

De samenvoeging van de gemeenten

*Het kader van een onvoltooid gebleven
hervormingsproces*

door Rudolf MAES,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Inleiding.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Van bewustwording tot realisatie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De in Wallonië doorgevoerde samenvoegingen stemmen gemiddeld voor 28 % overeen met de adviezen van de gemeenten en voor 46 % met de adviezen van de bestendige deputaties. (Daar de Bestendige Deputatie van Namen geen advies uitbracht werd dit als een gunstig advies gerekend. In feite had de Deputatie echter om een verlenging van de termijn gevraagd doch daarop werd door de minister niet ingegaan.)

In Vlaanderen stemmen de besliste samenvoegingen voor 22 % overeen met de adviezen van de gemeenteraden en voor 60 % met de adviezen van de bestendige deputaties. Zie hierover het Witboek over de samenvoeging van de gemeenten, *op. cit.*, blz. 111-114.

(9) Op 6 oktober 1975 werd het wetsontwerp, houdende o.m. de bekrachtiging van het in het koninklijk besluit van 17 september 1975 opgenomen globale samenvoegingsplan bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend. In de Kamer en in de Senaat werd het ontwerp goedgekeurd, resp. op 21 november 1975 en op 23 december 1975. De wet zelf draagt de datum van 30 december 1975.

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

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

3. De pragmatische aanpak.

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

a) *Gehanteerde criteria.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(19) Zelfs als daarvoor nog één gemeente met 100 inwoners en een oppervlakte van 1 km² in het leven moest worden gehouden.

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

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

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

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

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

II. De nieuwe gemeentelijke indeling.

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

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

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

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

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

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

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

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

(23) Volgens de NIS-classificatie.

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

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

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

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

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

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

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

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

* Zelfde bemerking als in vorige voetnota.

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

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

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

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

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

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

1. De doelstellingen.

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

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

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

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

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

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

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

2. De begeleidende maatregelen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(35) Wet van 29 juni 1976 tot wijziging van sommige bepalingen van de gemeentewet, het veldwetboek, de wetgeving op de pensioenregeling van het gemeentepersoneel en het daarmee gelijkgesteld personeel en tot regeling van sommige gevolgen van de samenvoegingen, aanhechtingen en wijziging van grenzen van gemeenten verwezenlijkt door de wet van 30 december 1975. Koninklijke besluiten van 20 en 22 juli 1976. Laatstvermeld besluit werd nog gewijzigd door de koninklijke besluiten van 27 juli 1978 en 5 februari 1979.

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

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

3. De verwachte effecten.

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

a) De schaalvergroting in het algemeen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) De schaalvergroting in de stedelijke concentraties.

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

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

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

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

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

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

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

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

b) *De hervorming van het gemeentefonds.*

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

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

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

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

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

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

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

c) *Andere factoren.*

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

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

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

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

daar de gestelde verwachtingen hierdoor veranderingen of aanpassingen kunnen ondergaan.

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

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

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

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

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

a) *Grenscorrecties versus correcties van de samenvoegingen.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. De schaalvergroting en de bestuurskracht van de gemeenten.

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

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

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

a) Bestuurskracht en decentralisatie van bevoegdheden en van middelen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) *Bestuurskracht en gemeentelijke werkingsregelen.*

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

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

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

d) *Bestuurskracht en levensnabij bestuur.*

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

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

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

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

Besluit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

