



Vlaanderen
is lokaal bestuur

Fusies

BinnenBand

themanummer vrijwillige fusies

juli 2017

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS BESTUUR**

lokaalbestuur.vlaanderen.be

Voorwoord



De Vlaamse Regering zet in op sterke gemeenten die ten volle en op een democratische wijze hun verantwoordelijkheid kunnen opnemen voor de lokale samenleving. Gemeenten die kunnen wegen op het beleid, die beslissingen kunnen nemen en sterke partners zijn voor de Vlaamse en federale overheid.

We realiseren ons allemaal dat de lokale besturen van morgen meer bevoegdheden moeten kunnen uitoefenen dan vandaag. Maar dan rijst de vraag of ze met hun huidige schaal nog kunnen antwoorden op de maatschappelijke uitdagingen van morgen. Daarom nodigt de Vlaamse Regering de lokale besturen expliciet uit om na te denken over hun toekomstige positionering. Ze is ervan overtuigd dat vrijwillige fusies van gemeenten een positief effect kunnen hebben op de lokale bestuurskracht en kiest er daarom uitdrukkelijk voor om dit instrument te stimuleren en ondersteunen.

Een jaar na de goedkeuring van het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten is de tijd rijp voor een stand van zaken van het Vlaamse fusiebeleid. Ik stel vast dat het fusiethema lange tijd in de taboesfeer vertoefde, maar vandaag leeft bij de lokale besturen. Acht gemeenten beslisten al principiële tot fusie. Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek namen recent als eersten de definitieve beslissing om tot een vrijwillige fusie over te gaan. Verschillende andere gemeenten debatteren er openlijk over en het debat verloopt doorgaans in sereniteit.

Met dit themanummer wil het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) de lokale besturen informeren over een brede waaier van elementen die van belang zijn bij het nadenken over fusies. Waarom kan fuseren interessant zijn? We laten twee overtuigde burgemeesters aan het woord, de frontvrouw van VVSG en uiteraard ook Vlaams minister Homans. Allen geven ze hun motivatie mee om ernstig na te denken over vrijwillige fusies. We lichten vervolgens het Vlaamse beleid toe. ABB ondersteunt en stimuleert fuserende gemeenten zowel financieel als procesmatig. We onderhouden een netwerk aan contacten binnen de betrokken overheidsdiensten en ontsluiten de belangrijkste bevindingen generiek via een fusiedraaiboek. Een fusietraject is een complex proces dat raakt aan alle aspecten van de gemeentelijke dienstverlening, het lokale en provinciale beleid. Het heeft ook impact op verschillende Vlaamse en federale beleidsdomeinen. Ten slotte plaatsen we de huidige fusieronde in een historisch perspectief en vergelijken we de Vlaamse aanpak met enkele andere Europese landen. Doorheen de teksten laten we zoveel mogelijk betrokken personen aan het woord, die gemeenten kunnen inspireren en aanmoedigen.

Ik eindig met een woord van dank aan alle medewerkers van ABB die met volle overtuiging meewerken aan de lopende fusieactiviteiten, die ook voor ABB een hele uitdaging betekenen. In het bijzonder dank ik de ABB-beleidsmedewerkers Edwin Lefebre, Bram Opsomer, Charlotte Van den Bossche en ABB-redacteur Ignace Decancq die de BinnenBand samen vorm gaven.

Veel leesplezier.

Jeroen Windey
administrateur-generaal

Colofon

BinnenBand is een publicatie van het Agentschap Binnenlands Bestuur

v.u. Jeroen Windey, administrateur-generaal

Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel

druk: Graphius

We sloten de redactie van de BinnenBand af op 27 juni. Logischerwijze houden we dus geen rekening met fusie-ontwikkelingen die zich na deze datum voltrokken.

Je leest het **laatste papieren nummer** van de BinnenBand. Geen paniek, we houden er niet mee op. Integendeel. ABB kiest voor Radicaal Digitaal. De volgende editie brengen we enkel elektronisch uit. Via onze externe nieuwsbrief brengen we je voortaan op de hoogte wanneer de volgende publicatie verschijnt. Inschrijven voor de ABB-nieuwsbrief kan je hier: lokaalbestuur.vlaanderen.be.

Dat is trouwens niet het enige dat wijzigt. **ABB verhuist op 24 oktober 2017** naar een nieuwe locatie in Brussel: het Herman Teirlinckgebouw. Ons nieuwe postadres wordt: Agentschap Binnenlands Bestuur, Havenlaan 88, bus 70, 1000 Brussel."

In deze BinnenBand

Waarom fuseren	6
Liesbeth Homans: lokale bestuurskracht verhogen	6
Kruishoutem en Zingem smelten samen: een gesprek met beide burgemeesters	11
Mieck Vos (VVSG): pleidooi voor fusies en krachtige samenwerkingsverbanden	14
Het Vlaams fusiebeleid	17
Financiële ondersteuning.....	17
Overgangsregeling mandatarissen.....	19
Een duidelijk regelgevend kader met mijlpalen.....	19
De start van de nieuwe fusiegemeente.....	22
Het draaiboek fusies.....	22
Ondersteuning van individuele fusietrajecten	23
Een complex veranderingstraject.....	24
Guy Bodeux (gemeentesecretaris Meeuwen-Gruitrode): een fusie loopt over drie sporen.....	24
Fusies door de bril van een provinciegouverneur: Jan Briers aan het woord.....	28
Impact op sectorale instrumenten: betrokken ambtenaren lichten toe.....	30
Etienne Van Verdegem (adviseur-generaal FOD Binnenlandse Zaken): een blik op de federale invalshoek..	33
Fusies in tijd en ruimte.....	35
Professor dr. Koenraad De Ceuninck: lessen trekken uit het verleden.....	35
Ondertussen in het buitenland	39

Waarom fuseren?

Lokale bestuurskracht verhogen



Fusies wekken allerlei emoties op, zowel uitgesproken positieve als negatieve. Maar je kan het ook heel rationeel benaderen. Dat is de manier waarop de Vlaamse Regering aankijkt tegen dat in vergetelheid geraakte instrument. Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans motiveert waarom de regering na 33 jaar terug aanstuurt op gemeentelijke fusies. Een uitdrukkelijk pleidooi voor meer lokale bestuurskracht als duurzaam antwoord op de nieuwe maatschappelijke uitdagingen voor de lokale besturen.

Laat ons meteen met de deur in huis vallen. Waarom stimuleert de Vlaamse Regering vrijwillige fusies?

Liesbeth Homans: "De Vlaamse Regering wil inzetten op een efficiëntere overheid. Een efficiënte overheid betekent ook dat we het aantal bestuursniveaus en het aantal mandaten verminderen. Binnen Vlaanderen willen we inzetten op enerzijds de gemeenten en anderzijds de Vlaamse overheid als belangrijkste bestuursniveaus. Laat mij toe om toch ook even de historiek te schetsen. Een samenvoeging van gemeenten gebeurde in Vlaanderen (België) voor het laatst in 1976, toen mijn voorgangers een grootschalige fusieoperatie doorvoerden. Het aantal gemeenten in België verminderde toen drastisch van 2.359 naar 596. Sinds die fusieoperatie, en ook na de fusieoperatie van Antwerpen in 1983, telt Vlaanderen 308 gemeenten. Maar de heterogeniteit van de Vlaamse steden en gemeenten blijft groot. De helft van de Vlaamse steden en gemeenten telt minder dan 14.500 inwoners en dat is nog altijd vrij weinig. Een kwart van de gemeenten heeft zelfs minder dan 10.000 inwoners."

Begrijp ik het goed dat de fusies van de jaren '70 een bittere noodzaak waren, maar dat het werk nog niet af is?

Homans: "Inderdaad. Niet enkel de coalitiepartners in de Vlaamse Regering maar ook de oppositieleden

zijn het er over eens dat onze gemeenten zonder de fusies van 1976 vandaag niet zouden bestaan hebben waar ze staan. De fusieoperatie van 1976 heeft de gemeenten geholpen om antwoorden te vinden op tal van maatschappelijke vraagstukken en behoeftes. Dankzij die schaalvergroting konden ze tot vandaag een belangrijk bestuursniveau blijven. In hun geografische en bestuurlijke context van vóór 1976 hadden de lokale overheden nooit dezelfde antwoorden kunnen bieden op de beleidsuitdagingen van de voorbije decennia. Daarom wil de Vlaamse Regering 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.”

Hoe bedoel je?

Homans: “De uitdagingen worden complexer en talrijker. Ze vergen bovendien een steeds grotere techniciteit. Tegelijk stijgen onze verwachtingen ten aanzien van lokale besturen. Een schaalvergroting is het beste bestuurlijke antwoord op de maatschappelijke uitdagingen. Die tendens merk je bijvoorbeeld al bij de centra voor algemeen welzijnswerk in de welzijnssector, de brandweer- en politiezones in het veiligheidsbeleid, de voorgenomen schaalvergroting in de sociale huisvesting, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de nutssectoren zoals afval, water, energie, Het aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten nam de afgelopen 15 jaar trouwens gevoelig toe. Daaruit leid ik af dat het maatschappelijk functioneren van de gemeenten en de bestuurlijke schaal van het lokale overheidsniveau niet langer overeenstemmen met elkaar.”

Waar komt die bestuurlijke kwetsbaarheid van de lokale besturen het meest tot uiting?

Homans: “De vragen die de Vlaamse Regering zich stelt, illustreren dat vrij goed. Ik geef enkele voorbeelden. Kan de gemeente voldoende gekwalificeerd personeel aantrekken en behouden om haar taken uit te voeren? Zijn bepaalde diensten voldoende uitgebouwd of zijn ze te afhankelijk van één persoon? Beantwoordt een gemeente (of kan ze potentieel beantwoorden) aan de essentiële vereisten van organisatiebeheersing/interne controle? Zijn de samenwerkingsverbanden verlengstukken van de democratisch verkozen gemeentebesturen of zijn de gemeentebesturen integendeel onvoldoende in staat om die bovengemeentelijke structuren op te volgen en te sturen? De vragen stellen, komt neer op ze beantwoorden.”

“Een schaalvergroting is het beste bestuurlijke antwoord op de maatschappelijke uitdagingen.”

En dan hadden we het nog niet over de toegenomen mobiliteit van de Vlaming die gemeentegrenzen relatief maken.

Homans: “Juist. De interne mobiliteit ligt zonder twijfel hoger dan pakweg een halve eeuw geleden. Lokale verbondenheid blijft belangrijk, maar steeds meer mensen hechten nog meer belang aan de kwaliteitsvolle dienstverlening bij de beoordeling van het lokaal bestuur. Daarom nodigt de Vlaamse Regering de lokale besturen expliciet uit om na te denken over hun toekomstige positie binnen de grotere bestuurlijk-maatschappelijke context. Ik ben ervan overtuigd dat een fusie van gemeenten in sommige gevallen de meest gepaste uitkomst zal zijn. Daarom stimuleer ik vrijwillige fusies extra.”

Je verwijst regelmatig naar de schaalgrootte. Hoe groot moet een lokaal bestuur idealiter zijn voor jou?

Homans: “De ideale gemeentelijke schaal is de heilige graal voor de bestuurskundigen. Velen voelen zich horepen om de zoektocht op te starten, maar nog niemand bereikte het einddoel. Het hangt ervan af welke maatstaf je neemt en welke criteria je afweegt. De meest gehanteerde maatstaf is uiteraard het aantal inwoners. Maar uit de analyses van buitenlandse voorbeelden blijkt dat het vastleggen van het minimale inwonersaantal altijd een politieke beslissing was, nooit een academische. Dat we sterke gemeenten willen, daarover bestaat een algemene consensus. Hoe je het begrip ‘bestuurskracht’ dan kan vertalen in operationele, hanteerbare termen blijft de grote uitdaging voor ons. Het lijkt onmogelijk er absoluut geldende normen

voor vast te leggen. De mate van responsiviteit van het bestuur hangt niet alleen af van het inwonersaantal, maar ook van een complexe hoeveelheid aan factoren en van de wijze waarop lokale besturen de beschikbare mankracht, middelen en instrumenten inzetten.”

Aan welke factoren denk je concreet?

Homans: “Naast de bevolkingssamenstelling houd ik ook rekening met de bevolkingsdichtheid, de financiële capaciteit van de inwoners, de op het grondgebied gevestigde bedrijven en meer in het algemeen de sociaaleconomische omgeving van de gemeente. Al die factoren bepalen mee de draagkracht van een gemeente. Maar de lokale bestuurskracht hangt ook samen met het organisatietalent, de competenties, capaciteiten en inzet van mandatarissen en personeel. Niettemin is het voor mij duidelijk dat je over een minimale schaalgrootte moet beschikken om de lokale dienstverlening op een kwalitatieve en eigentijdse manier te kunnen organiseren. Rekening houdend met de geschetste maatschappelijke evoluties, hebben een aantal gemeenten vandaag te beperkte mogelijkheden.”

Ok, maar tussen de gemeenten onderling zal het aanbod en de dienstverlening toch altijd verschillend blijven.

Homans: “Dat is logisch en ook goed, gelet op de lokale autonomie en de plaatselijke politieke verantwoordelijkheid. Maar ik meen dat alle gemeenten de capaciteit moeten hebben om niet alleen tegemoet te komen aan de basisdienstverlening, maar ook om nieuwe, bijkomende taken op te nemen die passen bij een ruime decentralisatie van bevoegdheden. De samenvoeging van gemeenten kan één van de instrumenten zijn om de gemeentelijke capaciteit te verhogen en de verantwoordelijkheden te leggen waar ze eigenlijk thuis horen: bij de rechtstreeks verkozen basisbesturen.”

“Volgens mij is de geest uit de fles. Het taboe rond fusies lijkt definitief gesneuveld.”

Momenteel lopen (slechts) vier concrete fusietrajecten. Twee in Limburg en twee in Oost-Vlaanderen.¹ Had je dat verwacht bij het begin van de legislatuur?

Homans: “Fusieoperaties zijn expliciet niet verplicht. Het was dan ook onmogelijk om op voorhand een realistische inschatting te maken van het aantal mogelijke fusies. Het hangt volledig af van de bereidheid op lokaal niveau. Ik was uiteraard realistisch genoeg om te weten dat het er geen tientallen zouden zijn. Vriend en vijand hebben me trouwens bij het begin van de legislatuur gezegd: ‘Liesbeth, vergeet het, er komen geen fusies.’ Maar voor het eerst sinds 33 jaar staan er terug fusies op de agenda, vier halfweg de bestuursperiode en momenteel zijn er ook al verregaande gesprekken in Sint Amands - Puurs. Ik ben dan ook heel tevreden dat de stimulerende maatregelen al acht dappere lokale besturen motiveren om formeel de stap te zetten richting fusie en mogelijk worden het er zelfs tien of meer. Ik onderschat dat niet. Fusies zijn een enorm complex veranderingstraject dat raakt aan alle aspecten van de gemeentelijke dienstverlening en het lokale beleid. ABB ondersteunt die gemeenten intensief. Het is een gezamenlijk leerproces waar we allemaal iets van opsteken. De fuserende besturen beschouwen we als goede praktijkvoorbeelden, waar andere lokale besturen zich kunnen aan spiegelen. Ik ben de acht pioniersgemeenten dan ook heel dankbaar.”

Waarom gaan niet meer gemeenten in op het genereuze ondersteuningsaanbod?

Homans: “Volgens mij is de geest uit de fles. Het taboe rond fusies lijkt definitief gesneuveld. Verschillende gemeenteraden debatteren er openlijk over en ook de pers besteedt er steeds meer aandacht aan. Tel de vele artikels in de Vlaamse kranten er maar op na. Uit de reacties van de burgers in de gemeenten die een fusietraject starten, merk ik dat de drempel ook minder groot wordt onder de inwoners. Ik geloof dus absoluut in een geleidelijk maar duidelijk groeipad naar een schaalvergroting van de Vlaamse lokale besturen. Het is mijn aanvoelen dat veel lokale besturen zelf steeds meer de noodzakelijkheid daarvan inzien. We staan wellicht nog maar aan het begin van het fusieverhaal. Ik verwacht in de volgende lokale bestuursperiode nog heel wat fusiebewegingen.”

¹ Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek; Neerpelt en Overpelt; Kruihoutem en Zingem; Aalter en Knesselare

Je optimisme werkt aanstekelijk. Hangen er ook nadelen vast aan de vrijwillige fusies?

Homans: "In bijvoorbeeld de vrijwillige fusietrajecten Meeuwen-Gruitrode-Opglabbeek en Kruishoutem-Zingem vormt het behoud van het landelijk karakter van de betrokken besturen een belangrijke drijfveer. Ze vonden elkaar door een vergelijkbare bestuurscultuur, een gelijkaardig socio-economisch profiel en omdat de burge-meesters tot dezelfde politieke partij behoren. Niettemin blijven de twee nieuwe gemeenten relatief klein: ongeveer 15.500 inwoners in Kruishoutem en Zingem, en iets meer dan 23.000 inwoners in Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek."

Zijn dat op bestuurlijk vlak de meest wenselijke fusies?

Homans: "Ik stel vast dat die besturen nu een omvattende zelfreflectieoefening doorlopen waarbij ze alle deelaspecten van hun beleid en de dienstverlening onder de loep nemen om die te optimaliseren. Daarom ben ik er rotsvast van overtuigd dat die fusies sterkere besturen zullen opleveren."

In de stadsregio Turnhout merken we een versterkte intergemeentelijke samenwerking. Daar bundelen een aantal gemeenten hun krachten om samen beheers- en beleidstaken op te nemen. Vormt een dergelijke structurele samenwerking een waardig alternatief voor fusies?

Homans: "Mijn beleid gaat uit van twee sterke polen: een kaderstellende Vlaamse overheid aan de éne kant en sterke bestuurskrachtige lokale besturen aan de andere kant. Daarom voeren we een drastische vereenvoudiging door van het bestuurlijke landschap in Vlaanderen. We slanken de provincies af en bestrijden de verrommeling met het project regiovorming. In mijn beleidsnota staat letterlijk: 'De focus van mijn beleid ligt nadrukkelijk op het verhogen van de eigen gemeentelijke bestuurskracht. Samenwerking tussen gemeenten is nuttig en nodig, maar kan geen alternatief zijn voor een gebrek aan bestuurskracht van de gemeente om zelf haar basisbevoegdheden en taken uit te oefenen'. Ons beleid rond bestuurskracht gaat uit van sterke lokale basisbesturen, die zelf over voldoende bestuurskracht beschikken om te kunnen inspelen op de stijgende verwachtingen van burgers en andere actoren in onze snel veranderende maatschappij. Het zou in strijd zijn met mijn beleid om de intergemeentelijke samenwerking van gemeenten die onvoldoende bestuurskracht hebben te ondersteunen. Daarom stimuleer en ondersteun ik de vrijwillige fusies van gemeenten actief. Dat is beter dan het artificieel opsmukken van de bestuurskracht door taken uit te besteden aan intermediaire en democratisch minder gelegitimeerde tussenstructuren."

"Sterke gemeenten moeten samenwerkingsverbanden dragen en organiseren. Het moet een aanvulling zijn op het eigen beleid van de gemeenten, geen alternatief voor een gebrek aan bestuurskracht van de gemeenten zelf."

Samenwerkende gemeenten hoeven dus niet op jouw steun te rekenen.

Homans: "Voor mij is een versterkte intergemeentelijke samenwerking geen evenwaardig alternatief. Maar begrijp me niet verkeerd. Ik ben niet tegen samenwerking an sich, meer zelfs: sterke, bestuurskrachtige gemeenten moeten samenwerken, zowel onderling als met andere partners want maatschappelijke noden zoals mobiliteit, milieu en ruimtelijke ordening stoppen niet aan de grenzen van de gemeente. Belangrijke en grootschalige initiatieven vragen samenwerking en een gedeelde verantwoordelijkheid. Beleid wordt steeds meer een coproductie van samenspelers. Maar dan wel graag vanuit een strategische keuze en vanuit een sterke positie van de gemeenten, die daadwerkelijk wegen op het beleid en er een rol van betekenis kunnen spelen."

En precies daar knelt vaak het schoentje?

Homans: "Tijdens de regioscreening gaven de lokale bestuursverantwoordelijken aan dat ze vaak onvoldoende greep hebben op de talrijke samenwerkingsverbanden waaraan ze deelnemen. Soms kennen ze zelfs de structuren niet waarin hun bestuur participeert. Als dat de realiteit is voor de uitvoerende mandaten, hoe

is het dan gesteld met de verkozen raadsleden in de gemeenteraden van meerderheid en oppositie? Ik stel hoe dan ook vast dat het gevoerde beleid van intergemeentelijk samenwerkingsverbanden veraf staat van de rechtstreeks verkozen raadsleden van een gemeente. Ook de uitvoerende mandatarissen geven aan dat ze in de praktijk weinig kunnen wegen op de besluitvorming. Sterke gemeenten moeten samenwerkingsverbanden dragen en organiseren. Het moet een aanvulling zijn op het eigen beleid van de gemeenten, geen alternatief voor een gebrek aan bestuurskracht van de gemeenten zelf.”

Is het fusieverhaal enkel relevant voor kleinere landelijke gemeenten, of kan dat ook in een stedelijke context? Zou een stad als Antwerpen gebaat zijn met een fusie met of een fusie van randgemeenten?



Homans: “Uiteraard richt het fusiebeleid zich in de eerste plaats op de kleinere gemeenten. Dat betekent niet dat fusies van steden met hun randgemeenten geen oplossing kunnen bieden voor specifieke stadsrandproblemen. Bepaalde randgemeenten zouden misschien beter passen binnen een grotere stad. Maar ook de fusie van randgemeenten kan voordelen bieden. Ik weet dat bepaalde belanghebbenden schrik hebben van fusies die zich afkeren tegen steden. Maar volgens mij kan de stadsregionale samenwerking soms zelfs vergemakkelijken als er minder maar meer evenwaardige partners rond de tafel zitten. Ik stel vast dat de dynamiek van de grote stad tegen de kleine randgemeenten vaak een egelreflex oproept bij de kleinere besturen. Maar grotere randgemeenten kunnen een assertievere dialoog opstarten met de stad. Dat kan stadsregionale samenwerkingen een boost geven.”

Zal je je in een volgende legislatuur opnieuw inzetten voor vrijwillige fusies of zal je pleiten voor verplichte fusies?

Homans: “De discussie over verplichte fusie zullen we niet uit de weg kunnen gaan. De maatschappelijke uitdagingen komen razendsnel op ons af. De bestuurlijke evolutie van onderuit zal nooit dat tempo kunnen volgen als het een vrijblijvend verhaal blijft. Bovendien bestaat het gevaar dat er enkele ‘lelijke eendjes’ overblijven, die nooit een gepaste bruid vinden omdat ze bv. een historisch hoge schuld met zich meedragen. Terwijl we natuurlijk allemaal sierlijke zwanen verkiezen in het bestuurlijke landschap. Daarom denk ik dat de Vlaamse Regering op een bepaald moment niet enkel de wortel moet hanteren, maar ook de stok. Tot nader order voer ik uiteraard het regeerakkoord uit dat overtuigd is van de fusie op vrijwillige basis.” ■

Kruishoutem & Zingem smelten samen

Oost-Vlaanderen maakt zich op voor enkele vrijwillige fusies. Kruishoutem en Zingem, twee dorpen aan de poort van de Vlaamse Ardennen, werken de samenvoeging stap voor stap uit. Het zijn twee evenwaardige partners die elkaar wonderwel verstaan. Een verhaal van politieke wil, een stapsgewijze toenadering en publieke betrokkenheid. Burgemeesters Joop Verzele (Kruishoutem) en Kathleen Hutsebaut (Zingem) leggen uit hoe de fusiegedachte ontstond, leeft en een succes kan worden.

Kruishoutem telt iets meer dan 8.100 inwoners, Zingem ongeveer 7.500. Twee evenwaardige partners zo lijkt ons op het eerste zicht. Wie zette de eerste stap?

Kathleen Hutsebaut: "Twee jaar geleden opperde ik al eens de idee, maar Joop was niet overtuigd. Toch moesten we alle twee bekennen dat het als kleine gemeente af en toe wat veel werd. Met twee moet je dezelfde investeringen doen met een beperkt budget en een kleine administratie. Toen Joop me anderhalf jaar geleden opbelde om eens te babbelen, wist ik meteen hoe laat het was."

Vanwaar die plotse ommekeer?

Joop Verzele: "Het is geen lichte beslissing. Je moet de gedachte eerst wat laten rijpen. Voor mezelf maakte ik me de bedenking dat we als kleine gemeente maar vier keuzes hadden: 1) alleen doorgaan met alle moeilijkheden van dien; 2) toenadering zoeken met een gelijkwaardige buurgemeente; 3) een grotere plattelandscluster vormen met meerdere gemeenten waarbij de verhoudingen wellicht niet evenwaardig zouden zijn; 4) aansluiten bij een stad. Die laatste optie zag ik helemaal niet zitten. De toenadering tot Zingem bleek de meest voor de hand liggende keuze. We behoren tot dezelfde politiekezone, zetelen in dezelfde intercommunales. Enkel de afvalintercommunale verschilt, maar daar valt wel een mouw aan te passen. Door die intergemeentelijke samenwerkingen kenden we elkaar al redelijk goed."



bron: gemeente Kruishoutem

Het feit dat jullie tot dezelfde partij behoren en persoonlijk ook met elkaar kunnen opschieten, speelt allicht ook een rol.

Verzele: "Uiteraard. Maar ook historisch zijn er banden tussen onze dorpen. Voor de grote fusie van 1977 vormden Lozer en Huise één gemeente. Lozer is nu een deelgemeente van Kruishoutem, Huise valt onder Zingem. Het tussengebied tussen Kruishoutem en Zingem hangt heel nauw samen. Dat vereenvoudigde de keuze enorm. Maar niettemin verbaast het draagvlak onder de bevolking me. In Kruishoutem leeft de fusiegedachte echt. Het leeuwendeel van onze inwoners ziet de positieve kant van de schaalvergroting in en stapt mee in het fusieverhaal."

Krijg je een gelijkaardig geluid te horen in Zingem?

Hutsebaut: "Zingem zelf is een verhaal apart. De grote steenweg N60 loopt dwars door het grondgebied van mijn gemeente. Het vormt een echte barrière tussen Zingem-dorp en de andere deelgemeenten: Ouwegem en Huise. Die deelgemeenten leunen meer aan bij Kruishoutem. Zoals Joop zegt, klopt het dat het tussengebied tussen de twee hoofdkernen positief tegenover het verhaal staat. In Zingem-dorp zijn de meningen verdeeld. Het is ook vooral daar dat de oppositie voldoende handtekeningen heeft verzameld om een referendum over de fusie af te dwingen. Dit referendum zal doorgaan op 24 september 2017"

Hoe pakken jullie het aan om de neuzen in dezelfde richting te krijgen?

Verzele: "Wij hebben de fusie op de agenda geplaatst als burgemeesters en zetelen in de stuurgroep. Maar verder moeien we ons voorlopig zo min mogelijk in het overleg. Bij de start richtten we werkgroepen op met ons personeel. Zij werken de fusie verder uit met de steun uiteraard van het Agentschap Binnenlands Bestuur."

Hutsebaut: "Daar raakt Joop een belangrijk element aan. Het was voor ons cruciaal dat we het gemeentepersoneel actief betrokken in het fusieverhaal. Want zij zijn de eersten wiens job in het gedrang kan komen."

Verzele: "Niet dat ze hoeven te vrezen, iedereen wordt ingepast in de nieuwe gemeente."

Dus als ik het goed begrijp, gaven jullie de aanzet, maar zijn het de twee gemeentelijke administraties die de fusie documenteren en uitwerken.

Hutsebaut: "Ja. De fusie moet van onderuit groeien. Het personeel lijst de knelpunten op en legt die ter bespreking voor aan de stuurgroep, waarin wij twee zetelen, twee schepenen, de twee gemeentesecretarissen en een vertegenwoordiger van ABB."

"Het was voor ons cruciaal dat we het gemeentepersoneel actief betrokken in het fusieverhaal." (Kathleen Hutsebaut)

Daar raak je net een heikel punt aan. Wat met de twee gemeentesecretarissen? Je kan er maar één behouden.

Verzele: "Hier hebben we het geluk dat de ene secretaris bijna pensioengerechtigd is. Problemen zal dat niet opleveren. Maar de schaalvergroting biedt zelf ook nieuwe kansen voor het personeel. In plaats van alles dubbel te doen, zullen we nu meer specialisten kunnen aantrekken. De huidige medewerkers kunnen van die gelegenheid gebruik maken om zich te heroriënteren. Uiteraard op vrijwillige basis."

Daarmee rij je dwars door mijn vragenlijst. Welke voordelen biedt de fusie voor jullie twee gemeenten?

Hutsebaut: "Onze dienstverlening zal verbeteren. Ik geef een voorbeeld. Onze twee gemeentehuizen behouden we. In Kruishoutem kan je er de zaterdagmorgen terecht, in Zingem niet. In het weekend vallende verlofdagen compenseren we dan weer niet in Zingem, terwijl dat wel het geval is in Kruishoutem. Zo worden we heel complementair."

Verzele: "Met dezelfde mensen zullen we gewoon een groter en permanent aanbod creëren. Een ander voorbeeld. Valt iemand weg door zwangerschap, dan heb je nog steeds een back-up achter de hand als je minstens met twee een dienst bevolkt. De fusie biedt ook meer ruimte om een langetermijnvisie te ontwikkelen of nieuwe ideeën uit te werken. Nu hebben onze medewerkers daar gewoon geen tijd voor door de structurele onderbemanning. Of nog een voorbeeld. Een gemeente met 16.000 inwoners kan ook een ICT-medewerker in dienst nemen. Nu kunnen we daar maar van dromen."

Ik onthoud de woorden 'specialisatie' en 'permanentie'. Die moeten leiden tot een betere dienstverlening voor de burger. Een mooie drijfveer, maar ik kan me niet voorstellen dat dat de enige motivatie is.

Hutsebaut: "Uiteraard speelt de financiële wortel een rol. Dankzij de schuldafbouw van 500 euro per inwoner zal de nieuwe gemeente schuldenvrij zijn en mogelijks budgettaire overschotten kunnen creëren. Hoe we daarmee zullen omgaan, is nog niet duidelijk. We kunnen investeren in nieuwe faciliteiten, maar kunnen evengoed een stuk teruggeven aan de burgers door bv. een belastingverlaging. Verdere uitspraken hierover zijn nog voorbarig."

Verzele: "We vinden er ook geen doekjes om dat we niet bij een stad willen horen. We verkiezen onze eigenheid als plattelandsgemeente te behouden. Pas op, dat sluit niet uit dat we willen samenwerken met de steden, maar opgaan in een stad ligt gevoelig. Ten slotte is er nog een element waar we eerder al kort iets over zeiden: deze vrijwillige fusie trekt fouten uit het verleden recht. Huise en Lozer krijgen opnieuw hetzelfde bestuur."

Hoe zit het op politiek niveau? Wat vinden de schepenen van jullie démarche?

Verzele: "Zij zien ook de noodzaak in van een schaalvergroting. Een gemeente met amper 8.000 inwoners kan onmogelijk nog voldoen aan de noden van deze tijd. Bovendien zijn het bijna allemaal vertegenwoordigers uit het verenigingsleven. Wij kennen elkaar heel goed en dat vergemakkelijkt het maken van afwegingen. Maar dat neemt niet weg dat de bezetting in college van burgemeester en schepenen in totaal afneemt van 12 naar 8 en dat het aantal verkozen in de nieuwe gemeenteraad van 38 naar 25 zal evolueren. Dat hoort erbij."

Hutsebaut: "Iedereen krijgt een gelijke kans, maar daar hebben we ons doelbewust zo min mogelijk mee bezig gehouden. Het politieke verhaal start nu pas. Geloof het of niet, maar zo is het."

"Een gemeente met amper 8.000 inwoners kan onmogelijk nog voldoen aan de noden van deze tijd." (Joop Verzele)

En nu? Wat staat er de komende maanden te gebeuren? Ik vermoed dat de besprekingen concreter worden.

Hutsebaut: "Nu wordt het plezant. Onze gemeentemedewerkers organiseren een derde hoorzitting voor de burgers. Hun opmerkingen nemen we mee naar het stuurgroepoverleg. Ook de adviesraden spelen een belangrijke rol. Eerst informeerden we hen elk apart, deze maand brengen we hen voor het eerst samen. Een vruchtbare kruisbestuiving. Ik vergelijk onze aanpak met de creatie van een nieuwe praline. Je ontwerpt die eerst en dan pas laat je die proeven. Bij de fusie is het net zo. Met ons gemeentepersoneel werkten we eerst een model uit, alvorens het ruim te communiceren. ABB was ook betrokken om toe te zien op de correcte toepassing van het fusiedecreet. De verdere verfijning is een verhaal van onderuit." (Joop knikt instemmend).

Verzele: "Met de naamgeving pakken we het gelijkaardig aan. We brengen een groep van 32 personen samen uit alle leeftijdsklassen en uit de adviesraden. Zij mogen vijf gemeentenamen kiezen uit de 300 voorstellen die we ontvingen. Hun keuze leggen we vervolgens voor aan de hele bevolking. Na deze zomer kennen we de naam van de nieuwe fusiegemeente." ■

Meer info? Neem een kijkje op de fusiewebsite van Kruishoutem en Zingem: fusiekz.be .

Pleidooi voor fusies en krachtige samenwerkingsverbanden

Mieck Vos is algemeen directeur van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). Een sympathieke spraakwerval, zo blijkt, die geen heilige huisjes spaart. Ze is een grote voorstander van meer samenwerking op lokaal niveau, ongeacht de vorm. Een open pleidooi ook voor meer wetenschappelijk onderzoek.

We beschikken 40 jaar na de laatste grote fusieronde over een Fusiedecreet, een hele evolutie. Hoe kijk jij aan tegenover het hele fusieverhaal?

Mieke Vos: "Dat we over een evenwichtig Fusiedecreet beschikken is een positieve evolutie op zich. Tien jaar geleden was het begrip 'fusies' nog een zwaar beladen term door de wijze waarop de Belgische regering de fusie van 1977 door de strot ramde van veel gemeenten. Het was enkele jaren terug zelfs ondenkbaar dat de Vlaamse Regering dat taboe zou doorbreken. Ondertussen is het begrip 'fusies' grotendeels ontdaan van elke emotie. Het vrijwillige karakter werkt dat uiteraard ook in de hand. Maar we moeten ons niettemin de vraag stellen waarom fusies interessant zijn."

Die vraag kets ik meteen terug. Waarom gemeenten samenvoegen?

Vos: "Elke gemeente zou die oefening voor zichzelf moeten maken. Je kan trouwens fuseren op verschillende manieren. Je kan politiek fuseren, maar je kan het evengoed beperken tot het ambtelijke niveau. Denk maar aan de politiezones die de grenzen van de gemeenten overstijgen. Nog een mooi voorbeeld vormen de welzijnsregio's. In Noord-Limburg voorziet de Welzijnsregio een aangepaste dienstverlening aan moeilijke doelgroepen en dat werkt. Om die aanpak te doen slagen, haalden de betrokken gemeenten experts binnen. De gemeenten gaven hen verder vrij spel. Met succes."

Je beperkt het samenwerken dus niet tot fuseren.

Vos: "Nee, zeker niet. We moeten alle mogelijke vormen van samenwerken in alle openheid durven onderzoeken en bespreken. Onze centrale vraag aan politieke wetenschappers moet zijn: 'hoe kom je tot krachtvolle samenwerkingsverbanden met een degelijke werking'. Politiek en ambtelijk leiderschap met de nodige bestuurskracht leiden meestal tot een sterke lokale democratie."

Wat met de schaalgrootte?

Vos: "Soms hoor je de boutade 'hoe groter het bestuurlijk geheel, hoe beter'. Voor sommige kleine gemeenten zoals bv. Herstappe gaat dat zeker op. Het piepkleine dorp telt 89 inwoners, waarvan één burgemeester, twee schepenen en vier gemeenteraadsleden. Een burgervertegenwoordiging van bijna één op tien. Projecteren we die vertegenwoordigingsleutel even naar Gent, dan zouden de Gentenaars recht hebben op bijna 25.000 gemeenteraadsleden. Kortom, je ziet meteen in dat het Herstappe-model onhoudbaar is. Waarom fuseren ze dan niet gewoon, zie ik je denken. Dat komt omdat Herstappe een faciliteitengemeente is. Ze kunnen niet



fuseren, zolang de federale Kamer de wet niet aanpast. Iets wat ik de Kamer niet meteen zie doen, want het zou een communautaire doos van Pandora openen.”

Maar klopt de stelling ‘hoe groter, hoe beter’ altijd?

Vos: “Dat is inderdaad de vraag. Ik kan je het voorbeeld geven van Jabbeke. Een kleine, West-Vlaamse gemeente die 15.000 inwoners telt. Weinig hoor ik je denken en dat klopt, maar het gemeentebestuur (met een sterk ambtelijk duo aan de top) leidt de gemeente goed. Ze springen goed om met nieuwe uitdagingen en maken handig gebruik van nieuwe technologische evoluties, hebben een goede samenwerking met het OCMW, jonge en gemotiveerde personeelsleden, een mooie werkomgeving met zin voor stijl en vormgeving. Het resulteert in een veerkrachtig bestuur en ze kunnen bovendien nog bogen op een sterke burgers nabijheid door hun kleinschaligheid (één gemeenteraadslid per 609 inwoners).”

Ok, dus schaalgrootte is geen argument om te fuseren. Wat dan wel?

Vos: “We hebben nood aan een model om de lokale democratie te versterken. Daarom mijn vurig pleidooi voor meer wetenschappelijk onderzoek. Burgers nabijheid is één element. Maar we zouden ook kunnen nadenken over combinaties die inspelen op landelijkheid en stedelijkheid, arm en rijk. Durf het begrip ‘leefbaarheid’ eens te benoemen. Daar gebeurt momenteel te weinig onderzoek naar. Studenten van de Universiteit Hasselt en Gent, werken samen met DAV (federale dienst administratieve vereenvoudiging) en de VVSG rond de vraag ‘wat als de stad kiest om zonder stadhuis verder te werken’. Een intrigerende vraag. Kan je zonder stadhuis toch je dienstverlening garanderen of zelfs verbeteren? Bv. door als stad naar de burger toe te stappen in plaats van de burger in de daartoe voorziene gebouwen op te wachten. Niks mag evident zijn. In een veranderend tijdperk, vind je geen zekerheden meer. Met die realiteit moeten gemeentebesturen om kunnen gaan. In Nederland staan ze op dat vlak al een stuk verder. De lokale besturen stellen zich telkens opnieuw in vraag.”

“We hebben nood aan een model om de lokale democratie te versterken.”

Kan je dat illustreren?

Vos: “Een mooi voorbeeld vormt het landelijke Molenwaard. Een uitgestrekte cluster van kleine Nederlandse windmolendorpjes. Niets is er onbespreekbaar. Ze werken er heel laagdrempelig en organiseren regelmatig dorpsmeetings. Het werkt aanstekelijk op de omgeving. Ze stemden hun dienstverleningsmodel eerst digitaal op elkaar af en plaatsten de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burger. Daarna concludeerden ze dat de fusiegemeente geen nieuw stadhuis nodig had. Dus behielden ze de bestaande gebouwen. Zo is Molenwaard ondertussen toe aan een tweede fusieronde. Ik stel vast dat (digitale) burgers nabijheid er de sleutel is om fusieoperaties te laten slagen. Je herkent dat ook in het fusieproject van Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek. Dat ademt burgers nabijheid, is inspirerend én succesvol.”

Ik hoor het je graag zeggen, maar hoe zie je het nu concreet?

Vos: “Tijdens de huidige legislatuur zou ik onderzoeken wat een gemeente tot een sterke, slimme, innovatieve gemeente maakt. De volgende legislatuur kan zich daar dan op baseren om een onderbouwde visie te ontwikkelen. Ondertussen zou de administratie een kwaliteitstoets kunnen ontwikkelen die gebruik maakt van verschillende indicatoren zoals lokale democratie of co-creatie, mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit of bestuurlijke samenwerking. Als je die koppelt aan financiële middelen, dan kan je een grotere dynamiek uitlokken. Misschien kom je dan wel automatisch uit bij grotere bestuursgehelen of tussenoplossingen die de lokale bestuurskracht verhogen. Wat we moeten vermijden, zijn de lege praatbarakken die regionale samenwerkingsverbanden soms kunnen zijn. Sommigen zijn al tevreden als ze met elkaar kunnen praten. Maar om bestuurskracht te realiseren tussen verschillende regio's, is uiteraard veel meer nodig dan dat.”

Nu werken we met vrijwillige fusies. Of dat zo blijft in de volgende legislatuur, weten we niet. Welke aanpak geniet jouw voorkeur? Wortel of stok?

Vos: "Ik ga voor de wortel én de stok."

Een diplomatisch antwoord (knipoogt).

Vos: "De kwaliteitstoets zou ik als stok hanteren."

Op dit ogenblik koesteren verschillende gemeenten concrete fusieplannen. De ene al concreter dan de andere. Hoe zie jij de verdere evolutie als je in je glazen bol kijkt?

Vos: "Ik zie er nog wel enkele bijkomen, maar ik verwacht geen grote toeloop. Fusieren blijft een complex gegeven, waar meerdere parameters een rol spelen. Op politiek niveau blijft het een moeilijke operatie en de financiële stimuli werken vooral bij de kleinere gemeenten. Dat wekt dan de indruk dat ze fusieren tegen de grotere bestuursgehelen rondom hen. Maar zo krijg je een nieuwe polarisering tussen 'klein en groot', wat volgens mij niet werkt."

Wat met defusies?

Vos: "Dat is een heel interessante piste. Voor mij moet dat kunnen als we zo fouten uit het verleden kunnen rechtekijken en meer natuurlijke, grotere gehelen kunnen vormen. Soms kan je de kronkels uit het verleden op een creatieve manier rechtekijken. Ik geef het voorbeeld (uit mijn omgeving waar ik woon) van Kooigem. Die kleine gemeente hoort nu bij Kortrijk, maar heeft daar verder weinig mee gemeen, ondanks de vele inspanningen daartoe. Je zou tot een defusie kunnen overgaan om het te laten aansluiten bij meer natuurlijke partners zoals bv. Zwevegem, Avelgem of Spiere-Helkijn. Een andere optie is een grotere fusie op touw zetten door Kortrijk en de andere gemeenten samen te voegen. Zo krijg je meteen ook een meer natuurlijke oplossing voor de deelgemeente Kooigem. Zie je wel? Zelfs denkoefeningen over defusies kunnen leiden tot grotere gehelen."

"De kwaliteitstoets zou ik als stok hanteren."

Kortom geen enkel taboe houdt stand, als het van jou afhangt.

Vos: "Neen, ik ben bereid alles in vraag te stellen. Het denken moet vrij zijn, koppel dat aan gedegen onderzoek en toets de uitkomsten daarvan in klankbordgroepen. Dat alleen al werkt inspirerend voor beleidsmensen. Op Europees niveau gebeurt dat ook. Het Europa van de Regio's reflecteert over de verdere ontwikkeling van lokale besturen samen met onderzoekers uit diverse Europese Universiteiten. Ongeacht de achtergrond van de regio's, overall merk je dezelfde tendensen, het Europees onderzoeksprogramma 'COST' werkt hier al een aantal jaren rond en het gepubliceerde werk is bijzonder interessant. Fusies zijn efficiënt als ze kosten kunnen uitsparen waardoor ze beter kunnen investeren in wat vandaag écht belangrijk is: burgerdemocratie. Wat bijvoorbeeld wel opvalt, is de link tussen schaalgrootte en de organisatorische stijl van een land. Hoe kleiner de gemeenten, hoe sterker het centrale gezag. Denk maar aan Frankrijk. In Vlaanderen zetten we veeleer in op een decentrale aanpak, wat ook sterke lokale bestuursgehelen impliceert, die de autonomie van lokale besturen waarmaken. Ik merkte die dynamiek heel duidelijk op de voorbije 15 jaar in onze lokale besturen en dat is de richting die we verder moeten volgen, in een efficiënt én sterk partnerschap met Vlaanderen en een vernieuwd partnerschap voor de provincies." ■

Het Vlaamse fusiebeleid

De Vlaamse Regering deelt de overtuiging dat vrijwillige fusies van gemeenten een positief effect kunnen hebben op het lokaal bestuur. Het biedt kansen voor een beter beleid op een ruimer grondgebied, het kan de bestuurskracht verhogen en de beheersmatige efficiëntie verbeteren. Daarom werkte de regering verschillende ondersteunings- en stimuleringsmaatregelen uit.

Financiële ondersteuning

De Vlaamse Regering ondersteunt gemeenten die vrijwillig fuseren op 1 januari 2019 financieel. Dat gebeurt onder de vorm van een schuldovername en een waarborgregeling binnen het Gemeentefonds.

De Fusiebonus

De Vlaamse Regering neemt 500 euro schuld over per inwoner van de gemeenten die uiterlijk op 31 december 2017 een gezamenlijk samenvoegingsvoorstel indienen. Het plafond van de schuldovername ligt vast op maximaal 20 miljoen euro per samenvoeging en 200 miljoen euro in totaal. De fusiebonus is éénmalig. Het geldt enkel voor de fusies die ingaan op 1 januari 2019.

Door die operatie neemt de Vlaamse overheid een deel van de uitstaande schuld van gemeenten, autonome gemeentebedrijven, ocmw's, ... over. Vlaanderen wordt zo een nieuwe debiteur die kapitaalaflossingen en intresten moet terugbetalen aan de financiële instellingen.

Hoe berekenen we de schuldovername?

Het decreet van 24 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten (Fusiedecreet) bepaalt dat de maximale over te nemen schuld 500 euro per inwoner van de samen te voegen gemeenten bedraagt. We nemen de in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde inwonersaantallen op 1 januari 2016 als basis. Voor de bepaling van de schulden brengen we alle schulden van de samen te voegen gemeenten in rekening. Naast de rechtstreekse schulden die de gemeenten aangingen, komen ook de schulden van hun OCMW's en autonome gemeentebedrijven in aanmerking.

Een voorbeeld ter illustratie:

- een samenvoeging van gemeente A (12.000 inwoners) en gemeente B (11.000 inwoners): de schuldovername bedraagt maximaal 23.000 (= 12.000 + 11.000) x 500 = 11,5 miljoen euro.
- een samenvoeging van gemeente A (18.000 inwoners), gemeente B (8.000 inwoners) en gemeente C (6.000 inwoners): de schuldovername bedraagt maximaal 32.000 (= 18.000 + 8.000 + 6.000) x 500 = 16 miljoen euro.

Als de som van de financiële schulden van de betrokken gemeenten op 31 december 2016 lager ligt dan 500 euro per inwoner, dan neemt de Vlaamse overheid enkel dat bedrag aan lokale schulden over, maar ook niets meer.

Welke schulden komen in aanmerking?

De gemeenten beslissen autonoom welke leningen en financieringen de Vlaamse overheid mag overnemen. Als hun schulden het maximale bedrag van 500 euro per inwoner of 20 miljoen euro in totaal overschrijden, dan kiezen de samen te voegen gemeenten welke schulden ze overdragen aan Vlaanderen. Waar mogelijk moeten ze uiteraard rekening houden met de belangen van de Vlaamse overheid.

Deze leningen en financieringen bij financiële instellingen komen in aanmerking:

- leningen op lange termijn met periodieke of niet-periodieke vervaldagen na de datum van schuldovername;
- kortlopende thesauriebewijzen ('commercial paper');
- kaskredieten;
- andere vormen van prefinanciering met een debetpositie op de datum van schuldovername.

Schulden die niet in aanmerking komen:

- langlopende thesauriebewijzen ('medium term notes') of andere financiële schulden die lokale besturen aangingen bij een andere schuldeiser dan een financiële instelling (bv. bij andere openbare besturen, private investeerders);
- schulden die voortvloeien uit obligatieleningen, leasing of soortgelijke overeenkomsten (bv. erfpacht, recht van opstal, PPS-contracten);
- leningen waaraan andere zekerheden zijn verbonden.

Bij de schuldovername geeft de Vlaamse Regering voorrang aan klassieke leningen. Dat zijn leningen met een vaste, variabele of herzienbare rentevoet (driemaandelijks, zesmaandelijks, jaarlijks, driejaarlijks of vijfjaarlijks), waarbij de herziening gebeurt met een onafhankelijke referentierentevoet, die de financiële instelling niet zelf bepaalt.

Gestructureerde leningen krijgen geen voorrang. Dat zijn leningen waaraan een gestructureerd product vasthangt, zoals onder meer swaps, opties en inflatiegebonden producten. Sommige leningen kunnen specifieke risico's bevatten die het beheer ervan complex maken en sterk wisselende rentekosten kunnen opleveren. Dat geldt zeker als aandelenkoersen of de inflatie de onderliggende referentie vormen. Die leningen komen enkel in aanmerking voor schuldovername als de gemeenten het maximale bedrag waar ze recht op hebben, niet behalen via de gewone leningen.

De leningen die gemeenten nog opnemen na hun principiële beslissing tot samenvoeging komen enkel in aanmerking als er geen structuren aan verbonden zijn en de looptijd niet meer dan drie jaar bedraagt.

Wanneer vindt de schuldovername plaats?

Volgens het Fusiedecreet neemt de Vlaamse overheid de schulden over op het einde van de maand die volgt op de bekendmaking van het samenvoegingsdecreet. Het is dus mogelijk om tot op de datum van de effectieve overdracht schulden op te nemen die in aanmerking komen voor de effectieve schuldovername. De kapitaalsaflossingen en intresten die vervallen voor de effectieve datum van de schuldovername blijven ten laste van de gemeenten. Door het specifieke karakter van die financieringsvorm, gebeurt de eventuele overname van kortlopende thesauriebewijzen op de eerstvolgende vervaldag na het einde van de maand na de bekendmaking van het samenvoegingsdecreet.

Het absolute plafond

De Vlaamse overheid trekt maximaal 200 miljoen euro uit voor vrijwillige fusies. Als de vrijwillige fusies dat bedrag overschrijden, komen enkel zij die als eersten de principiële beslissingen tot samenvoegen namen en kenbaar maakten aan de Vlaamse Regering in aanmerking voor schuldovername.

Omzendbrief

Het Fusiedecreet en -besluit van de Vlaamse Regering bepalen het kader van de vrijwillige gemeentelijke fusie. De omzendbrief van 10 maart 2017 vult dat kader aan met praktische informatie. Het geeft een overzicht van de concreet vooropgestelde timing, de praktische afspraken en de contactgegevens om de schuldovername vlot te laten verlopen. Alle relevante teksten (o.m. het Fusiedecreet, Fusiebesluit en de omzendbrief) staan op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur².

Waarborgregeling Gemeentefonds

Bovenop de financiële bonus voorziet de Vlaamse Regering een waarborgregeling in het Gemeentefonds, zodat de nieuwe samengevoegde gemeente nooit minder kan ontvangen dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten of delen van gemeenten in het jaar voor de samenvoeging. Die waarborg staat in het Fusiedecreet en biedt de nieuwe gemeente een zo groot mogelijke stabiliteit.

Als de samenvoeging gepaard gaat met de opsplitsing van een of meer gemeenten, dan splitst de Vlaamse overheid de berekening van de gewaarborgde ontvangsten op in dezelfde verhouding als de inwonersaantallen van de opgesplitste delen tijdens het jaar voor de samenvoeging. Vanaf het jaar van de samenvoeging indexeert Vlaanderen de gewaarborgde ontvangst elk jaar. Die indexatie gebeurt cumulatief.

Elk jaar van de eerste bestuursperiode hanteren we een percentage als index dat gelijk is aan het rekenkundig gemiddelde van de percentages waarmee de aandelen van de fuserende gemeenten wijzigen in het laatste jaar voor de samenvoeging ten opzichte van het voorlaatste jaar voor de fusie. Vanaf de tweede bestuursperiode toppen we die index af tot het evolutiepercentage van de hoofdotatie van het Gemeentefonds als die hoger mocht uitkomen.

Aantal uitvoerende mandatarissen

De bestuurlijke uitdagingen van fusiegemeenten liggen de eerste jaren hoger dan bij andere gemeenten. Het is dus verantwoord dat de nieuwe gemeente tijdelijk een groter aantal uitvoerende mandatarissen telt dan bestaande gemeenten met eenzelfde aantal inwoners. In de eerste bestuursperiode kunnen ze na de verkiezingen twee schepenen meer inschakelen dan gelijkaardige, niet-samengevoegde gemeenten. In de tweede bestuursperiode zakt dat aantal tot een schepenen meer. Die bepaling staat in het Fusiedecreet en geldt voor alle vrijwillige fusies, dus ook voor die van na 1 januari 2019.

Duidelijk regelgevend kader met mijlpalen

Fusies van gemeenten waren in het verleden mogelijk op basis van artikel 297 van het Gemeentedecreet. Die decretale bepaling was evenwel bijzonder summier. Het bood gemeenten met fusieplannen onvoldoende juridische duidelijkheid. Het Fusiedecreet bracht soelaas.

Gemeenten zijn vrij in hun keuze van een mogelijke fusiepartner. Dat is trouwens ook de essentie van een vrijwillige fusie: het initiatief komt van onderuit. Het fusiedecreet legt enkel op dat gemeenten die willen fuseren, aan elkaar moeten grenzen. Als een samenvoeging gepaard gaat met een opsplitsing van één of meer gemeenten, stelt het decreet dat het resultaat altijd het aantal gemeenten moet verminderen³.

² lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie/regelgeving

³ De gemeenten met taalfaciliteiten zijn uitgesloten van het toepassingsgebied: Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel, Wezembeek-Oppem, Voeren, Bever, Herstappe, Mesen, Ronse en Spiere-Helkijn.

Het Fusiedecreet bevat ook enkele strikte procedurele voorwaarden voor vrijwillige fusies. De opeenvolgende beslissingen van de gemeenteraden zijn niet vrijblijvend. Telkens koppelt de regelgever er bepaalde (rechts-) gevolgen aan vast. De timing is eveneens strikt. Zo voorziet het decreet enkele cruciale mijlpalen om de samenvoeging op 1 januari 2019 te halen.

Principiële fusiebeslissing

Het formele proces van de samenvoeging van gemeenten start met een gezamenlijke intentie tot samenvoeging die blijkt uit principiële beslissingen van de betrokken gemeenteraden. Een gemotiveerde principebeslissing van elk van die gemeenteraden is essentieel om de definitieve voorbereidende besprekingen aan te gaan. Die gemeenteraadsbeslissingen moeten de gemeenten ter kennisgeving overmaken aan de Vlaamse Regering. Ze bevatten de gewenste datum waarop de gemeenten samen willen gaan.

De wetgever voorziet geen uiterste datum voor een principiële beslissing tot samenvoeging. Het spreekt voor zich dat de gemeenten die toch een zekere tijd voor het gezamenlijk voorstel nemen.

De principiële beslissing genereert gevolgen:

- De samen te voegen gemeenten kunnen vanaf dan beheersovereenkomsten sluiten om op elkaars personeelsleden beroep te doen.
- De betrokken gemeenten gaan in onderling overleg over tot de aanstelling van een secretaris-coördinator en een financieel beheerder-coördinator. Zij fungeren als transitie-managers voor de samenvoegingsoperatie op ambtelijk vlak. Het is belangrijk dat een definitieve samenvoegingsbeslissing niet alleen berust op geëxpliciteerde beleidsmatige doelstellingen. Iemand moet ze ook op een deugdelijke manier beheersmatig implementeren.
- Vlaanderen neemt maximaal 200 miljoen euro schulden over. Als meerdere gemeenten willen fuseren, dan krijgen de gemeenten die het eerst de principiële beslissing namen voorrang op de volgende gemeenten.

Op dinsdag 23 mei 2017 werd het formele startschot gegeven van het fusietraject in Aalter en Knesselare. De gemeenteraden hechtten die dag hun principiële goedkeuring aan de vrijwillige fusie van de gemeenten. De fusie gaat in op 1 januari 2019. De twee fuserende gemeenten staan nu aan het begin van een intensief traject dat het Agentschap Binnenlands Bestuur ondersteunt. Op vraag van de besturen organiseerde ABB daarom op 9 juni 2017 de startvergadering voor hun fusietraject, onder voorzitterschap van Jeroen Windey, administrateur-generaal van ABB, en in aanwezigheid van gouverneur Jan Briers, het voltallige college van burgemeester en schepenen van beide gemeenten, de secretarissen, VVSG en het ABB-fusieteam. Meer info op fusiewebsite: samensterkerbeter.be



Definitieve fusiebeslissing

Als de gemeenten na het voorbereidend onderzoek effectief tot een samenvoeging willen overgaan, keuren zij het gezamenlijk samenvoegingsvoorstel goed. Onder 'gezamenlijk' voorstel verstaan we een 'identiek' voorstel. Dat komt concreet neer op meerdere gemeenteraadsbesluiten over eenzelfde voorstel.

Het gezamenlijk voorstel bevat:

- de kadastrale gegevens waaruit de grenzen van de nieuwe gemeente blijken;
- de voorgestelde nieuwe naam van de nieuwe gemeente;
- de beoogde samenvoegingsdatum;
- een passus over de provincie tot wie de nieuwe gemeente wil behoren. Dat is enkel van belang als de betrokken gemeenten niet in dezelfde provincie liggen;
- een passage over de politiezone, hulpverleningszone of gerechtelijk kanton bij wie ze willen aansluiten, mochten die onderling verschillen.

De definitieve goedkeuring betekent het sluitstuk van de procedure op lokaal niveau. Het gezamenlijk voorstel overhandigen de betrokken gemeenten aan de Vlaamse Regering ten laatste op 31 december van het tweede jaar voor de samenvoeging. Voor samenvoegingen die ingaan op 1 januari 2019 betekent dat een gezamenlijk voorstel uiterlijk op 31 december 2017.

Ook die beslissing genereert gevolgen. Vanaf dat moment treedt een overgangperiode in voege, waarin de betrokken gemeenten alleen maar handelingen van lopende zaken stellen. Handelingen die niet tot de lopende zaken behoren, mogen ze pas uitvoeren na een verplicht overleg tussen de gemeenten.

Het indienen bij de Vlaamse Regering van het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging vormt de formele basis voor het verdere regelgevende werk dat de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement ondernemen.

Publicatie in het Belgisch Staatsblad

Als de gemeentebesturen hun gezamenlijk samenvoegingsvoorstel bezorgen aan de Vlaamse Regering, moet die het voorstel als ontwerp van Samenvoegingsdecreet indienen bij het Vlaams Parlement. Normaalgezien zal het Vlaams Parlement dat decreet voor het zomerreces van 2018 behandelen.

Een dergelijk ontwerp van 'Samenvoegingsdecreet' bevat:

- de naam van de samen te voegen gemeenten;
- de samenvoegingsdatum;
- de naam en de aanduiding van de grenzen van de nieuwe gemeente;
- een passus over de provincie tot wie de nieuwe gemeente wil behoren als de betrokken gemeenten niet in dezelfde provincie liggen;
- de nodige bepalingen over de aanpassing van de bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, als de samen te voegen gemeenten niet tot hetzelfde provinciedistrict behoren.

Als het Vlaams Parlement het Samenvoegingsdecreet goedkeurt en het in het Belgisch Staatsblad verschijnt, heeft dat opnieuw consequenties. Het gemeentebestuur van de gemeente van wie de secretaris aangeduid is als secretaris-coördinator kan dan de voorbereidingen van de lokale verkiezingen 2018 opstarten voor de nieuwe fusiegemeente.

De start van de nieuwe fusiegemeente

Ook al moet een samenvoegingsproces doordacht gebeuren, het is onmogelijk om onmiddellijk alle mogelijke vragen die een samenvoeging van gemeenten met zich meebrengt (voor het personeel, voor de bewoners, voor de verenigingen en bedrijven) te beantwoorden. Daarom legt het Fusiedecreet vast dat, behalve in geval van andersluidende bepalingen (bijvoorbeeld voor de fiscaliteit, het organogram en de rechtspositieregeling), de besluiten, reglementen en verordeningen van toepassing blijven op het grondgebied waarvoor ze zijn uitgevaardigd, tot op de dag dat de bevoegde overheid ze opheft.

Draaiboek

Een fusietraject raakt aan alle aspecten van de gemeentelijke dienstverlening en beleidsvoering. Daarom engageerde de Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur zich om een fusiedraaiboek uit te werken dat handvaten aanreikt aan de gemeenten.

We kunnen een fusietraject niet loskoppelen van zijn context. Het vergt een specifiek veranderingstraject en de lokale veranderingsmanager(s) sturen de fusie aan. Het draaiboek kan nooit een antwoord bieden op alle mogelijke specifieke situaties, maar het begeleidt de lokale initiatiefnemers tijdens het hele veranderingsproces. Op generiek niveau en per deelthema geeft het draaiboek aan welke handelingen de lokale besturen zeker moeten stellen.

De fuserende gemeenten vinden in het draaiboek:

- het regelgevend kader;
- welke elementen ze als gemeenten zelf moeten regelen;
- de timing waarmee ze rekening moeten houden;
- contactgegevens van sectorexperts;
- frequent gestelde vragen;
- tips;
- praktijkvoorbeelden.

Het fusiedraaiboek is een dynamisch gegeven. Het komt tot stand door de inbreng van experts van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), van de Vlaamse en federale sectoradministraties en in samenspraak met de VVSG.

De eerste versie, zoals die momenteel online staat⁴, focust op de interne zaken (personeel, financiën, werking, ...). Vanaf de zomer 2017 moet het draaiboek ook geleidelijk aan de relevante deelaspecten van alle Vlaamse beleidssectoren ontsluiten. Ondertussen werd ook een Vlaams-federale werkgroep opgericht binnen de FOD Binnenlandse Zaken, die samen met het Agentschap Binnenlands Bestuur het federale impactonderzoek zal coördineren.

Ondersteuning van individuele fusietrajecten

De Vlaamse Regering engageerde zich om de voorbereidingstrajecten van vrijwillige fusietrajecten maximaal te ondersteunen. Zo moeten de gemeenten die op 1 januari 2019 willen fuseren, succesvol als nieuwe gemeente van start kunnen gaan na de lokale verkiezingen van oktober 2018. De afgelopen maanden gaven acht gemeenten publiekelijk te kennen dat ze een fusie onderzoeken: de gemeenten Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek, Kruishoutem en Zingem, Aalter en Knesselare en Neerpelt en Overpelt. De gemeenten Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek zetten ondertussen al de stap naar een definitieve beslissing tot vrijwillige samenvoeging. De onderhandelingen in de gemeenten Sint-Amands en Puurs lopen nog.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur ondersteunt de fuserende gemeenten op verschillende manieren.

Fusiebegeleidingsteam

Gemeentebesturen die een fusie overwegen of onderzoeken, kunnen een fusiebegeleidingsteam samenroepen. De administrateur-generaal van ABB zit dat team voor. Andere genodigden zijn de provinciegouverneur, de decretale graden van de betrokken besturen, de VVSG en het ABB-fusieprojectteam. Tijdens dat overleg maken de deelnemers afspraken op ambtelijk niveau over de taakverdeling en de samenwerking voor het verdere verloop van het fusietraject.

Aanwezigheid op intern platform centrale aansturing

Eens de fase van het draagvlakonderzoek afgerond is, stuurt een gezamenlijk centraal forum het verdere fusieonderzoek aan. Dat kan een stuurgroep zijn met een afvaardiging op hoog niveau van de betrokken besturen (bv. burgemeesters, gemeentesecretarissen, ...).

ABB kan, op vraag, als waarnemend lid aanwezig zijn op die vergaderingen, maar het lokale traject aansturen doen we niet. Die verantwoordelijkheid ligt bij de lokale besturen zelf. ABB zal wel de vragen die raken aan Vlaamse of federale materies capteren en (laten) onderzoeken, en zal toezien op de overeenstemming van het lokale traject met het traject dat het Fusiedecreet uittekende.

Onderzoek vragen

Het Agentschap Binnenlands Bestuur staat in voor het opvolgen van de genoteerde vragen in de lokale stuurgroepen. Via de mailbox fusies@vlaanderen.be, kunnen lokale besturen bovendien al hun fusievragen stellen. Daarnaast doet ABB eigen onderzoek en beantwoorden we alle vragen die onder onze bevoegdheid vallen. Andere vragen dispatchen we – mits opvolging – naar de andere Vlaamse en federale sectoren.

Een complex veranderingstraject

Een fusieproces loopt over drie sporen

Guy Bodeux is de gemeentesecretaris van Meeuwen-Gruitrode. Hij coördineert de vrijwillige fusie met de gemeente Opglabbeek. Een pionier die het lokale veranderingsproces gestalte gaf, zonder handleiding. Een inspiratiebron voor wie ook fusieplannen heeft.

Waarom fuseren?

Guy Bodeux: "Om de dienstverlening te kunnen blijven verbeteren. Een gemeente moet voldoende robuust zijn om dat te garanderen. Lukt dat niet meer, dan moet je het over een andere boeg gooien en bv. fuseren. Het fusiebeleid van de Vlaamse Regering deed de rest. De financiële wortel (500 euro schuldovername per inwoner) mag je niet onderschatten. In Nederland gaat het vaak maar om enkele euro's overheidssteun per inwoner. De schuldovername levert onze fusiegemeente alvast meer investeringsruimte om de dienstverlening te optimaliseren en mee te stappen in onder meer het elektronische verhaal."

Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek waren de eerste gemeenten die hun fusieplannen bekend maakten. Jullie haalden meteen alle kranten. Die primeur nemen ze jullie niet meer af. Maar hoe begon het allemaal? Ik kan me voorstellen dat daar een lang proces aan voorafging.

Bodeux: "Het fusiespook kwam langs de achterdeur binnen. Dat gebeurde heel discreet. De twee burgemeesters spraken met elkaar af en betrokken geleidelijk aan meer mensen bij het fusieverhaal zoals de secretarissen, de financieel beheerders en enkele schepenen. Het was een voorzichtige evenwichtsoefening om elkaars vertrouwen te winnen."

Een oefening in beperkte kring dus. Biedt dat de beste garantie op slagen?

Bodeux: "Ik denk het wel. Als je met de fanfare voorop een fusie aankondigt, dan loop je het gevaar snel valse noten te horen. Het is beter om geleidelijk aan een draagvlak uit te bouwen. Vrij snel namen we een communicatiebureau en een aantal medewerkers van ABB onder de arm. Het had best iets spannends. De vergaderingen vonden 's avonds plaats in de gemeentehuizen. Met neergelaten rolluiken, enkel kaarslicht ontbrak nog."

Wat bespraken jullie toen zoal?

Bodeux: "We dachten grondig na over de maatschappelijke en financiële consequenties voor de twee gemeenten. Maar tegelijk waren we bezorgd om de communicatie. Wat zouden we zeggen, mocht het fusienieuws vroeger dan voorzien uitlekken? Die snuffelronde duurde ongeveer vier maanden."

Je vermeldde al enkele keren het woord communicatie. Werkten jullie met een specifiek communicatieplan?

Bodeux: "Absoluut. De dag waarop we de fusie zouden bekend maken, kenden we niet. We noemden die dag X. We planden vooraf mooi in wie wat zou doen op x-aantal dagen voor dag X en ook de verdere communicatie na dag X. We lieten echt niets aan het toeval over. Je zal zeker al onze fusiewebsite bezocht hebben (www.fusiemgo.be). Een van onze eerste opdrachten was het ontwerpen van een fusielogo. Zo kwamen we uit op twee evenwaardige bollen die elkaar gedeeltelijk overlappen zoals in de verzamelingenleer."

Een stevig statement. Als je dat ziet, weet je dat het menens is.

Bodeux: "Dat zou toch altijd het uitgangspunt moeten zijn. We combineerden het logo met de leuze: 'Samen beter, samen sterker. Een nieuw begin?' Daarmee legden we de klemtoon op wat ons bindt aan elkaar, wat we gemeenschappelijk hebben. Maar niet ondoordacht. We wilden ook de boodschap meegeven dat we alle elementen grondig zouden onderzoeken. En dat was ook nodig. Het is fijn om de eerste te zijn, maar dat brengt ook met zich mee dat je veel nieuw moet ontdekken. De Vlaamse overheid bezorgde ons wel een aandachtslijst, maar een procesmatige handleiding bestond op dat ogenblik niet. In Nederland vonden we wel recente, nuttige informatie die we hertaalden naar de Belgische/Vlaamse context."

"Als je met de fanfare voorop een fusie aankondigt, dan loop je het gevaar snel valse noten te horen."

Wat leerde je uit die Nederlandse leidraad?

Bodeux: "Dat een fusie over drie sporen loopt. Vooreerst heb je een wettelijk spoor. Je moet als nieuwe gemeente blijven voldoen aan de wettelijke bepalingen van het land. Val je zoals bij ons onder twee politiezones, dan moet je daar een legitieme oplossing voor zoeken. In de praktijk komt dat neer op de fusie van de twee politiezones. Dat vergt de nodige wetgevende aanpassingen. Het tweede spoor is het veranderspootje en verwijst naar het draagvlak dat je moet verwerven onder de inwoners en de medewerkers van de gemeentediensten. Vooral de benadering van je medewerkers is complex. Zij zijn de trekkers van de fusie, terwijl diezelfde fusie een bedreiging kan vormen voor hun job. Het laatste spoor is het operationele of fusiespoor. In die fase moet je nadenken hoe je de nieuwe gemeenten wil organiseren. Je kan de twee gemeenten één op één in elkaar passen, maar je kan evengoed beginnen nadenken over de fundamentele, lees: een nieuwe visie over de bestaansredenen van de nieuwe gemeente."

Jullie gaan voor de complexere oefening neem ik aan?

Bodeux: "Grotendeels wel. We denken nu al na over hoe de gemeente van de toekomst eruit zal zien. We mogen niet blind zijn voor de technologische evoluties en horen ons dienstenaanbod daarop af te stemmen. Uiteraard zonder andere toeleidingen naar onze dienstverlening uit het oog te verliezen. Daarom organiseren we ook vier inspiratierondes in de gemeente, waarbij we interessante sprekers zoals bijvoorbeeld de Vlaamse Bouwmeester aan het woord laten. Nu vragen mensen nog of we de twee gemeentehuizen behouden, maar is dat op langere termijn wel de juiste vraag? Zullen we nog behoefte hebben aan een gemeentehuis zoals we dat vandaag kennen, of zal iedereen van thuis uit zijn documenten elektronisch opvragen en indienen? Ik maak daarbij de vergelijking met het thuisbankieren. Ook banken verdwijnen meer en meer uit het straatbeeld. Maar wij mogen niet in dezelfde val trappen als de banken. Waar zij hun lokale aanspreekpunten opdoekten, verloren ze de voeling met de burger. Voor ons ligt daar net de absolute uitdaging."

Laat ons nog even teruggaan in de tijd naar begin 2016. Welke stappen bevatte het communicatieplan om de fusie aan te kondigen?

Bodeux: "We traden naar buiten op 23 februari 2016. Vooraf bespraken we de fusie zowel bilateraal als in vergadering binnen de colleges van burgemeester en schepenen. Elke mandataris moest op één lijn staan en voldoende inzicht hebben in het dossier. Gelijkzeitig finaliseerden we de aankondiging op de website en het

gemeentelijke infoblad. Ondertussen vroegen we iedereen om discreet om te springen met de fusieplannen. Wat ook gebeurde. De avond voor de persconferentie lichtten we de politieke meerderheidsfracties, de managementteams en de strategische lokale en bovenlokale stakeholders (gouverneur, politiecommissarissen, burgemeesters van omliggende gemeenten, ...) in."

En dan dag X zelf: 23 februari 2016?

Bodeux: "Radiozenders interviewden 's ochtends de burgemeesters, terwijl de administratieve diensthoofden hun personeelsleden onmiddellijk geruststelden en uitnodigden voor een personeelsvergadering diezelfde ochtend. Gelijktijdig ging de fusiewebsite online. Op Facebook en op de gemeentelijke website verspreidden we het nieuws. De dag erna ontving elke burger het infoblad in de bus met daarin een uitnodiging voor zeven hoorzittingen, die elk in een kerkdorp zouden plaatsvinden. Twee dagen later lichtten we de gemeenteraad in."

Hoe waren de eerste reacties?

Bodeux: "Dat viel al bij al mee. De oppositie vroeg ons om hen te betrekken in het fusieproces. Daarom overleggen we nu op regelmatige basis met hen. In Opglabbeek ontstond op dag X een Facebookgroep die het heimatgevoel bekleemtoonde, maar na enkele weken verdween de commotie snel als sneeuw voor de zon."

Hoe verliepen de zeven hoorzittingen in de verschillende kerkdorpen?

Bodeux: "Stel je daar niet bij voor dat we heel de gemeenschap mobiliseerden. In totaal kwam ongeveer 10% van de bevolking opdagen. Om de jeugd te bereiken hielden de schepenen bijkomend nog een kroegentocht langs de jeugdhuizen."

Een mooie participatieve oefening, maar mogen we concluderen dat de fusie amper leeft onder de bevolking?

Bodeux: "Dat is misschien te kort door de bocht. De mensen leven in een veel ruimere wereld dan enkel hun dorp. Schaalvergroting merk je overal rondom ons. Bedrijven fuseren ook. Ze voelen het aan als een logische evolutie. De mensen liggen vooral wakker van de dienstverlening. Zolang dat goed blijft, maakt het hen weinig uit tot welk bestuurlijk geheel ze horen. Maar dat neemt niet weg dat we hen zoveel mogelijk proberen te betrekken bij het fusieproces. Sommige vragen uit de zeven hoorzittingen plaatsten we ook op de website. Vaak gaat het dan over praktische zaken zoals straatnamen, identiteitskaarten of de gemeentenaam."

"Je kan de twee gemeenten één op één in elkaar passen,
maar je kan evengoed beginnen nadenken over de
fundamenten, lees: een nieuwe visie over de bestaansredenen
van de nieuwe gemeente."

Daar raak je nog een interessante problematiek aan. Ik heb begrepen dat de inwoners konden kiezen uit vier namen. Hoe kwamen jullie tot die selectie?

Bodeux: "Iedereen mocht suggesties indienen. Zo ontvingen we in totaal meer dan 700 voorstellen. De selectie zelf lieten we over aan een groep van 47 personen (1 per 500 inwoners), die we heel divers samenstelden. Elke adviesraad en elke heemkundige kring kreeg een afvaardiging. Verder zorgden wij ervoor dat alle leeftijden voldoende vertegenwoordigd waren. Die groep weerhield vier namen: Oudsbergen, Oudsberg, Donderslag en Broekstede. De eerste twee namen verwijzen naar het gemeenschappelijke natuurgebied, Donderslag naar een oude plaatsnaam en de laatste naar de vele kreekjes in de streek."

Van eind maart tot begin mei 2017 konden de inwoners van Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek een naam voor hun nieuwe fusiegemeente kiezen. 5.364 van de 20.255 kiesgerechtigde inwoners brachten hun stem uit, goed voor 26,5 procent van het stempubliek. Zij kozen massaal voor Oudsbergen. De nieuwe gemeentenaam wist maar liefst 62,7 procent van de stemmers te verleiden. Donderslag (12,7%), Oudsberg (12,5%), en Broekstede (12,1%) volgden op geruime afstand. De gemeentebesturen van Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek maakten de nieuwe naam bekend op 9 mei in aanwezigheid van honderden inwoners en vooral veel kinderen, de toekomst van de nieuwe fusiegemeente.



Ik las in de krant dat de namen wat commotie veroorzaakten.

Bodeux: "Ook dat bleef binnen de perken. Na enkele dagen ging het stof liggen, net zoals bij de aankondiging van de fusie vorig jaar."

Waar liggen nog de grootste obstakels?

Bodeux: "Vooral in de praktische dingen die op het eerste zicht banaal lijken zoals adreswijzigingen. Ieders adres verandert. Daarom werken we overzichtslijsten uit voor de bevolking, de vele bedrijfjes en de verenigingen, waarin staat wat de impact is van een adreswijziging. Ik geef je enkele voorbeelden. De fusie heeft impact op de kortingskaarten van winkels, je identiteitskaart, de gps in je auto, het contract met je elektriciteitsleverancier, Plus, vergeet niet welke druk het hele fusiegebeuren legt op onze administraties. Zij blijven instaan voor de dagdagelijkse dienstverlening, maar daar bovenop werken ze mee aan de nieuwe gemeentevisie en het concreet vormgeven van de fusiegemeente. Dat is geen evidentie."

Denk je dat jullie veel navolging zullen krijgen?

Bodeux: "De geest is uit de fles. Ondertussen veranderde er iets in de hoofden van de Vlaamse burgemeesters. Vorig jaar was 80% van hen categoriek. Een fusie was niet bespreekbaar. Nu laten diezelfde burgervaders verstaan dat het niet voor deze legislatuur zal zijn, maar ze sluiten niet uit dat de nieuwe bestuursploeg de fusiepiste zal inslaan." ■

Fusies door de bril van een provinciegouverneur

Gemeentelijke fusies hebben altijd een impact op andere overheden. Zo ook het provinciale niveau. Omdat momenteel twee fusietrajecten plaatsvinden in Oost-Vlaanderen, legden we ons oor te luisteren bij Gouverneur Jan Briers. Een verhelderende babbel.

Hoe kijk je als gouverneur aan tegen (vrijwillige) gemeentelijke fusies? Stimuleer je ze of net niet?

Jan Briers: "Ik geloof in schaalvergroting, in een krachtig bestuur en sterke bedrijfsvoering. Als gouverneur stimuleer ik zeker fusies. Niet omdat lokale besturen vandaag niet zouden presteren, maar om de grote en steeds complexer wordende uitdagingen waarvoor zij vandaag staan het hoofd te kunnen blijven bieden. De opdrachten voor de gemeenten worden elke dag groter en overschrijden de gemeentegrenzen. Zowel Vlaams als federaal!"

Vlaams én federaal?

Briers: "Enerzijds gaan er steeds meer bevoegdheden van de Vlaamse overheid naar de lokale besturen en anderzijds zijn er de groeiende verwachtingen van de burgers. De ambities en taken vragen meer bestuurlijke kracht en ambtelijke sterkte. Door de krachten te bundelen zetten de betrokken besturen een duurzame stap voorwaarts. Door fusies krijgen de (nieuwe) gemeenten een sterkere positie en rol in de regio. Een fusie biedt de grote opportuniteit om stil te staan bij de huidige situatie en in gezamenlijk overleg na te denken over de mogelijke plaats van de nieuwe gemeente in het bestuurlijk landschap. Dat denkproces kan onder meer resulteren in een meer daadkrachtig bestuur met een betere dienstverlening, een efficiëntere organisatie en een sterkere visie.

Die efficiëntieoefening leeft overigens even sterk op het federale niveau. Denk maar aan de hervorming van de gerechtelijke arrondissementen of de fusies van politiezones. Op federaal niveau is er al jaren een fusiestrategie aan de gang en dat voelen de gemeenten elke dag opnieuw. De creatie van de grote hulpverleningszones, naast de veeleisende politiezones, vergt ook sterkere lokale besturen."

Klopt. Welke impact hebben de fusies op de provincie(s) en de provinciale werking?

Briers: "De impact is nu nog moeilijk in te schatten. Zowel kleine als grote besturen doen vandaag beroep op de expertise die de provincie in huis heeft. Het aantal besturen zal meer dan waarschijnlijk dalen, maar de inhoud zal ongetwijfeld complexer worden."



Hoe sta je tegenover de fusieplannen in jouw provincie (Kruishoutem en Zingem/Aalter en Knesselare)?

Briers: "Zeker positief. Beide fusies groeiden van onderuit. De vier burgemeesters staan achter de beslissing om samen verder te gaan. Dat - vanzelfsprekend - ook hun politieke achtergrond meespeelt, mogen we niet als negatief evalueren."

Zie je nog mogelijke fusiepistes in de toekomst?

Briers: "Vorige maand kondigden Zomergem, Lovendegem en Waarschoot aan fusiegesprekken te starten en het item ligt duidelijk nog bij andere gemeenten op de gesprekstafel zoals blijkt uit meerdere persberichten. Ook over de provinciegrenzen heen zien we Maldegem naar Damme lonken. En we stellen het elke dag opnieuw vast, geen gemeentebestuur heeft het niet op tafel liggen, of op de tong tenminste."

"De provincie bezit heel wat expertise en het zou zonde zijn
die zomaar te grabbel te gooien."

Dreigen grotere gemeentecusters het provinciale niveau niet overbodig te maken?

Briers: "Zoals ik al zei bezit de provincie heel wat expertise en het zou zonde zijn die zomaar te grabbel te gooien enkel en alleen omdat gemeenten beslissen nauwer samen te werken of te fusioneren. Mijn inziens zal er altijd een tussenniveau blijven bestaan om de bovengemeentelijke en dus provinciale belangen te behartigen. Lokale besturen kunnen dat niet alleen. Het mooiste voorbeeld blijft voor mij het beheer van de provinciale domeinen - pareltjes in Vlaanderen - die duidelijk het lokale niveau overstijgen." ■

Fusies hebben een impact op sectorale instrumenten

Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) begeleidt actief de Vlaamse steden en gemeenten die vrijwillig willen fuseren. Daar komt heel wat bij kijken. Maar ABB is niet de enige Vlaamse administratie die zich met fusies inlaat. Alle beleidsdomeinen ondervinden een impact, de een al meer dan de ander. Dominique Ameele, coördinator regionale aanspreekpunten mobiliteitsbeleid van het departement Mobiliteit & Openbare Werken (MOW), en Tom Nulens, coördinator team Lokale Besturen van het Agentschap Wonen-Vlaanderen, illustreren dat elk voor hun sectoradministratie.

Dominique, hoe staat jouw departement tegenover vrijwillige fusies?

Dominique Ameele: "Steden en gemeenten hebben een actieve rol bij het uitrollen van het Vlaamse mobiliteitsbeleid. Ze nemen het voortouw op hun grondgebied, uiteraard in overleg met MOW. De samenwerking met het departement verloopt overal op dezelfde manier, een gevolg van de vroegere mobiliteitsconvenanten. Voor ons betekenen fusies minder gemeenten en dus iets minder werk om het allemaal op te volgen. Maar dat is misschien iets te kort door de bocht (glimlacht). Mobiliteit stopt niet aan de grenzen. Daarom zet MOW altijd al in op bovengemeentelijke samenwerkingen."



MOW staat dus positief tegenover de fusies.

Ameele: "Absoluut. Onze enige zorg is het inpassen van die nieuwe bestuurlijke gehelen in het regelgevende kader. Op het eerste zicht lijkt dat niet onoverkomelijk. Het aantal aanpassingen zal beperkt blijven voor ons, want de huidige gemeenten zijn allemaal al vertrouwd met de decretale verplichtingen bij de ontwikkeling en uitvoering van een duurzame mobiliteitsvisie. Ze weten in principe wel hoe ze die in een Mobiliteitsplan moeten gieten. De nieuwe fusiegemeenten moeten gewoon dezelfde oefening maken als hun rechtmatige voorgangers."

Dat klinkt hoopgevend. Tom, is dat ook zo voor het woonbeleid?

Tom Nulens: "Wij staan uiteraard ook positief tegenover het fusieverhaal. Maar voor ons beleidsveld is de impact op de beleidsinstrumenten groter. Ik zie in elk geval drie aandachtspunten, namelijk voor het bindend sociaal objectief van de gemeenten, de werkingsgebieden van de sociale verhuurkantoren en de intergemeentelijke samenwerkingen op het vlak van wonen."

Die mag je beknopt toelichten.

Nulens: "Per gemeente kan er maar één sociaal verhuurkantoor (SVK) actief zijn. Momenteel zit dat goed, maar de fusies brengen daar verandering in. Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek bijvoorbeeld zijn actief in twee verschillende SVK's: SVK Noord-Limburg en SVK Het Scharnier. De fusie leidt tot een overlappend werkingsgebied en dat moeten de SVK's onderling oplossen door afspraken te maken over wie in de toekomst actief blijft in de fusiegemeente. Een gelijkaardig verhaal zien we in Kruishoutem en Zingem, waar respectievelijk het SVK OCMW Kruishoutem en het SVK Zuid-Oost-Vlaanderen actief zijn."

Maakt dat iets uit voor de burger?

Nulens: "Amper. Het SVK dat actief blijft in de fusiegemeente neemt de huurcontracten gewoon over. De sociale huurder zal het verschil niet merken."

Dan resten ons nog twee aandachtspunten.

Nulens: "Om het sociaal woonaanbod te vergroten en geografisch te spreiden legt Vlaanderen de gemeenten een bindend sociaal objectief op. Binnen een vooropgestelde termijn moet elke gemeente x-aantal bijkomende sociale huurwoningen realiseren. Dat zijn streefdoelen die we opleggen op basis van het aantal huishoudens. De bindende sociale objectieven zijn voor elke gemeente afzonderlijk bij decreet vastgelegd. Het is de bedoeling om voor een fusiegemeente een objectief vast te stellen dat gelijk is aan de som van de objectieven van de fuserende gemeenten. Om de twee jaar organiseren we een voortgangstoets om te controleren of de gemeenten voldoende inspanningen leveren om het bindend sociaal objectief te bereiken. Problemen kunnen zich voordoen als twee fuserende gemeenten niet dezelfde inspanningen leveren."



Is dat het geval bij de gekende fusietrajecten?

Nulens: "Enkel Aalter en Knesselare brengen we onder in twee aparte categorieën. Aalter zit op schema om het objectief te bereiken (categorie 1). Knesselare zit niet op schema, maar levert wel voldoende inspanningen (categorie 2a). Op zich een niet onoverkomelijke situatie, maar wel een aandachtspunt."

Wat is ten slotte het aandachtspunt bij de intergemeentelijke samenwerkingen?

Nulens: "Sinds 2016 is er een nieuw Vlaams subsidiekader voor intergemeentelijke samenwerkingsprojecten (IGS) ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid. Een van de voorwaarden om subsidies te krijgen, is dat je minimum met twee gemeenten moet samenwerken binnen een project. Als gemeenten fuseren met de samenwerkingspartner, kan de fusiegemeente als enige overblijven en dan voldoet die niet meer aan de subsidievoorwaarden."

Ken je zulke voorbeelden?

Nulens: "Ik overloop even de vier fusiegevallen die we op dit punt al onder de loep namen. Opglabbeek is actief in een IGS, maar Meeuwen-Gruitrode niet. Dus daar hoeven ze zich geen zorgen te maken. Hetzelfde geldt voor Kruishoutem en Zingem. Geen van beide zit in een IGS, dus geen probleem. Knesselare en Aalter nemen allebei deel aan het IGS Wooncentrum Meetjesland, samen met nog enkele andere gemeenten. Ook voor hen zit het goed. Neerpelt en Overpelt werken momenteel een intergemeentelijk samenwerkingsproject uit met Hamont-Achel. Of ze nu fuseren of niet, dat proces kunnen ze gewoon verder zetten."

Op dinsdag 26 juni 2017 werd het formele startschot gegeven voor het fusietraject in Neerpelt en Overpelt. De gemeenteraden hechtten die dag hun principiële goedkeuring aan de vrijwillige fusie van de gemeenten. De fusie gaat in op 1 januari 2019.

De Vlaamse Regering stimuleert gemeenten om over te gaan tot vrijwillige fusie. In de zomer van 2016 keurde het een decreet goed dat de vrijwillige fusies regelt en het stimuleringsbeleid verankert.

De twee fuserende gemeenten staan nu aan het begin van een intensief traject dat het Agentschap Binnenlands Bestuur mee ondersteunt.

Indien dit traject voor het einde van 2017 uitmondt in een definitieve goedkeuring tot fusie door de twee gemeenteraden, dan garandeert de Vlaamse overheid een schuldovername van 500 euro per inwoner.

Als andere gemeenten willen fuseren, hebben ze al een aardige checklist voor hun woonbeleid. Voor mobiliteit komen ze er makkelijker van af, nietwaar Dominique?

Ameele: "Fusiegemeenten zullen wel werk moeten maken van een nieuw mobiliteitsplan, maar in eerste instantie is de oprichting van een nieuwe Gemeentelijke Begeleidingscommissie mobiliteit (GBC) van belang. Daar bespreken we concepten, plannen, projecten en acties die onder meer de verkeersveiligheid, het fietsnetwerk, de wegeninfrastructuur en het aanbod van het openbaar vervoer verbeteren, dus initiatieven van alle mogelijke mobiliteitsactoren. De GBC komt telkens tot een planmatige en overzichtelijke aanpak. Zo kunnen we probleemloos de continuïteit van het mobiliteitsbeleid garanderen, ook wanneer gemeenten fuseren."

Kan je ook enkele voorbeelden geven van praktische aandachtspunten voor de gemeenten?

Ameele: "Wat zeker aandacht verdient, zijn de lopende samenwerkingsovereenkomsten van projecten maar ook bijvoorbeeld de onderhoudscontracten van de wegen die ze door de schaalvoordelen kunnen optimaliseren. Die moeten we zeker herbekijken bij een fusie. Nog een voorbeeld: het snelheidsbeleid, voorzien we op een consequente manier uitzonderingen op de 70 km/u-regel in de fusiegemeente of niet? Dat is allemaal vrij gemakkelijk op te lossen door onderling te overleggen en nieuwe afspraken te maken."

Mag ik concluderen dat fuserende gemeenten veel af te stemmen hebben met elkaar, maar dat het al bij al meevalt. Echt onoverkomelijke problemen voorzien jullie niet voor jullie beleidsmaterie.

Ameele: "Bij persoonsgebonden materies ligt het gevoeliger dan bij ons. Al hoed ik me voor de gevolgen van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. De nieuwe Vlaamse visie of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen plaatst ons voor veranderingen die een veel grotere impact kunnen hebben. Ook voor gemeenten die willen samengaan. Binnen MOW lopen er pilootprojecten om gemeenten samen te brengen in vervoerregio's voor de invulling van een nieuw openbaarvervoerconcept rond basisbereikbaarheid."

Tom, je knikt instemmend.

Nulens: "Ik volg Dominique. Veel zal afhangen van hoe de Vlaamse overheid de regiovorming en bovenlokale samenwerking zal uitwerken." ■

De federale invalshoek

Het fusieverhaal lijkt uitsluitend een Vlaamse en gemeentelijke aangelegenheid. Maar niets is minder waar. De federale overheid behield wel degelijk nog belangrijke bevoegdheden na de vijfde staatshervorming. Etienne Van Verdegem, Directeur en Adviseur-generaal van de FOD Binnenlandse Zaken - Algemene Directie Instellingen en Bevolking schenkt ons meer duidelijkheid over de administratieve en wetgevende impact van de gemeentelijke fusies op Belgisch niveau.

De voorbije jaren leek het fusiespoor een ijdele droom, maar daar kwam vrij snel verandering in. Zeker toen de gemeenten Meeuwen-Gruitrode en Oplabbeek de fusieplannen lieten bekrachtigen door hun gemeenteraden. Plots werd het vrij concreet.

Etienne Van Verdegem: "Dat klopt. Vlaams minister Liesbeth Homans stelde de vraag aan federaal minister van Binnenlandse Zaken Jan Jambon om een Vlaams-federale werkgroep op te richten om de samenvoeging van gemeenten zo vlot mogelijk te laten verlopen. Op regelmatige basis plegen wij nu overleg met elkaar."

Hoe bereiden jullie dat overleg voor?

Van Verdegem: "We proberen de Vlaamse collega's een overzicht te bezorgen van de impact op federaal niveau en vooral welke wetten, onderrichtingen, procedures en applicaties we moeten bijsturen om de fusieronde vlekkeloos te laten verlopen. Omdat je dat uiteraard niet zomaar uit het hoofd kan opsommen richtte de federale Ministerraad op 31 maart 2017 een Federale Vaste Werkgroep in bij het Rijksregister van de FOD Binnenlandse Zaken. Die permanente werkgroep bestaat uit vijf personen, waaronder de voorzitter Marc Ruymen (Informaticus-Directeur bij het Rijksregister) en ikzelf. Afhankelijk van de noden breiden we die groep uit met regionale afgevaardigden of referentiepersonen uit ieder federaal departement. Elk departement kon zijn vertegenwoordiger of referentiepersoon doorgeven tot 1 mei 2017. Samen met hen zoeken we nu tegen 30 september 2017 uit welke invloed de fusies hebben op de federale reglementeringen en alle daaraan gebonden informaticatoepassingen."

Het federaal fusieteam van het Rijksregister bestaat uit vijf permanente leden:

Voorzitter	Marc Ruymen	Informaticus-Directeur	Rijksregister
Secretaris	Stefan Van de Venster	Dienstchef Klantenbeheer	Rijksregister
Vast lid	Etienne Van Verdegem	Expert - Adviseur-generaal	Rijksregister
Vast lid	Tom Bols	Expert - Adviseur	Rijksregister
Vast lid	Isabel Leliaert	Expert - Attaché	Rijksregister

Ik vermoed dat je nu al enkele voorbeelden kan opsommen zonder dat je daarom alle details hoeft prijs te geven.

Van Verdegem: "Zeker, sommige zaken liggen voor de hand. Denken we aan de FOD Binnenlandse Zaken, dan hebben de fusies een invloed op de politie- en hulpverleningszones. In Meeuwen-Gruitrode en Oplabbeek vormde dat een probleem omdat ze niet tot dezelfde politiezone behoorden. De oplossing daar is een fusie van de twee politiezones, maar dat vergt nieuwe federale regelgeving. Nog een voorbeeld. Elke gemeente beschikt over een eigen NIS-code. Nieuwe fusiegemeenten krijgen dus een nieuwe codering. In het Rijksregister moeten we dat aanpassen. Het wegwerken van dubbele straatnamen hangt daar ook nauw mee samen. Die bijsturing gebeurt niet alleen in het Rijksregister, ook de chips in de elektronische identiteitskaarten moeten een update ondergaan."

Zal de burger daar iets van merken?

Van Verdegem: "We proberen dat te beperken. De gemeentelijke besturen willen faciliterend optreden. Want het kan niet de bedoeling zijn dat we de burger administratief belasten of op kosten jagen. Maar hoever gaan we daarin mee? Moet elke burger zijn adreswijziging doorgeven aan zijn bank of nutsbedrijf of kunnen de lokale besturen dat regelen? Aan één iets kan de burger niet onderuit. Hij zal zeker langs moeten gaan in het gemeentehuis om zijn EID-chip te laten aanpassen."

Bestuurlijk-organisatorisch verandert er allicht ook een en ander?

Van Verdegem: "Absoluut. We moeten de kieskantons, de administratieve en gerechtelijke arrondissementen aanpassen na een gemeentelijke fusie."

En fiscaal?

Van Verdegem: "Daar moet je rekening houden met wijzigingen in de reglementering en de databestanden van het kadaster, de registratierechten en de notariële akten. Bij de FOD Justitie mogen ze de burgerlijke stand bijsturen, bij de FOD Mobiliteit de inschrijvingsadressen van de voertuigen, bij de FOD Economie de statistieken en de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO), bij de FOD Volksgezondheid de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ), bij de POD Maatschappelijke Integratie de OCMW-gerelateerde materies zoals bv. de uitbetalingen van leeflonen en dan hebben we het nog niet eens over de invloed van fusies op de overheidsbedrijven, zoals BPOST."

"Wij proberen vooral de continuïteit te garanderen van alle databanken."

Daar sta je als Vlaamse ambtenaar niet altijd bij stil. Administratief-juridisch en ICT-matig komt toch heel wat kijken bij een fusie.

Van Verdegem: "Wellicht komen nog meer details aan het licht eenmaal alle federale overheidsdiensten hun impactanalyses af hebben. Eén federale dienst ontspringt echter de dans. Federaal Staatssecretaris Pieter De Crem liet al weten dat de buitenlandse handel geen invloed ondervindt van de gemeentelijke fusieplannen (glimlacht)."

Dat spreekt voor zich. Ik zou ook niet meteen de link leggen met buitenlandse handel. Nu, het is niet de eerste keer dat het land een fusieronde ondergaat. Kunnen jullie terugrijpen naar draiboeken uit het verleden?

Van Verdegem: "Nee. De situatie nu is helemaal anders dan in 1976. Toen had de belangrijke tweede staats-hervorming zelfs nog niet plaatsgevonden. Net als ABB zijn we verplicht een volledig nieuw draiboek te schrijven."

Wat is nog een belangrijke bezorgdheid voor het federale niveau?

Van Verdegem: "Wij proberen vooral de continuïteit te garanderen van alle databanken zodat de omschakeling van 31 december 2018 naar 1 januari 2019 administratief vlekkeloos kan verlopen. Het omschakelen van al die informaticasystemen is een groter werk dan je op het eerste zicht zou denken." ■

Fusies in tijd en ruimte

Lessen trekken uit het verleden

Wie gemeentelijke fusies zegt, denkt meteen aan de grootschalige fusieoperatie uit 1977. Maar het fusieverhaal kent een nog veel langere historiek. Samen met professor dr. Koenraad De Ceuninck (Universiteit Gent) overlopen we de volledige voorgeschiedenis in een notendop. We kunnen daar de nodige lessen uit trekken om tot een nieuwe reeks kwaliteitsvolle fusies te komen.

Op dit ogenblik telt België 589 gemeenten: 308 in het Nederlandse taalgebied, 253 in het Franse taalgebied, 9 in Duitstalig gebied en 19 in het Brussels-Hoofdstedelijk-Gewest. Een nieuwe schaalvergroting dringt zich op, maar echt nieuw is die ontwikkeling niet.

Koenraad De Ceuninck: "Toen het huidige België nog deel uitmaakte van de Nederlanden, telden we maar liefst 2.741 gemeenten op ons grondgebied. De Franse en Nederlandse overheersing reduceerde dat aantal tot 2.498 steden en gemeenten in 1830. Na de onafhankelijkheid schoten opnieuw nieuwe gemeenten als paddenstoelen uit de grond. Tot 1928 hield die ommekeer aan. Dat jaar telde België 2.675 steden en gemeenten. Bijna vijf keer zoveel als nu."

Wanneer deed de regering een eerste poging om dat aantal af te bouwen? In 1929?

De Ceuninck: "Nee, bijna 10 jaar later. In 1937 formuleerde het 'studiecentrum voor de hervorming van de staat' een voorstel tot hervorming. Gemeenten met minder dan 500 inwoners zouden ze verplichten te fuseren, dorpen met een bevolkingsaantal tussen de 500 en 1000 zouden ze aanmoedigen om samen te gaan. Maar Wereldoorlog II stak daar een stokje voor. Alhoewel, toch ook niet helemaal."



Hoezo? Verklaar je nader.

De Ceuninck: “De Duitsers versterkten de steden met omliggende gemeenten. Dat was onder meer in Gent het geval. Die beperkte fusie hield stand tot de bevrijding in 1944 en zorgde ervoor dat er altijd een donker randje bleef hangen aan het begrip fusioneren.”

Hoe is het dan terug op de politieke agenda gekomen?

De Ceuninck: “België kwam relatief ongeschonden uit Wereldoorlog II. Op economisch vlak hadden we minder geleden dan pakweg Frankrijk of Duitsland. De eerste jaren na de oorlog was dat een groot voordeel, maar geleidelijk aan ondervonden we de wet van de vertragende voorsprong. Onze economische infrastructuur raakte snel achterop ten opzichte van de heropgebouwde buurlanden. Eind 1959 noopte het de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven – een voorloper van het huidige VBO of VOKA – tot een pleidooi voor schaalvergroting op gemeentelijk niveau.”

En zo kwam de bal terug aan het rollen.

De Ceuninck: “Ja. De Regering Eyskens IV pikte het voorstel op en bracht het onder in de Eenheidswet van 1961. In tien jaar tijd volgden vijf fusiegolven elkaar op, waarvan drie op basis van de Eenheidswet. De overige twee fusiemomenten waren beperkt in omvang en gebeurden op vrijwillige basis. De meest grootschalige fusies vonden plaats in 1964 (73 in totaal o.m. in Oudenaarde, Dinant, Diksmuide, Izegem, ...) en in 1970 (205 in totaal, o.m. de samenvoeging van de randgemeenten bij Brugge). Een goede zaak, maar halweg 1971 bleef de teller nog steeds steken op 2.359 gemeenten in België, waarvan 906 in Vlaanderen. De toenmalige regering zag twee pistes: gemeentefederaties vormen (een soort van intercommunale samenwerkingen) of een nieuwe grootschalige fusieronde uitrollen. Het werd de tweede optie, die in 1977 zou leiden tot een drastische vermindering van het aantal gemeenten.”

“Opgelegde fusies werken niet, want ze wekken vooral weerstand op.”

Van die 2.359 gemeenten bleven er toen maar 596 meer over. Een gevoelige afslanking. Sommige gemeenten hebben die grote fusieoperatie van 1977 nog steeds niet goed verteerd. Hoe verklaar je dat?

De Ceuninck: “Dat heeft alles te maken met de gebruikte methodiek. Joseph Michel (PSC) werd op 11 juni 1974 Minister van Binnenlandse Zaken in de regering Tindemans I. In het Regeerakkoord vond hij een uitgebreide passage over gemeentelijke fusies. Tijdens het zomerreces verzekerde hij zich van de steun van de voornaamste partijvoorzitters (CVP en PSC) en werkte hij het globale fusieplan verder uit. In september maakte hij het over aan de lokale besturen voor advies. Ze konden antwoorden op drie vragen: 1) ben je voor of tegen een fusie; 2) wat vind je van het voorstel voor jouw gemeente; 3) wat vind je van de naam voor de nieuwe gemeente?”

Van een topdown-benadering gesproken. Zijn de antwoorden bekend?

De Ceuninck: “Per gemeente bestaan er mappen met de plannen van de minister en de reacties van de gemeentebesturen daarop. De meeste gemeenten antwoordden ‘tegen’ op de eerste vraag. De overige antwoorden waren zo divers dat je er onmogelijk een lijn in kon trekken. Bijgevolg heeft de regering Tindemans I dan maar zelf de eindbeslissing genomen. Lokaal draagvlak was er amper, op enkele uitzonderingen na die van onderuit wel constructieve feedback doorgegeven hadden aan de regering (bv. Maldegem). De discussies liepen dan ook hoog op in het parlement. Finaal raakte de wet op kerstavond 1975 meerderheid tegen minderheid goedgekeurd.”

Evolutie van het aantal gemeenten in ons land opgedeeld volgens taalgebied (1830 – 2009)

Jaar	Nederlands taalgebied	Franstalig taalgebied	Duitstalig taalgebied	Brussel hoofdstad	Totaal
1830					2.498
1850					2.528
1875					2.572
1900					2.617
1928					2.675
1960	1.124	1.495	25	19	2.663
Daling aantal gemeenten door de wetten van 2 en 6 juli 1964 op basis van de eenheidswet (1 en 2)	- 26	- 47			- 73
Daling door de bijzondere wet van 31 december 1964	- 4				- 4
1965	1.094	1.448	25	19	2.586
Daling door de wet van 17 juli 1970 op basis van de eenheidswet (3)	- 174	- 31			- 205
Daling door de bijzondere wetten van 26 maart 1969 en 10 juli 1970		- 2			- 2
1971	920	1.415	25	19	2.379
Daling door de wet van 9 april 1971 op basis van de eenheidswet (4)	- 14	- 6			- 20
1972	906	1.409	25	19	2.359
Daling door de wet van 30 december 1975 ter bekrachtiging van het Koninklijk Besluit van 17 september 1975	- 591	- 1.156	- 16		- 1.764
1977	315	253	9	19	596
Fusie in Antwerpen (1982)	- 7				- 7
1983	308	253	9	19	589
2009	308	253	9	19	589

Bron: Koenraad De Ceuninck (2009)

Dat verklaart al voor een groot deel de gevoeligheid. Als drijfveer achter de gemeentelijke fusies halen pleitbezorgers altijd de positieve effecten van schaalvergroting aan. Terecht of een illusie?

De Ceuninck: "Het klopt dat een fusie leidt tot een sterkere organisatie van de stadsdiensten en een betere dienstverlening aan de burger. Maar het is niet altijd een besparing. De werkingskosten dalen zo goed als nooit. Niettemin is een fusie-operatie bijna altijd een positief verhaal."

Verklaar.

De Ceuninck: "Dankzij de fusie van 1977 staan de lokale besturen verder dan voorheen. De 'vergroete' gemeentebesturen konden het degelijke sport-, cultuur- en welzijnsbeleid uitbouwen dat we nu kennen. Dezelfde ballon gaat op voor het milieu- en economische beleid. Grotere bestuursgehelen kunnen een bredere beleidsvisie ontwikkelen. Zonder die fusieronde zouden er minder industriezones of recyclageparken zijn."

De eindbalans is dus positief, ondanks alle commotie. Welke leerpunten kunnen we trekken uit het verleden?

De Ceuninck: "Opgelegde fusies werken niet, want ze wekken vooral weerstand op. Het moet van onderuit komen. Zelf ben ik voorstander van het Deense model. Zij verplichten steden om te fuseren, maar laten hen vrij de ideale partner uit te kiezen. Om tot een succesverhaal te komen, heb je om te beginnen politiek draagvlak nodig op lokaal niveau, zodat zij de positieve effecten van een fusie kunnen beklemtonen in hun communicatie naar de burger. Naast de politieke en publieke steun, mag je de administratieve steun evenmin uit het oog verliezen. Want het zijn de diensthouders en het gemeentepersoneel die een fusie moeten uitvoeren. Zonder hen kom je er niet."

"Enkele succesvolle samenvoegingen kunnen een domino-effect teweegbrengen."

Zijn we nu anno 2017 goed bezig?

De Ceuninck: "Volgens mij wel. De huidige Vlaamse Regering moedigt vrijwillige fusies aan en begeleidt de steden en gemeenten veel beter dan in 1977. De financiële schuldovername van 500 EUR per inwoner mag je niet onderschatten. Daarmee worden de nieuwe fusiegemeenten zo goed als schuldenvrij. Ik geloof rotsvast dat het voorbeeld van enkele succesvolle samenvoegingen een domino-effect te weeg kunnen brengen. Geef de geesten tijd om te rijpen en je krijgt beslist tal van werkbare fusiegemeenten."

Zie je ook adders onder het gras?

De Ceuninck: "Gemeentelijke versterking is positief, zolang het geen tegenbeweging tegen de steden wordt. Want dan creëer je lelijke eendjes uit angst voor een eventuele opslopping door een stad. Het kan niet de bedoeling zijn dat landelijke clusters groter worden dan de steden die een centrumfunctie vervullen. De idee om de stadsregio's terug op de agenda te brengen kan dat ongewenste neveneffect bestrijden."

Nog taboes die mogen sneuvelen?

De Ceuninck: "Fuseren over de provincies heen moet kunnen. Defuseren mag van mijn part ook als je zo tot meer werkbare en overzichtelijke gehelen kan komen." ■

Ondertussen in het buitenland

Het initiatief van de Vlaamse Regering om fusies van gemeenten aan te moedigen, is geen alleenstaand geval in Europa. Het samenvoegen van gemeenten vond al plaats in verschillende Europese landen met een verschillende administratieve structuur en andere politieke cultuur. Uit het SBOV-onderzoek⁵ over de schaalgrootte in verschillende landen, kunnen we afleiden dat schaalherformingen met een zekere regelmaat en onder verschillende vormen voorkomen.

Het voornaamste argument om fusies door te voeren, is de opschaling. Door de schaalvergrotingen willen de centrale overheden komen tot meer bestuurskrachtige gemeenten. Daarbij maken ze voornamelijk gebruik van de 'wortel en stok'-methode. Gemeenten krijgen extra bevoegdheden of financiële middelen als ze zich aan de fusiesprong wagen. Wanneer dat niet het geval is, leggen de centrale overheden de fusies dikwijls verplicht op. In dit overzicht gaan we dieper in op de gemeentelijke fusies van onze buurlanden en de Scandinavische landen.

Nederland

Nederland kent sinds de jaren '60 een continu proces van gemeentelijke herindelingen. In 1960 waren er nog 994 gemeenten, in 2000 daalde dat aantal tot 537 en nu resten er nog 388. De laatste 20 jaar noteren we gemiddeld een drietal fusies per jaar. Op 1 januari 2018 volgt een herindeling. Het aantal gemeenten zal daardoor met 8 afnemen tot 380.



Een kader voor gemeentelijk herindelingsbeleid formuleert de inhoudelijke toetsingscriteria. Die zijn:

- Draagvlak;
- Interne samenhang/ dorps- en kernenbeleid;
- Bestuurskracht;
- Evenwichtige regionale verhoudingen;
- Duurzaamheid.

⁵Steunpunt B-project: Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal. Koenraad De Ceuninck & Kristof Steyvers.

Sinds 2002 werkt de Nederlandse regering met een bottom-up aanpak. Ze laat het fusiebeleid over aan de gemeente- en provinciebesturen. Voordien werkten ze op een top-down manier. Het initiatief kon toen uitgaan van de centrale overheid, meer bepaald van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ondanks de nieuwe aanpak vonden er sinds 2002 heel wat herindelingen plaats. Dat is vrij uniek in Europa. Waar regeringen kiezen voor de bottom-up aanpak, daalt het aantal fusies snel⁶.

De inwoners van de betrokken gemeenten krijgen via de ARHI - wet⁷ acht weken de tijd om hun mening te geven over een gemeentelijke herindeling.

Luxemburg

In het Groothertogdom Luxemburg vond een beperkte fusieoperatie plaats. Het aantal gemeenten verminderde van 116 in 2011 naar 105 nu. Op 1 januari 2018 daalt dat aantal verder tot 103. Fusies gebeuren er op basis van een referendum onder de betrokken inwoners.

Frankrijk

In Frankrijk bevatte de wet van 16 juli 1971 een aantal bepalingen over de fusies van gemeenten. Die wet kende maar een beperkt succes: het aantal gemeenten in Frankrijk steeg zelfs met negentien tussen 1990 en 2010. De Franse lokale overheden zijn historisch veel kleiner en gemeentelijke schaalhervormingen vormen eerder de uitzondering.

De wet van 16 december 2010 de *réforme des collectivités territoriales*, vervangt o.a. de bepalingen over de fusies van gemeenten, zoals opgenomen in de wet van 16 juli 1971, en creëert het statuut van 'commune nouvelle'. De bedoeling van de fusiebepalingen in de wet van 16 december 2010, is het verenigen van aangrenzende gemeenten die lid zijn van een EPCI (*établissement public de coopération intercommunale*). De beslissing hiervoor ligt bij de gemeenten zelf.

De Franse wetgever maakte het mogelijk om de 'oude' gemeenten nog een statuut te geven als 'communes déléguées'. Dat is geen verplichting. De gemeenteraad van de nieuwe gemeente kan expliciet beslissen om als één gemeente zonder 'communes déléguées' te functioneren. Als ze geen beslissing in die zin nemen, beschikt elke 'commune déléguée' over een 'maire délégué', eventueel één of meer 'adjoints' en een bijgebouw van het gemeentehuis waar ze de akten van de burgerlijke stand van de 'commune déléguée' bijhouden. De gemeenteraad van de nieuwe gemeente kan zelfs met een twee derde meerderheid beslissen om een 'conseil de la commune déléguée' in alle of een gedeelte van de 'communes déléguées' op te richten.

Om de oprichting van 'communes nouvelles' verder te faciliteren nam de Franse regering de wet van 16 maart 2015 aan. Die voorziet in een financiële stimulans. De voor 1 januari 2016 opgerichte 'communes nouvelles', behouden hun dotaties gedurende drie jaar. Dat is niet onbelangrijk, want andere Franse gemeenten zien hun dotaties dalen.

In 2015 en 2016 fuseerden 772 gemeenten tot 230 nieuwe gemeenten. Op 1 januari van 2017 gingen opnieuw 573 gemeenten samen op in 181 nieuwe gemeenten. Die fusiegolven vormen een vrij nieuwe trend in Frankrijk.

Duitsland

In Duitsland verliepen de fusies van gemeenten op twee verschillende snelheden tussen het vroegere Oost-Duitsland en het vroegere West-Duitsland⁸.

In 1964 telde West-Duitsland nog 24.000 gemeenten, waarvan de helft minder dan 500 inwoners telde. 93% van die 24 gemeenten telde zelfs geen 5.000 inwoners. In 1965 startte in West-Duitsland een hervorming die zou duren tot in 1978. Na die operatie telde West-Duitsland nog 8.500 gemeenten, een reductie met 65%. De West-Duitsers hervormden niet alleen de gemeenten maar ook de districten. Hun aantal evolueerde van 425 tot 237 na de hervorming.

⁶ Steunpunt B-project: Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal. Derde tussentijds rapport (2014). Koenraad De Ceuninck & Kristof Steyvers.

⁷ Wet van 24 oktober 1984, houdende algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling, art. 8 §3.

⁸ Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden. In opdracht van de werkgroep "bestuurlijke schaal en interbestuurlijke samenwerking" binnen de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, Koenraad De Ceuninck; en SBOV B-project. Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal. Tweede tussentijds rapport (2014). Koenraad De Ceuninck & Kristof Steyvers.

De criteria die de West-Duitsers hanteerden, waren:

- hun aantal inwoners;
- hun oppervlakte;
- het aantal gemeenten dat ze omsloten;
- hun economische en financiële draagkracht;
- de aansluiting bij de leefwereld van de mensen.

De Länder waren zelf verantwoordelijk voor die hervorming. Daardoor bestaan er nog altijd grote verschillen tussen de gemeenten in Duitsland. Noordrijn-Westfalen streefde naar gemeenten van ongeveer 40.000 inwoners. Ze volgden daarbij de Noord-Europese traditie van gemeentelijke fusies. In de zuidelijke deelstaten zoals Beieren, streefden de Länder naar gemeenten met gemiddeld ongeveer 6.000 inwoners. Dat sloot nauwer aan bij de Zuid-Europese traditie.

In het oosten was de situatie aanvankelijk gelijkaardig. Vóór de hereniging telde Oost-Duitsland 7.500 gemeenten, waarvan de helft geen 500 inwoners telde. De gemeenten kenden dezelfde problemen als de lokale besturen in West-Duitsland. Ze waren niet in staat de hun toegewezen taken naar behoren uit te voeren door een manifest gebrek aan financiële en administratieve middelen. Bovendien functioneerden de gemeenten als een instrument van het totalitaire communistische regime. Kort na de hereniging maakte Oost-Duitsland niet meteen werk van gemeentelijke fusies. Niemand wilde de gemeenten hun pas teruggewonnen vrijheid en zelfbestuur direct afnemen. Pas later kwamen ook in Oost-Duitsland de gemeentelijke fusies op gang. Deelstaat Brandenburg voerde tussen 2002 en 2004 een grootschalige fusie door die het aantal gemeenten reduceerde van 1.729 tot 421. Ze gebruikten de traditionele 'wortel en de stok'-aanpak. Na een periode van vrijwillige fusies, legde de deelstaat de fusies verplicht op. Vanaf 2007 volgde Saksen-Anhalt een gelijkaardig parcours.

Als motivatie haalden ze meerdere redenen aan:

- emigratie op het platteland;
- dalende geboortecijfers;
- economische terugval;
- de nood aan aanpassingen om een antwoord te vinden op al die uitdagingen.

Denemarken

Op 1 januari 2007 vond in Denemarken een 'big bang'-operatie plaats. Het aantal gemeenten daalde van 278 tot 98. Gelijkzeitig richtten de Denen vijf nieuwe regio's op. Vandaag bestaan in Denemarken drie beleidsniveaus. De regio's kregen specifieke bevoegdheden toegewezen. Alle andere bevoegdheden verdeelden ze over het centrale niveau en de gemeenten.

De hele operatie was een semi-vrijwillige hervorming. De centrale overheid legde geen nieuwe gemeentelijke grenzen op en de keuze van fusiepartners liet ze volledig over aan de gemeenten zelf. Maar de gemeenten kregen wel een minimum bevolkingsaantal opgelegd van minstens 30.000 inwoners. Gemeenten met minder dan 30.000 inwoners kunnen enkel blijven bestaan als ze samenwerkingsverbanden sluiten met de omliggende gemeenten.

De Deense fusieoperatie verliep opvallend snel. Tussen de opstart van het besluitvormingsproces en de realisatie zit een periode van nauwelijks vijf jaar.

Noorwegen

In Noorwegen is momenteel ook een fusieproces aan de gang. De Noorse overheid nodigde eind augustus 2014 alle gemeenten uit om na te denken over toekomst. Die provinciaal georganiseerde processen eindigden in de herfst van 2015 en in het voorjaar van 2016. Elke gemeente raadpleegde zijn inwoners om te weten met wie ze wilden fuseren. Pas daarna stelden de gemeenteraden resoluties op met de uitkomst van de bevraging erin verwerkt.

De regering legt dit voorjaar een nieuwe structuur ter goedkeuring voor aan de Storting (het Noorse Parlement). Voor het einde van de legislatuur spreekt de Storting zich uit over het voorstel. De Storting is echter niet verplicht de resoluties van de gemeenten te volgen. Het Noorse Ministerie van Lokaal Bestuur en Modernisering bereidde vooraf gestandaardiseerde fact kits voor, die de gemeenten betrouwbare informatie gaven over bijvoorbeeld de uitdagingen en de ontwikkelingstendenzen voor elke afzonderlijke gemeente en voor de provincie als geheel.

Meer weten?

Neem contact op met het generieke e-mailadres: fusies@vlaanderen.be of surf naar de websitepagina's:

- lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie
- lokaalbestuur.vlaanderen.be/draaiboek-vrijwillige-samenvoeging-van-gemeenten

