

De bestuurskracht van de Belgische gemeente

door Rudolf MAES,

Buitengewoon docent aan de Universiteit te Leuven
Hoofd van de studiedienst van de Vereniging
van Belgische Steden en Gemeenten.

★

Inleiding.

Ofschoon er voldoende argumenten kunnen aangehaald worden ten gunste van het behoud van de gemeentelijke instelling en de goede werking van ons democratisch bestel zelfs het voortbestaan daarvan veronderstelt, kan toch niet worden ontkend dat er een zware hypotheek weegt op de feitelijke inrichting en werking van deze instelling (1). Tal van recente wetenschappelijke publikaties leggen de nadruk op belangrijke onvolmaaktheden en leemten van de werking van de gemeenten. Zowel in België als in de ons omringende landen wordt gewerkt aan het op gang brengen van fundamentele hervormingen, die zowel betrekking hebben op de structuur van de gemeente als op de conceptie van het gemeentebeleid.

Het is wel kenschetsend dat in deze hervormingskontekst het bestaan zelf van de gemeentelijke instelling nooit in diskrediet wordt gebracht. De geformuleerde kritiek betreft in essentie de aanpassing ervan aan de eisen van onze hedendaagse samenleving (2). Een daarbij in ons land algemeen gehuldigde opvatting wil dat het merendeel van de Belgische gemeenten te kleine bestuurseenheden vormen om hun rol naar behoren te vervullen.

In deze bijdrage wordt getracht deze stelling nader te onderzoeken. De nood aan dit onderzoek dringt zich trouwens op in de konkrete kontekst van de gemeenteraadsverkiezingen. Welke betekenis dient inderdaad nog aan deze verkiezingen gehecht te worden indien zou blijken dat een groot aantal gemeenten, voor wat hun werking en de uitbouw van hun beleid

(1) ROBSON W.A., *Local government in crisis*, London, 1966; MAST A., « De Gemeente » in *Politica*, 1962, nr 1, blz. 1.

(2) MAES R., « De gemeente in de hedendaagse democratie » in *CEPESS-documenten*, 1969, n^os 5 en 6, blz. 7-21.

betreft, niet de nodige bestuurskracht kunnen opbrengen om zinvol bij te dragen tot de harmonische en efficiënte uitbouw van de plaatselijke bestuurlijke eenheid en aldus aan hun uiteindelijke doelstelling voorbijgaan?

Deze bijdrage mag echter slechts als een eerste poging beschouwd worden ter voorbereiding van een meer diepgaand onderzoek. Dergelijk onderzoek veronderstelt immers, om volledig te zijn, een voorafgaande en zo exhaustief mogelijke verzameling van gegevens en feiten hetzij door alle in aanmerking komende gemeenten daarover te ondervragen hetzij door het doen van een representatieve steekproef. Geen van beide methoden kon binnen het beperkte tijdsbestek, waarover kon beschikt worden om deze studie uit te werken, toegepast worden. De hier ontwikkelde beschouwingen berusten op de thans beschikbare cijfer- en feitengegevens, die echter niet steeds een afdoend antwoord kunnen bieden op de gerezen vragen. Het onderzoek is dan ook noodzakelijkerwijze van beperkte aard.

1. Modern gemeentebleid.

A. DE HEDENDAAGSE BELEIDSVISIE BETREFFENDE DE GEMEENSCHAPS-ONTWIKKELING.

Het hoeft hier niet meer herhaald te worden dat er zich op het gebied van de motivering van het overheidsbeleid sinds de vorige eeuw een belangrijke evolutie heeft voorgedaan. Openbaar en dus ook gemeentelijk beleid is slechts zinvol indien daardoor wordt bijgedragen tot de verbetering van de maatschappelijke omgeving en indien bewust gestreefd wordt naar het scheppen van voorwaarden voor de economische, sociale, kulturele en totaal menselijke vooruitgang. Dit beleid, bewust opgevat in de geest van de maatschappelijke opbouw of van de gemeenschapontwikkeling, veronderstelt reële samenlevingseenheden, waarin een daarop afgestemde globale aktie kan worden gepland en uitgevoerd door een daarvoor voor de bevolking verantwoording verschuldigde overheid (3).

De gemeentelijke instelling heeft in deze optiek een evidente rol te vervullen telkens voor de uitvoering van het beleid zo dicht mogelijk dient aangesloten te worden bij de konkrete noden en behoeften van de bevolking en de taken slechts op het niveau, dat zich het dichtst bij de bevolking bevindt, op aangepaste wijze kunnen uitgeoefend worden.

De rol van de gemeentelijke instelling mag evenwel niet herleid worden tot de opsomming van de haar voorbehouden autonome juridische bevoegdheden, waarvan de verwezenlijking zich dikwijls in konkrete cijfergegevens

(3) MAES R., *a.w.* blz. 9.

— namelijk de reële uitvoeringskosten — laat omzetten. In een groot aantal gevallen kan een gemeente, zonder zelf enige juridische beslissingsmacht te bezitten, het politiek beslissingsproces beïnvloeden en er zich aldus voor inzetten, dat beslissingen, die niet op haar niveau worden genomen, wel degelijk bijdragen tot het globale welzijn van de plaatselijke bevolking. Dit tweede aspect van de bestuurskracht van de gemeente mag, alhoewel het moeilijk te meten valt en zich praktisch zeer weinig in cijfergegevens laat samenvatten, geenszins uit het oog verloren worden.

Onmiddellijk rijst hier de vraag hoe de lokale bestuurseenheid dient ingericht en uitgebouwd te worden om op positieve wijze het hierboven aangegeven ontwikkelingsbeleid te kunnen realiseren. Hoe dient een gemeente met andere woorden ingericht te zijn opdat zij de van haar verwachte bestuurskracht zou kunnen opbrengen. Deze vraag betreft zowel de aangepaste uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden als de beïnvloeding van het globaal politiek beslissingsproces. Het spreekt evenwel vanzelf dat de voorhanden zijnde gegevens meestal betrekking hebben op het eerste aspect zodat deze bijdrage, voor wat het tweede aspect betreft, slechts enkele algemene gegevens kan bevatten.

B. NOODZAKELIJK GEACHTE GEMEENTELIJKE INFRASTRUKTUUR EN DIENSTEN.

Teneinde de gestelde vraag nog te verduidelijken dient vooraf in het kort gesteld te worden welke diensten de gemeente in onze welvaartseconomie normaal ter beschikking moeten kunnen stellen van de inwoners en dit zowel voor hun direkt menselijke ontplooiing als voor de aangepaste uitbouw van de materiële infrastructuur en van het leefmilieu.

Schematisch samengevat wordt van het hedendaagse lokale bestuur verwacht dat het zich, hetzij door de aanwending van juridische bevoegdheden, hetzij door de beïnvloeding van het globale beslissingsproces, op efficiënte wijze zal inzetten op de volgende gebieden :

1. De aan de gemeente traditioneel toevertrouwde uitvoeringstaken. Deze taken betreffen in de eerste plaats de bij de wet opgelegde verplichtingen inzake de burgerlijke stand, de bevolking, de militie, de kiesverrichtingen, de legalisatie van handtekeningen, de reglementering van de beroepen, de wekelijkse sluitingsdag, enz. In de tweede plaats betreffen deze de wettelijk vastgestelde uitvoeringstaken, de inrichting van en het toezicht op de commissies van openbare onderstand en het toezicht op de instellingen voor de eredienst. Tenslotte hebben deze taken betrekking op de ordehandhaving, de openbare veiligheid, de verkeerspolitie, het

toezicht op de gevaarlijke ongezonde en hinderlijke inrichtingen, de inrichting van begraafplaatsen, enz.

2. De rationele aanwending van de bodem. Dit veronderstelt dat de gemeente zelf plannen van aanleg dient uit te werken voor het eigen gemeentelijk gebied en dat zij voor de andere aspecten van de ruimtelijke ordening, die het lokale bestuursniveau overtreffen, op doelmatige wijze haar eigen standpunt en dit van de inwoners laat gelden.

3. Het grondbeleid, de sociale huisvesting en het woonbeleid. Dit domein houdt eveneens verband met de rationele aanwending van de bodem teneinde het huisvestingsbeleid te vrijwaren tegen de nadelige gevolgen van de speculatie en dit beleid af te stemmen op de noden van de bevolking, hetzij door zelf initiatieven ter zake te nemen, door krotwoningen te slopen of bouwtoelagen toe te kennen.

4. De behoorlijke aanleg van eigen gemeentewegen en de beïnvloeding van het beslissingsproces voor wat de uitbouw van dat deel van het wegennet betreft, waarbij de gemeente een onmiddellijk belang heeft.

5. De aanleg van rioleringen en de zuivering van de afvalwaters; de ophaling van het huisvuil; het nemen van maatregelen tegen luchtverontreiniging en waterbezoedeling.

6. De water-, gas- en elektriciteitsbedeling met inbegrip van de openbare verlichting.

7. De radio- en teledistributie.

8. Het onderwijs en de cultuur. Dit veronderstelt de uitbouw van een eigen gemeentelijk onderwijsnet, afgestemd op de concrete plaatselijke behoeften, de uitbouw van een cultureel beleid, het stimuleren van privé-initiatieven, het oprichten van kultuurraden en zo nodig van culturele centra, bibliotheken of diskotheken.

9. De sociale voorzieningen. Ter aanvulling van het stelsel van de sociale zekerheid kan de gemeente een eigen sociale dienst bezitten en bijzondere maatregelen treffen voor de gezinnen, de jeugd, de bejaarden of verwaarloosde bevolkingsgroepen zoals de vreemdelingen. In deze kontekst kan gedacht worden aan de oprichting van konsultatieve raden, aan een politiek van betoelaging en aan het ontwikkelen van eigen gemeentelijke activiteiten.

10. De gezondheidszorg. Aangepaste maatregelen dringen zich op zoals de inrichting van gezondheidscentra, de hulp aan mindervaliden, gehandicapten enz. Tevens dient de gemeente haar invloed te doen gelden voor wat de oprichting van zieken- en bejaardentehuizen betreft opdat rekening

zou gehouden worden met de gerechtvaardigde eisen van de inwoners. Andere maatregelen zoals de efficiënte inrichting van de vleeskeuring, het toezicht op de verkoop van eetwaren en de inrichting van slachthuizen kunnen hier eveneens worden vermeld.

11. De lichamelijke opvoeding en de sport. Op dit gebied kan de gemeente zowel zelf initiatieven nemen ter uitbouw van een plaatselijke sport-infrastructuur. Zij kan ook bestaande initiatieven betoelagen.

12. De bevordering van het bedrijfsleven en van de volledige tewerkstelling. Dit veronderstelt concrete initiatieven ter bevordering van de plaatselijke handel, de kleine en middelgrote ondernemingen, de land- en tuinbouw en het toerisme. Tevens dienen waar nodig industrieterreinen te worden ingericht of dient een gunstig industrieel klimaat te worden geschapen om op maximale wijze bij te dragen tot de volledige tewerkstelling van de eigen bevolking.

In dit overzicht wordt geenszins naar volledigheid gestreefd. Het ligt alleen in onze bedoeling de verscheidenheid van de gemeentelijke activiteit te onderstrepen om daartegenover een aantal eisen te kunnen stellen waaraan de lokale bestuursinstelling dient te voldoen opdat zij de in haar gestelde verwachtingen zou kunnen inlossen. Daarbij mag men ook niet uit het oog verliezen dat de rol van elke gemeente verschillend kan zijn. Een gemeente, die over geen haven beschikt dient natuurlijk niet uitgerust te zijn om een havenbeleid te voeren. Er werd wel getracht een opsomming te geven van de taken, die praktisch in min of meer belangrijke mate, aan alle gemeenten toekomen.

Anderzijds mag het ook niet zo gesteld worden dat elke gemeente op de diverse hier opgesomde gebieden de te verstrekken diensten volledig zelfstandig dient te verzekeren. Zij dient evenwel de nodige bestuurskracht te kunnen opbrengen om eventueel in samenwerking of in verstandhouding met andere gemeenten deze diensten aan haar inwoners te verstrekken. Zoniet zal de gemeentelijke instelling er uiteindelijk toe leiden dat er twee categorieën van burgers zullen bestaan in dit land: in de bestuurskrachtige gemeenten zal een eerste categorie alle voordelen genieten, die zij normaal van de lokale bestuursinstelling mag verwachten terwijl een tweede categorie daarvan geheel of ten dele zal van verstoken blijven. Daar dergelijke toestand niet kan geduld worden heeft het inactief blijven van de niet bestuurskrachtige gemeenten tevens tot gevolg dat de centrale overheid meer en meer taken tot zich trekt en dit ook in het nadeel van de bestuurskrachtige gemeenten, die beter dan welke andere bestuurlijke overheid, deze diensten kunnen behartigen opdat zij volledig zouden beantwoorden aan de noden van de bevolking.

Het opbrengen van de nodige bestuurskracht hangt evenwel af van concrete middelen en factoren, waarvan wij reeds bij voorbaat kunnen stellen dat zij niet in elke gemeente aanwezig zullen zijn (4).

Toch mag men het ook niet zo voorstellen dat het aanwezig zijn van de vereiste middelen automatisch tot een goed werkende gemeente leiden. De gemeente is immers ook uitdrukking van de democratie op het lokale vlak. Deze belangrijke nuancering leidt ons tot de volgende vraag die in de twee volgende paragrafen zal worden onderzocht « Vanaf welk ogenblik kan men stellen dat de gemeente zodanig is gestructureerd dat zij beschikt over voldoende bestuurskracht en tevens een eenheid vormt waarin de lokale democratie tot haar recht kan komen ? »

2. Factoren, die de bestuurskracht van de gemeente bepalen.

De factoren, die de bestuurskracht van een gemeente bepalen houden rechtstreeks of onrechtstreeks verband met het aantal inwoners.

- In de eerste plaats kan men stellen dat de gemeentelijke bevolking voldoende gedifferentieerd moet zijn om een aangepast ontwikkelingsbeleid te koncipiëren.
- In de tweede plaats dient de gemeente per inwoner over een minimum inkomen te kunnen beschikken om de vereiste uitgaven te doen. Deze uitgaven betreffen zowel de uitbouw van het eigen bestuursapparaat als de realisatie van het ontwikkelingsbeleid.

Deze diverse aspecten van de bestuurskracht kunnen leiden tot verschillende minimale inwonerstallen. Het komt er echter op aan vooral belang te hechten aan het inwonertal, waarin zowel het aspect van de conceptie als dit van de uitbouw van het beleid met voldoende waarborgen gepaard kunnen gaan.

A. SAMENSTELLING VAN DE GEMEENTERAAD.

Ten aanzien van de zware eisen, die aan de gemeente als doelorganisatie worden gesteld, is het zonder meer duidelijk dat een minimum aantal inwoners vereist is opdat daartussen een voldoende aantal personen zou kunnen aangetroffen worden om een degelijk funktionerende gemeenteraad samen te stellen.

(4) LEEMANS A.F., *Changing Patterns of Local Government*, Den Haag, 1970, 224 blz.

Het is op dit gebied echter onmogelijk algemeen geldende cijfers voorop te stellen. Zo meent de heer E. Jonckheere dat in een gemeente van 2.000 inwoners de mogelijkheid bestaat tot verkiezing van een behoorlijk samengestelde gemeenteraad (5). Hij vertrekt daarbij van een raming, die erop neerkomt dat men in een dergelijke gemeente, na aftrek van de niet stemgerechtigde inwoners (ongeveer 600 niet stemgerechtigde minderjarigen), van het grootste gedeelte van het aantal stemgerechtigde vrouwen, die over het algemeen weinig belangstelling opbrengen voor het gemeentebestuur (ongeveer 650), van de bejaarden die in overwegende mate evenmin daarin belang stellen (ongeveer 60) en van de personen, die zich om allerlei redenen, die vooral verband houden met hun beroep, geen kandidaat wensen te stellen (ongeveer 460), op een actieve medewerking kan rekenen van ongeveer 230 personen. De auteur neemt aan dat de gemiddelde intelligentiecurve $2/3$ van de bevolking omvat en dat daaronder $1/6$ als geschikt mag beschouwd worden voor hogere studiën. In die hypothese kunnen de kiezers tussen 172 gemiddeld intelligente en 58 burgers met een hogere intelligentie hun gemeenteraad kiezen, zodat in een gemeente met 2.000 inwoners een behoorlijke gemeenteraad zou kunnen bestaan.

In het rapport, dat de heer A.H. Günther in 1961 uitbracht over de bestuurskracht van de kleine gemeenten wordt daartegenover gesteld dat alleen in gemeenten met minder dan 200 inwoners het behoorlijk bestuur bij gebrek aan onpartijdigheid of onafhankelijkheid in het gedrang wordt gebracht (6). In datzelfde rapport wordt evenwel aanvaard dat ook gemeenten met minder dan 500 inwoners voor samenvoeging in aanmerking komen. Daar dit rapport a priori de kleine gemeenten wenst te verdedigen kunnen daaraan moeilijk verdere beschouwingen worden gewijd. Het ingenomen standpunt verwondert ons echter indien men vaststelt dat in Nederland reeds in de loop van de negentiende eeuw het getal van 1.000 inwoners als minimumlimiet werd beschouwd (7).

Wat integendeel de stelling van de heer Jonckheere betreft kan niet worden ontkend dat in een zeker aantal gemeenten de toestand met deze gegevens min of meer overeenstemt. Dit lijkt ons het geval te zijn in gemeenten met een centrumfunctie of in gemeenten, die zich in de nabijheid bevinden van een stadskern. De auteur heeft echter niet voldoende

(5) JONCKHEERE E., « De optimale figuur van een plattelandsgemeente » in *Taak en organisatie van een moderne plattelandsgemeente*, Stichting Lodewijk de Raet, Brussel, 1965, blz. 16 en 17.

(6) GUNTHER A.H. in *De bestuurskracht der kleinere gemeenten*, Alphen aan de Rijn, 1961, blz. 44. KESSEN A.L. schrijft in hetzelfde werk op blz. 32: « Het peil van de algemene ontwikkeling van het Nederlandse volk ook ten plattelande is in de afgelopen halve eeuw dermate gestegen dat zeker niet meer kan gezegd worden dat de kleinere gemeenten niet in staat zijn om geschikte bestuurders te hebben ».

(7) VAN DER TOP G.J., *Samenvoeging van gemeenten*, Arnhem, 1960, blz. 110-111.

rekening gehouden met het feit dat meer en meer intellectuelen zich gaan vestigen in de steden of in hun onmiddellijke omgeving ofwel in de min of meer belangrijke centrumgemeenten. In de plattelandsgemeenten ligt het voorgestelde inwonerstal dan ook aan de lage kant. Wel kan men aanvoeren dat meer en meer vrouwen een actieve belangstelling gaan tonen voor de gemeentepolitiek en dat het in aanmerking te nemen bevolkingscijfer, voor wat hen betreft, thans wellicht iets hoger ligt dan in de oorspronkelijke raming (8).

Men kan zich zeker niet van de indruk ontdoen dat dit aspect nog te weinig werd bestudeerd. Daarenboven is het overduidelijk dat niet uitsluitend op grond daarvan een limiet kan worden gevonden, waarboven een gemeente als bestuurskrachtig dient te worden beschouwd.

B. GEMEENTEPERSONEEL.

Enigszins belangrijker, hoewel ook nooit systematisch onderzocht, lijkt ons het aspect van de gespecialiseerde krachten te zijn, waarover een gemeente normaal moet kunnen beschikken om de gemeenteoverheid te helpen bij het koncipiëren en bij het uitvoeren van het beleid. Als strikt minimumvereiste kan men stellen dat elke gemeente alleszins over een full-time sekretaris moet kunnen beschikken, die houder is van een diploma van hoger middelbaar onderwijs. Dit is in ons land praktisch alleen mogelijk in de gemeenten, die minstens 1.000 inwoners tellen, waar de weddeschaal voor deze functie, thans verhoogd met 32,5 %, minimum 102.180 en maximum 168.840 F bedraagt (9).

Indien de gemeente evenwel een universitair gevormde sekretaris wenst aan te werven dan laten de barema's dit normaal slechts toe vanaf 10.000 inwoners (10).

Verder neemt men doorgaans ook aan dat een gemeente, indien zij op een of andere wijze een centrumfunctie vervult, een bijkomend ambtenaar — opsteller of klerk — kan aanwerven indien zij minstens 2.500 tot 3.000 inwoners telt. In andere gemeenten ligt het vereiste inwonerstal hoger. Deze bijkomende hulp aan de gemeentesekretaris lijkt ons alleszins vereist te zijn indien de gemeente zich op bestuurstechnisch vlak op verantwoorde

(8) Hier kan gewezen worden op de besluiten van de politieke kontaktdag, die in mei 1970 ingericht werd door de Kristelijke Arbeidersvrouwengilde.

(9) Omzendbrief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van 10 april 1970. Daarbij dient ook een haard- of standplaatstoelage gevoegd. Het gaat hier steeds om bruto-bedragen.

(10) Het bruto-barema bedraagt 186.741 F minimum en 284.652 F maximum; deze bedragen dienen thans verhoogd met 32,5 %. Er wordt hier geen rekening gehouden met het feit dat sommige gemeenten met minder inwoners in de klasse van die van 10.000 inwoners of meer worden gerangschikt. De klasseverhoging wordt bijvoorbeeld toegepast voor centrumgemeenten of voor belangrijke toeristische gemeenten.

wijze van haar taak wenst te kwijten. In de kleinere gemeenten wordt teveel tijd van de sekretaris in beslag genomen door louter uitvoeringswerk ; een meer rationele inrichting blijkt er evenwel om financiële redenen onmogelijk te zijn.

C. BESCHIKBARE FINANCIËN.

Het aspekt van de bestuurlijke uitbouw van de gemeente houdt zoals hierboven werd aangestipt in grote mate verband met de beschikbare financiën. Over het financieel aspekt dient echter verder in detail te worden getreden om na te gaan over welke inkomsten een gemeente normaal moet kunnen beschikken om op zinvolle wijze bij te dragen tot het ontwikkelingsbeleid.

Dit onderzoek wordt echter tenzeerste bemoeilijkt niet alleen doordat de laatste door het Nationaal Instituut voor de Statistiek beschikbaar gestelde gegevens over de gemeenterekeningen betrekking hebben op de dienstjaren 1965 en 1966 doch veel meer nog doordat de boekhouding toen nog niet geschiedde volgens de thans geldende functioneel-ekonomische kriteria, die een dergelijk onderzoek tenzeerste vergemakkelijken en ook zekerder maken (11).

In hoofdzaak wordt hier gesteund op de buitengewone rekeningen, die betrekking hebben op de investeringsuitgaven en dus een duidelijk beeld geven van het ontwikkelingsbeleid, dat in de gemeenten wordt gevoerd. Daar de daarop voorkomende posten echter te algemeen zijn opgevat — nadeel waaraan naderhand door het financieel-ekonomisch boekhoudingsplan werd verholpen — wordt ook verwezen naar gegevens uit de gewone rekeningen, waar deze een bijkomend inzicht kunnen geven in de gemeentelijke aktiviteit.

De gedane berekeningen slaan op de dienstjaren 1965 en 1966. Voor wat de buitengewone rekeningen betreft ware het verkieslijk geweest de gemiddelden van meerdere jaren in aanmerking te nemen daar deze uitgaven van jaar tot jaar in belangrijke mate kunnen verschillen naargelang de gedane investeringen en de gemiddelden van twee dienstjaren bijgevolg een zekere afwijkig kunnen vertonen tegenover die welke men zou verkrijgen door een volledige zesjarige periode in aanmerking te nemen.

Wegens de beperkte aard van dit onderzoek dienden wij ons evenwel tot twee dienstjaren te beperken. Voor de gewone uitgaven is dit bezwaar minder ernstig daar deze een relatief konstant karakter vertonen en de

(11) Nationaal Instituut voor de Statistiek, *Statistiek van de gemeenterekeningen*, dienstjaren 1965 en 1966, n^{rs} 4, voornamelijk tabellen op blz. 3, 4, 22 en 22B.

vastgestelde wijzigingen in hoofdzaak voortvloeien uit de stijging van de levensduurte.

In tabel I worden vooreerst enkele algemene inlichtingen opgenomen betreffende de in aanmerking komende gemeentegroepen en bevolkingscijfers.

TABEL I
Algemene inlichtingen. Dienstjaren 1965-1966

| Indeling van de gemeenten per bevolkingscategorie | Aantal gemeenten | | Aantal inwoners | |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | Op 31 december 1964 | Op 31 december 1965 | Op 31 december 1964 | Op 31 december 1965 |
| Minder dan 700 | 817 | 819 | 340.573 | 340.246 |
| 700 - 999 | 298 | 298 | 249.059 | 251.160 |
| 1.000 - 2.499 | 673 | 648 | 1.078.663 | 1.028.058 |
| 2.500 - 4.999 | 398 | 404 | 1.438.136 | 1.424.601 |
| 5.000 - 9.999 | 228 | 232 | 1.671.372 | 1.629.120 |
| 10.000 - 19.999 | 104 | 113 | 1.417.692 | 1.496.128 |
| 20.000 - 29.999 | 30 | 33 | 751.264 | 808.998 |
| 30.000 - 39.999 | 15 | 14 | 542.584 | 495.807 |
| 40.000 - 49.999 | 6 | 7 | 283.730 | 314.763 |
| 50.000 en meer | 13 | 14 | 916.599 | 978.218 |
| 4 grote steden | 4 | 4 | 732.177 | 726.766 |
| Totaal | 2.586 | 2.586 | 9.421.849 | 9.493.865 |

a) *Buitengewone rekeningen.*

Tabel II geeft voor wat de buitengewone rekeningen betreft enerzijds het gemiddeld bedrag in F per inwoner weer van de gemeentelijke inkomsten voor de dienstjaren 1965 en 1966 en anderzijds het gemiddeld bedrag in F per inwoner van de uitgaven (12).

Deze tabel is, weliswaar bij gebrek aan beter dokumentatiemateriaal, sprekend daar hij een idee geeft van de bedragen waarover de gemeenten volgens het inwonerstal kunnen beschikken. De berekening werd gedaan op grond van de door het Nationaal Instituut voor de Statistiek gepubliceerde gegevens over de gemeenterekeringen namelijk door de deling van de aldaar vermelde totalen van de vastgestelde rechten en uitgaven door het totaal aantal inwoners, dat elke categorie van gemeenten groepeert.

De hiernavolgende tabel III geeft daaromtrent nog een duidelijker beeld. Hierin werden de gegevens betreffende de vastgestelde uitgaven omgerekend per groep gemeenten teneinde vast te stellen over welk bedrag elke gemeente per inwoner, in de jaren 1965 en 1966, kon beschikken om tot bepaalde investeringen over te gaan. Op de gegevens betreffende de

(12) Nationaal Instituut voor de Statistiek, *a.w.* 1965 en 1966, tabel blz. 33.

vastgestelde rechten wordt niet verder meer ingegaan daar deze normaal de zelfde evolutie kennen als die betreffende de uitgaven. Wel is het van belang te noteren dat alleen in de gemeenten van meer dan 50.000 inwoners en in de vier grote steden het gemiddelde van de vastgestelde uitgaven dit van de vastgestelde rechten over vertreft.

TABEL II
Buitengewone rekeningen 1965 en 1966
Inkomsten en uitgaven. Gemiddelde per inwoner. In F

| Kategorie van gemeenten volgens inwonersstal | Vastgestelde rechten | | | Vastgestelde uitgaven | | |
|--|----------------------|--------------|-------------------------|-----------------------|--------------|-------------------------|
| | 1965 | 1966 | Gemiddelde 1965 en 1966 | 1965 | 1966 | Gemiddelde 1965 en 1966 |
| Minder dan 700 | 2.396 | 2.797 | 2.597 | 2.164 | 2.636 | 2.400 |
| 700 - 999 | 2.202 | 2.426 | 2.314 | 2.050 | 2.326 | 2.188 |
| 1.000 - 2.499 | 1.747 | 2.030 | 1.889 | 1.650 | 1.923 | 1.787 |
| 2.500 - 4.999 | 1.611 | 1.891 | 1.751 | 1.537 | 1.828 | 1.683 |
| 5.000 - 9.999 | 1.704 | 1.869 | 1.787 | 1.626 | 1.849 | 1.738 |
| 10.000 - 19.999 | 2.033 | 2.510 | 2.272 | 1.968 | 2.392 | 2.180 |
| 20.000 - 29.999 | 2.750 | 2.900 | 2.825 | 2.632 | 2.723 | 2.678 |
| 30.000 - 39.999 | 2.600 | 2.462 | 2.531 | 2.621 | 2.331 | 2.476 |
| 40.000 - 49.999 | 3.370 | 3.575 | 3.474 | 3.274 | 3.636 | 3.455 |
| 50.000 en meer | 1.672 | 2.171 | 1.929 | 1.723 | 2.335 | 2.029 |
| 4 grote steden | 10.341 | 9.833 | 10.087 | 11.815 | 11.533 | 11.674 |
| Te samen | 2.636 | 2.855 | 2.746 | 2.686 | 2.930 | 2.808 |

Uit tabel III komt duidelijk naar voor dat de kleine gemeenten genoopt zijn tot veel beperkter investeringen. Dit beeld wordt echter slechts sprekend indien men de gemiddelden per inwoner vermenigvuldigt met de overeenkomende inwonerstallen. Aan de hand van tabel IV wordt dit gedaan op basis van vereenvoudigde bevolkingscijfers. Telkens werden de in tabel III verkregen cijfers vermenigvuldigd met 700, 1.000, 2.500, 5.000, 10.000, 20.000, 30.000, 40.000 en 50.000, volgens de inwonerscategorie waarop deze cijfers betrekking hebben. Aldus heeft men een beeld van de gemiddelde uitgaven die door de gemeenten van 700 tot 50.000 inwoners in de dienstjaren 1965 en 1966 konden gedaan worden. De categorie van gemeenten met minder dan 700 inwoners en deze van de vier grote steden werd voor deze berekening niet meer in aanmerking genomen.

Het gebrek aan financiële armslag van de kleine gemeenten komt evenwel slechts duidelijk tot uiting indien naast de financiële mogelijkheden ook een beeld wordt gegeven van enkele reële minimale uitgaven, die door hen dienen gedaan te worden om hun beleid uit te voeren.

TABEL III
Buitengewone rekeningen 1965 en 1966
Gemiddelde uitgaven per inwoner volgens groep van gemeenten. In F

| Gemeenten met | Saldi vorige dienstjaren | Gemeen- telijk patrimonium | Gemeente- bedrijven en gelijk- gestelde diensten | Wegen en openbare werken | Eredienst | Onderwijs | Leningen- schuld | Over- drachten | Totale uitgaven |
|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--|--------------------------------|-----------|-----------|---------------------|-------------------|--------------------|
| Minder dan 700 inwoners | 1.194 | 123 | 95 | 848 | 68 | 44 | 18 | 10 | 2.400 |
| 700 - 999 inwoners | 1.235 | 82 | 170 | 585 | 41 | 56 | 13 | 6 | 2.188 |
| 1.000 - 2.499 inwoners | 838 | 112 | 96 | 638 | 23 | 61 | 17 | 2 | 1.787 |
| 2.500 - 4.999 inwoners | 750 | 172 | 59 | 564 | 28 | 75 | 34 | 1 | 1.683 |
| 5.000 - 9.999 inwoners | 761 | 235 | 66 | 558 | 15 | 52 | 47 | 4 | 1.738 |
| 10.000 - 19.999 inwoners | 988 | 399 | 57 | 573 | 27 | 83 | 49 | 4 | 2.180 |
| 20.000 - 29.999 inwoners | 1.366 | 523 | 66 | 512 | 24 | 119 | 56 | 12 | 2.678 |
| 30.000 - 39.999 inwoners | 1.321 | 454 | 126 | 332 | 18 | 92 | 75 | 58 | 2.476 |
| 40.000 - 49.999 inwoners | 1.786 | 506 | 184 | 773 | 24 | 15 | 151 | 16 | 3.455 |
| 50.000 en meer inwoners | 892 | 310 | 140 | 350 | 11 | 232 | 66 | 28 | 2.029 |
| 4 grote steden | 4.611 | 774 | 1.693 | 381 | 92 | 355 | 1.973 | 1.795 | 11.674 |

TABEL IV
 Buitengewone rekeningen 1965 en 1966
 Gemiddelde uitgaven per gemeente. In F

| Gemeenten met | Saldo vorige dienstjaren (1) | Gemeentelijk patrimonium (2) | Gemeentebestrijven en gelijkgestelde diensten (2) | Wegen en openbare werken (2) | Eredienst (3) | Onderwijs (2) | Leningen schuld (4) | Overdrachten (5) |
|---------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---|------------------------------------|------------------|------------------|------------------------|---------------------|
| 700 inwoners . . | 864.500 | 57.400 | 119.000 | 409.500 | 28.700 | 39.200 | 9.100 | 5.600 |
| 1.000 inwoners . . | 838.000 | 112.000 | 96.000 | 638.000 | 23.000 | 61.000 | 17.000 | 2.000 |
| 2.500 inwoners . . | 1.875.000 | 430.000 | 147.500 | 1.410.000 | 70.000 | 187.500 | 85.000 | 2.500 |
| 5.000 inwoners . . | 3.805.000 | 235.000 | 330.000 | 2.790.000 | 75.000 | 260.000 | 235.000 | 20.000 |
| 10.000 inwoners . . | 9.880.000 | 3.990.000 | 570.000 | 5.730.000 | 270.000 | 830.000 | 490.000 | 40.000 |
| 20.000 inwoners . . | 27.320.000 | 10.460.000 | 1.320.000 | 10.240.000 | 480.000 | 2.380.000 | 1.120.000 | 240.000 |
| 30.000 inwoners . . | 39.630.000 | 13.620.000 | 3.780.000 | 9.960.000 | 540.000 | 2.760.000 | 2.250.000 | 1.740.000 |
| 40.000 inwoners . . | 71.440.000 | 20.240.000 | 5.360.000 | 30.920.000 | 960.000 | 600.000 | 6.040.000 | 640.000 |
| 50.000 inwoners . . | 44.600.000 | 15.500.000 | 7.000.000 | 17.500.000 | 550.000 | 11.600.000 | 3.300.000 | 1.400.000 |

(1) Mali van de rekening van het vorige dienstjaar en betalingen op vastgelegde uitgaven van afgelopen dienstjaren. Het gebrek aan juiste inhoudsbepaling van deze rubriek laat niet toe daarmee rekening te houden bij de bespreking van andere rubrieken. De bedragen zouden evenwel logischerwijze over de meeste van deze rubrieken moeten verdeeld worden.

(2) Over deze rubriek wordt hierna in detail getreden.

(3) Grote werken aan gebouwen van de eredienst en oprichting van nieuwe gebouwen.

(4) Vervroegde aflossing van leningen; terugbetaling van leningen aan particulieren.

(5) Deze rubriek is eerder van weinig belang; zij betreft overschrijvingen van de gewone naar de buitengewone dienst.

Bij wijze van voorbeeld worden hierna enkele prijzen aangehaald van gemeentelijke infrastructuur- en uitrustingswerken.

- In de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners zou de financiële capaciteit voor de rubriek « gemeentebedrijven en daarmee gelijkgestelde diensten » gedurende één of meerdere jaren, volledig uitgeput zijn indien deze in 1965 of 1966 zouden beslist hebben één kilometer openbare verlichting aan te leggen. De kosten daarvan dienden toen minimaal tussen 400.000 en 550.000 F geraamd te worden per kilometer of per vijftien lichtpunten. Voor geprivilegieerde rijkswegen kan theoretisch een toelage van 100 % toegekend worden doch deze regeling werd in feite nooit toegepast. De toelage bedraagt normaal 35 %, dit evenwel binnen de perken van de begrotingskredieten. Kleinere gemeenten slagen er doorgaans niet in voldoende bestuurskracht aan de dag te leggen om de toekenning van deze toelage te bekomen (13).

Daarbij mag men niet uit het oog verliezen dat onder dezelfde rubriek uitgaven moeten ingeschreven worden betreffende de uitbreiding en de aanleg van het waterleidingsnet, voor het gemeentelijk gas- en elektriciteitsnet en voor het eventueel gemeentelijk slachthuis (13 *bis*).

- De mogelijkheden tot verrijking van het gemeentelijk patrimonium zijn eveneens totaal onvoldoende in de gemeenten beneden de 10.000 inwoners. In deze rubrieken kwamen in 1965 en 1966 volgens de regelen van de gemeentelijke komptabiliteit onder meer volgende uitgaveposten voor : aankoop van gronden voor rechtekking van wegen, aankoop van onroerende goederen, oprichting van of grote herstellingswerken aan gemeentegebouwen, aankoop van mobiliair voor de eerste inrichting, aanleggen en vergroten van begraafplaatsen, aankoop van brandweermateriaal, aanplantingen op pleinen, in parken en langs wandelwegen enz. Het is evenwel moeilijk zoniet ondoenbaar hier cijfers te citeren daar de uitgaven voor de aankoop van onroerende eigendommen zeer verschillend kunnen zijn alnaargelang de plaats van de ligging en de aard van het goed. Bij wijze van voorbeeld dient evenwel vermeld dat de bouw van een gemeente-

(13) Er zij evenwel aangestipt dat de rekeningmodellen van provincie tot provincie kunnen verschillen. In meerdere provincies worden de uitgaven voor de uitbreiding van de openbare verlichting en van het waterleidingsnet vermeld onder de rubriek « Wegen en Openbare Werken ».

(13*bis*) Alle gemeenten zijn aangesloten op het elektriciteitsnet ; 524 waren voorzien van gasdistributie op 1 januari 1968. Op die datum was er geen waterleiding in 478 gemeenten.

lijke bibliotheek met kleine leeszaal, grond niet inbegrepen, doorgaans minimaal geraamd wordt op 1.500.000 tot 2.000.000 F. De oprichtingskosten van een cultureel centrum, grond niet inbegrepen, schommelen minimaal rond de 10 miljoen F. De aanleg van een zwemkom met een klein speelplein kost minimaal 3.000.000 tot 5.000.000 F (14).

- In de rubriek « wegen en openbare werken » komen uitgaven voor betreffende : het opmaken van voorontwerpen van wegen, gezondheidswerken en gemeentelijke gebouwen, het aanleggen en verbeteren van wegen, de rooiing van straten, het opmaken van plannen van aanleg en verbeteringswerken aan waterlopen. Het lijkt ons essentieel dat elke gemeente tenminste een algemeen plan van aanleg zou uitwerken daar dit van zeer groot belang is in verband met de oriëntering van het gevoerde beleid.

Begin 1969 hadden evenwel slechts 231 gemeenten een dergelijk plan aangenomen (15). Voor kleine gemeenten vormen deze uitgaven een niet te onderschatten post op hun begroting (16). In 1969 betekende dit voor de gemeenten met 1.000 inwoners een uitgave van 25.000 F, voor een gemeente met 10.000 inwoners betekende dit slechts alle verhoudingen in acht genomen een uitgave van 83.500 F (17). Daarbij wordt erop aangedrongen dat eerst een dossier van het voorafgaand onderzoek en van het algemeen aanlegprogramma wordt opgesteld. De kosten daarvan bedragen voor de twee hier vermelde typegemeenten respectievelijk 50.000 en 170.000 F. Het valt dan ook niet te verwonderen dat de uitgaven voor openbare werken, vooral in kleinere gemeenten, uitsluitend gaan naar het wegennet ; de gemeentekiezer is trouwens gevoeliger voor dit punt dan voor het al of niet bestaan van een plan van aanleg. De cijfers die voor de wegenwerken moeten vermeld worden leggen trouwens een zware hypotheek vooral op gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. De aanleg, verharding of verbetering van een

(14) Voor deze werken kunnen toelagen verleend worden naar rato van 60 % doch steeds binnen beperkte begrotingskredieten. Kleine gemeenten komen slechts sporadisch voor betoelaging in aanmerking. In 1968 waren er 812 gemeentelijke bibliotheken. In negen gemeenten uit het vlaamse landsgedeelte werd toen de bouw aangevat van culturele centra. Bron : Vereniging van Belgische steden en gemeenten, *Verslag aan de algemene vergadering*, Brussel, 1969, blz. 279 e.v.

(15) Vereniging van Belgische steden en gemeenten, *Verslag aan de algemene vergadering*, Brussel, 1969, blz. 250. Er bestonden toen 2.570 bijzondere plannen van aanleg waarvan de meeste evenwel van zeer beperkte omvang zijn.

(16) Hiervoor worden geen toelagen toegekend.

(17) Belgische Federatie voor stedeboouw en huisvesting, ontwikkeling en ruimtelijke ordening, *Ereloontarief van de stedeboouwkundige adviseurs belast met het opmaken van de gemeentelijke plannen van aanleg*, 1969, Brussel, 2^e uitgave.

kleine buurtweg kost minimaal tussen 750.000 en 950.000 F per kilometer, grond en onteigeningskosten niet inbegrepen.

De aanlegkosten voor een buurtweg van groot verkeer met twee rijvlakken lopen in dezelfde omstandigheden op van 3.750.000 tot 4.500.000 F per kilometer (18).

Zeer veel kleine gemeenten beschikken niet over de mogelijkheid hun wegennet in behoorlijke staat in te richten. Het is hen evenmin mogelijk daarnaast nog werken voor riolering uit te voeren waarvan de kosten minimaal op 800 tot 1.000 F per meter moeten geraamd worden, doch zeer dikwijls in functie van de ligging van de gemeente oplopen tot 5.000 F per meter.

- Tenslotte dient ook nog even de rubriek onderwijs aangesneden te worden. Ook op dat gebied zijn de middelen van de kleinere gemeenten zeer beperkt. De daarmee verband houdende bouw- en onderhoudskosten kunnen hoog oplopen. Terloops zij aangestipt dat alleen de bouw van een bewaarklas reeds rond de 800.000 F, grond niet inbegrepen, kan bedragen.

Vele kleine gemeenten laten hun onderwijsinrichtingen dikwijls tegen het eigen gemeentelijk belang in, door het Rijk overnemen.

Algemeen gesteld blijkt uit de in tabel IV aangehaalde cijfergegevens over de financiële mogelijkheden van de gemeenten dat deze, rekening houdende met de te ontwikkelen activiteiten, slechts interessant worden indien het inwonerstal van 10.000 wordt bereikt of overschreden. In gemeenten met een lager inwonerstal bestaat er tevens een uitgesproken wanverhouding tussen het gemiddelde uitgavencijfer per inwoner en de mogelijk te verstrekken diensten.

b) *Gewone rekeningen.*

Tabel V geeft voor de gewone rekeningen het gemiddeld bedrag in F per inwoner weer van de inkomsten en uitgaven voor de dienstjaren 1965 en 1966 (19).

In de tabellen VI en VII worden uit het geheel van de beschikbare gegevens over de gewone rekeningen enkele rubrieken naast elkaar gezet, enerzijds om een beeld te geven van de belangrijkste financiële mogelijkheden van de diverse gemeentekategorieën en anderzijds om voor

(18) Voor deze werken kunnen toelagen worden toegekend naar rato van 35 % voor de kleine buurtwegen en van 65 % voor de buurtwegen van groot verkeer.

(19) Nationaal Instituut voor de Statistiek, *a.w.* 1965 en 1966, tabel blz. 19. De gewone rekeningen hebben geen betrekking op gemeentelijke investeringen. Zij betreffen hoofdzakelijk de werking van de gemeentediensten, de aandelen uit rijksfondsen, de belastingen, de terugbetalingen en de schuldenlast.

TABEL V
Gewone rekeningen 1965 en 1966
Inkomsten en uitgaven. Gemiddelde per inwoner. In F

| Categorie van gemeenten volgens inwonerstal | Vastgestelde rechten | | | Vastgestelde uitgaven | | |
|---|----------------------|--------------|-------------------------|-----------------------|--------------|-------------------------|
| | 1965 | 1966 | Gemiddelde 1965 en 1966 | 1965 | 1966 | Gemiddelde 1965 en 1966 |
| Minder dan 700 | 4.070 | 4.320 | 4.195 | 3.372 | 3.652 | 3.512 |
| 700 - 999 | 3.062 | 3.373 | 3.218 | 2.630 | 2.930 | 2.780 |
| 1.000 - 2.499 | 2.502 | 2.707 | 2.605 | 2.176 | 2.351 | 2.264 |
| 2.500 - 4.999 | 2.220 | 2.502 | 2.361 | 1.956 | 2.166 | 2.061 |
| 5.000 - 9.999 | 2.506 | 2.864 | 2.685 | 2.321 | 2.590 | 2.456 |
| 10.000 - 19.999 | 3.084 | 3.525 | 3.305 | 3.009 | 3.332 | 3.171 |
| 20.000 - 29.999 | 4.673 | 5.031 | 4.852 | 4.780 | 5.387 | 5.084 |
| 30.000 - 39.999 | 4.482 | 5.245 | 4.864 | 4.500 | 5.093 | 4.797 |
| 40.000 - 49.999 | 4.235 | 4.992 | 4.614 | 4.179 | 4.837 | 4.508 |
| 50.000 en meer | 5.793 | 6.517 | 6.155 | 5.792 | 6.285 | 6.039 |
| 4 grote steden | 17.175 | 22.575 | 19.875 | 21.121 | 26.285 | 23.703 |
| Te samen | 4.418 | 5.226 | 4.822 | 4.574 | 5.301 | 4.938 |

TABEL VI
Gewone rekeningen 1965 en 1966
Vastgestelde rechten. Gemiddelde per inwoner. In F

| Kategorie van gemeenten volgens inwonerstal | Aandeel gemeentefonds | Belastingen andere aandelen en Rijksbijdragen (1) | Andere inkomsten |
|---|-----------------------|---|------------------|
| Minder dan 700 | 839 | 793 | 2.563 |
| 700 - 999 | 596 | 762 | 1.860 |
| 1.000 - 2.499 | 481 | 740 | 1.384 |
| 2.500 - 4.999 | 423 | 763 | 1.175 |
| 5.000 - 9.999 | 467 | 925 | 1.293 |
| 10.000 - 19.999 | 602 | 1.077 | 1.626 |
| 20.000 - 29.999 | 820 | 1.458 | 2.574 |
| 30.000 - 39.999 | 899 | 1.566 | 2.399 |
| 40.000 - 49.999 | 823 | 1.762 | 2.029 |
| 50.000 en meer | 1.070 | 1.881 | 3.204 |
| 4 grote steden | 4.718 | 2.591 | 12.566 |

(1) In deze rubriek vormen de belastingen onbetwistbaar de belangrijkste post. Daarnaast zijn daarin ook opgenomen : het aandeel in het speciaal fonds, bedoeld bij artikel 358 van het wetboek op de inkomstenbelastingen en de rijkstegemoetkomingen voor het bijhouden van de rantsoeneringskaarten en voor het doen van verschillende tellingen.

enkele gebieden van de gemeentelijke activiteit een idee te geven van de mogelijke financiële inspanningen, dit eveneens per categorie van gemeenten.

Wat de inkomsten betreft wordt stilgestaan bij het aandeel van de gemeenten in de verdeling van het gemeentefonds (20) en bij de belastingheffing. Voor de studie van de gemeentelijke activiteit, in het perspectief van het ontwikkelingsbeleid, wordt belang gehecht aan de hierna volgende rubrieken: gemeentebedrijven en gelijkgestelde diensten, maatschappelijke voorzorg, openbare gezondheid, wegen en openbare werken, onderwijs en schone kunsten.

TABEL VII
Gewone rekeningen 1965 en 1966
Uitgaven. Gemiddelde per inwoner. In F

| Kategorie van gemeenten volgens inwonertal | Gemeentebedrijven en gelijkgestelde diensten | Maatschappelijke voorzorg | Openbare gezondheid | Wegen en openbare werken | Onderwijs | Schone kunsten | Andere uitgaven |
|--|--|---------------------------|---------------------|--------------------------|-----------|----------------|-----------------|
| Minder dan 700 . . . | 18 | 10 | 38 | 432 | 706 | 23 | 2.285 |
| 700 - 999 . . . | 26 | 9 | 38 | 282 | 605 | 22 | 1.798 |
| 1.000 - 2.499 . . . | 27 | 8 | 45 | 295 | 437 | 28 | 1.424 |
| 2.500 - 4.999 . . . | 41 | 12 | 51 | 259 | 410 | 32 | 1.233 |
| 5.000 - 9.999 . . . | 66 | 15 | 81 | 279 | 424 | 42 | 1.549 |
| 10.000 - 19.999 . . . | 48 | 23 | 102 | 317 | 588 | 51 | 2.042 |
| 20.000 - 29.999 . . . | 105 | 29 | 172 | 351 | 829 | 89 | 3.509 |
| 30.000 - 39.999 . . . | 101 | 29 | 175 | 386 | 672 | 89 | 3.345 |
| 40.000 - 49.999 . . . | 90 | 25 | 172 | 369 | 547 | 70 | 3.235 |
| 50.000 en meer . . . | 135 | 64 | 270 | 355 | 1.269 | 81 | 3.865 |
| 4 grote steden . . . | 3.346 | 112 | 533 | 766 | 2.910 | 477 | 15.559 |

In de beide gevallen worden de gemiddelden voor de twee in aanmerking komende dienstjaren opgenomen.

Vanaf de categorieën van gemeenten van 2.500 tot 20.000 inwoners vormen het aandeel in het gemeentefonds en de fiskale opbrengst een even belangrijke inkomstenbron als het totaal van de samengevoegde andere inkomsten, die hoofdzakelijk voortkomen van de saldi der vorige dienstjaren, het patrimonium, de toelagen, de terugbetalingen, de dienstensektor en de overdrachten. Dezelfde toestand kan vastgesteld worden in de categorieën van gemeenten van 30.000 tot 50.000 inwoners. Vanaf

(20) Wet van 16 maart 1964 betreffende het gemeentefonds.

50.000 inwoners en meer en in de vier grote steden ontstaat er weer een wanverhouding. Hieruit kan men besluiten dat gemeenten beneden de 2.500 inwoners, met 20.000 tot 30.000 inwoners, met meer dan 50.000 inwoners als ook de vier grote steden veel meer financiële moeilijkheden kennen dan de andere. Waar de vier grote steden en de gemeenten van boven de 50.000 inwoners verder nog belangrijke inkomsten putten uit de werking van de gemeentebedrijven of van de daarmee gelijkgestelde diensten is dit niet meer zo voor de andere vermelde categorieën, die er aldus financieel het zwakst voorstaan (21).

Uit tabel VI blijkt eveneens dat aan alle gemeenten beneden de 2.500 inwoners en aan de vier grote steden door het rijk een aandeel in het gemeentefonds wordt toegekend dat boven de gewone verhoudingen in de andere gemeenten ligt. Voor de gemeenten met minder dan 2.500 inwoners houdt dit in grote mate verband met het feit dat de administratieve kosten er hoger zijn dan in andere. De belastingheffing ligt eveneens boven de gewone verhoudingen in de gemeenten beneden de 1.000 inwoners.

Vooraleer in verband met de bestuurskracht een meer volledige komentaar te verstrekken worden in tabel VII enkele gegevens medegedeeld over de gemiddelde uitgaven.

- In de kolom betreffende de « gemeentebedrijven en gelijkgestelde diensten » worden de personeels-, werkings-, onderhouds- en uitbatingskosten opgenomen voor de water- gas- en elektriciteitsdistributie, het slachthuis en de zwembaden. In de kleine gemeenten hebben deze in algemene regel slechts betrekking op de water- en elektriciteitsdistributie.
- De rubriek « maatschappelijke voorzorg » bevat de premies voor het gemeentelijk gezinsbeleid, de woningbouw en het voorhuwelijks-sparen, alsook de toelagen, die verleend worden aan allerhande instellingen hoofdzakelijk met een sociaal of menslievend doel.
- Onder « openbare gezondheid » zijn de kosten opgenomen voor de begrafenisdienst, de openbare reinigingsdienst en andere activiteiten, die verband houden met de verplichte intentingen, het toezicht op de verkoop van eetwaren, enz.
- De rubriek « wegen en openbare werken » omvat de personeels- en onderhoudsuitgaven voor de wegen, waterlopen, de verkeerssignalisatie en de openbare verlichting.

(21) Deze vaststelling zou nader dienen onderzocht te worden om na te gaan of de financiële bestuurskracht wel evenredig stijgt met het bevolkingscijfer. In deze bijdrage kon daarop niet verder worden ingegaan.

- De uitgaven voor « onderwijs » hebben hoofdzakelijk betrekking op de huur van de lokalen, het schoolvervoer, het medisch schooltoezicht, de klasbenodigdheden, de wedden die ten laste vallen van de gemeenten, de subsidies die verleend worden aan sommige scholen en de sociale voordelen die verband houden met de schoolmaaltijden, de kinderbewaarplaatsen en de school- en vakantiekolonies.
- De rubriek « schone kunsten » omvat uitgaven voor de werking en de uitrusting van de gemeentelijke bibliotheek, de toelagen aan aangenomen of erkende openbare bibliotheken, de toelagen aan culturele en sportverenigingen en de uitgaven voor volks- en lichamelijke opleiding alsook voor speelpleinen, die niet afhangen van scholen.
- Onder de kolom « andere uitgaven » werden tenslotte alle uitgaven samengebracht, die betrekking hebben op de werking van de gemeentendiensten en op de gemeenteschuld doch, die in principe althans geen of zeer weinig mogelijkheid tot de uitbouw van een eigen beleid bieden. Deze uitgaven hebben enerzijds betrekking op het voortbestaan en de werking van de eigen administratie en anderzijds op de uitvoering van de klassieke opdrachten, waarmede de gemeente belast is. In concreto worden daardoor bedoeld : de wedden, pensioenen en sociale lasten ; het onderhoud, de verzekering, de verlichting, de verwarming en de schoonmaak van de gemeentelijke gebouwen ; de werking van de politie en van de brandweerdienst ; de verplichte tussenkomsten in de tekorten van de commissies van openbare onderstand en van de kerkfabrieken en het grootste gedeelte van de gemeentelijke leningsschuld.

In alle gemeenten gaan 63 tot 70 % van de gewone uitgaven per inwoner naar de onder kolom 8 vermelde uitgaven. Daarbij mag men niet uit het oog verliezen dat onder de overige 30 tot 37 % van de uitgaven er ook nog verschillende van verplichte of traditionele aard zijn. Bij gebrek aan de functioneel-ekonomische criteria voor de ontleding van de rekeningen van 1965 en 1966 is het evenwel niet mogelijk daarop verder in te gaan. Deze vaststelling werpt een schaduw op het ontwikkelingsbeleid vooral van de kleine gemeenten, waar het percentage van de in de kolommen 2 tot en met 7 vermelde uitgaven, vermenigvuldigd met het bevolkingscijfer een beperkt bedrag oplevert. Aan de hand van tabel VIII wordt dit geïllustreerd voor enkele categorieën van gemeenten.

Het spreekt vanzelf dat de behoeften, waaraan moet voldaan worden in een grotere gemeente, een ernstigere financiële inspanning vergen dan in de kleine gemeenten. Uit de tabellen VI, VII en VIII blijkt evenwel dat de financiële mogelijkheden van grotere gemeenten meer dan proportioneel

TABEL VIII
 Gewone rekeningen 1965 en 1966
 Gemiddelde van de uitgaven per gemeente. In F

| Gemeenten met | Gemeente- bedrijven en gelijkgestelde diensten | Maatschap- pelijke voorzorg | Openbare gezondheid | Wegen en openbare werken | Onderwijs | Schone kunsten | Andere uitgaven |
|---------------------------|--|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------|------------|-------------------|--------------------|
| 700 inwoners | 18.200 | 6.300 | 26.600 | 197.400 | 423.500 | 15.400 | 1.258.600 |
| 1.000 inwoners | 27.000 | 9.000 | 45.000 | 295.000 | 437.000 | 28.000 | 1.424.000 |
| 2.500 inwoners | 102.500 | 30.000 | 127.500 | 647.500 | 1.025.000 | 80.000 | 3.082.500 |
| 5.000 inwoners | 330.000 | 75.000 | 405.000 | 1.395.000 | 2.120.000 | 210.000 | 7.745.000 |
| 10.000 inwoners | 480.000 | 230.000 | 1.020.000 | 3.170.000 | 5.880.000 | 510.000 | 20.420.000 |
| 20.000 inwoners | 2.100.000 | 580.000 | 3.440.000 | 7.020.000 | 16.580.000 | 1.780.000 | 70.180.000 |
| 30.000 inwoners | 3.030.000 | 870.000 | 5.250.000 | 11.580.000 | 20.160.000 | 2.670.000 | 100.350.000 |
| 40.000 inwoners | 3.600.000 | 1.000.000 | 6.880.000 | 14.760.000 | 21.880.000 | 2.800.000 | 129.400.000 |
| 50.000 inwoners | 6.750.000 | 3.200.000 | 13.500.000 | 17.750.000 | 63.450.000 | 4.050.000 | 193.250.000 |

toenemen tegenover deze van de kleinere. Ook valt op dat de gemiddelde uitgaven per inwoner proportioneel gezien, ongewoon hoog liggen in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Dit valt noodzakelijkerwijze in het nadeel van de kleinere gemeenten uit, die in feite veel minder diensten bewijzen aan hun inwoners. Zo vormt een wekelijkse dienst voor het ophalen van huisvuil in de rubriek « openbare gezondheid » een zeer belangrijke uitgave in een gemeente met 1.000 inwoners, indien men weet dat de kosten daarvan op 200 F per huis dienen geraamd te worden. In een gemeente met 10.000 inwoners vertegenwoordigen zij een veel kleiner aandeel. De gemeentelijke tussenkomst voor gezins- en huisvestingsbeleid, voor het toekennen van premies en kortingen op de kosten van nutsvoorzieningen, voor de strijd tegen krotwoningen is eveneens zeer beperkt in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Ook voor het onderwijs- en cultureel beleid lijken slechts voldoende middelen aanwezig te zijn in gemeenten met meer dan 10.000 inwoners. Wil men evenwel denken aan de uitbouw van een culturele gemeentelijke dienst dan is dit normaal slechts mogelijk in een gemeente met meer dan 20.000 inwoners (22).

In de gemeenten met minder inwoners zal de « rubriek schone kunsten » praktisch uitsluitend bestemd zijn voor het toekennen van toelagen aan allerhande plaatselijke verenigingen.

Daaraan dient nog een zeer belangrijke bemerking te worden toegevoegd. In het kader van het ontwikkelingsbeleid kunnen door de gemeenten tal van activiteiten ontwikkeld worden die geen bovenmatige financiële inspanning vereisen. In de eerste plaats worden hier de recente vormen van inspraakmogelijkheid bedoeld, die bestaan in het oprichten van konsultatieve raden zoals jeugdraden, gezinsraden en kultuurraden. In de tweede plaats kan hier ook gedacht worden aan het grondbeleid en het sociaal huisvestingsbeleid, waarvan de kosten totaal kunnen verhaald worden op de kandidaat kopers. In feite moet ook vastgesteld worden dat deze initiatieven in algemene regel niet genomen worden in gemeenten met minder dan tienduizend inwoners (23).

Deze vaststelling, evenals de besluiten die uit de financiële gegevens kunnen afgeleid worden, laten ons toe te stellen dat in normale omstandig-

(22) Een veertigtal gemeenten beschikten in 1969 over een culturele dienst. (Bulletin Vragen en Antwoorden, Senaat, 1969-1970, n^{rs} 4 en 15, blz. 143 en 683.)

(23) Einde 1968 bestonden er jeugdraden in 148 gemeenten, waarvan praktisch meer dan 90 % meer dan 10.000 inwoners tellen. (Bulletin van Vragen en Antwoorden, Senaat, 1968-1969, n^r 12, blz. 513.) Er zijn thans 208 raadgevende gezinsraden (Bulletin van Vragen en Antwoorden, Senaat, 1969-1970, n^r 14, blz. 608) en 110 kultuurraden. Dertien gemeenten behoren een bedrijf voor grondbeleid, dat onder de toepassing valt van artikel 147bis van de gemeentewet (Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Verslag aan de algemene vergadering 1969*, blz. 236 en 237).

heden slechts gemeenten vanaf tienduizend inwoners en meer de rechtmatige verlangens van de burgers kunnen inlossen.

Hieraan moeten echter enkele belangrijke nuances toegevoegd worden. Vooreerst kan niet voldoende benadrukt dat de gegevens, die thans beschikbaar zijn, als onvoldoende moeten beschouwd worden om een definitief oordeel te vellen over de bestuurskracht van de gemeenten. Dit werd trouwens reeds herhaalde malen aangestipt. In de tweede plaats wordt hier doorgaans gewerkt met gemiddelden. Het spreekt vanzelf dat tal van uitzonderingen mogelijk zijn ; het volstaat in dat geval te denken aan een kleine gemeente, die evenwel een zeer industrieel karakter heeft zodat de belastingopbrengst hoger ligt dan het gemiddelde ; deze gemeente zal meer diensten kunnen verstrekken aan de inwoners dan een andere gemeente met hetzelfde inwonerstal. In de derde plaats mag men geenszins de faktor van de personen uitschakelen. Kleine gemeenten, bestuurd door bekwame en toegewijde personen kunnen soms met succes een aantal beleidsprojecten verwezenlijken, die in andere en grotere gemeenten niet aan bod komen. Tenslotte moet het ook voor iedereen duidelijk zijn dat bestuurskracht niet gelijk staat met gezond financieel beheer. Een gemeente kan zeer goed haar rekeningen met een batig saldo afsluiten en toch niet bestuurskrachtig zijn ; het batig saldo is dan wellicht alleen te wijten aan het feit dat de betrokken gemeente tot nog toe geen enkel beleidsproject op touw zette.

Het hier naar voorgebrachte bevolkingscijfer kan in deze omstandigheden dan ook niet meer zijn dan een richtgetal. De eigen kenmerken van elke gemeente dienen onderzocht te worden om na te gaan in welke mate dit richtgetal op haar bestuurskracht kan toegepast worden. In individuele en konkrete gevallen zullen zich vaak afwijkingen opdringen.

3. Bestuurskracht en democratie.

In de vorige paragraaf ging onze bekommernis vooral uit naar het vinden van een inwonerstal, dat de gemeenten de nodige financiële armslag en ook de vereiste bestuurskracht kan waarborgen om een ontwikkelingsbeleid, dat afgestemd is op de eisen van onze hedendaagse samenleving te voeren. In deze paragraaf wordt gepoogd een ander aspekt van het gemeentebeleid te belichten teneinde een meer volledig inzicht te verkrijgen in de problemen die verband houden met de bestuurskracht. Als politieke samenlevingseenheid heeft de gemeente tot taak een beleid te voeren dat, zoals reeds werd aangestipt, op maximale wijze dient bij te dragen tot de globale ontplooiing van haar inwoners. Dit veronderstelt dat de verantwoordelijken voor dit beleid ook terdege op de hoogte zijn van de plaatse-

lijke noden en behoeften en dat aan de inwoners de mogelijkheid wordt geboden om regelmatig hun behoeften en verlangens kenbaar te maken. Onze gemeentelijke instelling mag formeel niet beschouwd worden als vreemd aan de inwoners. Om de zes jaar wordt hen immers de mogelijkheid geboden zich uit te spreken over de samenstelling van de gemeentelijke beleidsorganen. Uit de in deze kontekst gedane studies is trouwens gebleken dat vooral in matig verstedelijkte en plattelandsgemeenten deze verkiezingen gekenmerkt zijn door een naar voren treden van plaatselijke aspiraties en karakteristieken (24). Deze vorm van participatie mag evenwel in de huidige omstandigheden niet als voldoende beschouwd worden.

Een modern gemeentebeleid veronderstelt zoveel mogelijk rechtstreekse inspraak van de bestuurden (25). Deze voorwaarde kan slechts vervuld worden wanneer de inwoners vooraf geraadpleegd worden over de te nemen beslissingen, wanneer hen de mogelijkheid wordt geboden om hun standpunt te doen kennen en wanneer hen achteraf ook medegedeeld wordt welke de uiteindelijke beslissingen zijn van het gemeentebestuur. Meerderde gemeenten hebben op dit vlak reeds konkrete initiatieven genomen door de oprichting van bijzondere officieuze commissies, de oprichting van bijzondere raden en van kontaktcomités, het organiseren van informatievergaderingen, het publiceren van een gemeentelijk inlichtingsblad en het houden van enquêtes. Op grond van de gegevens bekomen na een enquête of na een kontaktvergadering kan bijvoorbeeld met kennis van zaken beslist worden over het plan van aanleg, de uitbouw van het wegennet, het inrichten van een zwembad, de omlegging van het wegverkeer bij grote wegenwerken, de toepassingsmodaliteiten van de wekelijkse rustdag, de te volgen politiek inzake allerhande belastingen enz. Aldus kan bij de burger het gevoel aangekweekt worden dat hij bepaalde beslissingen die hem rechtstreeks aanbelangen, kan beïnvloeden.

Een gemeente kan slechts als bestuurskrachtig beschouwd worden indien ook dit aspekt van het democratisch beleid voldoende ontwikkeld kan worden. In dat verband kan men zich evenwel de vraag stellen — in tegenstelling tot de vorige paragraaf waarin vooral gehandeld werd over de te kleine gemeenten — of bepaalde gemeenten niet te groot zijn om als zodanig een reëel kontakt tussen bestuurders en bestuurden tot stand te brengen. Indien men het heeft over de gemeentegrootte dient zowel het aspekt oppervlakte als het aspekt inwoners nader onderzocht te worden. Tabel IX geeft in dat verband een overzicht van het gemiddeld

(24) Dit blijkt uit de studie die DEWACHTER W. en LISMONT E. ondernamen over de politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen.

(25) DEPPE R. en VAN HASSEL H., *Management in het lokale bestuur*, Brussel, 1969, blz. 53 e.v.

aantal inwoners en de gemiddelde oppervlakte in vierkante kilometer van de lokale bestuurseenheid in een aantal landen (26).

A. OPPERVLAKTE.

De oppervlakte zou een hinderpaal kunnen vormen voor de bestuurskracht van de gemeente indien deze door haar uitgestrektheid een onoverzichtelijk en dus onbestuurbaar geheel zou vormen of indien de afstanden zo groot zouden zijn dat de eigen inwoners een reële hinder ondervinden om het bestuurlijk centrum dat tevens het sociaal, economisch en cultureel centrum is, te bereiken.

TABEL IX

**Gemiddeld aantal inwoners en gemiddelde oppervlakte in km²
van de lokale bestuurseenheid in een aantal Europese landen**

| L A N D | Tijdstip | Gemiddeld inwonerstal | Gemiddelde oppervlakte in km ² |
|-----------------------------|----------|--------------------------|---|
| Nederland | 1967 | 13.300 | 35,5 |
| België | 1964 | 3.625 | 11,8 |
| Luxemburg | 1964 | 2.603 | 20,5 |
| Frankrijk | 1962 | 1.276 | 14,5 |
| Italië | 1961 | 6.342 | 37,5 |
| West-Duitsland | 1963 | 2.381 | 10,1 |
| Zwitserland | 1960 | 1.894 | 13,3 |
| Oostenrijk | 1964 | 1.804 | 21 |
| Zweden | 1964 | 7.438 | 436 |
| Noorwegen | 1965 | 5.317 | 695 |
| Denemarken | 1961 | 3.400 | 30,9 |
| Engeland en Wales | 1961 | 27.500 | 115 |
| Griekenland | 1962 | 1.418 | 21,7 |

Het eerste bezwaar lijkt ons van minder belang te zijn. De moderne beheersmethoden laten het toe een beleid uit te denken en uit te voeren voor uitgestrekte eenheden. Wel dient er door het gemeentebestuur naar gestreefd te worden een blijvend contact met de afgelegen wijken te behouden om het globale beleid ook daarop af te stemmen. Het nadeel van de uitgestrektheid kan aldus meestal ondervangen worden. Het tweede bezwaar is wel belangrijker daar een min of meer belangrijk deel van de inwoners omwille van de grote afstanden en het gebrek aan goede verbindingen aangewezen zal zijn op andere gemeenten en aldus de eigen gemeente slechts gaat beschouwen als een entiteit, waarnaar zij zich ver-

(26) **BAKKER H.**, *Territoriale herindeling, samenwerking en bijzondere bestuursvormen in de sfeer van het lager openbaar bestuur. Een onderzoek naar situaties en ontwikkelingen in de lidstaten van de Raad van Europa*, 's Gravenhage, 1968, blz. 24.

plicht moeten wenden voor het vervullen van een aantal administratieve formaliteiten. In dat geval kan de oppervlakte een reden zijn tot gemeentelijke herindeling of tot aanpassing van de gemeentegrenzen. Over het algemeen kan evenwel gesteld worden dat de uitgestrektheid van de gemeenten in ons land thans niet met bijzondere problemen gepaard gaat indien de verbindingswegen en -mogelijkheden rationeel zijn gepland.

Er zij verder nog aan herinnerd dat artikel 93ter van de gemeentewet het de regering toelaat het grondgebied van de gemeenten, wanneer uitzonderlijke omstandigheden zoals de grote uitgestrektheid dit wettigen, in te delen in distrikten voor het houden van de akten van de burgerlijke stand (27). De bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand kan in deze distrikten opgedragen worden aan een schepen. Om bij het vormen

TABEL X

**Oppervlakte van het grondgebied in gemeenten met meer dan 5.000 inwoners
Grootste en kleinste gemeente per gemeentekategorie
Toestand op 31 december 1965**

| | Meest uitgestrekte gemeente | Uitgestrektheid van het grondgebied in ha. | Minst uitgestrekte gemeente | Uitgestrektheid van het grondgebied in ha | Gemiddelde uitgestrektheid van het grondgebied van deze gemeentekategorie in ha |
|--------------------------|-----------------------------|--|-----------------------------|---|---|
| 100.00 inwoners en meer | Antwerpen | 13.982 | Schaarbeek | 814 | 4.824 |
| 50.000 - 99.999 inwoners | Genk | 8.785 | St.-Gillis | 252 | 1.890 |
| 25.000 - 49.999 inwoners | Mol | 11.418 | Verviers | 490 | 2.488 |
| 20.000 - 24.999 inwoners | Lommel | 10.233 | St.-Joost-ten-Node | 113 | 1.723 |
| 15.000 - 19.999 inwoners | Nijvel | 3.439 | Koekelberg | 117 | 1.610 |
| 10.000 - 14.999 inwoners | Eupen | 9.042 | Ledeberg | 108 | 1.984 |
| 5.000 - 9.999 inwoners | Arendonk | 5.637 | Tilleur | 138 | 1.638 |

van grotere bestuurlijke eenheden de burgers de facilititeit te bieden om voor het vervullen van administratieve formaliteiten in hun onmiddellijke omgeving terecht te kunnen blijven komen, kan eraan gedacht worden dit systeem waar nodig op bredere basis toe te passen. Tabel X somt voor de gemeentekategorieën met meer dan 5.000 inwoners ter inlichting de gemeenten op met de grootste en met de kleinste uitgestrektheid (28). Tevens wordt de gemiddelde uitgestrektheid berekend per gemeentekategorie. De laatste beschikbare gegevens geven de toestand weer op 31 december 1965.

(27) Dit artikel werd toegepast voor de oprichting van een distrikt Zeebrugge in de stad Brugge.

(28) Nationaal Instituut voor de Statistiek, Statistisch jaarboek, Brussel, 1966, blz. 34 e.v.

B. INWONERSTAL.

Met meer aandacht dient evenwel onderzocht te worden of het inwoners-tal, wanneer dit te hoog ligt, geen hinderpaal vormt voor het fungeren van de lokale democratie. Vooral in grotere gemeenten is de belangstelling van de burger voor wat omgaat in zijn gemeente zeer gering. Uit het onderzoek dat terzake werd gedaan blijkt trouwens dat de verkiezingsgestalte een overwegend nationaal karakter krijgt in verstedelijkte gemeenten zodat uit het voorbeeld van deze formele participatie reeds kan afgeleid worden dat eenmaal een bepaalde bevolkingsdrempel overschreden wordt de lokale democratie haar zingeving schijnt te missen (29). Bij gebrek aan daaromtrent specifiek doorgevoerde studies is het moeilijk lang uit te wijden over de hier bedoelde bevolkingsdrempel. Enkele in het buitenland verrichte onderzoeken mogen evenwel als richtinggevend beschouwd worden, ofschoon daar ook terzelfdertijd uit blijkt dat het gestelde probleem slechts in zijn konkrete nationale kontekst kan opgelost worden.

In het door H. A. Brasz en L. de Jong in 1968 gepubliceerde onderzoek naar de betekenis van de gemeente voor haar inwoners wordt beklemtoond dat de burger gunstiger gestemd staat ten opzichte van zijn gemeente (burgerzin), meer daarover weet en zich daarvoor ook meer wenst in te zetten (burgerschap) in de gemeenten tot 30.000 inwoners dan in gemeenten die dat bevolkingscijfer overtreffen (30). De beste verhouding tussen burger en gemeente lijkt daarbij te bestaan in gemeenten met 5.000 en met 30.000 inwoners. Het onderzoek scheidt het vermoeden dat in gemeenten tussen 30.000 en 50.000 inwoners reeds een bestuursstijl ingang vindt, waarbij voorzeker een meer volledige outillage en ook een hogere bestuurskracht past dan in de gemeenten met een lager bevolkings-tal doch dat deze reeds minder geschikt is om de aandacht van de inwoners gevangen te houden. De auteurs houden om die reden staande dat het de voorkeur verdient om te streven naar de handhaving van een patroon van gemeenten, met minder dan 30.000 inwoners, die evenwel dienen opgenomen te worden in een gewest. Deze gewesten kunnen dan verantwoordelijkheid dragen voor de stedenbouwkundige ontwikkeling binnen hun ruim gestelde grenzen en effectief leiding geven aan het beleid van de gemeenten; zij dienen minimaal tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en soms zelfs enkele miljoenen inwoners te tellen (31).

(29) DEWACHTER W., *Gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking*, opgenomen in deze bundel. Over randgemeenten van grote agglomeraties, zie DEPPE R. en VAN HASSEL H., *Management in het lokale bestuur*, Brussel, 1969, blz. 54 e.v.

(30) BRASZ H.A. en de JONG L., *Burger en Gemeente*, Alphen aan de Rijn, 1968, blz. 23.

(31) BRASZ H.A. en de JONGH L., *a.w.*, blz. 35-35.

Een op andere basis doorgevoerd onderzoek betreffende de stedelijke structuren in twee Franse departementen laat uitschijnen dat de burgers de meest tevreden houding aannemen tegenover hun gemeenten wanneer deze minder dan 20.000 inwoners tellen. In gemeenten met meer dan 65.000 inwoners werd eveneens het bestaan van een goed klimaat vastgesteld. Het dieptepunt zou zich bevinden in gemeenten met 40.000 inwoners (32).

De beperktheid van de gedane onderzoeken laat niet toe definitieve besluiten te trekken. Wel houden zij een waarschuwing in voor de uitwerking van voorstellen tot gemeentelijke herindeling en tot schaalvergroting, die aan de relatie bestuur-bestuurden een onherstelbare schade zouden kunnen berokkenen indien geen voldoende rekening wordt gehouden met dit zo belangrijk aspekt van de werking van de democratische bestuursinstellingen (33).

Daarbij zij evenwel opgemerkt dat deze beschouwingen steeds ontwikkeld worden in de huidige kontekst. Het lijkt ons niet *a priori* vaststaande dat het overschrijden van een bepaalde bevolkingsdrempel noodzakelijkerwijze het contact tussen burger en gemeente verbreekt. Wel moeten de gedane studies er de verantwoordelijken van grote gemeenten toe aanzetten te zoeken naar nieuwe bestuursvormen, gesteund eventueel op binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie en naar nieuwe bestuurs technieken om het eventueel verbroken contact terug tot stand te brengen. In dat verband werden in Nederland trouwens reeds voorstellen gedaan om steden als Amsterdam en Rotterdam te decontreren in eenheden van een grootte van 100.000 inwoners (34). Ook de in Engeland opgerichte Royal Commission on Local Government, die in juni 1969 een rapport uitbracht over de bestuurlijke hervorming is voorstander van deze interne decentralisatie. Terloops zij aangestipt dat volgens deze commissie de lokale bestuurs eenheid minimum 250.000 inwoners dient te tellen. De bevolkingsdrempel, waar het contact met de bestuurden verloren wordt, wordt door deze commissie op 1.000.000 inwoners gesteld. Hier wordt evenwel een meer formeel contact bedoeld dan in de twee hierboven aangehaalde studies zodat de aangehaalde bevolkingscijfers in deze kontekst minder relevant zijn; vooral de belangstelling bij de verkiezingen wordt beklemtoond. Fundamenteel lijkt ons echter dat de in het kader van de

(32) Comité d'expansion économique du Nord et du Pas de Calais, *Niveau optima des villes. Essai de définition d'après l'analyse des structures urbaines du Nord et du Pas-de-Calais*, Lille, 1959, blz. 99-100.

(33) *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*, 's Gravenhage, 1967, blz. 185 e.v. LEEMANS A.F., *Changing Patterns of Local Government*, Den Haag, 1970, voorn. blz. 44 e.v.

(34) WESTERHOUT Th., aangehaald door BRASZ en de JONG, *a.w.*, blz. 7.

voorstellen op te richten 61 nieuwe plaatselijke bestuurseenheden of « new units », onderverdeeld zullen worden in « local councils », die in de plaats zouden komen van de bestaande « county borough », « borough », « urban district » en « parish councils » (35). Op deze wijze wordt met een zekere analogie de probleemstelling aangesneden die eveneens bestaat in ons land in verband met de samenwerking tussen federaties van gemeenten enerzijds en de gemeenten anderzijds. In de slotbeschouwingen wordt op dit aspect nog even ingegaan.

Slotbeschouwingen.

De ingewikkeldheid van het probleem van de hervorming van de gemeentelijke bestuursstructuur laat niet toe te steunen op los van elkaar staande criteria. Criteria, die verband houden met de financiële en sociaal-ekonomische bestuurskracht zetten er vaak toe aan grote bevolkingsgetallen voorop te zetten (36). Criteria, die anderzijds verband houden met de werking van de democratie wijzen op de noodzaak om waar mogelijk bepaalde bevolkingsdrempels niet te overschrijden of althans om te zoeken naar aangepaste decentralisatie. Alle in aanmerking komende criteria moeten globaal in overweging worden genomen wil men op maximale wijze bijdragen tot het welslagen van de gemeentelijke hervorming.

Wat meer bepaald ons land betreft kan gesteld worden dat het voortbestaan van kleine gemeenten die geen enkele expansiemogelijkheid kennen nog moeilijk kan gerechtvaardigd worden. Met het oog op de hervorming van deze gemeenten tot bestuurskrachtige en goed funktionerende besturen lijkt het ons echter weinig efficiënt te zijn gemeenten samen te voegen, die niet tesamen als nieuwe entiteit minstens 10.000 inwoners zouden groeperen. In deze kontekst kan ook gesteld worden dat de gemeenteraadsverkiezingen, die in oktober van dit jaar worden gehouden, hun betekenis in de meeste gemeenten missen wanneer men weet dat praktisch in meer dan twee derde onder hen thans de mogelijkheid ontbreekt om een beleid te voeren dat afgestemd is op de eisen van onze hedendaagse samenleving. Verandering in de samenstelling van de verantwoordelijken voor dit beleid kan weinig opleveren daar de materiële middelen alleszins zullen ontbreken om een modern beleid op bestuurskrach-

(35) Royal Commission on Local Government in England, *Report presented to parliament by Command of Her Majesty*, Volume I, London, 1969.

(36) MISRA B., « The optimum size for an Indian city », in *Urban and rural planning thought*, nrs 3-4, blz. 43 e.v. Comité d'Expansion Economique du Nord et du Pas-de-Calais, a.w. Voor de uitbouw van een stad zouden minimaal 200.000 inwoners vereist zijn.

tige wijze te realiseren. De verkiezingen kunnen aldaar geenszins de rol vervullen van het bestraffen van een onefficient beleid.

Daar het anderzijds om redenen van het behoud van het rechtstreeks contact tussen bestuurders en bestuurden weinig aanbeveling verdient eenheden te vormen die meer dan 30.000 tot 40.000 inwoners zouden groeperen lijkt het aangewezen de taken, die eventueel op een ruimere schaal dienen behartigd te worden naar het interkommunaal niveau of het niveau van de federaties van gemeenten over te hevelen (37). In dit verband kan vooral gedacht worden aan volgende beleidsobjecten: ruimtelijke ordening, planning en aanleg van wegen van groot verkeer, dringende geneeskundige hulpverlening, brandbeveiliging, economische expansie en kulturele infrastructuur. Anderzijds dienen ook een aantal taken van het centraal bestuur die eerder aan het lokaal bestuursniveau werden onttrokken daar dit in het algemeen daarvoor niet de vereiste bestuurskracht kon opbrengen, aan de federaties toevertrouwd te worden. Daar de taken van deze federaties eerder van technische aard zullen zijn kan hun inwonerstal vrij hoog liggen. Wel dient erover gewaakt dat althans een deel van de verantwoordelijken van deze federaties rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen om ook op dit vlak het contact met de basis niet te verliezen. Tevens dienen de gemeenten als bestuur tussen de federaties en de bestuurden ervoor te zorgen nieuwe inspraakvormen uit te denken om een meer dan formele participatie in het beleid van de federaties tot stand te brengen. Dit lijkt ook één van de bekommernissen geweest te zijn van de eerder genoemde Engelse Royal Commission on Local Government bij de uitwerking van het voorstel tot oprichting van 61 « new units » en van « local councils ». Persoonlijk zijn wij geneigd te stellen dat de federaties rekening houdend met de hun toe te vertrouwen taken, in landelijke streken minimaal 50.000 inwoners dienen te tellen. In meer verstedelijke streken lijkt dit minimum de 100.000 inwoners te moeten overtreffen (38).

Tot besluit kan niet voldoende beklemtoond worden dat slechts een gedurfde politiek de hervorming van de lokale bestuursinstelling kan doen lukken en aan deze instelling haar fundamentele zingeving kan teruggeven.

(37) Op het aspect van de interkommunale samenwerking wordt hier niet verder ingegaan. Zie hierover MAES R., « Bestuurlijk-judrische aspecten van de gewestvorming in België » in *De Gemeente*, 1970, blz. 105 en 106. Aldaar wordt gewezen op enkele nadelen van de interkommunale samenwerking; voor heel wat gebieden is de bestuursvorm van de federatie te verklezen boven die van de interkommunale vereniging.

(38) Het is echter zeer moeilijk in ons land thans algemeen geldende cijfers voorop te stellen. Zie evenwel in dit verband de interessante studie van TOINT J. in *Fédérations de communes et grandes agglomérations urbaines*, uitgegeven door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, Brussel, 1968, blz. 60-75.

