Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De samenvoeging van de gemeenten en de gemeentelijke bestuurskracht

door Rudolf MAES*,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

*

Inleiding.

Door de wet van 30 december 1975 werd het globale samenvoegingsplan, zoals het voorkwam in het koninklijk besluit van 17 september 1975 houdende samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen, bekrachtigd (1). Tegelijkertijd werden daardoor de randfederaties, opgericht in uitvoering van de wet van 26 juli 1971, afgeschaft. Beide maatregelen hebben uitwerking vanaf 1977. De gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 werden evenwel reeds op het niveau van de 596 in ons land overblijvende gemeenten ingericht.

Het globale karakter van het samenvoegingsplan blijkt uit het feit dat er in geheel het land slechts 118 gemeenten op een totaal van 2.359 niet bij een samenvoeging werden betrokken : nl. 19 in de Brusselse agglomeratie, 85 in Vlaanderen en 14 in Wallonië ; 26 ervan ondergingen evenwel nog een grenscorrectie (2).

Op 1 januari 1983 zal ingevolge dezelfde wet van 30 december 1975 ook de samenvoeging van de stad Antwerpen met zeven randgemeenten van kracht worden zodat het aantal gemeenten alsdan nog 589 zal bedragen (3).

Samenvattend kan men stellen dat het aantal gemeenten aldus wordt herleid tot één vierde van het vroegere aantal.

---

* De auteur is tevens adviseur bij de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

(1) *Belgisch Staatsblad,* 23 januari 1976, blz. 784-786.

(2) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De samenvoeging van gemeenten. Witboek,* 1976, blz. 47-51.

(3) Inmiddels kunnen ook de thans in voorbereiding zijnde plannen betreffende de samenvoeging van de gemeenten uit de Brusselse agglomeratie enige wijziging brengen aan dit cijfer.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

I. Probleemstelling. Bestuurswetenschappelijke benadering.

Deze ingrijpende verandering in de inrichting van het lokaal bestuur in ons land kan vanzelfsprekend aanleiding geven tot vrij uiteenlopende probleemformuleringen en commentaren.

In deze bijdrage willen wij echter duidelijk uitgaan van een vraagstelling, die hoort tot het domein van de bestuurswetenschap nl. in welke mate draagt deze samenvoegingsoperatie ook bij tot de verhoging van de gemeentelijke bestuurskracht ?

Bij voorbaat worden aldus een aantal vragen bewust opzij gelaten, b.v.b. die welke betrekking hebben op de grondwettelijke of wettelijke aspecten van de doorgevoerde samenvoegingsoperatie of die welke betrekking hebben op het onderzoek van eventueel nagestreefde doeleinden, die zich eerder op het partijpolitieke vlak zouden bevinden of die eerder aansluiten bij de communautaire ploblematiek (b.v.b. voor wat de oprichting en afschaffing van de randfederaties betreft). Anderzijds houdt een dergelijke benadering een verwijzing in naar welbepaalde in de hedendaagse kontekst aanvaarde waarden. Enkele van deze waarden worden zonder verdere argumentatie als uitgangshypothesen weergegeven. Deze waarden worden inderdaad in de hiernavolgende bijdrage als richtinggevend beschouwd bij de studie van de door de herstructurering geboden mogelijkheden.

1. *Uitgangshypothesen.*

a) Het Belgisch staatsbestel kent, theoretisch althans, een belangrijke plaats, toe aan het lokaal bestuur m.n. de gemeenten. Algemeen wordt het als een element van verantwoorde bestuurlijke organisatie aanvaard dat de gemeente, in het kader waarvan politiek verantwoordelijke mandatarissen een beleid kunnen bepalen in functie van de plaatselijke noden en behoeften, een duidelijke eigen bestaansreden heeft.

b) Ook neemt men aan dat de gemeente, als meest levensnabije bestuur, zoveel mogelijk taken en verantwoordelijkheden moet kunnen opnemen indien die op dat niveau op doelmatige wijze kunnen behartigd worden. Veeleer dan de centralisatie wordt de decentralisatie als na te streven bestuursvorm vooropgesteld. Deze decentralisatietendens heeft tot gevolg dat de gemeenten ook een volwaardig aan hun schaal aangepast takenpakket moeten kunnen opnemen (4).

---

(4) In dezelfde gedachtengang werd artikel 108, 3° van de Grondwet in 1970 gewijzigd om daarin het principe van de decentralisatie uitdrukkelijk als een richtlijn voor de wetgever op te nemen.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

c) De gemeenten kunnen hieraan slechts beantwoorden indien zij voldoende bestuurskracht kunnen aan de dag leggen. Bestuurskracht kan bepaald worden als het vermogen om een aan de hedendaagse behoeften aangepaste belangenbehartiging of overheidszorg te verzekeren ten behoeve van de burgers : dit vermogen verwijst zowel naar de daarvoor voldoende geachte middelen (financiën, personeel, oppervlakte) en afdoende bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid en bevoegdheden) als naar de vereisten voor de uitbouw van de gemeente als meest levensnabije bestuur (democratische inrichting en werking) (5).

2. *Vraagstelling.*

In het licht van deze uitgangshypothesen komt het er op aan na te gaan :

— of door deze samenvoegingsoperatie inderdaad werd beoogd de gemeentelijke bestuurskracht te verhogen (onderzoek van de motieven), en zo ja,

— welke normen gehanteerd werden bij het uittekenen van deze bestuurskrachtige gemeenten ;

— welke mogelijkheden deze samenvoegingsoperatie biedt t.a.v. de componenten van de gemeentelijke bestuurskracht :

  — middelen (personeel, financiën en oppervlakte),

  — mogelijkheden (zelfstandigheid en bevoegdheden).

  — democratische inrichting en werking.

Het is voor deze benadering duidelijk dat wij ons niet mogen beperken tot de gevolgen van de wet van 30 december 1975 alleen doch daarbij ook alle andere wetten en besluiten moeten onder ogen nemen, die in het kader van deze samenvoegingsoperatie tot nog toe het licht zagen.

Deze vraagstelling zou echter onvolledig zijn indien wij niet tevens aandacht zouden schenken aan de gevolgen van de afschaffing van de randfederaties.

De hier gestelde vragen worden hierna in afzonderlijke afdelingen onderzocht.

---

(5) Zie ook : R. MAES, « De bestuurskracht van de Belgische gemeente », in *Res Publica,* 1970, nr 3, blz. 427-456.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

II. Motivering van het samenvoegingsplan en van de afschaffing van de randfederaties.

1. *Motieven aangehaald in het koninklijk besluit van 17 september 1975.*

De motieven voor dit globale samenvoegingsplan worden in het verslag aan de Koning, dat het koninklijk besluit van 17 september 1975 voorafgaat, zeer beknopt waargegeven in de volgen termen :

« Om aan de burgers de diensten te kunnen bewijzen, welke deze van hen verwachten, moeten zij (de gemeenten) over geschoold personeel en gezonde financiën beschikken, zo mede een toereikend bevolkingscijfer en een daarmede overeenstemmende oppervlakte hebben » (6).

Ten aanzien van de afschaffing van de randfederaties komt in het desbetreffend wetsontwerp volgende motivering voor :

« Gelijklopend met de schaalvergroting van de gemeenten worden in de geest van vereenvoudiging van lokale en regionale bestuursinstellingen, de randfederaties, die alleen in Vlaams Brabant bestonden, afgeschaft. Deze maatregel dient ook gezien te worden in het kader van de regeringsverklaring van juni 1974 betreffende de studie van de toepassing en eventuele wijziging van de wet van 26 juli 1971 » (7).

2. *De verdere toelichting van deze motivering tijdens bespreking in de Wetgevende Kamers.*

Deze motivering werd aangehouden tijdens de discussie van het wetsontwerp, dat ertoe strekte voormeld besluit van 17 september 1975 te bekrachtigen. Zij werd als volgt geëxpliciteerd door de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens de bespreking van het ontwerp in de verenigde commissies voor de binnenlandse zaken en openbaar ambt en voor de justitie van de Senaat (8) :

« De motiveringen... kunnen nader omschreven worden als volgt : In het algemeen : zorgen voor grotere gemeenten, sterkere gemeenten, die in staat zullen zijn hun tijdsgebonden opdrachten te vervullen, gemeenten die over de mogelijkheden beschikken om voor hun bevolking een betere dienstverlening te waarborgen, gemeenten tenslotte met een grotere autonomie ten opzichte van het centraal gezag.

---

(6) *Belgisch Staatsblad* van 25 september 1975.

(7) Wetsontwerp houdende : 1° bekrachtiging van koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen ; 2° afschaffing van de randfederaties, opgericht door de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten. *Parlementaire Bescheiden,* Kamer van Volksvertegenwoordigers, 652 (1974-1975) nr 1, 6 oktober 1975, blz. 3.

(8) Zie verslag namens deze commissies uitgebracht door de heer Vanackere, *Parlementaire Bescheiden, Senaat,* 721 (1975-1976) nr 2, blz. 5.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Meer in het bijzonder : de nadelen opheffen die volgens de klassen van gemeenten de volgende kenmerken vertonen :

a) In de kleine landelijke gemeenten :

— een gebrek aan financiële middelen ;
— een beperkte keuze van gemeentelijke mandatarissen ;
— moeilijkheden om, soms ter plaatse, een bevoegd administratief personeel aan te werven, terwijl de taken talrijker en ingewikkelder worden.

b) In de gemeenten van middelbare grootte :

— een verstikking van het centrum van de agglomeratie, door een groot aantal kleine gebouwde percelen, die erbij aanleunen en van de agglomeratie leven en profiteren zonder evenwel bij te dragen in de lasten ervan, omdat ze deel uitmaken van aangrenzende gemeenten ;
— een gebrek aan de nodige ruimte voor een totale en harmonische ontwikkeling.

c) In de grote agglomeraties :

— een overdreven lokale zelfstandigheidsdrang ;
— een overdreven verbrokkeling van de middelen ;
— een slecht overlegde inplanting van de investeringen ;
— een ongelijke verdeling van de lasten ;
— een tekort aan samenwerking en coördinatie in talrijke domeinen ».

In verband met de afschaffing van de randfederaties preciseerde de Minister de gegeven motivering als volgt : « Waar voldoende grote entiteiten ontstaan verdwijnt de bestaansreden zelf van de federatie » (9).

3. *Beoordeling van de motivering.*

In de mate dat in de motivering voor de samenvoegingen verwezen wordt naar het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening (overheidszorg) en tevens gerefereerd wordt naar de noodzakelijke middelen om daarvoor te kunnen instaan kan men gewagen van duidelijke motieven. Alleszins zijn deze motieven duidelijker dan die welke geformuleerd worden in de richting van « sterkere gemeenten of gemeenten met een grotere autonomie ten opzichte van het centraal gezag ». Onduidelijk zijn ook de motieven t.a.v. de democratische inrichting en werking van de gemeenten.

---

(9) Verslag, uitgebracht door de heer Vanackere, blz. 92.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Het feit dat sommige motieven duidelijk worden geformuleerd wil echter nog niet zeggen dat zij inhoudelijk voldoende werden geëxpliciteerd. Deze vraag moet dan ook in de tweede plaats aan bod komen.

a) *Duidelijke en onduidelijke motieven.*

Daar uitdrukkelijk werdt gesteld dat door de samenvoeging beoogd wordt de gemeenten zo in te richten dat zij aan de burgers de diensten kunnen bewijzen, welke dezen van hen verwachten, mag men aannemen dat deze doelstelling in het verlengde ligt van het doel om de gemeentelijke bestuurskracht — als het vermogen een aan de hedendaagse behoeften aangepaste overheidszorg te verzekeren — te verhogen.

Tijdens de parlementaire behandeling van het samenvoegingsplan werd trouwens zeer vaak — in termen van identiteit — verwezen naar de noodzaak de gemeentelijke « leefbaarheid » of « bestuurskracht » te verhogen.

1. In het kader van de gegeven motivering wordt de verhoging van de gemeentelijke bestuurskracht vooral gezien in het licht van doelmatigheidsmaatstaven, die men als volgt kan omschrijven :

— aangepaste financiële draagkracht : voldoende financiële middelen of — meer bepaald in stedelijke gehelen — een betere spreiding en verdeling van de financiële lasten ;
— een kwantitatief zowel als kwalitatief voldoende personeelsbezetting,
— een aangepast grondgebied om vooral in stedelijke gehelen een meer doeltreffend en gecoördineerd beleid te kunnen waarborgen.

Deze motivering wordt op vrij duidelijke wijze aangevoerd.

2. Ten aanzien van de uitgangsdefinitie van bestuurskracht moet er echter op gewezen worden dat deze niet alleen adekwate middelen (personeel, financiën, oppervlakte) als voorwaarde vooropstelde doch ook voldoende bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid en bevoegdheden). Gemeenten voldoende middelen en een rationeel afgebakend territorium ter beschikking stellen maar ze op bestuurlijk vlak slechts bevoegdheden van ondergeschikt belang toekennen die zij slechts onder een hinderlijk administratief toezicht kunnen uitoefenen zou de beoogde bestuurskracht inderdaad tot een karikatuur herleiden. Toch biedt de motivering en ook de bespreking in de wetgevende kamers op dit punt onvoldoende duidelijkheid (10).

---

(10) Zie hierna V, 1 : Bestuurskracht en afdoende bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid en bevoegdheden).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

3. In de mate waarin de omschrijving van de gemeentelijke bestuurskracht ook de vereiste om de gemeente als meest levensnabije bestuur uit te bouwen insluit, staat men eveneens voor een vrij grote onduidelijkheid. Op het gebied van de democratische inrichting en werking van de gemeenten kan men slechts wijzen op één duidelijke motivering die echter alleen t.a.v. de kleine landelijke gemeenten werd geformuleerd : door de samenvoeging wordt een adekwate bevolkingssamenstelling beoogd zodat een degelijk functionerende gemeenteraad kan worden samengesteld. Voor het overige beperkt het verslag aan de Koning er zich toe te stellen dat « de mens centraal moet blijven ». Tijdens de bespreking van het wetsontwerp werd ook vaak het begrip « gemeente naar menselijke maat » gehanteerd zonder daarop verder in te gaan.

b) *Onvoldoende geëxpliciteerde motieven.*

Het feit dat een aantal motieven onduidelijk werden geformuleerd werpt reeds een schaduw op de gevolgen voor de gemeenten van het gevoerde samenvoegingsbeleid. Anderzijds mag men stellen dat geen enkel van deze motieven op voldoende wijze werd geëxpliciteerd. Inhoudelijk blijven volgende vragen inderdaad volledig open :

1. Welke taken moeten de gemeenten in de hedendaagse kontekst al dan niet opnemen ? In het verslag aan de Koning, dat het koninklijk besluit van 17 september 1975 voorafgaat, wordt daarover alleen een vrij vage tekst opgenomen :

« In de loop van de jongste decennia, zijn de opdrachten van de lokale overheden, zoals die van de andere openbare besturen, in omvang en verscheidenheid toegenomen. Aldus zitten de gemeenten geprangd tussen haast twee eeuwen oude grenzen terwijl hun bezorgheid naar nieuwe sectoren is gegaan, nl. op economisch, sociaal, cultureel, sportief gebied, enz. Hun bevoegdheid slaat ook op de vrijetijdsbesteding, de ruimtelijke ordening en het leefmilieu d.w.z. op sectoren, die niet binnen strikte perken te houden zijn ».

2. Wanneer mag de financiële draagkracht als voldoende worden geacht ?

3. Wanneer is er een zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende geachte personeelsbezetting ?

4. Wanneer mag men in stedelijke gebieden aannemen dat het grondgebied rationeel werd afgebakend ?

5. Welke is de dimensie van de gemeente, waarin de mens centraal blijft staan ?

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

In naam van de zogeheten pragmatische aanpak werd op dit gebied alleen een vrij vage algemene en geenszins geëxpliciteerde motivering van het plan meegegeven (11).

III. De nieuwe Belgische gemeente. Enkele bestuursgeografische aspecten.

Alleen op grond van de feitelijke uittekening van de nieuwe gemeenten kan nagegaan worden welke normen in feite — bewust of onbewust — voor ogen werden gehouden om de nieuwe doorsnee Belgische gemeente bestuurskrachtig te maken. Bij gebrek aan voldoende geëxpliciteerde uitgangscriteria moeten wij aan de hand van enkele cijfergegevens trachten een meer duidelijk licht te werpen op de doelstellingen van de samenvoegingsoperatie (12). Bijkomend dient deze vraagstelling ook aan te sluiten bij de reeds eerder geciteerde motivering dat de gemeenten na de samenvoeging ook als voldoende groot worden geacht zodat de bestaansreden van de federaties zou verdwijnen.

1. *Het gemiddeld inwonerstal van de Belgische gemeente.*

Wat het inwonerstal van de nieuwe gemeenten betreft stelt men vast dat er vooral naar gestreefd werd :

— Het aantal kleine gemeenten te verminderen. Waar in 1975 nog 81 % van de gemeenten minder dan 5.000 inwoners telden wordt dit percentage voor de toekomst herleid tot 18,6 % (nl. 5 % van het aantal gemeenten in Vlaanderen tegenover 36 % van het

---

(11) Zie het verslag aan de Koning, dat het koninklijk besluit van 17 september 1975 voorafgaat :

« 1. er werd over gewaakt in eenzelfde gemeente te groeperen al wat aaneengebouwd of haast aaneengebouwd is, ongeacht of het volledige gemeenten of delen van gemeenten betreft, zomede de gebieden die op een zekere afstand gelegen toch tot de aantrekkingszone van de agglomeraties behoren ;

2. met de geografische factoren is ruim rekening gehouden : afstand tot het toekomstig gemeentelijk centrum, verbindingswegen, vervoermiddelen, reliëf, waterbekkens, beboste zones, alsmede de jongste gegevens die het landschap beïnvloeden, zoals de autowegen en de kanalen ;

3. de dienstencentra hebben logischerwijs als groeperingscentra gediend ;

4. daar de economische gegevens een belangrijke factor vormen, werd rekening gehouden met de ligging van industriezones en met de handelsstromingen ;

5. aan de affiniteiten werd heel bijzonder aandacht geschonken : daar de mens centraal moet blijven zijn de mentaliteiten en de levenswijze doorslaggevend geweest voor de keuze van de samenvoegingen, daar deze geen doel op zichzelf mogen vormen ;

6. gezorgd werd voor de leefbaarheid van de gemeenten dank zij een voldoend inwonertal, een passende oppervlakte en toereikende financiële middelen. »

(12) Hier kunnen alleen enkele krachtlijnen worden aangestipt. Zie ook L. MALVOZ en C. VERBIST, « Een België van 589 gemeenten. Bestuursgeografische aspecten van de samenvoegingen van gemeenten », in *Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België* », 1976, nr 115.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

TABEL I

Indeling van de gemeenten volgens hun inwonerstal vóór en na de samenvoegingen, bekrachtigd door de wet van 30 december 1975*

Inwoners	Vlaanderen				Wallonië				Brussel		Rijk			
	vóór		na		vóór		na				vóór		na	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
— 5.000	619	68,3	16	5,1	1.292	90,1	95	36,2	—	—	1.911	81,0	111	18,6
5.000 - 9.999	161	17,8	116	36,8	84	5,8	81	30,9	—	—	245	10,4	197	33,1
10.000 - 14.999	58	6,4	79	25,1	30	2,1	35	13,3	—	—	88	3,7	114	19,1
15.000 - 19.999	20	2,2	33	10,5	11	0,8	19	7,3	2	10,5	33	1,4	54	9,1
20.000 - 24.999	17	1,9	20	6,3	7	0,5	15	5,7	3	15,8	27	1,1	38	6,4
25.000 - 49.999	24	2,7	38	12,0	8	0,5	8	3,1	7	36,8	39	1,7	53	8,9
50.000 - 99.999	4	0,4	10	3,2	1	0,1	7	2,7	4	21,1	9	0,4	21	3,5
100.000 +	3	0,3	3	1,0	1	0,1	2	0,8	3	15,8	7	0,3	8	1,3
Totaal	906	100,0	315	100,0	1.434	100,0	262	100,0	19	100,0	2.358	100,0	596	100,0

* Gesteund op : Ministerie van Binnenlandse Zaken, op. cit., blz. 41. Daarbij werden de bevolkingscijfers op 31 december 1973 in aanmerking genomen.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

aantal gemeenten in Wallonië) (13). De meerderheid van de gemeenten zal in de toekomst behoren tot de categorieën van 5.000 tot 10.000 inwoners (197) en 10.000 tot 20.000 inwoners (168); samen maken beide categorieën inderdaad 61 % uit van het totaal aantal gemeenten (72 % van het aantal gemeenten in Vlaanderen en 51,5 % van het aantal gemeenten in Wallonië).

— Het bevolkingscijfer in de stedelijke gehelen uit te breiden door daarbij de direct aansluitende gemeenten te voegen.

Onderstaande tabellen illustreren deze evolutie.

TABEL II

Indeling van de bevolking in gemeenten volgens de categorieën van het stedennet vóór en na de samenvoegingen bekrachtigd door de wet van 30 december 1975*

Categorieën**	Vóór			Na		
	Aantal gemeenten	Totale bevolking	Gemiddelde bevolking	Aantal gemeenten	Totale bevolking	Gemiddelde bevolking
Centrum- -steden van de grote agglomeraties	5	680.733	136.147	5	1.099.204	219.840
Gemeenten van de grote agglomeraties	72	1.909.333	26.519	36	1.564.427	43.456
Regionale steden	15	700.797	46.720	15	1.102.296	73.486
Gewone steden	116	1.445.596	12.462	116	2.193.485	18.909
Andere gemeenten	2.151	5.020.131	2.334	424	3.797.178	8.956
Totaal	2.359	9.756.590	4.136	596	9.756.590	16.370

* Gesteund op L. Malvoz en C. Verbist, op cit.

** De rangschikking van de steden is gebaseerd op de indeling der centra opgesteld door de Commissie voor de Nationale Atlas van het Nationaal Comité voor Geografie. Daarin worden vier categorieën onderscheiden :

1. Gewone steden : 116 in aantal - zij vormen de onderste schakel in het stedennet en hebben meestal een bevolking van 10 à 20.000 inwoners.
2. Regionale steden : 15 in aantal (Mechelen, Turnhout, Leuven, Brugge, Kortrijk, Oostende, Aalst, Sint-Niklaas, Bergen, La Louvière, Doornik, Verviers, Hasselt, Aarlen en Namen).
3. Gemeenten van de grote agglomeraties (72 in aantal), die als volgt onderverdeeld worden : Antwerpen (12), Brussel (18), Charleroi (5), Gent (11) en Luik (26).
4. De centrum-steden van de grote agglomeraties.

Zie : « De invloedssferen der centra en hun activiteitsstructuren, Atlas van België, Stedennet », 1972, Eindredactie door M. Goossens en H. Van Der Haegen.

In functie van het gemaakte onderscheid tussen de verschillende categorieën van steden en de andere gemeenten is het evenzeer van belang vast te stellen dat voortaan 61 % van de bevolking woont in

(13) In de provincie Luxemburg telt de meerderheid van de gemeenten b.v.b. nog minder dan 5.000 inwoners.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

gemeenten met een gemiddelde bevolking boven de 18.000 inwoners. Het gemiddeld inwonerstal voor de andere gemeenten, die 39 % van de bevolking groeperen, bedraagt 8.956 inwoners.

Zonder hierop verder in te gaan moet wel worden vastgesteld dat bij de samenvoeging vaak alleen de direct aansluitende gemeenten — en dan nog niet steeds op even konsekwente wijze — bij de centrumstad werden gevoegd.

2. *De gemiddelde oppervlakte van de Belgische gemeente.*

Vóór de samenvoegingsoperatie hadden ongeveer 93 % van de gemeenten een grondgebied dat kleiner was dan 3.000 ha. Vanaf 1977 zijn 68 % van het totaal aantal gemeenten verantwoordelijk voor een grondgebied, dat groter is dan 3.000 ha (nl. 65,7 % van de gemeenten in Vlaanderen en 75,2 % van de gemeenten in Wallonië). Aan het cijfer van 3.000 ha wordt als zodanig geen waarde gehecht alhoewel het in een bepaalde periode (naast het minimum van 5.000 inwoners) als norm heeft gegolden voor de herstructureringsplannen, opgenomen in een studie die in 1972 uitgewerkt werd door de algemene directie van de regionale en lokale instellingen van het Ministerie van Binnenlandse

TABEL III

Indeling van de gemeenten volgens hun oppervlakte vóór en na de samenvoegingen bekrachtigd door de wet van 30 december 1975*

Oppervlakte in ha	Vlaanderen				Wallonië			
	vóór		na		vóór		na	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
— 3.000	815	89,9	108	34,3	1.358	94,7	65	24,8
3.000 - 5.999	78	8,6	145	46,0	70	4,9	85	32,5
6.000 - 9.999	8	0,9	50	15,9	6	0,4	59	22,5
10.000 +	5	0,6	12	3,8	—	—	53	20,2
Totaal	906	100,0	315	100,0	1.434	100,0	262	100,0

Oppervlakte in ha	Brussel		Rijk			
			vóór		na	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
— 3.000	18	94,7	2.191	92,9	191	32,0
3.000 - 5.999	1	5,3	149	6,3	231	38,8
6.000 - 9.999	—	—	15	0,6	109	18,3
10.000 +	—	—	5	0,2	65	10,9
Totaal	19	100,0	2.359	100,0	596	100,0

* Gesteund op Ministerie van Binnenlandse Zaken, op. cit., blz. 45.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Zaken. Het wordt hier alleen als referentiecriterium aangehaald om aan te tonen dat deze samenvoegingsoperatie ook vrij ingrijpende gevolgen heeft gehad op het gebied van de gemeentelijke oppervlakten.

TABEL IV

Indeling van de gemeenten volgens gemiddelde oppervlakte in de categorieën van het stedennet na de samenvoegingen, bekrachtigd door de wet van 30 december 1975

Categorieën	Aantal gemeenten	Totale oppervlakte in km²*	Gemiddelde oppervlakte in km²
Centrum-steden van de grote agglomeraties	5	500	100
Gemeenten van de grote agglomeraties	36	461	12
Regionale steden	15	1.426	95
Gewone steden	116	9.204	79
Andere gemeenten	424	18.924	44

* Gesteund op L. Malvoz en C. Verbist, op. cit.

TABEL V

Indeling van de gemeenten volgens bevolkingsdichtheid (per km²). Toestand na de samenvoegingen bekrachtigd door de wet van 30 december 1975

Aantal inwoners per km²	Aantal gemeenten			
	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Het Rijk
— 100	9	105	—	114
100 - 499	217	119	—	336
500 - 999	55	17	—	72
1.000 +	34	21	19	74
Totaal	315	262	19	596
Gemiddeld inwonerstal per km²	539	201	4.660	326

TABEL VI

Indeling volgens de categorieën van het stedennet. Gemiddelde bevolkingsdichtheid na de samenvoegingen, bekrachtigd door de wet van 30 december 1975

Categorieën	Aantal gemeenten	Bevolkingsdichtheid in inw./km²
Centrum steden van grote agglomeraties	5	2.198
Gemeenten van grote agglomeraties	36	3.393
Regionale steden	15	772
Gewone steden	116	238
Andere gemeenten	424	200

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

3. *De gemiddelde bevolkingsdichtheid.*

De bevolkingsdichtheid in de vlaamse gemeenten schommelt tussen 70 en 2.559 inwoners per km². In Wallonië schommelt de bevolkingsdichtheid tussen 20 en 3.823 inwoners per km².

4. *De gemiddelde Belgische gemeente.*

In het licht van de tot nog toe aangehaalde gegevens kan men stellen dat de samenvoegingsoperatie buiten de regionale steden en de agglomeraties in overwegende mate heeft geleid tot het vormen :

— in Vlaanderen van een meerderheid van gemeenten met meer dan 10.000 inwoners (58,1 %),

— in Wallonië van een meerderheid van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners (67,1 %, waarvan 31 % met een inwonerstal tussen 5.000 en 10.000).

Gemiddeld tellen de meeste gemeenten echter tussen 8.956 en 18.909 inwoners (18.909 in de 116 gewone steden en 8.956 in de 424 andere gemeenten).

Gemiddeld hebben de gewone steden een oppervlakte van 7.900 ha en de andere gemeenten van 4.400 ha. De bevolkingsdichtheid schommelt in de meeste gemeenten tussen 100 en 500 inwoners per km² (gemiddeld 238 inwoners per km² in de gewone steden en 200 inwoners in de andere gemeenten).

In de agglomeraties en in de regionale steden worden duidelijk hogere inwonerstallen (van 43.456 tot 219.840 inwoners) en gemiddelden van bevolkingsdichtheid genoteerd (van 772 tot 3.393 inwoners per km²). Alleen valt het op dat de gemiddelde oppervlakte van de thans autonoom gebleven gemeenten van de grote agglomeraties vrij kleinschalig werd gehouden (gemiddeld 1.200 ha).

Over de vorming van bestuurkrachtige gemeenten werd duidelijk een ander uitgangspunt aangenomen in stedelijke en vrij dichtbevolkte — en ook meer aan elkaar aangesloten — gehelen.

Wij nemen aan dat aan de hand van deze cijfergegevens een beeld wordt gegeven van wat in concreto bedoeld werd met de vorming van leefbare of bestuurskrachtige gemeenten.

Wanneer wij hierna de mogelijkheden van deze samenvoegingen wensen te bestuderen moeten wij ook van deze gegevens uitgaan. Wij nemen daarbij de gemiddelde Belgische gemeenten als uitgangspunt. Deze kunnen wij omschrijven als een gemeente van gemiddeld :

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

— 73.486 inwoners en 9.500 ha (met een bevolkingsdichtheid van 772 inwoners per km²) in de regionale steden (15 in aantal) ;

— 18.909 inwoners en 7.900 ha (met een bevolkingsdichtheid van 238 inwoners per km²) in de gewone steden (116 in aantal) ;

— 8.956 inwoners en 4.400 ha (met een bevolkingsdichtheid van 200 inwoners per km²) in andere gemeenten (424 in aantal).

Dat wij door het redeneren in termen van gemiddelden de realiteit slechts bij benadering kunnen vatten is evident. De problematiek van de grootstedelijke agglomeraties wordt aldus b.v.b. op onvoldoende wijze uitgediept. Het is evenwel onmogelijk in deze bijdrage op exhaustieve wijze in te gaan op alle mogelijk geachte gevolgen van de schaalverruiming. Een ander bezwaar tegen de benadering in termen van gemiddelden is nog dat gewerkt wordt door extrapolatie. De taakvervulling en de middelen kunnen in even grote gemeenten inderdaad sterk van inhoud verschillen in functie van de politieke beleidskeuzen of de plaats die de gemeente inneemt in een bepaalde streek. Op dat vlak zal de aangehouden benadering natuurlijk ook leemten vertonen.

IV. Mogelijkheden van de samenvoegingen met betrekking tot de gemeentelijke bestuurskracht.

De verbetering van de gemeentelijke dienstverlening werd als een duidelijk motief voor de samenvoegingsoperatie aangevoerd. Hierboven werd echter eveneens aangestipt dat de gegeven motivering geenszins werd geëxpliciteerd. Dit betekent dat men deze verbetering van de dienstverlening dan ook in eerste instantie verwacht van het schaaleffect : in de mate dat het inwonerstal — en noodzakelijkerwijze ook de oppervlakte — worden opgevoerd neemt men aan dat de nodige middelen zullen aanwezig zijn om deze dienstverlening te verbeteren (14). De gemeenten, die reeds vroeger op deze schaal werkzaam waren stonden daarbij impliciet als model. Wel moet ook onderzocht worden welke aanvullende maatregelen in 1976 werden genomen, die enige invloed kunnen hebben op de loutere toepassing van het schaaleffect. Deze aanvullende maatregelen hebben alleen betrekking op de middelen (personeel en financiën) en niet op de gemeentelijke taken.

---

(14) Dit schaaleffect werd ook aangetoond in het reeds eerder geciteerde artikel over « De bestuurskracht van de Belgische gemeente », in *Res Publica*, 1970, nr 3, blz. 427-456 evenals in meerdere evaluatiestudies van de samenvoegingen doorgevoerd in 1964 en 1970-1971.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Het komt er hier dan ook op aan na te gaan — om bij benadering de gevolgen van het schaaleffect te kunnen vaststellen — welke dienstverlening en welke beschikbare middelen er vóór de samenvoeging aanwezig waren in die gemeenten tot wier schaal de nieuwe gemiddelde Belgische gemeenten worden opgetrokken.

1. *De gemeentelijke taakuitoefening.*

Wat precies de gemeentelijke taakuitoefening inhoudt werd bij de voorbereiding van de samenvoegingen nergens geëxpliciteerd. Vooraf wensen wij dan ook op beknopte wijze deze taakuitoefening vanuit theoretisch oogpunt toe te lichten. Vervolgens trachten wij aan de hand van de op dat gebied tot nog toe schaars uitgevoerde onderzoekingen het schaaleffect te illustreren.

a) *De hedendaagse taakopvatting staat in het teken van de gemeenschapsontwikkeling.*

Gemeentelijk beleid is in de hedendaagse visie 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, culturele ontwikkeling en tot een harmonische ontplooiing van de lokale samenleving. 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 aangepast wijze kunnen uitgeoefend worden (15).

Meer concreet houdt deze beleidsopvatting in dat de gemeentelijke instelling zich op efficiënte wijze zal moeten inzetten voor een aantal taken die verband houden met :

— de wettelijk vastgestelde uitvoeringstaken ;

— de rationele aanwending van de bodem, de ruimtelijke ordening, het milieubeheer, het grondbeleid, het woonbeleid en de sociale huisvesting ;

— de wegeninfrastructuur ;

---

(15) 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 meestal in concrete cijfergegevens — namelijk de reële uitvoeringskosten — laat omzetten. In een groot aantal gevallen kan een gemeente, zonder zelf 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 welzijn van de plaatselijke bevolking.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

— de gemeenschapsvoorzieningen zoals de elektriciteits- en gasvoorziening, de waterdistributie, de teledistributie, de huisvuilverwijdering en -verwerking ;
— het onderwijs ;
— de cultuur, het jeugdbeleid, de lichamelijke opvoeding, de sport en de vrijetijdsbesteding ;
— de sociale voorzieningen en de gezondheidszorg ;
— de economische expansie en de bevordering van het bedrijfsleven en van de tewerkstelling.

b) *Het schaaleffect op het gebied van de taakuitoefening met enkele situatieverkenningen als uitgangspunt.*

In het kader van het herstructureringsonderzoek, dat in de periode van 1970 tot 1973 door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten werd uitgevoerd in enkele Vlaamse provincies, werden gegevens verzameld over enkele weliswaar nog vrij beperkte aspecten van de hedendaagse gemeentelijke taakuitoefening. De bekomen gegevens worden hierna in tabelvorm weergegeven.

Vooraf volgende toelichting :

— in totaal waren 529 gemeenten bij dit onderzoek betrokken nl. alle gemeenten uit de provincies Antwerpen en West-Vlaanderen evenals uit de arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven ;
— indien hierna weergegeven wordt hoeveel percent van het totaal aantal gemeenten uit bepaalde bevolkingscategorie zich inlaat met een of ander beleidsaspect dan is dit in principe een percent t.o.v. de gehele groep van 529 gemeenten (1) ;
— soms zijn evenwel alleen gegevens beschikbaar voor één bepaalde provincie ; in dat geval worden de percenten op dezelfde wijze voorgesteld, doch wordt wel in voetnota aangestipt dat deze percenten slechts gelden voor een beperktere groep gemeenten ;
— soms worden ook geen percenten opgenomen doch wordt alleen het reële aantal gemeenten weergegeven.

Uit de tabellen VII, VIIbis en VIIter blijkt dat naarmate de gemeente meer inwoners telt er ook meer beleidsobjecten aan bod komen. Daarbij zijn nog niet zozeer de concrete gegevens van belang, die trouwens dateren van de jaren 1970-1973 en op bepaalde punten inmiddels zijn voorbijgestreefd, doch veel meer de tendens die zij illustreren.

---

(16) Volgens inwonerscategorieën was deze groep van gemeenten als volgt samengesteld : 2.500 inwoners : 201 gemeenten ; 2.500-4.999 inwoners : 155 gemeenten ; 5.000-9.999 inwoners : 98 gemeenten ; 10.000-19999 inwoners : 46 gemeenten ; 20.000 inwoners en meer : 29 gemeenten.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Op verschillende domeinen van het hedendaagse gemeentelijk beleid wordt inderdaad een eerder zwakke rol wordt vervuld door de kleinere gemeenten. In het algemeen gesteld nemen de kleine gemeenten (vnl. met minder dan 5.000 inwoners) doorgaans een weinig interessante plaats in vooral op volgende gebieden: het aannemen van bijzondere

TABEL VII

Overzicht van enkele beleidsobjecten, zoals zij aan bod komen in de onderzochte gemeenten, ingedeeld volgens de bevolkingscategorieën, bestaande vóór de samenvoeging van gemeenten

Categorieën van gemeenten volgens inwonerstal	Ruimtelijke ordening, grond- en woonbeleid*							Wegeninfrastruktuur**		
	(a) in %	(b) in %	(c) in %	(d)	(e) in %	(f) in %	(g) in %	(a) in %	(b) in %	(c) in %
— 2.500	10	26	27	—	23	10	20	30	70	10
2.500 - 4.999	14	49	15	—	47	7	31	64	70	27
5.000 - 9.999	22	77	33	2	67	15	48	61	77	17
10.000 - 19.999	33	90	20	1	73	40	60	70	100	42
20.000 +	21	100	50	4	94	69	37	75	100	37

* Rationale aanwending van de bodem - ruimtelijke ordening - grond- en woonbeleid :

(a) gemeenten met een algemeen plan van aanleg - percent in functie van 529 gemeenten ;

(b) gemeenten, waar één of meer bijzondere plannen van aanleg werden aangenomen - percent in functie van 529 gemeenten ;

(c) gemeenten, die in het kader van het grondbeleid bouwgronden ter beschikking stellen - percent in functie van 144 gemeenten - toestand in de provincie Antwerpen - 1971 ;

(d) grondbeleid in het kader van grondbedrijven - percent in functie van 329 gemeenten uit de provincies Antwerpen en West-Vlaanderen - absolute cijfers ;

(e) gemeenten waar onbewoonbaarverklaringen werden getroffen (1961-1970 - percent in functie van 144 gemeenten uit de provincie Antwerpen) ;

(f) gemeenten waar de wet van 7 december 1953 op het slopen van ongezonde woningen (thans art. 69 van de huisvestingscode) werd toegepast (1961-1970 percent in functie van 144 gemeenten uit de provincie Antwerpen) ;

(g) gemeenten waar huisvestingspremies worden toegekend - percent in functie van 529 gemeenten.

** Wegeninfrastructuur :

(a) gemeentewerken voor buurtwegen van groot verkeer in 1970 - percent in functie van 144 gemeenten uit de provincie Antwerpen ;

(b) gemeenten, waarvoor leningen werden goedgekeurd voor wegen- en rioleringswerken of openbare verlichting - idem ;

(c) gemeenten, die over een algemeen rioleringsnet beschikken - percent in functie van 182 gemeenten uit de provincie West-Vlaanderen.

plannen van aanleg, het grondbeleid, het woonbeleid, de waterdistributie, de uitbouw van het gemeentelijk lager onderwijs, de sociale voorzieningen en de economische expansie. Andere beleidsaspecten komen ook minder aan bod in gemeenten met minder van 10.000 inwoners : effectief slopen van ongezonde woningen, wegen en rioleringsinfrastructuur, oprichting van installaties voor huisvuilverwerking, culturele centra, academies, discotheken, zwembaden en sporthallen, diensten voor gezinshulp, gemeen-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

TABEL VIIbis

Categorieën van gemeenten volgens inwonerstal	Gemeenschaps-voorzieningen*			Lager gemeentelijk onderwijs**		Cultuur - jeugdbeleid - sport***					
	(a) in %	(b) in %	(c) in %	(a) in %	(b) in %	(a) in %	(b) in %	(c)	(d)	(e) in %	(f) in %
— 2.500	57	13	50	7	—	—	6	—	—	6	5
2.500 - 4.999	40	30	65	41	7	6	15	2	6	22	4
5.000 - 9.999	72	31	86	62	29	14	30	1	8	35	30
10.000 - 19.999	93	46	79	73	45	14	63	4	9	59	41
20.000 +	100	37	75	68	56	37	73	10	4	83	97

* Gemeenschapsvoorzieningen :

(a) gemeenten met waterdistributie (1971, percent in functie van 144 gemeenten uit de provincie Antwerpen) ;

(b) gemeenten betrokken bij een project voor huisvuilverwerking (prov. Antwerpen - idem) ;

(c) idem (provincie West-Vlaanderen, 1973).

** Onderwijs :

(a) gemeentelijk lager onderwijs met meer dan 130 leerlingen - 130 leerlingen is vereist voor 6 klassen - percent in functie van 529 gemeenten ;

(b) met meer dan 300 leerlingen (idem) - vanaf 300 leerlingen kan een hoofdonderwijzer worden aangesteld, vanaf 320 leerlingen een bijzondere leermeester.

*** Cultuur - Jeugdbeleid - Sport :

(a) culturele centra - (1972, percent in functie van 182 gemeenten uit de provincie West-Vlaanderen) ;

(b) culturele raden - (percent in functie van 529 gemeenten - toestand 1971) ;

(c) discotheken (in de provincies Antwerpen en W.-Vlaanderen - in absolute cijfers) ;

(d) kunstonderwijs (academies en bijafdelingen in Vlaams Brabant - in absolute cijfers) ;

(e) jeugdraden (percent in functie van 529 gemeenten - toestand tussen 1970-1973) ;

(f) zwembaden (idem).

TABEL VIIter

Categorieën van gemeenten volgens inwonerstal	Sociale voorzieningen*				Economische expansie**
	(a) in %	(b) in %	(c)	(d)	(a) in %
— 2.500	—	22	—	3	—
2.500 - 4.999	2	45	2	4	22
5.000 - 9.999	4	60	6	12	70
10.000 - 19.999	24	81	4	8	95
20.000 +	35	89	16	10	100

* Sociale voorzieningen :

(a) gemeentelijke gezinsraden (percent in functie van 529 gemeenten - toestand 1971-1972);

(b) financiële hulp aan huwenden (percent in functie van 529 gemeenten - toestand 1970) ;

(c) tariefaanpassingen voor nutsvoorzieningen ten behoeve van grote gezinnen (in absolute cijfers op 529 gemeenten) ;

(d) gemeenten, waar het gemeentebestuur of de C.O.O. beschikt over een dienst voor gezinshulp (in absolute cijfers op 529 gemeenten).

** Economische expansie :

(a) gemeenten met geplande of goedgekeurde industrieterreinen, groter dan 5 ha (percent in functie van 182 gemeenten uit de provincie West-Vlaanderen - 1973).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

telijke sociale voorzieningen, enz. Op dat vlak mag worden verwacht dat ingevolge het schaaleffect de beleidsmogelijkheden zullen toenemen. Deze mogelijkheden houden verder rechtstreeks verband met de personeelsbezetting en de financiële draagkracht. Deze beide componenten van de bestuurskracht moeten dan ook verder onderzocht worden.

2. *Bestuurskracht en personeelsbezetting.*

Uit de doelstellingen, die bij de samenvoegingsoperatie voorzaten blijkt dat men, vooral met de taakuitoefening in de kleine gemeenten voor ogen, de gevolgen beoogde uit de weg te ruimen, die inherent verbonden waren aan het feit dat deze niet konden beschikken over een kwantitatief zowel als kwalitatief voldoende geachte personeelsbezetting. Daar deze doelstelling niet herhaald werd t.a.v. de gemeenten van middelbare grootte mag men aannemen dat de personeelsbezetting door de regering en door de wetgever aldaar in grote lijnen als voldoende werd geacht.

De verhoging van de bestuurskracht op dit gebied werd dan ook weer gezien als een gevolg van het schaaleffect.

In dit verband dient men echter ook rekening te houden met de wet van 29 juni 1976 tot wijziging van sommige bepalingen van de gemeentewet, het Veldwetboek, de wetgeving op de pensioenregeling van het gemeentepersoneel en het daarmee gelijkgesteld personeel en tot regeling van sommige gevolgen van de samenvoegingen aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten verwezenlijkt door de wet van 30 december 1975 (17).

a) *Het schaaleffect.*

Het schaaleffect kan geïllustreerd worden aan de hand van de twee volgende tabellen. De eerste tabel geeft een overzicht van de gemiddelde personeelsbezetting in de gemeenten uit de provincie Antwerpen in 1972 (18). De tweede tabel geeft een meer gedetailleerd overzicht van de gemiddelde personeelsbezetting in de gemeenten boven de 10.000 inwoners in 1970.

---

(17) *Belgisch Staatsblad,* 30 juli 1976, blz. 9.609-9.618. Bij deze wet werden ook twee belangrijke uitvoeringsbesluiten genomen :

— het koninklijk besluit van 20 juli 1976 tot vaststelling van de grens van de algemene bepalingen betreffende de voorwaarden tot de benoeming in de graden van gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en gemeenteontvanger, getroffen in uitvoering van artikel 84 § 1 van de gemeentewet ;

— het koninklijk besluit van 22 juli 1976 tot vaststelling, wat de toestand van het gemeentepersoneel en van het personeel van de commissies van openbare onderstand betreft, van de modaliteiten van uitvoering van de samenvoegingen en aanhechtingen van gemeenten, bekrachtigd overeenkomstig de wet van 23 juli 1971.

Zie *Belgisch Staatsblad,* 11 augustus 1976, blz. 10.023-10.030.

(18) Hierin zijn de gemeenten uit de Antwerpse agglomeratie niet begrepen.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

TABEL VIII

Gemiddelde personeelsbezetting in de gemeenten uit één provincie

Bevolkings categorie	Administratief personeel	Technisch personeel	Cultuur	Meestervak- en werklieden personeel	Politie
— 1.000	1*	—	—	—	1*
1.000 - 2.499	1 tot 2	—	—	1 tot 2	1
2.500 - 4.999	2 tot 4	—	**	1 tot 8	1 tot 2
5.000 - 9.999	4 tot 9	0 tot 1*	—	5 tot 10	3 tot 6
10.000 - 14.999	8 tot 16	0 tot 2	1 tot 4*	7 tot 14	5 tot 12
15.000 - 19.999	17 tot 21	2	5 tot 12*	14 tot 30	10 tot 22
20.000 - 29.999	26 tot 35	4 tot 6	2 tot 17	40 tot 65	30 tot 38

* Doorgaans slechts part-time.

** In een gemeente met centrum-functie 2 part-time betrekkingen.

TABEL IX

Gemiddelde personeelsbezetting in de Belgische gemeenten boven de 10.000 inwoners - 1970. Gemiddelde berekend alsof elke gemeente 100.000 inwoners zou tellen*

Bevolkings-categorie	Admin.	Werkl.	Politie	Brandw.	Onderw.	Andere
10.000 - 12.500	116	208	94	2	11	10
12.500 - 15.000	121	213	101	9	5	7
15 000 - 17.500	124	205	102	3	11	14
17.500 - 20.000	123	165	118	8	11	2
20.000 - 30.000	164	318	170	27	23	25
30.000 - 40.000	203	394	202	47	11	24
40.000 - 50.000	200	349	178	6	9	22
50.000 - 75.000	238	469	221	38	23	48
75.000 +	413	851	328	121	62	109

* Zie R. Depre, « De personeelsbezetting in de Belgische steden en gemeenten », I.A.U., Brussel, 1974, blz. 26.

Beide tabellen- hoewel onderling niet vergelijkbaar daar de gegevens in het ene geval slechts gelden voor enkele bevolkingscategorieïn uit één provincie en in het andere geval betrekking hebben op alle gemeenten met meer dan 10.000 inwoners, doch omgerekend per 100.000 inwoners — tonen voldoende aan dat naarmate het inwonerstal stijgt ook meer personeelsleden in de diverse functies kunnen worden ingezet voor de gemeentelijke taakuitoefening.

De personeelsuitgaven, per inwoner — op basis van de gemeentebegrotingen 1974, blijven daarenboven zeer redelijk in de gemeenten van 5.000 tot 20.000 inwoners : de uitgaven per inwoner liggen er zelfs lager dan in de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. Pas

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

vanaf 20.000 inwoners wordt een stijgend uitgavecijfer per inwoner genoteerd. Hierover zijn echter alleen gegevens beschikbaar voor het vlaamse gewest.

TABEL X

Gemiddelde personeelsuitgaven per inwoner volgens de gemeentebegrotingen 1974, berekend voor het Vlaamse gewest*

Bevolkingscategorie	Gemiddelde personeelsuitgaven voor de bevolkingscategorie	Gemiddelde van de gemiddelde personeelsuitgaven van elke gemeente
— 5.000	2.078	2.328
5.000 - 7.499	1.756	1.752
7.500 - 9.999	1.655	1.646
10.000 - 14.999	2.036	2.010
15.000 - 19.999	1.978	1.981
20.000 - 49.999	2.954	2.858
50.000 - 74.999	4.844	4.689
75.000 - 100.000	4.918	4.895

* Zie Vlaamse Gewestraad, Gemeentefonds, 36 (1975-1976) nr 1.

b) *Wettelijke en reglementaire bepalingen.*

Wat de doelstellingen van de aangehaalde wettelijke en reglementaire bepalingen betreft kan men aannemen dat deze in hoofdzaak neerkomen op :

1° Het garanderen van de verworven rechten van het in dienst zijnde personeel : in beginsel maken al degenen die de hoedanigheid van personeelslid van de samengevoegde gemeenten hebben op het ogenblik dat de nieuwe gemeenteraad wordt geïnstalleerd ambtshalve deel uit van het personeel van de nieuwe gemeente.

2° Het vaststellen van een grens voor de personeelssterkte tijdens de aanvangsperiode. Gedurende de periode dat de personeelsformatie en het nieuwe administratief statuut van de uit samenvoeging ontstane gemeente wordt voorbereid — periode die de duur van drie jaar niet mag overschrijden — mag de personeelssterkte niet hoger liggen dan het totaal van de betrekkingen opgenomen in de personeelsformaties van de vroegere gemeenten. Hiervan kan alleen worden afgeweken om te voorzien in behoorlijk verantwoorde dwingende en nieuwe behoeften in sommige diensten.

3° De vaststelling van de maximumleeftijd voor de op pensioenstelling op 65 jaar en toekenning van de mogelijkheid aan de personeelsleden om op hun verzoek op pensioen gesteld te worden vóór die leeftijd zo zij :

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

— ten minste 60 jaar oud zijn op 1 maart 1977,
— op die datum tenminste dertig pensioengerechtigde dienstjaren tellen.

4° Het stellen van diploma-vereisten voor de topambten in de gemeente.

— Voor de aanwerving van een gemeentesecretaris of van een gemeenteontvanger in een gemeente van meer dan 10.000 inwoners wordt in de toekomst een universitair diploma als voorwaarde gesteld. Benoeming bij bevordering van een dienst zijnde personeelslid blijft evenwel mogelijk.

  In de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners wordt voor de gemeentesecretaris in principe een diploma van hoger middelbaar onderwijs als voorwaarde gesteld.

— Tot 1 januari 1983 geldt terzake echter een overgangsregeling ten voordele van de thans in dienst zijnde secretarissen en ontvangers.

3. *Bestuurskracht en financiële draagkracht.*

In tabel 10 werd reeds ingegaan op de spreiding van de uitgaven voor de personeelsbezetting. Thans komt het er op aan de financiële draagkracht van de gemeenten globaal te behandelen.

a) *Het schaaleffect.*

1° *Uitgaven - gewone dienst.*

Tabel XI is vrij betekenisvol t.a.v. de financiële draagkracht van de gemeenten vóór de samenvoegingen (19).

Deze tabel werpt inderdaad een schaduw op het ontwikkelingsbeleid vooral van de kleine gemeenten, waar de vermelde uitgaven, vermenigvuldigd met de reële bevolkingscijfers, zeer beperkte bedragen opleveren. In de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners wordt b.v.b. op een uitgave van 100 F 46 tot 49 % uitgegeven aan algemene administratie en wegen.

Kleinere gemeenten beschikken duidelijk over veel beperktere mogelijkheden om op beleidsdomeinen als volksgezondheid, volksontwikkeling, cultuur en huisvesting tot realisaties over te gaan.

In gemeenten met minder dan 5.000 inwoners wordt b.v.b. gemiddeld 820 F per inwoner uitgegeven voor de functies volksontwikkeling, kunst, eredienst, sociale hulp, sociale voorzorg, onderstand, gezondheidszorg, hygiëne en stedebouw. In gemeenten met 7.500 tot 10.000 inwoners

---

(19) Ministerie van Binnenlandse Zaken, Gemeenterekeningen 1973.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

TABEL XI

Overzicht van de uitgaven per inwoner. Rekeningen 1973. Eigenlijk dienstjaar

Categorieën van gemeenten naar inwonerstal	Niet aanrek. ontv. + uitg.		Algemene administratie		Brandweer Justitie, Politie		Verkeer, Wegen Waterlopen		Handel, Nijv. Landbouw		Onderwijs	
		%		%		%		%		%		%
— 999	79	1,4	1.014	18,4	429	7,8	1.720	31,3	208	3,8	1.190	21,6
1.000 - 2.499	53	1,3	695	16,4	300	7,1	1.416	33,4	96	2,3	884	20,9
2.500 - 4.999	51	1,3	644	16,0	273	6,8	1.232	30,7	82	2,0	826	20,5
5.000 - 7.499	56	1,3	677	15,7	355	8,2	1.174	27,2	73	1,7	826	19,8
7.500 - 9.999	102	2,0	561	11,6	455	9,0	1.217	24,2	194	3,9	1.105	22,0
10.000 - 12.499	104	1,8	800	13,7	540	9,3	1.236	21,2	148	2,5	1.448	24,9
12.500 - 14.999	76	1,3	862	14,6	559	9,5	1.173	20,0	87	1,5	1.435	24,3
15.000 - 19.999	113	1,9	860	14,5	628	10,5	1.158	19,5	136	2,3	1.325	22,3
20.000 - 29.999	219	2,8	1.113	14,4	976	12.6	1.157	15,0	258	3,3	1.648	21,4
30.000 - 39.999	301	3,4	1.436	16,2	1.261	14,2	1.074	12,1	135	1,5	1.663	18,7
40.000 - 49.999	263	3,3	1.625	20,1	999	12,3	917	11,3	122	1,5	1.688	20,9
50.000 - 74.999	298	2,9	1.454	14,3	1.416	14,0	814	8,0	194	2,0	2.976	29,4
75.000 +	3.859	17,2	3.018	13,5	2.906	12,9	2.574	11,5	476	2,1	5.434	24,2

Categorieën van gemeenten naar inwonerstal	Volksontwikkeling Kunst Eredienst		Soc. + gezinshulp. Soc. voorzorg + onderstand		Gezondheidszorg		Hygiëne, huisvuil + stedeb.		Totaal	
		%		%		%		%		%
— 999	253	4,6	86	1,6	6	0,1	517	9,4	5.502	100,0
1.000 - 2.499	201	4,7	100	2,4	4	0,1	485	11,4	4.234	100,0
2.500 - 4.999	234	5,8	168	4,2	11	0,3	398	12,4	4.019	100,0
5.000 - 7.499	278	6,4	252	5,8	16	0,4	882	13,5	4.319	100,0
7.500 - 9.999	383	7,6	354	7,1	28	0,5	611	12,1	5.030	100,0
10.000 - 12.499	432	7,4	459	7,9	39	0,7	615	10,6	5.821	100,0
12.500 - 14.999	527	8,9	455	7,7	58	1,0	661	11,2	5.893	100,0
15.000 - 19.999	494	8,3	463	7,8	51	0,8	718	12,1	5.946	100,0
20.000 - 29.999	645	8,4	667	8,7	110	1,4	923	12,0	7.716	100,0
30.000 - 39.999	885	10,0	903	10,2	207	2,3	1.014	11,4	8.879	100,0
40.000 - 49.999	716	8,8	809	10,0	98	1,2	857	10,6	8.094	100,0
50.000 - 74.999	849	8,4	897	8,8	209	2,1	1.023	10,1	10.130	100,0
75.000 +	1.311	5,8	1.570	7,0	194	0,9	1.092	4,9	22.434	100,0

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

stijgt dit bedrag tot 1.376 F per inwoner en in gemeenten met 15.000 tot 20.000 inwoners tot 1.726 F (20).

2° *Inkomsten - gewone dienst.*

Betreffende de inkomsten voor 1973 wordt in tabel XII een overzicht opgenomen (21).

Het schaaleffect heeft hier vooral tot gevolg dat de financiële middelen in de nieuwe gemiddelde gemeenten met een inwonerstal tussen 8.00 en 18.000 normaal beter zullen gespreid zijn. In functie van de

TABEL XII

Gewone rekeningen. Ontvangsten 1973. Eigenlijk dienstjaar. Bedragen per inwoner

Categorieën van gemeenten volgens inwonerstal	Fondsen		Belastingen		Andere ink.		Totaal	
		%		%		%		%
— 999	1.826	29,7	1.727	28,1	2.590	42,2	6.143	100,0
1.000 - 2.499	1.380	29,6	1.626	34,8	1.660	35,6	4.666	100,0
2.500 - 4.999	1.271	28,6	1.753	39,4	1.421	32,0	4.445	100,0
5.000 - 7.499	1.407	29,9	1.907	40,5	1.394	29,6	4.708	100,0
7.500 - 9.999	1.416	24,4	2.172	40,5	1.773	33,1	5.361	100,0
10.000 - 12.499	1.895	31,5	2.147	35,7	1.976	32,8	6.018	100,0
12.500 - 14.999	1.836	30,3	2.109	34,7	2.126	35,0	6.071	100,0
15.000 - 19.999	1.847	30,0	2.346	38,2	1.957	31,8	6.150	100,0
20.000 - 29.999	2.382	30,7	2.781	35,9	2.594	33,4	7.757	100,0
30.000 - 39.999	2.785	32,1	2.962	34,1	2.934	33,8	8.681	100,0
40.000 - 49.999	2.268	28,0	3.364	41,6	2.459	30,4	8.091	100,0
50.000 - 74.999	2.874	29,2	3.207	32,6	3.750	38,2	9.831	100,0
+ 75.000	8.260	39,6	4.058	19,5	8.522	40,9	20.840	100,0

gegevens over gemeentelijke taakuitoefening moet inderdaad aangestipt worden dat deze gemeenten over minder diensten beschikken terwijl uit de financiële gegevens een vrij hoge kostprjis blijkt. Slechts in gemeenten met meer dan 20.000 inwoners wordt per inwoner een totaal inkomstencijfer genoteerd dat dit van de gemeenten met minder dan 1.000 inwoners overtreft. Inzake gemeentefonds en belastingen ligt het inkomstencijfer in laatstgenoemde gemeenten zelfs abnormaal hoog t.a.v. de voorhanden zijnde mogelijkheden om een reëel beleid te voeren.

(20) Hieraan moeten echter enkele belangrijke nuances toegevoegd worden. In de eerste plaats wordt hier gewerkt met gemiddelden. Het spreekt vanzelf dat tal van uitzonderingen mogelijk zijn : het volstaat te denken aan een kleine gemeente, die evenwel een zeer industrieel karakter heeft zodat de belastingsopbrengst hoger ligt dan het gemiddelde. In de tweede plaats mag men geenszins de factor van de personen uitschakelen. Kleinere 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.

(21) Ministerie van Binnenlandse Zaken, Gemeenterekeningen, 1973.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Anderzijds blijkt uit de combinatie van de tabellen XI en XII dat in gemeenten met meer dan 30.000 inwoners de gemiddelde uitgaven de gemiddelde inkomsten overtreffen. Doch ook hier gelden verwachtingen t.a.v. het schaaleffect : door de randgemeenten bij de centrumgemeenten te voegen verwacht men inderdaad een betere spreiding van de financiële lasten. De toekomst moet echter uitwijzen of deze verwachtingen al dan niet zullen worden ingelost (22).

In verband met de mogelijke gevolgen van het schaaleffect moet trouwens een algemene waarschuwing worden ingebouwd. De evolutie zal zeker niet getrouw verlopen volgens het stramien van de tabellen XI en XII. Deze tabellen hebben alleen een indicatieve waarde t.a.v. de mogelijke gevolgen voor de financiële draagkracht van de nieuwe gemeenten. Tal van thans nog niet te berekenen factoren kunnen inderdaad leiden tot een min of meer verstoren van de aldus per gemeentecategorieën weergegeven inkomens- en uitgavencijfers (23).

b) *Wettelijke en reglementaire bepalingen.*

1. *Het Gemeentefonds.*

Ingevolge de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976 wordt het gemeentefonds vanaf 1977 gespijsd door een dotatie van 7,65 % van het geheel van de lopende fiscale ontvangsten van de Staat gedurende het voorlaatste dienstjaar (24). Voor 1977 wordt dit bedrag geraamd op meer dan 45 miljard. Zo de wet van 16 maart 1964 houdende de vroegere regeling voor het gemeentefonds en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten nog van toepassing zouden zijn gebleven dan zou dit bedrag minstens 8 miljard hoger hebben gelegen (25). Daarenboven zouden de uit samenvoeging ontstane gemeenten in uitvoering van artikel 5 van de wet van 23 juli 1971 nog gedurende 10 jaren van een ontvangstcomplement hebben genoten naar rata van :

---

(22) Enkele studies, uitgevoerd rond regionale steden met een mali tonen aan dat het samenvoegen van de financiële middelen van de stad en van de randgemeenten een boni in het vooruitzicht stelt, althans in de aanvangsfaze. Veel zal echter afhangen van het beleid dat in de vergrote gemeente zal worden gevoerd : kosten voor de eventuele binnengemeentelijke dienstenverstrekking, kosten voor de gereorganiseerde diensten, inhaalkosten, fiscaliteit, enz.

(23) Voor een evaluatie van de samenvoegingen doorgevoerd in 1964, zie : L. MALVOZ, « Een eerste balans van de samenvoegingen van gemeenten », in *Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1972, blz. 197-217.

(24) Met inbegrip van de afgedragen en toegewezen ontvangsten doch met uitzondering van de invoerrechten afgedragen van de Europese Gemeenschappen.

(25) Sinds 1973 werden op het wettelijk bepaalde bedrag evenwel verminderingen toegepast : 725,7 miljoen in 1973, 1,4 miljard in 1974, 2,6 miljard in 1975 en 4,8 miljard in 1976.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

— 15 % van hun aandeel in het B-Fonds (dit aandeel vertegenwoordigt — zoals blijkt uit tabel XII — ongeveer 30 % van hun inkomsten) gedurende de eerste vijf jaar en van
— 10 % gedurende de vijf volgende jaren.

Deze bepaling, die aan de uit samenvoeging ontstane gemeenten een welgekome hulp bood om de dienstenverlening in de nieuwe gemeente op gelijk peil te brengen (m.a.w. om de inhaaloperatie te financieren) werd evenwel opgeheven door voormelde wet de 5 januari 1976. Ook aan de in de wet van 21 juli 1971 in het vooruitzicht gestelde mogelijkheid om aan de nieuwe gemeenten een buitengewoon hulpgeld toe te kennen werd een einde gesteld (26).

De verdeling van het gemeentefonds gebeurt voortaan volgens criteria die volgens de drie gewesten, vermeld in art. 107 quater van de Grondwet zullen verschillen. Vanaf 1981 zullen deze gelden ook volledig volgens gewestelijke verdeelsleutels over de gewesten worden verdeeld. Als overgangsmaatregel voor elk van de jaren 1977 tot 1980 wordt die verdeelsleutel echter respectievelijk op 50 - 62,5 - 75 en 87,5 % van de totale dotatie toegepast; voor de overblijvende 50 - 37,5 - 25 en 12,5 % geschiedt de toekenning in evenredigheid met het totaal van de aandelen die door al de gemeenten van elk gewest in de verdeling van het gemeentefonds van 1975 werden verkregen.

TABEL XIII

Hypothetische verdeling van het gemeentefonds tussen de gewesten*

Jaar	Fonds in miljard	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
		in absolute cijfers	%	in absolute cijfers	%	in absolute cijfers	%
1977	45,5	23,1	50,76	15,6	34,28	6,8	14,94
1978	50,0	25,4	50,80	17,8	35,60	6,8	13,60
1979	55,0	28,0	50,90	20,2	36,72	6,8	12,36
1980	61,0	31,1	50,98	23,2	38,03	6,7	10,98
1981	67,0	34,3	51,19	26,3	39,25	6,4	9,55

* Gesteund op Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De samenvoeging van gemeenten, Witboek*, 1976, blz. 60.

In 1975 kwam aan elk gewest volgend aandeel toe :

— Vlaams gewest : 50,25 % - (in 1981 : ± 51,19 %),
— Waals gewest : 29,39 % - (in 1981 : ± 39,25 %),
— Brussels gewest : 20,36 % - (in 1981 : ± 9,55 %).

(26) Wel kan per gewest een fusiefonds worden opgericht. Alles laat echter voorzien, dat dit fonds, zo het inderdaad in de gewesten wordt ingesteld, weinig substantieel van aard zal zijn.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Dat de regionalisering op dit gebied problemen doet rijzen is duidelijk : deze verdeling gebeurt duidelijk in het nadeel van de gemeenten uit het Brussels gewest (27), terwijl het vrij belangrijke voordeel uitsluitend gaat naar de gemeenten uit het Waalse gewest. Op termijn worden ook de ontwikkelingskansen van de vlaamse gemeenten in gevoelige mate afgeremd. Wel kan de loutere toepassing van deze percentages enigszins gecorrigeerd worden door de regionalisering van andere kredieten (v.b. voor subsidies) doch men ziet niet in dat deze correctie zelf een fundamentele invloed zou kunnen hebben en de aldus evoluerende verdeling zou kunnen rechttrekken (28).

2° *Andere fondsen.*

Onder de andere fondsen moet in de eerste plaats melding gemaakt worden van het *Fonds der Vennootschappen,* dat ongewijzigd behouden blijft en een herverdeling beoogt door te voeren van de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Voor 1977 zal dit Fonds ongeveer 3 miljard bedragen. De deelname aan dit fonds veronderstelt het bestaan van een minimum fiscaliteit. Verder werd door voormelde wet van 5 januari 1976 een *Fonds voor de Consolidatie van de deficits* opgericht (29). Dit Fonds is bedoeld om de jaarlijkse last inzake rente en afschrijving te dekken van een consolidatielening tot aanzuivering van de deficits, zoals die blijken uit de rekeningen betreffende de gewone dienst van de gemeenten van 1975. Het wordt gespijsd door een jaarlijks krediet op de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken. Aangenomen wordt dat de gecumuleerde deficits tot ongeveer 6 miljard oplopen : wanneer hiervoor een lening van 20 jaar zou worden aangegaan tegen een rentevoet van 8,25 % dan zou de jaarlijkse last ongeveer 700 miljoen F bedragen (30). Deze regeling moet het toelaten dat de uit samenvoeging ontstane gemeenten — zoals wel eens gezegd werd — met een schone lei zouden kunnen van start gaan (31).

---

(27) Ter compensatie van de lasten, die gepaard gaan met haar nationale of internationale rol, wordt in art. 76 van de wet van 5 januari 1976 bepaald aan de stad Brussel een bijzondere toelage van 4 % van het gemeentefonds toegekend. Deze bijzondere toelage komt niet in mindering van het fonds.

(28) Er zij nog opgemerkt dat een percentage van het gemeentefonds zal worden toegekend aan het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn (art. 105 van de wet van 6 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn).

(29) Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De samenvoeging van gemeenten, Witboek,* 1976, blz. 63 en 64.

(30) Zie ook koninklijk besluit van 11 mei 1976, *Belgisch Staatsblad,* 9 juni 1976, blz. 7.791-7.792.

(31) Inmiddels werd ook aan gemeenten, die niet bij samenvoeging zijn betrokken doch een deficit hebben, de mogelijkheid gegeven om een beroep te doen op dit fonds om de lasten van de bijdrage in de door hen te dragen hospitaalkosten te kunnen dragen.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

V. Open gebleven vragen.

In het licht van de bepaling van de gemeentelijke bestuurskracht en van het onderzoek van de motivering van het samenvoegingsplan blijven nog een aantal vragen zonder antwoord.

1. *Bestuurskracht en afdoende bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid en bevoegdheden).*

a) *Decentralisatie van bevoegdheden.*

Er bestaat nog een vrij grote onduidelijkheid t.a.v. de vraag of de gemeentelijke herstructurering ook aanleiding zal geven tot een nieuwe taakverdeling tussen de centrale en de lokale overheden. Op dit gebied kan men wel wijzen op een aantal principeverklaringen doch met een reële decentralisatie ten gunste van vergrote gemeenten werd vooralsnog geen aanvang gemaakt. Bij de bespreking van de samenvoeging van gemeenten in de wetgevende kamers is wel meermaals sprake geweest van « een grotere autonomie ten opzichte van het centraal gezag » doch de indruk tegenover een dergelijke uitspraak blijft dat men deze grotere autonomie te zeer als een normaal effect ziet van de gemeentelijke schaalvergroting zonder dat tevens aangepaste maatregelen nodig zouden zijn om deze autonomie te garanderen. Eventueel in aanmerking te nemen maatregelen worden dan nog voornamelijk gezien op het stuk van de verlichting van het administratief toezicht. Hiervoor kan verwezen worden naar volgende tekst uit het verslag, dat bij het wetsontwerp ter bekrachtiging van het samenvoegingsplan namens de verenigde commissies door de heer Vanackere in de Senaat werd uitgebracht (32). Deze tekst geeft het antwoord weer van de Minister van Binnenlandse Zaken op een vraag van een commissielid of door de samenvoeging tevens beoogd wordt de gemeentelijke bevoegdheden te vergroten :

« De Minister kondigt aan, dat een ontwerp van wet in de maak is om het administratief toezicht te versoepelen. Zo zouden o.m. voor een aantal zaken de provinciegouverneurs het toezicht uitoefenen tot en met gemeenten van 20.000 inwoners. De vraag naar meer bevoegdheden vindt de Minister bijzonder sympathiek. Maar hij waarschuwt voor overhaasting. Tijdens de « inrijperiode » zullen de gemeenten al meer dan genoeg om handen hebben. Eenmaal die lastige aanloop voorbij kan aan decentralisatie naar de gemeenten toe gedacht worden. »

---

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

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Ook bij de openbare behandeling werd terzake geen voldoende duidelijkheid vastgesteld (33).

Het stemt echter tot nadenken dat in het verleden zeer dijkwijls tot centralisatie werd besloten omwille van het feit dat de 2.359 Belgische gemeenten, waarvan er slechts een 400-tal meer dan 5.000 inwoners telden, onmogelijk nog de nodige bestuurskracht konden opbrengen om een eigentijds beleid te realiseren alsook omwille van de onmacht die vooral in grotere stedelijke gehelen tot uiting kwam als gevolg van de bestaande bestuurlijke versnippering, die geen gelijke tred had gehouden met de groei van sociaal-economische leefeenheden, die aldaar de gemeentegrenzen overstegen.

De bestaansreden van deze vorm van centralisatie verdwijnt door de samenvoeging van gemeenten. Het zou dan ook redelijk zijn dat naast de initiatieven betreffende de verlichting van het administratief toezicht een begin van uitvoering zou worden gegeven aan de tot nog toe slechts principieel afgelegde officiële verklaringen betreffende de versterking van de gemeentelijke bevoegdheden (34).

Dit veronderstelt hervormingen op het gebied van de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de stedebouw, de gemeentelijke infrastructuurwerken, het milieubeheer, het sociaal beleid, het onderwijs, de reglementering van het wegverkeer en de wegbebakening, het socioculureel beleid, e.d.m.

Dit kan b.v.b. nader geïllustreerd worden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Wanneer men de vergrote gemeenten « ernstig » neemt dan zou het inderdaad aangewezen zijn de gewestplannen te ontdoen van hun te detaillistische bestemmingsregelen. Volgens artikel 12

---

(33) Typisch — en zeker geen alleenstaand voorbeeld — is in dit verband volgende tussenkomst van Senator W. Verleysen die daarbij aanvangt met een duidelijk standpunt doch het daarna evenzeer afzwakt. « In 1970 werd de Grondwet gewijzigd en werd aan art. 108 een 3° toegevoegd : « decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen ». Deze bevoegdheden decentraliseren naar machtelozen is zinloos. We moeten dus onderzoeken of de gemeenten, die werden opgericht de voorwaarden vervullen om grotere bevoegdheden te kunnen aanvaarden. Met andere woorden of zij levenskrachtige en bestuurskrachtig zullen zijn ».

en

« In uitvoering van artikel 108 van de Grondwet wensen wij een verruiming van de gemeentelijke autonomie. Dit wordt vaak uitgedrukt in het toekennen van nieuwe bevoegdheden, maar dat is de zaken o.i. verkeerd voorstellen. De gemeenten wachten niet op nieuwe bevoegdheden, zij verwachten het krijgen van de mogelijkheid om de hun toevertrouwde taken uit te voeren. Dat is de verruiming van de gemeentelijke autonomie die door elk gemeentebestuur wordt verwacht ». *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 17 december 1975, blz. 721 en 722.

(34) Meermaals verklaarde de Minister van Binnenlandse Zaken evenwel dat dit probleem in 1976 ter studie werd genomen. Dergelijke verklaringen wijzen er op dat deze herverdeling van bevoegdheden nog wel enige tijd op zich zou kunnen laten wachten. Alleszins wordt zij slechts na de samenvoeging d.i. a postiori onder ogen genomen. Een concreet beeld van deze herverdeling was dus niet aanwezig bij het doorvoeren van de samenvoegingen.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

van de wet van 29 maart 1962 kunnen deze plannen inderdaad bepalingen inhouden, die normaal tot de inhoud van de gemeentelijke algemene plannen van aanleg behoren. Op dat stuk zou de gemeentelijke bevoegdheid in de toekomst kunnen geherwaardeerd worden door het aangehaalde artikel zodanig te wijzigen dat de staat zich niet meer in de plaats zou kunnen stellen van de gemeenten. In de huidige regeling zou men de nieuwe gemeenten ook moeten toelaten deze gewestplannen, die trouwens werden uitgewerkt, zonder rekening te houden met de gevolgen van de samenvoegingen, te wijzigen en te corrigeren.

De decentralisatie zal normaal ook effect moeten sorteren op de verdeling van de overheidsgelden. Onderstaande tabel illustreert op vrij sprekende wijze de centraliserende tendens doordat de rijksuitgaven sterker zijn gestegen dan deze van de gemeenten. In het geheel van de rijksuitgaven zit evenwel een belangrijk bedrag van fondsen en toelagen, die overgedragen worden aan de lokale besturen en dat in 1973 meer dan 40 miljard bedroeg. Doch ook zo men daarmee rekening houdt ondergingen de eigenlijke rijksuitgaven een veel grotere stijging dan de gemeentelijke.

TABEL XIV

Gewone uitgaven, algemeen totaal volgens de rekeningen van het rijk, de provincies en de gemeenten

Jaar	Staat			Provincies			Gemeenten			Totaal
	gewone uitg. (x 1.000.000 fr.)	in % van het totaal	1950 = 100	gewone uitg. (x 1.000.000 fr.)	in % van het totaal	1950 = 100	gewone uitg. (x 1.000.000 fr.)	in % van het totaal	1950 = 100	(x 1.000.000 fr.)
1950	57.153	73,47	100	1.569	2,01	100	19.064	24,50	100	77.786
1953	77.376	76,92	135	2.044	2,03	130	21.168	21,04	111	100.588
1958	103.204	76,97	180	2.735	2,03	174	28.133	20,98	147	134.072
1963	148.001	79,17	258	4.037	2,15	257	34.894	18,66	183	186.932
1968	247.859	79,54	433	6.756	2,16	430	56.981	18,28	298	311.598
1973	410.250	80,13	717	14.447	2,82	920	87.248	17,04	457	511.946

b) *De herziening van de gemeentewet.*

Het bieden van afdoende bestuurlijke mogelijkheden houdt tevens in dat zeer spoedig werk zou moeten worden gemaakt van de herziening van de gemeentewet van 30 maart 1836 zelf opdat de gemeentebesturen over een aangepast hedendaags werkinstrument zouden kunnen beschikken. Ook aan dit punt werd bij de bespreking van het samenvoegingsplan te weinig aandacht besteed. In dit verband werd door de regering praktisch uitsluitend gedacht aan de wijzigingen van de regeling betreffende

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

het administratief toezicht (35) of aan het inkorten van de termijnen en de aanpassing van de procedure voor het bekomen van rijkstoelagen voor gemeentelijke investeringen (36).

c) *De financiering en de organisatie van de diensten.*

Een uit samenvoeging ontstane gemeente is niet zonder meer de som van de samenstellende deelgemeenten. Uit reeds eerder doorgevoerde evaluatiestudies van de samenvoegingen van gemeenten blijkt dat de taken zelf evolueren onder invloed van de schaalvergroting: normaal zullen er meer mogelijkheden zijn voor grondbeleid, ruimtelijke planning, sanering van oudere wijken, de uitbouw van socio-culturele infrastructuur, sociale voorzieningen e.d.m. Tevens moeten heel wat diensten, waar dit als verantwoord voorkomt, op een gelijk peil worden uitgebouwd (inhaaloperatie).

1° In de eerste plaats is het dan ook nodig dat daarvoor de nodige financiële middelen ter beschikking zouden zijn (37).

Het blijft echter een open vraag hoe in een periode van de beperking van de overheidsuitgaven deze verwachting zal worden ingelost. De reeds doorgevoerde besparingen door de systematische verminderingen van de dotaties van het gemeentefonds en door de vervanging van het daarbij aan de uit samenvoeging ontstane gemeenten toegezegde ontvangstencomplement door een fonds voor de consolidatie van de deficits zijn in dit verband vrij betekensivol (38).

2° Inzake personeelsbezetting starten de nieuwe gemeenten trouwens met de wettelijk vastgelegde beperking dat de personeelsformaties, behoudens in uitzonderlijke gevallen, in aantal niet meer betrekkingen

---

(35) *Parlementaire Bescheiden,* Senaat, 667 (1974-1975) nr 1, Ontwerp van wet tot wijziging van de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet, 24 juli 1975.

(36) *Parlementaire Bescheiden, Kamer* 992 (1975-1976) nr 1, Wetsontwerp op de Rijkstoelagen voor sommige investeringen van openbaar nut, 8 oktober 1976.

(37) Zie in dit verband de tussenkomst van de heer Verroken in de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

« In verband met de financiële aspecten van het fusiebeleid is nog een en ander op punt te stellen. Wij behoren niet tot diegenen die ooit in deze Kamer hebben beweerd dat de fusies geen geld zouden kosten. Integendeel, wij zijn er vast van overtuigd dat de fusies geen zin zouden hebben wanneer ze geen geld zouden kosten.

Zoals de lokale structuren in dit land thans bestaan, met naast grotere zeer veel kleinere gemeenten, zijn een groot gedeelte van de gemeenten niet in staat bepaalde diensten, waarop alle mensen in dit land op gelijke wijze recht hebben, te waarborgen. Met betere en sterkere gestructureerde gebieden zal de ganse bevolking, over de ganse oppervlakte van dit land, voor het eerst daarop wel aanspraak kunnen maken ». *Parlementaire Handelingen,* Kamer, 13 november 1975, blz. 251.

(38) De kosten van de regeling betreffende het ontvangstencomplement werden op 25 tot 30 miljard geraamd, (uit te betalen tijdens een periode van tien jaar). Voor het consolidatiefonds wordt een uitgave van 14 miljard (te spreiden over twintig jaar) verwacht.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

mogen bevatten dan de samentelling van de formaties van de vroegere gemeenten. Het optrekken van de diplomavereisten voor de gemeentelijke topfuncties zal op termijn echter bijdragen tot de verbetering van de personeelskwalificaties.

Toch blijven nog vragen open i.v.m. de in de vergrote gemeenten eventueel te creëren nieuwe diensten. Het opmaken van de begroting en de financiële controle in het algemeen vereisen aldaar een grotere specialisatie. De technische diensten die normaal zullen kunnen opgericht worden hebben behoefte aan gekwalificeerde leiding. Ook de socio-culturele diensten (bv. zwembad, sporthal, cultureel centrum) vragen om evenzoveel gespecialiseerde krachten.

Zowel de daarvoor vereiste uitbreiding van de personeelsformaties als de kwalificaties van het personeel, dat met deze opdrachten wordt geconfronteerd, blijven problematisch.

Tenslotte wordt hier eveneens duidelijk de vraag naar de organisatie en de financiering van de permanente vorming gesteld.

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

Meermaals werd bij de bespreking van het samenvoegingsplan herhaald dat de menselijke factor de hoofdbekommernis is geweest bij de uitwerking van de fusieplannen (39). Deze factor kan in twee richtingen begrepen worden.

1° Nieuwe gemeenten worden het best uitgetekend in functie van de bestaande intergemeentelijke relatiepatronen, d.w.z. dat rekening moet worden gehouden met de vraag naar welke hoofdgemeente of in de richting van welk centrum de inwoners zich begeven voor allerlei commerciële, medische of onderwijsvoorzieningen. Of dit inderdaad steeds zo is gebeurd zal in de toekomst nog moeten blijken. Het feit dat in het samenvoegingsplan van 1975, sommige gemeenten die reeds in 1964 of 1970 bij een samenvoeging werden betrokken, opnieuw werden uit mekaar gehaald om bij anders georiënteerde samenvoegingen te worden gevoegd, duidt op het belang van deze factor.

2° In de tweede plaats wordt verwezen naar de menselijke factor om erop te wijzen dat de schaalvergroting ook de afstand tussen het bestuur en de bestuurder kan vergroten.

---

(39) *Parlementaire Bescheiden,* Kamer, Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken uitgebracht door de heer Verroken, 652 (1974-1975), in 10, 5 november 1975, blz. 17. Zie ook Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 17 september 1975 : « Aan de affiniteiten werd heel bijzonder aandacht geschonken : daar de mens centraal moet blijven staan zijn de mentaliteiten en de levenswijze doorslaggevend geweest voor de keuze van de samenvoegingen daar deze geen doel op zichzelf mogen zijn ».

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Daardoor is zowel bedoeld :

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

Tal van administratieve onderrichtingen bieden faciliteiten om desgewenst de dienstenverstrekking binnengemeentelijk te organiseren. De problemen op het gebied van de relatie tussen het bestuur en de bestuurden de stimulering van het sociaal leven in de verschillende deelgemeenten en de samenwerking met de functionele inspraakraden of met eventueel te creëren wijkraden (40) genoten daarbij vanwege wetgever en regering blijkbaar veel minder de aandacht (41).

De verhoging van het aantal raadsleden en schepenen door de wet van 30 maart 1976 werd wel nog gemotiveerd door te verwijzen naar de daardoor geboden kansen op een betere vertegenwoordiging van de bevolking in de nieuwe gemeenteraden (42). Voor de invoering van het politiek verlof, dat toch een grotere beschikbaarheid van de bestuurders in de hand kan werken, werd echter in de eerste plaats een andere motivering aangevoerd, nl. het openstellen van de gemeentelijke mandaten voor de werknemers (43).

3. *De afschaffing van de randfederaties.*

Daar samen met de samenvoeging van de gemeenten de randfederaties werden opgeheven mag men aannemen dat de federatievorming werd gezien als een alternatief voor de samenvoegingen (44). Nu de samenvoegingen effectief werden doorgevoerd konden de federaties bijgevolg worden opgeheven. Deze redenering kan echter moeilijk volgehouden worden. Door de samenvoeging werd inderdaad niet beoogd gemeenten te vormen, die zulke omvang zouden hebben dat zij zelf volledig zouden kunnen instaan voor de organisatie van de brandweer of van de dringende geneeskundige hulpverlening, voor de verwerking van het huisvuil of voor de grote regionale of subgewestelijke infrastructuur.

---

(40) Onafgezien van de wetsvoorstellen betreffende de wijkraden, die evenwel nog niet werden behandeld in de wetgevende kamers.

(41) Zie hierover R. MAES, « Van klein- naar grootschalig bestuur », in brochure uitgegeven in 1977 door IAU-BRT. *Gemeentebeleid na de fusies.*

(42) *Belgisch Staatsblad,* 8 mei 1976.

(43) Wet van 19 juli 1976 tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat, *Belgisch Staatsblad,* 24 augustus 1976.

(44) In dat opzicht stond de regering trouwens niet alleen. In 1975 werden meerdere wetsvoorstellen ingediend met het doel federaties op te richten om aldus de samenvoeging van gemeenten te vermijden in sommige delen van het land (o.m. in de kantons Kontich, Komen en Moeskroen, in het arrondissement Mechelen, in het Waasland en rond Aalst).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De ervaring met de gemeentelijke herstructurering in het buitenland leert ons tevens dat waar gemeenten werden samengevoegd hetzij boven de gemeenten de inrichting van bestaande supracommunale structuren werd behouden of de oprichting van nieuwe supracommunale structuren werd ingevoerd of voorgesteld. In enkele gevallen nog werden de provincies met dit doel hervormd.

Terzake kan verwezen worden naar het behoud van de bestaande en ook wel eens samengevoegde Landkreise in de Länder van de Duitse Bondsrepubliek, naar de oprichting van regionale planraden tussen de 447 gemeenten en de provincies in Noorwegen, naar de nieuwe inrichting van de counties in Engeland, naar de voorstellen voor de oprichting van een vierenveertigtal gewesten of een zesentwintigtal mini-provincies in Nederland evenals naar de hervorming van de provincies in Denemarken en Zweden.

Het probleem ligt wel in het feit dat de Belgische wetgeving op de agglomeraties en federaties heel wat leemten vertoont doch vroeg of laat zal ook in ons land hetzelfde debat moeten gevoerd worden als in het buitenland om in het kader van federaties, gemeentekringen, gemeentelijke gewesten of een hervormd provinciaal of intermediair bestuur een aantal gemeentelijke taken op bovenlokaal niveau te kunnen behartigen.

Hierin ligt trouwens een enige mogelijkheid om de gemeentebesturen desgevallend zelf van nabij te betrekken bij de gewestelijke ruimtelijke en economische planning, bij de regionale infrastructuur evenals bij de organisatie van technische diensten met een regionaal draagvlak.

Thans biedt alleen de wetgeving op de intercommunale samenwerking hiertoe enige mogelijkheid. Doch ook deze wetgeving vertoont leemten : de intercommunales kunnen moeilijk omgebouwd worden tot reële plannings-eenheden en beslissingsorganen met een verordenende bevoegdheid voor de uitbouw van de regionale infrastructuur. Op basis zowel van de wetgeving betreffende de intercommunale verenigingen als van de wetgeving op de federaties gemeenten zou evenwel een nieuwe aangepaste inter- of supracommunale structuur kunnen uitgebouwd worden.

Toch zou het verkeerd zijn in deze nieuwe structuur een oplossing te zoeken voor alle bovenlokale problemen. Het komt wel als verantwoord voor om te denken in functie van de bestaande stedelijke hiërarchie en daarrond af te bakenen hinterlanden om aldus in kleinere regionale of bovenlokale bestuurseenheden een planning uit te werken en infrastructuurwerken op te richten waarvan alle inwoners van het stedelijk centrum en van het hinterland kunnen genieten. Doch heel wat bovenge-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

meentelijke taken vinden in dit kader geen adequate oplossing (45). Om die reden zullen, zoals dit thans het geval is met de intercommunale verenigingen, ook in de toekomst nog functionele samenwerkingsverbanden noodzakelijk blijven.

Aldus stoten wij door naar de kern van de Belgische problematiek op het gebied van de bestuurlijke hervormingen. Men schrikt thans terug voor de oprichting van nieuwe besturen omdat onze bestuurlijke organisatie al maar door ingewikkelder is geworden. Men heeft zich zelfs in zoveel nieuwe structuren vastgezet op grond van pragmatisch aangenomen wetten o.m. betreffende de gewestvorming, de economische decentralisatie en de federaties van gemeenten dat men algemeen de noodklok luidt. Dit is geenszins een kritiek op het al of niet gefundeerd zijn van de reeds doorgevoerde hervormingen doch wel op het gebrek aan een architectonisch concept voor de harmonische opbouw van onze instellingen. Dit probleem kan men dan ook niet meer uit de weg gaan.

Een mogelijke oplossing om terzake opnieuw klaarheid te brengen bieden o.m. de zogenaamde draagvlakstudies, waarvan de ervaring in het buitenland ons leert dat zij onontbeerlijk zijn om de bestuurlijke opbouw op rationele en tegelijkertijd democratische wijze in te richten. Vertrekkend van de vaststelling dat b.v.b. de economische expansie thans een aangelegenheid vormt die tot het bevoegdheidsgebied behoort van de gemeenten, de intercommunales voor streekontwikkeling, de federaties van gemeenten, de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, de gewestelijke economische raden, de provincies, de gewesten en het Rijk (met meerdere ministers en staatssecretarissen) komt het juist aan zo een draagvlakstudie toe uit te maken op welk niveau de taken i.v.m. economische expansie op de meest zinvolle wijze kunnen behartigd worden.

Normaal zal deze studie ook een opsplitsing inhouden in functie van de aard van de verrichtingen, die nu eens best gemeentelijk dan weer best bovengemeentelijk, provinciaal of gewestelijk of nationaal worden behartigd doch op zijn minst wordt daardoor een zinvol kader geboden voor een ter zake op elk niveau verantwoord overheidsbeleid (46).

---

(45) Waterlopen b.v.b. lopen zelden van het centrum van een mogelijke inter- of supracommunale instelling naar het hinterland ; electriciteitsvoorziening, gasdistributie, waterdistributie e.d. storen zich weinig om deze stedelijke hiërarchie doch gebeuren slechts rationeel wanneer men rekening houdt met de inplanting van centrales, het hydrografisch bekken, enz.

(46) Deze draagvlakstudies bieden in de eerste plaats een klare oplossing voor de behartiging van die overheidstaken, die een min of meer bedrijfsmatig karakter hebben. Aldus kan men uitmaken over welke brandweerdienst een verstedelijkt of een landelijk gebied dient te beschikken om in functie daarvan het juiste draagvlak af te bakenen ; men kan evenzeer de behoeften nagaan op het stuk van de grote infrastructuurwerken om de realisatie daarvan ook effectief vast te knopen aan het daarvoor meest geschikte beleidsniveau.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Deze studies moeten de mogelijkheid bieden om los te komen van vage principeverklaringen en om in de plaats daarvan tot een reële decentralisatie en een betere bevoegdheidsverdeling ten gunste van de geherwaardeerde gemeenten en ook van de o.i. noodzakelijk blijvende inter- of supracommunale instellingen over te gaan.

Niet de ingewikkeldheid van de bestuurlijke organisatie moet ons als dusdanig afschrikken doch wel een bestuurlijke inrichting zonder rationele taakverdeling en met tal van overlappingen. Het wordt dan ook de hoogste tijd dat de huidige pragmatische aanpak zou vervangen worden door een wetenschappelijk verantwoorde aanpak (47).

Besluit.

In het kader van deze bijdrage werd het globale plan tot samenvoeging van de gemeenten, zoals het bekrachtigd werd door de wet van 30 december 1975, onderzocht vanuit bestuurswetenschappelijk oogpunt n.l vanuit de fundamentele vragen of deze samenvoegingsoperatie inderdaad beoogde de bestuurskracht te verhogen en welke gevolgen deze operatie zou hebben voor de nieuwe gemeenten.

Ten aanzien van de componenten van de gemeentelijke bestuurskracht blijkt dat in de motivering zeer dikwijls verwezen werd naar de mogelijkheden, die de samenvoegingsoperatie zou bieden op volgende domeinen :

— een betere dienstverlening door de gemeenten,
— een kwantitatief zowel als kwalitatief voldoende personeelsbezetting,
— een aangepast financiële draagkracht,
— een aangepast grondgebied om vooral in stedelijke gehelen een meer doeltreffend en gecoördineerd beleid te voeren.

In de toekomst zal de gemiddelde Belgische gemeente 8.956 inwoners tellen en 4.800 ha groot zijn. In de gewone steden bedragen deze cijfers respectievelijk 18.909 inwoners en 7.900 ha. In de regionale steden tenslotte 73.486 inwoners en 9.500 ha.

Anderzijds zijn er de ordeningstaken evenals het beleid op het stuk van de ruimtelijke en de economische planning, die al naargelang het beoogde resultaat, op verschillende maatschappelijke schalen zullen moeten gerealiseerd worden en waarvoor in de draagvlakstudie eveneens concrete voorstellen kunnen worden gedaan om het terzake meest aangepaste bestuurlijk niveau aan te duiden.

(47) Deze wetenschappelijk verantwoorde aanpak vereist in feite een bestuurskundig onderzoek, dat, zoals hierboven wordt aangestipt, o.m. kan aanleiding geven tot het uitwerken van draagvlakstudies. Doch ook andere methoden van bestuurskundig onderzoek moeten worden ontwikkeld : b.v.b. onderzoek van doeleindenstructuren.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Er werden daarbij zeer hoge verwachtingen gesteld t.a.v. het schaaleffect. In gemeenten die thans die grootte kennen blijken inderdaad ook nu reeds meer mogelijkheden aanwezig te zijn (op het gebied van de taakuitoefening, de personeelsbezetting en de financiën) dan in de overgrote meerderheid van de gemeenten, waarvan er 81 % vóór de samenvoegingsoperatie nog geen 5.000 inwoners telden. Slechts op het gebied van de personeelsformaties, van de diploma-vereisten voor de topambten, van de verdeling van het gemeentefonds en van de oprichting van een fonds voor de consolidatie van de deficits werden door de wetgever enigszins ingrijpende aanvullende maatregelen afgekondigd. De maatregelen betreffende de personeelskaders en betreffende het gemeentefonds zijn echter niet direct van aard om de normale werking van het schaaleffect te stimuleren ; vooral de verdeling van de rijksdotaties van het gemeentefonds biedt, in het kader van de regionalisering, voor de Vlaamse en voor de Brusselse gemeenten niet alle gewenste waarborgen.

Samenvattend mag men echter wel aannemen dat het schaaleffect een gunstig gevolg zal hebben t.a.v. de verhoging van de gemeentelijke bestuurskracht.

Daarnaast laat de samenvoegingsoperatie t.a.v. deze bestuurskracht nog heel wat vragen open, nl. op volgende gebieden :

— de decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeenten,
— de herziening van de gemeentewet,
— de financiering van de samenvoegingsoperatie en de verdere kwalitatieve uitbouw van de personeelskaders,
— de uitbouw van de vergrote gemeenten als democratisch werkende levensnabije bestuurlijke eenheden,
— de toekomstige structuur voor de noodzakelijk blijvende inter- of supracommunale samenwerking.

Van het antwoord, dat op deze vragen in de toekomst zal worden gegeven, zal eveneens afhangen in welke mate de samenvoegingsoperatie inderdaad heeft bijgedragen tot een verhoogde bestuurskracht op de gehele lijn. De verruiming van de gemeentelijke schaal is daarvoor slechts één maatregel ; andere moeten volgen indien men de gemeenten als lokale bestuursinstellingen reël wenst te herwaarderen.

Summary : The mergers of communes and the municipal governmental capacity.

The law of december 30, 1975 sanctioned the plan, established by the government to merge the larger part of the Belgian municipalities.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

from january 1, 1977 on, the number of communes would thereby be reduced from 2,359 to 596. Whereas in 1975 more than 81 % of the communes still counted less than 5,000 inhabitants, this percentage will in the future amount only to 18.6 %.

The legislator and the government have primarily considered the strengthening of the municipal governmental capacity as a normal result of the scale effect.

Since the mergers would result in a higher number of inhabitants — and necessarily also in larger areas — it was taken for granted that the necessary means would now be available to ameliorate the municipal services. Such a scale-effect can actually be noticed for the following items: the actual municipal services, the number and qualifications of the municipal personnel and the financial strength. Complementary, both legislator and government took a few measures concerning the professional situation of the municipal personnel and concerning the municipal finances. Some of these measures however don't stimulate the normal results of the scale-effect but rather tend to slow these down. Yet, reassuming, one may say that the scale-effect will have a positive result in strengthening the municipal governmental capacity.

However, the mergers leave quite some questions unanswered concerning several important aspects of municipal governmental capacity — especially regarding the municipal autonomy and competencies, and the democratic organisation and functioning. Also, some important points need to be clarified as to the future position of the inter- or supra-municipal cooperation structures, which remain necessary.

★