

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

29 MAART 1993

Voorstel van wet tot bestuurlijke herindeling van Gent door defusie

(Ingediend door de heer Van Hooland c.s.)

TOELICHTING

Gemeente is gemeenschap. Gemeenten scheppen of ontwikkelen is dan ook «gemeenschap maken» met gemeentenaren.

In Nederland zijn de jongste jaren heel leerrijk geweest voor het lokaal bestuur, zijn structuur en functionering. Dat bestuur is veel meer het voorwerp van vernieuwende initiatieven en ook van reflectie, zoals destijds in de professionele Raad voor Territoriale Decentralisatie, of de Raad voor het Binnenlands Bestuur.

Na decennia discussie is aldaar — bv. in Amsterdam en Rotterdam — empirisch vastgesteld geworden dat deelgemeenten, zo volwaardig mogelijk georganiseerd, de beste waarborgen bieden voor een sterk en goed lokaal bestuur, vooral in een grootstedelijke samenleving. De stad Rotterdam houdt in 1994 in principe op te bestaan. Haar bevoegdheden gaan naar tien nieuwe gemeenten en naar een nieuwe provincie, met in totaal 17 gemeenten.

De maatschappelijke discussie over de lokale besturen in België is herhaaldelijk wel in uitzicht gesteld, doch nog steeds niet gevoerd geworden. De grote fusie van 1976 is, tegen de afspraken in, alsnog niet geëvalueerd, evenmin als de para-communale ontwikkelingen.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

29 MARS 1993

Proposition de loi visant au redécoupage administratif de Gand par la défusion

(Déposée par M. Van Hooland et consorts)

DEVELOPPEMENTS

Une commune représente une communauté. Créer ou développer des communes équivaut dès lors à établir une communauté avec leurs habitants.

Aux Pays-Bas, les dernières années ont été très instructives pour l'administration locale, du point de vue de sa structure et de son fonctionnement. Cette administration fait de plus en plus l'objet d'initiatives rénovatrices ainsi que de réflexions, comme ce fut le cas jadis dans le *Raad voor Territoriale Decentralisatie* (Conseil professionnel pour la décentralisation territoriale) ou dans le *Raad voor het Binnenlands Bestuur* (Conseil pour l'administration nationale).

Après des décennies de discussion, par exemple à Amsterdam et à Rotterdam, l'on a constaté empiriquement que des entités communales plus petites, organisées le mieux possible, offrent les meilleures garanties d'une bonne et solide administration locale, surtout lorsqu'il s'agit de la vie sociale d'une grande ville. En 1994, la ville de Rotterdam cessera en principe d'exister. Ses compétences seront transférées à dix nouvelles communes et à une nouvelle province, qui comptera au total 17 communes.

En Belgique, le débat de société concernant les administrations locales a maintes fois été envisagé, mais n'a pas encore eu lieu. Malgré les accords, la grande opération de fusion de 1976 n'a toujours pas été évaluée, pas davantage que l'évolution sur le plan paracommunal.

In het integrale federalisme, waar België voor gekozen heeft, zouden zulke reflectie en evaluatie nochtans voor het steunpunt moeten zorgen.

Bestuurlijke herindeling gaat om zeggenschap van de mensen en van de politiek, alsook om herijking van de ambtelijke organisaties.

Wat neemt de overheid nog voor haar rekening en op welk niveau?

Motieven

De grootstedelijke problematiek is actueel en universeel. Hij is ons eenzijdig best bekend in de vorm van budgettair-financiële spanningen, hoge schuldenlast en fiscaliteit, oversubsidiëring in verhouding tot het aantal inwoners.

Doch er is meer. De grootstad weegt en is kennelijk « te klein voor het grote werk, en te groot voor het kleine ». Blijft dus de vraag: welke schaal is optimaal?

« Defusie als oplossing van financiële problemen is nonsens » stellen sommigen. Wij zijn daar niet zo zeker van. Schaalvoordelen zijn voorwaardelijk reëel, doch de grote fusies hebben het van hun kant niet bewezen.

Eerst en het meest is er de kans op politieke vernieuwing, op de juiste schaal, op het herstellen van het primaat van de politiek op het terrein. Daarin kan zelfs de kern liggen tot ontwikkeling van nieuwe vormen van effectieve bestuurlijke en administratieve samenwerking in de grootstedelijke sfeer, zowel inzake beleidsvoering als inzake specifieke taken, bv. op het vlak van beschermings- en hulpdiensten, milieu en cultuur, ordening en huisvesting. Alle medegemeenten van een « stadsgewest » of een *sui-generis*-agglomeratie, federatie of grootstedelijk overleg zullen de stremmende « haat-liefde verhouding », die vaak de relaties kenmerkt, kunnen veranderen in een open en bestuurlijk-positieve coöperatie.

Defusie van haar kant houdt vele kansen in.

In elk geval kan gemeentelijke herindeling ook de grote stad meer stad laten zijn om, bevrijd van een massa taken en taakjes, de eigen bestuurlijke effectiviteit op te drijven, om een meer ondersteunende en tegelijk sturende rol te spelen, de grootstedelijke leiding op zich te nemen.

Pourtant, dans le fédéralisme intégral que la Belgique a choisi, de telles réflexions devraient être fondamentales.

Un redécoupage administratif concerne la participation des gens et des hommes politiques, et entraîne le réaménagement de l'organisation administrative.

Qu'assument encore les pouvoirs publics et à quel niveau?

Motifs

Les problèmes auxquels sont confrontées les grandes villes font partie de l'actualité et sont universels. Aux yeux des citoyens, ils prennent surtout la forme de tensions budgétaires et financières, d'un endettement et d'une fiscalité très élevés, de subventions exagérées par rapport au nombre d'habitants.

Mais il y a plus. Les grandes agglomérations sont pesantes et manifestement trop petites pour les grandes tâches et trop grandes pour les petites tâches. Quelle est donc la meilleure échelle?

Certains prétendent que la défusion en tant que solution aux problèmes financiers est un non-sens. Nous n'en sommes pas si sûrs. Les économies d'échelle sont réelles si certaines conditions sont remplies, cependant que les grandes fusions, de leur côté, n'ont pas fait leurs preuves.

Il y a d'abord et surtout la possibilité d'un nouveau politique, d'une échelle correcte, de la restauration de la primauté de la politique sur le terrain. C'est là même que réside peut-être l'amorce de nouvelles formes d'une réelle coopération administrative au sein de la grande ville, en ce qui concerne tant la gestion politique que les tâches spécifiques, par exemple dans les domaines des services de protection et d'assistance, de l'environnement et de la culture, de l'aménagement et du logement. Toutes les communes qui font partie d'une « région urbaine » ou d'une agglomération *sui generis* ou fédération ou d'un cadre propre à celui d'une grande ville, seront en mesure de transformer le « rapport amour-haine » paralysant, qui caractérise souvent leurs relations, en une coopération ouverte et constructive sur le plan administratif.

De son côté, la défusion renferme de nombreuses promesses.

Le redécoupage communal permettra en tout cas aussi à la grande ville de mieux s'acquitter de sa mission urbaine, afin que, libérée d'une masse de petites et grandes tâches, elle augmente son efficacité administrative, joue un rôle accru de soutien et aussi de direction et assume la conduite des affaires comme il sied à sa nature.

Doelstellingen

Zeggenschap teruggeven aan de naar eigenbelang rekenende mensen is het hoofddoel van defusie. Het heet « de kloof dichten », betere werking van de lokale democratie, meer democratie, reële participatie, meer kansen voor de bevolking en haar mandatarissen om politieke activiteiten en bevoegdheden uit te oefenen. Welke school in democratie heeft men niet vernietigd met lineaire, soms half gefundeerde fusies?

Defusie moet het politieke bestuur en de dienstverlening terug in het maatschappelijk brandpunt stellen in de plaats van ze als een « buitengebeuren » te laten fungeren en ervaren.

Uiteraard kan men op verschillende wijzen bezuinigen, maar structureel alleen door defusie. Doch defusie gaat om meer dan dat, nl. om bestuurlijke effectiviteit en optimale dienstverlening, om gemotiveerde medewerkers en bestuurders, om responsabilisering door directe identificatie met mensen, hun voorkeur en problemen.

Defusie is zelfs van aard om de stadsschuld, althans boven het « destructieve » peil, te verwerken op relatief korte termijn.

Voorwaarden — Principes

Een goede defusie moet aan vele voorwaarden voldoen.

— Bestuurlijke herindeling moet een sterke en volwaardige bestuurszorg en dienstverlening in eerste lijn installeren. De inwoner-burger moet centraal staan, met effectieve medezeggenschap in beleid, beheer, actie en mobilisatie van de middelen of dekking van de lasten van zijn bestuur en administratie. Dat betekent zoveel als kiezen voor defusie in volwaardige gemeenten, met volheid van bevoegdheid en verantwoordelijkheid.

— Goed functionerende instellingen moeten niet per se verstoord worden, zoals bijvoorbeeld die intercommunales welke een behoorlijk peil van effectiviteit en efficiëntie bereiken.

— Bij defusie kan in de gegeven omstandigheden, met het feitelijke voortbestaan van de provincies, geen bijkomende bestuurslaag aanvaard worden. Wel zien wij ten minste het hertekenen van de provincies, hun positie, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en bijgevolg hun geografische omschrijving.

— De invalshoek van onderhavig wetsvoorstel is politiek-bestuurskundig, op gevaar af anders « met

Objectifs

Le but principal de la défusion est de permettre aux gens, qui calculent selon leur propre intérêt, d'avoir à nouveau leur mot à dire. Cela s'appelle « combler le fossé », ce qui signifie un meilleur fonctionnement de la démocratie locale, un surcroît de démocratie, une participation réelle, des chances accrues pour la population et pour ses mandataires d'exercer une action et un pouvoir politiques. Quelle éducation à la démocratie n'a-t-on pas ruinée par les fusions linéaires, parfois à moitié fondées?

La « défusion » doit permettre à la gestion politique et à la prestation de services de reprendre leur place centrale dans la société, au lieu d'avoir un rôle et une importance périphériques.

Bien entendu, il est possible de faire des économies de différentes façons, mais, d'un point de vue structurel, seule la défusion donne des résultats. La défusion signifie cependant bien plus que cela, à savoir l'efficacité administrative et une prestation de services optimale, des collaborateurs et des mandataires motivés, la responsabilisation grâce à l'identification directe avec les gens, leurs préférences et leurs problèmes.

La défusion est même de nature à éliminer dans un délai relativement court l'endettement des villes, du moins la partie qui se trouve au-dessus du niveau destructeur.

Conditions — Principes

Pour être adéquate, une défusion doit remplir de nombreuses conditions.

— Le redécoupage administratif doit, en premier lieu, établir une gestion politique et une prestation de services qui soient à la fois solides et de qualité. L'habitant-citoyen doit occuper la place centrale, participant effectivement à la politique, à la gestion, à l'action et à la mobilisation des moyens ou à la couverture des charges de son administration. Cela implique qu'il faut opter pour une défusion aboutissant à des communes à part entière, ayant la plénitude des pouvoirs et des responsabilités.

— Il ne faut pas nécessairement toucher aux institutions qui fonctionnent bien, par exemple les intercommunales qui ont atteint un niveau convenable d'efficacité.

— Dans les circonstances actuelles, vu que les provinces continuent à exister, il est inadmissible que la défusion crée un autre niveau de pouvoir. Il faut, par contre, au moins redéfinir les provinces, leur statut, leurs tâches, leurs compétences, leurs responsabilités et, en conséquence, leur délimitation géographique.

— La proposition de loi qui vous est soumise part du point de vue politico-administratif; si tel n'était

valse voorstellingen en onhaalbare idealen» te blijven werken. Een objectieve, rationele benadering is geboden van de bestuurseffectiviteit en de inwoners-satisfactie, van de efficiëntie, van de tevredenheid van bestuurders en de medewerkers.

— De stadsschuld en de praktische problemen van een dynamisch proces van defusie moeten apart aanpak worden.

De schuld kan op halflange termijn zelfs aangezuiverd worden door bijvoorbeeld de defusie-stad — berekend en gedurende een beperkt aantal jaren — haar relatief aanzienlijk aandeel te laten behouden in het Vlaams Gemeentefonds.

Hier bedoelen wij vooral het extra-aandeel boven het gemiddelde per inwoner, exclusief Antwerpen, Gent en de centrumsteden in Vlaanderen, dat de nieuwe volwaardige gemeenten na defusie in de rand van de stad Gent niet meer zou toekomen in vergelijking met de gemiddelde verdeling in Vlaanderen. Dit extra voordeel uit het Vlaams Gemeentefonds bedraagt, voor 1993, 4 286 664 000 frank (basis 232 000 inwoners) hetzij, naar raming, 2 032 470 000 frank voor Gent-stad en 2 254 194 000 frank voor de huidige «deelgemeenten». De kosten van de centrum-functie van Gent mogen, naar analogie van Antwerpen (6 miljard netto) op 3 miljard geraamd worden. Antwerpen ontvangt 8 638 330 086 frank extra op basis van 1993 en boven het gemiddelde dat 296 gemeenten toekomt. Het krijgt 21 910 frank per inwoner, de andere gemeenten 3 433 frank, of 18 477 frank per inwoner er bovenop.

Het is zelfs goed denkbaar dat de stadsschuld van Gent verdeeld wordt onder de «nieuwe» Gentse gemeenten — al dan niet rekening houdend met hun inbreng per 1 januari 1977 — en dat men die met het tijdelijk toegekende extra-aandeel, of toch een deel ervan, in het Vlaams Gemeentefonds financiert: naar schatting maximaal 2,25 miljard frank, per jaar.

— Gent, na defusie, moet zelf meekiezen voor haar toekomst, met de nieuwe en de huidige randgemeenten en met anderen waar het past, hetzij voor een denkbaar stadsgewest of een agglomeratie-*sui generis* een federatie, of voor welke vorm dan ook die voor de specifiek grootstedelijke problematiek het best past, in de institutionele context, zelfs internationaal.

— De begeleiding van het defusieproces zou kunnen worden toevertrouwd aan bijvoorbeeld twee «interim-managers», zijnde één voor Gent-centrumstad en één voor de andere defusie-gemeenten.

pas le cas, on risquerait de continuer à se baser sur de fausses représentations et sur des idéaux impossibles à réaliser. Une approche objective et rationnelle s'impose pour que l'administration soit efficace et pour que les habitants, les mandataires et leurs collaborateurs soient satisfaits.

— Il convient de s'attaquer séparément aux problèmes de l'endettement de la ville et aux problèmes pratiques qu'entraîne le processus dynamique de la défusion.

Il est même possible d'éteindre la dette à moyenne échéance, par exemple en laissant — pendant un nombre limité d'années et de façon calculée — à la ville défusionnée la part, relativement considérable, qu'elle détient dans le Fonds flamand des communes.

Nous visons ici essentiellement la part supplémentaire en sus de la moyenne par habitant, à l'exclusion d'Anvers, de Gand et des villes du centre de la Flandre, que les nouvelles communes, devenues communes à part entière après la défusion dans la périphérie de la ville de Gand, ne percevraient plus par rapport à la répartition moyenne de la Flandre. Cet avantage supplémentaire provenant du Fonds flamand des communes s'élève, pour 1993, à 4 286 664 000 francs (sur la base de 232 000 habitants), soit, selon une estimation, à 2 032 470 000 francs pour la ville de Gand et à 2 254 194 000 francs pour les communes faisant partie de l'entité actuelle. Le rôle de centre régional que joue la ville de Gand entraîne des frais que l'on peut estimer à 3 milliards de francs, par analogie avec Anvers (6 milliards net). La ville d'Anvers perçoit 8 638 330 086 francs supplémentaires (base 1993) en sus de la moyenne perçue par 296 communes. Elle touche 21 910 francs par habitant, alors que les autres communes touchent quelque 3 433 francs, c'est-à-dire 18 477 francs en plus par habitant.

On peut même très bien concevoir que la dette de la ville de Gand soit répartie entre les «nouvelles» communes gantoises — en tenant compte ou non de leur apport au 1^{er} janvier 1977 — et qu'elle soit financée grâce à la part supplémentaire, ou à une partie de celle-ci, qui leur est attribuée temporairement par le Fonds flamand des communes: il s'agit, d'après les estimations, d'un maximum de 2,25 milliards de francs par an.

— Après la défusion, Gand devra choisir elle-même son avenir, en concertation avec les communes périphériques nouvelles et actuelles et avec d'autres s'il échoit et se transformer soit en une région urbaine — ce qui est envisageable — ou en une fédération ou en une agglomération *sui generis* toute autre forme qui répond le mieux aux problèmes spécifiques des grandes villes, dans le contexte institutionnel et même international.

— La conduite du processus de défusion pourrait être confiée, par exemple, à deux «managers intérieurs», soit un premier pour le centre-ville de Gand et un second pour les autres communes qui verront le jour après la défusion.

Samengevat, defusie zowel als fusie kunnen maar zeer voorwaardelijk de gewenste resultaten opleveren. Als procédé moeten zij, zoals elke politieke vernieuwing of bestuurlijke hervorming, ten eerste gerelativeerd worden. Vele voorwaarden dienen vervuld te worden. Een criterium bij uitstek is zeker steeds de bijdrage tot de effectiviteit en de efficiëntie in de betrokken grootstedelijke bestuursseenheid.

Het democratisch deficit zelf kan in de lokale bestuurlijke sfeer echter alleen met defusie weggewerkt worden. Deze biedt de « burger » medezeggenschap in beleid, beheer en dienstverlening in vele zaken waarmee hij zich gemakkelijk kan en zal identificeren, net zoals zijn mandatarissen aldaar.

TOELICHTING

Met zowat 230 000 inwoners is Gent de tweede grootste stad van Vlaanderen. Het was een samenvoeging van op zichzelf reeds vrij belangrijke gemeenten — zoals Gentbrugge en Sint-Amandsberg met meer dan 20 000 inwoners, andere met meer dan 10 000 inwoners — die op zichzelf hadden kunnen voortbestaan als gezonde bestuurlijke entiteiten.

Per 31 december 1976 telden zij respectievelijk, op zeer uiteenlopende oppervlakte:

En résumé, tant la défusion que la fusion ne peuvent donner les résultats recherchés que si toutes les conditions ont été remplies. Tout comme chaque rénovation politique ou chaque réforme administrative, l'importance de ces procédés doit être fortement relativisée. De nombreuses conditions doivent être satisfaites. Le critère par excellence est évidemment que ces procédés doivent toujours contribuer à l'efficacité pour l'entité administrative que constitue la grande ville concernée.

Quant au déficit démocratique, il ne peut toutefois être comblé, dans la sphère administrative locale, que par la défusion. Celle-ci donne au « citoyen » la possibilité de participer à la politique, à la gestion et à la prestation de services pour de nombreuses matières avec lesquelles il peut lui-même facilement s'identifier et s'identifiera, tout comme ses mandataires locaux.

DEVELOPPEMENTS

Avec ses quelque 230 000 habitants, Gand est la seconde grande ville de Flandre. Gand est issue de la fusion de communes qui, en soi, étaient déjà relativement importantes, telles que Gentbrugge et Sint-Amandsberg qui comptaient plus de 20 000 habitants, et d'autres communes qui comptaient plus de 10 000 habitants — communes qui auraient pu subsister de façon autonome en tant qu'entités administratives saines.

Au 31 décembre 1976, ces communes comptaient le nombre d'habitants suivant, pour des superficies très différentes:

	Inwoners — Habitants	Ha	Inwoners (1) — Habitants (1)
Oud Gent. — <i>Le vieux Gand</i> :			
Gent-centrum. — <i>Gand-Centre</i>	139 812	7 033	92 143
Meulestede			6 516
Nieuw-Gent. — <i>Le nouveau Gand</i>			16 745
Drongen. — <i>Tronchiennes</i>	11 165	2 743	11 309
Gentbrugge	21 049	786	14 690
Ledeberg	9 694	109	15 738
Mariakerke	9 740	520	14 272
Oostakker	9 324	1 047	12 151
Sint-Amandsberg	23 800	599	29 141
Sint-Denijs-Westrem	5 514	624	6 449
Wondelgem	11 207	582	19 932
Zwijnaarde	6 116	1 204	6 114
		15 247	245 200

(1) Inwonersaantal, op 1 januari 1979, naar de nieuwe omschrijving van de Dienstencentra.

Ten minste een groot deel van die gemeenten vormde een grote verstedelijkte agglomeratie, met gelijkaardige problemen. En Gent-stad vervulde een kernfunctie als industrie-, haven- en cultuurcentrum, waarvoor een groter financieel draagvlak nodig

(1) Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 1979, d'après la nouvelle définition des Dienstencentra (centres de services).

Une grande partie de ces communes au moins formait une grande agglomération urbanisée et connaissait des problèmes analogues. La ville de Gand proprement dite assumait la fonction de noyau en tant que centre industriel, portuaire et culturel, ce qui

scheen. De bestuursschaal moest uitgebreid worden omwille van bovengemeentelijke belangen, én met het oog op een betere samenhang of coördinatie.

Nu ervaart men de grote afstand tussen inwoner, bestuur en bevoegde ambtenaren, alsook sociaal-politieke erosie in het grootstedelijke gebied.

Gent heeft nog één politicus per 4 500 inwoners; Deinze, Eeklo en Evergem hebben er bijna één per 1 000 inwoners. Die gemeenten hebben zes schepenen, Gent met bijna tien keer zoveel inwoners heeft er tien.

Zulke situatie werkt vervreemding in de hand en leidt fataal tot een democratisch deficit. Uiteindelijk blijven er, behalve burgemeester en schepenen, nog slechts 40 raadsleden over, die onmogelijk, vaak in hun vrije tijd, de signaal- en doorstromingsfunctie tussen de burgers en het bestuur kunnen waarmaken. De bevolking voelt zich machteloos tegenover voor haar anonieme en in elk geval veelal onbekende bestuurders.

In de deelgemeenten is het buurt- en verenigingsleven reeds in belangrijke mate verschaald.

Sommige wijken en stadsdelen voelen zich vergeten of achtergesteld. Wanneer die wijken bovendien kampen met reële moeilijkheden van een migranten-integratie, ontstaan voedingsbodems voor extremisme en afwijzing van politieke democratie.

Dit laatste is slechts een extreem signaal van een ontevredenheid, die ook in andere gedeelten van de stad wordt gevoeld. In Gent geldt het «beter voorkomen dan genezen».

En in elk geval is de verwijdering tussen burger en bestuur alsmede de verschraving van het culturele en sociaal-culturele leven een angstwekkende realiteit. Er dreigt groeiende ontaarding.

Gent is een stad om van te houden, doch de bestuursschaal is niet eigentijds en de kosten daarvan zijn, naar Vlaamse normen, buitensporig hoog. Gent en Antwerpen ontvangen, afgezien van de andere tegemoetkomingen, in 1993 een gewaarborgd 42,9 pct. van het Vlaamse Gemeentefonds (37,2 miljard frank) voor 12 pct. van de bevolking van het Vlaamse Gewest.

Gent krijgt voor 3,9 pct. 15,3 pct. en Antwerpen voor 8,1 pct. 27,9 pct. van de globale dotatie van het Vlaamse Gemeentefonds.

Daarom is een duidelijke politieke keuze noodzakelijk.

nécessitait des moyens financiers plus importants. L'infrastructure administrative devait être étendue pour pouvoir assurer les intérêts supracommunaux ainsi qu'une meilleure cohésion ou coordination.

Actuellement, on perçoit une grande distance entre le citoyen, l'administration et les fonctionnaires compétents, ainsi qu'une érosion socio-politique dans l'agglomération.

Gand compte encore un homme politique pour 4 500 habitants, cependant que Deinze, Eeklo et Evergem en comptent presque un pour 1 000 habitants. Ces communes ont six échevins, alors que Gand, avec presque dix fois autant d'habitants, n'en a que dix.

Une telle situation génère un sentiment d'aliénation et entraîne fatalement un déficit démocratique. Il ne reste en fin de compte, en plus du bourgmestre et des échevins, que quarante conseillers communaux, qui ne peuvent pas assumer correctement, pendant leur temps libre, la fonction d'information entre les citoyens et l'administration. La population se sent désarmée face à ses dirigeants anonymes, et souvent inconnus.

Dans les anciennes communes, les relations de quartier et la vie associative se sont en grande partie perdues.

Certains quartiers de la ville se sentent oubliés ou désavantagés. Lorsque ces quartiers sont en outre confrontés aux problèmes concrets que pose l'intégration des immigrés, ils constituent le substrat de l'extrémisme et du rejet de la démocratie politique.

Il s'agit là uniquement de la forme la plus extrême d'un mécontentement qui se manifeste aussi dans d'autres parties de la ville. A Gand s'explique le proverbe «mieux vaut prévenir que guérir».

En tout cas, la distanciation entre le citoyen et l'administration, ainsi que la disparition de la vie culturelle et de la vie socio-culturelle, constituent une réalité alarmante. On risque d'assister à une dégradation croissante.

Gand est une ville agréable, mais l'infrastructure administrative n'est pas actuelle et le coût en est, d'après les normes flamandes, exagérément élevé. Abstraction faite des autres aides financières, Gand et Anvers touchent, en 1993, une part garantie du Fonds flamand des communes qui s'élève à 42,9 p.c. (37,2 milliards de francs), alors qu'elles ne comptent que 12 p.c. de la population de la Région flamande.

Pour 3,9 p.c. de la population, Gand touche 15,3 p.c. de la dotation globale du Fonds flamand des communes, et Anvers, pour 8,1 p.c. de la population, touche 27,9 p.c. dudit fonds.

C'est pourquoi un choix politique clair s'impose.

Volwaardige decentralisatie

Anders dan in Antwerpen zijn in Gent alsnog geen districtsraden opgericht. Overigens zouden die het probleem niet oplossen, nu hun bevoegdheid slechts adviserend kan zijn.

Daarom is een reële decentralisatie nodig, met gemeenten en rechtstreeks verkozen organen die volwaardige beslissingsmacht hebben.

Immers tegen decentralisatie, met behoud van de gefusioneerde gemeente, bestaan grondwettelijke bezwaren, en vooral politieke en juridische moeilijkheden. Inderdaad, wanneer aan deelgemeenten reële beslissingsmacht wordt verleend, dienen zij ook rechtspersoonlijkheid te krijgen, een eigen administratief apparaat te hebben, eigenaar of ten minste beheerder van een patrimonium te zijn, enz.

De relaties met de bovengemeente worden dan bijzonder complex, juridisch en financieel. Terwijl de politieke doorzichtigheid van de structuren er niet beter op wordt, gezien omslachtige procedures van wederzijdse afhankelijkheid tussen stad en deelgemeente dienen te worden georganiseerd.

Men zou dit kunnen proberen te omzeilen door versterkte adviesraden. Dit kan echter geen echte decentralisatie genoemd worden.

Agglomeratie *sui generis* en stadsgewest?

In een latere fase en binnen het kader van de wet van 26 juli 1971, zoals gewijzigd op 21 augustus 1987, is ook een verdere evolutie mogelijk, nl. een agglomeratie *sui generis* of federatie en, nog later, de vorming van een stadsgewest voor effectief bestuur van de grootstedelijke problematiek.

Een aantal problemen gaan immers zelfs de grootstad te buiten: bv. ruimtelijke ordening, huisvestingsbeleid, recreatie en het kanaliseren van verkeersstromen, het sociale draagvlak. Er is de stadsvlucht, die problemen schept zowel in de stad als aan de rand ervan, er is de ongecoördineerde inplanting van sociale-woonwijken, het verschil in gemeentebeleving, de ontwikkeling van gespreide bedrijfs- en kantoorzones per gemeente. Vaak is er ook het gebrek aan logica in de samenstelling en het bestuur van intercommunales.

Dit probleem is voorlopig echter nog niet voldoende rijp.

Décentralisation complète

Au contraire de ce qui se passe à Anvers, des conseils de district n'ont pas encore été créés à Gand. Ceux-ci ne pourraient d'ailleurs pas résoudre le problème, puisque leur compétence est seulement consultative.

C'est pourquoi une décentralisation réelle est nécessaire, par la création de communes et d'organes élus directement, dotés d'un pouvoir de décision plein et entier.

En effet, cette décentralisation, avec le maintien de la commune fusionnée, se heurte à des obstacles constitutionnels, et surtout à des difficultés d'ordre politique et juridique. L'octroi d'un véritable pouvoir de décision aux anciennes communes implique en effet que celles-ci soient dotées de la personnalité juridique, d'une administration propre, qu'elles soient propriétaires ou au moins gestionnaires d'un patrimoine, etc.

Leurs relations avec la commune fusionnée deviendraient dès lors particulièrement complexes, tant sur le plan juridique que sur le plan financier, alors que la transparence politique des structures ne s'accroîtrait pas, puisqu'il faudrait développer des procédures fort lourdes d'interdépendance entre la ville et l'ancienne commune.

On pourrait essayer de contourner cette difficulté en créant des conseils consultatifs renforcés. Mais il ne s'agit pas là d'une véritable décentralisation.

Agglomération *sui generis* et région urbaine?

Dans une phase ultérieure, et dans le cadre de la loi du 26 juillet 1971, modifiée le 21 août 1987, une autre évolution est également possible, à savoir la constitution d'une agglomération *sui generis* ou d'une fédération et, plus tard encore, d'une région urbaine qui s'occupera effectivement des problèmes auxquels est confrontée la grande agglomération.

Un certain nombre de problèmes dépassent en effet le domaine de l'agglomération: par exemple l'aménagement du territoire, la politique du logement, les loisirs et la canalisation des flux de trafic, l'infrastructure sociale. On assiste à l'exode urbain, qui pose des problèmes tant dans la ville même que dans sa périphérie, à l'implantation désordonnée de quartiers d'habitations sociales, aux écarts en matière de taxes communales, au développement dans chacune des communes de zones industrielles et de bureaux dispersées. C'est souvent l'illogisme qui préside à la composition et à l'administration des intercommunales.

Pour le moment, ce problème n'est toutefois pas encore suffisamment mûr.

Antwerpen

Onderhavig voorstel van wet sluit aan bij het voorstel dat de heer Lauwers in de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft ingediend (Gedr. St. Kamer, 741/1, 92/93).

Uiteraard kunnen de twee voorstellen eventueel samengevoegd worden. Doch dit voorstel is wel zo opgesteld dat het ook afzonderlijk kan worden behandeld. Het houdt een zeer aparte keuze in voor Gent, op basis van de nieuwe gemeentewet.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**Artikel 1**

In dit eerste artikel wordt de huidige gemeente Gent ontbonden in volwaardige gemeenten, die grotendeels overeenstemmen met de vroegere gemeenten van vóór de fusie.

De uitvoerende macht regelt de concrete modaliteiten van deze defusioneringsoperatie, doch deze moet afgerond zijn tegen de datum van de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen, zijnde 9 oktober 1994.

Het betreft vooral de patrimonía, de gemeenschapelijke schuld en de toewijzing van het personeel.

Artikel 2

Er zijn te weinig reële functies en bevoegdheden die op een apart bestuursniveau verdienen georganiseerd te worden. Daarvoor kan relatief snel en deels in parallel doch in een tweede fase, een apart en in wezen technisch bestuursniveau geschapen worden, met een aangesteld bestuur.

Artikel 3

Bij defusie moet men kiezen welke taken men nog op grootstedelijk niveau wenst te organiseren. Heel speciaal zou de keuze gemaakt moeten worden aan wie men de politie toevertrouwd: een grootstedelijke aanvullende politie of de rijkswacht of de twee?

Het in hoofdstuk VI, afdeling III, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende O.C.M.W.'s voorziene beheerscomité voor ziekenhuizen, die afhangen van een O.C.M.W., blijft behouden, doch op agglomeratieniveau.

Dit wetsvoorstel kiest dus niet voor de formule van een intercommunaal O.C.M.W. of een vereniging,

Anvers

La proposition de loi qui vous est soumise forme un tout avec celle déposée par M. Lauwers à la Chambre des représentants (Doc. Chambre, 741/1, 92/93).

Les deux propositions peuvent, bien entendu, éventuellement être jointes, mais la présente proposition est rédigée de telle façon qu'elle peut également être examinée séparément. Elle propose une solution très particulière pour Gand, sur la base de la nouvelle loi communale.

COMMENTAIRE DES ARTICLES**Article premier**

Ce premier article vise à scinder l'actuelle commune de Gand en communes à part entière, qui correspondent en grande partie aux anciennes communes d'avant la fusion.

Le pouvoir exécutif réglera les modalités concrètes de cette opération de défusion, étant entendu toutefois que cette dernière devra être terminée à la date des prochaines élections communales, qui est fixée au 9 octobre 1994.

Il s'agit essentiellement du patrimoine, de la dette commune et du transfert de certains membres du personnel.

Article 2

Trop peu de fonctions et de compétences réelles méritent d'être organisées à un niveau administratif distinct. Dans une deuxième phase, il est possible de créer assez rapidement et de façon partiellement parallèle un niveau administratif distinct et essentiellement technique, dont le personnel serait désigné.

Article 3

En cas de défusion, il faut déterminer les tâches que l'on souhaite encore organiser au niveau de l'entité d'avant la défusion. Il faut déterminer, en particulier, à qui l'on confie la police. Est-ce à une police de l'entité d'avant la défusion complémentaire, à la gendarmerie ou aux deux?

Le comité de gestion des hôpitaux qui dépendent d'un C.P.A.S., prévu au chapitre VI, section 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., est maintenu, mais au niveau de l'agglomération.

La présente proposition de loi n'opte donc pas pour la formule d'un C.P.A.S. intercommunal ou

zoals gesteld in hoofdstuk XII van de organieke O.C.M.W.-wet, en evenmin voor de creatie van een agglomeratie-O.C.M.W.

De bevoegdheid om ziekenhuizen te organiseren en te beheren wordt gewoon bovengemeentelijk gesitueerd.

De bevoegdheid van de regionale commissies, waarin de wet van 29 maart 1962 op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw voorziet, wordt overgedragen naar een bovengemeentelijk niveau.

De bevoegdheden van de G.O.M.O.V. op het grootstedelijk grondgebied gaan over naar een bovengemeentelijk niveau. Dit kan bijdragen tot de creatie en de ontwikkeling van een zinnig en aangepast intermediair orgaan.

Ten slotte en in overeenstemming met artikel 108bis, § 4, van de Grondwet, kunnen de provincieraden bevoegdheid delegeren aan het grootstedelijk orgaan.

Artikel 4

Dit artikel bepaalt de gemeenten die tot de Gentse « agglomeratie » kunnen behoren.

Artikel 5

Deze wet moet zo vlug mogelijk in werking treden, zodat de uitvoerende macht onverwijld tot de uitvoering ervan kan overgaan, bij voorkeur tegen de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen.

Bob VAN HOOLAND.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

§ 1. De gemeente Gent wordt vanaf 1 januari 1995 bestuurlijk heringedeeld in acht afzonderlijke gemeenten, nl. Gent, Ledeberg-Gentbrugge, Sint-Amandsberg, Oostakker, Mariakerke-Wondelgem, Drongen, Sint-Denijs-Westrem, Zwijnaarde.

§ 2. Het grondgebied van deze gemeenten stemt in principe overeen met de gebiedsomschrijving van de gemeenten vóór de samenvoeging door de wet van 30 december 1975, met dien verstande:

d'une association telle qu'elle est prévue au chapitre XII de la loi organique des C.P.A.S., et pas davantage pour la création d'un C.P.A.S. d'agglomération.

Le pouvoir d'organiser et de gérer les hôpitaux est simplement transféré au niveau supracommunal.

Les compétences des commissions régionales, prévues par la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, sont transférées au niveau supracommunal.

Les compétences de la S.D.R. de Flandre orientale sur le territoire de l'agglomération sont transférées au niveau supracommunal. Ce fait peut contribuer à la création et au développement d'un organe intermédiaire adéquat et rationnel.

Enfin, conformément à l'article 108bis, § 4, de la Constitution, les conseils provinciaux peuvent déléguer leurs pouvoirs à l'organe de l'agglomération.

Article 4

Cet article détermine quelles communes peuvent appartenir à « l'agglomération » gantoise.

Article 5

La loi proposée doit entrer en vigueur le plus rapidement possible, afin de permettre au pouvoir exécutif de prendre sans délai les arrêtés d'exécution qui s'imposent, de préférence avant les prochaines élections communales.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

§ 1^{er}. A partir du 1^{er} janvier 1995, la commune de Gand sera redécoupée administrativement en huit communes distinctes, à savoir Gand, Ledeberg-Gentbrugge, Sint-Amandsberg, Oostakker, Mariakerke-Wondelgem, Tronchiennes, Sint-Denijs-Westrem, Zwijnaarde.

§ 2. Le territoire de ces communes correspond, en principe, à la délimitation territoriale des communes telles qu'elles se présentaient avant d'être fusionnées par la loi du 30 décembre 1975, à condition que:

a) dat de vroegere gemeenten Gentbrugge en Ledeberg, respectievelijk Mariakerke en Wondelgem tot één gemeente worden samengevoegd;

b) dat het gedeelte van de vroegere gemeente Afsnee in het westen, het zuiden en het oosten begrensd door de Leie, bij de gemeente Drongen wordt gevoegd, en het gedeelte ten zuiden van de Leie bij de gemeente Sint-Denijs-Westrem;

c) dat de vroegere gemeenten Sint-Kruis-Winkel, Desteldonk en Mendonk van het grondgebied van de gemeente Gent worden afgesplitst en bij de gemeente Oostakker gevoegd.

§ 3. Op de in de vorige paragrafen bedoelde nieuwe gemeenten zijn alle bepalingen van de nieuwe gemeentewet van toepassing.

§ 4. Bij afwijking van artikel 272 van de nieuwe gemeentewet geschiedt de verdeling van de goederen, rechten, lasten en verplichtingen van de huidige gemeente Gent over de nieuwe in de §§ 1 en 2 vermelde gemeenten, overeenkomstig de door de uitvoerende macht te bepalen regelen en modaliteiten en dat vóór de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen.

Art. 2

In een tweede fase en in principe binnen het kader van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, hierna de wet van 26 juli 1971 genoemd, wordt een Gentse agglomeratie *sui generis* opgericht, met een zeer beperkte functie van grootstedelijke sturing en van hulpverlening, met een aangesteld bestuur onder democratische controle van de medegemeenten van de « agglomeratie ».

De Gentse « agglomeratie » omvat de in artikel 1 bedoelde gemeenten. De huidige randgemeenten, en ook andere, kunnen toetreden, onder de in artikel 4 bepaalde voorwaarden.

Art. 3

In overeenstemming met de wet van 26 juli 1971, inzonderheid artikel 4, kan de Gentse agglomeratie *sui generis* de hiernavolgende bevoegdheden uitoefenen:

a) de grootstedelijke en bovengemeentelijke politie-, hulp- en brandweerdiensten;

b) de bevoegdheid inzake ziekenhuizen van de openbare centra voor maatschappelijk Welzijn van de gemeenten die van de « agglomeratie » deel uitmaken;

c) de bevoegdheid van de regionale commissies van advies, bepaald bij de wet van 29 maart 1962 tot

a) les anciennes communes de Gentbrugge et de Ledeberg et celles de Mariakerke et de Wondelgem soient réunies en une seule commune;

b) la partie de l'ancienne commune d'Afsnee, délimitée à l'ouest, au sud et à l'est par la Lys, soit annexée à la commune de Tronchiennes, et que la partie au sud de la Lys soit annexée à la commune de Sint-Denijs-Westrem;

c) les anciennes communes de Sint-Kruis-Winkel, de Desteldonk et de Mendonk soient distraites du territoire de la commune de Gand et annexées à la commune d'Oostakker.

§ 3. Toutes les dispositions de la nouvelle loi communale s'appliquent aux nouvelles communes visées aux paragraphes précédents.

§ 4. Par dérogation à l'article 272 de la nouvelle loi communale, le partage des biens, droits, charges et obligations de l'actuelle commune de Gand entre les nouvelles communes visées aux §§ 1^{er} et 2 s'effectuera conformément aux règles et modalités que le pouvoir exécutif fixera, et ce avant les prochaines élections communales.

Art. 2

Dans une deuxième phase et, en principe, dans le cadre de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, ci-après dénommée la loi du 26 juillet 1971, il est créé une agglomération gantoise *sui generis*, dont la fonction restreinte sera de diriger l'entité urbaine et de lui prêter assistance et dont l'administration sera désignée sous le contrôle démocratique des communes formant l'agglomération.

L'agglomération gantoise comprend les communes visées à l'article 1^{er}. Les communes périphériques actuelles, ainsi que d'autres communes, peuvent adhérer à l'agglomération, dans les conditions fixées à l'article 4.

Art. 3

Conformément à la loi du 26 juillet 1971, en particulier à son article 4, l'agglomération gantoise *sui generis* peut exercer les compétences suivantes:

a) les services de police, de secours et d'incendie supracommunaux et de l'agglomération;

b) les compétences relatives aux hôpitaux des centres publics d'aide sociale des communes faisant partie de « l'agglomération »;

c) les attributions exercées par les commissions consultatives régionales, prévues par la loi du

organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, die bevoegd zijn voor de gebieden waarvan de gemeenten van de « agglomeratie » deel uitmaken;

d) de specifieke bevoegdheid van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van Oost-Vlaanderen inzake het grond- en industrialisatiebeleid en de sociaal-economische ontwikkeling op het grondgebied van de gemeenten van de « agglomeratie »;

e) integratie van de grootstedelijke beleidsvoering.

Bevoegdheden van de provincie Oost-Vlaanderen kunnen aan de Gentse agglomeratie *sui generis* worden overgedragen op de wijze bepaald door de provinciewet, of andere.

Art. 4

Bij afwijking van artikel 1 van de wet van 26 juli 1971 kunnen gemeenten, die grenzen aan de « agglomeratie », tot die « agglomeratie » toetreden. Daartoe is aanvaarding door het bestuursorgaan van de agglomeratie en goedkeuring door de voogdij-overheid vereist, op eensluidend advies van de Provincieraad.

De bevoegde overheid bepaalt de verdere modaliteiten van deze toetreding.

Art. 5

Deze wet treedt in werking tien dagen na haar publikatie in het *Belgisch Staatsblad*.

Bob VAN HOOLAND.
Hugo SCHILTZ.
Nelly MAES.
Jan LOONES.
Jef VALKENIERS.
Michel CAPOEN.
Laurent APPELTANS.

29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dont le ressort territorial englobe les communes de l'agglomération;

d) les compétences spécifiques de la société de développement régional de Flandre orientale en matière de politique foncière et de politique d'industrialisation ainsi que de développement socio-économique, sur le territoire des communes de l'agglomération;

e) l'intégration de la gestion politique de l'agglomération.

Des compétences de la province de Flandre orientale peuvent être transférées à l'agglomération gantoise *sui generis* selon les modalités prévues par la loi provinciale ou par une autre loi.

Art. 4

Par dérogation à l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1971, les communes contiguës à « l'agglomération » peuvent adhérer à celle-ci. L'acceptation de l'organe administratif de l'agglomération et l'approbation de l'autorité de tutelle sont requises à cet effet, de l'avis conforme du conseil provincial.

L'autorité compétente fixe les autres modalités de cette adhésion.

Art. 5

La présente loi entre en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge*.