

Gemeentelijke inspraak in het besluitvormingsproces inzake de samenvoeging van gemeenten

Een gevalstudie over het arrondissement Leuven

door Mark DEWEERDT*

★

Inleiding.

« In de hele fusiezaak werden wij doodeenvoudig niet gekend, alles bedisseld boven onze hoofden heen. Dat is op zijn zachtst gezegd ondemokratisch » (1). Met deze uitspraak verwoorde burgemeester Delwaide van de Limburgse gemeente Rekem het ongenoegen dat in 1975 vrij verspreid in België heerste over de wijze waarop de samenvoeging van gemeenten werd gerealiseerd.

Nochtans is in de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen (2), een inspraakkanaal voor de gemeenten ingebouwd. Krachtens artikel 2 van deze wet worden de samenvoegingsvoorstellen, op initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken en door bemiddeling van de provinciegouverneur, aan de betrokken gemeenteraden voorgelegd, die beschikken over een termijn van 90 dagen om hun advies te laten kennen. Overigens wordt in een rapport van 6 maart 1972 (3) sterk aangedrongen op de participatie van de betrokken autoriteiten, personeelsleden en bevolking, ten einde optimale samenvoegingen door te voeren. Deze dienen volgens dit rapport te konformereren met de geuite wensen, en in elk geval niet in te druisen tegen expliciet geformuleerde bezwaren.

* De basis van deze studie werd gelegd toen de auteur nog als medewerker verbonden was aan de afdeling Politologie van de K.U. Leuven.

(1) *Knack*, 3 december 1975, p. 19.

(2) *Belgisch Staatsblad*, 6 augustus 1971.

(3) Het betreft een rapport over de globale fusieproblematiek dat door de administratie in opdracht van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, R. van Elslande, werd opgesteld.

Op welke wijze hebben de gemeenteraden de wettelijke inspraakmogelijkheid benut? In welke mate hebben hun adviezen invloed uitgeoefend op het uittekenen van de definitieve fusiekaart en is het protest tegen het « ondemocratisch » karakter van de fusie-operatie al dan niet gegrond? Deze vragen liggen aan de basis van een beperkt onderzoek over de adviezen m.b.t. de samenvoeging van gemeenten in het kies- en administratief arrondissement Leuven.

Vooraf dient iets gezegd over de totstandkoming van de fusies in het arrondissement Leuven (4). Op 31 januari 1975 werd het zgn. plan-Michel voor Vlaams-Brabant gepubliceerd. Op 5 februari maakte de gouverneur van Brabant de ministeriële opties aan de betrokken gemeentebesturen over, en de volgende dag begon de adviesperiode van 90 dagen te lopen. In de nacht van 22 op 23 juli 1975 stemde de kabinetsraad in met het fusie-ontwerp voor de provincie Brabant. Het werd, net als de herstruktureringplannen voor de overige provincies, vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 17 september 1975 (5). Dit K.B. werd na lange en verhitte discussies op 22 november 1975 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en op 23 december 1975 door de Senaat aangenomen. Het werd bekrachtigd door de wet van 30 december 1975 (6).

Enkele in dit artikel gebruikte termen dienen nog te worden verduidelijkt. *Verruiming* van een fusieplan betekent dat één of meer gemeenten in hun geheel aan het plan worden toegevoegd. Het weglaten van één of meer gemeenten uit een plan is een *beperking* van dit plan. Wanneer enkel delen van één of meer gemeenten (bijv. een wijk, een straat, ...) aan het plan worden toegevoegd of er worden uitgelicht is er sprake van *grenskorrekties*.

De gemeentelijke adviezen.

Het plan-Michel van 31 januari 1975 betrof 102 van de 103 gemeenten van het arrondissement Leuven in de samenvoegingsoperatie. Van deze 102 gemeenten hebben er twee geen gebruik gemaakt van het bij wet geboden adviesrecht (7). De overige 100 deden dat wel, zodat het utilisatiepercentage van de adviesmogelijkheid 98,04 bedraagt.

(4) Cf. *Les fusions de communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 (II)*, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 697-698, 24 oct. 1975.

(5) *Belgisch Staatsblad*, 25 september 1975.

(6) *Belgisch Staatsblad*, 23 januari 1976.

(7) Krachtens artikel 2 van de wet van 23 juli 1971 is hun houding te interpreteren als een gunstig advies over het fusieplan; in dit onderzoek wordt de houding van deze twee gemeenten dan ook als dusdanig beschouwd.

De uitgebrachte adviezen worden gekenmerkt door een hoge graad van heterogeniteit. Ook het kabinet van Binnenlandse Zaken stelde dit vast, want minister Michel verklaarde in de kamerkommissie dat men zich geen illusies hoefde te maken « over de mogelijkheid om uit de massa van de meer dan 2.000 uitgebrachte adviezen een juiste statistiek te distilleren. De overgrote meerderheid van die adviezen zijn inderdaad niet zonder meer positief of negatief, maar zijn al te dikwijls geformuleerd in de vorm : « ja, maar... » ofwel : « neen, maar... », m.a.w. die adviezen zijn dikwijls zo genuanceerd en gaan gepaard met soms zo uiteenlopende tegenvoorstellen dat zij bezwaarlijk voor een systematische statistische classificatie in aanmerking komen » (8). Wij kunnen ons nochtans niet van de indruk ontdoen dat minister Michel op een eerder goedkope wijze elke klassificatiemogelijkheid heeft afgewimpeld. Door de vele nuances heen is immers een aantal tendensen waar te nemen die een beeld geven van de reacties

TABEL 1

De tendensen in de houding van de gemeenten t.o.v. het plan-Michel

Tendens	Aantal gemeenten	% van het totaal
Akkoord met het fusieprincipe	33	32,35
— akkoord met het plan	12	11,76
— akkoord mits grenskorrekities	4	3,92
— akkoord mits beperking	4	3,92
— akkoord mits verruiming	5	4,90
— akkoord met ander plan	8	7,85
Verzet tegen het fusieprincipe	65	63,73
— autonomie	20	19,61
— autonomie en federatievorming	3	2,94
— autonomie ; bij fusie : akkoord met het plan	6	5,88
— autonomie ; bij fusie : akkoord mits grenskorrekities	8	7,85
— autonomie ; bij fusie : akkoord mits verruiming	10	9,80
— autonomie ; bij fusie : akkoord mits beperking	1	0,98
— autonomie ; bij fusie : ander plan	17	16,67
Geen concrete uitspraak	4	3,92
TOTAAL	102	100,00

op de ministeriële voorstellen. Voor het arrondissement Leuven kunnen die tendensen in drie categorieën gegroepeerd worden (Tabel 1).

Een eerste categorie, waartoe 33 van de 102 gemeenten behoren (32,35 %), heeft geen enkel bezwaar tegen het samenvoegingsprincipe. Tot

(8) Verslag namens de commissie van Binnenlandse Zaken uitgebracht door de heer Verroken, *Parlementaire Documenten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 652 (1974-1975) - nr. 10, p. 15.

deze groep behoren 12 gemeenten (11,76 %) die zich volledig akkoord verklaren met het ministerieel voorstel dat op hen betrekking heeft. Zoals hoger vermeld horen daar twee gemeenten bij die nagelaten hebben een advies te geven. Eén van deze 12 gemeenten dringt er zelfs expliciet op aan dat het plan ongewijzigd blijft en dat, zo een bepaalde gemeente uit de samenvoeging wordt gelicht, een andere welbepaalde gemeente in de fusie wordt geïncorporeerd. Vier gemeenten (3,92 %) tekenen enig voorbehoud aan : zij aanvaarden het plan-Michel, doch insisteren op grenskorrekties. Beperking van de oorspronkelijke opzet wordt door eveneens 4 gemeenteraden (3,92 %) gewenst, terwijl er 5 (4,90 %) de nieuw te vormen entiteit verruimd willen zien. Ten slotte willen 8 gemeenten (7,85 %) wel fusioneren, doch met andere gemeenten dan deze door de minister voorgesteld.

Een tweede categorie omvat 65 gemeenten (63,73 %) die zich verzetten tegen het principe van de samenvoeging van gemeenten. Daarvan zijn er 20 (19,61 %) die zonder meer zelfstandig willen blijven en 3 (2,92 %) die naast het bewaren van hun autonomie aandringen op federatievorming. De overige gemeenten van deze categorie sturen in de eerste plaats aan op zelfstandigheidsbehoud, maar geven voor het geval er toch tot samenvoeging wordt overgegaan, hun zienswijze daaromtrent te kennen. Voor 6 gemeenten (5,88 %) houdt deze zienswijze de instemming met de ministeriële voorstellen in. Acht gemeenteraden (7,85 %) kunnen het plan-Michel aanvaarden zo er grenskorrekties worden aangebracht. Bij 10 gemeenten (9,80 %) gaat de voorkeur uit naar een verruiming en bij 1 gemeente (0,98 %) naar een beperking van het plan. Ten slotte zijn er 17 gemeentebesturen (16,67 %) die, zo zij hun autonoom statuut verliezen, willen fusioneren op basis van een ander dan door minister Michel gekoncipieerd plan.

De 4 gemeenten (3,92 %) die de derde categorie vormen, ontwikkelen allerlei beschouwingen over de samenvoeging van gemeenten, doch spreken zich echter niet concreet uit over het plan-Michel. Het feit dat het vier grote gemeenten betreft (een bevolkingsgemiddelde van 17.989 inwoners per 1 januari 1975) die bovendien als kerngemeente zijn aangewezen, kan een verklarende faktor voor hun houding zijn.

Wanneer deze derde categorie even buiten beschouwing wordt gelaten, dringen zich uit de analyse van de adviezen van de overige 98 gemeenten twee vaststelling op, die als werkhypothese kunnen gelden voor onderzoek van de houding van alle Belgische gemeenten tegenover het plan-Michel.

Van de 33 gemeenten die akkoord gaan met het samenvoegingsprincipe zijn er 13 (39,39 %) die in het plan-Michel als kerngemeente fungeren. Tot de 65 gemeenten die zich verzetten tegen de samenvoegingsoperatie

behoren weliswaar eveneens 13 kerngemeenten, die echter een kleiner relatief bestanddeel van deze groep uitmaken, nl. 20,0 %. Vandaar een eerste vaststelling en werkhypothese : in de categorie van de gemeenten die het eens zijn met het principe van samenvoeging van gemeenten zijn er (in dit geval : twee maal) meer kerngemeenten dan in de categorie van gemeenten die zich verzetten tegen de fusie-operatie.

De gemeenten van de eerste categorie hebben per 1 januari 1975 een gemiddelde bevolkingsomvang van 3.021,36 inwoners. Voor de tweede categorie bedraagt dit gemiddelde 3.390,49. Hoewel het verschil tussen beide niet uitgesproken groot is, kan het — naast de faktor kerngemeente/niet-kerngemeente — ook de houding van de gemeenteraden t.o.v. de fusies helpen verklaren. De tweede vaststelling en hypothese luidt : gemeenten met een laag bevolkingscijfer verzetten zich minder tegen samenvoeging dan gemeenten met een hoog bevolkingscijfer.

De gebruikte argumenten.

Om hun houding kracht bij te zetten halen de gemeenteraden in hun adviezen de meest verscheidene argumenten aan. Afgezien van het motief waarom ze werden ingeroepen, hebben wij deze argumenten gegroepeerd naar hun inhoudelijke strekking en gerangschikt naar het aantal vermeldingen. Dit geeft volgende « top-15 ».

1. Financiële toestand (51 vermeldingen) : evenwichtige begroting, batig kassaldo.
2. Verbondenheid en afhankelijkheid (46 vermeldingen) : samenhorigheidsgedoeve onder de bevolking die tot uiting komt in bijv. intergemeentelijke huwelijken.
3. Verkeersbereikbaarheid (45 vermeldingen) : goede verbindingswegen, degelijk openbaar vervoer.
4. Infrastructuur (39 vermeldingen) : riolering, wegennet, gas-, water- en elektriciteitsdistributie, technische uitrusting als bijv. huisvuilophaalwagens.
5. Geografische ligging (28 vermeldingen) : lintbebouwing, gemeenschappelijke wijken, ...
6. Karaktersituatie (27 vermeldingen) : landelijk of stedelijk karakter, industrie- of landbouwgemeente, ...
7. Mentaliteit en levenswijze van de bevolking ; wensen van de bevolking (beide 26 vermeldingen) : meestal met verwijzing naar een gehouden enquête.

9. Geboden voordelen (23 vermeldingen) : kansen tot uitbouw van infrastructuur, nutsvoorzieningen, industrie, ...
10. Bevolkingsaantal en oppervlakte (22 vermeldingen).
11. Leefbaarheid (21 vermeldingen) : dit begrip wordt zelden nader omschreven ; menseilijke aspecten (eveneens 21 vermeldingen) : meestal geformuleerd als « de mens moet centraal staan ».
13. Onderwijs (16 vermeldingen) : aanwezigheid van onderwijsinstellingen, afhankelijkheid van onderwijsinstellingen in andere gemeenten.
14. Centrumfunctie (15 vermeldingen) : handelscentrum, medisch centrum, ...
15. Sociaal-kulturele voorzieningen (10 vermeldingen) : sport- en kulturele infrastructuur, ontspanningsgelegenheden,... ; vrees voor minorisatie en vervreemding (eveneens 10 vermeldingen).

Het gebruik van deze argumenten is grotendeels afhankelijk van het motief en de optie die het inroepen van de argumenten bepalen. Ten titel van illustratie geven wij hieronder voor de drie meest voorkomende opties de meest gebruikte argumenten aan.

De argumenten die gebruikt worden om het *behoud van de autonomie* te verdedigen zijn in twee reeksen onder te brengen : argumenten die rechtstreeks pleiten voor de zelfstandigheid en argumenten die het afwijzen van een fusie inroepen ter ondersteuning van de zelfstandigheidseis. Tot de eerste reeks behoren, in dalende orde : financieel gezonde toestand (22 vermeldingen) ; leefbaarheid (19 vermeldingen) ; een degelijke infrastructuur (15 vermeldingen), geboden onderwijsmogelijkheden, en bevolkingsaantal en/of oppervlakte (elk 14 keer vermeld) ; kulturele infrastructuur (11 vermeldingen) ; de wens van de bevolking (10 keer vermeld). De meest gebruikte argumenten van de tweede reeks zijn : het ontbreken van voordelen voor de bevolking en/of het beleid bij samenvoeging van gemeenten (14 vermeldingen) ; de eliminatie van het principe « de mens centraal » in geval van fusie (13 maal aangehaald) ; het verschil in mentaliteit en levenswijze tussen de inwoners van de samen te voegen gemeenten (9 vermeldingen) ; het ontbreken van de in de wet van 23 juli 1971 vereiste « overwegingen van geografische, economische, sociale, culturele of financiële aard » om tot fusie te kunnen overgaan, de zware financiële lasten die uit de fusie zullen voortvloeien, en de grote afstanden tussen de diverse dorpskernen (elk 8 vermeldingen).

Bij de *tegen het plan-Michel* gebruikte argumenten komen er drie het sterkst naar voor met elk 5 vermeldingen : het verschillend karakter van de te fusioneren gemeenten (tegenstelling stad-platteland) ; de te grote

onderlinge afstanden ; het ontbreken van een degelijk openbaar vervoer tussen de diverse kernen.

Een aantal gemeenteraden stelt een *ander samenvoegingsplan* voor. Negen gemeenten rechtvaardigen hun voorstel door te wijzen op het identiek landelijk karakter van de betrokken gemeenten. Voor 6 gemeenten is de verkeersbereikbaarheid een doorslaggevende faktor, voor 5 de geografische eenheid en 5 andere zijn van oordeel dat de gemeenten op elkaar zijn afgestemd.

De evolutie van de oorspronkelijke fusieplannen.

Begin mei 1975 liep de wettelijke adviesperiode van 90 dagen af en werd een aanvang gemaakt met het uitwerken van de definitieve herstruktureringplannen, die resulteerden in het K.B. van 17 september 1975. Hoe zijn de oorspronkelijke voorstellen geëvolueerd in vergelijking met dit K.B. ?

Het op 31 januari 1975 door de minister van Binnenlandse Zaken gepubliceerde plan herleidde het aantal gemeenten in het arrondissement Leuven van 103 tot 31. Slechts 1 gemeente bleef haar zelfstandigheid behouden ; de overige 102 gemeenten werden tot 30 teruggebracht.

TABEL 2

**Evolutie van de initiële projecten van 31 januari 1975
t.o.v. de in het Koninklijk Besluit van 17 september 1975 opgenomen voorstellen**

Resultaat	Aantal projecten	%	Aantal betrokken gemeenten	%
Bleven ongewijzigd	13	43,33	48	47,06
Werden grondig gewijzigd	9	30,00	26	25,49
Werden licht gewijzigd	8	26,67	28	27,45
Totaal	30	100,00	102	100,00

Het Koninklijk Besluit van 17 september voorziet 30 gemeenten in het Leuvense. De in het oorspronkelijk plan aangewezen ene gemeente blijft autonoom ; in plaats van 30 worden slechts 29 nieuwe entiteiten gekreëerd die, wat interne samenstelling betreft, niet volledig overeenstemmen met wat in de initiële voorstellen was voorzien. Tabel 2 geeft een overzicht van wat met de aanvankelijke plannen gebeurde.

In totaal werden 9 van de 30 samenvoegingsvoorstellen (30,0 %) die 26 van de 102 gemeenten vertegenwoordigen (25,49 %) grondig gewijzigd, d.w.z. dat aan de oorspronkelijke voorstellen één of meer gemeenten

werden toegevoegd of eruit werden gelicht. Van deze 9 projekten werd er één geannuleerd. Acht projekten (26,67 %) die betrekking hebben op 28 gemeenten (27,45 %) werden licht gewijzigd door het aanbrengen van grenskorrekties. Aan 13 plannen (43,33 %) werd geen enkele verandering aangebracht, zodat 48 gemeenten in het oorspronkelijke voorstel opgenomen bleven.

Samenvoeging van de grondige en de lichte wijzigingen brengt de wijzigingsgraad voor het arrondissement Leuven op 56,67 %. Voor wat het geheel van de fusies in België betreft zijn volgende cijfers bekend: voor Wallonië werd het oorspronkelijk samenvoegingsvoorstel « gewijzigd naar rata van gemiddeld 38 %. Voor Vlaanderen bedraagt dat percent zelfs 48 % » (9). De wijzigingsgraad voor het Leuvense ligt dus boven het Vlaamse gemiddelde.

Het effect van de uitgebrachte adviezen.

In welke mate hebben de door de gemeenteraden geformuleerde adviezen invloed gehad op de laatste fase van het besluitvormingsproces? Of anders gesteld: welk effect hadden de adviezen op het definitief vastleggen van de samenvoegingen? Om op deze vraag een antwoord te geven, werden de samenvoegingsadviezen van de 98 gemeenten (10) vergeleken met de in het K.B. van 17 september vastgelegde samenvoegingen. De resultaten van deze vergelijking werden gegroepeerd in drie categorieën van mate waarin met de adviezen rekening werd gehouden: *volledig* (advies en K.B. zijn identiek), *gedeeltelijk* (advies en K.B. zijn identiek op enkele elementen na, zoals aangebrachte of geannuleerde grenskorrekctie, één gemeente meer of minder bij de fusie betrokken) en *niet* (advies en K.B. verschillen wezenlijk van elkaar) (Tabel 3).

69 van de 98 voorstellen (70,41 %) behoren tot de niet-kategorie: zij worden volledig genegeerd. Dit hoge cijfer wordt voor een derde verklaard door de 20 gemeenten die autonoom willen blijven en de 3 gemeenten die federatievorming bepleiten. Gezien het grootscheeps karakter van de herstructureringsoperatie enerzijds en het verlaten van de in de Grondwet voorziene mogelijkheid tot federatievorming anderzijds, kan de negatieve respons op deze adviezen weinig verbazing wekken. De wens van 30 gemeenten om bij het verlies van hun zelfstandigheid op een andere wijze

(9) Verslag namens de commissie van Binnenlandse Zaken uitgebracht door de heer Verroken, *Parlementaire Documenten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 652, (1974-1975) - nr. 10.

(10) Met de vier gemeenten die een niet-konkreet advies formuleerden kon natuurlijk geen rekening worden gehouden.

TABEL 3

Het effect van de uitgebrachte adviezen

Tendens van het advies	Mate waarin met de adviezen rekening werd gehouden		
	Volledig	Gedeeltelijk aantal adviezen	Niet
Akkoord met het fusieprincipe	11	6	16
— akkoord met het plan	7	5	
— akkoord mits grenskorrektes			4
— akkoord mits beperking	1		3
— akkoord mits verruiming	2		3
— akkoord met ander plan	1	1	6
Verzet tegen het fusieprincipe	(5)*	7	53
— autonomie			20
— autonomie en federatievorming			3
— autonomie; bij fusie: akkoord met het plan	(4)*	2	
— autonomie; bij fusie: akkoord mits grenskorrektes	(1)*		7
— autonomie; bij fusie: akkoord mits verruiming		4	6
— autonomie; bij fusie: akkoord mits beperking			1
— autonomie; bij fusie: ander plan		1	16
TOTAAL	16	13	69

* Deze cijfers worden tussen () geplaatst, omdat met het advies slechts in subsidiaire orde wordt rekening gehouden.

samengevoegd te worden dan in het plan-Michel, hetzij door verruiming (6 gevallen), door beperking (1 geval), door grenskorrektes (7 gevallen) of met andere gemeenten (16 gevallen), wordt niet ingewilligd. Tot de niet-kategorie behoren ten slotte 16 adviezen die instemming betuigen met het samenvoegingsprincipe, doch voor de konkrete realisatie ervan afwijkingen ten opzichte van het plan-Michel bedingen.

Met de gemeentelijke inzichten wordt in 13 gevallen (13,27 %) gedeeltelijk rekening gehouden. Merkwaaardig genoeg behoort het verlangen van 5 gemeenten om samengevoegd te worden op basis van het ministerieel plan tot deze gedeeltelijk-kategorie; alhoewel deze vijf gemeenteraden instemmen met het plan, worden er toch wijzigingen aangebracht. De ene gemeente die wil fusioneren met andere dan in het januari-voorstel voorziene gemeenten, ziet haar voorstel slechts ten dele verwezenlijkt. In de 7 andere gevallen staat de wens op autonomie centraal, maar worden toch voorstellen gedaan voor een eventuele fusie. In dat geval leggen zich twee gemeenten neer bij het bestaande plan, eisen er vier een ruimere fusie en wil er één met andere gemeenten samengaan. Ook deze verlangens worden slechts ten dele gerealiseerd.

De minister geeft een gunstig gevolg aan 16 van de 98 geformuleerde adviezen (16,32 %), zij het in niet gelijke mate. Het positief effect wordt

namelijk in 11 gevallen (11,22 %) in eerste en in 5 gevallen (5,10 %) in tweede instantie, d.w.z. na het niet realiseren van de zelfstandigheidseis, bereikt. Van deze 16 adviezen zijn er 7 die een volledige instemming met de initiële voorstellen inhouden, 4 die het fusieprincipe aanvaardbaar achten maar aandringen op verruiming (2 gevallen), op beperking en op een ander plan (telkens 1 geval). Vier gemeenten die, voor het geval aan hun eis tot zelfstandigheidsbehoud niet wordt voldaan, zich akkoord verklaren met de voorstellen van Binnenlandse Zaken kunnen eveneens — zij het in subsidiaire orde — op de ministeriële instemming rekenen. Dit geldt ook voor het advies dat grenskorrektes verlangt wanneer er toch fusie zou komen.

Deze 16 adviezen hebben echter niet hetzelfde effect. Het meeste gewicht dient toegekend aan het advies waarbij een ander plan voorgesteld wordt, en dit plan ook effectief gerealiseerd ziet. Op de tweede plaats komen de adviezen die in een verruiming of een beperking resulteren. De zeven gevallen waarbij het gunstig advies over het plan-Michel gevolgd wordt krijgen een kleiner gewicht. Vervolgens komt het advies van de gemeente die, ondanks het zelfstandigheidsverlies, grenskorrektes op het plan-Michel kan afdwingen. De adviezen van de op autonomie aansturende gemeenteraden die, zo er tot samenvoeging wordt overgegaan, toch hun instemming betuigen met de plannen van Binnenlandse Zaken, en waarmee in subsidiaire orde wordt rekening gehouden, krijgen het minste gewicht.

Besluit.

Na het bekendmaken op 31 januari 1975 van de fusievoorstellen voor het arrondissement Leuven, was 11,76 % van de gemeenten volledig tevreden met het voorstel dat op hen betrekking had (cf tabel 1). Berekend op basis van het aantal adviezen waarmee volledig rekening werd gehouden bij het vastleggen van de definitieve fusies, bedraagt het percentage van absolute tevredenheid over de in het K.B. van 17 september 1975 opgenomen samenvoegingen 11,22 %.

De adviesperiode heeft aan de gemeenten wel de kans geboden hun opinie over het plan-Michel te laten kennen, maar heeft het verzet tegen de samenvoegingen niet kunnen milderen. Integendeel, de tevredenheidsgraad over de uiteindelijke samenvoegingen ligt nog iets beneden de tevredenheidsgraad over de initiële voorstellen. In het licht van deze vaststelling is het opmerkelijk dat in vijf gevallen, ondanks het akkoord met de ministeriële voorstellen, aan deze voorstellen nog wijzigingen werden aangebracht. Voor de vijf betrokken gemeenten zal het wel een raadsel blijven waarom dit gebeurde.

Het inspraakeffekt van de voor het plan-Michel gunstige adviezen is gering te noemen, vermits deze adviezen gemakkelijker op te volgen zijn dan de niet-gunstige. Van deze laatste categorie hebben er slechts vier de definitieve samenvoegingen in de door hen gewenste zin weten om te buigen. Bijgevolg kunnen we stellen dat de geboden adviesmogelijkheid in slechts 4,08 % van de gevallen resulteerde in een effectieve realisatie van de geformuleerde wensen.

Tussen geformuleerde wensen en gerealiseerde samenvoegingen gaapt een brede kloof. Dit kan overigens moeilijk anders wanneer men het gebrek aan overeenstemming en zelfs de tegenstrijdigheid tussen de adviezen van bij eenzelfde fusie betrokken gemeenten vaststelt. Op drie fusiegevallen (met 15 gemeenten) na, heeft elke gemeente enkel haar eigen belangen verdedigd, zonder rekening te houden met de standpunten van de haar aangewezen fusiegemeenten. Dit gebrek aan coördinatie was ongetwijfeld een wapen in de hand van de besluitvormers. Voorafgaand overleg van gemeente tot gemeente en het op elkaar afstemmen van de adviezen, had de reële inspraakkansen *wellicht* aanzienlijk kunnen verhogen. Wij schrijven bewust « *wellicht* », omdat het lot van de bij de drie vermelde gevallen betrokken gemeenten deze stelling niet kan staven : ondanks de gelijkkluidendheid van hun voorstel, werd dit toch niet verwezenlijkt.

Twee vragen blijven onbeantwoord : waarom hebben de gemeentelijke adviezen zo weinig effect gesorteerd ? Hoe is het te verklaren dat uit een reeks ongekoördineerde adviezen er met sommige wel en met andere geen rekening gehouden werd ? Onderzoek over de door de Provincieraad uitgebrachte adviezen over de samenvoegingen in het arrondissement Leuven kan hieromtrent verhelderend werken. Het spelen van factoren als gerrymandering en tussenpartijdige kompromisvorming in het besluitvormingsproces zal moeilijker na te gaan zijn.

Summary : The municipalities share in the decision-making process concerning the merger of municipalities. A case-study for the district of Leuven.

The administrative map of Belgium was fundamentally altered in 1975, when mergers reduced the number of municipalities from 2359 to 589. This article deals with the mergers of municipalities in the district of Leuven, and in particular with the share the municipalities themselves had in the decision-making process.

Although there was a formal possibility of participating in the decision-making process the dissatisfaction has not decreased in comparison with earlier protests against the originally planned mergers.

This appears to be logically linked to the scarce results of the municipal advices : only in 4.08 % of the cases the merger was adapted according to the wishes of the municipalities themselves. The lack of coordination among the various advices is certainly one of the reasons of this development, but nevertheless the question remains to what extent gerrymandering and compromises among political parties played a decisive role in the decision-making.

