



Vlaanderen
is lokaal bestuur

Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018

Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren

Uitgevoerd door

UGent

Prof. Dr. Ellen Wayenberg,
Martijn Hoogeland
Nicolai De Wulf

KU Leuven

Prof. Dr. Trui Steen
Charlotte van Dijck
Dr. Jolien Vanschoenwinkel

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS BESTUUR**

binnenland.vlaanderen.be

Trui Steen (PhD) is hoogleraar aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid en vice-decaan onderzoek van de Faculteit Sociale Wetenschappen. Haar onderzoek beslaat diverse thema's zoals burgerparticipatie en coproductie van publieke diensten, professionalisme, en samenwerking en innovatie binnen de overheid. Zij is hierbij ook in het bijzonder geïnteresseerd in de werking van lokale besturen ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: trui.steen@kuleuven.be

Ellen Wayenberg (PhD) is professor aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent. Ze specialiseert binnen de vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) in overheidsbeleid en –bestuur met een bijzondere aandacht voor beleidsanalyse en –evaluatie, lokaal bestuur en multi-level governance. Ellen is één van de co-chairs van de EGPA Study Group on Regional and Local Government ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: ellen.wayenberg@ugent.be

Nicolai De Wulf is wetenschappelijk medewerker aan de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek is met name gericht op lokale besturen en publiek management ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: nicolai.dewulf@ugent.be

Martijn Hoogeland is wetenschappelijk medewerker aan de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek kadert zich met name rond beleidskunde en beleidsanalyse ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: martijn.hoogeland@ugent.be

Charlotte Van Dijck is doctoraatsstudent (FWO aspirant) aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid. Haar onderzoek is voornamelijk gericht op innovatie door samenwerking in de publieke sector ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: charlotte.vandijck@kuleuven.be

Jolien Vanschoenwinkel (PhD) is doctor aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid. Haar doctoraat heeft als thema 'justitieel vertrouwen. Haar huidig onderzoek is gericht op diverse thema's (diversiteit, personeelsbeschikbaarheid, gemeentelijke fusies) binnen lokale besturen en entiteiten van de Vlaamse overheid. Ze is daarnaast ook coördinator voor het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: jolien.vanschoenwinkel@kuleuven.be



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Methodologische beschouwingen	7
3	Deel 1: Het discours van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren (Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui Steen, Nicolai De Wulf, Charlotte Van Dijck)	8
3.1	Gebruik van de Q-methodologie	8
3.1.1	Selectie van lokale respondenten	9
3.1.2	Vorgelegde stellingen rond vrijwillig fusioneren	9
3.1.3	Aantal te destilleren fusiediscoursen	13
3.1.4	Beperkingen van de Q-methodologie	14
3.2	Resultaten	15
3.2.1	Discours 1 van de manager – ‘Een goede dienstverlening in de gemeente is wat telt’	16
3.2.2	Discours 2 van de behoeder – ‘We blijven onszelf, ook in veranderende tijden’	20
3.2.3	Discours 3 van de regiospeler – ‘Zo tellen we ook mee op ruimere schaal’	23
3.2.4	Discours 4 van de futurist – ‘Dit is een niet te missen kans voor onze lokale toekomst’	27
3.2.5	Algemene resultaten voor discoursen bij vrijwillige fusies	31
3.3	Besluit	33
4	Deel 2: Motieven van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren (Nicolai De Wulf, Charlotte van Dijck, Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui steen)	35
4.1	Methodologie	35
4.2	Resultaten	36
4.2.1	Argumenten pro fusie	36
4.2.2	Argumenten contra fusie	44
4.2.3	Drempels	47
4.2.4	Rol van de Vlaamse overheid	56
4.2.5	Keuze fusiepartner	62
4.3	Besluit	72
5	Deel 3: Motieven van lokale beleidsmakers die niet fusioneren (Jolien Vanschoenwinkel, Trui Steen, Ellen Wayenberg)	75
5.1	Methodologie	75
5.2	Resultaten	77
5.2.1	Het fusieproces	77
5.2.2	Argumenten pro fusie	80
5.2.3	Argumenten contra fusie	87
5.2.4	Drempels	91
5.2.5	Rol van de Vlaamse overheid	92
5.2.6	Andere ideeën	96
5.3	Besluit	97
6	Deel 4: Factoren ter verklaring van (wel/niet) vrijwillig fusioneren (Jolien Vanschoenwinkel, Ellen Wayenberg, Trui Steen)	101
6.1	Fusieproces/keuze fusiepartner	101
6.2	Argumenten pro fusie – positieve argumenten	103
6.3	Argumenten pro fusie – negatieve argumenten	104
6.4	Argumenten contra fusie	105
6.5	Drempels	106
6.6	Rol van de vlaamse overheid	107
6.6.1	Vlaamse instrumenten tot fusie	107
6.6.2	(Toekomstige) begeleiding en steun door de Vlaamse overheid	108
7	Literatuurlijst	110
8	Bijlagen	113

////////////////////////////////////

Figuurlijst

Figuur 1: Overzicht van de Vlaamse gemeenten die per 1 januari 2019 fusioneren	5
Figuur 2: Een lege <i>Q-sort</i> , zoals gebruikt tijdens de interviews in de fusionerende gemeenten	10

Tabellijst

Tabel 1: De 45 stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd	12
Tabel 2: Aantal respondenten in de resultaten en totaal aantal ondervraagde respondenten	15
Tabel 3: Discours 1 van de manager - De kenmerkende stellingen	19
Tabel 4: Discours 1 van de manager - De onderscheidende stellingen	21
Tabel 5: Discours 1 van de manager - Naar type respondent	22
Tabel 6: Discours 2 van de behoeder - De kenmerkende stellingen	23
Tabel 7: Discours 2 van de behoeder - De onderscheidende stellingen	25
Tabel 8: Discours 2 van de behoeder - Naar type respondent	26
Tabel 9: Discours 3 van de regiospeler - De kenmerkende stellingen	27
Tabel 10: Discours 3 van de regiospeler - De onderscheidende stellingen	29
Tabel 11: Discours 3 van de regiospeler - Naar type respondent	30
Tabel 12: Discours 4 van de futurist - De kenmerkende stellingen	32
Tabel 13: Discours 4 van de futurist - De onderscheidende stellingen	33
Tabel 14: Discours 4 van de futurist - Naar type respondent	34
Tabel 15: Absoluut en relatief aantal respondenten per discours	35

Lijst met afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
CBS	College van Burgemeester en Schepenen
HR	Human Resources
IGS	Intergemeentelijke samenwerking
SWOT analyse	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats analyse
VIVES	Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving



4 Deel 2: Motieven van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren

Auteurs: Nicolai De Wulf, Charlotte van Dijck, Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui steen

4.1 METHODOLOGIE

➤ Semigestructureerde diepte-interviews

In elk van de 15 fusionerende gemeenten hebben we binnen de periode september 2017 – juni 2018 vier personen geïnterviewd om te achterhalen wat hun visie en ervaringen zijn met het fusietraject van hun gemeente. Deze face-to-face gesprekken vonden telkens plaats aansluitend op het beoordelen van stellingen als onderdeel van de Q-methodologie. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews waarbij we dieper ingingen op vijf hoofdthema's: argumenten pro fusie; argumenten contra fusie; drempels; de rol van de Vlaamse overheid in het fusieproces; en de keuze van een fusiepartner. Deze structuur zorgt ervoor dat de interviews naar onderwerpen toe een zekere uniformiteit vertonen. Tegelijkertijd kregen de respondenten voldoende ruimte om hun perspectief weer te geven, terwijl de interviewer kan inpikken of doorvragen op uitspraken van de respondent (Mortelmans, 2013). Ook de toelichting die respondenten gaven tijdens het positioneren van stellingen op het Q-board, maakt deel uit van dit kwalitatieve onderzoek. Tijdens het bevragen van respondenten kunnen deze zich weliswaar beperken tot sociaal wenselijke antwoorden. Mits een uitgebreide en diepgaande vraagstelling is gepoogd aan dit nadeel van semigestructureerde interviews het hoofd te bieden.

Bij de keuze van respondenten was het de bedoeling de verschillende lokale perspectieven op vlak van gemeentefusies aan bod te laten komen. Daarom is er voor gekozen om per fusionerende gemeente de burgemeester, een betrokken schepen, de voorzitter van de gemeenteraad en de algemeen directeur¹⁹ te bevragen. Indien de burgemeester ook voorzitter van de gemeenteraad is, is ook een tweede betrokken schepen bevraagd. Een overzicht van de bevraagde personen met naam en functie kan u terugvinden in de fiches die per fusionerende gemeente is opgesteld.

➤ Inhoudelijke verwerking

Op basis van opnames van de interviews en notities is alle relevante informatie verzameld. Daarbij is gebruik gemaakt van het softwareprogramma NVIVO. Dit liet toe om elke uitspraak een code te geven die aanduidt van welke respondent de uitspraak afkomstig is. Om redenen van anonimiteit is deze informatie niet weergegeven in dit rapport. Wel worden per hoofdthema de belangrijkste bevindingen gesynthetiseerd in het voorliggende rapport. Bij gebruik van een citaat wordt de functie van de respondent meegegeven. Indien zelfs dan de identiteit van de respondent zou kunnen achterhaald worden, op basis van inhoudelijke informatie, wordt ook de functie weggelaten. Dit is gebeurd bij een

¹⁹ In sommige gemeenten werd nog gebruik gemaakt van de functietitel "gemeentesecretaris". Met het oog op uniformiteit hebben we er in dit onderzoek voor gekozen consistent de term "Algemeen directeur" te gebruiken.



select aantal citaten. Bij enkele citaten is, evenzeer met het oog op het behouden van anonimiteit, de naam van een gemeente vervangen door ‘Gemeente X’.

Dit onderzoek is van exploratieve aard, waarbij een brede waaier aan info verzameld is. Uit de verzamelde data is eerst de niet-relevante informatie gefilterd. De relevante info is vervolgens opnieuw gestructureerd rond de vijf hoofdthema’s van de interviews: argumenten pro fusie; argumenten contra fusie; drempels; de rol van de Vlaamse overheid in het fusieproces; en de keuze van een fusiepartner. Hierbij is de meest relevante info, zijnde breed gedeelde of opvallende uitspraken, gesynthetiseerd in het rapport dat nu voor u ligt (cf. Mortelmans, 2013). In dit rapport is voorts getracht om, in de mate van het mogelijke, de informatie te rangschikken op vlak van relevantie en belang.

4.2 RESULTATEN

In dit onderdeel worden de resultaten van de semigestructureerde interviews besproken. Deze zijn uitgevoerd in alle gemeenten die vanaf 1 januari 2019 omschreven kunnen worden als zijnde “fusiegemeente”. Concreet gaat het om:

- “Aalter”: fusie van Aalter en Knesselare
- “Deinze”: fusie van Deinze en Nevele
- “Kruisem”: fusie van Kruishoutem en Zingem
- “Lievegem”: fusie van Lovendegem, Zomergem en Waarschoot
- “Oudsbergen”: fusie van Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek
- “Pelt”: fusie van Neerpelt en Overpelt
- “Puurs-Sint-Amands”: fusie van Sint-Amands en Puurs

De resultaten zijn onderverdeeld over vijf centrale thema’s: argumenten pro fusie; argumenten contra fusie; drempels; de rol van de Vlaamse overheid in het fusieproces; en de keuze van een fusiepartner.

4.2.1 Argumenten pro fusie

De argumenten pro fusie geven aan waarom respondenten voorstander zijn van de fusie van hun gemeente. Voor de respondenten van dit deel van het onderzoek vormen deze argumenten de motivatie om een vrijwillige fusie aan te gaan. Zo kregen alle respondenten de vraag wat in hun optiek de doorslaggevende reden geweest is om een fusie aan te gaan. De argumenten pro fusie zijn onderverdeeld in vier ‘positieve’ argumenten en één soort ‘negatief’ argument.

4.2.1.1 Positieve argumenten

De positieve argumenten betreffen verwachte positieve gevolgen van de fusie zoals verhoogde bestuurskracht; het verbeteren van de eigen positie of die van de partij; een sterkere positie voor de gemeente; en een betere financiële situatie.



➤ **Bestuurlijke redenen**

“De echte drive naar fusies zal er komen wanneer kleine gemeenten aanvoelen dat ze de taken niet meer aankunnen of het personeel niet meer kunnen vinden.” - Burgemeester

Argumenten rond het verbeteren van de eigen organisatie en de **dienstverlening** spelen bij quasi alle respondenten een belangrijke rol. In bepaalde gemeenten geven respondenten toe op het tandvlees te zitten op vlak van capaciteit en financiën. Het gros van de respondenten erkent een zwaarder wordend takenpakket, wat ervoor zorgt dat de **bestuurskracht** in kleinere gemeenten haar grenzen bereikt. Daarbovenop verandert de maatschappij snel, de burger vraagt alsmaar meer deskundigheid van een lokaal bestuur. Enkele respondenten geven hun voorkeur aan om nu vrijwillig de stap naar een fusie te zetten, in plaats van dit uit te stellen tot het een (nog meer dwingende) bestuurlijke noodzaak wordt.

“Bestuurskracht is niet alleen een kwestie van betere dienstverlening, maar ook van maatschappelijke uitdagingen te kunnen traceren, capteren en omzetten in lokale actie in gebieden zoals digitalisering, ouderenzorg, migratie, klimaat of ruimtelijke ordening.” – Burgemeester

Een problematiek die in dit verband herhaaldelijk werd aangehaald, is het bestaan van **éénpersoonsdiensten**. Zo is bij één van de gemeenten sprake van niet minder dan 12 éénpersoonsdiensten. Quasi alle respondenten erkennen deze problematiek expliciet, al wordt hier voornamelijk de klemtoon op gelegd in de kleinste gemeenten die we bevraagd hebben. Kleine gemeenten zijn erg afhankelijk van personeelsleden die op hun eentje één of zelfs meerdere diensten bemannen. Deze personeelsleden hebben ook recht op vakantie, kunnen al eens ziek zijn, of kunnen na verloop van tijd misschien kiezen voor een nieuwe uitdaging bij een andere werkgever. Door de mogelijkheid om departementen uit verschillende gemeenten samen te voegen, wordt dan ook verwacht dat er minder éénpersoonsdiensten zullen zijn. De fusiegemeente zal met andere woorden ook over **meer back-ups** beschikken. Dit wordt bijzonder vaak aangehaald als absoluut voordeel op vlak van de interne werking, naast het feit dat gemeenten die fusioneren ook kunnen leren van elkaar.

“Wij zijn een kleine gemeente, we stonden al voor heel wat uitdagingen die we niet hebben kunnen realiseren.” – Schepen

“Om het met een boutade te zeggen: als nu iemand op cultuur ziek is, werkt ook de sportdienst niet.” – Voorzitter gemeenteraad

Een breed gedeelde verwachting is inderdaad dat een gemeente die een fusie aangaat over meer **capaciteit** zal beschikken, althans op termijn. In één gemeente wordt aangegeven dat door gebrek aan tijd en expertise bij de ambtelijke diensten het schepenmodel versterkt wordt. Door een gebrek aan

“Onze burgemeester hecht veel waarde aan ruimtelijke ontwikkeling, maar onze stedenbouwkundige is vertrokken naar een andere gemeente, omdat die als ruimtelijk planner meer mogelijkheden had.”
- Algemeen directeur

“We zijn te klein om alle taken die ons toegeschoven worden goed te kunnen doen. De burger heeft ook recht op die dienstverlening.” – Schepen

“[Fuseren is] een opportuniteit om het personeel werk te geven dat hen beter ligt. Nu moeten mensen vaak dingen combineren, omdat we nu eenmaal niet voor drie bepaalde zaken drie personeelsleden kunnen aanstellen.” – Algemeen directeur

inhoud, waardoor de lokale **slagkracht** vergroot en politici er meer hun tanden in kunnen zetten. Hierdoor zal de positie van lokaal (uitvoerend) politicus uitdagender en aantrekkelijker worden. En dat kan er op zijn beurt toe leiden dat het opstellen van verkiezingslijsten makkelijker verloopt.

“Ik heb als bevoegdheden financiën, mobiliteit, feestelijkheden, toerisme, economie... als ik alle studiedagen zou moeten volgen... hierna ga ik meer kunnen specialiseren.” – Schepen

Voornamelijk binnen één fusiegemeente wordt de doelstelling om bestuurlijk sterker te worden ook expliciet gekaderd binnen een **breder visie** op beleid, gebaseerd op twee sterke beleidsniveaus: het Vlaamse en het lokale.

“Je moet een politieke beslissing durven nemen en uw eigen gemeente over 40 jaar durven positioneren. Iedereen kijkt vanuit een ‘nu’ bril, het nu-verhaal, maar eigenlijk moet je nadenken over hoe je de gemeenten voor je kinderen wil zien over 20-30 jaar.” - Schepen

Voorts hopen enkele respondenten dat de aanwezigheid van meer vakspecialisten, deskundigheid en specialisering de fusiegemeente in staat zal stellen te snoeien in **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden**. Andere respondenten zijn dan weer sceptisch over de impact van een fusie op deze verbanden. Binnen één fusietraject gaven meerdere respondenten aan dat ze vaststelden op vlak van intergemeentelijke samenwerking (IGS) op hun limieten te botsen, vooral wanneer het aankomt op inhoudelijke zaken.

“Op het vlak van IGS tussen onze beide gemeenten botsen we tegen de grenzen. We hebben daar alles uitgeperst en uitgehaald wat mogelijk was, maar misten bijvoorbeeld gebrek aan een éénheid van bestuur en leiding.” – Burgemeester

➤ **Machtspolitieke redenen**

Een select aantal respondenten stelt dat de doorslaggevende factor bij de fusie bestaat uit zuiver politieke berekeningen. Het gaat hierbij voornamelijk om schepenen, maar ook een burgemeester, voorzitter en algemeen directeur zijn dezelfde mening toegedaan. Machtspolitieke redenen kunnen zowel gaan over het belang van de eigen positie, over de positie van de partij, dan wel een mix van beiden. Binnen dit sub-thema wordt vooral gerefereerd aan de positie van de CD&V, wat uiteraard te wijten is aan het feit dat enkel gemeenten met een CD&V-meerderheid een vrijwillige fusie hebben aangegaan.



“Ik heb op facebook en dergelijke al enkele keren gelezen: Tsjeetsjeevië. De ‘tsjeven’ gaan de macht pakken in een grotere gemeente.” – Voorzitter gemeenteraad

De schrik dat het huidige bestuur niet aan de macht zal blijven, speelt hierin een belangrijke rol. Wanneer de huidige meerderheid bedreigd lijkt, kan dit een aanmoediging zijn om aan te kloppen bij een buurgemeente waar de eigen partij sterk staat. Eén schepen omschreef de fusie in dit verband als een *'reddingsboei'*; een label dat ook een burgemeester (h)erkende:

“CD&V heeft vastgesteld dat de kans er in zit dat ze bij de volgende verkiezingen niet de grootste partij meer zouden zijn. Dat kan je oplossen daar samen te gaan met een gemeente waar een sterke CD&V is.” – Schepen

Eén schepen verdedigde expliciet de mening dat politieke redenen domineren bij de fusie in kwestie, aan de hand van een tabel van voorkeursstemmen uit 2012. Indien dezelfde verkiezingsuitslag zou bekomen worden in 2018 – zo luidde zijn redenering – dan zouden bijna enkel de CD&V-raadsleden hun positie behouden, de andere partijen zouden grotendeels uit de boot vallen. Slechts één, een gemeenteraadsvoorzitter, sprak die hoop op een versterkt bastion ook letterlijk uit.

“CD&V heeft die oefening gedaan en gedacht: “dit moeten we doen”. Dat is de reden en basis van alle fusies: machtsconcentratie van de CD&V. Ik heb dat heel goed gevoeld tijdens de onderhandelingen: aanvankelijk was er geen inhoud.” - Schepen

Anderzijds speelt ook het belang van een persoonlijke positie en carrière, waarbij bijvoorbeeld het afstaan van de burgemeesterssjerp in ruil voor een functie als schepen geprefereerd wordt boven de kans op mandaatverlies wegens een electorale nederlaag. Anderzijds kan het prestige van een burgemeester ook groeien wanneer hij/zij kan functioneren binnen een groter geheel, een geheel dat hij/zij bovendien zelf mee heeft gecreëerd.

“Een burgemeester die niet zeker is de legislatuur te kunnen verlengen. Er stond in geen enkel programma “we zijn voor een fusie”. Nu plots zeggen “we moeten die kans grijpen”... je voelt zo aan...” – Schepen

➤ **Sterkere positie voor de gemeente**

Door middel van een fusie hopen sommige respondenten dat hun gemeente sterker zal staan ten opzichte van andere actoren. Het kan dan onder meer gaan over de relatie tot hogere overheden, binnen de regio, over de verhoudingen binnen intergemeentelijke samenwerking of ten opzichte van organisaties zoals De Lijn. Een sterkere stem of positie kan de fusiegemeente beter in staat stellen haar

belangen te verdedigen. Een van de burgemeesters sprak over ‘fusienijd’ vanuit concurrerende gemeenten. Een schepen maakte de vergelijking met de bedrijfswereld, waar een overname/acquisitie een courante beslissing is voor wie ambitie heeft en wil groeien. Vooral bij de kleinste gemeenten heerst het gevoel dat ze van de hogere overheden weinig tot niks gedaan krijgen.

“Hoe groter je bent, hoe luider je stem klinkt. Nu kunnen we al eens naar Brussel stappen.” - Schepen

Bij één fusionerende gemeente is het vergroten van de eigen machtspositie zelfs de doorslaggevende factor, daarbij hoeft de huidige fusie niet het eindstation te zijn.

“We zouden het niet doen als er niet meer macht zou zijn. We hebben de ideale grootte nog niet, we willen nog groeien.” ... “Een SWOT-analyse is niet volledig en houdt geen rekening met machtsstoeiname. Daar is geen cijfer op te plakken.” - Algemeen directeur

Ook binnen de regio of in relatie met intergemeentelijke samenwerking, intercommunales en organisaties zoals De Lijn zien enkele uitvoerende mandatarissen het voordeel van een fusie in. Het soortelijk gewicht van de vertegenwoordiging zal groter worden, zeker na de beperking tot 15 personen in de raden van bestuur. Een algemeen directeur van één van de kleinste gemeenten wijst erop dat het momenteel vaak voorkomt dat deze vergaderingen niet worden voorbereid en de invloed van de gemeente dus miniem is.

“We zitten in 78 samenwerkingsverbanden... Wij hebben daar niets te zeggen.” - Voorzitter gemeenteraad

Door het groter worden van de gemeente wordt verwacht dat het aanzien van zowel de gemeente als de uitvoerende mandatarissen zal groeien, waardoor men makkelijker zaken zal kunnen aankaarten en zal kunnen wegen op het beleid. Twee burgemeesters merkten op dat hun collega's uit steden en grotere gemeenten meer aandacht krijgen, precies omwille van de grootte van hun bestuur.

“Ik heb burgemeesters van kleine gemeenten heel verstandige zaken horen zeggen, en iets minder verstandige dingen door burgemeesters van grotere gemeenten. Ik weet wie er gelijk krijgt.” – Burgemeester

➤ **Financieel-economische redenen**

Ook financiële redenen kunnen meespelen in een fusiebeslissing. De financiële bonus heeft volgens nagenoeg alle respondenten een rol gespeeld, weliswaar in verschillende mate (infra 4.2.4.1). In een gemeente met relatief hoge schuldgraad werd vooraf gevreesd dat andere gemeenten hierdoor een fusie niet zouden zien zitten. Dat bleek evenwel niet het geval. De betrokken burgemeester verwachtte dan ook meer ademruimte na de fusie:

////////////////////////////////////

“Die schuldovertname, bijna de helft wordt overgenomen. Dan krijg je beleidsruimte op een ander niveau.” - Burgemeester

Het financiële plaatje is staat uiteraard niet los van de bestuurlijke organisatie van gemeenten. Zo zijn financiën en personeelscapaciteit onlosmakelijk verbonden. Een financiële boost door een fusie kan zodoende ook een impact hebben voor het personeel, vooral bij kleine gemeenten met geringe financiële slagkracht.

“We hebben bij ons geen A-functies, buiten onze topambtenaren en algemeen directeur. De rest zit nog op B4 / B5 om financiële redenen.”
- Burgemeester

Het merendeel van de respondenten erkende dat door bovenlokale beslissingen de bevoegdheden voor gemeenten zijn toegenomen, zonder dat de middelen zijn meegekomen naar het lokale niveau. Een burgemeester sprak van een *“wurgingsstrategie”*, een andere over een *“cynisch spel door Vlaanderen”*. Ontwikkelingen zoals de taxshift hebben ervoor gezorgd dat de inkomsten van gemeenten daalden. Enkele respondenten wezen erop dat door een fusie de inkomsten uit het gemeentefonds zullen stijgen, wat zal resulteren in structureel hogere inkomsten op lokaal vlak. In sommige gemeenten is deze evolutie ook hoognodig, want volgens een algemeen directeur voeren de kleine gemeenten met financiële moeilijkheden bepaalde taken zelfs gewoon niet meer uit. In twee verschillende gemeenten bleek de huidige financiële situatie concrete diensten in het gedrang te brengen zoals het ruimen van sneeuw of tijdig maaien van graskanten. In het geval van deze gemeenten hebben financiële overwegingen dan ook duidelijk een duw in de rug gegeven tot fusie.

“De financieringsmarge... Als ik hoor bij andere gemeenten: “Die is bij ons een paar miljoen positief.” We hebben weleens gehad dat die bij ons slechts een paar duizend euro positief was.” – Schepen

Eén burgemeester, uit een financieel gezonde gemeente, ziet die algemene trend naar een groeiend takenpakket eerder als een positieve evolutie naar meer autonomie voor lokale besturen.

4.2.1.2 Negatieve argumenten

Een fusie kan ook om een negatieve reden als wenselijk worden aanzien, precies omdat ermee een defensieve of beschermende aanpak kan worden gerealiseerd.

“Het is toch een tegenreactie tegen grotere entiteiten. De angst voor verplichte fusies is één van de topargumenten. Nu kan je uw bruid nog kiezen, de volgende legislatuur misschien niet.” - Algemeen directeur

Het merendeel van de respondenten gaf aan dat de positieve argumenten bij fusie de bovenhand halen en er dus niet uit angst of een defensieve aanpak is beslist. Een aantal respondenten omschreef de lokale fusie echter als een defensieve beslissing, bijvoorbeeld om een verplichte fusie te vermijden. In twee fusies wegen deze negatieve argumenten duidelijk zwaarder door dan de positieve. Het valt op dat algemeen directeurs deze ingesteldheid vaak toeschreven aan de uitvoerende mandatarissen. Twee negatieve argumenten werden het vaakst genoemd. Ten eerste is er de **angst voor een verplichte fusie**, beschreven door een algemeen directeur als het “*zwaard van Damocles*”, waarbij een partner van bovenaf opgelegd zal worden.

“Het is wat contradictorisch. Wij fusioneren om zo klein mogelijk te blijven. Dat is de onderliggende gedachte. Ik ben zelf ook niet voor fusioneren.” - Burgemeester

Opmerkelijk is dat meerdere respondenten het gebrek aan duidelijkheid op Vlaams niveau over een verplichte fusieronde in de toekomst aankaartten. In één gemeente gaven respondenten zelfs aan dat deze onduidelijkheid woog op de infrastructurele uittekening van hun huidige fusietraject. Ze zullen daarom opteren voor een systeem van snel-loketten, waar inwoners terecht kunnen voor eerstelijns hulp:

“De kans bestaat dat we hierna nog verplicht zullen worden nog eens te fusioneren. Dan sta je daar met je splinternieuw gemeentehuis... dat komt er dus niet.” - Burgemeester

Ten tweede is er de **angst op te gaan in een grotere stad**. Binnen enkele van de fusionerende gemeenten pleit het gros van de respondenten er expliciet voor om de landelijke eigenheid van hun gemeente te behouden. De kans dat het landelijke karakter verloren zou gaan wordt bijzonder hoog ingeschat, indien het bestuur zou worden ingelijfd als één van de vele deelgemeenten binnen een stad.

“De grootste reden voor de fusie is het verkrijgen van politieke zekerheid. Dat is eigenlijk de reden waarom we fusioneren, we delen een angst om bij een grootstad te moeten gaan. Dat brengt ons samen.” - Algemeen directeur

“Eigenlijk werkten we nauwelijks samen voordien als gemeenten, maar zij willen niet opgaan in stad X en wij willen niet bij stad Y, dat schept een band.” - Schepen

Een burgemeester uit een andere gemeente wijst op het gevaar dat indien steden te groot worden, men zoals in Antwerpen geleidelijk zal moeten terugvallen op kleinere entiteiten, zoals de districtsraden.

“Men wil fusioneren, fusioneren, fusioneren, ... en dan zal het resultaat zodanig groot zijn dat men districtsraden moet oprichten en dat zijn, bij wijze van spreken, gewoon de gemeenteraden van uw vorige gemeenten.” - Burgemeester

Zoals voormeld wogen in twee vrijwillige trajecten de negatieve redenen door in de fusiebeslissing. Opvallend is dat twee van de algemeen directeurs betrokken bij deze trajecten de fusie weinig meerwaarde toekennen op vlak van lokale bestuurskracht en professionaliteit:

“Als we een diepgaande analyse zouden uitgevoerd hebben, zou je tot het besluit gekomen zijn dat die fusie weinig bestuurskracht bij oplevert. Fusie een historische kans? Ja, maar deze fusie niet.” - Algemeen directeur

“Professionaliteit nodig? Ja, maar we hebben echter niet het gevoel dat de fusie dit zal bewerkstelligen.” - Algemeen directeur

Diverse respondenten gaven ook aan dat de externe omgeving van invloed is geweest op de afweging in eigen gemeente. In bepaalde regio's is namelijk meer over fusies gesproken dan in andere. Die **schrik om als kleine gemeente over te blijven** tussen grotere (fusie)gemeenten vond weerklank in verschillende gemeenten en bij elk type respondent (burgemeester, schep en voorzitter en algemeen directeur).

“Het is een verhaal van vallende stenen, moesten die andere fusies er niet komen... dat is de trigger geweest, het landschap is gaan bewegen, ze hebben elkaar ‘besmet’.” – Algemeen directeur

4.2.2 Argumenten contra fusie

Hoewel dit deel van het onderzoek inzoomt op vrijwillig fusionerende gemeenten, speelden bij de bevraagde respondenten ook argumenten mee die wijzen op effecten van een fusie die als negatief ervaren zijn. Deze contra- of tegenargumenten behelzen dus redenen op grond waarvan een fusie niet wordt geprefereerd, redenen die blokkerend kunnen werken bij een fusiebeslissing. Dit laatste is evenwel niet gebeurd daar de geanalyseerde besturen vrijwillig een fusie zijn aangegaan. In het onderstaande bespreken we zes clusters van contra-argumenten, respectievelijk met betrekking tot de interne werking van het gemeentebestuur; de externe werking; persoonlijke ambities; de eigenheid van de gemeente; partijpolitieke redenen; en onzekerheid en risico.

Ten eerste, naar **interne werking** toe, is het meest aangehaalde contra-argument het 'on hold' zetten of aan de kant schuiven van projecten die niet fusie-gerelateerd zijn. Uit de interviews blijkt dat een fusie voor een aanzienlijke extra belasting zorgt voor zowel personeel als betrokken politici. Vooral de

algemeen directeurs legden hier de klemtoon op, maar ook politici onderkenden dit. Het merendeel van de huidige fusies wordt gekenmerkt door tijdsgebrek, veel respondenten hadden graag meer tijd gehad ter voorbereiding. Meerdere respondenten merkten verder op dat ook tijdens de volgende legislatuur het afstemmen tussen de organisaties gewoon verder gaat en het even zal duren voordat alles vlot verloopt.

“De fusie-oefening is groot, en de tijd is te kort. De rest wordt aan de kant geschoven. Extra mensen aanwerven is geen optie, die hebben nog geen kennis van zaken.” – Algemeen directeur

Ten tweede gingen respondenten in op de **externe werking** van de gemeente, met name de vrees voor een grotere afstand tussen burger en bestuur. Dit punt werd opvallend vaak aangehaald als een voorname bezorgdheid en aandachtspunt voor de toekomst. Deze bedreiging wordt zeer breed gedeeld en komt terug binnen alle fusies en bij alle types respondenten. Verschillende respondenten drukten zich vooral bezorgd uit over de gemeenteraad: er zullen immers minder raadsleden zijn en die professionaliseren niet mee met het schepencollege. Dit zou de afstand tussen burger en lokaal bestuur mogelijks vergroten. Een voorzitter van de gemeenteraad wees erop dat deskundigheid van bestuurders immers niet wil zeggen dat er ook contact is met de burger. Doordat minder personen van de gemeente na de fusie nog rechtstreeks betrokken zullen zijn met lokale politiek, vreest een burgemeester ook een kleiner netwerk van lokaal geëngageerde personen. Bovendien kruipt er zowel voor politici als ambtenaren tijd in het leren kennen van de nieuwe gemeente, zowel op vlak van grondgebied als inwoners. Het werkgebied wordt plots aanzienlijk groter. Op bestuurlijk vlak leefde binnen één gemeente al sterk het idee om de grotere afstand op te vangen via decentralisatie van bepaalde dienstverlening of via een mobiel loket.

“Het charmante van een kleine gemeente. Ik weet iedereen wonen hier. Je gaat veel vlugger problemen detecteren en oplossen. Via de wijkagent kan je sneller persoonlijk contact hebben als iets scheef zit.”
- Burgemeester

“Het contact met de burger? Neen, dat gaat er zeker niet beter op worden denk ik, we doen dit om andere redenen.” – Schepen

“Men zegt altijd: lokaal bestuur, lokaal verankerd. Daar moet toch wel iets van overblijven.” – Schepen

Ten derde is er een cluster aan persoonlijke redenen, in die zin dat enkele respondenten de **eigen ambities** aanhaalden als reden waarom ze aanvankelijk of nog steeds geen voorstander zijn van een fusie. In een grotere gemeente met meer politieke competitie slinken de kansen immers op electoraal succes voor de politieke actoren, sommigen spreken van een ‘politiek bloedbad’. Een fusie kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat iemand die van plan was als lijsttrekker een gooi te doen naar de burgemeesterssjerp, plots een stuk lager op de verkiezingslijst geplaatst wordt. Maar ook de

////////////////////////////////////

leidinggevende ambtenaren zien hun positie of status mogelijks bedreigd door een fusie, denk maar aan algemeen directeurs of financieel beheerders. Enkele respondenten wezen erop dat het veel nederigheid en moed vergt om het eigenbelang bij een fusie opzij te zetten, zelfs wanneer de nood ertoe overduidelijk is.

"Ik had vooruitzicht zes of toch enkele jaren burgemeester te zijn, nu heb ik dat totaal niet." - Burgemeester

“Het volstaat dat ik 10 jaar jonger ben dat ik van een voorstander een tegenstander word. Dan speelt er een persoonlijk element dat niet zou mogen spelen maar er wel is natuurlijk. Maar puur rationeel is de fusie volgens mij echt noodzakelijk.” – Algemeen directeur

Ten vierde vreesde een relatief groot aantal respondenten dat de **eigenheid van de gemeente** verloren zal gaan binnen een groter geheel, dat de inwoners minder verbonden zullen zijn met de gemeente. Deze respondenten, uit verschillende gemeenten, schuiven extra aandacht voor de eigenheid van de deelgemeenten en dorpen dan ook naar voren als een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

“Eén van de pijlers waarop onze fusie zal rusten, is dat de eigenheid van de deelen niet verloren gaat. Beleid voeren in de dorpen met de nabijheid van dienstverlening.” - Burgemeester

Een vijfde cluster behelst **partijpolitieke redenen**. Heeft een meerderheidspartij een veel zwakkere tot zelfs geen afdeling heeft in de andere gemeente(n) waarmee gefusioneerd wordt, dan bleek dit ook mee te spelen in de afweging van lokale politici. Partijen die binnen een coalitie tot de meerderheid behoren, zien zo hun kansen bij de volgende verkiezingen drastisch slinken. De vraag kan dan gesteld worden hoe het komt dat coalitiepartners met deze overtuigingen toch over de streep getrokken zijn. Er is bijvoorbeeld een lokale afdeling die door interne onenigheid uit elkaar gevallen is. In een andere gemeente is er sprake van een lokale partij, die met andere woorden niet opkwam in de andere gemeente. Hieruit valt af te leiden dat het algemeen belang soms wel degelijk de bovenhand haalt op het persoonlijk of partijbelang. In één andere fusie is er melding gemaakt van een voorakkoord, waarbij de huidige coalitiepartner ook in de fusiegemeente aan het bestuur mag deelnemen.

“We hebben eigenlijk beslist voor een fusie, wetende dat onze partij in de huidige vorm niet meer zal bestaan. Als we echt emotioneel en partijpolitiek hadden gekozen, dan hadden we tegen de fusie gestemd.” - Schepen

“Het politieke akkoord, dat wij de volgende keer weer deelnemen aan het bestuur. Als ik zeg dat het politiek was, bedoel ik écht politiek deze fusie.” – Schepen

Tot slot werden de **onzekerheid en het risico** van een fusie aangehaald. Enkele respondenten stelden dat de huidige vrijwillige fusies als een soort van proefprojecten fungeren, dat een fusie in zekere zin een stap in het onbekende is waar aanzienlijke moed voor nodig is. In die zin hebben we in dit deel van het onderzoek te maken met specifieke cases, met name gemeenten waar de leidinggevende figuren als voortrekkers de sprong in het diepe gewaagd hebben. Zoals u zal kunnen zien in 4.2.5.3 *Analyses, studies en studiebureaus*, vaak zonder een voorafgaande, diepgaande analyse. Geen actie ondernemen is dan ook meermaals als meer comfortabele keuze genoemd. Enkele respondenten die midden in het fusietraject zitten, gaven expliciet aan dat de druk inderdaad groot is en er pas zekerheid zal zijn over het resultaat wanneer alles naar behoren functioneert.

“De pleinvrees om tot een fusie over te gaan, is bij iedereen groot, zelfs bij voorstanders. Niks doen is veel makkelijker en comfortabeler.” -
Burgemeester

Vermeldenswaardig is tot slot ook dat voormelde contra-argumenten tot fusie bij bepaalde van onze respondenten totaal niet werden vermeld. Zij gaven ons geen negatieve effecten van de fusie te kennen. In het bijzonder was dit het geval bij een aantal lokale politici uit gemeenten die vrijwillig fusioneren met een kleinere partner.

4.2.3 Drempels

In dit hoofdstuk worden ‘drempels’ besproken. Drempels worden onderscheiden van de eerder beschreven argumenten contra, als zijnde obstakels die opduiken tijdens het fusieproces. Drempels zijn dus geen zuivere argumenten tegen een fusie, maar beschrijven eerder moeilijkheden die men ondervonden heeft. Aangezien in dit onderdeel van het onderzoek gemeenten worden onderzocht die zullen fusioneren, zijn deze drempels ook overwonnen. Drempels kunnen opduiken doorheen het hele fusieproces: vanaf initiële aanzet tot de voltooiing. Er worden verschillende soorten drempels besproken, met betrekking tot inhoudelijk en beleidsmatige zaken; politieke eensgezindheid; personeel; inwoners; en politiek-bestuurlijke cultuur en mentaliteit.

4.2.3.1 Inhoudelijk en beleidsmatig

Wanneer twee of drie gemeenten samensmelten, wordt er gewerkt naar een gemeenschappelijk beleid. Elk bestuur heeft een eigen stijl en legt bepaalde accenten, sommige praktijken zijn door de jaren heen gegroeid. Het is niet evident om binnen tal van domeinen telkens overeenstemming te vinden. Volgende onderwerpen zijn door respondenten specifiek aangehaald als drempel: het subsidiebeleid, het aanpassen van de belastingen, de wijze van omgaan met het verenigingsleven en de afstemming van het ICT-beleid. Maar voornamelijk wanneer een keuze inzake de **brandweer- en politiezone** diende gemaakt te worden, bleek dit moeilijker dan verwacht voor respondenten. Dit is voor alle duidelijkheid enkel het geval wanneer gemeenten uit verschillende hulpverleningszones fusioneren, dan dringt zich ook daar een de-fusie en fusieverhaal op. Een gelijkaardig probleem duikt op wanneer de ene gemeente bijvoorbeeld het afvalbeheer of de rioleringen zelf verzorgt en de andere



gemeente gebruik maakt van **intergemeentelijke samenwerking**. Ook is het mogelijk dat beide gemeenten beroep doen op een verschillende intercommunale. Respondenten uit één fusiegemeente legden uit dat men dit in verband met de afvalintercommunales wil oplossen door de ene intercommunale de afvalverwerking te laten doen, de andere intercommunale zal de afvalophaling regelen.

“We hopen toch te kunnen rekenen op de flexibiliteit van de intercommunales.” - Schepen

Ook rond infrastructuur is er al onenigheid ontstaan. Afhankelijk van de verhoudingen en ligging van de fusionerende gemeenten kan voor verschillende opties gekozen worden. Bij (relatief) gelijkaardige gemeenten is de discussie ontstaan over waar het ‘centrale gemeentehuis’ dient te komen. Daaraan gerelateerd dient uitgemaakt te worden **hoe diep of gecentraliseerd zal gefusioneerd** worden, met andere woorden in welke mate nog dienstverlening aangeboden zal worden in elke deelgemeente afzonderlijk na de fusie. Een aantal respondenten gaf aan dat dit politiek gevoelig ligt. Het aanbieden van een containerpark is hier een voorbeeld van: wordt de huidige situatie van één containerpark per deelgemeente behouden, of wordt vertrokken van een wit blad?

“Je merkt dat de algemeen directeurs vaak verder willen gaan. Wij willen alles centraal in één gebouw krijgen, politici in elk gemeentehuis... dat zal wel uitdoven. Politici zijn ergens nog een rem.”
– Algemeen directeur

“Winkelketens zetten ook geen winkel in elk dorp, maar op basis van de behoeften van mensen.” - Schepen

“Als we de eerste zes jaar niet in de diepte fusioneren, maar daarmee wachten, gaan we enorm veel geld verbranden.” – Schepen

Enkele respondenten geven aan dat een fusie aanvankelijk voor kosten zorgt, maar sommige kosten zijn ook structureel. Een opvallende vaststelling is dat in het gros van de gemeenten een fusie zal leiden tot een **belastingverlaging**, of dat op zijn minst het niveau zal gehanteerd worden van de gemeente met de laagste belastingen. Indien hier niet voor gekozen wordt, zou dat betekenen dat de fusie voor een belastingverhoging zou zorgen binnen één gemeente. Verschillende respondenten verklaarden dat een belastingverlaging een manier is om de fusie te verkopen aan de bevolking en achterban. Algemeen directeurs zijn in het algemeen geen grote voorstander van een belastingverlaging.

“Verwachtingen naar belastingverlaging... die zijn er, die zijn zelfs tamelijk hoog bij de publieke opinie.” - Burgemeester



van een billijke oplossing is hier niet altijd evident. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een kandidaat uit de ene deelgemeente schepen wordt, terwijl een andere kandidaat uit een andere deelgemeente met meer stemmen gepasseerd wordt.

“Bij dezelfde uitslag als zes jaar geleden, dan bestaat het CBS uit zes-zeven uit de ene gemeente en één uit de andere. Dat kun je niet maken. Politiek gezien zijn we verplicht om beide gemeenten te vertegenwoordigen. Dat is het grootste punt van de discussie.” - Burgemeester

Er werd reeds gewezen op de tijdsdruk die ervaren wordt door de betrokken politici in ambtenaren (supra 4.2.2). Daarbovenop vallen de huidige fusies samen met de lokale verkiezingen. Uit verschillende fusietrajecten bleek dat belangrijke beslissingen dan ook tot over de verkiezingen worden getild.

“Mensen van de bibliotheek vragen constant aan mij of de bibliotheek in onze gemeente blijft... Ik kan daar dus niet op antwoorden.” - Schepen

“Voor de echt zware beslissingen wordt al snel gezegd dat het niet meer aan ons is om knopen door te hakken, in principe zijn we in lopende zaken. De nieuwe bestuursploeg zal veel moeten doen.” - Burgemeester

4.2.3.2 Politieke eensgezindheid

Een fusie is een complex proces dat aangestuurd wordt door meerdere lokale politieke partijen, elk met hun eigen motieven en overtuigingen. Wanneer een gemeente bestuurd wordt door een coalitie, is het noodzakelijk hierbinnen eensgezindheid te vinden zodat een **(ruime) meerderheid in de gemeenteraad** zich achter de fusie schaaft. In bepaalde gemeenten spraken zowel oppositie als meerderheid zich meteen uit als voorstanders van een fusie, bij andere fusies is dat niet van een leien dakje gelopen. Ook binnen lokale partijen kan zware onenigheid ontstaan: in twee gemeenten is een partij uit de meerderheid door interne verdeeldheid over de fusie uit elkaar gevallen, waarbij leden de partij verlaten hebben of zullen verlaten. In beide gemeenten is de fusie echter wel doorgegaan. In een andere fusie lag de coalitiepartner aanvankelijk dwars, maar via het inwilligen van enkele inhoudelijke en politieke garanties zijn ook zij over de streep getrokken.

“Sowieso schaalvoordelen... Ik heb gezegd: “goed, bewijs het, teken de belastingverlaging”. Plus het politieke akkoord.” - Schepen



Op inhoudelijk vlak is in verschillende gemeenten het besef gegroeid dat alle betrokken actoren de tijd en ruimte moeten krijgen om een **verhaal te creëren**, waarbinnen de fusie kan gekaderd en gerechtvaardigd worden naar inwoners en achterban toe.

“Binnen de verschillende partijen heeft het elk zijn proces nodig, zowel bij oppositie als meerderheid moet draagvlak gecreëerd worden. In elke gemeente, een langzaam proces.” – Voorzitter gemeenteraad

Eens het fusieproces aan de gang is, wezen verschillende respondenten erop dat een **goede verstandhouding** tussen zowel politici als leidinggevende ambtenaren van de betrokken gemeenten bevorderlijk is. Twee algemeen directeurs uit dezelfde fusie beklemdoonden dat wanneer de top elkaar goed vindt en dit ook uitstraalt naar de lagere niveaus toe, er een positieve sfeer wordt gecreëerd. Dit kan op zijn beurt een sterke drive geven naar de andere personeelsleden toe. Een fusie wordt immers beslist door politici, maar in praktijk gebracht door de ambtenarij.

“Een modus vivendi. Soms heeft Gemeente X de beste beslissing en soms is dat Gemeente Y. Maar het is ook weer niet allemaal op een weegschaaltje om de goodwill te houden en de vrede in huis te bewaren. Dat is niet goed op lange termijn.” - Algemeen directeur

Naast de partijen behorend tot de meerderheid en de leidinggevende ambtenaren, moet ook bepaald worden hoe met de **oppositie** wordt omgegaan. Onder de bestudeerde fusietrajecten kwam het voor dat de oppositie meteen meewerkte, maar ook helemaal niet. Bij actief verzet van de oppositie ontstaat het risico dat een vrijwillige fusie alsnog als opgedrongen overkomt bij de inwoners.

“De oppositie ging meteen een volksraadpleging organiseren. Nog voor ons onderzoek kon gebeuren, wou men vragen aan de burger: ‘ben jij ‘ja’ of ‘nee’ versus de fusie?’ Wij hebben toen opgeroepen om niet te gaan stemmen.” – Voorzitter gemeenteraad

Bovendien zijn de manier en timing van betrokkenheid en **communicatie** hierbij van belang. Enkele respondenten onderstreepten het belang van het inlichten van de juiste mensen op het juiste moment. Voor één respondent vormden communicatieproblemen de grootste drempel.

“Welke volgorde ga je nemen voor communicatie? Als je het eerst naar de gemeenteraad communiceert, dan heb je kans dat het uitlekt naar de pers. Als je kiest om zelf de pers in te lichten, dan krijg je gemeenteraadsleden die zich voorbijgestoken voelen.” – Voorzitter gemeenteraad

Tijdens het fusieproces was er soms sprake van **dubbele loyaliteit** bij de lokale mandatarissen. Er werd immers gewerkt naar een nieuw geheel toe, maar tijdens het fusieproces was nog sprake van aparte politieke entiteiten, met elk een schepencollege en gemeenteraad om naar terug te koppelen. Onderstaande uitspraken van twee burgemeesters binnen dezelfde fusie tonen dit aan:

“Er is een wekelijkse stuurgroep, maar als je dan terugkoppelt naar de eigen mensen dan is het: ja, maar wat voor ons?” - Burgemeester

“Je hoort al weleens zeggen: gemeente X heeft zich verkocht aan Gemeente Y. Terwijl ik in het begin ook hoorde: Gemeente X heeft zich verkocht aan Gemeente Z.” – Burgemeester

Ook is binnen één gemeente melding gemaakt van concurrentie tussen beleid gericht op de huidige gemeente enerzijds, en beleid gericht op de fusiegemeente anderzijds.

“Soms kan je je afvragen of het in functie is van de fusie, of nog voor de eigen gemeente. Als we al gefusioneerd zouden zijn: zou je hetzelfde adviseren? Nee, maar voor de schepen is het nu nog prioriteit.” - Algemeen directeur

Een bijkomend gegeven is de timing van de fusies: het **samenvallen met lokale verkiezingen**. Dat betekent onder meer dat mandatarissen die de stap naar de fusie hebben gezet, de fusie bij een tegenvallend resultaat niet zelf kunnen uitvoeren. Bovendien willen politici zich in verkiezingstijd profileren, terwijl tijdens de maanden voor het ingaan van de fusie eensgezindheid bevorderlijk is en het algemeen belang hoort te primeren. Beslissingen werden volgens respondenten regelmatig uitgesteld tot de volgende legislatuur, ook kunnen gemaakte beslissingen door de nieuwe bestuursploeg meteen terug ter discussie gesteld worden. Drie schepenen zagen het nog anders, en vroegen zich af of een belangrijke beslissing zoals een fusie niet beter was meegenomen als thema bij de volgende lokale verkiezingen.

“Het was misschien beter geweest om midden in een legislatuur die fusie te doen. Dan kun je op voorhand beslissingen nemen die je ook zelf moet uitvoeren, dan is er meer continuïteit. Nu staat er van alles op het spel.” – Schepen

Zoals in bovenstaande paragrafen is aangetoond, is het binnen de vaak complexe of gevoelige onderhandelingen tussen en binnen gemeenten niet ondenkbaar dat er een **conflict** opduikt waardoor de gesprekken vastlopen. In dit geval kan gezocht worden naar een geschikte persoon of instantie voor **bemiddeling**. In de huidige fusies zijn deze ad hoc gezocht en gevonden in de vorm van de gouverneur, het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), een gemeenteraadsvoorzitter of een voormalig burgemeester. Bij onenigheid binnen één of meerdere lokale afdelingen van dezelfde partij kan



iemand van een hoger niveau de plooiën gladstrijken of assistentie verlenen, zoals binnen één fusie gebeurd is door een regiocoördinator.

“Uiteindelijk is men erin geslaagd om een scheidsrechter in dat verhaal betrokken te krijgen. Was die scheidsrechter er niet, dan hadden we hier niet gezeten.” - Algemeen directeur

4.2.3.3 *Personeel*

“Met hetzelfde personeel... maar hebben zij die talenten en competenties ook? Die puzzel kan niet perfect in elkaar vallen. Iemand van het secretariaat op burgerparticipatie? Dat is een moeilijk verhaal.” - Algemeen directeur

Ook zaken gerelateerd aan het personeel kunnen leiden tot problemen. Met name het opstellen van het **organogram** bleek voor veel respondenten de drempel bij uitstek te zijn. Er kan immers maar één algemeen en financieel directeur zijn na een fusie van twee of drie gemeenten, hetzelfde geldt voor de diensthoofden. Zeker wanneer bijvoorbeeld de financieel directeurs van fusionerende gemeenten over hetzelfde profiel en kwaliteiten beschikken, is deze oefening niet evident. Het meedelen aan personen dat ze niet langer een functie op hetzelfde niveau zullen kunnen uitoefenen, is niet evident. Het is bij het opstellen van een gemeenschappelijk organogram soms zoeken om tot een billijke verdeling te komen. Zo zal in één van de nieuwe fusiegemeenten bijvoorbeeld de algemeen en financieel directeur uit de ene gemeente komen, de afdelingshoofden komen allen uit de andere gemeente. Een oplossing waar vaak van gebruik gemaakt wordt is de creatie van adjunct-functies. Ook naast de diensthoofden kan het een moeilijke oefening zijn om elk personeelslid in te passen. Een voorbeeld van een initiatief om het personeel op de hoogte te houden is een nieuwsbrief, met een stand van zaken.

“Nu is het voor sommigen een hele omwenteling: je bent diensthoofd en dan plots, van de ene dag op de andere, zal je dat niet meer zijn.” - Burgemeester

Er zijn verschillende manieren om het organogram op te stellen. In één van de fusiegemeente is er bijvoorbeeld voor gekozen om in te zetten op inspraak van het personeel, in samenwerking met een gespecialiseerd bureau. Dat heeft voor- en nadelen:

“Van onderuit de mensen betrekken om hen zelf te laten vormgeven waar de structuur naartoe moet en waar ze terecht komen. Inspraak, maar ook langere onzekerheid. Dat weegt wel op personeel.” - Burgemeester

Hoe langer **onzekerheid en ongerustheid** aanhoudt, hoe slechter voor het personeel. Ook de oefening omtrent het organogram is in sommige fusionerende gemeenten doorgeschoven naar de volgende legislatuur. Er lijkt wel unanimiteit te bestaan dat er vanwege de fusie geen naakte ontslagen mogen vallen. Ook de stelling dat het personeel er financieel niet mag op achteruitgaan, wordt breed gedeeld. Zoals in 3.3.1 *Inhoudelijk en beleidsmatig* is aangetoond, leidt deze aanpak wel tot structurele kosten.

“Het zijn vooral praktische zaken waar men nu soms nog over valt: verplaatsingen, welke uren zal ik krijgen, wat met de invulling van mijn job... gaat dat veranderen of niet?” - Voorzitter gemeenteraad

Daarnaast zijn er ook verschillen merkbaar tussen het **personeelsbeleid** van fusionerende gemeenten onderling:

“Onze personeelsleden zijn bezorgd, ja... Bij ons is de sfeer veel gemoedelijker en is er ook meer flexibiliteit voor het personeel.” – Algemeen directeur

4.2.3.4 Inwoners

Naast het personeel kunnen ook de inwoners zich tegen een fusie kanten. Uit de interviews is ook gebleken dat de verplichte fusieronde uit 1976 in sommige gemeenten beter verteerd is dan in andere. Sommige lokale politici vreesden dan ook een behoudsgezinde reactie van de bevolking. Maar de algemene teneur over de huidige vrijwillige fusies, is dat de gemiddelde inwoner er niet wakker van ligt. Wanneer info-sessies en dergelijke georganiseerd werden, bleek de opkomst veeleer laag. In sommige gemeenten zou er quasi geen tegenstand zijn. In één gemeente was er wel sprake van protest tegen de fusie, maar dat bleef beperkt tot een kleine groep, met weliswaar een luide stem.

“Mensen liggen er totaal niet wakker van. Uit een ander fusietraject hoorde ik dat er veel bezoekers kwamen op de website... tot de naam gekozen was, daarna niet meer.” - Algemeen directeur

Contextuele factoren zijn van belang bij de afweging of een fusie al dan niet aan de orde is. Enkele respondenten wezen erop dat een kleine randgemeente naast een grote stad bijvoorbeeld druk kan voelen van inwoners, doordat het verschil in dienstverlening tussen beiden groot is.

“Onze inwoners verwachten momenteel niet meer dan dat er momenteel is. De vraag is: wat verwacht de burger van zijn lokaal bestuur? Dat ligt anders in een grote stad dan in een kleine gemeente.”
- Algemeen directeur

De mate en manier waarop inwoners betrokken zijn geweest en de kans hebben gekregen te participeren in het fusieverhaal van hun gemeente varieert. Een aantal respondenten haalden tijdsgebrek aan wanneer de lage graad van participatie ter sprake kwam. Bij een aantal respondenten was het echter een bewuste keuze om de burger niet dichter te betrekken. Hier werden uiteenlopende argumenten voor gebruikt, onder meer: omdat het praktisch niet haalbaar was; er op deze manier onnodig tegenstand zou kunnen gecreëerd worden; participatie geen prioriteit was; of vanuit de overtuiging dat dergelijke beslissingen toekomen aan verkozenen die hun verantwoordelijkheid dienen te nemen. Onderstaande illustrerende uitspraken zijn afkomstig uit vier verschillende fusies:

“Onze burgemeester heeft dat geforceerd. De bevolking bevragen... ik denk dat dat geen haalbare kaart was. Het zou “neen” geweest zijn.”
– Voorzitter gemeenteraad

“Ik vind niet dat bestuurders bij zulke belangrijke gelegenheden de zaken uit handen moeten geven. Je moet wel polsen en draagvlak creëren. Maar je moet niet voor alle zware problemen de verantwoordelijkheid bij de mensen leggen.” - Burgemeester

“Je moet ook beslissen op basis van de gegevens die je hebt ... vraag je het aan de burger? Die mensen zien niet alles.” – Schepen

“Participatie is een mooi begrip, zeer hip. Maar bij verkiezingen wordt een mandaat gegeven om te vertegenwoordigen.” - Burgemeester

Eén burgemeester was van mening dat draagvlak niet iets is dat louter gezocht en vastgesteld moet worden, maar integendeel iets is dat actief moet gecreëerd worden.

“Grote maatschappelijke bewegingen zijn zelden gekomen toen iedereen zei “kom we gaan dat eens doen”. Die zijn er gekomen doordat iemand het voortouw heeft genomen en gezegd heeft “we moeten dat doen”. Ik weet bijvoorbeeld niet of mensen het woord ‘bestuurskracht’ kennen, maar dat is wel het belangrijkste om te fusioneren.” – Burgemeester

4.2.3.5 Politiek-bestuurlijke cultuur en mentaliteit

Voorts werden ook drempels gemeld die te relateren zijn aan de cultuur en mentaliteit van de fusionerende gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om een uiteenlopende wijze van werken en



denken, waardoor discussies of moeilijkheden ontstaan zijn. Die drempels zijn vaak door slechts één respondent aangehaald en zetten we hier puntsgewijs op een rij:

- vertrouwdheid met coalities, het al dan niet bezitten van een cultuur van overleg en compromis;
- de mate waarin een strak financieel beleid gevoerd wordt;
- de wijze van omgang met verenigingen: het subsidiebeleid en de mate van directe betrokkenheid van lokale mandatarissen bij verenigingen;
- de leiderschapsstijl van de algemeen directeur;
- de mate waarin overleg gepleegd wordt met de ambtenarij bij het nemen van beslissingen;
- de mate waarin het HR-beleid als flexibel of ‘menselijk’ beschouwd wordt;
- de mate waarin de ambtenarij politiek getint is en onder invloed van het bestuur staat.

4.2.4 Rol van de Vlaamse overheid

In de reeds behandelde hoofdstukken zijn de argumenten voor en tegen fusies besproken, gevolgd door een overzicht van ervaren drempels binnen het fusieproces. In het volgende hoofdstuk wordt de rol van de Vlaamse overheid in het fusieverhaal besproken die het kader tekende waarbinnen de huidige vrijwillige fusies plaatsvinden. Tijdens de interviews kregen de respondenten vragen rond de instrumenten en incentives uit dit kader, alsook rond de begeleiding door het ABB. Ook behandelen we het topic van de verplichte fusies: zijn deze wenselijk?; worden deze verwacht door de respondenten? Tot slot van dit onderdeel wordt dieper ingegaan op de ‘spelregels’ van fusies.

4.2.4.1 Vlaamse Incentives en instrumenten tot fusie

Via incentives tracht de Vlaamse overheid gemeenten te overtuigen tot vrijwillige fusie. De meest besproken incentive is de **financiële bonus**.²⁰ De schuldafbouw en overname van leningen zijn door de bevroegde politici over quasi de hele lijn als positief beschouwd, weliswaar in verschillende mate van belangrijkheid. Binnen één fusie stelden de burgemeesters dat hun fusie zonder de financiële bonus er waarschijnlijk niet gekomen was, dat er bijvoorbeeld eerder zou geopteerd zijn om intensiever samen te werken. In andere fusionerende gemeenten stelden enkele respondenten dat men meer tijd zou genomen hebben om langer te reflecteren en voor te bereiden. Een burgemeester uit een andere fusie drukte het als volgt uit:

“Het is een beetje als Euro Millions winnen... financieel te interessant om het niet te doen. Ik ben verbaasd dat er niet meer fusies zijn geweest.” – Burgemeester

Het merendeel van de respondenten stelde dat de financiële bonus belangrijk is maar niet de doorslag heeft gegeven. Ze beschreven die financiële incentive als “mooi meegenomen”, “faciliterend”, “te mooi om te laten liggen” of “zeker en vast een duw in de rug”. Sommige respondenten wezen er anderzijds echter ook op dat een fusie kosten meebrengt, het effect ervan na enkele legislaturen weg is, of zelfs sneller indien de bonus niet slim besteed wordt.

²⁰ Art.58 Decreet 25 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten, BS 19 augustus 2016.



“Die bonus, dat is een wortel die werkt. Althans indien er al animo is of het al leeft bij een paar mensen.” - Schepen

Veel politici labelden de bonus als een handig instrument om de fusie te rechtvaardigen naar de burger toe, een **overtuigingsmiddel**. Een burgemeester sprak zelfs van “*de balsem voor de mensen die moeite hebben met de fusie*”. Enkele respondenten wezen wel op het belang van een goede communicatie errond, want sommige burgers dachten verkeerdelijk dat elke inwoner 500 euro zou ontvangen na fusie. Voor gemeenten met een relatief beperkte financiële draagkracht kan verwacht worden dat de invloed van de bonus zwaarder doorweegt:

“Het was wel belangrijk richting de bevolking: we gaan toch geen 12 miljoen laten liggen als onze begroting maar 8 miljoen per jaar is? Ik heb de overtuiging dat we nooit meer zo’n aanbod zouden krijgen.” - Schepen

Omtrent de financiële bonus heerste er op lokaal vlak onzekerheid of een dergelijke incentive in de toekomst nog zal bestaan, en zo ja, in welke grootteorde dit het geval zal zijn. Er bleek in ieder geval overeenstemming dat de fusiebonus in de toekomst niet groter zal worden. Enkele respondenten deelden de overtuiging dat zij met deze vrijwillige fusie op het beste Vlaamse aanbod zijn ingegaan. De verwachting lijkt dus in het algemeen dat de bonus zal dalen of zelfs niet meer zal bestaan in de toekomst.

“Er zijn 7 fusieprojecten. Zijn dat er binnenkort 70 dan gaat het niet meer om tientallen maar om honderden miljoenen. Of het € 500 kan blijven... dat is wellicht als kader een beetje te hoog.” – Burgemeester

Andere respondenten uitten zich sceptischer door te stellen dat meer gemeenten vrijwillig zouden fusioneren indien die bonus alom van echt groot belang zou zijn. Ook stelde een aantal respondenten dat de financiële bonus voor hen weinig tot niet heeft meegespeeld.

“Als het enkel over de centen ging, dan hadden waarschijnlijk meer gemeenten de stap gezet.” - Burgemeester

Een bijzondere situatie vindt plaats wanneer financieel gezonde gemeenten geconfronteerd worden met een financiële bonus in de vorm van een schuldovername. Binnen één fusie zijn de betrokken gemeenten een extra lening aangegaan om aanspraak te kunnen maken op de bonus.

“Eind van vorig jaar nog wat bijkomende leningen afgesloten om aan 500€ schuld per inwoner te geraken, waardoor we ongeveer 8 miljoen

////////////////////////////////////

zullen incasseren en weer schuldenvrij zullen vertrekken.” – Algemeen directeur

Een schepen en een algemeen directeur, beiden afkomstig uit verschillende gemeenten, wezen erop dat een financiële incentive voor financieel gezonde gemeenten haar effect mist. Om ook voor deze gemeenten een stimulerende wortel te kunnen voorhouden, stelden zij voor om fusiegemeenten ook de mogelijkheid te bieden tot verruiming van hun bevoegdheidspakket.

“Een andere wortel. Meer bevoegdheden voor grotere entiteiten... dat men stilaan verlekkerd gaat zijn om te beginnen nadenken over zo een verhaal.” - Algemeen directeur

De Vlaamse overheid heeft nog een tweede instrument voorzien, in de vorm van de mogelijkheid om twee **extra schepenen**²¹ tijdens de eerste legislatuur volgend op de fusie. Tijdens de tweede legislatuur volgend op de fusie gaat het nog om slechts één extra schepen. Deze maatregel kwam veel minder ter sprake dan de financiële bonus en er werd ook zeer uiteenlopend op gereageerd. Een aantal respondenten vond de maatregel verwaarloosbaar qua impact, anderen beweerden dat dit binnen het politieke niveau toch een zekere rol zal gespeeld hebben. Slechts één respondent, een algemeen directeur, was van mening dat deze maatregel meer invloed had dan de financiële bonus. Een burgemeester en een schepen, uit verschillende fusietrajecten, hadden deze maatregel expliciet liever niet gezien. Volgens een van deze burgemeesters zal het volgende schepencollege, met nog twee personen extra, een “*kleine gemeenteraad*” zijn. De schepen verwoordde het op deze manier:

“Het plan om voor de eerste legislatuur twee extra schepenen aan te stellen is niet correct. Wat ga je al die mensen dan laten doen, vraag ik mij af? Ga je in de bevoegdheden en instructies kappen?” – Schepen

4.2.4.2 Begeleiding en steun door de Vlaamse overheid

“Na het politieke akkoord zijn er weinig spelregels. Die grote vrijheid geeft wel veel autonomie aan de gemeenten. Je kan je eigen invulling geven. Als te veel dingen worden opgelegd, zal het er misschien nooit komen.” – Algemeen directeur

Om een fusie in goede banen te leiden, kunnen gemeenten rekenen op begeleiding en ondersteuning door het ABB. Deze begeleiding kan over het algemeen op veel bijval rekenen, in het bijzonder bij de algemeen directeurs. Het is belangrijk op te merken dat het ABB bij sommige fusies nauwer betrokken is geweest dan bij andere. Zo maakte het ABB bijvoorbeeld structureel deel uit van de **stuurgroepvergaderingen** bij sommige fusietrajecten, in andere was dit echter niet het geval en bestond de

²¹ Art. 17 Decreet 25 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten, BS 19 augustus 2016.



“Als we willen, komen ze elke week of maand, maar daar hebben we niet voor gekozen. Er zijn wel twee personen, en als je iets vraagt, krijg je onmiddellijk antwoord. Dat is prima, wordt heel goed opgevolgd.” - Algemeen directeur

“Het federale niveau... die zijn gewoon niet klaar. Wij willen vooruit, beslissingen nemen, maar zij hebben blijkbaar nog heel veel tijd. Het ABB moet deze kar trekken.” - Algemeen directeur

4.2.4.3 Verplichte fusies?

Elke respondent kreeg de vraag voorgelegd of er volgens hem of haar op korte of middellange termijn een verplichte fusie aan zit te komen. Quasi alle respondenten bleken bij deze mogelijkheid te hebben

Ten eerste stelde de grootste groep respondenten dat er een verplichte fusieronde aankomt, met de nuance dat gemeenten een bepaalde periode de tijd zullen krijgen om zelf een partner te vinden. Dit is een fusie naar **Deens model**, met getrapt systeem. Indien gemeenten binnen de bepaalde termijn geen fusiepartner vinden, zal een verplichting volgen. Verschillende respondenten gaven bovendien aan niet weigerachtig te staan ten opzichte van een dergelijke aanpak. Op die manier zou de regie wat in eigen handen gehouden worden, waardoor verwacht kan worden dat meer rekening gehouden zal worden met sociologische en relationele verhoudingen tussen gemeenten. In Denemarken kregen gemeenten met minder dan 20.000 inwoners twee mogelijkheden: ofwel fuseerden ze met één of meerdere andere gemeente(n), ofwel traden ze toe tot een verregaande vorm van intergemeentelijke samenwerking die minstens 30.000 mensen omvatte. Slechts twee gemeenten kozen voor de laatste optie. Overigens maakte ook het afschaffen van de provincies en de oprichting van vijf regio's deel uit van deze hervorming (De Ceuninck & Steyvers, 2013).

“Ik geloof in het Deense model waar gemeenten bijvoorbeeld twee jaar de tijd krijgen om naar 25000 inwoners te evolueren. Zoek uw partners, bekijk hoe je het proces gaat aanpakken, voor mijn part met fusiebonus. Maar als je er na twee jaar niet uit bent: verplichten, zonder partnerkeuze en eventueel zonder fusiebonus.” - Burgemeester

“Een traject dat – in mijn ogen – van bovenaf wordt opgelegd. De minister moet door de zure appel heen bijten. Het is gemakkelijk om het bij de lokale besturen neer te leggen en te zeggen, die moeten het oplossen. Neen, als je als Vlaamse overheid wilt dat er grotere gemeentes komen dan moet je het verplichten. Punt uit” - Schepen

"Ik geloof niet in een fusie zoals in de jaren '70: dat er in Brussel beslist wordt dat de landkaart hier zomaar verdeeld wordt. Geen enkele partij kan zich dat veroorloven." - Schepen

Enkele uitvoerende mandatarissen stelden dat een mate van verplichting een veel grotere impact zal hebben dan eender welke vrijwillige incentive. Eén schepen is van mening dat gemeenten die nu vrijwillig gefusioneerd zijn reeds voldoende inspanningen geleverd hebben. In de toekomst zouden deze dan ook vrijgesteld moeten worden van een verplichte fusieronde, ongeacht het minimumaantal vereiste inwoners.

4.2.4.4 Spelregels

Naar de toekomst toe gaven enkele respondenten aan vragende partij te zijn voor meer duidelijkheid en visie vanuit de Vlaamse overheid. De kaarten worden nu gelegd zonder dat de ‘spelregels’ duidelijk zijn. Gemeenten tasten nu in het duister over wat de uiteindelijke doelstelling is: bijvoorbeeld 20.000, 30.000 of 50.000 inwoners per Vlaamse gemeente? Een burgemeester wees erop dat bij een verplichte fusie, al dan niet volgens Deens model, de demografische en socio-economische karakteristieken van de regio van belang zijn. Het opleggen van een minimumaantal inwoners zal bijvoorbeeld een heel andere impact hebben in de Westhoek, vergeleken met gemeenten binnen de Vlaamse ruit:

“Als de grens op 20.000 gaat vallen, dan vrees ik dat het in onze regio een beetje van de goodwill zal afhangen van de besturen.” – Schepen

Er is vraag naar een duidelijke, globale visie over wat best op welk bestuursniveau gebeurt. Daar horen ook de rol van intergemeentelijke samenwerking, provincies of stadsregio's bij. Ook over de financiële bonus bestaat momenteel onduidelijkheid naar de toekomst toe. Enkele respondenten gaven expliciet aan dat, indien ze tijdens de volgende legislatuur nog steeds gebruik kunnen maken van de bonus, ze meer tijd hadden genomen om de fusie voor te bereiden.

“De gemeenten weten niet wat te doen, wij anticiperen. Je creëert als overheid problemen: geen richtlijnen, iedereen doet zijn ding, dan worden de kaarten al gelegd... Een gebrek aan duidelijke communicatie waar men naartoe wil.” – Burgemeester

Enkele respondenten gaven aan dat de toekomstige spelregels en visie best gepaard zullen gaan met een sterk, duidelijk wetgevend kader. Dit zowel met betrekking tot federale materies, denk aan de kwestie van de hulpverleningszones, als tot Vlaamse decreten.

“Ik verwacht dat alle onderliggende decreten ook afgestemd zijn om grotere gemeenten mogelijk te maken. Zo is het Decreet Lokaal Bestuur hier niet op afgestemd.” - Burgemeester

4.2.5 Keuze fusiepartner

Eens bij gemeenten de overtuiging om te fusioneren aanwezig is, rest de belangrijke vraag: met welke partner? Lokaal kunnen meerdere criteria meespelen in de keuze van een fusiepartner. In dit hoofdstuk wordt eerst bekeken wat de invloed is van persoonlijke banden en belangen. Ten tweede wordt het belang nagegaan van een zekere gelijk(w)aardigheid tussen fusiepartners. Ten derde wordt de invloed van analyses, studies en studiebureaus besproken. In het vierde onderdeel wordt de rol van de partij en partijpolitiek bij het kiezen van een fusiepartner onderzocht. Ten vijfde wordt de rol van eerdere samenwerking bekeken. Tot slot wordt nagegaan of er respondenten zijn die hun huidige fusie zien als een opstap naar een bijkomende fusie.

4.2.5.1 Persoonlijke banden en belangen

Uit de interviews blijkt dat de persoonlijke band tussen uitvoerende mandatarissen, en bij uitstek burgemeesters, een doorslaggevende factor is geweest bij de keuze van een fusiepartner. Het belang van een **goede persoonlijke band** is door veel respondenten als een belangrijk gegeven aangehaald. Daartegenover staat dat een slechte persoonlijke band er ook voor gezorgd heeft dat bepaalde fusiepartners volledig uitgesloten zijn.

*“Waarom is hij naar mij gekomen en niet naar de collega in een andere
buurgemeente? Ik denk dat dat voor een stuk persoonlijk was, omdat
het persoonlijk ook beter klikt met mij.” - Burgemeester*

“Persoonlijke banden [zijn] superbelangrijk, zeker hier, het was absoluut het belangrijkste. De burgemeesters hebben elkaar gevonden. De hele partij? Neen. De burgemeesters? Ja.” - Algemeen directeur

Een goede persoonlijke band tussen de leidinggevende lokale politici is dus faciliterend gebleken in meerdere onderzochte fusietrajecten. Enkele respondenten gaven bovendien ook aan dat **persoonlijke belangen en de eigen positie** volgens hen de hoofdreden is dat er niet meer vrijwillige fusies plaatsvinden.

“De persoonlijke agenda. Dikwijls worden de argumenten rond efficiëntie en/of maatschappelijke uitdagingen misbruikt om de persoonlijke agenda te verdoezelen.” - Burgemeester

“We waren bijna met drie gemeenten en de reden waarom het niet doorging was: degenen die aan het hoofd staan, zijn bang dat ze hetzelfde niet meer zullen mogen doen.” - Burgemeester

“Carrièreplanning heeft, denk ik, zeer sterk meegespeeld, meer dan alle andere facetten. Een van de cruciale zaken. Het was hier makkelijker: hier zit je met een heel oud bestuur.” - Schepen

“Volgens mij voelde onze burgemeester dat hij geen bijkomende termijn gaat of wou doen. Dat is een verschil met andere gemeenten waar burgemeesters die ambitie meestal wel hebben.” - Schepen

“Niemand gaat zelf de tak afzagen waar hij op zit... moest de andere burgemeester gezegd hebben: “ja, maar ik wil de lijst trekken”, dan ging dat hier nooit, nooit van de grond gekomen zijn.” - Algemeen directeur

“Het is begonnen op een receptie bij de opening van het nieuwe ziekenhuis, wanneer de burgemeester echt wou spreken over die fusie. Ze nodigde ons uit op een kaasavond bij haar thuis.” – Burgemeester

“Op onze beleidsdag zei iemand van het personeel: “een fusie, zouden we daar niet eens aan denken?” Alle diensthoofden en schepenen die er waren, stemden in. Ik heb toen gevraagd om hierover te mogen spreken met de buurgemeenten”. - Burgemeester

“Onze burgemeester heeft een zin over het overwegen van een fusie aan de nieuwjaarstoespraak toegevoegd. Een gek fenomeen: mensen die 14 dagen voordien nog zeiden dat het veel te vroeg was, draaiden op korte termijn bij.” – Algemeen directeur

“De definitieve stap tot fusie is gezet tijdens de fietstocht naar het Paleis.” – Burgemeester

4.2.5.2 Gelijk(w)aardigheid

Zijn respondenten van mening dat gelijkaardige of gelijkwaardige gemeenten aantrekkelijker zijn als fusiepartner? Sommige respondenten vonden dit alvast van groot belang, anderen zagen dit eerder als bijkomstig. Ruw geschetst zijn er twee soorten fusies onder de zeven vrijwillige trajecten. De eerste soort is een **fusie tussen gelijk(w)aardige gemeenten** waarbij de machtsverhoudingen min of meer gelijk verdeeld zijn. Hier kan meer van een ‘wit blad’ vertrokken worden bij de opmaak van de nieuwe organisatie. Respondenten uit deze gemeenten toonden zich meer zeker omtrent het behoud van hun eigenheid, wat er ook een belangrijke rol heeft gespeeld in de fusiebeslissing. Enkele respondenten merken wel op dat er in hun optiek onenigheid zou kunnen voortkomen doordat er twee evenwaardige handelskernen of culturele centra per fusiegemeente zouden bestaan. Ook kan er onenigheid ontstaan over waar het ‘centrale’ gemeentehuis hoort te komen.

“We hebben evenveel inwoners ongeveer, met een bloeiend verenigingsleven, waar iedereen elkaar nog kent, waar de bevolking ook zijn politici kent. Wij willen dat eigenlijk zo houden maar we wisten wel dat we te klein waren.” – Voorzitter gemeenteraad

De meeste algemeen directeurs en enkele politici zagen de fusie tussen gelijk(w)aardige partners als een positief gegeven, al is het wel een grote uitdaging. In het vormen van een nieuw geheel, zijnde de fusiegemeente, vonden deze respondenten het een uitgelezen kans om het **organisatie- en dienstverleningsmodel te herbekijken**, als een soort van herbronning.

“Enkele evidenties hebben we opnieuw ter discussie kunnen stellen, dat vind ik vooral interessant.” - Algemeen directeur

“Eén voordeel: ja, alles wordt bekeken tot in de laatste komma's, er wordt gekeken: wat zijn de procedures, alles van de werking.” – Voorzitter gemeenteraad

Ten tweede zijn er fusies waar een **kleinere gemeente samen gaat met een grotere entiteit**. Hier is ook ruimte voor reflectie en aanpassingen van de interne werking, maar voor een groot deel is reeds een werkende organisatie aanwezig. Wanneer de kleinere partner het initiatief nam naar de fusie, verkleinde de kans dat de fusie gepercipieerd werd als een overname. Het is opvallend dat het zeker niet altijd de grotere gemeente is die de aanzet tot de fusie gegeven heeft, binnen minstens twee fusies was de kleinere partner eerst aan zet. Wanneer een kleinere gemeente samengaat met een grotere entiteit wordt vaker gesproken over complementariteit: bijvoorbeeld de economie en industrie van de grotere gemeente, naast het recreatieve of landelijke van de kleinere gemeente.



“Als de grote gemeente verstandig is en goed omgaat met de kleine gemeente vind ik niet dat het twee gelijkaardige gemeenten moeten zijn. Een stad kan dan bijvoorbeeld met servicepunten werken.” – Burgemeester

Eén algemeen directeur was van mening dat het net aangenamer is om als kleine speler in een groter geheel te komen, als een extra wagon aan een trein die reeds op de rails staat.

“Als ambtenaar zou ik zeggen: liever een grote partner. En moest ik hier politicus zijn, dan liever een kleine partner want anders heb ik weinig te zeggen.” - Algemeen directeur

Beide types van fusie vinden met andere woorden voorstanders. Afhankelijk van de context en kenmerken van de gemeenten is voor de ene, dan wel de andere optie gekozen. Wat echter door meerdere respondenten als cruciaal werd aangehaald, is dat elke gemeente **met respect en als volwaardige partner** behandeld wordt, met eigen inbreng in het fusieproces.

“Een ‘vijandige’ overname hebben we ook bijna gehad. Dat was een overnamebod, geen partnerschap.” - Burgemeester

“De indruk mag niet gewekt worden dat de ene organisatie de andere gaat overnemen, of er te veel elementen uit de werking van de ene organisatie overgenomen worden. Als dat onevenwicht structureel aanwezig is, dan wordt het een moeilijk verhaal.” - Algemeen directeur

Naast voormelde soorten kan een gemeente bij fusie ook kiezen omtrent het aantal fusiepartners: gaat men in zee met één of meerdere gemeenten? Bij de huidige fusies bestaat enkel de fusie van Lovendegem, Waarschoot en Zomergem uit meer dan twee partners. Bij minstens twee andere fusies is de mogelijkheid tot een fusie met drie partijen ook besproken maar dus finaal niet beslist.

4.2.5.3 Analyses, studies en studiebureaus

“Het voortraject hebben wij pas gehad na de principiële beslissing.” -
Algemeen directeur

“De analyse speelde hier zeker geen rol, we mochten we SWOT-analyse zelfs niet publiceren.” - Secretaris

“Dan ga je naar een fusie, belangrijk voor personeel en burger, en neem je een beslissing zonder er deftig over nagedacht te hebben, op basis van een leeg dossier.” - Algemeen directeur

Lag een onderbouwde analyse van één of meer potentiële fusiepartners aan de basis van de gemaakte keuze? Volgens onze respondenten was er van zo'n diepgaande analyses weinig sprake om de sprong in het diepe te wagen. Het kan misschien zo zijn dat de respondenten van deze eerste golf vrijwillige fusies een aparte ingesteldheid hebben, dat ze bij wijze van spreken eerder geneigd waren *“de sprong in het diepe”* te wagen. Hoewel bij de meeste gemeenten de principiële beslissing reeds gemaakt was voorafgaand aan een diepgaande analyse, gaven de meeste respondenten wel aan voorstander te zijn van een onderbouwde fusie. Tijdsgebrek werd vaak aangehaald als reden waarom dit niet gebeurd is. Maar een aantal respondenten stelden ook expliciet dat een dergelijke analyse niet essentieel is. Als redenen hiervoor werd onder meer gegeven: voldoende politieke ervaring en/of inzicht; een sterk buikgevoel dat een fusie onderbouwde; of de overtuiging dat een analyse academisch wel interessant is maar niet meteen praktisch. Eén burgemeester vond een dergelijke analyse wel nodig, maar pas met het oog op een later stadium:

“Je kan het verleden analyseren, maar daarmee los je de toekomst niet op. Ik vind dat minder belangrijk of relevant als basis om te beslissen tot een fusie. Je hebt die analyse wel nodig om die nieuwe gemeenten in elkaar te steken.” – Burgemeester

Analyses van potentiële partners of een fusie op zich kunnen uitgevoerd worden door de administratie van gemeenten, maar er kan ook beroep gedaan worden op een extern studiebureau. Eenzelfde studiebureau is betrokken geweest bij vier van de onderzochte fusietrajecten. De reacties op de uitgebrachte fusierapporten zijn in het algemeen weinig enthousiast. De kritiek luidde dat de rapporten pro forma zijn, een hoge kostprijs hebben en weinig aan het licht brachten dat nog niet geweten was. Bijkomende aangehaalde minpunten zijn het ontbreken van een diepgaande financiële analyse en van hulp bij de opmaak van een nieuw organogram. Daartoe diende een aparte onderzoeksopdracht te worden uitgevoerd waar een extra bestelling voor nodig is.

“Dat fusierapport? Een heel duur rapport, zonder meerwaarde. Integendeel, dat heeft tot grote frustraties geleid. Als je het vergelijkt met andere rapporten, een kopie.” - Schepen

Sommige respondenten gaven wel aan dat ook voor het studiebureau in kwestie de tijd kort was om diepgaand te werken. Rapporten van studiebureaus hebben wel het voordeel neutraler over te komen dan wanneer de meerderheid zelf een rapport zou opstellen, bovendien worden de eigen diensten niet extra belast.



“We hebben een fusiedossier, maar de politieke beslissing was al genomen. We moesten een verantwoording hebben, maar echt diepgaand...” - Algemeen directeur

Met wetenschappelijke studies rond fusies is zo goed als geen rekening gehouden. De studie door het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving (VIVES)²² uit 2014 (De Ruytter, 2014), gebaseerd op pendelbewegingen, werd wel als voorbeeld aangehaald tijdens de interviews. De respondenten stelden de methodologie en criteria van deze studie in vraag, veel respondenten konden zich niet vinden in de fusies die de studie voorstelde. De invloed van dergelijke studies bleek het grootst wanneer de studie een kleine gemeente koppelde aan een stad. Dit werd dan soms aangehaald als afschrikingsargument, om aan te tonen dat het beter was te fusioneren met een gelijkaardige partner, in plaats van het risico te lopen later verplicht te worden. Verder werden de bestuurskrachtmeting²³ van de Vlaamse overheid en de Belfius-cluster²⁴ aangehaald als onderbouwing, maar dit zijn uitzonderingen. In één gemeente is de schuldgraad van potentiële fusiepartners expliciet bekeken.

“De VIVES-studie wordt altijd naar boven gehaald om aan te tonen dat we gaan opgeslokt worden. Het heeft dus wel meegespeeld en de fusie versneld, maar niet in de richting die bedoeld was.” - Schepen

Binnen drie fusies stelden respondenten dat er expliciet beslist is geweest om geen degelijke analyse of studie te doen. Opvallend is dat in één van deze fusies wel een rapport opgesteld is door voornoemd studiebureau, maar dat dit door de algemeen directeur dus niet als diepgaand beschouwd wordt. In deze fusies speelden financiële of bestuurlijke elementen minder mee in de overweging. De primaire drive naar een fusie had hier te maken met zaken die moeilijk in cijfers en rapporten uit te drukken zijn. Het ging volgens de respondenten immers primair om het beschermen van de eigenheid, lokale verbondenheid of het uitbreiden van de eigen macht.

“Er is gevraagd de oefening te doen en een rapport te maken met voor- en nadelen van een fusie. Dat is eigenlijk gewoon gedaan om tijd te winnen, omdat men op politiek niveau de plooiën nog een beetje moest gladstrijken.” - Algemeen directeur

Meerdere respondenten binnen verschillende fusietrajecten spraken van gebrek aan tijd, draagvlak en onderbouwing. Eerder is er reeds gewezen op gewezen dat gemeenten over een zekere autonomie beschikken bij het uittekenen van het fusieproces (supra. 4.2.4.2). Hoewel deze autonomie door de respondenten in het algemeen als positief werd ervaren, wees een schepen erop dat deze vrijheid ook nadelen kan inhouden:

²² De Ruytter, Stijn (2014). *Een nieuwe ronde gemeentefusies in Vlaanderen: wat zijn de mogelijkheden?*. VIVES - KULeuven: Leuven. 30 p.

²³ Statistiek Vlaanderen (2017). *Lokale bestuurskrachtmonitor editie 2017*. Geraadpleegd op 9 oktober 2018 via <http://www.statistiekvlaanderen.be/monitor-lokale-bestuurskracht>

²⁴ Belfius (2017). *Studie lokale financiën – Budget 2017*. Geraadpleegd op 9 oktober 2018 via <https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Expertise/Studies/LokaleFinancien/LocalFinance/index.aspx?firstWA=no>



“Een fusie in gang zetten, is makkelijk. Een fusie definitief goedkeuren ook. Op papier heb je daar niet veel voor nodig. Maar de realiteit is complexer.” – Schepen

Niet alle fusietrajecten gingen op hetzelfde moment van start. Sommigen ontplooiden zich dus onder minder tijdsdruk dan andere. In die gemeenten gaven de respondenten te kennen wel tot een voldoende onderbouw van de fusie te zijn gekomen:

“We waren tweede na Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek. Als je kijkt naar het verloop van de fusie: boekje uitgeven, kiezen van de naam, ... het is bijna een analoog verhaal. Ook vroeg opgezet om een analyserapport te laten maken.”

Opmerkelijk is dat één andere respondent betrokken bij hetzelfde fusietraject expliciet aangaf de meerwaarde niet echt in te zien van meer tijd voor een gedegen onderbouwing:

“De latere fusies hebben daar allemaal niet zoveel gras over laten groeien. Die hebben gezegd: we gaan fusioneren en een maand nadien was het al definitief. Moest ik het opnieuw doen, ik zou het ook zo doen.” – Burgemeester

Enkele respondenten stelden echter dat een beperkte onderbouwing een teken is van slecht bestuur. Een schepen stelde hierom voor om toekomstige fusies zo te structureren dat meer tijd gaat tussen de principiële en definitieve goedkeuring:

“Misschien moet er tussen de principiële en definitieve goedkeuring een jaar zitten. In dat jaar moet dan veel meer in dat voortraject geïnvesteerd worden.” - Schepen

Tot slot was er één respondent die het jammer vond dat de optie tot ‘de-fusie’ niet sterker onderzocht was. Bij een de-fusie kunnen één of meerdere gedeelten van een gemeente zich afsplitsen en zich bij een andere gemeente voegen. Binnen enkele gemeenten voelen bepaalde deelgemeenten zich namelijk meer aangetrokken tot een andere gemeente, soms het gevolg van de top-down fusies uit 1976. Deze respondent stelde dat een opsplitsing van de eigen gemeente in twee of drie een fusie overbodig zou maken. Deze deelgemeenten zouden dan aansluiten bij bestaande gemeenten, of deel gaan uitmaken van een ander fusietraject. Tijdens meerdere fusietrajecten is een de-fusie kort ter sprake gekomen, maar nergens is het als een serieuze piste onderzocht.



“Bij politie- en hulpverleningszones vinden de-fusies plaats, worden wetten herschreven. Dat moet voor gemeenten ook mogelijk zijn, daar is te weinig naar gekeken.” - Voorzitter gemeenteraad

4.2.5.4 Invloed partij(politiek)

Wat is nu precies de invloed van politieke partijen en de partijpolitiek op de vrijwillige fusies? Verschillende respondenten gaven aan dat het een groot voordeel is wanneer een fusiepartner **dezelfde politieke signatuur** heeft. Anderzijds bleek een vrijwillige fusie tussen gemeenten met een verschillende meerderheid een quasi onmogelijk idee. Deze overtuiging werd gedeeld door een aanzienlijk aantal respondenten uit verschillende fusietrajecten. Er is immers sneller contact gezocht tussen gemeenten met een gelijkaardige politieke samenstelling, de gesprekken lopen makkelijker en het risico op lekken is er ook miniem.

“Moest een CD&V- en Open VLD-gemeente willen fusioneren... Twee verschillende partijen... Ik denk dat dat het grootste probleem is bij de fusies. Het was nu al moeilijk om onze coalitiepartner over de streep te krijgen.” – Voorzitter gemeenteraad

“Nazareth was een optie, economisch ook, maar ook daar is er politiek een heel andere samenstelling. Dat is niet makkelijk.” - Burgemeester

“We matchen in onze ogen niet met Gemeente X, het bestuur daar is van N-VA. Het is toch zo dat als je met collega’s van de eigen partij spreekt, dat je dan veel opener en anders met elkaar spreekt.” - Schepen

“We hebben eerst gepolst bij Gemeente X omdat het toch wel belangrijk is dat je gelijkwaardige partners hebt. Natuurlijk dat ook de politieke gezindheid dezelfde is, ik denk dat dit nogal logisch is.” – Voorzitter gemeenteraad

Wanneer een gemeente dezelfde politieke kleur heeft, maar de volgende verkiezingsuitslag er erg twijfelachtig is, neemt de aantrekkelijkheid van die gemeente af. De kans dat deze gemeente zal gecontacteerd worden om een fusie te onderzoeken verkleint. **Politieke stabiliteit** is een factor die meespeelt. Na verkiezingen wordt het lokale politieke landschap immers mogelijks grondig door mekaar geschud.



“Een fusie is een project dat niemand wou opstarten in politiek onzekere omstandigheden.” - Algemeen directeur

Een meerderheid wiens toekomst onzeker oogt, kan omgekeerd echter wel geneigd zijn om toenadering te zoeken bij een gemeente waar de eigen partij sterk staat.

Voorts is het denkbaar dat politieke partijen hun lokale afdeling mee zouden aansturen in het fusieverhaal. Hiervoor was vooral sprake in de Limburgse fusiegemeenten waar een bovenlokale politieke figuur betrokken was bij de fusiegesprekken en nauw samenwerkte met de betrokken burgemeesters.

“Persoon X en Persoon Y zeiden dat we eens overleg moesten plegen en dat we er na de vakantie uit moesten zijn wie de fusie zou trekken en hoe we dat zouden doen.” - Burgemeester

In de andere provincies was hiervan volgens de respondenten nog geen sprake. De rol van hogere partijniveaus is quasi unaniem beschreven als miniem door hen. Omtrent fusies is er geen melding gemaakt van actieve aansturing, noch van tegenkanting. De uitvoerende mandatarissen van de fusionerende gemeenten spraken dan ook over veel autonomie bij de afweging een fusie aan te gaan, alsook bij de keuze van een fusiepartner. Een aantal respondenten vond het zelfs spijtig dat de eigen partij niet meer coördineerde:

“Ik vind het jammer dat er binnen onze partij geen strategisch plan rond fusies was, dat alle burgemeesters in onze regio rond de tafel bracht. Heel weinig regie.” – Burgemeester

“Maar als ze voelen dat er leven is, hadden we misschien eens moeten samenzitten, wat het best past en om elkaar ‘den duvel niet aan te doen’.” - Burgemeester

Het valt bovendien op dat lokale afdelingen niet altijd het centrale partijstandpunt rond fusies volgden. Zo waren CD&V-mandatarissen bijvoorbeeld sterk betrokken bij de vrijwillige fusies, ook al heeft CD&V op centraal niveau zich nooit expliciet uitgesproken als voorstander van fusies. De fusiebeslissingen zijn volgens de respondenten met andere woorden lokaal beoordeeld en genomen.

“Hier is men er tamelijk hard tegenaan gegaan. Nochtans dat de twee partijen die hier in de oppositie zitten, Open-VLD en N-VA, dat idee wel genegen zijn op een hoger niveau. Dat is puur lokale politiek.” - Algemeen directeur

“We hadden drie gelijkwaardige partners geweest die integreren. In de toekomst zal het een fusie door opsorping worden. Niet in de juridische betekenis, maar in de praktijk: De derde partner zal veel minder inbreng hebben.” - Burgemeester

In sommige gemeenten wordt met betrekking tot een bijkomende fusie de deur op een kier gezet, in andere gemeenten stelden respondenten expliciet een bijkomende fusie te willen vermijden. Ook in dit laatste geval wordt de huidige schaalvergroting door verschillende respondenten als een pluspunt gezien. Indien er een verplichte fusieronde komt, beschikt een fusiegemeente immers over een betere onderhandelingspositie, in vergelijking met individuele gemeenten.

“Een opstap? Neen, liever niet. Maar als het dan toch moet, dan wil je wel zodanig groot zijn dat je niet wordt opgeslorpt.” - Burgemeester

Burgemeenten die momenteel als te groot worden beschouwd als fusiepartner, kunnen na een eerste fusie misschien wel een potentiële partner worden. Dit is een gevolg van de gewijzigde machtsverhoudingen.

“Toen vroeger de burgemeester van gemeente X vroeg om te fusioneren antwoordde ik altijd met een boutade: “ja, als gemeente Y gemeente X overneemt”. Maar dat wordt in de toekomst realistischer: misschien met gemeente X, als een gelijkwaardige.” – Voorzitter gemeenteraad

4.3 BESLUIT

Dit onderdeel van het rapport vormt het kwalitatieve luik van een onderzoek naar vrijwillige fusies in Vlaanderen. In alle vijftien gemeenten hebben zijn telkens vier respondenten bevestigd: de burgemeester, een schepen, de gemeenteraadsvoorzitter (of een tweede schepen, indien de burgemeester ook deze functie bekleedde) en de algemeen directeur. In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport is in detail getreden over vijf thema's: argumenten pro fusie; argumenten contra fusie; drempels; de rol van de Vlaamse overheid in het fusieproces; en de keuze van een fusiepartner. De voornaamste bevindingen uit het onderzoek worden in dit besluitend hoofdstuk weergegeven.

Wat zorgt precies voor **de motivatie om te fusioneren**? Een eenduidig antwoord is hier niet voor te geven: aan elke fusie ligt een veelheid en mix van argumenten ten grondslag die bovendien vaak anders wordt ingeschat per betrokken respondent en context. Wel blijken ‘positieve argumenten’ zoals bestuurlijke redenen (dienstverlening, bestuurskracht, schaalgrootte, capaciteit, ...) absoluut een rol te spelen in de overweging van de bevroegde respondenten. Vooral het probleem van éénpersoonsdiensten in kleine gemeenten wordt sterk benadrukt. Door een fusie aan te gaan ziet een

groot aantal respondenten de kans om deze problematiek aan te pakken, alsook om het personeel zich meer te laten specialiseren. Ook verwachten enkele respondenten dat men na een fusie makkelijker deskundig personeel zal kunnen aantrekken en behouden. Heel wat respondenten gaven hier ook de noodzakelijkheid van aan, aangezien breed erkend wordt dat de uitdagingen voor lokale besturen zijn toegenomen. Respondenten drukten bovendien de verwachting uit via een fusie een sterkere positie voor de gemeente te bekomen, in relatie tot bijvoorbeeld hogere overheden of binnen de regio. Een relatief kleine maar sterk overtuigde groep respondenten stelt dat zuiver (partij)politieke berekeningen – gericht op het versterken of beschermen van de lokale machtspositie van de partij – de doorslag gegeven hebben bij deze eerste reeks aan vrijwillige fusies. Naast deze ‘positieve’ argumenten speelden in bepaalde gemeenten zeker ook ‘negatieve’ argumenten, waarbij men door een fusie aan te gaan onwenselijke zaken zoals het opgaan in een grotere stad of een gedwongen fusie wil vermijden. Financieel-economische argumenten speelden onder de bestudeerde trajecten minder mee, al vergroot de invloed ervan wanneer de gemeente op dit vlak op haar tandvlees zit.

Hoewel in dit deel van het onderzoek uiteindelijk alle gemeenten een fusie zijn aangegaan, kan verwacht worden dat aan een fusie ook nadelen verbonden zijn. Uit de interviews met onze respondenten kwamen ook **argumenten tegen een fusie** naar voor. Deze contra-argumenten kunnen ervoor zorgen dat een gemeente ervoor kiest niet te fusioneren. Een relatief groot aantal respondenten weet op de extra belasting van het betrokken personeel en de betrokken politici. Dit leidt tot het ‘on hold’ zetten of aan de kant schuiven van projecten die niet gerelateerd zijn aan de fusie. Ook partijpolitieke overwegingen kunnen tegen een fusie spreken, bijvoorbeeld wanneer de lokale afdeling van de partij in de partnergemeente aanzienlijk zwakker staat. Een fusie kan in bepaalde omstandigheden ook nefast zijn voor hun persoonlijke ambities. Twee zaken worden bovendien als een gevaar aangestipt: de grotere afstand tussen burger en bestuur, en het risico op het verlies van de eigenheid van de gemeente. Beide zaken worden als belangrijk aandachtspunt voor de komende bestuursploeg(en) vooropgesteld.

Een fusie is een complexe operatie. Een fusie aan gaan is één ding, een fusie tot een goed eind brengen is iets anders. Er kunnen (onverwachte) obstakels of moeilijkheden opduiken tijdens het hele fusieproces, verzameld binnen de term ‘drempels’. De **grootste drempels tijdens het fusieproces** zijn van beleidsmatige, politieke en personeelsmatige aard. Op vlak van beleidskeuzes bleken veranderingen op vlak van hulpverleningszone, en in mindere mate intercommunales, een uitdaging. Ook de “diepte” van de fusie zorgde binnen verschillende gemeenten voor discussie: wordt van een wit blad vertrokken, of behouden we zoveel mogelijk de huidige dienstverlening? Ten tweede dook er soms op politiek vlak tegenkanting opduiken op van zowel coalitiepartners als de oppositie. Hierbij is gebleken dat het van belang is elke betrokken partij de tijd te geven tot creatie van een verhaal rond de fusie, als rechtvaardiging naar de achterban toe. Ten derde is er het personeel: zij werden overwegend als meegaand ervaren door de respondenten, maar met name de opmaak van een gemeenschappelijk organogram zorgde her en der wel voor (langdurige) onzekerheid. Bovendien blijkt fusioneren een oefening waarbij het moeilijk is iedereen tevreden te stellen. Opvallend is dat van de kant van de inwoners weinig tot geen tegenstand op te merken viel.

Het gedrag en overwegingen van lokale mandatarissen is duidelijk beïnvloed door contextuele factoren. De **Vlaamse overheid** creëerde het kader waarbinnen fusies kunnen plaatsvinden. De financiële bonus voor fusionerende gemeenten is met voorsprong de meest besproken maatregel.



Deze bonus is voornamelijk als faciliterend beschouwd: belangrijk, maar niet doorslaggevend. Ook zorgde de Vlaamse overheid voor begeleiding, waarbij gemeenten konden kiezen in welke mate ze het ABB willen betrekken. De kwaliteit en het vrijblijvende karakter van de begeleiding is erg positief bevonden. Verder zagen de respondenten het ABB ook als spreekbuis naar de Vlaamse administraties en de federale overheid toe. Zullen er op korte termijn verplichte fusies worden opgelegd? Hier bestaan uitgesproken maar uiteenlopende verwachtingen over. Vast staat wel dat een fusie naar Deens model, waarbij gemeenten binnen een bepaalde periode een fusiepartner kunnen kiezen, sterk de voorkeur zou krijgen op een top-down verplichting zoals in 1976. De geïnterviewde respondenten zijn bovendien vragende partij voor duidelijke spelregels, doelstellingen en criteria met het oog op de toekomst.

Tot slot wordt stilgestaan bij de **keuze van een geschikte fusiepartner**. Verschillende factoren speelden hier een rol bij, al bleken de vrijwillige fusies een sterk politiek karakter te hebben. Ten eerste ging de voorkeur sterk uit naar partnergemeenten met eenzelfde politieke signatuur. Ten tweede is ook een goede persoonlijke band tussen de burgemeesters als sterke troef aanzien. De aanzet of stroomversnelling van de vrijwillige fusies kwam bovendien vaak tot stand binnen een informele setting, zoals een receptie. Een fusie met een burgemeester waarmee het niet goed klikt, of met een andere politieke kleur, leek eerder onwaarschijnlijk. Ten derde is de carrièreplanning van (voornamelijk) de burgemeesters van belang: de ambities van de burgemeesters moeten verzoenbaar zijn. Het is nefast wanneer deze politieke puzzel niet in elkaar valt. Wanneer beiden de dominante politieke figuur willen zijn, zal niet vrijwillig gefusioneerd worden. Ook instabiele meerderheden, waarbij onduidelijkheid bestaat over de volgende verkiezingsuitslag, worden liever vermeden als fusiepartner. Anderzijds hebben instabiele meerderheden, volgens een aantal respondenten, via een fusie stabiliteit gezocht bij een fusiepartner waar de eigen partij sterker staat. Het valt verder op dat de respondenten aangeven dat bij het merendeel van de vrijwillige fusies de politieke beslissing genomen werd voordat een diepgaande analyse uitgevoerd is, van een gedegen onderbouwing was dus niet altijd sprake. Het politieke karakter van de vrijwillige fusies is weliswaar van lokale aard: de afweging of een fusie wenselijk is, alsook de beoordeling van mogelijke fusiepartners gebeurde lokaal. Van actieve aansturing of tegenkanting door een hoger politiek niveau bleek geen sprake te zijn, centrale partijstandpunten rond vrijwillige fusies worden ook niet noodzakelijk gevolgd door lokale afdelingen. Op vlak van type fusies zijn twee soorten te onderscheiden. Sommige respondenten gaven de voorkeur aan een gelijk(w)aardige fusiepartner, anderen zagen eerder voordeel in de complementariteit van een grote en een kleine gemeente. Hierover waren de meningen verdeeld, afhankelijk van de lokale context. Wel stond overduidelijk vast dat elke gemeente met respect wil behandeld worden, als een volwaardige partner met eigen inbreng in het proces.

