode	Aantal	Na schorsing %	Rechtstreeks door Gouverneur %	Rechtstreeks door Koning of Executieve %
a.	233	51	35	14
b.	194	51	36	13
c.	152	61	32	7

## 2. De gevolgen van de schorsingen

Periode	Ten opzichte van het globaal aantal schorsingen				Gronden							
	Intrek- kingen	Vernie- tigingen	Niet door- gedreven vernietigingen	Nog aan- hangige zaken	Intrek- kingen		Vernie- tigingen		Niet door- gedreven vernietigingen		Nog aan- hangige zaken	
					Onwettig- heid	Algemeen belang	Onwettig- heid	Algemeen belang	Onwettig- heid	Algemeen belang	Onwettig- heid	Algemeen belang
a.	% 38	% 15	% 25	% 22	% 74	% 26	% 63	% 37	% 66	% 34	% 77	% 23
b.	% 39	% 12	% 36	% 13	% 66	% 34	% 54	% 46	% 70	% 30	% 63	% 37
c.	% 39	% 15	% 16	% 30	% 66	% 34	% 68	% 32	% 64	% 36	% 66	% 34

## C. Negatieve beslissingen (zonder de schorsing)

Periode	Aantal	Percentage in kader van	
		algemeen toezicht %	bijzonder toezicht %
a.	316	74	26
b.	306	63	37
c.	248	61	39

## BIJLAGE II

## II. Vergelijking op basis van een geografische onderverdeling

## A. De schorsingen

Periode	Territorium	Globaal aantal (1)		Onwettigheid (100 %)				Schending algemeen belang (100 %)			
		Onwettigheid	Algemeen belang	Intrekking	Vernietiging	Zonder gevolg	Nog aanhangig	Intrekking	Vernietiging	Zonder gevolg	Nog aanhangig
a.	Provincie Brusselse	577 (71)	234 (29)	39	13	23	25	34	19	29	18
	Agglomeratie	333 (67)	166 (33)	23	18	30	29	23	23	30	24
	Rest Brabant	244 (78)	68 (22)	61	7	14	18	62	9	26	3
b.	Provincie Brusselse	535 (66)	280 (34)	39	10	38	13	39	16	31	14
	Agglomeratie	324 (62)	201 (38)	22	13	48	15	34	19	33	14
	Rest Brabant	211 (73)	79 (27)	65	5	22	8	54	9	24	13
c.	Provincie Brusselse	401 (66)	207 (34)	39	16	16	29	42	15	18	25
	Agglomeratie	237 (61)	149 (39)	29	24	14	33	39	16	16	29
	Rest Brabant	164 (74)	58 (26)	53	4	19	24	52	13	23	12

(1) Tussen haakjes wordt de vergelijking in percentage uitgedrukt.

## B. Vernietigingen

Periode	Territorium	Totaal aantal (1)		Rechtstreekse vernietigingen			
		Onwettigheid	Algemeen belang	Aantal (1)		Percentage t.o.v. totaal aantal	
				Onwettigheid	Algemeen belang	Onwettigheid	Algemeen belang
a.	Provincie	155 (67)	78 (33)	81 (70)	34 (30)	52	44
	Brusselse Agglomeratie	74 (62)	45 (38)	15 (68)	7 (32)	20	16
	Rest Brabant	81 (71)	33 (29)	66 (71)	27 (29)	82	82
b.	Provincie	129 (67)	65 (33)	76 (80)	19 (20)	59	29
	Brusselse Agglomeratie	58 (56)	45 (44)	15 (71)	6 (29)	26	13
	Rest Brabant	71 (78)	20 (22)	61 (82)	13 (18)	86	65
c.	Provincie	106 (70)	45 (30)	43 (73)	16 (27)	41	36
	Brusselse Agglomeratie	60 (68)	28 (32)	4 (40)	6 (60)	7	21
	Rest Brabant	46 (73)	17 (27)	39 (80)	10 (20)	85	59

(1) Na de absolute cijfers wordt tussen haakjes de vergelijking in percentages uitgedrukt.

## C. Algemeen toezicht en bijzonder toezicht

Periode	Territorium	Algemeen toezicht (1) - (2)		Bijzonder toezicht (2)		Geografische vergelijking volgens het aantal negatieve beslissingen (2)		
		Onwet-tigheid	Alge-meen belang	Onwet-tigheid	Alge-meen belang	Gloobaal	Onwet-tigheid	Alge-meen belang
a.	Provincie	%	%	%	%	%	%	%
	Brusselse Agglome-ratie	658 (71)	268 (29)	50 (60)	33 (40)	1.009 (100)	100	100
	Rest Brabant	348 (68)	173 (32)	28 (56)	22 (44)	571 (57)	53	65
b.	Provincie	310 (77)	95 (23)	22 (67)	11 (33)	438 (43)	47	35
	Brusselse Agglome-ratie	611 (67)	299 (33)	61 (56)	51 (44)	1.022 (100)	100	100
	Rest Brabant	339 (62)	207 (38)	31 (43)	42 (57)	619 (61)	55	70
c.	Provincie	272 (75)	92 (25)	30 (77)	9 (23)	403 (39)	45	30
	Brusselse Agglome-ratie	444 (67)	223 (33)	40 (42)	56 (58)	763 (100)	100	100
	Rest Brabant	241 (61)	155 (39)	18 (29)	45 (71)	459 (60)	54	70
		203 (75)	68 (25)	22 (67)	11 (33)	304 (40)	46	30

(1) Schorsingen en rechtstreekse vernietingen.

(2) Tussen haakjes wordt de vergelijking in percentage uitgedrukt.



# Problemen van administratief toezicht ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten

---

door William LAMBRECHTS,

Gewoon hoogleraar,  
Voorzitter van het Departement Rechten  
aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

★

In dit werkstuk is het de bedoeling enkele juridische vragen te stellen die een invloed kunnen hebben op het administratief toezicht in het algemeen en mogelijk op het administratief toezicht ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten in het bijzonder.

## I. Het voorstel van nieuwe gemeentewet en het administratief toezicht.

Een initiatief tot het voorstel van een nieuwe gemeentewet ging uit van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten. Een uitvoerige inspraak-procedure werd op het gemeentelijk vlak georganiseerd. Uiteindelijk werd in 1977 het wetsvoorstel van een nieuwe gemeentewet bij de Senaat ingediend (1). Na de parlementsontbinding werd het opnieuw ingediend in 1979 (2) en tenslotte een derde maal na de verkiezingen van 8 oktober 1981 (3).

De verruiming van de gemeentelijke schaal ingevolge de wet van 13 december 1975, waardoor de samenvoegingen van de gemeenten werden bekrachtigd, werd als één van de elementen vermeld die, op dringende wijze, een aanpassing van de werkingsregelen vereist.

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

---

(1) Parlementaire Stukken, Senaat, B.Z. 1977, nr 11/1.

(2) Parlementaire Stukken, Senaat, B.Z. 1979, nr 14/1.

(3) Parlementaire Stukken, Senaat, 1981-1982, nr 57/1.

Wat de uitoefening van het administratief toezicht betreft, wordt erkend dat weliswaar de noodzaak blijft bestaan om te zorgen dat het beleid van de gemeenten blijft passen in het beleid, dat op gewestelijk of op nationaal vlak wordt gevoerd. Dit toezicht mag evenwel niet overmatig hinderend zijn. De regeringsverklaring van 30 april 1974 stelt duidelijk dat het toezicht op de gemeenten op maximale wijze moet verlicht worden door de versnelling van de procedures, door uitschakeling van de tussenniveaus evenals door de beperking van de opportuniteitscontrole. In de bijlage bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977 wordt in dezelfde gedachtengang de versteviging van de autonomie van de gemeenten in het vooruitzicht gesteld, evenals de vereenvoudiging van de reglementeringen en de procedures.

De moeilijkheden beginnen pas wanneer men moet zoeken naar de juiste maatregelen die het evenwicht moeten bewaren tussen doeltreffend gemeentelijk optreden, gesteund op de beginselen van de autonomie, en het doeltreffend en niet overdadig hoger administratief toezicht.

Het voorstel van nieuwe gemeentewet behoudt het onderscheid tussen het algemeen en bijzonder toezicht, maar wil de proceduretechnieken wijzigen om aldus het toezicht te verlichten. Talrijke beslissingen van de gemeentelijke overheden zouden daardoor enkel nog vatbaar zijn voor schorsing en vernietiging. Het nog van toepassing blijvende bijzonder administratief toezicht zou in het kader van het voorstel in overwegende mate toevertrouwd worden aan de bestendige deputatie. Volgens de indieners van het voorstel werd voor de tussenkomst van de bestendige deputatie gekozen omdat dit college zelf onafhankelijk is van de centrale overheid, terwijl de leden politiek verantwoordelijk zijn (4). We hebben enige twijfels, in de huidige stand van zaken, over de reële, juridische politieke verantwoordelijkheid van dit orgaan. Het komt ons voor dat wanneer een politiek orgaan met een motie van wantrouwen niet ter verantwoording kan geroepen worden de politieke verantwoordelijkheid niet reëel is.

Zo de goedkeuring vereist is, is de akte uitvoerbaar binnen de negentig dagen behalve in geval van begrotingen, rekeningen, belastingen, leningen, schenkingen en legaten. Wordt de goedkeuring geweigerd, dan moet dit binnen de negentig dagen ter kennis gebracht worden van de gemeente. In dit geval is er een motiveringsverplichting.

De voorafgaande adviesformaliteit zal afgeschaft worden. Dat zal voor de ambtenaren een arbeids- en tijdsbesparing uitmaken.

In verband met het algemeen toezicht kan de gouverneur schorsen binnen 40 dagen en zal hij zijn beslissing moeten meedelen binnen de 10 dagen. De gemeenteraad neemt er kennis van en deelt op zijn beurt de genomen beslissing mee binnen de 10 dagen nadat ze genomen werd.

---

(4) Parlementaire Stukken, Senaat, 1981-1982, nr 57/1, blz. 9-10.

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

- huurakten,
- verandering van het genot van braakliggende gronden en aan het bosbeheer onderworpen bossen,
- verandering in het genot van de gemeentegoederen,
- presentiegeld van de gemeenteraadsleden,
- vaststelling van de personeelsformaties,
- bepaling van het geldelijk statuut en de weddebarema's.

Op 30 september 1980 werd het lijvig verslag namens de Sub-Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt neergelegd (5). Uit dit verslag blijkt dat geen definitieve uitspraak werd gedaan over de artikelen die betrekking hebben op het hoger administratief toezicht gelet op de wetten van de staatshervorming die een nieuwe studie van de beoogde regeling noodzakelijk maken.

## II. Institutionele vragen rond het administratief toezicht na de staatshervorming van 1980.

De onmiddellijke fase van de staatshervorming hield in dat het bestuurlijk toezicht op de plaatselijke besturen door de gewestelijke executieven zal worden uitgeoefend : die eerste fase werd door de wet van 5 juli 1979 uitgevoerd (6).

Artikel 108 van de Grondwet, zoals het gewijzigd werd op 17 juli 1980, bepaalt dat in uitvoering van een wet die aangenomen wordt met een gekwalificeerde meerderheid, de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld kan worden door de Raden van de Gemeenschap of van het Gewest.

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

---

(5) Parlementaire Stukken, Senaat, 1981-1982, nr 57/1 bijlage.

(6) Wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979 ; *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 1979.

Deze wet is nog steeds van toepassing voor het Brusselse Gewest.

(7) *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1980.

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

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

Het gewoon administratief toezicht omvat elke vorm van toezicht georganiseerd door de provinciewet, de gemeentewet of de wet van 26 juli 1971 op de agglomeraties en de federaties van de gemeenten.

Het toezicht dat zal georganiseerd worden door alle andere wetten wordt onder de hoofding specifiek administratief toezicht ondergebracht.

In beide gevallen blijven de traditionele begrippen van algemeen toezicht, bijzonder toezicht en dwangtoezicht onverminderd bestaan.

De draagwijdte van artikel 108, 3<sup>e</sup> lid van de Grondwet is ruimer dan artikel 7 van de Wet van 8 augustus 1980. Inderdaad, in artikel 108, 3<sup>e</sup> lid van de Grondwet is er sprake van « de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht », daar waar in artikel 7 van de Wet van 8 augustus 1980, wat het Vlaamse en het Waalse Gewest betreft, enkel melding wordt gemaakt van de « organisatie van de procedures » en « de uitoefening van het administratief toezicht ». Voortaan kan het parlement de bepalingen van de gemeentewet die betrekking hebben op de organisatie van de procedures voor de gemeenten, die aan het algemeen stelsel onderworpen zijn, noch afschaffen, noch wijzigen. Deze problemen zijn uitvoerig aan de orde gekomen naar aanleiding van de bespreking in de Senaat van het wetsontwerp tot wijziging van artikel 76 van de gemeentewet (8). Lezenswaard zijn de bijlagen bij het aanvullend verslag en de verdere parlementaire besprekingen in de Senaat (9). Sindsdien sluimert dit wetsontwerp in de Kamer (10).

De bevoegdheden van het parlement blijven beperkt tot het bepalen welke de handelingen zijn die aan het preventief, het repressief en het dwingend toezicht onderworpen zijn. Voor het overige zijn enkel de gewestraden bevoegd. Zij kunnen bij decreet de procedures regelen, d.w.z. alle vormen die betrekking hebben op de aanwijzing van de toezichthoudende overheden en de gehele procedure in verband met de uitoefening van het toezicht, zoals bijvoorbeeld de termijnen. De wijze waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend kan dus van gewest tot gewest gaan verschillen voor eenzelfde gecontroleerde handeling.

---

(8) Parlementaire Stukken, Senaat, 1979-1980, nr 471/1.

(9) Parlementaire Stukken, Senaat, 1979-1980, nr 471/3 met in bijlage de nota van 14 januari 1981 van de Minister van Binnenlandse Zaken, de handelingen van de Senaat van 4 maart 1981 en het tweede aanvullend verslag nr 4.

(10) Parlementaire Stukken, Kamer, B.Z. 1979, nr 85/7.

Artikel 108 is niet meer voor herziening vatbaar in verband met het administratief toezicht, wel in verband met de mogelijke wijziging van de regelen in verband met de provincies. Alleen daarvoor hield de constituanten zich expliciet het recht voor (11). Het opportuniteitstoezicht zal blijven bestaan en de uitoefening van de autonomie zal moeten geschieden in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State. « Gemeentebesturen mogen autonoom worden genoemd in de mate dat zij de materies die zij van gemeentelijk belang achten op eigen initiatief naar eigen beste inzicht mogen regelen. De wetgever kan evenwel die autonomie ruimer of enger uitmeten ondermeer door de wijze waarop hij het toezicht organiseert op het gebruik dat het gemeentebestuur van zijn bevoegdheid maakt. Wanneer de wetgever een bijzonder toezicht, in de vorm van toezicht bij goedkeuring instelt, moet door de toezienende overheid niet alleen worden nagegaan of de wet overtreden of het algemeen belang geschonden is, maar ook of wat de gemeenteoverheid heeft gedaan de toetsing kan doorstaan aan de algemene criteria van goed bestuur, zoals redelijkheid, zuinigheid, efficiëntie. In werkelijkheid komt dit erop neer dat de beoordelingsbevoegdheid van een toezienende overheid belast met het toezicht tot goedkeuring, evenredig is met de discretionaire bevoegdheid van het aan toezicht onderworpen bestuur » (12).

Deze duidelijke uitspraak van de Raad van State is gegeven in overeenstemming met wat de nauwkeurige ontleding van artikel 108 van de Grondwet biedt (13). Versoepeling of het volledig ombuigen van toezicht blijkt op zichzelf de gemeentelijke autonomie niet te herstellen of te versterken. Het ombuigen, waar mogelijk, van het repressief toezicht naar het begeleidend toezicht, is een interessant hulpmiddel, maar kan niet als een essentiële hervorming worden beschouwd. Gemeentelijke autonomie veronderstelt financiële draagkracht. Financiële hulp van hogerhand brengt afhankelijkheid in mindere of meerdere mate met zich mee. In dat verband zal het interessant zijn te zien hoe in Frankrijk de plaatselijke besturen zullen evolueren onder de nieuwe decentralisatiewet. Het recent karakter van die wet rechtvaardigt zeker een korte bespreking ervan.

---

(11) Parlementaire Stukken, Senaat, B.Z. 1979, nr 100/28, blz. 3. In het verslag van 1 oktober 1981 is niets bijzonders vermeld, maar vermits het om een ontslagnemende regering ging, kon het ontwerp van verklaring alleen de bestaande verklaring tot herziening van de grondwet overnemen, met uitzondering voor de reeds herziene artikelen (Parlementaire Stukken, Kamer, 1980-1981, nr 924/3, blz. 5 en blz. 1-2).

(12) Raad van State, Berghmans nr 20.840 van 6 januari 1981.

(13) BORRET J. De tekst van de grondwet en het hoger administratief toezicht op de gemeenten. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1977, blz. 325-329.

### III. De Franse decentralisatie en het administratief toezicht.

De Franse decentralisatiewet van 2 maart 1982 vormt het eerste luik van de decentralisatiepolitiek die door de Franse regering wordt beoogd (14). De wet bevat voorschriften betreffende de overheveling van bevoegdheden naar de executieven van de departementen en de gewesten, de omschakeling van het gewest als adviserend orgaan naar het gewest als territoriale eenheid, de uitbreiding van de mogelijkheden tot tussenkomst van de plaatselijke besturen in economische aangelegenheden en tenslotte de opheffing van het opportuniteitstoezicht en van elke controle a priori op de handelingen van de gemeentelijke, departementale en gewestelijke overheden.

De controle behelst voortaan enkel het wettigheidstoezicht, geen opportuniteitstoezicht. Het wettigheidstoezicht wordt uitsluitend a posteriori uitgeoefend en de rechtshandelingen van de gemeenten, de departementen en de gewesten zijn van rechtswege uitvoerbaar : hun uitvoering hangt in genedele af van een besluit tot goedkeuring uitgaande van de prefect of van de minister.

De wettigheidscontrole doet de vertegenwoordiger van de Staat, voorlopig nog de prefect, tussenkomen, de administratieve rechter en voor de budgettaire handelingen een nieuwe jurisdictie : de gewestelijke rekenkamer. Doch enkel de administratieve rechter is bevoegd om de vernietiging van de bestreden handelingen uit te spreken.

Een bijzondere controle is weliswaar voorzien op de budgettaire akten in de aangelegenheden die nauwkeurig in de wet zijn opgesomd met name : afwezigheid van een stemming over een begroting binnen de wettelijke termijn, de afwezigheid van een werkelijk evenwicht in de begroting, de afwezigheid van inschrijving van een verplichte uitgave en het bestaan van een deficit in de administratieve rekening. De budgettaire controle houdt de tussenkomst in van de gewestelijke rekenkamer die de vertegenwoordiger van de Staat moet voorlichten en een procedure van voorafgaande bemiddeling moet inrichten. De wet van 2 maart 1982 bevat de bepalingen over de voorwaarden waarin de administratieve rechtshandelingen van de plaatselijke overheden uitvoerbaar zijn, de rol van de vertegenwoordiger van de Staat inzake de wettigheidscontrole en de modaliteiten om de administratieve rechter te vatten. De wet biedt ook de nodige aanwijzingen in verband met de budgettaire controle en de tussenkomst van de gewestelijke rekenkamer.

---

(14) Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; *J.O.*, 3 mars 1982.

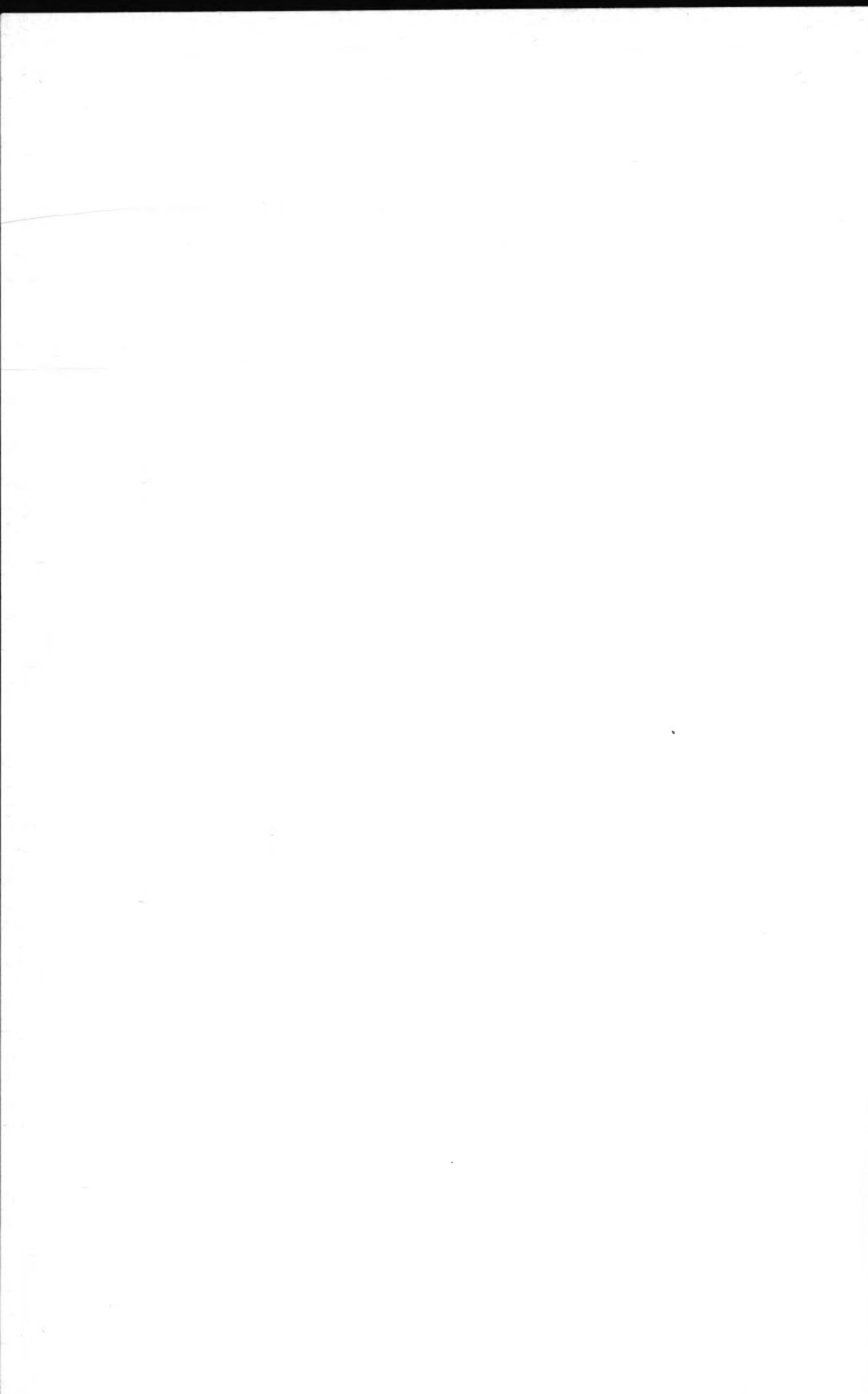
#### IV. Besluit.

Het is hier niet de plaats om deze procedure verder te analyseren. Wel rijst de vraag of de verandering zo revolutionair is als zij op het eerste gezicht wordt aangekondigd. In België zal de toezichthoudende overheid het opportuniteitstoezicht uitoefenen indien de besluiten de gemeentelijke financiën op onevenredige wijze belasten. Zal het anders zijn in Frankrijk met het toezicht van de regionale rekenkamer? Weliswaar gebeurt de controle a posteriori maar zodra beroep wordt gedaan op de administratieve rechter kan de schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen worden en de administratieve rechter is verplicht deze schorsing uit te spreken zodra op het eerste gezicht het beroep van het toezichthoudende orgaan gegrond voorkomt.

#### **Summary : Problems of administrative control of merged municipalities.**

*This brief study is to examine whether some legal questions do influence the administrative control in general and more particularly the administrative control of merged municipalities. First are analysed the propositions aiming the administrative control in the new local government act as proposed by the Association of Belgian Towns and Villages. It says that administrative control must not be excessively hindering. It would rather change the control philosophy and procedures in order to relieve the administrative control. The two important State Reform Acts of 8 and 9 august 1980 present in fact major institutional changes concerning the administrative control. The Flemish and the Walloon regions obtain the competence to organise the procedures and to exercise the administrative control with regard to provinces, towns, villages and agglomerations. After revision of article 108 of the Constitution in 1980 opportunity-control of administrative acts is maintained and the exercise of the autonomy of action must take place in harmony with the jurisprudence of the « Council of State ». Finally, comparison between the French Act of March 2nd, 1982 about decentralisation of administrative control in France and the opportunity-control in Belgium is made.*







# De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten

---

door Guido OBBELS,

Directeur Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij  
voor de Kempen.



Bij de publieke opinie wordt spontaan de noodzaak tot fusie in hoofdzaak met de kleinere gemeenten en kleinere stedelijke centra in verband gebracht.

Een algemene indruk en verwachting is immers dat de noodzaak tot samenwerking geldt voor de kleinere gemeenten. Grotere gemeenten en steden worden geacht deze samenwerking niet nodig te hebben.

Deze algemene indruk is enigszins onjuist en minstens onvolledig. Uiteraard geldt de wenselijkheid tot intercommunale samenwerking vooral voor kleinere gemeenten, maar zij is eveneens van toepassing, zij het in mindere mate, voor de grotere gemeenten en kernen.

Een andere spontane verwachting lijkt te zijn dat omwille van de fusieoperatie de noodzaak tot intercommunale samenwerking is afgenomen. De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie bevestigt deze indruk niet.

Teneinde deze beide thema's verantwoord te kunnen behandelen, is het nuttig vooreerst het te behandelen onderwerp enigszins af te bakenen, vervolgens een korte historiek van de intercommunale samenwerking te geven, alsmede de kenmerken van deze samenwerking en tenslotte concreter in te gaan op de praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten.

Het betreft hier voornamelijk de praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie voor de kleinere gemeenten en kleinere centra. Het zal evenwel noodzakelijk zijn bij de behandeling hiervan eveneens de intercommunale samenwerking i.v.m. de grotere gemeenten en centra te betrekken, omdat de intercommunale samenwerking in de praktijk ook op deze gemeenten van toepassing is.

Naar de categorie van intercommunale samenwerking wordt, in deze context de intercommunale samenwerking met het oog op streekontwikkeling bedoeld. Het betreft de intercommunales met een meervoudig doel, die in hoofdzaak op verschillende domeinen de sociaal-economische ontwikkeling van bepaalde regio's nastreven. Intercommunales met een enkelvoudig en zeer specifiek doel worden expliciet buiten beschouwing gelaten, alhoewel mutatis mutandis de nog te formuleren besluiten en vaststellingen in grote mate wellicht ook voor hen van toepassing kunnen zijn.

De intercommunale samenwerking met het oog op een sociaal-economische ontwikkeling van bepaalde regio's bestaat in Vlaanderen thans 20 jaar. De meeste van deze intercommunales werden opgericht in het begin van de jaren zestig.

De aanleiding daartoe was dubbel. Vooreerst was er het regionaal economisch regeringsbeleid dat in België een beslissende wending en doorbraak kreeg in 1959. Door de regionale expansiewet van 18 juli 1959 werd de regering gemachtigd onder diverse vormen financiële steun te verlenen aan investeringen in bepaalde gebieden. Tevens konden financiële middelen ter beschikking gesteld worden om zowel de staat zelf als openbare besturen van het gemeentelijk niveau de gelegenheid te geven te zorgen voor de noodzakelijke infrastructuur voor deze investeringen. Er werden financiële middelen geboden om de op dat ogenblik nagenoeg ontbrekende industriezones aan te leggen en uit te rusten. Het hoofddoel van dit regionaal economisch beleid was erop gericht te komen tot een meer gelijkmatige spreiding van de welvaart in ons land. Men hoopte dit te kunnen bereiken door de stimulering van de industrialisering in de zogenaamde ontwikkelingsgebieden.

Op de tweede plaats dient als aanleiding tot de oprichting van de intercommunales voor streekontwikkeling te worden vermeld dat in dezelfde periode diverse gemeentebesturen eigen initiatieven begonnen te nemen met het oog op hetzelfde doel, nl. industrialisering, in dit geval van hun eigen grondgebied. Vanzelfsprekend waren het bijna alle gemeenten die zelf over een ruim eigen grondpatrimonium beschikten. Voor deze en voor andere gemeenten groeide vrij spoedig het besef dat individuele inspanningen in de meeste gevallen niet haalbaar en dus niet doeltreffend zouden zijn. Vermits de regionale expansiewet van 18 juli 1959 eveneens voorzag in de mogelijkheid voor o.m. de gemeenten tot oprichting van vennootschappen voor gewestelijke economische uitrusting, waarvan de taak zou bestaan in het aanleggen van industriezones en het oprichten van industriële gebouwen, waren de basisvoorwaarden vervuld om op korte termijn in nagenoeg het hele Vlaamse land de intercommunales voor streekontwikkeling tot stand te zien komen. Het voorbeeld van Leiedal

in 1960, in het arrondissement Kortrijk, vond tijdens de daarop volgende jaren navolging over het overgroot gedeelte van Vlaanderen.

De evolutie van deze intercommunales sedert het begin van de jaren zestig is voornamelijk gekenmerkt door een dubbele uitbreiding. Op de eerste plaats op geografisch gebied. Binnen een vooraf vastgestelde regio traden nagenoeg alle gemeenten tot deze intercommunales toe. Even belangrijk was de inhoudelijke uitbreiding. Het oorspronkelijk hoofddoel van al deze intercommunales was het leveren van een fundamentele bijdrage op het vlak van de industrialisering van hun betrokken regio. Aangezien de gemeentebesturen ook konden vaststellen dat het door hun tot stand gebrachte instrument van samenwerking doeltreffend bleek te zijn, wenste men datzelfde instrument voor meerdere doeleinden en dus op meerdere werkterreinen aan te wenden. Naast industrialisering begonnen de intercommunales voor streekontwikkeling zich geleidelijk aan in te laten met sociale verkavelingen en woningbouw, urbanisatie, afvalbehandeling, recreatie, sociaal-culturele begeleiding, etc.

Vooraleer in te gaan op de praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten, lijkt het aangewezen in het kort de belangrijkste kenmerken van de intercommunale samenwerking toe te lichten.

De intercommunale samenwerking is thans algemeen verspreid. Slechts in twee regio's van het Vlaamse land, met name in het westelijk en zuidwestelijk gedeelte van de provincie Antwerpen en in het zuidelijk gedeelte van de provincie Oost-Vlaanderen, wordt niet deelgenomen aan deze sector van intercommunale samenwerking. Dat deze sub-regio's tot dusver buiten de intercommunale samenwerking gebleven zijn, heeft wellicht o.m. als oorzaken: politieke heterogeniteit, de vrees van een centrumgemeente invloed en macht te moeten delen en de vrees van de kleinere gemeenten binnen de invloedssfeer van een groter centrum of stad te sterk gedomineerd te worden door dit centrum in een eventueel samenwerkingsverband.

Een tweede kenmerk van deze categorie van intercommunales is hun meervoudig doel, waarop reeds gewezen werd en waarvan reeds een aantal werkterreinen werden vermeld. De meeste van deze intercommunales bestrijken inderdaad in meerdere of mindere mate verschillende deelsectoren van de volgende drie hoofdsectoren: industrialisatie, ruimtelijke ordening en de sociaal-culturele sector. Niet onbelangrijk lijkt mij te zijn dat de meeste van deze intercommunales in bepaalde omstandigheden ook als informatieorgaan naar en overlegorgaan tussen de aangesloten gemeenten optreden, en in een aantal gevallen zelfs de functie van drukgingsorgaan naar de hogere overheid toe voor één of ander regionaal sociaal-economisch probleem opnemen.

Enkele intercommunales treden als dusdanig zelfs op voor bijzondere administratieve of financiële gemeenschappelijke problemen van de gemeenten.

De intercommunales voor streekontwikkeling bestrijken relatief grote regio's. De meest voorkomende minimale afbakening valt samen met een arrondissement. In één geval betreft het een volledige provincie op één arrondissement na, in een ander geval gaat het om een hele provincie.

Gezien de relatieve grootte van deze intercommunales en de aard van de activiteiten, werden tot dusver belangrijke bedragen geïnvesteerd. Het balanstotaal van de meeste intercommunales ligt tussen 1 en 2 miljard F. Opvallend is ook dat bijna alle intercommunales werken met een relatief klein eigen vermogen en bijgevolg met een relatief groot vreemd vermogen (leningen bij het Gemeentekrediet).

De intercommunales voor streekontwikkeling zijn overheidsbedrijven. Zij dienen door economische activiteiten te zorgen voor hun eigen inkomsten. Op die manier zijn zij door de praktijk onderworpen aan de regels van het private bedrijfseconomisch beleid. Anderzijds hebben zij wel een mogelijk nadeel van hun openbaar karakter door bepaalde procedures en voogdijregeling, maar genieten zij niet het voordeel van een aantal andere besturen die vaste inkomsten hebben onder de vorm van retributies of belastingen of van tarieven voor de levering van diensten onder monopolievoorwaarden.

Een bijzonder kenmerk van de intercommunale samenwerking is zijn mogelijkheid tot soepele werking. Deze mogelijkheid vloeit vooral voort uit de beperkte voogdij waaraan deze intercommunales onderworpen zijn. Meer en meer groeit de opvatting dat deze voogdij te beperkt zou zijn. Ik laat een beoordeling van dit gegeven thans in het midden en beperk mij tot de vermelding dat de doeltreffendheid van de intercommunale samenwerking in de praktijk niet zou mogelijk geweest zijn zonder deze soepele werking en dus vermoedelijk zonder deze beperkte voogdij.

Een laatste te vermelden kenmerk van de intercommunale samenwerking is de relatief sterke feitelijke binding met en inspraak van de betrokken gemeenten. Dit is in tegenstelling met wat hierover meestal van buitenaf wordt gedacht. De feitelijke binding tussen gemeenten en intercommunale verschilt uiteraard van de ene intercommunale tot de andere. Er is in de praktijk evenwel steeds een zekere binding. Alhoewel de intercommunales juridisch volkomen autonoom opereren, voeren zij in feite opdrachten uit ten behoeve van en soms voor rekening van de gemeenten, die in het beleid ook een beslissende inbreng hebben. Deze feitelijke sterke binding vloeit mede voort uit het gegeven dat in deze categorie van intercommunale samenwerking de betrokken gemeenten voor de meeste van hun activiteiten hun bevoegdheden niet afstaan. De gemeenten verzoeken de intercommu-

nales voor hen opdrachten uit te voeren. Aangezien de bevoegdheden niet worden afgestaan, zijn de intercommunales bijgevolg verplicht de hun toevertrouwde opdrachten goed uit te voeren. Gebeurt dat niet, dan worden geen nieuwe opdrachten toegekend.

Tegen deze achtergrond lijkt het meteen duidelijk en begrijpbaar dat de fusie van gemeenten de praktijk van de intercommunale samenwerking niet grondig heeft gewijzigd en dit in tegenstelling met wat men op het eerste zicht zou hebben verwacht. Men zou immers kunnen stellen dat wegens de merkbare schaalvergroting van de gemeenten de noodzaak aan intercommunale samenwerking is afgenomen en dat bijgevolg de intensiteit en de wijze van samenwerking daardoor zou verkleind zijn. De huidige praktijk van de intercommunale samenwerking wijst duidelijk in een andere richting.

In dit verband wil ik meteen reeds de vaststelling in herinnering brengen dat er in de optie fusie van gemeenten, zoals zij werd gerealiseerd, zeker niet rechtstreeks naar gestreefd werd enige invloed uit te oefenen op de intercommunale samenwerking. Andere opties, die in het recente verleden in de actualiteit stonden met betrekking tot de herstructurering van het lokaal en intermediair bestuursniveau, met name federaties en subgewesten, zouden ongetwijfeld wel een grondige wijziging van de intercommunale samenwerking hebben veroorzaakt. Dit valt gemakkelijk te begrijpen omdat in het geval van het realiseren van federaties of subgewesten er een belangrijke herschikking van de bevoegdheden op het lokaal en intermediair niveau tot stand zou gekomen zijn. In de optie fusieoperatie kwam deze herschikking van bevoegdheden niet voor. Hierin ligt meteen de belangrijkste reden waarom de praktijk van de intercommunale samenwerking door de fusieoperatie niet fundamenteel gewijzigd is.

Ook het feit van de schaalvergroting van de gemeenten op zich heeft niet geleid tot een belangrijke wijziging van de praktijk van de intercommunale samenwerking. De door de intercommunales te verrichten activiteiten en de daarvoor noodzakelijke instrumenten vroegen zowel vóór als na de fusieperiode een tussengemeentelijke samenwerking. Dit kan geïllustreerd worden door te verwijzen naar de belangrijkste motieven voor intercommunale samenwerking die door de fusie van gemeenten niet gewijzigd zijn. Deze motieven waren en zijn nog steeds de volgende.

Vooreerst wordt vaak naar één of andere vorm van intercommunale samenwerking gegrepen omwille van de inzet van omvangrijke financiële middelen die voor diverse activiteiten dikwijls nodig zijn. De ingezette financiële middelen van de intercommunales, waarnaar ik reeds heb verwezen, mogen dit illustreren. De schaalvergroting van de gemeenten is

niet van die aard dat zij deze basis voor de intercommunale samenwerking overbodig zou maken.

Hetzelfde dient gezegd te worden van het ter beschikking hebben van gespecialiseerd personeel, wat een tweede belangrijk motief is voor intercommunale samenwerking.

Vervolgens heeft de fusieoperatie geen wijziging gebracht aan de soepele werking voor de intercommunales en aan het gebrek aan soepele werking voor de gemeenten. Naar aanleiding van de fusieoperatie werd het veel te zware voogdijstelsel naar de gemeenten toe niet aangepast en wegens het ontbreken van deze zware voogdij hebben de intercommunales een soepele werking kunnen behouden. Terloops kan ik hier melding maken dat ik het gevoel heb dat de huidige betrokken administraties zowel bij de behandeling van individuele dossiers als bij het toepassen van algemene beleidslijnen de activiteiten van de intercommunales van naderbij wensen te volgen. Dit is tot dusver nog geen formele verzwaring van de voogdij t.o.v. de intercommunales, waarop door sommigen sterk wordt aangedrongen in het raam van een voorgenomen hervorming van de wet van 1 maart 1922 op de intercommunales. Indien de voogdij t.o.v. de intercommunales dient te worden aangepast en verhoogd, zullen daarvoor ongetwijfeld wel theoretische gronden aanwezig zijn of gevonden worden. Essentieel blijft evenwel dat er dient naar gestreefd te worden om de soepelheid van de werking te kunnen behouden. Indien hiervan wordt uitgegaan, vallen wellicht alle bezwaren tegen een mogelijke verzwaring van de voogdij weg.

Een laatste motief voor intercommunale samenwerking, dat thans nog even sterk van toepassing is als vóór de fusie van gemeenten, is de regionale solidariteit in de gemeentelijke sector. Het is duidelijk dat een aantal realisaties zonder meer alleen maar tot stand kunnen komen door een aangepaste vorm van samenwerking. Bovendien treden meerdere intercommunales herhaaldelijk op als overlegorgaan en drukkingsgroep i.v.m. algemeen regionale sociaal-economische problemen. Het bestaan van een intercommunale is voor dergelijke benadering vaak de noodzakelijke infrastructuur.

Ter verdere illustratie van het feit dat de fusie van gemeenten geen wezenlijke invloed heeft gehad op de praktijk van de intercommunale samenwerking moge tenslotte nog twee gegevens op de voorgrond geplaatst worden.

De fusie van gemeenten heeft geen enkele invloed gehad op de toetreding van gemeenten tot of uittreden uit intercommunales.

Daarnaast zijn het aantal en de inhoud van de activiteiten van deze intercommunales niet grondig gewijzigd. In de mate dat er een wijziging

van de activiteiten heeft plaatsgehad, betreft het zelfs nog een verruiming ervan.

Tenslotte nog één element waaruit moge blijken dat de intercommunale samenwerking buiten de fusieoperatie gebleven is. Ik wil hier de relatie leggen naar de betrokkenheid van grotere gemeenten en zelfs steden in de intercommunales.

Vóór de fusie van gemeenten waren ook, op enkele uitzonderingen na, alle grotere gemeenten en steden lid van een intercommunale voor streekontwikkeling. Dit kwam omdat de zoëven vermelde motieven voor intercommunale samenwerking, in tegenstelling met wat sommigen zouden verwachten, onmiskenbaar ook van toepassing zijn op de grotere gemeenten en steden. Hun feitelijke aanwezigheid in de intercommunales bewijst trouwens het gegrond karakter van deze motieven.

De meeste grote gemeenten en steden hebben trouwens goed ingezien dat, indien zij buiten het intercommunaal samenwerkingsverband zouden gebleven zijn, zij het risico zouden gelopen hebben buitenspel gezet te worden i.v.m. de inplanting van de realisaties met een bovengemeentelijk karakter. Ik denk hier zowel aan grotere industriezones als infrastructuurwerken in de sociale en culturele sector. Essentieel voor hun aanwezigheid in de intercommunales is evenwel dat ook voor hen de elementen van omvangrijke financiële middelen, techniciteit van het personeel en een soepele werking voor een openbaar bestuur onmisbaar zijn om een aantal zaken op korte termijn te kunnen realiseren.

Hoewel de door mij voorgelegde balans zeer duidelijk overhelt in de richting van de afwezigheid van invloed van de fusieoperatie op de intercommunale samenwerking moge ik tenslotte volledigheidshalve nog enkele domeinen vermelden waarop de fusieoperatie toch enige invloed heeft gehad.

Omwille van het kleiner aantal gemeenten en over het algemeen gelijk gebleven aantal beleidsfuncties in de intercommunales is de betrokkenheid van de gemeenten bij het algemeen en zelfs het dagelijks beleid van deze intercommunales toegenomen.

Vervolgens kan worden vermeld dat de structuur van de fusiegemeente bepalend kan zijn voor een wijziging in de relatie van deze gemeente en de vroegere deelgemeenten naar de betrokken intercommunale toe. In fusies met gelijkwaardige deelgemeenten is er na de fusie ongetwijfeld een evenwichtige spreiding gekomen van de projecten waar de intercommunale bij betrokken is over alle vroegere deelgemeenten. In fusies met een grotere centrumgemeente en kleinere deelgemeenten kunnen wellicht een aantal projecten in de kleinere deelgemeenten thans minder vlot aan bod gekomen zijn. Dat kan te maken hebben met het feit dat de deelgemeenten niet meer rechtstreeks in de intercommunale vertegenwoordigd zijn en met

het feit dat de besluitvorming in de nieuwe fusiegemeente in de eerste post-fusie legislatuur in een aantal gevallen wat moeilijker tot stand kwam.

Tenslotte kon worden ervaren dat wegens herschikking en uitbreiding van de personeelskaders door de fusieoperatie ook de administratieve afhandeling van diverse bundels tussen de gemeenten en de intercommunale globaal bekeken wellicht een verbetering kende.

De praktijk van de intercommunale samenwerking is nagenoeg ongewijzigd gebleven na de fusie van gemeenten. Een conclusie die uit deze vaststelling kan getrokken worden, is dat men met dit gegeven in belangrijke mate moet rekening houden op het ogenblik dat men zal overgaan tot een wijziging van de wet op de intercommunales of wanneer men tot een zinvolle herstructurering van het intermediair bestuursniveau zou overgaan. Indien men het lokaal bestuursniveau wenst te versterken, zal men geenszins een te zwaar of te sterk intermediair niveau mogen uitbouwen of te veel wettelijke beperkingen opleggen voor de intercommunale samenwerking. Men dient ervan uit te gaan dat men het lokaal bestuursniveau maximaal dient te versterken en dat het behoud en een versterking van de intercommunale samenwerking één van de effectieve middelen daartoe zal zijn.

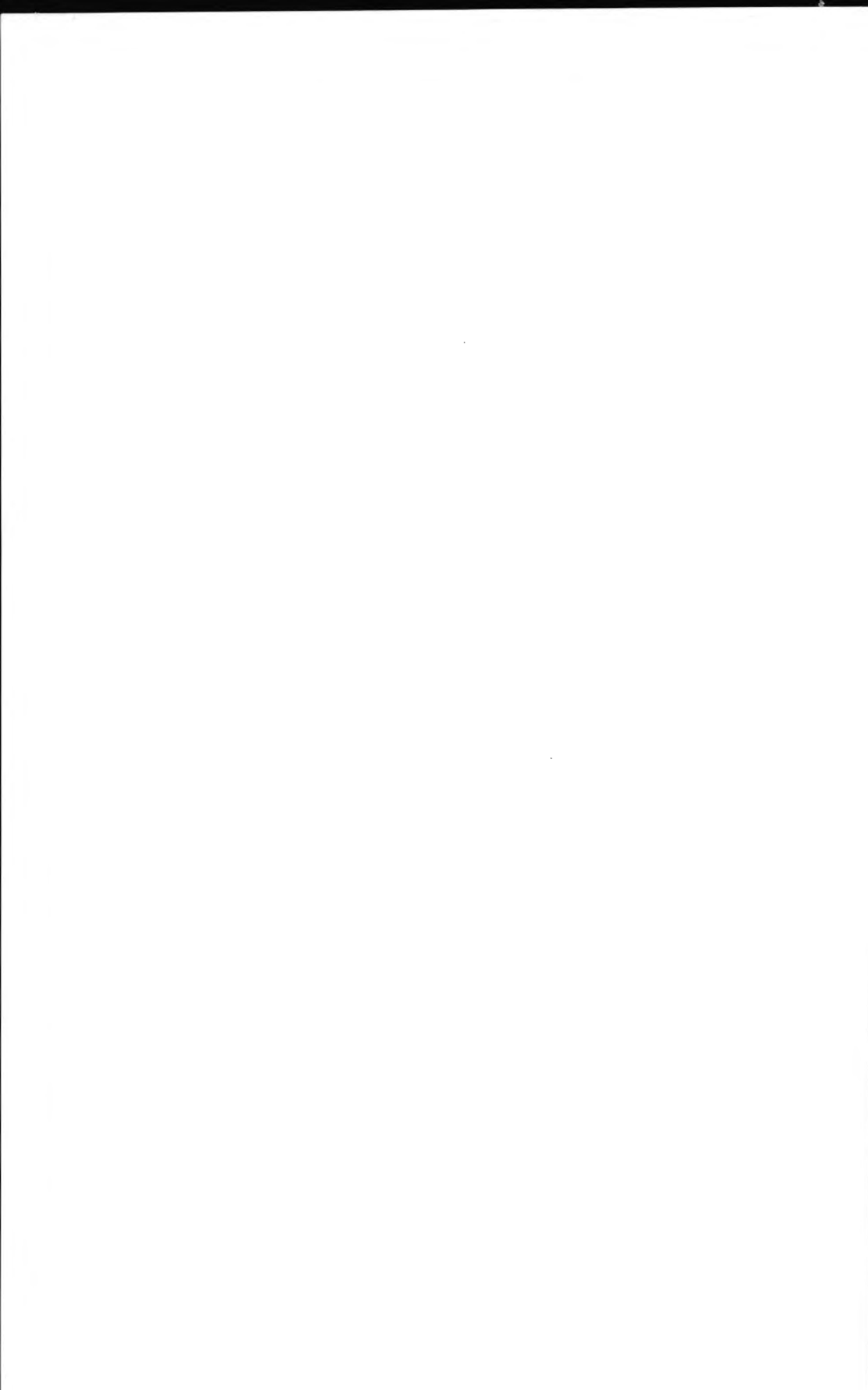
**Summary : The application of intermunicipal cooperation after the amalgamation of the municipalities.**

*The increase in scale of the municipalities has not affected the necessity for intermunicipal cooperation. The activities to be carried out by the intermunicipal organisations and the instruments necessary for them required intermunicipal cooperation both before and after the amalgamation operation. The reasons for the intermunicipal cooperation also remained unchanged after the amalgamation. The amalgamation of the municipalities had no effect on the entrance of municipalities into or their withdrawal from intermunicipal organisations. Moreover, the number and the content of the activities of these intermunicipal organisations did not change fundamentally. Insofar as a change in the activities did occur, it even involved an extension of them. The involvement of the municipalities in the general and even daily policy of the intermunicipal organisations has increased. The structure of the amalgamated municipality can have changed its relationship to the particular intermunicipal organisations. The reorganisation and expansion of the personnel by the amalgamation operation has improved the administrative processing of the various dossiers between the municipalities and the intercommunal organisations.*





**HET VERLOOP TER PLAATSE**  
**L'EXPERIENCE SUR LE**  
**TERRAIN**



# De evaluatie van de fusie in Gent

---

door Placide DE PAEPE,

Burgemeester van Gent.

★

Bij de afkondiging van het ontwerp van fusie voor de Gentse agglomeratie reageerden de tien betrokken randgemeenten alles behalve geestdriftig. Het verzet tegen de voorgestelde samenvoegingsoperatie ofschoon niet partijpolitiek gebonden, was in de rand wel algemeen verspreid. Deze houding resulteerde uit een viervoudige vrees : de inwoners uit de periferie vreesden in de grote entiteit als een nummer behandeld te worden ; het plaatselijk verenigingsleven zou ten dode opgeschreven zijn ; de stad zou de randgemeenten domineren en het personeel van de rand zou gedegradeerd worden tot tweederangsfiguren.

Eens de wet gestemd hebben alle betrokkenen zich evenwel ten volle ingezet om de voorbereiding optimaal te laten verlopen. Uit deze samenwerking groeiden een aantal begeleidende maatregelen, die samen met enkele psychologische factoren de bevolking gerust gesteld hebben.

Zo zorgden alle politieke partijen voor een billijke geografische spreiding van de kandidaten op hun lijst. Dit werd weerspiegeld in een logische vertegenwoordiging van de deelgemeenten uit de rand (26 van de 53 raadsleden zijn afkomstig uit de rand ; ook komen vijf van de elf leden van het college, inclusief de burgemeester, uit de deelgemeenten). Dit alles werkte psychologisch gunstig in op de bevolking en vormde een garantie voor de contactmogelijkheden van de burgers.

Ook de inrichting van de dienstverlening betekende een geruststelling voor de bevolking. Er werd een info-centrum opgericht waar de burger (ook telefonisch) terecht kan om te weten welke dienst bevoegd is voor een bepaalde kwestie en waar die gevestigd is. Een administratieve gids werd — gratis — in alle woningen verspreid.

Daarenboven werden de voormalige gemeentehuizen ingericht als dienstencentrum. Met het oog op een meer rationele indeling werden de

vroegere gemeentegrenzen op zulke manier gecorrigeerd, dat de bevolking thans behoort tot het dienstencentrum waarvan ze geografisch of feitelijk deel uitmaakt. In deze centra, die telkens ingericht zijn met terminals, kan men terecht voor alle inlichtingen, documenten en dienstbetoon. Op die manier werden de nadelige gevolgen die inherent zijn aan administratieve centralisatie vermeden. Op administratief vlak heeft de fusie dus geen ongunstig effect gehad, wel integendeel. Wat het verenigingsleven betreft kan worden vastgesteld dat er van doodbloeden geen sprake is. Het stadsbestuur heeft daarin doelbewust een stimulerende rol gespeeld, dit zowel op materieel vlak (o.a. ter beschikking stellen van lokalen) als door het verstrekken van toelagen (deze facultatieve uitgaven moesten wel enigszins afgeremd worden, maar bleven toch op een behoorlijk peil gehandhaafd).

Tevens werden tal van inspraakmogelijkheden uitgebouwd. Naast de traditionele zitdagen van mandatarissen, werden ook tentoonstellingen op touw gezet n.a.v. bepaalde projecten (met daaraan gekoppeld : mogelijkheid tot bespreking ervan). Om de veertien dagen worden persconferenties georganiseerd en bij onregelmatige tussenpozen worden, naargelang de problemen zich aandienen, hoorzittingen gehouden. Tenslotte zijn er ook de zogenaamde consultatieve commissies (bijvoorbeeld voor de haven), waarin naast vertegenwoordigers uit de raad ook betrokkenen uit de particuliere sector zitting hebben. De inspraak mag echter onder geen enkel beding een rem zijn voor het college en de raad om hun verantwoordelijkheid op te nemen : eenmaal de betrokkenen geraadpleegd zijn, moeten de verkozenen beslissen.

Een bijzonder gevoelige materie betrof het personeelsprobleem. De kern van het probleem was dat eenieder « liever kleine baas dan grote knecht » was. De politiecommissarissen konden allen opnieuw als dusdanig benoemd worden. De secretarissen en ontvangers werden opgenomen in de nieuw opgerichte coördinatiedienst. Het administratief en technisch personeel bleef aanvankelijk zo veel mogelijk ter plaatse werken, maar ter gelegenheid van bevorderingen werden velen verplaatst. Het meest prangende probleem betrof de integratie van het kaderpersoneel. Voor alle andere categorieën bestonden t.g.v. de nieuwe schaal immers meer bevorderingsmogelijkheden.

Een ander psychologisch instrument om het personeel nauwer bij hun taak te betrekken bestond in het aanwenden van nieuwe werkmethodes (staffing, horizontale samenwerking e.d m.), die beter aangepast zijn aan de grotere entiteiten. De reorganisatie van de technische diensten verliep eerder moeizaam. Op dit vlak werd het evenwicht tussen centralisatie

en decentralisatie niet zo makkelijk gevonden in vergelijking met de administratieve integratie. Als algemeen leidend principe gold dat decentralisatie moet gericht zijn op de burger, terwijl centralisatie aangewezen is voor intern gebruik. Een groot gevaar schuilt evenwel in een overdreven « papieren » controle. Gedecentraliseerde diensten moeten een grote autonomie en eigen verantwoordelijkheid genieten.

De besluitvorming gebeurt ook na de fusie op de traditionele wijze : voorbereiding door de administratie en de betrokken schepen, beslissing door het voltallig college, bespreking in de raadscommissie en uiteindelijke beslissing door de voltallige raad. In diverse beleidsdomeinen werd uniformiteit nagestreefd : sociale diensten, onderwijs, politiereglementen, technische voorzieningen.

De besluitvorming geschiedt soms te fragmentarisch, dit bij gebrek aan een goed beheersmodel (dat een studie bureau eerlang zal klaar hebben). In het beleid moet de overheid oog hebben voor diversificatie binnen één streefdoel en rekening houden met de eigen aard van sommige deelgebieden. Anderzijds moet men geen heil verwachten van professionalisme in domeinen waar in essentie de basis aan werkt : cultuur, sport, vrije tijd.

Wat de intercommunale samenwerking betreft : op het vlak van electriciteit, gas, water en teledistributie is een eigen regie werkzaam. De bestaande contracten met gemengde intercommunales worden geëerbiedigd; bij het einde van de lopende verbintenissen van bepaalde deelgemeenten, zullen deze ingeschakeld worden in de stedelijke bedrijven). Verder waren alle deelgemeenten, inclusief de oude stad Gent, reeds voor de fusie lid van VENECO (intercommunale voor economische expansie). In geval van eventuele prijsverschillen past de stad bij om aan alle inwoners dezelfde diensten onder dezelfde voorwaarden te verlenen.

Uiteraard vormt de financiële toestand een cruciaal punt.

Gent slaagde er vooralsnog in het begrotingsevenwicht te behouden, zij het niet zonder forse besparingen (vooral in de buitengewone dienst). De opcentiemen liepen in 1982 op tot 1860 (tegen een waarde van 587.917 per opcentiem). De algemene oorzaken van de moeilijke financiële toestand zijn voldoende bekend : onvoldoende groei van het Gemeentefonds (aandeel in 1982 : 4.481.686.000), hoge personeelslast (59,26 % der uitgaven) en het stijgend tekort van het O.C.M.W. (de toelage in 1982 bedroeg 671,7 miljoen tegenover slechts 455 miljoen in 1976).

De invloed van de fusie op de financiën is beslist negatief, maar zou wetenschappelijk moeten onderzocht worden. Een verhoogd personeelsbestand, als gevolg van de fusie, zal wellicht de voornaamste factor blijken te zijn. Als conclusie kunnen we zonder gevaar voor tegenspraak stellen dat de globale appreciatie van de fusie in de Gentse agglomeratie positief mag beoordeeld worden.

De oorspronkelijke psychologische weerstand vanwege de randgemeenten werd grotendeels opgevangen. Het contact met de burgers is niet verloren gegaan, ondermeer doordat de verkozen politici, die ook vanuit geografisch oogpunt representatief zijn voor de gehele bevolking, op verspreide plaatsen een voldoende aantal zittingen houden.

Bij de reorganisatie van de diensten resulteerde een evenwicht tussen interne centralisatie en externe decentralisatie in een vlotte integratie. Van veel aangevoerde bezwaren kan men zeggen dat het « valse » problemen zijn. Bij wijze van boutade zou men zelfs kunnen stellen dat de hardnekkigste moeilijkheid bestond in de wijziging der straatbenamingen... Een fusie-operatie van een dergelijke omvang vereist evenwel veel voorbereiding. In dit opzicht was de toegemeten tijd te kort.

Een stad van 250.000 inwoners mag niet bestuurd worden volgens een methode die gangbaar was voor bij voorbeeld 100.000 inwoners. De studie van een nieuw beheersmodel is bijgevolg een prioritaire daad en zou eigenlijk klaar moeten zijn voor de fusie een realiteit is.

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

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

De toezichthoudende overheid gaat evenmin vrijuit. Personeelsformaties zouden anders moeten beoordeeld worden, zodat er ruimte kan geschapen worden voor een betere « staffing ». Delegatie, ook en vooral aan ambtenaren, is onmisbaar in een grote stad en moet verder uitgebouwd worden.

#### **Summary : The experience of Ghent in municipal amalgamation.**

*The fear that the border municipalities would be overwhelmed by the larger entity of the central city of Ghent was countered by a number of accompanying measures such as the stimulation of organised activities, the offering of opportunities for participation, and the provision of decentralised services. The equitable representation of the sub-municipalities was also a key factor in the success of the amalgamation.*

*palties in the new administrative organs and the opportunities for contact that derived therefrom reassured the residents of the outskirts. The effort was made with the reorganisation of the municipal apparatus to achieve a balance between external decentralisation and internal centralisation. In spite of an increasingly difficult financial situation, Ghent has succeeded up till now in maintaining a balanced budget. The amalgamation certainly had a negative impact in this regard, probably primarily because of the increased personnel costs. The amalgamation of the Ghent agglomeration can, however, be considered a success. The preparatory time for such a profound reorganisation was too brief, however. An adequate administrative model, rationalisation of the financial situation, application of the municipal law, and implementation of modern working methods are factors that loom large for the optimisation of the developmental chances of an amalgamated large city.*







# L'expérience de Liège

---

par Jean-Pierre DIGNEFFE,

Echevin de la restructuration communale  
et de la fonction publique à Liège.

★

## I. Introduction.

C'est en qualité d'échevin, chargé par le Collège échevinal de la ville de Liège, au 1<sup>er</sup> janvier 1977 de « régler tous les problèmes issus des fusions de communes » qu'il m'a été prié au nom de ce Collège et en celui du bourgmestre M. Edouard Close, de faire l'évaluation de l'expérience de Liège en matière de fusion.

Pour la compréhension de l'exposé, il y a lieu de préciser le vocabulaire que nous utilisons pour définir les anciennes et la nouvelle entité.

Nous appelons et appellerons dans notre exposé :

- la ville avant fusion : l'ancien Liège ou Liège ancienne ;
- les entités fusionnées à la ville : les communes fusionnées ou encore les communes périphériques ;
- la nouvelle entité constituée : le nouveau Liège.

### 1. *Les entités en présence au moment des fusions.*

L'ancien Liège de 140.500 habitants, d'une superficie de 2.269 hectares et comptant 5.500 agents communaux. Des communes fusionnées :

- entières : Angleur, Bressoux, Grivegnée, Glain, Jupille et Rocourt ;
- ou amputées d'une partie importante de leur territoire : Chênée et Wandre ;
- enfin, une partie importante de la commune d'Ougrée ; le quartier de Sclessin, et des rectifications de limites avec la commune d'Ans.

Ces communes fusionnées amènent ainsi 93.000 habitants, 4.239 hectares et 790 agents communaux.

## 2. Le Conseil communal.

Le Conseil communal est composé de 51 membres, 30 issus du territoire de Liège ancienne et 21 des communes fusionnées.

Quant au Collège échevinal, le bourgmestre et six échevins sont domiciliés sur le territoire de Liège ancienne et quatre dans les communes fusionnées.

Il est à noter que pour assurer la représentativité de chacune des entités fusionnées, la liste la plus importante qui siège au Conseil communal a garanti la présence d'un conseiller communal de chacune des communes fusionnées et ce, par désistement de certains de ses membres élus.

Ceci vaut donc au Conseil communal de Liège d'avoir au moins un représentant de chacune des entités quelle que soit leur taille, depuis la commune de Grivegnée de 23.000 habitants jusqu'à la commune de Glain de 2.800 habitants. Seules les rectifications de limites communales avec la commune d'Ans n'ont pas assuré une représentation au sein du Conseil communal. Puis-je ajouter que deux échevinats ont été implantés dans les anciennes maisons communales de communes fusionnées.

## II. Les options de la fusion.

La majorité qui gère le nouveau Liège, une coalition socialiste-libérale, s'est fixée dès 1976 des lignes de force visant à réussir au mieux la fusion des communes.

*Les grands axes ont été les suivants :*

Charger un échevin de résoudre tous les problèmes spécifiques à cette fusion et le choisir parmi les anciens mandataires des communes fusionnées.

Assurer ou maintenir la décentralisation administrative en transformant les huit anciennes maisons communales en antennes administratives et en garantissant la continuité des missions.

Maintenir des services existants dans les différentes entités et leur généralisation à l'ensemble de la population sous des modalités à convenir.

Développer l'information du citoyen et rechercher de nouvelles formes de dialogue.

Privilégier la vie dans les quartiers considérée comme seul lieu à dimension humaine.

### III. Les premiers mois de la fusion.

#### 1. *Les semaines qui la précèdent.*

Hormis dans le secteur des finances, où mandataires et fonctionnaires préparent pour le 1<sup>er</sup> janvier, le budget du nouveau Liège et le paiement des rémunérations du personnel fusionné, aucun autre contact ne s'effectue.

Ce refus de collaboration dans les autres domaines procède de maladroites réciprocités et surtout de chefs de services qui, voulant effectuer un travail préparatoire, convoquent, interrogent, informent, décident alors que le pouvoir politique n'est pas encore en place.

Tous ces échanges sont perçus par les agents des communes périphériques comme des procédures d'annexion d'autant qu'elles sont, le plus souvent, assorties d'options centralisatrices.

#### 2. *La méthode de travail dès le 1<sup>er</sup> janvier 1977.*

Dès le premier jour, un Collège des Secrétaires communaux des entités fusionnées, présidé par l'Echevin de la Restructuration communale et aidé par une administration constituée d'agents issus de toutes les entités, va régler en quelques semaines les principaux problèmes qui se posent, pour permettre au nouveau Liège de fonctionner rapidement selon les principes énoncés plus haut.

L'organisation des antennes administratives, les missions de celles-ci, l'affectation de tous les agents administratifs et la ventilation du mobilier sera terminée le 16 février tandis que l'organisation des services techniques, l'affectation des agents, la ventilation du charroi et du matériel sera terminée le 31 mars 1977.

Une précision à apporter en ce qui concerne les antennes administratives : elles continueront à remplir les mêmes missions — hormis la milice — que celles assurées dans les anciennes entités y compris les mariages.

Une information à ajouter en ce qui concerne l'affectation du personnel : celle-ci a été unilatérale — départ des agents des communes périphériques vers le centre ville soit vers des services centraux (finances, recette, enseignement,...) soit vers des services spécialisés (voirie, plantations, peinture...). 95 % des affectations seront effectuées en conformité avec l'avis exprimé par les agents eux-mêmes après examen des qualifications et aptitudes et en concertation avec les organisations syndicales.

Le problème des nouvelles dénominations des rues et de rectifications des limites communales sera traité durant les années 1977 et 1978 — 220 rues verront leur dénomination modifiée.

#### IV. Les effets sur le personnel et sur l'organisation.

Au cours des premiers mois de la fusion, on a pu constater une recrudescence des absences pour maladie et notamment, la multiplication des dépressions nerveuses.

On peut trouver l'explication de cette situation dans les modifications intervenues rapidement et sans préparation : changement des méthodes de travail, de locaux, de bâtiments, de collègues, de subalternes et de supérieurs.

##### 1. *Les méthodes de travail.*

Pour des raisons de taille, de moyens financiers et d'importance du personnel, on peut considérer que le problème interne des fusions c'est celui du choix de la méthode de travail, qui, dans un premier temps a toujours été celle de l'entité la plus importante, c'est-à-dire Liège ancienne.

On trouvait en opposition, les services de Liège ancienne : services spécialisés, constitués de personnel qualifié, offrant des réalisations de qualité irréprochable mais aussi, des services très cloisonnés où la communication difficile et lente, les rend en fin de compte coûteux.

En regard, des services communaux qui ont dû compenser leurs faibles moyens financiers par l'imagination, la polyvalence des agents et le risque ; on doit avoir recours au système D. L'objectif est que cela tourne avant de penser à la qualité.

Le choix de la méthode de l'ancien Liège, qui est aussi celui de tout service, de toute administration de taille importante ou s'adressant à un large public, conduira au recrutement d'un personnel spécialisé et de cadres supplémentaires pour assumer la gestion des infrastructures des communes fusionnées et assurer à tous les citoyens la même qualité de services.

##### 2. *Les modifications de l'organisation à long terme.*

S'il fallait parer au plus pressé, le Collège échevinal était cependant conscient que la création de la nouvelle ville devait être l'occasion de s'engager dans des réformes profondes de son organisation.

Après quelques années d'expérience, le personnel ayant pu assimiler la nouvelle dimension de l'entité, le Collège échevinal a opéré dans un premier temps des rationalisations dans certains services.

Pour procéder à des réformes profondes, il a créé son *Service d'Organisation*, constitué d'agents de niveau universitaire, véritables consultants qui répondent à la demande de chefs de service ou au Collège pour procéder à des réformes de fonctionnement, à l'introduction de techniques

nouvelles, à la création de véritables outils de gestion, en un mot, à toute volonté d'amélioration du fonctionnement des services.

Le Collège échevinal a favorisé : l'utilisation de techniques nouvelles orientées vers la suppression de tâches administratives répétitives et contraignantes, l'accès aisé à l'information et l'amélioration de la qualité des services au public, par le développement de l'informatique et du microfilmage.

Enfin, parce qu'il a vécu les difficultés d'adaptation au changement, il s'est engagé dans la formation permanente de son personnel.

Des réalisations ont déjà fait leurs preuves tandis que des projets attendent dans les cartons des jours meilleurs.

Ces plans de formation concernent l'accueil des agents, la création de nouveaux services, la formation des cadres et en général, tout ce qui est susceptible de favoriser la communication et les relations entre individus — ceci afin de combattre le cloisonnement évoqué plus haut et ses conséquences.

### *3. Les relations avec les services extérieurs.*

L'option de charger le personnel communal des tâches antérieurement confiées au secteur privé sera renforcée.

Estimant qu'il est primordial pour l'agglomération liégeoise de renforcer le secteur intercommunal, le nouveau Liège adhéra à l'Intercommunale de Voirie et fusionnera en 1979 sa Régie des Eaux avec la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux confiant à cette dernière son personnel, ses captages de Hesbaye et le service à la population.

## **V. Les services à la population.**

### *1. Les services administratifs.*

Les services administratifs sont donc restés décentralisés dans les anciennes communes, mais ne le sont pas et ne le seront pas sur le territoire de l'ancien Liège. Il faut cependant retenir que la ville est couverte par 23 commissariats et sous-commissariats et 18 divisions de voirie.

Sur le plan social conformément au principe de décentralisation en plus des antennes sociales des services sociaux et du CPAS existant dans les communes fusionnées, leur implantation a été programmée et réalisée dans les quartiers de l'ancien Liège.

### *2. Les services en faveur des différentes couches sociales.*

Nous constatons que chaque entité avait dans le domaine social fait des choix d'action à mener en faveur de sa population.

Le principe d'une généralisation planifiée des réalisations sociales s'est imposée aux mandataires par la revendication très légitime des habitants de toutes les entités d'être considérés comme des citoyens à part entière, donc de bénéficier des avantages offerts aux habitants d'un autre quartier ou d'une autre commune.

Ces actions menées en faveur des familles, des étudiants, des personnes âgées et généralisées sur tout le territoire de la nouvelle entité ont conduit à l'organisation de services spécifiques et toujours spécialisés.

## VI. Le dialogue avec la population.

Conscients que les fusions de communes allaient éloigner les citoyens de leurs mandataires, tous les partis politiques affirmaient leur volonté de rechercher des formules de dialogue et de participation.

### 1. *L'information.*

La première démarche du Collège sera d'assurer l'information la plus large considérant que c'est la condition première pour la prise de conscience des problèmes.

La gamme des moyens utilisés est large :

- une publication trimestrielle distribuée dans tous les foyers ;
- une collaboration active aux émissions hebdomadaires de la télévision communautaire ;
- des expositions d'urbanisme dans les quartiers ;
- une collaboration étroite avec la presse ;
- des publications relatives à des réalisations ou projets spécifiques ;
- un guide administratif reprenant l'inventaire des services offerts par la ville avec deux index, l'un thématique, l'autre par département, et le plan de la ville avec les nouvelles dénominations de rues. Guide distribué à toutes les familles de la ville et aux nouveaux arrivants avec mise à jour dans la revue trimestrielle.

### 2. *Les enquêtes.*

Afin de pouvoir cerner la spécificité des différents quartiers et respecter ainsi la personnalité de chacun de ceux-ci, des enquêtes ont été menées offrant des documents, véritables outils de travail pour les différents services.

### 3. Les modalités de relations avec les habitants.

Outre les permanences qu'assurent régulièrement les mandataires dans les différents quartiers du nouveau Liège et les relations établies avec les comités de quartier représentatifs, des expériences ont été tentées pour régler ce difficile problème. Ces expériences ont abouti à la création d'un service de « relations et dialogue avec la population », courroie de transmission entre les habitants, les comités de quartier et les gestionnaires et leur administration.

## VII. Les finances.

### 1. Le compte de 1976.

Quelques chiffres font apparaître la situation de départ.

#### *A l'ordinaire :*

ancien Liège : un mali de 1,126 milliard ;

les autres communes : des bonis de 52 millions  
des malis de 16 millions.

#### *Au niveau de la dette :*

ancien Liège :

— somme due sur emprunts publics : 12,797 milliards ;

— emprunts au Crédit communal : 1,807 milliards ;

les communes périphériques :

— emprunts au Crédit communal : 782 millions.

Cela signifie donc que le nouveau Liège a trouvé dans son berceau, une dette de 15,386 milliards au 1<sup>er</sup> janvier 1977.

### 2. Les charges nouvelles.

Un avenir prometteur pour un nouveau-né, qui, outre ses problèmes de gestion, aura à subir la hausse des taux d'intérêt, la loi sur les CPAS et ses conséquences pour les finances communales et le grignotage du Fonds des Communes.

Si l'on ajoute l'accroissement de la charge du personnel en fonction, bien sûr de l'évolution de l'index et des charges sociales mais aussi par la structure même du fonctionnement de l'entité, la reprise de services du secteur privé, la généralisation de services à la population et enfin, l'alignement barémique et social des agents des communes fusionnées et nouvellement engagés sur ceux de l'ancien Liège, tout cela n'arrangera en rien la

situation financière de la ville de Liège. Celle-ci devra annuellement augmenter l'importance de ses emprunts pour payer ceux des années précédentes.

Emprunts de trésorerie :

- 4 milliards en 1977,
- 4 milliards en 1978,
- 5 milliards en 1979,
- 6 milliards en 1980,
- 10,5 milliards en 1981.

### 3. *Situation actuelle.*

La situation actuelle de la ville de Liège est suffisamment connue de tous pour que je ne la développe pas.

Les causes en sont multiples, chacun, selon l'endroit où il se trouve a ses explications — pour considérer que la responsabilité est chez l'autre — politique de prestige, carences de la gestion, recrutements excessifs, loi sur le CPAS, réduction du Fonds des communes, charges portées par l'Etat sur les communes, retention des subsides ou restitution tardive des fonds communaux, absence d'un emprunt de consolidation.

*Ce que je constate :*

- c'est que la ville de Liège est en déficit depuis 1932 ;
- c'est que l'Etat a admis un jour, non seulement ce principe, mais encore que les grandes villes pouvaient avoir recours à l'emprunt ;
- c'était reconnaître implicitement que les moyens financiers nécessaires pour faire vivre une métropole étaient insuffisants ;
- tous les gouvernements qui se sont succédé ont accepté ce fait ;
- tous les Collèges échevinaux qui se sont succédé l'ont utilisé ;
- si l'on ajoute que l'Etat s'est efforcé de régler ses difficultés financières ou de trésorerie en chargeant villes et communes ;
- si l'on ajoute qu'après les expériences de Mons, on savait que les fusions coûteraient cher ;

comment alors s'étonner qu'à des degrés divers, les communes soient en déconfiture.

Il est inquiétant de constater que 530 communes sur 596 sont en déficit.

A s'exposer à un danger, on finit par le subir. Il n'y a plus d'argent : l'Etat n'en a pas, la Région en cherche et les villes n'en trouvent pas.



### VIII. Conclusions.

Nous pouvons considérer qu'à Liège, la fusion des communes s'est bien réalisée.

Tous les groupes du Conseil communal se sont plus à le reconnaître en décembre 1977.

Les services ont été maintenus et les actions sociales développées et généralisées en faveur de la population.

Les agents communaux fusionnés ont pu trouver des carrières répondant à leurs aspirations les plus larges.

Mais la complexité de la structure reste un handicap, elle est onéreuse et source de lenteurs.

Issue d'une conception technocratique et jacobine de la gestion, la fusion a contraint les nouvelles entités à reconstruire par des moyens coûteux et sophistiqués, un tissu de relations humaines et sociales qui existaient naturellement et spontanément dans les petites et moyennes entités.

Quoi qu'il en soit, le nouveau Liège existe, il a la volonté de vivre et par là, de surmonter ses difficultés financières. Il s'est engagé dans la refonte de sa gestion avec la ferme intention de défendre et de développer son rôle de métropole régionale avec la collaboration de son personnel et de ses habitants.

### Summary : The experience of consolidation in Liège.

*The consolidation in Liège has gone well. All the groups of the municipal council were in agreement about this in December 1977. The services have been maintained and social activities have been developed and generalized for the benefit of the population. The officials of the amalgamated municipalities were able to find posts corresponding to their wishes. The complexity of the structure, however, remains a handicap. Because of the technocratic conception and an egalitarian administration, the consolidation has put some restrictions on the newly formed entities. The spontaneous and natural human and social relations in the former small and medium-sized entities had to be reconstructed by expensive means. But the new Liège exists, and it has the will to survive and to overcome its financial difficulties. It has engaged itself in the reconstruction of its administration with the intention of defending and developing its role as regional capital.*





# La fusion à Charleroi

---

par Emile HENRY,

Echevin des finances, du budget et de l'informatique de Charleroi.



La fusion de Charleroi a fait passer la population de l'ancienne ville (21.000 habitants) à une population globale de 229.000 habitants. Les anciennes communes étaient dans leur majorité sensiblement égales quant au chiffre de population. Elles totalisaient 350 élus directs et indirects alors que la nouvelle entité n'en compte que 66 (membres du Centre Public d'Aide Sociale compris). Cette forte diminution du nombre des représentants devait amener inévitablement des difficultés au niveau des relations avec les administrés.

Depuis mai 1976, la fusion faisait l'objet d'études du groupe politique et technique, et un shadow-collège fut présenté au corps électoral. Le vote de l'électeur envoya sur les bancs du Conseil une majorité socialiste pour gérer la nouvelle ville de Charleroi.

## **Représentation des anciennes communes.**

Dans la fusion de Charleroi, les 15 anciennes communes sont représentées, au niveau du Conseil, par le nombre le plus étendu de citoyens originaires de ces 15 communes. Là où la représentation directe n'a pas été possible, tout au moins en ce qui concerne le Parti Socialiste — qui constitue la majorité politique du Conseil — des responsabilités ont été accordées aux entités qui n'étaient pas représentées au Conseil, corollairement au Collège.

La constitution du Collège a été établie de telle sorte que les mandataires représentatifs des 15 entités fusionnantes ont été présentés au scrutin du public.

La plus grosse partie du monde communal d'avant fusion et les entités qu'il avait à gérer se sont retrouvées dans la nouvelle cellule.

Les partis de la minorité, selon leur importance, ont essayé d'établir le même processus de représentation dans les entités fusionnantes et l'on peut dire que cette représentation est significative, la plupart du temps, d'une majorité des anciennes communes.

### **Les services à la population.**

En raison du manque de bâtiments spacieux, d'infrastructure technique et fonctionnelle, il n'était pas possible de rassembler tous les services en un seul endroit. Aussi, dans un large esprit de décentralisation, les anciens services de l'état civil et de la population sont-ils restés en antenne dans leurs sections respectives tout en recevant les directives d'un organisme centralisé.

En ce qui concerne tous les services intéressant directement la population (service des travaux, troisième âge, service social...). des antennes administratives sont restées également sur les lieux de chacune des anciennes entités.

Le Collège des Bourgmestres et Echevins a ainsi voulu rester le plus près possible de la population et faire de ces antennes un relais de son pouvoir.

Certains services cependant ont dû être regroupés, comme les Finances et la Fonction Publique, mais ceux-ci n'ont pas de relations directes avec les citoyens. Ce sont des services de réflexion, d'analyse, de travaux administratifs purs.

Ces centralisations ont souffert néanmoins de l'exiguïté des bâtiments et n'ont pu être opérées complètement. A Charleroi, le service des finances, comptabilité, budget, est séparé de celui de la recette, et cette distance rend malaisée la concertation quotidienne entre les directions des deux départements.

### **Effets sur le personnel.**

La plupart du personnel, sauf les membres qui ont dû être déplacés en raison de regroupement, est resté en place dans les services des anciennes entités.

C'est aussi un moyen de ne pas dénaturer les rapports du public avec l'Administration. Mais, pour les nouveaux services, notamment la Qualité de la Vie, la Santé Publique, créés dès la fusion, du nouveau personnel (Cadre Spécial Temporaire et chômeurs mis au travail) a été engagé et installé le plus souvent dans la commune de l'échevin responsable de ce service. C'est ainsi que le département de la Santé Publique se trouve à Jumet et celui de la Qualité de la Vie fonctionne à Ransart.

Le personnel ancien ne pouvait suffire à l'ampleur de la tâche. Le surcroît de travail nécessitait logiquement un gonflement immédiat des cadres administratifs temporaires.

La population de l'ancienne ville de Charleroi était par la fusion décuplée. Les tâches administratives correspondaient à cette croissance en volume et en qualité. Mais le personnel n'était pas à la mesure du niveau de gestion d'une grande ville.

De plus, les dispositions légales des fusions ne permettaient pas de modifier les cadres du personnel avant un délai de trois ans. Ce laps de temps laissait la possibilité au personnel non qualifié de suivre des cours de perfectionnement afin de postuler les emplois du cadre hiérarchisé d'une ville de 218.000 habitants. C'est la raison pour laquelle fut créé l'Institut des Affaires Publiques.

La structure en pyramide pouvait donc être constituée avec le personnel en place et le moins possible avec des agents extérieurs. Il est cependant évident qu'en ce qui concerne certains postes de niveau universitaire, un recrutement extérieur était nécessaire.

### **Effets sur l'organisation.**

Le choc de la fusion a donc été ainsi le moins sensible pour la population et pour le personnel.

Le personnel restant dispersé, l'effort devait se porter sur la recherche d'un système de communication. Une messagerie interne a dû être créée. Le charroi automobile a été augmenté dans de notables proportions. Le service de police s'est motorisé très rapidement afin de répondre aux besoins de cet étalement sur l'ensemble du territoire. Il faut y ajouter le renforcement des lignes téléphoniques dans tous les secteurs.

Le traitement des fichiers de la population (218.000 habitants) et de l'état civil a été effectué par l'informatique, système qui constituait pour Charleroi une innovation.

Tous ces travaux supplémentaires de fusion furent réalisés grâce aux chômeurs mis au travail et au Cadre Spécial Temporaire.

Cette organisation très souple a été maintenue malgré certaines pressions du Pouvoir supérieur. Celui-ci voulait ramener en un seul hôtel de ville, par exemple, la célébration des quelque 50 à 60 mariages qui ont actuellement lieu dans les 7 maisons communales désignées à cet effet, reprenant les actes d'état civil des entités plus réduites, dans la ligne d'aspiration des anciens petits centres vers des noyaux plus importants.

### Les finances.

En 1976, les Finances ont été centralisées à Gosselies où je fus Echevin des Finances pendant 24 ans.

Le budget de 1977, avec l'harmonisation des taxes dans toutes les communes et l'augmentation de la dotation du Fonds, a été présenté en équilibre.

Dès 1978, cependant, le déséquilibre budgétaire apparaissait. Mais le compte, lui, offrait toujours une situation active :

- en 1976, le total des comptes des 15 communes se clôturait par un passif de 320 millions ;
- en 1977, la situation du compte se clôture par un actif de 42 millions ;
- en 1978 : 339 millions, et en 1979 : 326 millions.

Ces trois années correspondent à la période de structuration en personnel avec des chômeurs mis au travail, des Cadre Spécial Temporaire, du personnel temporaire, et d'équipement des services de population, des services de police et d'achat du matériel roulant.

La non-adaptation du Fonds des Communes à une métropole de l'importance de Charleroi ne permit plus, en 1980, de garder au compte un résultat actif.

En 1980, et pour la première fois dans l'histoire de Charleroi fusionnée, le compte se termine par une situation passive de 48 millions et, en 1981, il est présumé être en déficit de 672 millions.

Pourquoi cette situation favorable pendant trois exercices s'est-elle dégradée brusquement ?

Mais vous l'avez compris, c'est par la mise en place d'une Administration qui assure qualitativement la maîtrise de la situation et prépare la situation d'avenir et du devenir de Charleroi, soit une métropole de la Région wallonne.

La cause du déficit, c'est aussi la dégradation de l'économie de la région de Charleroi, car il faut le rappeler, à la différence d'autres métropoles, le tissu industriel qui sous-tend l'économie carolorégienne est situé à l'intérieur même de la ville de Charleroi, créant non seulement des problèmes de reconversion économique et industrielle, mais aussi des zones aiguës de dépression économique, financière et sociale. Il faut tenir compte aussi que, progressivement et parallèlement à la situation économique générale déficiente et à la dégradation du tissu social due à la dépression, la ville de Charleroi s'est trouvée devant un déficit des hôpitaux de plus en plus important à compenser.

Depuis 1976 jusqu'au 8 avril 1982, l'ensemble des prélèvements effectués sur notre compte au Crédit Communal de Belgique s'élève à 777 millions.

Il est évident que les centimes additionnels aux impôts de l'Etat et de la Province sont versés à la ville avec beaucoup de retard. Globalement, le solde restant dû au 31 décembre 1981 pour le précompte immobilier, l'impôt des personnes physiques, la taxe sur les automobiles et les taxes provinciales s'élève à 936 millions. Ce retard pose évidemment des problèmes de trésorerie.

Le retard apporté à la mise en concordance de la situation réelle de la cinquième grande ville du Royaume par rapport aux statuts financiers des autres métropoles n'a fait qu'aggraver la situation.

Ce retard varie entre 1 milliard 200 millions et 4 milliards par rapport aux autres grandes villes.

Anvers	:	6.740.000.000
Gand	:	4.309.313.016
Bruxelles	:	3.673.000.000
Liège	:	4.453.160.789
Charleroi	:	2.760.810.037

Ce manque à gagner se fait cruellement sentir dans la mise en place des structures de la métropole de Charleroi.

### **Effets sur la prise des décisions dans les divers secteurs.**

La ville de Charleroi, malgré son infrastructure de départ sous-développée par rapport à l'envergure de la fusion, s'est trouvée néanmoins devant un nombre très important de projets à réaliser. Ces projets ont demandé de nombreuses études et, maintenant, au moment de leur réalisation, cet équipement en infrastructures matérielles de la nouvelle ville — à supporter par l'extraordinaire — amène un accroissement de la dette, charge financière inéluctable qui s'ajoute à l'impact — au budget ordinaire — des promotions et du recrutement du personnel.

Ces deux phénomènes, de dettes et de cadre, sont concomitants. Il est impensable d'engager du personnel sans pouvoir le loger et l'équiper. Il n'est pas possible de continuer à fonctionner avec des services centraux dispersés ou avec des services qui ne sont pas harmonisés. Je veux parler bien sûr de la Santé Publique, de la Qualité de la Vie et du Service des Finances ou de tout autre service non établi de façon rationnelle.

Le problème financier reste entier pour la ville. La fiscalité locale a compensé ce manque à gagner jusqu'aux limites du possible, mais le citoyen de Charleroi, lorsqu'on mesure son revenu moyen par habitant

en 1978, se situe à 137.900 francs, alors que le revenu moyen par habitant du Royaume est de 148.600 francs, soit une différence de 10.700 francs. Les décisions financières à prendre dans l'objectif d'un équilibre financier reviendraient à imposer encore le plus pauvre parmi les pauvres.

La participation au Fonds des Communes par habitant et par rapport aux autres entités d'importance comparable est encore la plus basse. C'est deux fois la pauvreté qu'il faudrait imposer dans Charleroi.

#### Statistique fonds des communes par habitant 1981

Anvers	194.200 habitants	34.706 par habitant
Gand	242.500 habitants	17.770 par habitant
Bruxelles	141.901 habitants	26.589 par habitant
Liège	216.604 habitants	20.558 par habitant
Charleroi	218.944 habitants	12.610 par habitant

Le relèvement de cette situation dépend donc fondamentalement de la révision de la dotation.

#### Les Intercommunales.

La décision du Collège a été de considérer les intercommunales comme un outil de gestion beaucoup plus proche du pouvoir installé. Elles ont gardé dans les divers domaines qui leur sont propres, une activité en parfaite harmonie avec l'autorité communale. Leur situation financière devient cependant préoccupante puisque les pouvoirs qui composent ces intercommunales sont, comme Charleroi-Ville notamment, assez démontés pour des raisons que je ne reprends pas et qui remontent à l'état général des finances du Royaume.

#### La participation du citoyen.

La participation du citoyen reste ce qu'elle était auparavant, c'est-à-dire motivée par son appartenance à l'une ou l'autre des anciennes entités.

Cette participation a été élargie par l'information. Un journal « toutes boîtes » est distribué chaque semaine. Il tient l'ensemble des citoyens de Charleroi au courant des événements qui s'y passent.

#### Appréciation globale.

La fusion a été très difficile. L'esprit d'appartenance à une grande entité n'est pas encore parvenu à estomper politiquement le choc de la



fusion auquel le choc de la dépression économique ajoute encore des effets délétères. Chacun des citoyens des anciennes communes porte encore, dans son cœur et dans son esprit, les stigmates non encore guéris ou les privilèges à jamais disparus de son ancienne appartenance. On serait carolorégien pour les grandes choses — ce qui est déjà un avantage —, on l'est moins en ce qui concerne la vie de tous les jours. L'action des nouveaux départements, comme ceux de la Santé Publique, de la Qualité de la Vie ou même des Relations Publiques — et c'est là la participation du citoyen — l'action, dis-je, s'exerce mieux sur l'ensemble de l'agglomération et tend à amener plus facilement un esprit d'intégration.

La couche active de la population s'adapte plus malaisément, sans doute parce que les efforts de gestion visent surtout la jeunesse et le troisième âge.

Mon opinion : la fusion est irréversible bien sûr. Globalement, c'est un tour de force étant donné les conditions dans lesquelles elle a dû être réalisée. Mais le prolongement de ce tour de force est un problème aussi épineux que celui du démarrage de la fusion. L'image que l'on se fait de Charleroi est une image trop souvent décriée. La seconde métropole wallonne ne mérite pas cependant d'être ravalée car elle se construit malgré les difficultés rencontrées.

Ses habitants voudraient que leur nouvelle ville devienne le véritable pôle de développement d'une action carolorégienne beaucoup plus marquée. Je crois que ce rayonnement ne peut être trouvé qu'au travers d'un renouveau économique qui dépasse les limites de la ville, de la région et du pays.

Mais la ville doit être le catalyseur de toutes les réactions économiques et sociales, rôle qu'elle assume d'ailleurs avec succès par la création d'un Comité d'Action et d'Animation réunissant des représentants de toutes les forces vives.

Il faudrait que le pouvoir national et surtout le pouvoir régional se soucient de l'importance économique fondamentale, de la situation sociale, matérielle et financière de la ville de Charleroi pour que celle-ci puisse remplir envers une population besogneuse et courageuse, le rôle que la fusion lui a délibérément attribué, sans que les moyens pour la réussir aient été objectivement appréciés, adaptés et donnés.

### **Summary : The amalgamation of Charleroi.**

*In the amalgamation of the agglomeration of Charleroi the attempt was made to achieve political representation of each sub-municipality both in the municipal council and on the municipal executive board. As regards service provision, the principle of decentralisation was honoured in order not to lose contact with the people. Administrative bodies to be newly*

*established were necessarily decentralised because of infrastructural problems, which complicate the concentration. As far as personnel matters are concerned, the old staff was kept in its familiar places. The administrative task expansion required more qualified personnel, a problem that was resolved to a large part by training of the existing personnel. Organisationally, the amalgamation required an expansion and implementation of a number of facilities to assure communication. Financially, the amalgamation was doomed to fail because of the non-adjustment of the Municipal Fund, the bad economic situation of the region, and the failure of the national authorities to live up to the obligations they had agreed upon.*



# Een regionale stad met langere fusie-ervaring : Brugge

---

door Raymond REYNAERT,

Schepen van Financiën van de stad Brugge.

★

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

Per 1 januari 1971 werd de oude stad Brugge samengevoegd met 4 grote, verstedelijkte randgemeenten (Assebroek, Sint-Andries, Sint-Kruis en Sint-Michiels) en 3 kleine poldergemeenten (Lissewege, Dudzele en Koolkerke). Meteen telde het nieuwe Brugge 117.220 inwoners (tegenover 51.334 voordien), verspreid over 13.114 ha (3.545 ha vroeger). Een samenvoeging op deze schaal was zonder voorgaande in de naoorlogse Belgische geschiedenis. Daarenboven werd deze operatie doorgevoerd in 1971, m.a.w. 6 jaar voor de globale fusie-operatie.

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

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

Een eerste markante vaststelling betreft de evolutie in het personeelsbestand.

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

- de personeelsexplosie in de « eurofische » beginperiode : een 300-tal nieuwe personeelsleden werden gedurende het eerste jaar aangeworven, mede om psychologische en politieke redenen ;

- het tewerkstellingsbeleid : naarmate de crisis zich duidelijker manifesteerde, gingen de lokale overheden, daarin gesteund door de centrale overheid, een actieve tewerkstellingspolitiek voeren ;
- de werktijdverkorting leidde, vooral in de continudiensten, tot extra-aanwervingen ;
- het groeiend aantal beleidsdomeinen waarmee de stad zich ging inlaten vergde nieuw en meer personeel.

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

TABEL I  
Evolutie van het personeelsbestand

Categorieën personeel	1 januari 1971		1 oktober 1975		1 september 1981	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Administratief . . . . .	188	18,5	245	17,0	275	16,9
Werklieden . . . . .	385	37,9	566	39,3	632	38,9
Politie . . . . .	190	18,7	245	17,0	275	16,9
Brandweer . . . . .	43	4,2	80	5,5	121	7,4
Subtotaal . . . . .	806	79,4	1.181	81,9	1.365	84,0
Onderwijzend . . . . .	209	20,6	261	18,1	260	16,0
Totaal . . . . .	1.015	100	1.442	100	1.625	100

Er stelden zich problemen inzake de bevolking. Het aantal inwoners in Brugge nam zowel absoluut als relatief af (zie tabel II); bovendien liep het procentueel aandeel van de binnenstad terug van 43,8 % in 1971 tot 40,3 % in 1977. Deze trend tot ontvolking van het centrum werd evenwel in 1981 voor het eerst tot stilstand gebracht.

Wat de herkomst van de verkozen politici betreft : de periferie slaagde er in 1971 in met 56,2 % der bevolking 58,5 % der raadslieden en 62,5 % der schepenen (inclusief de burgemeester) te leveren. Deze (al bij al niet zo grote) oververtegenwoordiging van de rand werd nog versterkt in 1977, hoewel het burgemeestersambt nu naar een Bruggeling uit de kernstad ging. Opmerkelijk is dat alle voormalige deelgemeenten vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad (zie tabel II).

TABEL II

## Herkomst der verkozen politici en bevolking

Deelgemeenten	1 januari 1971						1 januari 1977					
	Bevolking		Raadsleden		Schepenen		Bevolking		Raadsleden		Schepenen	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Assebroek . . . . .	15.573	13,3	5	12,2	—	—	16.523	13,8	7	14,9	2	20
Sint-Andries . . . . .	16.788	14,3	5	12,2	1	12,5	18.291	15,3	6	12,8	1	10
Sint-Michiels . . . . .	13.798	11,8	5	12,2	1	12,5	14.778	12,4	8	17,0	—	—
Sint-Kruis . . . . .	13.573	11,6	5	12,2	1	12,5	15.296	12,8	8	17,0	3	30
Koolkerke . . . . .	1.814	1,5	1	2,4	1	12,5	2.044	1,7	1	2,1	—	—
Dudzele . . . . .	2.096	1,8	2	4,8	1	12,5	2.127	1,8	1	2,1	1	10
Lissewege . . . . .	2.244	1,9	1	2,4	—	—	2.209	1,9	1	2,1	—	—
Totaal periferie . . . . .	65.886	56,2	24	58,5	5	62,5	71.228	59,7	32	68,1	7	70
Brugge . . . . .	51.343	43,8	17	41,5	3	37,5	48.083	40,3	15	31,9	3	30
Algemeen totaal. . . . .	117.220	100	41	100	8	100	119.351	100	47	100	10	100

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

De financiële draagkracht is gestadig toegenomen (zie tabel III). De overdrachten van de centrale overheid via diverse fondsen zijn sterk verhoogd. Deze cijfers vormen een getrouwe weerspiegeling van de evolutie in de wetgeving en de begeleidende maatregelen die de centrale overheid t.a.v. de gefusioneerde gemeenten heeft uitgevaardigd. Vanaf 1977 liep het procentuele aandeel van de ontvangsten uit de diverse fondsen permanent terug. Er zij daarenboven opgemerkt dat vanaf 1982 geen fusie-complementen meer worden toegekend.

TABEL III  
Ontvangsten en uitgaven.  
Eigen dienstjaar. Begrotingscijfers (in miljoen BF)

Jaar	Ontvangsten				Uitgaven		Saldo
	Fondsen (%)	Belastingen (%)	Andere (%)	Totaal	Totaal	Personeel (%)	
1971	26,2	32,6	41,2	643,5	363,5	54,0	+ 280,0
1972	31,6	36,2	32,2	652,7	744,1	44,2	- 91,4
1973	34,1	33,5	32,4	842,1	928,3	42,0	- 86,2
1974	34,9	28,2	36,9	1.112,7	1.176,6	37,8	- 63,9
1975	27,3	34,4	38,3	1.162,0	1.497,1	39,5	- 335,1
1976	30,1	37,6	32,3	1.219,9	1.665,7	43,1	- 445,8
1977	47,6	28,8	23,6	1.908,4	1.851,2	43,8	+ 57,2
1978	45,9	30,2	23,9	2.055,8	2.098,4	42,1	- 42,6
1979	43,7	30,5	25,8	2.197,7	2.128,6	43,4	+ 69,1
1980	44,4	34,6	21,0	2.258,3	2.288,8	44,6	- 30,5
1981	41,8	35,7	22,5	2.483,9	2.542,9	43,9	- 59,0
1982	39,4	35,9	24,7	2.657,5	2.898,2	43,1	- 240,7

Ook de fiscale ontvangsten kenden een opmerkelijke stijging (cfr. de verhogingen in 1975, 1977, 1980 en 1981). Het relatief aandeel der belastingen nam de jongste vijf jaar voortdurend toe.

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

Een vergelijking tussen de ontvangsten en de uitgaven van het eigen dienstjaar (begrotingscijfers) toont inderdaad aan dat het saldo, met uitzondering van 1971, 1977 en 1979, telkens negatief is geweest. Tot nog toe wist men dit op te vangen door reserves, zodat de totale balans vooralsnog positief was (behalve in 1974, 1975 en 1976). Tot op vandaag kan men dus in Brugge niet spreken van een financiële put. Het is echter zeer de vraag of deze gunstige toestand nog lang kan volgehouden worden.

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

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

Een traditioneel zeer verlieslatende service vormen de voorzieningen qua sportinfrastructuur.

Terreinen waar de schaalvergroting eveneens positief effect geresorteerd heeft, zijn de openbare werken, de infrastructuur en de informatie-verwerking; dit laatste gebeurde in nauwe samenwerking met de intercommunale CEVI. De samenwerking met CEVI verloopt overigens zeer bevredigend. Ook met de andere, na de fusie opgerichte intercommunes (voor TV-distributie en huisvuilverbranding) zijn er geen problemen.

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

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

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

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

Hoewel dit niet direct in verband met de fusie staat, mag ook wel gewezen worden op de inspanningen die het huidig stadsbestuur ontwikkelt om tot een uitgebalanceerd informatiebeleid te komen. Naast de klassieke middelen (o.a. periodieke, algemene en thema-publicaties) werd recent overgegaan tot de oprichting van een stedelijk informatie-centrum, bemand met een specifieke informatie-ambtenaar en drie personeelsleden. Deze realisatie heeft overigens de oorspronkelijke gedachte van een ombudsman op het achterplan gedrongen. Op het vlak van de inspraak- en participatiefaciliteiten werden de traditionele functionele adviesraden op fusieschaal hervormd. Zij functioneren vrij bevredigend. Daarnaast bestaan er een aantal territoriale adviesraden. Sommige ervan zijn officieel erkend en hebben een beperkte taakopdracht (bijvoorbeeld feestcomités). Andere ontstaan spontaan n.a.v. een strikt plaatselijk probleem; deze kennen dikwijls een erg kortstondig bestaan. De belangrijkste uitzondering daarop is de wijkraad van Sint-Gillis, wellicht niet toevallig gezien het hier een echte probleemwijk betreft. Daarnaast worden bij nieuwe B.P.A. of n.a.v. grote projecten wijkvergaderingen georganiseerd, overigens met wisselend succes. Aan de verdere uitbouw van een doorgedreven territoriale, binnengemeentelijke decentralisatie is er geen behoefte.

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

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

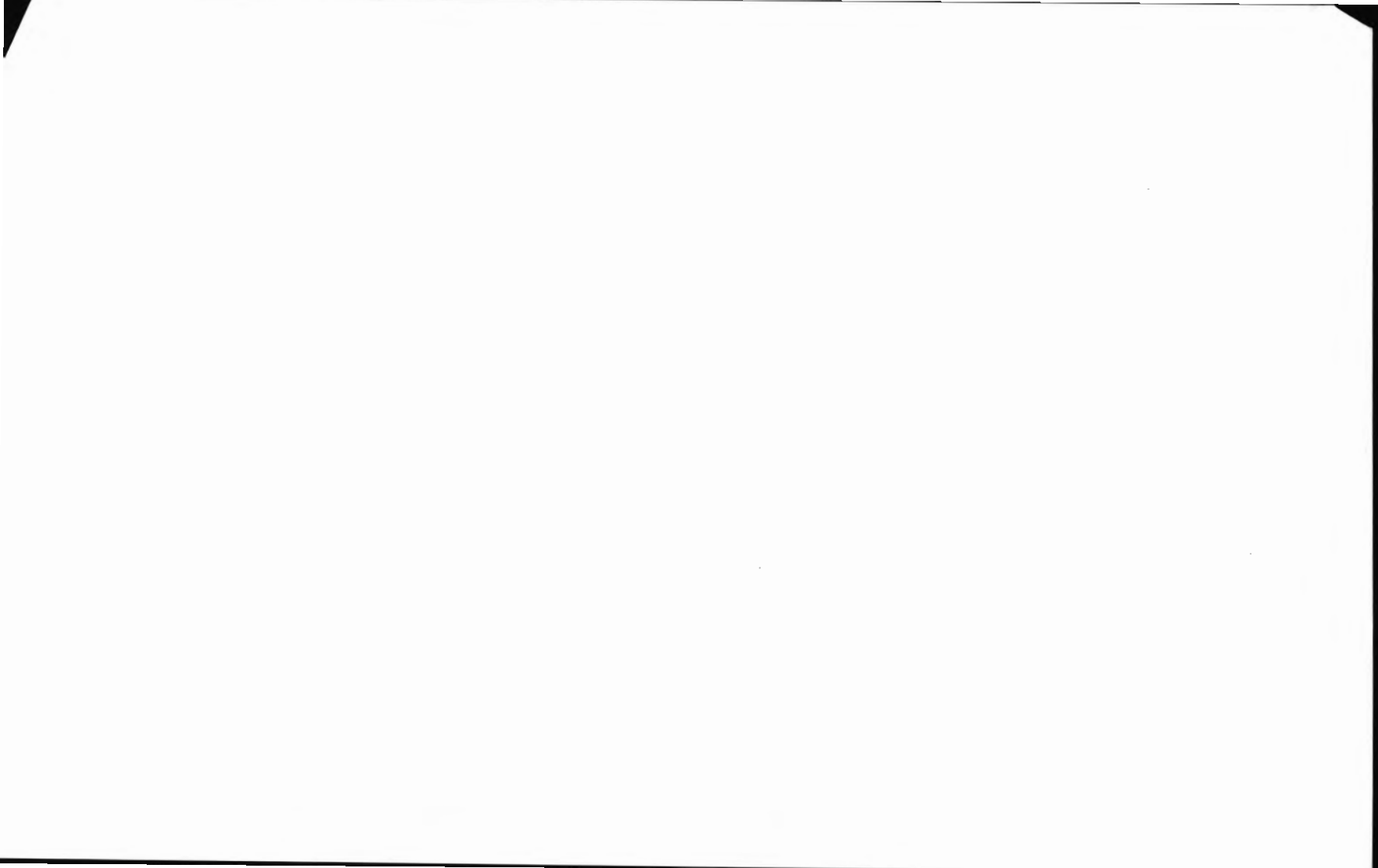
Het beleid zou er aan efficiëntie en effectiviteit kunnen inwinnen, indien de voogdijoverheid wat meer armslag zou geven aan het stadsbestuur. Brugge ervaart weliswaar dat het als regionale stad door de fusie meer gewicht in de machtsschaal kan werpen in haar relatie tot andere openbare besturen (intercommunales,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



**Summary : A regional city with longer amalgamation experience : Bruges.**

*The city of Bruges went through an amalgamation operation already in 1971. The number of personnel increased considerably, though there was no question of a surplus. This increase is only partially to be ascribed to the amalgamation. The integration of the personnel from the former municipalities proceeded quite well, although the coordination had to be improved on some points. On the political level, all of the former municipalities are represented with a predominance of the outskirts. For the provision of services, a decentralised approach was chosen. Except for centralisation of the Registry for Births, Deaths, and Marriages, the ordinary administrative services were decentralised to the former municipal halls. The financial capacity increased steadily, which was necessary to cover the greater financial needs, which can be reduced to the supplementary expenses resulting from the amalgamation, which brought with it an expansion of the task package. On the level of the input and participation facilities, functional and territorial advisory councils were created, which function quite satisfactorily. Neighbourhood meetings are organised on the occasion of large projects. Globally, the Bruges amalgamation succeeded. A more flexible supervisory authority would be able to give more efficiency and effectiveness to the policy.*





# Alternatieven en ervaringen met de integratie van bestuur in grootstedelijke gebieden

---

door Johannes B.A. van LAARHOVEN,  
Secretaris van de agglomeratie Eindhoven.

★

De oorzaken die tot aanpassingen in het binnenlands bestuur hebben genoodzaakt zijn iedereen zowel bekend: de snelle groei van de bevolking, de expansieve sociaal-economische ontwikkelingen, de toename van taken van de overheid, het centralisme in het openbaar bestuur en het te laat op gang komen van werkelijke decentralisatie. Het is een greep uit de factoren, die de stoot gaven aan de discussies over de verbetering van het bestuur.

Bezinning op de bestuurlijke conceptie was echt ook hoognodig, want de bestuurlijke werkelijkheid spoorde in geen enkel opzicht meer met de maatschappelijke en sociaal-economische werkelijkheid. Het waren de gemeenten, die getracht hebben met formele en informele vormen van samenwerking de zaken toch nog zo goed mogelijk recht te houden. Zij besloten voor deeltaken tot gemeenschappelijke regelingen (in Nederland zijn er dat op dit moment altijd nog een 1.500!) en later verenigden zij zich in een bonte verscheidenheid van samenwerkingsverbanden die een breder terrein bestreken.

Voor de problematiek in de grootstedelijke gebieden boden deze constructies geen werkelijke oplossing.

Immers, het waren en bleven de individuele gemeenten die de dienst uitmaakten met hun eigen verantwoordelijkheid, met hun eigen bestuurlijke ambities en niet gewend verantwoordelijkheid te delen.

Het was dan ook geen wonder dat de besluitvorming binnen dit soort organen vaak erg moeilijk verliep en dat echte bestuurlijke daadkracht ontbrak.

De bevolking had voor dit bestuur nauwelijks belangstelling. Zij werd daar overigens ook niet rechtstreeks bij betrokken.

Als ik alleen even naar Nederland kijk, dan zie ik op dit moment nog steeds een 50-tal van dit soort verbanden. Zolang zij zich beperken tot verzorgingstaken zoals een gemeenschappelijke ambulancedienst, gemeenschappelijke vuilverwerking, etc. worden nog wel resultaten bereikt. Zodra het echter gaat om werkelijke bestuurskracht voor coördinatie en planning en voor uitvoering van deze planning, schieten deze verbanden veelal te kort en blijven ze steken in een optelsom van gemeentelijke belangen. Een aantal verbanden zijn intussen al opgeheven.

Dus dan maar besluiten om over te gaan tot grootscheepse samenvoeging van gemeenten ?

Voor zo'n samenvoeging van gemeenten zijn ongetwijfeld een aantal goede argumenten aan te dragen.

De stedelijke conglomeratie wordt eindelijk vanuit één hand bestuurd. Maar er zal dan toch ook iets moeten gebeuren om de burger bij het bestuur van zo'n mammoetgemeente te betrekken.

Nu kunnen binnengemeentelijke decentralisatie dan wel het instellen van deelgemeenten daartoe wel soelaas bieden, maar het zijn en blijven toch formules die het bestuur in niet onaanzienlijke mate compliceren. De meer grootschalige orderings- en uitvoeringstaken komen bovendien in die constructie onvoldoende aan bod.

Ik zou echter een stelling « nu samenvoegen ter oplossing van alle kwalen » niet graag zonder meer onderschrijven, omdat rondom ons in West-Europa toch ook ontwikkelingen en opvattingen te zien zijn die het nader beschouwen best waard zijn.

Uit de jaarlijkse samenkomsten van het Contact van secretarissen-generaal van West-Europese agglomeraties, heb ik de praktijk van het functioneren van de onderscheiden agglomeraties leren kennen. Lid van het Contact zijn thans de secretarissen-generaal van Barcelona, Bordeaux, Brussel, Edinburgh, Eindhoven, Essen, Frankfurt, Hannover, Kopenhagen, Lille, Lissabon, Lyon, Madrid, München, Strasbourg en Wenen.

Alle betrokken landen zijn niet even ver gevorderd met bestuurlijke hervormingen. Ik zal mij beperken tot de situatie in de volgende landen : België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Nederland.

Bij alle verscheidenheid kan men dan twee wijzen van benadering onderscheiden : de integrale benadering van de bestuurlijke problematiek of, wat ik zou willen noemen, de sectorale benadering.

Bij het eerste model richt men zich op een reorganisatie van het bestuur in al zijn geledingen, functioneel en territoriaal, richt men zich als het ware op een nieuwe compositie van het totale bestuur.

In het tweede model richt zich de bestuurlijke aandacht nagenoeg of in ieder geval vooral, op één bestuurslaag en wel bijna altijd de gemeentelijke. Men grijpt dan veelal naar samenvoeging ofwel, bepleit een — de gemeenten overkoepelend — instituut.

Het eerste model is toegepast in Denemarken en Engeland. Daar zijn in de jaren 1970 de functies tussen de bestuurslagen fundamenteel herverkaveld en logischerwijze de territoriale consequenties getrokken.

Ook in Nederland heeft men lange tijd oplossingen voorgestaan, alleen gericht op de verbetering van het lokale en bovenlokale bestuur. Sedert 1975 wordt echter ook in Nederland gestreefd naar reorganisatie van het bestuur in al zijn geledingen.

Het tweede model, de sectorale benadering, gericht op de reorganisatie van in hoofdzaak één bestuurslaag, heeft bijvoorbeeld zij het met zekere nuances, toepassing gevonden in Duitsland en Frankrijk en tot nog toe overigens ook in Nederland. Ook de bestuurlijke hervormingen in België kunnen onder dit model worden gebracht.

Zonder vooruit te willen lopen op de conclusies, kan ik het toch niet laten om nu al te stellen dat het eigenlijk zonderling is en in ieder geval onlogisch, om aan te nemen dat met schaalvergroting binnen of rond de gemeentelijke bestuurslaag, het bestuur aan de maat van de tijd zou kunnen worden gebracht.

Het bestuur in onze landen is immers een in de praktijk beproefd en afgewogen samenstel van subtiele spelregels. Het formeren van mammoetgemeenten door bijvoorbeeld samenvoeging heeft natuurlijk feitelijke effecten op de functie van provincie en Rijk.

Ik bedoel maar dit: in Nederland doen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hun zaken rechtstreeks met het Rijk. De provinciale besturen in Noord- en Zuid-Holland staan daar voor een belangrijk deel aan de zijlijn. Als men zulke grote gemeenten ook nog eens rigoreus gaat vergroten, dan blijft er voor die provincies helemaal niets over.

De bestuurlijke verhoudingen bij zulke grootschalige operaties in grootstedelijke concentraties veranderen dus wel degelijk. Het kan niet anders of die feitelijke verandering zal ook zijn formeel-bestuurlijke vertaling moeten vinden naar de andere bestuurslagen, anders raakt het bestuursstelsel uit balans.

Het is deze zaak die centraal staat in mijn betoog.

Alvorens echter daarop nog nader in te gaan, wil ik graag aan de hand van enkele voorbeelden de situaties in een aantal landen beschrijven.

Aan de ontwikkelingen in België zou ik, gezien ook het thema van dit bijzonder nummer, niet expliciet aandacht willen besteden. Immers de wet van 26 juli 1971 op de agglomeraties en federaties van gemeenten en

wat de invulling van de wet 1971 is geweest mag meer dan bekend worden verondersteld.

Als ik dan met *Duitsland* mag beginnen, dan wijs ik op de bijzondere omstandigheid dat daar « de Länder » vrij autonoom zijn in de inrichting van het binnenlands bestuur. Gemeinde, Stadtkreisen, Landkreisen staan voor het lokale en bovenlokale bestuur.

Rond grote steden, zoals onder andere Frankfurt en München, zijn federatieve verbanden ontstaan, een samenwerking tussen gemeenten rond de grote stad die samen als Verband het bestuurlijk spel met de centrumgemeente spelen. Uitschieters vormden het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, daterend van de twintiger jaren, bij wet ingesteld met een groten-deels rechtstreeks gekozen raad.

Het Siedlungsverband moest laveren tussen het Land enerzijds en de Kreisen en Gemeinde anderzijds en verkeerde aan beide zijden veel in conflictsituaties.

Het Grossraum Hannover, eveneens bij wet ingesteld, behartigde eveneens een groot aantal verzorgingstaken en ordeningstaken. Alhoewel ook de raad van het Grossraum Hannover rechtstreeks werd gekozen, had de stad Hannover toch een sterke greep op de zaak, omdat bemoeiing van het Verband met de stad sterk was ingeperkt.

Beide wettelijke autonome besturen zijn in de laatste jaren opgeheven ; de ervaringen met een extra bestuurslaag waren toch niet bevredigend, zeker niet in het toch al ingewikkelde Duitse stelsel met Gemeinde, Stadtkreisen, Landkreisen, Verbände en Länder.

Het Grossraum Hannover en het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zijn nu omgebouwd tot samenwerkingsverbanden met een veel beperkter takenpakket.

*Frankrijk* heeft sedert 1972 een bestuursopbouw van régions, de departementen, de communautés urbaines en de gemeenten : van onderop zijn de lagere organen vertegenwoordigd in de hogere, zodat er goede doorverbindingen zijn. De communautés urbaines van Bordeaux, Lille, Lyon en Strasbourg zijn bij wet opgericht en kenmerken zich door een scherp afgegrensd taken- en bevoegdhedenpakket. De taken en bevoegdheden van de communauté urbaine zijn in de wet vastgelegd en bewegen zich op het vlak van de planning, coördinatie en grootschalige uitvoering. De voornaamste taakgebieden zijn ruimtelijke ordening en stedenbouw, huisvesting, brandweer en hulpverlening, stedelijk openbaar vervoer, secundair onderwijs, waterdistributie en afvalverwijdering. De raad van de communauté wordt bemand door vertegenwoordigers van de gemeenteraden. Bij een strikt, wettelijk doorgevoerde scheiding van taken, lijkt, althans daar, dit wat ondemocratisch systeem toch redelijk te functioneren.

Alhoewel alle bestuurslagen wel in discussie zijn geweest — voorstellen om de régions tot daadwerkelijke bestuurseenheden te maken hebben de eindstreep niet gehaald —, is eigenlijk alleen de gemeentelijke laag sterk aan reorganisatie onderworpen geweest.

*Denemarken.* Vóór de bestuurlijke reorganisatie in de zeventiger jaren was Denemarken verdeeld in 25 provincies, 85 stedelijke gemeenten, die bevoegdheden hadden zowel op lokaal als intermediair niveau en voorts zo'n 1.300 overwegend landelijke kleine tot zeer kleine gemeenten.

De hervormingen in territoriaal opzicht gaven het volgende beeld: het aantal van 25 provincies werd teruggebracht naar 14; het aantal gemeenten daalde van rond 1.400 naar 275. Basis van de hele operatie waren functionele overwegingen en doelstellingen. Bepaalde taken en bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, onderwijs, ziekenhuisvoorzieningen, werden van de centrale regering overgeheveld naar de provincies; de gemeenten kregen uitbreiding van hun taken- en bevoegdhedenpakket onder andere ten aanzien van wegenstructuur, onderwijs, milieu en sociale voorzieningen én — heel belangrijk — zij kregen ruimere financiële middelen.

In de herverdeling van taken tussen provincie en gemeenten werden aan de provincie belangrijke plannings- en coördinatiefuncties toebedeeld. In de stedelijke gebieden zijn, volgens het principe: één stad één bestuur, door samenvoeging bestuurskrachtige, middelgrote gemeentelijke eenheden gevormd. Voor het hoofdstedelijk gebied Kopenhagen werd bij bijzondere wet een raad ingesteld met voornamelijk regionale, plannende en coördinerende functies.

*Engeland.* Het Engelse bestuursstelsel dat zich kenmerkt door een opbouw van slechts twee niveaus: het nationale en het lokale niveau, is voor ons « vaste landers » in het verleden nogal eens moeilijk te begrijpen geweest. Zo waren bijvoorbeeld de bevoegdheden op lokaal niveau verspreid over een hele serie van bestuurseenheden, te weten: administrative counties, county boroughs, non county boroughs, urban districts, rural districts, parish councils, parish meetings.

In 1972 echter heeft zich een bestuurlijke reorganisatie voltrokken die zeker voor wat het lokale niveau betreft, sterk vereenvoudigend heeft gewerkt. Dat lokaal niveau bestaat in feite nog wel uit meerdere lagingen, namelijk het niveau van de counties, dat zich richt op bovengemeentelijke vraagstukken; het niveau van de districts, het eigenlijke gemeentelijk niveau, zoals wij dat kennen, en het niveau van de parishes of communities, min of meer vormen van binnengemeentelijke decentralisatie.

Het was duidelijk een integrale functionele hervorming, maar wel het sterkst gericht op het lokaal niveau. De counties (regional authorities) kregen taken als brandweer, politie en regionale planning.

Binnen metropolitan areas (bijvoorbeeld Birmingham) oefenen de districts naast hun lokale taak tevens bepaalde regionale taken en bevoegdheden van de counties uit zoals met betrekking tot onderwijs, bibliotheken en sociale voorzieningen. Voor groot Londen werd bij speciale wet een afzonderlijke structuur gecreëerd.

Tenslotte *Nederland*: Het Belgische bestuursstelsel is, zo meen ik, het meest aan het Nederlandse verwant. Mede daarom wijd ik aan de Nederlandse ontwikkelingen wat meer aandacht. Zoals ook elders, hebben aanvankelijk gemeenten getracht de problematiek van het bovenlokale bestuur te behartigen binnen het kader van samenwerkingsverbanden op vrijwillige basis.

De regering heeft in 1972 getracht aan deze ontwikkeling leiding te geven door het indienen van een ontwerp van wet op de gewesten. De regering zag ruimte voor 44 gewesten en trachtte door die gewestwet een zekere gelijkvormigheid in het gewestwezen te bereiken. Dit ontwerp heeft de eindstreep niet gehaald.

Intussen waren wel voor het gebied rond Rotterdam het openbaar lichaam Rijnmond ingesteld en later het openbaar lichaam agglomeratie Eindhoven; beide organen met de signatuur van een vierde bestuurslaag. Steeds meer is echter in Nederland de overtuiging gegroeid dat de reorganisatie niet beperkt kan blijven tot de gemeentelijke c.q. bovengemeentelijke schaal. Daarom werd in 1975 een volstrekt andersoortig ontwerp ingediend. Ik merk vooraf op dat grootscheepse annexaties rond grote steden overigens al lang uit de markt waren geprijsd. Als men nog aan samenvoeging dacht, dan dacht men hooguit aan samenvoeging van kleine en middelgrote gemeenten.

De gedachte won veld dat sleutelen aan één bestuurslaag nimmer het beoogde effect zou kunnen bereiken, maar dat een reorganisatie van bestuur nodig was die zowel rijk, provincie als gemeente zou omvatten.

Belangrijk argument was ook, dat in de praktijk bleek dat regionaal bestuur niet alleen elementen bevat van bovenlokale aard, maar ook elementen van taken die thans door de provincies worden uitgeoefend.

Nederland is nu opgedeeld in 11 provincies. Er zijn kleinere provincies die op de bestaande schaal redelijk in staat zouden zijn regionale taken voor de burger herkenbaar te kunnen behartigen.

Er zijn echter ook een aantal provincies van ruimere maat die qua schaal te ver van de regionale realiteit zouden staan om het bovengemeentelijk bestuur over de regio efficiënt te voeren.

Er wordt nu gekozen voor het ineenschuiven van de regionale en provinciale bestuurslaag. Waar nodig zullen dan enkele grote provincies gesplitst moeten worden.



De reorganisatie zou voorts ingebed worden in een totaal pakket van decentralisatie-maatregelen, waarbij een nieuwe rolverdeling komt tussen rijk, provincie en gemeenten. Door de Minister van Binnenlandse Zaken is zeer onlangs aan de ministerraad aangeboden een geïntegreerd pakket van structurele functionele maatregelen, waarin, uitgaande van zo groot mogelijke decentralisatie, de functieverdeling tussen rijk, provincie en gemeenten wordt geregeld.

Een provincie-nieuwe-stijl zou naast de vanouds bekende taken van toezicht en beroep, sterkere bevoegdheden krijgen in de plannings- en coördinatiefeer en zou ook veel meer dan thans de uitvoering van groot-schalige voorzieningen voor haar rekening nemen.

De opsplitsing van de provincie Zuid-Holland en de provincie Overijssel lijkt thans in het parlement kans van slagen te hebben, maar... politieke voorspellingen op dit punt zijn in het verleden al meer niet uitgekomen.

Tenslotte Amsterdam.

Zeer onlangs is door het College van Burgemeester en Wethouders uitgebracht een nota « Naar een stadsprovincie Amsterdam ». De variant die Amsterdam ontworpen heeft, komt neer op een gecombineerde provinciale en gemeentelijke status voor het gebied.

De provincie Noord-Holland wordt in deze constructie in tweeën gedeeld. Het gebied van Amsterdam en de steden daaromheen zouden een provinciale status krijgen.

De gemeente Amsterdam zelf wordt opgesplitst in deelgemeenten die in de toekomst zoveel mogelijk een volwaardige gemeentelijke status krijgen. De binnenstad van Amsterdam komt rechtstreeks onder bestuur van de nieuwe provincie, die dan tevens fungeert als gemeentebestuur. De constructie lijkt enigermate op de situatie in bepaalde steden in Duitsland en Oostenrijk, waar de stad, bijvoorbeeld Hamburg en Wenen tevens de status heeft van Land.

Slechts een paar voorlopige kanttekeningen bij dit allernieuwste fenomeen: de Amsterdamse formule is een integrale benadering, zowel functioneel als territoriaal. Dat is een pluspunt.

Echter: het bestuur over de binnenstad, internationaal van betekenis geacht, komt in provinciale handen. Dat strijdt met de eis dat lokale taken op lokaal niveau behartigd moeten worden.

Vanuit de ervaringen en alternatieven opgedaan en te onderkennen in de landen om ons heen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. Op basis van vrijwillige samenwerking alleen, blijkt geen adequaat bestuur te kunnen worden gevoerd, zeker niet in grootstedelijke agglomeraties.

2. Bij gebrek aan een integraal kader zijn in een aantal West-Europese landen wettelijk gefundeerde agglomeratiebesturen ontstaan. Zij zijn extra, veelal complicerende bestuurslagen. Bij een evenwichtige herverdeling van de bestuurstaken kan veelal met de bestaande bestuurslagen worden volstaan.

Zeker geldt dit voor de kleinere landen zoals België en Nederland waar de bestuurlijke ruimte voor zo'n extra laag te klein is.

3. Territoriale en zeker drastische territoriale bijstellingen dienen primair gebaseerd te zijn op functionele overwegingen, maar dienen ook hun vertaling te vinden naar de overige bestuurslagen. Een functionele herverkaveling van taken is dan ook voorwaarde voor een gerichte oplossing van de totale bestuursproblematiek. Derhalve een integrale benadering, die er van uit gaat dat lokale taken zolang mogelijk op lokaal niveau moeten worden behartigd. Slechts die taken die naar hun aard het lokale niveau te boven gaan, dienen op een hoger bestuursniveau te worden behartigd.

Zeker zal dit gelden voor de grootschalige orderings- en uitvoeringstaken.

Decentralisatie en ontlasting van de rijksmachine zijn noodzakelijk voor een meer doeltreffend en democratisch openbaar bestuur.

**Summary : Alternatives and experiences with the integration of administration in large urban areas.**

*The establishment of cooperative links on a voluntary basis did not seem to be adequate for the administration in large urban agglomerations. These links are often lacking in actual administrative power, and they can be reduced to the sum of the municipal interests. Large-scale amalgamation of municipalities does not seem to be a solution when one considers the developments and prevailing attitudes in a few Western European countries. Because of the lack of an integral framework, legally based agglomeration administrations have been created in a number of these countries. They are extra, often complicating administrative levels. The existing administrative levels can often suffice with a balanced redistribution of administrative tasks. Territorial adjustments must be based primarily on functional considerations, but must also be translated in terms of the other administrative levels. A functional redistribution of tasks is, therefore, a condition for a specific solution of the total administrative problem.*



# De fusie-ervaringen in een kleinstedelijk centrum : Bree

---

door Jaak GABRIËLS

Volksvertegenwoordiger.  
Burgemeester van Bree.



## Inleiding.

Vooraleer een aanvang te nemen met de evaluatie van de fusie in de kleinstedelijke centra moet er gewezen worden op een aantal algemene principes ten aanzien van een fusie-operatie. Vooreerst dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen : 1° fusie van een grote kern met een aantal kleinere kernen ; 2° fusie van evenwaardige kernen. Verder moet men rekening houden met een aantal feitelijkheden. Zo werden een aantal fusies doorgevoerd ondanks grote moeilijkheden, voortspruitend uit socio-culturele verschillen die onoverbrugbaar lijken. Dergelijke fusie-operaties zijn vooraf reeds gehypothekeerd en zullen niet bijdragen tot een beter beleid, integendeel. Anderzijds kan de fusie-operatie ook datgene niet opofferen wat voordien (in de autonome deelgemeenten), reeds goed functioneerde. De fusie is immers geen « *conditio sine qua non* » om een goed beleid te kunnen voeren. Ze betekende wel een uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket dat zijn repercussies heeft op het beleid. Dit beleid moet erop gericht zijn de fusie tot één entiteit om te bouwen waarbij de participatiegedachte en een decentralistisch denken centraal staan.

## I. Een situatieschets van de gemeente Bree.

Bij de evaluatie van de fusies in de kleinstedelijke centra wordt Bree als uitgangspunt genomen. Bree is een middelgrote gemeente in de Limburgse Kempen. In 1965 reeds fusioneerde Bree (bijna 7.000 inwoners) met Gerdingen en Beek (twee kleine plattelandsgemeenten) en kwam zo aan een bevolkingspeil van iets boven de 10.000 inwoners.

Bij de fusie van 1976 kwam Opitter bij Bree. Opitter was een kleine Kempische gemeente met 1.800 inwoners en fuseerde in 1971 met Tongerlo (een kleine dorpskern met ongeveer 900 inwoners). Op 1 januari 1977 werd deze gemeente Opitter (met Tongerlo) bij het gefusioneerde Bree gevoegd en dit vormt de huidige gemeente Bree. Bree is 6.700 ha groot en telde op 1 januari 1977 13.038 inwoners. De fusie Bree-Opitter in 1977 is door de bevolking vrij goed aangenomen. Tussen de voorheen afzonderlijke bestaande kernen die samengevoegd waren heerste er een grotere rivaliteit dan tussen diezelfde kernen na de fusie.

## II. Vertegenwoordiging van de deelgemeenten.

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

De lijst Verjonging (Volksunie-strekking) haalde 51,5 % van de stemmen en 13 van de 23 zetels (de CVP 9 en de PVV 1 zetel).

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

## III. Dienstverlening.

Op het vlak van de dienstverlening werd er gestreefd naar decentralisatie om ook in de kleinere kernen een degelijke service te verzekeren (zie tabel I).

TABEL I  
Deconcentratie van de dienstverlening

<i>Administratie</i>	<i>Werklozencontrole</i>	<i>Verkoop vullinzakken en stickers</i>
Gemeentehuis Bree . . . .	Bree	Bree (alle dagen)
Gemeentehuis Opitter . . . .	Opitter	Opitter (éénmaal per jaar)
	Tongerlo*	Tongerlo (éénmaal per jaar)

\* Alleen 's winters.

Verder wordt in de deelgemeenten steeds een ruimte ter beschikking gesteld voor de andere administraties (Belastingen, BTW, Kadaster, enz.),

zodat de mensen van de gefusioneerde gemeenten zich zelden moeten verplaatsen naar Bree.

#### IV. Effecten op het personeel.

Na de fusie werden er in het totaal en ongeacht het statuut 2,5 betrekkingen minder bezet ten overstaan van voor de fusie (tabel II). Nochtans worden er meer taken verricht maar efficiënter, door onder meer een betere uitbouw van de technische dienst. De sportdienst is een nieuw uitgebouwde dienst\*.

TABEL II  
Personeelssterkte vóór en na de fusie

	Personeelsleden voor de fusie	Na de fusie	Saldo
Administratie . . . . .	15	18	+ 3
Technische dienst . . . . .	43	38	- 5
Politie. . . . .	8	8	—
Brandweer . . . . .	1	1	—
Zwembad . . . . .	13	11	- 2
Sportdienst . . . . .	0	1,5	+ 1,5

#### V. Financiële draagkracht.

Bijna elke gemeente kampt met financiële moeilijkheden. Zo ook is het in Bree financieel niet makkelijk. Nochtans is de begroting in evenwicht sinds 1979 en vertoont de rekening ook een batig saldo, ieder jaar opnieuw (tabel III).

Voor wat de intercommunales betreft is er weinig verandering voor of na de fusie. Wel heeft de gemeente Bree deelgenomen aan een pas opgerichte Intercommunale voor Verwerking van het Huisvuil (IVVA) samen met 8 andere gemeenten in regio 3 van de provincie Limburg.

De gemeente Bree heeft wel voor de formule van open en zuivere intercommunale geopteerd en dit is hier ook gerealiseerd. Van de bestaande intercommunales is intussen de E-39 (zoals alle intercommunales voor wegenbeleid) opgeheven. Voor het overige zijn er de reeds vroeger lopende engagementen van beide gemeenten.

\* Met de bibliotheek werd geen rekening gehouden, indien wel zijn er twee betrekkingen meer dan vroeger, wegens erkenning van de bibliotheek bij KB.

TABEL III  
Gemeentelijke begrotingscijfers

Begrotingsjaar	Gewone dienst	Buitengewone dienst
Voor de fusie		
1976 Opitter . . . . .	14.055.080**	6.017.700**
Bree . . . . .	99.136.450**	197.855.860**
Na de fusie		
1977 . . . . .	122.203.040**	194.189.200**
1978 . . . . .	125.767.124*	240.650.000**
1979 . . . . .	164.901.745**	537.223.000**
1980 . . . . .	187.544.310**	388.145.810**
1981 . . . . .	213.757.450**	342.400.000**
1982 . . . . .	229.698.840**	332.451.000**

\* Deficitaire begroting.

\*\* Begroting in evenwicht.

## VI. Inspraak.

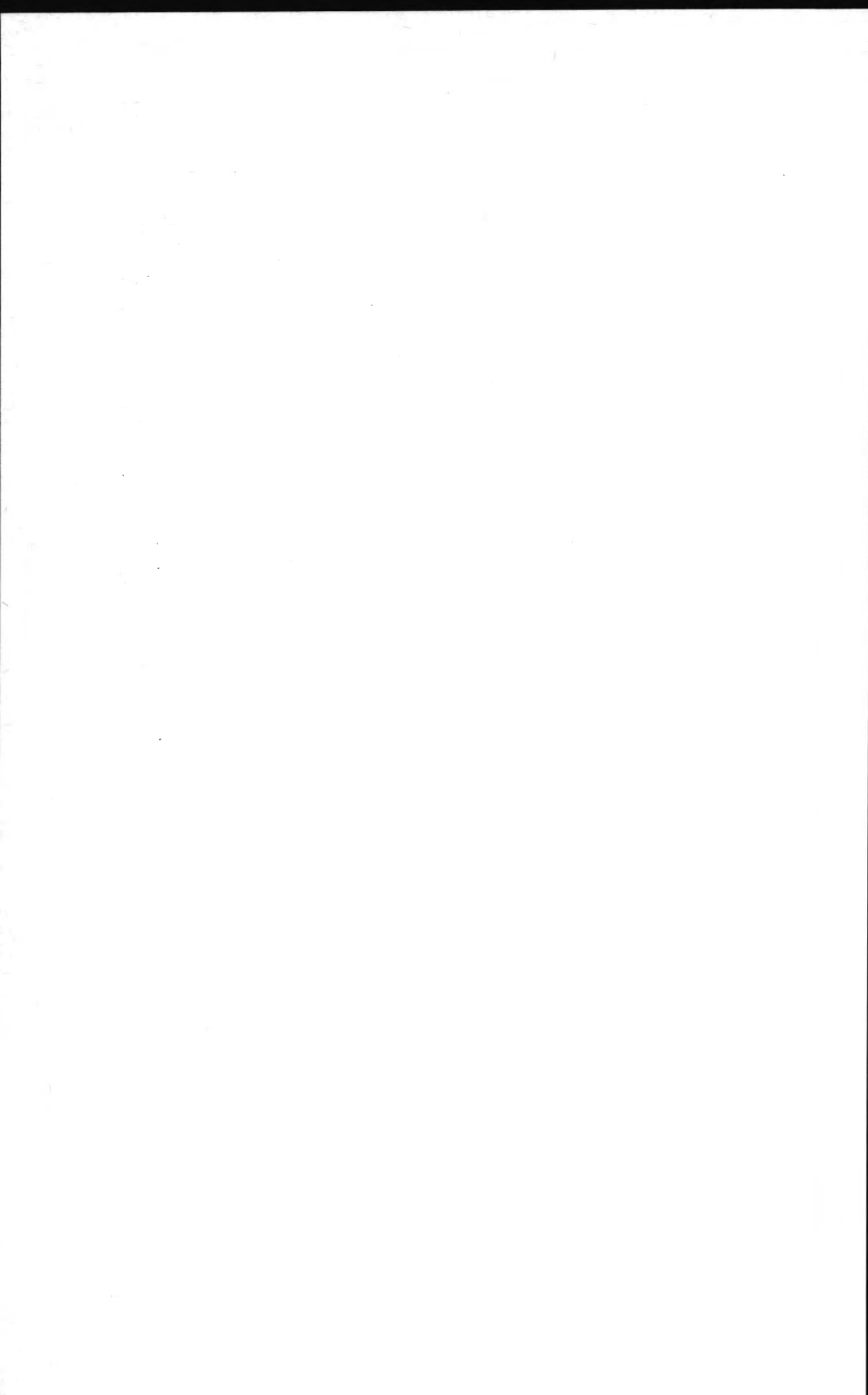
De inspraak van de bevolking is groter dan in de afzonderlijke gemeenten voor de fusie. Naast meer informatie via publikaties enz. worden er allerhande hoorzittingen gehouden i.v.m. problemen van ruimtelijke ordening (BPA-structuurplanning). Ook zijn er de gemeentelijke raden van cultuur, sport, jeugd, bejaarden, gezin, gehandicapten, middenstand en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is een recreatieraad voor de recreatiesporten. Met de bedoeling de burgers nauw te betrekken met het beleid en een optimale integratie van de kleinere kernen na te streven worden er systematische hoorzittingen georganiseerd door het College van Burgemeester en Schepenen en de OCMW-voorzitter; ieder jaar in oktober in elk van de 7 woonkernen. Daarmee is de gemeente begonnen vlak na de verkiezingen van 1976 en dit is ieder jaar systematisch volgehouden.

## Slotbeschouwing.

Alles te samen is Bree een gemeente waar rechtstreeks contact van de bevolking met het beleid mogelijk is en ook gebeurt. De medewerking van de bevolking via de geboden participatiemogelijkheden bewijst hoezeer dit gewaardeerd wordt. Op die wijze is er een permanente en hechte band in plaats van de eenmalige confrontatie om de zes jaar. Dit systeem laat bijsturing van programma en voortdurend inspelen op concrete wensen waar nodig en mogelijk toe. Indien Bree representatief zou zijn voor de kleinstedelijke centra, dan is de fusie in dit type van gemeente goed verlopen. Doch eerst moet onderzocht worden hoe selectief ons voorbeeld is ten aanzien van al de kleinstedelijke centra. Stof voor onderzoek.

**Summary : The amalgamation experiences of a small urban centre.**

*The amalgamation in the small urban centre, for which Bree is chosen as an example, may be considered to have been a success partially because a number of general principles with respect to the amalgamation operation were respected. The socio-cultural differences existing between the sub-municipalities could be bridged, which was not the case with other amalgamations. The municipal policy rests to a large extent on the concept of decentralisation and the participation of the citizen. Decentralisation was made concrete both with regard to the provision of services and with regard to the investments in the various centres. The participation of the citizen was implemented by hearings held systematically in the residential areas. The amount of personnel was reduced slightly in spite of the increased municipal tasks. This reduction was made possible by greater efficiency in the use of personnel and by better equipment. Financially, the municipality is having no difficulties, the budget is balanced, and the accounts show a surplus.*





# 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 wegenonderhoud 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 « wijkschepe-  
nen ». Loketdiensten in de « oude gemeentehuizen » boden aan de wijk-  
bewoners 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 Consolidatie-  
fonds 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 buiten-  
gewoon 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 moge-  
lijkheden 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 vast-  
gelegd 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 deelge-  
meenten 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 maaltijddienst, 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 plattelands 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 plattelands 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 !

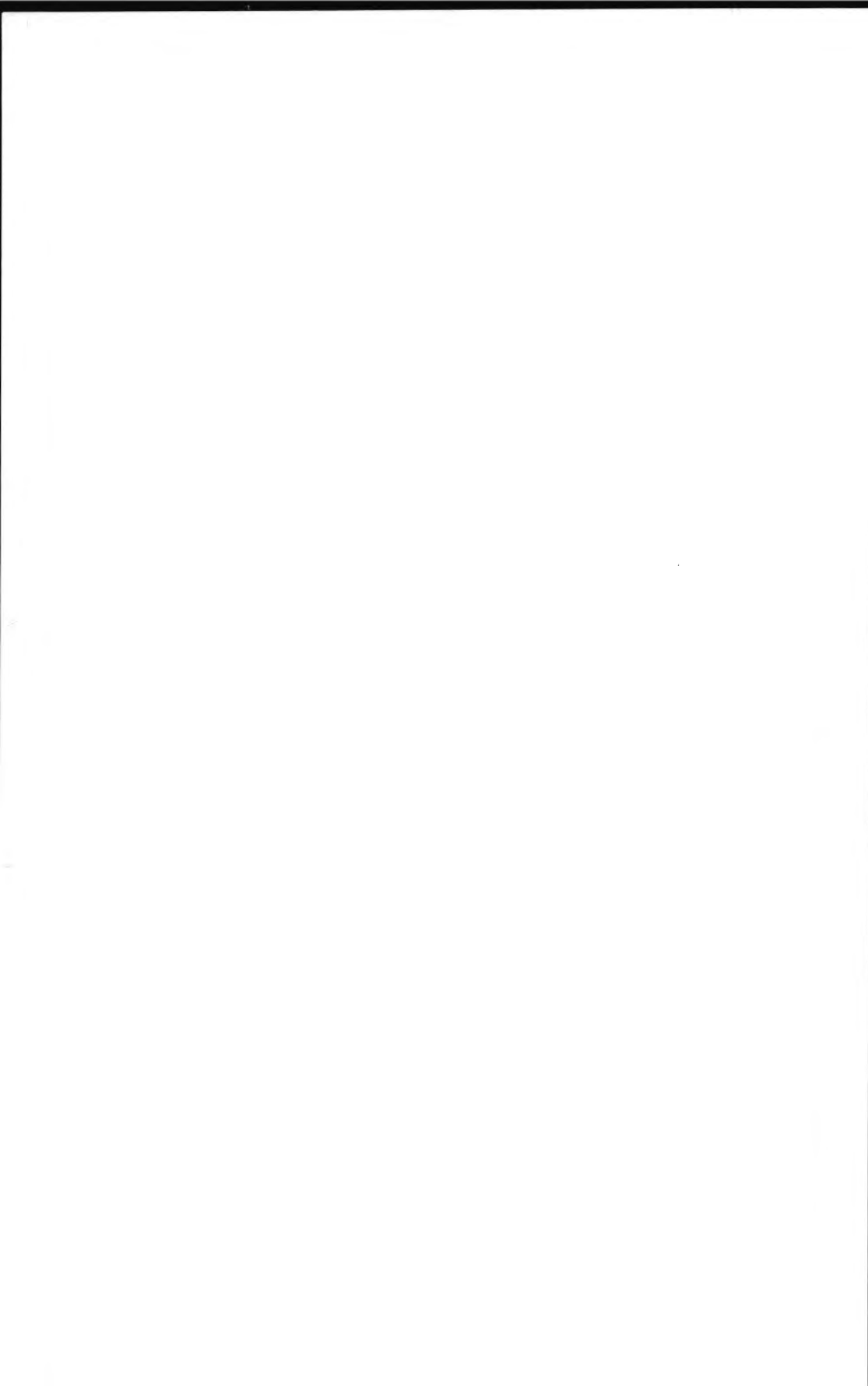
#### **Summary : Profile of a small amalgamated municipality.**

*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.*





**BESLUITEN**  
**CONCLUSIONS**



# 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 samenvoelingen ;
- 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 partijprofileringen 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 nageleden 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 gemeentebeleid.

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, werkliedenpersoneel, 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 overschaduwd 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 summiere 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 voorsnóg 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 achtte 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 toekomende 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 geregeld 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.**

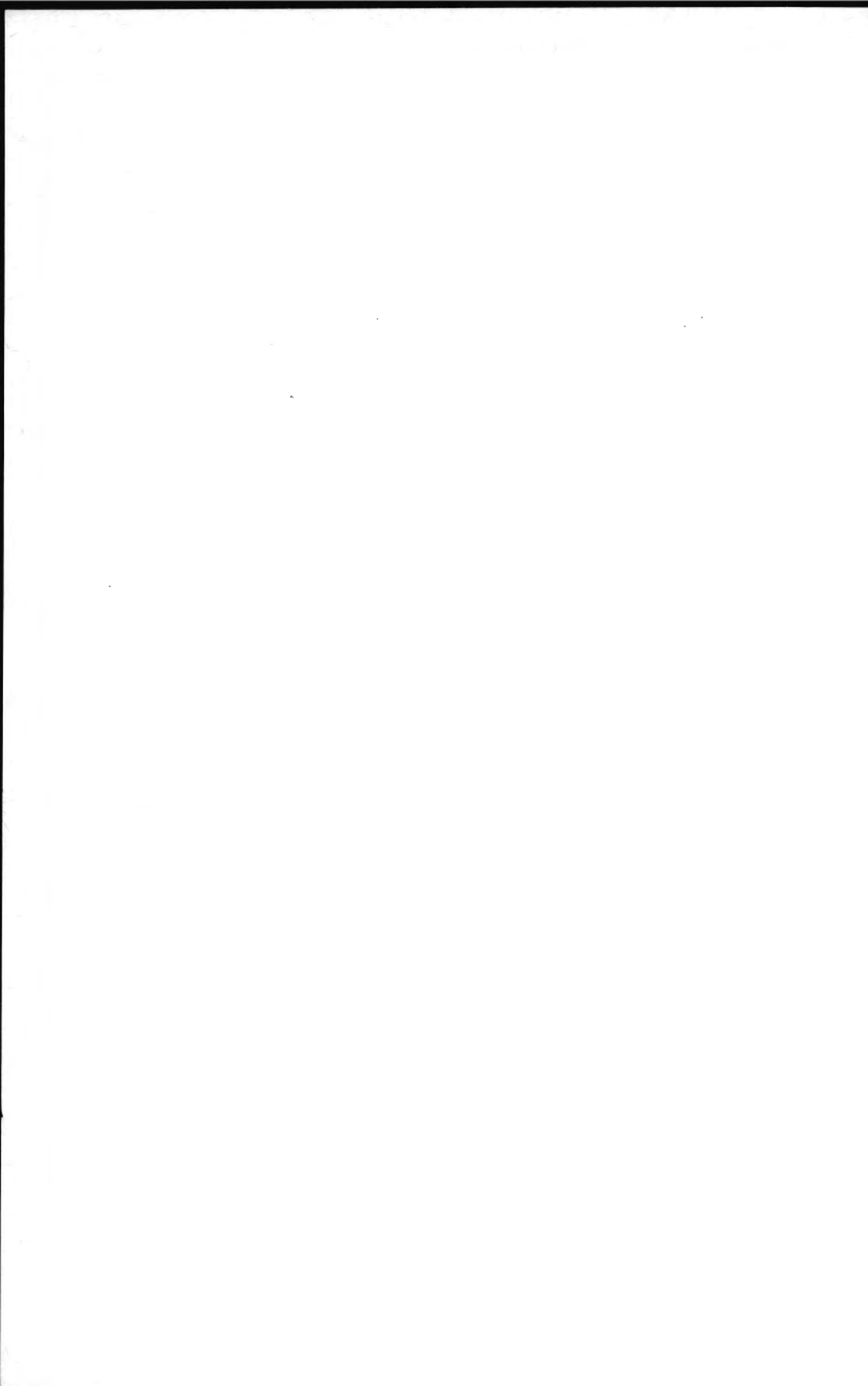
*In this synthesis report of the congress that was sponsored by the Politologisch Instituut on the evaluation of the amalgamations of the municipalities, the changes are further investigated that were the consequences of this reform in the areas of municipal organisation and policy implementation.*

*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.*



**DE NIET-SAMENVOEGING  
LA NON-FUSION**



# La fusion des communes bruxelloises

---

par Maurice-Pierre HERREMANS,

Vice-président du Centre de Recherche  
et d'Information Socio-Politiques (CRISP).

★

## I. Historique.

Pendant des siècles, huit communes suburbaines, les « randgemeenten » de l'époque, ont partagé les destinées de Bruxelles. Tout d'abord, Saint-Josse-ten-Noode, Forest et une grande partie d'Ixelles, Saint-Gilles et Molenbeek, depuis 1295, Schaerbeek depuis 1301, Laeken depuis 1331 et Anderlecht depuis 1394.

Toutes ces communes constituaient, avec Bruxelles proprement dite, une entité administrative intitulée « la cuve de Bruxelles », qui comptait largement moins de 100.000 habitants.

Par le décret du 14 fructidor, an III de la période révolutionnaire (correspondant au 31 août 1795) le Comité de Salut Public mit fin à ce qu'il estimait être un vestige du passé (de l'« Ancien Régime »).

Depuis cette date et pour la première fois, cinq ans à peine après cette décision, des voix s'élevèrent afin de porter remède à un état de choses jugé malencontreux par d'aucuns (1).

Des solutions fragmentaires, se traduisant chaque fois par des extensions plus ou moins importantes du territoire de la ville de Bruxelles, intervinrent à huit reprises, mais ne changèrent pas essentiellement la configuration décrétée en 1795, laquelle subsiste encore de nos jours.

Passons très rapidement en revue les principales interventions visant à modifier la décision de 1795, ce que j'ai appelé le chemin de croix de la refusion de Bruxelles.

Sous le régime hollandais (de 1815 à 1830) la question fut évoquée à plusieurs reprises, sans aboutir à un résultat.

---

(1) G. JACQUEMIJNS. Le problème de la cuve de Bruxelles. *Revue de l'Université de Bruxelles*, février 1932.

En 1836, le Conseil communal de Bruxelles émit un vœu en faveur de l'annexion des faubourgs.

En 1843, le Ministre de l'Intérieur de l'époque attira l'attention du Conseil provincial du Brabant sur la nécessité d'apporter une solution au problème posé.

Au cours de la session parlementaire 1852-1853, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi réunissant le Quartier Léopold à la ville de Bruxelles, la plupart des sections de la Chambre des Représentants marquèrent leur accord sur la nécessité d'une solution.

Néanmoins, au cours de la session suivante, un projet de loi, déposé par le gouvernement dans ce sens, fut sèchement rejeté par 67 voix contre 26 et 12 abstentions.

En 1902, le roi Léopold II, qui s'intéressait vivement à la question, de même qu'à l'urbanisation de l'entité bruxelloise, échangea une correspondance très significative à ce propos, avec le Ministre de l'Intérieur de l'époque.

En 1911, un sénateur déposa une proposition de loi dans le même sens, une fois de plus sans succès.

À la veille de la première guerre mondiale, le conseil provincial du Brabant en discuta longuement au cours d'une session extraordinaire, mais la guerre survint et l'occupation allemande qui intervint rapidement et se maintint jusqu'à la fin de la guerre, n'apporta aucune solution au problème posé à de multiples reprises.

Au lendemain des hostilités, à l'initiative du Conseil communal de Saint-Gilles, une commission intercommunale fut créée. Les travaux de cette commission entraînèrent, en 1920, le dépôt d'une proposition de loi, organisant le district métropolitain de Bruxelles.

En 1920 également, une autre proposition, visant à la fusion intégrale des 20 communes (y compris Laeken actuellement incorporée à Bruxelles-Ville) constituant l'agglomération bruxelloise, vit le jour.

Ces deux propositions firent l'objet d'un rapport unique de M. Adolphe Max, député-bourgmestre de Bruxelles, qui préconisait finalement, sous la forme d'une nouvelle proposition de loi, un conseil intercommunal, coiffant les différents conseils communaux qui subsistaient.

La loi du 1<sup>er</sup> mars 1922, permettant la création d'associations de communes, dites intercommunales mixtes ou pures, selon que le capital privé s'y trouve associé ou non, n'a pratiquement apporté aucune solution au problème des grandes agglomérations, alors que théoriquement on pouvait imaginer qu'elle puisse le faire.

Une des raisons principales de cette carence réside incontestablement dans le fait que l'affiliation éventuelle des communes à une intercommunale quelconque ne peut être imposée ou, en d'autres termes, il suffit de l'atti-

tude d'une seule commune s'opposant à la volonté de toutes les autres pour empêcher un projet rationnel d'aboutir ; d'où la configuration géographique, généralement hétéroclite des associations intercommunales constituées au départ de la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922.

Le 1<sup>er</sup> décembre 1936, à une époque où la réforme de nos institutions était déjà à l'avant-plan des préoccupations de nos dirigeants politiques, le baron Holvoet, gouverneur de la province d'Anvers, fut nommé Commissaire Royal aux Grandes Agglomérations, avec mission de « présenter au gouvernement un rapport examinant sous tous leurs aspects les problèmes que suscite l'existence des grandes agglomérations urbaines dans notre pays et indiquant dans des conclusions précises les réformes qui pourraient être introduites tant sous l'aspect politique et administratif que sous l'aspect fiscal et financier ».

Six mois plus tard, un rapport (2) fort complet, concluant à la création de districts métropolitains, dont la gestion aurait été assurée par un conseil intercommunal, fut déposé. Les circonstances défavorables du moment et, notamment, la gravité de la situation internationale, empêchèrent les parlementaires de l'époque de traduire dans des textes légaux les propositions du Commissaire royal.

Le rapport du Baron Holvoet, qui fut longtemps considéré dans notre pays comme la charte des grandes agglomérations, constitue une annexe substantielle au rapport général du Centre d'Études pour la Réforme de l'État (CERE).

Sous l'occupation nazie, pendant la seconde guerre mondiale, se basant sur le rapport Holvoet, un arrêté des Secrétaires Généraux créa le Commissariat du Royaume aux Grandes Agglomérations, qui fut placé sous la direction du leader nationaliste flamand, Henri Borginon. Cet organisme était chargé d'étudier les mesures d'unification des principales agglomérations du pays.

C'est ainsi que le 27 décembre 1942, un arrêté portait création du Grand Bruxelles. C'était un essai de solution intégrale, par la voie de la fusion pure et simple.

Malheureusement, cette tentative, soutenue uniquement par l'occupant et ses collaborateurs, fit beaucoup plus de mal que de bien à l'idée de grande agglomération. L'expression allemande « Gross Brüssel » devint non seulement synonyme de collaboration avec l'ennemi, mais également synonyme de mauvaise gestion, ce qui était inévitable dans les mauvaises conditions où l'expérience avait été entreprise.

---

(2) Baron HOLVOET. *Les grandes agglomérations urbaines*. Bruxelles, 1937.

Aussi, dès la libération du territoire, cette mesure administrative fut-elle abolie. Le mauvais renom de l'expérience de 1942 pesa très lourdement sur les esprits et il fallut attendre quelques années avant que l'on puisse reparler des grandes agglomérations.

En 1954 enfin, l'Union des Villes plaça le problème à l'ordre du jour de ses travaux. M. Bracops, député-bourgmestre d'Anderlecht, fonctionnait en qualité de rapporteur au Congrès d'Anvers de l'Union des Villes. A la suite de ces assises, un groupe de travail, présidé par M. Gruslin, gouverneur de la province de Namur, et composé de parlementaires, de fonctionnaires et d'universitaires, fut créé. M. Baudouin de Grunne était la cheville ouvrière de ce groupe de travail.

Ce groupe de travail s'assigna une double mission, d'une part la mise à jour des données du rapport Holvoet, d'autre part, la présentation d'un nouveau projet de réalisation des grandes agglomérations.

Les propositions de ce groupe de travail, qui consistaient essentiellement en la création d'un système de compétence à double étage, furent remises au Ministre de l'Intérieur en 1957.

Le Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Pierre Vermeyley, qui n'était pas un municipaliste à l'encontre de la plupart de ses collègues, s'intéressait personnellement à cette question. C'est ainsi qu'au cours d'une séance du Sénat, le 8 mars 1955, il s'exprime de la manière suivante :

« J'ai été heureux d'entendre MM. de la Vallée-Poussin et Yernaux défendre le principe des grandes agglomérations. Je crois que le moment est venu d'envisager sérieusement cette question » et le Ministre achevait son exposé par cette phrase un peu désabusée, mais parfaitement compréhensible, si l'on jette un regard sur la longue série des vaines tentatives qui virent le jour depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle : « En ce qui me concerne, je m'orienterai vers la création de ces pouvoirs en vue d'étendre l'intercommunalisation. La méthode est quelque peu empirique, mais il me semble qu'elle est la meilleure ».

L'initiative de l'Union des Villes avait eu pour effet de lever le tabou qui pesait sur le problème des grandes agglomérations, à la suite de l'expérience malheureuse de 1942. Aussi, nombreuses furent les initiatives qui suivirent ce premier pas au cours des années suivantes. Il serait fastidieux de vouloir en faire un examen exhaustif. Nous nous contenterons d'en citer quelques-unes.

Le copieux rapport final du Centre de Recherche pour la Solution Nationale des Problèmes Sociaux, Politiques et Juridiques des diverses

---

(3) Document parlementaire. *Chambre des Représentants*, session 1957-1958, n° 940 - 24 avril 1958.

régions du pays, plus connu sous le nom de « Centre Harmel » du nom de son promoteur, le ministre d'Etat Pierre Harmel, et qui fut un des éléments de base essentiels de la législation linguistique de 1962-1963, ainsi que de la révision de la Constitution de 1970, a évoqué la question des grandes agglomérations, sans cependant s'étendre à son sujet.

L'Institut belge de Science politique y consacra, fin 1956, un colloque, dont le rapport a été publié (4). C'est resté un document de base pour tous ceux qui s'intéressent au problème.

Le Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP) y consacra plusieurs courriers hebdomadaires (5) rédigés par feu M. Raymond Costard qui, en sa qualité de directeur-général au Ministère de l'Intérieur, joua un rôle prépondérant dans la politique de fusions de communes menée par différents Ministres de l'Intérieur et plus particulièrement par le Ministre Joseph Michel.

La déclaration gouvernementale du Gouvernement Eyskens annonçait « son intention de mettre au point un statut des grandes agglomérations ». C'était la première fois, depuis la fin de la guerre, qu'un gouvernement annonçait de manière aussi précise, ses intentions à l'égard du statut des grandes agglomérations.

Le Conseil Central de l'Economie fut invité à donner son avis et celui-ci fut favorable.

En novembre 1961, la Fondation Lodewijk De Raet choisit ce thème pour commémorer son dixième anniversaire, dans l'optique que l'extension urbanistique de la capitale pose pour les communes périphériques flamandes (6).

Les organisateurs avaient invité l'auteur de « Paris et le désert français », Monsieur Gravier, partisan d'un optimum de population pour les grandes cités. Ce point de vue correspondait fort bien avec le point de vue flamand craignant, dans les circonstances actuelles, qu'une extension illimitée de l'agglomération bruxelloise, n'entraîne la francisation de régions restées flamandes jusqu'alors (« Olievlek »). Cette optique flamande concernant le devenir de Bruxelles ne cessera de tenir le devant de la scène au cours des décennies suivantes.

Dans le cadre d'une étude pour la sauvegarde du Centre de Bruxelles, le groupe de travail des Grandes Entreprises de Distribution (AGED) s'est également penché sur le même problème (7).

(4) *Le problème des grandes agglomérations en Belgique*. Edition Librairie Encyclopédique, Bruxelles, 1967.

(5) *Courriers Hebdomadaires du CRISP*, n° 54, 63, 64, 87, 89 et 108.

(6) *Uitbreiding der grote agglomeratie*. Uitg. Bouwen en Wonen, maart 1962.

(7) M.P. HERREMANS et H. LAROUILLÈRE. *Pour une rénovation du centre de Bruxelles*. Edit. de l'Institut de Sociologie de l'ULB, 1964.

## II. La situation actuelle.

La loi du 23 juillet 1971, concernant la fusion des communes, a opéré un regroupement généralisé des communes belges en 589 entités (au lieu de 2.359) à l'exception des 8 communes qui devaient former le « Grand Anvers » et qui ont obtenu un sursis de six ans. Quant aux 19 communes constituant l'agglomération bruxelloise, elles furent laissées en dehors de ce mouvement généralisé de fusions pour les raisons exprimées de la complexité du problème urbain bruxellois et de l'existence, depuis 1971, d'organes d'agglomération.

En réalité, cette attitude est la résultante directe de ce que l'on a appelé la « problématique bruxelloise », Flamands et Francophones ne parvenant à se mettre d'accord que pour ne pas prendre de décision.

Les communes bruxelloises diffèrent considérablement entre elles, que ce soit en matière d'étendue ou de population.

En ce qui concerne l'étendue, si les communes de Saint-Josse et de Koekelberg ne dépassent guère 1 km<sup>2</sup>, la ville de Bruxelles s'étend sur 33 km<sup>2</sup>, résultat des multiples modifications évoquées ci-dessus, Uccle comporte 23 km<sup>2</sup> et Boitsfort 13 km<sup>2</sup> par exemple.

En ce qui concerne la population, aux 16.900 habitants de Koekelberg et aux 18.000 habitants de Berchem Sainte-Agathe s'opposent les 152.000 habitants de la ville de Bruxelles, les 112.000 de Schaerbeek, les 100.000 d'Anderlecht...

C'est ainsi qu'Uccle, par exemple, peut être considérée comme une commune fusionnée avant la lettre. Plusieurs quartiers parfois très distants les uns des autres, étant donné l'étendue de la commune, ont conservé jalousement jusqu'à ce jour leur identité propre. Et c'est ainsi que j'ai rencontré il y a quelques années des habitants du quartier de Saint-Job, qui lorsqu'ils devaient se rendre à la maison communale d'Uccle, située à Uccle Centre, distant de plusieurs kilomètres, disaient « Wij gaan naar Ukkel » établissant ainsi une nette distinction entre les deux entités.

Depuis mai 1975, l'intensité du problème des fusions de communes dans l'agglomération bruxelloise subit un mouvement de flux et de reflux (8).

C'est une démarche des bourgmestres de Schaerbeek (M. Nols) et de Saint-Josse-ten-Noode (M. Cudell), venus plaider auprès du Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Joseph Michel, la situation financière difficile de leurs communes respectives, qui a relancé une nouvelle fois, le problème des fusions à Bruxelles, problème qui fait régulièrement surfacé depuis une vingtaine d'années, mais qui tel un cancer, connaît des périodes de rémissions.



M. Luc Rowies (8) dans son analyse de la question distingue trois voies essentielles entre lesquelles se répartissent les différentes propositions enregistrées en la matière.

1. Il y a tout d'abord la *fusion intégrale* des 19 communes de l'agglomération bruxelloise en une seule entité. Cette solution radicale a la faveur de la plupart des milieux politiques flamands et en tous les cas certainement des milieux se rattachant au mouvement flamand. Cette solution devrait permettre la réalisation de la parité réclamée par ledit mouvement flamand depuis toujours.

Certains milieux non flamands, par exemple le journal catholique conservateur francophone de Bruxelles, la « Libre Belgique » et certaines individualités comme M. Muuls, conseiller communal libéral à Uccle, défendent également l'idée de la fusion intégrale mais, pour des raisons très différentes de celles évoquées par les milieux flamands.

Pour ces francophones partisans de la fusion intégrale des 19 communes de Bruxelles elle trouve sa justification essentielle dans des raisons de rationalisation administrative.

M. François Perin à l'époque où il était ministre RW de la Réforme des Institutions (9) appuya la formule de la fusion intégrale, mais il changea d'avis par la suite estimant que les Flamands partisans de la fusion intégrale ne l'étaient pas pour les raisons rationnelles qu'il défendait et ne désirant pas être dupe, M. François Perin changea sa position sur le devenir de Bruxelles.

Ajoutons pour être complets en cette matière, qu'un certain nombre de partisans de la fusion estiment cependant que cette opération devrait être jumelée avec une décentralisation sous la forme de districts.

2. Il y a, ensuite, la technique des *fusions non intégrales*, qui au lieu de regrouper les 19 communes bruxelloises en une seule, prévoient des regroupements en un nombre réduit d'entités allant de 3 à 10 communes.

Le Ministre de l'Intérieur de l'époque 1976-1977, M. Joseph Michel, fit plusieurs propositions allant dans ce sens. Mais il convient de citer également les propositions à peu près identiques émanant soit de bourgmestres de l'agglomération, soit même de certains milieux flamands estimant la thèse de la fusion intégrale irréaliste (cfr. récent congrès des Flamands bruxellois).

---

(8) L. ROWIES. Les projets de fusions des communes dans la région bruxelloise (1975-1979). *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 885 du 6 juin 1980.

(9) Rapport politique de M. François PERIN, Ministre de la Réforme des Institutions, 15 mars 1976.

Tous ces projets se situant à mi-chemin entre la fusion intégrale et la situation actuelle présentent la même caractéristique. Ils relèvent de la technique du coupe-feu ou de la philosophie du moindre mal qui consiste à présenter un projet dit raisonnable pour éviter la fusion qui apparaîtrait comme inéluctable si un effort, dans ce sens, n'était pas tenté.

3. Il y a, enfin, et c'est la position de la plupart, sinon de l'unanimité des Conseils communaux, la défense du statu quo. Ce que les adversaires ont qualifié de la guerre des écharpes mayorales ou scabinales et ce à quoi les partisans du statu quo répondent par la défense du principe de l'autonomie communale et également par le fait que le souci généralement exprimé, de rapprocher le citoyen du pouvoir, n'est pas rencontré par la création d'une entité unique d'un million d'habitants.

Certaines collaborations de fait sont acceptées en dehors des responsabilités exercées légalement par l'Agglomération bruxelloise (incendie, enlèvement des immondices, etc...).

La conférence des bourgmestres essaye, parfois avec bonheur, de parvenir à une attitude semblable des différentes communes bruxelloises sur l'un ou l'autre point. Au cours de ces dernières années, des progrès assez sensibles ont été réalisés en matière de police par exemple. De plus en plus placées devant des problèmes assez compliqués à résoudre, les autorités municipales des communes bruxelloises cherchent à dégager des lignes de convergence entre elles.

Dans ses conclusions, M. Luc Rowies évoque, avec les réserves d'usage, les souhaits de la population bruxelloise tels qu'ils résultent d'un sondage d'opinion publié dans l'hebdomadaire « Spécial - L'Eventail » du 11 janvier 1980.

Selon ce sondage, le maintien des 19 communes moyennant certaines rectifications (il y en a eu continuellement à travers l'histoire de notre pays) constituerait la meilleure solution pour près des deux tiers des personnes interrogées, la fusion en six communes apparaissant comme la solution de second rang préférée par un peu plus de la moitié des personnes interrogées.

Depuis la fusion générale des communes de 1971, les adversaires de la fusion intégrale ont trouvé dans les séquelles actuelles des fusions des arguments supplémentaires pour s'y opposer.

En effet, il apparaît très clairement que si les fusions ont généralement apporté des améliorations incontestables dans la qualité des services rendus pour les petites et les moyennes entités, ce n'est qu'au prix d'une augmentation plus ou moins sensible des dépenses, étant donné qu'en l'occurrence les égalisations entre entités constituantes se font généralement par le haut avec les conséquences fiscales qu'une telle politique entraîne.

La fusion intégrale n'apporterait certainement pas une solution au grave problème financier que rencontrent actuellement la plupart, sinon toutes, les communes bruxelloises.

La comparaison au point de vue financier entre l'agglomération bruxelloise et les régions flamande et wallonne, qui, assez paradoxalement est souvent faite par ceux-là même qui s'opposent à l'existence d'une troisième région à part entière, pêche par la base en faisant l'amalgame entre les régions urbaines, semi-urbaines et rurales.

On ne peut raisonnablement comparer que des choses comparables, l'agglomération bruxelloise à l'agglomération anversoise par exemple.

Nous ne devrions jamais perdre de vue que la seule capitale de la Belgique est la ville de Bruxelles et non comme certains le pensent ou l'écrivent la notion de Bruxelles-Capitale qui groupe les 19 communes de l'agglomération bruxelloise. Sur le plan financier, la chose est évidente puisque seule la ville de Bruxelles bénéficie d'une dotation particulière du Fonds des Communes de plusieurs milliards de francs.

Or, certaines communes de l'agglomération ont de lourdes charges sans bénéficier de compensations. Plusieurs dizaines de sièges d'ambassades et pas n'importe lesquelles (URSS, Israël, Cuba, etc...) se trouvent sur le territoire d'Uccle et entraînent des frais considérables de police pour le maintien de l'ordre sur la voie publique.

Cette même commune d'Uccle qui possède un réseau considérable d'écoles (82), d'hôpitaux, de cliniques, de maternités, de crèches et de homes pour le troisième âge doit exposer des dépenses pour une population de plusieurs centaines de milliers d'habitants mais ne peut compter pour le faire que sur ses 75.000 habitants inscrits sur les registres de population.

Trop souvent également le fait que Bruxelles soit le siège des Communautés Européennes de l'OTAN est invoqué comme source importante de revenus pour les Bruxellois.

Ayant été échevin des Finances à la commune d'Uccle, j'ai surtout été amené à constater les charges considérables que cette situation entraînait pour ma commune : des rues entières occupées par des fonctionnaires de ces institutions internationales, totalement exonérés d'impôts mais avec toutes les charges d'entretien de la voirie et autres que leur implantation entraînait.

A cela l'objection est faite : « Ces gens dépensent ». C'est vrai. Très souvent cependant les commerçants auprès desquels ils effectuent leurs emplettes sont légalement domiciliés en dehors des limites de la commune, très souvent dans le Brabant flamand mais également dans le Brabant wallon. Et c'est évidemment dans ces communes qu'ils paient leurs impôts.

Il y a de fausses idées simples qui ont la vie dure. L'idée que certains se font de la gestion des communes bruxelloises et de la répercussion de

cette gestion sur les finances de ces communes appartient incontestablement à cette catégorie de fausses idées simples.

Cette considération venant s'ajouter aux autres séquelles négatives des fusions dans le stade actuel de leur évolution et aux positions négatives énumérées ci-dessus (éloignement des citoyens du pouvoir et respect de l'autonomie communale) amènent les Bruxellois, dans leur très grande majorité, à s'opposer à la fusion intégrale qui apparaît à leurs yeux comme une machine de guerre flamande.

### Conclusions.

Comme il faudra bien un jour accomplir les dernières stations de ce trop long chemin de croix, il conviendra au moment où les décisions finales seront prises, de tenir compte d'un certain nombre de faits qu'il ne sera pas possible d'évacuer, même et c'est malheureusement le cas, si la coexistence de ces différents passages obligés rend plus difficile la solution.

Il y a tout d'abord l'existence d'une très importante communauté flamande qui bien que nettement minoritaire par rapport à la communauté francophone, non seulement subsiste mais connaît une vie associative de plus en plus développée et constitue en fait après Anvers et Gand la troisième ville flamande du pays.

Il y a ensuite l'existence d'une population d'origine étrangère dont la seconde génération dès aujourd'hui et plus encore la troisième génération demain va poser un nombre de problèmes difficiles à résoudre. D'ores et déjà on est en droit de se demander si un petit Marocain né à Bruxelles, ayant fait toutes ses études à Bruxelles, y ayant connu ses premiers amours et y fondant un foyer n'est au fond pas plus authentiquement Bruxellois qu'un Anversois de 40 ans ou un Liégeois de 50 ans venant se fixer à Bruxelles...

Il y a encore la dimension exceptionnelle. Une solution qui se défend fort bien pour une fusion de quelques milliers d'habitants, qui devient plus difficile au fur et à mesure que le nombre d'habitants augmente, est-elle nécessairement encore opérationnelle pour une entité de  $\pm 1$  million d'habitants ?

Faute de pouvoir y répondre avec précision on est en droit de se poser au moins un certain nombre de questions à ce propos.

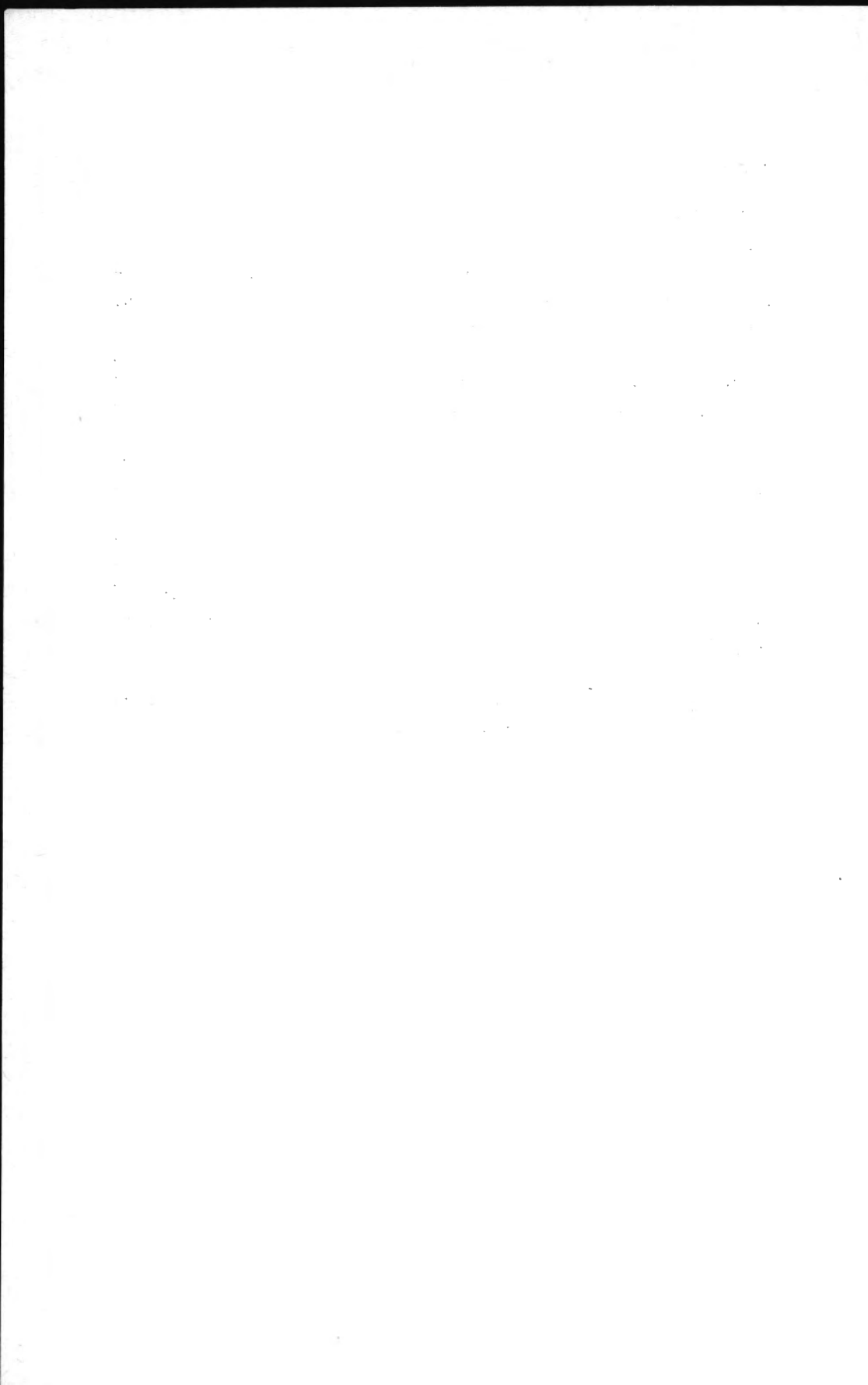
Il y a enfin le rôle de capitale joué non pas seulement par la ville de Bruxelles, mais par toute l'agglomération et là, comme nous l'avons déjà vu, il reste pas mal de choses à aménager pour aboutir à une solution plus équitable.

Capitale de la Belgique d'une part, de l'Europe en gestation sans doute d'autre part.

**Summary : The amalgamation of the Brussels municipalities.**

*The idea of amalgamation for the Brussels municipalities is already an old one. In addition to the numerous parliamentary attempts to return to the situation of before 1795, when eight Brussels municipalities formed an administrative unit, there were also the Holvoet Report of 1936 and the establishment of the State Commissariat for the Large Agglomerations during the Second World War. In 1942, « Gross Brüssel » was created, but it was dissolved after the liberation. Except for the proposals of the Union of Cities, things remained rather quiet until the first amalgamation operation of 1971. Brussels was not involved in these amalgamation operations primarily because of the complexity of the Brussels problem over which the Flemish and the French speaking groups could not come to an agreement. The recent proposals can be palced into three categories : a complete amalgamation of the 19 municipalities into one entity, a partial amalgamation of 3 to 10 entities, the status quo. Since the amalgamation means an increase in the municipal expenses because of equalisation of the services in the sub-municipalities at a higher level, integral amalgamation of the present 19 municipalities offers no solution for the financial difficulties besetting these municipalities. In addition, this integral amalgamation solution generates negative reactions from the people of Brussel, who see in it a demand of the Flemish Movement.*





## The « Politologisch Instituut »

---

The *Politologisch Instituut* (Political Science Institute) emerged in 1979 from the dissolution of the *Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek - Institut Belge de Science Politique* (Belgian Institute for Political Science), which had been established in 1951. The Walloon political scientists also formed an independent organization, the *Institut de Science Politique*. Both Institutes are now separately represented in the International Political Science Association.

The *Politologisch Instituut* developed from a nucleus of Flemish political scientists who, within the *Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek*, had striven since 1962 to have the political science of the Dutch language region recognized on an inter-university and an inter-community level. This nucleus found it very difficult to transport Flemish research across the linguistic border, largely because of the widespread ignorance of Dutch among the French-speaking political scientists in Belgium.

Along with the trend toward the federalization of Belgium, when divergent judgments arose about a number of policy and managerial problems in the Belgian Institute for Political Science, it was decided that each ethnical community should go its own way in this field, although cooperation in specific projects in the future was not excluded.

The *Politologisch Instituut* decided to develop *Res Publica*, the journal which had been published by the Belgian Institute for Political Science since 1959, first semi-annually and then quarterly. The *Institut de Science Politique* decided to maintain the political science documentation service.

*Res Publica* is intended to promote the political analysis of Belgian politics. Simultaneously, the journal is also intended to be a means of communication among political scientists in Belgium, regardless the concrete research object with which they are occupied. The language in which the research is done is not to be an obstacle to publication. Therefore, *Res Publica* publishes in the three national languages of Belgium (Dutch, French, German) and also in English. Contributions from scholars of other countries that significantly further these objectives are published.

### Composition of the Board of the « Politologisch Instituut ».

- Herman Balthazar, Ordinary Professor at the State University of Ghent.
- Maurice Boeynaems, Ordinary Professor at the Royal Military Academy.
- Jan Ceuleers, Lecturer at the Free University of Brussels.
- Lode Claes, Manager.
- Herman De Croo, Minister, Extraordinary professor at the Free University of Brussels.

- Roger De Kinder, Governor of the Province of East Flanders.
- Herman Deleeck, Ordinary Professor at the St. Ignatius University Faculties in Antwerp and the Antwerp University Institution.
- Jan De Meyer, Ordinary Professor at the Catholic University of Leuven.
- Wilfried Dewachter, Ordinary Professor at the Catholic University of Leuven.
- Luc Huyse, Ordinary Professor at the Catholic University of Leuven.
- Rudolf Maes, Former Dean of the Faculty of Social Sciences at the Catholic University of Leuven.
- Maurits Naessens, Honorary chairman of a financial institution.
- Frank Swaelen, Former Minister of Defense, Party chairman.
- Eli Van Bogaert, Former minister, Ordinary Professor at the State University of Ghent.
- Yvan Van Den Berghe, Professor at the Limburg School of Advanced Economics.
- August Van Den Brande, Head-conservator at the State University of Ghent.
- Mieke Van Haegendoren, Professor at the Limburg School of Advanced Economics.
- Hugo Van Hassel, Professor at the Catholic University of Leuven.
- Guy Van Oudenhove, Ordinary Professor at the State University of Ghent.
- Els Witte, Ordinary Professor at the Free University of Brussels.

**The Executive Committee of the Institute.**

- Hugo Van Hassel, Chairman.
- Maurice Boeynaems, Secretary.
- Jan Ceuleers, Treasurer.
- Wilfried Dewachter, Editor-in-Chief.
- Herman Balthazar, Yvan Van Den Berghe, August Van Den Brande, and Mieke Van Haegendoren, members.





# POLITOLOGISCH INSTITUUT

PREMIER CONGRES — 1980 — EERSTE CONGRES

## LA PARTICRATIE EN BELGIQUE DE PARTICRATIE IN BELGIE

Herman BALTHAZAR, La participatie entre les deux guerres.

Mieke VAN HAEGENDOREN, Mutations du système des partis en Belgique de 1945 à 1980.

Lieven DE WINTER, L'évolution de la politisation en tant qu'instrument de la participatie dans le régime politique belge d'après-guerre.

Wilfried DEWACHTER, Nécessité en prépondérance des partis politiques dans une polyarchie. Analyse structurelle et actionnelle de la participatie en Belgique.

Herman BALTHAZAR. De ontwikkeling van de participatie vóór de Tweede Wereldoorlog.

Mieke VAN HAEGENDOREN, Veranderingen in het Belgische partijstelsel van 1945 tot 1980.

Lieven DE WINTER, De partijpolitiserings als instrument van de participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog.

Wilfried DEWACHTER, De partijstaat in de Westeuropese polyarchie : een proeve tot meting .

Wilfried DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie. Analyse van de structurele en actionele determinanten van de participatie in België.

Guido DIERICKX, Verzuiling en participatie.

Evaluatie van de participatie. Een panelgesprek tussen Belgische politici, o.l.v. Jan CEULEERS.

VOLUME XXIII, N° 1 - RES PUBLICA - BUNDEL XXIII, N° 1

*Het Politologisch Instituut dankt het Ministerie van Onderwijs voor de steun en het Gemeentekrediet van België voor de gastvrijheid bij de organisatie van het Tweede Congres voor Politologie. Tevens dankt het Politologisch Instituut de voorbereidende commissies, de algemene verslaggever en alle referaathouders.*

*Hugo VAN HASSEL  
Voorzitter Politologisch Instituut*

# RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie — Revue de Science Politique

Uitgegeven door het — Publié par le **Politologisch Instituut**  
Hoofdredacteur — Rédacteur en chef : **Wilfried DEWACHTER**

Redactiesecretaris — Secrétaire de rédaction : **Ivo VAN POL**

Kaftontwerp - Maquette : **Lutt Clijsters**

Redactieadres — Adresse de la rédaction

**E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven**

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinje. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling gesteld.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. Les manuscrite non insérés ne sont pas rendus.

Le « Politologisch Instituut » n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, réservés pour tous pays.

## Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift Conditions d'abonnement et de vente de la revue

- |  |             |
|--|-------------|
| 1. Jaarlijks abonnement (4 nummers) — Abonnement annuel (4 numéros)  | B.F. - F.B. |
| persoon - personne . . . . .   | 700         |
| instelling - institution . . . . .   | 1.500       |
| Uitsluitend voor België : student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit) - Uniquement pour la Belgique : étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation) . . . . . | 400         |
| 2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1975) - Vente au numéro (à partir de 1975 seulement) . . . . .  | 300         |
| Dubbel nummer - Numéro double . . . . .  | 600         |
| 3. Verzameling van 1962 tot 1974 (zo lang de voorraad strekt): België : 3.000 B.F. - Anders landen : 4.000 B.F.<br>Collection de 1962 à 1974 (tant que les numéros sont disponibles en stock): Belgique : 3.000 F.B. - Autres pays : 4.000 F.B.  |             |

## ZETEL VAN HET INSTITUUT — SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut : Egmontstraat 11, B-1050 Brussel — rue d'Egmont 11, B-1050 Bruxelles  
Rekening - Compte : 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven  
met de steun van het Ministerie van Onderwijs  
Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1982/3-4/1173

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique

# RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor : Wilfried DEWACHTER

Address : Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements : two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press ; they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

The « Politologisch Instituut » bears no responsibility for opinions expressed by authors ; the letter are solely responsible for the opinions they forward.

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription (4 issues)	
Individuals . . . . .	700 B.F.
Institutions . . . . .	1.500 B.F.
Students (only in Belgium) . . . . .	400 B.F.
2. Single issue (only from 1975 on) . . . . .	300 B.F.
Double issue (only from 1975 on) . . . . .	600 B.F.
3. Collection 1962-1974 (as long as the Issues in stock last)	
Belgium . . . . .	3.000 B.F.
Other countries . . . . .	4.000 B.F.

## PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

Bank account : 091-0034240-28

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Belgian Ministry of Education

### The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.  
Advanced Bibliography of Contents: Political Science and Government.
- International Bibliography of Political Science  
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences  
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics  
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.

Printed in Belgium

