



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 | Gebbruik van de Q-methodologie | 8 |
| 3.1.1 | Selectie van lokale respondenten | 9 |
| 3.1.2 | Voorgelegde 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 |

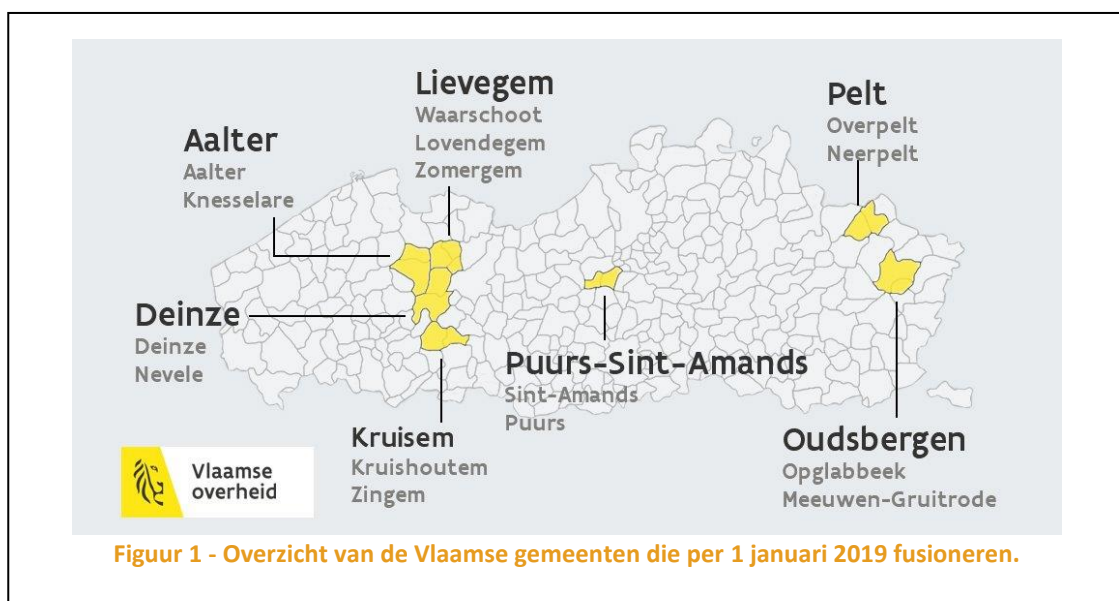


1 Inleiding

“De Vlaamse Regering wil blijven inzetten op bestuurskrachtige en verantwoordelijke lokale besturen die een sterke lokale democratie koppelen aan kwaliteitsvolle dienstverlening. Maar we moeten ons minstens de vraag stellen of de lokale besturen in hun huidige schaal nog antwoorden kunnen verstrekken op de nieuwe maatschappelijke uitdagingen. De maatschappelijk-bestuurlijke context wijzigde de afgelopen decennia drastisch.” (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2017, p. 7)¹

Om een antwoord te bieden op de steeds grotere verwachtingen in de (lokale) besturen, de toenemende maatschappelijke uitdagingen, de toenemende complexiteit, enz. is het eens te meer belangrijk dat gemeentebesturen voldoende bestuurskracht hebben. Volgens de Vlaamse regering kan dit onder andere bereikt worden door het aangaan van vrijwillige fusies. Een betere interne beheersing van de gemeentelijke organisatie, een efficiëntere en kwaliteitsvollere dienstverlening, het vergroten van de beleidscapaciteit en een meer strategische positionering zijn slechts enkele voordelen die volgens de Vlaamse regering verbonden zijn aan sterkere lokale besturen (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2017, pp. 4-5).

Vanaf 1 januari 2019 gaat Vlaanderen van 308 naar 300 gemeenten. Vijftien besturen hebben vrijwillig beslist om in een fusietraject te stappen en voortaan, per twee of drie, één lokaal bestuur te vormen. Deze fusiebeslissing zet een ingrijpende en omvattende hervorming in gang die lokale politici en ambtenaren in hun dagelijkse werking treft. Ook heeft een gemeentelijke fusie impact op tal van andere zaken, zoals de relatie van het lokale bestuur met externe netwerken en de bijhorende



¹ Toelichting: dit betreft een uitgave van het tijdschrift *BinnenBand* (themanummer vrijwillige fusies), gepubliceerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur.

dienstverlening aan de inwoners. Figuur 1 (infra) bevat een kaart van de gemeenten die per 1 januari 2019 fusioneren.

De Vlaamse overheid steunt vrijwillige fusies volop met een kaderdecreet fusies (welke is ingekaderd in het Decreet Lokaal Bestuur),² een financiële bonus voor fusionerende gemeenten, de mogelijkheid om tijdelijk een extra schepen in de nieuwe fusiegemeente aan te stellen, evenals een online draaiboek over de te nemen stappen en specifieke individuele begeleiding in elk fusietraject.³ Het voorliggende rapport wil inzicht verschaffen in de belangrijkste beweegredenen en argumenten die lokale beleidsmakers ertoe brengen om te beslissen pro maar ook contra een fusiebeslissing. Naast de vijftien gemeenten die vrijwillig samengaan, zijn er immers ook meerdere lokale besturen in Vlaanderen waar een fusiebeslissing wel is afgetoetst maar men besloten heeft (nog) niet tot een gemeentefusie over te gaan. Ons onderzoek wil ook daarrond duidelijkheid scheppen en bestaat daarom ook uit diverse delen. In het eerste deel van het rapport staan de resultaten van de uitgevoerde Q-methodologie centraal. Deze methodiek laat toe om verschillende perspectieven rondom gemeentefusies af te lijnen, die bij de lokale beleidsmakers uit de vijftien fusionerende gemeenten leven. Met elk van de respondenten vond tevens een uitgebreid diepte-interview plaats in de periode september 2017 – juni 2018. De resultaten van dat kwalitatieve luik van het veldonderzoek komen uitgebreid aan bod in het tweede deel. In het derde deel gaat de aandacht uit naar wat lokale beleidsmakers net afremt tot het nemen van een fusiebeslissing. Daarvoor is er met respondenten gesproken in zeven gemeenten die het fusietraject vroegtijdig hebben beëindigd. De resultaten van diepte-interviews uit die gemeenten worden in dat derde deel belicht. In een vierde en laatste deel worden de bevindingen omtrent de motieven van fusionerende en niet-fusionerende gemeenten met elkaar vergeleken. Dit laat toe om er de belangrijkste factoren op vlak van vrijwillig fusioneren uit te destilleren.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse overheid, Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) door een team van onderzoekers uit de KU Leuven en de Universiteit Gent. Ondanks het feit dat onderzoekers vanuit verschillende instituties aan dit rapport hebben samengewerkt, wordt ieder hoofdstuk in dit rapport door het hele onderzoeksteam gedragen.

² Decreet 25 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten, *BS* 19 augustus 2016; Decreet 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018

³ Meer informatie omtrent deze maatregelen is terug te vinden op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur, beschikbaar via: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>



2 Methodologische beschouwingen

Er zijn een aantal methodologische beschouwingen die van toepassingen zijn op alle delen van dit onderzoek en hier dan ook gezamenlijk besproken zullen worden.

In dit onderzoek werd er gekozen voor een kwalitatieve aanpak voornamelijk op basis van semigestructureerde interviews. De keuze voor deze kwalitatieve aanpak ligt voornamelijk in de aard van het onderzoek. Het thema ‘fusionerende gemeenten’ is relatief nieuw en onverkend - de vorige fusies dateren namelijk van de jaren '70 - en wordt onderzocht bij een nieuwe doelgroep. Het onderzoek is dan ook explorerend van aard, waarvoor kwalitatief onderzoek geschikt is (Lyon, Möllering, & Saunders, 2015, p. 10; Maso & Smaling, 1998, p. 11). Daarnaast stelt kwalitatief onderzoek ons in staat om rekening te houden met de context waarin het fusieproces plaatsvindt (Lyon, Möllering, & Saunders, 2015, p. 11). Dit is niet onbelangrijk gezien de recente integratie van OCMW's en gemeenten, en de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Bovendien stelt kwalitatief onderzoek ons in staat om minder gestructureerde dataverzamelmethode te hanteren. Hierdoor wordt er ruimte gegeven aan de respondenten om nieuwe aspecten aan te halen en een eigen invulling te geven aan de bevroegde topics, aangezien de respondenten niet gebonden zijn aan bepaalde antwoordmogelijkheden (Bachmann, 2015, p. 176). Tot slot wordt er vaak teruggerepen naar kwalitatief onderzoek als er sprake is van een gevoelig onderzoeksthema. Dit was in dit onderzoek voor bepaalde aspecten zeker het geval (bijv. financiële bonus, verlies van mandaat) (Lee, 1993, p. 119). Kwalitatief onderzoek stelt ons in staat om inzicht te verwerven in gevoelige data die nodig zijn om de verschillende facetten van het fusieproces te begrijpen.

Hoewel kwalitatief onderzoek geschikt is voor dit onderzoek, zijn er ook een aantal beperkingen aan verbonden. De **scope van dit onderzoek** is namelijk beperkt tot de perceptie van de bevroegde respondenten. De resultaten in alle delen van dit rapport geven de argumenten pro en contra een fusie weer vanuit een *bottom-up* perspectief, namelijk vanuit de visie van de gemeenten, het lokale niveau. Het onderzoek kadert echter binnen een bredere fusie-agenda (bovenlokale agenda), in die zin dat een hogere overheid ook andere argumenten vanop andere bestuursniveaus in kaart dient te brengen. Naast de lokale belangen spelen binnen de bredere fusie-agenda ook bovenlokale belangen die als reden kunnen dienen voor een fusie. Een voorbeeld is ruimtelijke ordening: er kan verwacht worden dat men in Vlaanderen tot een meer samenhangend beleid kan komen wanneer het lokale niveau minder versnipperd is. Dit bovenlokaal perspectief komt minder naar voren in dit onderzoek, aangezien onze respondenten allen actief zijn binnen het lokale niveau. Het doel (buiten dit onderzoek om) is om tot een verzoening te komen tussen de verschillende argumenten op de verschillende niveaus. Het feit dat het rapport de percepties van de respondenten in de gemeenten weergeeft brengt tevens een risico op sociaal wenselijke antwoorden met zich mee. Het bevroegen van de argumenten pro en contra een fusie kan een gevoelige aangelegenheid zijn (bijv. financiële bonus, verlies van mandaat), wat kan leiden tot sociaal wenselijke antwoorden (Lyon, Möllering, & Saunders, 2015, p. 17). Het gevolg hiervan kan zijn dat aspecten positiever worden voorgesteld tijdens het interview (Vissak, 2010, pp. 376-377). We trachtten de sociale wenselijkheid zoveel mogelijk te beperken door confidentialiteit zoveel als mogelijk te garanderen. Toch betekent dit dat de conclusies in dit onderzoek met enige voorzichtigheid dienen geïnterpreteerd te worden.



3 Deel 1: Het discours van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren

Auteurs: Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui Steen, Nicolai De Wulf, Charlotte Van Dijk

In dit eerste deel van het rapport presenteren we de resultaten van een uitgevoerde Q-methodologie onder lokale beleidsmakers. Deze methodiek laat ons toe om het discours af te lijnen dat politici en ambtenaren omtrent deze ingrijpende hervorming op lokaal vlak hanteren. We starten met een nadere duiding van het gebruik van de Q-methodologie in dit onderzoek. Daarna wordt stilgestaan bij vier afzonderlijke lokale discourses die uit de toepassing ervan konden worden gedestilleerd.⁴ Hun onderlinge vergelijking staat centraal in een derde onderdeel, om tenslotte af te sluiten met diverse te trekken lessen over vrijwillig lokaal fusioneren in Vlaanderen.

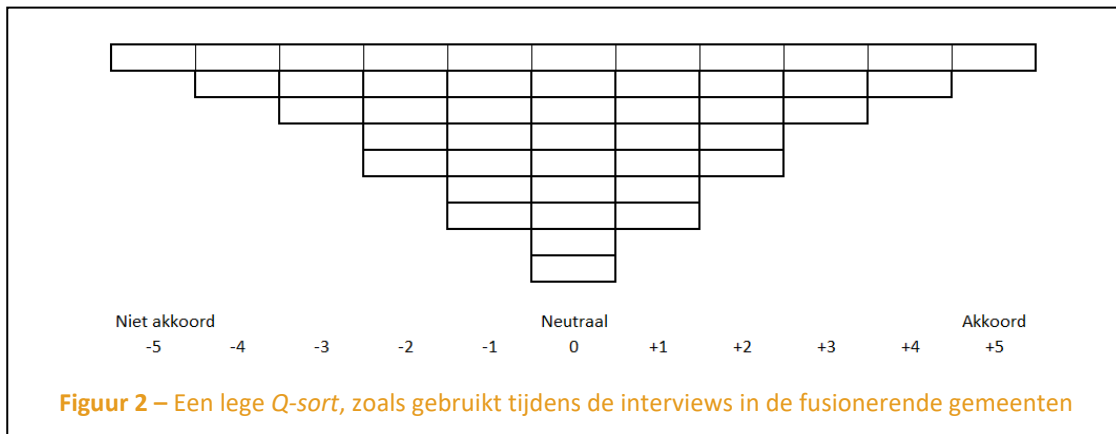
3.1 GEBRUIK VAN DE Q-METHODOLOGIE

De Q-methodologie is een onderzoeksmethode die gebruikt wordt als een systematische manier om bij respondenten hun mening of overtuiging over een bepaald onderwerp te achterhalen (Newman & Ramlo, 2010, p. 507, Stenner & Stainton-Rogers, 2004, p. 100). In dit onderzoek gebruiken we deze methode om inzichtelijk te maken hoe lokale beleidsmakers denken en spreken over de vrijwillige gemeentefusie. Om dit te bereiken hebben wij lokale politici en ambtenaren 45 stellingen laten rangschikken, die allen betrekking hebben op de fusiehervorming. De verdeling van de scores die elke respondent aan de stellingen kon toekennen, loopt van -5 ('sterk mee oneens') tot +5 ('sterk mee eens') als de verdeling voor Q-methodologisch onderzoek die sinds de opkomst van de methodiek in de jaren '50 gebruikt wordt (Stephenson, 1953; McKeown & Thomas, 2013).

Elke respondent diende alle stellingen in te passen in een Q-methodologisch schema. Een afbeelding van dit schema is terug te vinden in figuur 2 (infra). Dit schema, door sommige respondenten soms licht schertsend als een interessante legpuzzel betiteld, kent een quasi-normale verdeling. Dit houdt in dat voor de stellingen die het meest als 'akkoord' (+5) en volledig als 'niet akkoord' (-5) worden betiteld slechts één plek beschikbaar was, terwijl voor de neutrale stellingen (0) juist de meeste vakken beschikbaar waren. Eenmaal het schema door de respondent is ingevuld, levert dit een lijst met een score voor elke stelling op, ook wel een **Q-sort** genoemd (Brown, 1980, p. 6). Omdat de respondenten voor de meest positieve of meest negatieve scores de minste vakken beschikbaar kregen, werden zij als het ware gedwongen een positie in te nemen en te kiezen welke argumenten voor hen het allerbelangrijkst waren (of juist absoluut niet) in verband met de fusiehervorming. Hierdoor laat de Q-methodologie ons toe te achterhalen met welke stelling(en) lokale politici en ambtenaren in Vlaanderen zich het meest associëren op vlak van vrijwillige gemeentefusie. In het onderstaande gaan we nader in op de selectie van deze lokale respondenten en van de aan hen voorgelegde stellingen.

⁴Bij het distilleren van de discourses wordt nadrukkelijk gefocust op hoe lokale beleidsmakers de fusie percipiëren. Hierdoor komen lokale belangen sterker naar voren dan bovenregionale argumenten die ook mee kunnen spelen in de bredere fusie-agenda.





3.1.1 Selectie van lokale respondenten

In elk van de 15 Vlaamse gemeenten die vrijwillig fusioneren, zijn er steeds 4 respondenten benaderd met de Q-methodologie. Het gaat om de **burgemeester, een schepen, de voorzitter van de gemeenteraad en de algemeen directeur**.⁵ Zo zijn zowel lokale politici als lokale ambtenaren in het onderzoek betrokken, 60 in totaal. In de gemeenten waar de burgemeester tevens de rol van gemeenteraadsvoorzitter op zich neemt, is ervoor gekozen om een extra schepen te interviewen.⁶ Eén respondent zag echter af van het beoordelen en rangschikken van stellingen volgens de Q-methodologie, waardoor de weergegeven resultaten in het onderstaande betrekking hebben op een totaal van 59 in plaats van 60 respondenten.

Door de ingevulde *Q-sort* van deze 59 respondenten te vergelijken, wordt duidelijk welke stellingen/argumenten op lokaal vlak de boventoon voeren in verband met de fusieherforming. Systematische onderlinge vergelijking legt immers overeenkomsten en verschillen bloot in de wijze waarop lokale beleidsmakers denken en spreken over de vrijwillige fusie. Door respondenten met gelijklopende meningen te groeperen, kunnen vervolgens ook een of meerdere perspectieven of zogenaamde ‘discoursen’ worden gereveleerd. Ieder discours staat dus voor een verzameling van meningen geuit door een groep respondenten die met elkaar overeenstemmen, maar van mening verschillen met de respondenten uit andere discoursen (Van Exel & De Graaf, 2005). De systematische vergelijking waarvan sprake is, gebeurt met behulp van de PQ-method software (Schmolck, 2014). Op pagina 13 zal verder worden ingegaan op hoe de analyse van de resultaten uit de Q-methodologie is gebeurd.

3.1.2 Voorgelegde stellingen rond vrijwillig fusioneren

Ter formulering van de stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd, zijn we op zoek gegaan naar de bestaande en meest dominante interpretatiekaders of masters onder de fusieframes. Als strategie kozen we ervoor om zowel inductief te werken en interpretatiekaders rond fusies uit de empirie te destilleren als deductief en de bestaande literatuur te screenen rond deze frames.

⁵ In sommige gemeenten werd nog de huidige functietitel “gemeentesecretaris” gehanteerd. Met het oog op uniformiteit kiezen wij er in dit onderzoek voor om consistent de term “algemeen directeur” te gebruiken.

⁶ Dit was het geval in zes gemeenten: er zijn dus in totaal 9 gemeenteraadsvoorzitters en 21 schepenen geïnterviewd.



Onze inductieve insteek kreeg vorm door te screenen hoe *Het Laatste Nieuws* en *Het Nieuwsblad* berichtten over de Vlaamse fusies gedurende één kalenderjaar (15 juni 2016 tot 15 juni 2017). Behorend tot de meer volkse media en ruim verspreid over Vlaanderen weidden beide kranten geregeld over deze hervorming uit. Een gezamenlijke zoekactie op de termen ‘fusie’ en ‘gemeenten’ in de *GOPress–database* leverde maar liefst 183 artikels op in *Het Laatste Nieuws* en 165 in het *Nieuwsblad*. Een select aantal ervan betrof de gemeenten die al vrijwillig beslisten tot fusie en hielden we apart. De anderen werden doorgelezen ter inventarisatie van lokale meningen omtrent fusies. Het merendeel van deze meningen kwam van lokale politici (i.e. burgemeesters, schepenen, leden van de gemeenteraad, leden van oppositie en/of lokale fracties). Maar ook lokale handelaars, directeurs van scholen en andere instellingen, bestuurders van lokale verenigingen en de gewone man/vrouw op straat kregen regelmatig een stem. Daaruit konden we tientallen stellingen over gemeentefusies filteren.

Parallel aan deze inductieve aanpak gingen we ook deductief aan de slag. We zochten in de *Web of Science –database* op “*local government*” en “*amalgamation*” en vonden via die zoektermen een 40-tal internationale wetenschappelijke artikels die hierrond in 2015, 2016 of 2017 zijn verschenen. In meer dan de helft ervan worden fusies van lokale besturen ook daadwerkelijk op effect(en) beoordeeld. Op zich is die eenvormigheid in focus weinig verrassend. Al sinds de jaren ’60 is er internationaal een niet aflatende golf van fusies op lokaal vlak (Blom-Hansen e.a., 2015). En samen met recente trends in de publieke sector zoals ‘meer aandacht voor verantwoording’ en ‘werken onder schaarste’ is het begrijpelijk dat zo’n ingrijpende hervorming onderzoekers prikkelt om deze te evalueren. Opvallend is wel dat slechts een select aantal studies tegelijk meerdere soorten effecten van een fusie onderzoekt (Matejova e.a., 2017; Ncube & Monnakgotla, 2016). De meeste studies concentreren zich op één enkel type, wat dan ook toelaat om diverse stromingen in de recente evaluatieliteratuur rond fusies te onderscheiden. Zo zijn er de typische *performance*–studies die inzoomen op de impact van fusies op vlak van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger met vragen als: Gaat de kwaliteit van de gemeentelijke diensten erop vooruit? Kosten die na fusie nu minder aan de gebruiker? Dergelijke vragen worden vaak gesteld in het licht van de populaire adagia ‘*bigger is better*’ en ‘*bigger is cheaper*’ (zie o.a. Blesse & Baskaran, 2016; Drew e.a., 2015). Daarnaast zien we studies gericht op politieke effecten van fusies. Deze hebben bijvoorbeeld aandacht voor de prijs die lokale politici mogelijks betalen na fusie zoals ‘*blaming*’ of afstraffing door de kiezer voor een niet gewilde beslissing of tanende participatie aan lokale initiatieven van burgers (zie o.a. Kjaer & Klemmensen, 2015; Van Houwelingen, 2017). Ook de politieke machtsbalans tot de administratie kan veranderen, alsook de skills en competenties die van ambtenaren in grotere bestuurlijke entiteiten worden verwacht. Vandaar dat in diverse studies de gemeentefusies expliciet worden getoetst op hun ‘new public management’–impact op vlak van de gangbare werkprocessen en –procedures (zie o.a. Dollery & Ting, 2017; Steiner & Kaiser, 2017). Een laatste stroming in recent fusieonderzoek neemt de nieuw gecreëerde besturen expliciet in het vizier door bijvoorbeeld te evalueren of burgers er zich wel mee kunnen identificeren en de gemeentelijke rol na een fusieronde sterker doorweegt op hogere schaalniveaus (zie o.a. Soguel & Silberstein, 2015; Terlouw, 2016).

In combinatie leverden deze inductieve en deductieve werkwijzen ons een waaier aan inzichten omtrent fusies op. Koppeling en structurering ervan kreeg vorm door met elke wetenschappelijke stroming een apart perspectief of frame op gemeentefusies te associëren dat gespecificeerd werd in een reeks empirisch onderbouwde stellingen. We onderscheidde in totaal **vier masterframes**, elk



geconcretiseerd in 11, maximaal 12 stellingen zoals opgelijst in tabel 1. Een eerste masterframe, dat we aanduiden als **'effecten op dienstverlening'**, bevat stellingen die handelen over de nood aan bestuurskracht om problemen en uitdagingen aan te pakken. Het frame omvat ook stellingen rond de mogelijkheden die fusie of schaalvergroting biedt voor kostenbesparing, professionalisering en kwaliteitsvolle en bredere dienstverlening. Een tweede masterframe is gelabeld **'(politieke) verhoudingen'**. Stellingen die binnen dit frame vallen, richten zich op (partij-)politieke aspecten van de fusie, zoals het belang van politici die op eenzelfde lijn zitten en een mogelijkheid zien om er samen beter van te worden, of de effecten van de fusie op het aantal politieke mandaten. Daarnaast vallen onder dit masterframe ook stellingen die gaan over de verhouding tot belangrijke actoren als burgers, personeel en vakbonden, en andere besturen in de regio. Een derde masterframe kreeg het label **'proces'**. Hierin verzamelden we stellingen die betrekking hebben op het hervormingsproces zelf dat samengaat met de fusie, zoals aandacht voor het uitvoeren van een diepgaande analyse vooraf aan de fusiebeslissing, het vrijwillig karakter van de fusie, of de financiële bonus als aanmoediging. Het vierde masterframe, tot slot, **'profiel gemeenten'** handelt over de geografische ligging van de gemeenten, hun economische kenmerken, eventuele eerdere samenwerkingen, en zaken als de bezorgdheid van gemeenten om een eigen profiel te behouden. Bij het formuleren van de stellingen bouwden we de nodige variatie in. Sommige uitspraken zijn advocatief of richtinggevend opgevat; anderen dan weer eerder evaluatief of beoordelend en nog anderen veeleer designatief of een feit benoemend. En daarmee kwamen we tegemoet aan een basisconditie van stellingenonderzoek (Dryzek & Berejikian, 1993). Bij het selecteren van de stellingen beoogden we ook 'dekkend' te werken en elke (groep van) ideeën of gezegdes onder de empirisch geïnventariseerde stellingen over fusies op te nemen. Daarin zijn we grotendeels geslaagd, althans volgens de lokale beleidsmakers die we in een volgende fase van onze exploratie met deze masterframes confronteerden.⁷

Tabel 1: De 45 stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd

| Masterframe 'effecten op dienstverlening' |
|---|
| 1, ⁸ Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan. |
| 42, Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt. |
| 13, Een fusie moet voor een daling in de belastingdruk zorgen. |
| 16, Er komt geld vrij voor nieuwe projecten. |
| 20, Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden. |
| 21, We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden. |
| 22, We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger. |
| 23, Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel. |
| 35, Een schaalvergroting zorgt er voor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners. |
| 39, De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot. |

⁷ We vroegen de respondenten na afloop van het interview telkens of er hiaten en tekorten waren in het voorgelegde discours. Slechts twee respondenten wezen ons doorheen de bevraging op een ontbrekende factor die volgens hen ook verklarend kan zijn voor fusies, namelijk persoonlijke relaties tussen lokale actoren en de mogelijkheid van (verdere) intergemeentelijke samenwerking. Stellingen hierrond zijn niet via Q-methodologie onderzocht, maar komen wel verder aan bod in het kwalitatieve deel van dit rapport.

⁸ De nummering van de stellingen verwijst naar de 'ad random' volgorde waarin de stellingen werden voorgelegd aan de respondenten



8, We beseffen dat we vaak geconfronteerd worden met dezelfde problemen en dat deze problemen niet stoppen aan onze gemeentegrenzen.

Masterframe 'politiek'

19, Een fusie vergt draagvlak bij inwoners.

2, Een fusie ligt gevoelig. We praten ook met personeelsleden en vakbonden.

9, Om in een fusietraject te stappen moet er een brede meerderheid zijn.

10, We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten.

24, Dat er op het einde van de rit minder politieke mandatarissen zullen zijn, is een goede zaak.

25, We willen een gemeente worden met een sterke stem in de regio.

26, Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger ook beter worden en kan je daar echt op inzetten.

33, Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen.

37, Nu is er een weinig transparant netwerk van intergemeentelijke samenwerkingen ontstaan. Fusies zijn nodig om de sterke lokale democratie niet kwijt te spelen.

38, Fusies? Ja, als we er maar samen beter van worden.

40, Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij.

44, Heel wat politici weten dat ze té klein zijn om alleen verder te gaan, maar ze zijn té groots om dit toe te geven.

Masterframe 'proces'

3, Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse.

5, De financiële bonus voor een fusie is belangrijk.

6, Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten.

14, Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf.

15, Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen.

18, De schuldafbouw mag geen doel zijn op zich, ook zonder dat geld zijn er voor ons veel voordelen.

27, De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd.

29, We willen niet verweesd over- blijven tussen alle gemeenten die zullen fusioneren.

30, We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner.

32, Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen.

41, Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is.

Masterframe 'profiel gemeenten'

4, In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend.



| |
|---|
| 7, Logisch toch ! Door de ligging vormen de gemeenten geografisch praktisch één geheel. |
| 11, De uitholling van de provincies zet aan tot het vormen van grotere gemeenten. |
| 12, We stonden als gemeenten al vaak voor dezelfde uitdagingen. |
| 17, Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking. |
| 28, Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan. |
| 31, Het is best de eigenheid te behouden dus gaan we in zee met gelijkaardige gemeenten. |
| 34, Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie. |
| 36, Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst. |
| 43, De Vlaming is mobieler. Kwaliteitsvolle dienstverlening wordt belangrijker dan lokale verbondenheid. |
| 45, Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee. |

3.1.3 Aantal te destilleren fusiediscoursen

Hoeveel discoursen leven er onder lokale beleidsmakers in verband met de gemeentefusie? Een Q-methodologische analyse levert geen standaard aantal discoursen op. Wel is er een werkwijze die toelaat om het aantal discoursen te bepalen. Die werkwijze is tweeledig en bestaat erin te overwegen of discoursen die uit de data-analyse voortkomen enerzijds duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn en anderzijds ook gedragen worden door een voldoende aantal respondenten (Brown, 1993; Stenner et al, 2008).

Het nagaan of de discoursen voldoende onderscheidend zijn, gebeurt enerzijds door te kijken naar de zogenaamde '*eigenvalue*' van elk discours. De eigenvalue van een discours wordt als volgt berekend: de ingevulde *Q-sort* van elke respondent krijgt een bepaalde score voor hoe goed deze bij het ideaaltype van een discours past, de zogeheten '*factor loading*'. Hoe hoger de factor loading van een *Q-sort*, hoe beter deze bij het discours past. Door al deze scores voor een discours te kwadrateren en vervolgens bij elkaar op te tellen, ontstaat de uiteindelijke eigenvalue van dit discours (McKeown & Thomas, 2013, p. 104; Brown, 1980, p. 222). Die eigenvalue van een discours toont de eigenheid dat elk discours heeft, of in welke mate deze verschilt van een ander discours over datzelfde onderwerp. Hoe hoger de eigenvalue, hoe sterker de meningen van de respondenten in dit discours verschillen van de respondenten uit elk ander discours.

Anderzijds wordt het aantal respondenten gemeten door te kijken naar het aantal '*flags*' dat de PQ-software aan elk discours toekent. De flags geven dus aan hoeveel respondenten een discours delen en geven dus aan of dit discours voldoende wordt gedragen (Van Exel & De Graaf, 2005; Van Eijk & Steen, 2014). Hoe meer respondenten binnen een bepaald discours vallen, hoe relevanter dit discours is in de discussies rondom het onderwerp in kwestie.

Mits deze tweevoudige werkwijze duiden we in het rapport vier discoursen aan die lokaal leven rond vrijwillige gemeentefusie in Vlaanderen.⁹ Zoals vermeld op pagina 6, zijn er in totaal 59 respondenten in 15 gemeenten ondervraagd. In totaal worden 41 van de 59 respondenten (i.e. ruim 69 %) binnen

⁹ Om dit resultaat te bereiken, is er gebruik gemaakt van een Brown Q-cent analyse met varimax-rotatie. Deze manier van factorrotatie krijgt de voorkeur binnen Q-methodologische onderzoek, omdat bij dit type rotatie de hoogste eigenvalues bij de discoursen behaald wordt (Newman & Ramlo, 2010: 510; Stevens, 2002: 391).



één van de vier discoursen ingedeeld. In tabel 2 (infra) worden teruggevonden hoeveel van elk type respondenten ondervraagd is en hoeveel respondenten per type uiteindelijk in één van de discoursen opgenomen is. Daaruit blijkt dat per type respondent steeds min of meer hetzelfde percentage in de resultaten is opgenomen.

Tabel 2 – Aantal respondenten in de resultaten en totaal aantal ondervraagde respondenten

| Rol van de respondent | Respondenten ingedeeld in een discours | Totaal aantal ondervraagde respondenten |
|-----------------------|--|---|
| Schepenen | 13 | 20 |
| Voorzitters | 6 | 9 |
| Algemeen directeurs | 11 | 15 |
| Burgemeesters | 11 | 15 |
| Totaal | <u>41</u> | <u>59</u> |

Er is ook overwogen om vanuit de Q-analyse verder te werken met drie of vijf discoursen in totaal. Doch bij gebruik van deze totale aantallen zou per discours in mindere mate voldaan zijn aan voormelde condities op vlak van ‘eigenvalue’ en ‘flags’ dan ingeval van vier discoursen (Van Exel & De Graaf, 2005).¹⁰ Elk van hen wordt in onderdeel 2.2 uitvoerig toegelicht nadat eerst nog wordt stilgestaan bij een aantal beperkingen die verbonden zijn aan het gebruik van de Q-methodologie.

Voor de resultaten van dit q-methodologisch onderzoek geldt dat we met minstens 95% zekerheid kunnen zeggen dat de gevonden *factor loadings* inderdaad correct zijn. Anders gezegd houdt dit in dat de kans dat een bepaalde respondent niet binnen een bepaald discours zou moeten vallen, maar daar wel bij wordt ingedeeld, kleiner is dan 5% (Zabala, 2014, p. 165 & 171). Daarnaast geldt voor onze resultaten ook dat de kans dat een bepaalde stelling als onderscheidend voor een discours wordt aangemerkt, terwijl dit eigenlijk niet zo zou moeten zijn, kleiner is dan 5%.

3.1.4 Beperkingen van de Q-methodologie

Graag vermelden we hier een drietal beperkingen die onlosmakelijk verbonden zijn aan het gebruik van de Q-methodologie in onderzoek (Stenner et al, 2008, p. 231; Cross, 2004).

Ten eerste is er een zogenaamde **keuzedwang** waaraan respondenten bij een Q-analyse onderhevig zijn. Zij worden immers gevraagd om een specifiek aantal stellingen te positioneren op de *Q-sort* dat eenzelfde aantal scorevakjes vertoont. Finaal dient een respondent dus te kiezen welke stellingen de allerhoogste, -laagste dan wel een veeleer neutrale score krijgen. En het is niet ondenkbeeldig dat die veeleer neutrale scores ook toekomen aan stellingen waarmee een respondent het eigenlijk wel sterker (on-)eens is dan finaal gescoord. Bij de toelichting van de discoursen zal daarom niet enkel ingezoomd worden op de absolute scores van stellingen maar ook aandacht uitgaan naar de onderlinge verhouding ertussen (Watts & Stenner, 2012, p. 77).

¹⁰ Voor de eigenwaarden hebben wij ervoor gekozen om een minimum van 2,5 aan te houden. Voor het aantal flags hebben wij ervoor gekozen om een minimum van 7 flags aan te houden.



Bij de **formulering van de stellingen** die aan respondenten werden voorgelegd, is ernaar gestreefd om vage of ambigue termen zoveel mogelijk te vermijden. Natuurlijk is het, ten tweede, moeilijk geheel te vermijden dat een stelling toch verschillend wordt opgevat door meerdere respondenten. Om deze beperking enigszins het hoofd te bieden, zijn alle respondenten steeds uitgenodigd om tijdens het scoren van stellingen hun gedachten en reflecties errond met ons te delen.

Ten derde is er de beperking van **sociale wenselijkheid**. Respondenten kunnen tijdens sociaalwetenschappelijk onderzoek immers anders, en meer sociaal wenselijk, antwoorden dan dat zij in realiteit over een onderwerp denken of voelen (Lavrakas, 2008, p. 825). Volledig te vermijden, valt dit niet. Wel is er, mede omwille van deze beperking, voor geopteerd om dit onderzoek naar gemeentefusies niet enkel te beperken tot bevindingen uit de toepassing van de Q-methodologie. In de volgende delen van het rapport wordt dan ook ingegaan op de resultaten van diepte-interviews die zijn afgenomen bij zowel de respondenten van de Q-methodologie en dus uit de 15 fusionerende gemeenten als bij respondenten uit zeven niet-fusionerende gemeenten. En de onderlinge koppeling en afstemming van die bevindingen laat toe om meer grip te krijgen op wat daadwerkelijk lokaal (mee-)speelt rond de vrijwillige fusie.

3.2 RESULTATEN

Bij de toelichting van de vier onderscheiden lokale discoursen worden telkens de volgende elementen besproken:

- 1) De focus en kernboodschap van het discours;
- 2) De kenmerkende stellingen van het discours (zowel meest positief als meest negatief);
- 3) De onderscheidende stellingen van het discours (zowel meest positief als meest negatief);
- 4) Welke types respondenten het discours vooral aanhangen;
- 5) In welke fusionerende gemeenten het discours voorkomt.

Ten eerste zal de beschrijving van ieder discours steeds aanvangen met het uiteenzetten van de focus van het discours. Diezelfde focus wordt ook steeds samengevat in een **kernboodschap**. Op grond van die boodschap is elk van de vier onderscheiden discoursen gekoppeld aan een rol die lokale beleidsmakers primair opnemen in verband met de vrijwillige fusie van hun gemeente.

Ten tweede worden de **kenmerkende stellingen** van het discours besproken. Dit zijn stellingen waar de respondenten in een bepaald discours het meest mee eens of mee oneens zijn. Om inzichtelijk te maken hoe ieder discours gevormd wordt, behandelen we steeds de kenmerkende stellingen die van de respondenten uit het discours de hoogste scores (+3, +4 en +5) of de laagste scores toegewezen krijgen (-3, -4 en -5). Voor de kenmerkende stellingen geven we in de analyse ook steeds de zogeheten **Q-sort waarden** mee: dit zijn de waarden die de stelling voor dat specifieke discours in de Q-sort inneemt. Zo neemt de stelling waar de respondenten in een bepaald discours aangeven het meest mee akkoord te zijn de positie van +5 in, de stelling daarna +4, enz.

Ten derde worden bij ieder discours de meest **onderscheidende stellingen** besproken. Dit zijn de stellingen waarvan de scores het meest verschillen van wat de respondenten in een ander discours hebben ingevuld. Ook voor de onderscheidende stellingen worden steeds de Q-waarden meegegeven. Net als bij de kenmerkende stellingen kijken we hier steeds naar de 6 stellingen die als meest positief



of meest negatief worden aangeduid. We kijken alleen naar deze stellingen, omdat zo sneller inzichtelijk wordt over welke thema's de respondenten een sterke mening hebben en tegelijkertijd sterk van mening verschillen met de respondenten uit de andere discoursen. Anders gezegd willen we hiermee laten zien welke stellingen zij beduidend belangrijk (voor positieve stellingen) of beduidend minder belangrijk (voor negatieve stellingen) vinden dan de respondenten uit de andere discoursen. Het combineren van beide type stellingen biedt extra inzicht in hoe de discoursen tot stand komen en is daarom gebruikelijk in onderzoek waarbij Q-methodologie wordt toegepast (zie bijvoorbeeld Dimitrova et al, 2015; Brewer et al, 2000; Dryzek, 1994).

Ten vierde wordt per discours ook besproken bij welk **type respondent** het discours veelal voorkomt i.e. bij burgemeesters, schepenen, voorzitters van de gemeenteraad of algemeen directeurs.

Ten vijfde wordt voor elk discours ook weergegeven in welke gemeenten dit vaker voorkomt. Is dit discours dominant in bepaalde gemeenten of net verspreid onder diverse besturen? Om de anonimiteit van de respondenten in dit onderzoek te garanderen, opteren wij ervoor om gemeenten niet bij naam te noemen en ook geen overzichtstabel te geven van het aantal respondenten per gemeente in elk discours. Deze data zijn wel beschikbaar bij het onderzoeksteam.

Nadat de vier discoursen apart zijn besproken, worden zij onderling in afsluitend onderdeel **vergeleken**. Daarna worden ter afsluiting de belangrijkste **lessen** uit de Q-methodologie op een rij gezet.

3.2.1 Discours 1 van de manager – ‘Een goede dienstverlening in de gemeente is wat telt’

3.2.1.1 Focus en kernboodschap van het discours

Het eerste discours is dat van *de manager*. Aanhangers van dit discours leggen sterk de klemtoon op de meer bestuurlijke elementen, en dan vooral de resultaten, van een gemeentefusie. Zo hechten zij veel belang aan het **verbeteren van de dienstverlening**, de professionaliteit in de gemeente en een verhoogde lokale bestuurskracht. Aanhangers van dit discours zien in een vrijwillige gemeentefusie vooral een kans om de slagkracht van het lokale bestuur te vergroten en (aldus) de komende uitdagingen in de toekomst aan te gaan. De stellingen van dit discours lijken er ook op te wijzen dat niet zozeer het proces van fusie relevant is als keuzeperspectief voor de fusie, maar juist het einddoel van een sterker en meer daadkrachtig gemeentebestuur. De focus van dit discours kan als volgt worden samengevat: **‘een goede dienstverlening in de gemeente is wat telt’**.

3.2.1.2 De meest kenmerkende stellingen van het discours

Hieronder zijn in tabel 3 de meest positieve kenmerkende stellingen van discours 1 opgelijst. Deze tonen aan dat de respondenten binnen dit eerste discours **de focus leggen op verschillende facetten van dienstverlening** bij de gemeentefusie. Deze focus wordt ondersteund door het feit dat stelling 22 (‘We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger’) met een score van +5 het meest door de respondenten wordt onderschreven. Ook de sterke score van +4 bij stelling 35 (‘Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners’) wijst erop dat **dienstverlening aan de burger** hier voorop staat. Daarnaast duidt de score van +3 voor stelling 39 (‘De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot’) erop dat voor de respondenten



in dit discours ook meespeelt dat hun gemeente hierbij behoefte heeft aan **meer professionaliteit**. Bovendien ondersteunt de score van +3 voor stelling 1 ('Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan') dat deze respondenten ook aandacht hebben voor de **kracht van het bestuur**. Slechts twee van zes sterkst positieve stellingen lijken minder met dienstverlening te maken hebben: dit gaat om stelling 19 ('Een fusie vergt draagvlak bij inwoners') en stelling 28 ('Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan'). Dit laatste toont aan dat, hoewel dienstverlening dus de rode draad is, het voor deze respondenten niet het enige argument is wat bij de fusies meespeelt.

Tabel 3: Discours 1 van de manager - De kenmerkende stellingen

| Q-sort waarde: | Nummer van stelling: | Stelling: |
|--|----------------------|---|
| Meest positieve kenmerkende stellingen: | | |
| +5 | 22 | We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger. |
| +4 | 35 | Een schaalvergroting zorgt er voor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners. |
| +4 | 28 | Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan. |
| +3 | 39 | De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot. |
| +3 | 19 | Een fusie vergt draagvlak bij inwoners. |
| +3 | 1 | Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan. |
| Meest negatieve kenmerkende stellingen: | | |
| -3 | 36 | Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst. |
| -3 | 45 | Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee. |
| -3 | 14 | Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf. |
| -4 | 6 | Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten. |
| -4 | 27 | De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd. |
| -5 | 29 | We willen niet verweesd overblijven tussen alle gemeenten die zullen fusioneren. |

Om een goed beeld van dit discours te krijgen, kijken we ook naar de zaken waar de respondenten zich juist absoluut niet in konden vinden: de negatieve kenmerkende stellingen. Hierbij komen er een aantal andere elementen van de fusies naar voren, die door de respondenten als minder relevant bestempeld worden. Allereerst duidt de inclusie van stelling 29 ('We willen niet verweesd overblijven tussen alle gemeenten die zullen fuseren') erop dat dit **gevolg van niet fusioneren** voor hen niet meespeelt. De inclusie van stelling 36 ('Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst'), stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf') en stelling 45 ('Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee') duidt aan dat **deze gevolgen van het wel fusioneren** voor deze respondenten hier niet van belang zijn. Verder kunnen de respondenten zich



beduidend minder goed vinden in stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten'), waarmee ze lijken aan te geven dat een **eventuele gemakkelijheid van het proces niet doorslaggevend** voor hen was. Ook de inclusie van stelling 27 ('De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd') lijkt erop te duiden dat voor hen **het verleden van de fusies** ook niet doorslaggevend was. Wat opvalt bij deze negatieve kenmerkende stellingen (wellicht met uitzondering van een indirecte impliciete verwijzing naar 'voordelen' in stelling 45) is dat zij allen niet met dienstverlening te maken hebben, wat de focus bij de positieve kenmerkende stellingen van het discours verder versterkt.

3.2.1.3 De meest onderscheidende stellingen van het discours ¹¹

Het is opvallend dat alle meest positieve kenmerkende stellingen ook meteen degenen zijn waarmee discours 1 zich het meest onderscheidt van de andere discourses. Het feit dat dus ook hier vier van de zes meest positieve stellingen de **focus op dienstverlening** onderschrijven, komt ten bate van de eigenheid van het discours. In het bijzonder geldt dit voor stelling 22 ('We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger') en stelling 35 ('Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners'), die ook hier een score van +5 en +4 ontvangen. Ook hier zien we dat met de inclusie van stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot') en stelling 1 ('Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan') **het verhogen van de professionaliteit en de bestuurskracht een belangrijke rol** spelen bij de beslissing tot fusioneren. Tot slot komen ook hier **bepaalde elementen die minder met dienstverlening te maken** hebben terug, wat blijkt uit de inclusie van stelling 19 ('Een fusie vergt draagvlak bij inwoners') en stelling 28 ('Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan').

Tabel 4: Discours 1 van de manager - De onderscheidende stellingen

| Q-sort waarde: | Nummer van stelling: | Stelling: |
|--|----------------------|---|
| Meest positieve onderscheidende stellingen: | | |
| +5 | 22 | We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger. |
| +4 | 35 | Een schaalvergroting zorgt er voor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners. |
| +4 | 28 | Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan. |
| +3 | 39 | De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot. |
| +3 | 19 | Een fusie vergt draagvlak bij inwoners. |
| +3 | 1 | Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan. |
| Meest negatieve onderscheidende stellingen: | | |
| -2 | 34 | Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie |
| -2 | 33 | Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen. |

¹¹ Voor een volledig overzicht van hoe de onderscheidende stellingen uit discours 1 zich verhouden met de andere discourses, zie bijlage 2 (infra)



| | | |
|----|----|--|
| -2 | 44 | Heel wat politici weten dat ze té klein zijn om alleen verder te gaan, maar ze zijn té groots om dit toe te geven. |
| -2 | 23 | Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel. |
| -3 | 36 | Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst. |
| -3 | 14 | Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf. |

De negatieve stellingen die het meest onderscheidend zijn in discours 1, zijn stelling 36 ('Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst') en stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf'). Die lage scores lijken te onderstrepen dat respondenten uit dit discours **de grootte van de gemeente niet doorslaggevend** lijken te vinden bij de fusie. Ook het feit dat stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') en stelling 33 ('Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen') in dit discours veel minder belangrijk worden geacht dan in de andere discoursen, suggereert dat deze aspecten van de **verhoudingen met andere gemeenten of bestuursniveaus hier minder meespelen**. Verder kunnen de respondenten binnen dit discours zich ook beduidend minder goed vinden in stelling 44 ('Heel wat politici weten dat ze té klein zijn om alleen verder te gaan, maar ze zijn té groots om dit toe te geven'), wat goed lijkt te passen bij het idee van *de manager*, die **eerder het belang van het verbeteren van de dienstverlening en de kracht van het bestuur vooropstelt**. Hierbij lijkt de negatieve score voor stelling 23 ('Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel') juist wel uit de toon te vallen bij dit discours. Het duidt er echter wel op dat **dit financiële element voor hen minder meespeelt** bij het verbeteren van de dienstverlening en bestuurskracht.

3.2.1.4 Verdeling per type respondent

De onderstaande tabel maakt duidelijk dat dit discours het meeste bijval heeft bij burgemeesters en schepenen. In mindere mate prevaleert het discours onder voorzitters van de gemeenteraad en algemeen directeurs.

Tabel 5: Discours 1 van de manager - Naar type respondent

| Type respondent | Discours 1: De manager |
|---------------------|---------------------------|
| Schepenen | 5 |
| Voorzitters | 3 |
| Algemeen directeurs | 4 |
| Burgemeesters | 7 |
| Totaal | 19 |

3.2.1.5 Verdeling per gemeente

Het eerste discours komt voor **in 10 van de 15** fusionerende gemeenten. Bij die 10 gemeenten zijn er twee waarbij dit eerste discours voorkomt bij respectievelijk alle en drie van de vier bevroegde



respondenten. Anders uitgedrukt is er dus één van de zeven bestudeerde fusietrajecten waar dit discours duidelijk overheerst. In een tweede fusietraject prevaleert dit discours telkens bij twee van de vier respondenten uit elke gemeente. Deze vier gemeenten uit beide trajecten behoren naar grootte tot de vijf grootste en de vijf middelste van de 15 vrijwillig fusionerende besturen. Daarnaast kan worden gesteld dat discours 1 op individueel niveau relatief vaak bij de vijf grootste fusiegemeenten voorkomt, namelijk acht keer.¹²

3.2.2 Discours 2 van de behoeder – ‘We blijven onszelf, ook in veranderende tijden’

3.2.2.1 Focus en kernboodschap van het discours

Het tweede discours is dat van *de behoeder*. Dit discours kenmerkt zich door een **focus op eigenheid** en identiteit. Bij fusie gaat het volgens de aanhangers vooral om de eigenheid van de gemeente te garanderen, maar tegelijkertijd ook om tegemoet te komen aan een gepercipieerde druk tot verandering. Samenvattend luidt het dat aanhangers van dit discours een vrijwillige gemeentefusie zien als: **‘we blijven onszelf, ook in veranderende tijden’**.

3.2.2.2 De meest kenmerkende stellingen van het discours

Allereerst lijkt voor de respondenten hier de **keuze voor de juiste partner** een grote rol te spelen, gezien zij een score van +5 geven aan stelling 30 (‘We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner’). Ook stelling 41 (‘Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is’) neemt een hoge positieve score in. Verder neemt ook de **eigenheid van de gemeente** een belangrijke rol bij de kenmerkende stellingen in, wat blijkt uit de score van +4 voor stelling 36 (‘Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst’) en de score van +3 voor stelling 31 (‘Het is best de eigenheid te behouden dus gaan we in zee met gelijkaardige gemeenten’). De inclusie van stelling 15 (‘Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen’) lijkt dan weer het idee te ondersteunen dat de respondenten in dit discours **een druk tot verandering ervaren** met betrekking tot de gemeentefusie. Tot slot kennen de respondenten hier +3 een relatief hoge score toe aan stelling 20 (‘Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden’).

Tabel 6: Discours 2 van de behoeder – De kenmerkende stellingen

| Q-sort waarde: | Nummer van stelling: | Stelling: |
|---|----------------------|---|
| Meest positieve kenmerkende stellingen | | |
| +5 | 30 | We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner. |
| +4 | 36 | Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst. |
| +4 | 41 | Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is. |
| +3 | 31 | Het is best de eigenheid te behouden dus gaan we in zee met gelijkaardige gemeenten. |

¹² Zie bijlage 1 (infra) voor de grootte van de gemeenten.



| | | |
|--|----|---|
| +3 | 20 | Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden. |
| +3 | 15 | Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen. |
| Meest negatieve kenmerkende stellingen: | | |
| -3 | 26 | Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger ook beter worden en kan je daar echt op inzetten. |
| -3 | 45 | Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee. |
| -3 | 6 | Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten. |
| -4 | 4 | In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend. |
| -4 | 23 | Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel. |
| -5 | 14 | Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf. |

Bij de meest negatieve kenmerkende stellingen zien we andere aspecten van de fusie terug. Bij de positieve kenmerkende stellingen wordt de gelijkwaardigheid tussen de partners benadrukt, echter zien we hier terug dat **financiële gelijkwaardigheid juist veel minder een rol** lijkt te spelen. Dit blijkt uit de inclusie van stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend') en in minder mate ook uit stelling 23 ('Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel'). Verder lijkt het feit dat de respondenten zich het minst kunnen vinden in stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf'), stelling 26 ('Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger ook beter worden en kan je daar echt op inzetten') en stelling 45 ('Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee') het idee te ondersteunen dat **het vergroten van de gemeente veel minder belangrijk** is dan het behouden van de huidige eigenheid van de gemeente. Tot slot lijkt ook hier het **proces van de fusie een minder grote rol** te spelen, gezien lage score voor dat stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten').

3.2.2.3 De meest onderscheidende stellingen van het discours¹³

In tabel 7 (infra) zijn de meest onderscheidende stellingen van dit tweede discours opgenomen. Het valt op dat vier van de kenmerkende stellingen tevens onderscheidend van aard zijn, wat betekent dat de respondenten over die stellingen veel positiever zijn dan de respondenten uit de andere discourses. Daarnaast komen ook hier drie stellingen terug, die direct met **het profiel of de eigenheid van de eigen gemeente of de fusiepartner** te maken hebben. Dit gaat om stelling 30 ('We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner'), stelling 41 ('Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is') en stelling 31 ('Het is best de eigenheid te behouden dus gaan

¹³ Voor een volledig overzicht van hoe de onderscheidende stellingen uit discours 2 zich verhouden met de andere discourses, zie bijlage 2 (infra)



we in zee met gelijkaardige gemeenten'). Ook de inclusie van stelling 10 ('We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten') lijkt het idee te ondersteunen dat er binnen dit discours nadrukkelijk wordt gekeken naar het profiel of de eigenheid van de eigen gemeente en de fusiepartner. Daarnaast lijkt de hoge score voor stelling 20 ('Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden') te bevestigen dat **het gelijkaardig zijn van de gemeenten een belangrijke rol** speelt, ook op meer praktisch terrein. Opvallend is het feit dat de respondenten hier een veel positievere beoordeling dan in ieder ander discours aan stelling 40 geven ('Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij'), gezien deze stelling niet direct met de eigenheid van de gemeenten te maken heeft.

Tabel 7: Discours 2 van de behoeder – De onderscheidende stellingen

| Q-sort waarde: | Nummer van stelling: | Stelling: |
|---|----------------------|---|
| Meest positieve onderscheidende stellingen | | |
| +5 | 30 | We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner. |
| +4 | 41 | Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is. |
| +4 | 31 | Het is best de eigenheid te behouden dus gaan we in zee met gelijkaardige gemeenten. |
| +3 | 20 | Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden. |
| +2 | 40 | Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij. |
| +1 | 10 | We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten. |
| Meest negatieve onderscheidende stellingen | | |
| -1 | 34 | Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie. |
| -2 | 21 | We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden. |
| -2 | 3 | Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse. |
| -3 | 26 | Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger ook beter worden en kan je daar echt op inzetten. |
| -4 | 4 | In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend. |
| -5 | 14 | Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf. |

Bij de meest negatieve onderscheidende stellingen, komen 3 van de negatieve kenmerkende stellingen terug. Ten eerste valt op dat ook hier stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf') een zeer lage score ontvangt. Het feit dat de respondenten in dit discours juist de eigenheid van de gemeente waarderen bij de fusie, zou kunnen verklaren waarom zij **tegen een nog verdere uitbreiding van de gemeente** zijn. Dat de **grootte van de gemeenten hier niet primair van belang** is, lijkt te worden bevestigd door de onderscheidend lage score voor stelling 21 ('We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden') en stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie'). Daarnaast suggereert ook de lage score voor stelling 26 ('Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger



ook beter worden en kan je daar echt op inzetten’), dat de respondenten hier de **voordelen van een fusie voor het contact met de inwoners niet onderschrijven**. Verder duidt de lage score voor stelling 4 (‘In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend’) erop dat de aanhangers van dit discours de **hoogte van de belastingen beduidend minder belangrijk** vinden dan de eerdergenoemde eigenheid. Een stelling die niet noodzakelijk dit discours ontkent of onderschrijft, is stelling 3 (‘Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse’).

3.2.2.4 Verdeling per type respondent

Uit de resultaten is gebleken dat het tweede discours geen uitgesproken aantal aanhangers heeft onder een welbepaald type van lokale respondenten. Het discours is dus niet bij één type uitzonderlijk populair.

Tabel 8: Discours 2 van de behoeder - Naar type respondent

| Type respondent | Discours 2: De behoeder |
|---------------------|----------------------------|
| Schepenen | 1 |
| Voorzitters | 2 |
| Algemeen directeurs | 2 |
| Burgemeesters | 2 |
| Totaal | 7 |

3.2.2.5 Verdeling per gemeente

Dit tweede discours komt voor **in één derde of 5 van de 15** fusionerende gemeenten. Onder die vijf is er één gemeente waar drie van de vier respondenten dit discours aanhangen. Deze gemeente behoort naar grootte tot één van de kleinste van de vrijwillig fusionerende besturen. In de overige vier gemeenten komt dit discours steeds bij slechts één respondent voor. Als we kijken naar de grootte van de gemeente, valt op dat discours 2 uitsluitend voorkomt bij de **kleinste en middelgrote fusiegemeenten**.¹⁴

3.2.3 Discours 3 van de regiospeler – ‘Zo tellen we ook mee op ruimere schaal’

3.2.3.1 Focus en kernboodschap van het discours

Het derde discours is dat van *de regiospeler*. Dit discours kenmerkt zich door een focus op de rol die de gemeente speelt in de bredere regio. Het gaat er hier onder andere om dat de fusie nieuwe **groeikansen voor de gemeente** creëert, zoals het vergroten van de centrumfunctie in de regio. Daarnaast speelt ook mee hoe de gemeentelijke positie relatief gezien verbeterd zou kunnen worden door de gemeentefusie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verhouding met de intercommunalen, de provincie, of de Vlaamse overheid. Waar het in discours 2 vooral gaat om hoe de gemeente naar *zichzelf* kijkt, gaat het er voor de aanhangers van dit discours dus met name om hoe *anderen* naar hun gemeente kijken. Dit kan worden samengevat in de volgende kernboodschap: **‘door de vrijwillige fusie tellen we ook mee op ruimere schaal’**.

¹⁴ Zie bijlage 1 (infra) voor de grootte van de gemeenten.



3.2.3.2 De meest kenmerkende stellingen van het discours

Aanhangers van dit discours leggen veel klemtoon op **de voordelen van het versterken van positie** van hun lokale bestuur **in de regio**. Dit blijkt in het bijzonder uit het feit dat zij stellingen 25 ('We willen een gemeente worden met een sterke stem in de regio') en stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') relatief hoge scores geven. Ook lijken de respondenten de **noodzaak van groei voor zowel burgers als bestuur** te onderkennen, gelet op de hoge scores voor stelling 35 ('Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners') en stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot'). Het lijkt er dus op dat de aanhangers van dit discours **door de fusie verschillende kansen voor groei** zien. Tegelijkertijd lijkt het erop dat de aanhangers van dit discours **niet ervan overtuigd zijn dat een verdere groei van de gemeente ook gunstig zal zijn**, gezien de hoge score voor stelling 36 ('Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst'). Tot slot lijkt de inclusie van stelling 3 ('Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse') te bevestigen dat de aanhangers van dit discours die **kansen ook weloverwogen willen aangrijpen**.

Tabel 9: Discours 3 van de regiospeler – De kenmerkende stellingen

| Q-sort waarde: | Nummer van stelling: | Stelling: |
|---|----------------------|---|
| Meest positieve kenmerkende stellingen | | |
| +5 | 36 | Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst. |
| +4 | 25 | We willen een gemeente worden met een sterke stem in de regio. |
| +4 | 34 | Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie. |
| +3 | 3 | Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse. |
| +3 | 35 | Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners. |
| +3 | 39 | De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot. |
| Meest negatieve kenmerkende stellingen | | |
| -3 | 20 | Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden. |
| -3 | 11 | De uitholling van de provincies zet aan tot het vormen van grotere gemeenten. |
| -3 | 40 | Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij. |
| -4 | 23 | Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel. |
| -4 | 6 | Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten. |
| -5 | 4 | In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend. |

Als het gaat om de stellingen waar de aanhangers van dit discours het minst akkoord mee zijn, zien we wederom een aantal interessante punten. Allereerst lijkt het erop dat de aanhangers van discours 3 **weinig aandacht geven aan de meer typische elementen van gemeentebestuur**, zoals blijkt uit de lage scores voor stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend'), stelling 20 ('Het



personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden’) en stelling 23 (‘Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel’). Dit kan wellicht verklaard worden door het feit dat de aanhangers van dit discours meer de focus leggen bij een belangrijke rol van de gemeente in de bredere regio in de toekomst. Interessant om op te merken in dit verband is wel de lage score voor stelling 11 (‘De uitholling van de provincies zet aan tot het vormen van grotere gemeenten’). Dit suggereert dat de gemeenten **andere motivaties dan de afnemende relevantie van de provincies** hebben om te willen groeien. Zoals we eerder zagen bij de positieve stellingen, hechten de aanhangers van het discours hierbij vooral waarde aan het versterken van de stem in de regio, zoals ten opzichte van hun buurgemeenten. Ook sluiten we niet uit dat het versterken van de positie ten opzichte van de federale of Vlaamse overheid een grote rol speelt. Verder valt de lage score voor stelling 40 op (‘Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij’). Dit lijkt erop te duiden dat de respondenten in dit discours veel over hebben om de macht van de gemeente in de regio te vergroten, **behalve misschien hun eigen positie**. Tot slot zijn de respondenten het er mee oneens dat een gemakkelijk fusieproces zou hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de fusie, zoals blijkt uit de lage score voor stelling 6 (‘Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten’). Dit betekent dat zij, wellicht juist vanwege de focus op de relatie met andere gemeenten, de complexe politieke relaties in de regio niet willen onderschatten.

3.2.3.3 De meest onderscheidende stellingen van het discours ¹⁵

Van de onderscheidende stellingen zijn er twee die expliciet onderstrepen hoe belangrijk het is voor de aanhangers van dit discours om **mee te tellen op ruimere schaal**. Dit gaat specifiek om stelling 34 (‘Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie’) en stelling 33 (‘Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen’). Andere onderscheidende stellingen beklemtonen onder meer het vertrouwen in de **fusie als een goede beleidskeuze**. Zo geven de respondenten een relatief hoge score voor zowel stelling 32 (‘Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen’) als voor stelling 45 (‘Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee’). De fusie wordt echter **niet alleen als opportuniteit, maar ook als noodzaak gezien** om de professionaliteit in de gemeente te verhogen, zoals blijkt uit de inclusie van stelling 39 (‘De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot’). Tot slot lijkt het feit dat stelling 3 (‘Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse’) ook onderscheidend is in dit discours, het idee te bevestigen dat **de fusie een proces van lange adem** is.

Tabel 10: Discours 3 van de regiospeler – De onderscheidende stellingen

| Q-sort waarde: | Nummer van stelling: | Stelling: |
|---|----------------------|--|
| Meest positieve onderscheidende stellingen | | |
| +4 | 34 | Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie. |
| +3 | 3 | Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse. |
| +3 | 39 | De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot. |
| +2 | 32 | Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen. |

¹⁵ Voor een volledig overzicht van hoe de onderscheidende stellingen uit discours 3 zich verhouden met de andere discoursen, zie bijlage 2 (infra)



| | | |
|---|----|---|
| +2 | 33 | Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen. |
| 0 | 45 | Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee. |
| Meest negatieve onderscheidende stellingen | | |
| -1 | 10 | We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten. |
| -2 | 8 | We beseffen dat we vaak geconfronteerd worden met dezelfde problemen en dat deze problemen niet stoppen aan onze gemeentegrenzen. |
| -2 | 30 | We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner. |
| -3 | 40 | Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij. |
| -4 | 6 | Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten. |
| -5 | 4 | In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend. |

Het feit dat stelling 30 ('We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner') ook hier weer een lage score ontvangt, ondersteunt het idee dat de respondenten **gelijkwaardigheid met de fusiepartner minder belangrijk** vinden dan de mogelijkheid om te groeien in de regio. Verder zijn er een aantal stellingen die laten zien dat de respondenten een aantal **andere mogelijke redenen voor een fusie duidelijk minder belangrijk vinden dan het versterken van de positie in de regio**. Allereerst bevestigt de inclusie van stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten') dat het **proces** dus minder een rol speelt in dit discours dan bij de anderen. Daarnaast bevestigt de lage onderscheidende score voor stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend') nogmaals dat de **belastingen dus geen bepalende factor** zijn voor fusies voor de aanhangers van dit discours. Opvallend is wel dat hier stelling 10 ('We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten') een relatief lage score ontvangt ten opzichte van de andere discourses. Dit laat zien dat, hoewel de respondenten wel naar de regio kijken, zij daarbij **niet zozeer rekening houden met de lijn van hun partijgenoten in andere gemeenten**. Verder is het ook bijzonder dat de respondenten een score geven die relatief lager is dan de andere discourses voor stelling 8 ('We beseffen dat we vaak geconfronteerd worden met dezelfde problemen en dat deze problemen niet stoppen aan onze gemeentegrenzen'). Dit toont aan dat ook dit voordeel van een mogelijke fusie voor hen niet doorslaggevend was, maar dat juist zaken zoals het versterken van de stem in de regio belangrijker zijn. Tot slot bevestigt de relatief lagere score ten opzichte van de andere discourses voor stelling 40 ('Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij.') dat de groeikansen in veel gevallen **niet ten koste mag gaan van de eigen rol in de gemeente**.

3.2.3.4 Verdeling per type respondent



Kijken we naar de verdeling per type respondent, dan valt op dat vooral schepenen dit discours aanhangen. Het discours is relatief minder populair bij voorzitters en burgemeesters, waar het slechts één of twee maal voorkomt.

Tabel 11: Discours 3 van de regiospeler - Naar type respondent

| Type respondent | Discours 3: De regiospeler |
|---------------------|-------------------------------|
| Schepenen | 4 |
| Voorzitters | 1 |
| Algemene directeurs | 2 |
| Burgemeesters | 1 |
| Totaal | 8 |

3.2.3.5 Verdeling per gemeente

Dit derde discours komt voor in één derde of **5 van de 15** fusionerende gemeenten. In twee van die vijf gemeenten komt het discours voor bij respectievelijk drie en twee van de gesproken respondenten en is het dus matig populair. Opvallend is wel dat net deze twee gemeenten naar grootte elk fusioneren met een partner met aanzienlijk minder inwoners. In de drie overige gemeenten komt het discours telkens bij slechts één respondent voor. Als we kijken naar de grootte van de gemeenten, valt op dat de aanhangers relatief vaak van de grote fusiegemeenten afkomstig zijn, namelijk zes van de acht keer.¹⁶

3.2.4 Discours 4 van de futurist – ‘Dit is een niet te missen kans voor onze lokale toekomst’

3.2.4.1 Focus en kernboodschap van het discours

Het laatste discours is dat van *de futurist*. De aanhangers van dit discours zien dit vrijwillige fusieproces, gefaciliteerd door **unieke omstandigheden en incentives**, als een eenmalige kans om de dienstverlening en professionaliteit in de gemeente te verbeteren of te behouden. Verder is het een unieke kans om een **performante gemeente op de lange duur** te creëren. Samenvattend luidt de kernboodschap van dit discours: **‘deze vrijwillige fusie is een niet te missen kans voor onze lokale toekomst’**.

3.2.4.2 De meest kenmerkende stellingen van het discours

Als we kijken naar de kenmerkende stellingen, dus de stellingen waar de respondenten het meest mee akkoord zijn, kunnen we deze in drie categorieën onderverdelen. Bij de eerste categorie stellingen zien we dat de respondenten in dit discours waarde hechten aan **elementen die het fusieproces faciliteren, maar uniek zijn aan de huidige situatie**. Zo geven ze met een hoge score voor stelling 5 (‘De financiële bonus voor een fusie is belangrijk’) aan dat de financiële bonus voor hen één van de belangrijkste factoren is om vrijwillig voor een fusie te gaan. Tegelijkertijd toont de inclusie van stelling 6 (‘Een fusie

¹⁶ Zie bijlage 1 (infra) voor de grootte van de gemeenten.



in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten’) aan dat de aanhangers van dit discours van mening zijn dat de fusie in de huidige omstandigheden relatief makkelijk te realiseren is. Een tweede categorie van stellingen, zijn de stellingen die aantonen dat de respondenten de huidige fusie zien als **een kans om belangrijke voordelen voor de gemeente teweeg te brengen**. Zo tonen de inclusie van stelling 42 (‘Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt’) en stelling 35 (‘Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners’) aan dat de respondenten geloven dat ze met een fusie de dienstverlening aan de burger in de toekomst zullen verbeteren. Ten derde is er de categorie stellingen die de fusie afbeelden als **noodzaak om bepaalde negatieve gevolgen in de toekomst te voorkomen**. Zo geeft de hoge score voor stelling 39 (‘De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot’) aan dat de aanhangers van dit discours van mening zijn dat er meer professionaliteit bij de kleinste gemeenten nodig is, iets wat door een fusie kan worden verminderd. Daarnaast zien zij een duidelijk gevaar voor gedwongen fusie in de toekomst, mocht er nu niet tot fusie over zijn gegaan. Dit laatste blijkt uit de hoge score voor stelling 15 (‘Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen’).

Tabel 12: Discours 4 van de futurist – De kenmerkende stellingen

| Q-sort waarde: | Nummer van stelling: | Stelling: |
|---|----------------------|---|
| Meest positieve kenmerkende stellingen | | |
| +5 | 39 | De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot. |
| +4 | 42 | Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt. |
| +4 | 5 | De financiële bonus voor een fusie is belangrijk. |
| +3 | 6 | Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten. |
| +3 | 35 | Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners. |
| +3 | 15 | Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen. |
| Meest negatieve kenmerkende stellingen | | |
| -3 | 37 | Nu is er een weinig transparant netwerk van intergemeentelijke samenwerkingen ontstaan. Fusies zijn nodig om de sterke lokale democratie niet kwijt te spelen. |
| -3 | 34 | Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie. |
| -3 | 17 | Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking. |
| -4 | 29 | We willen niet verweesd overblijven tussen alle gemeenten die zullen fusioneren. |
| -4 | 3 | Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse. |
| -5 | 27 | De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd. |



Bij de negatieve kenmerkende stellingen zijn er twee stellingen die aantonen dat waar het om de fusie gaat, de respondenten het **terugkijken naar het verleden niet belangrijk** vinden. Zo krijgen zowel stelling 27 ('De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd') als stelling 17 ('Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking') een opvallend lage score. Dit lijkt te onderschrijven dat men in dit discours liever naar de toekomst kijkt, in plaats van naar zaken uit het verleden. Daarnaast geven de respondenten ook een zeer lage score aan stelling 3 ('Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse'), wat inderdaad haaks lijkt te staan op de focus op het snel willen grijpen van een eenmalige kans met de vrijwillige fusie. Verder is opvallend dat respondenten aangeven dat **juist andere elementen van angst voor negatieve gevolgen in de toekomst juist niet belangrijk** waren, zoals het alleen achterblijven of de angst om de lokale democratie te verliezen aan intergemeentelijke samenwerkingen. Zo geven zij een lage score voor stelling 29 ('We willen niet verweesd overblijven tussen alle gemeenten die zullen fusioneren') en stelling 37 ('Nu is er een weinig transparant netwerk van intergemeentelijke samenwerkingen ontstaan. Fusies zijn nodig om de sterke lokale democratie niet kwijt te spelen'). Anders kan ook worden gezegd dat de lage scores voor stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') en de eerdergenoemde stelling 37 aan lijkt te duiden dat, anders bij het vorige discours, **de focus hier juist niet ligt op de relatie met anderen in de regio**.

3.2.4.3 De meest onderscheidende stellingen van het discours¹⁷

Wat opvalt is dat ook hier de fusie terugkeert als een eenmalige kans om de dienstverlening te verbeteren. Het feit dat stelling 42 ('Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt') hier als onderscheidend wordt aangemerkt, onderstreept deze focus op **de fusie als eenmalige kans**. Daarnaast valt op dat de stellingen die **een angst voor negatieve gevolgen in de toekomst** lijken te behelzen tevens onderscheidend voor dit discours zijn. Dit blijkt uit het feit dat de volgende stellingen hier terugkomen: stelling 34 ('We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden') en stelling 41 ('Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is'). Dat stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot') hier onderscheidend is, ondersteunt ook (in mindere mate) het idee dat de fusie hier als kans wordt gezien om deze negatieve gevolgen tegen te gaan. Tot slot valt op dat de stellingen die we eerder kenmerkten als **faciliterend in de huidige situatie van de vrijwillige fusie onderscheidend voor dit discours** zijn. Dit betreft specifiek stelling 5 ('De financiële bonus voor een fusie is belangrijk') en stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten').

Tabel 13: Discours 4 van de futurist – De onderscheidende stellingen

| Q-sort waarde: | Nummer van stelling: | Stelling: |
|---|----------------------|---|
| Meest positieve onderscheidende stellingen | | |
| +5 | 39 | De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot. |
| +4 | 42 | Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt. |

¹⁷ Voor een volledig overzicht van hoe de onderscheidende stellingen uit discours 4 zich verhouden met de andere discourses, zie bijlage 2 (infra)



| | | |
|---|----|---|
| +4 | 5 | De financiële bonus voor een fusie is belangrijk. |
| +3 | 6 | Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten. |
| +2 | 21 | We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden. |
| +2 | 41 | Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is. |
| Meest negatieve onderscheidende stellingen | | |
| -2 | 40 | Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij |
| -2 | 7 | Logisch toch! Door de ligging vormen de gemeenten geografisch praktisch één geheel. |
| -2 | 32 | Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen. |
| -3 | 34 | Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie. |
| -3 | 17 | Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking. |
| -4 | 3 | Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse. |

Bij de negatieve onderscheidende stellingen komen een aantal van de meest kenmerkende stellingen terug. Met name het feit dat ze een **lang proces voor een diepgaande analyse niet zien zitten** is dus onderscheidend voor dit discours, zoals blijkt uit de lage score voor stelling 3 ('Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse'). Daarnaast zien we ook dat stelling 17 ('Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking') een negatieve onderscheidende stelling voor dit discours is, wat nogmaals bevestigt dat de respondenten **niet te veel naar het verleden kijken**. Verder keert ook stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') hier terug als negatieve onderscheidende stelling voor dit discours, wat lijkt te bevestigen dat meer dan in de andere discourses de respondenten hier **weinig aandacht hebben voor andere spelers in de regio**. Dat de bredere regio niet meespeelt in dit discours, lijkt te worden bevestigd door het feit de respondenten ook beduidend minder waarde hechten aan stelling 7 ('Logisch toch! Door de ligging vormen de gemeenten geografisch praktisch één geheel') dan de respondenten in de andere discourses. Verder lijkt het feit dat de aanhangers van dit discours stelling 32 ('Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen') veel lager beoordelen dan de aanhangers van de andere discourses, te onderstrepen dat in dit discours **een zekere angst voor de toekomst** meespeelt bij de vrijwillige fusies. Tot slot valt op dat de respondenten hier zich niet goed kunnen vinden in stelling 40 ('Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij'), wat erop zou kunnen duiden dat persoonlijke belangen hier dus wel een rol spelen.

3.2.4.4 Verdeling per type respondent

Als we kijken naar hoe vaak dit discours per type respondent voorkomt, valt op dat dit discours vooral voorkomt bij schepenen en algemeen directeurs (beiden drie respondenten). Daarnaast is geen van negen bevroegde gemeenteraadsvoorzitters aanhanger van dit discours.

Tabel 14: Discours 4 van de futurist - Naar type respondent



| Discours 4: De futurist | |
|----------------------------|----------|
| Schepenen | 3 |
| Voorzitters | - |
| Algemeen directeurs | 3 |
| Burgemeesters | 1 |
| Totaal | 7 |

3.2.4.5 Verdeling per gemeente

Dit vierde discours komt voor in **7 van de 15** fusionerende gemeenten. Opvallend daarbij is dat er in elk van die gemeenten telkens slechts één futurist aanwezig is. En die gemeenten behoren (met uitzondering van één grotere gemeente) qua inwonersaantal allemaal tot gemiddelde of kleine fusiegemeenten. Als we kijken naar de grootte van de gemeenten, valt op dat discours 4 **vooral voorkomt bij de kleinste en de middelgrote fusiegemeenten**.¹⁸

3.2.5 Algemene resultaten voor discourses bij vrijwillige fusies

Zoals eerder vermeld in 3.1.1 (supra) worden de vier discourses aangehangen door 41 van de 59 (of 69%) respondenten die de *Q-sort* invulden. Tabel 15 (infra) toont hoeveel van hen precies onder elk discours ressorteren. Dit maakt duidelijk dat het eerste discours van de manager het meest populair is onder de lokale beleidsmakers, terwijl de drie overige discourses minder voorkomen maar onderling wel aan mekaar zijn gewaagd.

Tabel 15: Absoluut en relatief aantal respondenten per discours

| Discours | Absoluut aantal respondenten per discours (% van totaal aantal ingedeelde respondenten) |
|----------------|---|
| De manager | 19 (46%) |
| De behoeder | 7 (17%) |
| De regiospeler | 8 (20%) |
| De futurist | 7 (17%) |
| Totaal | 41 (100%) |

Ook staan we kort stil bij de meest kenmerkende stellingen die worden gedeeld tussen discourses, wat kan in zowel positieve als negatieve zin. In het bijzonder kijken we hierbij naar het aantal **discourses die een stelling delen** en leiden daaruit af hoe die stelling meespeelt in het lokaal vertelde verhaal rond de eerste vrijwillige fusieronde. We geven hieronder enkel de meest opvallende bevindingen uit (dit deel van) onze discoursanalyse weer.

¹⁸ Zie bijlage 1 (infra) voor de grootte van de gemeenten.



Zo delen het discours van de manager, de regiospeler en de futurist twee stellingen met mekaar in positieve zin. Het gaat om stelling 35 ('Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners') met een respectievelijke score in voormelde discourses van +4, +3 en +3, en om stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot') met een respectievelijke score van +3, +3 en +5. In het discours van de behoeder komen deze stellingen niet als positief of negatief typerend naar voren. Onze discoursanalyse onderstreept aldus het belang dat er lokaal wordt gehecht aan het meer willen doen voor inwoners via fusie en de lokale (h-)erkenning van een behoefte aan meer professionaliteit in kleine gemeenten.

Daarnaast wordt stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten') gedeeld door de discourses van de manager, de behoeder en de regiospeler met telkens een negatieve score van respectievelijk -4, -3 en -4. Diezelfde stelling scoort dan net positief (+3) in het discours van de futurist. Onze discoursanalyse onderstreept aldus dat het initiëren van een fusie lokaal uitdrukkelijk meer als moeilijk dan als makkelijk is verhaald.

Op hun beurt delen de discourses van de behoeder en van de regiospeler stelling 36 ('Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst') met een respectievelijke score van +4 en +5. Diezelfde stelling is net negatief kenmerkend, met een score van -3, voor het discours van de manager en prevaleert niet in sterke zin bij het discours van de futurist. Onze discoursanalyse onderstreept aldus dat fusioneren lokaal uitdrukkelijk meer gekoppeld wordt aan een bij voorkeur eindig dan een oneindig groeiscenario. Ook stelling 15 ('Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen') typeert twee discourses in positieve zin, namelijk het discours van de behoeder en de futurist met telkens een score van +3. Bij het discours van de manager en de regiospeler komt deze stelling niet sterk naar voren, in positieve of negatieve zin. Aldus onderstreept onze discoursanalyse dat de vrees voor een gedwongen fusie in de toekomst expliciet is uitgesproken als motief om deel te nemen aan de voorbije en meer zelf te beheersen fusiekans.

Ook zijn er een aantal stellingen die elk twee discourses typeren in negatieve zin. Dit geldt voor stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf') die gedeeld wordt door het discours van de manager en de behoeder met een respectievelijke score van -3 en -5. Beide andere discourses worden niet door deze stelling getypeerd. Aldus onderstreept onze discoursanalyse dat de vrijwillig gekozen fusie lokaal uitdrukkelijk niet aan een verder gewenst vervolgsценario is gekoppeld. Voor stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend') geldt eveneens dat deze wordt gedeeld door twee discourses nl. dat van de behoeder en van de regiospeler. Dit duidt erop dat synergie op vlak van belastingen uitdrukkelijk niet als een belangrijke factor naar voren is gekomen tijdens deze eerste fusieronde.

Kijken we **hoe de discourses verspreid zijn over de 15 betrokken gemeenten**, dan vallen een tweetal zaken op. Uit respect voor de anonimiteit van de respondenten worden de bevindingen in (erg) algemene zin gededd en is de bijhorende analysetabel niet in dit eindrapport opgenomen.

Een eerste bevinding betreft het discours van *de regiospeler*. In twee gemeenten komt dit discours bij twee of meer van de bevroegde respondenten voor. En net die gemeenten fusioneren met een



beduidend kleinere fusiepartner, wat de indruk wekt dat voor deze gemeenten de fusie geen einddoel is, maar een instrument ter bereiking van een ander (regio)doel.

Ten tweede valt op dat in elk van de 15 fusionerende gemeenten er minstens één van de onderscheiden discoursen voorkomt. Omgekeerd uitgedrukt, er is geen enkele gemeente van deze eerste fusieronde waar onder de respondenten geen enkel van de geïdentificeerde discoursen prevaleert. Met deze vaststelling, en met de kennis over deze discoursen, kan dan ook bij de uittekening van volgende fusierondes rekening worden gehouden. Bekijken we de spreiding van de discoursen over de gemeenten meer in detail, dan vallen een aantal zaken op. Zo komt in vijf of één derde van de fusionerende gemeenten slechts één discours voor en dan gaat het daarbij vooral om het discours van *de manager*. In acht gemeenten komen twee van de geïdentificeerde discoursen voor. En in de helft van die gevallen gaat het om een mix van het discours van de manager en dat van *de futurist*. In twee fusionerende gemeenten komen tegelijk drie discoursen voor en dan gaat het om zowel een trio van de manager-behoeder-futurist als de behoeder-de regiospeler-de futurist.

Kortom, het discours van *de manager* is niet enkel het meest voorkomende discours naar aantal gemeenten maar ook het discours dat het meest in combinatie voorkomt met andere discoursen. Als bij de uittekening van verdere fusierondes op één discours wordt gefocust, dan komt het discours van *de manager* als mogelijke keuze naar voren.

3.3 BESLUIT

Door de q-methodologie te gebruiken, is het mogelijk geweest om verschillende discoursen omtrent de vrijwillige gemeentefusies in Vlaanderen in kaart te brengen. Deze methodologie maakt het immers mogelijk om te ontdekken wat respondenten belangrijk vinden bij een vrijwillige fusie. In totaal werden vier verschillende discoursen onderscheiden.

Allereerst konden we vaststellen dat er onder lokale beleidsmakers in verband met de fusie een discours leeft dat we aanzien als typisch voor een *manager*. Hij/zij aanziet de fusie primair als een manier om de dienstverlening aan de burger te verbeteren of in de toekomst te behouden. Aanhangers van dit discours leggen vooral de nadruk op het bereiken van dit einddoel en hechten minder belang aan het proces ernaartoe.

Als tweede komt het discours van *de behoeder* uit de resultaten naar voren. De aanhangers van dit discours leggen bij de gemeentefusie de nadruk op het belang van het behouden van de eigen identiteit van de gemeente. Met het oog op de op til zijnde bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen, zien de aanhangers van dit discours deze vrijwillige fusie als een goede mogelijkheid om die eigenheid alsnog te kunnen garanderen en tegemoet te komen aan deze veranderingen.

Het derde discours is dat van *de regiospeler*. De aanhangers van dit discours leggen bij de gemeentefusie de nadruk op de rol die hun gemeente speelt in de bredere regio, met name ten opzichte van hogere bestuursniveaus. De fusie wordt hierbij gezien als een kans om de rol van de gemeente in de regio te vergroten. Hierbij leggen de respondenten de nadruk op het feit dat ze deze kans willen grijpen, nadat zij een weloverwogen beslissing hebben kunnen nemen.



Het laatste discours dat uit de resultaten naar voren komt, is dat van **de futurist**. De aanhangers van dit discours benadrukken de unieke omstandigheden en incentives die de huidige ronde van vrijwillige fusies hen biedt. Ze zien deze omstandigheden, zoals de financiële bonus, als een uitgelezen kans om een performante gemeente op de lange duur te bewerkstelligen.

Uit de resultaten blijkt dat het discours van *de manager* veruit het meest populair is onder de respondenten, terwijl discourses 2, 3 en 4 allemaal ongeveer een gelijke, maar mindere populariteit genieten. Dit betekent dat veel respondenten bij de gemeentefusies primair de focus leggen op het bieden van een solide dienstverlening aan de burgers. Daarnaast is het zo dat sommige elementen van deze focus op dienstverlening ook naar voren komen bij *de regiospeler* en *de futurist*. Kortom, de dienstverlening aan de burger kleurt overduidelijk het dominante discours over vrijwillige fusie onder de lokale beleidsmakers in Vlaanderen. Dit is dus vandaag het geval, onder de gemeenten die in een eerste ronde vrijwillig fusioneren, maar mogelijks ook morgen. En meteen wijst dit op het belang dat aandacht aan lokale dienstverlening wellicht verdient ter overtuiging van deelnemers aan een volgende fusieronde.

Verder zien we dat sommige discourses niet bij alle type respondenten even populair zijn. Voor het discours van *de manager* geldt dat dit met name veel bij burgemeesters voorkomt. Het discours van *de behoeder* komt bij elk type respondent ongeveer evenveel voor. *De regiospeler* komt daarentegen vaker bij schepenen voor dan bij andere typen respondenten, terwijl *de futurist* bij zowel schepenen als bij algemeen directeurs relatief populair is. Het zal belangrijk zijn om bij nieuwe fusietrajecten met deze verschillende verdelingen voor de type respondenten rekening te houden.

Tot slot zien we bij de verdeling van de discourses interessante zaken terug als we kijken naar de grootte van de fusiegemeenten. Zo zijn de discourses van *de manager* en *de regiospeler* relatief gezien vaker terug te vinden in de grotere fusiegemeenten dan in de kleinere. Ook komt het discours van *de behoeder* uitsluitend voor bij de kleinere of middelgrote fusiegemeenten, wat op een mogelijke relatie tussen behoud van identiteit en kleinere gemeenten zou kunnen duiden. Daarnaast kan het discours van *de regiospeler* wellicht een rol spelen bij toekomstige fusies waarbij sprake is van een 'grotere' en een 'kleinere' fusiegemeente, net als bij de huidige fusieronde. Deze verschillen duiden erop dat specifieke omstandigheden in de gemeente van belang kunnen zijn, bij het bepalen van welk discours het best bij een toekomstig fusietraject zou passen.



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 bevroegd. Een overzicht van de bevroegde 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



capaciteit hebben schepenen een incentive om actief mee te helpen en de ambtelijke diensten bij te springen. Door over een grotere schaal en capaciteit te beschikken, leeft de hoop, vooral in de kleinste gemeenten, dat het mogelijk zal worden **deskundige mensen aan te trekken en te behouden**. Waar nu de marge voor het aanwerven van experts klein is, zal hier in de toekomst waarschijnlijk meer ruimte voor zijn. Ook wordt verwacht meer te kunnen focussen op beleidsvoorbereiding, in plaats van vooral te focussen op beleidsuitvoering, het blussen van brandjes en puur administratief werk. Een voorbeeld is dat de focus na de fusie meer naar Human Resources (HR)-beleid zal kunnen gaan, eerder dan louter naar personeelsadministratie. In een fusiegemeente wordt dan ook verwacht een meer uitdagende **loopbaanontwikkeling** te kunnen voorleggen aan het personeel, waardoor het mogelijk wordt deskundig personeel ook langer een aantrekkelijk perspectief te bieden. Respondenten uit diverse gemeenten stelden ook dat het personeel er ook naar uitkijkt om in team te werken, van gedachten te kunnen wisselen en beter omkaderd te worden.

“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

Via een **schaalvergroting** hopen deze respondenten een verhoogde **efficiëntie** te bekomen in de vorm van het aanbieden van betere dienstverlening aan een lagere kostprijs, zonder extra personeel aan te moeten werven. In een aantal gemeenten hoopt men door de toename in efficiëntie ook nieuwe domeinen van beleid aan te kunnen boren zoals toerisme, lokale economie, digitalisering en een verhoogde aandacht voor zaken zoals participatie of mobiliteit. Het personeel zal zich met andere woorden ook meer kunnen **specialiseren**.

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

“[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

Al de voorgaande argumenten kunnen gekaderd worden in een algemene nood aan en trend naar verdere **professionalisering**. Gelet op de limieten van kleinere gemeenten in aanraking met groeiende uitdagingen, wordt een fusie als noodzakelijk aanzien om een zeker niveau van dienstverlening te blijven aanbieden en een competente uitstraling te hebben naar de burger toe. Niet enkel de ambtelijke werking kan hiervan profiteren, ook binnen het **politieke domein** wordt verwacht dat een fusie verdere professionalisering zal bewerkstelligen. Zo hopen enkele schepenen in een fusiegemeente beter afgebakende domeinen te verkrijgen, zodat ook daar meer ruimte vrijkomt om zich er echt in te verdiepen. Binnen een groter geheel worden de domeinen ook omvangrijker qua



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 machtsstoe name. 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 schuldovername, 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, schepen, 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 bevroegde 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 burgemeesterssjeerp, 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 dealkernen 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 partijpolitek 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



“Het is een unieke kans en het zou raar zijn om geen daling te doen als je die 500 euro krijgt. Maar wijst het uit dat je in de toekomst toch weer een verhoging moet doen, dan is het een afweging.” - Schepen

“De fusiekost is niet echt begroot. De fusiebonus is zeer leuk, maar die gaat naar de belastingverlaging. Na 10 jaar is die weg. We ontvangen wel 1,4 miljoen euro minder per jaar.” - Algemeen directeur

Er is slechts één fusie waar het verlagen van de belastingen weinig aandacht gekregen heeft. Uit de interviews bleek dat de lokale mandatarissen in deze gemeenten meer de klemtoon leggen op wat de fusiegemeente kan aanbieden aan de inwoners, alsook op de kosten die een fusie met zich meebrengt. Het is wel relevant dat de respondenten binnen deze fusie aangaven dat, zowel van oppositie als inwoners, zo goed als geen tegenkanting te bemerken viel en er dus minder nood was aan overtuiging.

“Als je een fusie wilt inzetten om dan met die 500 euro bonus de belastingen te verlagen, dan denk ik dat je heel snel een reus bent die op lemen voeten aan het wandelen is.” - Burgemeester

Naast een belastingverlaging is een fusie ook gelinkt aan verhoogde **personeelskosten**. Verschillende respondenten wezen er immers op dat het personeel financieel wel zal varen bij een fusie. Om problemen met het organogram te minimaliseren, zal er gebruik worden gemaakt van tussenstadia, bijvoorbeeld adjunct-functies. Ook wanneer de job-inhoud aangepast zal worden en een diensthoofd bijvoorbeeld niet langer diensthoofd kan blijven, zal veelal hetzelfde loon worden behouden. Voorts gaan uitvoerende mandatarissen wel met minder zijn, maar degenen die overblijven zullen wel meer verdienen. In vergelijking met het personeel en de uitvoerende mandatarissen komen de raadsleden minder goed uit de fusie.

“Het personeel verwacht nu sowieso een graad hoger te stijgen. Dat is niet de bedoeling. Het is de bedoeling dat het een efficiëntie-operatie is, een slankere overheid creëren.” – Schepen

“Dat is wel het frappante: al de managers worden mee overgenomen en behouden hun postje. Een deel van de fusiebonus gaat daar dan naartoe, dat vind ik dan ook jammer.” - Voorzitter gemeenteraad

“Er wordt gezegd dat minder schepenen minder zullen kosten, maar ze verdienen wel meer... Ze worden niet goedkoper.” – Schepen

Wat volgens respondenten ook een drempel kan vormen, is de mate van **politieke vertegenwoordiging van elke gemeente** binnen het schepencollege van de fusiegemeente. Het vinden



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 schaart. 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 beklemtoonden 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.



begeleiding eerder uit het beantwoorden van ad hoc vragen. Gemeenten beschikten met andere woorden over een zekere autonomie, waarbij ze zelf konden beslissen in welke mate ze betrokkenheid van het ABB wensten. De vaststelling dat het ABB zich niet dominant opstelt tegenover de gemeenten werd algemeen als positief ervaren.

*“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*

Vanuit alle fusionerende gemeenten werd erkend dat het ABB bereikbaar is voor **ad hoc vragen**, in het algemeen wordt de kwaliteit en snelheid van de antwoorden erg gewaardeerd. Ook van het beschikbare online fusiedraaiboek (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2016) is men tevreden. Verder erkenden veel respondenten het belang van het ABB in haar rol als **spreekbuis** naar Vlaamse administraties en het federale niveau toe. Dit onder meer om druk te zetten op de federale overheid, een niveau waar respondenten uit de meeste gemeenten aangaven duidelijk minder tevreden van te zijn. Een veelgenoemd probleem is dat in juli 2018 nog steeds niet geweten was of alle inwoners van de fusiegemeente moeten langskomen op het gemeentehuis in januari 2019 om hun ID-kaart te updaten, of enkel de personen wiens straatnaam zal wijzigen naar aanleiding van de fusie. Ook het veranderen van hulpverleningszone, als mogelijk gevolg van een fusie, is een federale materie die nader dient uitgeklaard.

“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

Bij veel respondenten leefde de overtuiging dat ook het ABB veel geleerd zal hebben van deze eerste reeks aan vrijwillige fusies, onder meer op vlak van de problemen met de hulpverleningszones en de afstemming van intercommunales, maar ook het draaiboek zal enkel maar verbeteren. Volgens enkele respondenten zullen gemeenten die na 2019 beslissen te hier op hun beurt voordeel uit halen. Met het oog op de toekomstige fusies stelde één schepen voor dat de Vlaamse overheid in het kader van begeleiding “*fusiemanagers*” zou kunnen opleiden, die als trajectbegeleider van toekomstige fusies zouden optreden.

4.2.4.3 Verplichte fusies?

“We hebben al lachend al gezegd bij het kiezen van nieuwe straatnamen dat we er best kiezen die in buurgemeente X niet bestaan.” - Algemeen directeur

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



stilgestaan tijdens het fusieproces. Het valt ook op dat veel respondenten hierover een uitgesproken mening hadden, die we ruwweg kunnen indelen in drie categorieën.

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 getrap 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).

“Vanuit Vlaanderen denk ik niet dat ze zullen zeggen na het regeerakkoord: het moet. Wel: je hebt nog twee of drie jaar tijd. Een derde zal nog halsstarrig weigeren en ja, die zullen een verplichting meemaken.” – Algemeen directeur

“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

Categorie twee omvat de respondenten die binnen de twee komende legislaturen een **verplichte fusie voelt aankomen**, zonder vermelding te maken van een periode waar zelf een fusiepartner gezocht kan worden. Een dergelijke top-down verplichte fusie zoals in 1976 wekt quasi unaniem weerstand op. Eén respondent vormt de uitzondering, hij/zij zou geen graten zien in een fusie die zuiver van bovenaf zou worden opgelegd:

“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

Ten derde is er de overtuiging, zij het onder een relatief klein aantal respondenten, dat een verplichte fusie gewoonweg een **fabel** is:



“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 studie bureaus 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



Op basis van de interviews bleek het bij de vrijwillige fusies van cruciaal belang dat de **carrièreontwikkeling en ambities** van de burgemeesters complementair of verzoenbaar waren. Deze puzzel moest in elkaar kunnen vallen. Waar twee of drie ambitieuze burgemeesters aanwezig waren met een sterke positie, bleek een fusie bijzonder moeilijk te liggen. Anderzijds, wanneer een burgemeester niet meer zou opkomen, of zich perfect kon verzoenen met bijvoorbeeld een positie als schepen, bleek het proces een stuk makkelijker te verlopen. Ook merkten enkele respondenten, uit verschillende fusietrajecten, op dat ambities makkelijker te verzoenen zijn wanneer een burgemeester zijn/haar meerderheid bedreigd ziet bij aankomende verkiezingen.

“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

Wat bovendien opvalt is het **belang van informele momenten**. Volgens respondenten uit vier verschillende fusietrajecten lag de aanzet ertoe in de informele sfeer of heeft die tenminste gezorgd voor een stroomversnelling van het gehele proces:

“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 kommatjes, 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 studie bureau, 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 - KU Leuven: 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



4.2.5.5 Eerdere samenwerking

Eerdere samenwerking, bijvoorbeeld via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, had volgens de respondenten een invloed op de bestudeerde fusies. Tijdens zo'n contacten kan immers de nodige persoonlijke band ontstaan tussen betrokken politici. Belangrijk is dat de impact van eerdere samenwerking zowel positief als negatief kan zijn: partnerschappen zijn voortgevloeid uit positieve ervaringen met eerdere samenwerking. De meest uitgebreide voorafgaande samenwerking bestond bijvoorbeeld tussen Puurs en Sint-Amands, die reeds in 2016 een fusie aangegaan hadden voor het zorgbedrijf. De goede ervaringen hieromtrent zijn dan ook aangehaald als een eerste stap naar de fusie, daarnaast werden ook al enkele diensten gedeeld, zoals een ingenieur bouwkunde.

“We hebben hiervoor ook al een fusie gehad van het zorgbedrijf. Onze rusthuizen zijn in een eerste fase in 2016 geïntegreerd. Het personeel heeft toen ondervonden dat dit op een zeer vlotte manier is gebeurd.”

- Burgemeester

Anderzijds hebben slechte ervaringen met eerdere samenwerking in minstens één fusietraject een diepgaandere samenwerking ook compleet uitgesloten:

“Binnen de hulpverleningszone was die relatie zeer vertroebeld. Hierdoor waren bepaalde fusiebesprekingen niet meer mogelijk.”

- Algemeen directeur

Wanneer eerdere samenwerking zo goed als afwezig was, wil dat niet zeggen dat een fusie niet mogelijk is. Twee van de huidige fusies resulteren immers uit keuzes van gemeenten waartussen eerdere samenwerking quasi onbestaande was.

4.2.5.6 Opstap naar een grotere fusie

Het feit dat op 1 januari 2019 zeven fusiegemeenten ontstaan, hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat dit het eindstation is voor de betrokken gemeenten. Op termijn kan immers nog een bijkomende gemeente aansluiting vinden tot het nieuwgevormde geheel. Binnen twee van de huidige fusies bestaat het expliciet uitgesproken en breed gedeelde idee, dat er op korte of middellange termijn een bijkomende vrijwillige fusie zit aan te komen, of dit op zijn minst wenselijk is. In die twee fusiegemeenten hadden een aantal betrokkenen liever meteen een fusie met drie gemeenten ingezet. Anderen zagen het niet meteen als een nadeel dat de eerste stap slechts met twee gezet is. Een fusie met drie maakt het fusieproces immers complexer en ingrijpender. In een fusie met meerdere gemeenten kan een individuele gemeente ook minder wegen op het eindresultaat.

“Als we direct met zijn drieën zouden gaan, dan waren we zeker het kleine broertje. Nu kunnen we nog iets inbrengen.”



“We hadden drie gelijkwaardige partners geweest die integreren. In de toekomst zal het een fusie door opslorping 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 bevestigde 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 weest 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.



5 Deel 3: Motieven van lokale beleidsmakers die niet fuseren

Auteurs: Jolien Vanschoenwinkel, Trui Steen, Ellen Wayenberg

5.1 METHODOLOGIE

➤ Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek naar niet-fuserende gemeenten heeft als doel inzicht te verwerven in verschillende thema's. Allereerst zijn er de argumenten pro fusie, waarbij er aandacht moet zijn voor positieve redenen (argumenten waarbij men ervan uitgaat dat een fusie iets kan bijdragen) en negatieve redenen (argumenten waarbij men ervan uitgaat dat een fusie iets kan vermijden). Daarnaast bespreken we argumenten contra fusie, evenals drempels die Vlaamse gemeenten vanuit hun specifieke context ervaren om daadwerkelijk tot een fusie over te gaan. Tot slot gaan we in op de rol van de Vlaamse overheid op het vlak van gemeentefusies. Via het Fusiedecreet van 15 juni 2016 (welke is ingekaderd in het Decreet Lokaal Bestuur) voorziet de Vlaamse overheid verschillende instrumenten tot vrijwillige gemeentefusies, waaronder de financiële bonus, de tijdelijk extra schepen, en de inhoudelijke ondersteuning. Hoe worden deze instrumenten op lokaal vlak onthaald?

➤ Caseselectie

Het betreft een kwalitatief exploratief onderzoek in zeven gemeenten die in overleg met de opdrachtgever geselecteerd werden op basis van een viertal criteria:

- > **partijpolitieke diversiteit:** voor zover mogelijk is het aangewezen om gemeenten te kiezen met uiteenlopende politieke kleur en om binnen eenzelfde gemeente lokale politici te betrekken van verschillende meerderheidspartijen;
- > **provinciale-geografische spreiding;**
- > **fusie-interesse/voortraject:** in sommige gemeenten leeft er meer interesse voor een fusieoperatie (bijv. ingeval er al een impactstudie is besteld) dan in anderen (waar bijv. één of slechts enkelen zich al expliciet uitlieten over fusie);
- > zogenaamde **'koppels' gemeenten** die samen een mogelijke fusie bekeken; individuele besturen waarvan vandaag bekend is dat zij willen fuseren zonder expliciete aanduiding van hun mogelijke fusiepartner(s), of gemeenten die uit de boot vielen bij een bestaande fusie-beslissing.

De namen van de gemeenten worden omwille van confidentialiteitsredenen niet vermeld in het rapport. Binnen elke gemeente werd er getracht de vier volgende functies te bevragen: de burgemeester, een schepen, de algemeen directeur²⁵ en de voorzitter van de gemeenteraad. Indien een persoon niet bereid was om deel te nemen of niet beschikbaar was, werd er gevraagd om een

²⁵ In 2 van de 7 gemeenten werd tijdens de afname van het interview nog gebruik gemaakt van de functietitel 'gemeentesecretaris', in de 5 andere gemeenten werd er reeds gesproken van de algemeen directeur. In de rest van het rapport wordt voor uniformiteit de functietitel 'algemeen directeur' gebruikt.



alternatief persoon te voorzien met kennis over de fusie. In totaal werden er 27 respondenten²⁶ bevraagd: zeven burgemeesters, acht schepenen, zeven algemeen directeurs, vier voorzitters van de gemeenteraad, en één financieel directeur.

➤ **Kwalitatief onderzoek**

Het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten wordt benaderd vanuit een kwalitatief empirisch onderzoek. Mortelmans (Mortelmans, 2013, p. 101) stelt dat kwalitatief onderzoek geschikt is voor onderzoeksonderwerpen die relatief nieuw en onverkend zijn, met andere woorden voor explorierend onderzoek. Bovendien biedt kwalitatief onderzoek ons de mogelijkheid om rekening te houden met de specifieke context waarin het fusieproces heeft plaatsgevonden (Lyon, Möllering, & Saunders, 2015, p. 11). Daarnaast gaan we op zoek naar argumenten die de fusiegesprekken op gang gebracht hebben, maar ook naar argumenten die ervoor gezorgd hebben dat de effectieve fusie niet is doorgegaan. Kwalitatieve onderzoeksmethoden stellen ons ook in staat om open en minder gestructureerde dataverzamelmethode te gebruiken, zodat er ruimte is voor nieuwe aspecten en de eigen invulling van de respondenten (Bachmann, 2015, p. 176). Bovendien wordt er volgens Lee (1993, p. 119) vaak teruggegrepen naar kwalitatieve methoden bij een gevoelig onderzoeksthema, zoals fusies van gemeenten.

➤ **Dataverzameling en –analyse**

In elk van de zeven gemeenten hebben we binnen de periode juni – augustus 2018 vier personen geïnterviewd om te achterhalen wat de achterliggende motieven zijn voor het niet doorgaan van een mogelijke fusie. Er werd gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews waarbij er, in overleg met de opdrachtgever, gefocust werd op vijf hoofdthema's: het verloop van het fusieproces, argumenten pro fusie, argumenten contra fusie, ervaren drempels, en de rol van de Vlaamse overheid. Onze vragenlijst, en voornamelijk de motieven om te fusioneren, werd gebaseerd op beschikbaar materiaal van het onderzoek 'fusies van gemeenten'. Hierin worden vier verschillende frames gebruikt waarin gemeentefusies gekaderd kunnen worden: de effecten op dienstverlening, de politieke verhoudingen, het proces, en het profiel van de gemeenten.

De interviews werden volledig uitgeschreven en geanalyseerd met behulp van NVIVO-software. Bij de analyse van de interviews was het belangrijk om aandacht te hebben voor de mogelijke verschillen in houdingen en belangen tussen politici en ambtenaren. In de resultaten van dit onderzoek konden er echter zelden duidelijke verschillen waargenomen worden. Indien dit wel het geval was, werden de functies waarop de resultaten van toepassing zijn duidelijk vermeld. Bij de interpretatie van de data is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat dit rapport een weergave is van de visie en mening van de bevraagde respondenten en niet van de onderzoekers.

²⁶ In één gemeente werden er slechts 3 respondenten bevraagd.



5.2 RESULTATEN

5.2.1 Het fusieproces

Om het fusieproces in kaart te brengen, werd er in het onderzoek gevraagd naar drie thema's: de initiatiefnemers, de mogelijke fusiepartner(s), en het verloop van de voorbereiding van de eventuele fusie.

Het **initiatief** om te praten over een mogelijke fusie kwam in de verschillende gemeenten meestal vanuit de politiek, meer concreet werd het idee gelanceerd door de burgemeester door informeel samen te zitten met burgemeester(s) van de buurgemeente(n). In bepaalde gevallen werd ook de algemeen directeur, financieel directeur en/of de voorzitter van de gemeenteraad betrokken in het eerste stadium van het fusieproces. In een uitzonderlijk geval was het de algemeen directeur of het schepencollege van een gemeente die de eerste stappen richting een fusie had gezet. Opvallend is dat in vier gemeenten door bepaalde respondenten vermeld werd dat de leden van het schepencollege, de coalitiepartners en/of de leden van de gemeenteraad in de initiële gesprekken niet betrokken werden. Ze zouden pas in een later stadium ingelicht zijn, of ze zouden – althans in de visie van de respondenten - er gewoonweg niet van wakker gelegen hebben.

Wat de **keuze van de fusiegemeente(n)** betreft, werd er in de meeste gemeenten contact opgenomen of informele gesprekken gevoerd met verschillende omliggende buurgemeenten. Slechts in één gemeente kwam de initiële vraag van een specifieke buurgemeente en werden hierna andere gemeenten aangesproken. Welke gemeente(n) uiteindelijk overbleven om verdere gesprekken mee te voeren, werd vaak bepaald door de onbereidheid van mogelijke fusiegemeenten om over te gaan tot een fusie. Deze gemeenten opteerden eerder voor een *ad hoc* samenwerking of waren geïnteresseerd in eventuele fusie met andere gemeenten. Uiteraard speelde ook de voorwaarde mee dat de fusiegemeenten samen een minimumaantal inwoners moeten bereiken. In elke gemeente werd wel door minstens één respondent vermeld dat de politieke signatuur van de buurgemeenten een rol speelde in de keuze van de fusiegemeente.

“Ik denk dat we daar niet flauw over moeten doen, dat speelt zeker een rol, als je de huidige fusies tot nu toe analyseert, dat gaat bijna altijd over gemeenten waar er in beide gemeenten één partij zeer sterk staat, daar de lead in kan nemen. Als je met twee compleet tegengestelde coalities in twee gemeenten aan tafel gaat zitten, dat is veel moeilijker om tot een gemeentefusie te komen.” – Schepen

Al werd dit niet door alle actoren erkend. Een **gelijkaardig lokaal profiel** van de gemeenten leek bij de meeste respondenten ook wel een rol te spelen in de keuze van de fusiepartner. Het was niet de hoofdreden om te spreken over een mogelijke fusie, maar het zou een toekomstige fusie wel gemakkelijker maken. De uitspraken van de respondenten verwezen naar verschillende aspecten waarop gemeenten konden overeenkomen: politieke signatuur, landelijk karakter, stedelijk karakter, sociaal-cultureel of economisch profiel, de manier van werken, ingesteldheid en mentaliteit van de inwoners, beleidsvisie, uitdagingen, financiële situatie, niveau van investeringen of belastingen, etc.



Hiermee samenhangend speelde de geografische ligging van de gemeenten ook een rol. De voorkeur werd vaak gegeven aan buurgemeenten die niet te ver van elkaar liggen, waar geen deels tussenliggende gemeenten zijn en die geografisch een mooi geheel vormen. Een ander aspect dat de fusie zou vergemakkelijken, is de **persoonlijke band** die er heerst tussen de buurgemeenten. Deze persoonlijke band zou volgens de respondenten voort kunnen komen uit een goede verstandhouding of positieve samenwerkingen in het verleden, en zou een fusie in de toekomst kunnen vergemakkelijken.

“Dat moet niet het doorslaggevend argument zijn, maar het helpt wel als je twee burgemeesters hebt die al op ‘speaking terms’ zijn en die vrijuit over dingen durven denken en dromen.” – Algemeen directeur

Vier respondenten twijfelden echter of er een voorkeur gegeven moest worden aan gelijkaardige gemeenten en er niet eerder gekeken moest worden naar **complementaire gemeenten** die elkaar kunnen aanvullen.

“Dat is iets waar ik door heen heel dat avontuur nog niet over uit ben. Fusioneren met zij die het beste op u lijken, trouwen met uw nevenknie, of is het interessant om met een ander profiel te fusioneren? [...] Ik voel heel goed dat het verhaal is om niet te veel verlies te maken, dat heeft ook met politieke contouren te maken, maar als je naar een ander verhaal wilt, en je wilt sterker worden, dat gaat ook niet gebeuren als je alles hetzelfde blijft doen.” – Schepen

Een andere interessante bevinding is het feit dat de percepties binnen een bepaalde gemeente kunnen verschillen wat betreft de keuze van de fusiepartner. Zo zouden er voor- en tegenstanders zijn voor een fusie met een grote stad, zoals bijvoorbeeld Antwerpen. Ook kan de perceptie die leeft in de ene gemeente verschillen van de perceptie van de buurgemeenten, wat betreft de bereidwilligheid om te fusioneren. Soms kan de ene gemeente het idee hebben dat een bepaalde buurgemeente bereid is om te fusioneren, terwijl dit niet altijd het geval is.

Binnen de meeste gemeenten verliepen de eerste gesprekken over een mogelijk fusie zeer **informeel**. Uitspraken zoals “tussen pot en pint”, “tussen de soep en de patatten”, en “louter cafépraat” kunnen deze stelling bevestigen. Dit informeel karakter van de gesprekken was één van de mogelijke drempels die verhinderde om tot een concreet fusieplan te komen (infra 5.2.4). De gesprekken bleven vaak hangen in een aftastend en verkennend stadium. Een concreet plan van aanpak of trekkende kracht achter de fusie bleef in alle gemeenten achterwege. In uitzonderlijke gevallen zijn de fusiegesprekken op gang getrokken door een formele uitnodiging te sturen naar mogelijke fusiepartners of zijn er na deze informele aftastende gesprekken formelere bijeenkomsten georganiseerd.

In de meeste gemeenten werd er op één of andere manier wel reeds gekeken naar de **voor- en nadelen** van een mogelijke fusie. Dit gebeurde ofwel op een eerder oppervlakkige manier in de vorm van



onderlinge informele gesprekken intern binnen de gemeente, ofwel door een meer concrete studie die door de gemeente zelf werd uitgevoerd, of werd uitbesteed aan een externe partner. In een aantal gemeenten werd er louter gekeken naar de eigen bestuurskracht, en bij andere gemeenten werd er ook al effectief nagedacht over mogelijke voor- en nadelen van een fusie voor de eigen gemeente. Bij deze analyses werd er getracht om een duidelijk profiel te schetsen van de eigen gemeente en mogelijke fusiepartners waarbij er onder andere gekeken werd naar de financiële gegevens (o.a. belastingen en opcentiemen), gebeurde en toekomstige investeringen, infrastructuur, cultureel aanbod, enz.

“Er is een oppervlakkige analyse gebeurd, die ons nog niet in een bepaalde richting duwt, maar het gaf een aantal zaken objectief weer. De gegevens komen vanuit gemeentemonitor, bestuurskrachtmonitor, ... die geven een idee rond brandweer-kosten, politiekosten, km gemeentewegen, politieke constellatie.... En dan kan je zien welke gemeenten gelijkaardig zijn en welke toch zeer verschillend. Het is een eerste verkennende oefening geweest.” – Algemeen directeur

In één gemeente werd de aanzet gegeven tot een studie, maar deze werd nooit gefinaliseerd. Alle gemeenten waren het er wel over eens dat deze studie zeker geen verloren moeite was en ze op deze manier voorbereid zijn indien de gesprekken over een fusie terug opgestart worden.

“Moest het verhaal opnieuw opgepikt worden, dat is zoals start to run: als je begint te lopen en je hebt een tijd lang niet gelopen, en je begint dan opnieuw, dan heb je toch het gevoel dat je niet helemaal van nul moet beginnen.” – Algemeen directeur

Dit sluit aan bij het feit dat de meeste respondenten vermelden dat de afgesprongen fusie een **uitstel** is en geen afstel. De meeste respondenten verwachten enerzijds dat gemeentelijke fusies tegen de volgende legislatuur verplicht zullen worden, en anderzijds zien de meeste gemeenten in dat een fusie noodzakelijk is omwille van verschillende redenen die verder toegelicht zullen worden in punt 5.2.2 (infra). Een aantal respondenten van twee gemeenten zien een fusie niet als noodzakelijk, omdat de gemeente op zich sterk genoeg is en er geen gemeente zou zijn die een sterkere fusiegemeente zou creëren. Daarnaast verwachten ze in één gemeente dat de voorwaarde voor een minimumaantal inwoners op korte termijn behaald zal worden. Voor alle gemeenten hangt een toekomstige fusie ook af van twee aspecten: ten eerste de manier waarop de politieke kaarten verdeeld zullen zijn na de gemeenteraadsverkiezingen, en ten tweede de volgende stappen die de Vlaamse Overheid zal ondernemen en welke voorwaarden ze zal koppelen aan de fusies, zoals het minimumaantal inwoners en de financiële bonus. Alle gemeenten zijn het er wel over eens dat een fusie een goede voorbereiding vereist, en het een zeer complexe beweging is die niet van vandaag op morgen gebeurt.



“Ik zeg niet ‘nooit fusioneren’, maar je moet wel een goed kader hebben om aan te tonen waarom je het wel zou doen. Je gaat niet zomaar van vandaag op morgen met iemand in zee [...] Het is hier soms al moeilijk omdat je zo een diverse organisatie bent, om de violen gelijk te strijken. Diensten onderling, laat staan dat er andere diensten van dezelfde soort bijkomen die allemaal hetzelfde doen, maar toch een beetje anders en dat in een groter geheel. Mij maak je niet wijs dat het allemaal rozengeur en maneschijn is.” – Schepen

Hoewel de bevroegde gemeenten beslist hebben om uiteindelijk niet te fusioneren, is het fusieproces bij de verschillende gemeenten afgesprongen op diverse momenten, gaande van na louter enkele informele gesprekken, tot na het voeren van een degelijke analyse van de voor- en nadelen van een mogelijke fusie.

5.2.2 Argumenten pro fusie

Ondanks het feit dat de fusie bij de bevroegde gemeenten niet is doorgegaan, zijn er wel initiële gesprekken geweest. De meeste respondenten waren het erover eens dat een fusie verschillende voordelen met zich mee kon brengen, die een sterkere fusiegemeente zou opleveren. De argumenten pro fusie, die ervoor gezorgd hebben dat de eerste stappen richting een fusieproces gezet geweest zijn, worden onderverdeeld in twee categorieën: de positieve redenen en de negatieve redenen.

5.2.2.1 Positieve argumenten

De positieve redenen zijn argumenten waarbij men ervan uitgaat dat de fusie iets kan bijdragen. In dit onderzoek worden deze onderverdeeld in vijf subcategorieën: ‘bestuurlijke redenen’, ‘financieel-economische redenen’, ‘machtspolitieke redenen’, ‘sterkere stem voor de gemeente’, en ‘democratische redenen’.

➤ Bestuurlijke redenen

De bestuurlijke redenen omvatten aspecten die moeten bijdragen tot een betere werking van de eigen organisatie.

De **schaalvergroting** m.b.t. personeel en/of dienstverlenend vermogen die een fusie met zich mee zou brengen was voor de meeste respondenten, voornamelijk burgemeesters en algemeen directeurs, één van de voornaamste redenen om over een mogelijke fusie te spreken. De dienstverlening binnen kleinere gemeenten steunt vaak op individuen. Deze gemeenten hebben vaak maar één stedenbouwkundig ambtenaar, één financieel beheerder, één milieuambtenaar, enz. Bij ziekte of verlof blijft het werk dan ook liggen. Een schaalvergroting zou in dit geval zorgen voor een back-up van personeel en een verhoging van de capaciteit. Door een fusie wordt de expertise van de verschillende gemeenten samengebracht en wordt er als het ware een buffer gecreëerd die meer garantie biedt dat



er iemand beschikbaar is. Er kan dan ook gewerkt worden met één personeelsdienst, één financiële dienst, enz. die ingezet kan worden voor de verschillende gemeenten. Daarnaast worden er ook een aantal positieve neveneffecten van deze schaalvergroting vermeld zoals de continuïteit van de dienstverlening, meer mogelijkheden voor het personeel, zoals meer uitdagingen en interne mobiliteit. Een voorzitter van de gemeenteraad stelt wel dat een ideale schaalgrootte niet bestaat, aangezien deze afhankelijk is van diverse factoren zoals de lokale context en de bevoegdheden. Een burgemeester voegt hieraan toe dat een schaalvergroting meer middelen met zich mee kan brengen, maar dat de vraag dan nog steeds blijft of die middelen aan uw grondgebied gealloceerd zullen worden. Daarnaast wordt er ook in een aantal gevallen vermeld dat de schaalvergroting er niet mag toe leiden dat de afstand tot de burger te groot wordt. Het bestuur moet lokaal verankerd blijven.

“Wat beter en efficiënter kan in een bepaalde schaalgrootte [moet men] zeker doen, maar in de front naar de burger toe mag de afstand niet te groot worden. De politieke stiel is al ver genoeg komen te staan van wat er in de dorpsstraat gebeurt.” – Schepen

Samenhangend met deze schaalvergroting zou een fusie moeten leiden tot een **beter dienstverlening** naar de burger toe en een professionalisering, doordat er meer kennis, competenties en expertise wordt samengebracht. Niet alleen het bestuur kan naar een hoger niveau getild worden, maar ook de administratieve ondersteuning ervan. Daarnaast zouden er meer diensten aangeboden kunnen worden aan de burgers, onder andere door complementair in te zetten op verschillende thema's, zoals cultuur en sport. Ondanks het feit dat kwaliteitsvolle dienstverlening belangrijker zou zijn dan een lokale verbondenheid, dient er rekening mee gehouden te worden dat er nog steeds sprake is van een vergrijzende bevolking, waardoor de oudere generatie andere noden heeft dan de jongere generatie. Digitalisering is niet voor alle bevolkingsgroepen de beste oplossing tot een kwaliteitsvolle dienstverlening. Volgens de respondenten is het dan ook belangrijk dat de dienstverlening op **lokaal niveau** kan blijven. Dit zou volgens een aantal respondenten gerealiseerd kunnen worden door het voeren van een dorpenbeleid. Hierdoor dient de burger zich niet te verplaatsen over verre afstanden en kan de dienstverlening kort bij de burger blijven.

De meeste respondenten zijn het eens dat het er finaal op neer komt dat de service voor de burger gelijk moet blijven of verbeteren, en tegelijkertijd zouden er op verschillende gebieden **efficiëntiewinsten** gegeneerd moeten worden. Zowel op het gebied van personeel, secretariaat, communicatie zou een fusie de kwaliteit kunnen verbeteren, waardoor er op lange termijn winsten geboekt kunnen worden. Een fusie zou de aanzet kunnen zijn voor een herstructurering waarbij er geopteerd wordt voor minder, maar beter personeel.

“Onze grootste kost is onze loonkost, als we fusioneren is het de bedoeling dat je besparingen doet en dat je de beste mensen met de meeste kennis en knowhow overhoudt en met die mensen gaan we verder gaan.” – Burgemeester



Wel wordt er vermeld dat deze efficiëntiewinsten pas op lange termijn gegenereerd zullen worden. In de beginfase van de fusie zal er nog steeds sprake zijn van een dubbele personeelsbezetting, zal er veel tijd, energie en middelen in kruipen om het fusieproces uit te voeren.

“Je steekt er dus veel tijd in, werkgroepen die je moet oprichten, om eruit te geraken, om een structuur op te zetten, ten koste van andere projecten. Dat is natuurlijk tijdelijk, maar dat is het eerste deel van de legislatuur dat daaraan op gaat. [...] In het begin gaat het met vallen en opstaan, waar veel geld en tijd in kruipt.” – Algemeen directeur

Uitzonderlijk werd er in één gemeente door een schepen en de algemeen directeur gesteld dat een fusie zelfs op lange termijn geen efficiëntiewinsten of kostenbesparing met zich mee zou brengen.

“In dit verhaal heb ik begrepen dat de meeste gaan voor winsten voor de burger, dus minder belastingen. [...] Je hebt de fusiebonus die dient om je schulden af te lossen, in het begin heb je nog echt wel ruimte, maar na 10 jaar, als de bonus uitgewerkt is, en de schulden weg zijn, je hebt minder inkomsten, minder belastingen, dan zit je daar met een negatieve autofinancieringsmarge.” – Algemeen directeur

Het streven naar deze efficiëntiewinsten brengt echter wel het nadeel met zich mee dat gemeenten die op het gebied van sport, cultuur, investeringen, infrastructuur, enz. er minder goed voor staan geen gegeerde partners zijn om mee te fusioneren en het risico lopen om hier uit de boot te vallen.

“Wij hebben als bruidsschat weinig of niks aan te bieden, we zijn klein, arm, geen industrie, we hebben de problemen van de stad, maar oplossingen van een dorp, dus wij zijn niet echt een partij. [...] Daar moeten we wel heel beducht voor zijn, we moeten zorgen: als het dan echt wel body krijgt, dat we niet uit de boot vallen. Het zou kunnen dat het klein broertje dan in de vergeetput komt.” – Burgemeester

Samenhangend met de schaalvergroting hoopt men dat een fusie een **versterking van de lokale bestuurskracht** met zich mee zou brengen. Centraal hierbij staat dat krachten gebundeld kunnen worden om problemen en uitdagingen op een meer georganiseerde en kwaliteitsvolle manier aan te pakken. Gemeenten voelen dat het steeds moeilijker wordt om opdrachten rond te krijgen. Niet alleen worden er steeds meer taken naar het lokale niveau afgestoten, er wordt ook steeds meer professionaliteit verwacht. Daarom is er volgens de gemeenten meer slagkracht nodig.



“Burgers verwachten meer van de lokale overheden en wij kunnen dat niet volgen, niet qua mensen, financiën en politiek slagkracht, dat overstijgt ons. Als je dat op een hoger niveau gaat tillen [...] dan kan je meer diensten uitbouwen en een steviger gemeentebestuur. Dan kan je ook voor meer professionalisering zorgen.” – Schepen

Het feit dat een fusie zou leiden tot de mogelijkheid om samen grensoverschrijdende problemen aan te pakken was geen prioriteit, omdat dit reeds gedaan wordt onder de vorm van intergemeentelijke samenwerkingen (IGS). Wel werd er in vier gemeenten, voornamelijk door de algemeen directeur en de burgemeesters, gewezen op een aantal **nadelen** die deze **intergemeentelijke samenwerkingen** met zich mee kunnen brengen, waardoor er wel eerder geopteerd zou worden voor een fusie. Volgens deze respondenten zouden er in deze IGS te veel gemeenten betrokken worden, waardoor de schaal te groot wordt en het minder werkbaar is. Hierdoor zou de meerwaarde ervan verloren gaan. Gemeenten hebben vaak verschillende ideeën en werken op verschillende manieren waardoor er vastgesteld wordt dat het beleid dat gevoerd wordt binnen deze IGS te ver afstaat van wat er in de gemeente gebeurt. Bovendien is het moeilijk om een IGS aan te sturen, en is er weinig zicht op wat er precies gebeurt.

“Hoe groter je wordt, hoe minder intergemeentelijke samenwerkingen je moet afsluiten. Nu merken we dat we in heel veel intergemeentelijke samenwerkingen zitten. Eigenlijk is de afstand en het beleid dat wordt gevoerd binnen die intergemeentelijke samenwerkingen, dat staat te ver af van wat er in de gemeente gebeurt. De gemeenteraadsleden en de schepenen hebben er weinig zicht op. [...] Als je meer bestuurskracht hebt binnen een grotere gemeente, denk ik dat je daar minder nood aan hebt.”
– Burgemeester

De nadelen van intergemeentelijke samenwerkingen zouden zich volgens deze respondenten dus niet alleen op het gebied van efficiëntie bevinden (te groot om werkbaar te zijn), maar IGS zouden ook minder democratisch zijn (moeilijk aan te sturen).

Tot slot zou een fusie volgens vier respondenten ook niet noodzakelijk leiden tot **betera beleidskeuzes** voor de gemeente en de inwoners. Door te fusioneren met andere gemeenten zou het net moeilijker kunnen worden om keuzes te maken, omdat iedereen nog steeds het beste wilt voor zijn eigen gemeente. Elke gemeente heeft ook zijn prioritaire thema's, zoals cultuur of vrije tijd. De kwaliteit van de beleidskeuzes zou ook afhangen van de kwaliteit van de beleidsmensen en de administratie. Wel is men het erover eens dat er gestreefd dient te worden naar de beste structuren, processen, werkwijzen, ... van de verschillende gemeenten.



➤ **Financieel-economische redenen**

Bij de economische redenen verwacht men dat een fusie de gemeenten financieel sterker kan maken. Het staat vast dat hierbij de financiële bonus, de wortel die door de Vlaamse overheid werd voorgehouden, mooi meegenomen was.

Voornamelijk door de burgemeesters en een aantal schepenen van vier gemeenten waren de gesprekken over een fusie ook aangevat vanuit een **economische noodzaak**. Ze vermelden dat de gemeente op zich te klein is om alles in stand te houden, en ze in dat opzicht economisch op hun tandvlees zitten. Ze bekijken dit vooral vanuit een toekomstperspectief. Momenteel zitten ze financieel nog comfortabel, maar op lange termijn zal dit niet meer het geval zijn en wil men vermijden dat de situatie verslechtert of wil men meer investeringen doen.

“Financieel met de tijd gaat dat niet meer haalbaar zijn. Dus financieel ben ik wel voorstander van een fusie. Natuurlijk voor de burger is dat wel een aanpassing. Maar in iedere gemeente een bibliotheek, een sporthal, etc. dat kost stukken van mensen. Een fusie OK, maar als iedere gemeente zijn specialiteit heeft.” – Schepenen

Deze bevinding sluit aan bij de stelling van een aantal respondenten dat het beter is om te fusioneren met een complementaire gemeente, eerder dan met een gelijkaardige gemeente (supra 5.2.1).

De **financiële bonus** die door de Vlaamse overheid werd aangeboden en kon ingezet worden voor het afbouwen van de schuldenlast, is voor veel respondenten mooi meegenomen, maar mag niet de hoofdreden zijn om te fusioneren. In een aantal gevallen heeft het wel wat druk gezet om na te denken over een fusie, maar niet in die mate dat de fusie effectief werd doorgevoerd.

“Die vlieger is opgegaan, daar is het bij gebleven. Wij zijn niet in de gesprekken verder gegaan, maar die 500 euro is een soort van dreigement, maar dan positief, die gemeenten ertoe aanzet om gesprekken aan te gaan. Dat is wel een item dat speelt.” - Schepenen

Voor veel respondenten wordt dit gezien als een gemiste kans, en hoopt men naar de volgende legislatuur toe dat de Vlaamse overheid deze bonus zal verlengen (infra 5.2.5.3). Wel is het zo dat gemeenten met weinig of geen schulden niet van deze bonus kunnen profiteren en dit als het ware als een bestraffing zien voor gemeenten die het goed doen. In punt 5.2.5.3 (infra) wordt er een alternatief voorstel geformuleerd om hieraan tegemoet te komen.

➤ **Machtspolitieke redenen**

Wat de rol van machtspolitieke factoren betreft, werd er in punt 5.2.2.1 (supra) reeds gezegd dat de **politieke signatuur van de buurgemeenten** toch meespeelt in de achterhoofden van de politici. Dit



werd gesteld door drie algemeen directeurs, één financiële directeur en drie schepenen. Volgens deze respondenten zou eenzelfde politieke voorkeur wijzen op gemeenten die in dezelfde richting denken en tot op een bepaald niveau dezelfde ideeën hebben. Voor een stuk zou dit gemeenten dichterbij elkaar brengen, waardoor er makkelijker en in een meer vertrouwde omgeving gesprekken aangegaan kunnen worden.

“Ik denk dat dat [argument] zeker en vast eentje is die speelt, daar moeten we niet flauw over doen. Het gaat uiteindelijk over de politieke knikkers en hoe ze verdeeld worden.” – Schepen

Deze stelling wordt echter niet door alle respondenten erkend. Volgens hen was de politieke signatuur geen doorslaggevende factor. Deze bevinding kan echter in vraag gesteld worden, gezien 14 van de 15 gemeenten die uiteindelijk wel gefusioneerd zijn CD&V-gemeenten zijn.

➤ **Sterkere stem voor de gemeente**

Het merendeel van de respondenten hoopt met een fusie ook een **sterkere stem** te hebben t.o.v. de lokale regio, de provincies of de Vlaamse of federale overheid. Kleinere gemeenten zouden minder gehoord worden en minder kunnen afdwingen, wat hun in een zwakkere onderhandelingspositie plaatst. Er wordt gesteld dat een grotere fusiegemeente met meer inwoners meer slagkracht heeft en meer kan doorweten. Uitspraken zoals *“je kan harder op tafel slaan”* en *“als grotere gemeente heb je een betere onderhandelingspositie”* bevestigen deze stelling. Gemeenten trachten hierdoor niet alleen hun eigen agenda meer te realiseren, maar hopen op deze manier ook meer inspraak te hebben in het beleid van de Vlaamse regering.

“Het feit dat je meer een partner wordt waar men rekening mee moet houden heeft duidelijk meegespeeld. In het provinciaal beleid en het Vlaams beleid, als wij iets zeggen daar liggen ze niet wakker van. [...] als wij groter worden gaan ze ons niet aan de kant duwen.” – Algemeen directeur

Een schepen stelt echter wel dat deze sterkere positie relatief is, indien de omliggende gemeenten groot zijn, waardoor de fusiegemeente hier bovendien moet stijgen indien ze daadwerkelijk een sterkere stem wil in de lokale regio.

Zowel de **uitholling van de provincies**, als het creëren van een grotere **centrumfunctie** speelden, tot slot, volgens de meeste respondenten geen rol in het fusieverhaal van de gemeenten.

➤ **Democratische redenen**

De democratische redenen speelden volgens de respondenten meestal geen rol in het hele fusieverhaal, al werd er niet getwijfeld aan het feit dat democratie en participatie belangrijk zijn. Opvallend was dat zes van de zeven algemeen directeurs zich hierover hebben uitgesproken.



“Burgerparticipatie en dergelijke zijn begrippen waar we terug naar moeten gaan. We zijn zo zakelijk geworden dat het niet meer menselijk is. We moeten de norm terug leggen bij de mensen, daarvoor doen we het en dat waren we even vergeten. Co-participatie, co-creatie, samen vormgeven aan de gemeenschap.” – Algemeen directeur

De meningen waren echter zeer verdeeld wat betreft het al dan niet democratische gehalte van een fusiegemeente en de mogelijkheid om participatie op te zetten met de burgers. Een kleine gemeente is vaak laagdrempelig, kan deze basisdemocratie ook bewaard blijven in een grotere fusiegemeente? Ook twijfelt men eraan of participatie makkelijker te organiseren valt in een grotere gemeente. Niet alle aspecten zijn belangrijk voor elke deelgemeente, voornamelijk als het gaat om lokale problemen. Eén respondent stelt zelfs dat het eerder een uitdaging is om in een lokale overheid aan participatie te doen, omdat er verschillende dynamieken betrokken zijn, zoals de politiek, de administratie en de burgers. Het is geen eenvoudige opdracht om vanuit deze verschillende meningen tot een consensus te komen.

5.2.2.2 Negatieve argumenten – beschermende redenen

De negatieve redenen zijn argumenten waarbij men ervan uitgaat dat een fusie wenselijk is, maar net omdat deze iets negatiefs kan vermijden (eerder dan, zoals tot nu toe besproken, iets positief kan bewerkstellingen). Het gaat hier eerder om een defensieve beslissing van gemeenten om twee zaken te vermijden: een verplichte fusie, en verweesd achterblijven tussen wel gefusioneerde gemeenten.

De meeste respondenten zijn het eens dat **verplicht fusioneren** een onvermijdelijke beweging is die de volgende legislatuur zal plaatvinden. In de meeste gemeenten heeft deze druk dan ook wel meegespeeld om de gesprekken rond een fusie op te starten. Men wil hierdoor voornamelijk anticiperen op een mogelijk verplichte fusie, zodat men nog steeds de vrije keuze heeft om met de voor hen beste buurgemeente samen te gaan. Men wil namelijk *“trouwen met de beste bruid”*.

“We hadden de vrees als het nu niet verplicht is, zal het de volgende legislatuur wel zijn. Dus dan is het beter om zelf aan het stuur te zitten, zelf te kunnen kiezen. Daarom hebben we op een bepaald moment gezegd om de verschillende opties te gaan bekijken.” – Schepen

Een aantal gemeenten zijn uitgekomen op een uitgetekende kaart waarbij aangeduid werd welke gemeenten met elkaar zouden moeten fusioneren. Met vrijwillige fusies tracht men dus te vermijden dat men zou samengaan met een ongewenste buurgemeente (fiscaliteit, infrastructuur, etc.) of opgeslorpt zou worden door een grote stad, zoals in de regio Antwerpen het geval zou kunnen zijn. Dit laatste creëerde bij een aantal respondenten de vrees om minder of niets meer te zeggen te hebben. Door te fusioneren met andere gemeenten zou er een groter front gevormd kunnen worden, waardoor men sterker zou staan in toekomstige onderhandelingen met de stad. Toch waren de meningen



hieromtrent enigszins verdeeld, en waren enkele respondenten binnen diezelfde gemeenten wel voorstander van een fusie met een grote stad. Zij zagen hierin namelijk wel een aantal voordelen: betere dienstverlening voor de bevolking, mobiliteit, woonkwaliteit, onderwijs, meer professionaliteit, beter communicatieplatform, meer expertise, enz.

“De problematieken waar wij mee geconfronteerd worden, zijn een beetje uitlopers van de stedelijke problematieken. Je kan die niet op lokaal niveau oplossen, daar heb je een stadsregio voor nodig, die de individuele belangen van die kleine gemeenten overstijgt.” – Schepen

In één gemeente was er niet echt vrees voor verplichte fusies, omdat ze met alle buurgemeenten wel mogelijkheden zien. Bovendien geeft een vrijwillige fusie niet altijd zekerheid op succes.

“Een verplichte fusie, dat kan dan nog meevallen. Je kan ook denken dat het goed is om met een bepaalde gemeente nu te fusioneren, maar achteraf blijkt dan dat het niet de gewenste resultaten geeft. Voor mij vind ik het niet een probleem als het opgelegd wordt. Voor mij persoonlijk is er niet echt een gemeente waar ik niet mee zou willen fusioneren.” – Voorzitter gemeenteraad

Slechts in één gemeente werd er **druk** gevoeld van **omliggende gemeenten** die aan het fusioneren zijn. Deze fusiebewegingen zouden het interne debat wel op de agenda gezet hebben. Deze tendens maakt dat de buurgemeenten zich beginnen te positioneren, en de keuze voor een fusiepartner steeds beperkter wordt. Voor de andere gemeenten heeft deze druk niet echt meegespeeld, voornamelijk door het feit dat er slechts een beperkt aantal gemeenten aan het fusioneren zijn.

5.2.3 Argumenten contra fusie

De argumenten pro fusie zijn de redenen waarom de uiteindelijke fusie niet is doorgegaan. In het onderzoek werden heel wat redenen vermeld. Daarom worden enkel deze redenen die door minstens acht respondenten werden vermeld, hier uitvoerig besproken. De andere redenen worden kort toegelicht onder de titel ‘andere’. De volgende zes hoofdredenen worden hier uitvoerig besproken: ‘gemeenteraadsverkiezingen’, ‘het gebrekkige politieke draagvlak’, ‘de onbereidheid van de buurgemeenten’, ‘gebrek aan tijd’, ‘onaantrekkelijke buurgemeenten’, en ‘andere factoren’.

5.2.3.1 De gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2018

Voor veel respondenten zijn de gemeenteraadsverkiezingen een grote factor geweest in het afspringen van de fusiesprekken, omwille van drie mogelijke redenen. Ten eerste waren een aantal gemeenten niet tijdig aan de fusiesprekken begonnen, waardoor een mogelijke fusie niet meer zou lukken voor de aankomende gemeenteraadverkiezingen. Fusiesprekken zouden in dit opzicht in het begin van de gemeentelijke legislatuur moeten plaatsvinden. Ten tweede wilden een aantal gemeenten de lokale



verkiezingen afwachten om te zien hoe de politieke kaarten dan verdeeld zouden zijn. Ten derde waren er volgens enkele respondenten een aantal buurgemeenten die er bewust voor gekozen hebben om bij deze gemeenteraadsverkiezingen nog alleen naar de kiezer te trekken. De invloed van een mogelijke fusie op de politieke verhoudingen kwam bij alle functies, burgemeester, schepenen, algemeen directeur, etc., naar voren.

Samenhangend met de gemeenteraadsverkiezingen, die eerder verwijzen naar het algemeen belang, speelde bij enkele respondenten ook wel het persoonlijk belang mee, namelijk de schrik bij de politici om hun **mandaat** te **verliezen**. Dit werd echter niet altijd expliciet uitgesproken binnen de gemeente, maar zou toch meespelen in het achterhoofd van de politici. Het electoraal belang en de individuele belangen lijken hier toch op de voorgrond te treden.

“Maar ook bij je eigen politieke mandatarissen voel je de schroom van ‘wat met ons mandaat’. [...] Iedereen denkt op dat moment aan zichzelf, het is menselijk. Maar ook dat speelt een rol. Je mocht nog met dezelfde politieke partij in de buurgemeenten zitten, toch ben je op een bepaald moment concurrenten.” – Burgemeester

Een algemeen directeur bevestigt deze stelling, en stelt zelfs dat dit ook het geval is op het ambtelijk niveau:

“Ja, politiek merk ik het zeker, in de gesprekken hebben we ook gemerkt dat de burgemeesters van sommige gemeenten er niet voor zijn, puur omwille van het politieke, het electorale. En eerst de verkiezingen afwachten zodat die zeker nog eens verkozen zijn voor ze verder gaan. Ambtelijk merk/merkte ik dat bij de algemeen directeurs er de vrees is voor de job en de functie, de titel.” – Algemeen directeur

Voor een aantal respondenten zou dit verlies van mandaten echter geen rol gespeeld hebben, onder andere omdat de politieke verhoudingen anders kunnen liggen na de verkiezingen, of omdat persoonlijke aspecten een rol spelen zoals de leeftijd van de betrokken persoon. Eén burgemeester gaf expliciet aan dat hij een leeftijd had bereikt waarop hij bereid is om een stap opzij te zetten.

5.2.3.2 Het gebrekkige politieke draagvlak

Vanuit alle functies, behalve die van de burgemeester, werd er vermeld dat er niet altijd sprake was van een politiek draagvlak binnen de eigen gemeente of uitzonderlijk in de buurgemeente(n). Dit gebrekkige draagvlak kon zich op verschillende niveaus bevinden: in de eigen fractie, bij de coalitiepartners, in de gemeenteraad, of bij de oppositie. Dit gebrekkige draagvlak kende volgens bepaalde respondenten verschillende oorzaken: men stond niet achter een fusie omdat het niet voordelig was voor de gemeente; men werd gewoonweg niet betrokken in de gesprekken; of men werd laattijdig/niet op de hoogte gebracht van een mogelijke fusie. Een aantal keer werd ook vermeld



dat dit gebrekkige politieke draagvlak niet het officiële verhaal is dat daar naar de buitenwereld werd gecommuniceerd.

“Ik denk dat het is afgesprongen omdat wij intern in de coalitie wisten hoe de vork in de steel zat. Maar het verhaal dat ik nu doe, daar zijn we niet mee naar buiten gekomen. [...] Als je je eigen coalitiepartner al niet mee hebt en er waren kritische vragen vanuit de oppositie.” – Schepen

5.2.3.3 De onbereidheid van de buurgemeenten

Een andere belangrijke factor die aan de basis ligt van het afspringen van de gemeentelijke fusies, is de onbereidheid van de buurgemeenten om er mee verder te gaan. Sommige gemeenten vinden zichzelf een aantrekkelijke ‘prooi’ omwille van goede infrastructuur, veel investeringen, lage belastingen, enz. en begrijpen niet dat de buurgemeenten niet doorgeduwd hebben. In de vorige twee punten werden al twee mogelijke redenen vermeld voor deze onbereidheid, enerzijds de keuze om alleen naar de kiezer te gaan, en anderzijds het gebrekkige politieke draagvlak in de buurgemeenten. In de gesprekken komen echter nog de volgende redenen naar voren: de buurgemeenten hebben louter niet gereageerd op de vraag van een gemeente om te fusioneren, buurgemeenten zijn geïnteresseerd in eventuele fusie met een andere gemeente, of buurgemeenten willen eerder *ad hoc* samenwerken.

5.2.3.4 Gebrek aan tijd

De tijd speelt ook een belangrijke rol in heel het fusieverhaal. Ten eerste was de periode waarin het fusieverhaal zich afspeelt van belang. Voor een aantal gemeenten kwamen er te veel belangrijke bewegingen bij elkaar, enerzijds – zoals reeds eerder vermeld - de gemeenteraadverkiezingen in oktober 2018, maar anderzijds ook de fusie van het OCMW en de gemeente die vaak nog volop aan de gang is.

“Dat was voor mij het eerste om de fusie uit te stellen, eerst OCMW en gemeente. Dat was gewoon te veel. Nu merken we al dat we handen en mensen te kort komen om het te trekken en uit te voeren. Als daar nog eens een fusie bij komt. Dat is heel complex. Dat is wel heel ongelukkig gekozen door de Vlaamse overheid, die timing.” – Financieel directeur

Ten tweede gaven veel respondenten zelf toe dat ze er te laat mee begonnen zijn deze legislatuur, het was bij wijze van spreken al 5 voor 12. Om geen onverantwoorde beslissingen te nemen, heeft men ervoor gekozen om er deze legislatuur niet mee verder te gaan.

“Ik heb nog altijd het gevoel dat als we meer tijd gehad zouden hebben, zouden we verder geraakt zijn. [...] Want je voelde dat er een dynamiek op gang kwam, dat mensen het niet bedreigend vonden. Dus ik had het gevoel dat er iets begon te leven, tot op vandaag.” – Algemeen directeur



5.2.3.5 *Onaan trekkelijke buurgemeenten*

Een aantal buurgemeenten waren voor bepaalde respondenten geen goede fusiepartners omwille van de achterstand die ze hadden opgebouwd op verschillende vlakken zoals infrastructuur, wegen, investeringen, en/of omwille van de hoge schuldenlast en belastingen. Eén van de motieven om wel te fusioneren, is dat de burger er beter van moet worden (supra 5.2.2.1). Fusioneren met een gemeente waar nog veel investeringen dienen te gebeuren, zou een te grote kost zijn. Ook de financiële bonus die wordt aangeboden, zou hier slechts een deel van de oplossing zijn, aangezien deze slechts enkele jaren zou meegaan.

“Het is ook zo als je een sterke gemeente bent op financieel vlak, en je gaat samen met een gemeente die tekorten heeft, dan zijn het de burgers van de rijkere gemeenten die gaan moeten opdraaien en dat is moeilijk.” – Financieel directeur

5.2.3.6 *Andere factoren*

In dit punt worden heel wat andere factoren opgesomd die volgens maximum zeven respondenten een rol gespeeld kunnen hebben in het afspringen van de fusie. Ze worden opgesomd naar afnemend aantal respondenten die het betrokken punt aangaven.

- > Slechte ervaringen in het verleden die een stempel hebben gedrukt op de relatie tussen gemeenten.
- > De schrik dat de afstand tot de burger te groot wordt.
- > De schrik dat de eigenheid van de gemeente verloren gaat.
- > Een grotere gemeente biedt geen garantie op een betere dienstverlening.
- > De gemeenten zouden voor elkaar geen efficiëntiewinsten opleveren.
- > De gemeente heeft geen nood aan een fusie omdat ze op zichzelf sterk genoeg is, onder meer wat betreft het aantal inwoners.
- > De angst om los te laten en in een groter geheel geen controle meer te hebben.
- > Het definitieve karakter van fusies.
- > De onzekerheid van het ongekende.

In één van de onderzochte cases waar buurgemeenten gescheiden werden door de provinciegrens waren er nog een aantal specifieke moeilijkheden, zoals de invloed op de politieke verhoudingen, de toename van het aantal intergemeentelijke samenwerkingen, de verandering van gerechtelijk arrondissement, en economische gevolgen. Al stellen de meeste respondenten in deze gemeenten dat de fusie ook zonder de drempel van de provinciegrens niet gelukt zou zijn.



5.2.4 Drempels

In de verschillende gemeenten werden ook heel wat drempels ervaren. Dit zijn factoren die in de perceptie van de respondenten, niet geleid hebben tot het afspringen van de fusie, maar die het fusieproces op één of andere manier zouden kunnen bemoeilijken hebben.

Zoals blijkt uit punt 5.2.1 (supra) was voor veel gemeenten het lokaal profiel van de buurgemeenten belangrijk, voornamelijk dat ze op verschillende vlakken gelijkaardig waren, zoals sociaal-cultureel, niveau van belastingen, investeringen, enz. Ten eerste is het feit dat **gemeenten** dan ook te **verschillend** zijn niet zozeer een argument om de fusie stop te zetten, maar zou dit het proces wel bemoeilijken. Het gaat hierbij om aspecten zoals een te verre afstand, geen gunstige ligging, verschillend beleid, of een verschillende mentaliteit. Het is voor de gemeenten belangrijk om toch enkele bindings-elementen te hebben om een fusie aan te gaan.

Ten tweede werd er ook gevraagd naar het **draagvlak bij de bevolking**. In geen enkele gemeenten werd er een concrete peiling gedaan naar de mening van de burgers. Volgens de meeste respondenten in zes gemeenten lijken de burgers niet wakker te liggen van een mogelijke fusie. De algemene stelling, volgens de respondenten, is dat burgers minder emotioneel en eerder rationeel redeneren, in die zin dat ze meer belang hechten aan een goede service.

“De bevolking hier ligt niet wakker van het bestuur. Als mijn huisvuil wordt afgehaald, als mijn straat schoon is, als mijn kinderen naar een deftige school kunnen, als er horeca, cultuur en ontspanning is, dan is het goed voor hen. Wanneer moet ik bij het bestuur zijn, één keer om de tien jaar om mijn pas te vernieuwen, één keer als ik ga trouwen, en één keer om te bouwen. Voor de rest zie je die niet. We moeten dat ook hier overroepen.” – Algemeen directeur

Ondanks deze algemene bevinding, dat men er niet wakker van zou liggen, werd er wel vermeld dat er geen draagvlak zou zijn om te fusioneren met een welbepaalde gemeente, omdat deze niet aantrekkelijk was, of omdat men niet opgeslorpt zou worden door een grote stad. In deze gevallen zou het gebrekkige draagvlak bij de bevolking het fusieproces kunnen bemoeilijken. Respondenten menen dat je als gemeente de fusie moet kunnen ‘verkopen’ aan de burgers, door middel van duidelijke communicatie. Toch zou volgens sommige respondenten dit gebrekkige draagvlak geen reden mogen zijn om de fusie af te blazen als de burgers er finaal beter van worden.

“Draagvlak bij de bevolking is voor mij geen hinderende factor om tot een gemeentefusie over te gaan. Ik vind dat je af en toe als politici ook moet zeggen, van ondanks wat de mensen denken, het moet toch gebeuren. Dat is zoals belastingen, als je het buikgevoel van mensen volgt, ga je nooit de belastingen verhogen. Af en toe moet dat. Met een gemeentefusie is dat hetzelfde.” – Schepen



Slechts in één gemeente lijkt men er zeker van te zijn dat er geen draagvlak is bij de bevolking. Volgens deze gemeente vindt de bevolking het niet nodig dat er overgegaan wordt tot een fusie. Bovendien zou er ook weinig affiniteit zijn met de mogelijke fusiepartners.

Een burgemeester stelt ook dat het belangrijk is dat een fusie een aantal *quick wins* kan genereren, zodat je aan de burgers snel het voordeel van een fusie kan aantonen. Dit kan dan een tegengewicht bieden aan de emotionele weerstand die zich eventueel kan voordoen. Volgens deze respondent is het dan ook belangrijk dat het emotionele aspect niet geheel genegeerd wordt. Voor de bevolking blijkt het wel nog belangrijk te zijn dat de **eigenheid van de deelgemeenten** en de lokale verbondenheid niet volledig verloren gaan in het hele fusieverhaal, ondanks de voornamelijk rationele redenering.

Ten derde zou het fusieproces bemoeilijkt worden door een **gebrek aan trekkende kracht** of concreet plan van aanpak.

“Er was geen onderbouwd plan van aanpak. En om u in zo een avontuur te storten dan moet je goed weten waar je naar toe wilt. Als ik die keuze wil maken om als het ware mijn gemeente op te geven dan wil ik dat doen op basis van een dossier en goede argumenten, en niet we zullen wel zien.” – Schepen

Dit gebrek aan een concreet plan had vaak te maken met de informele sfeer waarin de gesprekken werden gevoerd, zoals reeds werd gesteld in 5.2.1 (supra).

Ook wat de drempels betreft, werden er nog een aantal **andere drempels** vermeld door een beperkt aantal respondenten:

- > De schrik bij het personeel voor het verlies van hun functie.
- > Er is reeds sprake van een goed functionerende gemeente.
- > Er is een beperkte expertise en middelen om het fusieproces te bewerkstelligen.
- > De beweging van de vrijwillige fusies is gepasseerd, waardoor men niet meer de druk voelt om ermee verder te gaan.
- > Een fusie zou de noodzaak tot veranderen van politiezone en/of hulpverleningszone met zich meebrengen.

5.2.5 Rol van de Vlaamse overheid

In het onderzoek werd er ook voor een stuk gepeild naar de rol van de Vlaamse overheid in heel dit fusieverhaal. Hierbij werden er drie thema's bevestigd: hoe respondenten aankijken tegen de instrumenten van de Vlaamse overheid, en de aangeboden steun door de Vlaamse overheid, en welke steun de Vlaamse overheid nog kan bieden naar de toekomst toe.



5.2.5.1 *Vlaamse instrumenten tot fusie.*

De Vlaamse overheid heeft in de eerste golf van fusionerende gemeenten twee instrumenten voorzien om de fusiebeslissing sneller te laten nemen. Enerzijds de financiële bonus die ingezet kan worden voor de schuldafbouw, en anderzijds de extra schepenen die tijdelijk ingezet kunnen worden. In punt 5.2.2.1 (supra) werd reeds gesteld dat de **financiële bonus** op dit moment voor veel gemeenten gezien wordt als een gemiste kans, maar dat het niet één van de hoofdredenen was om het fusieproces op gang te brengen. Slechts in één gemeente was dit laatste wel het geval. Zonder de financiële bonus zouden de gesprekken niet opgestart zijn en zou er geen analyse gebeurd zijn. Veel respondenten hebben wel vermeld dat het effect van de financiële bonus maar van korte duur zou zijn. Een schepen stelt het volgende:

“Dat worteltje dat de Vlaamse regering daar voorhoudt, dat is na vijf jaar opgesoupeerd. Dan zit je met de gebakken peren en zit je met een gemeente die niet te overzien is, met weinig mandatarissen om de boel te besturen en grotere kosten. Dus geen goed idee.” – Schepen

Aan de andere kant heb je de tijdelijk **extra schepenen** die ingezet kunnen worden bij een fusie. Aangezien het verlies van mandaten toch een belangrijke rol blijkt te spelen in heel het fusieverhaal, zou je verwachten dat deze maatregel van groot belang is. Toch blijkt dit niet zo te zijn. Ten eerste zijn een aantal respondenten niet op de hoogte van deze maatregel. Ten tweede hangt volgens een aantal respondenten een goed bestuur niet af van de hoeveelheid mandatarissen.

“Niet voor mij persoonlijk en voor het bestuur. Je hebt niet noodzakelijk meer schepenen nodig om een goed bestuur te vormen. Als iedereen zijn job goed doet, moet dat perfect gaan met een normaal college.” – Burgemeester

Ten derde wordt er vermeld dat de gesprekken nog niet ver genoeg stonden om hier al uitspraken over te doen. Het was op dat moment nog een “*ver van hun bed show*”. Uitzonderlijk wordt er gesteld dat de extra schepen een goede maatregel is: enerzijds als een soort van overgangsmaatregel, en anderzijds om steun te krijgen vanuit het college.

5.2.5.2 *Begeleiding en steun door de Vlaamse overheid*

Ondanks het feit dat de meeste fusiegesprekken zich nog in een vroeg stadium bevonden en de meeste gemeenten niet actief op zoek zijn gegaan naar bijkomende ondersteuning, werd wel reeds steun geboden door de Vlaamse overheid. Slechts één gemeente heeft een extern consultancybureau betrokken, i.p.v. de Vlaamse overheid. De steun door de Vlaamse overheid werd onder verschillende vormen aangeboden. Ten eerste was er de **website** die al heel wat basisinformatie aanbiedt om het fusieproces op te starten. Volgens meerdere respondenten in één gemeente schiet de website wel te



kort wat betreft federale thema's, zoals politie en hulpverlening.²⁷ Enkele respondenten hebben specifiek verwezen naar het online **draaiboek** dat de Vlaamse overheid heeft ontwikkeld en ook ter beschikking wordt gesteld op de website. Dit draaiboek biedt aan de gemeenten een aantal handvaten om het veranderingstraject te begeleiden.²⁸

“Ze hebben daar een draaiboek met verschillende stappen en die informatie is ook enorm duidelijk. Het is bijna een soort van stappenplan dat zij aanbieden. Ik heb daar ook veel informatie in gevonden om naar de raadsleden toe te communiceren wat het nu allemaal inhoudt en betekent.” – Algemeen directeur

Buiten deze informatie die op elk moment geraadpleegd kan worden door de gemeenten, zijn er in zo goed als alle gemeenten **plaatsbezoeken** geweest door leden van het Agentschap van Binnenlands Bestuur. Deze gemeenten waren tevreden over de informatie die werd gegeven. Er werd samengezeten rond materies die belangrijk waren voor de specifieke gemeenten, en concrete vragen werden duidelijk beantwoord. Twee respondenten binnen de gemeenten die over een provinciegrens heen zouden moeten fusioneren, hielden er een andere mening op na wat betreft de aangeboden hulp. Deze gemeenten zijn als het ware de testcase voor de Vlaamse overheid. De respondent uit de ene gemeente vond dat er eerder méégedacht werd dan informatie werd aangeboden. Voor een aantal specifieke aspecten konden, volgens deze persoon, dan ook nog geen antwoorden en oplossingen aangereikt worden. De andere respondent was echter zeer tevreden over de informatie die gegeven werd en vond dat alle vragen beantwoord werden, eveneens praktische zaken die verbonden waren aan een fusie over provinciegrenzen heen, zoals politiezone en gerechtelijk arrondissement.

5.2.5.3 Spelregels

Naast het ingaan op de reeds aangeboden steun werd er aan de respondenten ook gevraagd op welke manier de Vlaamse overheid in de toekomst nog steun kan bieden.

Ten eerste is het volgens de respondenten nodig dat de Vlaamse overheid tegen de volgende legislatuur **meer duidelijkheid brengt** over de richting die ze nu wilt uitgaan. Voor de gemeenten is het momenteel onduidelijk wat nu juist de ‘spelregels’ zijn, waardoor men nu in het duister tast. Respondenten willen meer duidelijkheid over de volgende vragen:

- > Zal de financiële bonus verlengd worden?
- > Zullen de fusies verplicht worden en zo ja, onder welke voorwaarden? Zal er een verplicht aantal minimum inwoners zijn? Zullen de gemeenten nog een vrije keuze krijgen in het kiezen van een fusiegemeente?
- > Wat is de timing van de volgende fusies?
- > Op welke manier kunnen we de bevolking goed informeren?

²⁷ De lokale besturen zouden inmiddels wel al rechtstreeks door de Vlaamse overheid geïnformeerd zijn over verdere stappenplannen en instructies omtrent deze federale thema's.

²⁸ Zie hiervoor de website van Agentschap Binnenlands Bestuur: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/draaiboek-fusies>



Ten tweede waren alle gemeenten voorstander van het **verlengen van de financiële bonus** bij toekomstige fusies.

“Moesten ze naar de toekomst toe zonder die financiële bonus werken, dan is dat compleet onhaalbaar. Dan is het al onmiddellijk negatief, en dan zie ik niet dat één bestuur dat gaat doen zonder dat men verplicht wordt. Door die bonus was het fusieverhaal nog in zekere zin verteerbaar en verkoopbaar naar de burger toe.” – Algemeen directeur

Wel wordt er door gemeenten die er financieel goed voor staan en dus weinig schulden hebben, vermeld dat deze bonus niet enkel voor schuldafbouw zou mogen dienen. Zo worden besturen die het goed doen immers als het ware gestraft. Door een aantal burgemeesters en een algemeen directeur wordt voorgesteld om het gemeentefonds met dit bedrag te verhogen, zodat gemeenten vrij kunnen kiezen waaraan ze het bedrag kunnen besteden. Uiteraard dienen de uitgaven wel verantwoord en gecontroleerd te worden.

Ten derde werd er gewezen op de nood aan **specialisten of consultants** die vanuit de Vlaamse overheid gedetacheerd moeten worden naar de gemeenten om het fusieproces te ondersteunen en vorm te geven. Binnen de gemeenten heeft men vaak niet voldoende expertise, tijd en middelen om het fusieverhaal tot een goed einde te brengen. Hierbij wordt er ook gewezen op een aantal voorwaarden waaraan deze specialisten dienen te voldoen:

- > Ze moeten ervaring en achtergrondkennis hebben op het vlak van fusies.
- > Ze moeten kennis hebben op het vlak van politiek.
- > Het is een consultant in opdracht van het lokaal bestuur, die deze ondersteunt en meedenkt en niet komt zeggen hoe het moet.
- > Ze worden eventueel verantwoordelijk gesteld voor een bepaalde regio.

Belangrijk hierbij is dat er ook voldoende rekening wordt gehouden met de menselijke factor in een organisatie. Niet alleen de structuren, processen, etc. moeten veranderen, maar ook de *mind set* van de mensen zal moeten veranderen.

“Maar de mindset van mensen om professioneler te gaan werken en af te stappen van het pietluttige en kleinburgerlijke en het heel lokale dat is heel moeilijk.” – Algemeen directeur

Daarnaast worden er nog een aantal **praktische zaken** vermeld, die het fusieproces zouden kunnen vergemakkelijken:

- > De Vlaamse overheid zou een aantal templates kunnen voorzien om de studie van de voor- en nadelen van een fusie te vergemakkelijken. Bijvoorbeeld om de financiële oefening te maken, zou ze een Excel tabel kunnen voorzien die je moet invullen. Op deze manier zouden de berekeningen in de verschillende gemeenten ook op dezelfde manier gebeuren.



- > De website zou op een aantal thema's nog uitgebreid moeten worden: OCMW's, hulpverleningszone, etc.
- > Op basis van de gemeenten die wel gefusioneerd zijn, zou de Vlaamse overheid een aantal *best practices* kunnen voorzien, maar ook inzicht kunnen geven in mogelijke valkuilen waarmee gemeenten te maken kunnen krijgen.
- > De Vlaamse overheid zou gemeenten een tussentijdse rapportering kunnen laten maken om de voortgang van het fusieproces te bewaken.
- > De Vlaamse overheid zou de mogelijkheid moeten voorzien aan gemeenten om een nieuwe bestuurskrachtmeting te laten doen.

5.2.6 Andere ideeën

Los van de ondersteuning die de Vlaamse overheid kan aanbieden, hadden verschillende respondenten nog een aantal andere interessante pistes, ideeën, voorstellen die een bron van informatie kunnen zijn voor de Vlaamse overheid.

Indien de Vlaamse overheid van plan is door te gaan met de fusiebeweging zou het ten eerste volgens een groot aantal respondenten geen slecht idee zijn om er wat meer **druk** achter te zetten. Ze zien dit in de vorm van het opleggen van een deadline voor vrijwillige fusies. Na het verstrijken van deze deadline zullen fusies verplicht opgelegd worden door het uittekenen van een kaart. De vrije keuze zou dus nog voor een zekere periode behouden moeten worden. Ook bij de verplichte fusies zouden gemeenten nog steeds de mogelijkheid moeten krijgen om andere voorstellen te doen, die de Vlaamse overheid dan kan goed- of afkeuren.

“Ik geloof in vrijwillige fusies, dat is het beste. Dat het van onderuit komt dat gemeenten zelf kunnen beslissen, maar er moet een stok achter de deur zijn. Als men tegen een bepaalde deadline niet vrijwillig gefusioneerd is, zal men op basis van een aantal parameters, die op voorhand gekend zijn, transparant zijn, gaan beoordelen of een gemeente onafhankelijk kan blijven of over moet gaan tot een fusie.” – Schepen

Hiermee samenhangend zou de volgende golf van fusies aangevat moeten worden in het begin van de gemeentelijke legislatuur, zodat men voldoende tijd heeft om voorbereid het fusieproces aan te vatten.

Ten tweede zijn enkel respondenten ook wel voorstander van **ambtelijke fusies**. Indien gemeentelijke fusies geen oplossing bieden, zou dit volgens hen een goed alternatief zijn. Er wordt hierbij verwezen naar Nederlandse gemeenten die dit bewerkstelligen door middel van een getekend samenwerkingsakkoord dat juridisch onderbouwd is. Hierin wordt er gewerkt met één personeelsdienst, één financiële dienst, enz., maar de bestuurlijke eenheden, de gemeenteraad, de beleidsdiensten blijven afzonderlijk zodat de afstand tot de burger niet te groot wordt.



Ten derde was één respondent voorstander voor het oprichten van **regiobesturen** waarbij de provincies en de intercommunales afgeschaft worden, maar de gemeenten blijven bestaan, om ook zo de burger dicht bij het lokale bestuur te houden.

Om het dichtbij karakter van het lokale bestuur bij de bevolking te behouden, maak van alle tussenniveaus Oost-Vlaanderen, West-Vlaamse Ardennen, Waasland, Meetjesland en Gent maak daar vier regio's van. Maak regio Meetjesland en zorg voor een verkozen bestuur. – Schepen

Ten vierde werd er ook verwezen naar de **mogelijkheid tot defusie**. Dit zou door de Vlaamse overheid ook meer gepromoot moeten worden, zodat het definitieve karakter van een fusie in mindere mate een drempel vormt. Bovendien zouden bepaalde gemeenten een aantal wijken bevatten die in principe geen enkele binding hebben met de gemeente. Deze wijken zou men moeten kunnen 'afknippen' en laten aansluiten bij de aangrenzende gemeente waar er wel een binding is.

5.3 BESLUIT

Dit onderzoek betreft een kwalitatief exploratief onderzoek naar de motieven en belemmeringen voor gemeentelijke fusies. Door middel van semigestructureerde interviews werden er in totaal 27 respondenten bevraagd in zeven verschillende gemeenten. Hierbij werd er gefocust op vijf thema's: het fusieproces, argumenten pro fusie, argumenten contra fusie, ervaren drempels, en de rol van de Vlaamse overheid. Tijdens de analyse werd er gelet op mogelijke verschillen tussen politici en ambtenaren, maar voor de meeste resultaten konden hier geen opvallende verschillen vastgesteld worden.

Wat het **fusieproces** betreft, werden de meeste gesprekken over een mogelijke fusie geïnitieerd door de burgemeester, uitzonderlijk gebeurde dit door het schepencollege of de algemeen directeur van de gemeente. De keuze van de fusiepartner werd hierbij beïnvloed door verschillende factoren, zoals de politieke signatuur, de bereidheid van de fusiepartner, het aantal inwoners, of de aantrekkelijkheid van de buurgemeenten. Daarnaast zouden gelijkaardige gemeenten een fusie vooral gemakkelijker maken. Men verwacht dat gelijkaardige gemeenten wat betreft het sociaal-cultureel profiel, de manier van werken, de beleidsvisie, enz. makkelijker zullen fusioneren. Er zijn echter ook een aantal respondenten die zich afvragen of er niet gekeken moet worden naar complementaire gemeenten, zodat ze elkaar kunnen aanvullen. Daarnaast werd er ook verwezen naar de persoonlijke band tussen gemeenten die kan ontstaan door goede persoonlijke relaties, of goede ervaringen of samenwerkingen in het verleden.

In zo goed als alle gemeenten werd er nagedacht over de mogelijke voor- en nadelen van een fusie. Enerzijds gebeurde dit door onderlinge gesprekken, anderzijds door een meer concrete studie. In alle gemeenten verliep het proces echter heel informeel, waardoor een concreet fusieplan vaak achterwege bleef. Toch zijn de meeste respondenten in de bevraagde gemeenten het erover eens dat het niet doorgaan van de fusie een uitstel is, eerder dan een afstel.



De **argumenten pro fusie** bestaan ten eerste uit positieve redenen waarbij men ervan uitgaat dat een fusie iets kan bijdragen voor de gemeenten. Uit de resultaten blijkt dat voornamelijk de bestuurlijke redenen een belangrijke rol spelen. In veel gemeenten gewezen op het feit dat de dienstverlening in lokale besturen vaak steunt op individuen. Een fusie zou een schaalvergroting met zich meebrengen die kan zorgen voor een back-up van het personeel in geval van ziekte of verlof. Hiermee samenhangend kan er voorzien worden in een betere dienstverlening en meer professionalisering door de garantie op continuïteit en het samenbrengen van meer kennis, competenties en expertise. Op lange termijn hopen gemeenten om efficiëntiewinsten te genereren op het gebied van personeel, secretariaat, communicatie, enz. In één gemeente werd er echter gesteld dat zelfs op lange termijn er geen sprake zou zijn van efficiëntiewinsten of kostenbesparing. Een aantal gemeenten wezen ook op de nadelen van intergemeentelijke samenwerkingen, waardoor een fusie het overwegen waard was. Zo zouden intergemeentelijke samenwerkingen minder efficiënt zijn omwille van de omvang en minder democratisch door de moeilijke aansturing. Daarnaast werd er ook verwezen naar **financieel-economische redenen**. Voor een aantal gemeenten werd een fusie overwogen vanuit economische noodzaak. Veel van de gemeenten zijn op zichzelf te klein en door samen te gaan met een gemeente die financieel sterker staat, wordt er naar de toekomst toe voorkomen dat men economisch op zijn tandvlees zal zitten. De financiële bonus van de Vlaamse overheid was voor veel gemeenten een aanzet om gesprekken over een fusie aan te gaan, maar zeker niet de hoofdreden. Bovendien was deze bonus niet aantrekkelijk voor gemeenten die weinig tot geen schulden hebben. De **machtspolitieke redenen** bleken uit de resultaten voornamelijk mee te spelen in het achterhoofd van de respondenten. In elke gemeente werd er wel vermeld dat eenzelfde politieke voorkeur een rol speelt, in die zin dat het zou wijzen op gemeenten die in dezelfde richting denken, waardoor de gesprekken vlotter zouden verlopen. Daarnaast zou een fusie ook belangrijk zijn om de **stem van de gemeenten te versterken** t.a.v. de lokale regio, de provincies, en/of de Vlaamse of Federale overheid. Het zou gemeenten in een betere onderhandelingspositie plaatsen. Wat het draagvlak van de bevolking betreft, lijkt de algemene stelling te zijn dat burgers eerder rationeel dan emotioneel denken en voorrang geven aan een goede gemeente op het vlak van cultuur, scholen, horeca, enz. Wel zou het volgens een aantal respondenten voor de bevolking belangrijk zijn dat hierbij de eigenheid van de deelgemeenten bewaard blijft. Wat de **democratische redenen** betreft, waren alle gemeenten het erover eens dat democratie en participatie twee belangrijke begrippen waren voor een lokaal bestuur. Toch speelden deze redenen minder een rol in het hele fusieverhaal. Voornamelijk omdat verschillende respondenten twijfelden aan het democratische gehalte van een grote fusiegemeente en de mogelijkheid om participatie op te zetten.

Naast de positieve redenen werd er ook gekeken naar negatieve redenen, waarbij men ervan uitgaat dat een fusie iets kan vermijden. De voornaamste reden echter om de gesprekken rond een mogelijke fusie op te starten, was het vermijden van een **verplichte fusie**, die er volgens alle gemeenten zit aan te komen. Uiteraard wil men trouwen met de beste bruid, en nog steeds de vrije keuze hebben om een fusiepartner te kiezen. Voor een aantal gemeenten speelde specifiek mee dat men niet opgeslorpt wou worden door een grote stad. Slechts in één gemeente werd er druk gevoeld van omliggende fusionerende gemeenten.

De gemeenten die in dit onderzoek bevestigd werden, zijn uiteindelijk niet doorgeslagen met de fusie. De voornaamste **argumenten contra fusie** was de **timing**. Enerzijds zijn heel wat gemeenten te laat met de gesprekken begonnen, waardoor de deadline niet meer gehaald kon worden. Anderzijds zijn



er heel wat gemeenten die vonden dat de fusie te kort op de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 viel. Ze wilden ofwel zelf nog alleen naar de kiezer stappen, of afwachten hoe de politieke kaarten na de verkiezingen verdeeld zouden zijn. Ten derde zaten veel gemeenten nog in het proces van de integratie van OCMW en gemeente, dat nu al veel tijd en middelen kostte. Samenhangend hiermee werd er in een aantal gemeenten vermeld dat het verlies van mandaten meespeelde in het achterhoofd van een aantal politici, al werd dit niet altijd expliciet uitgesproken binnen de gemeente. Daarnaast bleek er niet altijd sprake te zijn van een **politiek draagvlak** in de eigen fractie, bij de coalitiepartners, in de gemeenteraad, of bij de oppositie. Ofwel zag men geen voordelen in de fusie, ofwel werd men niet of laattijdig betrokken. Daarnaast kon het ook voorkomen dat de buurgemeenten **niet bereid** waren om te fusioneren, omwille van diverse redenen: men heeft geen nood aan een fusie of ze zijn geïnteresseerd in andere gemeenten. Daarnaast werd er ook een aantal keer vermeld dat bepaalde buurgemeenten **onaantrekkelijk** waren door de slechte financiële situatie, slechte infrastructuur, slechte wegen, enz.

In een aantal gemeenten werden **drempels** ervaren die het fusieproces bemoeilijkt hebben. Zoals eerder vermeld zou het volgens de respondenten voor gelijkaardige gemeenten (supra 5.2.1) gemakkelijker zijn om te fusioneren. Het gaat hierbij om aspecten zoals een te grote afstand of verschillende mentaliteit. Het feit dat gemeenten te verschillend zijn, zou het fusieproces dan ook kunnen bemoeilijken. Daarnaast werd er bij de bevolking, ondanks de eerder rationele redenering, toch wat weerstand opgemerkt wat betreft het fusioneren met een stad of een gemeente die ze niet aantrekkelijk vinden. Het fusieverhaal moet uiteindelijk verkocht worden aan de burger, al zou deze weerstand geen reden zijn om de fusie niet te laten doorgaan, indien de burger er finaal beter van wordt. Het fusieproces zou ook bemoeilijkt kunnen worden door het gebrek aan een trekkende kracht of concreet plan van aanpak.

Om gemeenten aan te zetten en te ondersteunen in het fusieproces, werden er door de Vlaamse overheid een aantal **instrumenten** voorzien. De financiële bonus was voor veel gemeenten mooi meegenomen, maar niet de voornaamste reden om te fusioneren. Bovendien werden gemeenten met weinig tot geen schulden hier buiten spel geplaatst. Alle gemeenten zagen het niet doorgaan van de fusie als een gemiste kans op de financiële bonus. De tijdelijk extra schepenen die voorzien worden, bleken in mindere mate een rol te spelen, omwille van drie redenen: men was niet op de hoogte van de maatregel, een goed bestuur hangt niet af van het aantal mandatarissen, of de gesprekken zaten nog in een beginfase waardoor men hier nog niet had over nagedacht.

In het algemeen waren alle gemeenten tevreden over de **steun** die de Vlaamse overheid geboden heeft, ook al had men er niet altijd expliciet naar gevraagd. De meeste steun werd geboden tijdens plaatsbezoeken waar meer uitleg werd gegeven en concrete vragen van de gemeenten werden beantwoord. Daarnaast was er uiteraard ook voldoende informatie beschikbaar in het online draaiboek op de website van de Vlaamse overheid, al zou er volgens één gemeente gebrekkige informatie zijn rond federale thema's.

Wat de **steun van de Vlaamse overheid in de toekomst** betreft, dient er in de eerste plaats meer duidelijkheid gebracht te worden over de verdere fusieplannen. Belangrijke vragen die respondenten zich hier stellen, hebben onder andere betrekking op timing en de voorwaarden van de fusies. Daarnaast waren alle gemeenten het erover eens dat de financiële bonus verlengd zou moeten



worden. Voor gemeenten die weinig tot geen schulden hebben, zou de bonus wel beter toegevoegd worden aan het gemeentefonds, zodat ook zij hiervan kunnen gebruik maken. Daarnaast werd er gewezen op de nood aan specialisten of consultants die de gemeenten kunnen ondersteunen gedurende het hele fusieproces. Deze dienen onder andere kennis van zaken te hebben en in opdracht te staan van de gemeente.

Zo goed als alle bevroagde respondenten binnen de bevroagde gemeenten zien de noodzaak in van een fusie, en verwachten dan ook dat deze verplicht zullen worden tegen de volgende legislatuur. De tijd en energie die ze reeds in de voorbereidende gesprekken en studies hebben gestoken is zeker niet verloren, en zal hen al een voorsprong bieden naar de volgende fusiebeweging toe.



6 Deel 4: Factoren ter verklaring van (wel/niet) vrijwillig fusioneren

Auteurs: Jolien Vanschoenwinkel, Ellen Wayenberg, Trui Steen

Vanuit de universiteit van Gent en de KU Leuven werd onderzoek gevoerd naar het fusieproces tussen gemeenten. Er werd hierbij gebruikt gemaakt van semigestructureerde interviews en Q-methodologie om vijf hoofdthema's te bevragen: het fusieproces (de keuze van de fusiepartner), argumenten pro fusie, argumenten contra fusie, drempels, en de rol van de Vlaamse overheid in het fusieproces. Het is belangrijk om op te merken dat het hierbij gaat om de percepties van de respondenten in beide types gemeenten en de informatie die zij ons meegeven. In dit rapport wordt dus enkel de visie op lokaal niveau in beeld gebracht, waardoor kan verwacht worden dat dit rapport in hoofdzaak de lokale belangen inzake fusies weergeeft. Dit kadert echter binnen een bredere fusie-agenda en aandachtspunten op bovenlokaal niveau, waar in dit rapport geen analyse van wordt gemaakt. Zoals eerder aangegeven, doordat de meningen van de respondenten in kaart gebracht worden ontstaat het risico op sociaal wenselijke antwoorden en dienen de conclusies met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

In dit deel wordt gekeken naar opvallende gelijkenissen en verschillen in de resultaten van het onderzoek naar gemeenten die uiteindelijk wel gefusioneerd zijn, en het onderzoek naar gemeenten die besloten hebben om de fusiegesprekken stop te zetten. Een eerste opvallende bevinding is het feit dat vaak het stadium in het fusieproces een belangrijke rol spelen eerder dan de argumenten op zich. Bepaalde argumenten en/of drempels spelen dan ook op een andere manier of worden op een andere manier ingevuld in gemeenten die de keuze tot fusioneren al gemaakt hebben en gemeenten die deze keuze nog moesten maken. Gemeenten die reeds beslist hebben om te fusioneren, kunnen terugblikken op het hele fusieproces, wat het hen opgebracht heeft, en de keuzes die daarin gemaakt werden. Gemeenten die uiteindelijk het beslissingsproces stopgezet hebben, daarentegen, kunnen enkel uitspraken doen over een onvoltooid fusieproces en de redenen die geleid hebben tot het vastlopen van de gesprekken. Hierdoor werd bij niet fusionerende gemeenten over een aantal zaken (bijv. verlies mandaat, invloed op personeel, grotere afstand tussen burger en bestuur) nog niet diepgaand nagedacht.

6.1 FUSIEPROCÉS/KEUZE FUSIEPARTNER

Het hele fusieproces begint uiteraard met de afweging of een fusie overwogen zal worden en het **kiezen van een gewenste fusiepartner**. Hierin ligt duidelijk een verschil in aanpak tussen gemeenten die gefusioneerd zijn en gemeenten die niet gefusioneerd zijn. Bij de niet gefusioneerde gemeenten, die nog in de initiële fusiegesprekken zaten, werd er meestal contact opgenomen met meerdere omliggende buurgemeenten. Door de onbereidheid van bepaalde buurgemeenten werd er al een eerste selectie gemaakt. Bij de fusionerende gemeenten kwam dit minder voor en was de doorslaggevende factor in de meeste gevallen de **persoonlijke band** tussen uitvoerende mandatarissen. Deze persoonlijke klik had in de meeste gevallen een faciliterende werking en door



een slechte band werden bepaalde fusiepartners dan ook volledig uitgesloten. In het onderzoek naar niet fusioneerende gemeenten werd aangegeven dat een persoonlijke band de fusie wel zou vergemakkelijken, maar het speelde dit zeker geen doorslaggevende rol. In beide onderzoeken ontstond deze persoonlijke band onder andere door positieve samenwerking in het verleden. Daarnaast werd er in de twee onderzoeken gewezen op de rol van de **politieke signatuur** van mogelijke fusiepartners. Deze gelijkenis zou kunnen wijzen op gemeenten en gemeentelijke actoren die in dezelfde richting denken en tot op een zekere hoogte dezelfde visie delen. Bij fusioneerende gemeenten ging het ook om het versterken van het politieke 'bastion'. Ook werd er in beide onderzoeken op gewezen dat dit zorgde voor een meer vertrouwde omgeving, waardoor het risico op lekken miniem is. De **gelijk(w)aardigheid** van de gemeenten leek in beide onderzoeken ook een rol te spelen in de keuze van de fusiepartner, al werd deze gelijk(w)aardigheid op een verschillende manier ingevuld. Bij de niet gefusioneerde gemeenten werd er gewezen op verschillende aspecten waarop gemeenten kunnen overeenkomen zoals landelijk karakter, sociaal-cultureel of economisch profiel en de financiële situatie. Dit zou een fusie volgens deze gemeenten vergemakkelijken. Bij de gefusioneerde gemeenten werd er eerder verwezen naar een gelijke verdeling van de machtsverhoudingen en het behoud van de eigenheid van de gemeente, bij de opmaak van de nieuwe organisatie. Wel werd er in beide onderzoeken ook gewezen op het mogelijk belang van **complementaire gemeenten**, die elkaar kunnen aanvullen en versterken. Dit is vooral van toepassing voor kleinere gemeenten die er minder sterk voor staan op het gebied van financiën, infrastructuur, etc. Een voorwaarde voor een goede fusie, die in het onderzoek naar fusioneerende gemeenten werd aangehaald, is dat elke gemeente met respect en als volwaardige partner behandeld wordt.

In beide onderzoeken werd erop gewezen dat de initiële gesprekken vaak in een **informele sfeer** plaatsvonden. Bij de niet fusioneerende gemeenten was dit, in de perceptie van de respondenten, echter een van de mogelijke drempels die er voor gezorgd heeft dat de gesprekken bleven hangen in een aftastende fase en er nooit een concreet fusieplan op tafel heeft gelegen. Bij de gefusioneerde gemeenten daarentegen werd ervaren dat dit informele karakter in bepaalde gevallen zorgde voor een stroomversnelling van het hele fusieproces. Hoewel deze informele contacten een belangrijke factor bleken te zijn bij sommige fusioneerende gemeenten, lijkt het er dus op dat dit niet in iedere gemeente ook daadwerkelijk als doorslaggevende factor wordt gezien.

Er is een duidelijk onderscheid op te merken tussen beide onderzoeken wat betreft de **voorafgaande analyse** m.b.t. de bestuurskracht en/of voor- of nadelen van een mogelijke fusie. Bij de niet fusioneerende gemeenten gebeurde dit, volgens de respondenten, zo goed als bij elke gemeente, ofwel op een oppervlakkige manier in de vorm van informele gesprekken of door een meer concrete studie. Hierbij werd er getracht een profiel te schetsen (financiële situatie, investeringen, etc.) van de eigen gemeente of mogelijke fusiepartners. Bij de gefusioneerde gemeenten was de principiële beslissing reeds gemaakt en werd de diepgaande analyse meestal achteraf pas uitgevoerd. Er werd hier voornamelijk gewezen op een gebrek aan tijd, het primeren van het buikgevoel of de aanwezigheid van voldoende politieke ervaring en inzicht om de situatie goed te kunnen inschatten. Toch kan de vraag gesteld worden of gemeenten die gefusioneerd zijn echt met een beperkte kennis aan deze fusie begonnen zijn. Deze bevinding dient enigszins genuanceerd te worden, daar deze formele analyse wel voorafgegaan gegaan kan zijn door een informele, impliciete analyse, zoals werd aangegeven bij de niet fusioneerende gemeenten. Dergelijke analyse gebeurt niet op academisch niveau of wordt niet geoutsourcet naar een extern onderzoeksbureau, maar het thema fusie lijkt niet iets waar licht over



gegaan wordt door gemeenten. Het strategisch vermogen en langetermijnperspectief is iets waar gemeenten toch sterk op lijken in te zetten. De lokale beleidsmakers van de huidige fusiereeks lijken in die zin hun nek uitgestoken te hebben voor de effecten op lange termijn, in plaats van in de comfortzone te blijven en niet te fusioneren

6.2 ARGUMENTEN PRO FUSIE – POSITIEVE ARGUMENTEN

In beide onderzoeken werd er gewezen op verschillende voordelen die een (mogelijke) fusie zou kunnen opleveren voor de gemeenten, de zogenaamde positieve redenen.

In beide onderzoeken waren in de eerste plaats de **bestuurlijke redenen** de grootste drijfveer om te spreken over of over te gaan tot een fusie. Dit sluit aan bij het discours van de manager uit de Q-methodologie. Een goede dienstverlening, professionaliteit en lokale slagkracht zijn kernelementen van dit discours die ook naar voren komen in beide onderzoeken. Een fusie zou een **schaalvergroting** met zich meebrengen op het gebied van personeel en dienstverlenend vermogen. In beide onderzoeken werd de klemtoon gelegd op de problematiek van éénpersoonsdiensten. Bij ziekte of afwezigheid van dit personeelslid blijft het werk liggen. Een fusie zou in dit geval kunnen zorgen voor een back-up van personeel, een verhoging van de capaciteit en een versterking van de expertise. Deze schaalvergroting zou ook voor een aantal positieve neveneffecten zorgen zoals de continuïteit van de dienstverlening, loopbaanontwikkeling voor personeelsleden, en het aantrekken en behouden van deskundige mensen. In beide onderzoeken werd in zeer beperkte mate naar verwezen dat een fusie zou kunnen leiden tot beter beleid of betere beleidskeuzes. Volgens de respondenten hangt dit namelijk niet af van de grootte van de gemeenten, maar de kwaliteit van de beleidsmensen en de administratie. Wel zouden grotere fusiegemeenten complementair kunnen inzetten op verschillende beleidsdomeinen, zoals cultuur en sport, en elkaar op deze manier aanvullen. Bovendien zou een fusie **efficiëntiewinsten** moeten opleveren op verschillende gebieden zoals personeel, secretariaat, en communicatie. Zo gaven sommige respondenten aan dat zij ervan overtuigd waren dat hun gemeente na een fusie het materiaal of personeel gemakkelijk in andere deelgemeenten kunnen inzetten. Een fusie zou kunnen leiden tot een herstructurering waarbij de focus ligt op kwaliteit eerder dan kwantiteit, die kan leiden tot een hogere mate van professionaliteit. Al werd er wel gewezen op het feit dat deze winsten eerder op lange termijn zullen plaatsvinden, daar een fusie in de eerste plaats tijd en geld zal kosten. Daarnaast hopen de gemeenten met een fusie **krachten** te kunnen **bundelen** om problemen aan te pakken en tegemoet te komen aan de steeds veranderende maatschappij en veeleisendere burger. Binnen deze bestuurlijke redenen wordt in beide onderzoeken ook gewezen op de **limieten van intergemeentelijke samenwerkingen**, zoals een te grote schaal en een gebrek aan eenheid van bestuur en leiding.

Ten tweede was voor veel gemeenten een fusie ook wenselijk vanuit een **economische noodzaak**. Gemeenten die niet gefusioneerd zijn, spraken eerder vanuit een toekomstperspectief en het feit dat de gemeenten te klein is om alles in stand te houden. In het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten bleken een aantal gemeenten nu al in **financiële moeilijkheden** te zitten waardoor bepaalde taken en diensten zelfs niet meer uitgevoerd worden. In beide onderzoeken werd er dan ook gewezen op het belang van de **financiële bonus** die gekoppeld is aan de eerste beweging van vrijwillige fusies. Gemeenten die gefusioneerd zijn, kunnen van deze bonus genieten, terwijl niet gefusioneerde



gemeenten twijfelden aan het positieve effect van deze bonus op lange termijn en het momenteel zien als een gemiste kans. In niet gefusioneerde gemeenten werd er wel gewezen op het feit dat gemeenten die weinig tot geen schulden hebben, deze bonus niet krijgen en als het waren ‘gestraft’ worden. In één gemeente werd hier ‘een mouw aan gepast’, door extra schulden aan te gaan.

Ten derde blijkt uit beide onderzoeken dat gemeenten hopen door een fusie een **sterkere positie** te krijgen t.o.v. hogere overheden, binnen de regio, of organisaties zoals De Lijn. Kleinere gemeenten zouden in een zwakkere onderhandelingspositie zitten. Gemeenten hopen met een fusie hun eigen belangen meer te kunnen verdedigen, hun eigen agenda te realiseren, meer inspraak te hebben in het beleid, en harder op de tafel te kunnen slaan. Deze bevindingen sluiten aan bij het discours van de regiospeler uit de Q-methodologie. Gemeenten willen meetellen op ruimere schaal door meer gewicht in de strijd te kunnen gooien.

Een verschil tussen beide onderzoeken, wat betreft de positieve redenen, kan gevonden worden bij de vierde reden, namelijk de **machtspolitieke redenen**. Bij de niet gefusioneerde gemeenten speelden deze slechts mee in het achterhoofd van de respondenten bij de keuze van de fusiepartner, terwijl deze politieke redenen door de respondenten in de gefusioneerde gemeenten een meer prominente rol kregen toegeschreven. Bij deze laatste was het belangrijk dat de huidige meerderheid niet bedreigd zou worden, en de eigen positie en die van de partij veiliggesteld zou zijn na een fusie. Ook de persoonlijke positie, carrière, en het risico op het verlies van een mandaat zou hier een grotere rol spelen. Instabiele meerderheden, waarbij onduidelijkheid bestaat over de volgende verkiezingsuitslag, werden dan ook liever vermeden als fusiepartner.

Er kan verwacht worden dat het effect van sociale wenselijkheid bij de argumenten pro fusie weleens het grootste is. Als voornaamste redenen om te fusioneren worden de bestuurlijke redenen en het garanderen van een betere dienstverlening naar de burger aangegeven. Dit vertelt men liever dan bijvoorbeeld aan te geven dat men zou fusioneren omwille van de financiële bonus die aan de fusie verbonden is. Daarnaast dient het effect van die bonus ook genuanceerd te worden, aangezien er door een aantal respondenten gewezen werd op het temporele effect van die bonus, die na een aantal jaar uitgewerkt zal zijn. De bonus speelt dus voornamelijk in het begin van het fusieproces, als aanzet voor fusiegesprekken en in het besluitvormingsproces, een rol. De bonus kan tijdelijk gebruikt worden als argumentatie om de fusie te verkopen: een ‘smeermiddel’ dat zowel gericht kan zijn op andere partijen, de achterban, als de bevolking (om twijfelaars over de streep te trekken of protest te weerleggen).

6.3 ARGUMENTEN PRO FUSIE – NEGATIEVE ARGUMENTEN

Bepaalde gemeenten zijn over een fusie beginnen spreken of zijn gefusioneerd omdat een fusie bepaalde zaken zou kunnen vermijden.

Een eerste reden is de schrik om **verplicht te fusioneren**. In beide onderzoeken kwam naar voren dat gemeenten zelf nog willen kiezen met welke gemeenten ze fusioneren, zodat ze als het ware kunnen ‘trouwen met de beste bruid’. Ze proberen hier dus te vermijden dat ze zouden fusioneren met een ongewenste gemeente. Enerzijds willen ze niet fusioneren met gemeenten die bijvoorbeeld veel



schulden en/of hoge belastingen hebben, in de toekomst nog veel investeringen gepland hebben. Anderzijds proberen gemeenten te vermijden dat ze opgeslorpt worden door een grote stad, waarbij het risico bestaat dat het landelijk karakter verloren zou gaan of ze niets meer te zeggen hebben. Wat dit laatste betreft waren de meningen echter verdeeld. Sommige respondenten zagen namelijk wel voordelen in het fusioneren met een stad, zoals betere dienstverlening en meer professionaliteit.

Een tweede reden om over te gaan tot een fusie is de schrik om **verweesd achter te blijven** tussen grotere, sterkere gemeenten die eventueel reeds een fusie hebben aangegaan. De invloed hiervan speelt in beide onderzoeken in verschillende mate. Bij de gefusioneerde gemeenten zou de schrik om als kleine gemeenten achter te blijven in verschillende gemeenten aan bod gekomen zijn. Bij de niet gefusioneerde gemeenten heeft deze fusiebeweging slechts in één gemeente een rol gespeeld, namelijk om het fusiedebat op de agenda te zetten, maar niet in die mate om over te gaan tot een eigenlijke fusie. Dit kan te maken hebben met het feit dat slechts een beperkt aantal gemeenten uiteindelijk gefusioneerd zijn.

6.4 ARGUMENTEN CONTRA FUSIE

Wat de argumenten contra fusie betreft, zijn er zowel gelijkenissen als verschillen tussen beide onderzoeken. In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten gaat het om argumenten die effectief ervoor gezorgd hebben dat een fusie niet doorgedaan is, terwijl het bij de gefusioneerde gemeenten eerder gaat om redenen waarvoor een fusie niet geprefereerd werd.

Wat de **gelijkenissen** betreft, is een eerste reden het **gebrek aan tijd** voor de gemeenten om de fusiebeslissing te nemen. Bij niet gefusioneerde gemeenten was dit één van de redenen om deze fusiebeweging aan zich voorbij te laten gaan. Er kwamen te veel ingrijpende veranderingen bij elkaar zoals de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en de integratie van OCMW en gemeenten en nog volop aan de gang is. Daarnaast zijn de meeste gemeenten deze legislatuur ook gewoon te laat begonnen aan de gesprekken, waardoor het bij wijze van spreken al 5 voor 12 was. Om geen onverantwoorde beslissingen te nemen, heeft men in enkele gemeenten de fusie dan ook uitgesteld. Dit komt ook naar voren in het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten die veelal erkennen dat ze graag meer tijd hadden gehad om de fusie goed voor te bereiden.

Het risico op **verlies van mandaat** was een tweede reden die in beide onderzoeken meespeelde. Bij de niet gefusioneerde gemeenten werd dit niet altijd expliciet uitgesproken en speelde dit vooral mee in het achterhoofd van lokale politici. Volgens bepaalde respondenten zou dit zelfs geen rol gespeeld hebben, omdat de politieke kaarten anders verdeeld zouden zijn na de verkiezingen. Bij de gefusioneerde gemeenten was het belangrijk dat de politieke kansen, zowel eigen positie als de partij, na de verkiezingen niet zouden verkleinen. Dit leek hier toch een prominentere rol te spelen. Bovendien werd er gevreesd voor een 'politiek bloedbad': de afbouw aan schepenen en gemeenteraadsleden na een fusie, in vergelijking met situatie wanneer geen fusie aangegaan wordt.²⁹ Partijpolitieke overwegingen kunnen echter ook tegen een fusie spreken, bijvoorbeeld wanneer de lokale afdeling van de partij in de partnergemeente aanzienlijk zwakker staat.

²⁹ Van dit politieke bloedbad lijkt na de verkiezingen echter geen sprake te zijn, aangezien de trekkers in de fusionerende gemeenten succesvol waren bij de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2018



In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten zijn er een aantal redenen die slechts sporadisch een rol hebben gespeeld in het afspringen van de fusie, maar die wel een grotere rol lijken te spelen in het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten. Het gaat hier om aspecten waar in de toekomst zeker rekening mee gehouden dient te worden. Deze bevinding is niet onlogisch aangezien de **'argumenten contra fusie' anders spelen in beide onderzoeken**. Ten eerste is er de schrik dat de **afstand tot de burger** te groot wordt. Hoewel dit bij niet gefusioneerde gemeenten een belangrijk punt was waar rekening mee gehouden moest worden bij een eventuele fusie, werd dit bij gefusioneerde gemeenten ervaren als een bedreiging die breed gedeeld werd. Niet alleen zullen er minder mensen betrokken zijn bij de lokale politiek, het werkgebied zal ook groter worden. Erg verbonden met 'de afstand tot de burger' werd er gevreesd dat de eigenheid van de gemeente verloren zal gaan in een groter geheel. Ten tweede is er ook nog de **vrees voor het onbekende**. Ook dit werd vermeld bij niet gefusioneerde gemeente, maar is zeker niet doorslaggevend geweest om een fusietraject af te breken. Bij de fusionerende gemeenten werd er gewezen op het feit dat deze fusiebeweging een soort van proefproject is, waarbij de uitkomst niet geweten is. Deze argumenten contra fusie sluiten aan bij het discours van de behoeder uit de Q-methodologie. Ondanks de veranderende maatschappij en de druk om vooruit te gaan, is het belangrijk om steeds onszelf te blijven.

Daarnaast waren er nog een aantal redenen die **specifiek waren per onderzoek**. In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten werd er gesproken over een gebrekkig politiek draagvlak in de eigen fractie, bij de coalitiepartners, in de gemeenteraad, of bij de oppositie. Zij stonden niet achter een fusie, of ze werden niet/laattijdig betrokken. Ook de onbereidheid van de buurgemeenten is een reden waarom bepaalde fusies afgesprongen zijn. De fusiepartners waren in dit geval onder andere voorstander van ad hoc samenwerking of ze wilden alleen naar de kiezer gaan. Daarnaast werd er nog gewezen op de onaantrekkelijkheid van bepaalde buurgemeenten. De burger moet uiteindelijk beter worden van een fusie, en dit lukt niet met gemeenten die er slecht voor staan (financieel, investeringen, infrastructuur, etc.). In het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten was het meest aangehaalde 'contra-argument' het *on hold* zetten van bepaalde projecten die niet gelinkt zijn aan de fusie, door de extra werklast die erbij komt kijken.

6.5 DREMPELS

Wat de drempels betreft, is er al een duidelijk onderscheid tussen beide onderzoeken waar te nemen. Bij het onderzoek naar fusionerende gemeenten gaat het om moeilijkheden die men tijdens het fusieproces daadwerkelijk ervaren heeft, maar die uiteindelijk wel overwonnen zijn. Bij niet gefusioneerde gemeenten moesten respondenten voornamelijk uitspraken doen over obstakels die zich eventueel zouden kunnen voordoen.

Ten eerste zou een fusie in bepaalde gevallen betekenen dat er een keuze gemaakt dient te worden inzake de **brandweer- en politiezone**. Dit is niet altijd een eenvoudige verandering die voor heel wat moeilijkheden kon zorgen. Ten tweede bleek het volgens een aantal respondenten belangrijk te zijn voor de burgers dat, ondanks een voornamelijk rationele redenering (belang van een goede service), de **lokale verbondenheid** en een gevoel dat de eigenheid van de gemeenten niet verloren mag gaan (het emotionele aspect van een fusie). Op het gebied van infrastructuur brengt dit een aantal



praktische vragen met zich mee, die niet zo eenvoudig te beantwoorden zijn: Waar dient het centrale gemeentehuis te komen? Zal er nog maar sprake zijn van één containerpark? In welke mate zal er nog dienstverlening aangeboden worden in elke deelgemeente? Wat dit laatste betreft werd er in het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten ook weleens gewezen naar het toepassen van een 'dorpenbeleid'. Toch zou een eventueel gebrekkig draagvlak bij de bevolking geen reden mogen zijn om de fusie af te blazen, indien burgers er finaal beter van worden. Ten derde werd er in het onderzoek naar fusionerende gemeenten ook gewezen op drempels die gelinkt zijn aan het **personeel**. In een fusiegemeente zal er een nieuw organogram gemaakt moeten worden waarbij veel respondenten voelen dat er op termijn nog maar sprake zal zijn van één algemeen en financieel directeur, en het aantal diensthoofden zal teruggeschroefd moeten worden. In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten werd deze schrik slechts sporadisch vermeld. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de gesprekken nog in een vroeg stadium zaten, waarbij het personeel nog niet betrokken geweest is. Ten vierde werd er in het onderzoek naar fusionerende gemeenten gewezen op de **timing** die een drempel geweest is in het hele fusieproces, namelijk het samenvallen met de lokale verkiezingen. Opvallend is dat deze reden in het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten een argument is geweest om de fusie ook effectief niet te laten doorgaan. Ten vijfde wordt het fusieproces bemoeilijkt als **gemeenten té verschillend** zijn van elkaar. Zowel bij fusionerende als niet fusionerende gemeenten wordt er gewezen op een mogelijk verschil in mentaliteit en cultuur. Ten zesde werd er ook gewezen op de **grote kosten** die een fusie met zich mee kan brengen, zeker op korte termijn zal er spraken zijn van een dubbele personeelsbezetting, en zal het hele fusieproces veel tijd, energie en middelen kosten.

In het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten werd er onder andere nog verwezen naar de belastingen, de onderlinge verstandhouding, de communicatie, en de politieke eensgezindheid.

6.6 ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Wat is volgens de respondenten nu de rol van de Vlaamse overheid in heel dit verhaal? In het onderzoek werd er gepeild naar de instrumenten tot fusie, de begeleiding en steun door de Vlaamse overheid, en de spelregels. Wat de rol van de Vlaamse overheid betreft, zijn er grote gelijkenissen waar te nemen tussen beide onderzoeken.

6.6.1 Vlaamse instrumenten tot fusie

De **financiële bonus** werd in beide onderzoeken uitvoerig besproken. Bij niet fusionerende gemeenten, die dus geen beroep hebben kunnen doen op de bonus, wordt deze gezien als een gemiste kans. Bij de gefusioneerde gemeenten werd de schuldafbouw en de overname van leningen overwegend positief onthaald. In beide onderzoeken wordt erop gewezen dat deze bonus mooi meegenomen is, maar dat het geen doorslaggevende factor geweest is: enerzijds om de gesprekken op te starten of anderzijds om de fusie tot een goed einde te brengen. Bovendien wordt er in beide onderzoeken vermeld dat het effect van deze bonus van korte duur is, aangezien een fusie, volgens sommige respondenten, in de beginfase meer zal kosten dan dat ze op zal brengen. Bovendien werd er op gewezen dat gemeenten die weinig tot geen schulden hebben niet van deze bonus kunnen genieten, waardoor deze haar effect mist. Ook de onzekerheid over het bestaan van de bonus in de toekomst toe werd door verschillende respondenten aangehaald. In de Q-methodologie is het echter



wel opvallend dat juist stelling 18 ('De schuld-afbouw mag geen doel zijn op zich, ook zonder dat geld zijn er voor ons veel voordelen') de enige stelling is die in geen van de vier discoursen als kenmerkend óf als onderscheidend wordt gezien. Dit zou eventueel verklaard kunnen worden door het feit dat een deel van de gemeenten de financiële bonus misschien eerder voor nieuwe investeringen gebruikten, dan voor het wegwerken van een mogelijke schuld.

Wat de **extra schepen** betreft, waren de bevindingen in beide onderzoeken gelijklopend. Het effect van deze maatregel was relatief klein, ondanks het feit dat het verlies van mandaten toch een belangrijke rol speelt in de onderzoeken. Bij niet gefusioneerde gemeenten kwam naar voren dat verschillende respondenten niet op de hoogte waren van deze maatregel, dat een goed bestuur niet afhangt van het aantal mandatarissen, en dat de gesprekken nog niet ver genoeg stonden om hier een uitspraak over te doen.

Zouden de fusiegesprekken opgestart zijn of zouden de fusies plaatsgevonden hebben, indien deze instrumenten er niet geweest zouden zijn? Wat de financiële bonus betreft, kan met grotere zekerheid gezegd worden dat deze weldegelijk faciliterend geweest is om gesprekken aan te gaan of een fusie grondig te overwegen. Dit blijkt ook uit het feit dat de niet fusionerende gemeenten zo goed als allemaal pleiten voor het verlengen van deze bonus bij een toekomstige fusiebeweging. Zoals uit de resultaten blijkt, is de invloed van de extra schepen beperkt. Dit kan, buiten de redenen die reeds vermeld werden, ook te maken hebben met het feit dat er twee extra schepen toegekend worden ongeacht het aantal gemeenten dat fusioneert. Deze maatregel kan met andere woorden ertoe aanzetten om niet in te zetten op nog grotere fusies met meer dan twee gemeenten. Bovendien is dit een maatregel waar politici waarschijnlijk liever niet openlijk over praten, en de kans op sociaal wenselijke antwoorden groter is.

6.6.2 (Toekomstige) begeleiding en steun door de Vlaamse overheid

In beide onderzoeken werd de begeleiding en steun door de Vlaamse overheid zeer positief beoordeeld. De Vlaamse overheid was in verschillende mate betrokken bij de verschillende fusietrajecten. Enerzijds door effectieve plaatsbezoeken, anderzijds door het aanbieden van voldoende informatie via de website, het online draaiboek, of het beantwoorden van ad hoc vragen. De fusiegemeenten konden zelf bepalen in welke mate ze de Vlaamse overheid betrekken in het hele fusietraject. Dit vrijblijvend karakter werd als positief ervaren door de gemeenten en zou zeker naar de toekomst toe behouden moeten worden.

In beide onderzoeken kwam wel uitdrukkelijk naar voren dat er naar de toekomst toe meer duidelijkheid wordt verwacht van de Vlaamse overheid omtrent de 'spelregels' en de richting die men wil uitgaan. De respondenten stellen zich onder andere vragen over het verlengen van de financiële bonus, het verplichtende karakter van de fusies, en de voorwaarden die er aan verbonden zullen worden, zoals het minimumaantal inwoners.

In de onderzoeken kwamen dan ook verschillende ideeën naar voren omtrent de ondersteuning in de toekomst. Ten eerste zijn gemeenten voorstander van het **verlengen van de financiële bonus**, met die nuance dat er voor gemeenten met geen tot weinig schulden een alternatieve regeling moet getroffen worden, zodat zij niet uit de boot vallen. Ten tweede wordt er in beide onderzoeken door velen



verwacht dat er de **volgende fusieronde verplicht** zal zijn, met die nuance dat gemeenten voor een bepaalde periode nog de keuze moeten krijgen om een geschikte fusiepartner te kiezen. In het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten wordt hier ook wel verwezen naar het Deens model. Na het verstrijken van deze vrijwillige periode zullen fusies opgelegd worden. Deze toekomstige ondersteuning sluit aan bij het discours van de futurist uit de Q-methodologie. Een fusie wordt gefaciliteerd door verschillende instrumenten, een kans die gegrepen dient te worden.

In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten werden ook nog een aantal andere relevante ideeën aangehaald die nuttig kunnen zijn naar de toekomst toe, zoals het inschakelen van specialisten of consultants die het fusieproces begeleiden, het idee van ambtelijke fusie, en een aantal praktische zaken zoals het voorzien van templates, *best practices*, en het promoten van de mogelijkheid tot de-fusie.



7 Literatuurlijst

Agentschap Binnenlands Bestuur. (2017, juli). *BinnenBand: themanummer vrijwillige fusies*. Opgehaald van https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/publicaties/binnenband_fusies.pdf

Agentschap Binnenlands Bestuur. (2016). *Draaiboek vrijwillige fusie van gemeenten*. Geraadpleegd op 9 oktober 2018, van <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/draaiboek-fusies>.

Bachmann, R. (2015). Utilising repertory grids in macro-level comparative studies. In F. Lyon, G. Möllering, & M. Saunders, *Handbook of research methods on trust* (pp. 170-177). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Blesse, S. & Baskaran, T. (2015). "Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state". In *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. (2015). "Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation". In *American Political Science Review*, 110 (4), 812-831.

Brewer, G.A. et al (2000). "Individual Conceptions of Public Service Motivation". In *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 3, pp. 254 – 264.

Brown, S.R. (1980). *Political Subjectivity: Applications of Q-methodology in Political Science*. New Haven, CT.: Yale University Press.

Brown, S.R. (1993). "A primer on Q methodology." In *Operant Subjectivity*, vol. 16, pp. 91 – 138.

Cross, R.M. (2004). "Exploring attitudes: the case for Q methodology", in *Health Education Research*, Volume 20, Issue 2, 1 April 2005, pp: 206–213

De Ceuninck, K., & Steyvers, K. (2013). *Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal: tweede tussentijds rapport*. Leuven: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke Organisatie.

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

Dimitrova, A. et al (2015, April 30). *Comparing discourses about past and future EU enlargements: Core arguments and cleavages*. Paper gepresenteerd op de conferentie: Duisburg Compliance seminar, in Duisburg, Duitsland.

Dollery, B. & Ting, S.K. (2017). "Counting the cost: An analysis of the post-merger performance of the Clarence Valley Council in New South Wales". In *Economic Analysis and Policy*, 56, 72-78.



Drew, J., Kortt, M.A. & Dollery, B. (2015). "No Aladdin's Cave in New South Wales? Local Government Amalgamation, Scale Economies, and Data Envelopment Analysis Specification". In *Administration and Society*, 1-21.

Dryzek, J.S. (1994). "Australian discourses of democracy". In *Australian Journal of Political Science*, Vol. 29, pp. 221 - 239.

Dryzek, J.S. & Berejikian, J. (1993). "Reconstructive Democratic Theory." In *The American Political Science Review*, vol. Vol. 87, No. 1, pp. 48-60

Kabinet minister Homans. (2018, juli 27). Binnenlands Bestuur. Opgehaald van Liesbeth Homans: <https://www.liesbethhomans.be/onderwerpen/binnenlands-bestuur>

Kjaer, U. & Klemmensen, R. (2015). "What are the Local Political Costs of Centrally Determined Reforms of Local Government?" In *Local Government Studies*, 41 (1), 100-118.

Lavrakas, P. J. (2008). *Encyclopedia of Survey Research Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Lee, R. (1993). *Doing Research on Sensitive Topics*. Sage: London.

Lyon, F., Möllering, G., & Saunders, M. (2015). Introducing. Researching trust: the ongoing challenge of matching objectives and methods. In F. Lyon, G. Möllering, & M. Saunders, *Handbook of Research Methods on Trust* (pp. 1-22). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Maso, I., & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.

Matejova, L., Nemec, J. & Klimovsky, D. (2017). "Economies of Scale on the Municipal Level: Fact or Fiction in the Czech Republic?" In *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 10 (1), 39-59.

McKeown, B. & Thomas, D. (2013): *Q Methodology. Second edition*. Newbury Park: Sage Publications.

Mortelmans, D. (2013). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.

Ncube, M. & Monnakgotla, J. (2016). "Amalgamations of South Africa's rural municipalities: is it a good idea?" in *Commonwealth Journal of Local Governance*, 19, 75-95.

Newman, I., & Ramlo, S. (2010). Using Q methodology and Q factor analysis in mixed methods research. In A. Tashakkori and C. Teddlie (Eds.), *Handbook of mixed methods in social & behavioral research*, second edition (pp. 505-30). Thousand Oaks, CA: Sage.

Schmolck, P. (2014). *PQ-Manual*. De PQ-Method software is vrij beschikbaar via: <http://schmolck.org/qmethod/pqmanual.htm>

Soguel, N. & Silberstein, J. (2015). "Welfare loss with municipal amalgamations and the willingness-to-pay for the municipality name". In *Local Government Studies*, 41 (6), 977-996.

Stenner, P. & Stainton-Rogers, R. (2004). "Q-Methodology & Qualiquantology: The example of discriminating between emotions." In Z. Todd, B. Nerlich, S. McKeown & D.D. Clarke (Eds.). *Mixing methods in psychology*, pp. 101-120. Hove, UK: Psychology Press.



Stenner, P., Watts, S. & Worell, M. (2008). "Q-Methodology". In Willig, C. & Stainton-Rogers, W. (Eds.) *The SAGE Handbook of Qualitative Research in Psychology*, pp. 215-239. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Stephenson, W. (1953). *The Study of Behavior: Q-technique and its Methodology*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Stevens, J. (2002). *Applied multivariate statistics for the social sciences* (4th ed.). Mahwah, NJ: Erlbaum

Terlouw, K. (2016). "Territorial changes and changing identities: how spatial identities are used in the up-scaling of local government in the Netherlands." In *Local Government Studies*, 42 (6), pp. 938-957.

Van Eijk, C.J.A. & Steen T.P.S. (2014). "Why People Co-Produce: Analysing citizens' perceptions on coplanning engagement in health care services". In *Public Management Review*, Vol. 16, No. 3, pp. 358-382.

Van Exel, N.J.A. & De Graaf, G. (2005). *Q methodology: A sneak preview*. Online beschikbaar via: <http://www.qmethodology.net>.

Van Houwelingen, P. (2017). "Political participation and municipal population size: A meta-study". In *Local Government Studies*, Vol. 43 (3), pp. 408-428

Vlaamse Overheid. (2018, juli 27). Fusie van gemeenten. Opgehaald van Lokaal bestuur Vlaanderen: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>

Vissak, T. (2010). "Recommendations for Using the Case Study Method in International Business Research". In *The Qualitative Report*, Vol. 15 (2), pp. 370 – 388

Wayenberg, E., Steen, T.P.S. & Van Dijck, C. (2018). "Over frames van gemeentefusies en hun masters". *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, Jaargang 2018, No. 2, pp. 23 – 35.

Watts, S. & Stenner, P. (2012). *Doing Q Methodological Research. Theory, Method and Implementation*. Thousand Oaks, Ca.: Sage.

Zabala, A. (2014). "Qmethod: A Package to Explore Human Perspectives Using Q Methodology", in *The R Journal*, Vol. 6 (2), pp. 163 – 173



8 Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht van bevolkingsaantallen in de fusionerende gemeenten³⁰

| Gemeente | Huidige bevolkingsaantal (2018), oplopend in grootte |
|---------------------------------|---|
| Zingem | 7.553 |
| Waarschoot | 7.963 |
| Kruishoutem | 8.082 |
| Knesselare | 8.231 |
| Zomergem | 8.457 |
| Sint-Amands | 8.479 |
| Lovendegem | 9.575 |
| Opglabbeek | 10.329 |
| Nevele | 12.177 |
| Meeuwen-Gruitrode | 13.086 |
| Overpelt | 15.468 |
| Neerpelt | 17.173 |
| Puurs | 17.448 |
| Aalter | 20.544 |
| Deinze | 31.055 |
| Vlaams gemiddelde (2018) | 21.255 |

³⁰ Gegevens gebaseerd op info van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken: <http://www.ibz.rn.fgov.be/nl/bevolking/statistieken-van-bevolking/>

| Gemeente | Huidige bevolkingsaantal (2018) | Bevolkingsaantal na fusie, oplopend in grootte |
|-------------------------------------|---------------------------------|---|
| Kruishoutem | 8.082 | 15.635 |
| Zingem | 7.553 | |
| Meeuwen-Gruitrode | 13.086 | 23.415 |
| Opglabbeek | 10.329 | |
| Puurs | 17.448 | 25.927 |
| Sint-Amands | 8.479 | |
| Lovendegem | 9.575 | 25.995 |
| Zomergem | 8.457 | |
| Waarschoot | 7.963 | |
| Aalter | 20.544 | 28.775 |
| Knesselare | 8.231 | |
| Neerpelt | 17.173 | 32.641 |
| Overpelt | 15.468 | |
| Deinze | 31.055 | 43.232 |
| Nevele | 12.177 | |
| Vlaams gemiddelde (2018) | 21.255 | |

Bijlage 2: Vergelijkingen van de onderscheidende stellingen per discours

Discours 1 van de manager: vergelijking van de onderscheidende stellingen

| Stellingen | De <i>manager</i> | De behoeder | De regiospeler | De futurist |
|--------------------------------------|----------------------|----------------|-------------------|----------------|
| Positieve onderscheidende stellingen | | | | |
| 22 | <u>5</u> | 1 | 1 | 0 |
| 35 | <u>4</u> | 2 | 3 | 3 |
| 28 | <u>4</u> | 2 | 1 | 2 |
| 39 | <u>3</u> | 0 | 3 | 5 |
| 19 | <u>3</u> | 0 | 1 | -1 |
| 1 | <u>3</u> | -2 | -2 | 0 |
| Negatieve onderscheidende stellingen | | | | |
| 34 | <u>-2</u> | -1 | 4 | -3 |
| 33 | <u>-2</u> | 0 | 2 | 1 |
| 44 | <u>-2</u> | 1 | 1 | 1 |
| 23 | <u>-2</u> | -4 | -4 | 0 |
| 36 | <u>-3</u> | 4 | 5 | -1 |
| 14 | <u>-3</u> | -5 | -1 | 1 |

Discours 2 van de behoeder: vergelijking van de onderscheidende stellingen

| Stellingen | De manager | De <i>behoeder</i> | De regiospeler | De futurist |
|--------------------------------------|---------------|-----------------------|-------------------|----------------|
| Positieve onderscheidende stellingen | | | | |
| 30 | -1 | <u>5</u> | -2 | 0 |
| 41 | -1 | <u>4</u> | -1 | 2 |
| 31 | 1 | <u>4</u> | -2 | -2 |
| 20 | 1 | <u>3</u> | 0 | 1 |
| 40 | 0 | <u>2</u> | -3 | -2 |
| 10 | 0 | <u>1</u> | -1 | 0 |
| Negatieve onderscheidende stellingen | | | | |
| 34 | -2 | <u>-1</u> | 4 | -3 |
| 21 | 0 | <u>-2</u> | 0 | 2 |
| 3 | 0 | <u>-2</u> | 3 | -4 |
| 26 | -1 | <u>-3</u> | -1 | 0 |
| 4 | -1 | <u>-4</u> | -5 | -2 |
| 14 | -3 | <u>-5</u> | -1 | 1 |



Discours 3 van de regio-speler: vergelijking van de onderscheidende stellingen

| Stellingen | De manager | De behoeder | De regio-speler | De futurist |
|--------------------------------------|------------|-------------|------------------|-------------|
| Positieve onderscheidende stellingen | | | | |
| 34 | -2 | -1 | <u>4</u> | -3 |
| 3 | 0 | -2 | <u>3</u> | -4 |
| 39 | 3 | 0 | <u>3</u> | 5 |
| 32 | 0 | 0 | <u>2</u> | -2 |
| 33 | -2 | 0 | <u>2</u> | 1 |
| 45 | -3 | -3 | <u>0</u> | -1 |
| Negatieve onderscheidende stellingen | | | | |
| 10 | 0 | 1 | -1 | 0 |
| 8 | 2 | 0 | <u>-2</u> | 1 |
| 30 | -1 | 5 | -2 | 0 |
| 40 | 0 | 2 | -3 | -2 |
| 6 | -4 | -3 | <u>-4</u> | 3 |
| 4 | -1 | -4 | -5 | -2 |

Discours 4 van de futurist: vergelijking van de onderscheidende stellingen

| Stellingen | De manager | De behoeder | De regio-speler | De futurist |
|--------------------------------------|------------|-------------|-----------------|------------------|
| Positieve onderscheidende stellingen | | | | |
| 39 | 3 | 0 | 3 | <u>5</u> |
| 42 | 2 | 2 | 0 | <u>4</u> |
| 5 | 0 | 2 | 2 | <u>4</u> |
| 6 | -4 | -3 | -4 | <u>3</u> |
| 21 | 0 | -2 | 0 | <u>2</u> |
| 41 | -1 | 4 | -1 | <u>2</u> |
| Negatieve onderscheidende stellingen | | | | |
| 40 | 0 | 2 | -3 | <u>-2</u> |
| 7 | 1 | 0 | -1 | <u>-2</u> |
| 32 | 0 | 0 | 2 | <u>-2</u> |
| 34 | -2 | -1 | 4 | <u>-3</u> |
| 17 | 1 | -1 | -2 | <u>-3</u> |
| 3 | 0 | -2 | 3 | <u>-4</u> |



Bijlage 3: Gemeentefiches van fusionerende gemeenten

1: Fusiegemeente Puurs-Sint-Amands

Op 1 januari 2019 fusioneren de Antwerpse gemeenten Sint-Amands en Puurs met elkaar. De nieuwe gemeente, genaamd *Puurs-Sint-Amands*, zal ongeveer 26.000 inwoners kennen.

Website: <https://www.puurs-sint-amands.be>

Fusietraject:

1. 18 september 2017: principiële goedkeuring gemeenteraden
2. 20 november 2017: definitieve goedkeuring gemeenteraden
3. 25 april 2018: Vlaams Parlement keurt Fusiedecreet goed

Sint-Amands.³¹

Ligging in Antwerpen:



Inwonersaantal: Ongeveer 8.400
Oppervlakte: 15,52 km.²
Provincie: Antwerpen
Gemeentebestuur: CD&V + L.O.S. (Lippelo, Oppuurs & Sint-Amands)

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. van Hoeymissen (CD&V)
2. Schepen: Dhr. De Schutter (L.O.S.)
3. Algemeen directeur: Mevr. Lejon
4. Schepen: Dhr. Van Muylder (L.O.S.)

Puurs:

Ligging in Antwerpen:



Inwonersaantal: Ongeveer 17.200
Oppervlakte: 33,41 km.²
Provincie: Antwerpen
Gemeentebestuur: CD&V (absolute meerderheid)

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Van den Heuvel (CD&V)
2. Eerste schepen: Mevr. Van der Poorten (CD&V)
3. Algemeen directeur: Dhr. Paridaens
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Mevr. Goedgezelschap (CD&V)

³¹ Afbeeldingen beschikbaar via website Agentschap Binnenlands Bestuur: <https://www.vlaanderen.be/nl/gemeenten-en-provincies>

2: Fusiegemeente Aalter

De gemeenten Aalter en Knesselare worden op 1 januari 2019 samengevoegd tot een nieuwe gemeente, genaamd Aalter. De fusiegemeente zal ongeveer 28.775 inwoners tellen.

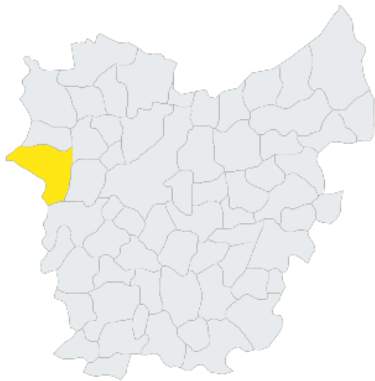
Website: <https://www.samensterkerbeter.be/>

Fusietraject:

1. 23 mei 2017: principiële goedkeuring gemeenteraden
2. 11 oktober 2017: definitieve goedkeuring gemeenteraden
3. 25 april 2018: Vlaams Parlement keurt Fusiedecreet goed

Aalter:

Ligging in Oost-Vlaanderen:



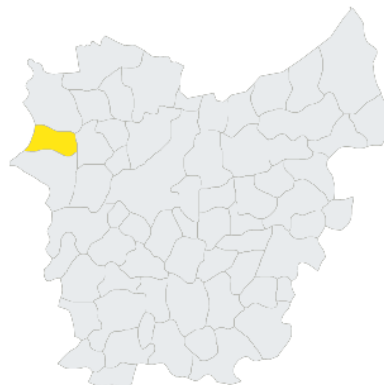
Inwonersaantal: 20.544
Oppervlakte: 81,92 km.²
Provincie: Oost-Vlaanderen
Gemeentebestuur: CD&V

Namen van respondenten:

1. Waarnemend Burgemeester: Dhr. Hoste (CD&V)
2. Eerste schepen: Dhr. Verleyen (CD&V)
3. Algemeen directeur: Dhr. Jolie
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Dhr. De Crem (CD&V)

Knesselare:

Ligging in Oost-Vlaanderen:



Inwonersaantal: 8.231
Oppervlakte: 37,27 km.²
Provincie: Oost-Vlaanderen
Gemeentebestuur: Groep 9910

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. De Blaere (GROEP9910)
2. Schepen: Mevr. Trenson (GROEP 9910)
3. Algemeen directeur: Mevr. Van Cleemput
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Dhr. Ally (GROEP9910)



3: Fusiegemeente Pelt

De gemeenten Neerpelt en Overpelt worden op 1 januari 2019 samengevoegd tot een nieuwe gemeente, genaamd Pelt. De fusiegemeente zal naar schatting 32.641 inwoners tellen.

Website: www.gemeentepelt.be/

Fusietraject:

1. 26 juni 2017: principiële goedkeuring gemeenteraden
2. 18 december 2017: definitieve goedkeuring gemeenteraden
3. 25 april 2018: Vlaams Parlement keurt Fusiedecreet goed

Neerpelt:

Ligging in Limburg:



Inwonersaantal: 17.173
Oppervlakte 42,8 km.²
Provincie: Limburg
Bestuur: CD&V, sp.a

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Drieskens (CD&V)
2. Schepen: Dhr. Geerts (sp.a)
3. Algemeen directeur: Mevr. Vandervelden
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Dhr. Smeets (CD&V)

Overpelt:

Ligging in Limburg:



Inwonersaantal: 15.468
Oppervlakte 40,8 km.²
Provincie: Limburg
Bestuur: CD&V, sp.a-groen

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Fransen (CD&V)
2. Schepen: Dhr. Vanseggelen
3. Schepen: Dhr. Van Baelen
4. Algemeen directeur: Dhr. Spooren

4: Fusiegemeente Deinze

De gemeenten Deinze en Nevele worden op 1 januari 2019 samengevoegd tot een nieuwe gemeente, genaamd Deinze. De fusiegemeente zal naar schatting 43.232 inwoners tellen.

Website: <http://www.fusiedeinzenevele.be/>

Fusietraject:

1. 24 augustus 2017: principiële goedkeuring gemeenteraden
2. 19 december 2017: definitieve goedkeuring gemeenteraden
3. 25 april 2018: Vlaams Parlement keurt Fusiedecreet goed

Deinze:

Ligging in Oost-Vlaanderen:



Inwonersaantal: 31.055
Oppervlakte 75,5 km.²
Provincie: Oost-Vlaanderen
Bestuur: CD&V, Open VLD

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Vermeulen (CD&V)
2. Schepen: Dhr. De Mey (Open VLD)
3. Algemeen directeur: Mevr. De Vlieger
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Mevr. Mervillie (Open VLD)

Nevele:

Ligging in Oost-Vlaanderen:



Inwonersaantal: 12.177
Oppervlakte 51,9 km.²
Provincie: Oost-Vlaanderen
Bestuur: CD&V, sp.a, N-VA

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Cornelis (CD&V)
2. Schepen: Mevr. Pynaert (sp.a)
3. Algemeen directeur: Mevr. Mertens
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Mevr. Langeroot (sp.a)



5: Fusiegemeente Kruisem

Op 1 januari 2019 fusioneren de Oost-Vlaamse gemeenten Kruishoutem en Zingem met elkaar. De nieuwe gemeente, genaamd *Zingem*, zal ongeveer 15.600 inwoners kennen.

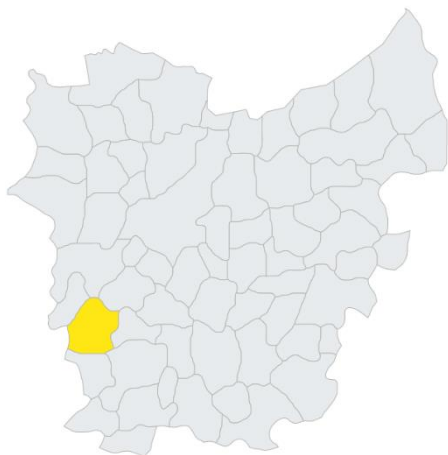
Website: <https://www.fusiekz.be/>

Fusietraject:

1. 15 december 2016: Principiële goedkeuring gemeenteraden
2. 14 november 2017: Definitieve goedkeuring gemeenteraden
3. 25 april 2018: Vlaams parlement keurt Fusiedecreet goed

Kruishoutem:

Ligging in Limburg:



Inwonersaantal: Ongeveer 8.100
Oppervlakte: 46,76 km.²
Provincie: Oost-Vlaanderen
Bestuur: CD&V (absolute meerderheid)

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Verzele (CD&V)
2. Schepen: Dhr. Bothuyne (CD&V)
3. Algemeen directeur: Dhr. Nachtergaele
4. Schepen: Dhr. Bernard della Faille d'Huyse (CD&V)

Zingem:

Ligging in Limburg:



Inwonersaantal: Ongeveer 7.500
Oppervlakte: 23,93 km.²
Provincie: Oost-Vlaanderen
Bestuur: CD&V, sp.a

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Mevr. Hutsebaut (CD&V)
2. Schepen: Dhr. Haustraete (CD&V)
3. Algemeen directeur: Dhr. Mortier
4. Schepen: Mevr. Van Betsbrugge (CD&V)

6: Fusiegemeente Oudsbergen

Op 1 januari 2019 fusioneren de Limburgse gemeenten Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek met elkaar. De nieuwe gemeente, genaamd *Oudsbergen*, zal ongeveer 23.400 inwoners kennen.

Website: <https://www.oudsbergen.be>

Fusietraject:

1. 28 november 2016: Principiële goedkeuring gemeenteraden
2. 26 juni 2017: Definitieve goedkeuring gemeenteraden
3. 25 april 2018: Vlaams parlement keurt Fusiedecreet goed

Meeuwen-Gruitrode:

Ligging in Limburg:



Inwonersaantal: Ongeveer 13.100
Oppervlakte: 91,26 km.²
Provincie: Limburg
Bestuur: CD&V (absolute meerderheid)

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Ceysens (CD&V)
2. Schepen: Dhr. Geusens (CD&V)
3. Algemeen directeur: Dhr. Bodeux
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Dhr. Plessers (CD&V)

Opglabbeek:

Ligging in Limburg:



Inwonersaantal: Ongeveer 10.000
Oppervlakte: 24,98 km.²
Provincie: Limburg
Bestuur: CD&V (absolute meerderheid)

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Spreeuwers (CD&V)
2. Schepen: Dhr. Schreurs (CD&V)
3. Algemeen directeur: Dhr. Neyens
4. Schepen: Mevr. Wevers (CD&V)

7: Fusiegemeente Lievegem

Op 1 januari 2019 fusioneren de Oost-Vlaamse gemeenten Zomergem, Lovendegem en Waarschoot met elkaar. De nieuwe gemeente, genaamd *Lievegem*, zal ongeveer 26.000 inwoners kennen.

Website: <https://www.lievegem.be/>

Fusietraject:

1. 28 september 2017: Principiële goedkeuring gemeenteraden
2. 21 december 2017: Definitieve goedkeuring gemeenteraden
3. 25 april 2018: Vlaams parlement keurt Fusiedecreet goed

Zomergem:

Ligging in Oost-Vlaanderen:



| | |
|-----------------|-----------------------------|
| Inwonersaantal: | Ongeveer 8.500 |
| Oppervlakte: | 38,78 km. ² |
| Provincie: | Oost-Vlaanderen |
| Bestuur: | CD&V (absolute meerderheid) |

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Vermeire (CD&V)
2. Schepen: Dhr. Lambert (CD&V)
3. Algemeen directeur: Dhr. De Mits
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Dhr. Maenhout (CD&V)

Lovendegem:

Ligging in Oost-Vlaanderen:



| | |
|-----------------|------------------------|
| Inwonersaantal: | Ongeveer 9.600 |
| Oppervlakte: | 19,48 km. ² |
| Provincie: | Oost-Vlaanderen |
| Bestuur: | CD&V, Open VLD |

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. De Wispelaere (CD&V)
2. Schepen: Dhr. Laroy (Open VLD)
3. Algemeen directeur: Dhr. De Vos
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Dhr. Van Acker (CD&V)



Waarschoot:

Ligging in Oost-Vlaanderen:



Inwonersaantal: Ongeveer 8.000
Oppervlakte: 21,91 km.²
Provincie: Oost-Vlaanderen
Bestuur: CD&V, Open VLD

Namen van respondenten:

1. Burgemeester: Dhr. Martens (CD&V)
2. Schepen: Dhr. De Smet (Open VLD)
3. Algemeen directeur: Mevr. Dossche
4. Gemeenteraadsvoorzitter: Dhr. David (CD&V)

