

Doelstellingen en machtsmomenten bij de fusie in het stadsgewest Leuven

door Wilfried DEWACHTER,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Het stadsgewest Leuven is, na Antwerpen en Gent het derde belangrijkste centrum in Vlaanderen. Dit blijkt uit het onderzoek van Plattau : « De hiërarchie van de belangrijkste steden en gemeenten in Vlaanderen » (1) dat een aktuele toetsing wil zijn voor de hiërarchie van de centra vastgesteld in vroegere studies zoals deze van A. Sporck, van de Atlas van België, van M. Goossens, van G. Schmook en H. Van der Haegen, evenals deze van de Studiegroep Benelux Middengebied. Deze positie van Leuven is een recente verworvenheid. « Wij moeten even stilstaan bij de hoge kwotering van Leuven, die volgens onze rangschikking na Antwerpen en Gent de belangrijkste Vlaamse stad is. Bij de auteurs waarvan hoger sprake kwam Leuven in rangorde van belangrijkheid slechts na Brugge, Kortrijk, Oostende, Aalst, Sint-Niklaas, Turnhout en Hasselt. Dit wijst bijgevolg op een verrassende expansie in een tijdspanne van een dozijn jaren. Deze « goede plaats » dankt Leuven aan zijn schooluitrusting, wat niemand zal verwonderen, en aan zijn verkeersuitrusting. In al de andere voorzieningen wordt Leuven immers voorbijgestoken door Brugge, Kortrijk en Hasselt-Genk. » (2). Deze vaststelling werd overigens reeds gemaakt door M. Faerman en J. Schyns, met hun hiërarchische indeling van de steden van niveau II (3). Hun klassifikatie-indexcijfer levert naast de 133,4 punten voor Antwerpen 37,2 punten op voor Gent en 25,1 punten voor Leuven, terwijl Hasselt 15,3 Brugge 15,0 en Kortrijk 14,3 punten halen (4).

(1) Planbureau, afdeling Vlaanderen : De hiërarchie van de belangrijkste steden en gemeenten in Vlaanderen. Bijlage bij het regionaal Plan 1976-1980 Vlaanderen. Brussel, 24 maart 1976 (geroneotypeerd).

(2) Planbureau, afdeling Vlaanderen a.w., blz. 14.

(3) M. FAERMAN, J. SCHYNS, « Essay over de ruimtelijke structuur van de tertiële tewerkstelling in België ». Brussel, 1972, 320 blz.

(4) M. FAERMAN, J. SCHYNS, a.w. blz. 41.

De hoge hiërarchie van Leuven alsmede de recente sterke evolutie, blijken ook uit de survey van het stadsgewest : Leuven 2000 (5).

Leuven is dus in de Belgische kontekst ongetwijfeld een belangrijke stad en een stad wiens functies in volle evolutie zijn. Als de operatie fusie van gemeenten een instrumentarium voor het beleid van de toekomst wil zijn, wat men vanuit de fusiedoctrine altijd gesteld heeft, dan vindt zij in het geval van Leuven een bevoorrechte toetsing. Dienvolgens is het nuttig de politieke besluitvorming omtrent de fusie van Leuven te analyseren : het is een test van de aan de fusie ten grondslag liggende krachtlijnen.

De methodiek van onderzoek van de besluitvorming is deze van de machtsmomentenanalyse. Deze onderzoeksmethode deelt het politiek proces op in verschillende momenten. Het moment is een fase in het gebeuren dat daadkrachtig is naar de uiteindelijke beslissing. In het moment voltrekt zich een deelbeweging van de besluitvorming. Eens deze momenten vastgelegd, dient nagegaan welke de mate van besluitvorming is die zich per moment voltrok en wie de handelenden, de actors zijn die per moment de beslissingen hebben genomen (6).

In dit onderzoek wordt het moment niet in de eerste plaats in de tijd uitgesneden maar kwalitatief, d.w.z. naar de aard van de bedrijvigheden in het besluitvormingsproces. Als zodanig is dit artikel een toetsing van de analysemethode, deze verruimd zijnde over het moment-als-tijdssegment heen naar het moment-als-aard-van-funktionele-bedrijvigheid. In dit onderzoek worden enkel deze funktionele bedrijvigheden weerhouden die inwerking gehad hebben op de besluitvorming. Dienvolgens kan men deze funktionele bedrijvigheden ook voorstellen als machtsvektoren die de beslissing naar bepaalde objectieven willen toe krijgen.

Inzake fusie van gemeenten kwamen deze machtsvektoren te staan in een twee dimensioneel objectievenveld. Enerzijds was er de doeleindendimensie : geen fusie tegenover wel fusie ; m.a.w. de schaal die loopt van dorpsgemeenschap tot fusiegemeenten. Anderzijds is er de doeleindendimensie : kleinschaligheid tegenover grootschaligheid. Hierin wordt de omvang van de te realiseren verandering uitgedrukt. Kleinschaligheid betekent beperkte verandering qua omvang maar ook afwijzen van hiërarchische verhoudingen tussen centrumsteden en omliggende fusiegemeenten. Men behoudt de gekende, konventionele machtsposities.

(5) H. VAN DER HAEGEN, Survey van het stadsgewest. Tekstdeel bij : Leuven 2000. Leuven, 1974.

(6) Deze werkwijze werd grondig uitgewerkt voor de analyse van de parlementsverkiezingen in België. Zie W. DEWACHTER, « De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel ». Antwerpen, 1967, 390 blz.

Grootschaligheid houdt uiteraard grote kwantitatieve veranderingen in, maar mondt bovendien in een kwalitatieve verandering uit in de zin dat aanvaard wordt dat gefuseerde gemeenten in een onderlinge afhankelijkheidsrelatie komen te liggen in de mate dat de ene tegenover de andere een attractiepoolfunctie vervult.

Deze objectievenassen vormen geen rechthoekig assenstelsel omdat beide assen eigenlijk niet volledig onafhankelijk zijn van mekaar: kleinschaligheid tendeeft uiteindelijk naar een status quo, wat voor de fusieoperatie in een aanzienlijk aantal gevallen de dorpsgemeenschap was. Grootschaligheid gaat verder dan fusie maar moet eerst in de richting van de fusie gaan. Binnen zullen objectievenveld plaatsen zich de machtsvektoren qua richting en sterkte zoals zij zich in het Leuvense voordeden.

Dit onderzoek zal een overzicht van de machtsvektoren naar de fusie en naar de kleinschaligheid vaststellen. Het resultaat van de fusieoperatie in het stadsgewest Leuven is dan ook een kleinschalige fusie voor Leuven.

1. Het technokratisch moment.

De kundigheid van technici om op basis van objectieve of objectief geachte gegevens die representatief zijn voor het gehele probleem, oplossingen uit te werken, meer zelfs de optimale oplossing naar voren te halen, is typisch technokratisch.

De vraag aan survey-instituten om fysische, menselijke en sociaal-ekonomische aardrijkskundige studies te maken, houdt in zich het geloof in de technokratische potentialiteit inzake gebiedsindeling en dus fusieoperatie in. Deze technokratische pretentie is niet de enige stimulans in de vraag, maar zij is er zeker in aanwezig.

« Het is de wil om over grenzen en verschillen heen samen te werken en samen op een gedurfde en wetenschappelijke wijze de toekomst te onderzoeken, die de Intercommunale Interleuven ertoe aanzet de organisatie van het geheel op zich te nemen. » Dit geheel was de studie over het stadsgewest Leuven.

Sociaal-geografen hebben uit objectieve criteria volgende ruimtelijke gebieden gehaald (zie kaart) (7).

Stadskern: oude stad binnen de 12^{de} eeuwse wallen

Binnenstad: historische stad binnen de 14^{de} eeuwse wallen

(7) Uittreksel uit de gelijknamige kaart in de Survey Leuven 2000. Uitgave Interleuven. Kaartauteur H. Van der Haegen; kaartredactie en realisatie: Dienst Kartografie K.U. Leuven (o.l.v. F. Depuydt).

De Leuvense ruimtelijke struktureenheden

Voorstelling van stadskern, kernzone, morfologische agglomeratie, binnen- en buitenrandzone



Kernzone: binnenstad en industriële zones langs kanaal (Wilsele) en Parkpoort (Heverlee), industriële en handelzone langs Diestse steenweg (Kessel-Lo) en de universitaire campus te Heverlee.

Plaats of morfologische agglomeratie: kernstad Leuven en de gemeenten Herent, Heverlee, Kessel-Lo, Korbeek-Lo, Wilsele en Winksele.

Randzone:

- a) binnen-randzone: Blanden, Haasrode, Holsbeek, Linden, Oud-Heverlee en Vaalbeek.
- b) buiten-randzone: Bertem, Bierbeek, Lovenjoel en Pellenberg.

Ommeland: Veltem-Beisem, Tildonk, Wespelaar, Rotselaar, Werchter, Wezemaal (randgeval) in het noorden. In het oosten zijn het Kortrijk-Dutsel, Lubbeek en Sint-Joris-Winge, alsook de dorpen Opveld en Neervelp in Honsem. In het westen en zuidoosten: Buken, Erps-Kwerps, Kortenberg, Meerbeek, Everberg, Leefdaal, Korbeek-Dijle, Vossem, Duisburg, Huldenberg, Loonbeek, Neerijse, Sint-Agatha-Rode, Ottenburg en Sint-Joris-Weert.

Samen zijn dat dus 43 gemeenten met 180.000 inwoners (8).

Het stadsgewest omvat het kerngebied zijnde de agglomeratie, de randzone en het ommeland.

Technisch, op objectieve criteria lagen derhalve meerdere oplossingen voor de hand waaruit de beste nog diende naar voren te komen.

Het dient gezegd dat zowel de visie van de auteur van het rapport, als sommige oogmerken met de survey, als bepaalde commentaren een verregaande technokratische pretentie onmogelijk maakten. De auteur schrijft ondermeer: «Waarom geen toekomstvisie ontplooid voor het Leuvens stadsgewest (...)? Omdat wij zoals iedereen voor vele vraagtekens staan in verband met de toekomstig economische evolutie?» (9)

De Survey was bovendien qua doelstellingen allereerst bestemd voor de vrijblijvende activiteit van de stedenbouwkundige en planologische wedstrijd Leuven 2000. En de Eerste Schepen van Leuven, volksvertegenwoordiger Tobback schreef in het voorwoord: «De gegevens dienen naar de bevolking gebracht. Een inspanning tot vulgarisatie dient opgebracht, opdat de beoordeling van de resultaten niet uitsluitend een aangelegenheid van wetenschapslui zou worden. Alleen zo zullen wij het laatste stadium [in de wording van het Leuvens stadsgewest]: de politieke beslissingen mogelijk maken» (10).

(8) H. VAN DER HAEGEN, a.w., blz. 73-74.

(9) H. VAN DER HAEGEN, a.w., blz. 1.

(10) Leuven 2000. Tekstdeel, blz. III.

De wetenschappelijke technologie (nochtans overvloedig in het stadsgewest aanwezig gezien zij kan putten uit een 600-tal academici van de Katholieke Universiteit te Leuven) heeft zich niet of nauwelijks tot technokratie kunnen of willen ontwikkelen. Deze poging van planologen en sociaal-geografen heeft dan ook in de besluitvorming slechts in zeer minieme mate meegespeeld. Zowel vanuit de doctrine inzake fusies van gemeenten als van uit de morfologische situatie en functionele verbanden in het stadsgewest Leuven in concreto, kreeg de technokratie goede gronden om een groot-Leuvense oplossing voor te stellen. De wetenschappelijk-technokratische pretenties waren echter veel te zwak om deze vektor sterk te laten doorwegen, integendeel, deze vektor kwam nauwelijks uit de startblokken. Hierdoor verloor de grootschaligheid één van haar in theorie sterkst stimulerende vektoren.

2. Het drukkingsmoment.

De Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, dienstencentrum ten voordele van de Belgische gemeenten heeft in een onderzoek een ander « technokratisch » voorstel voor Leuven uitgewerkt (11). Dit voorstel respecteert niet de grenzen van het stadsgewest, noch in zijn buitenrandzone, noch in zijn binnenrandzone, zelfs niet in zijn kerngebied.

Uit de binnenrandzone worden Holsbeek en Linden bij het kerngebied gevoegd. Maar de binnenrandzone gemeenten Oud-Heverlee, Vaalbeek worden bij de fusie Loonbeek gevoegd en binnenrandzone gemeenten Blanden en Haasrode bij de fusie Bierbeek. Sterker nog de gemeenten Herent en Winksele worden uit het kerngebied of agglomeratie gelicht en vormen samen met Veltem-Beisem en Buken een nieuwe entiteit Herent.

De motivering van deze oplossing is vrij zwak. Voor groot Leuven gebruikt men als criterium « de doorlopende bebouwing », wat dan enkel op Leuven, Heverlee en Kessel-Lo kan slaan, « de onderlinge functieverdeling » wat tot oplossingen als deze van Van der Haegen zou moeten doen komen en « de goede bereikbaarheid » wat Holsbeek, Pellenberg en Lovenjoel boven Bertem, Bierbeek of Veltem-Beisem en zeker niet boven Herent en Winksele mocht doen verkiezen. De criteria voor Herent zijn nog zwakker : « Autonome gemeenten met onderlinge relaties, gelegen in de kleinstedelijke invloedssfeer van Leuven. Tussen deze gemeenten bestaat een morfologische verwevenheid. Herent dient als tussencentrum tussen de gemeenten en Leuven ». Op deze motivering

(11) Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten : De gemeentelijke herindeling in Vlaams Brabant, z.p., mei 1973, 199 blz.

zou men even goed een fusie Kessel-Lo, Linden, Holsbeek als een fusie Heverlee, Blanden, Vaalbeek, Oud-Heverlee kunnen maken. Voor de fusie Bierbeek voert men de « landelijkheid » aan en het liggen buiten de agglomeratie Leuven. Waarom op basis van deze motivering tot zekere hoogte Linden, maar in alle geval Holsbeek, Pellenberg en Lovenjoel niet in een plattelandsfusie opgaan blijft in het voorstel een open vraag.

Als op sociologisch en morfologisch vlak de criteria zeer zwak zijn, rijst de vraag wat dan wel de criteria van keuze in deze voorstellen kunnen geweest zijn.

Als Vereniging van de bestaande steden en gemeenten in België kan de Vereniging niet te ver van de bestaande gemeenten afwijken. Haar schaalvergroting zal derhalve eerder klein van schaal hoeven te zijn. Zij kan haar opdrachtgevers niet helemaal voor het hoofd stoten. Vandaar dat de kleinschaligheid in haar voorstellen niet te verwonderen is. Bovendien heeft de Vereniging van Belgische steden en gemeenten een uit gemeentemandarissen samengestelde Raad van Beheer. De Vereniging wordt derhalve gemeentepolitiek-matig gecontroleerd. Hierdoor zijn de diensten van de Vereniging gemeentepolitiek-matig afhankelijk. Zij moet en wil, indien zij werk met enige kans wil presteren, het politiek (partij- en gemeentepolitiek) haalbare in haar oplossingen inwerken. Het geval Herent wijst dit ook uit. Dat Heverlee en Kessel-Lo dit niet halen komt voort uit hun niet te ontkennen morfologische verbondenheid met de stad Leuven.

Het voorstel van de VBSG is een belangenvertegenwoordigend compromis tussen enerzijds de technokraten van haar studieorganen die schaalverruiming als de enige reële levenskans voor de gemeenten in de toekomst zien en anderzijds de op de zelfstandigheid van de huidige kleine gemeenten staande opdrachtgevers van de VBSG. Het compromis is een kleinschalige fusie, geïdeologiseerd vanuit de beleidsmogelijkheden van de gemeenten in de toekomst en vanuit de noodzaak tot het behouden van menselijke relaties in de nieuwe gemeenten. Dit laatste zou wel eens kunnen staan in de plaats van politieke haalbaarheid.

Inzake gemeentebeleid is de VBSG, door een goede drukkinginfrastructuur, met name de verwevenheid van parlamentslid, gemeentemandataris en beheerder van de VBSG, een zeer belangrijke drukkingsgroepering. Is de oplossing van de VBSG niet in alle concrete gevallen overgenomen, haar globaal model van kleinschaligheid is wel ver doorgedrongen.

De oplossing die VBSG voor Leuven voorstelde is later in grote mate overgenomen. Op het ogenblik dat VBSG deze oplossing voorstelde hadden de politieke partijen in het Leuvense nog geen opties genomen. Drukking van een of andere partij op de VBSG lijkt zich in het geval van Leuven niet te hebben voorgedaan. Voor de partijen die later, om

groterdeels andere redenen, tot een soortgelijke oplossing in het Leuvense gekomen zijn, was de « objectieve studie » van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten wellicht een welkom « objectief » argument.

3. Het Voogdij-moment.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken oefent naast andere instanties de voogdij uit over de gemeenten. Een decennium lang hebben de gemeenten de kans gehad op een vrijwillig aangegane en uitgekozen fusie van gemeenten. Weinig gemeenten zijn daarop ingegaan. Daarom heeft de minister van Binnenlandse Zaken zelf gemaakt wat « goed was voor de gemeenten », nl. de fusie. Meestal tegen de gemeenten en dus de gemeentelijke autonomie in, heeft de hoogste voogdijoverheid beslist. Beslissing weliswaar met overleg en met drukking gepaard gaande, maar in wezen een voogdij-beslissing zowel wat het principe als wat de concrete uittekening van de fusies betreft.

A. *Het plan Costard.*

Midden 1972 raakt het plan tot fusie van gemeenten bekend dat door de administratie van Binnenlandse Zaken voor advies aan de provincie-gouverneurs werd toegezonden. Dit plan werd genoemd naar de directeur-generaal van de Algemene Directie van de Regionale en Lokale Instellingen, de heer R. Costard.

Dit plan verschijnt kronologisch gezien zowat één jaar voor de studie van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en haast twee jaar vóór het resultaat van de Survey Leuven 2000. In tegenstelling tot deze plannen geeft het echter geen motivering.

Inzake Leuven neemt het plan Costard een betrekkelijk grote oplossing aan : gans de morfologische agglomeratie. Uit de binnenrandzone wordt Holsbeek genomen en uit de buitenrandzone Lovenjoel om bij Leuven gevoegd te worden. Voor de bredere kring is het plan Costard dus minder adequaat, maar voor de morfologische agglomeratie is het plan minstens op het punt Herent objectiever dan de oplossing van de drukkingsgroepering VBSG.

B. *Het werk van de Provinciale Overheden van Brabant.*

De provincie wordt voor het eerst bij de fusieoperaties betrokken in 1973, begin september. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, E. Close, aansluitend op een vraag van zijn voorganger R. Van Elslande, wenst kennis te krijgen van de inzichten van de Provinciale Overheid inzake fusie. De Bestendige Deputatie van Brabant, richt daartoe een Consultatieve Commissie op, voorgezeten door arrondissementcommissie-

saris Vercruyse, bijgestaan door een VBSG adviseur, en bestaande uit één afgevaardigde per partij: Van Sina (CVP) provincieraadslid en schepen van Kessel-Lo, Sprockeels (PVV) oud schepen van Leuven, L'Homme (BSP) burgemeester van Landen en Van Besien (VU) provincieraadslid. Deze commissie krijgt heel weinig tijd om voorstellen uit te werken: nl. van 11 tot 25 september 1973. Zij stelt dan ook geen grondig werk te kunnen leveren. Haar advies sluit dicht aan bij het plan Costard wat Leuven betreft: alleen Winksele (geheel of gedeeltelijk) wordt bij groot Leuven gevoegd. Naast het tijdsgebrek is deze commissie nog gehandikapt doordat een van de leden zich geen vertegenwoordiger van zijn partij acht en de commissie wel door arrondissementele partijinstanties en door plaatselijke mandatarissen betwist wordt. Dit advies gaat naar de Bestendige Deputatie die op haar beurt een eigen standpunt formuleert. Op te merken valt dat in de Deputatie slechts één vertegenwoordiger van het stadsgewest aanwezig is, nl. de PVV-er A. Flour, wonend in Leuven-stad. Dit advies wordt uitgebracht op 20 november 1973, maar als vertrouwelijk geklasseerd. Tot nog toe is over dat advies niets bekend geraakt.

Een tweede maal zal de Bestendige Deputatie een advies uitbrengen over de fusies in haar provincie: namelijk op 15 mei 1975, t.a.v. de plannen van minister Michel nadat de gemeenteraden hierover hun opinie hebben tot stand gebracht. Ook hier heeft de Deputatie zich afgeschermd met het vertrouwelijk karakter van haar advies. Wat over dit advies is uitgelekt (12) laat evenwel toe twee besluiten te trekken. Over het algemeen gaat de Deputatie als voogdij- en adviesinstantie niet in tegen de dimensies van de gemeenten in het plan Michel. Specifiek voor Leuven stelt het wel dat Leuven groter moet zijn dan minister Michel voorstelt: Leuven moet Herent en Winksele omvatten (13). De Deputatie opteert voor een agglomeratie Leuven, zonder opname van gemeenten uit de binnen- of buitenrandzone. Een werkelijk groot Leuven wordt niet voorgestaan.

C. *Het plan Michel.*

a) *Het kleinschalig karakter van de Vlaams-Brabantse fusies.*

Het belangrijkste voorstel inzake fusie van gemeenten komt ongetwijfeld van de minister van Binnenlandse Zaken J. Michel. Het plan van minister Michel is in verschillende « treinen » betrokken: op 9 september 1974 de provincies Namen, Luxemburg, West-Vlaanderen en Lim-

(12) Zie o.m. *Le Soir*, 16 mei 1975.

(13) *Volksgazet*, 26 juli 1975. CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 697-698, blz. 41.

burg, op 3 december 1974 de provincies Luik en Oost-Vlaanderen, op 8 januari 1975 Henegouwen en Antwerpen en als laatste Brabant op 31 januari 1975 (14). Nu is het opmerkelijk dat de bevolkingsaantallen per gemeente toenemen naarmate de « treinen » later vertrekken.

Bijgaand staatje toont dit duidelijk aan :

Datum	Waalse provincie			Vlaamse provincie		
		Bevolking	Oppervlakte		Bevolking	Oppervlakte
9 september 1974	Luxemburg	4.970	101	Limburg	15.273	55
	Namen	10.327	96	West-Vlaanderen	16.555	49
3 december 1974	Luik	12.026	46	Oost-Vlaanderen	20.308	46
8 januari 1975	Henegouwen	19.142	53	Antwerpen	22.218	41

Zowel in Wallonië als in Vlaanderen is de evolutie duidelijk te zien.

Met een fusie van de Antwerpse agglomeratie, zou het verschijnsel nog veel flagranter zijn. Nu is het wel opmerkelijk dat Brabant, wat laatst van al komt nl op 31 januari 1975, duidelijk met deze tendens breekt alhoewel Brabant veruit de grootste bevolkingsdichtheid heeft. De gemiddelde bevolking per gemeente bedraagt 19.826 personen, bij een gemiddelde oppervlakte van 30 km². Het wordt nog duidelijker als men de bevolking van de Brusselse Hoofdstedelijke agglomeratie die niet in de fusieoperatie betrokken was, buiten beschouwing laat :

arr. Leuven : 13.309 als bevolking en 39 km² als oppervlakte
 arr. Halle-Vilvoorde : 13.950 als bevolking en 27 km² als oppervlakte
 arr. Nijvel : 9.257 als bevolking en 40 km² als oppervlakte.

Vergelijk met Leuven en Halle-Vilvoorde, de omliggende Vlaamse arrondissementen :

Arrondissement	Bevolking	Oppervlakte
Aalst	26.532	47
Dendermonde	17.696	34
Mechelen	22.280	39
Turnhout	12.575	50
Hasselt	18.275	50

Die vergelijking is te duidelijk, om, samengenomen met de afwijking in de evolutie van de « treinen », gewoon van toevalligheid te gewagen. Wellicht dient de sleutel gevonden in een latere discussie, nl. deze in

(14) J. MICHEL *et al.*, « De samenvoeging van de gemeenten (Witboek) ». Brussel, 1976, blz. 9 en 39. De cijfers betreffen niet de voorgestelde fusies maar de gerealiseerde fusies. Gezien er echter weinig wijzigingen in de voorgestelde fusies zijn doorgevoerd, gaat het hier om een te veronachtzamen afwijking.

de kabinetsraad van 22 juli 1975, waarbij de afschaffing van de federaties van gemeenten opgericht in Vlaams-Brabant bij de wet van 26 juli 1971, werd aangenomen. Het Vlaams Ministercomité drong sterk aan op aanzienlijk vergrote gemeenten rond Brussel, met het oog op het relatief verminderen van het aantal franstaligen in een veel groter aantal nederlandsstalige gemeentenaren. Dat standpunt was aangevochten door de Brusselse PSC-ministers, die opkwamen voor de vorming van kleine fusies, waardoor de franssprekenden hun relatief stevige positie konden handhaven. De oplossing is geweest, het toestaan van grotere fusies voor het afschaffen van de federaties en een uitgebreide jaarlijkse dotatie van 1,5 miljard frank voor Brussel naast zijn regionaal aandeel in het Gemeentefonds (15). Is het onwaarschijnlijk dat de Brusselse PSC ministers voordien bij hun partijgenoot Michel een suggestie van kleinschaligheid, om communautaire redenen hebben doorgegeven? Of wellicht had de Waalse minister deze suggestie niet nodig. De kleinschaligheid in Halle-Vilvoorde alleen doorvoeren zou wat te doorzichtig zijn. Waarom dan niet de ganse provincie kleinschalig uittekenen? Op deze grond kan men het communautaire aspekt van de verklaring voor de kleinschaligheid van de fusieoperatie in Brabant handhaven, totdat deze tesis gefalsificeerd is.

b) *Het plan Michel voor Leuven.*

Het plan Michel stelt een klein groot-Leuven voor: Leuven, Kessel-Lo, Heverlee, Wilsele en Korbeek-Lo, plus gedeelten van gemeenten: Wijgmaal van de gemeente Herent (volgens de gemeente Herent 4.000 inwoners), het gebied ten noorden van de E5 en de Molenbeek van Bierbeek (volgens de gemeente Bierbeek 226 ha, 723.841 F katastraal inkomen, 78 huizen, 471 inwoners), het gebied ten noorden van de E5 te Haasrode (volgens de gemeente Haasrode 130 ha research terrein).

Opmerkelijk is wel dat een alternatief voor groot Leuven wordt voorgesteld dat in één enkele richting (Zuid-Westen) de dimensie van het echte stadsgewest gaat aannemen: Bertem en Korbeek-Dijle zouden bij groot Leuven komen. Een motivering hiervan is niet gegeven. Wellicht zit hierin een overblijfsel van de CVP optie (zie verder) waarbij Leuven afgegrensd wordt door de Rijksweg Lummen-Wezemaal-Bertem ten Noorden en ten Westen en door de E5 ten zuiden. Beide wegen treffen elkaar te Bertem. Wat echter de verantwoording voor Korbeek-Dijle dan kan zijn — Oud-Heverlee bijv. buiten de fusie Leuven gehouden zijnde — is moeilijk voor te stellen.

(15) *Keesings Historisch Archief*, 15 augustus 1975, blz. 520 en *Le Soir*, 24 juli 1975 en 25 juli 1975.

Het plan Michel plaatst Herent, Winksele, Linden, Oud-Heverlee buiten groot Leuven. De verklaring hiervoor zal later aangegeven worden. Logisch is het in geen geval het verder afgelegen Wijgmaal (over de Rijksweg) met Leuven te fusioneren en het dichterbij gelegen dorp van Herent en de nieuwe verkavelingen van Winksele die aan Leuven stad kwasi grenzen, ongemeoid te laten.

De eerste optie van het plan Michel zal nochtans aanvaard worden, op twee punten na: het dorp van Korbeek-Lo zal niet in de fusie opgenomen worden, enkel de wijken « Mol » en « Ziekelingen » en Bierbeek moet zijn grondgebied boven de E5 niet afstaan. Groot Leuven komt dus nog wat verkleind uit de raadpleging. Doch dit is vooruitlopen op het effect van het raadplegingsmoment.

4. Het raadplegingsmoment van de gemeenten.

In uitvoering van een ministeriële omzendbrief van 31 januari 1975 vraagt de provinciegouverneur op 5 februari 1975 advies van de gemeenten omtrent de door de minister voorgestelde fusies.

De gemeentebesturen grijpen dit moment aan in de eerste plaats om hun weerstand tegen de fusieoperatie te kennen te geven. Alle gemeenten in het Leuvense gebied, behoudens Leuven stad uiteraard, Herent, Winksele en Pellenberg, wensen in de eerste plaats afzonderlijk te blijven. De vastberadenheid en onamendeerbaarheid waarmee de minister van Binnenlandse Zaken, en met hem de regering, de fusieoperatie zal realiseren is op dat ogenblik nog niet zo duidelijk. Men kan nog hopen, dat door sterke drukking en amendering het projekt gewijzigd kan worden, eventueel nog tegengehouden.

De drie grote gemeenten die met Leuven gefusioneerd worden, nl. Kessel-Lo, Heverlee en Wilssele beklemtonen hun bestuurskracht en hun realisaties. Zij willen zelfstandig blijven en weigeren verder advies uit te brengen, laat staan alternatieven voor de fusie voor te stellen (16). Wat Kessel-Lo en Heverlee betreft is dit nu wel een merkwaardige situatie. Beide gemeenten hebben een homogeen CVP bestuur. Gezien de zwakte en de verdeeldheid van de CVP in Leuven-stad, is de kans voor een leidende rol voor de CVP van de raadgeemeenten bijzonder groot (17). Zij zullen in geval van fusie de verantwoordelijkheid moeten dragen. En toch zeggen zij niets over de voorgestelde fusie groot-Leuven. Integen-

(16) Gemeenteraad Kessel-Lo van 24 april 1975, van Heverlee van 20 maart 1975 en van Wilssele van 2 mei 1975.

(17) De leidende schepen in Kessel-Lo A. Van Sina wordt burgemeester in groot Leuven en burgemeester F. Cnops van Heverlee wordt eerste schepen in groot Leuven.

deel, zij spelen — hoe moeilijk haalbaar ook — resoluut de kaart van de gemeentelijke zelfstandigheid. Hopen zij daarbij op het uiteindelijk mislukken van de hele operatie, of menen zij om elektorale redenen niet anders te kunnen tegenover hun grotendeels gemeentelijke basis, of was het kortzichtigheid t.a.v. doelstellingen en instrumentarium voor het beleid van het stadsgewest Leuven, of vreesden zij overvleugeling in een echt groot-Leuven door de politiek-positioneel zeer sterke CVP Winksele, eventueel gesteund door Herent ?

De vierde grote gemeente rond Leuven, Herent kent niet deze opsloringsbedreiging, wel integendeel. Herent is tevreden met de toevoeging van Winksele en Veltem-Beisem, maar verzet zich uitdrukkelijk tegen de afhaking van het gehucht Wijgmaal ten voordele van de fusie Leuven (18). Vóór dit algemeen advies zal het ook reeds reageren tegen de afhaking van Wijgmaal (19).

Veltem-Beisem en Winksele verzetten zich op hun beurt tegen het gefusioneerd worden met het in bevolking aanzienlijk grotere Herent. Zij willen wel een fusie onder hun beiden met toevoeging van het kleine Buken (20). In deze fusie zit duidelijk een grote kans op de relatieve meerderheid voor de PVV, zelfs zo sterk dat met enig verkiezingssucces een homogeen college mogelijk wordt. Verder dan dat, pleiten zowel de nabijheid van de dorpskernen als het morfologisch uitzicht voor een fusie tussen die twee langwerpige gemeenten (21).

De kleine gemeenten rond Leuven gaan ook in overgrote mate de toer van de zelfstandigheid en van het wegblijven uit groot Leuven op. Holsbeek betuigt begrijpelijker wijze zijn instemming met de voorgestelde fusie : Holsbeek, Nieuwrode, Kortrijk-Dutsel en Sint-Pieters-Rode, waarin het zelf spilgemeente wordt (22).

Linden wenst, zo het niet zelfstandig kan blijven, geen fusie met Lubbeek, maar met twee andere « residentiële gemeenten met eenzelfde uitzicht en conceptie » : Holsbeek en Pellenberg (23). Linden gaat daarbij tegen zijn eigen historische verbondenheid in. Tot in 1827 was Linden een grote gemeente die als gebied grensde aan Leuven. Bij het K.B. van 31 maart 1827 worden evenwel gehuchten afgenomen en samengevoegd tot de nieuwe gemeente Kessel-Lo (24). Van een terugkeer

(18) Gemeenteraad Herent van 19 maart 1975.

(19) CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, van 697-698, blz. 40.

(20) Gemeenteraad Veltem-Beisem van 23 april 1975, van Winksele van 21 april 1975.

(21) De andere mogelijkheid : een werkelijke verkaveling van deze gemeenten, kan niet door die gemeenten onder ogen genomen worden.

(22) Gemeenteraad Holsbeek van 25 maart 1975.

(23) Gemeenteraad Linden van 3 mei 1975.

(24) Over de achtergronden van deze gemeentesplitsing zie : H. VERBIST, « Geschiedenis van Linden. Het verloren dorp. » Linden, 1974, blz. 147-148.

naar dat verleden is in het advies van Linden geen spoor te bekennen. Pellenberg zelf is best gelukkig met de voorgestelde fusie Lubbeek-Pellenberg-Linden, op voorwaarde dat Binkom betrokken wordt bij de fusie (25).

Lovenjoel wenst nadrukkelijk zelfstandig te blijven. De grotere gemeente Bierbeek is een fusie met Bierbeek als spilgemeente niet ongenegen. Met klem wijst het (evenals Lovenjoel) het gebiedsverlies van Bierbeek aan de fusie Leuven af (26). Dit advies is kwalitatief gezien niet sterker dan deze van de meeste andere gemeenten: specificatie van het verlies in kwantiteit en kwaliteit en vermelding van een « volksraadpleging », naast de uitdrukking van de vastberaden wil tot zelfstandigheid. Bierbeek zal wel zijn gebiedsafstand ongedaan zien maken, meer zelfs, het zal nog het dorp van Korbeek-Lo verkrijgen. De verklaring kan niet in het advies gevonden worden, zoniet zou Haasrode ook zijn gebiedsafstand ongedaan hebben kunnen maken. In het af te stane gebied van Bierbeek woont gekoöpteerd CVP-senator J. Van Waterschoot. Beïnvloeding van uit die hoek kan wellicht efficiënter geweest zijn dan het advies van een gemeenteraad. Het afhaken van het dorp Korbeek-Lo uit Leuven is wellicht ook die weg gegaan. De gemeenteraad van Korbeek-Lo wenst eveneens apart te blijven. Maar indien de fusies toch doorgaan dringt het aan op een gebied: Bierbeek, Lovenjoel, Haasrode en Korbeek-Lo, met deze laatste gemeente als spilgemeente (27).

Haasrode wenst zelfstandig te blijven en verzet zich tegen een grenskorrektie waardoor « het industrieterrein van ± 130 Ha, bestemd voor research » zou verliezen. De gemeenteraad formuleert in fuseringsperspektief een tegenvoorstel: Meerdaal (28). Blanden, Vaalbeek, Oud-Heverlee gaan in dezelfde lijn: in eerste plaats zelfstandig en indien dit niet kan, dan de fusie Meerdaal, zij het dat hier Meerdaal kleiner wordt uitgetekend dan door Haasrode (29). Al deze gemeenten protesteren tegen het afnemen van Haasrode van het industrieterrein boven de E5 autosnelweg. Dit eenstemmig protest kan evenwel niet baten.

Bertem en Korbeek-Dijle, volgens het plan Michel, als variante bij groot Leuven te voegen, wijzen met klem deze mogelijkheid af. Als zij niet zelfstandig kunnen blijven opteren deze gemeenten voor de in eerste orde voorgestelde fusie: Bertem, Leefdaal, Korbeek-Dijle (30), fusie die de facto zal doorgevoerd worden.

(25) Gemeenteraad Pellenberg van 24 maart 1975.

(26) Gemeenteraad Lovenjoel van 25 maart 1975, van Bierbeek van 26 maart 1975.

(27) Gemeenteraad Korbeek-Lo van 17 maart 1975.

(28) Gemeenteraad Haasrode van 27 maart 1975.

(29) Gemeenteraad Blanden van 20 maart 1975, Vaalbeek van 26 maart 1975, Oud-Heverlee van 27 maart 1975.

(30) Gemeenteraad Bertem van 20 maart 1975, van Korbeek-Dijle van 21 maart 1975.

Het advies van Leuven-stad is ontvullerend zwak (31). Het aanvaardt evident de fusie waarbij de twee belangrijkste gemeenten Kessel-Lo en Heverlee worden binnengerijfd en een derde, Wilsele, ook. Het protesteert weinig of niet tegen het verlies van Herent, van de residentiële wijken van of de ganse gemeente Winksele, van residentiële gemeenten als Linden, Holsbeek en van dienstenverstrekkende gemeenten Pellenberg, Lovenjoel, van de uitbreidingsruimte Haasrode, Blanden, Vaalbeek en Oud-Heverlee. Zelfs de door het ministerie voorgestelde fusiemogelijkheid met Bertem en Korbeek-Dijle wordt niet uitdrukkelijk beaamd. Een vage beaming wordt geformuleerd : « Opteert de Gemeenteraad van Leuven voor een fusie die gebaseerd is op de werkelijke en mathematisch vast te stellen relatie-intensiteit tussen de gemeenten, die het stadsgewest Leuven uitmaken. Wetenschappelijke gegevens hieromtrent kunnen o.m. gevonden worden in de documentatie verzameld voor de redactie van de survey voor de internationale stedebovwkundige wedstrijd « Leuven 2000 » (32). Moest het technokratisch moment van de survey Leuven 2000 nog ontkend worden, dan vond men het hier. Maar ook het raadgevend moment wordt in dit advies ontledigd doordat Leuvenstad weigert te kiezen — zij het raadgevend, tussen bijv. het kerngebied, de binnen-randzone, of de buitenrandzone zoals Leuven 2000 uittekende. Leuven-stad was de grote afwezige in het fusiedebat.

Doordat van de stad geen specifieke vraag kwam, kon de beslissing wel elders en zonder haar genomen worden. Daarbuiten opteert het raadgevingsmoment resoluut voor de dorpszelfstandigheid. Dit moment zal, hoe eenstemming ook, het pleit niet winnen.

5. Het moment van de publieke opinie.

De publieke opinie werd op twee manieren bij de samenvoeging van gemeenten betrokken : langs opiniepeilingen op nationaal vlak en langs « volksraadplegingen » in de gemeenten.

De opiniepeiling van Dimarso-INRA doorgevoerd tussen 19 september en 2 oktober 1975 bij 1554 personen van 15 jaar en ouder is de belangrijkste omdat zij bekend geraakte nog voor het parlementair debat gevoerd werd (32). Dit is de reden waarom de peiling van UNIOP,

(31) Gemeenteraad Leuven van 22 april 1975. De zwakte wordt des te flagranter als men dit advies vergelijkt met een advies als dit van Landen, van 22 december 1973, dat in feite een 45 blz. tellend rapport uitmaakt dat bijzonder grondig is uitgewerkt en gedokumenteerd.

(32) Gemeenteraad van Leuven van 22 april 1975.

(33) *Knack*, 26 november 1975, blz. 13-16.

gepubliceerd op 6 februari 1976, hier niet besproken wordt. De peiling hield een grote verrassing in : 56 % van de ondervraagden stonden onverschillig of waren onwetend over de samenvoeging van de gemeenten. Na een toch wel omstandig gevoerde actie in heel wat gemeenten een opmerkelijk tegen-indikatie voor de opposanten van de fusie. Een verklaring van deze onverschilligheid kan wellicht gedistilleerd worden uit de antwoorden op de vraag betreffende het fusieplan voor de eigen gemeente. De telling wijst uit dat 23 % van de ondervraagden de overtuiging heeft dat hun gemeente niet zal samengevoegd worden. En 19 % weet gewoon niet of de eigen gemeente bij een fusie betrokken is. « Er is, zo besluiten de onderzoekers, duidelijk een informatieprobleem » (34). De onwetenden en de fusieargelozen zitten vooral in de grote agglomeraties : 31 % onwetenden en 38% argelozen (35). Hun percentages verminderen voortdurend naarmate de gemeenten kleiner worden : in de dorpen van minder dan 2000 inwoners bedragen zij nog 8 % en 0 %, dit is een verschil van 61 % met de agglomeraties. De tendens tekent zich ook uit bij de tegenstanders van de fusie : hoe kleiner de gemeenten, hoe meer tegenstanders. Maar de verhouding is fel verminderd : 31 % tegenstanders in de kleine gemeenten, 11 % in de middelgrote steden en 18 % in de grote agglomeraties. De voorstanders van de fusies nemen ook toe naarmate de scholingsraad toeneemt : 16 % bij degenen die enkel lager onderwijs hebben genoten en 48 % bij de universtaire geschoolden. De weerstand in de publiek opinie tegen de fusie is, enigszins geschematiseerd, de tegenstand van dorpelingen, kleine « luyden » en kleine gemeenten.

Het zijn op Kessel-Lo na, ook de kleinere gemeenten in het Leuvense die een « volksraadpleging » organiseerden : Korbeek-Lo, Haasrode, Linden, Blanden, Oud-Heverlee, Bierbeek en Bertem (zie tabel I). De volksraadpleging is in de meeste gevallen een gerichte raadpleging geweest. Zo beschrijft Kessel-Lo in zijn informatieblad de weldaden van het autonome beleid van Kessel-Lo en zet dan zijn gemeentenaren aan, het bijgevoegde stembiljet over de fusies in te vullen. Een flagrant voorbeeld van suggestieve bevraging. Dit type van raadpleging levert zeer hoge percentages op voor het zelfstandig voortbestaan van de gemeente : van 93 % in Kessel-Lo tot 55 % in Blanden. Het deelnamepercentage daarentegen is, behoudens in Bertem, waar het gemeentepersoneel de stembrieven is gaan ophalen, bedenkkelijk : van 20 % in Linden tot 56 % in Haasrode. Er is blijkbaar een grote zwijgende fractie, waarbij de

(34) *Knack*, 26 november 1975, blz. 15.

(35) Met het niet fusioneren van de Brusselse en Antwerpse agglomeraties is het fout deze 38 % in hun geheel als niet adequaat geïnformeerden te gaan bestempelen.

vraag rijst of deze fractie onverschillig, tegen of voor fusies staat. De gemeenten hebben te veel de techniek in eigen voordeel willen aanwenden en te weinig de publieke opinie in eigen gemeente autonoom laten spreken. Zodoende ontkrachten zij hun eigen volksraadplegingen.

TABEL I

Raadpleging van de gemeentenaren over de fusies in het Leuvense

Techniek	Deelname		Oplossingen (procentueel uitgedrukt)			Opmerkingen
	absoluut	%	Zelf- standig	Kleine fusie	Grote fusie	
Kessel-Lo	terugsturen	3.663	43,1	93		
Korbeek-Lo	terugsturen	± 300	± 25	80	83	
Haarode	terugsturen	795	55,8	60,1	47,4	26,4 % doen andere voorstellen
Blanden	terugsturen	470	46,8	55,4	29,6	
Oud-Heverlee	terugsturen	165	22,5	60,0	32,0	
Linden	terugsturen	117	19,8	74,6	93,8	6,2
						83,6 % wenst aansluiting bij Kessel-Lo
Bierbeek	terugsturen			92,6		
Bertem	afgehaald door gemeente- personeel	2.071	83,3	63,8	92,6	7,4

Indien de raadplegingen representatief en betrouwbaar geweest zijn, komt er een grote meerderheid voor een zelfstandige dorpsgemeente uit. Door de slechte kwaliteit van de bevraging kan de gemeentelijke publieke opinie echter niet ver dragen.

Overigens is de publieke opinie in België gevangen in een aantal structurele gegevens die haar grotendeels ontkrachten : beperkte frekwentie van verkiezing, onaangepastheid van verkiezingen om strijdpunten te beslechten, de grotendeels « trustee »-rol van de Belgische politicus, de probleem-structuur, de inkongruentie van opdelingen in de publieke opinie met partijenopdeling, spreiding van opinies in machtshierarchie en participatiepiramide, de onafleesbaarheid van de hiërarchie van waarden bij de politieke partijen, de techniek van pacifikatiepolitiek ter beslechting van conflicten en het elitair optreden van de top politici (36). Vooral het niet in verkiezingen krijgen van de fusieproblematiek en het doorkruisen van de partijlijnen door de alternatieven hebben in de problematiek van de samenvoeging van gemeenten de publieke opinie ook weer sterk onder de korenmaat gehouden.

(36) Zie W. DEWACHTER, « Publieke opinie als politieke kracht » en L. HUYSE, « De opiniepeiling : averechtse democratie » in *Kultuurleven*, 1970, n° 1, blz. 4-19.

6. Het verkiezingsmoment.

De gemeenteraadsverkiezingen zullen pas zowat een jaar na de fusieoperatie voor het eerst plaatsvinden in de samengevoegde gemeenten. De beslissingscapaciteit van de kiezers is daardoor terug gebracht tot enerzijds het eventueel korrigeren voor zover verkiezingsgestalte en keuzevormen binnen een vastgelegde fusiekader dit mogelijk maken en anderzijds tot het anticiperen van het keuzegedrag, m.a.w. het projekteren van de toekomst op basis van voorbije verkiezingen. Dit laatste aspect is tijdens de fusieoperatie ongetwijfeld het belangrijkste geweest.

Men kent in het stadsgewest Leuven zeer goed de partijpolitieke oriëntering van de gemeenten, ja zelfs van de gehuchten. De bronnen hiervoor zijn de tellingsoperaties van gemeenteraadsverkiezingen en parlamentsverkiezingen, die per gemeente, eventueel per gehucht geteld worden. Een anticipatie van het keuzegedrag in groot Leuven is derhalve zeer goed mogelijk.

Twee opties werden nagestreefd. Enerzijds wensten BSP en PVV te verhinderen dat de CVP een absolute meerderheid zou halen in groot Leuven. De CVP wenste van haar kant in de eerste plaats een meerderheid van BSP en PVV te voorkomen, en zo mogelijk een absolute meerderheid voor haar te verwerven.

In tabel II staan de cijfermatige gegevens van de projectie van de uitslag in Groot-Leuven. Omdat de projectie de gemeenteraadsverkiezingen betreft werd in de eerste plaats met de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970 gewerkt (37). Het keuzegedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen is toch wel wat verschillend van dat bij parlamentsverkiezingen (38). Daar waar de gemeenteraadsverkiezingen door de verkiezingsgestalte niet gebruikt konden worden, werden de gepubliceerde verslagen van de tellingen per gemeenten, uitgegeven door de partijen gebruikt (39).

De uitslag van 1970 in Leuven-stad was nogal ongunstig voor de CVP, daarentegen meer dan goed voor de BSP maar vooral voor de PVV. De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 1964 in Leuven stad bij voorbeeld was als volgt : CVP 9.423 stemmen (46,2 %), BSP 6.730 stemmen (33,0 %) en PVV 4.250 stemmen (20,8 %). De gun-

(37) Provincie Brabant, Gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970. Uitslagen. Bestuursmemoriaal van de provincie Brabant 1972, bijlage VI, 363 blz.

(38) Zie o.m. W. DEWACHTER *et al.*, « De politieke zeggingskracht van de Gemeenteraadsverkiezingen », Antwerpen, 1970, blz. 17-105.

(39) Zie o.m. Volksunie, Arr. Leuven, « Parlamentsverkiezingsuitslagen 10 maart 1974 », Leuven, z.d. (stencil), 35 blz.

TABEL II

**Projectie van de verkiezingsuitslagen in Groot Leuven
op basis van de uitslagen van de Gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970
en van de Kamerverkiezingen van 10 maart 1974**

Gemeente	CVP	%	BSP	%	PVV	%	VU	%	Anderen	%
Leuven	4.724	24,2	5.880	30,1	5.157	26,4	1.887	9,7	1.895	9,7
Heverlee (1)	6.095	55,8	1.417	12,9	1.736	15,9	1.660	15,2		
Kessel-Lo	7.948	54,0	4.799	32,6	1.011	6,8	960	6,5		
Totaal	18.767	41,5	12.096	26,8	7.904	17,5	4.507	9,9	1.895	4,2
Willese	1.566	30,9	3.497	69,1						
Herent (2)	1.873	28,5	2.336	35,6	1.172	17,9	1.183	18,0		
Winksele	488	30,0	206	12,7	932	57,3				
Korbeek-Lo (3)	960	41,0	549	23,4	303	12,9			525	22,4
Subtotaal	4.887	31,4	6.588	42,3	2.407	15,4	1.183	7,6	525	3,4
Totaal	23.654	38,9	18.684	30,8	10.311	17,0	5.690	9,4	2.420	4,0
Linden	315	25,8	210	17,2	695	56,9				
Holsbeek	812	46,5	390	22,3	541	31,0				
Haasrode (4)	628	52,6	238	19,9	326	27,3				
Blanden (5)	273	32,6	154	18,4	263	31,4	145	17,3		
Vaalbeek (6)	171	37,0	122	26,4	141	30,5	28	6,0		
Oud-Heverlee (7)	520	42,5	193	15,7	289	23,6	220	18,0		
Subtotaal	2.719	40,7	1.307	19,6	2.255	33,8	393	5,9		
Totaal	26.373	39,1	19.991	29,6	12.566	18,6	6.083	9,0	2.420	3,6
Pellenberg (8)	247	35,2	90	12,8	280	41,2	84	11,9		
Lovenjoel (9)	648	63,9	77	7,5	289	27,6				
Bierbeek	951	62,7	153	10,0	411	27,1				
Bertem (10)	766	35,9	390	18,3	663	31,1	312	14,6		
Subtotaal	2.612	48,7	710	13,2	1.643	30,6	396	7,3		
Algemeen totaal	28.985	39,8	20.701	28,4	14.209	19,5	6.479	8,9	2.420	3,3

- (1) Uitsplitsing van de 3.154 stemmen voor de PVV-BSP koalitie Democratie 70 volgens het aantal PVV en BSP-stemmen in Heverlee bij de Kamerverkiezingen van 10 maart 1974.
- (2) De totale lokalisatie van de 1.183 stemmen voor Herent 70 bij de Volksunie is overdreven. Alhoewel de lijst een overtoon van Volksunie had, was het CVP element én bij de kandidaten én bij de kiezers zeker niet afwezig. (Vergelijk het Volksuniestemmenaantal in Herent bij de verkiezingen van 1 november 1971 : 950 voor de provincieraad-, 1.080 voor de Kamer- en 910 voor de Senaatsverkiezingen.
- (3) Resultaat van de PVV bij de Gemeenteraadsverkiezingen is waarschijnlijk aanzienlijk te laag. In 1971 behaalt de PVV in Korbeek-Lo 570 stemmen voor de provincieraad, 650 voor de Kamer en 405 voor de Senaatsverkiezing.
- (4) Verdeling van de stemmen voor de PVV-BSP-koalitie op basis van de Kamerverkiezingen van 1974. De ontbrekende Volksuniestemmen, zowat een 200, moeten in hoofdzaak bij de CVP gezocht worden.
- (5) De Gemeenteraadsverkiezingen 1970 zonder nationale partijlijsten in Blanden worden vervangen door de uitslagen van de Kamerverkiezingen van 1974, opgetrokken tot het aantal gemeenteraadskiezers.
- (6) De Gemeenteraadsverkiezingen in 1970 verliepen zonder strijd. De uitslagen van de Kamerverkiezingen van 1974 werden overgenomen.
- (7) Oud-Heverlee : idem als Blanden.
- (8) De uitslag voor de Kamerverkiezingen van 1974 werden gebruikt.
- (9) De uitslag gaf een zeer groot stemmenaantal voor de CVP en een zeer klein aantal voor de BSP.
- (10) De BSP, enige nationale partijlijst in Bertem boekte een laag resultaat bij de Gemeenteraadsverkiezingen. De cijfers van de Kamerverkiezingen van 1974 werden gebruikt.

stigste combinatie voor de CVP is klein Leuven : Leuven-stad, Heverlee en Kessel-Lo. Met bij voorbeeld 24 te begeven zetels zou de CVP er 11 halen, de BSP 7, de PVV 4 en de Volksunie 2, wat een verhouding 11 voor CVP tegenover 13 voor de andere partijen zou meebrengen. Bij 22 te begeven zetels zou het resultaat zijn : CVP 11, BSP 6, PVV 4 en Volksunie 1 wat dan een verhouding 11 CVP en 11 voor de andere partijen zou geven. De kans op een absolute CVP meerderheid zat in de combinatie Leuven-Heverlee-Kessel-Lo dan toch wel in. Met een verbetering van de CVP uitslag in Leuven stad, wat waarschijnlijk leek, verhoogde de kans op de absolute meerderheid nog.

Elke uitbreiding van dit klein Leuven verminderde de kans op die absolute meerderheid voor de CVP. Wilsela, in absolute meerderheid socialistisch en Herent in relatieve meerderheid socialistisch — maar de socialistische stemmen meer in Wijgmaal dan in het dorp of de verkaveling gelokaliseerd zijnde — komen de socialistische kaart duidelijk versterken. Bij toevoeging van Winksele zou de liberale kaart versterkt worden, evenals bij toevoegen van de Leuvense binnenrandzone en buitenrandzone. Vooral de binnenrandzone is zeer gunstig voor de PVV : bijna 35 % van de stemmen. Maar ook de buitenrandzone is nog goed voor deze partij met 30% van de stemmen. De CVP is het zwakst in Wilsela, Herent en Winksele ; haar resultaat ligt al beter in de binnenrandzone : 40 %, om in de buitenrandzone bijna de absolute meerderheid van stemmen te halen. Voor de BSP ligt de mate van elektorale aanhang in die drie gebieden, net andersom.

De grootte van Leuven heeft echt een politieke kleur : CVP moet op elektorale basis klein Leuven wensen, de BSP moet het Leuven van Minister Michel niet ongenegen zijn, en de PVV moet op elektorale basis een zeer groot Leuven wensen.

Opmerkelijk is nu dat de BSP kaart het zal halen, al maakte de BSP geen deel uit van de regering.

7. Het machtspositionele moment.

Politiek, ook in een democratie, is tot op grote hoogte een wedren naar de hoogste machtsposities om, eens deze posities ingenomen, ze te verdedigen en van daaruit een politiek te voeren die konform is aan de eigen doctrine, de eigen ideologie of gewoon de eigen belangen. Deze wedren heeft ook de fusies van gemeenten mede uitgetekend. Zij voltrok zich op het vlak van personenposities en van organisatieposities.

Men is het er over eens dat de partijen in de rol van parlementaire oppositie niet hebben meegespeeld in de konkrete uittekening van de fusies : BSP, Volksunie en KPB hebben geen macht in de schaal kunnen

leggen en zijn er in de beslissende fase niet bijgehaald. De concrete uittekening is bij koninklijk besluit uitgevaardigd, en dit KB kreeg niet eens de kans provincie per provincie aanvaard of verworpen te worden, noch geamendeerd te worden. Het was te nemen of te laten, met daaraan de vertrouwenskwestie verbonden. De meerderheidsfrakties in het parlement hebben trouw de regering gevolgd.

Door de zwakheid van het advies van Leuven-stad waar de BSP in het kollege zat en door het opteren voor de zelfstandigheid in de randgemeenten heeft de BSP, langs de gemeente waar zij in het college zat, ook niet reëel op de uittekening kunnen inspelen. Eén hypothese blijft, dat de BSP eigenlijk wel tevreden zou kunnen geweest zijn met het voorstel Michel.

TABEL III

Personen-posities van CVP en PVV in de gemeenten van Groot Leuven

	Regering	Parlement	Partijbureau	Provincieraad
Leuven		P. De Vlies (CVP) G. Sprockeels (PVV)	G. Sprockeels	A. Flour (PVV) (bestendig afgevaardigde)
Kessel-Lo				A. Van Sina (CVP)
Heverlee		A. Lagae (CVP)		
Herent				L. Vaickenaers (CVP)
Winksele	G. Geens (CVP) staatssecretaris	E. Leemans (CVP) fraktieleider	P. Marck G. Geens E. Leemans	
Wilsele				
Bierbeek		J. Van Waterschoot (CVP)		

De personen wiens naam in vette letters gedrukt is maken deel uit van de gemeenteraad.

Partijafdelingen en personen van CVP en PVV hebben wel kunnen inspelen in de fusieuittekening. Het is nuttig daarom even de gemeentelijke lokalisatie van de meest prominente politici van CVP en PVV te bekijken (zie tabel III). Twee besluiten kunnen uit het gemeentelijk plaatsen van de politieke prominenten gehaald worden. Langs de zijde van de CVP steekt de heel sterke positie van Winksele uit: de enige Leuvense politicus op regeringsniveau: G. Geens, de senaatsfraktieleider van de CVP E. Leemans, en arrondissementeel CVP voorzitter, lid van het nationaal partijbureau P. Marck (alle drie wonen in de verkaveling van Winksele die zou kunnen afgehaakt worden van Winksele

en toegevoegd aan Leuven). De andere gemeenten verbleken bij zo een sterke gemeentelijke concentratie van de CVP-posities. Bij de PVV is het net andersom : de stad met volksvertegenwoordiger Sprockeels, lid van het Uitvoerend comité van de PVV en arrondissementeel sekretaris van de PVV en met bestendig afgevaardigde A. Flour haalt het duidelijk op de randgemeenten, die plaatselijk wel sterke figuren heeft, zoals P. Simonart in Veltem-Beisem en R. Wierinckx in Linden, doch deze hebben geen nationaal bereik.

De arrondissementeel voorzitter van de CVP P. Marck zal voor het arrondissement Leuven een plan van fusies uitwerken. Voor Leuven voorziet hij een kleine fusie : ten noorden en ten westen begrensd door de Rijksweg Lummen-Bertem en ten zuiden door de E3. Hierdoor blijven Winksele en Herent volledig buiten de fusie van Leuven. Drie redenen lijken hierbij gespeeld te kunnen hebben. Vooreerst vormt « klein Leuven » de beste kans op een absolute meerderheid voor de CVP. Tweedens houdt deze oplossing Winksele, en in de eerste plaats de residentiële wijken van die gemeente, buiten Leuven. Men wenst in alle geval het agglomeratieverschijnsel buiten het eigen gebied te houden, ook al is dit al kwasi volledig voltrokken. De landbouwgronden en groenstroken die er zijn, laten toe deze egocentrische keuze vanuit een « landelijkheidsideologie » te versieren. Ten derde kunnen de hoge kosten van de politieke posities in het Leuvense spelen. Zowel naar de twee voor Leuven klassieke ministerportefeuilles, als naar de CVP parlements-zetels, is de competitie zeer scherp. Het burgemeesterschap van het gefusioneerde Herent is verenigbaar met het parlementair mandaat en dus in de wedren een machtsplatform meer dat gegadigden kunnen gebruiken ; daarentegen is het burgemeesterschap van Leuven, gezien de 30.000-inwoners-grens van de partijstatuten, onverenigbaar, en dus een uitrangeerspoor in plaats van een machtsplatform. Dit heeft de CVP bij het zoeken naar een prominent kandidaat voor het burgemeesterschap van Leuven effectief ondervonden.

De PVV moest om elektorale redenen het zeer groot Leuven voorstaan. In de partij op gewestelijk vlak bestaat wedijver tussen de stadsfaktie rond G. Sprockeels en opdringende randfakties als deze van P. Simonart en R. Wierinckx. Deze wedijver weerhoudt de PVV een zeer groot Leuven te vragen. Om dan aan de bedreiging van een absolute meerderheid in groot Leuven te ontkomen, zoekt de PVV Leuven heil in het opnemen van Herent en Wilsle.

De op die basis geëlaboreerde standpunten van CVP en PVV botsten vrij heftig in het Vlaams ministercomité van 15 juli 1975. Een kompromis komt uit de besprekingen dat vooral de BSP in groot Leuven ten voordele komt : haar sterke plaatsen Wilsle en Wijgmaal gaan bij

Leuven; Herent (zonder Wijgmaal) en Winksele kunnen buiten groot Leuven blijven. Het definitief breken van de kans van de CVP op een absolute meerderheid in groot Leuven was hiermede bereikt, ook al moest dit dan gaan langs het versterken van een « derde » partij. Ter compensatie was het afzonderlijke Herent-Winksele gered. Over dit krompomis schreef een blijkbaar goed geïnformeerd journalist: « Voor verschillende mandatarissen van de meerderheidspartijen lag het hemdje nader dan de rok » (40). Alleszins stond men veraf van de officiële fusie-ideologie. Nochtans was het machtspolitieke moment één van de meest beslissende momenten in gans het besluitvormingsproces.

Besluit.

Ook al is dit onderzoek omwille van gebrek aan tijd en middelen niet honderd ten honderd sluitend, het lijkt voldoende betrouwbaar om die momenten van besluitvorming te releveren die effectief hebben medegespeeld bij het uittekenen van groot Leuven en om een aanzienlijk deel van de motivering die voorgezeten heeft, te releveren.

Het eindresultaat van de fusieoperatie in het Leuvense ligt nu voor.

De nieuwe stad Leuven zou volgens een eerste raming een totale ontvangst hebben van 866 miljoen en een totale uitgave van 972 miljoen. Er zou dus een tekort van 100 miljoen zijn. De totale schuld van de nieuwe stad zou 1 miljard belopen. Door de fusie komen zich, volgens die raming, bij de 454.538.000 F ontvangsten van de oude stad 411.468.000 F ontvangsten van de randgemeenten voegen, terwijl bij de 522.490.000 F uitgaven van Leuven stad 449.800.000 F uitgaven van gefusioneerde gemeenten bijkomen.

Deze begrotingscijfers vatten, in een andere taal, de functies die de nieuwe stad moet vervullen en de middelen die ze daartoe heeft samen. Leuven vervult nationaal een onderwijsfunctie en een medische functie. Regionaal is het de belangrijkste attractiepool van Vlaams Brabant. Het is bovendien een subgewestelijk dienstenverzorgingscentrum en tewerkstellingsgebied. Het is plaatselijk woon- en leefgebied voor 87.630 personen. Dit zijn, in grove trekken, aanduidingen van de doeleinden waaraan Leuven moet beantwoorden.

De stad Leuven werd uitgebreid met drie gemeenten en drie delen van gemeenten. Een aantal rijke randgemeenten bleven buiten de fusie Leuven. Dat vormt het stramien van middelen en condities om die doeleinden waar te maken.

(40) *Volksgazet*, 26 juli 1975, blz. 18.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de doeleinden van Leuven als centrum, slechts in zeer beperkte mate in het besluitvormingsproces aanwezig zijn geweest. Daarentegen lijken doelstellingen als beperkte schaalvergroting, het buiten spel houden van de gemeentenaren, het indammen van het agglomeratieverschijnsel en het versterken van de politieke posities, samen met de foute appreciatie door de gemeentebesturen van de vastberadenheid van minister Michel, volgens dit onderzoek veel meer determinant van het eindresultaat te zijn geweest.

Minister J. Michel heeft gesteld: « Morgen gaat de nieuwe gemeente op het leven van alle burgers in de concreetste uitingen van hun bestaan ingrijpen. Zij moet er toe komen zo gauw mogelijk een wereld te scheppen waar het voor de inwoners van onze plaatselijke gemeenschappen beter is te leven » (41).

Het dorp en de kleine stad zijn afgeschaft. Als de fusie Leuven representatief is voor de fusieoperatie, dan is dit beter leven van de plaatselijke gemeenschappen, niet zonder meer gegarandeerd.

Summary : The merger of the urban district Leuven - aims and moments of power.

Now being one of the 10 most important urban centres, Leuven (Louvain) provides a good case to study the determinant elements that have inspired the policy of mergers of communes in Belgium in 1975.

Technocracy, consultation of the municipal councils concerned, preferences of the population, the opposition in parliament have all had very little or no influence at all on the eventual decision-making.

On the contrary, specific pressure groups, supervision authorities, the extent to which one tried to anticipate the 1976 local elections, and the power position of the majority parties have substantially influenced the merger map. Thus, these decision-making elements contain a considerable distortion — in terms of actual realization — of the official ideology behind the mergers, i.e. to make the municipal executive power more efficient.

(41) J. MICHEL *et al.*, « De samenvoeging van de gemeenten (Witboek) ». Brussel, 1976, blz. 142.

