



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Bedrijfseconomische Wetenschappen

master in de toegepaste economische wetenschappen

Masterthesis

Gemeentefusies in Vlaanderen: Behalen zij hun doelstellingen?

Pieter Voordeckers

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen, afstudeerrichting beleidsmanagement

PROMOTOR :

Prof. dr. Wim MARNEFFE

BEGELEIDER :

De heer Toon MOONS



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be
Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2022
2023



Faculteit Bedrijfseconomische Wetenschappen

master in de toegepaste economische
wetenschappen

Masterthesis

Gemeentefusies in Vlaanderen: Behalen zij hun doelstellingen?

Pieter Voordeckers

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen,
afstudeerrichting beleidsmanagement

PROMOTOR :

Prof. dr. Wim MARNEFFE

BEGELEIDER :

De heer Toon MOONS

Woord vooraf

Beleidsvoering is een thema dat mezelf reeds jaren nauw aan het hart ligt. Vanuit mijn opleiding Toegepaste Economische Wetenschappen kreeg ik de kans om de afstudeerrichting beleidsmanagement te kiezen. Binnen deze master had ik de mogelijkheid om een thesis te schrijven over gemeentefusies. Een beleidsthema dat sinds enkele jaren terug hoog op de politieke agenda staat. Mijn keuze was vanaf het eerste moment duidelijk, ik moest mijn thesis rond gemeentefusies schrijven. Nu, bijna een jaar later, is mijn langverwachte eindwerk na een intens maar leerrijk jaar klaar.

In eerste instantie zou ik voor het voltooien van deze thesis, mijn promotor prof. dr. Wim Marneffe en begeleider Toon Moons in het bijzonder willen bedanken. Bedankt voor de toffe samenwerking, de nieuwe inzichten en de kans om aan een thema te mogen werken waar ik mijn interesse ten volle heb kunnen benutten. Daarnaast wil ik mijn ouders, Wim en Salie van harte bedanken voor de kansen die ik steeds van hen gekregen heb. Ook mijn vriendin, vrienden en familie verdienen een eervolle vermelding, zonder hen zou ik niet hebben gestaan waar ik vandaag sta. Een bijzondere dankbetuiging is weggelegd voor mijn grootvader Karel, door wie mijn passie voor beleid en politiek is gegroeid, door hem ben ik van kinds af aan de actualiteit nauwlettend beginnen volgen.

Met deze thesis sluit ik een vierjarige studie aan de Universiteit Hasselt af waar ik nog heel mijn leven met plezier op zal terugkijken. Dankzij de universiteit, maar ook dankzij studentenvereniging Hermes Diepenbeek waar ik met trots twee jaar in het bestuur heb mogen zitten, ben ik als persoon, ondanks de moeilijke COVID-19 periode, op enkele jaren tijd enorm kunnen groeien. Zonder mijn vrienden, de studentenvereniging en vriendin had ik mijn studententijd nooit zo fantastisch kunnen inbeelden.

Diepenbeek, juni 2023

Samenvatting

In deze masterproef werd onderzoek gedaan naar gemeentefusies in Vlaanderen. Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen in welke mate, recent gefusioneerde gemeenten in Vlaanderen, op korte termijn evolueren en hun beoogde doelstellingen behalen. Deze scriptie legt hiervoor hoofdzakelijk de focus op de interne evoluties van fusiegemeenten. In totaal fusioneerden vijftien Vlaamse gemeenten in 2019 tot zeven nieuwe entiteiten. Zo zijn er fusies met twee gelijkwaardige partners en fusies met ongelijkwaardige partners waarbij telkens één gemeente beduidend groter was op vlak van inwoners. Daarnaast kent dit onderzoek een belangrijke maatschappelijke relevantie aangezien in 2025 een nieuwe fusieronde gepland staat. Deze fusieronde zal naar verwachting nog uitgebreider zijn. De bekomen resultaten kunnen voor toekomstige fusiegemeenten dienen als bijkomende ondersteuning.

Aan de basis van een fusie liggen verschillende bestuurlijke tekortkomingen die voornamelijk kleine gemeenten ervaren. Om deze tekortkomingen te achterhalen werd vertrokken vanuit een studie van Wayenberg et al. (2018), die helder in kaart bracht waarom Vlaamse gemeenten besluiten te fuseren. Belangrijke problemen binnen kleine gemeenten zijn (1) eenpersoonsdiensten, (2) het tekort aan expert profielen, (3) capaciteitsproblemen, (4) nood aan professionalisering, (5) te veel intergemeentelijke samenwerkingen en te weinig invloed binnen de samenwerkingen, (6) beperkte relatie met andere overheden, (7) financieel economische moeilijkheden en (8) het lastig aankunnen van grote uitdagingen en infrastructuurwerken. Een fusie heeft als doel om deze problemen te verhelpen door middel van een schaalvergroting. De verandering van deze problemen of tekortkomingen binnen kleine gemeenten worden nader onderzocht in deze studie. Verder kaderen ze binnen een groter geheel waarbij lokale besturen steeds vaker geconfronteerd worden met toenemende uitdagingen. Een andere belangrijke insteek van gemeentefusies is de hoop om economische schaalvoordelen te behalen. Zo bestaat de hoop dat een gemeente dankzij een fusie kostenefficiënter te werk kan gaan. Er leeft bijvoorbeeld het vermoeden dat een fusiegemeente haar takenpakket relatief gezien met minder personeel zou kunnen uitvoeren. Om gemeenten warm te maken voor een fusie voorzag de Vlaamse overheid bovendien een schuldovername van vijfhonderd euro per inwoner als fusiebonus.

Om te achterhalen in welke mate de situatie verbeterd is en de doelstellingen op korte termijn behaald werden, zijn voor dit onderzoek in de maanden april en mei 2023, vijftien semigestructureerde interviews afgenomen. Hiervoor werd voornamelijk beroep gedaan op niet-politiek benoemde gemeenteamttenaren met een directiefunctie, die reeds actief waren binnen de gemeente vóór de fusie. Van iedere fusiegemeente werden minimum twee medewerkers geïnterviewd, in de meeste gevallen afkomstig uit een verschillende deelgemeente.

Uit de analyse van deze bevragingen blijkt dat gemeentefusies in Vlaanderen een belangrijke meerwaarde kunnen leveren voor kleine gemeenten. Op een heel aantal van de bovengenoemde indicatoren zetten fusiegemeenten belangrijke stappen in de goede richting: (1) het aantal eenpersoonsdiensten neemt op de meeste plaatsen sterk af, (2) het aantal expertprofielen neemt toe, (3) in de meeste gemeenten wordt meer capaciteit ervaren, (4) fusiegemeenten slagen erin

professioneler te werk te gaan, (5) ze kunnen meer investeren en staan er financieel beter voor dan voordien. Deze positieve evoluties zijn echter niet voor iedere gemeente in dezelfde mate van toepassing. Een heel aantal gemeenten blijkt vandaag de dag toch nog steeds op een aantal belangrijke limieten te botsen.

Eerst en vooral zijn sommige gemeenten nog steeds te klein, zo telt de kleinste gemeente sinds de fusie 15 664 inwoners, slechts twee fusiegemeenten hebben vandaag meer dan 30 000 inwoners. Doordat een aantal gemeenten vandaag de dag nog steeds te klein is in bevolkingsgrootte, gaat veel potentieel om schaalvoordelen te behalen verloren. De meeste problemen uit het verleden zijn wel deels opgelost dankzij de fusie maar vaak nog lang niet helemaal. Kleine gemeenten (< 10 000 inwoners voor de fusie) die met een 'grote' gemeente (> 15 000 inwoners voor de fusie) blijken het meeste vooruitgang te ervaren. Dit heeft er mee te maken dat kleine gemeenten bij deze fusies beroep konden doen op de vaak al stevigere fundamenten van de grotere gemeente.

De meeste problemen worden vandaag de dag waargenomen bij de eenmaking van een cultuur en het correct herstructureren van personeel en diensten. Binnen een aantal gemeenten is vandaag de dag nog steeds geen eengemaakte cultuur en durven er intern conflicten te ontstaan. Een verschil in werkklimaat en mentaliteit blijken vaak een moeilijkheid te blijven. Daarnaast heeft de fusiebonus een belangrijke keerzijde. De fusiebonus heeft in de meeste gemeenten geleid tot een sterke investeringsdrang. De grote hoeveelheid investeringen hebben de gemeentelijke diensten, die volop in transitie zijn, op meerdere plaatsen qua werkdruk overbelast.

Wat betreft de doelstellingen omtrent intergemeentelijke samenwerkingen blijkt weinig vooruitgang geboekt. Het aantal samenwerkingen neemt over het algemeen niet af, op sommige plaatsen nemen ze zelfs toen. Aanmerkelijk meer inspraak binnen deze samenwerkingen wordt evenmin niet breed ervaren. De hoop van een aantal gemeenten om met minder personeel dezelfde of zelfs meer taken uit te voeren blijkt in praktijk ook een illusie. Het relatieve personeelsbestand neemt slechts in één gemeente duidelijk af. In de meeste gemeenten blijft het eerder gelijk of neemt het zelfs toe. Een betere relatie naar hogere overheden wordt in enkele gemeente eerder beperkt ervaren. Fusiegemeenten geven aan dat ze nog steeds te klein zijn om sterke veranderingen teweeg te kunnen brengen op het vlak van de nader genoemde doelstellingen. Ook wat betreft de doelstellingen die eerder wel grotendeels behaald werden, blijken deze in sommige gevallen nog niet op het gewenste niveau behaald te zijn.

Besloten kan worden dat gemeentefusies in Vlaanderen hun meerwaarde zeker bewijzen, maar ze op een aantal vlakken de gewenste vooruitgang mislopen doordat ze vaak nog steeds te klein zijn. Daarnaast zijn ze pioniers in Vlaanderen wat betreft gemeentefusies in de 21e eeuw. Hierdoor werden een aantal inschattingfouten gemaakt en verliep de herstructurering op veel plaatsen onvoldoende efficiënt. Of er effectief economische schaalvoordelen behaald werden valt daarnaast moeilijk te besluiten uit het onderzoek, omwille van onvoldoende cijfermatig bewijs.

De belangrijkste aandachtspunten die naar voor kwamen met het oog op toekomstige fusies zijn: (1) fusioneer vanaf het begin groot genoeg, (2) start ruim voor de fusiedatum met herstructureren, (3) probeer het aantal investeringen voldoende te spreiden in de tijd, (4) besteed voldoende aandacht aan de interne cultuur en werksfeer, (5) centraliseer zo snel mogelijk personeel

en diensten bij voorkeur onder één dak, (6) schakel hulp in van buitenaf om gemeentepersoneel tijdens de eenmaking te ontlasten en (7) zorg dat er voldoende raakvlakken zijn met de fusiepartner.

Het aantal nieuwe fusiegemeenten in Vlaanderen is eerder beperkt. Dit impliceert dat het moeilijk te zeggen valt of de resultaten van deze gemeenten volledig te generaliseren vallen naar heel Vlaanderen. Daarnaast werden slechts vijftien personen bevroegd, minimum twee uit elke fusiegemeente, voornamelijk afkomstig uit een van de verschillende deelgemeenten. Collega's van respondenten zouden tegengestelde ervaringen met de fusie kunnen hebben. Verder lag de focus van dit onderzoek voornamelijk bij de interne doelstellingen. Er werd met andere woorden niet onderzocht hoe de burgers de fusies hebben ervaren en of zij vinden dat er voldoende vooruitgang geboekt wordt. Toekomstig onderzoek zou een sterkere focus bij de burger kunnen leggen of ervoor kunnen opteren om een kwantitatieve bevraging op te zetten. Een kwantitatieve bevraging heeft namelijk als voordeel dat meer respondenten aan bod kunnen komen en er mogelijk statistisch significante resultaten kunnen gerapporteerd worden. Tot slot werd dit onderzoek slechts vier en half jaar na de fusies uitgevoerd. Op langere termijn kunnen een heel aantal evoluties veranderen of anders gepercipieerd worden. Gelijkaardig onderzoek zou over een aantal jaren opnieuw uitgevoerd kunnen worden om een vollediger beeld over de tijd te krijgen.

Inhoudstafel

Woord vooraf	I
Samenvatting	III
Inhoudstafel	VII
Lijst met figuren	IX
Lijst met tabellen	XI
1 Inleiding	1
2 Probleemstelling	3
3 Literatuurstudie	5
3.1 Situering fusiegemeenten.....	5
3.2 Drijfveren en argumenten pro en contra fusies	6
3.3 Argumenten pro gemeentefusie	7
3.3.1 Eenpersoonsdiensten.....	8
3.3.2 Capaciteit	8
3.3.3 Professionalisering	9
3.3.4 Intergemeentelijke samenwerkingen	10
3.3.5 Machtspolitieke redenen	11
3.3.6 Sterkere posities ten opzichte van andere actoren	11
3.3.7 Financieel-economische redenen.....	11
3.3.8 Grote infrastructuurwerken	15
3.3.9 Negatieve argumenten pro fusie	15
3.4 Argumenten contra gemeentefusie	17
3.4.1 Afname van posities	17
3.4.2 Identiteit	18
3.4.3 Onzekerheid en herstructureringskosten	19
3.4.4 Partijpolitieke redenen.....	19
3.5 Drempels	19
3.5.1 Inhoudelijke en beleidsmatige drempels	20
3.5.2 Politieke drempels.....	20
3.5.3 Gemeentepersoneel	21
3.5.4 Inwoners	21
3.6 Fusiecase Nederland.....	21
3.6.1 Situering gemeentefusies Nederland	21
3.6.2 Leerrijke elementen uit de Nederlandse fusiecase	22
3.7 Financiële staat van de fusiegemeenten	23
3.7.1 Uitgavenverdeling Vlaamse gemeenten.....	23
3.7.2 Autofinancieringsmarge	24
3.7.3 Belastingen en investeringsuitgaven.....	24
4 Methodologisch kader	29
4.1 Selectie van respondenten	29

4.2 Beschrijving interview.....	30
4.3 Beperkingen onderzoeksmethode.....	34
5 Resultatensectie	35
5.2 Capaciteit en professionalisering	37
5.3 Grotere en toenemende uitdagingen.....	42
5.4 Intergemeentelijke samenwerkingen	43
5.5 Positionering	45
5.6 Financiële evolutie.....	46
5.6.1 Financiële herstructureringskosten	49
5.7 Menselijke herstructureringskosten	51
6 Discussie.....	55
6.1 Eenpersoonsdiensten.....	55
6.2 capaciteit en professionalisering.....	55
6.3 Grotere uitdagingen	56
6.4 Intergemeentelijke samenwerkingen	57
6.5 Positionering	58
6.6 Financiële evolutie.....	58
6.7 Menselijke herstructureringskosten	60
6.8 Algemeen.....	60
7 Kritische reflectie.....	61
7.1 Toekomstig onderzoek.....	62
8 Conclusie	63
8.1 Beleidsaanbevelingen	64
Referentielijst	67
Bijlagen.....	73

Lijst met figuren

Figuur 1: Vlaamse kaart van gemeentefusies in 2019 (Het Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022)	2
Figuur 2: Vlaamse kaart van mogelijke gemeentefusies in 2025 (VVSG, 2023)	3
Figuur 3: Illustratie van een U-shaped cost curve	14
Figuur 4: Evolutie aantal gemeenten in Nederland (Centraal Bureau voor de Statistiek).....	21
Figuur 5: Type gemeentefusies in Vlaanderen.....	35
Figuur 6: Gemiddeld aantal voltijdsequivalenten naargelang bevolkingsgrootte van Vlaamse gemeenten (Eigen grafiek op basis van Gemeente-stadsmonitor, 2023).....	40
Figuur 7: Mogelijke herstructurering van gemeentehuizen	51

Lijst met tabellen

Tabel 1: Aantal gemeenten in Vlaanderen per inwonergrootte (met de huidige 300 en met potentiële fusies nog 145) op basis van bevolking op 1 januari 2013 (m.u.v. Voeren en de 6 randgemeenten)	4
Tabel 2: Gemiddeld aantal SWV's ten opzichte van inwonersaantallen (Agentschap binnenlands bestuur)	10
Tabel 3: Schuldovername per fusiegemeente sinds 2019 (Delos, Mertens, & De Vulder, 2022). .	13
Tabel 4: Overzicht kostenpercentage per beleidsdomein (Belfius, 2018)	24
Tabel 5: APB-tarief in percentages per gemeente en het OOV-tarief in absolute hoeveelheden per gemeente (Delos, Mertens, & Vulder, 2022).	25
Tabel 6: Exploitatie-uitgaven Vlaamse fusiegemeenten van 2017- 2021, waarbij GD staat voor uitgaven aan goederen en diensten en pers voor personeelsuitgaven (Delos, Mertens, & Vulder, 2022).	26
Tabel 7: Investeringsuitgaven per inwoner (Delos, Mertens, & Vulder, 2022)	27
Tabel 8: Evolutie personeelsbezetting (Eigen tabel op basis van Gemeente-stadsmonitor, 2023)	39
Tabel 9: Inwonersaantallen Vlaamse fusiegemeenten (Gemeente-stadsmonitor, 2023).....	43

1 Inleiding

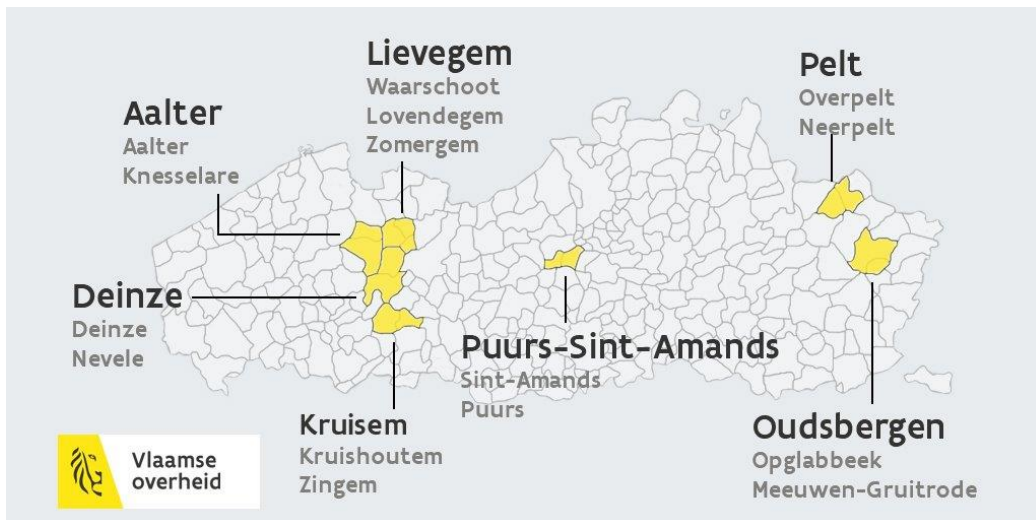
Vlaanderen, een gewest waar circa 6.7 miljoen inwoners, verdeeld over 300 gemeenten op een kleine lap grond van slechts 13 626 vierkante kilometer wonen, kende in het verleden tal van gemeentefusies (Statistiek Vlaanderen, 2022). Gemeentefusies zijn samensmeltingen van twee of meer afzonderlijke gemeenten die voordien een eigen administratie en bestuur bezaten (Het Vlaams Woordenboek, 2022). Fusies kennen reeds een lange geschiedenis in Vlaanderen. De eerste grote fusieronde dateert ondertussen van 1 januari 1977. Destijds evolueerden België van 2359 gemeenten naar slechts 596 gemeenten. Specifiek Vlaanderen ging vanaf januari 1977 van 1124 gemeenten naar 308 gemeenten (Reynders, 1982). Dit is van omvang veruit de meest ingrijpende fusieronde die we ooit in Vlaanderen zagen.

"Een betekenisvolle vereenvoudiging van Vlaams bestuurlijk landschap"

- Vlaamse beleidsnota binnenlands bestuur, 2009

Na een lange periode van windstilte draait de fusiestorm sinds kort weer op volle toeren. De basis voor deze nieuwe storm werd gelegd door regering Bourgeois I die in Vlaanderen de plak zwaaide van 2014-2019. Deze regering nam het principe van vrijwillige gemeentefusies op als een van haar beleidsdoelstellingen. Dit kaderde binnen de doelstellingen om een interne staatshervorming door te voeren. 'Een betekenisvolle vereenvoudiging van Vlaams bestuurlijk landschap', aan deze doelstelling zoals het letterlijk beschreven stond in de beleidsnota 2009-2014, werd door regering Bourgeois I later een vervolg gebreed (Beleidsnota Binnenlands Bestuur, 2009). In de regeerperiode 2009-2014 met Geert Bourgeois, toen Vlaams minister van binnenlands bestuur werd dus het eerste zaadje aangaande een nieuwe ronde gemeentefusies geplant. In deze regeerperiode begon men voor het eerst sinds lange tijd gemeenten terug aan te sporen tot vrijwillig fuseren. Toen ging hier echter geen enkele gemeente op in (De Tijd, 2014). De regering hierna, Bourgeois I slaagde er met enkele steunmaatregelen, beschreven in het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten, wel in vijftien gemeenten warm te maken voor een nieuwe fusieronde. Concreet voorzag dit decreet in enkele wettelijke en financiële stimuli. Hiervan is de schuldovername door de Vlaamse overheid een van de belangrijkste stimulansen (het Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022).

De vijftien fusiegemeenten die besloten te fuseren, evolueerden op 1 januari 2019 naar een totaal van zeven nieuwe gemeenten (Figuur 1). Vlaanderen telt vandaag de dag 300 steden en gemeenten, acht minder dan voordien. Sommigen behielden de naam van één van de fusiegemeenten: Deinze en Aalter. Andere fusiegemeenten kozen voor een volledig nieuwe naam: Oudsbergen, Pelt, Lievegem en Kruisem. Een gemeente koos ervoor om de namen van beide gemeenten samen te voegen: Puurs- Sint-Amands (Het Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022).



Figuur 1: Vlaamse kaart van gemeentefusies in 2019 (Het Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022)

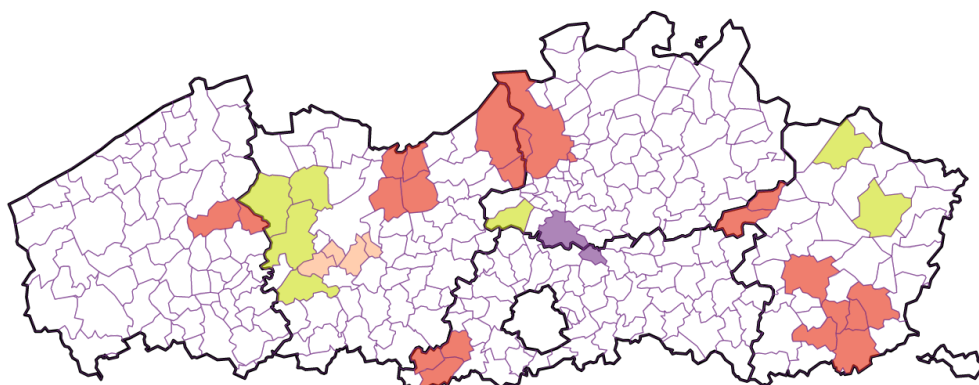
Gemeenten in Vlaanderen kennen een sterke autonomie en een behoorlijk pakket bevoegdheden. Het takenpakket van Vlaamse lokale overheden omvat onder andere openbare veiligheid, onderwijs, sport, cultuur, sociaal beleid, gezondheidszorg, milieu, economie, stedenbouw, algemeen bestuur enzovoort (De Ceuninck & Verhelst, 2021). Dit vormt voor veel, voornamelijk kleine gemeenten, een zeer zware klus. Gezien het omvangrijk takenpakket waren er voor de fusie heel wat drijfveren die gemeenten ertoe deden besluiten om te fuseren. Fusioneren zou heel wat voordelen kunnen opleveren, denk maar aan economische schaalvoordelen die kunnen zorgen voor een gezondere financiële situatie, meer slagkracht lokaal en nationaal, een betere dienstverlening en tal van andere pluspunten. Deze vijftien gemeenten zagen heel wat voordelen in een fusie en hadden uiteraard ook concrete doelstellingen, die verder in de paper meer in de diepte zullen besproken worden. Uiteraard is een fusie zeker niet altijd even eenvoudig. Er komen ook heel wat moeilijkheden en drempels bij kijken. Voorbeelden van dit soort zaken zijn identitaire kwesties, administratieve lasten, politieke drempels, keuzestress omtrent de juiste fusiepartner en nog een heel aantal andere moeilijkheden die verder besproken zullen worden (Wayenberg et al., 2018).

2 Probleemstelling

Ondertussen zijn er in Vlaanderen al enkele jaren acht gemeenten minder en kan een eerste analyse gemaakt worden. De insteek van dit onderzoek is nagaan of de gemeenten die deelnamen aan de fusieronde in 2019 hun doelstellingen op korte termijn aan het behalen zijn. Hoe kijken deze gemeenten terug op de fusie en merken ze verbetering op? Waar zitten er nog pijnpunten en welke lessen vallen hieruit te trekken? Op welke fronten worden de doelstellingen behaald en in welke mate? Deze vragen trachten onder andere beantwoord te worden aan het einde van dit onderzoek. Deze paper zal als referentie, vertrekken vanuit de doelstellingen die geformuleerd zijn in de paper van (Wayenberg et al., 2018). Vertrekkende hieruit zal onderzocht worden in welke mate de interne doelstellingen geformuleerd in de studie van (Wayenberg et al., 2018) effectief behaald worden binnen de Vlaamse fusiegemeenten.

Dit onderzoek kan beschouwd worden als bijzonder actueel en heeft als doel een waardevolle bijdrage te leveren voor gemeenten die in de toekomst wensen te fusioneren. Er zal in de nabije toekomst geen ontkomen zijn aan nieuwe fusieronden. Een heel aantal Vlaamse gemeenten hebben reeds principieel beslist om op 1 januari 2025 over te gaan tot een fusie (Figuur 2). Met principieel wordt bedoeld dat ze in volle voorbereiding zijn om effectief te fuseren, maar hier nog geen definitieve beslissing in hebben genomen. Het gaat in deze verwachte fusieronde, opnieuw voornamelijk over Limburgse en Oost- Vlaamse gemeenten, maar ook in de andere provincies zijn er dit keer gemeenten die een fusie overwegen. Verder zijn er ook drie mogelijke fusies waarbij een grote stad eventueel met een kleine gemeente zou fuseren. Borsbeek met de stad Antwerpen, Boortmeerbeek met stad Mechelen (momenteel ingetrokken) en Kortesseem met stad Hasselt (het Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022). Dit brandend actueel onderzoek kan dus een nuttige bijdrage leveren voor de gemeenten in kwestie, die wensen te fuseren in 2025. In totaal zijn er 26 gemeenten die een fusie in 2025 overwegen. Indien al deze fusies doorgaan, wordt het nieuwe aantal lokale besturen in Vlaanderen 286.

■ Fusie 2019 ■ 2025: Principiële beslissing ■ 2025: Aankondiging ingetrokken ■ 2025: Aankondiging onderzoek



Figuur 2: Vlaamse kaart van mogelijke gemeentefusies in 2025 (VVSG, 2023)

De aanstaande fusieronde van 2025 zal naar alle waarschijnlijkheid niet de laatste zijn. Onderzoek van De Ruytter (2014) toonde acht jaar geleden al aan dat er een wetenschappelijk relevante basis

is om aan te nemen dat er in de toekomst nog veel meer gemeentefusies zullen volgen in Vlaanderen. Een eerste belangrijke vaststelling die in dit onderzoek naar voren komt, is dat de mediaan grootte aan inwoners per gemeente in Vlaanderen net onder de 15 000 inwoners ligt. Dit type gemeente met een laag aantal inwoners vormt voornamelijk het doel van toekomstige fusies. Omwille van deze reden formuleerde De Ruytter (2014) in diens studie een voorstel om al deze kleine gemeenten met minder dan 15 000 inwoners te laten fusioneren tot een groter geheel (Tabel 1). De ideale streefgrootte volgens deze studie is een gemeente met gemiddeld 30 000 tot 35 000 inwoners. Wanneer men dit plan werkelijk zou realiseren en dus streeft naar deze meer wenselijke grootte, kan men in Vlaanderen gaan van 300 gemeenten naar 145 gemeenten. Als referentiebasis wordt hier Nederland genomen waar deze gewenste schaalgrootte gemiddeld gezien reeds bereikt werd in 2014 (De Ruytter, 2014).

	Vlaanderen voor fusies	Vlaanderen na fusies	Nederland
<10.000	80 (27%)	0 (0%)	33 (8%)
10.000-15.000	81 (27%)	0 (0%)	55 (13%)
15.000-30.000	93 (31%)	65 (45%)	160 (39%)
30.000-50.000	35 (12%)	53 (37%)	87 (21%)
50.000-100.000	9 (3%)	21 (14%)	46 (11%)
>100.000	3 (1%)	6 (4%)	27 (7%)

Tabel 1: Mogelijk aantal gemeenten in Vlaanderen per inwoner grootte (met de huidige 300 en met potentiële fusies nog 145) op basis van bevolking op 1 januari 2013 (m.u.v. Voeren en de 6 randgemeenten)

Vlaanderen heeft al heel wat ervaring met gemeentefusies in een ver verleden. Echter ligt deze periode ondertussen een halve eeuw achter ons. De analyses van toen zijn zeker niet waardeloos maar wellicht te gedateerd om vandaag een goede beslissingsbasis te vormen voor nieuwe gemeentefusies. Deze studie tracht een actuele analyse te maken of gemeentefusies hun interne doelstellingen behalen. Aangezien de meest recente fusieronde slechts 4.5 jaar achter ons ligt, betreffen het voornamelijk kortetermijnresultaten. Dit neemt niet weg dat er al eerste trends en evoluties waar te nemen zullen zijn. Ook lessen uit het buitenland waar reeds meer over geweten is zullen bijdragen in het maken van een sterke analyse. Uit wat hierboven vermeld staat wordt de hoofdonderzoeksvraag van dit onderzoek geformuleerd:

“In welke mate behalen Vlaamse fusiegemeenten hun interne fusiedoelstellingen op korte termijn?”

Deze studie zal starten met het uitvoeren van een grondige literatuurstudie waarin alle mogelijke (interne) doelstellingen, maar ook drempels, voor- en tegenargumenten van een fusie worden besproken. Om daarna een gevolg te geven aan de literatuurstudie zal een kwalitatief onderzoek gevoerd worden. De resultaten van dit onderzoek worden gebaseerd op basis van vijftien interviews, afgenomen bij medewerkers van de zeven Vlaamse fusiegemeenten. Deze resultaten zullen uitgebreid besproken worden en per doelstelling zal bekeken worden in welke mate deze reeds behaald is. Tot slot worden belangrijke aandachtspunten en beleidsaanbevelingen geformuleerd die als basis kunnen dienen voor de toekomstige fusiegemeenten.

3 Literatuurstudie

3.1 Situering fusiegemeenten

Om een goed beeld te krijgen over welke gemeenten het gaat op vlak van bevolking, politiek bestuur, ligging, welvaart etc. zullen de belangrijkste kenmerken van deze gemeenten hieronder worden besproken. Op deze manier zouden er alvorens de literatuurstudie aan te vangen eventuele overlappings of gemeenschappelijke kenmerken kunnen worden waargenomen.

Omtrent de ligging van de gemeenten die fusioneerden in 2019 kunnen twee typerende trends opgemerkt worden. Enerzijds zijn er de zeer landelijk gelegen gemeenten met een laag inwonersaantal en anderzijds zijn er de grotere gemeenten met eerder stedelijke kenmerken (Het Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022). Verder betreffen het allemaal gemeenten die er financieel niet slecht voor stonden. Zo was financiële noodwendigheid wellicht bij geen enkele van de fusiegemeenten een reden om te fuseren (Delos, Mertens, & Vulder, 2022). Dit neemt niet weg dat een fusie hun financiële positie wel nog verder zou kunnen verzekeren en versterken. In de literatuurstudie zal ook aangehaald worden dat financiële argumenten vaak aan de basis liggen van een fusie. Dit blijkt echter niet altijd terecht te zijn, zo kunnen schaalvergrotingen in sommige gevallen net extra druk zetten op de budgetten (Allers & Geertsema, 2016).

Wanneer gekeken wordt naar het politiek bewind in de fusiegemeenten, dan kan tot een interessante, maar geen ongewone vaststelling gekomen worden. De fusiebesturen betreffen allemaal gemeenten waar CD&V de machthebbende partij is. Het waren in 2019 enkel gemeenten waar een CD&V-meerderheid was die over zijn gegaan tot een vrijwillige fusie. Een fusie tussen gemeenten met een van elkaar verschillend politiek bestuur zagen we tot dusver niet (Wayenberg et al., 2018). Nader onderzoek wijst echter uit dat alle Vlaamse partijen positief staan tegenover gemeentefusies. Zelfs de extremere partijen, links en rechts, kunnen zich positief vinden in gemeentefusies. Op vlak van heel wat andere territoriale en functionele hervormingen zijn de Vlaamse partijen het dan weer niet eens. Bijvoorbeeld op vlak van de afschaffing van provincies, de decentralisatie van gemeenten, nieuwe bovenlokale bestuursniveaus enzovoort verschillen de standpunten wel sterk. Op de vraag of er meer gemeentefusies zouden moeten zijn, geven alle partijen hetzelfde positieve antwoord 'ja' (Valcke, 2019). Iedere politieke partij is voorstander van gemeentefusies en toch zijn het enkel CD&V-gemeenten die fusioneren. De oorzaak is wellicht terug te vinden in andere politieke redenen zoals de angst om macht te verliezen, geen mandaat meer te hebben of andere redenen van politieke aard die ervoor zorgen dat gemeenten terughoudend zijn om te fusioneren met gemeenten die een ander politiek bestuur hebben (Wayenberg et al., 2018). Mogelijke grondredenen hiervan zullen verder besproken worden onder deel 3.4 omtrent argumenten contra fusie of mogelijke drempels in deel 3.5.

De fusiegemeenten uit de fusieronde van 2019 waren allemaal relatief kleine gemeenten met een bescheiden aantal inwoners. Het gemiddeld aantal inwoners van de vijftien gemeenten die besloten te fusioneren bedroeg in 2018 ongeveer 13 000, wat erg laag is gezien het Vlaams gemiddelde van

21 000 inwoners (Van Haelter, Vos, Broucker, & Voets, 2020). Enkel Deinze, dat reeds voor de fusie de rol van centrale stad invulde, was met 31 000 inwoners merkelijk groter dan de andere fusiegemeenten. Aalter, een gemeente uit dezelfde regio als Deinze volgt op de tweede plaats met 20 500 inwoners. Op vlak van oppervlakte zijn er geen duidelijke overlappings of gelijkgaande trends waar te nemen, landoppervlakte is wellicht een minder of zelfs geen doorslaggevend argument. Er zaten zowel zeer omvangrijke gemeenten bij zoals Meeuwen-Gruitrode met een oppervlakte van 91.26 km² maar ook in oppervlakte bescheiden gemeenten zoals Sint-Amands, slechts 15.52 km² groot (Wayenberg et al., 2018). Het aantal inwoners blijkt van veel groter belang voor een gemeente dan de oppervlakte. Voorgaande cijfers laten op vlak van inwoners wel duidelijk overlappings zien.

3.2 Drijfveren en argumenten pro en contra fusies

Een fusie tussen twee of meer gemeenten komt er vanzelfsprekend niet zomaar. Er moeten voldoende valabele redenen ten grondslag liggen om een fusieoperatie te starten. Gemeenten kunnen heel wat argumenten aan de basis leggen om een vrijwillige fusie te verantwoorden. Argumenten zoals extra bestuurskracht of betere financiën (Callanan, Murphy, & Quinlivan, 2014). Naast argumenten in het voordeel van een fusie bestaan er uiteraard ook een heel aantal concrete argumenten tegen een fusie. Het zou dan kunnen gaan om de administratieve uitdagingen die hierbij komen kijken (Nakazawa, 2014), maar evenzeer gevoelig liggende identitaire kwesties (Zimmerbauer & Paasi, 2013). Het kan zelfs gaan om schijnbaar kleine zaken die toch van groot belang zijn, zeker voor de inwoners. Dit duikt in Vlaanderen op bij de mogelijke fusie tussen Tongeren en Borgloon, twee gemeenten met een sterke identiteit die plannen te fusioneren in 2025. Vanwege hun sterke identiteit en rijke geschiedenis wil geen van beide de naam van de gemeente afgeven, verder staan ook historische straatnamen ter discussie (VRT Nws, 2022).

Naast argumenten voor- en tegen, bestaan er ook belangrijke drempels. Deze onderscheiden zich van de tegenargumenten omdat het eerder obstakels betreffen die opduiken tijdens en na het fusieproces. Het zijn geen zuivere argumenten tegen een fusie, maar ze kunnen wel een vervelend obstakel vormen. Gemeenten zouden tijdens een fusieproces bijvoorbeeld kunnen botsen op grote verschillen met de fusiepartner wat betreft organisatie. Een totaal ander gebruik van interne ICT-systemen of de keuze van een brandweerzone of politiezone, althans in het geval beide gemeenten initieel tot een andere zone behoorden (Wayenberg et al., 2018).

In het onderstaande deel zullen de voornaamste argumenten pro fusie, contra fusie en alle mogelijke drempels besproken worden. Er wordt vertrokken vanuit de argumenten en drempels die gemeentebesturen van de vijftien fusiegemeenten aangaven in de studie van Wayenberg et al. (2018). Dit onderzoek vertrok vanuit een ander voorafgaand onderzoek van Wayenberg, Steen, & Van Dijck, 2018 waarin gepeild werd naar de meest voorkomende stellingen omtrent gemeentefusies. In dit eerste onderzoek werden 45 veelvoorkomende stellingen aangaande gemeentefusies gefilterd uit de Vlaamse nieuwsberichtgeving. Men is de nieuwsberichtgeving van één kalenderjaar (15 juni 2016 - 15 juni 2017) gaan filteren en kwam op deze manier 45 voorname stellingen. Deze 45 stellingen werden vervolgens ingedeeld in vier verschillende

categorieën: 'effecten op dienstverlening', 'politiek', 'proces' en 'profiel gemeenten'. Deze 45 stellingen vormden de basis voor het verdere onderzoek van Wayenberg et al., 2018 om tot meer concrete argumenten pro- en contra gemeentefusies te komen. In deze literatuurstudie zal hier voornamelijk gevolg aan worden gegeven. De argumenten pro fusie, contra fusie en alle mogelijke drempels beschreven in de studie van Wayenberg et al. (2018) zullen verder ook aangevuld worden met belangrijke bevindingen uit de internationale wetenschappelijke literatuur. Dit zijn bevindingen die ter aanvulling dienen op de argumenten besproken in de studie van Wayenberg et al. (2018).

Vanuit de argumenten in het voordeel van gemeentefusies kunnen we ook steeds doelstellingen formuleren. Men tracht deze argumenten tenslotte om te zetten in resultaten. In deze paper zal worden nagegaan in welke mate de vermelde argumenten ook effectief terecht waren en de beoogde doelstellingen die in deel 4.2 geformuleerd worden daadwerkelijk behaald werden. De doelstellingen van een gemeentefusie kunnen heel breed gaan. Deze kunnen zowel een impact hebben op de gemeente intern als op de bevolking. In deze studie zal de focus liggen op de interne doelstellingen van gemeentefusie, en dus niet hoe de bevolking de fusie ervaart. In de literatuurstudie zal wel steeds een link gelegd worden met ook een betere en efficiëntere dienstverlening, dit kan zowel intern (voor gemeentepersoneel) als extern (voor de bevolking) gevolgen hebben.

3.3 Argumenten pro gemeentefusie

Aan de basis van een gemeentefusie liggen vaak heel wat bestuurlijke redenen die als einddoel hebben om meer efficiënte en kwaliteitsvolle gemeentediensten aan te bieden. Concreet willen gemeenten betere diensten aanbieden tegen een lagere kostprijs: een betere prijs-kwaliteitsverhouding. Om het in vaktermen uit te drukken: Men hoopt door middel van een gemeentefusie *economies of scale* te behalen, een vorm van schaaffecten. Meerdere studies hebben getracht een verband te onderzoeken, echter is het volgens Blesse & Baskaren (2016) nooit duidelijk aangetoond of gemeentefusies daadwerkelijk leiden tot *economies of scale*. Andere studies zoals deze van Kuhlmann & Bouckaert (2016) geven aan dat er wel onderzoeken zijn die in zekere zin *economies of scale* zouden waarnemen bij fusies. Er blijft tot op heden onduidelijkheid bestaan over de mate waarin fusies leiden tot economische schaalvoordelen.

Kleine gemeenten botsen vaak op hun bestuurlijke limieten omwille van een heel aantal redenen die hieronder verder worden toegelicht. Redenen om te fuseren kunnen financieel van aard, bestuurskundig, maar ook omwille van machtspolitieke aard zijn. Verder wordt ook een onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve argumenten. Positieve argumenten voor een fusie hebben een rechtstreeks positief effect op een gemeente wanneer deze fuseert, bijvoorbeeld schaalvoordelen. Negatieve argumenten zijn er om een gemeente te wapenen tegen toekomstige dreigingen, dit is eerder een vorm van defensief handelen, zoals bijvoorbeeld het anticiperen op een gedwongen fusie in de toekomst (Wayenberg et al., 2018).

3.3.1 Eenpersoonsdiensten

Een eerste veelvoorkomend bestuurlijk probleem bij kleine gemeenten is dat van personeelstekorten en eenpersoonsdiensten. Eenpersoonsdiensten zijn gemeentelijke diensten die slechts bemand worden door één enkele gemeenteambtenaar. Wanneer deze persoon omwille van bijvoorbeeld ziekte, zwangerschap of verlof wegvalt zit men op deze gemeentelijke dienst vaak met een aanzienlijk probleem. Andere gemeenteambtenaren moeten deze dienst dan tijdelijk bemannen maar hebben hier zelf vaak onvoldoende tijd en expertise voor (Wayenberg et al., 2018). Fusiegemeenten kunnen dit probleem van de baan helpen. Door middel van een schaalvergroting zouden meer back-ups kunnen worden ingebouwd en zal een eenpersoonsdienst eerder een uitzondering worden.

Dat het aanpakken van eenpersoonsdiensten ook een belangrijke beleidsdoelstelling is, blijkt verder uit de parlementaire tussenkomsten van Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen Bart Somers. Zo zei minister Bart Somers tijdens een debat over gemeentefusies in de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering op 26 april 2022 het volgende:

'Van de 45 vacatures zijn er 7 die men niet kan invullen. Men vindt geen mobiliteitsambtenaar, men vindt geen ruimtelijke planner. De algemeen directeur gaat met pensioen en men vindt niemand anders. Men vindt die mensen niet meer. Men zit met eenmansdiensten, eenpersoonsdiensten en men weet niet hoe men dat moet oplossen. Dat is een van de redenen waarom we fusies promoten: om dat aan te pakken.'

Verder blijken eenpersoonsdiensten ook een zeer nefast effect te hebben op de innovatiecapaciteit van een gemeente (Van Haelter, Vos, Broucker, & Voets, 2020). Het principe van innovatiecapaciteit zal nader toegelicht worden in deel 3.3.2 omtrent de capaciteit van gemeenten. Interessant om weten is dat de paper van Van Haelter, Vos, Broucker, & Voets (2020) tevens vaststelt dat eenpersoonsdiensten onbestaande zijn in gemeenten met meer dan 40 000 inwoners. Schaalvergrotingen kunnen op basis van deze vaststelling dus wel degelijk bijdragen in het wegwerken van eenpersoonsdiensten.

3.3.2 Capaciteit

Een gemeentelijke schaalvergroting kan een positief effect hebben op de werkingscapaciteit van een gemeente. Meer capaciteit op de gemeentelijke diensten kan er vervolgens voor zorgen dat een gemeente erin slaagt mensen met meer expertise aan te trekken. Dit wil zeggen dat niet alleen de kwantiteit van een gemeentedienst zoals in deel 3.3.1 aangehaald, maar ook de kwaliteit van een gemeentedienst wordt bevorderd (Callanan, Murphy, & Quinlivan, 2014). Wanneer een gemeentefusie leidt tot een schaalvergroting op gemeentediensten wordt verwacht dat er meer aandacht besteed kan worden aan kwalitatief HR-beleid. Terwijl voor de gemeentefusie te vaak tijd en energie verloren ging aan personeelsadministratie. Een schaalvergroting kan helpen met het aantrekkelijker maken van gemeentediensten. Meer mensen, maar ook hoger geschoolde profielen zullen sneller geneigd zijn in een grotere gemeente met meer invloed te gaan werken (Wayenberg

et al., 2018). Het belangrijkste doel in deze, is vooral het kwalitatieve personeelsaspect. Men beoogt niet enkel het aantal medewerkers stelselmatig uit te breiden maar vooral mensen met meer expertise aan te trekken die een hogere efficiëntie leveren. Al blijft het zeker een en-enverhaal waarbij een gemeentefusie ervoor moet zorgen dat er zowel in de diepte als in de breedte kan worden gegroeid.

Een nieuw begrip in de wetenschappelijke literatuur is de innovatiekracht van lokale besturen. Toenemende uitdagingen zorgen ervoor dat ook de lokale overheden moeten vernieuwen. Innovatiecapaciteit is een noodzakelijke voorwaarde om tot meer bestuurskracht te komen (Van Haelter, Vos, Broucker, & Voets, 2020). Een belangrijke voorwaarde om deze innovatiekracht te bereiken is meer en vooral beter personeel met expertise aan boord te hebben (Van Haelter, Vos, Broucker, & Voets, 2020). Andere elementen die leiden tot meer innovatiekracht zijn schaal, financiële middelen, managementkwaliteit, politieke factoren en leiderschap.

Doormiddel van schaalvergroting kan er dankzij toegenomen capaciteit, ruimte komen om gemeentepersoneel in expertise te laten groeien. Men kan nieuwe domeinen toewijzen aan een specifieke gemeentemedewerker die hierin een sterke expertise kan uitbouwen. Voor de gemeentefusie was dit vaak niet mogelijk omdat één enkele gemeentemedewerker moest instaan voor een hele waaier aan beleidsdomeinen waardoor die zich maar beperkt kon specialiseren. Dit is een argument dat steunt op het principe van arbeidsdeling, dat onder andere beschreven staat als *the division of labor* in the *Wealth of Nations* van Adam Smith (Chandra, 2004). Dit is een principe dat inhoudt dat door middel van arbeidsdeling specialisatie mogelijk wordt gemaakt die uiteindelijk zorgt voor een hogere productiviteit. Het is deze hogere productiviteit die een centraal element vormt als argument voor een gemeentefusie. Het zorgt er immers voor dat de gemeentediensten efficiënter kunnen worden, een belangrijke hoofddoelstelling van een gemeentefusie.

Voorbeelden die gegeven worden waartoe meer specialisatie kan leiden zijn: meer aandacht voor toerisme, lokale economie, digitalisering maar ook een verhoogde aandacht voor bijvoorbeeld mobiliteit (Wayenberg et al., 2018).

3.3.3 Professionalisering

Kleine gemeenten krijgen steeds meer te maken met een groeiend pakket aan uitdagingen. Om hiermee om te kunnen is er momenteel nood aan meer professionalisering. Een fusie kan hieraan tegemoetkomen doordat een schaalvergroting ervoor zou zorgen dat gemeenten het groeiend takenpakket de baas kunnen. Men ziet hiervoor ook een voordeel voor de schepenen die bij een gemeentefusie meer afgebakende bevoegdheden kunnen opnemen. Hierdoor zullen ze zich beter kunnen professionaliseren in een specifieke bevoegdheid. Door het groeiend takenpakket zal ook de lokale slagkracht stijgen en krijgen en dat kan dan weer de job van een lokaal politicus aantrekkelijker maken. Kieslijsten zullen hierdoor eenvoudiger gevuld geraken voor gemeenteraadsverkiezingen (Wayenberg et al., 2018). Meer professionalisering hangt ontegensprekelijk samen met het aantrekken van meer expertprofielen, zoals besproken in sectie 3.3.2 van de literatuurstudie.

3.3.4 Intergemeentelijke samenwerkingen

Veel gemeenten maken deel uit van een groot netwerk aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Sinds het jaar 2000 namen deze samenwerkingen exponentieel toe. Gemiddeld gezien heeft elke Vlaamse gemeente 68 samenwerkingen, hoe groter een gemeente hoe meer samenwerkingen (Tabel 2). In totaal waren dat er in Vlaanderen 2229, in het jaar 2012 (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2014). Wat opvalt, is het gegeven dat grotere gemeenten gemiddeld gezien meer intergemeentelijke samenwerkingen kennen dan kleine gemeenten (SERV, 2020). De vraag kan dus gesteld worden of de onderstaande argumenten wel terecht blijken te zijn.

Inwonersaantal	Gemiddeld aantal SWV's
Meer dan 100.000	93
50.000 - 99.999	77
20.000 - 49.999	72
10.000 - 19.999	68
5.000 - 9.999	64
Minder dan 5.000	55

Tabel 2: Gemiddeld aantal SWV's ten opzichte van inwonersaantallen (Agentschap binnenlands bestuur)

Op het vlak van intergemeentelijke samenwerkingen moeten twee zaken van elkaar onderscheiden worden. Eerst en vooral zijn intergemeentelijke samenwerkingen in Vlaanderen vaak onoverzichtelijk, inefficiënt en ligt de macht in veel gevallen bij enkele grote steden of gemeenten. Dit gegeven zorgt voor een democratisch deficit wanneer de kleine gemeenten onvoldoende kunnen wegen op het beleid (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2014). Enerzijds zitten heel wat gemeenten in te veel intergemeentelijke samenwerkingen. Ze streven er dus naar om minder gedwongen te worden deel uit te maken van een intergemeentelijke samenwerking. Anderzijds wensen ze meer zeggenschap te krijgen in de intergemeentelijke samenwerkingen die wel nog noodzakelijk zijn (Wayenberg et al., 2018). Kleine gemeenten geven in de paper van Wayenberg et al. (2018) aan onvoldoende zeggenschap te hebben in intergemeentelijke samenwerkingen. Een gemeentefusie kan op beide punten een positief effect hebben vanwege de schaalvergroting.

Doordat een fusiegemeente aantrekkelijker wordt bij mensen met de juiste kennis en expertise en er meer werk verdeeld kan worden waarbij iedereen zich voldoende kan specialiseren, worden sommige intergemeentelijke samenwerkingen overbodig. Een fusiegemeente kan meer diensten zelf voorzien waardoor ze niet meer afhankelijk hoeft te zijn van een intergemeentelijke samenwerking (Wayenberg et al., 2018). Daarbovenop zal een schaalvergroting er ook voor zorgen dat het aandeel in een intergemeentelijke samenwerking groter wordt. Hierdoor kan een fusiegemeente meer

doorwegen op het beleid van de samenwerkingsakkoorden en kan het democratisch deficit grotendeels opgelost worden.

3.3.5 Machtspolitieke redenen

Naast de hierboven vernoemde bestuurlijke redenen voor een gemeentefusie is er in de paper van Wayenberg et al. (2018) ook sprake van gemeenten die omwille van politieke redenen besloten te fusioneren. In deze paper geven enkele personen aan dat gekozen werd voor een fusie uit schrik om de politieke macht te verliezen. Men koos er vervolgens voor om te fusioneren met een gemeente waar dezelfde partij regeerde en sterk stond in de meerderheid. Op deze manier kan de eigen beleidsdeelname verzekerd worden. Een functie binnen een grotere gemeente kan ook voor meer prestigegevoel zorgen bij burgemeesters en schepenen die de keuze krijgen om aangesteld te worden binnen een grotere gemeente (Wayenberg et al., 2018). Groter worden betekent naar alle waarschijnlijkheid dat de gemeente invloedrijker wordt, wat deze prestigegevoelens aanwakkert bij burgemeesters en schepenen. In welke mate deze effecten meegespeeld hebben tijdens de fusieronde van 2019, valt zeer moeilijk objectief te meten. Deze studie zal niet verder ingaan op dit onderdeel omwille van de moeilijkheid om een objectief oordeel te vellen.

3.3.6 Sterkere posities ten opzichte van andere actoren

Kleine gemeenten geven geregeld aan een zwakke positie te hebben ten aanzien van andere actoren. Het kan dan gaan om de relatie tot hogere overheden, binnen de regio, over de verhoudingen binnen intergemeentelijke samenwerking (zoals reeds aangehaald in het stuk over intergemeentelijke samenwerkingen 3.3.4) of ten opzichte van organisaties zoals De Lijn. Kleine gemeenten hebben ten opzichte van deze actoren vaak weinig in de pap te brokken. Momenteel hebben kleine gemeenten nog te vaak het gevoel dat ze amper kunnen wegen op het hoger gevoerde beleid of op gewestelijke organisaties zoals De Lijn. Een fusie kan de kleine gemeenten een meer volwaardige stem bieden. Op deze manier verwachten kleine gemeenten dat een fusie ervoor kan zorgen dat hogere overheden of bijvoorbeeld De Lijn sneller zullen luisteren naar hun noden. In de paper van Wayenberg et al. (2018) maakt een schepen de link met een overname of fusie in de bedrijfswereld. Fusies hebben daar als doelstelling om als bedrijf te groeien in de markt en hierin meer zeggenschap te vergaren. Ambitieuze gemeenten die willen groeien zouden dus een fusie kunnen overwegen. Ook tijdens de studiedag van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) werd het argument van een groter politiek en maatschappelijk gewicht reeds aangehaald als een belangrijk argument ten voordele van een gemeentefusie (Leroy, 2022). In welke mate gemeenten effectief meer zeggenschap hebben en meer invloed ondervinden naar hogere overheden of belangrijke organisaties zoals bijvoorbeeld De Lijn, zal onderzocht worden in het empirische gedeelte van deze studie.

3.3.7 Financieel-economische redenen

Economische argumenten speelden vanzelfsprekend een belangrijke rol tijdens de fusieronde van 2019. Gemeenten gaven aan dat dit een doorslaggevend argument is omwille van uiteenlopende redenen. Enerzijds gaven sommige gemeenten in de studie van Wayenberg et al. (2018) aan soms kleine dagdagelijkse diensten niet meer te kunnen leveren vanwege geldgebrek. Enkelen gaven het

niet kunnen ruimen van sneeuw of het niet tijdig kunnen maaien van gras als voorbeeld. In deel 3.3.2 hierboven kwam reeds aan bod dat kleine gemeenten door middel van een fusie meer geschoolde profielen met een hoge graad aan expertise trachten aan te trekken. Dit trachten ze volgens de bovenstaande alinea's te verwezenlijken door de extra aantrekkingskracht die een grotere gemeente heeft. Zo is de job in een grotere gemeente uitdagender en meer prestigieus. Echter moeten deze expert-profielen ook betaald kunnen worden. Geschoolde experts zijn duurder in loonkost. In de paper van Wayenberg et al. 2018 geeft een burgemeester aan dat heel wat ambtenaren met een A-profiel omwille van financiële redenen maar op niveau B worden betaald. Een fusie kan dus voor een financiële boost zorgen om deze profielen te kunnen betalen, vervolgens aan te trekken en ook te kunnen behouden op lange termijn (Wayenberg et al., 2018).

Het zijn niet alleen interne financiële stimulansen die als argument pro gemeentefusie gelden. Zo ontwikkelde de Vlaamse overheid in het kader van vrijwillige gemeentefusies, financiële stimulansen voor gemeenten die besluiten vrijwillig te fusioneren. Dit kadert binnen haar doelstellingen om tot een efficiënter georganiseerd bestuurslandschap te komen. Een van de meest besproken en tevens belangrijkste maatregel van de Vlaamse overheid is de schuldovername wanneer een gemeente vrijwillig fusioneert (Somers, 2020). Concreet legt men de minimumdrempel om in aanmerking te komen voor deze schuldovername op 20 000 inwoners voor nieuwe fusiegemeenten. De schuldovernameschalen situeren zich sinds 29 januari 2021 als volgt:

- ❖ 200 euro per inwoner als de nieuwe fusiegemeente tussen de 20 000 en 25 000 inwoners telt.
- ❖ 300 euro per inwoner als de nieuwe fusiegemeente tussen de 25 000 en 30 000 inwoners telt.
- ❖ 400 euro per inwoner als de nieuwe fusiegemeente tussen de 30 000 en 35 000 inwoners telt.
- ❖ 500 euro per inwoner als de nieuwe fusiegemeente meer dan 35 000 inwoners telt.

Voordien kreeg elke fusiegemeente altijd 500 euro schuldovername toegekend per inwoner. De gemeenten van de fusiegolf in 2019, waarvan in deze studie onderzocht zal worden of ze hun doelstellingen behalen, konden nog aanspraak maken op 500 euro ongeacht hun grootte (VVSG, 2021). Met deze aanpassing in de schuldovername tracht de Vlaamse overheid gemeenten extra te motiveren om groot genoeg te fuseren. Voor een gemeente van 35 000 inwoners betekent deze maatregel een totale schuldovername van maar liefst 17.5 miljoen euro. In de onderstaande tabel zijn de totaal overgenomen schulden van de zeven fusiegemeenten waar te nemen (Tabel 3). De Vlaamse overheid nam in totaal voor 95 miljoen euro aan schulden over met een maximum van twintig miljoen euro per fusiegemeente (Delos, Mertens, & Vulder, 2022).

Fusiegemeenten	Voormalige gemeenten	Inwoners (1/1/2016)	Bedrag schuldovername
Oudsbergen	Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek	23.379	11.689.500
Kruisem	Kruishoutem en Zingem	15.664	7.832.000
Aalter	Aalter en Knesselare	28.435	14.217.500
Pelt	Overpelt en Neerpelt	31.920	15.960.000
Deinze	Deinze en Nevele	42.738	20.000.000
Puurs Sint-Amands	Puurs en Sint-Amands	25.331	12.665.500
Lievegem	Lovendegem, Waarschoot en Zomergem	25.842	12.921.000
Totaal			95.285.500

Tabel 3: Schuldovername per fusiegemeente sinds 2019 (Delos, Mertens, & De Vulder, 2022).

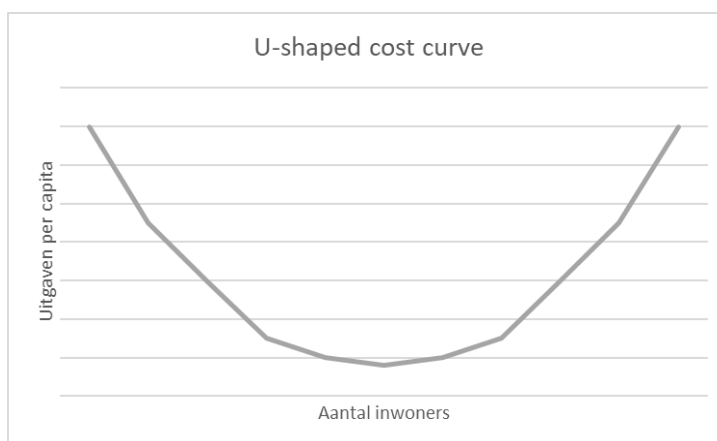
Deze schuldovername zorgde voor een financieel gezondere positie voor de fusiegemeenten. In totaal zakte het aantal schulden van fusiegemeenten in de periode 2017-2021 met 43 %. De uitstaande schuld van alle fusiegemeenten bedroeg in 2017 maar liefst 221 567 271 euro, nu bedraagt deze schuld slechts 127 025 050, wat nog maar 57 % is van de totaal openstaande schuld in 2017 (Filip Delos, Geert Mertens, & De Vulder, 2022). Deze financiële stimulusmaatregelen maken deel uit van het kaderdecreet fusies binnen het Decreet Lokaal Bestuur (Decreet over het lokaal bestuur, 2017).

Tot slot zou een schaalvergroting ervoor moeten zorgen dat de totale werkingskosten dalen. Deze werkingskosten zijn binnen de gemeentelijke context exploitatieuitgaven (*Exploitatieuitgaven | Gemeente-Stadsmonitor, 2023*). Kosten van exploitatieuitgaven sparen kan doordat de gemeentebesturen, administratie, infrastructuur... van meerdere gemeenten worden samengevoegd. Hierdoor is er van elk dus minder nodig, zo zijn er normaliter minder gemeentebestuurders nodig (wat kan leiden tot een daling van de personeelskosten), zijn minder overheidsgebouwen nodig, kan de administratie worden samengevoegd, enzovoort. Hierdoor kan een heel aantal kosten uitgespaard worden en is een gemeentefusie financieel aantrekkelijk. Dat is zoals reeds aangehaald in sectie 3.3 het principe achter *economies of scale*; naarmate de productiviteit toeneemt, zou een grotere specialisatie de productiviteit moeten doen stijgen, wat leidt tot hogere opbrengsten (Callanan, Murphy, & Quinlivan, 2014).

In welke mate het principe van economische schaalvoordelen ook effectief klopt voor het gros van de fusieoperaties wereldwijd is tot nader order niet duidelijk aangetoond (Blesse & Baskaran, 2016). Echter is het in de meeste gevallen wereldwijd niet zo dat de kosten van een gemeente sterk zullen dalen na een fusie. Bij een fusieoperatie komen op korte termijn veel herstructureringskosten kijken. Op de iets langere termijn ziet men dat de kosten niet zozeer gaan dalen, maar eerder gelijk blijven. De schaalvoordelen van een fusie zorgen in de meeste gevallen voor meer financiële ruimte. Zo blijkt uit een Nederlandse studie dat vrijgekomen geld vaak niet zozeer wordt gespaard. In veel gevallen wordt het vrijgekomen geld besteed aan nieuwe diensten of andere doeleinden (Allers & Geertsema, 2014). In de Canadese regio Ontario waar enkele decennia geleden een grote fusiegolf van kracht was, merkt men nu op dat de uiteindelijke uitgaven zelfs zijn toegenomen. Men kwam daar tot de vaststelling dat het aantal ambtenaren afnam met 2700 posities. In dezelfde periode

werden na de fusie echter tot 3600 extra posities bijgecreëerd. In welke mate deze extra aanwervingen het gevolg waren van de fusie is onduidelijk (Slack & Bird, 2013).

Zoals aangehaald is er wetenschappelijke verdeeldheid over de aanwezigheid van economische schaalvoordelen. Binnen het onderzoek naar de invloed van schaalvoordelen op gemeentefusies, wordt meer en meer het principe van een U-vormige kostenfunctie onderzocht (Allers & De Greef, 2018). De U-vormige kostenfunctie of dal-parabool geeft het verloop van de kosten per capita aan publieke uitgaven weer voor verschillende grootte van gemeenten. De Y-as geeft de omvang van publieke uitgaven per capita in de gemeenten aan. De X-as geeft de omvang van de gemeenten op vlak van inwonersaantallen aan. Zeer kleine gemeenten zullen relatief gezien hoge uitgaven kennen, net zoals eerder grote gemeenten. Hiertussen ligt het laagste punt van de U-curve, dit is het meest optimale punt waar de uitgaven per capita het laagst zijn, hier bevinden zich de middelgrote gemeenten. De curve gaat in eerste instantie dalen wanneer het aantal inwoners toeneemt, dit tot het laagste punt van de U-curve bereikt wordt. Wanneer het aantal inwoners blijft toenemen terwijl het laagste punt reeds bereikt wordt zullen de uitgaven per capita terug beginnen stijgen. Zeer grote gemeenten of steden zullen dus negatieve schaaffecten kunnen ervaren wanneer ze fusioneren (Allers & Geertsema, 2016). Uitgaande van de U-curve zal het dus voornamelijk voor kleine gemeenten mogelijk zijn economische schaalvoordelen te behalen door middel van een fusie (Figuur 3: Illustratie van een U-shaped cost curve).



Figuur 3: Illustratie van een U-shaped cost curve

Er zijn verschillende redenen waarom kosten in grote gemeenten kunnen stijgen ten opzichte van de middelgrote gemeenten die zich bevinden in het dal van de U-curve. De relatieve kosten kunnen bijvoorbeeld hoger liggen omdat grotere gemeenten meer diensten in eigen beheer uitvoeren. Kleinere gemeenten daarentegen doen meer aan uitbesteding. Hierdoor zullen kleine gemeenten meer kostenbewust zijn dan grote, vaak bureaucratische gemeenten (Callanan, Murphy, & Quinlivan, 2014). Grotere gemeenten krijgen geregeld te maken met *public service spillovers*. Dit effect vindt plaats wanneer veel burgers uit andere omliggende autonome gemeenten gratis gebruik gaan maken van de diensten aangeboden in de grotere centrumgemeente. Hun centraliteitsfunctie zal dan naar verwachting een opwaartse druk uitoefenen op de uitgaven (D'Inverno, Moesen, & De Witte, 2022). De paper van D'Inverno, Moesen, & De Witte (2022) haalt nog een andere reden aan die de druk op budgetten bij een schaalvergroting net verhoogt. Grotere gemeenten lopen meer risico op *rent*

seeking van hoge ambtenaren of leidende figuren. Zeker wanneer de hiërarchie meer in lagen verandert en de afstand tussen front- en backservices vergroot, is er een verhoogd risico. In de context van budgettering kunnen leidinggevenden in de verleiding komen om hun discretionaire macht te misbruiken. Zo kan gelobby van kleine belangengroepen ervoor zorgen dat ze beslissingen nemen die niet het algemeen maatschappelijk belang dienen. Stadsplanning en vastgoedtransacties zijn onderdelen van gemeenten die hier gevoelig voor zijn (D'Inverno, Moesen, & De Witte, 2022).

3.3.8 Grote infrastructuurwerken en uitdagingen

Ook gemeenten dienen hun steentje bij te dragen in de weg naar meer hernieuwbare energie. In doelstelling 7 van de Sustainable Development Goals, uitgewerkt door de United Nations, zijn de doelstelling met betrekking tot hernieuwbare energie terug te vinden (SDGS, 2023). In de toekomst zullen er naast hernieuwbare energie nog heel wat andere grote uitdagingen voor gemeenten zijn. Er komt een golf van vergrijzing op ons af, als ook de klimaatopwarming, migratie, ... Om deze uitdagingen in de toekomst aan te kunnen is vaak betere, grotere en meer technologisch geavanceerde infrastructuur vereist. Een goed voorbeeld van zulke infrastructuurwerken zijn de installatie van windmolens. Gemeenten zullen in de toekomst meer en vaak ook grotere windmolens moeten plaatsen, dit is voor veel kleine gemeenten geen sinecure (Ackaert, 2019). Andere zaken zijn bijvoorbeeld extra rusthuizen, woonzorgcentra en asielcentra om tegemoet te komen aan uitdagingen zoals de vergrijzingsgolf en migratiestromen. Een gemeentefusie kan ervoor zorgen dat dit soort grootschalige uitdagingen eenvoudiger en efficiënter realiseerbaar worden.

In onderzoek van D'Inverno, Moesen, & De Witte (2022) wordt vermeld dat *economies of scale* service specifiek zouden zijn. Dit zou impliceren dat het voornamelijk voor grote infrastructuurwerken zo is dat *economies of scale* kunnen behaald worden (D'Inverno, Moesen, & De Witte, 2022).

3.3.9 Negatieve argumenten pro fusie

Gemeenten besluiten vaak niet alleen omwille van positieve argumenten met rechtstreeks voordeel te fusioneren. Enkele argumenten die in het onderzoek van Wayenberg et al. (2018) aan bod kwamen, waren eerder defensief van aard. Een goed voorbeeld hiervan is vrijwillig fusioneren om mogelijks gedwongen fusies in de toekomst te vermijden. Bij een gedwongen fusie zou een gemeente van bovenaf (door de Vlaamse overheid) opgelegd worden met een specifieke gemeente te fusioneren zonder dit zelf te mogen kiezen.

Een andere bezorgdheid die hierbij gepaard gaat is de schrik om opgeslorpt te worden door een naburig gelegen grote stad. Hierdoor zouden landelijke gemeenten hun identiteit dreigen te verliezen (Zimmerbauer & Paasi, 2013). Het landelijke karakter is immers voor veel inwoners van identitair belang. Onderzoek wees hieromtrent uit dat mensen op het platteland zich net zoals stadsbewoners categoriseren als deel van een sociale groep. Plattelandsbewoners hebben veel meer affectieve banden met hun leefomgeving en ze hebben meer waardering voor waar ze wonen. Doch identificeren beide groepen zich wel met waar ze wonen. Plattelandsbewoners hebben in tegenstelling tot stadsbewoners vaak een veel sterkere plaatsgebonden band en ervaren ze een

prominenter gevoel van lidmaatschap en lokale trots (Belanche, Casaló, & Rubio, 2021). Dit toont aan waarom een gemeentefusie vaak een identitaire kwestie is en er veel emotionele elementen bij komen kijken. Enkele gemeenten besloten om een eventuele gedwongen fusie in de toekomst te vermijden, door op eigen initiatief met een gemeente te fusioneren waar ze identitair enigszins mee overlappen. Een vrijwillige fusie zorgt er immers voor dat een gemeente zelf kiest met welke buurgemeenten ze in zee gaat. Een vrijwillige fusie kan bijvoorbeeld vermijden om in de toekomst met een stad te moeten fusioneren die die lokale identiteit van de kleine gemeente zou kunnen aantasten en om lokaal protest te vermijden.

Een goed voorbeeld van deze identitaire clash tussen een dorp en een stad in Vlaanderen is de fusiecase rond Mechelen en Boortmeerbeek. Duizend van de ruim dertienduizend Boortmeerbekaars zakte in 2022 af naar het gemeentehuis voor een openluchtvergadering met de burgemeester, er was veel ontsteltenis onder de burgers (Gemeentefusies en de belastingbetaler, 2022). Boortmeerbeek, een landelijke gemeente in Vlaams-Brabant, zou mogelijks fusioneren met de stad Mechelen gelegen in de provincie Antwerpen. Deze plannen brachten een grote golf van protest teweeg, voornamelijk omwille van de identitaire verschillen. Zo liggen beide gemeenten in een andere provincie en is het een grote centrumstad ten opzichte van een landelijk dorp. Als oplossing voor deze identitaire kwestie lanceerde men het principe van de districten (De Vadder, 2022). Wanneer een gemeente het principe van districten hanteert, wordt de eengemaakte gemeente onderverdeeld in districten met een beperkt aantal autonome bevoegdheden. Een district heeft in Vlaanderen autonomie over sport, cultuur, communicatie, jeugd- en seniorenwerking en de aanleg van openbaar domein (*Districten en districtshuizen van de stad Antwerpen*, 2023). Op deze manier blijft er steeds een lokaal verankerde werking met de districtsraden, die dienen om de lokale wensen van burgers beter te vervullen (De Vadder, 2022). In Vlaanderen gebruikt enkel de stad Antwerpen het systeem van districtsraden (*Districten en districtshuizen van de stad Antwerpen*, 2023).

Een kleine gemeente vormt, wanneer deze fusioneert met een stad, slechts een van de vele deelgemeenten. Op deze manier verdwijnt wellicht een groot deel van de autonomie en identiteit. Verder kan het lokaal veel protest teweegbrengen wat electoraal eerder onwenselijk kan zijn. Twee van de fusiegemeenten uit de studie van Wayenberg et al. (2018) stelden de nader besproken defensieve argumenten centraal in hun beslissing om te fusioneren. Het zou in Vlaanderen gaan om twee van de fusiegemeenten in 2019, die de negatieve argumenten pro fusie centraal stelden in hun beslissing (Wayenberg et al., 2018).

Wat hier tevens ook opvalt is dat de fusies zich specifiek in enkele regio's bevonden. Hier wordt gesproken van een politiek waarbij gemeenten niet als klein kneusje wilden overblijven tussen andere fusiegemeenten in de regio. Zo situeerde het gros van de fusies zich in Noord-Limburg en in Oost-Vlaanderen met name de regio rond en onder Gent. Het is aanneembaar dat er in deze regio's op het moment van de fusiebeslissingen veel druk stond vanuit de grote gemeenten en steden op de kleine gemeenten (VVSG, 2023).

3.4 Argumenten contra gemeentefusie

Naast de positieve argumenten van een gemeentefusie is er ook een keerzijde. Vandaar zijn er zoals bij elke grote beslissing ook valabele argumenten tegen een fusie. Een van de vaakst aangehaalde contra-argumenten in de studie van Waeyenberg et al. (2018) heeft te maken met de interne werking van de gemeente. Zo kan een fusie ervoor zorgen dat heel wat belangrijke projecten die niet fusie gerelateerd zijn (tijdelijk) aan de kant worden geschoven. Een fusie vergt een serieuze extra inspanning van het gemeentepersoneel. Veel fusieprocedures kregen te maken met tijdgebrek, wat voor extra druk zorgt (Wayenberg et al., 2018). Doordat een fusie veel extra administratie en organisatie (Nakazawa, 2014) met zich meebrengt worden heel wat dossiers tijdelijk of definitief aan de kant geschoven omwille van tijd gebrek.

3.4.1 Afname van posities

Een ander zeer belangrijk argument dat in de studie van Waeyenberg et al. (2018) naar voren komt zijn problemen bij de externe werking van de gemeente. De afstand tussen burger en bestuur zou mogelijk vergroten bij een fusie. Sommige gemeentebesturen vrezen dat bij een schaalvergroting, de burger minder voeling zal hebben met de gemeente. Een gemeentefusie betekent dat een grote groep ambtenaren overbodig zou kunnen worden, zo moet op termijn ook het aantal raadsleden afnemen. Doordat er minder schepenen en raadsleden zijn, wil dit zeggen dat er ook minder burgers in contact kunnen komen met de lokale politiek afgevaardigden. Dit zou voor een grotere afstand zorgen tussen de burger en de politiek, waardoor de burger de voeling met de gemeentepolitiek verliest. Niet ieder raadslid van beide gemeenten zal bij een fusie nog plaats hebben in de gemeenteraad, niet iedere schepen zal nog een plaats hebben in het schepencollege en tal van andere ambtenaren zullen wellicht geen job meer hebben. Dit blijkt ook duidelijk uit de gegevens omtrent de afname van het aantal mandatarissen in fusiegemeenten die de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten publiceerde (VVSG, 2023). Het totaal aantal raadsleden zou in de 15 Vlaamse fusiegemeenten verminderen van in totaal 599 deze legislatuur (2019-2024), die dient als overgangperiode, naar 395 na de gemeenteraadsverkiezingen van 2024. Dit zal een afname aan raadsleden zijn van in totaal 34% voor de 15 Vlaamse fusiegemeenten. Dit zorgt ervoor dat er 204 minder rechtstreekse aanspreekpunten zijn in de fusiegemeenten, verder verliezen deze mensen ook allemaal hun functie. Het aantal schepenen neemt in totaal vanaf 2024 af met 14 benoemingen, respectievelijk van 105 naar 91 schepenen. Dit is een afname van iets meer dan 13 % voor het aantal schepenen. Verder neemt het aantal leden van het bijzonder comité sociale dienst in totaal af met 84, van in totaal 187 naar 103. Dit is een afname van 45%. Tot slot neemt ook het aantal uitvoerende mandatarissen af met 38, van in totaal 151 naar 113. Een afname van 25 % (VVSG, 2023).

Belangrijk om te vermelden bij de bovenstaande cijfers is dat het schattingen zijn op basis van de inwoneraantallen op 1 januari 2022. De definitieve cijfers zullen gebaseerd zijn op de inwoneraantallen van 1 januari 2024. Verwacht wordt dat dit verschil beperkt blijft en de cijfers vernoemd in deze rubriek een goede weergave zijn van de werkelijkheid na de gemeenteraadsverkiezingen op zondag 13 oktober 2024. Verder mag een fusiegemeente tijdens de

eerste legislatuur twee schepenen meer hebben dan andere gemeenten. Volgens de bepaalde regelgeving voor de fusiegemeenten van 2019, gaat de eerste legislatuur van start in 2025 en eindigt deze in 2030. De tegemoetkoming valt onder het stimuleringsbeleid van de Vlaamse regering om vrijwillige gemeentefusies aan te moedigen (het Agentschap Binnenlands Bestuur, 2023).

Het afnemen van het aantal mandatarissen in fusiegemeenten brengt deze studie bij het derde argument tegen een gemeentefusie. Dit zijn de eigen ambities van leidinggevende ambtenaren die bedreigd dreigen te worden (Wayenberg et al., 2018). Omwille van deze reden komen ze vaak terecht in een belangenconflict waarbij veel moed nodig is om de juiste beslissing in functie van de gemeente te nemen. De job of status van leidinggevende ambtenaren staat immers in sommige situaties op het spel, iets wat ze liever willen vermijden (Swianiewicz, 2010).

3.4.2 Identiteit

Er is zoals kort aangehaald bij de negatieve argumenten (in deel 3.3.9) ten voordele van een gemeentefusie steeds een identitaire kwestie die naar boven komt. Dit is wellicht een van de belangrijkste elementen tegen een gemeentefusie (Wayenberg et al., 2018). Kleine gemeenten hebben zoals vermeld vaak een sterke eigenheid en tekenen sterk verzet aan tegen fusies. Dit doen ze uit angst de eigen lokale identiteit kwijt te spelen (Verhoeven & Duyvendak, 2011). Dit is een typisch probleem bij een schaalvergroting die overal ter wereld bestaat. Onderzoek naar fusies tussen landelijke gemeenten in Australië wijst de sterke lokale identiteit aan als belangrijk verzetsargument tegen schaalvergroting. Regionalisme wordt in dit onderzoek het "sterkst" geacht "daar waar de elementen geografie, economische cohesie, culturele identiteit, bestuursapparaat, volksidentiteit en territoriale mobilisatie in de ruimte samenvallen". Vaak betreffen het kleine landelijke gemeenten die zich van bovenaf bedreigd voelen door een grotere overheid. Bij een fusie is het dus belangrijk om te fusioneren met een gemeente die op vlak van geografie, economische cohesie, culturele identiteit, bestuursapparaat, volksidentiteit en territoriale mobilisatie een gelijkaardig profiel kent (Taylor, 2012). Zoals reeds aangehaald in het deel omtrent de situering van fusiegemeenten in Vlaanderen, hebben de Vlaamse fusiegemeenten over het algemeen de typische kenmerken van een kleine landelijke gemeente met een vaak sterke lokale identiteit (Wayenberg et al., 2018). De transparante aankondiging van het fusieplan en de daaropvolgende open informatieavonden voor burgers blijken zeer belangrijke elementen te zijn om identitair verzet onder controle te houden (Verhoeven & Duyvendak, 2011).

In het onderzoek van Wayenberg, Steen, & Van Dijck (2018) waarin gepeild werd naar de meest voorkomende stellingen omtrent gemeentefusies, kwamen deze identitaire kwesties reeds beknopt aan bod. Zo bleek bij een brede bevraging van burgemeesters, schepenen en gemeentesecretarissen dat een deel ervan overtuigd is, dat een gemeentefusie de eigenheid van de gemeente niet verloren zou doen gaan. Burgemeesters en schepenen erkennen wel dat ze schrik hebben de voeling met de bewoners deels te verliezen. Ze geven aan veel burgers persoonlijk te kennen en ook te weten waar ze wonen. In een grote gemeente wordt deze klus een heel stuk minder evident voor burgemeesters en schepencolleges (Wayenberg et al., 2018).

3.4.3 Onzekerheid en herstructureringskosten

Een fusie brengt steeds een grote onzekerheid met zich mee en houdt meerdere risico's in voor de betrokken gemeenten. Veel gemeenten die plannen hebben om te fuseren besloten in 2019 af te wachten hoe de fusies van andere gemeenten zouden verlopen. Slechts 15 gemeenten hebben het gewaagd om te fuseren. Hun case kan dienen als voorbeeld voor andere potentiële fusiegemeenten. Deze studie heeft als doel om op deze vraag een eerste mogelijke indicatie te geven van de te verwachten resultaten van een gemeentefusie meer dan vier jaar later. De onzekerheid heeft veel gemeenten nog doen afwachten om de sprong te wagen, wat dus gezien kan worden als een argument tegen de fusie (Wayenberg et al., 2018). Onzekerheid kan zich ook vertalen in moeilijk in te schatten herstructureringskosten. Organisatieveranderingen kunnen in sommige gevallen voor meer administratieve inefficiëntie zorgen (Nakazawa, 2014). Welke herstructureringskosten voornamelijk ervaren worden en in welke mate, zal in de resultatensectie nader toegelicht worden.

3.4.4 Partijpolitieke redenen

Een laatste belangrijke reden waarom gemeenten aarzelen om te fusioneren is omwille van partijpolitieke redenen. Wanneer de besturende partij in de ene gemeente verschilt van de besturende partij in de gemeente waarmee gefusioneerd kan worden, of beter als de besturende partij in gemeente A sterk staat maar in gemeente B zwak en bijvoorbeeld niet deelneemt aan de meerderheid, dan kan dit een argument tegen de fusie zijn. Gemeente A zal naar alle waarschijnlijkheid niet met gemeente B willen fusioneren want dit zou de macht van de besturende partij in gemeente A doen slinken. Dat laatste zou meebesturen in de fusiegemeente, in het gedrang kunnen brengen. De fusieronde in 2019 bracht dit fenomeen ook duidelijk aan het licht. Wat opviel is dat in elk van de 15 gemeenten die fuseerden, CD&V een zeer sterke positie had en deel uitmaakte van de besturende meerderheid. Alle fusionerende burgemeesters waren lid van de CD&V. Vanwege deze vaststelling is het aannemelijk dat dit een zeer belangrijk argument vormt om al dan niet over te gaan tot een fusie (Wayenberg, Steen & Van Dijck, 2018).

Dit typerend fenomeen waarbij enkel gemeenten fusioneren waar dezelfde partijen het bewind voeren, blijkt veel minder voor te komen bij gedwongen gemeentefusies (Bhatti & Hansen, 2011). In Denemarken vond begin de 21e eeuw een grootschalige fusieoperatie plaats, deze was in tegenstelling tot Vlaanderen van gedwongen aard. Maar liefst 239 van de 271 gemeenten werden gedwongen tot een fusie. Onderzoek wees tevens uit dat politieke homogeniteit tussen gemeenten in Denemarken destijds geen doorslaggevende factor was in de keuze voor een fusiepartner (Bhatti & Hansen, 2011).

3.5 Drempels

Naast argumenten voor- en tegen gemeentefusies gaat een fusieproces steeds gepaard met een aantal drempels. Drempels verschillen voor de duidelijkheid van argumenten tegen een fusie, al kunnen ze hier soms mee verward worden en kennen ze geregeld overlapping. Drempels zijn moeilijkheden die de kop op steken tijdens het proces van een gemeentefusie. Ze verschillen van argumenten contra fusie aangezien het drempels zijn die gemeenten aangaven te ervaren wanneer

ze reeds gekozen hebben voor de gemeentefusie. Er worden enkele types drempels van elkaar onderscheiden. Er bestaan drempels met betrekking tot inhoudelijk en beleidsmatige zaken; politieke eensgezindheid, personeel, inwoners (Wayenberg et al., 2018). In het deel hieronder zullen deze drempels kort en bondig aangehaald worden. Deze paper zal binnen het empirische luik nagaan in welke mate de Vlaamse fusiegemeenten te maken kregen met deze drempels..

3.5.1 Inhoudelijke en beleidsmatige drempels

Drempels doen zich voornamelijk voor wanneer het gaat over beleidsmatige verschillen tussen twee of meerdere fusionerende gemeenten. Iedere gemeente heeft een eigen unieke manier van werken, dit afstemmen op elkaar zorgt voor de nodige uitdagingen. Discussies of problemen treden voornamelijk op wanneer bijvoorbeeld de keuze voor de politiezone of brandweerzone wordt gemaakt. Verder zijn er mogelijk ook verschillen in intercommunales tussen de gemeenten. De ene gemeente kan deel uitmaken van een groot netwerk voor het afvalbeheer terwijl de andere dit zelf verzorgt. De vraag is dan voor welke optie de fusiegemeente zal kiezen (Wayenberg, Steen & Van Dijck, 2018).

Een ander onderwerp dat voor verhitte discussies kan zorgen tussen de gemeenten onderling is waar het centrale gemeentehuis komt. Bijkomend moeten fusiegemeenten zich ook de vraag stellen in welke mate er nog lokale dienstverlening is in de deelgemeenten. Ook vragen zoals wat met de recyclageparken, behouden we in elke gemeente het recyclagepark of kiezen we voor een groot dat heel de gemeente bedient, zorgen voor de nodige discussies (Wayenberg, Steen & Van Dijck, 2018).

Een laatste drempel binnen dit onderdeel is de situatie van gemeentepersoneel die hun baan dreigen te verliezen, met name vooral de raadsleden. In deel 2.2.1 omtrent de argumenten tegen een gemeentefusie kwam dit al uitvoerig aan bod. Verwacht wordt dat niemand graag zijn of haar baan afgeeft en dit dus voor de nodige problemen kan zorgen bij een herschikking van gemeenteamtbanen. Sommigen zullen er beter uitkomen, anderen slechter (Wayenberg, Steen & Van Dijck, 2018).

De aangehaalde drempels die een fusiegemeente mogelijk ondervinden kunnen ook thuisgebracht worden onder het breder geheel aan herstructureringskosten.

3.5.2 Politieke drempels

Gemeentefusies bevinden zich steeds in een politieke sfeer. Ofwel zijn zowel oppositie als meerderheid voorstander van een fusie in de fusionerende gemeenten ofwel is er veel verdeeldheid over de fusie. In het eerste geval treden er relatief weinig politiek gelinkte problemen op. Indien er onenigheid is kan dat het fusieproces enorm vertragen en dwarsbomen. De timing van de fusie is ook politiek belangrijk, zo is het wellicht beter om te fusioneren kort na de gemeenteraadsverkiezingen (zoals de fusieronde in 2019) in plaats van vlak ervoor. Neutrale bemiddelingsfiguren zoals een gouverneur of het agentschap binnenlands bestuur kunnen de politieke drempels gevoelig verlagen (Wayenberg, Steen & Van Dijck, 2018).

3.5.3 Gemeentepersoneel

Het gemeentepersoneel krijgt bij een fusie mogelijk ook een andere functie dan voordien. Voornamelijk het nieuwe organogram opstellen zorgt voor moeilijkheden. Zo kan er maar één algemeen directeur, financieel directeur en diensthoofd per afdeling zijn. Sommigen zullen dus lager in rang komen te staan dan voor de fusie. Er is ook een mogelijkheid dat er voor sommige personeelsleden geen plaats meer is, zij kunnen dan op termijn mogelijk de laan uit worden gestuurd (Wayenberg, Steen & Van Dijck, 2018).

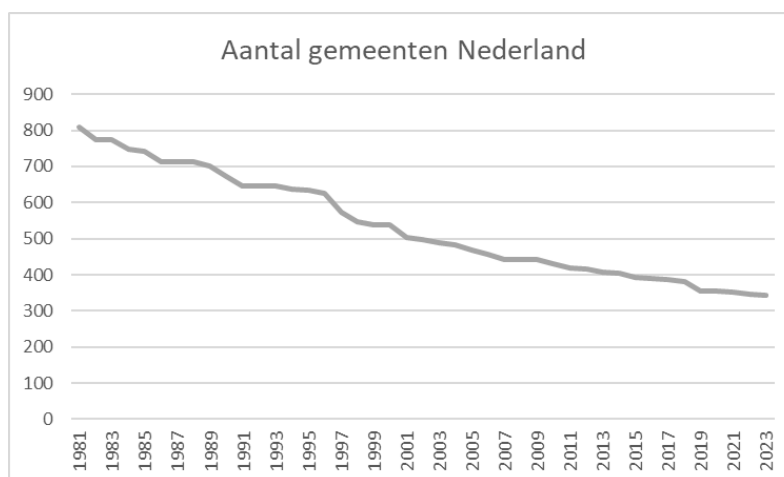
3.5.4 Inwoners

Zoals reeds meerdere keren aangehaald in deze literatuurstudie vormen identiteit en argumenten moeilijkheden voor gemeentefusies. Inwoners kunnen zich sterk kanten tegen een fusie vanwege de lokale identiteit die ze denken te verliezen (Wayenberg, Steen & Van Dijck, 2018). Tegenkanting van inwoners doet zich voornamelijk voor wanneer een fusie van een kleine gemeente met een grote stad wordt overwogen (Taylor, 2012).

3.6 Fusiecase Nederland

3.6.1 Situering gemeentefusies Nederland

Gemeentefusies zijn een fenomeen dat niet enkel in België voorkomt. Ook elders in Europa kreeg men te maken met fusiegolven. Een rapport van de CEMR (Council of European Municipalities and Regions) uit 2016 stelt dat het aantal lokale entiteiten in Europa met ongeveer 15% is afgenomen terwijl het aantal regio's met 10% is toegenomen (Valcke, 2019). Een goed voorbeeld waar de laatste jaren een grote golf aan gemeentefusies plaatsvond is noorderbuur Nederland. Nederland telt sinds 1 januari 2023; 342 gemeenten op een bevolking van 17,8 miljoen inwoners, in het jaar 2000 waren dat er 537 en in 1981 zelfs nog 809 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022).. Nederland kent in tegenstelling tot Vlaanderen een zeer constante afname aan gemeenten (Figuur 4). Het land heeft gemiddeld veertigduizend inwoners per gemeente, in Vlaanderen is dat iets meer dan twintigduizend. Nederlandse gemeenten zijn dus gemiddeld dubbel zo groot als Vlaamse gemeenten (Gijssels, 2022).



Figuur 4: Evolutie aantal gemeenten in Nederland (Centraal Bureau voor de Statistiek)

Aangezien men in Nederland reeds veel meer ervaring heeft met gemeentefusies dan in Vlaanderen vormt het een goede basis om van te leren. In Nederland is ook reeds onderzoek gedaan naar het behalen van de doelstellingen die grotendeels overeenkomen met de doelstellingen in Vlaanderen. Zo heeft men onderzocht hoe fusies in Nederland positieve en negatieve impact hebben op lokale entiteiten. De meest voorname en interessante zaken uit de Nederlandse fusiecase zullen hieronder gebundeld worden.

3.6.2 Leerrijke elementen uit de Nederlandse fusiecase

De Nederlandse fusiecase rijkt ons een aantal leerrijke elementen aan. Zo werd er in Nederland onderzoek gedaan naar de relatie tussen fusiegemeenten en het aantal intergemeentelijke samenwerkingen. Ook in Nederland was het gebrek aan democratie en een wirwar aan samenwerkingen een belangrijke motivatie om te fusioneren. Nu blijkt echter, dat de uitgaven van gemeenten aan intergemeentelijke samenwerkingen in Nederland van 8% van de totale gemeente uitgaven in 2005, gestegen zijn naar meer dan 20% in 2020. Het aantal gemeentelijke samenwerkingen blijkt in Nederland niet te dalen doormiddel van fusies. Wel zouden ze democratischer worden, er zijn minder gemeenten betrokken bij de IGS. Hierdoor worden ze vaak efficiënter en kunnen de gemeenten afzonderlijk meer inspraak hebben (Allers, 2019).

Ander Nederlands onderzoek bracht uiteenlopende resultaten aan het licht. Zo zouden de financiële lasten voor burgers in Nederlandse fusiegemeenten min of meer hetzelfde zijn gebleven als voordien. In Nederland is het ook zo dat fusiegemeenten de eerste jaren na de fusie net vooral extra kosten hebben, dit komt voornamelijk door reorganisatiekosten (Boogers & Reussing, 2018). Zodoende gaan ze er in de eerste jaren nog niet echt sterk vooruit op dat vlak. Deze kost die sterk samenhangt met de drempels besproken in deel 3.5 wordt vaak ook wel gezien als een normale investering die logischerwijs gepaard gaat met een fusie (Ackaert, 2022).

Over het algemeen worden meer ambtelijke capaciteit, grotere mogelijkheden om bedrijfseconomische schaalvoordelen te behalen en de toegenomen invloed in de intergemeentelijke samenwerkingen als positieve gevolgen van en herindeling op vlak van bestuurskracht genoemd. Bij een bevraging van fusiegemeenten in de provincie Zuid-Holland blijkt ook dat het voornamelijk de kleinere- en middelgrote gemeenten zijn die meer bestuurskracht door een fusie ervaren. Grotere gemeenten zijn minder positief over de resultaten van een gemeentefusie (Boogers & Reussing, 2018).

Een vaak aangehaald argument bij gemeentefusies is een betere democratisering. Dit argument blijkt echter in Nederland relatief weinig steek te houden. Er zijn namelijk heel wat democratische nevenwerkingen van een fusie. Zo blijkt dat het opkomstpercentage tijdens verkiezingen in grotere gemeenten daalt, hoe meer een gemeente in omvang groeit, des te lager het opkomstcijfer (Centraal Planbureau, 2014). Dalende opkomstcijfers in fusiegemeenten blijken tevens ook in Duitsland een terugkerend fenomeen te zijn (Fritz & Feld, 2015). Het aantal leden van lokale politieke partijen en de participatie aan de lokale politiek zou in grotere gemeenten zijn afgenomen in Nederland. Ook

andere studies treden de vaststelling bij dat de opkomstcijfers en het aantal politiek geëngageerde mensen in fusiegemeenten wereldwijd dalen (Tavares, 2018). Of dit in Vlaanderen ook zo zal zijn, gaat moeten blijken uit de lokale verkiezingen van 2024.

Positieve elementen die de democratie bevorderen worden echter ook waargenomen. Zo is er meer keuze voor de bevolking en krijgen afwijkende opvattingen meer speelruimte. Dit zou zorgen voor democratische vernieuwing. Er zouden ook positieve effecten zijn op het bestuurlijke systeem die leiden tot meer participatie; toegenomen openbaarheid, voorlichting, inspraak en toegankelijkheid (Boogers & Reussing, 2018). Ook op het vlak van professionaliteit van dienstverlening, mate van interactie en aantrekkingskracht voor bedrijven worden in Nederland zeer positieve effecten waargenomen. Contacten tussen burgers en gemeente verlopen in de meeste Nederlandse fusiegemeenten een stuk professioneler. Een interessant positief fenomeen dat men in Nederland waarneemt is de mate waarin het gemeentebestuur problemen van burgers serieus neemt. Zo zouden lokale beleidsmakers na de fusie extra inspanningen leveren om het nut en de meerwaarde van een fusie aan te tonen. Dit blijkt uit een tevredenheidsenquête afgenomen bij Nederlandse burgers (Boogers & Reussing, 2018).

3.7 Financiële staat van de fusiegemeenten

Ondertussen ligt de fusieronde van 2018 inmiddels vier jaar achter ons. De eerste financiële data van de afgelopen jaren zijn beschikbaar. Hieruit blijkt op het eerste gezicht dat fusiegemeenten het de afgelopen jaren op financieel vlak allesbehalve slecht deden. Onderzoek van de Vlaamse overheid (Delos, Mertens, & De Vulder, 2022) wijst uit dat de totale uitstaande schuld van fusiegemeenten in de periode 2017-2021 gehalveerd is. Deze schuldhaling zou volgens datzelfde onderzoek te danken zijn aan de schuldovername van de Vlaamse overheid die reeds aandacht kreeg in deel 3.3.7 over financiële argumenten. Alvorens de financiële evoluties in kaart te brengen, zullen enkele kernconcepten over gemeentefinanciën kort worden toegelicht.

3.7.1 Uitgavenverdeling Vlaamse gemeenten

Vlaamse gemeenten hebben zoals aangegeven in de inleiding een behoorlijk breed takenpakket. Dit takenpakket bevat onder andere openbare veiligheid, onderwijs, sport, cultuur, sociaal beleid, gezondheidszorg, milieu, economie, stedenbouw, algemeen bestuur enzovoort (De Ceuninck & Verhelst, 2021). Hieronder is de uitgavenverdeling per beleidsdomein voor alle Vlaamse gemeenten gebundeld (Tabel 4). Hieruit blijkt dat het algemeen bestuur, cultuur en vrije tijd, veiligheidszorg en zorg en opvang de grootste gemiddelde kostenposten zijn voor gemeenten in Vlaanderen (Belfius, 2018). Onderstaande tabel geeft de gemiddelden weer voor Vlaanderen, in de fusiegemeenten kunnen deze cijfers verschillend zijn maar zullen over het algemeen in dezelfde lijn liggen.

Overzicht van de standaard beleidsdomeinen -Budget 2018 - gemeenten	Percentage van totaal
Algemene financiering	9,30%
Algemeen bestuur	20,50%
Zich verplaatsen en mobiliteit	10,90%
Natuur en milieubeheer	8%
Veiligheidszorg	11,30%
Ondernemen en werken	3%
Wonen en ruimtelijke ordening	7%
Cultuur en vrije tijd	14,60%
Leren en onderwijs	4,20%
Zorg en opvang	11,30%

Tabel 4: Overzicht kostenpercentage per beleidsdomein (Belfius, 2018)

3.7.2 Autofinancieringsmarge

Gemeenten zijn zoals andere overheden verplicht om een begroting op te maken. Een belangrijk principe hierbij is de autofinancieringsmarge. Lokale besturen moeten kunnen aantonen dat hun autofinancieringsmarge tenminste nul is op het einde van de planningsperiode. Wanneer de autofinancieringsmarge groter dan nul is, dan is de gemeente in staat om ook de leninglasten af te bouwen. Een positieve autofinancieringsmarge zorgt voor een langetermijnevenwicht (Belfius, 2018).

3.7.3 Belastingen en investeringsuitgaven

Gemeenten innen zoals alle andere overheden belastingen om hun activiteiten mee te financieren. De twee meest voor de hand liggende belasting mechanismen binnen een gemeente zijn de APB en de OOV. Het APB-tarief is een aanvullende personenbelasting die extra geïnd wordt op de personenbelasting¹ van de federale overheid, de federale overheid staat dit extra bedrag af aan de gemeenten. Het OOV-tarief² is een onroerende voorheffing ten voordele van de provincies en gemeenten (*Inning opcentiemen onroerende voorheffing voor lokale overheden*, 2023).

Wanneer we naar de belastingen van fusiegemeenten in Vlaanderen kijken, zien we ook dat de aanslagvoeten van de aanvullende personenbelasting (APB) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) na de fusie werden gealigneerd op het laagste tarief van 1 van de deelnemende gemeenten. Zoals in de onderstaande tabel waarneembaar, zien we dat de APB en OOV van de fusiegemeente aanmerkelijk lager liggen dan het Vlaams gemiddelde (Tabel 5). De APB en OOV van

¹ De personenbelasting is een jaarlijkse belasting die de federale overheid heft op het inkomen van particulieren. De gemeente voegt daar een aanvullende heffing aan toe door de bepaling van de aanslagvoet in de vorm van een percentage. Wanneer de gemeente bv. beslist om 7% aanvullende personenbelasting (APB) te heffen, moet de belastingsplichtige voor elke 100 euro die hij moet betalen voor de basisbelasting, 7 euro (=100 euro x 7%) bijkomend betalen voor de gemeente. De inning gebeurt door de federale overheid en wordt afgedragen aan de gemeenten (Aanvullende personenbelasting | Lokaal Bestuur Vlaanderen, 2023).

² De Vlaamse Belastingdienst int opcentiemen op de onroerende voorheffing voor de provincies en de gemeenten. De lokale besturen bepalen autonoom de hoogte ervan. De Vlaamse Belastingdienst stort de inkomsten via voorschotten en een eindafrekening door (*Inning opcentiemen onroerende voorheffing voor lokale overheden*, 2023).

de gefuseerde gemeenten liggen ook steeds lager of minstens even hoog dan de APB en OOV van de afzonderlijke gemeenten voor de fusie. Gelijkaardige tendensen zijn eveneens waar te nemen voor alle andere mogelijke belastingmechanismen (Delos, Mertens, & De Vulder, 2022).

Over het algemeen voelden de meeste inwoners de fiscale druk merkzaam dalen. Voor veel belastingbetalers lijkt de gemeentelijke fusie op het eerste gezicht dus een positieve zaak. Voor de gefusioneerde gemeentebesturen zijn deze lagere fiscale tarieven mooi meegenomen. Het maakt de gemeente een fiscaal gunstige aantrekkingspool en het zorgt er tevens voor dat er steeds ruimte blijft om belastingverhogingen door te voeren in tijden van financiële uitdagingen (Delos, Mertens, & Vulder, 2022).

Tarieven APB/ OOV	APB					OOV			
	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Aalter	6,5	5,9				882			
Knesselare	8	7,5				1039			
Aalter			5,9	5,9	5,9		882	900	900
Deinze	7,7	7,7				693			
Nevele	7,2	7,2				992			
Deinze			7,2	7,2	7,2		693	693	693
Kruishoutem	8	7,5				693			
Zingem	7,5	7,5				693			
Kruisem			7,5	7,5	7,5		693	693	693
Lovendegem	7,2	7				834			
Waarschoot	7,5	7,5				913			
Zomergem	7,8	7,8				866			
Lievegem			7	7	7		834	834	834
Meeuwen-Gruitrode	8	6,5				838			
Opglabbeek	7,5	6,5				838			
Oudsbergen			6,5	6,5	6,5		838	838	838
Overpelt	6	6				741			
Neerpelt	7	7				787			
Pelt			6	6	6		741	741	741
Puurs	7,7	7,5				941			
Sint-Amands	8,3	7,9				945			
Puurs-St-Amands			7,5	7,5	7,5		941	998	998
gemiddelde fusiebesturen			6,8	6,8	6,8		803	814	814
Vlaams gemiddelde	7,24	7,21	7,2	7,2	7,19	877	880	896	896

Tabel 5: APB-tarief in percentages per gemeente en het OOV tarief in absolute hoeveelheden per gemeente (Delos, Mertens, & Vulder, 2022).

Belastingen lagen de laatste jaren gemiddeld lager in fusiegemeenten dan in de andere Vlaamse gemeenten. Dit resulteert voor de fusiegemeenten in lagere belastinginkomsten dan in andere gemeenten. Een aantal fusiegemeenten (Aalter, Nevele, Lovendegem, Meeuwen-Gruitrode, Opglabbeek, Overpelt en Neerpelt) kenden wel al een lagere graad aan 'andere belastingen' dan het Vlaams gemiddelde voordat ze fusioneerden. Na de fusie kenden de meeste fusiegemeenten gemiddeld nog een extra daling van 15% aan 'andere belastingen', terwijl gemiddeld op Vlaams niveau de andere belastingen een status quo kenden. Fusiegemeenten die hierop een uitzondering maken zijn Puurs Sint-Amands en Oudsbergen. In deze fusiegemeenten stegen de belastingen wel lichtjes, in Puurs Sint-Amands tot boven het Vlaams gemiddelde, in Oudsbergen nog onder het gemiddelde (Delos, Mertens, & Vulder, 2022).

Aangezien lagere belastingen ook minder opbrengsten genereren voor de gemeentekas, zou aangenomen kunnen worden dat fusiegemeenten efficiënter te werk gaan met hun geld. Dit zou

enigszins kunnen kloppen aangezien schaalvergrotingen binnen een organisatie vaak leiden tot meer efficiëntie en kostenbesparingen, althans op lange termijn (Pindyck, 2018). Bij het schrijven van deze thesis zijn enkel data beschikbaar van de periode 2017-2021, dit volledig sluitend analyseren is nog te vroeg. Op korte termijn wordt verondersteld dat er wel eens hogere kosten komen kijken bij een fusie tussen gemeenten. Dit zullen voornamelijk herstructureringskosten en organisatiekosten zijn (Nakazawa, 2014). Om dit te onderzoeken heeft de Vlaamse overheid de cijfers verzameld van de exploitatieuitgaven van fusiegemeenten (Tabel 6). Concreet vallen onder deze exploitatie uitgaven, de uitgaven aan goederen en diensten (e.g. kosten gebouwen, elektriciteit, verzekeringen, etc.) en de personeelsuitgaven, deze laatste beperken ze tot de loonlasten van de statutaire en contractuele personeelsleden en de 'andere personeelskosten' of de zuivere loonlasten. De loonlasten van onderwijzend personeel en de pensioenuitgaven worden in deze niet meegerekend. Ze vergeleken de verschillende uitgaven per inwoner voor de jaren 2017 (2 jaar voor de fusie) en 2021 (3 jaar na de fusie) (Delos, Mertens, & Vulder, 2022).

Exploitatie-uitgaven Gemeente	2017		2021		stijgingspercentage	
	GD/inw	pers/inw	GD/inw	pers/inw	GD	personeel
Aalter	230	451	263	482	14%	6,85%
Deinze	306	646	336	691	10%	7,00%
Kruisem	356	418	493	431	39%	3,14%
Lievegem	222	485	257	536	16%	10,51%
Oudsbergen	165	433	204	470	24%	8,55%
pelt	172	408	176	515	2%	26,36%
Puurs-Sint-Amands	373	580	440	635	18%	9,41%
Gemiddelde fusiegemeenten	257	504	298	556	16,05%	10,34%
Vlaamse gemiddelde	323	747	370	788	14,27%	5,60%

Tabel 6: exploitatie-uitgaven Vlaamse fusiegemeenten van 2017- 2021, waarbij GD staat voor uitgaven aan goederen en diensten en pers voor personeelsuitgaven (Delos, Mertens, & Vulder, 2022).

In deze tabel vallen meteen enkele zaken op. Zo wordt duidelijk dat de exploitatie- uitgaven bij de fusiegemeenten gemiddeld sneller gestegen zijn dan het Vlaams gemiddelde. Deze kentering is het sterkst waarneembaar bij de personeelskosten. De personeelskosten stijgen dubbel zo hard bij fusiegemeenten dan het Vlaams gemiddelde. Dit laatste hoeft niet abnormaal te zijn aangezien een fusie gepaard gaat met heel wat herstructureringen op vlak van personeel. In sectie 3.3.7 kwam deze stijging in exploitatie-uitgaven op korte termijn reeds aan bod. Deze stijging op korte termijn wordt ook elders ter wereld waargenomen, ook in de Nederlandse fusiegemeenten (Allers & Geertsema, 2014).

Uitschieters op vlak van uitgaven aan goederen en diensten (GD) zijn waarneembaar bij Kruisem en Oudsbergen die een aanzienlijk stijgingspercentage optekenen. Pelt is evenzeer een uitschieter maar dan in de omgekeerde richting, Pelt kent als enige fusiegemeente een zeer laag stijgingspercentage van slechts 2%. Op vlak van personeel is Pelt ook de enige noemenswaardige uitschieter, maar dan met een stijging van meer dan 26% (Delos, Mertens, & Vulder, 2022). Tevens is het vandaag de dag wel zo dat de exploitatieuitgaven van Vlaamse fusiegemeenten nog steeds een stuk lager liggen dan het Vlaams gemiddelde.

Gemeenten doen uiteraard ook heel wat investeringen in materiële vaste activa MVA en immateriële vaste activa (IVA). Het gros van investeringen gedaan, vinden we terug in de rubriek MVA. De Vlaamse overheid bundelde de cijfers van alle investeringen van MVA (Tabel 7). In deze tabel kunnen we enkele interessante tendensen waarnemen.

Boekjaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gemeente	MVA/inw	MVA/inw	MVA/inw	MVA/inw	MVA/inw	MVA/inw	MVA/inw	MVA/inw
Aalter	116	107	124	360	567	404	324	244
Deinze	395	386	351	329	228	177	364	429
Kruisem	133	136	169	212	184	255	270	217
Lievegem	73	80	107	167	162	156	203	170
Oudsbergen	120	188	108	199	214	178	189	433
Pelt	87	115	166	307	395	323	246	484
Puurs-Sint-Amands	313	325	328	315	402	222	485	284
Gemiddeld FB	194	207	207	282	315	244	305	341
Totaal Vlaanderen	228	229	237	265	317	296	285	294

Tabel 7: Investeringsuitgaven per inwoner (Delos, Mertens, & Vulder, 2022)

De bovenstaande tabel geeft weer hoeveel investeringen gedaan worden in MVA per inwoner. De tabel doet dit voor de periode 2014-2021, merk hier op dat ook enkele jaren meegenomen zijn voordat de fusiegemeenten een eigen entiteit zijn gaan vormen. De cijfers van de jaren voor de fusie, zijn de gebundelde cijfers van de deelgemeenten binnen de fusiegemeente (e.g. Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek binnen Oudsbergen). De cijfers in deze tabel geven aan dat in de jaren voor de fusie, door fusiegemeenten minder geïnvesteerd werd in MVA dan binnen de gemiddelde Vlaamse gemeente. Anderzijds nemen de investeringen in MVA wel een stuk sneller toe bij de fusiegemeenten. Vooral in de jaren 2020 en 2021 nadat de fusie plaatsvond lagen de investeringen een stuk hoger dan voor de fusie. Daarnaast lagen de cijfers in deze twee jaren ook hoger dan het Vlaams gemiddelde. Ook in 2017 kenden de fusiegemeenten of toen de potentiële fusiegemeenten een hogere graad aan investeringen in MVA dan het Vlaams gemiddelde, dit zou een voorbode voor de fusie geweest kunnen zijn. Anderzijds zou dit fenomeen verklaard worden door *last-minute spending* waarbij gemeenten kort voor de consolidatie van de boekhouding nog snel een verhoogd aantal uitgaven gaan doen, al kan dat in deze context niet hard gemaakt worden (Callanan, Murphy, & Quinlivan, 2014). Het onderzoek van de Vlaamse overheid concludeert vertrekkende vanuit deze tabel, dat het aannemelijk is dat fuseren een stimulans geeft aan de gedane investeringen.

3.7.4 Kanttekening financiële gegevens

Met betrekking tot deze financiële gegevens moeten enkele belangrijke kanttekeningen gemaakt worden. Het zijn slechts gegevens van een korte periode aangezien de fusies nog maar enkele jaren geleden zijn op het moment van ontleding. Hieruit kan voorzichtig opgemaakt worden dat de eerste financiële evoluties van een gefuseerde gemeente positief zijn. In het jaar 2020 kreeg de samenleving te maken met een wereldwijde pandemie: COVID-19. Deze heeft invloed uitgeoefend op de inkomsten en uitgaven van gemeenten. Tot op heden is het onbekend in welke mate COVID-19 de gemeentefinanciën heeft aangetast. Verwacht wordt dat het effect beperkt is gebleven

vanwege steunmaatregelen van de federale en Vlaamse overheid. Verder werden ook heel wat publieke evenementen geschrapt wat kosten uitspaarde. De belastinginkomsten zullen daarentegen wel gedaald zijn. Hoe deze elementen zich tot elkaar verhouden is onbekend maar wordt voorspeld eerder gering te zijn. De financiële situatie van de gemeenten nader toegelicht zou hierdoor licht vertekend kunnen zijn (Wayenberg et al., 2022). *Last minute spending*, zoals aangehaald een fenomeen dat reeds in het buitenland werd waargenomen zou de vergelijkingsbasis kunnen aantasten. (Callanan, Murphy, & Quinlivan, 2014). In welke mate dit effect de uitgaven vlak voor de fusie in Vlaanderen zou hebben beïnvloed is onbekend. Wel is er een zekere trend van last-minute verhoogde uitgaven (Delos, Mertens, & Vulder, 2022) die de aanwezigheid van het fenomeen kan verklaren.

4 Methodologisch kader

Om een gevolg te geven aan de bevindingen uit de literatuurstudie en bijkomend ook een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag, zal een kwalitatief onderzoek uitgevoerd worden (Saunders M., 2019). Een kwalitatief onderzoek, omdat fusiegemeenten in Vlaanderen nog steeds een beperkt begrip zijn. De laatste golf dateert vanuit de jaren 70' en de nieuwste golf in 2019 betrof slechts vijftien Vlaamse gemeenten die herleid werden tot zeven (Wayenberg et al., 2018). Er is momenteel slechts een beperkte omvang aan mensen die vanuit de gemeente intern in aanraking is gekomen met de fusie: de gemeenteambtenaren, politiek en niet-politiek benoemd. Gemeentefusies brengen vaak sterke emoties teweeg binnen de betrokken gemeente. Om deze emoties en eerder gevoelige zaken te ontsluiten is een kwalitatieve aanpak eerder aangewezen.

Concreet werd een veldonderzoek gedaan bij de zeven betrokken fusiegemeenten waarbij gebruikgemaakt wordt van semigestructureerde interviews. Deze zijn semigestructureerde omdat deze methode extra ruimte voorziet voor respondenten om zelf interessante elementen toe te voegen aan het onderzoek. Dit laatste zorgt ervoor dat een zo volledig mogelijk beeld kan worden gecreëerd aangaande de evolutie en het behalen van doelstellingen binnen Vlaamse fusiegemeenten. Een andere optie zou een kwantitatieve bevraging zijn, deze zou net zoals een interview geen statistisch significant resultaat kunnen geven, vanwege de zeer kleine groep respondenten die in aanmerking komt. Een kwantitatieve bevraging voorziet in tegenstelling tot een kwalitatieve bevraging veel minder of geen ruimte voor de respondent om zelf waardevolle input te geven (Saunders M., 2019).

4.1 Selectie van respondenten

Respondenten dienen allemaal werkzaam te zijn in één van de zeven Vlaamse fusiegemeenten. Ze moeten hiernaast ook ervaring en voldoende kennis hebben van de fusie, ze waren dus bij voorkeur reeds werkzaam in een van de 15 gefusioneerde gemeenten voor de fusie in 2019. Hiernaast gaat de preferentie ook uit naar personen in een leidinggevende functie binnen deze gemeenten. Het gaat dan over diensthoofden en gemeentedirecteurs, in mindere mate politiek benoemde personen zoals burgemeesters. In de literatuurstudie kwam aan bod dat een fusie geregeld ook politiek gestuurd is vanwege machtspolitieke redenen (3.3.5). Omdat het moeilijk is in te schatten in welke mate een fusie politiek gestuurd is en politiek benoemde personen wellicht een minder waarheidsgetrouw beeld geven, wordt voornamelijk geopteerd voor diensthoofden en gemeentedirecteurs. Deze sleutelfiguren binnen een gemeente hebben een goed algemeen overzicht en kunnen vanuit een meer neutrale visie terugkijken op de fusie. Gemeentedirecteurs en diensthoofden hebben geen aflopend politiek mandaat, waardoor zij verwacht worden een meer waarheidsgetrouw beeld te kunnen geven over de behaalde doelstellingen. Doordat ze niet politiek benoemd zijn met een beperking in de tijd zijn ze over het algemeen langer werkzaam binnen de gemeente. Hierdoor is het eenvoudiger personen te vinden die ook voor de fusie in 2019 reeds werkzaam waren binnen een van de gefusioneerde gemeenten. Deze studie legt zich toe op het behalen van de interne

doelstellingen. Vandaar de keuze voor gemeenteambtenaren zoals diensthoofden en directeurs die te midden van het interne werkveld van de gemeente staan.

In totaal werden vijftien medewerkers uit al de zeven Vlaamse fusiegemeenten geïnterviewd tijdens de maanden april en mei 2023. Binnen iedere gemeente werden telkens twee of drie personen geïnterviewd. Op één geval na waren ze allemaal voor de fusie werkzaam in een van de verschillende fusionerende deelgemeenten. De getuigenissen van deze vijftien medewerkers zouden een waarheidsgetrouw beeld moeten geven over de evolutie van Vlaamse fusiegemeenten, ondanks het gegeven dat het resultaat niet statistisch representatief is. Hiernaast kunnen de getuigenissen van deze ambtenaren een sterke bijdrage vormen voor gemeenten die een fusie in 2025 op de planning hebben staan. De anonimiteit van respondenten wordt steeds gewaarborgd doorheen deze studie, vandaar is het in sommige gevallen niet mogelijk specifieke gegevens of antwoorden weer te geven. Daarnaast werd ook voor geopteerd om gemeenten niet openbaar afzonderlijk te analyseren in het behalen van de doelstellingen. Deze studie heeft louter als doel een algemeen beeld schetsen van de gemiddelde evoluties van fusiegemeenten.

Burgemeester	1
Algemeen directeur	5
Diensthoofd	7
Expert	2
Totaal aantal interviews	15

Interviews zijn digitaal via Google Meet of Microsoft Teams afgenomen en kenden een duurtijd van gemiddeld 45 minuten. Ieder interview werd opgenomen en naderhand getranscribeerd. Vervolgens werd een codeboom opgemaakt waarbij per gemeente gebundeld werd hoe deze geëvolueerd is per doelstelling. De gebruikte interviewleidraad is terug te vinden in de bijlage.

4.2 Beschrijving interview

Het interview werd opgedeeld in verschillende delen die voornamelijk ook aan bod kwamen in sectie 3.3 van de literatuurstudie. In dit deel werden een heel aantal elementen aangehaald die aan de basis van de fusies in 2019 lagen.

De overkoepelende doelstelling van een gemeentefusie is een efficiëntere en kwalitatievere werking bekomen in de betrokken gemeenten. Meer concreet kwamen er in sectie 3.3 van de literatuurstudie een heel aantal argumenten voor en tegen een gemeentefusie aan bod. Dit laat toe om de uiteindelijke evoluties richting het behalen van de doelstellingen vanwege een gemeentefusie te bundelen. Deze doelstellingen zullen in dit onderdeel duidelijk aan bod komen om verder in deze studie als basis te dienen van het empirische luik. In het empirische luik zal nagegaan worden in welke mate de doelstellingen van de Vlaamse gemeentefusies uit 2019 daadwerkelijk worden

gehaald. Voorts zal het empirisch luik ook als basis kunnen dienen om uit te leren met het oog op de toekomst. Gemeenten die een fusie op de agenda hebben staan in bijvoorbeeld 2025 kunnen leren van de situatie vandaag bij hun voorgangers uit 2019. Om de onderstaande doelstellingen te formuleren worden de argumenten voor een gemeentefusie omgezet naar doelstellingen. Uiteraard verschillen de doelstellingen per gemeente, niet iedere fusiegemeente had dezelfde argumenten pro gemeentefusie. De voornaamste argumenten uit de Vlaamse- en wereldwijde case bij gemeentefusies worden omgezet naar doelstellingen. Dit vormt een goede basis om te toetsen in welke mate gemeentefusies op korte termijn hun nut bewijzen en dus de voornaamste doelstellingen behalen of niet. Het interview werd opgesplitst in 8 verschillende delen die hieronder verder beschreven staan.

De overkoepelende onderzoeksvraag luidt:

“In welke mate behalen Vlaamse fusiegemeenten hun interne fusiedoelstellingen op korte termijn?”

Fusiegemeenten gaven in het verleden aan verschillende problemen te ervaren, de fusie zou deze problemen grotendeels moeten oplossen en dus argumenten vormen ten voordele van een gemeentefusie. Aangenomen kan worden dat de elementen die een gemeente doen besluiten te fusioneren vanzelfsprekend ook doelstellingen zullen zijn. Deze verschillende argumenten worden opgedeeld in afzonderlijke delen, zodoende kan voor elke doelstelling bekeken worden in welke mate deze behaald is of niet.

Eenpersoonsdiensten. Een eerste belangrijk probleem dat aan de basis ligt voor een gemeentefusie is het oplossen van eenpersoonsdiensten. Zoals reeds aangehaald zijn dit diensten waar slechts één persoon op werkt, bij uitval komt deze dienst vaak in de problemen. Eenpersoonsdiensten knagen aan de dienstverleningskwaliteit van gemeenten. De eerste doelstelling van een fusie is het wegwerken van eenpersoonsdiensten en diensten voldoende veiligstellen tegen uitval. Gemeenten werden tijdens de interviews bevraagd naar de evolutie van eenpersoonsdiensten sinds de fusie.

Deelvragen:

- Hoe is het aandeel aan problematische eenpersoonsdiensten geëvolueerd sinds de fusie?
- Kan personeelsuitval eenvoudiger worden opgevangen?

Capaciteit. Een tweede probleem waar een fusie soelaas kan brengen zijn capaciteitsproblemen. Vaak heeft een kleine gemeente moeite met het vinden van het juiste personeel met voldoende expertise. Verder hebben kleine gemeenten door capaciteitsproblemen moeite om sommige diensten uit te voeren. Een fusie kan er ook voor zorgen dat er meer verschillende diensten kunnen worden aangeboden, extra diensten zoals bijvoorbeeld toerisme, lokale economie en digitalisering. Een fusie heeft ten tweede dus als doelstelling om meer personeel met de juiste expertise aan te trekken en ook betere dienstverlening aan te bieden. Gemeenten werden bevraagd in welke mate het aantal

expertprofielen is toegenomen en meer algemeen hoe het personeelsbestand is geëvolueerd sinds de fusie.

Deelvragen:

- Op welke manier is het aantal diensten dat de gemeente kan aanbieden gewijzigd?
- In welke mate is de interne capaciteit van de gemeente veranderd sinds de fusie?
- In welke mate is het personeelsbestand veranderd?

Professionaliteit en expertprofielen. Het derde probleem waar een gemeentefusie een antwoord op zou moeten bieden zijn het toenemend aantal uitdagingen. Gemeenten moeten professioneler worden en meer experts in huis kunnen halen zoals vermeld in 4.2.2 om aan een reeks nieuwe uitdagingen te voldoen. Een fusie kan ervoor zorgen dat een job bij de gemeente aantrekkelijker wordt omdat een grote gemeente meer mogelijkheden biedt op het vlak van loopbaanontwikkeling. Teams kunnen ook groeien waardoor er meer informatie-uitwisseling mogelijk is en er verder kan worden gespecialiseerd (Wayenberg et al., 2018). De doelstelling hier is als gemeente professionaliseren, ze een aantrekkelijkere werkomgeving creëren en moeilijker uitdagingen aankunnen.

Deelvragen:

- Wordt er meer personeel met expertise en een hoger opgeleid profiel tewerkgesteld sinds de fusie?
- Kunnen fusiegemeenten meer hedendaagse uitdagingen aan zoals ecologische uitdagingen, toenemende digitalisering, demografische veranderingen...?

Intergemeentelijke samenwerkingen. Veel gemeenten gaven zoals aangehaald in deel 3.3.4 aan niet altijd de beste ervaringen te hebben met intergemeentelijke samenwerkingen. Kleine gemeenten maken deel uit van veel intergemeentelijke samenwerkingen en hebben vanwege hun beperkte omvang slechts een gelimiteerde fractie inspraak. Beide problematieken zouden deels opgelost kunnen worden door middel van een gemeentefusie. De eerste doelstelling binnen dit onderdeel is minder afhankelijk worden van intergemeentelijke samenwerkingen, een deel van deze samenwerkingen verlaten en zelf in handen nemen. De tweede doelstelling binnen deze aangelegenheid is meer zeggenschap verkrijgen in de nog noodzakelijke intergemeentelijke samenwerkingen.

Deelvragen:

- In welke mate is het aantal intergemeentelijke samenwerkingen veranderd sinds de fusie?
- Hebben fusiegemeenten meer inspraak binnen intergemeentelijke samenwerkingen ten opzichte van voor de fusie?

Machtspolitieke redenen. Een vijfde eerder dubieuze reden waarom kan gekozen worden voor een gemeentefusie zijn machtspolitieke redenen. Een gemeentefusie zou in sommige gevallen de

machtspositie van de besturende partij(en) kunnen versterken. Een mogelijke doelstelling, die in principe niets met het belang van de gemeente te maken heeft, is het doel om de politieke macht verder te verzekeren en bij voorkeur zelfs te versterken. Over dit deel werd niets bevraagd bij de gemeenten (tenzij uit eigen initiatief aangegeven), dit gedeelte zal vanwege de eerder geringe relevantie niet verder aan bod komen.

Sterkere posities ten opzichte van andere actoren. Een zesde, zeker geen onbelangrijk element, is de beperkte invloed die een kleine gemeente slechts kan uitoefenen op hogere overheden of publieke instellingen. Veel gemeenten geven aan 'onvoldoende gehoord te worden in Brussel'. Wanneer ze fusioneren zouden ze zoals besproken in deel 3.3.6 meer impact kunnen hebben en zouden hogere overheden naar alle waarschijnlijkheid sneller luisteren. De doelstelling hier is meer gehoor te krijgen bij hogere overheden en meer gehoord te worden bij andere publieke instellingen zoals bijvoorbeeld De Lijn.

Deelvragen:

- Krijgen fusiegemeenten meer gehoor bij hogere overheden wanneer ze problemen aankaarten of vragen hebben?
- Zijn fusiegemeenten in staat beter samen te werken met belangrijke stakeholders binnen de regio?

Financieel economische argumenten. Een zevende en wellicht een van de belangrijkste argumenten zijn de financiële overwegingen. Een fusie kan ervoor zorgen dat een gemeente financieel sterker komt te staan. In eerste instantie kan dit doordat er efficiënter te werk kan worden gegaan. Het doel is een betere dienstverlening voor een lagere prijs. Bijkomend bestaat er ook de schuldovername vanuit de Vlaamse overheid zoals in deel 3.3.7 besproken. Gemeenten worden tijdens de interviews bevraagd naar de financiële positie van de gemeenten. Deze cijfers zijn publiek voor een groot deel beschikbaar en werden reeds besproken in sectie 3.7 van de literatuurstudie. Om deze cijfers meer context te geven wordt hier ook naar gevraagd in de interviews.

Deelvragen:

- In welke mate zijn de gemeentelijke uitgaven gewijzigd sinds de fusie?
- Hoe staan fusiegemeenten er vandaag financieel voor?
- In welke mate heeft de schuldovername van de Vlaamse Overheid invloed gehad op de financiële mogelijkheden?
- Worden er meer investeringen gedaan?
- Is er binnen fusiegemeenten sprake van (economische) schaalvoordelen?

Grote infrastructuurwerken en uitdagingen. Een laatste mogelijke motivatie voor een gemeentefusies is het beter kunnen uitvoeren van grote infrastructuurwerken om onder andere

beter bestand te zijn tegen uitdagingen in de toekomst. Een schaalvergroting kan leiden tot het eenvoudiger realiseren van grote infrastructuurwerken wat een fusie interessant kan maken.

- In welke mate zijn fusiegemeenten ten opzichte van voor de fusie in staat om grote infrastructuurprojecten uit te voeren?
- Zijn fusiegemeenten beter bestand tegen grote uitdagingen?

4.3 Beperkingen onderzoeksmethode

Dit onderzoek heeft vanwege de geringe omvang aan respondenten (15) logischerwijs een aantal beperkingen. Respondenten spreken volledig vanuit hun eigen ervaring. Andere gemeenteambtenaren kunnen zaken verschillend ervaren dan hun collega's. Het betreft een onderzoek naar de interne doelstellingen, alleen is een gemeente met interne doelstellingen behalen op zich weinig zonder dat de bevolking er ook wel bij gaat varen. In welke mate de bevolking vooruitgang ervaart en vindt dat de doelstellingen behaald worden zou een mooi onderwerp vormen voor verder onderzoek. Veel elementen die respondenten aanhalen zijn gevoelsmatig op basis van eigen ervaringen, niet alles kan hard gemaakt worden aan de hand van cijfermateriaal. Wanneer er over een aantal zaken wel relevante cijfers beschikbaar zijn, worden deze ter aanvulling vermeld in de resultatensectie.

Verder vormen de corona crisis, de Oekraïne crisis, de 'war on talent', ... storingsfactoren. In een aantal gevallen is het voor respondenten lastig te zeggen of veranderingen daadwerkelijk toe te wijzen zijn aan macro-economische evoluties of aan de fusie. Om effectief hard te maken in welke mate deze veranderingen toe te schrijven zijn aan de fusie, zou met behulp van een Difference-In-Difference (DID) studie kunnen ontleed worden. Deze DID kan macro-economische invloedsfactoren grotendeels uitfilteren, de voorwaarde is wel dat er voldoende data beschikbaar zijn van de afgelopen jaren binnen de fusiegemeenten en binnen gelijkaardige gemeenten die tot op heden niet gefusioneerd zijn.

5 Resultatensectie

Binnen dit onderdeel zal ingezoomd worden op de evoluties van Vlaamse fusiegemeenten per ingang van de fusieronde in 2019. Voor ieder fusie argument zal verder in detail bekeken worden welke belangrijke veranderingen in praktijk notificeerbaar zijn. Vanwege de keuze om semigestructureerde interviews uit te voeren zijn er een heel aantal extra interessante toevoegingen van respondenten. Deze toevoegingen zullen in de resultatensectie ook aan bod komen. Met dat laatste kan alles met de nodige context in perspectief geplaatst worden. Tot slot zal in de eindconclusie een totaalbeeld geschetst worden met alle positieve en negatieve elementen samengevat, alsook de belangrijkste drempels. Vanwege de vaak sterke overlapping tussen onderwerpen, zoals bijvoorbeeld capaciteit en grote uitdagingen, zullen sommige onderwerpen in tegenstelling tot in de literatuurstudie onder één noemer behandeld worden binnen de resultatensectie.

Alvorens iedere evolutie afzonderlijk te bespreken, werd tijdens de interviews duidelijk dat er drie verschillende types fusiegemeenten zijn. Ook in de studie van Wayenberg et al. (2018) werd eerder een soortgelijke opdeling gemaakt. Enerzijds bestaan er de fusies waarbij een grote gemeente met een beduidend kleinere gemeente gefusioneerd is. Daarnaast bestaan er de gelijkwaardige fusiegemeenten waar 2 of meer gelijkwaardige gemeenten zijn gefusioneerd die historisch gezien kort bij elkaar aanleunden en al veel samendeden. Als derde, bleek uit de ervaringen van enkele gemeenten, dat er een groep gemeenten is, die gelijkwaardig zijn in grootte maar historisch veel verder van elkaar aflagen (Figuur 5). Dit zijn gemeenten die in het verleden slechts beperkt samenwerkten, waar bijvoorbeeld de dorpskernen of de gemeentehuizen ver van elkaar afliggen, waarbij de ene gemeente op een afwijkende regio focuste in het verleden dan de andere en waarbij er cultureel duidelijk verschillen zijn. Van deze derde categorie werd in de literatuur eerder nog niets vermeld. Doorheen het onderzoek werd eens te meer duidelijk dat het onderscheid in drie groepen flink merkbaar was in de antwoorden van de fusiegemeenten. Op een aantal vlakken zijn alle fusiegemeenten het duidelijk met elkaar eens, voor heel wat andere zijn er opmerkelijke verschillen in hun ervaringen met de fusie.



Figuur 5: Type gemeentefusies in Vlaanderen

5.1 Eenpersoonsdiensten

Respondenten geven over het algemeen aan dat het aantal problematische eenpersoonsdiensten drastisch gedaald is sinds de fusie. Zowel binnen de kleinere als de grotere gemeenten is deze evolutie sterk, er is een onmiskenbare afname. De situatie in de kleinste gemeenten was vaak het meest prangend. Drie van de zeven gemeenten geven aan vandaag geen eenpersoonsdiensten meer te hebben. Voor vier van de zeven gemeenten is het aantal eenpersoonsdiensten niet volledig herleid tot nul. In de meeste fusiegemeenten is er vandaag nog enigszins sprake van eenpersoonsdiensten. Deze eenpersoonsdiensten bevinden zich vandaag de dag echter vaak binnen één dienst waar wel meerdere personen tewerkgesteld zijn, maar waarbij iedere persoon nog een behoorlijk afgebakende expertise heeft. Dit laatste maakt dat ze moeilijk vervangbaar zijn en toch nog een soort van eenpersoonsdienst vormen. In enkele gemeenten werden ook nieuwe diensten opgericht, zo haalt een gemeente aan sinds de fusie een specifieke dienst voor senioren opgericht te hebben. Deze dienst bestond vroeger niet, "maar daar zit inderdaad wel maar één persoon op vandaag de dag."

" Je kan 5 eenmansdiensten onder 1 paraplu brengen en dan heb je in principe geen eenpersoonsdiensten, maar heb je nog steeds 5 medewerkers die enkel en alleen met hun job bezig zijn en die geen back-up hebben."

- Diensthoofd

Over het algemeen hebben de fusies in Vlaanderen zeker hun meerwaarde bewezen in het wegwerken van eenmansdiensten die bij personeelsuitval snel in de problemen komen. Zo geven de meeste fusiegemeenten aan over meer of voldoende back-ups te beschikken om uitval op te vangen. In de breedte is het aantal eenpersoonsdiensten dus zeker afgenomen, enkel in de diepte blijven ze toch nog bestaan vanwege toegenomen expertise of uitbreiding van diensten. Ter oorzaak van de samensmelting is er op de meeste diensten een verdubbeling geweest van medewerkers.

Eenpersoonsdiensten bevonden zich vroeger op zeer uiteenlopende diensten binnen de bevraagde gemeenten: dienst communicatie, IT en het secretariaat werden het vaakst aangehaald. Voornamelijk de kleinste fusiegemeenten kampen vandaag de dag nog steeds met eenpersoonsdiensten, hetzij wel een stuk minder problematisch dan vroeger. In enkele fusiegemeenten, voornamelijk de grootsten, is vandaag de dag quasi geen sprake meer van eenpersoonsdiensten: "hoe groter de fusie hoe minder eenmansdiensten".

De doelstelling om minder problematische eenpersoonsdiensten te bekomen na de fusie is grotendeels succesvol. Sommige gemeenten zijn vandaag de dag echter nog steeds te klein om ze volledig weg te werken. Anderzijds verkozen sommige gemeenten om meer te clusteren en te specialiseren waardoor er vanwege een groei in de diepte toch eenmansdiensten blijven bestaan.

5.2 Capaciteit en professionalisering

Het capaciteitsgegeven kan zeer breed geanalyseerd worden, zoals in de literatuurstudie beschreven, is een belangrijke basis hiervan meer en beter personeel. Naast het capaciteitsgegeven is er ook nog de mogelijke toename aan professionaliteit die eveneens een doelstelling vormde voor fusiegemeenten. In de literatuurstudie kwamen deze apart aan bod, aangezien er in de interviews veel overlappingsen naar voren zijn gekomen worden deze hier tezamen geanalyseerd.

“Dus ja meer A-personeel, professioneler werken, sneller werken, met meer middelen werken, ja moderner he ... Daarnaast zijn er nog andere takenpakketten gekomen, ik denk klimaat, iedereen heeft nu een klimaatambtenaar, ik denk dat soort zaken, ja de troepen zijn toch serieus versterkt geweest.”

- Algemeen directeur

Eerst en vooral geven, op één gemeente na, alle fusiegemeenten aan merkelijk meer capaciteit te ervaren dan voordien. De gemeente die weinig verschil merkt, was voor de fusie reeds redelijk omvangrijk. Op een fusiegemeente na geven alle gemeenten ook aan eerder meer expert profielen aan boord te hebben. Hetzij doordat er de financiële mogelijkheid is om ze aan te nemen, hetzij omdat er de mogelijkheid is voor het bestaand personeel om verder te specialiseren. Voor een aantal gemeenten is de groei aan experten wel beperkter, voornamelijk in de grotere gemeenten die reeds over meer expertprofielen beschikten. Een gemeente geeft expliciet aan nog onvoldoende extra expertprofielen aan te trekken, dit komt niet zozeer doordat het niet lukt. Het wordt vandaag gewoon niet gedaan volgens deze respondent. Het zijn hoofdzakelijk de kleinste gemeenten waar een sterkere toename wordt ervaren op vlak van capaciteit. Waar de grotere fusiegemeenten (> 15 000 inwoners voor de fusie) aangaven voor de fusie al zeer professioneel te werk te kunnen gaan, geven nu ook de kleinere gemeenten aan dankzij de fusie sterke professionaliseringsmogelijkheden te ervaren. Een aantal gemeenten geeft ook aan dat bestaand personeel dat voor de fusie werk leverde op A-niveau, maar omwille van financiële redenen op B-niveau betaald werd, met dank aan de fusie nu toch op de loonschaal van een A-niveau geplaatst is. In het verleden werden geregeld hooggeschoolde of ervaren experten met een A-profiel betaald op B-niveau.

“Het scheelt wel wat, we horen dat ook in de sollicitaties van de mensen, van ik wil in de fusiegemeente komen werken, omwille van ja, hetgeen we wel horen van de gemeente en zien van de uitstraling dus volgens mij heeft dat groter zijn wel een positief effect.”

- Algemeen directeur

Ook het aantal groeimogelijkheden, zeker in de gemeenten die het grootst gefusioneerd zijn, is toegenomen. Er was dankzij de fusie ook de mogelijkheid om mensen te promoveren. Hiernaast geven vijf respondenten uit vier gemeenten expliciet aan, het idee te hebben dat de gemeente een aantrekkelijkere werkgever is geworden vanwege het imago groter te zijn. Dit leidt in een aantal gevallen ook tot het klaarblijkelijk makkelijker kunnen aanwerven van personeel. Al geven de

respondenten ook wel aan dat dit effect niet overschat mag worden en een heel aantal andere factoren wellicht harder doorwegen in de keuze van werkgever. Voor een aantal gemeenten is het laborieus te zeggen in welke mate de fusie echt zorgt voor het makkelijker aantrekken van personeel. Dit komt doordat de conjunctuurschommelingen en de 'war on talent' zoals een van de respondenten het letterlijk beschrijft als storingsfactor werken. Technische profielen zijn en blijven het moeilijkst vindbaar voor de geïnterviewde gemeenten.

Met minder mensen dezelfde dienstverlening kunnen aanbieden was voor veel fusiegemeenten een zekere hoop. In praktijk blijken deze schaalvoordelen op vlak van personeelsbezetting eerder onbestaande te zijn. Het totaal voltijds aangesteld personeelsequivalent (VTE) blijkt in de meeste gemeenten gelijk te blijven of zelfs toe te nemen. Slechts één gemeente geeft aan dat het aantal voltijds equivalenten drastisch gedaald is. Er zijn twee mogelijkheden om de personeelsbezetting te laten dalen, enerzijds kan de organisatie besluiten om personeel dat uitstroomt niet te vervangen. Anderzijds kan de organisatie personeel ontslaan, al is dit in de meeste gevallen niet mogelijk vanwege statutair benoemd personeel. Respondenten geven ook meermaals aan dat een fusie nooit de insteek zou mogen hebben mensen te gaan ontslaan. Dit zou ook voor te veel onrust en chaos zorgen geven de gemeenten aan.

"We hadden voorgenomen en gedacht dat we het met minder personeel konden doen, de fusie waar men denkt van we gaan het met minder personeel doen. Bij ons is dat niet het geval geweest."

- Algemeen directeur

"De fusie heeft niet geleid tot minder personeel, maar tot meer personeel en vooral ook hoger gekwalificeerd personeel en dat geeft ook dat we inderdaad die uitdagingen toch wel aankunnen"

- Algemeen directeur

Ook de cijfers geraadpleegd in de Vlaamse gemeentemonitor bevestigen dat het aantal voltijds aangesteld personeel over het algemeen niet echt gedaald is (Tabel 8: Evolutie personeelsbezetting (Eigen tabel op basis van Gemeente-stadsmonitor, 2023)). Er is slechts een zeer beperkte daling waar te nemen. Het gemiddelde VTE van de fusiegemeenten ligt nog steeds een stuk lager dan het Vlaams gemiddelde. Dit wil zeggen dat fusiegemeenten voor de fusie, maar ook na de fusie gemiddeld gezien met minder personeel werken dan de gemiddelde Vlaamse gemeente. Ten opzichte van de gemiddelde Vlaamse gemeente lijken ze vandaag de dag enigszins schaalvoordelen te behalen. Deze verhouding ten opzichte van Vlaanderen, valt niet direct toe te wijzen aan de fusie. Er was voor de fusie reeds sprake van minder personeel ten opzichte van het Vlaams gemiddelde. Een belangrijke kanttekening is dat het cijfers betreffen van 2021, twee jaar voor de interviews. De cijfers van 2023 zullen op basis van de antwoorden in de interviews wellicht wat hoger liggen. Deze nieuwe cijfers waren bij het schrijven van deze studie nog niet openbaar beschikbaar. Duidelijke

schaalvoordelen op vlak van personeel zijn uitgaande van de onderstaande tabel en de getuigenissen van respondenten niet behaald.

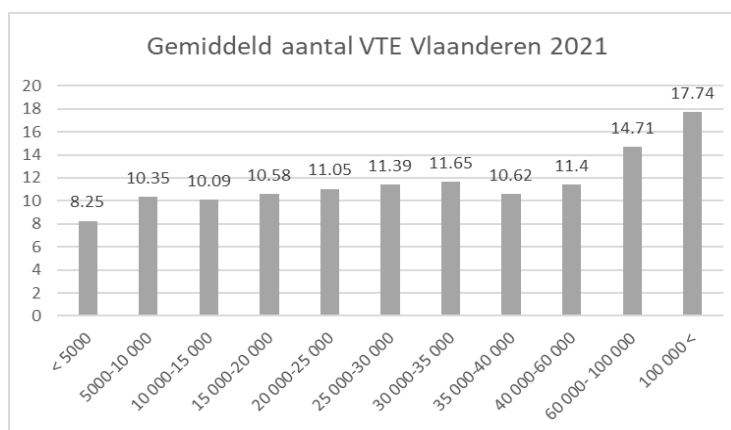
Gemeente	VTE (per 1000 inwoners)	Koppen (per 1000 inwoners)
Kruisem		
2018	6,9	9,5
2021	6,5	8,8
Aalter		
2018	8,8	13,1
2021	8,2	11,5
Deinze		
2018	10,7	15,1
2021	10,7	14,9
Oudsbergen		
2018	7,6	10,9
2021	7,3	10,7
Pelt		
2018	7,7	10,8
2021	8,6	11,9
Lievegem		
2018	9,6	13,5
2021	8,9	12,3
Puurs-Sint-Amands		
2018	10,3	13,2
2021	10	12,5
Gemiddelde fusiegemeenten		
2018	8,8	12,3
2021	8,6	11,8
Vlaams gemiddelde		
2018	12,9	16,8
2021	12,4	15,9

Tabel 8: Evolutie personeelsbezetting (Eigen tabel op basis van Gemeente-stadsmonitor, 2023)

Deze cijfers zijn enigszins opmerkelijk, aangezien van de beoogde schaalvoordelen op vlak van personeelsbezetting nauwelijks sprake is. Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat sommige gemeenten heel wat opdrachten uitbesteden. Zo kunnen ze een relatief laag personeelsbestand hebben maar toch veel geld uitgeven aan personeelstaken doordat ze deze in sommige gevallen uitgebreid zullen uitbesteden. Het is niet helemaal duidelijk in welke mate dit ook

zo is voor fusiegemeenten. Wel wordt expliciet aangehaald door twee gemeenten dat ze binnen hun gemeente sommige taken uitbesteden, omdat uitbesteden binnen hun context menigmaal goedkoper uitkomt dan extra personeel in dienst nemen. Er is zelfs één gemeente die aanhaalt dat de fusie voor hen wellicht een stuk duurder uitkomt dan wanneer ze meer zouden uitbesteden aan intergemeentelijke samenwerkingen en consultancy om problemen op te lossen. Deze laatste gemeente geeft ook aan nog te klein gefusioneerd te zijn. Volgens meerdere respondenten kunnen pas echt fors meer diensten zelf uitgevoerd worden vanaf minimum veertig tot zestigduizend inwoners.

De Vlaamse cijfers raadpleegbaar in de gemeentemonitor bestendigen het idee dat grotere gemeenten per duizend inwoners niet minder, maar net meer voltijdsequivalenten tewerkstellen (Figuur 6). Hoe groter een gemeente, hoe meer VTE deze tewerkstelt. Wat opvalt is dat het cijfer in gemeenten tussen de 25 000 en de 60 000 inwoners constant blijft. Wanneer de gemeente kleiner is dan 25 000 inwoners is het aantal VTE lager naarmate het aantal inwoners ook lager is. Wanneer de gemeente groter wordt, boven de 60 000 inwoners neemt het aantal VTE sterk toe (Gemeentestadsmonitor, 2023). Dit heeft er wellicht mee te maken dat dit veelal steden betreffen die heel wat extra uitdagingen kennen ten opzichte van een landelijke gemeente. Steden hebben een aantal typische stedelijke problemen zoals bijvoorbeeld een hogere graad van criminaliteit en armoede. Daarnaast hebben deze steden ook geregeld een danig meer uitgebouwde toeristische dienst, denk maar aan cultuursteden zoals Brugge, Gent, Antwerpen en Leuven.



Figuur 6: Gemiddeld aantal Voltijdsequivalenten naargelang bevolkingsgrootte van Vlaamse gemeenten (Eigen grafiek op basis van Gemeente-stadsmonitor, 2023)

“Bij ons, als er iemand vertrekt stellen wij altijd de vraag: is het echt nodig dat die persoon onmiddellijk wordt vervangen? Tweede vraag: wat die doet, moeten we dat nog wel doen vandaag de dag? Dat is een mentaliteit die per definitie naar efficiëntiewinsten moet leiden en dus niet te wijten is aan de fusie, das een beetje het punt.”

- Algemeen directeur

Eén respondent geeft aan bij iedere persoon die vandaag vertrekt een zeer kritische denkoefening te maken of deze persoon al dan niet vervangen moet worden. Dit maakt dat vaak gekozen wordt

om deze persoon niet te vervangen, wat dan wel kan leiden tot schaalvoordelen indien de taken van deze persoon met het bestaand personeel vervangen kunnen worden. Deze persoon geeft verder aan dat dit meer met de mentaliteit binnen de gemeente te maken heeft dan met de fusie. Groter zijn kan natuurlijk wel helpen in het creëren van deze mentaliteit. Op langere termijn zou het kunnen zijn dat meerdere gemeenten deze redenering gaan volgen, op korte termijn blijkt dit vooralsnog niet te gebeuren. Respondenten geven aan dat in de transitiefase tijdens de eerste legislatuur, alle mogelijke werkrachten een meerwaarde vormen.

Naast het personeelsgegeven behelst meer capaciteit hebben vaak ook meer diensten kunnen aanbieden. In alle fusiegemeenten is het ook zo dat er meer diensten kunnen aangeboden worden vanwege de fusie. Dit hangt sterk samen met het wegwerken van eenmansdiensten, waardoor uitbreiding van diensten mogelijk werd. Voornamelijk de kleinste gemeenten ervaren grote vooruitgang. Twee grote gemeenten die met een kleine gemeente fuseerden, geven aan dat er in deze grotere gemeente wel niet echt extra diensten bijkwamen. Voornamelijk de kleinste gemeenten gingen er sterk op vooruit.

“De efficiëntie oefening mag niet overdreven worden. Je hebt het risico dat men dingen wil gaan doen die men vroeger niet deed, dan blijft dus de personeelskost per duizend inwoners, die blijft hetzelfde omdat de efficiëntiewinst wordt afgeroomd door de uitbreiding van die taken.”

- Algemeen directeur

Eenzijds clusteren gemeenten sinds de fusie meer waardoor er binnen één bepaalde dienst vaak een uitbreiding is geweest van personeel en diensten. Anderzijds is het ook zo dat één van de twee gemeenten een specifieke dienst reeds voor de fusie kon aanbieden, waar de ander dat niet deed of niet kon doen. Dit laatste kwam vaak voor binnen de fusies waarbij één kleine gemeente met een grote gemeente is samengegaan. De fusies hebben er op die manier toe geleid dat gemeenten dankzij de nieuwe partner, die de dienst reeds aanbood, nu ook deze dienst konden gaan aanbieden. Een aantal gemeenten maken ook abstractie van het feit dat deze extra diensten de beoogde efficiëntiewinsten kunnen reduceren. Typische diensten waar er vaak uitbreidingen hebben plaatsgevonden of die volledig nieuw zijn: de milieu-en klimaatdienst, de dienst evenementen, de ICT-dienst in combinatie met meer cybersecurity, secretariaatsdiensten (uitbreiding) en de communicatiedienst. Merkwaardig bij de opsomming van deze diensten is dat het veelal nieuwe diensten betreffen die een antwoord moeten bieden op rijzende uitdagingen van de 21e eeuw. Uitdagingen zoals de klimaatdoelstellingen, toenemende digitalisering en transparantere/toegankelijker communicatie, waarover in het volgende onderdeel van de resultatensectie meer.

“Ja daar kunnen we wel wat beter aan voldoen, wat ik vooral merk, als ik vroeger keek rond IT-veiligheid, vroeger konden wij op papier maken dat we in orde waren maar vandaag kunnen we daar mankracht op zetten om daar body aan te geven.”

- Algemeen directeur

Verder kunnen fusiegemeenten over het algemeen makkelijker voldoen aan wetgevende obligaties vanwege de toegenomen capaciteit. Dit werd eens te meer duidelijk toen tijdens de COVID-19 pandemie wetgeving in sneltempo wijzigde. De meerderheid van de fusiegemeenten geven duidelijk aan op dat moment voldoende robuust te zijn geweest om veranderende wetgeving te implementeren. Het hebben van meer experts speelt hierin een belangrijke rol, en die zijn er sinds de fusie in toenemende mate. Eén gemeente geeft aan vandaag de dag zo goed mogelijk te voldoen aan wetgevende eisen maar toch nog op een heel aantal limieten te botsen. Qua wetgeving wordt ook aangegeven dat er meer controle is vanuit hogere overheden en dan met name het Vlaams gewest en de provinciën. Men komt sneller bij fusiegemeenten uit omdat zij de eerste waren die de stap gewaagd hebben. Zo is bijvoorbeeld Audit Vlaanderen bij iedere fusiegemeente gaan aankloppen voor diepgaande doorlichting.

5.3 Grotere en toenemende uitdagingen

Het aankunnen van meer en ook grotere uitdagingen overlapt met het vorige deel betreffende de capaciteit van gemeenten. Gemeenten zijn het er grotendeels over eens dat ze meer grotere uitdagingen aankunnen dan voordien. Zeker voor de meer kleine gemeenten die voor de fusie minder dan 10 000 inwoners hadden is dit verschil merkwaardig. Daarnaast zijn er ook gemeenten die beperkt verschil merken, dit is wat uiteenlopend. Gemeenten die na de fusie nog steeds wat aan de kleine kant zijn geven wel aan een stuk minder verschil te merken dan gewenst. Ook besturen die al groter waren voor de fusie (> 15 000 inwoners), geven aan niet enorm veel verschil te merken.

Men kan beter voldoen aan klimaateisen, op de meeste gemeenten is er nu een milieu-en klimaatambtenaar aangesteld. Ook COVID-19 was een belangrijke graadmeter voor de weerbaarheid van de kersverse fusiegemeenten. Voor de meeste fusiegemeenten was het dankzij COVID-19 duidelijk dat ze weerbaarder waren en meer in staat zijn geweest om te voldoen aan restricties tijdens deze periode. Zo gaven een aantal gemeenten aan dat ze een vaccinatiecentrum hebben kunnen opzetten, dat was voor de fusie in de meeste gevallen onhaalbaar. Hiernaast hebben heel wat gemeenten dankzij de fusie iedereen een eigen laptop en smartphone kunnen aanbieden, grotendeels omdat dit financieel mogelijk werd. Ook de ICT-software was voor het uitbreken van de wereldwijde pandemie goed afgesteld. Vandaar waren op één gemeente na, al de fusiegemeenten vanaf dag 1 van de COVID-19 crisis, in de mogelijkheid om allemaal van thuis uit te werken.

“Toen corona begon heeft iedereen zijn spullen samengepakt, is naar huis gegaan, dat was operationeel binnen de 24u en heeft iedereen van thuis uit kunnen verderwerken zoals die normaal werkte. Daar heb ik gezien in de kleinere omliggende gemeente, dat dit niet evident was.”

- Algemeen directeur

Er was ook één gemeente die aangaf initieel niet van plan te zijn om iedereen te faciliteren met eigen laptops, VPN-servers en beveiligingssystemen. Dit hebben ze pas tijdens de COVID-19 crisis gerealiseerd, ze zijn dus verder gaan digitaliseren dankzij COVID-19 en niet specifiek door de fusie. Ook naar bijvoorbeeld de weerslag van de Oekraïne-crisis en de gekoppelde gevolgen hiervan op

gemeenten werd gepeild. Enkele gemeenten gaven aan toch financieel beter weerbaar te zijn ten gevolge van de oorlog en de daarbij gepaarde prijsstijgingen. Daarnaast kon in sommige gemeenten ook eenvoudiger opvang voorzien worden voor vluchtelingen. Het betreft slechts een beperkt aantal gemeenten die de Oekraïne-crisis duidelijk aanhaalden, de meesten maakten hiervan weinig gewag.

“Wat de opvang van vluchtelingen in het kader van de oekraïne-crisis betreft, loopt dat zeer goed. In die zin zelfs dat de provincie ons als een soort modelgemeente heeft geselecteerd. Dus dat is zeker een goede zaak, de sociale dienst is goed omkaderd en ik denk wel effectief daar dat het samengaan van beide gemeenten een goede zaak is.”

- Expert

5.4 Intergemeentelijke samenwerkingen

De eerste opvallende vaststelling over de intergemeentelijke samenwerkingen is dat er geen enkele gemeente is die echt vaststelt dat het aantal intergemeentelijke samenwerkingen drastisch daalt. Over het algemeen blijft het aantal intergemeentelijke samenwerkingen hetzelfde. Het is zelfs zo, dat een aantal gemeenten deel uitmaakt van meer intergemeentelijke samenwerkingen dan voor de fusie. Er zijn een aantal redenen die hiervoor meermaals werden aangehaald. Wanneer een gemeente fusioneert worden alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van beide gemeenten langs elkaar gelegd. In veel gevallen maakten beide gemeenten deel uit van het gros aan samenwerkingen, in een aantal gevallen was dit niet zo. Wanneer dit niet zo was werd er vaak voor gekozen om de samenwerkingen waar een gemeente geen deel van uitmaakte toch te behouden. In dat geval komt er voor één van de twee of drie gemeenten een samenwerking bij. Vaak is het zelfs goedkoper om deel uit te blijven maken van de intergemeentelijke samenwerking. In plaats van deze diensten nu volledig zelf te voorzien. Sommige andere samenwerkingsverbanden vielen weg omdat de enige gemeenten die er deel van uitmaakten, de betrokken fusiegemeenten waren.

De zeven fusiegemeenten geven ook aan vandaag de dag nog steeds te klein te zijn om echt grote taken over te nemen die nu vallen binnen een intergemeentelijk samenwerkingsakkoord. Vaak wordt door de respondenten aangehaald dat ze denken dat je idealiter naar gemeenten evolueert met veertig tot zestigduizend inwoners. Momenteel ligt het gemiddelde van de gefusioneerde gemeenten op slechts 28 530 inwoners, waar Deinze het gemiddelde sterk omhooghaalt (Tabel 9).

Gemeente	Inwonersaantal 2022
Kruisem	15876
Aalter	29340
Deinze	44315
Oudsbergen	23611
Pelt	33601
Lievegem	26657
Puurs-Sint- Amands	26311
Gemiddelde fusiegemeenten	28530

Tabel 9: Inwonersaantallen Vlaamse fusiegemeenten (Gemeente-stadsmonitor, 2023)

Drie respondenten halen ook aan dat je niet altijd zomaar uit een intergemeentelijke samenwerking kan stappen, ook al zou je dat graag willen doen als lokaal bestuur. De structuur van intergemeentelijke samenwerkingen is in sommige gevallen zo opgesteld dat het niet wordt toegelaten om deze zomaar van dag op dag te verlaten. Samenwerkingsverbanden zoals voor watervoorziening, elektriciteitsvoorziening zullen altijd behouden worden. Het is quasi onmogelijk hieruit te stappen. Verder blijkt de keuze voor hulpverleningszones geregeld een breekpunt te zijn, vaak zijn fusiepartners van dezelfde hulpverleningszones lid, dit is echter niet altijd zo. Een gemeente haalt aan dat dit zware onderhandelingen waren omdat je ook niet zomaar uit een politiezone kan stappen. Er is voor de rest ook geen duidelijke trend van types samenwerkingen die vaak zijn stopgezet of zijn bijgekomen sinds de fusie, dat is wat uiteenlopend en context specifiek.

“Politie was wel een breekpunt, als je als gemeente uit een politiezone wilt stappen, moeten alle andere gemeente van uw politiezone akkoord gaan. Euhm, vrij onrealistisch om te verwachten dat andere gemeenten daarmee akkoord gaan, omdat jij wilt fuseren. Dat betekent dat zij meer kosten gaan moeten betalen.”

- Diensthoofd

Wanneer er een vermindering is in het aantal samenwerkingsverbanden, dan is dit vaak natuurlijk zo omdat beide gemeenten de enige deelnemers waren. Het aantal samenwerkingen dat stopgezet is vanwege schaalvergroting, waardoor men meer binnenshuis kan doen is bijzonder beperkt. Desondanks wordt enkele keren aangehaald dat de hoop er weldegelijk was meer zelf uit te voeren, de realiteit leert dat dit vaak nog onhaalbaar is.

Op vlak van invloed binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn de meningen behoorlijk verdeeld. Een aantal gemeenten, voornamelijk de allerkleinsten ervaren wel enigszins meer impact en gehoor binnen de samenwerkingen. Ze kunnen meer ‘hun mannetje staan’ binnen de samenwerkingsverbanden. Voor de grootste gemeenten is het verschil sinds de fusie eerder summier voelbaar, maar ook daar houdt niet iedereen er diezelfde mening op na.

“Het blijkt dat er wel degelijk beter geluisterd wordt, dat klopt. Als je over een groter grondgebied spreekt van meerdere gemeenten tegelijk als ambtenaar, wordt er wel beter geluisterd naar wat je te zeggen hebt, dan als je daar zit als kleine gemeente met slechts 7 of 8 duizend inwoners.”

- Diensthoofd

Zoals genotifieerd zijn de meningen aangaande meer zeggenschap binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verdeeld. Drie respondenten halen aan dat de grote van de gemeente volgens hen, een eerder beperkte rol speelt in de mate van impact. Zij halen aan dat het veel belangrijker is om binnen deze samenwerkingen de juiste mandatarissen te hebben zetelen. Mensen met veel expertise ter zake, mensen met politieke impact of bijvoorbeeld een sterke burgermeester te hebben met een zekere status. Wanneer een gemeente groter is, gaat deze normaliter meer

experten in dienst hebben en bestaat er meer marge om de juiste mensen af te vaardigen binnen een intergemeentelijke samenwerking. Onrechtstreeks kan een fusie er volgens hen dus wel voor zorgen dat er meer impact gecreëerd kan worden binnen een samenwerkingsverband. Eerder meer invloed door de toegenomen capaciteit dan door het groter aantal inwoners. Natuurlijk kan het wel zo zijn dat meer inwoners piloteert naar meer stemmen binnen een samenwerkingsverband. In dat geval is er een rechtstreeks verband tussen het aantal inwoners en impact binnen een samenwerkingsverband.

“Dus gemeentefusies, ja als die gemeentefusies groot genoeg zijn, dat je eigenlijk zelfbedruipend zijt en je alle expertise hebt. Als het kleinere fusies zijn dan vind ik intergemeentelijke samenwerkingen belangrijker dan fusioneren.”

- Expert

Bijna alle gemeenten geven aan vandaag de dag nog te klein te zijn om intergemeentelijke samenwerkingen zelf in te vullen. Een respondent gaf expliciet aan liever meer intergemeentelijke samenwerkingen te hebben in plaats van te fusioneren. Twee andere respondenten haalden aan dat ze hier ook al eens over hadden nagedacht, zij hadden echter geen mening welke optie de beste is.

5.5 Positionering

Ten opzichte van andere actoren zijn er voor sommige gemeenten enkele kleine verschuivingen sinds de fusie. Een aantal gemeenten ervaart toch wel meer een referentierol te spelen binnen de regio. Er wordt al eens wat sneller aangeklopt bij de fusiegemeenten voor hulp, ze hebben wat meer een centrumrol binnen de regio. Echter wordt hierbij wel de kanttekening gemaakt, vooral door de Oost-Vlaamse gemeenten, dat ze ondertussen in een zeer gefusioneerde regio liggen. De ene gemeente werd groter maar ook de burens werden groter, zodoende is dit effect eerder beperkt. Andere gemeenten schatten deze nieuwe rol als grotere gemeente binnen de regio eerder gering in.

“We zijn te groot om klein te zijn en te klein om groot te zijn, ik merk wel dat er meer naar ons gekeken wordt ja. Het feit dat we het eerste schaap zijn dat over het hek gesprongen is naar een fusie, heeft heel veel goodwill gecreëerd naar hogere overheden, vaak er wordt wel naar ons geluisterd. Ik heb wel het gevoel dat we op dat vlak in een aantal materies onder de mensen zijn kunnen komen of blijven.”

- Algemeen directeur

Net als aangehaald bij de intergemeentelijke samenwerking, komt ook hiernaar voor dat het niet altijd de grootte is die de belangrijkste rol speelt. Wel is het van tel wie voor je gemeente een belangrijke rol vertolkt. Volgens een aantal respondenten zijn het toch nog steeds eerder de personen achter de gemeente die het verschil kunnen maken op regionaal vlak, in mindere mate het aantal inwoners. Met andere woorden: het politieke zwaargewicht dat de gemeente aan de dag kan leggen. Naar subsidies toe wordt het belang van de juiste personen ook duidelijk aangestipt,

net zoals naar hogere overheden toe idem. Een respondent geeft aan, dat de gemeente vroeger vanwege de te kleine omvang moeite ondervond een waardig subsidiedossier in te dienen. Vandaag de dag gaat dat vanwege de grotere schaal wel op een afdoende wijze.

“Om subsidies en dergelijke binnen te rapen, dat is ook weer het politiek zwaargewicht dat telt he, niet de grootte van de gemeente. Als ge een stad hebt die niet de juiste mannetjes heeft in Brussel of in de toonaangevende partijen dan komen die ook van een kale reis thuis hoor.”

- Algemeen directeur

5.6 Financiële evolutie

Iedere fusiegemeente geeft vandaag aan dat ze er financieel op korte termijn, op vooruit zijn gegaan, hetzij vanwege schuldafbouw, hetzij vanwege de samenvoeging van de gemeentefinanciën. Fusiebesturen kunnen sinds de fusie meer projecten realiseren, op vlak van IT maar ook bijvoorbeeld op vlak van infrastructuur. Het klimaatneutraal maken van gebouwen is sinds de fusie vaak in een stroomversnelling gekomen. De slagkracht is duidelijk ook vanwege financiële incentives versterkt. Tijdens de COVID-19 pandemie werd dit voor fusiegemeenten duidelijk, ze waren beter in staat om bijvoorbeeld lokale ondernemers een steuntje in de rug te geven.

“We hebben dingen kunnen realiseren op vlak van IT en digitalisering die we vroeger als kleine gemeente nooit zouden gedaan hebben, we zouden het financieel niet gekund hebben.”

- Financieel directeur

De grote financiële stimulans ten gevolge van de fusie is zonder discussie de fusiebonus die een fusiegemeente ontving vanuit de Vlaamse overheid. Deze fusiebonus werd zoals aangehaald in deel 3.3.7 van de literatuurstudie toegekend in de vorm van een schuldovername. Zowel de schulden als de intrestlasten werden op deze manier overgenomen. De schuldovername bedroeg in totaal 500 euro per inwoner. Uit de literatuurstudie, eerder te lezen in deze studie, bleek dat de fusiegemeenten er over het algemeen financieel goed voor stonden, daar werd gesteld dat geen enkele gemeente fusioneerde vanwege financiële problemen. Toch gaf een aantal kleine gemeenten aan in tegenstelling tot de vermelding in de literatuurstudie, dat financiële noodwendigheid wel degelijk een belangrijk fusieargument was. Zo rapporteerde één kleine gemeente dat de autofinanciëringmarge in het rood zou gaan en vandaar de stap tot samensmelting is gemaakt. Een aantal andere, eerder kleinere gemeenten, ging hier minder specifiek op in, maar vermeldde toch dat een mogelijk precaire financiële situatie mede aan de basis lag voor de fusie.

De fusiebesturen geven allen aan dat ze er financieel zelden zo goed voor gestaan hebben vanwege de fusiebonus. Deze fusiebonus heeft in heel wat gemeenten gezorgd voor aanzienlijk meer financiële mogelijkheden. Een aantal gemeenten geeft hiernaast ook aan dat deze fusiebonus voor hen het belangrijkste fusie argument vormde bij aanvang van de eenwording.

“Ik denk dat het vooral de financiële intenties van die € 500 schuld afbouw per inwoner een belangrijk facet was, waardoor dat de slagkracht wel vergroot.”

- Diensthoofd

Over het algemeen gezien zijn er twee mogelijkheden om het geld aan te wenden. Een gemeente kan de fusiebonus aan de ene kant investeren in grote projecten of in personeel. Aan de andere kant kan ze dit geld rechtstreeks laten terugvloeien naar de burgers. Uiteraard kan ze ook opteren om een combinatie tussen beide te maken. Daarnaast kan je er als gemeente ook voor opteren om dit geld te sparen. De zeven fusiegemeenten hebben voor zeer uiteenlopende keuzes geopteerd. Zo geven twee fusiegemeenten aan, dat ze het geld integraal naar de burgers hebben laten vloeien. Een van deze gemeenten vermeldt dat ze de fusiebonus eigenlijk niet nodig had, hierdoor werd besloten het geld direct aan de burgers uit te keren in de vorm van belastingverlaging. De vijf andere fusiegemeenten daarentegen, hebben het geld voornamelijk in nieuwe infrastructuur en extra personeel geïnvesteerd. Deze vijf gemeenten geven duidelijk aan meer investeringsdrang te ervaren sinds de fusie. Het werd reeds duidelijk in deel 3.7 van de literatuurstudie dat fusiegemeenten gemiddeld genomen een stuk meer investeren dan voor de fusie. Deze cijfers werden zonder twijfel bekrachtigd door de respondenten.

Vier van de zeven fusiegemeenten stippen helder aan dat de fusiebonus ook een aanzienlijke keerzijde heeft. Doordat de fusiebonus in één keer toegekend wordt, ontstond er een enorme investeringsdrang binnen heel wat fusiebesturen. Men heeft een nooit eerder gezien budget ter beschikking waarmee de politiek vaak snel wil laten zien dat de fusie een goede zaak is geweest. Deze toegenomen investeringsdrang heeft er in een aantal gemeente toe geleid dat bijna de volledige financiële rugsteun opgebruikt is aan investeringen. Er is zelfs een gemeente die vaststelt dat de financiële situatie op het einde van de legislatuur minder gezond zal zijn dan deze voor de fusie.

“Omdat we een aantal ambitieuze projecten hebben in die zin, met dank aan de fusiebonus, dat men in een soort cultuur gekomen is van het kan niet op.”

- Expert

Verder kadert een respondent dat voor deze nieuwe investeringen ook opnieuw leningen moeten worden aangegaan. De fusiebonus betreft namelijk een kwijtschelding van de vroegere schulden met de daarbij gepaard gaande interestlasten. Hierdoor krijgt een gemeente dus ruimte om te investeren aan de hand van verse leningen. Wanneer veel leningen van bijvoorbeeld 20 jaar looptijd op een zeer korte tijdspanne worden aangegaan, betekent dit dat de komende legislaturen in de problemen kunnen komen. Doordat leningen zeer kort op elkaar volgen, moeten ze ook kort op elkaar afgelost worden en lopen ze bijvoorbeeld gedurende 20 jaar langs elkaar door. Dit effect kan maken dat lokale besturen over een aantal jaar nog maar moeilijk nieuwe leningen aan kunnen gaan met een eventuele stilval van investeringen als gevolg. Naast de nefaste invloed van te veel en te

snel investeren op langere termijn, is er ook nog de nefaste invloed op de ambtenarij en administratie. Een financieel directeur verwoordt het als volgt: 'De financiële mogelijkheden zijn groter dan onze organisatorische mogelijkheden'. De sterk toegenomen investeringen zetten een bijkomende druk op het personeel van de gemeente, terwijl die nog volop in transitie is. Dit zorgt er tevens ook voor, zo stippen enkele respondenten aan, dat de dagdagelijkse werking onder grote dadendrang gaat lijden. Voor een organisatie die vol in transitie zit is dit volgens een aantal respondenten vaak een bijzonder zware dobber.

"Voor die administratie, die heeft eerst jaren nodig om uw organisatie op niveau te krijgen, maar onmiddellijk word je geconfronteerd met de grootste dadendrang die de organisatie ooit gekend heeft ... Ge moet uw grootste investeringsprojecten doen op een moment dat ge als organisatie daarvoor het minst matuur zijt om dat te doen. Dat is in ons geval een hele zware geweest."

- Algemeen directeur

Een merkwaardig aantal respondenten pleit er zelfs voor om de fusiebonus veel strenger te reguleren. Zo wordt ervoor gepleit om de bonus sterker te spreiden in de tijd, niet alleen in jaren maar zelfs over een aantal legislaturen. Sommigen stellen twee legislaturen voor, anderen halen zelfs drie legislaturen aan. Hiernaast wordt ook voorgesteld om restricties te plaatsen op de mogelijke aanwending van het geld. Het bedrag van de fusiebonus zou maar enkel gebruikt mogen worden voor bepaalde op voorhand vastgelegde doeleinden. Nu wordt, naar de mening van een aantal respondenten, te veel geïnvesteerd in grote investeringsprojecten waarvan in vraag gesteld kan worden of deze voldoende doeltreffend of obligatoir zijn. Een respondent verwoordt deze investeringen als: 'Nice to have's'. Niet essentieel maar wel tof om te hebben. Een andere respondent noemt specifiek de fusiebonus 'glijmiddel om politiek een fusie door te voeren'. Aangestipt wordt dat 'overheidsschulden daar niet door zakken, enkel lokaal en dat is u zelf wat wijsmaken'.

Belangrijk om weten is dat niet iedereen aangeeft het voorgaande te ervaren. Er zijn ook een paar gemeenten die wel duidelijk aangeven dat de financiële gezondheid ook op het einde van de legislatuur sterk op peil zal blijven. De fusiebonus heeft in sommige gemeenten wel voor financiële stabiliteit op langere termijn gezorgd.

"Door die schuld afbouw van € 500 per inwoner hebben wij veel meer slagkracht gekregen. Zijn wij financieel gezonder, kunnen wij beter inspelen op één de covidcrisis hebben wij vlot behouden. Wij hebben inderdaad ondersteuning kunnen geven aan onze ondernemers. Dat ging vrij vlot."

- Diensthofd

"We hebben nog een zeer groot kapitaal beschikbaar en kunnen nog een tijd door zonder te lenen."

- Financieel directeur

Een laatste kanttekening aangaande het aanwenden van meer kapitaal is de keuze naar wie het geld vloeit. Wanneer geld rechtstreeks terugvloeit naar de eigen inwoners via belastingverlagingen komt al het geld integraal terecht bij iedere burger, zonder onderscheid. Wanneer ervoor gekozen wordt om te investeren in bijvoorbeeld een sporthal of een nieuw museum, dan plukken hier enkel de mensen die gebruikmaken van deze infrastructuur de vruchten. Hiernaast gaan ook burgers van naburige gemeenten kunnen gebruikmaken van deze faciliteiten. Dat is een keuze die gemaakt moet worden.

Het kwam reeds aan bod in het deel van de resultatensectie over capaciteit, maar op personeel wordt in zes van de zeven gemeenten niet bespaard.

Een bijkomende opbrengst waartoe een fusie leidt bij zowat alle gemeenten is de mogelijkheid om patrimonium te verkopen. Doordat diensten kunnen samenvoegen, geven de fusiegemeenten aan een deel van het patrimonium niet meer nodig te hebben. Dit onroerend goed kan dan verkocht worden en brengt vers geld in de lade. Wel wordt hier duidelijk aangegeven dat de verkoop van patrimonium eerder iets is van de middellange termijn. De meeste gemeenten zijn dit pas rond de tijd dat deze studie geschreven werd mei 2023, net geen vier en een half jaar na de fusie, beginnen opstarten.

5.6.1 Financiële herstructureringskosten

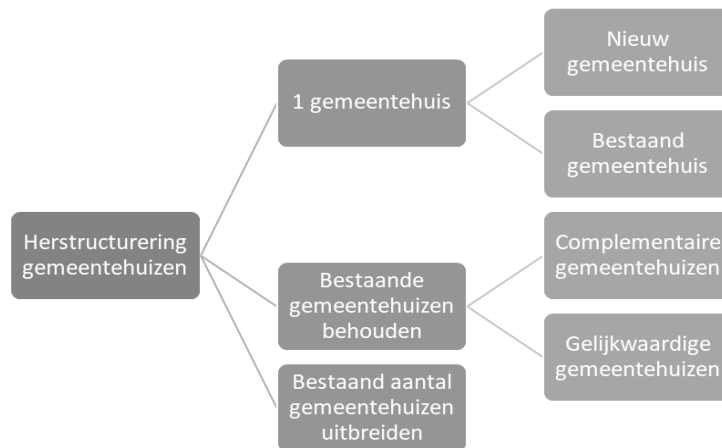
De samenvoeging van twee verschillende organisaties heeft in iedere fusiegemeente geleid tot herstructureringskosten. In sommige gemeenten waren deze hoog, soms zelfs een stuk hoger dan initieel ingecalculerd. In andere gemeenten waren de herstructureringskosten eerder beperkt van omvang. De belangrijkste herstructureringskosten situeerden zich op vlak van IT, consultancy en het samenbrengen van diensten onder één dak. De voornaamste IT-kosten zaten in het afstemmen van verschillende software op elkaar, vaak werkten de fusionerende gemeenten op ongelijksoortige software. Hiernaast werd zoals eerder aangehaald de keuze gemaakt door alle gemeenten, op één na, om iedereen te voorzien van eigen laptops en smartphones, vaak een kostelijke investering. Naast IT deden de meeste gemeenten beroep op externe consultants. Meestal werden deze consultants ingehuurd voor de hersituering van personeel, de opmaak van een nieuw organogram en voor het aanpakken van de nieuwe cultuur. Ook werden ze ingehuurd om een kritische denkoefening te maken over de gemeentelijke diensten, wat valt bijvoorbeeld onder welke dienst en ook hoe er best wordt geclusterd.

“ Ook consultancy is ne belangrijke, dat fusieverhaal dat is eigenlijk iets dat er volledig bovenop komt, je hebt sowieso je reguliere werking en de capaciteit die je hebt als organisatie is eigenlijk berekend op je reguliere werking ... Om die reden kruipt er logischerwijze ook heel wat geld in consultancy dat je in huis haalt om te helpen dat hele fusieverhaal rond te krijgen.”

- Financieel directeur

Op vlak van consultancy is wel een belangrijk onderscheid te maken. De fusiegemeenten waar er één grotere gemeente en één opmerkelijk kleinere gemeente is, geven aan eerder beperkt beroep gedaan te hebben op externe consultants. Dit komt omdat grotere gemeenten een al wat sterkere basis hadden voor de fusie. Hierdoor zijn dit type fusiegemeenten meer in staat om herstructureringskosten zelf uit te voeren. Ook naar andere herstructureringen toe geven deze gemeenten aan minder herstructureringskosten te ervaren dan bij de gemeenten waar kleine gelijkwaardige partners samengesmolten zijn. Bijvoorbeeld op vlak van de derde voornaamste herstructureringskost, waarbij de gebouwen moeten heringedeeld worden, ervaren zij deze kost als eerder beperkt. Ze konden beroep doen op de vaak sterkere logistieke basis van die grotere gemeente, als steunpilaar.

Zoals aangehaald is er ook een derde veel aangehaalde herstructureringskost: de herindeling van gebouwen. Wat betreft de herindeling van onroerend goed zijn zeer uiteenlopende keuzes gemaakt (Figuur 7). Er zijn twee gemeenten die alle diensten naar één gemeentehuis gebracht hebben, ook het personeel. Dit deden ze door één bestaand gemeentehuis te gebruiken of een nieuw gemeentehuis te bouwen. Een van deze twee gemeenten heeft wel nog steeds een contactpunt in de andere deelgemeente, echter wordt daar steeds minder beroep op gedaan. Daarnaast zijn er vijf van de zeven, die de dienstverlening in beide gemeenten besloot te behouden. Dit met als voornaamste argument om zo dicht mogelijk bij de burger te blijven staan. Binnen deze gemeenten is er dan nog een onderscheid tussen deze waar de diensten in de verschillende deelgemeenten complementair zijn aan elkaar en deze waar ze in beide gemeenten exact dezelfde diensten aanbieden. Naast deze gemeenten was er ook één gemeente die het aantal gemeentehuizen opgeschaald heeft. Deze gemeente koos ervoor om een nieuwe site met dienstverlening op te richten tussen de twee gemeentekernen in. Dit deed ze om voornamelijk dicht bij de burgers te kunnen staan. Een aantal gemeenten die nu nog gemeentelijke diensten in meerdere deelgemeenten aanbiedt, geven aan waarschijnlijk in de toekomst toch eerder naar één groot gemeentehuis te verhuizen. Momenteel worden in veel gemeenten nog op meerdere plaatsen diensten aangeboden, dit om een soepele overgang te maken tussen de voorgaande gemeenten en de fusiegemeente vandaag de dag. Naar de toekomst toe zal dit geherevalueerd worden en gaat er naar alle waarschijnlijkheid nog meer gecentraliseerd worden. Op deze manier is het behalen van schaalvoordelen ook meer voor de hand liggend. Bij de keuze van een fusiepartner is het belangrijk om de nabijheid van de dorpskernen voldoende te evalueren. In een aantal fusiegemeenten liggen de dorpskernen behoorlijk ver van elkaar af, soms meer dan tien kilometer. Dit kan op termijn problemen geven wanneer personeel gecentraliseerd zou moeten worden.



Figuur 7: Mogelijke herstructurering van gemeentehuizen (eigen creatie)

Een laatste noemenswaardige financiële kost die tot op heden niet vermeld werd, is de rebranding vanwege de eenmaking. Alle fusiegemeente moeten een nieuwe naam verzinnen, moeten straatnamen op elkaar afstemmen, moeten een nieuw logo ontworpen worden, moeten een nieuwe website maken en nog tal van andere gelijksoortige besognes. Dit zijn kosten waar geen enkele gemeente zich zomaar aan kan onttrekken, hier steekt naast geld vaak veel tijd, en menselijke energie in. Dit zijn in veel gevallen tevens identitaire kwesties die veel dispuut kunnen veroorzaken.

De exacte kosten per herstructureringsmogelijkheid kunnen niet zwart op wit hard gemaakt worden. Hiervoor zou diepgaander onderzoek moeten gevoerd worden en zou tevens ook zeer situatie specifiek zijn. Wat de beste optie is zal dus van context tot context verschillen. Wel kan worden aangenomen dat de grotere gemeenten die met, een op vlak van inwoners kleine gemeente zijn samengegaan, over het algemeen minder grote herstructureringskosten ervaren.

5.7 Menselijke herstructureringskosten

“Wat voor mij de grootste kost is geweest, is de menselijke kost.”

Naast de financiële herstructureringskosten, waarvan abstractie gemaakt in het voorgaande deel, is er ook de menselijke herstructureringskost. Een aantal respondenten gaf zelfs aan deze kost als groter te ervaren dan de financiële, ook al is dit moeilijk in monetaire termen uit te drukken. De belangrijkste moeilijkheden zijn het eenmaken van de bedrijfscultuur, het verenigen van personeel en de verdeling van leidinggevende functies.

“Ja er is altijd wel wat weerstand geweest, je mag niet vergeten dat sommige mensen mensen met heel wat zaken geconfronteerd zijn geweest. Ze krijgen plots nieuwe collega’s, ze moeten plots zaken op een andere manier gaan doen, ze moeten plots gaan verhuizen.”

- Financieel directeur

Bij het samensmelten van meerdere organisaties, botst een organisatie vaak op een aantal cultuurverschillen. De manier van werken en handelen in de ene gemeente bleek soms totaal verschillend te zijn van deze in de andere gemeente. De kleine gemeenten die aansloten bij een beduidend grotere gemeente ervoeren dit verschil behoorlijk uitgesproken. In de gemeenten die reeds voor de fusie een zekere omvang hadden, heerste vaak al een meer bedrijfsgericht werkklimaat. Dit is voor mensen die uit een zeer kleine gemeente komen vaak een ingrijpende verandering geweest. In een aantal gemeenten heeft dit voor een zeker verloop gezorgd, al is het verloop overal wel min of meer binnen de perken gebleven. Ook de andere types gemeentefusies ervoeren van rechtswege cultuurverschillen. Enkele respondenten geven aan dat het van belang is om voor de fusie reeds een duidelijke eengemaakte missie en visie te formuleren.

“Er wordt nog te veel gewerkt elk op zijn eilandje. De interne organisatie staat nog bijlange niet op punt.”

- Financieel directeur

Vaak blijft de oude cultuur van de vorige gemeente nog hangen in de hoofden van het personeel. Een aantal respondenten is er uitgesproken van overtuigd dat zo snel mogelijk na de fusie al het personeel gecentraliseerd moet worden samengebracht. Op deze manier wordt op de meest efficiënte manier een eengemaakte cultuur bekomen en leert het personeel elkaar beter kennen. Hiernaast kunnen diensten onderling zo goed mogelijk samenwerken wanneer ze ook effectief samenzitten. Enkele gemeenten geven duidelijk aan dat de samenwerking tussen diensten vandaag nog stroef loopt, er wordt nog te veel op eilandjes gewerkt. Zo koos een aantal gemeenten ervoor om personeel te verspreiden over verschillende locaties doorheen de nieuwe fusiegemeente. Dit heeft tot gevolg dat personeel elkaar slechts mondjesmaat leert kennen of elkaar zelfs amper te zien krijgt. Het gesegregeerd houden van personeel kan leiden tot het langdurig aanhouden van de oude gemeentecultuur met zelfs interne conflicten tot gevolg. Gemeenten die niet kozen voor centralisatie geven aan dit te doen om dicht bij de burger te kunnen staan, personeel zo dicht mogelijk bij huis tewerk te stellen of omdat het financieel niet uitkomt om iedereen te centraliseren. De afweging hier is of de voorgaande argumenten opwegen tegen de blijvende cultuurverschillen. Dit zal opnieuw van context tot context verschillend zijn. Gemeenten die het personeel direct hebben samengezet geven minder aan interne problemen te ondervinden vanwege verschillen tussen de deelgemeenten.

“De mensen die eigenlijk nieuw in de organisatie gekomen zijn, die kunnen de pro's en de contra's van vroeger wat vervagen omdat ze er vroeger niet bij betrokken waren, de instroom van nieuw personeel is zeker goed daarvoor”

- Expert

Respondenten halen aan dat door natuurlijke in- en uitstroom van personeel oude gedachtegangen naarmate de tijd vordert uit de organisatie sluipen. Wanneer mensen bijvoorbeeld op pensioen gaan, komen er plaatsen vrij voor nieuwe personeelsleden. Deze nieuwe mensen dragen de oude gemeentecultuur niet meer mee en starten direct in de nieuwe cultuur van de fusiegemeente. Een nieuwe gemeentecultuur creëren is vaak een kwestie van tijd en geduld. Wel belangrijk om weten is dat niemand vanwege de fusie is moeten vertrekken. Aangestipt wordt dat dit vanaf het begin

duidelijk gecommuniceerd moet worden om voldoende rust te behouden binnen een veranderende organisatie.

Naast de twee voorgaande menselijke herstructureringskosten is vaak een van de grootste dilemma's wie directeur of diensthoofd mag blijven. Wanneer meerdere gemeenten samensmelten tot één gemeente zullen er directeurs of diensthoofden zijn die hun plaats moeten afstaan aan iemand van de andere deelgemeente. Dit zijn vaak gevoelige beslissingen, die wanneer ze niet op tijd worden uitgeklaard tot verhitte conflicten kunnen leiden. In een aantal gemeenten was het voor sommige diensten na de fusiedatum nog onbeslist wie het hoofd zou worden. Dit heeft op deze diensten tot veel onzekerheden geleid met extra druk op het personeel als gevolg. Respondenten geven aan dat je als gemeente best ruim op voorhand en transparant moet vastleggen wie waar de leiding op gaat nemen. Binnen sommige gemeenten heeft het verliezen van de leidinggevende taak ervoor gezorgd dat diensthoofden of directeurs zijn vertrokken, al bleef dit wel binnen de perken.

Tot slot betwijfelen drie respondenten of wel de juiste keuze van fusiepartner gemaakt werd. Zo merken ze dat er grote verschillen waren onderling op vlak van cultuur en manier van werken. Deze verschillen lijken zelfs vier en half jaar na de fusie nog steeds moeilijk overbrugbaar. Belangrijke elementen die aangehaald worden bij de keuze van de fusiepartner: ligging van gemeentehuizen, op welke regio focussen de gemeenten, op welke vlakken wordt samengewerkt en komt de interne cultuur voldoende overeen. Daarnaast zijn uiteraard nog tal van andere belangrijke elementen die echter minder specifiek werden aangehaald.

6 Discussie

6.1 Eenpersoonsdiensten

Wanneer een gemeente moeilijkheden ervaart met eenpersoonsdiensten kan een fusie wel degelijk soelaas brengen. Best besteedt een gemeente wel extra aandacht aan de onderlinge vervangbaarheid van personeel. Louter en alleen diensten gaan samenzetten onder één paraplu lost de problemen bij personeelsuitval niet op. Het is goed wanneer iedereen zich kan specialiseren. Best kan er wel voor worden gezorgd dat op essentiële en dagdagelijkse bezigheden meer mensen per dienst kunnen inspringen. De literatuur gaf aan dat minder eenpersoonsdiensten een belangrijke doelstelling was, deze is over het algemeen ook behaald. Verder moet wel worden opgemerkt dat de winsten op vlak van eenpersoonsdiensten voornamelijk te vinden waren in de allerkleinste gemeenten. De gemeenten die voor de fusie al behoorlijk groot waren, zien minder verschil omdat ze voor de fusie slechts beperkt te maken kregen met eenpersoonsdiensten. Fusioneren om eenpersoonsdiensten aan te pakken heeft in veel gevallen een positief effect. Belangrijk om weten is dat een aantal gemeenten vandaag de dag nog steeds eenpersoonsdiensten kennen, enkele van de gefusioneerde gemeenten blijken nog steeds te klein. Vanaf veertigduizend inwoners zou een gemeente in Vlaanderen volgens de literatuur met geen enkele eenpersoonsdienst meer te maken krijgen. Dit cijfer uit de literatuur klopt grotendeels aangezien de kleinere fusiegemeenten er vandaag nog steeds hebben.

6.2 capaciteit en professionalisering

De literatuur geeft aan dat een fusie zou moeten leiden tot meer en beter opgeleid personeel met toenemende mogelijkheden om expertise op te bouwen. Hiernaast zou een fusie ervoor moeten zorgen dat meer verschillende diensten aangeboden kunnen worden. Diensten zoals toerisme, lokale economie, digitalisering en mobiliteit zouden typische diensten zijn waar volgens de literatuur meer aandacht aan kan besteed worden vanwege de fusie. Een grotere gemeente zou ook aantrekkelijker moeten worden en makkelijker personeel kunnen aannemen. Daarnaast worden ook schaalvoordelen op vlak van personeel beoogd.

De resultaten geven aan dat het aantal expertprofielen in de meeste gemeenten duidelijk toeneemt, ook hier is de positieve evolutie voornamelijk zichtbaar in de kleinere gemeenten. De interne mobiliteit ligt hoger, waardoor er meer groeimogelijkheden zijn voor gemeenteambtenaren. In praktijk blijkt, uit de cijfers en de interviews, dat op één gemeente na het personeelsbestand ten opzichte van vroeger gelijk gebleven of zelfs licht gestegen is. Echte schaalvoordelen waarbij evenveel of meer diensten worden aangeboden met minder medewerkers blijken, op één gemeente na, op korte termijn niet te bestaan. Op de vraag of een gemeente nu daadwerkelijk een aantrekkelijker werkgever wordt en makkelijker personeel aantrekt, is er verdeeldheid. Een aantal respondenten, opnieuw voornamelijk uit de kleinste gemeenten, geeft aan dat ze zeker in positieve zin een verschil merken met vroeger. Respondenten uit de grootste gemeenten geven aan, eerder weinig verschil te merken. Wel kan aangenomen worden dat een fusie niet zorgt voor minder aantrekkingskracht. In de prille beginfase van de fusie zou het vanwege de herstructurering wel

kunnen zijn dat potentiële medewerkers een fusiegemeente als minder aantrekkelijk kunnen ervaren. Hiervan werd door geen enkele respondent duidelijk abstractie gemaakt, vandaar de kanttekening. De conjuncturele toestand beïnvloed door de COVID-19 pandemie, inflatie en 'the war on talent' zorgen ervoor dat het moeilijk is in te schatten in welke mate de fusie zorgt voor meer of minder aantrekkingskracht van personeel.

Schaalvoordelen op vlak van personeel behalen blijkt op korte termijn eerder een mythe. De literatuur gaf reeds aan dat in andere landen fusies zelfs voor een relatief gezien groter personeelsbestand zorgen (case Canada, sectie 3.3.7) De cijfers in de resultatensectie bestendigen ook dat grotere gemeenten relatief gezien vaak meer personeel in dienst hebben. De eventuele hoop van gemeenten, indien die er zou zijn, om het met minder personeel te doen blijkt op korte termijn niet waargemaakt te zijn. Uit de literatuurstudie kwam wel naar voren dat fusiegemeenten leiden tot een daling van het aantal raadsleden. Zo zijn er minder uitvoerende mandatarissen, schepenen en leden van het bijzonder comité sociale dienst nodig. Op dat vlak zijn er wel kleine besparingen en mogelijke schaalvoordelen.

Wanneer het aankomt op wetgevende en formele verplichtingen blijken fusiegemeenten hier beter aan te voldoen. Doordat er meer experten in huis zijn en het personeelsbestand uitbreidt, kan hier over het algemeen zorgvuldiger aandacht aan besteed worden.

Fusiegemeenten kunnen extra diensten aanbieden vanwege de schaalvergroting, hiervoor komt daadwerkelijk meer ruimte vrij. Diensten die het vaakst werden aangehaald: de milieu- en klimaatdienst, de dienst evenementen, de ICT-dienst in combinatie met meer cybersecurity en de communicatiedienst. Wellicht zijn er nog een heel aantal andere diensten die extra kunnen worden aangeboden maar vaak niet specifiek werden aangehaald. Hierdoor zijn deze diensten niet nader genoemd. Vanwege de wetenschap dat het aantal diensten en het aantal expertprofielen in de meeste gemeenten is toegenomen, kunnen we stellen dat een fusie daadwerkelijk zorgt voor toegenomen capaciteit.

Gemeenten blijken sinds de fusie robuuster te zijn. Opnieuw moet de kanttekening gemaakt worden dat dit effect het grootste is voor kleine gemeenten met minder dan vijftienduizend inwoners voor de fusie. Bij de grotere gemeenten bleef dit effect eerder beperkt. Hiernaast zijn een heel aantal gemeenten vandaag de dag nog steeds te klein gefuseerd om echt voldoende de vruchten van een fusie te plukken.

6.3 Grotere uitdagingen

Het aankunnen van grotere uitdagingen hangt sterk samen met het capaciteitsgegeven. Wanneer een gemeente meer capaciteit krijgt, blijkt dat ze meer grote uitdagingen aankan. De literatuur gaf aan dat gemeenten in de toekomst meer en meer te maken zullen krijgen met grote uitdagingen. Het wordt des te belangrijker om voldoende robuust te zijn naar de toekomst toe. Een fusie zou volgens de literatuur ook kunnen leiden tot schaalvoordelen wat betreft grote infrastructuurwerken.

Eerst en vooral komt er meer capaciteit vrij voor grote investeringen, zowel op vlak van capaciteit als financieel. Er kan door fusiegemeenten meer aandacht besteed worden aan het uitvoeren van investeringen die de hedendaagse context vereist. Het gaat vaak om investeringen ten aanzien van digitalisering, klimaat, maar ook de weerbaarheid ten aanzien van grote crisissen. Zo blijken bijna alle gemeenten, dankzij de fusie, tijdens de COVID-19 pandemie voldoende weerbaar te zijn geweest. Evenzeer ten aanzien van de oorlog in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande gevolgen zoals inflatie en vluchtelingen, zouden de fusiebesturen meer robuustheid hebben ervaren.

Voorzichtig mag gesteld worden dat fusiegemeenten meer grote uitdagingen aankunnen en robuuster zijn ten aanzien van toekomstige uitdagingen. Voornamelijk voor de kleinste gemeenten, die alvorens de fusie bestonden uit minder dan vijftienduizend inwoners, is deze evolutie het sterkst.

6.4 Intergemeentelijke samenwerkingen

Wat betreft intergemeentelijke samenwerkingen werden in de literatuur twee zaken van elkaar onderscheiden. Enerzijds was er de wens van een heel aantal gemeenten om het aantal samenwerkingen af te bouwen. Dit in contrast met Nederland, waar uit het verleden reeds bleek dat fusiegemeenten gemiddeld gezien net meer zijn gaan uitgeven aan intergemeentelijke samenwerkingen. Anderzijds was er de wens om met behulp van de fusie meer inspraak te krijgen binnen een samenwerkingsverband.

Aangaande het eerste aangehaalde argument, wees de literatuurstudie deel 3.3.4 reeds uit dat naarmate een gemeente groeit in grootte, er meer intergemeentelijke samenwerkingen zijn. Er is enerzijds de wens van de fusiegemeenten om het met minder samenwerkingen te doen, desondanks wijst de literatuur ook uit dat grotere gemeenten in praktijk meer samenwerkingen kennen. Het aantal intergemeentelijke samenwerkingen blijkt bij bevraging in praktijk niet stelselmatig gedaald te zijn na de fusie. Er is in sommige gemeenten wel een samenwerking verdwenen, maar evenzeer zijn er samenwerkingen bijgekomen. Er is op één gemeente na, geen enkele gemeente waar het aantal intergemeentelijke samenwerkingsvormen stelselmatig gedaald of toegenomen is. Binnen slechts één gemeente blijkt het aantal samenwerkingen noemenswaardig te zijn toegenomen. Exacte cijfers zijn helaas niet bekend van iedere gemeente, hierdoor werden deze niet afzonderlijk vermeld.

Naast het aantal samenwerkingen, koesterden een aantal fusiegemeenten volgens de literatuur hoop om meer zeggenschap te vergaren binnen een samenwerking. In praktijk blijkt dit eerder beperkt te zijn. Kleine gemeenten geven aan een licht merkbaar verschil in zeggenschap te ervaren, voor de grote gemeenten is dit verschil nauwelijks voelbaar. Het is voornamelijk belangrijk wie de gemeente vertegenwoordigt binnen de samenwerkingsverbanden. Wanneer je groter wordt neemt de kans wel toe om daadkrachtigere personen aan te trekken, onrechtstreeks leidt een schaalvergroting in een aantal gevallen dus wel tot meer invloed.

De doelstellingen met betrekking tot intergemeentelijke samenwerkingen zijn vandaag de dag nog niet echt behaald. Wellicht komt dit doordat de gemeenten die in 2019 fusioneerden vaak nog steeds

te klein zijn. Het gemiddeld aantal inwoners ligt nog steeds onder de dertigduizend, wat niet voldoende blijkt te zijn om de diensten van intergemeentelijke samenwerkingen in eigen beheer te nemen. Het idee dat een schaalvergroting ervoor zorgt dat je meer zelf gaat kunnen doen, en dus minder intergemeentelijke samenwerkingen nodig hebt, kan niet bevestigd worden. Daarnaast mag op basis van dit onderzoek niet met zekerheid gezegd worden dat grotere gemeenten opvallend meer samenwerkingen kennen, zoals de cijfers in de literatuurstudie aantoonde. Beide theorieën lijken enigszins logisch, als grote gemeente neem je vaak een sterkere referentierol op waardoor een aantal kleine gemeenten misschien samen met jou willen gaan samenwerken. Echter, gaat een gemeente vanaf een zekere grootte wellicht ook de mogelijkheid krijgen zelf meer te doen, dit is een keuze die iedere gemeente zelf dient te maken.

6.5 Positionering

Qua positionering ten aanzien van andere overheden, andere gemeenten en diverse stakeholders worden slechts kleine verschillen waargenomen. Zo blijkt dat sommige gemeenten meer een referentie rol zijn gaan spelen binnen de regio. Hier is het eerder van belang welke personen de gemeente vertegenwoordigen, hoe deze personen van tel kunnen zijn en op welke manier ze impact hebben op andere stakeholders. Over het algemeen zal een fusie zorgen voor een enigszins sterkere positie, dit effect is wel eerder van beperkte omvang. Vaak is het ook moeilijk te zeggen in welke mate er meer impact is, dit valt moeilijk te meten en wordt vaak bepaald op basis van buikgevoel. De fusies uit 2019 zijn nog te klein van omvang geweest om een significant verschil in regionale impact of in impact naar andere overheden te ervaren. Het idee uit de literatuur waarbij gemeenten verwacht worden meer impact te ervaren kan niet duidelijk bevestigd worden. Er zijn een aantal kleine positieve verschillen, maar te beperkt en onduidelijk om besluiten uit te trekken.

6.6 Financiële evolutie

Fusiegemeenten gaan er financieel onmiskenbaar op vooruit, zo zorgt de fusiebonus van de Vlaamse overheid voor een sterke financiële boost. Naast de fusiebonus is er ook het fusie-effect waarbij de boekhouding van meerdere gemeenten wordt samengevoegd en de financieel minst gezonde gemeente er voornamelijk op vooruitgaat. De betrokken gemeenten hebben er zelden of nooit zo goed voor gestaan financieel. Wat betreft de aanwending van de fusiebonus zijn er uiteenlopende keuzes gemaakt. Het merendeel van de gemeenten blijkt erg fors te zijn gaan investeren en uitgeven. Een paar gemeenten, slechts twee, heeft dit geld grotendeels laten terugvloeien naar de burger. De financiële vooruitgang blijkt ook uit de cijfers besproken in de literatuurstudie. Zo zijn de belastingtarieven in alle fusiegemeenten gedaald of gelijk gebleven. Wat betreft het ABP-tarief zakt dit in de fusiegemeenten telkens tot het laagste tarief van één van de fusionerende gemeenten. Uit de literatuurstudie bleek dat de lasten voor burgers in Nederland eerder gelijkgebleven zijn, in Vlaanderen zakten deze in de meeste gemeenten. De exploitatieuitgaven en investeringsuitgaven blijken zoals besproken in het financiële luik van de literatuurstudie eveneens toe te nemen.

Financieel kwam er in de Vlaamse fusiegemeenten meer ruimte om te voldoen aan de uitdagingen anno 2023. Er werd vanwege de verbeterde financiële positie meer geïnvesteerd in ICT (laptops,

cyber security, software...), in (klimaatvriendelijkere) infrastructuur en meer personeel met expertise. Deze investeringen waren veelal een gevolg van de fusiebonus.

Momenteel is het nog onduidelijk of de financiële vooruitgang kadert binnen een groter geheel aan schaalvoordelen, of dat ze voornamelijk een gevolg is van de fusiebonus. Verdere opvolging van gemeentelijke financiën de komende jaren zal hier een beter beeld over geven. In een aantal gemeenten is het zo dat de investeringen danig snel zijn toegenomen, dat de schuldgraad bij het einde van de legislatuur naar alle waarschijnlijkheid even hoog of terug hoger zal liggen dan voordien. Er wordt door meerdere respondenten gepleit om verstandiger om te springen met de fusiebonus. Oplossingen die door respondenten worden aangereikt, zijn het verdelen van de fusiebonus over meerdere legislaturen, het beperken van mogelijke toepassingen ervan en grotere fusies meer voordeel geven. De laatste maatregel werd reeds door de Vlaamse overheid doorgevoerd. De literatuurstudie wees uit dat in Nederland beleidmakers snel na de fusie willen bewijzen dat deze een succes was. In Vlaanderen lijkt dit zeker wat betreft investeringen ook zo te zijn.

De doelstelling om financieel stappen vooruit te zetten ten gevolge van de fusie wordt door iedere gemeente (op korte termijn) behaald. De vraag die gesteld kan worden is of dat ook nog zo zal zijn, de volgende legislatuur. Een aantal respondenten vermoedt dat de financiële situatie zelfs ten opzichte van voor de fusie, op langere termijn achteruit zal gaan. Omtrent het behalen van effectieve schaalvoordelen is er wat meer onduidelijkheid. Op vlak van personeel blijkt het behalen van schaalvoordelen zeker niet het geval te zijn, althans op één gemeente na. Wat betreft schaalvoordelen door middel van centralisatie, zal dit voor de gemeenten die snel zijn gaan centraliseren en diensten hebben samengebracht, wellicht zo zijn. Hierover bestaan nog geen duidelijke cijfers en is diepgaander onderzoek nodig om effectief aan te tonen of er effectief duidelijke schaalvoordelen zijn en welke omvang ze aannemen. De meeste gemeenten hebben vandaag nog niet alle diensten gecentraliseerd en verliezen hierdoor nog potentiële efficiëntiewinsten.

De literatuurstudie wees uit dat een van de voornaamste kosten op korte termijn de herstructureringskosten zouden zijn. Dit blijkt voor de meeste gemeenten het geval te zijn, opvallend is het feit dat de gemeentefusies met ongelijkwaardige partners minder herstructureringskosten lijken te ervaren dan fusiegemeenten met gelijkwaardige partners. Naar alle waarschijnlijkheid is de verklaring hierachter dat een fusie van ongelijkwaardige partners in de Vlaamse context kon terugvallen op de reeds sterke basis van de grote gemeente. De belangrijkste herstructureringskosten die ervaren werden, zijn: ICT-kosten, huisvestingskosten en alles gerelateerd aan naamswijzigingen.

6.7 Menselijke herstructureringskosten

Naast financiële herstructureringskosten waren er ook een heel aantal menselijke herstructureringskosten. De voornaamste hindernissen waar fusiegemeenten op zijn gebotst, zijn de onderlinge cultuurverschillen. Deze cultuurverschillen waren het meest uitgesproken tussen gemeenten waarbij een grote gemeente met een kleine samensmolt. Naast cultuurverschillen kan de verplaatsing van personeel zorgen voor moeilijkheden. Zo kan er gecentraliseerd worden of kunnen diensten nog steeds afzonderlijk geplaatst blijven. Zo snel mogelijk centraliseren op één plaats blijkt in de meeste gevallen het efficiëntst te zijn. Zo zou een snelle centralisatie van de gemeentelijke diensten goed zijn om de nieuwe gemeentecultuur op één lijn te krijgen en spanningen tussen personeel van beide gemeenten zo beperkt mogelijk te houden. Daarnaast biedt de centralisering van diensten, wellicht ook de grootste kans op het succesvol ervaren van schaalvoordelen.

6.8 Algemeen

Fusiegemeenten zien duidelijk een aantal positieve evoluties en plukken op een heel aantal vlakken de vruchten van een fusie. Toch blijven de meeste fusiegemeenten voor meerdere zaken nog op hun honger zitten. Het feit dat ze op een heel aantal vlakken niet de beoogde doelstellingen behalen lijkt het gevolg te zijn van fusies die te beperkt van omvang waren. Een heel aantal indicatoren uit de literatuurstudie en de resultatensectie geven aan dat de ideale gemeentegrootte ergens tussen de veertig en zestigduizend inwoners zou moeten liggen. Daarnaast bleek uit de literatuurstudie dat in Nederland voornamelijk gemeenten die voor de fusie heel klein waren, sterk vooruitgang boeken, voor gemeenten die voor de fusie al groot waren is dat een stuk minder. In Vlaanderen lijken de grotere gemeenten wel iets positiever te zijn dan grote gemeenten in Nederland, al zijn de positieve evoluties ook in Vlaanderen beperkter voor deze groep gemeenten.

In 2025 plannen een aantal grote steden in Vlaanderen, drie om precies te zijn, om een fusie aan te gaan met een veel kleinere omliggende gemeente. Uitgaande van wat beschreven staat in de literatuur (U-curve, sectie 3.3.7) en het feit dat voornamelijk zeer kleine en kleine gemeenten vooruitgang maken, zouden de voordelen voor de stad wellicht zeer beperkt zijn. Deze zouden zelfs nadelig kunnen zijn. Het voornaamste voordeel voor grote steden zou wellicht de fusiebonus zijn, schaalvoordelen voor een grote stad zouden bij dit type fusie (grote stad en kleine gemeente) wellicht onbestaande zijn. Daarnaast kan ook in vraag worden gesteld of een fusie waarbij een grote stad, er een kleine omliggende bijneemt, wel voldoende maatschappelijke meerwaarde creëert om legitiem beroep te doen op de volledige fusiebonus. Voor een stad met bijvoorbeeld tachtigduizend inwoners die er een dorp van tienduizend inwoners bijneemt, zou dat een fusiebonus van ongeveer 45 miljoen euro inhouden.³ Een zeer hoog bedrag belastinggeld, terwijl de positieve maatschappelijke impact op de betrokken stad wellicht miniem is.

³ De Vlaamse Regering biedt een financieel ondersteuningspakket aan voor fusietrajecten die een minimale schaalgrootte van 20.000 inwoners bereiken en die ingaan op 1 januari 2025. De schuldovername bedraagt maximaal 50 miljoen euro per fusietraject (Stimuli voor gemeentefusies, 2023)

7 Kritische reflectie

Het nader besproken onderzoek heeft vanwege de geringe omvang een aantal belangrijke beperkingen. Het aantal gefuseerde gemeenten bestond uit slechts vijftien lokale besturen die besloten om naar in totaal zeven nieuwe gemeenten te evolueren. Gezien het feit dat het totaal aantal Vlaamse gemeenten momenteel op driehonderd ligt is dit slechts een beperkt aantal gemeenten. Vanwege het klein aantal gemeenten is het lastig om met zekerheid aan te tonen dat de bekomen resultaten representatief zijn voor heel Vlaanderen. Daarnaast zijn slechts vijftien personen bevroegd, uit iedere fusiegemeente minstens twee, eveneens een kleine populatie die moeilijk te generaliseren valt.

De studie heeft zich voornamelijk gericht op de interne vooruitgang van fusiegemeenten. Het meten van interne vooruitgang op zichzelf is onvoldoende om te besluiten of een fusie succesvol blijkt te zijn. Zo werd een van de belangrijkste stakeholders, de inwoners van de desbetreffende gemeenten, niet bevroegd binnen deze studie. In de bevraging werden op twee respondenten na, telkens personen met, een op één na, niet politieke leidinggevende functie bevroegd. Dit zou enige vertekening kunnen teweegbrengen, aangezien het merendeel van de werknemers binnen gemeenten geen leidinggevend statuut heeft. Daarnaast werd geen enkele schepen bevroegd en slechts één burgemeester. Wellicht is hun kijk op de fusie minder neutraal, desondanks kan hun mening eveneens waardevol zijn.

Tot slot kunnen een aantal resultaten niet cijfermatig hard gemaakt worden, veel cijfermateriaal is online terug te vinden, dit geldt helaas niet voor alle cijfers. Omwille van privacyredenen kunnen een aantal interne cijfers van gemeenten niet openlijk gepubliceerd en geanalyseerd worden. Cijfermateriaal wetenschappelijk correct analyseren vereist een meer kwantitatieve insteek die in dit onderzoek niet werd uitgevoerd. Economies of scale, of economische schaalvoordelen kunnen op basis van dit onderzoek niet aangetoond worden. Verdere (kwantitatieve) financiële analyse, bij voorkeur op langere termijn zou dit in de toekomst kunnen onderzoeken.

De aangehaalde beperkingen maken het onderzoek per definitie niet minderwaardig. De resultaten geven een logisch en duidelijk beeld van de evoluties die Vlaamse fusiegemeenten hebben doorgemaakt. Wel moeten ze met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden, toch vormen ze zonder twijfel een meerwaarde voor toekomstige fusiegemeenten. De bekomen resultaten bieden een handige vertrekbasis voor toekomstige fusiegemeenten die in het voorbereidingsproces zitten of aan een eventuele fusie denken. Er worden een heel aantal concrete zaken aangehaald met waardevolle aanbevelingen voor toekomstige fusiegemeenten.

7.1 Toekomstig onderzoek

Verder onderzoek zou in de toekomst nog diepgaandere analyses kunnen maken over het behalen van fusiedoelstellingen in het algemeen. De tekortkomingen van dit onderzoek zouden weggewerkt kunnen worden door naast de interne werking van de gemeente ook de bevolking te bevragen. Daarnaast werd dit onderzoek net geen 4,5 jaar na de fusies uitgevoerd, het geeft met andere woorden een goed beeld op korte termijn. Op langere termijn zal de situatie wellicht enigszins verschillend zijn. Verder onderzoek zou bijvoorbeeld de stand van zaken tien of vijftien jaar na de fusie kunnen onderzoeken.

Wat betreft identiteit kwam in de literatuurstudie aan bod dat dit geregeld een zeer belangrijke moeilijkheid vormt voor een fusie. Zowel voor burgers als het gemeentepersoneel is identiteit en cultuur een belangrijk onderwerp. Op welke manier de gemeenten intern met cultuurverschillen te maken kregen kwam in de resultaten reeds aan bod. In welke mate burgers identiteit in Vlaamse fusiegemeenten percipiëren sinds de fusie kwam niet aan bod in deze scriptie. Vandaar kan identiteit een interessant onderwerp vormen voor verder onderzoek.

Kwalitatief onderzoek heeft zoals aangehaald een aantal belangrijke beperkingen. Naar toekomstig onderzoek zou meer kwantitatief onderzoek aangewezen kunnen zijn. Deze studie vormt hier een mooie aanzet voor. Kwantitatief onderzoek zou bijvoorbeeld dieper kunnen ingaan op financiële evoluties of zou een breed tevredenheidsonderzoek kunnen voeren bij zowel gemeentepersoneel als burgers. Kwantitatief onderzoek laat ook toe om aan de hand van bijvoorbeeld een Difference-in-Difference analyse de evoluties van woningprijzen in een gemeente te bestuderen. De literatuur gaf aan dat er een mogelijk verband kan zijn tussen woningprijzen en een gemeentefusie (Allers & Geertsema, 2016).

Binnen dit onderzoek werden veel verschillende thema's besproken en onderzocht. Vanwege de grote hoeveelheid onderwerpen kon afzonderlijk slechts beperkt ingegaan worden op ieder onderwerp. Toekomstig onderzoek zou veel diepgaander kunnen ingaan op enkele specifieke onderwerpen. Zo zouden bijvoorbeeld veel diepgaandere analyses mogelijk zijn, wat betreft de rol van intergemeentelijke samenwerkingen en de toekomst daarvan.

8 Conclusie

Gemeentefusies in Vlaanderen bewijzen op heel wat vlakken duidelijk hun toegevoegde waarde. Er zijn meerdere positieve evoluties waar te nemen op vlak van interne doelstellingen. Aangaande eenpersoonsdiensten maken fusiegemeenten sterke vooruitgang, deze daalden drastisch vanwege de fusies. In de kleinste fusiegemeenten blijven ze vandaag de dag nog steeds bestaan, zeer beperkt weliswaar. Daarnaast werden diensten vaak samengenomen onder één paraplu wat op papier impliceert dat er geen eenmansdiensten meer zijn maar in de praktijk blijken ze wel nog voor te komen. Gemeentefusies in Vlaanderen hebben er eveneens voor gezorgd dat de meeste gemeenten meer grote uitdagingen aankunnen. Er is daarnaast meer ruimte gekomen voor experts en het aantal diensten is op veel gemeenten uitgebreider dan vroeger. Er is bijvoorbeeld ook meer mogelijk wat betreft aandacht voor het klimaat, een belangrijke uitdaging anno 2023. Een fusie kan een positief effect hebben op het klimaat. Gebouwen kunnen in toenemende mate gerenoveerd worden, er kunnen klimaatdiensten opgericht worden of er kan een klimaatambtenaar aangesteld worden en door de centralisatie zijn vaak minder gebouwen nodig. Vlaamse fusiegemeenten lijken duidelijk meer capaciteit te ervaren sinds de samenvoeging.

Op korte termijn is er quasi geen sprake van schaalvoordelen wat betreft personeelsbezetting. Wel neemt het aantal groeimogelijkheden voor personeel vanwege de fusies over het algemeen toe. Op langere termijn kan het zijn dat schaalvoordelen op basis van personeelsbezetting wel behaald worden. De transitiefase die een fusie teweegbrengt vereist veel energie van gemeenteamttenaren. Daardoor is het op korte termijn voor veel gemeenten wellicht weinig evident om op personeelsvlak schaalvoordelen te behalen.

Het aantal intergemeentelijke samenwerkingen blijkt nauwelijks te veranderen sinds de eenwording. Een fusie heeft hier nauwelijks impact op, ook wat betreft zeggenschap binnen de samenwerkingen blijkt er maar weinig te veranderen. Om meer zeggenschap te verwerven is het voornamelijk van tel wie de gemeente vertegenwoordigt. De doelstelling van een aantal gemeenten om meer zelf te doen en meer zeggenschap te verwerven binnen de samenwerkingen blijkt over het algemeen niet behaald te zijn.

Een sterkere positionering naar andere overheden, buurgemeenten en andere diverse stakeholders blijkt voor sommige gemeenten een feit te zijn. Voor andere gemeenten is dit verschil eerder minimaal, hoe groter de gemeente voor de fusie, hoe kleiner het merkbare verschil.

Het argument waar het voor veel gemeenten allemaal om te doen was, is de financiële vooruitgang ten gevolge van een fusie. Financieel blijkt iedere gemeente sterke vooruitgang geboekt te hebben. Het is vandaag de dag moeilijk om te zeggen of dat toe te wijzen is aan enkel de fusiebonus, of dat er ook financiële schaalvoordelen behaald worden. De vraag naar de toekomst toe is of fusiegemeenten de gezondere financiële positie ook op langere termijn gaan kunnen vasthouden en in welke mate schaalvoordelen afzonderlijk de financiële positie hebben versterkt.

Geconcludeerd mag worden dat gemeentefusies in Vlaanderen, meestal een goede zaak zijn gebleken. Een gemeentefusie maakt kleine gemeenten weldegelijk slagkrachtiger en weerbaarder voor de toekomst. Echter zijn er merkwaardige verschillen waar te nemen tussen de fusies onderling. Zo blijkt dat de meeste fusies in 2019 nog steeds te klein waren om echt daadkrachtig doel te treffen. Op basis van de literatuur, de respondenten en de resultaten van dit onderzoek kunnen we enigszins concluderen dat de optimale schaalgrootte voor een gemeente ergens tussen de veertig-en zestigduizend inwoners zou moeten liggen. Slechts één fusiegemeente behaalt deze schaalgrootte vandaag de dag, de meeste fusiegemeenten zitten hier nog stevig onder. Hiernaast blijkt wel dat de kleinste gemeenten, deze met minder dan 15 000 inwoners, er het sterkst op zijn vooruitgegaan. Voor gemeenten van zeer beperkte omvang kan een fusie op basis van dit onderzoek alleen maar worden aanbevolen (op voorwaarde dat ze voldoende groot fusioneren). Ook voor grotere gemeenten met meer dan 15 000 inwoners brengt een fusie vooruitgang, al zijn de positieve evoluties beperkter.

Fusies tussen ongelijkwaardige partners, één grote en één kleine gemeente, brengen voor de kleine gemeente vaak het meeste positieve evoluties teweeg. Dit komt doordat de kleine gemeente terecht komt bij een grote gemeente met doorgaans sterke fundamenten, die het al had voor de fusie. Het enige belangrijke aandachtspunt bij dit type fusie is dat de culturen tussen beide gemeenten vaak sterk verschillen. Deze cultuurverschillen kunnen een verhoogd verloop en meer spanningen op de werkvloer tot gevolg hebben. Extra aandacht aangaande de eenmaking van een cultuur is zeer belangrijk bij dit type fusie. Het nader gevoerde onderzoek betrof geen sterk verstedelijkte gemeente, maar voornamelijk landelijke gemeenten. Of dit type fusie dezelfde positieve effecten zou hebben wanneer een kleine gemeente met bijvoorbeeld een grote centrumstad zou fuseren, valt moeilijk te concluderen.

8.1 Beleidsaanbevelingen

Tot slot kunnen er op basis van al het voorgaande, enkele beleidsaanbevelingen gedaan worden ten aanzien van de Vlaamse overheid en toekomstige fusiegemeenten. De fusiebonus werd reeds herzien en verstrengd door de Vlaamse overheid, zo krijgen grotere fusiegemeenten een hogere bonus. Aangezien veel fusiegemeenten uit 2019 nog steeds te klein zijn, lijkt dit een goede maatregel. Echter blijkt dat de fusiebonus in veel gevallen te kwistig besteed werd. Vaak werd deze aan grote opzichtige projecten besteed, waarbij vragen gesteld worden over hun toegevoegde waarde. Een mogelijk voorstel is om beperkingen op de fusiebonus te zetten, en ervoor te zorgen dat een groot deel van de fusiebonus bijvoorbeeld besteed moet worden aan interne herstructureringen. Een ander mogelijk voorstel is om de fusiebonus te spreiden in de tijd, dat kan over een aantal jaren binnen één legislatuur, maar ook over twee aparte legislaturen.

Voor toekomstige fusiegemeenten zijn er een aantal belangrijke aandachtspunten. (1) Ze starten het fusietraject best een heel aantal jaren voor de effectieve fusiedatum op en beginnen ze met diensten samen te voegen ruim alvorens de effectieve fusie. (2) Kies daarnaast een fusiepartner waar voldoende raakvlakken mee zijn, een aantal belangrijke indicatoren: afstand tussen dorpskernen, interne cultuur, manier van werken, aantal gemeenschappelijke intergemeentelijke

samenwerkingen. (3) Diensten worden bij voorkeur vanaf dag één ondergebracht op een gecentraliseerde locatie om zo snel mogelijk één bedrijfscultuur te bekomen. (4) Daarnaast is het belangrijk om niet te overhaast te starten met grote investeringsprojecten, dit zet in veel gevallen te veel werkdruk op de ambtenarij die reeds in een lastige transitiefase verkeert. Besteed daarentegen als fusiegemeente eerder meer middelen in het vlotter laten verlopen van de personeelsherstructureringen en een soepelere eenmaking. (5) Wanneer gekozen wordt voor investeringen is het belangrijk om deze voldoende te spreiden over de tijd. (6) Tijdens het samenvoegingsproces een aantal zaken uitbesteden en tijdig beroep doen op consultancy kan voor een aantal gemeenten zeer waardevol zijn. Extra ondersteuning tijdens het fusietraject zorgt ervoor dat het personeel ontlast wordt en zich beter kan focussen op de dagdagelijkse werking, zodoende deze niet in het gedrang komt. (7) Bijna iedere respondent haalt aan dat het personeel ten allen tijde centraal moet staan. Het personeel moet zich betrokken voelen en aandacht voor het welzijn is bijzonder belangrijk om een geslaagde fusie te behalen. (8) Tot besluit is het zeer belangrijk om direct voldoende groot te fusioneren met als ideale streefgrootte een inwonersaantal van tussen de veertig en zestigduizend inwoners.

Referentielijst

- Aanvullende personenbelasting* | Lokaal Bestuur Vlaanderen. 2023.
<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/basisgegevens/begrippenlijst/aanvullende-persoonbelasting>
- Ackaert J. (2019). *Waarom zijn gemeentefusies nodig?* [Retrieved from <https://www.universiteitvanvlaanderen.be/college/waarom-zijn-gemeentefusies-nodig>]
- Agentschap Binnenlands Bestuur, (2014). *Een band tussen binnenlands bestuur en de lokale besturen*. Binnenband Retrieved from <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/1628>
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform*: University of Groningen, Faculty of Economics and Business.
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659-682.
- Allers, M. A., & De Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127-150.
- Allers, M. (2019). Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4770), 77-79.
- Belanche, D., Casalo, L. V., & Rubio, M. A. (2021). Local place identity: A comparison between residents of rural and urban communities. *Journal of Rural Studies*, 82, 242-252.
- Beleidsnota binnenlands bestuur. (2008). In *Kenniscentrumvlaamsestededen.be*.
<https://www.kenniscentrumvlaamsestededen.be/Nieuwsbrief/Documents/2010/synthese%20beleidsnota%20Binnenlands%20Bestuur%20-%20gelayout%20doc.pdf>
- Belfius. (2018). *Hoe werkt een gemeente?*
- Bhatti, Y., & Hansen, K. M. (2011). Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations. *European Journal of Political Research*, 50(2), 212-238.
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74.

- Boogers, M., & Reussing, R. (2018). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie.
- Callanan, M., Murphy, R., & Quinlivan, A. (2014). The risks of intuition: Size, costs and economies of scale in local government. *The Economic and Social Review*, 45(3, Autumn), 371–403-371–403.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 30 december). *Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023>
- Centraal planbureau (2014). *beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen*. Retrieved from <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-31okt2014-beantwoording-vragen-opkomstpercentage-en-herindelingen.pdf>
- Chandra, R. (2004). Adam Smith, Allyn Young, and the Division of Labor. *Journal of Economic Issues*, 38(3), 787-805. doi:10.1080/00213624.2004.11506729
- Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering dinsdag 26 april 2022, 14.00u | Vlaams Parlement*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1626224/verslag/1629149>
- De Ceuninck, K., & Verhelst, T. (2021). Local State–Society Relations in Flanders (Belgium). Close Ties in European Local Governance: Linking Local State and Society, 55-72.
- Decreet over het lokaal bestuur, (2017). Vlaamse Codex.
- De Ruytter, S. (2014). Een nieuwe ronde gemeentefusies in Vlaanderen: Wat zijn de mogelijkheden. *KU Leuven. Leuven: Vives*.
- De Vadder, I. (2022). Waarom inwoners vaak huiveren bij een gemeentefusie en politici vooral (financiële) voordelen zien. *VRT nws*. Retrieved from <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/04/19/analyse-fusie-boortmeerbeek-en-mechelen/>
- Districten en districtshuizen van de stad Antwerpen*. 2023. [www.vlaanderen.be. https://www.vlaanderen.be/gemeenten-en-provincies/organisatie-en-werking-van-gemeenten/districten-en-districtshuizen-van-de-stad-antwerpen](https://www.vlaanderen.be/gemeenten-en-provincies/organisatie-en-werking-van-gemeenten/districten-en-districtshuizen-van-de-stad-antwerpen)

D'Inverno, G., Moesen, W., & De Witte, K. (2022). Local government size and service level provision. Evidence from conditional non-parametric analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, 81, 100917.

Exploitatieuitgaven | Gemeente-Stadsmonitor. (2023). <https://gemeente-stadsmonitor.vlaanderen.be/indicators/exploitatieuitgaven-0>

Delos F., Mertens G., & De Vulder, N. (2022). *De financiële situatie van de 7 fusiegemeenten in Vlaanderen*. lokaalbestuur.vlaanderen.be Retrieved from https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/Rapporteren/rapport_financiële_situatie_fusiegemeenten_2021.pdf

Fritz, B., & Feld, L. P. (2015). The political economy of municipal amalgamation-evidence of common pool effects and local public debt.

Gemeentefusies en de belastingbetaler. (2022, 26 april). De Tijd. <https://www.tijd.be/ opinie/column/gemeentefusies-en-de-belastingbetaler/10383078.html>

Gemeentefusies in 6 vragen en antwoorden. (2014, 14 juli). *De Tijd.be*. <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/gemeentefusies-in-6-vragen-en-antwoorden/9523312.html>

Gijssels B. (2021, 18 mei). *Zin of onzin van gemeentefusies*. BDO. <https://landing.bdo.be/nl/tothepoint-nl/zin-of-onzin-van-gemeentefusies/>

het Agentschap Binnenlands Bestuur. (2022). *Gemeentefusies van 1 januari 2019: schuldovername | Lokaal Bestuur Vlaanderen*. <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie-van-gemeenten/fusies-van-1-januari-2019/schuldovername>

het Agentschap Binnenlands Bestuur. (2022). *Fusietrajecten | Lokaal Bestuur Vlaanderen*. <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie-van-gemeenten/fusietrajecten>

het Agentschap Binnenlands Bestuur. (2023). *Fusie van gemeenten: stimuleringsbeleid | Lokaal Bestuur Vlaanderen*. <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie-van-gemeenten/stimuleringsbeleid>

Het Vlaams woordenboek » fusiegemeente. (2022). <https://www.vlaamswoordenboek.be/definities/term/fusiegemeente>

- Inning opcentiemen onroerende voorheffing voor lokale overheden.* (2023).
www.vlaanderen.be. <https://www.vlaanderen.be/inning-opcentiemen-onroerende-voorheffing-voor-lokale-overheden>
- Kuhlmann, S., & Bouckaert, G. (2016). *Local public sector reforms in times of crisis*: Springer.
- Leroy, J. (2022). Nadenken over fusies en schaal | studiedag regiovorming: VVSG.
- Nakazawa, K. (2014). Does the method of amalgamation affect cost inefficiency of the new municipalities? *Open Journal of Applied Sciences*, 2014.
- Pindyck, R. S. (2018). *Microeconomics*, p. 276.
- Reynders, M. (1982). Integratie van kernen in de gefusioneerde gemeenten. *Res Publica*, 24(3-4).
- Saunders M., Lewis P., Thornhill A., Booy A., Arnoldy M., Borggreve A. & Beltman S. (2019). *Methoden en technieken van onderzoek* (8 ed.): Pearson Benelux.
- SERV. (2020). *Rapport binnenlands bestuur. Een permanente zoektocht naar meer gelaagde bestuurskracht.*
- Slack, E., & Bird, R. M. (2013). Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? A Canadian example.
- Somers, B. (2020). *Nota aan de Vlaamse regering*. Vlaamse Regering Retrieved from <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5F034600FA87E00008000352>
- Stimuli voor gemeentefusies.* (2023). www.vlaanderen.be.
<https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/stimuli-voor-gemeentefusies>
- Sustainable Development Goals.* (2023). sdgs. <https://www.sdgs.be/nl>
- Swianiewicz, P. (2010). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. *Local Government Studies*, 36(2), 183-203.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1), 5-15.
- Taylor, B. (2012). Regionalism as resistance: Governance and identity in Western Australia's Wheatbelt. *Geoforum*, 43(3), 507-517.

- Valcke, T. (2019). Provincies in Vlaanderen: toekomst van het intermediair bestuursniveau. In *Verrekijkers voor lokale besturen: een lange (re) termijnvisie?!* (pp. 45-66): Vanden Broele.
- Van Haelter, B., Vos, D., Broucker, B., & Voets, J. (2020). De determinanten van innovatiecapaciteit in de Vlaamse lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift Voor Overheidsmanagement*, 6(1), 53-71.
- Verhoeven, I., & Duyvendak, J. W. (2011). Enter emotions. Fear, Anger and Political Engagement in a Process of Municipal Amalgamation.
- VRT Nws (2022, 8 november). *Inwoners van Tongeren krijgen meer info over fusie met Borgloon, een naam is er nog niet.* vrtnews.be. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/11/07/inwoners-van-tongeren-krijgen-meer-info-over-fusie-met-borgloon/>
- VVSG. (2023). Fusies 1.1.2025. Retrieved from <https://www.vvsg.be/bestuur/samenwerking-verzelfstandiging/fusies>
- Wayenberg, E., Steen, T., De Wulf, N., Hoogeland, M., Van Dijck, C., & Vanschoenwinckel, J. (2018). Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018.
- Wayenberg, E., Steen, T., & Van Dijck, C. (2018). Over frames van gemeentefusies en hun masters. *Vlaams Tijdschrift Voor Overheidsmanagement*(2), 23-35.
- Wayenberg, E., Resodihardjo, S. L., Voets, J., Van Genugten, M., Van Haelter, B., & Torfs, I. (2022). The Belgian and Dutch response to COVID-19: change and stability in the mayors' position. *Local Government Studies*, 48(2), 271-290.
- Zimmerbauer, K., & Paasi, A. (2013). When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations. *Journal of Rural Studies*, 30, 31-40.

Bijlagen

Interviewleidraad

Semi-gestructureerd (online) interview van max. 45min waarbij gepeild wordt naar de ervaringen van de respondent aangaande de fusie van diens gemeente.

Openingsvragen

- In welke gemeente bent u momenteel werkzaam?
- Welke functie heeft u momenteel binnen uw gemeente?
- In welke gemeente was u werkzaam voor de fusie?
- Welke functie had u toen binnen deze gemeente?

Eenpersoonsdiensten

- Kreeg uw gemeente voor de fusie te maken met éénpersoonsdiensten?
 - Indien ja -> Weet u ongeveer hoeveel?
- Kent de nieuwe fusiegemeente vandaag de dag nog steeds éénpersoonsdiensten?
 - Indien ja -> Weet u ongeveer hoeveel?
 - Indien het aantal eenpersoonsdiensten is afgenomen, in welke mate ligt dit aan de fusie? Op welke manier heeft de fusie bijgedragen tot een afname van deze eenpersoonsdiensten?

Capaciteit

- Heeft u een idee of het aantal A-profielen/ expertprofielen binnen de gemeente relatief gezien toegenomen sinds de fusie?
 - Heeft u een idee met hoeveel personen het aantal personeelsleden met een A-profiel veranderd is sinds de fusie?
 - Slagen jullie er sinds de fusie in meer mensen met een hooggeschoold of expert-profiel aan te trekken?
- Is het aantal diensten binnen uw gemeente gewijzigd sinds de fusie?

Indien toegenomen -> welke diensten kwamen er bij?
Indien afgenomen -> welke diensten werden stopgezet of overgeplaatst naar een andere dienst?

 - Weet u wat de redenen zijn achter het schrappen of oprichten van diensten?
- Heeft u een idee in welke mate het aantal personeelsleden per inwoner veranderd is sinds de fusie?
 - Hoe sterk is deze verandering?
 - Merken jullie meer of minder personeelstekorten op sinds de fusie?
 - Ziet u een direct verband tussen de fusie en de verandering van het personeelsbestand?

- Merkt u veranderingen in de samenwerking tussen diensten op de gemeente?
 - Verloopt dit eerder stroef of gestroomlijnd?

- Kan uw gemeente door de fusie naar uw mening meer grote uitdagingen aan? Onder grote uitdagingen worden bijvoorbeeld grote infrastructuurwerken, toenemende digitalisering, demografische veranderingen (bv. vergrijzing, migratie) en ecologische uitdagingen verstaan.
 - Is het beter/ minder goed aankunnen van deze grote uitdagingen volgens u een gevolg van de fusie?

Intergemeentelijke samenwerkingen

- Weet u aan hoeveel intergemeentelijke samenwerkingen de gemeente deelnam voor de fusie?

- Merkt u dat het aantal intergemeentelijke samenwerkingen sinds de fusie toegenomen of afgenomen is?
 - Heeft u een idee van hoeveel intergemeentelijke samenwerkingen uw gemeente vandaag deel uitmaakt?

- Zijn er sinds de fusie samenwerkingen stopgezet?
 - Waar situeren zich de eventueel stopgezette samenwerkingen?
 - Is de stopzettingen van deze samenwerkingen een gevolg van de fusie?

- Zijn er sinds de fusie nieuwe samenwerkingen bijgekomen?
 - Waar situeren zich de nieuwe samenwerkingen?
 - Zijn de nieuwe samenwerkingen een gevolg van de fusie?

- Merkt u sinds de fusie meer invloed binnen de intergemeentelijke samenwerkingen waar jullie momenteel deel van uitmaken, maar ook deel van uitmaakten voor de fusie?
 - Ervaarde uw gemeente gebrek aan zeggenschap in IGS'en als een probleem?
 - Vormde dit volgens u een eventuele motivatie om te fusioneren?
 - Volgt u de stelling dat grotere gemeenten meer te zeggen hebben in een intergemeentelijke samenwerking? In welke mate gaat u hiermee akkoord vanuit uw eigen ervaring?

Sterkere positie ten opzichte van andere actoren

Krijgt uw gemeente sinds de fusie volgens u meer gehoor bij de volgende actoren/ verloopt samenwerking beter?

- Federale overheidsdiensten
 - Op welke manier is de verhouding met de federale overheid veranderd?

- Vlaamse overheidsdiensten
 - Op welke manier is de verhouding met de Vlaamse overheid veranderd?

- De provincie
 - Op welke manier is de verhouding met de provincie veranderd?

- Burgemeenten

- Op welke manier is de verhouding met buurgemeenten veranderd?
- Zijn er nog andere belangrijke actoren of stakeholders die nog niet vermeld zijn waarvan u vindt dat de verhouding sinds de fusie opmerkelijk veranderd is?
- In welke mate vindt u dat de fusiegemeente beter kan voldoen aan eisen van hogere overheden? Bijvoorbeeld voldoen aan wetgevende verplichtingen of andere formele verplichtingen zoals rapporteringen.

Financiële vragen

- Hoe is de financiële positie van de gemeente veranderd sinds de fusie?
 - Is de veranderde financiële positie zoals verwacht?
- Zijn de gemeente uitgaven toegenomen
 - Wat met investeringen?
- In welke mate hebben jullie met herstructureringskosten te maken gekregen die een rechtstreeks gevolg waren/ zijn van de fusie?
 - Vielen deze herstructureringskosten hoger of lager uit dan verwacht?
 - Hoe verliep deze herstructurering?
 - Is er een herstructureringskost die er bovenuit stak?§

Slotvragen

- Heeft de gemeente naar uw mening op vlak van interne organisatie sinds de fusie stappen vooruit gezet? Met andere woorden, vindt u dat de gemeente beter georganiseerd is en intern efficiënter kan werken?
 - Als u alles wat betreft de interne organisatie bekijkt, is de fusie dan een goede zaak gebleken voor de interne werking van de gemeente?
- Zou u tot slot graag zelf nog iets willen toevoegen?