

De personeelsbezetting in de gefusioneerde gemeenten

Een proeve van evaluatie

door Roger DEPRE,

Hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
Directeur van het Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur.

★

Voor een organisatietype als de gemeente, gericht op het ontwikkelen van beleid, het verrichten van algemene bestuurstaken en het verstrekken van diensten is de mensfactor een belangrijk middel. Inderdaad, ongeveer de helft van de lopende uitgaven van de gemeenten zijn personeelsuitgaven. In een evaluatie van het fusiegebeuren zal derhalve enige plaats moeten ingeruimd worden voor de personeelsaspecten.

Een evaluatie van de fusies is echter al van bij de aanvang bemoeilijkt door het feit dat in het fusiebeleid geen evaluatieproject werd ingebouwd. Men heeft derhalve onvoldoende gegevens over de uitgangssituatie; over de beoogde effecten en over de tijd waarbinnen men bepaalde effecten wilde bereiken. De essentie van beleidsevaluatie is immers nagaan in welke mate de vooropgezette doeleinden worden bereikt als in welke mate de ingezette instrumenten of aangewende middelen daartoe hebben bijgedragen.

Beleidsevaluatie is dus meer dan het « inventariseren » van effecten. Er dient ook nagegaan te worden in welke mate de effecten te wijten zijn (sommigen zeggen veroorzaakt worden) aan de beleidsinstrumenten. Tevens dient onderzocht te worden in welke mate de ingezette instrumenten geen gevolgen hebben voor andere beleidsprogramma's of in welke mate de effecten zich hebben voorgedaan onder invloed van onbekende factoren of als ongewilde nevengevolgen van andere beleidsprogramma's. Beleidsevaluatie kan zich ook toespitsen op de beleidsvoorbereiding en aldus vragen stellen nopens de uitgangssituatie, nopens de gegrondheid van de doelstellingen, nopens de manier en de methode waarop de fusiebeslissing is tot stand gekomen. Een evaluatieproject

zou duidelijk moeten omschrijven wat het doel van de evaluatie is, alsook welke de aangepaste onderzoeksmethode is.

Nu het fusiegebeuren reeds 5 jaar een feit is, zal men moeten terugvallen op het a-posteriori (after only) onderzoek. Naargelang de beschikbare gegevens (beschrijving situatie en uitgangssituatie) voor en op het ogenblik van de fusie, kan men een before after onderzoek opzetten. Men kan met andere woorden de toestand van nu vergelijken met deze van vóór de fusie. De moeilijkheid die echter blijft is het aantonen dat het verschil tussen beide situaties veroorzaakt werd door het gevoerde beleid (de fusie). Om dit te doen zou men een controlegroep kunnen vormen met de niet-gefusioneerde gemeenten. Men zou dus de toestand (bv. uitgaven, personeelsbezetting) van 1976-1982 tussen gefusioneerde en niet-gefusioneerde gemeenten kunnen vergelijken en nagaan in welke mate de toestand in gefusioneerde gemeenten afwijkt van niet gefusioneerde gemeenten. Het probleem hier is echter dubbel :

1. De niet-gefusioneerde gemeenten zijn als groep moeilijk vergelijkbaar met de gefusioneerde (moesten ze goed vergelijkbaar zijn dan zouden ze ook in de fusie betrokken zijn) :

- ze omvatten de 19 gemeenten van het Brusselse ;
- de randgemeenten van de stad Antwerpen ;
- reeds vroeger gefusioneerde gemeenten.

2. Het gemeentelijk beleid wordt door zoveel andere factoren bepaald dat het moeilijk is de verschillen toe te schrijven aan de fusie, temeer daar de economische crisis bv. gevolgen heeft voor de gemeenten.

Er is tenslotte de tijdsdimensie die aan een fusiebeleidsprogramma verbonden is. De fusie heeft wel een duidelijk beginpunt (nl. januari 1977), maar wat is het eindpunt ? Dit belet natuurlijk niet op bepaalde momenten na 1977 te evalueren, bv. 1982, maar bepaalde effecten of gevolgen hebben niet dezelfde tijds- of vertragingmechanismen. Als men bv. in een fusie de vastheid van betrekking garandeert en dus in principe alle topambtenaren overneemt, dan zal het in een uitgesproken loopbaansysteem bijna een generatie duren vooraleer een totaal nieuw beleidsambtenarenkorps gevormd wordt. Dit geldt in veel mindere mate voor een schaafeffect, waardoor na de fusie de nieuwe gemeente een dimensie heeft om materieel met een grote capaciteit zonder onderbezetting te kunnen aanwenden.

Er bestaat derhalve steeds het gevaar dat sommigen beweren dat de fusie na 5 jaar de beoogde effecten niet kan verwezenlijken en dat een veel langere periode daartoe nodig is.

Bij gebrek aan methodologisch goed opgezette beleidsevaluaties over de fusies, zullen we ons in dit referaat moeten beperken tot een soort probleemformulering wat het personeelsbeleid en de personeelsorganisatie in de fusiegemeenten betreft. Daarbij zullen we steunen op bepaalde gegevens die beschikbaar zijn en die door ons bewerkt worden.

I. Het algemeen fusiekader.

Een eerste stap in het evaluatieproces is het opzoeken van de doelstellingen die aan de grondslag liggen van het beleid alsook de maatschappelijke behoeften die door de doelstellingen gedekt worden. Een exacte kennis van de doelstellingen is immers van belang voor wie de effectiviteit van een beleid wil analyseren. Effectiviteit (of doelmatigheid) is immers de mate waarin de effecten van het gevoerde beleid de doelstellingen ervan verwezenlijken.

Methodologisch zou men dan in het beleidsproces van de fusies, de problemen van de gemeenten moeten kunnen terugvinden : dit betekent een beschrijving van de toestand plus een beoordeling van de toestand vóór de fusie. Uit die confrontatie tussen het beschrijvend moment (wat is) en het waarderend moment (wat moet zijn) kunnen immers de doelstellingen afgeleid worden, alsook de situatie die men na x jaren zou willen bereiken.

Het is duidelijk dat dergelijk beleidsplan bij de fusie niet werd geëxpliciteerd. Concrete doelstellingen, die binnen een bepaalde periode moesten verwezenlijkt worden kan men niet terugvinden. Toch kan men uit een aantal documenten (1) de probleemstelling terugvinden alsook de grote basisdoelstellingen van het fusiebeleid :

1. De gemeentelijke autonomie moet versterkt worden (impliciet vertrekt men er dus van dat de gemeenten moeten blijven bestaan ; dat ze moeten blijven bestaan als gedecentraliseerde bestuursvorm — wat aangeduid wordt met het woord « autonomie » —; vermits het woord versterken gebruikt wordt zou men kunnen afleiden dat de eigen beslissingsbevoegdheid moet versterkt worden). Nergens wordt echter uitdrukkelijk gesteld hoe dit zou kunnen (zie evaluatie van de instrumenten) — bv. door uitbreiding van de bevoegdheden, door grotere wettelijke waarborg, door herdenking van de voorgedij. Nergens wordt verduidelijkt hoe deze gemeentelijke autonomie, langs de decentralisatie, dient te leiden tot

(1) K.B. 17 september 1975 - Verslag van de Koning. Ministerie van Binnenlandse Zaken. De samenvoeging van de gemeenten. Witboek 1976.

grotere participatie van de burgers. Nergens wordt ingegaan op een mogelijke incompatibiliteit tussen grotere participatie en schaalvergroting. Men vindt geen spoor van een mogelijke dysfunctie op dit vlak, nl. schaalvergroting kan leiden tot uitgesproken « nationalisering » van de gemeenteverkiezingen en dus tot een grotere afhankelijkheid t.a.v. het centrale bestuur, dat beheerst wordt door nationale partijen.

2. De gemeentelijke autonomie wordt het meest bedreigd door de niet - levenskrachtige gemeenten (gemeenten die te zwak zijn om hun eigen autonomie te affirmeren tegenover de andere bestuurslagen). Een fusie - doelstelling is dus de autonomie versterken door nieuwe en levenskrachtige gemeenten. Niet leefbaar zijn de gemeenten die niet over voldoende middelen aan *mensen* en *geld* beschikken om hun bevoegdheden uit te oefenen. Het instrument om de gemeenten leefbaar te maken is het verstrekken van voldoende middelen door het grondgebied te vergroten (dus territoriale schaalvergroting). « De financiële middelen en de menselijke reserves worden beperkt door de geringe oppervlakte van het grondgebied van de gemeenten (Minister Michel, in : Nieuwe gemeenten voor een beter beleid, I.A.U., 1977, p. 19).

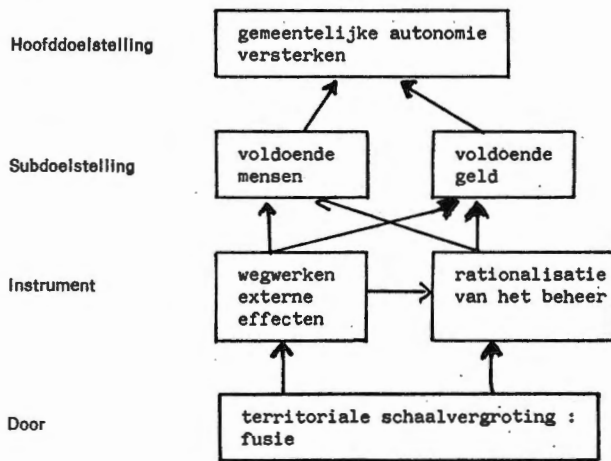
3. Het verhogen van de bestuurskracht door de schaalvergroting. De onderliggende redenering is dus dat de bestuurskracht bepaald wordt door het aantal inwoners en de oppervlakte van de gemeente.

4. De middelen aan geld en mensen worden beperkt door de versnippering van het grondgebied. Dus verhoging ervan kan verwezenlijkt worden :

- door versnippering tegen te gaan in de regionale centra waarin naburige gemeenten profiteren van de diensten van centrumgemeenten zonder ervoor te betalen. In feite is dit het wegwerken van de externe effecten door ze te internaliseren door schaalvergroting ;
- door hergroepering van kleine landelijke gemeenten.

5. Door de territoriale schaalvergroting wordt een rationeler beleid en een betere organisatie mogelijk (Witboek der samenvoeging van de gemeenten, Binnenlandse Zaken, p. 17).

Samenvattend zou men het gevoerde fusiebeleid aan de hand van de geraadpleegde documenten als volgt kunnen formuleren :



Het is onze wedersamenstelling van het beleid. De pijlen die het oorzakelijk verband aangeven tussen gewenste gevolg en in het werkgestelde instrumenten zijn eveneens van ons. In de documenten komen deze relaties immers niet duidelijk tot uiting. Enkele bemerkingsen kunnen nu reeds geformuleerd worden :

1. Als de hoofddoelstelling is de gemeentelijke autonomie versterken, dan weet men niet juist wat dit omvat. Gemeentelijke autonomie om wat te doen ? Autonomie t.a.v. van wie ? Zal deze autonomie verwezenlijkt worden door nieuwe taken of bevoegdheden ? Stoelt deze autonomie op het nemen van eigen beslissingen of op het leggen van grotere verantwoordelijkheid op de schouders van de burgers van de gemeenten om alzo de participatie (democratie) te verhogen ? We hebben de indruk dat de fusie-operatie niet heeft gestreefd naar een nieuwe en andere opvatting van het democratisch functioneren. Men is er pragmatisch van uitgegaan dat de gemeente een algemeen aanvaarde bestuurslaag was die moest behouden worden.

2. Wat de aangewende instrumenten betreft heeft men geen nadere gegevens over het verband tussen de schaalvergroting en meer mensen en meer geld. Men voelt aan dat deze relatie duidelijk langs variabelen verloopt, maar hierover is niets gezegd. (Bv. de gemeentewet stelt een aantal hinderpalen). Rationeel beheer volgt niet automatisch uit schaalvergroting. Schaalvergroting kan immers ook leiden naar nog grotere verkwistingen. Rationalisatie heeft te maken met factoren als politieke wil, bekwaamheid van ambtenaren en bestuurders, aangewende beleids- en beheersmethoden en -technieken, de ingesteldheid en participatie van burgers. Over deze tussenfactoren wordt in de fusie-operatie niet veel

voorzien. Alleen wat het personeel betreft worden er diplomavorwaarden gesteld voor de ambten van secretaris en ontvanger.

3. Men heeft ook geen aanduidingen in welke mate hetzelfde doel ook kan bereikt worden met andere instrumenten. (Bv. bevoegdheden volgens bepaalde types van gemeenten, i.p.v. een gemeente is een gemeente. Bv. een oplossing van het probleem van de externe effecten door een andere verdeling van het gemeentefonds).

Samengevat hebben we indruk opgedaan dat de grote verdienste van de fusie gelegen was in de volhardendheid waarmede de fusie-operatie globaal werd doorgevoerd ondanks de vele weerstanden. Pragmatisch heeft men zoveel mogelijke weerstanden weggeruimd (bv. bescherming wettelijke graden, vastheid van betrekking, soepele grensomschrijving van bepaalde fusies op grond van politieke overwegingen, consolidatie van de schulden) om de operatie te kunnen doorvoeren in de hoop dat de gemeenten er wel het beste zouden van maken.

Uiteindelijk beoogde de fusie-operatie het hervormen van de gemeente als bestuurslaag door een beter en rationeler gebruik van de aangewende middelen. Vergeten we niet dat de fusie-operaties in feite hun vertrekpunt vinden in de eenheidswet van februari 1961, zijnde een wet op de economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

II. De fusie en het personeelsbeleid.

Alhoewel uit vorige paragraaf blijkt dat « meer en beter personeel » één der middelen was om de lokale democratie te versterken, toch werden er niet veel concrete maatregelen getroffen om dit te verwezenlijken. De voornaamste maatregelen op het terrein van het personeel worden hieronder in het kort beschreven.

Garanties voor het personeel.

Om de weerstand tegen de fusie-operatie te verminderen en ook uit sociale overwegingen werden een aantal maatregelen getroffen ter vrijwaring van de verworven rechten van het personeel.

- Niemand moet afvloeien ; alle personeelsleden moeten overgenomen worden en ingeschakeld worden in een gelijkwaardig ambt.
- Voor de houders van wettelijke graden werd een prioriteitsregeling getroffen om te beletten dat men buitenstaanders zou binnen brengen, als er gekwalificeerde kandidaten zijn in de nieuwe gemeente.

Het vastleggen van voorwaarden voor aanwerving en bevordering. Dus een soort garantie van de kwaliteit (bv. universitair diploma voor secretaris en ontvanger) ; weliswaar met het verdisconteren van een aantal verworven rechten.

Blokking van de personeelssterkte.

De personeelssterkte van de uit samenvoeging ontstane gemeenten wordt gedurende drie jaar geblokkeerd binnen de perken van de som van personeelskaders van de deelgemeenten. Uit dit punt blijkt duidelijk de vrees dat de fusie zou aanleiding geven (zoals in de vorige fusies) tot een enorme inflatie van het personeel. De omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 18 mei 1977 is duidelijk : « Op dit ogenblik, waarop de plaatselijke overheid nog niet over alle elementen beschikt, dient het personeelsbeleid binnen strakke grenzen gehouden te worden. Er moet ten allen koste worden voorkomen dat een inflatie van personeel tot stand zou komen, met alle nadelige gevolgen die daaraan verbonden zijn, onder meer voor de gemeentefinanciën ».

In het *Vademecum voor de gefusioneerde gemeenten* werd door Binnenlandse Zaken een aantal aanbevelingen gedaan « De personeelsformatie is een tabel waarin al de betrekkingen in kwalificatie en aantal zijn opgenomen, die nodig zijn voor de goede en efficiënte uitvoering van de taken en opdrachten die de gemeente heeft te volbrengen. Het vaststellen van een personeelsformatie moet oordeelkundig geschieden : zij is de resultante van een reeks factoren, beleidskeuzen, die in hun finaliteit, een *rationeel*, efficiënt en zuinig beheer beogen. De enige methode voor het kwalitatief benaderen van deze betrekkingen is de methode van de functie-analyse of monografie. Het aantal betrekkingen is rechtstreeks gebonden aan het werkvolume en de arbeidsduur ».

Vrijwaren van verworven rechten, diplomaverreisten voor bepaalde functies, blokking van personeelssterkte en het vaststellen van personeelsformatie in functie van het werkvolume en de arbeidsduur waren de belangrijkste maatregelen. Alhoewel door fusieverantwoordelijken beweerd wordt dat bezuinigingen niet behoorden tot de fusiedoelstellingen, blijkt uit de hier opgesomde maatregelen dat zuinig omgaan met personeel en de uitgesproken vrees voor personeelsinflatie duidelijk tot het fusiebeleid behoorde.

In feite staat men hier voor een incompatibiliteit tussen de doelstellingen van de fusie. De fusie immers dient de gemeentelijke autonomie te versterken door de vergroting van de schaal en de bestuurskracht. Maar tegelijkertijd worden de gemeenten onder zware voorgedij geplaatst voor het uitwerken van nieuwe personeelsformaties. Moet daaruit blijken dat men toch meer geloofde in de centrale voorgedij dan in de gemeentebestuur-

ders, die oog in oog met de kiezers, meer geneigd zijn teveel toegevingen te doen ?

III. De fusie en het aantal personeelsleden.

Dat de fusie een gevoelige inflatie van het aantal personeelsleden zou kunnen veroorzaken kwam al tot uiting in de blokkering van de personeelsformaties op de toestand van vóór de fusie. In een aantal publicaties wordt ook gesuggereerd dat de fusie een groei van het aantal personeelsleden heeft veroorzaakt.

In januari 1979 werd in n° 2 van de « *Weekberichten van de Kredietbank* » aandacht besteed aan de gemeentefinanciën. Daarin wordt gesteld dat de hoge personeelsuitgaven o.m. kunnen verklaard worden door het relatief arbeidsintensief karakter van de gemeentelijke diensten. In de grote steden liggen de gewone uitgaven per inwoner bijna zevenmaal hoger dan in de kleine steden en de personeel'slasten per inwoner zelfs tienmaal hoger. De vraag kan gesteld worden of men hier niet te doen heeft met typische diseconomies of scale (negatieve effecten van grootschaligheid, bureaucratisering, inefficiënte organisatie en controle, overschatten van de behoeften, politiek opbod, enz.).

In de « *Financieel Economische Tijd* » van 6 februari 1982 onderstreept men het opmerkelijk fenomeen dat zich voordoet bij het personeel van de gemeenten. Dit personeel nam volgens de « *Financieel Economische Tijd* » tussen 1970 en 1980 toe met 35,9 %, dus minder dan de totale aangroei van het overheidsperoneel in dezelfde periode, nl. 39,9 %.

Toch voegt de krant er als commentaar bij : « De fusie van gemeenten heeft op het aangroeiritme echter geen remmende invloed gehad, wel integendeel. Van 1970 tot 1976 groeide het gemeentepersoneel aan een ritme van 2 procent per jaar, na de fusie werd dat meer dan 4 procent. De rationalisatie van de beleidsvoering, die het gevolg moest zijn van de fusie heeft zich paradoxaal niet in een vertraagde personeelsgroei vertaald ».

In dezelfde krant wordt aan Staatssecretaris Waltniel, verantwoordelijk voor het Openbare Ambt, gevraagd hoe het komt dat de rationaliseringsgedachte achter de fusie niet werd verwezenlijkt. Aan de hand van het voorbeeld van Ninove, een fusie van 11 gemeenten tussen de 1.000 en 5.000 inwoners, toont hij aan dat de oorspronkelijke idee dat de personeelsformatie van de nieuwe gemeente gelijk zou zijn aan de som van de oorspronkelijke formaties niet kan volgehouden worden. Het dorp van 1.000 inwoners maakte immers, na de fusie, aanspraak op dezelfde dienstverlening als de kern. Het gevolg is dat de dienstverlening zowel kwantitatief als kwalitatief werd opgetrokken tot het niveau van de kern. De

rationalisatie heeft volgens hem enkel invloed op de administratieve taken, die mechanisch kunnen gebeuren.

Hier wordt dus gesteld dat het personeel is aangegroeid doordat er meer taken gepresteerd werden op grond van wat men noemt het inhaaleffect (nl. het optrekken van de dienstverlening tot het niveau van de best uitgeruste gemeente). Dit betekent dus dat de dienstverlening is toegenomen. Dit is echter niet hetzelfde probleem als dit van een efficiënt gebruik van de middelen. Belangrijk is de vaststelling dat er wel een rationaliseringsidee achter de fusie stak, maar dat de druk om gelijke kwaliteit en kwantiteit van alle burgers in welke deelgemeente ze ook wonen, het gehaald heeft van de rationalisering. Hiermee wordt aangetoond dat ook andere factoren dan bureaucratische een rol gespeeld hebben.

De grote moeilijkheid is echter het ontbreken van de adequate gegevens en statistieken om deze hypothesen te testen. We zullen hierna onderzoeken hoe en in welke mate het personeel is aangegroeid na de fusie. Tevens wordt nagegaan of de aangroei zich in dezelfde mate heeft voorgedaan voor de verschillende personeelscategorieën. Aandacht wordt vervolgens besteed aan de schaaffecten alsook aan de factoren die het aantal ambtenaren kunnen verklaren. Al deze analyses worden echter beperkt door het ontbreken van vergelijkbare gegevens over een voldoende lange periode. Van vele indicatoren hebben we inderdaad geen gegevens per individuele gemeente.

1. De aangroei van het aantal personeelsleden tussen 1969-1981 in de overheid.

Aan de hand van de inventaris, die elk jaar door het Openbaar Ambt wordt gepubliceerd, wordt de groei beschreven van de totale overheid, van de totale overheid van de gemeenten, van de gemeenten met inbegrip van het gesubsidieerd gemeentelijk onderwijspersoneel, van de OCMW's en van de intercommunales.

Om het overzichtelijk te houden wordt hier alleen de situatie samengevat op drie tijdstippen, nl. 1969, 1975 en 1981 en dit onder vorm van indexcijfers met als basisjaar 1969 en ook 1975. Dit laatste werd met opzet gedaan om de evolutie van het personeel na de fusie te schetsen. Omdat er in 1976, jaar vóór de fusie, nog in extremis bepaalde benoemingen konden gedaan worden, hebben we als basisjaar het jaar 1975 genomen. In bijlage worden de gedetailleerde cijfers per jaar gegeven.

De categorie gemeente + gemeentelijk onderwijs is noodzakelijk doordat in de statistieken van het overheidspersoneel, onder gemeenten alleen het onderwijzend personeel gerekend wordt dat door de gemeente zelf betaald wordt; maar praktisch het volledig lerarenkorps wordt door

het Rijk betaald. Desondanks wordt dit personeel door de gemeenten benoemd en kan als gemeentepersoneel beschouwd worden. Dit is de reden waarom we onder de categorie gemeenten + gemeentelijk onderwijs de door het Rijk gesubsidieerde leerkrachten meerekenen.

Aangroei van het aantal personeelsleden in de overheid 1969-1981
(1968 = 100 en 1975 = 100)

	1969	1975	1981
Totale overheid	100	128	150
		100	117
Totale overheid - gemeenten	100	131	152
		100	116
Gemeenten	100	108	136
		100	126
Gemeenten + gemeentelijk onderwijs	100	114	140
		100	122
OCMW	100	153	219
		100	143
Intercommunales	100	126	158
		100	125

Uit deze tabel blijkt dat het personeel van de gemeenten over de periode 1969-1981 het minst aangroeide van alle hier weerhouden categorieën (nl. met 36 % tegenover 50 % voor de totale overheid, 119 % voor het OCMW en 58 % voor de intercommunales). Opvallend is in elk geval de aangroei van het OCMW-personeel.

Als we de situatie na de fusie analyseren met 1975 als basisjaar wordt de situatie totaal anders. In deze periode groeit de globale overheid aan met 17 %, de gemeenten met 26 %, het OCMW met 43 % en de intercommunales met 25 %.

Tussen 1969 en 1975 groeit het gemeentepersoneel aan met 8 % en tussen 1975 en 1981 met 26 %. Er heeft zich derhalve na de fusie in de lokale sector een groeiproces voorgedaan dat groter was dan in de globale overheidssector, maar dat ook groter was dan in de periode vóór de fusie.

Op het eerste gezicht kan men volgende conclusies trekken :

- In de lokale sector groeit het OCMW het sterkst aan.
- De intercommunale sector is sterker gegroeid dan de gemeentelijke sector over de ganse periode en minstens evenveel in de periode na de fusie. De schaalvergroting heeft derhalve de externe effecten niet volledig opgevangen.
- Sedert 1975 groeit het personeel van de gemeenten vlugger dan de rest van de overheid.

Deze cijfers omvatten alleen de ambtenaren in dienst, statutair of contractueel waarvoor RSZ bijdragen afgedragen worden door de gemeenten. Dit betekent dat hierin niet zijn begrepen de tewerkgestelde werklozen en het BTK-personeel. Alhoewel tewerkgestelde werklozen in theorie ook maar tijdelijk zijn, weet iedereen dat vele gemeentebesturen de tewerkgestelde werklozen gebruiken om continue en vaste taken uit te voeren.

In het raam van het tewerkstellingsbeleid van de overheid waren er in de lokale besturen in 1979 volgende personen tewerkgesteld (2) : 23.251 in het Bijzonder Tijdelijk Kader en 24.488 als tewerkgestelde werklozen.

Het Subregionaal Tewerkstellingscomité van Leuven heeft een onderzoek laten uitvoeren naar het aanwenden van tewerkgestelde werklozen en BTK-personeel in de gemeenten van het arrondissement Leuven. Dit onderzoek was zeer revelerend.

Voor de 30 gemeenten van het arrondissement waren er volgens de personeelsformaties 2.425 personeelsleden. De bezetting bedroeg 1.877, dus 87 % van de formatie. Het totaal aantal tewerkgestelde werklozen bedroeg 714. Dit betekent dus dat 38 % van de huidige bezetting (dus werkelijk in dienst) tewerkgestelde werklozen zijn en dat 30 % van de personeelsformatie opgevuld wordt met tewerkgestelde werklozen. Dit betekent dat de gemeente op welbewuste en systematische manier tewerkgestelde werklozen in dienst nemen. Volgende redenen worden door de gemeenten vermeld : financiële overwegingen (moest het systeem van de tewerkgestelde werklozen verdwijnen, dan zouden een aantal gemeenten niet meer functioneren, vermits ze onvoldoende middelen hebben om de tewerkgestelde werklozen te vervangen door vaste personeelsleden) en de grote soepelheid van het systeem. Tenslotte speelt er een sociale motivering. Vele tewerkgestelde werklozen zijn reeds jaren in dienst van de gemeente, zodat men ze niet meer durft doorzenden. Dit leidt soms tot het verstoren van het normaal aanwervingsmechanisme. Men is te vlug geneigd wervingsvoorwaarden aan te passen aan de reeds in dienst zijnde werklozen. Deze toestand is sociaal onrechtvaardig voor diegenen die reeds lang in de gemeenten het werk doen op functies die door werving vacant komen en ook voor de kandidaten van buiten de gemeente, die aan proeven deelnemen waarvoor ze zelfs als ze lukken bijna geen kans hebben om benoemd te worden.

Deze toestand is echter niet te wijten aan de fusie, wel aan de gewijzigde omstandigheden na de fusie, nl. de crisis en het anticrisisbeleid. Er is in wezen een onverenigbaarheid tussen de doelstelling van de tewerk-

(2) Jaarverslag Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

stellingspolitiek gericht op het opslorpen van de werkloosheid en op een rationeel personeelsbeheer. Aan de ene kant worden de gemeenten aangespoord mensen te werk te stellen en aan de andere kant worden ze aangezet tot zuinig en rationeel beheer. De gemeenten bekijken over het algemeen de zaak vanuit de financiële kant en nemen de nadelen van de tewerkstelling van werklozen en BTK-ers er bij.

Vanuit personeelsbeleid bekeken is een toestand met 38 % van de bezetting met tewerkgestelde werklozen een slechte toestand. Een wijziging in het regime van tewerkgestelde werklozen zou veel gemeenten voor onoverkomelijke problemen stellen, vermits praktisch permanente taken nu uitgevoerd worden door tijdelijk personeel, waarvoor de gemeente een indirecte subsidie krijgt. Dergelijke wijziging is niet uitgesloten, vermits de omzendbrief van 3 maart 1981 (later afgezwakt) aan het gunstige regime drastische wijzigingen doorvoerde.

2. Aangroei van het gemeentepersoneel per personeelscategorie.

De beschikbare statistieken over het gemeentepersoneel groeperen de personeelsleden niet zozeer in functioneel-organisatorische categorieën, maar wel in statutaire categorieën, als : administratief personeel, werkliedenpersoneel, politie, brandweer, onderwijs (niet gesubsidieerd onderwijzend personeel). Daarom is het moeilijk uit deze gegevens conclusies te trekken over de taken en de organisatie. Toch is de evolutie van deze categorieën niet zonder belang.

Ook hier zullen we de evolutie nagaan tussen 1968 (= 100) en 1981 en tussen de periode 1975 (= 100) en 1981. In de hieropvolgende tabellen wordt een synthese gegeven voor de gemeenten en de OCMW's. In bijlage kan men de gedetailleerde cijfers vinden.

Aangroei gemeentepersoneel per categorie

	1968	1975	1981
Administratief personeel	100	112	144
Werkliedenpersoneel	100	116	146
Politie	100	109	119
Brandweer	100	155	203
Onderwijs	100	108	178
Andera	100	155	182
Totaal	100	117	145
		100	123

Aangroei van het OCMW-personeel per categorie

	1968	1975	1981
Administratief personeel	100	109	167
		100	153
Werkliedenpersoneel	100	137	179
		100	130
Medisch personeel	100	100	119
Paramedisch personeel		100	142
Verplegend personeel		100	141
Anderen dan werklieden en administratief personeel	100	240	304
		100	126
Totaal	100	159	224
		100	140

Deze tabellen bevestigen wat we reeds wisten, nl. dat de aangroei na de fusies groter is dan vóór de fusie. Opvallend is echter dat bepaalde categorieën reeds vóór de fusie sterk aangegroeid zijn : brandweer en in het OCMW de categorie medisch, paramedisch en verplegend personeel. De politie is daarentegen minder aangegroeid dan de andere categorieën. De verschuiving in personeelscategorieën kan best tot uiting gebracht worden door elke categorie uit te drukken in percent van de totale personeelsbezetting en dit zowel vóór de fusie als na de fusie. We hebben dit gedaan zowel voor de gemeenten als voor het OCMW.

Voornaamste personeelscategorieën in percent van de totale personeelsbezetting in de gemeenten

	Zonder gesubsidieerd onderwijspersoneel			Met Inbegrip van gesubsidieerd onderwijspersoneel		
	1968	1975	1981	1968	1975	1981
Administratief personeel	24	23	24	15	15	16
Werkliedenpersoneel	44	43	44	29	28	19
Politie	20	19	17	13	12	11
Onderwijs	3	3	4	36	37	37
Anderen	9	12	11	6	8	7
	100	100	100	100	100	100

Voornaamste personeelscategorieën in percentage van de totale personeelsbezetting in OCMW's

	1968	1975	1981
Administratief personeel	21	15	16
Werkliedenpersoneel	41	35	32
Anderen (waaronder verplegend personeel)	38	10	11
		40	41
	100	100	100

In de gemeenten blijft de personeelscategorieënstructuur voor werklieden en administratief personeel constant. Het relatieve aandeel van de politie daarentegen is afgenomen. Als men het gesubsidieerd onderwijzend personeel meerekent, stelt men vast dat 37 % van alle personeel, onderwijzend personeel is en dit blijft ook zo na de fusie.

In het OCMW daarentegen stelt men vast dat er een duidelijke verschuiving is naar verzorgend personeel, waardoor het relatieve aandeel van het administratief en werkliedenpersoneel afneemt.

3. De personeelsbezetting voor de verschillende taken.

Sedert het invoeren van de functioneel-economische begroting worden de uitgaven voor personeel, voor werking, voor overdrachten en voor schuld opgedeeld over 27 taakpakketten en functies. Daardoor wordt het dus mogelijk de uitgaven voor personeel voor elke functie te berekenen als een percentage van de totale personeelsuitgaven. We hebben enkele voorname functies van 1972 vergeleken met 1979 (gegevens 1972 : Ministerie Binnenlandse Zaken en Driemaandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet n° 9, juli 1974, p. 141 e.v. en ibidem n° 136, april 1981, p. 80 e.v.).

	1972 %	1979 %
Algemene administratie	13,50	15,56
Politie	16,00	14,69
Verkeer en wegen	11,4	11,00
Kleuter- en lager onderwijs	22,6	20,00
Middelbaar onderwijs	9,35	12,18
Kunstonderwijs	3,90	2,9
Volksontwikkeling	3,6	4,9

Het percentage personeelsuitgaven voor algemene administratie t.o.v. de totale personeelskost is met 2 % toegenomen. Maar grote verschuivingen komen eigenlijk niet voor. Dit bevestigt de hypothese dat er in de vervulling van de taken en het personeel dat er wordt voor ingezet geen grote verschuivingen gebeurd zijn na de fusies. De structuur van de personeelsuitgaven is met andere woorden grosso modo gebleven.

4. Algemeen besluit.

De vraag blijft echter of de veranderingen te wijten zijn aan de fusie. Men kan voorzichtig neen antwoorden, vermits er in de gemeente geen fundamentele verschuivingen zijn en vermits de verschuiving in het

OCMW zich reeds had voorgedaan vóór de fusie. Dit sterkt de hypothese dat de lokale besturen gevangen worden in een globale maatschappelijke evolutie waaraan de opgang van de verzorgingsstaat niet vreemd is.

Voor de gemeentebesturen is dit niet zo uitgesproken. Men dient hier echter voorzichtig te zijn. Gemeenten hebben tewerkgestelde werklozen en BTK-personeel aangetrokken voor andere dan louter administratieve taken. Daarenboven blijkt zeker in het Vlaamse land dat gemeentebesturen nieuwe taken op het vlak van sport en cultuur toevertrouwen aan gemeentelijke VZW's (3).

Voor de gemeenten zou men de hypothese kunnen formuleren dat een gedeelte van de nieuwe taken werd opgevangen, ofwel met niet-statutair personeel ofwel in buiten de gemeenten staande structuren als VZW's en ook intercommunales.

IV. Schaafeffecten en de personeelsbezetting en personeelsuitgaven.

Schaafeffecten waren belangrijke instrumenten om de doelstellingen van de fusie te bereiken. De auteurs van de fusie hoopten inderdaad door schaalvergroting (meer inwoners en grotere oppervlakten) tot een rationeler aanwending te komen van middelen (personeel, materieel).

Het principe van het schaafeffect steunt op de opvatting dat er een optimale omvang is van gemeenten (inwoners, oppervlakte). Als men, zoals bij de fusie ervan uitging dat door de grote versnippering de schaal waarop gewerkt werd te klein was, dan moest schaalvergroting leiden tot efficiënter gebruik van personeel. Een schaafeffect zou kunnen uitgedrukt worden als het verband tussen het aantal ambtenaren en het aantal inwoners. Dit betekent dat er een bepaald aantal inwoners is waarop het aantal ambtenaren minimaal is, zodat zowel kleinere gemeenten als grotere gemeenten relatief meer ambtenaren hebben. Schaafeffecten kunnen ook uitgedrukt worden in andere schaalvariabelen, als : oppervlakte, aantal woningen, aantal km wegen, aantal ton huisvuil,... Het verband tussen het aantal personeelsleden en het aantal inwoners.

1. *Personeelsbezetting en omvang van de gemeente.*

Een veel voorkomende manier om dit verband uit te drukken is het voorstellen ervan onder vorm van een tabel met het aantal ambtenaren per bevolkingsgroep (4).

(3) R. DEPRE en M. DUYSTERS, *De gemeentelijke VZW : een terreinwerking*. IAU-VCOB, Brussel-Leuven, 1980.

(4) C. PREUDHOMME, Het gemeentepersoneel, in : *Tijdschrift Gemeentekrediet van België*, april 1981, blz. 80-88.

Ambtenaren per bevolkingsgroep op 31 december 1979

Aantal inwoners . . .	< 2.500	2.500	5.000	10.000	20.000	50.000	> 130.000
		5.000	10.000	20.000	50.000	130.000	
Aantal ambtenaren . . .	196	1.183	4.728	10.324	18.759	20.044	33.671
Aantal ambtenaren per 1.000 inwoners . . .	3,7	4,2	3,5	4,1	6,7	10,9	33

Hieruit blijkt duidelijk dat grotere steden meer ambtenaren in dienst hebben. Uit dergelijke tabel is het echter moeilijk op te maken in welke mate het aantal ambtenaren, het aantal inwoners volgt. Om schaafeffecten te ontdekken moet men immers nagaan wat de verhouding is tussen de stijging van het aantal inwoners en de stijging van het aantal ambtenaren. Daarom wordt vaak gestandaardiseerd voor het aantal inwoners door als personeelsomvang het aantal ambtenaren per 1.000 inwoners te nemen. Als immers bevolking en aantal ambtenaren in dezelfde mate aangroeien blijft de ratio ambtenaren per inwoner constant. Als daarentegen het aantal ambtenaren meer toeneemt dan het aantal inwoners, dat moet de ratio groter worden.

Uit de tabel blijkt dat het aantal ambtenaren per inwoner stijgt met het aantal inwoners, wat betekent dat er een meer dan proportionele groei is van het aantal ambtenaren. Grotere gemeenten hebben dus proportioneel meer ambtenaren in dienst dan kleinere gemeenten.

Dit wordt in het onderzoek van W. Moesen en J. Vanneste goed aangetoond. Ze hebben voor de gemeenten van de provincie Antwerpen gevonden dat het aantal ambtenaren in een gemeente grotendeels verklaard wordt door drie factoren, nl. de bevolking (x_1), het gemiddeld inkomen (x_2) en de oppervlakte (x_3). Dat verband wordt door hen uitgedrukt in volgende regressievergelijking :

$$\text{aantal ambtenaren} = 1,64x_1 - 0,17x_2 - 0,06x_3 - 10,30 \quad (5).$$

Men kan uit deze vergelijking aflezen dat de oppervlakte en het inkomen weinig invloed uitoefenen, zodat uiteindelijk het aantal inwoners veruit de voornaamste factor is. Vermits de variabelen uitgedrukt worden in natuurlijke logaritme, kan men stellen dat als de bevolking toeneemt met 10 % de gemeentelijke bezetting (*ceteris paribus*) toeneemt met 16 % (dus meer dan evenredig).

Dit heeft duidelijk te maken met schaalnadelen. Deze vaststelling heeft volgens de auteurs verstrekkende gevolgen. Centralisatie van publieke voorzieningen zal de personeelsbezetting sterk doen toenemen, omwille

(5) W. MOESEN en J. VANNESTE, Determinanten van de gemeentelijke uitgaven, in: *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, nr 5, 1980, blz. 623-641.

van bureaucratisch gedrag Vanaf een bepaalde minimumgrootte voor essentiële diensten is het bijgevolg een verkeerde opvatting te verwachten dat de fusie van gemeenten tot grotere eenheden, het personeelsbestand zal reduceren. Het omgekeerde zal zich eerder voordoen (6).

Deze conclusie van de auteurs gaat verder dan de cijfers en de verwerking ervan. Ze kunnen ten hoogste besluiten dat grotere gemeenten proportioneel meer personeelsleden hebben dan kleine. Daaruit besluiten dat als gemeenten groter worden, het aantal ambtenaren meer dan evenredig toeneemt komt echter neer op conclusies trekken over de groei van organisaties, aan de hand van verbanden op één bepaald moment.

A. Holdaway en A. Blowers hebben in verband met onderzoeken over de administratieve ratio's onderstreept dat : « cross-sectional data may not provide accurate growth curves » (7). Men doet immers precies alsof een gemeente van bv. 10.000 inwoners nu, wanneer ze later 15.000 inwoners zal bereiken, hetzelfde aantal ambtenaren zal hebben als een gemeente van 15.000 inwoners nu.

Om dergelijke conclusies te kunnen trekken zou men diachronisch onderzoek, met waarnemingen over vele jaren, moeten doen.

Dit alles wordt bevestigd door ons onderzoek in de Belgische gemeenten boven de 10.000 inwoners (8). Ondanks de positieve correlatie tussen het aantal inwoners en het aantal ambtenaren, was er een negatieve correlatie tussen de aangroei van het aantal inwoners en het aantal ambtenaren. Deze negatieve correlatie kan verklaard worden als volgt : de groeiende gemeenten zijn gelegen in het suburbaan gebied van centrumsteden. De commerciële, culturele en verzorgende dienstverlening wordt echter nog georganiseerd door de centrumstad. Wegens deze dienstverlening voor de omliggende aangroeiende gemeenten, behouden of verhogen de centrumsteden hun ambtenarenapparaat, al gaan de gemeenten, soms zelfs in aantal inwoners achteruit.

Dit verklaart ook dat in dit onderzoek één van de belangrijke factoren in de verklaring van een aantal ambtenaren, het aantal jaren was dat de stad het aantal van 10.000 inwoners had bereikt. Hoe langer dit geleden was hoe meer ambtenaren er waren. Dus oude, gevestigde steden, hebben meer ambtenaren dan jongere steden. Dit alles wijst erop dat de personeelsbezetting niet alleen te verklaren valt door het aantal inwoners alleen, of door een momentonderzoek op een bepaald ogenblik. Tevens

(6) *Ibidem.*

(7) E. HOLDAWAY en T.A. BLOWERS, Administrative Ratios and Organization Size, in : *American Sociological Review*, vol. XXXVI, 1971, blz. 278-286.

(8) R. DEPPE, *De personeelsbezetting in de Belgische steden*, Vervolmakingscentrum, Leuven, 1974.

is het niet mogelijk uit dergelijk macro-gegevens af te leiden of er diseconomies of scale aanwezig zijn. Immers, het feit dat grote steden meer ambtenaren hebben dan kleine kan zowel voortkomen uit : diseconomies of scale, nl. een minder rationeel gebruik van de menselijke factor (bureaucratie - hiërarchie), als uit het feit dat grotere steden niet alleen méér van dezelfde diensten, maar ook gevarieerde diensten aanbieden.

Om dit aan te tonen is er ander onderzoek nodig dat het verband nagaat tussen het aantal ambtenaren en het volume van de dienstverlening, alsook de verschillende soorten diensten.

De toename van het aantal ambtenaren na de fusie kan derhalve ook te verklaren zijn door een gevarieerdere en een betere kwalitatieve en kwantitatieve dienstverlening (bv. het inhaaleffect). Er zijn ten andere aanduidingen dat er schaaffecten spelen. In de bevolkingsgroep tussen 5.000 en 20.000 inwoners is het aantal ambtenaren kleiner dan in de kleinere en grotere gemeenten. In het genoemde onderzoek « De personeelsbezetting in de Belgische steden en gemeenten » vond men ook dergelijk schaaffect voor de steden tussen 40.000 en 50.000 inwoners (9).

2. De personeelsuitgaven in de totale gemeentelijke uitgaven.

In 1981 hebben de Belgische gemeenten gemiddeld 47,57 % van hun gewone uitgaven besteed aan personeel (10). Een analyse van dit percentage in functie van het aantal inwoners toont duidelijk aan dat het stijgt met het aantal inwoners.

Percentage uitgaven voor het personeel volgens bevolkingsomvang in 1981

5.000	5.000 10.000	10.000 20.000	20.000 30.000	30.000 50.000	50.000 70.000	70.000 100.000	100.000 150.000	150.000 200.000	+ 200.000
33,96	34,73	38,23	42,87	48,2	52,14	56,9	58,7	50,48	53,72

In navolging van Moesen en Vanneste zou men dus kunnen voorspellen dat de fusie als vorm van schaalvergroting zal moeten leiden tot de groei van het percentage personeelsuitgaven. Ook hier geldt wat we schreven voor het aantal ambtenaren : uit een onderzoek op één moment kan men niet altijd groeitendensen afleiden. Als men inderdaad de evolutie van het percentage personeelsuitgaven in de tijd onderzoekt komt men tot volgende situatie.

(9) *Ibidem.*

(10) Gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Percentage uitgaven voor personeel f.o.v. de totale uitgaven eigen dienstjaar*

1972	1973	1974	1975**	1977	1978	1979	1980	1981
46,7	40,1	48,9	51,1	49,3	48,8	48,4		47,57

* C. Preudhomme, *op. cit.*, blz. 80.

** Alle gegevens Binnenlandse Zaken behalve 1975, die komen uit de jaarlijkse enquête van het Gemeentekrediet.

Dit is een bevestiging van onze hypothese : het diachronisch onderzoek toont aan dat na de fusie (1977), het relatief aandeel van de personeelsuitgaven in de totale uitgaven afneemt. Alhoewel in elk jaar het verband tussen personeelsuitgaven en inwoners positief is.

Uit het feit dat het percentage uitgaven voor personeel vóór de fusie stijgt en daarna daalt zou men kunnen gewagen van positieve schaal-effecten. Dit percentage kan immers alleen dalen als de uitgaven voor personeel minder vlug stijgen als de totale uitgaven.

Om na te gaan of de schaal-effecten zich verplaatst hebben na de fusie hebben we de situatie van 1972 en 1981 vergeleken. Het gemiddelde percentage uitgaven voor personeel was in beide jaren ongeveer 47 %. We hebben alleen vergelijkbare cijfers tot 50.000 inwoners.

Percentage uitgaven voor personeel in 1972 en 1981 volgens bevolkingsomvang

	5.000	5.000 10.000	10.000 20.000	20.000 30.000	30.000 50.000
1972	34,66	37	43	46	48
1981	33,96	34,73	38,23	42,87	48,2

Het is dus in de groep tussen de 5.000 en de 30.000 inwoners dat het percentage personeelsuitgaven het sterkst verminderd is. Dit kan wijzen op een gunstig schaal-effect voor het personeel maar het kan ook wijzen op het verlenen van prioriteit na de fusie aan de uitbouw van infrastructuur waardoor het gedeelte van de afschrijving (schuld) in de totale uitgaven moet stijgen. Dit is inderdaad het geval. Deze uitgaven stegen van 27,4 % in 1977 tot 28,8 % in 1981.

Een andere mogelijke verklaring is dat de vermindering van de uitgaven voor personeel in verhouding met de totale uitgaven, niet te wijten is aan een schaal-effect, maar wel aan het toevertrouwen van de exploitatie van gemeentelijk patrimonium aan VZW's of regies. Deze uitgaven komen dan niet voor onder de categorie « personeel », maar wel onder « overdrachten », alhoewel dit geld door de VZW's kan aangewend worden voor personeel en dus personeelsuitgaven zijn.

Een laatste mogelijkheid tenslotte bestaat in het uitbesteden van diensten aan de privésector of aan intercommunales. Ook in dit geval komt het gedeelte personeelsuitgaven niet tot uiting in de uitgaven.

Beide hypothesen worden ondersteund door de stijging van de overdrachten van 8,9 % in 1975 tot 10 % in 1981.

De Belgische gemeenten worden ook gegroepeerd op grond van verstedelijkingsgraad. Deze indeling houdt meer rekening met de functies die een gemeente vervult t.a.v. de omgeving en geeft dus meer informatie dan alleen het aantal inwoners.

We hebben voor 1972 en 1978 de uitgaven voor personeel in percent van de totale uitgaven berekend, alsook het aantal ambtenaren per inwoner.

	Percentage uitgaven personeel		Aantal ambtenaren per 1.000 inwoners	
	1972	1978	1972	1979
Grote steden . . .	56	56	30	33
Agglomeratiesteden . .	55	58	7,4	10,7
Regionale steden . . .	49	50	10,15	10,5
Gewone steden . . .	42	42	5,3	5,6
Verstedelijkte gemeenten .	39	38		
Plattelandsgemeenten . .	35	32		

Uit deze tabel blijkt dat het vooral in de agglomeratiesteden is dat er een personeelsaan groei geweest is. Welnu, de agglomeratiesteden van Brussel en Antwerpen werden niet gefusioneerd en ze maken het grootste deel uit van de agglomeratiesteden.

Alleen in de plattelandsgemeenten vindt men een merkelijke vermindering van het percentage van de uitgaven die aan personeel besteed worden. Het is in deze categorie ook dat er veel fusies doorgevoerd zijn (vóór de fusie waren er 645 plattelandsgemeenten, na de fusie nog 52). Er is dus voldoende grond om hier van schaafeffecten te spreken.

Een groepering van gemeenten op grond van verstedelijking is een groepering op grond van meerdere criteria. Dit is belangrijk omdat men aldus de weg opent voor het onderzoek naar welke factoren de uitgaven en de personeelsbezetting kunnen verklaren.

3. Factoren die personeelsbezetting verklaren.

In volgende paragraaf zullen we aan de hand van enkele onderzoeken nagaan welke verklarende factoren kunnen weerhouden worden om de personeelsbezetting te verklaren.

De Stichting Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam deed in 1978 een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar de factoren die systematische verschillen in personeelssterkte tussen gemeenten van meer dan 10.000 inwoners verklaren. Dit onderzoek gaat de relatie na tussen 5 gemeentelijke takenpakketten (secretarie, sociale dienst, openbare werken, reiniging en plantsoenen) en factoren die betrekking hebben op de schaal, groei, centrumfuncties, sociale structuur, bouwwijze en ligging (11).

Het resultaat van het onderzoek wijst uit dat er meer dan één factor nodig is om de personeelsomvang goed te verklaren. Van alle variabelen werden er naargelang het takenpakket maximaal 5 weerhouden. Desondanks is de verklaring niet volledig. Dit komt doordat niet alle factoren die de personeelsomvang beïnvloeden zijn onderzocht (nl. organisatiestructuur, efficiency, financiële situatie, specifieke plaatselijke omstandigheden).

Opvallend is dat het schaalement voor alle taakvelden dominant is, maar dat ook andere dan schaalvariabelen spelen. De onderzoekers vinden als schaalvariabele, niet het inwonerstal, maar wel de woningvoorraad (aantal huishoudens). De variabele woningvoorraad blijft in 4 van de 5 taken over, terwijl de variabele inwonerstal reeds vroeg uit de vergelijkingen werd weg geselecteerd. Dit vinden ze een opmerkelijk gegeven in het licht van het Gemeentefonds, waarin het inwonerstal als belangrijkste verdelingsmaatstaf fungeert.

In de 4 regressievergelijkingen, waarin de woningvoorraad voorkomt (nl. secretarie, sociale dienst, openbare werken, reiniging) liggen de coëfficiënten om en nabij 1. Dit betekent dat een verandering in de omvang van de woningvoorraad een proportionele verandering in de personeelsbezetting tot gevolg heeft (dus als de woningvoorraad met 10 % stijgt dan stijgt de personeelsbezetting ook met 10 %). De in de vergelijking ingebouwde dummies voor inwonerstal (nl. groter dan 20.000 en groter dan 50.000) speelden geen rol, zodat men kan besluiten dat de taakinhoud per taakveld niet onderhevig is aan « economies of scale ».

Herinneren we eraan dat Moesen duidelijk diseconomies of scale vond, met het inwonerstal als schaalvariabele (nl. een meer dan proportionele aangroei van het aantal personeelsleden t.a.v. de aangroei van het aantal inwoners).

In het onderzoek dat wij deden in alle gemeenten boven de 10.000 inwoners, vonden we dat de personeelsbezetting (uitgedrukt als aantal

(11) R.P.L. GIEBELS, *et al.*, *Verschillen in personeelssterkte bij gemeenten*, Stichting Economisch Onderzoek, Universiteit Amsterdam, 1980, blz. 55 e.v.

ambtenaren per inwoner) wordt verklaard voor 70 % door 5 factoren, nl. het aantal ondernemingen op het grondgebied van de gemeenten, het aantal woningen in bezit van de eigenaar, percent van de bevolking in de dienstensector, de werkgelegenheidscoëfficiënt en tenslotte het aantal inwoners. Het aantal inwoners verklaarde daarenboven maar 4 % van de varians. In de regressievergelijking kreeg hij zelfs een negatieve coëfficiënt. Dit betekent dus dat als het aantal inwoners zijn invloed uitoefent langs de andere factoren, het geen belangrijke factor is en dat hij zelfs negatief is.

Het oorspronkelijk verklaringsmodel omvatte meer dan 100 variabelen, die op grond van de theorie en het bestaande onderzoek een invloed hadden op de personeelsbezetting, nl. de demografische structuur (aantal inwoners, groei aantal inwoners, leeftijdsstructuur), culturele factoren (nederlandstalig, franstalig), welzijnsvariabelen als aantal huizen met waterleiding, hoge status beroepen, politieke variabelen (partijen, coalities).

De hierboven 5 genoemde factoren bleken het meeste bij te dragen tot de verklaring van de personeelsbezetting.

In hetzelfde onderzoek kwam duidelijk tot uiting dat hoe groter het aantal ambtenaren was, hoe groter het aantal hiërarchische niveaus en hoe groter het aantal afdelingen. Hoe groter het aantal ambtenaren, hoe minder autonomie in het regelen van zijn werk en hoe meer men zich diende te houden aan de regels en de reglementen.

Er is dus een duidelijke aanduiding dat in grotere gemeenten meer toezicht gechiedt onder vorm van bureaucratische mechanismen en minder onder vorm van persoonlijke relaties. Dit is een empirische bevestiging dat grotere gemeenten meer bureaucratisch werken.

Dit onderzoek dateert van vóór de fusie, zodat steeds dezelfde vraag blijft in welke mate de fusie als schaalvergroting dat bureaucratische functioneren heeft versterkt en in welke mate dat nade'ige gevolgen heeft op de personeelsbezetting. Toch moeten al deze onderzoeken voorzichtig geïnterpreteerd worden.

In de Nederlandse studie is voorzichtigheid geboden omdat er een grote multicollineariteit bestaat tussen het aantal woningen en het aantal inwoners.

$\ln(\text{inwoners } 77) = 0,927 \ln(\text{woningen in } 1977) + 1,835$ (een nadere analyse van het totale ambtelijke apparaat bij gemeenten, p. 11) (12).

(12) A.J. BIERENS, *Een andere analyse van het totale ambtelijke apparaat bij gemeenten*, Stichting Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1981, blz. 10 e.v.

In wezen is dus ook in de Nederlandse situatie een schaalvariabele de belangrijke variabele in de verklaring van de personeelsbezetting.

De Amsterdamse onderzoekers hebben de invloed nagegaan van andere dan schaalfactoren op de personeelsbezetting uitgedrukt in aantal ambtenaren per woning en dit globaal voor de secretarie + sociale dienst + huisvesting + openbare werken (opm. zonder werklieden). De niet schaalfactoren die een invloed hebben zijn de aangroei van het aantal woningen, de centrumfunctie (aantal bezoekers aan culturele evenementen) en tenslotte het aantal vragen in het raam van de algemene bijstandswet en de werkloosheidsvoorziening. Alhoewel deze laatste factor als sociale indicator beschouwd wordt, toch is hij ook te beschouwen als een meting van administratieve output en dus zeer relevant voor de personeelsbezetting.

Meer aandacht zou moeten besteed worden aan de manier waarop deze omgevingsvariabelen de personeelsbezetting beïnvloeden. Dit gebeurt langs een gans netwerk van oorzaak tot gevolg redeneringen, waarin de relatie tussen de beoogde effecten (doeleinden) en de in het werk gestelde instrumenten (in het werk gestelde oorzaken) verwerkt zijn. Het is dit verband, dus in wezen het gevoerde gemeentebestuur, dat in deze macro-analyses buiten schot blijft.

Het doet denken aan een deterministische opvatting waarin op grond van een aantal schaal- en structuurvariabelen, niet alleen de personeelsbezetting, maar ook de beleidsvoering worden verklaard. We pleiten derhalve duidelijk voor meer inzicht in de beleidsprocessen en dus ook de normatieve en waardenaspecten. Dit vraagt echter een totaal ander type van onderzoek.

Samengevat zouden we willen stellen dat voor velen de fusie als schaalvergroting zou toelaten te werken op de optimale schaal waardoor de middelen zo efficiënt mogelijk zouden aangewend worden. Dit betekent dus dat men met hetzelfde personeel, meer taken zou kunnen vervullen of dat de nieuwe taken die men zou vervullen efficiënter (bv. ook economischer) konden vervuld worden na de fusie, dan wanneer elke gemeente deze diensten afzonderlijk zou georganiseerd hebben.

We hebben aangetoond dat er op dit ogenblik onvoldoende gegevens zijn om dit probleem te analyseren. Men weet dat in elk geval na de fusie, de uitgaven alsook het aantal personeelsleden gestegen zijn. Maar men weet niet in welke mate deze stijging :

a) veroorzaakt wordt door meer en/of nieuwe taken en dus een betere dienstverlening ;

b) veroorzaakt wordt door slecht beheer en beleid ;

- c) veroorzaakt wordt door op een niet-economische schaal te werken;
- d) de meer en nieuwe diensten op een economische goede schaal geschieden, zodat de dienstverlening met fusie efficiënter is dan zonder fusie.
- e) deze diensten beantwoorden aan een werkelijke behoefte.

Er zijn aanduidingen dat bepaalde diensten in wezen niet beantwoorden aan een echt vraag, maar gewoon verstrekt werden om toch niet de indruk te wekken dat rand- en/of deelgemeenten zouden gediscrimineerd worden. De suggestie die vóór de fusie vaak naar voren gebracht werd, nl. dat de inhaaloperaties over voldoende lange termijn moesten gepland en geprogrammeerd worden, is geen werkelijkheid geworden.

V. Het personeelsbeleid.

Eén van de doelstellingen van de fusie was door de schaalvergroting te komen tot een beter aanwenden van de middelen dus tot een beter personeelsbeleid.

Personeelsbeleid kan samengevat worden als een systeem waarin vaststellen van de behoeften aan personeel, werving en recrutering, loopbaanplanning en opleiding, personeelsevaluatie en beoordeling, worden geïntegreerd om de doelstellingen van de gemeente te bereiken. We hebben aan de hand van de vele ervaringen, de indruk opgedaan dat dergelijk systematisch en professioneel verantwoord personeelsbeleid na de fusie niet is tot stand gebracht. Het opstellen van de personeelsformaties is nog altijd meer een oefening in onderhandelen dan een systematische analyse. Onderhandeling in de gemeente zelf tussen de ambtenaren, de syndicaten en de bestuurders om zoveel mogelijk bevorderingen in de wacht te slepen. Onderhandelingen tussen de gemeente en de voogdij, waarin objectieve analyses van de werklust bij gebrek aan analyse-instrumenten een ondergeschikte rol speelt. Men heeft nog steeds geen objectieve tijds- en capaciteitsnormen ontwikkeld. Op het vlak van de recrutering en de opleiding hebben we de indruk dat er een verbetering is. Desondanks blijven de klachten over politieke invloed bij benoemingen en bevorderingen toenemen.

Het veilig stellen van de positie van de ambtenaren heeft tot gevolg gehad dat men het na de fusie moest doen met dezelfde mensen als ervoor. Maar door de fusie zijn er enorme schaalvergrotingen opgetreden. Samenvoegingen van kleine gemeenten van 5 à 7.000 tot 30.000 inwoners wijzen op het verschil in schaal. In die nieuwe grote gemeenten was voor de nieuwe schaal onvoldoende kennis en ervaring op het vlak

van management, beleidsvoering aanwezig. Het niet kunnen aantrekken van mensen met die ervaring op de nieuwe schaal is volgens ons een handicap geweest.

Dit effect wordt in veel gemeenten nog versterkt door de frustratie van veel vroegere ontvangers en secretarissen, die niet benoemd werden. Er was immers maar plaats voor 1 ontvanger en 1 secretaris. De niet-herbenoemde houders van wettelijke graden hebben echter de overblijvende directieposten bezet. Dit betekent dat in veel gemeenten de demotivering van deze mensen geleid heeft tot onvoldoende leiderschap en bestuurskracht.

Er zijn geen gegevens in ons bezit in welke mate dat er bij nieuwe aanwervingen werd overgegaan tot het verhogen van de professionele kennis. We hebben de indruk dat nieuwe, specifieke deskundigheid is ingevoerd in bepaalde deelterreinen als sport, cultuur, milieu. Dit werd gestimuleerd door de subsidieregeling van de overheid. Maar op het vlak van organisatie, personeel, beleid en management is er, volgens ons, nog zeer weinig nieuwe kennis en deskundigheid ingebracht.

Dit laatste wordt in feite ook tegengewerkt door de voogdij die voor alles blijft denken in de klassieke lijnstructuur, met een uitgesproken hiërarchische piramide, met als regel zoveel opstellers voor één onderbureauchef. Het niet stimuleren van nieuwe organisatievormen als staforganisatie, project- en matrixorganisatie belet in feite het aantrekken van jonge deskundigen in staffuncties, waar ze ervaring kunnen opdoen en waar ze zich kunnen voorbereiden op lijnfuncties.

Tenslotte heeft de anti-crisis politiek, de tewerkstellingspolitiek van de centrale overheid, het voeren van een systematisch en rationeel personeelsbeleid niet bevorderd. De gemeenten hebben zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de financiële voordelen, verbonden aan de tewerkstellingspolitiek.

Algemeen besluit.

Deze studie is een proeve van evaluatie en kan de aanzet betekenen voor een evaluatiestudie. Toch kunnen nu al enkele conclusies getrokken worden. De fusie is een illustratie van de theorie van M. Crozier : on ne change pas la société par décret. Het volstaat niet een fusiewet te stemmen en de rest van de operatie maar te laten verlopen. Een ingreep als de fusie had in wezen moeten begeleid worden door een uitvoeringsprogramma. Nu heeft de schaalvergroting theoretisch een aantal mogelijkheden geschapen die echter bij gebrek aan positieve begeleiding niet werden ingevuld. We geloven dus niet dat de fusie verantwoordelijk is

voor de huidige financiële problemen. Zonder de fusie zouden die er ook geweest zijn, vermits er in wezen in de manier van beleidsvoeren niet zoveel veranderd is. Steden die goed besuurden vóór de fusie, deden dit ook na de fusie. De schaalvergroting heeft geen fundamentele nieuwe taken en bevoegdheden aan de gemeenten toegewezen. De schaalvergroting heeft de tendens om taken toe te vertrouwen aan intercommunales, VZW's niet afgeremd, integendeel.

Tenslotte zou nader onderzoek meer licht kunnen brengen in wat hier vaak als hypothese werd naar voren gebracht. Er blijven inderdaad ook na de fusie nog grote verschillen bestaan tussen de gemeenten onderling en ook tussen de gemeenten en de gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

Summary : Personnel organisation in the amalgamated municipalities.

The essence of a policy evaluation of the personnel situation in the amalgamated municipalities is to investigate the degree to which the amalgamation as instrument achieved the present objectives and the degree to which the instruments used have contributed to it. Such an evaluation is complicated by the fact that insufficient attention was given to the objectives in the amalgamation policy and to the time period within which they had to be achieved. From the analysis, it appears, in any case, that the number of personnel grew after the amalgamation in the local administrations more than in others. This applies in particular to the public welfare agencies. This growth is probably to be ascribed more to the social evolution than to the amalgamation operation. The demonstration of scale effects is not easy because of the lack of diachronic studies. The fact that large municipalities have relatively more personnel than small municipalities may not be deduced from an increase of the population. The diachronic study of the percentage of the total expenditures for personnel shows that this part has decreased, which could indicate a scale effect. However, one has, at this time, insufficient information of the factors that explain the amount of personnel so that a change in that amount cannot simply be ascribed to the amalgamation. At the same time, the hypothesis is formulated that the amalgamation of the municipalities as a policy measure has not brought about many changes on the level of policy implementation. This can be explained by the lack of an accompanying strategy for change. It does not suffice to vote for a law to bring about a fundamental change.



BIJLAGE I

Personeelsleden plaatselijke machten en gesubsidieerd gemeentelijk onderwijs (het Rijk)
Index : 1969 = 100 ; 1975 = 100

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Gemeenten (1)	100	99	99	102	104	106	108	111	114	120	123	131	136
							100	102	105	111	113	121	126
Agglomeraties (2) COO/OCMW (3)	100	107	115	124	133	143	153	161	170	179	195	209	219
							100	105	111	117	127	137	143
Intercommunales (4)	100	100	117	129	123	124	126	131	135	140	145	152	158
							100	103	106	110	114	120	125
Onderwijs (5)	100	104	113	126	123	125	127	134	137	138	141	146	147
							100	106	108	109	112	116	116
Algemeen totaal overheidssector (6)	100	105	110	117	120	124	128	132	134	138	142	147	150
							100	103	105	108	111	115	117
Totaal (6) — (1)	100	106	111	119	122	126	130	135	137	140	144	149	152
							100	104	105	108	111	114	117
Totaal (1) — (5)	100	101	107	114	117	120	124	129	133	139	144	152	157
							100	104	107	112	116	123	126
Totaal (1) + (5)	100	101	104	110	110	112	114	118	121	126	129	136	139
							100	104	106	110	113	119	122

Bron : Openbaar Ambt overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector. Jaarlijkse toestand op 30 juni.

BIJLAGE II

**Aangroei van het aantal personeelsleden voor de gemeenten
en agglomeraties van gemeenten volgens uitgeoefende functie
Index : 1968 = 100**

	31/12/1968	31/12/1974	31/12/1975	31/12/1976	31/12/1977	31/12/1978	31/12/1979	31/12/1980	30/6/1981
Administratief personeel	100	116	112	116	120	127	131	140	144
Werkliedenpersoneel	100	113	116	120	122	128	138	142	146
Politie	100	106	109	111	109	112	115	117	119
Brandweer	100	146	155	167	176	182	190	200	203
Onderwijs	100	110	108	119	149	153	169	176	178
Andere	100	126	155	150	144	149	172	181	182
Totaal	100	114	117	120	123	129	136	142	145

Bron : Statistieken Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten.

BIJLAGE III

**Aangroei van het aantal personeelsleden voor de COO's en OCMW's
volgens uitgeoefende functie (het Rijk)
Index : 1975 = 100**

	31/12/ 1976	31/12/ 1976	31/12/ 1977	31/12/ 1978	31/12/ 1979	31/12/ 1980	30/6/ 1981
Administratief personeel	100	108	120	127	139	152	153
Werkliedenpersoneel	100	104	110	115	121	129	130
Medisch personeel	100	109	112	118	96	119	119
Paramedisch personeel	100	106	110	122	137	143	142
Verplegend personeel	100	107	114	123	134	140	141
Anderen	100	110	115	166	158	182	236
Totaal	100	106	113	122	130	139	141

Bron : Statistieken Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten.