



Vlaanderen
is lokaal bestuur

BELEIDSEVALUATIE VRIJWILLIGE FUSIES 2025

AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR

vlaanderen.be/lokaal-bestuur

COLOFON

Deze analyse is een publicatie van
Agentschap Binnenlands Bestuur
Havenlaan 88, bus 70, 1000 Brussel
vlaanderen.be/lokaal-bestuur
binnenland@vlaanderen.be
D/2025/3241/501

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

INHOUDSOPGAVE

1	Managementsamenvatting.....	4
1.1	Over vrijwillige fusies van gemeenten	4
1.2	Beleidscontext van de evaluatie	4
1.3	Opzet van de evaluatie	4
1.4	Conclusies van de evaluatie	5
1.5	Aanbevelingen	6
2	Situering van de evaluatie.....	8
2.1	Beleidscontext	8
2.2	Doelstelling en scope	10
2.3	Opzet van de evaluatie	12
2.4	Opvolging van aanbevelingen en ervaringen uit de vorige Beleidsevaluatie	23
3	Evaluatie van de vrijwillige gemeentelijke fusieoperatie van 2025.....	24
3.1	Procesverloop van een vrijwillige fusie van gemeenten	24
3.2	Stimuleringspakket vrijwillige fusies van gemeenten	38
3.3	Ondersteuning lokale besturen op organisatorisch vlak	46
3.4	Ondersteuning lokale besturen op juridisch vlak	55
3.5	Vlaams en federale coördinatie van de fusieoperatie	68
3.6	Traject digitale toepassingen en adreswijzigingen	76
4	Conclusies en aanbevelingen.....	96
4.1	Conclusies	96
4.2	Aanbevelingen	97
5	Bijlagen.....	104
5.1	Lijst met afkortingen	105
5.2	Overzicht TABELLEN EN FIGUREN	106
5.3	Overzicht entiteiten in VlaamsE ambtelijke werkgroep fusies	107
5.4	Overzicht entiteiten in Vlaams-federale werkgroep fusies	108
5.5	Bronnenlijst	109

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

1 MANAGEMENTSAMENVATTING

1.1 OVER VRIJWILLIGE FUSIES VAN GEMEENTEN

De Vlaamse Regering stimuleert sinds 2009 vrijwillige fusies van gemeenten. Dit kadert binnen het beleidsvoornemen om de lokale besturen slagkrachtiger te maken om zo de huidige en toekomstige maatschappelijke uitdagingen effectief en daadkrachtig te kunnen aanpakken. Op 1 januari 2019 gingen 7 fusiegemeenten van start, op 1 januari 2025 werden 13 gemeentefusies gerealiseerd.

Een fusie van gemeenten omvat een intensief veranderingstraject, zowel op politiek niveau als op het niveau van de administratie. De Vlaamse Regering wil lokale besturen, die wensen te fuseren, zo goed mogelijk ondersteunen in dit traject.

1.2 BELEIDSCONTEXT VAN DE EVALUATIE

Zowel het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 als de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid vermelden de intentie om vrijwillige fusies van gemeenten verder te stimuleren en te ondersteunen. Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Hilde Crevits gaf de opdracht om het in de periode 2019-2024 gevoerde Vlaamse fusiebeleid te evalueren. De evaluatie werd uitgevoerd door Agentschap Binnenlands Bestuur (hierna ABB). De bevindingen vormen de basis voor de uitwerking van het toekomstige beleid rond vrijwillige fusies van gemeenten.

1.3 OPZET VAN DE EVALUATIE

De beleidsevaluatie geeft inzicht in het volledige proces van een vrijwillige fusieoperatie in 2025. Zo kunnen beleidsmakers, lokale besturen en andere stakeholders zich beroepen op een onderbouwde analyse om gefundeerde beslissingen te nemen.

Een fusieoperatie heeft een impact op talrijke actoren in de samenleving. Om die reden is het van belang de visie en mening van de belangrijkste betrokken stakeholders in kaart te brengen. In de evaluatie hebben we kwalitatieve methoden van dataverzameling gehanteerd, voornamelijk in de vorm van een bevraging, een interview of een groepsinterview.

We bevroegen 13 verschillende groepen van respondenten: burgemeesters, algemeen en financieel directeurs, transitimanagers, gouverneurs, federale en Vlaamse entiteiten, aanspreekpunten voor digitale toepassingen (SPOC's), softwareleveranciers, het departement Financiën en Begroting, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG), Het Facilitair bedrijf (HFB), Poolstok en ABB zelf als algemeen coördinerende instantie voor de fusieoperatie.

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

1.4 CONCLUSIES VAN DE EVALUATIE

De beleidsevaluatie van de vrijwillige fusieoperatie van 2025 toont dat fusies voornamelijk worden aangegaan om de lokale bestuurskracht te versterken. Schaafeffecten en efficiëntiewinsten waren op het ogenblik van de bevraging (6-9 maanden na de fusiedatum) duidelijk nog niet merkbaar. Fusies zorgen op korte termijn wel voor meer ambtelijke capaciteit en professionalisering, maar brengen ook aanzienlijke transitiekosten en gevoeligheden met zich mee.

- Motieven voor een fusie

Gemeenten kiezen op vrijwillige basis voor een fusie om hun bestuurskracht te vergroten en om beter voorbereid te zijn op de huidige en toekomstige maatschappelijke uitdagingen. Financiële prikkels van de Vlaamse overheid spelen ook een onmiskenbare rol in de motivatie voor een fusie.

- Effect op de lokale bestuurskracht

Fusies leiden doorgaans tot een grotere ambtelijke capaciteit en professionalisering, waardoor gemeenten complexe taken beter aankunnen. Langs de andere kant is een nieuwe organisatie en de ambtelijke bezetting daarbinnen uittekenen een complex traject, dat niet afgerond is op het ogenblik van de fusie. Een fusie brengt aanzienlijke transitiekosten met zich mee. Minstens op de korte termijn zullen die transitiekosten de baten (verhoogde capaciteit, betere dienstverlening) uitvlakken.

- Complexiteit en gevoeligheden

Fusies zijn ingrijpende veranderingstrajecten waarbij veel aandacht moet gaan naar de bezorgdheden en het welzijn van het personeel, het ontwerp van de nieuwe organisatie (organisatiestructuur, ICT, dienstverleningsaanbod...) en het draagvlak bij de lokale bevolking.

De fusiebesturen van 2025 hebben het fusieproces in algemene zin succesvol doorlopen. Daarbij bleek dat een fusietraject in essentie een maatwerktransitie is waardoor de ervaringen van bestuur tot bestuur verschillen. Het Vlaamse fusiebeleid heeft zijn nut bewezen. De inzichten die uit deze beleidsevaluatie voortkwamen, nemen we mee bij de uitwerking van het toekomstige fusiebeleid.

[illegible]

1.5 AANBEVELINGEN

Voor elk onderwerp dat in de beleidsevaluatie aan bod kwam, vatten we hierna de voornaamste aanbevelingen voor een volgende vrijwillige fusieoperatie samen. Een volledig overzicht van de aanbevelingen staat in onderdeel 4.2 van dit rapport.

- Procesverloop van een vrijwillige fusie van gemeenten

We stellen voor de deadline voor het gezamenlijke voorstel tot fusie met 12 maanden te vervroegen. Bij een fusie op 1 januari 2031 valt de deadline zo op 31 december 2028. We laten de periode van lopende zaken ingaan vanaf de goedkeuring van het fusiedecreet in het Vlaams Parlement.

We onderzoeken de opmaak van een raamcontract voor fusiebegeleiding.

We volgen de fusiebesturen van 2019 en 2025 op en brengen de effecten van de fusie in kaart.

- Stimuleringspakket vrijwillige fusies van gemeenten

We stellen voor om de schuldovername te behouden en de berekening deels op het inwonersaantal en deels op een tegemoetkoming in de transitiekosten te baseren.

We stellen voor de garantieregeling voor het Gemeentefonds te behouden.

We stellen voor de tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende mandatarissen te behouden, maar te beperken tot de eerste bestuursperiode na de fusie.

- Ondersteuning lokale besturen op organisatorisch vlak

We stellen voor de gouverneurs een proactieve, coördinerende rol te geven op het vlak van openbare veiligheid. We voorzien in een aangepaste ondersteuning van de gouverneurs.

We optimaliseren het ondersteuningsaanbod van ABB.

- Ondersteuning lokale besturen op juridisch vlak

We stellen voor het klassieke fusiescenario te behouden, maar ook het scenario van een fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid te verankeren in het Decreet Lokaal Bestuur.

We stellen voor de regeling rond uitstel van de fusiedatum te schrappen, maar een regeling uit te werken voor de situatie waarin op de fusiedatum een bezwaarprocedure tegen de verkiezingsuitslag loopt.

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

2.1 BELEIDSCONTEXT

Het **Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024**¹ bevat volgende passage over vrijwillige fusies van gemeenten:

De beleidsnota 2019-2024 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur² werkte deze doelstelling verder uit als volgt:

“Ik zal vrijwillige schaalvergroting ondersteunen door het ondersteuningsaanbod dat in de afgelopen regeerperiode werd uitgebouwd verder te optimaliseren. Hierbij zal ik vertrekken van de geleerde lessen uit de vorige fusietrajecten. Ik zal in 2020 de regeling over schuldovername verder uitwerken. Deze zal enkel geldig zijn voor de fusies die ten laatste ingaan bij het begin van de volgende lokale bestuursperiode.”

Op basis van de decreetsevaluatie die ABB uitvoerde in samenspraak met de besturen die op 1 januari 2019 fuseerden, zal ik bekijken of er aanpassingen nodig zijn aan het juridische kader voor fusies in het DLB. Fusies raken aan veel Vlaamse en federale bevoegdheden en hebben bijgevolg een grote impact op verschillende regelgeving, administratieve praktijken en digitale toepassingen. Voor de zeven fusies die op 1 januari 2019 ingingen, werd een impactanalyse uitgevoerd die leidde tot een aanpassing van regelgeving en administratieve praktijken om de fusies vlot te laten verlopen. Ik zal een nieuwe Vlaamse en federale impactanalyse opstarten waarbij gekeken moet worden of de regelgeving, administratieve praktijken en digitale toepassingen voldoende fusievriendelijk zijn. Ik zal ook nagaan of er opnieuw regelgevingswerk zal nodig zijn.

Daarnaast zal ik een aanmoedigingstraject uitbouwen dat inzet op communicatie en het delen van de praktijklessen uit de pioniersbesturen. De gouverneurs kunnen daarbij een faciliterende rol opnemen met respect voor de lokale autonomie. Het bestaande draaiboek fusies zal ik verder verfijnen. Daarnaast zal ik,

¹ [Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024](#), *Parl. St. Vl.* Parl. 2019-2020, nr. 31/1.

² Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024, Parl. St. VI. Parl. 2019-2020, nr. 143/1.

in het licht van de interesse van de besturen, bekijken welke ondersteuningstrajecten ik aan de besturen kan aanbieden.”

Ook het Vlaamse Regeerakkoord 2024-2029³ bevat een passage over vrijwillige fusies van gemeenten:

“Er wordt meer en meer gekeken naar onze lokale besturen om het voortouw te nemen. Maar soms hebben die onvoldoende bestuurskracht om hun taken tot een goed einde te brengen. Het ontbreekt hen aan ambtelijke capaciteit en soms ook aan schaalgrootte. Onze bestuurlijke organisatie moet daarom aangepast worden om de complexe maatschappelijke uitdagingen van vandaag en morgen beter het hoofd te bieden.

Een schaalvergroting kan een antwoord zijn om zowel het Vlaamse als het lokale beleid te realiseren, met behoud van de nabijheid van het lokale niveau. Daarom gaat deze regering verder met het stimulerend beleid van de voorgaande regeerperiodes rond fusies. We behouden een fusiebonus in de vorm van een schuldovername en voorzien ook voldoende middelen om het transitieproces zelf te onderbouwen. We voorzien een leidraad voor logische en kwaliteitsvolle fusies.”

In de beleidsnota 2024-2029 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur⁴ is deze doelstelling als volgt uitgewerkt:

“Daarnaast wil ik gemeenten die er zelf van overtuigd zijn dat ze onvoldoende bestuurskracht hebben om hun taken tot een goed einde te brengen – bijvoorbeeld omdat het hen ontbreekt aan ambtelijke capaciteit of aan schaalgrootte – ondersteunen bij de realisatie van een vrijwillige fusie. Immers in dat geval kan een vrijwillige fusie een antwoord zijn om zowel het Vlaamse als het lokale beleid te realiseren, met behoud van de nabijheid van het lokale niveau.

- *Ik behoud het huidige fusiekader, vertrekkend van vrijwilligheid en lokale autonomie. Lokale besturen krijgen zo de kans om zelf het toekomstige lokale bestuur mee vorm te geven.*
- *Ik behoud een fusiebonus in de vorm van een schuldovername en voorzie daarbij voldoende middelen om het transitieproces zelf te onderbouwen.*
- *Ik voorzie een leidraad voor logische en kwaliteitsvolle vrijwillige fusies.*
- *Ik optimaliseer het ondersteuningsaanbod en versterk de ondersteunende rol van ABB. Hierbij vertrek ik van de geleerde lessen uit de vorige fusietrajecten.”*

De huidige Vlaamse regering wil het beleid van haar voorganger voortzetten. Om die reden wordt het in de periode 2019-2024 gevoerde Vlaamse fusiebeleid geëvalueerd. De geleerde lessen zullen de basis vormen voor de uitwerking van de visie en aanpak van de volgende vrijwillige fusieoperatie.

³ [Regeerakkoord Vlaamse Regering 2024-2029](#), Parl. St. VI. Parl. 2024-2029, nr. 31/1.

⁴ [Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2024-2029](#), Parl. St. VI. Parl. 2024-2029, nr. 129/1.

2.2 DOELSTELLING EN SCOPE

Deze beleidsevaluatie heeft tot doel een inzicht te verschaffen in het proces van totstandkoming, de implementatie en de eerste effecten van de vrijwillige fusies van gemeenten die op 1 januari 2025 in Vlaanderen zijn gerealiseerd. De evaluatie is uitgevoerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur (hierna ABB), in opdracht van Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Hilde Crevits.

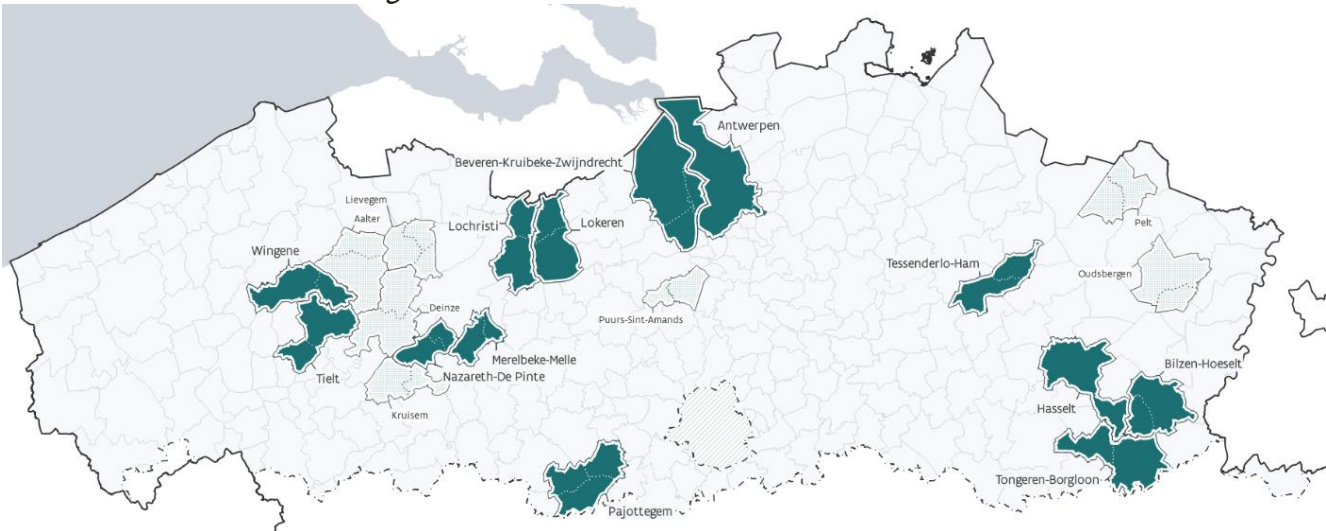
Op 1 januari 2025 fuseerden 28 oorspronkelijke besturen tot 13 fusiebesturen. Tabel 1 geeft een overzicht van de fusiepartners in elk van de 13 fusietrajecten.

Tabel 1. Fusieoperatie van 2025 – oorspronkelijke besturen en fusiebesturen

Oorspronkelijke besturen	Fusiebestuur
Antwerpen en Borsbeek	Antwerpen
Beveren, Kruibeke en Zwijndrecht	Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht
Bilzen en Hoeselt	Bilzen-Hoeselt
Borgloon en Tongeren	Tongeren-Borgloon
De Pinte en Nazareth	Nazareth-De Pinte
Galmaarden, Gooik en Herne	Pajottegem
Ham en Tessenderlo	Tessenderlo-Ham
Hasselt en Kortesseem	Hasselt
Lochristi en Wachtebeke	Lochristi
Lokeren en Moerbeke	Lokeren
Melle en Merelbeke	Merelbeke-Melle
Meulebeke en Tielt	Tielt
Ruiselede en Wingene	Wingene

Op de kaart van Vlaanderen ziet dit er als volgt uit:

Figuur 1. Fusies van 2025 in het Vlaamse Gewest



Het primaire doel van deze beleidsevaluatie is om beleidsmakers, lokale besturen en andere stakeholders te voorzien van een onderbouwde analyse van het procesverloop, de gehanteerde beleidsinstrumenten en de gerealiseerde effecten op korte termijn. De evaluatie beoogt:

- De mate waarin de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd te analyseren.
- De efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde fusiebeleid te beoordelen.
- Knelpunten en aandachtspunten, succesfactoren en *good practices* te identificeren.
- Concrete aanbevelingen te formuleren om het toekomstige fusiebeleid vorm te geven.

De beleidsevaluatie omvat het volledige proces van vrijwillige fusies van gemeenten in Vlaanderen, in het bijzonder de fusieoperatie van 2025. De reikwijdte omvat:

- Het regelgevend kader op Vlaams niveau.
- Het volledige procesverloop van de fusietrajecten, van het informele voortraject over de principiële beslissing tot fusie tot en met de implementatie van de fusie vanaf de fusiedatum.
- De rollen van de verschillende betrokken actoren, met name de fusiebesturen, de gouverneurs, de Vlaamse en federale entiteiten, de softwareontwikkelaars, de VVSG en ABB zelf.
- De impact van het stimuleringspakket vanuit Vlaanderen, met name de schuldovername, de garantieregeling en de tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende mandaten.
- De effectiviteit van het ondersteuningsaanbod van ABB, met name het centrale toegangspunt voor vragen, het draaiboek vrijwillige fusies, het afwegingskader, de fusiefiches, de kennisdeling en intervisie.
- De ervaringen met burgerparticipatie en maatschappelijke acceptatie van fusies.

De beleidsevaluatie is beperkt tot de vrijwillige fusies van gemeenten en omvat geen fusies op initiatief van de Vlaamse Regering of vormen van intergemeentelijke samenwerking. De analyse is gebaseerd op een kwalitatieve onderzoeksmethode, steunend op bevragingen, interviews en focusgroepen, om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de beleidspraktijk.

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

2.3 OPZET VAN DE EVALUATIE

Een fusiegolf heeft impact op een uitgebreid arsenaal aan actoren in de samenleving. Heel wat actoren moeten de fusiegolf verwerken om mee te zijn met de nieuwe situatie op 1 januari 2025. In deze evaluatie willen we de voorbije fusieoperatie evalueren, wat aanleiding kan geven tot nieuw fusiebeleid of de aanpassing van het huidige fusiebeleid. Gelet op de impact die een fusiegolf met zich meebrengt, is het belangrijk om de visie en mening van de belangrijkste betrokken stakeholders in kaart te brengen.

De evaluatie van de fusieoperatie is een casestudy over de gemeentefusies van 1 januari 2025. In een casestudy wordt een afgebakende casus intensief en gedetailleerd beschreven, waarbij de onderzoeker meerdere waarnemingstechnieken of databronnen hanteert om de casus in kaart te brengen en te begrijpen⁵. In de evaluatie worden voornamelijk kwalitatieve methoden van dataverzameling gehanteerd, vooral in de vorm van een interview of groepsinterview.

Bij kwalitatief onderzoek worden de onderzoekseenheden, de respondenten die de onderzoeker wil bevragen, niet toevallig gekozen⁶. In kwalitatief onderzoek opteren de onderzoekers voor doelgerichte steekproeftrekking⁶. De onderzoekers kiezen bewust wie ze willen bevragen omdat deze respondent ook input moet kunnen geven waarmee de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden⁶. Heel wat actoren ondervinden een impact van de gemeentefusies, daarom is het belangrijk om te definiëren welke stakeholdersgroepen betrokken worden bij de evaluatie. Bij doelgericht steekproeftrekken worden selectiecriteria gehanteerd om te bepalen welke onderzoekseenheden onderdeel uitmaken van het onderzoek⁶. In de volgende alinea worden de selectiecriteria voor de evaluatie kort besproken.

De gemeentefusies van 2025 zijn een eerste selectie criterium. In het onderzoek worden enkel actoren bevraagd die betrokken waren bij de fusiegolf van 1 januari 2025. Een tweede selectie criterium heeft betrekking op de verschillende onderdelen van de fusieoperatie die we willen evalueren. Een fusieoperatie bevat verschillende onderdelen, waarbij afhankelijk van het onderdeel, verschillende actoren betrokken worden. Om de evaluatie haalbaar te houden, worden de potentiële respondentengroepen beperkt tot de belangrijkste actoren betrokken bij de fusieoperatie (derde selectiecriteria). Om de steekproef van de evaluatie op een duidelijke manier weer te geven, wordt een steekproefmatrix gehanteerd. Deze steekproefmatrix geeft aan de hand van de selectiecriteria weer welke actoren onderdeel uit maken van de evaluatie. De steekproefmatrix wordt op de volgende pagina weergegeven.

⁵ M. Leys, D. Zaitch en T. Decorte (2016). De gevalstudie. In T. Decorte en D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 81-130). Leuven: Acco.

⁶ D. Mortelmans (2016). Het kwalitatief onderzoeksdesign. In T. Decorte en D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 81-130). Leuven: Acco.

Tabel 2: Steekproefmatrix beleidsevaluatie

Fusieoperatie van 1 januari 2025						
Onderdeel fusieoperatie	Belangrijkste betrokken actoren					
Stimuleringspakket	Burgemeesters	DFB ⁷	Gouverneurs	VVSG	AD en FD	ABB
Rol Gouverneurs	Burgemeesters	Gouverneurs	ABB			
Fusiekader	Burgemeesters	AD's en FD's ⁸	Transitie-managers	Gouverneurs	VVSG	ABB
Ondersteuningsaanbod	Burgemeesters	AD's en FD's	Transitie-managers	VVSG	ABB	
Fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid	Burgemeesters	AD's en FD's	Vlaamse entiteiten	Federale entiteiten	Software-leveranciers	ABB
Uitstel van fusiedatum	Burgemeesters	AD's en FD's	Vlaamse entiteiten	Federale entiteiten	Software-leveranciers	ABB
Vlaamse en federale impactanalyse	Vlaamse entiteiten	Federale entiteiten	ABB			
Traject digitale toepassingen en adreswijzigingen	SPOC's ⁹ Fusietrajecten	Vlaamse entiteiten	Federale entiteiten	Software-leveranciers		
Administratieve problemen na de fusiedatum	SPOC's Fusietrajecten	Vlaamse entiteiten	Federale entiteiten	Software-leveranciers	ABB	
Procesbegeleiding	Burgemeesters	AD's en FD's	Transitie-managers	HFB ¹⁰	Poolstok	ABB
Kortetermijneffecten	Burgemeesters	AD's en FD's	ABB			

⁷ DFB = Departement Finansiën en Begroting.

⁸ AD en FD = algemeen directeur en financieel directeur.

⁹ SPOC = centraal aanspreekpunt (single point of contact).

¹⁰ HFB = Het Facilitair Bedrijf.

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

In theorie stopt de steekproeftrekking als bij elke groep in de steekproefmatrix theoretische saturatie optreedt¹¹. Theoretische saturatie is bereikt wanneer de onderzoeker het gevoel krijgt geen nieuwe informatie of inzichten te krijgen van de respondenten⁶. De onderzoeker weet bijvoorbeeld welke antwoorden de respondenten zullen aanleveren en waar de klemtoon opgelegd wordt⁶. Dit zorgt ervoor dat de hoeveelheid dataverzamelingsmomenten niet op voorhand kan vastgelegd worden⁶. In de praktijk wordt echter vaak een limiet gezet op het aantal dataverzamelingsmomenten, zodat het onderzoek haalbaar blijft⁶. In deze evaluatie werd per respondentengroep een maximum gezet op het aantal interviews.

1. burgemeester & 2. AD en FD

- Bij de fusiegolf van 1 januari 2025 fuseerden 28 gemeenten tot 13 fusiegemeenten. Er werd besloten om te focussen op de 13 burgemeesters van de fusiegemeenten, en maximaal 7 van de 13 burgemeesters te bevragen. Om ook de respondentengroep van voormalige burgemeesters niet te vergeten, werd geprobeerd om minstens twee voormalige burgemeesters te bevragen van een prefusiegemeente. Op deze manier kan er gekeken worden in hoeverre de antwoorden van deze ex-burgemeesters in lijn liggen met de antwoorden van de huidige burgemeesters.

Net zoals bij de burgemeesters werd de klemtoon van de evaluatie op de AD en FD van de fusiegemeenten gelegd. Alle financieel directeurs van de fusiegemeenten waren voorheen financieel directeur van een prefusiegemeente. Twaalf van de dertien algemeen directeurs waren voorheen algemeen directeur van een prefusiegemeente. Er werd besloten om maximaal 7 AD's en 7 FD's te bevragen, waarbij de AD en FD zoveel mogelijk afkomstig zijn van dezelfde fusiegemeente. Opnieuw werd er geprobeerd om minstens twee voormalige algemeen directeurs en twee voormalige financieel directeurs te bevragen.

¹¹ Mortelmans, D. (2016). Het kwalitatief onderzoeksdesign (pp. 121). In T. Decorte en D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 81-130). Leuven: Acco.

24.12.2025

effecten en het uitstel van fusiedatum. Ook hier kan het onderdeel uitstel van fusiedatum enkel bevroegd worden aan de twee betrokken fusietrajecten.

In de respondentengroepen burgemeester en AD en FD wordt dus vooral gefocust op de fusiegemeenten. In principe kan het dus voorvallen dat zowel de burgemeester, als de AD en FD van dezelfde fusiegemeente respondenten zijn in deze evaluatie. Het is de bedoeling om elke fusiegemeente minstens één keer te bevragen via de burgemeester of de AD en FD. Het bevragen van dezelfde fusiegemeente in beide groepen wordt dus zoveel mogelijk vermeden. Voor de fusiegemeenten die te maken kregen met het risico op uitstel van fusiedatum, geldt deze regel niet. Van deze fusiegemeenten worden de burgemeester en AD en FD uitgenodigd voor een interview omdat het risico zich maar voordeed in twee van de dertien fusiegemeenten.

- Aantal deelnemende respondenten en dataverzamelmethode

Voor de respondentengroep ‘burgemeesters’ contacteerden we zeven fusiegemeenten met de vraag om deel te nemen aan een interview. Zes van de zeven burgemeesters gingen akkoord. Eén burgemeester weigerde en verwees door naar een voormalige algemeen directeur. Die persoon nam deel aan de evaluatie, maar behoort tot de groep van voormalige algemeen directeurs; hem werden over andere onderdelen vragen voorgelegd.

Voor de respondentengroep ‘algemeen en financieel directeurs’ contacteerden we zes fusiegemeenten. Daarnaast schreven we twee fusiegemeenten aan die hebben gewerkt met een projectleider voor het fusietraject. Die projectleiders stonden elk apart in voor de opvolging van hun fusietraject. De projectleiders werden over dezelfde onderdelen bevraagd als de algemeen directeurs en de financieel directeurs. Uiteindelijk namen zes algemeen directeurs en zes financieel directeurs deel aan de evaluatie, waarvan vijf duo's van dezelfde fusiegemeente. De zesde algemeen directeur nam samen met de projectleider van het fusietraject deel aan een interview. De zesde financieel directeur nam samen met een voormalige algemeen directeur deel aan een interview.

We contacteerden vier voormalige burgemeesters met de vraag om deel te nemen aan een interview. Eén persoon weigerde en twee anderen reageerden niet. Eén voormalige burgemeester ging wel in op de uitnodiging, maar kwam uiteindelijk niet opdagen voor het interview. Er namen vier voormalige algemeen directeurs en één voormalige financieel directeur deel aan de evaluatie.

3. Transitie manager

- Beschrijving van de respondentengroep en mogelijke respondenten

De fusiepartners kunnen een transitie-manager aanstellen die instaat voor de ambtelijke coördinatie van het fusieproces. De transitie-manager kan een personeelslid van een van de fusiepartners of een persoon van buiten de organisatie zijn. Als er geen transitie-manager wordt aangeduid, dan wordt deze rol opgenomen door de algemeen directeur-coördinator en de financieel directeur-coördinator.

In 8 van de 13 fusietrajecten werd een transitie manager aangesteld. 2 fusietrajecten kozen voor een interne transitie manager, terwijl de 6 andere fusietrajecten opteerden voor een externe transitie manager. 5 van deze 6 fusietrajecten deden beroep op een transitie manager van een consultancy bureau. Het laatste

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

fusietraject deed aanvankelijk een beroep op een externe transitie manager, maar koos er in tweede instantie voor om een transitie manager aan te werven.

- Aantal deelnemende respondenten en dataverzamelmethode

De 8 transitie-managers werden uitgenodigd voor een fysiek groepsinterview, waarvan uiteindelijk 4 transitie-managers deelnamen aan het interview. De transitie-managers werden bevraagd over het fusiekader, het ondersteuningsaanbod en de externe begeleiding.

4. Gouverneur

- Beschrijving van de respondentengroep en mogelijke respondenten

De vorige Vlaamse Regering gaf de gouverneurs een faciliterende en verbindende rol bij de fusieoperatie. Zowel het informele voortraject (bijvoorbeeld bij fusiegesprekken) als het formele fusietraject (na de gezamenlijke beslissing tot fusie) konden de gouverneurs deze rol opnemen. Gelet op het beperkt aantal gouverneurs, werd getracht elke gouverneur te bevragen. De gouverneurs werden bevraagd over de stimuleringsmaatregelen voor fusies van gemeenten en de zogenaamde faciliterende en verbindende rol.

- Aantal deelnemende respondenten en dataverzamelmethode

De bevraging van de gouverneurs werd geagendeerd op het College van Gouverneurs (hierna CvG). De gouverneurs ontvingen op voorhand een uitnodiging om deel te nemen aan de evaluatie, waarbij ook de vragen werden bezorgd. Drie van de vijf gouverneurs namen via het CvG deel aan het groepsinterview. De twee afwezige gouverneurs bezorgden een schriftelijke insteek.

5. Federale entiteiten

- Beschrijving van de respondentengroep en mogelijke respondenten

De federale entiteiten werden betrokken bij vier onderdelen van de voorbije fusieoperatie: de federale impactanalyse, het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen, de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het uitstel van de fusiedatum.

De mogelijke respondenten verschillen echter afhankelijk van het onderdeel. De personen van de federale entiteiten die meewerkten aan de federale impactanalyse waren niet de juiste personen voor het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen, dat binnen de federale entiteit vaak werd opgenomen door anderen.

De federale impactanalyse werd gevoerd met de leden van de Vlaams-federale werkgroep. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de entiteiten die deelnamen aan de Vlaams-federale werkgroep. De federale impactanalyse richtte zich op het identificeren en aanpakken van federale regelgeving en administratieve praktijken. De leden van de werkgroep werden bevraagd over de federale impactanalyse. De federale entiteiten werden ook betrokken bij het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen. Het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen focuste voor deze entiteiten vooral op de digitale verwerking van de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen in de digitale systemen in eigenbeheer. In heel wat gevallen werd het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen gevoerd met andere personen dan de leden van de Vlaams-federale werkgroep. De personen van de federale entiteiten die

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

De federale entiteiten werden eveneens betrokken bij de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het uitstel fusiedatum. Beide onderdelen hadden een impact op de federale impactanalyse en het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen. Hierdoor werden de beide respondentengroepen bevraagd over de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het mogelijk uitstel van de fusiedatum.

- De leden van de Vlaams-federale werkgroep fusies werden bevraagd aan de hand van een vragenlijst met stellingen. De stellingen peilde naar de mening van de leden over de federale impactanalyse (waaronder ook de werking en samenstelling van de werkgroep), de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het uitstel van de fusiedatum. Op 6 juni 2025 werden tweeëndertig leden van de Vlaams-federale werkgroep aangeschreven met de vraag om de vragenlijst in te vullen. De vragenlijst kon ingevuld worden tot 10 juli en verliep volledig anoniem. Op 26 juni en 9 juli werden de respondenten nogmaals gecontacteerd met de vraag om de vragenlijst in te vullen. De vragenlijst werd ingevuld door 13 respondenten.

6. Steekproef Vlaamse entiteiten

- De respondentengroep van Vlaamse entiteiten is vergelijkbaar met de federale entiteiten. Ze werden betrokken bij vier onderdelen van de voorbije fusieoperatie: de Vlaamse impactanalyse, het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen, de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het uitstel van de fusiedatum.

De Vlaamse impactanalyse werd gevoerd met de leden van de Vlaams ambtelijke werkgroep fusies. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de entiteiten die deelnamen aan de Vlaams ambtelijke werkgroep fusies. De Vlaamse impactanalyse richtte zich op het identificeren en aanpakken van Vlaamse regelgeving en administratieve praktijken. De leden van de werkgroep werden bevraagd tijdens de evaluatie over de Vlaamse ambtelijke werkgroep.

pagina 17 van 112

De Vlaamse entiteiten werden eveneens betrokken bij de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het uitstel fusiedatum. Beide onderdelen hadden een impact op de Vlaamse impactanalyse en het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen. Hierdoor werden de beide respondentengroepen bevraagd over de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het mogelijk uitstel van de fusiedatum.

- De leden van de Vlaams ambtelijke werkgroep werden bevraagd met een vragenlijst. Deze vragenlijst bevatte grotendeels dezelfde stellingen als de vragenlijst voor de Vlaams-federale werkgroep. De stellingen peilde naar de mening van de leden over de Vlaamse impactanalyse (waaronder ook de werking en samenstelling van de werkgroep), de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het uitstel van de fusiedatum. Op 6 juni 2025 werden 55 leden van de Vlaams-federale werkgroep aangeschreven met de vraag om de vragenlijst in te vullen. De vragenlijst kon ingevuld worden tot 10 juli en verliep volledig anoniem. Op 26 juni en 9 juli werden de respondenten nogmaals gecontacteerd met de vraag om de vragenlijst in te vullen. De vragenlijst werd ingevuld door 14 respondenten.

7. SPOC fusietrajecten

- Heel wat steden en gemeenten maken, in de uitvoering van hun opdrachten, gebruik van Vlaamse en federale digitale toepassingen. Deze toepassingen moeten aangepast worden zodat ze ook gebruikt kunnen worden door de fusiegemeenten. Soms moeten de gemeenten in een fusietraject een aantal acties uitvoeren om de toepassingen gebruiksklaar te maken voor de fusiegemeenten. Eén van de doelen van het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen was om in kaart te brengen welke acties de gemeenten in een fusietraject voor welke Vlaamse en federale toepassingen moesten ondernemen zodat de toepassingen gebruiksklaar gemaakt kon worden voor de fusiegemeenten.

24.12.2025

Elk fusietraject duidde voor het traject digitale toepassingen een centraal aanspreekpunt aan die het traject digitale toepassingen zou coördineren en opvolgen binnen het eigen fusietraject. De steekproef SPOC fusietrajecten bestaat uit de 13 aanspreekpunten van de fusietrajecten, die we allemaal wilden bevragen.

- Aantal deelnemende respondenten en dataverzamelmethode

Aan de hand van twee groepsinterviews was het de bedoeling om alle aanspreekpunten te bevragen over het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen. Zes aanspreekpunten namen deel aan de groepsinterviews. De aanspreekpunten werden over het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen, als ook over de administratieve problemen na de fusiedatum.

Omwille van de beperkte opkomst werd een vragenlijst met open vragen opgesteld en verstuurd naar de afwezige SPOC's. De vragenlijst bevatte dezelfde vragen als diegene die tijdens de groepsinterviews werden gesteld. Uiteindelijk vulden drie aanspreekpunten deze vragenlijst in, waardoor 9 van de 13 aanspreekpunten werden bevestigd.

8. Softwareleveranciers

- Beschrijving van de respondentengroep en mogelijke respondenten

Alle lokale besturen doen beroep op één of meerdere softwareleveranciers voor de uitvoering van hun dagelijkse taken en opdrachten. Een fusie van gemeenten heeft dan ook impact op de softwareleverancier, die deze fusies zal moeten verwerken. Zeventien softwareleveranciers namen (gedeeltelijk) deel aan het traject digitale toepassingen. De manier waarop de gemeentefusies digitaal verwerkt worden door de Vlaamse en federale overheid, heeft tevens impact op de producten van de softwareleveranciers die gebruikt worden door de gemeenten.

- Aantal deelnemende respondenten en dataverzamelmethode

Voor de evaluatie werden de twee belangrijkste softwareleveranciers uitgenodigd voor een interview. Niet alle betrokken softwareleveranciers ondervonden een impact van de gemeentefusies of de impact was beperkt in vergelijking tot de geselecteerde softwareleveranciers. Beide softwareleveranciers gingen in op de uitnodiging en werden bevestigd over het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen, het uitstel van fusiedatum en de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid.

9. Departement Financiën en Begroting (DFB)

Vanaf hier worden een aantal kritische of opportunistische cases weergegeven. Een kritische case is een respondent die zo'n belangrijke rol heeft gespeeld dat deze zeker bevestigd moet worden¹². Een opportunistische case is een uitgelezen of onverwachte mogelijkheid die zich voordoet en bevestigd kan worden¹³. Deze onverwachte gebeurtenis kan voor interessante resultaten zorgen, ook al geven ze niet meteen een antwoord op de onderzoeksvragen⁸. De kritische en opportunistische cases bestaan niet een verschillende potentiële respondenten, vaak gaat het om 1 persoon of entiteit.

¹² Mortelmans, D. (2016). Het kwalitatief onderzoeksdesign (pp. 114). In T. Decorte en D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 81-130). Leuven: Acco.

¹³ Mortelmans, D. (2016). Het kwalitatief onderzoeksdesign (pp. 117-118). In T. Decorte en D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 81-130). Leuven: Acco.

- Beschrijving van de respondentengroep en mogelijke respondenten

Een voorbeeld van een kritische case is het Departement Financiën en Begroting (DFB). DFB werd belast met de uitvoering van de schuldovername, één van de stimulansen uit het stimuleringspakket om fusies van gemeenten aan te moedigen¹⁴.

- Aantal deelnemende respondenten en dataverzamelmethode

In kader van de evaluatie van de stimuleringsmaatregelen werd één interview afgenomen met twee personen van DFB die instonden voor de schuldovername. Zij werden bevraagd over de modaliteiten van de schuldovername, de technische en praktische uitvoering en de gevolgen van de schuldovername.

10. Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSg)

- Beschrijving van de respondentengroep en mogelijke respondenten

De VVSG is in deze evaluatie een opportunistische case. De vereniging is minder betrokken bij de onderdelen van deze evaluatie en voldoet als gevolg minder aan de selectiecriteria. De VVSG houdt zich wel degelijk bezig met de gemeentefusies. Ze fungeren, net zoals ABB, als een aanspraakpunt voor de gemeenten en steden rond een aantal fusiethema's. Op 13 juni 2025 publiceerde de VVSG een standpunt over de ondersteuning van de gemeentelijke fusies¹⁵, wat het interessant maakte om de VVSG te betrekken bij de evaluatie.

- Aantal deelnemende respondenten en dataverzamelmethode

De VVSG ging akkoord met een interview. Eén vertegenwoordiger van de VVSG nam deel aan het interview met ABB. In het interview werd de vertegenwoordiger bevraagd over het stimuleringspakket, het ondersteuningsaanbod, het organiek fusiekader en de administratieve problemen na de fusiedatum.

11. Het Facilitair Bedrijf (HFB) & 12. Poolstok

- Beschrijving van de respondentengroep en mogelijke respondenten

Lokale besturen konden in het informele voortraject of tijdens het formele fusietraject beroep doen op externe begeleiding voor fusiegerelateerde thema's. Het lokaal bestuur kon zelf een overheidsopdracht in de markt zetten en een offerteaanvraag versturen. Lokale besturen konden echter ook beroep doen op de raamcontracten voor procesbegeleiding van Het Facilitair Bedrijf en Poolstok. Hierdoor werd er geopteerd om ook Het Facilitair Bedrijf en Poolstok te bevragen in kader van de evaluatie.

¹⁴ Omzendbrief FB 2021/1 met de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025. Te raadplegen via: [Omsendbrief met de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025](#).

¹⁵ Standpunt Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, ingenomen op 6 juni 2025. *VVSG vraagt bijsturing financiële ondersteuning bij fusies*. Geraadpleegd op 7 november 2025, van: <https://www.vvsg.be/standpunten/vvsg-vraagt-bijsturing-financiele-ondersteuning-bij-fusies>

- Aantal deelnemende respondenten en dataverzamelmethode

Het Facilitair Bedrijf en Poolstok gingen allebei in op de uitnodiging van ABB. Beiden werden bevraagd aan de hand van een interview over het onderdeel externe begeleiding.

13. Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)

Op 10 juli 2020 keurde de vorige Vlaamse Regering een nota¹⁶ goed waarin ABB werd belast met de algemene coördinatie van de fusieoperatie. Het fusieteam van ABB werkte als coördinerende instantie mee aan alle onderdelen die deel uitmaken van deze evaluatie. Hierdoor beschikt het fusieteam van ABB over een eigen visie van de fusieoperatie. Bij de bespreking van de onderdelen wordt deze visie apart weergegeven.

Er werden binnen ABB ook twee interviews afgenomen van collega's die niet behoorden tot het fusieteam, maar wel een rol van betekenis speelden bij de stimuleringsmaatregelen en de digitale verwerking van de gemeentefusies. De collega's die instonden voor de digitale verwerking van de gemeentefusies worden beschouwd als één van de vier Vlaamse entiteiten die bevraagd werden rond het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen.

Op de volgende pagina wordt een tabel weergegeven die een volledig overzicht biedt van de respondentengroepen die hierboven besproken werden. De illustratie geeft voor elke potentiële respondentengroep de gehanteerde dataverzamelmethode, het aantal potentiële respondenten en het aantal bevraagde respondenten weer.

¹⁶ Conceptnota 'Vrijwillige fusies van gemeenten', goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 10 juli 2020 (VR 2020 1007 DOC.0729). Te raadplegen via: <https://themis.vlaanderen.be/files/5f0345f42e5193000c000390/download?name=VR%202020%201007%20DOC.0729-1%20Vrijwillige%20fusies%20gemeenten%20-%20nota.pdf&content-disposition=inline>.

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

Respondentengroep	Dataverzamelingsmethode	Potentiële respondenten	Bevraagde respondenten
Burgemeester van fusiegemeente	Interview	13	6
Geen burgemeester meer sinds fusie	Interview	16	0
Algemeen en financieel directeur fusiegemeente	Interview	13 AD en 13 FD	6 AD en 6 FD
Geen AD of FD meer sinds fusie	Interview	16 ex-AD en 15 ex-FD	4 ex-AD en 1 ex-FD
Projectleider van een fusietraject	Interview	3	2
Transitiemanager	Groepsinterview	8	4
Gouverneur	Groepsinterview of schriftelijk	5	5
Vlaams ambtelijke werkgroep fusies	Vragenlijst met stellingen	55	14
Vlaams-federale werkgroep fusies	Vragenlijst met stellingen	32	13
Traject DTA ¹⁷ : fusiegemeenten	Groepsinterview of vragenlijst	13	9
Traject DTA: Vlaamse en federale entiteiten	Interview	75	10
Traject DTA: softwareleveranciers	Interview	17	2
Departement Financiën en Begroting	Interview	1 entiteit	1 entiteit
Het Facilitair Bedrijf	Interview	1 entiteit	1 entiteit
Poolstok	Interview	1 entiteit	1 entiteit
VVSG	Interview	1 entiteit	1 entiteit
ABB	Interview of visie fusieteam	1 entiteit	1 entiteit

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

Alle interviews werden afgenomen in de maanden juni – oktober. Bij de start van elk interview werd aan de respondenten gevraagd of het interview mocht worden opgenomen. De interviews werden opgenomen met het oog op de verwerking van de informatie. In elk interview werd aangegeven dat de naam van de respondenten niet zou worden weergegeven in het evaluatierapport. Een interview werd ofwel volledig getranscribeerd ofwel samengevat aan de hand van de opname en de gemaakte aantekeningen tijdens het interview. Er werd geen gebruik gemaakt van een codeerprogramma. De informatie uit de interviews werd handmatig gecodeerd in Excel. De vragenlijsten werden in juni en juli ingevuld en waren volledig anoniem. De resultaten van de vragenlijsten werden nadien ook verwerkt in Excel.

2.4 OPVOLGING VAN AANBEVELINGEN EN ERVARINGEN UIT DE VORIGE BELEIDSEVALUATIE

Op 1 januari 2019 vonden 7 vrijwillige fusies van gemeenten plaats. Die fusies doorbraken het taboe rond het thema en plaatsten in veel gemeentehuizen de discussie over de eigen bestuurskracht (formeel of informeel) op de agenda. De fuserende gemeenten van 2019 werden beschouwd als absolute pioniers.

Het procesverloop van de vrijwillige gemeentefusies van 1 januari 2019 en de fusiebesturen zelf waren meermaals het voorwerp van een beleidsevaluatie. Hierna volgt een overzicht:

- E. Wayenberg, T. Steen e.a. (2018). [*Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren*](#). Rapport in opdracht van ABB, Universiteit Gent en KU Leuven, 124 p.
- K. De Ceuninck (2019). *Evaluatie procesverloop gemeentelijke fusies*. Rapport in opdracht van ABB, Universiteit Gent, 71 p. (niet gepubliceerd).
- Audit Vlaanderen (2022). [*Thema-audit Fusiebesturen. Globaal rapport*](#), 37 p.
- C. Callens, I. Torfs e.a. (2024). [*Effecten van gemeentelijke fusies vanuit het perspectief van de gefuseerde Vlaamse gemeenten*](#), Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 134 p.
- ABB (2024), [*6 jaar na de fusie: financiële indicatoren van de Vlaamse gemeenten die in 2019 fuseerden*](#), 26 p.

Op 19 maart en 2 april 2019 hield de commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid [een gedachtewisseling](#) over de evaluatie van de fusieoperatie van 2019. Aan het woord kwamen Jeroen Windey, administrateur-generaal van ABB en Bram Opsomer, projectleider fusies bij ABB, Raoul Paridaens, algemeen directeur van Puurs-Sint-Amands, Luc Jolie, algemeen directeur van Aalter en prof. Koenraad De Ceuninck van Universiteit Gent.

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing onderzocht in welke mate lokale besturen in Vlaanderen over de nodige capaciteit beschikken om hun opdrachten te vervullen. Daaruit bleek dat een combinatie van een aantal factoren, waaronder financiële draagkracht en schaal, bepalend is. Het Vlaamse fusiebeleid in de periode 2014-2019 faciliteerde deze twee factoren. De schuldovername was een belangrijke motor om de fusiegesprekken op te starten en tot een goed einde te brengen. Ook de ondersteuning en begeleiding vanuit ABB beoordeelden de fusiebesturen van 2019 heel positief. De Regering Jambon nam deze aspecten daarom opnieuw mee in het kader voor de vrijwillige fusieoperatie van 2025.

3 EVALUATIE VAN DE VRIJWILLIGE GEMEENTELIJKE FUSIEOPERATIE VAN 2025

In dit hoofdstuk komen de onderwerpen aan bod die we bevraagd hebben in de verschillende dataverzamelingstechnieken, zijn de vragenlijsten, de interviews en de groepsinterviews. Per onderwerp komen achtereenvolgens aan bod: de context en doelstelling(en), de elementen uit de evaluatie, de visie van ABB en de aanbevelingen.

In een eerste onderdeel komt het procesverloop van een vrijwillige fusies van gemeenten aan bod. het tweede onderdeel behandelt het stimuleringspakket voor vrijwillige fusies. In de volgende onderdelen komen achtereenvolgens de ondersteuning van lokale besturen op organisatorisch vlak en op juridisch vlak ter sprake. In een vijfde onderdeel komen de Vlaamse en federale coördinatie van de fusieoperatie aan bod. Het zesde en laatste onderdeel behandelt het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen.

3.1 PROCESVERLOOP VAN EEN VRIJWILLIGE FUSIE VAN GEMEENTEN

3.1.1 Mijlpalen in een fusietraject

3.1.1.1 Context en doelstelling

Het [decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur](#) (DLB) deelt het traject naar een vrijwillige fusie van gemeenten op in een aantal mijlpalen.

Voorafgaand stippen we aan dat het mogelijk is om elk jaar op 1 januari te fusioneren. Tot nog toe hebben de fusiepartners telkens gekozen voor een fusiedatum die samenvalt met de start van de nieuwe lokale bestuursperiode. Decretaal is immers bepaald dat de fusiedatum 1 januari is van het jaar dat volgt op de eerste verkiezing van de nieuwe gemeenteraad¹⁸. Bij een fusie in de loop van een lokale bestuursperiode moeten tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen georganiseerd worden. Het fusiedecreet bepaalt de datum waarop die verkiezingen plaatsvinden.

In alle 13 trajecten van de voorbije vrijwillige fusieoperatie is de keuze gemaakt voor een fusie op 1 januari 2025. Zij hadden volgende deadlines voor de mijlpalen:

- Zonder deadline, maar voorafgaand aan het gezamenlijke voorstel tot fusie: de principiële beslissing tot fusie door de gemeenteraden.
- Uiterlijk 31 december 2023¹⁹: de beslissing over het gezamenlijke voorstel tot fusie door de gemeenteraden. Vanaf die dag treedt een periode van lopende zaken in.
- Uiterlijk voor de sluiting van de zitting 2024-2025 van het Vlaams Parlement: de goedkeuring van het fusiedecreet door het Vlaams Parlement. Vanaf die dag is de fusie definitief.
- Op 13 oktober 2024: de eerste verkiezing van de nieuwe gemeenteraad van de fusiegemeente.
- Op 1 januari 2025: de fusiedatum. Vanaf die dag neemt de periode van lopende zaken een einde.

We hernemen hieronder de mijlpalen met de concrete timing in de verschillende fusietrajecten.

¹⁸ Artikel 343, 8°, van het DLB.

¹⁹ Artikel 347, eerste lid, van het DLB.



- Principiële beslissing tot fusie:
 - o In 3 trajecten kozen de lokale besturen ervoor om al in 2021 een principiële beslissing tot fusie te nemen. Het gaat om Bilzen en Hoeselt; Borgloon en Tongeren; en Ham en Tessenderlo.
 - o 5 trajecten landden met hun principiële beslissing tot fusie op een van de gemeenteraden van 2022. Het gaat om Antwerpen en Borsbeek; Beveren, Kruibeke en Zwijndrecht; Lokeren en Moerbeke; Lochristi en Wachtebeke; en Ruiselede en Wingene.
 - o In 5 trajecten kwam de principiële beslissing tot fusie pas in 2023. Het gaat om De Pinte en Nazareth; Galmaarden, Gooik en Herne; Hasselt en Kortesseem; Melle en Merelbeke; en Meulebeke en Tielt.
- Gezamenlijk voorstel tot fusie:
 - o In 4 trajecten kozen de lokale besturen ervoor om in september of oktober 2023 de beslissing over het gezamenlijke voorstel tot fusie te nemen. Het gaat meer bepaald om Bilzen en Hoeselt, Borgloon en Tongeren, Lokeren en Moerbeke, en Ruiselede en Wingene.
 - o De overige 9 trajecten landden met hun beslissing over het gezamenlijke voorstel tot fusie op de gemeenteraden van november of december 2023.
- Fusiedecreten:
 - o De Vlaamse Regering kan een fusievoorstel als ontwerp van fusiedecreet indienen bij het Vlaams Parlement²⁰.
 - o Voor elk van de 13 fusietrajecten heeft de Vlaamse Regering effectief dergelijk ontwerp van decreet opgemaakt en ingediend. Dat gebeurde na een behandeling in 2 golven:
 - Voor de 4 trajecten met een fusievoorstel in september of oktober 2023 keurde de Vlaamse Regering [op 17 november 2023](#) het voorontwerp van decreet principieel goed. Op [26 januari 2024](#) volgde de definitieve goedkeuring.
 - Voor de 9 trajecten met een fusievoorstel in november of december 2023 keurde de Vlaamse Regering [op 22 december 2023](#) het voorontwerp van decreet principieel goed. Op [23 februari 2024](#) volgde de definitieve goedkeuring.
 - o Op [26 maart 2024](#) werden de 13 ontwerpen van fusiedecreet aangenomen in de commissie voor Binnenlands Bestuur van het Vlaams Parlement, op [17 april 2024](#) werden ze aangenomen in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.
 - o Alle fusiedecreten werden op [19 april 2024](#) bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering. Op 24 mei 2024 werden ze bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.
- Gemeente- en districtsraadsverkiezingen:
 - o Op 13 oktober 2024 werden de eerste verkiezingen georganiseerd voor de nieuwe gemeenteraad van de 13 fusiegemeenten en voor de nieuwe districtsraad van het district Borsbeek in de fusiestad Antwerpen.
 - o Er werden bezwaren ingediend tegen de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van Hasselt en Wingene. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen verwierp respectievelijk op 11 en 12 december 2024 het bezwaar in beide dossiers. De arresten werden niet aangevochten bij de Raad van State.
- Fusiedatum:
 - o In elk van de 13 fusietrajecten kwam de fusie tot stand op 1 januari 2025.
 - o Ondanks de bezwaren tegen de verkiezingsuitslag van Hasselt en Wingene kwam er ook in die trajecten geen uitstel van de fusie.

²⁰ Artikel 384 van het DLB.

3.1.1.2 Evaluatie

Het overgrote deel van de bevroegde fusiebesturen gaf aan dat de periode van ongeveer 1 jaar tussen de goedkeuring van het gezamenlijke voorstel tot fusie en de fusiedatum te kort was om de fusie degelijk te kunnen voorbereiden. 2024 was bovendien een verkiezingsjaar, waardoor lokale mandatarissen geneigd waren sommige beslissingen uit te stellen tot na de gemeenteraadsverkiezingen. In fusiebesturen waar de verkiezingsuitslag het lokale politieke landschap hertekende, bleek het ook na de verkiezingen moeilijk om belangrijke knopen door te hakken.

Ook in de interviews met de gouverneurs, de transitimanagers en 1 van de softwareleveranciers was er een duidelijke vraag om de deadline voor de beslissing over het gezamenlijke voorstel tot fusie te vervroegen.

Naast meer voorbereidingstijd vragen de fusiebesturen meer rechtszekere instrumenten om een aantal fundamenteën van de fusiegemeente vast te stellen of minstens zo goed mogelijk voor te bereiden in aanloop naar de fusiedatum. Concreet gaat het om het organogram, de rechtspositieregeling, het arbeidsreglement en de aanstelling van de algemeen directeur en financieel directeur van de fusiegemeente. Op die manier zou de ongerustheid bij het personeel sneller weggenomen kunnen worden, is de redenering. Die vraag wordt mee ondersteund door de gouverneurs en de transitimanagers.

Hoewel sommige respondenten vragende partij zijn voor een verschuiving van de fusiedatum naar een ander moment (omwille van de eindejaarsperiode en daaraan verbonden verloven), is de meerderheid voorstander van een behoud van de fusiedatum op 1 januari.

Enkele federale entiteiten pleiten voor een fasering van de gemeentefusies in de tijd: zo zou een eerste groep op 1 januari van start kunnen gaan, een tweede groep op 1 april, enz.

VVSG vraagt om fusies die in de loop van de lokale bestuursperiode starten meer te stimuleren en niet enkel toe te werken naar fusies die samenvallen met de start van een nieuwe lokale bestuursperiode.

3.1.1.3 Visie van ABB

De meeste fusietrajecten hebben effectief gewacht met de voorbereiding van de fundamenteën van de fusiegemeente tot aan de goedkeuring van het gezamenlijke voorstel tot fusie. Vanuit die optiek is 1 jaar inderdaad kort, een vervroeging van de deadline lijkt aangewezen. Op die manier kunnen de fusiepartners langer uit het vaarwater van de gemeenteraadsverkiezingen blijven. Logischerwijs kunnen de deeltrajecten die het gezamenlijke voorstel tot fusie als beginpunt hebben (parlementaire behandeling fusiedecreten, traject wijziging straatnamen, traject digitale toepassingen en adreswijzigingen) dan ook eerder van start gaan.

Het is arbeidsrechtelijk gezien niet mogelijk om vóór de fusiedatum een algemeen directeur of een financieel directeur van de fusiegemeente formeel aan te stellen. Wel kan de procedure voor de selectie van de beide decretale graden zo veel mogelijk voorbereid worden, zodat de nieuwe gemeenteraad van de fusiegemeente daarrond snel een beslissing kan nemen. ABB stelt dan ook voor die piste te bewandelen.

In een aantal fusietrajecten heeft men gewerkt met een fusiecollege dat de opmaak van het organogram, de rechtspositieregeling en/of het arbeidsreglement van de fusiegemeente in goede banen heeft geleid. De formele vaststelling van de documenten in kwestie gebeurde door de gemeenteraden van elk van de fusiepartners afzonderlijk. Voor de rechtspositieregeling en het arbeidsreglement ging het om identieke

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

ABB is voorstander van een behoud van de fusiedatum op 1 januari. De keuze voor een alternatieve datum heeft aanzienlijke repercussies op het vlak van loonadministratie, beleids- en beheerscyclus en fiscaliteit.

3.1.1.4 Aanbevelingen

De vervroeging van die deadline brengt een aantal gevolgen met zich mee.

- Om te vermijden dat de fusiepartners in een te langdurige periode van lopende zaken zouden terechtkomen, stelt ABB voor om de periode van lopende zaken pas te starten na de goedkeuring van de fusiedecreten in het Vlaams Parlement en dus niet meer vanaf het gezamenlijke voorstel tot fusie.

- Het initiatief daartoe kan uitgaan van een fusiecollege of een ander informeel orgaan dat het fusietraject coördineert. Een fusiecollege als tijdelijk orgaan formeel inschrijven in de organieke regelgeving heeft weinig meerwaarde omdat de formele beslissing over de fundamenteën van de fusiegemeente tot de bevoegdheid van de gemeenteraden behoort.
- De gemeenteraden van de fusiepartners moeten elk afzonderlijk de formele beslissingen nemen. Het kan gaan om identieke beslissingen (bv. voor de rechtspositieregeling of een belastingreglement) of om spiegeldocumenten (bv. voor het organogram). Artikel 162 van de Belgische Grondwet verbiedt

pagina 27 van 112

- De procedure voor de selectie van de beide decretale graden moet voor de fusiedatum zo veel mogelijk voorbereid worden, zodat de nieuwe gemeenteraad van de fusiegemeente daarover snel kan beslissen.
- Het draaiboek vrijwillige fusies vult ABB aan met goede praktijken uit de fusieoperatie van 2025 over de voorbereiding van de fundamenteën van de fusiegemeenten.

De 13 fusietrajecten maakten voor de procesbegeleiding in meerdere of mindere mate gebruik van de raamcontracten van Het Facilitair Bedrijf en Poolstok.

(exclusief bestuurskrachtonderzoeken en haalbaarheidsstudies; inclusief transitimanagers)

Fusietrajecten	Algemene consultancy	ICT	HR	Communicatie	Participatie	Organisatiestructuur	Organisatiecultuur
Antwerpen en Borsbeek				MONDEA	Idea Consult en MONDEA		
Beveren, Kruibeke en Zwijndrecht	MONDEA			MONDEA	MONDEA	Möbius	
Bilzen en Hoeselt	MONDEA	MONDEA					Ernst & Young
Hasselt en Kortesseem							
Lochristi en Wachtebeke	MONDEA; Motmans & Partners	BDO			Via Randstad		
Lokeren en Moerbeke							
Melle en Merelbeke				MONDEA	Levuur	Möbius; MONDEA	
De Pinte en Nazareth			Möbius	MONDEA		Möbius	Ernst & Young
Galmaarden, Gooik en Herne	Probis		Jurplus	Probis	Probis	Probis	Probis
Ham en Tessenderlo	Probis	Ernst & Young	Probis	Probis	Probis	Probis	Probis
Meulebeke en Tielt	Probis; MONDEA	Probis	Probis	Probis	Probis	Probis	Probis
Borgloon en Tongeren	MONDEA	MONDEA	MONDEA		MONDEA	MONDEA	
Ruiselede en Wingene	Ernst & Young; MONDEA			MONDEA	MONDEA	Ernst & Young	Ernst & Young

VVSG en de gouverneurs stelden voor om ook bij een volgende fusieoperatie een of meer raamovereenkomsten voor fusiebegeleiding van lokale besturen aan te bieden en om financiële ondersteuning te overwegen voor afname op die raamovereenkomsten. Enkele lokale besturen en een transitie-manager suggereerden dat er vanuit ABB of Het Facilitair Bedrijf een raamcontract wordt voorzien voor alle mogelijke begeleidingen in het kader van fusies van gemeenten.

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

3.1.2.3 Visie van ABB

Lokale besturen die nadenken over de eigen bestuurskracht en schaal, laten hun bestuurskracht vaak onderzoeken door een externe consultant. Die consultant doet daarvoor een beroep op data van de Vlaamse overheid (bij ABB de Gemeente-Stadsmonitor en de BBC-data; bij Statistiek Vlaanderen de statistieken en dashboards), de provincies (Provincies in Cijfers) en/of van het lokale bestuur in kwestie. Naast kwantitatieve data worden een aantal gesprekken gevoerd met mandatarissen en personeelsleden van het lokale bestuur in kwestie. Het eindproduct is een lokaal bestuurskrachtrapport. Dergelijke rapporten zullen ook in de toekomst relevant blijven. ABB stelt voor te onderzoeken of het kwantitatieve luik van die rapporten op een gestandaardiseerde wijze gegenereerd kan worden op basis van de publiek beschikbare data. Dat kan bijvoorbeeld door de fusiefiches van ABB uit te breiden met bijkomende data.

De transitie manager is een nuttige nieuwigheid die op basis van de evaluatie van de fusieoperatie van 2019 in het fusiekader is ingeschreven. Voor ABB mag de figuur van de transitie manager zeker behouden blijven, weliswaar op vrijwillige basis. We zijn geen voorstander van een verplichting om bij elk fusietraject een transitie manager aan te stellen. Men kan er immers voor kiezen om de algemeen directeur-coördinator de rol van transitie manager te laten opnemen. Dat is trouwens in 1 fusietraject op die manier toegepast, nl. in het traject van Ruiselede en Wingene.

Voor sommige fusietrajecten was het niet duidelijk wat de verhouding was tussen de transitie-manager en de algemeen directeur-coördinator. Het verdient dan ook een aanbeveling om de rol van de transitie-manager duidelijker af te bakenen. De suggestie om de transitie-manager een formele rol ten aanzien van de Vlaamse overheid te geven kan daarin meegenomen worden.

De raamcontracten van Het Facilitair Bedrijf en Poolstok werden veelvuldig gebruikt door de lokale besturen in een fusietraject. ABB zal bij een volgende fusieoperatie de verschillende relevante raamcontracten voor procesbegeleiding bij verandertrajecten opnieuw onder de aandacht brengen. De mogelijkheid van een raamcontract met specifieke expertises voor fusiebegeleiding zal onderzocht worden.

3.1.2.4 Aanbevelingen

- Onderzoek of het kwantitatieve luik van een lokaal bestuurskrachtrapport op gestandaardiseerde wijze gegenereerd kan worden.
- Behoud de figuur van de transitie-manager, maar verduidelijk diens mandaat – bijvoorbeeld in het draaiboek vrijwillige fusies.
- Breng de raamcontracten voor procesbegeleiding bij verandertrajecten onder de aandacht en onderzoek de mogelijkheid van een raamcontract voor fusiebegeleiding.

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

3.1.3 Burgerparticipatie

3.1.3.1 Context en doelstelling

Het fusiekader bevat geen criteria of vereisten voor burgerparticipatie in de aanloop naar een vrijwillige fusie van gemeenten door het principe van de lokale autonomie.

Het DLB reikt een aantal gereguleerde vormen van burgerparticipatie aan²¹. Een van die vormen is de gemeentelijke volksraadpleging. De gemeenteraad kan op eigen initiatief beslissen om een volksraadpleging te organiseren. Het initiatief kan ook uitgaan van de inwoners van een gemeente. De uitslag van een gemeentelijke volksraadpleging is niet bindend.

In 4 fusietrajecten werd een gemeentelijke volksraadpleging over de fusie georganiseerd. In Ruiselede, Tongeren en Borsbeek ging het initiatief uit van de inwoners. Ook in Zwijndrecht werd een gemeentelijke volksraadpleging gehouden, maar daar ging het initiatief uit van de gemeenteraad.

Tabel 7. Gemeentelijke volksraadplegingen, opkomst, aandeel ja- en nee-stemmers

Gemeente	Datum volksraadpleging	Opkomst ²²	% Ja-stemmers	% Nee-stemmers
Ruiselede	27/11/2022	34,94%	7,25%	91,44%
Tongeren	03/09/2023	17,02%	19,78%	77,34%
Zwijndrecht	17/09/2023	33,78%	18,63%	79,70%
Borsbeek	24/09/2023	28,36%	19,43%	77,36%

Hoewel de opkomst in de ene gemeente hoger lag dan in de andere, was het resultaat telkens hetzelfde. Een grote meerderheid stemde tegen de fusie.

Daarnaast bestaan er tal van andere inspraakinstrumenten. De lokale besturen kunnen zelf creatieve en innovatieve participatietrajecten opzetten op maat van hun eigen lokale context en noden. Ze kiezen daarbij vrij de instrumenten die zij wensen te gebruiken om de burgerparticipatie te bevorderen.

In Eeklo, Kaprijke en Wichelen werd geëxperimenteerd met een burgerpanel of spiegelgemeenteraad. Een panel van gelote burgers ging met elkaar in dialoog over een mogelijke fusie van hun gemeente. Ze werden tijdens het traject ondersteund door experts en ervaringsdeskundigen. Aan het einde formuleerden ze een advies voor hun gemeenteraad.

In de meeste fusietrajecten kregen de inwoners inspraak in het traject rond de wijziging van straatnamen. De fusietrajecten die opteerden voor een nieuwe naam voor de fusiegemeente, bevroegen hun inwoners over de naamkeuze, veelal op basis van een vooraf samengestelde shortlist van mogelijke nieuwe gemeentenamen. De burgerbetrokkenheid in die deeltraject moest zorgen voor een groter draagvlak voor de fusie bij de lokale bevolking.

²¹ Zie artikel 302-325 van het DLB.

²² Gezien de cijfers vaak verschillen, wordt hier gewerkt met het percentage van de totale bevolking dat zijn stem uitbracht.

3.1.3.2 Evaluatie

De bevroegde fusiebesturen waar een gemeentelijke volksraadpleging over de fusie werd georganiseerd zijn veelal voorstander van andere vormen van burgerparticipatie dan een gemeentelijke volksraadpleging als het gaat over burgerparticipatie. Zij vinden het instrument van een volksraadpleging minder aangewezen in het geval van een gemeentefusie.

Een van de gouverneurs sluit zich aan bij dit standpunt. Hij vraagt om na te denken over betere vormen van burgerparticipatie in de aanloop van een fusieproces. Volksraadplegingen zijn geen zaligmakend instrument.

3.1.3.3 Visie van ABB

Een lokaal draagvlak is heel belangrijk bij een gemeentefusie. Voor de lokale besturen in een fusietraject is het raadzaam om voeling te houden met de inwoners en mogelijke gevoeligheden of weerstanden zo snel mogelijk te capteren. De lokale besturen bepalen zelf hoe ze hun burgers betrekken bij het fusietraject en hen overtuigen van de argumenten om tot een fusie over te gaan.

In het draaiboek vrijwillige fusies raadt ABB lokale besturen aan om burgers doorheen het hele traject te betrekken. Dus ook vóór de principiële beslissing tot fusie en na het gezamenlijke voorstel tot fusie. Daarnaast is het van belang om burgers te betrekken in verschillende facetten van de fusie en hen mee te laten nadenken over (de visie op) de fusiegemeente. Burgerparticipatie bij een gemeentefusie mag geen eenmalig moment zijn, maar is bij voorkeur een uiting van een bestuurscultuur waarbij beleidskeuzes niet enkel eenzijdig door het lokale bestuur worden gemaakt.

ABB is geen voorstander van een verbod op een gemeentelijke volksraadpleging, een verplichte volksraadpleging of het bindend maken van de uitslag van een volksraadpleging bij een fusie van gemeenten. Een lokaal bestuur moet er een beroep op kunnen doen als het van oordeel is dat het bijdraagt aan het lokale draagvlak voor de fusie. Ook inwoners moeten het initiatief kunnen nemen om een volksraadpleging aan te vragen als ze willen dat de lokale bevolking haar mening geeft over een gemeentefusie.

3.1.3.4 Aanbevelingen

ABB zal de lokale besturen ook in de toekomst wijzen op het belang van burgerparticipatie voor een lokaal draagvlak voor de fusie. Vanuit die optiek geeft het draaiboek vrijwillige fusies momenteel al een overzicht van de mogelijke inspraakinstrumenten voor inwoners, en dat in de verschillende fasen van een fusietraject. ABB zal dat overzicht aanvullen met vormen van burgerparticipatie die tijdens de fusieoperatie van 2025 toegepast werden.

3.1.4 Effecten van gemeentelijke fusies

3.1.4.1 Context en doelstellingen

De opeenvolgende Vlaamse Regeringen kozen ervoor vrijwillige fusies te stimuleren om zo te komen tot sterke Vlaamse lokale besturen.

Vandaag worden fusies voornamelijk ingezet als instrument om de bestuurskracht van lokale besturen te vergroten. Voorstanders zien het als een instrument om de beschikbare middelen en capaciteit van een lokaal bestuur te verhogen. Een fusie zou bijvoorbeeld leiden tot een toename van de financiële draagkracht,

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

en een versterking en professionalisering van personele middelen. Tegenstanders benadrukken de risico's van het fusieproces. Een fusie is een ingrijpende transformatie van politieke en administratieve structuren, systemen en procedures die evengoed kan leiden tot verhoogde uitgaven en meer druk op het personeel.

In een [onderzoeksrapport uit 2023](#) komt het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing op basis van een internationale literatuurstudie tot een synthese van 16 ex-post effecten van een gemeentefusies. Er is een groot aantal uiteenlopende effecten en het bewijs is voor bepaalde effecten niet altijd even sterk of gelijklopend. Er zijn zowel positieve als negatieve effecten. Sommige effecten zijn merkbaar op korte termijn (0-4 jaar na de fusie), andere op middellange termijn (4-10 jaar na de fusie); nog andere pas op lange termijn (>10 jaar na de fusie).

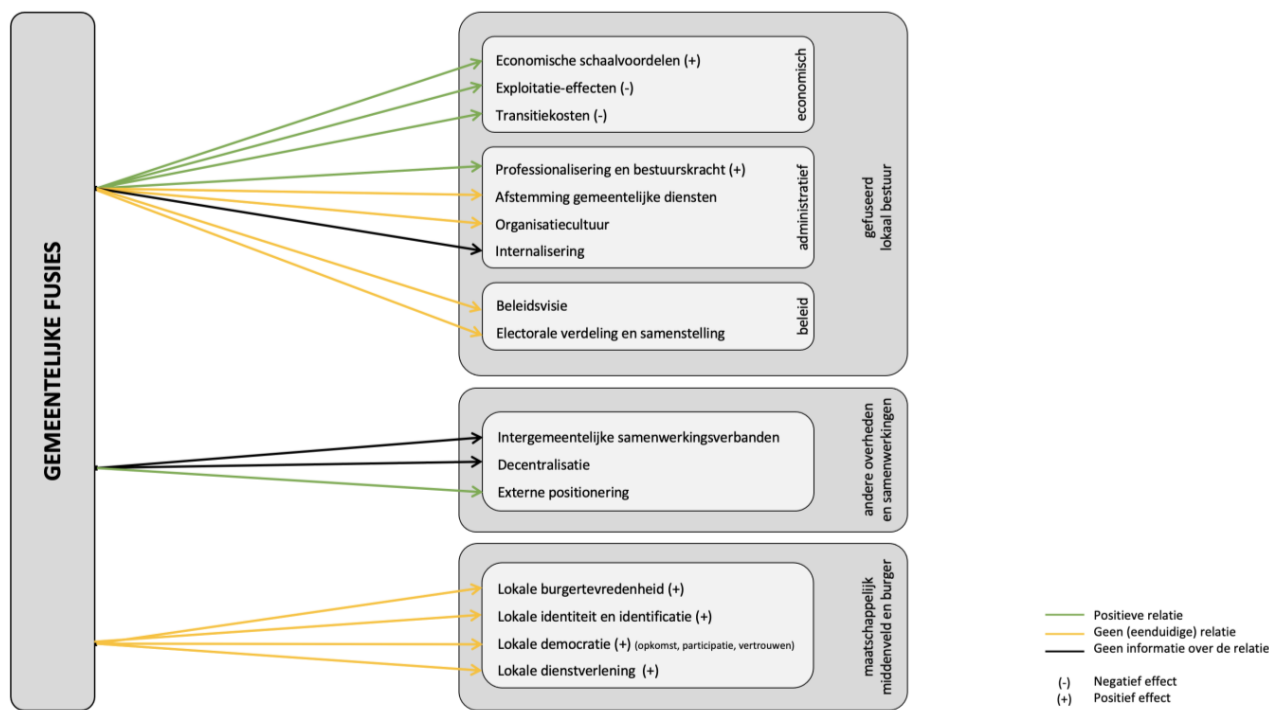
De effecten kunnen in categorieën worden ingedeeld aan de hand van de betrokken actoren waarop ze een impact hebben:

- Effecten op de gefuseerde lokale besturen
 - o Economisch: schaalvoordelen, exploitatie-effecten en transitiekosten.
 - o Administratief: professionalisering, afstemming gemeentelijke diensten, organisatiecultuur en internalisering
 - o Beleid: beleidsvisie, electorale verdeling en samenstelling
- Effecten op andere overheden en samenwerkingen
 - o Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
 - o Decentralisatie
 - o Externe positionering
- Effecten op de burger en het maatschappelijk middenveld
 - o Lokale burgers tevredenheid
 - o Lokale identiteit en identificatie
 - o Lokale democratie
 - o Lokale dienstverlening

In het rapport creëerde het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing²³ een visuele weergave van de gemeentefusies. Deze visuele weergave wordt op de volgende pagina weergegeven.

²³ Callens, C., Torfs, I., Wayenberg, E., Verhoest, K. en Voets, J. (2023). *Effecten van gemeentelijke fusies vanuit het perspectief van de gefuseerde Vlaamse gemeenten – literatuurstudie*, Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing p. 54. Te raadplegen via: https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_14d36bb3bed6403480c5896c21b6f3d4.pdf

Figuur 2. Effecten van gemeentefusies volgens de door het steunpunt geïnventariseerde studies



3.1.4.2 Evaluatie

In een evaluatie van een fusieoperatie die wordt uitgevoerd in het jaar waarin de gemeentefusies van start gegaan zijn, kunnen we onmogelijk op een diepgaande manier de effecten van die fusies in kaart brengen. We kunnen enkel peilen naar percepties over de kortetermijneffecten bij de fusiebesturen zelf.

Een eerste zichtbaar kortetermijneffect is de impact op de financiën. De schuldovername zorgt voor een eenmalige financiële injectie voor het fusiebestuur, terwijl de garantieregeling voor het Gemeentefonds structurele negatieve effecten moet vermijden. De directe en indirecte transitiekosten die met de fusie gepaard gaan, compenseren de theoretische schaalvoordelen – als die er al zouden zijn. Meer nog: de nood aan hogere profielen in de administratie van het fusiebestuur zorgt voor een bijkomende personeelskost.

Volgens de burgemeesters van de fusiebesturen die ontstaan zijn uit een fusie tussen een stad of grotere gemeente en een kleinere gemeente, is de impact van de fusie al voelbaar bij de inwoners van de voormalige kleinere gemeente. Sinds de fusie kunnen zij immers gebruik maken van het veelal ruimere dienstverleningsaanbod van de stad of grotere gemeente. *“De burger voelt dat hij erop vooruitgegaan is. Dat zorgt voor goodwill bij de lokale bevolking.”*

Bij de andere fusiepartner is het effect niet zichtbaar voor de inwoners, maar het is er wel. Een burgemeester stelt: *“Er zit vandaag meer personeel op de diensten die vroeger maar 1 persoon telden. De inwoner zal dat niet merken omdat hij het logisch vindt dat hij goed wordt geholpen.”*

Schaalvoordelen of synergieën hadden de burgemeesters – logischerwijs – nog niet waargenomen. Wel merkt een burgemeester op dat in de fusiegemeente efficiënter wordt gewerkt dan in zijn voormalige

gemeente. “Voor alles is er een ambtenaar. In X [prefusiegemeente] moest ik zelf de telefoon opnemen en mijn eigen speeches schrijven.” Een algemeen directeur geeft aan dat het vooral opvalt dat de communicatiedienst performanter is dan voor de fusie. “De efficiëntiewinst zit vooral in de ondersteunende diensten”, bevestigt een andere algemeen directeur.

Eén algemeen directeur twijfelt eraan of zijn gemeente beter af is sinds de fusie. “We zijn vandaag niet bestuurskrachtiger dan voor de fusie. Op termijn gaan we er zelfs op achteruit, financieel.”

3.1.4.3 Visie van ABB

De percepties van de burgemeesters en algemeen directeurs van de fusiegemeenten over de kortetermijneffecten van de fusie liggen in lijn met de eerste ervaringen van de fusiebesturen van 2019 en de bevindingen van de respondenten uit de geïnventariseerde studies van de internationale literatuurstudie van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

ABB publiceert jaarlijks een financiële analyse van de fusiebesturen van 2019. De meest recente nota dateert van september 2025²⁴ en bekijkt op basis van een aantal financiële indicatoren of de fusie en de daaraan gekoppelde schuldovername:

- de algemene financiële positie van de fusiebesturen verbeterde;
- een impact had op de fiscale tarieven in de fusiebesturen;
- aanleiding gaf tot bepaalde schaafeffecten;
- een boost gaf aan de investeringen.

Tot slot onderzocht ABB de impact van de garantieregeling van het Gemeentefonds.

De financiële analyse van ABB blijft beperkt, maar de nota kan wel relevant zijn als opstapje naar een bredere evaluatie.

In dat opzicht past een verwijzing naar de evaluatiestudie²⁵ van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing uit 2024 over de kortetermijneffecten van een fusie vanuit het perspectief van de fusiebesturen van 2019.

3.1.4.4 Aanbevelingen

- Blijf de fusiebesturen van 2019 opvolgen en breng de effecten op middellange en lange termijn in kaart.
- Volg de fusiebesturen van 2025 op en breng de effecten op korte, middellange en lange termijn in kaart.

²⁴ ABB (2025). *6 jaar na de fusie: Financiële indicatoren van de Vlaamse gemeenten die in 2019 fuseerden*. Geraadpleegd op 5 november 2025. Van https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1759158611/repositories-prd/rapport_financiele_indicatoren_fusiegemeenten_start_2019_na_6_jaar_kmq9fx.pdf

²⁵ Callens, C., Torfs, I., Verhoest, K., Wayenberg, E. en Voets, J. (2024). *Effecten van gemeentelijke fusies vanuit het perspectief van de gefuseerde Vlaamse gemeenten – empirisch onderzoek*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 135 p. Te raadplegen via: https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_3a290c52011945cca793b65440b99d1a.pdf

3.2 STIMULERINGSPAKKET VRIJWILLIGE FUSIES VAN GEMEENTEN

De Vlaamse Regering zette in de bestuursperiode 2019-2024 in op het stimuleren van zo veel mogelijk gemeenten om na te denken over het vergroten van hun bestuurskracht door middel van fusies. Hiertoe werkte ze een stimuleringspakket uit, gebaseerd op drie pijlers. De eerste pijler is de schuldovername voor gemeenten die een fusie op 1 januari 2025 realiseerden, ook wel de fusiebonus genoemd. De tweede pijler is de garantieregeling voor o.a. het Vlaams Gemeentefonds en het Openruimtefonds, waardoor de nieuwe fusiegemeente nooit minder zal ontvangen dan de som van de individuele lokale besturen.²⁶ De tijdelijke verhoging van het aantal schepenen is de derde pijler. Deze drie ondersteuningsmaatregelen worden hierna verder besproken.

3.2.1 Schuldovername

De Vlaamse overheid stimuleerde vrijwillige fusies van gemeenten aan de hand van een fusiebonus. Deze fusiebonus is geen subsidie aan de lokale besturen in een fusietraject, maar houdt een schuldovername in. Door deze schuldovername neemt de Vlaamse overheid als nieuwe debiteur een deel van de uitstaande schulden van de vroegere debiteurs (gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven) over. Daardoor is zij verplicht de schuld (kapitaalaflossingen én interesten) terug te betalen aan de financiële instellingen.

3.2.1.1 Context en doelstellingen

De schuldovername kwam toe aan de fusiegemeenten die van start gingen op 1 januari 2025 met een minimale schaalgrootte van 20.000 inwoners (bevolkingsaantallen op 1 januari 2022).

De schuldovername werd gedifferentieerd op basis van de grootte van de fusiegemeente²⁷:

- tussen 20.000 en 24.999 inwoners: 200 euro/inwoner;
- tussen 25.000 en 29.999 inwoners: 300 euro/inwoner;
- tussen 30.000 en 34.999 inwoners: 400 euro/inwoner;
- vanaf 35.000 inwoners: 500 euro/inwoner.

De schuldovername bedroeg maximaal 50 miljoen euro per fusietraject. Er was geen plafond voorzien voor alle fusietrajecten samen.²⁸

De Vlaamse Regering had bepaald dat bij de schuldovername voorrang gegeven diende te worden aan de klassieke leningen. Dat zijn leningen met een vaste, variabele of herzienbare rentevoet waarbij de herziening gebeurt op basis van een referentierentievoet, die onafhankelijk van een financiële instelling wordt bepaald. Gestructureerde leningen, leningen waaraan een gestructureerd product verbonden is, komen pas in tweede orde in aanmerking.

Voor de vaststelling van het bedrag van de over te nemen schulden werden de schulden op 31 december 2022 in aanmerking genomen. De effectieve schuldovername gebeurde op 30 september 2024. De tabel hieronder geeft een overzicht van de schuldovername per fusietraject.

²⁶ Regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse regering, p. 188, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>.

²⁷ BVR van 29 januari 2021 tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025. <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.aspx?id=1035253&datum=&geannoteerd=false&print=false>.

²⁸ Stimuli voor gemeentefusies, <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/stimuli-voor-gemeentefusies>, geraadpleegd op 5/11/2025.

Tabel 8. Bedragen schuldovername per fusietraject

Fusiegemeente	Prefusiegemeenten	Inwonersaantal (1/1/2022)	Bedrag schuldovername
Bilzen-Hoeselt	Bilzen en Hoeselt	42.288	€21.144.000
Tongeren-Borgloon	Borgloon en Tongeren	42.834	€21.417.000
Tessenderlo-Ham	Ham en Tessenderlo	30.047	€12.018.800
Antwerpen	Antwerpen en Borsbeek	541.856	€50.000.000
Lokeren	Lokeren en Moerbeke	49.388	€24.694.000
Lochristi	Lochristi en Wachtebeke	30.744	€12.297.600
Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht	Beveren, Kruibeke en Zwijndrecht	85.754	€42.877.000
Wingene	Ruiselede en Wingene	20.296	€4.059.200
Pajottegem	Galmaarden, Gooik en Herne	24.941	€4.988.200
Hasselt	Hasselt en Kortesseem	88.119	€44.059.500
Nazareth-De Pinte	De Pinte en Nazareth	23.086	€4.617.200
Tielt	Meulebeke en Tielt	31.510	€12.604.000
Merelbeke-Melle	Melle en Merelbeke	36.773	€18.386.500
Totaal			€273.163.000

3.2.1.2 Evaluatie

De respondenten antwoorden grotendeels positief op de vraag of de schuldovername een belangrijke drijfveer was om de fusiegesprekken op te starten. Met die nuance dat de schuldovername zeker niet de enige motivatie was om een fusie aan te gaan. Fusiepartners dienen op alle vlakken doordrongen te zijn van de voordelen van een fusie. De schuldovername mag niet als een alleenstaande inkomende geldstroom beschouwd worden. De respondenten beklemtonen dat een ingrijpend veranderingstraject zoals een gemeentefusie heel wat directe en indirecte kosten met zich meebrengt. Het is van primordiaal belang om op voorhand een analyse te maken van de potentiële in- en uitstromen van financiële middelen die gerelateerd zijn aan een fusie, de zogenoemde transitiekosten. Diverse respondenten geven aan dat het ICT-luik en het personeelsluik een grote meerkost met zich meebrengen. Ze stelden meermaals voor om de berekening van de schuldovername (deels) te baseren op de transitiekosten bij een fusie.

VVSG suggereert om bij een toekomstige fusieoperatie de indirecte aansporing tot schuldoptimalisatie weg te nemen. Hierbij wordt er verwezen naar de praktijk waarbij fusiepartners extra leningen aangaan om het bedrag van de schuldovername te maximaliseren. De gouverneurs gaven aan dat het stimuleringspakket niet enkel financiële *incentives* hoeft te omvatten. Een regelluw kader waarbinnen een cluster van gemeenten kan en mag experimenteren zou volgens hen niet enkel meer slagkracht en vertrouwen geven, maar ook een tastbaar resultaat op het terrein.

VVSG is voorstander van een duurzame regeling rond schuldovername bij gemeentefusies, met transparantie en duidelijkheid als gevolg. De modaliteiten voor de schuldovername, uitgewerkt door de Vlaamse Regering, golden enkel voor de fusies die van start gingen op 1 januari 2025. Dit impliceert dat er steeds opnieuw regelgevend werk vereist is als een nieuwe Vlaamse Regering fusies van gemeenten wil blijven stimuleren. Bovendien pleit VVSG om de schuldovername niet te beperken tot fusies op één bepaalde datum. Het DLB maakt het vandaag al mogelijk om fusies aan te gaan op andere data dan enkel bij de start

[illegible]

ABB is van mening dat de schuldovername op een effectieve manier de fusiegesprekken heeft gestimuleerd. In dat opzicht is de schuldovername als stimulant een nuttig instrument en zeker te behouden. Bovendien geeft de schuldovername de fusiebesturen de nodige financiële ademruimte om een deel van de transitiekosten bij een gemeentefusie te financieren.

3.2.1.4 Aanbevelingen

ABB stelt voor om de modaliteiten van de schuldovername aan te passen, zodat de focus in de eerste plaats gaat naar lokale besturen met een beperkt aantal inwoners die er zelf van doordrongen zijn hun bestuurskracht te versterken door middel van een fusie. De berekening van de schuldovername kan deels gebaseerd worden op het inwonersaantal van de toekomstige fusiegemeente, en deels op een tegemoetkoming in de transitiekosten bij een gemeentefusie.

ABB stelt voor te werken met een vast bedrag per inwoner, zonder minimumdrempel voor het aantal inwoners. Daarnaast kan aan elk fusietraject een forfaitair bedrag toegekend worden als tegemoetkoming in de transitiekosten. Verder moet ook afgesproken worden in welke mate de fusiebesturen van 2019 en 2025 opnieuw aanspraak kunnen maken op de schuldovername.

3.2.2 Garantierегeling

De Vlaamse Regering voorzag voor de fusieoperatie van 2025, net zoals bij de fusies die plaatsvonden op 1 januari 2019, in een garantierегeling voor het Gemeentefonds en het Plattelandsfonds. Er werd ook een garantierегeling uitgewerkt voor het Openruimtefonds.

Via het Programmadecreet van 14 juli 2025 bij de aanpassing van de begroting 2025 werd de garantierегeling voor het Openruimtefonds opgeheven³⁰. Het ontwerp van Programmadecreet bij de begroting 2026, definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 24 oktober 2025, voert een gewijzigde regeling in voor fusies van gemeenten vanaf 2026. Er komt een uitzondering voor fusies met een centrumstad: daarvoor geldt de regeling niet.

Het voornoemde ontwerp van Programmadecreet bij de begroting 2026 zet de middelen van het Plattelandsfonds om naar een subsidie tot algemene financiering en ondersteuning van de plattelandsgemeenten en stelt nominatieve subsidies vast, op basis van wat de gemeenten in 2025 kregen uit het Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen – deel plattelandsfonds. De subsidie is volledig vrij van verantwoordings- en rapporteringsverplichtingen. Het plattelandsfonds bevat geen specifieke garantierегeling bij een fusie van gemeenten: het aandeel van de fusiegemeente, als rechtsopvolger van de oorspronkelijke gemeenten, is gelijk aan de som van de oude gemeenten.

3.2.2.1 Context en doelstellingen

De garantierегeling voor het Gemeentefonds houdt in dat een fusiegemeente nooit minder krijgt dan de som van de aandelen van de oorspronkelijke gemeenten in het jaar dat voorafgaat aan de fusie. Die

³⁰ In de memorie van toelichting bij het Programmadecreet van 14 juli 2025 wordt hierover het volgende vermeld: "Berekeningen hebben uitgewezen dat de huidige waarborgregeling geen of nauwelijks hogere subsidieontvangsten genereert voor de kleinere fusiegemeenten en een extra financiering van de centrumsteden en andere steden, die binnen het Gemeentefonds al kunnen genieten van het criterium van de bijzondere financiering of de zogenaamde voorafnames. Ook de regeling dat de centrumsteden geen begunstigden zijn van de subsidie, maar wel een subsidie zouden ontvangen nadat ze zijn samengevoegd met een andere wel begunstigde gemeente, is moeilijk te verantwoorden." (Parl. St. VI. Parl. 2024-25, nr. 337/1, p. 6).

Bovendien is het zo dat deze garantie niet gefinancierd wordt met extra Vlaamse middelen, maar dat op basis van de garanties voor de fusiebesturen een herverdeling wordt gemaakt van het totale budget voor het Gemeentefonds: de berekende aandelen van de gemeenten die lager liggen dan de gewaarborgde ontvangst worden verhoogd door afnemings van de daarvoor noodzakelijke bedragen op de aandelen van de gemeenten die hoger liggen dan de gewaarborgde ontvangst (in verhouding tot de bedragen waarmee de aandelen van die gemeenten de gewaarborgde ontvangst overstijgen). In de groep van gemeenten die genieten van een voorafname (bijzondere financiering) uit het Gemeentefonds zal bij een fusie tussen een gemeente die een voorafname geniet en een 'gewone' gemeente, de fusiegemeente bovendien een grotere invloed hebben op het totaalbudget, omdat de voorafnames worden verdeeld op basis van het aantal inwoners, wat vooral in het nadeel is voor de andere gemeenten in de groep van voorafnames waartoe de fusiegemeente behoort.

Alle respondenten zijn het eens over het feit dat de garantieregeling voor het Gemeentefonds en het Openruimtefonds behouden dient te blijven. Fusiebesturen vinden het 'logisch' dat Vlaanderen garandeert dat de fusiepartners geen negatieve impact ondervinden van hun fusie.

3.2.2.3 Visie van ABB

³¹ ABB (2025). *6 jaar na de fusie: Financiële indicatoren van de Vlaamse gemeenten die in 2019 fuseerden*. Geraadpleegd op 5 november 2025. Van https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1759158611/repositories-prd/rapport_financiele_indicatoren_fusiegemeenten_start_2019_na_6_jaar_kmq9xf.pdf.

24.12.2025

Tabel 9. Toepassing garantieregeling Gemeentefonds op fusiebesturen van 2019

Fusiegemeente	Definitief aandeel 2024 uit Gemeentefonds	Aandeel zonder garantieregeling	Vershil
Puurs-Sint-Amands	€6.353.585	€6.110.138	243.447
Aalter	€7.554.516	€7.554.661	-145
Deinze	€14.939.332	€14.939.907	-575
Kruisem	€3.996.278	€3.818.063	178.215
Lievegem	€7.084.616	€6.668.601	416.015
Oudsbergen	€6.835.414	€6.835.368	46
Pelt	€9.351.324	€9.351.459	-135

3.2.2.4 Aanbevelingen

- Behoud de garantieregeling voor het Gemeentefonds met de modaliteiten zoals die golden voor de fusieoperatie van 2025.
- Neem de vraag van VVSG naar de financiering van de garantieregeling mee in de gesprekken over een eventuele hervorming van het Gemeentefonds.

3.2.3 Tijdelijke verhoging aantal uitvoerende mandaten

De derde pijler van het stimuleringspakket door de Vlaamse Regering was de tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende mandaten.

3.2.3.1 Context en doelstellingen

Conform artikel 355 van het DLB bestaat het college van burgemeester en schepenen van een fusiegemeente in de eerste bestuursperiode na de fusie uit ten hoogste het aantal leden waarop de gemeente volgens de normale regels recht zou hebben, en twee extra schepenen. In de tweede bestuursperiode na de fusie is er nog 1 extra schepen mogelijk.

Een fusiegemeente die van start ging op 1 januari 2025, kan voor de bestuursperiode 2025-2030 dus een beroep doen op 2 extra schepenen. In de bestuursperiode 2031-2036 is er nog 1 extra schepen mogelijk.

3.2.3.2 Evaluatie

De effectieve samenstelling van de colleges van burgemeester en schepenen in de prefusiegemeenten en in de fusiegemeenten van 1 januari 2025 is opgenomen in onderstaande tabel.

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

Tabel 10. Uitvoerende mandaten voor en na de fusie

Prefusie- gemeente	Maximale samen- stelling CBS 2019-2024 ³²	Fusiegemeente	Maximale samen- stelling CBS 2025-2030 ³³	Verschil met 2019-2024	Effectieve samenstelling CBS
Wingene	6	Wingene	9	-2	9
Ruiselede	5				
Meulebeke	6	Tielt	10	-3	10
Tielt	7				
Nazareth	6	Nazareth-De Pinte	9	-3	9
De Pinte	6				
Melle	6	Merelbeke-Melle	10	-3	10
Merelbeke	7				
Lochristi	7	Lochristi	10	-2	10
Wachtebeke	5				
Lokeren	8	Lokeren	11	-2	10
Moerbeke	5				
Beveren	8	Beveren-Kruibeke- Zwijndrecht	11	-9	11
Kruibeke	6				
Zwijndrecht	6				
Antwerpen	10	Antwerpen	13 met district	-3	10
Borsbeek	6				
Galmaarden	5	Pajottegem	9	-6	9
Gooik	5				
Herne	5				
Ham	6	Tessenderlo-Ham	10	-2	10
Tessenderlo	6				
Hasselt	9	Hasselt	11	-3	11
Kortesseem	5				
Bilzen	8	Bilzen-Hoeselt	10	-3	10
Hoeselt	5				
Tongeren	8	Tongeren-Borgloon	10	-4	10
Borgloon	6				

De fusie tussen Antwerpen en Borsbeek is een bijzonder geval doordat Borsbeek een nieuw district werd van Antwerpen. Deze fusie laten we, in deze analyse, buiten beschouwing.

Alle fusiegemeenten van 2025, met uitzondering van Lokeren, hebben de twee extra schepenmandaten gebruikt. De interviews met de stakeholders bevestigen deze trend inderdaad. De bevroagde burgemeesters van de fusiegemeenten gaven aan dat zij voorstander zijn van deze stimulans. Het geeft, volgens hen, een extra duwtje om de fusie op politiek niveau erdoor te krijgen.

³² Burgemeester + maximaal aantal schepenen volgens DLB + (ev.) voorzitter BCSD

³³ Burgemeester + maximaal aantal schepenen volgens DLB + 2 extra schepenen + (ev.) voorzitter BCSD

VVSG is van mening dat de tijdelijke verhoging van het aantal schepenen het gewicht van het college ten opzichte van de gemeenteraad te veel verhoogd. In ondergeschikte orde pleit zij ervoor om deze tijdelijke verhoging af te toppen tot 1 legislatuur. Als alternatief suggereert VVSG om tijdelijk het aantal gemeenteraadsleden te verhogen, eerder dan het aantal schepenen.

Een gemeentefusie zorgt logischerwijs voor een vermindering van het aantal lokale mandaten. Die vermindering wordt deels tenietgedaan door de tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende mandaten. De tabel hieronder geeft een overzicht van het aantal lokale mandaten (raadsleden en CBS-leden) in de periode 2024-2030 en de impact van een gemeentefusie daarop.

	Met fusie	Zonder fusie	Verschil	% verschil
Aantal raadsleden	7239	7496	257	3,42%
Aantal leden CBS (incl. burgemeester) zonder extra fusieschepenen	1549	1608	59	3,67%
Aantal leden CBS (incl. burgemeester) met extra fusieschepenen ³⁴	1582	1608	26	1,62%

Een ander beleidsvoornemen uit het Vlaams regeerakkoord 2024-2029 is om het aantal lokale mandaten te verminderen. Rekening houdend met de wens van de bevroagde burgemeesters de stimulans te behouden om in aanloop naar de fusie een politiek draagvlak voor de fusie te vinden, stelt ABB voor om de maatregel te beperken tot de eerste bestuursperiode na de fusie.

Behoud de tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende mandaten, maar beperk deze tot de eerste bestuursperiode na de fusie.

Dit onderdeel geeft een overzicht van de verschillende vormen van ondersteuning waarvan de lokale besturen in een fusietraject gebruik konden maken. In een eerste onderdeel komt de ondersteuning door de gouverneurs aan bod. Vervolgens bespreken we de ondersteuning door ABB. In een derde onderdeel komt de ondersteuning door Digitaal Vlaanderen aan bod.

3.3.1.1 Context en doelstelling

“De gouverneur bekleedt een unieke positie in het Vlaamse en federale bestuurlijke landschap. De Vlaamse Regering heeft de gouverneurs daarom reeds in het verleden belast met coördinerende opdrachten. De positieve ervaringen hiermee hebben het vertrouwen in de figuur van de gouverneur nog verder versterkt. De gouverneurs kunnen dan ook de lokale gesprekken over bestuurskracht, schaal en regiovorming faciliteren. Ze kunnen de besturen informeren over het bestaande stimulerings- en ondersteuningsaanbod op het vlak van fusies en regiovorming. Indien aangewezen kunnen de gouverneurs daarbij proactief en op maat van de steden en gemeenten stappen ondernemen. Zo kunnen ze onder meer een neutrale verbindingsrol vervullen bij de delicate politieke gesprekken tussen besturen voorafgaandelijk aan een fusie.

Specifiek m.b.t. de impact van de gemeentefusies op de federale bevoegdheden stelde de conceptnota:

“Ook voor de gouverneurs is hier een rol weggelegd. Gelet op hun unieke positie, zeker op het vlak van openbare veiligheid, kunnen ze hier als verbindingsfiguur fungeren, het proces vanuit hun verschillende bevoegdheden aanjagen en de knelpunten via hun kanalen escaleren.”⁵⁵

Uit de bevraging van de fusiebesturen blijkt dat zij telkens in meerdere of mindere mate een beroep hebben gedaan op de gouverneur.

- In het informele voortraject werden de gouverneurs quasi overal betrokken. Die betrokkenheid nam af in de fase van het formele fusietraject, behalve daar waar er een impact was op de federale samenwerkingsvormen.
- De gouverneurs kwamen tussen in de fusietrajecten waarbij de fusiepartners elk tot een verschillende politiezone behoorden. In zo'n geval dient er afgesproken te worden tot welke politiezone de fusiegemeente zal behoren. Dergelijke afspraak kon leiden tot een wijziging van de grenzen van de politiezones, defusie genoemd, tot de opheffing van een politiezone of tot een fusie van 2 of meer politiezones. Bij een defusie hadden de lokale besturen van de uittredende politiezone

³⁵ Conceptnota ‘Vrijwillige fusies van gemeenten’, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 10 juli 2020 (VR 2020 1007 DOC.0729). Te raadplegen via: <https://themis.vlaanderen.be/files/5f0345f42e5193000c000390/download?name=VR%202020%201007%20DOC.0729-1%20Vrijwillige%20fusies%20gemeenten%20-%20nota.pdf&content-disposition=inline>.

- De gouverneurs hadden een formele rol in de fusietrajecten waarbij de fusiepartners elk tot een verschillende hulpverleningszone behoorden. Zij dienden het provinciaal raadgevend comité samen te roepen. Dat comité moest een advies voor de Koning opmaken over de nieuwe territoriale indeling in hulpverleningszones. Het proces verliep zonder problemen.

Uit de bevraging van de gouverneurs blijkt dat zij voornamelijk een reactieve of responsieve rol vervuld hebben de voorbije fusieoperatie. Zij benadrukten dat een kwalitatieve ondersteuning van de burgemeester in een fusietraject van groot belang is. Deze figuur kan tijdens het transitieproces veel emotionele berichten en/of verregaande negatieve reacties ontvangen. De gouverneurs percipieerden ABB als een toegankelijke partner die veel ondersteuning bood door zijn kennis en ervaring.

De gouverneurs zijn ook vragende partij voor een startgesprek met lokale besturen die een fusie overwegen.

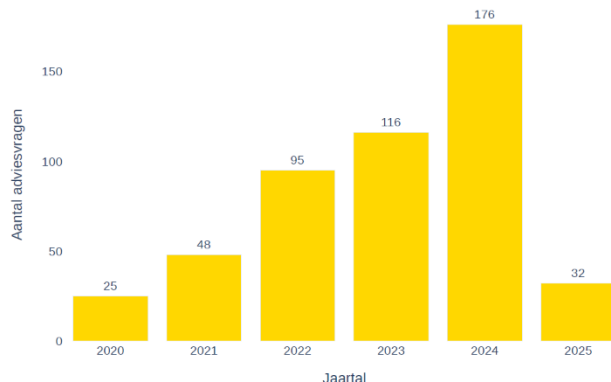
ABB stelt voor om de huidige invulling van de rol van de gouverneurs grotendeels te behouden bij een volgende vrijwillige fusieoperatie. Specifiek rond openbare veiligheid – denk aan de impact van een fusie op politiezones, hulpverleningszones en noodplanning – kunnen de gouverneurs een proactieve, coördinerende rol opnemen, het proces vanuit hun verschillende bevoegdheden aanjagen en de knelpunten via hun kanalen escaleren.

- Bied lokale besturen die een fusie overwegen de mogelijkheid om hierover vroeg in het proces te reflecteren met een panel van experts (ABB, VVSG, academici, ervaringsdeskundigen uit de fusiebesturen van 2019 en 2025) op initiatief van of onder voorzitterschap van de gouverneur.
- Geef bij een volgende vrijwillige fusieoperatie de gouverneurs een proactieve, coördinerende rol op het vlak van openbare veiligheid.
- Ondersteun de gouverneurs via ABB.

pagina 47 van 112

In de periode april 2020 – september 2025 werden in totaal 492 adviesvragen over fusies behandeld. De figuur hieronder geeft een opsplitsing op jaarbasis weer. In 90% van de gevallen werd de vraag binnen een termijn van 10 werkdagen beantwoord.

Figuur 3. Door ABB behandelde adviesvragen per jaar



Dichter bij huis konden de lokale besturen in een fusietraject aankloppen bij de provinciale contactpunten. Dat zijn medewerkers die werken in de provinciale kantoren van ABB en de vinger aan de pols houden bij de lokale besturen in de eigen provincie.

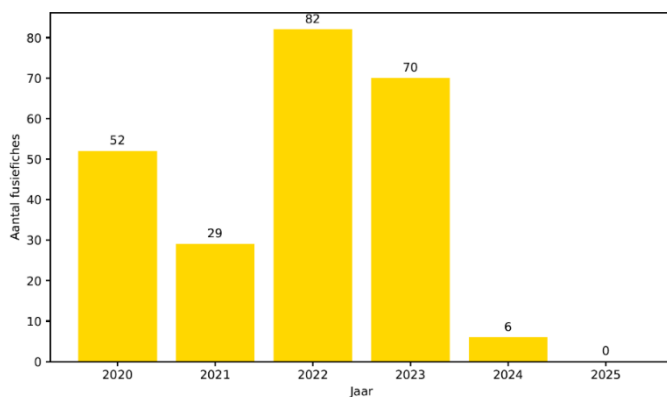
Naast het centrale toegangspunt en de provinciale contactpunten bestond het ondersteuningsaanbod van ABB uit fusiefiches, een draaiboek fusies, een afwegingskader fusies, toelichtingen op infomomenten en burgerparticipatietrajecten, informatie-uitwisseling en intervisie.

Fusiefiches

Op eenvoudig verzoek maakt ABB een fusiefiche op met daarin de belangrijkste cijfers van de deelnemende gemeenten op het vlak van bestuurlijke organisatie, personeel en financiën. Die fiche is altijd een vergelijking van 2 of meer gemeenten. Lokale besturen kunnen daarmee nagaan wat de impact is van een fusie met een of meer van hun buurgemeenten. De fiche bevat ook een aantal cijfers op het niveau van de fusiegemeente: het inwonersaantal, het aantal raadsleden en schepensmandaten, het aantal personeelsleden, de schuldovername en de dotatie uit het Gemeentefonds.

In de periode april 2020 – december 2024 werden in totaal 239 fusiefiches opgemaakt. De grafiek hieronder geeft een opsplitsing op jaarbasis weer.

Figuur 4. Door ABB opgemaakte fusiefiches per jaar



Met het [draaiboek vrijwillige fusies van gemeenten](#) biedt ABB handvaten aan lokale besturen die willen fusioneren. Het begeleidt lokale besturen doorheen het volledige fusietraject. Het draaiboek ontsluit de verschillende aspecten van een fusie op generiek niveau en per deelthema. Het geeft bijvoorbeeld aan welke handelingen noodzakelijk zijn, wat het regelgevend kader bepaalt, welke elementen lokale besturen moeten regelen en met welke timing ze rekening moeten houden. ABB vult die informatie aan met contactgegevens van sectorexperts, veel gestelde vragen, praktijkvoorbeelden en stappenplannen.

Afwegingskader fusies

Het afwegingskader wordt ter beschikking gesteld op de website van ABB en wordt aangepast en aangevuld naarmate het gebruik ervan nieuwe inzichten oplevert. Het kader is dus niet dwingend, maar dient als inspiratie. Het decreet legt een motiveringsplicht op aan de lokale besturen, waarvoor de opgenomen elementen richtinggevend kunnen zijn.

De meerwaarde van een fusie voor de inwoners van de betrokken lokale besturen kan op 4 verschillende dimensies bekeken worden: bestuurskracht, interne samenhang, regionale verhoudingen en duurzaamheid. Elk van die dimensies komt aan bod in het afwegingskader. Het is aan de lokale besturen om te bepalen welk relatief gewicht ze aan de verschillende dimensies van het afwegingskader geven.

Tijdens de voorbije fusieoperatie gaf ABB op tal van locaties in Vlaanderen toelichting bij het Vlaamse fusiekader, stimuleringspakket en ondersteuningsaanbod. Meestal ging het om een infomoment bij een lokaal bestuur, naargelang het geval voor lokale mandatarissen, personeelsleden of inwoners.

ABB nam deel aan initiatieven om inwoners te betrekken bij de keuze om wel of niet te fuseren, dan wel bij de keuze van de fusiepartner(s). Voorbeelden daarvan zijn de spiegelgemeenteraad van Wichelen en de burgerpanels van Eeklo en Kaprijke. De inwoners adviseerden hun stad of gemeente telkens om een zo groot mogelijke fusie aan te gaan. Het burgerparticipatietraject in die gemeenten leidde tot de opstart van fusiegesprekken, maar niet tot een effectieve fusie.

ABB gaf ook een toelichting over fusies op burgemeestersoverleggen in Oost-Vlaanderen en op bijeenkomsten van de algemeen directeurs in Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant en van de financieel directeurs van Vlaams-Brabant.

Centraal toegangspunt en provinciale contactpunten

Met de provinciale contactpunten waren de fusiebesturen en de transitie managers minder vertrouwd. Zij werden in een aantal fusietrajecten wel degelijk veelvuldig bevraagd, maar in hun rol als thema-expert.

De transitie managers vonden de fusiefiches een handig instrument, dat nog geoptimaliseerd en uitgebreid kan worden. Zij vroegen om duidelijker tot uiting te laten komen dat er transitiekosten (kunnen) zijn als de fusiepartners deel uitmaken van verschillende politiezones, afvalintercommunes of andere samenwerkingsvormen. Ook stelden ze voor om de samenwerkingsverbanden rond onderwijs toe te voegen aan de fiches.

Sommige fusiebesturen stelden dat het draaiboek nog praktischer en gebruiksvriendelijker gemaakt kan worden, bijvoorbeeld door meer voorbeelden en modelbeslissingen op te nemen en door goede praktijken uit de voorbije fusieoperaties in de kijker te zetten. Een deadlinetabel zal in het traject digitale toepassingen zouden de fusiebesturen ook handig vinden.

Verskillende respondentgroepen stelden voor het draaiboek uit te breiden met een reeks thema's en materies. Hierna volgt een bloemlezing:

- het procesverloop van een fusie in algemene termen, met enkel de mijlpalen, zonder in te gaan op de details; eventueel op te nemen als apart hoofdstuk;
- het scenario van een uitstel van de fusiedatum en de impact ervan schetsen;

24.12.2025

- voorbeelden van tools om inwoners te informeren in de loop van een fusietraject opnemen (bv. grappige filmpjes);
- toevoegen dat er ook gecommuniceerd moet worden naar verenigingen en ondernemingen;
- het hoofdstuk over burgerparticipatie verder uitwerken;
- de rechtstreekse en onrechtstreekse transitiekosten in kaart brengen, niet enkel voor de besturen zelf maar ook voor inwoners, verenigingen en ondernemingen;
- optie van werken met een fusiecollege inschrijven en uitwerken, *best practices* toevoegen;
- *best practices* voor de keuze van een nieuwe straatnaam toevoegen;
- *best practices* voor de keuze van de afvalintercommunale waartoe de fusiegemeente zal behoren;
- optie van werken met een spiegelrechtspositieregeling en een workaround voor het organogram toevoegen;
- voorbeelden van een dienstverleningsmodel toevoegen: wat werkt, wat werkt niet?
- meer tools en modellen voor de implementatie van de fusie op financieel vlak en ICT-vlak opnemen;
- de door lokale besturen te ondernemen acties in chronologische volgorde opnemen;
- geleerde lessen van de fusiebesturen van 2019 en 2025 opnemen;
- waar mogelijk voorbeelden en modelbeslissingen opnemen (zoals het reglement van Puurs over de gelijke behandeling van de inwoners van St.-Amands in de retributiereglementen in aanloop naar de fusie).

Informatie-uitwisseling en intervisie

De fusiebesturen en transitie managers gaven aan dat de intervisies zinvol en leerrijk waren. Sommige besturen waren voorstander van meer frequente intervisies, eventueel korter en digitaal. Nog andere besturen stelden voor om een intervisie te organiseren specifiek voor mandatarissen of voor financieel directeurs.

Volgens de transitie managers mag ABB bij een volgende fusieoperatie nog meer initiatieven nemen om lokale besturen in een fusietraject met elkaar in contact te brengen, ook op politiek niveau. VVSG gaf aan dat een gezamenlijke organisatie van dergelijke initiatieven zeker mogelijk is.

Enkele fusiebesturen en de transitie managers waren vragende partij voor een gezamenlijk digitaal platform voor lokale besturen in een fusietraject. Het creëert de gelegenheid om sneller en frequenter aan kennisdeling te doen. Er kan ook gerichte informatie-uitwisseling plaatsvinden. Onder andere een Word-versie van het draaiboek fusies met track changes t.o.v. de vorige versie zou er gedeeld kunnen worden. Dat is volgens de respondenten bruikbaar dan het huidige pdf-formaat.

3.3.2.3 Visie van ABB

In 2015 begon ABB met een blanco blad aan de uitwerking van een ondersteuningsaanbod voor vrijwillige fusies van gemeenten. De pilootbesturen van 2019 beoordeelden de begeleiding en ondersteuning vanuit het agentschap heel positief³⁶. Ook de fusiebesturen van 2025 hebben lof voor de manier waarop ABB de fusieoperatie heeft gecoördineerd en hen in de loop van hun fusietraject heeft ondersteund.

De fusiebesturen van 2019 kregen in de jaren voor de fusie een intensieve begeleiding van ABB. De daarbij verworven inzichten werden verwerkt in het ondersteuningsaanbod voor de fusieoperatie van 2025. ABB koos ervoor het ondersteuningsaanbod beter 'schaalbaar' te maken, nl. aan te passen aan een potentieel

³⁶ DE CEUNINCK K. (2019). *Rapport evaluatie procesverloop gemeentelijke fusies*, Gent: Universiteit Gent, p. 29 (niet gepubliceerd).

Tien jaar na de opstart is het ondersteuningsaanbod de kinderschoenen ontgroeid. Maar stilstaan is achteruitgaan. ABB zal daarom alle aandachtspunten en verbetervoorstellen die de respondenten in het kader van deze beleidsevaluatie hebben geformuleerd, meenemen bij de uitwerking van een geoptimaliseerd ondersteuningsaanbod voor de volgende vrijwillige fusieoperatie.

ABB stelt voor om het ondersteuningsaanbod verder te optimaliseren voor de volgende fusieoperatie.

- ### 3.3.3 Ondersteuning door Digitaal Vlaanderen

Digitaal Vlaanderen vroeg het engagement van organisaties die adresgegevens gebruiken om te communiceren met burgers, verenigingen en ondernemingen om zelf hun adresdata bij te werken. Op die manier kan de werkelijke impact van de adreswijzigingen voor de inwoners tot een minimum beperkt worden. De [Life Event Scan 'Ik krijg een nieuw adres'](#) brengt die impact in kaart.

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

3.4.1.2 Evaluatie

- ////////////////////////////////////

3.4.1.3 Visie ABB

Elke fusie is anders. In een traject waarin een stad of grote gemeente samengaat met een kleinere gemeente liggen de verhoudingen anders dan in een traject met 2 gemeenten die gelijkaardig zijn qua typologie en inwonersaantal. Het fusieteam van ABB is geen voorstander van eenheidsworst. In sommige situaties kan het aangewezen zijn om de fusie met een blanco blad te starten en 2 nieuwe entiteiten op te richten: een nieuwe gemeente en een nieuw OCMW. In andere situaties kan de voorkeur uitgaan naar een fusie die voortbouwt op de interne organisatie en werking van 1 van de fusiepartners: dan is een behoud van rechtspersoonlijkheid meer aangewezen.

Om die reden pleit ABB ervoor om bij een volgende fusieoperatie 2 scenario's standaard mogelijk te maken: het klassieke fusiescenario en het scenario van de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid.

Aangezien vrijwilligheid het uitgangspunt is en blijft van het Vlaamse fusiebeleid, stellen we voor om de fusiepartners zelf te laten kiezen welk fusiescenario hun voorkeur heeft. Als zij opteren voor een fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid, is het logisch dat zij vervolgens ook kiezen welke fusiepartner zijn rechtspersoonlijkheid behoudt. Het lijkt aangewezen dat de keuzes in kwestie opgenomen worden in het gezamenlijke voorstel tot fusie waarover de betrokken gemeenteraden zich formeel uitspreken en dat vervolgens bij de Vlaamse Regering wordt ingediend. Er kan overwogen worden om in het DLB een terugvalregeling in te schrijven voor als het gezamenlijke voorstel tot fusie hierover niets bepaalt.

De fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid zal grotendeels dezelfde gevolgen met zich meebrengen als het toegepaste scenario voor de fusieoperatie voor 2025 (o.a. behoud van ondernemingsnummer). Doelstelling blijft administratieve vereenvoudiging en kostenbesparing. In dat opzicht moet het fusiescenario duidelijk onderscheiden worden van de fusie door overname uit het vennootschapsrecht.

Een behoud van de NIS-code zou nog meer voordelen met zich meebrengen (administratieve vereenvoudiging en kostenbesparing voor het fusiebestuur; makkelijkere verwerking van de fusie voor sommige federale en Vlaamse entiteiten + de softwareleveranciers). Maar voor een aantal andere federale en Vlaamse entiteiten zou het niet meer mogelijk zijn om voor het lokaal bestuur waarvan de rechtspersoonlijkheid behouden blijft, een onderscheid te maken tussen de situatie voor de fusie en de situatie na de fusie.

Uit het interview met Statbel bleek dat het behoud van de NIS-code bij een gemeentefusie niet wenselijk is omwille van het gebruik ervan – in essentie – voor statistische doeleinden. Het behoud van de NIS-code in de fusie van Antwerpen en Borsbeek is zeer uitzonderlijk toegestaan. Statbel is geen vragende partij voor een herhaling van dat scenario. Het behoud van het ondernemingsnummer heeft volgens hen voldoende positieve effecten.

Heel wat federale en Vlaamse entiteiten gebruiken de NIS-code voor niet-statistische doeleinden, als identificatievorm van een lokaal bestuur. In dat opzicht kan het een optie zijn om een nieuwe identifier te ontwikkelen. De entiteiten die de NIS-code vandaag gebruiken voor niet-statistische doeleinden, kunnen zich dan op de nieuwe identifier baseren, die wel behouden blijft bij een fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid.

3.4.1.4 Aanbevelingen

- Behoud het klassieke fusiescenario, maar neem ook het scenario van een fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid op in de regelgeving.
- Laat de fusiepartners zelf kiezen welk fusiescenario hun voorkeur geniet.

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

- Als de fusiepartners kiezen voor een fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid, laat hen dan ook kiezen welke fusiepartner zijn rechtspersoonlijkheid behoudt.
- Veranker in de regelgeving dat het gezamenlijke voorstel tot fusie van de gemeenteraden moet vermelden welk fusiescenario de fusiepartners kiezen en welke fusiepartner zijn rechtspersoonlijkheid behoudt.
- Geef in het scenario van een fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid de fusiepartners de vrijheid om voor specifieke aspecten (denk bv. aan het gemeentewapen, de vlag, de stempel en het zegel) te kiezen voor het behoud van het instrument van 1 van de fusiepartners.
- Onderzoek de haalbaarheid om een nieuwe identicator te ontwikkelen voor lokale besturen, die niet gebruikt wordt voor statistische doeleinden en waarop de federale en Vlaamse entiteiten zich kunnen baseren.

3.4.2 Uitstel van fusiedatum

3.4.2.1 Context en doelstelling

Bij een vrijwillige fusie van gemeenten worden buitengewone verkiezingen georganiseerd voor de gemeenteraad van de fusiegemeente en, in voorkomend geval voor de districtsraden van de fusiegemeente. Als de datum van die verkiezingen samenvalt met die van de gewone verkiezingen, die om de zes jaar op de tweede zondag van oktober plaatsvinden, worden de verkiezingen georganiseerd met toepassing van de bepalingen voor de gewone verkiezingen.³⁷

De eerste verkiezing van de gemeenteraden van de fusiegemeenten en van de districtsraad van Borsbeek vond plaats op 13 oktober 2024, de datum van de gewone verkiezingen. De fusie zou plaatsvinden op 1 januari 2025, de installatievergadering van de gemeenteraden van de fusiegemeenten op 2 januari 2025 om 20u. De installatie van de districtsraad van Borsbeek diende te gebeuren binnen een periode van 30 dagen na de installatie van de gemeenteraad van Antwerpen.

Net zoals voor de overige 272 Vlaamse gemeenten voorzag het DLB voor de 13 fusiegemeenten in de mogelijkheid van een bezwaar tegen de verkiezingsuitslag. Artikel 355/1 DLB bepaalt dat de fusie en alle daarmee verbonden rechtsgevolgen worden uitgesteld als er op 31 december van het jaar waarin de verkiezingen worden georganiseerd, nog geen definitieve uitspraak is over een bezwaar tegen de verkiezingsuitslag. In zo'n geval gaat de fusie pas van start op de dag waarop de verkiezingsuitslag definitief is.

- Onder 'definitieve uitspraak' wordt verstaan: een arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen waartegen geen hoger beroep is aangetekend of, in geval van een hoger beroep, een arrest van de Raad van State.
- De termijn voor het instellen van een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen bedraagt 30 dagen. De Raad doet uitspraak over het bezwaar binnen 35 dagen na de indiening ervan. Als binnen die termijn geen uitspraak is gedaan, wordt het bezwaar als verworpen beschouwd.
- De griffie stelt de bezwaarindiener en het betrokken lokale bestuur binnen 3 dagen via een beveiligde zending in kennis van de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of van het uitblijven van enige beslissing. Binnen 8 dagen vanaf de dag na de kennisgeving kan, eveneens via een beveiligde zending, een beroep bij de Raad van State ingesteld worden. De Raad doet uitspraak over het beroep binnen een (orde)termijn van 60 dagen.

³⁷ Artikel 218 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

Fusie Hasselt-Kortesse

Op 16 oktober 2024 werd bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen een eerste bezwaar ingediend tegen de verkiezingsuitslag van Hasselt; de Raad sprak op 21 oktober een beschikking tot niet-regularisatie uit.

Op 6 november 2024 werd een tweede bezwaar ingediend, dat wel aan de vormvereisten voldeed. Op 11 december [verwierp](#) de Raad voor Verkiezingsbetwistingen dat bezwaar. Op 16 december ontvingen de bezwaarindiener en de stad Hasselt de beveiligde zending waarmee ze in kennis gesteld werden van het arrest (er was een staking van postdiensten in die periode). De termijn om beroep in te stellen bij de Raad van State verstreek op 24 december. De laatste mogelijke rechtsgeldige ontvangstdatum van een beroepsschrift bij de Raad van State was 30 december 2024.

Fusie Ruiselede-Wingene

Op 6 november 2024 werd bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen een bezwaar ingediend tegen de verkiezingsuitslag van Wingene. Op 5 december besliste de Raad [in een tussenarrest](#) tot de hertelling van de naamstemmen van de kandidaten van de lijst cd&v wzr-rkd voor alle telbureaus in de toekomstige fusiegemeente. Op 10 december ging de Raad, na akteneming van de resultaten van de hertelling, over tot [wijziging van de rangorde](#) van de verkozenen en van de opvolgers.

In geen van beide dossiers werd uiteindelijk een hoger beroep bij de Raad van State ingesteld. Zekerheid dat de fusie zoals voorzien zou doorgaan op 1 januari 2025 kregen de besturen pas enkele dagen voordien, midden in de eindejaarsperiode.

3.4.2.2 Evaluatie

Een uitstel van de fusiedatum zou verregaande gevolgen gehad hebben, met een impact voor zowel de personeelsleden als de inwoners van de betrokken lokale besturen. Heel veel was in gang gezet en kon niet meer stopgezet of teruggedraaid worden. Het grootste risico was volgens de respondenten een de-sync van de digitale toepassingen: in een aantal toepassingen zou de fusie doorgedaan zijn en in een aantal niet. Daardoor zouden die toepassingen niet meer met elkaar kunnen communiceren. Er zouden zich ook problemen met de toegang tot de toepassingen van de besturen in kwestie kunnen voordoen. Weddes van personeel zouden handmatig berekend moeten worden. En basisdienstverlening aan de inwoners zoals aanvraag en afgifte eID en rijbewijs, inschrijving van voertuigen... zou tijdelijk niet meer mogelijk zijn.

Om het in de woorden van een transitiemanager te zeggen: *“Hiermee geef je mensen die de fusie willen ondermijnen een kernbom.”*

Zowel Hasselt als Wingene is voorstander van een schrapping van de regeling rond uitstel van de fusiedatum in geval van bezwaar tegen de verkiezingsuitslag. Zij worden daarin gevolgd door VVSG, de transitimanagers, de softwareleveranciers en de Vlaamse en federale entiteiten.

De respondenten zijn meer verdeeld over de vraag hoe de opstart van de fusie kan verlopen in geval van een lopend bezwaar tegen de verkiezingsuitslag.

- Blijven werken met de organen van de oorspronkelijke besturen is een optie, maar zal politiek moeilijk liggen als de kiezer de uittredende coalities (die tot de fusie hebben beslist) niet heeft beloond.
- De nieuwe gemeenteraad installeren is ook een optie. Maar als achteraf blijkt dat het bezwaar tegen de verkiezingsuitslag wordt ingewilligd en nieuwe verkiezingen moeten worden georganiseerd, zijn alle beslissingen van de gemeenteraad vatbaar voor vernietiging. Hoe daarmee omgaan?

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

3.4.2.3 Visie ABB

De decretale regeling rond uitstel van fusiedatum dateert van vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Tot nog toe is ze dode letter gebleven. In geen van de fusietrajecten van 2019 of 2025 heeft een bezwaar tegen de verkiezingsuitslag effectief geleid tot een uitstel van de fusiedatum. We kennen de reële impact dus niet. Maar de impactanalyse die zowel Wingene en Hasselt als ABB (samen met de betrokken Vlaamse en federale entiteiten) hebben uitgevoerd, wijst met een hoge graad van waarschijnlijkheid uit dat een uitstel van de fusie problematisch zou zijn.

Het bezwaar tegen de verkiezingsuitslag maakte onderdeel uit van het [evaluatie](#)rapport van ABB over de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2024. Ondanks dat er in het rapport een aantal aanbevelingen worden geformuleerd, raken deze aanbevelingen niet aan de essentie van het probleem voor de gemeentefusies, nl. dat de fusie *sine die* wordt uitgesteld als er tegen het arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen een beroep bij de Raad van State wordt ingediend.

ABB stelt daarom voor om artikel 355/1 van het DLB te schrappen. Daardoor kan de fusie doorgaan op 1 januari. Tegelijkertijd is het nodig om een decretale overgangsregeling te voorzien voor de situatie waarin de fusie doorgaat, maar de gemeenteraad van de fusiegemeente niet geïnstalleerd kan worden omdat er nog geen definitieve uitspraak is over een bezwaar tegen de verkiezingsuitslag. Er kan verduidelijkt worden dat in dergelijke situatie de gemeenteraden van de oorspronkelijke gemeenten in functie blijven, elk voor hun grondgebied. Zij vergaderen elk afzonderlijk, maar kunnen identieke beslissingen nemen. Hetzelfde geldt voor de colleges van burgemeester en schepenen en voor de burgemeesters van de oorspronkelijke gemeenten, en voor de organen van de oorspronkelijke OCMW's.

ABB zal het draaiboek fusies aanvullen met een hoofdstuk over de impact van een lopende bezwaar tegen de verkiezingsuitslag, zodat de eventuele consequenties voor alle betrokkenen duidelijk zijn.

3.4.2.4 Aanbevelingen

- Hef de regeling rond uitstel van de fusiedatum in artikel 355/1 van het DLB op.
- Voorzie in een decretale overgangsregeling als er op de fusiedatum een bezwaarprocedure loopt bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of bij de Raad van State tegen de verkiezingsuitslag.
- Vul het draaiboek vrijwillige fusies aan met een hoofdstuk over de impact van een lopend bezwaar tegen de verkiezingsuitslag op de fusie.

3.4.3 Fusies van faciliteitengemeenten

3.4.3.1 Context en doelstelling

De regeling rond vrijwillige fusies van gemeenten uit het DLB is momenteel niet van toepassing op de zogenoemde faciliteitengemeenten, zijnde de gewone taalgrensgemeenten, de gemeente Voeren en de gemeenten uit de Vlaamse rand rond Brussel.³⁸

³⁸ Zie artikel 342 DLB: *“Deze titel is van toepassing op alle gemeenten in het Vlaamse Gewest, met uitzondering van de gewone taalgrensgemeenten, vermeld in artikel 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.”* Deel 2, titel 9, van het DLB waarin een fusie op initiatief van de Vlaamse Regering wordt geregeld, bevat een gelijkaardige uitzondering op het toepassingsgebied voor de gewone taalgrensgemeenten. Voor Voeren en de Vlaamse randgemeenten is een gelijkaardige uitzondering ingeschreven in artikel 558 DLB (vrijwillige fusies) en in artikel 559 DLB (fusies op initiatief van de Vlaamse Regering).

In lijn met eerdere rechtspraak en rechtsleer stelt de studie dat de Vlaamse overheid niet bevoegd is voor een fusie van de taalgrensgemeente Voeren en voor een fusie van de randgemeenten rond Brussel.

De faciliteitengemeenten werden niet bevroegd in het kader van deze beleidsevaluatie. Zij waren immers niet betrokken bij 1 van de 13 fusies op 1 januari 2025.

VVSG zit op dezelfde lijn. In haar memorandum vraagt zij om faciliteitengemeenten die dat willen de mogelijkheid te geven een fusie aan te gaan, zonder dat dit gepaard gaat met een uitbreiding van de taalfaciliteiten. VVSG vraagt ook om in aangepaste ondersteuning te voorzien. Die stelling wordt herhaald in het [VVSG-standpunt van 6 juni 2025](#) 'Ondersteuning van gemeentelijke fusies'.

ABB stelt voor om een decreetale regeling uit te werken voor een vrijwillige fusie van een gewone taalgrensgemeente met een taalhomogene gemeente in het Vlaamse Gewest. De tekstvoorstellen uit de studie van Vanpraet, Bernaerts en Voets kunnen daarvoor inspiratie bieden. De bevoegdheidskwestie zal wellicht aan bod komen bij de advisering van het voorontwerp van decreet door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

ABB zal in een aangepaste ondersteuning voorzien voor gewone taalgrensgemeenten die in een vrijwillig fusietraject stappen.

³⁹ VANPRAET, J., BERNAERTS, J. en VOETS, J. (2025). *erkennende juridische en bestuurskundige studie. Fusies met gewone taalgrensgemeenten in Vlaanderen*, Universiteit Gent en Prator, 66 p. Te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/onderzoek-en-evaluatie-fusies>.

3.4.3.4 Aanbevelingen

- Werk een decreetale regeling uit voor een vrijwillige fusie van een gewone taalgrensgemeente met een taalhomogene gemeente.
- Moduleer de regeling voor de schuldovername zodat het interessant wordt voor taalhomogene gemeenten om een vrijwillige fusie met een gewone taalgrensgemeente aan te gaan.
- Werk een aangepast ondersteuningsaanbod uit voor taalgrensgemeenten in een fusietraject.

3.4.4 Fusie met districtsvorming

3.4.4.1 Context en doelstelling

De Vlaamse Regering beoogde in de bestuursperiode 2019-2024 zo veel mogelijk drempels voor een vrijwillige fusie van gemeenten weg te nemen. Om die reden opteerde zij ervoor een regeling uit te werken voor een fusie met gelijktijdige oprichting van districten.

Artikel 41 van de Belgische Grondwet stelt dat in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners op initiatief van hun gemeenteraad binnengemeentelijke territoriale organen – districten – kunnen worden opgericht. Hun leden worden rechtstreeks verkozen. Een [bijzonder decreet van 13 april 1999](#) regelt de voorwaarden en de wijze van oprichting van districten.

Het regelgevend kader liet de fusiepartners aanvankelijk slechts toe om in een tweede fase – na de vrijwillige fusie – te beslissen over de oprichting of wijziging van districten en vervolgens districtsraadsverkiezingen te organiseren. Om daaraan te verhelpen werden met een [decreet van 17 februari 2023](#) een artikel 347/1 en een artikel 347/2 ingeschreven in het DLB.

- Artikel 347/1 DLB creëert de mogelijkheid voor gemeenteraden om in het gezamenlijke voorstel tot fusie te beslissen tot de oprichting of wijziging van districten op de fusiedatum.
- Artikel 347/2 DLB bevat een regeling voor het maximale aantal districtsschepenen in de districtscolleges van de op te richten of te wijzigen districten op de fusiedatum.

De regeling werd toegepast voor de fusie van Antwerpen en Borsbeek. Op 18 december 2023 keurden de betrokken gemeenteraden niet enkel het gezamenlijke voorstel tot fusie goed, maar beslisten zij ook tot de oprichting – op de fusiedatum – van het district Borsbeek binnen de fusiestad Antwerpen. Op 13 oktober 2024 werden verkiezingen georganiseerd voor de gemeenteraad van Antwerpen en voor de districtsraad van Borsbeek. Op 1 januari 2025 zag fusiestad Antwerpen het levenslicht, en Borsbeek werd het tiende district van Antwerpen. Voor de 9 bestaande districten bleef alles bij het oude.

Ook in andere trajecten is de piste van een fusie met districtsvorming onderzocht. Om uiteenlopende redenen leverden deze trajecten geen resultaat op.

- Mechelen en Boortmeerbeek: fusie met oprichting van 3 districten. De gesprekken sprongen af na protest bij de bevolking van Boortmeerbeek.
- Hasselt, Alken, Diepenbeek en Kortesseem: verschillende scenario's met districtsvorming. In het maximale scenario zouden er na de fusie 11 districten worden gevormd. Door het afhaken van Alken en Diepenbeek viel de optie van districtsvorming weg; de andere partners kwamen samen immers niet meer aan de drempel van 100.000 inwoners. Hasselt en Kortesseem gingen alleen verder.
- Brugge lanceerde een oproep naar haar randgemeenten om een fusie met oprichting van districten te overwegen. Tot meer dan aftastende gesprekken kwam het niet.

[illegible]

districtssecretaris al zo veel mogelijk voorbereid worden, zodat de districtsraad van het nieuwe district daarrond snel een beslissing kan nemen. ABB stelt dan ook voor die piste te bewandelen.

ABB is geen voorstander van een veralgemeend scenario 'fusie door integratie', zoals in het interview over de fusie van Antwerpen en Borsbeek werd voorgesteld. In voorkomend geval zou dit – als alternatief naast het klassieke fusiescenario en het scenario van een fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid – mogelijk gemaakt kunnen worden bij een fusie met districtsvorming. Maar dan komen we opnieuw uit bij 3 fusiescenario's, wat de meeste respondenten willen vermijden.

3.4.4.4 Aanbevelingen

- Evalueer het organiek kader voor districten.
- Onderzoek of het bijzonder decreet van 13 april 1999 aan actualisatie toe is.
- Stem het regelgevend kader van de Vlaamse sectorale beleidsdomeinen beter af op de rechtsfiguur van de districten.
- Vervroeg de deadline van het gezamenlijke voorstel tot fusie met 12 maanden tot 31 december van het derde jaar dat de fusiedatum voorafgaat voor een fusie met districtsvorming.

3.4.5 Juridische aspecten van specifieke regelingen

3.4.5.1 Context en doelstellingen

Het decretale kader voor vrijwillige fusies van gemeenten bevat een aantal algemene principes die de continuïteit van de werking en de dienstverlening moeten garanderen in geval van een vrijwillige fusie van gemeenten:

- Alle roerende goederen van de oorspronkelijke besturen worden op de fusiedatum van rechtswege overgedragen aan het fusiebestuur. Het fusiebestuur treedt voor de goederen die aan haar zijn overgedragen in de rechten en plichten van de oorspronkelijke besturen, inclusief de rechten en plichten die voortvloeien uit gerechtelijke procedures.
- Alle onroerende goederen van de oorspronkelijke besturen worden op de fusiedatum van rechtswege overgedragen aan het fusiebestuur. Het fusiebestuur neemt de rechten, plichten en lasten over van de goederen die aan haar zijn overgedragen.
- Het fusiebestuur neemt op de fusiedatum de rechten, plichten en lasten over die voortvloeien uit overeenkomsten van de oorspronkelijke besturen.
- Elke overheidsopdracht voor aanneming van werken, leveringen en diensten van de oorspronkelijke besturen wordt vanaf de fusiedatum van rechtswege voortgezet door het fusiebestuur.
- Het fusiebestuur is de rechtsopvolger van de oorspronkelijke besturen en neemt op de fusiedatum alle rechten, plichten en lasten over van de oorspronkelijke besturen.⁴⁰

Daarnaast bevat het fusiekader een overgangsregeling voor besluiten, reglementen en verordeningen:

- Algemene regeling: de besluiten, reglementen en verordeningen van de oorspronkelijke besturen blijven na de fusie van toepassing op het grondgebied waarvoor ze zijn uitgevaardigd tot op de dag dat ze door het fusiebestuur worden opgeheven.⁴¹
- Uitzondering 1: belasting- en retributiereglementen van de oorspronkelijke besturen behouden hun rechtskracht voor het grondgebied waarvoor ze zijn uitgevaardigd tot op de dag dat ze door het

⁴⁰ Artikel 350, eerste lid, en artikel 374 van het DLB.

⁴¹ Artikel 351 en 375 van het DLB.

Uitzondering 2: voor de heffing van bepaalde aanvullende belastingen stelt de gemeenteraad van de fusiegemeente nieuwe reglementen vast conform de toepasselijke federale en Vlaamse regelgeving. Het gaat over de aanvullende personenbelasting, de opcentiemen op de onroerende voorheffing, op de gewestelijke heffing op ongeschikte en onbewoonbare woningen en op de gewestelijke heffing op leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten.⁴³

- Voor de andere reglementen is er meer tijd om ze op elkaar af te stemmen. Dat dient binnen een redelijke termijn te gebeuren. Maar het blijft een complexe oefening. Fusiebesturen zijn daarom vragende partij om te werken met spiegelbesluiten en verticale reglementen.
 - o In een spiegelbesluit dat voor de fusiedatum wordt uitgevaardigd, nemen de oorspronkelijke besturen elk afzonderlijk een (meestal identieke) regeling aan voor hun eigen grondgebied. Op de fusiedatum zijn de spiegelbesluiten samen van toepassing op het volledige grondgebied van de fusiegemeente. Een bijzondere toepassing hiervan is het spiegelorganogram.
 - o In een verticaal reglement dat voor de fusiedatum wordt uitgevaardigd, kan een gemeente in een fusietraject het voordeeltarief voor inwoners of het tarief voor erkende verenigingen van toepassing verklaren op de inwoners, respectievelijk de verenigingen van de fusiepartner. Ook na de fusie kan zo'n reglement handig zijn als je meerdere reglementen van de oorspronkelijke besturen wil valideren voor het fusiebestuur.
 - o Enkele van de bevestigde fusiebesturen hadden graag de mogelijkheid gehad om in een verticaal reglement (bv. een reglement voor de grondgebonden bevoegdheden en een reglement voor de persoonsgebonden bevoegdheden) een reeks reglementen van de oorspronkelijke besturen op te heffen en de reglementen van de fusiepartner van toepassing te verklaren vanaf de fusiedatum. ABB nam echter het standpunt in dat dit juridisch niet mogelijk was.
- Een van de fusiebesturen noemde de complexiteit van de oefening rond afstemming van de besluiten, reglementen en verordeningen '*rocket science*', gelet op de veelheid aan overgangsbepalingen met elk hun eigen termijnen.

3.4.5.3 Visie ABB

ABB heeft in de aanloop naar de gemeentefusies van 2025 relatief veel adviesvragen gekregen over de regels rond overheidsopdrachten en de overgangsregeling voor besluiten, reglementen en verordening. De beide regelingen zitten ingewikkeld in elkaar, het moet mogelijk zijn om ze te versoepelen. ABB zal dan ook bekijken of een flexibelere regeling voor beide gevallen mogelijk is.

In het draaiboek vrijwillige fusies zullen de regelingen toegelicht worden. ABB zal ook modellen van spiegelbesluiten en verticale reglementen ter beschikking stellen.

3.4.5.4 Aanbevelingen

- Onderzoek of een flexibele regeling voor gemeenten in een fusietraject uitgewerkt kan worden om leveranciers van hardware en software op elkaar af te stemmen.
- Onderzoek of de overgangsregeling voor de besluiten, reglementen en verordeningen versoepeld kan worden.

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

- Overzicht van lokale besturen in een fusietraject, inclusief schuldovername
- Fusiedecreten: stand van zaken
- Federale impactanalyse: stand van zaken
- Resultaten gemeentelijke volksraadplegingen over fusies
- Ondersteuningsaanbod ABB
- 6 februari 2024
 - Overzicht van lokale besturen in een fusietraject, inclusief schuldovername
 - Fusiedecreten: stand van zaken
 - Vlaamse ex-post impactanalyse: overzicht en bespreking regelgevende initiatieven
 - Federale impactanalyse: stand van zaken
 - Ondersteuningsaanbod ABB
- 26 maart 2024
 - Mogelijk nieuw fusiescenario: fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid
 - Aanleiding
 - Eerste bevindingen impactanalyse
 - Vervolgtraject
- 9 oktober 2024
 - Fusiedecreten en fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid
 - Adreswijzigingen en digitale toepassingen
 - Overzicht en bespreking regelgevende initiatieven
 - Ondersteuningsaanbod ABB
 - Beleid nieuwe Vlaamse Regering rond fusies van gemeenten
- 29 november 2024
 - Mogelijk uitstel van fusiedatum
 - Aanleiding
 - Mogelijke scenario's
 - Aanpak en vervolgstappen

Er vonden ook verschillende bilaterale overleggen plaats tussen ABB en de Vlaamse entiteiten. Die overleggen hadden betrekking op de Vlaamse impactanalyse, de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid, het uitstel van fusiedatum, of een specifiek thema of probleem.

3.5.1.2 Evaluatie

Voor de evaluatie van de Vlaamse impactanalyse en de werking van de Vlaamse ambtelijke werkgroep fusies stuurde ABB een digitale vragenlijst naar 55 personen die deel uitmaakten van de werkgroep.

In de vragenlijst kregen de respondenten een aantal stellingen over de samenstelling en de werking van de werkgroep, de samenwerking met ABB, de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het uitstel van de fusiedatum. Er werden twee open vragen gesteld die peilden naar de mening van de respondenten over de werkgroep en naar mogelijke aanbevelingen.

De respondenten konden de vragenlijst anoniem invullen. In totaal werd de vragenlijst 14 keer ingevuld. Hieronder volgt een weergave van de resultaten van de bevraging.

- De respondenten kregen een aantal stellingen over de werking van de Vlaamse ambtelijke werkgroep fusies. 8 respondenten vinden dat ze de gemeentefusies beter hebben kunnen verwerken door de werkgroep. Voor 1 respondent is dat niet het geval. 13 respondenten zijn tevreden over de werking van de werkgroep, 11 respondenten zijn ook tevreden over de resultaten van de werkgroep. De andere respondenten staan neutraal tegenover deze stellingen.

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

- 12 respondenten zijn tevreden over de coördinatie van ABB in de werkgroep. De overige 2 respondenten kozen voor de neutrale antwoordmogelijkheid. 12 respondenten geven aan dat de werkgroep efficiënt is, terwijl 1 respondent het daar niet mee eens is.
- 11 respondenten geven er de voorkeur aan dat er bij elke fusieoperatie een Vlaamse ambtelijke werkgroep fusies is. 10 respondenten zijn van mening dat een aparte werkgroep rond adreswijzigingen en digitale toepassingen, niet nodig is. Volgens 2 respondenten is dat wel nodig.
- 13 respondenten geven aan dat de werkgroep tijdig werd opgestart en dat er voldoende bijeenkomsten plaatsvonden. 1 respondent is van mening dat de werkgroep te vroeg werd opgestart en er te veel bijeenkomsten plaatsvonden. Deze respondent heeft in het algemeen een wat negatievere houding ten aanzien van de Vlaamse ambtelijke werkgroep en de Vlaamse impactanalyse.
- Alle respondenten hebben een positieve of een neutrale houding ten aanzien van het gebruik van fiches om de impact van een fusie op de regelgeving, de administratieve praktijken en de digitale toepassingen in kaart te brengen.
- De respondenten kregen een aantal stellingen over de samenstelling en het opzet van de werkgroep. 10 respondenten zijn van mening dat er geen belangrijke organisaties ontbreken in de werkgroep. 9 respondenten vinden dat de werkgroep niet teveel leden telt, terwijl dit voor 1 respondent wel het geval was.
- 12 respondenten geven aan dat het voor hen duidelijk was wat de verwachtingen ten aanzien van hen waren tijdens de werkgroep. Voor 2 respondenten was dit minder duidelijk. Alle respondenten zijn het eens met de stelling dat ze als lid van de werkgroep verantwoordelijk zijn voor het doorgeven van informatie over de fusietrajecten binnen hun entiteit.
- 1 respondent meldt dat de aanpak van de gemeentefusies vooral een bijkomende administratieve last is voor de organisatie. 6 respondenten gaan hier niet mee akkoord, terwijl 7 respondenten opteerden voor de neutrale antwoordmogelijkheid. 3 respondenten geven aan dat de organisatie belangrijkere taken te doen heeft dan de aanpak van de gemeentefusies.
- Er werd ook gepeild naar de samenwerking met ABB. De meeste respondenten (12) zijn tevreden over de samenwerking en de manier waarop ABB functioneerde tijdens de werkgroep. 10 van hen geven aan dat ze voldoende informatie kregen van ABB over de aankomende gemeentefusies. 2 respondenten menen dat ze onvoldoende informatie kregen van ABB. 9 respondenten geven aan dat ABB voldoende rekening hield met de bezorgdheden van de respondent over de aankomende gemeentefusies.
- De respondenten kregen ook een aantal stellingen over de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid. 6 respondenten zijn voorstander van de invoering ervan als een tweede fusiescenario. 8 respondenten hebben een neutrale houding. 2 respondenten geven aan dat de reikwijdte van fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid onduidelijk is. 2 andere respondenten menen dat de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid het ingewikkelder maakt voor de eigen organisatie. 1 respondent geeft aan dat de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid risico's met zich meebrengt.
- Als laatste kregen de respondenten een aantal stellingen over het uitstel van de fusiedatum in geval van een lopend bezwaar tegen de verkiezingsuitslag. Hen werd een stelling voorgelegd die pleit voor de schrapping van de regeling rond uitstel van de fusiedatum. 5 respondenten zijn het eens met deze stelling, terwijl 2 respondenten het er niet mee eens zijn. 7 respondenten kozen voor de neutrale antwoordmogelijkheid. 4 respondenten geven aan dat er te laat duidelijkheid was over het mogelijke uitstel van de fusiedatum, voor 4 andere respondenten was dat niet het geval. Voor 5 respondenten zorgde het mogelijke uitstel van de fusiedatum voor onzekerheid.

3.5.2.1 Context en doelstelling

In de projectplanning was de opstart van de Vlaams-federale werkgroep fusies en de federale impactanalyse voorzien voor 2021, gelijklopend met de opstart van de Vlaamse ambtelijke werkgroep fusies en de Vlaamse impactanalyse. In januari 2021 verstuurde de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur een brief naar de federale minister van Binnenlandse Zaken met de vraag om in dialoog te treden over de aanpak van de federale impactanalyse. Het federale niveau gaf aan pas op te starten zodra er sprake was van concrete fusietrajecten. In het voorjaar van 2022 volgde een overleg tussen beide ministers over de aanpak van de Vlaamse gemeentefusies. Uiteindelijk besliste de federale ministerraad op 23 december 2022 een Vlaams-federale werkgroep fusies op te richten en de federale impactanalyse op te starten⁴⁴. De federale minister van Binnenlandse Zaken werd aangewezen als coördinerend minister, de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (i.c. de dienst van het Rijksregister) als coördinerende administratie.

De Vlaams-federale werkgroep fusies kwam in totaal 6 keer samen in de periode 2023-2024. Hieronder volgt een overzicht van de zes bijeenkomsten met de besproken onderwerpen:

- 27 juni 2023:
 - o Kennismaking
 - o Introductie beleidskader vrijwillige fusies van Vlaamse gemeenten
 - o Afspraken over werkwijze federale impactanalyse
- 18 oktober 2023:
 - o Overzicht lokale besturen in een fusietraject
 - o Eerste opleveringen fiches federale impactanalyse
 - o Actualisatie draaiboek vrijwillige fusies
 - o Procesaanpak adreswijzigingen ten gevolge van gemeentefusies
- 29 februari 2024:
 - o Overzicht lokale besturen in een fusietraject
 - o Fusiedecreten: stand van zaken
 - o Federale impactanalyse: stand van zaken
 - o Actualisatie draaiboek vrijwillige fusies
 - o Adreswijzigingen en digitale toepassingen. Aanbod om mee te stappen in de gezamenlijke aanpak van het traject digitale toepassingen
- 27 maart 2024:
 - o Mogelijk nieuw fusiescenario: fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid

⁴⁴ Persbericht beslissingen federale overheid, oprichting van een Vlaams-federale werkgroep voor de fusie van gemeenten. Te raadplegen via: <https://news.belgium.be/nl/oprichting-van-een-vlaams-federale-werkgroep-voor-de-fusie-van-gemeenten>.

- Aanleiding
- Eerste bevindingen impactanalyse
- Vervolgtraject
- 22 oktober 2024:
 - Fusiedecreten en fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid
 - Adreswijzigingen en digitale toepassingen
 - Overzicht en bespreking regelgevende initiatieven
 - Ondersteuningsaanbod ABB
 - Beleid nieuwe Vlaamse Regering rond fusies van gemeenten
- 29 november 2024:
 - Mogelijk uitstel van fusiedatum
 - Aanleiding
 - Mogelijke scenario's
 - Aanpak en vervolgstappen

Er vonden ook verschillende bilaterale overleggen plaats tussen ABB en de federale entiteiten. Die overleggen hadden betrekking op de federale impactanalyse, de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid, het uitstel van fusiedatum, of een specifiek thema of probleem.

3.5.2.2 Evaluatie

Voor de evaluatie van de federale impactanalyse en de Vlaams-federale werkgroep fusies stuurde ABB een digitale vragenlijst naar 32 leden die deel uitmaakten van de werkgroep. Gelet op de timing van de bevraging (juni-juli 2024) was het niet meer aangewezen om de betrokken kabinetsmedewerkers te bevragen.

In de vragenlijst kregen de respondenten een aantal stellingen over de samenstelling en werking van de Vlaams-federale werkgroep fusies, de samenwerking met ABB, de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid en het uitstel van de fusiedatum. Er werden ook open vragen gesteld die peilden naar de mening van de respondenten over de werkgroep en naar mogelijke aanbevelingen.

De werkgroepleden konden de vragenlijst anoniem invullen. Uiteindelijk werd de vragenlijst 13 keer ingevuld. Hieronder volgt een weergave van de resultaten van de bevraging.

- De respondenten kregen een aantal stellingen over de werking van de Vlaams-federale werkgroep fusies. 11 respondenten vinden dat ze de gemeentefusies beter hebben kunnen verwerken door de werkgroep. In totaal zijn 11 respondenten tevreden over de werking van de werkgroep, 10 respondenten zijn ook tevreden over de resultaten van de werkgroep.
- 10 respondenten zijn tevreden over de coördinatie van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. 12 respondenten geven aan dat de werkgroep efficiënt is en dat er voldoende bijeenkomsten plaatsvonden. Deze respondenten geven er de voorkeur aan dat er bij elke Vlaamse en Waalse fusieoperatie een federale werkgroep fusies is.
- 11 respondenten geven aan dat de werkgroep tijdig werd opgestart en dat er voldoende bijeenkomsten plaatsvonden. 2 respondenten zijn van mening dat de werkgroep te laat werd opgestart. 1 respondent gaf aan dat er te veel bijeenkomsten plaatsvonden.
- Alle respondenten hebben een positieve of neutrale houding ten aanzien van het gebruik van fiches om de impact van een fusie op de regelgeving, de administratieve praktijken en de digitale toepassingen in kaart te brengen.
- De respondenten kregen een aantal stellingen over de samenstelling en het opzet van de werkgroep. 8 respondenten vinden dat de werkgroep niet teveel leden telt, terwijl dit voor 2 leden wel het geval

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

- 9 respondenten geven aan dat het voor hen duidelijk was wat de verwachtingen ten aanzien van hen waren tijdens de werkgroep. Voor 2 respondenten was dit minder duidelijk. Bijna alle respondenten (12) zijn het eens met de stelling dat ze als lid van de werkgroep verantwoordelijk waren voor het doorgeven van informatie over de fusietrajecten binnen hun entiteit.
- 5 respondenten melden dat de aanpak van de gemeentefusies een bijkomende administratieve last is voor de eigen entiteit. 2 respondenten gaan hier niet mee akkoord, terwijl 6 respondenten opteerden voor de neutrale antwoordmogelijkheid.
- Er werd ook gepeild naar de samenwerking met ABB. De meeste respondenten (12) zijn tevreden over de samenwerking en de manier waarop ABB functioneerde tijdens de werkgroep. 8 van hen geven aan dat ze voldoende informatie kregen van ABB over de aankomende gemeentefusies. 2 respondenten menen dat ze onvoldoende informatie kregen van ABB. De meeste respondenten (9) geven aan dat ABB voldoende rekening hield met hun bezorgdheden over de aankomende gemeentefusies. 1 respondent meent dat er onvoldoende rekening werd gehouden met diens bezorgdheden.
- De respondenten kregen ook een aantal stellingen over de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid. 4 respondenten zijn voorstander van de invoering ervan als een nieuw fusiescenario. 6 respondenten hebben een neutrale houding. 1 respondent geeft aan dat de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid risico's met zich meebrengt. 1 respondent is resoluut tegen de invoering van de fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid als fusiescenario. Die persoon gaf aan dat het nieuwe fusiescenario het voor de eigen organisatie alleen maar ingewikkelder maakte.
- Als laatste kregen de respondenten een aantal stellingen over het uitstel van de fusiedatum in geval van een lopend bezwaar tegen de verkiezingsuitslag. Hen werd een stelling voorgelegd die pleit voor de schrapping van de regeling rond uitstel van de fusiedatum. 7 respondenten zijn het eens met deze stelling, 3 respondenten zijn het er niet mee eens. 3 respondenten kozen voor de neutrale antwoordmogelijkheid. Zij meenden tevens dat het mogelijke uitstel van fusiedatum voor onzekerheid zorgde. 6 respondenten geven aan dat er te laat duidelijkheid was over het mogelijke uitstel van de fusiedatum.

In het algemeen kunnen we stellen dat de Vlaams-federale werkgroep fusies de beoogde resultaten bereikte en een hulpmiddel is om de Vlaamse gemeentefusies op het federale niveau te verwerken. Dit blijkt ook uit de bevraging waarin de meeste respondenten de werkgroep positief evalueerden. Toch zijn voor de Vlaams-federale werkgroep fusies en de federale impactanalyse een aantal zaken voor verbetering vatbaar.

De samenstelling van de Vlaams-federale werkgroep kan nog beter. Zo ontbraken bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RvA), de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO) en het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG). Met de laatste twee entiteiten had ABB bilateraal contact over de gemeentefusies. Bijkomend hadden een aantal leden van de Vlaams-federale werkgroep een gebrekkig mandaat of een onvoldoende sterke positie binnen de eigen organisatie om daadkrachtig en efficiënt te kunnen meewerken aan de federale impactanalyse.

24.12.2025

Tijdens de bijeenkomsten van de Vlaams-federale werkgroep fusies vroegen verschillende leden naar de stand van zaken van het Waalse fusietraject Bastogne-Bertogne. Voor dit fusietraject was er geen coördinatie of aparte werkgroep voorzien en dienden de federale entiteiten zelf af te stemmen met de lokale besturen in het fusietraject. Een aantal leden gaven aan dat er voor een toekomstige Waalse fusieoperatie een initiatief tot coördinatie of samenwerking voorzien moet worden.

3.6 TRAJECT DIGITALE TOEPASSINGEN EN ADRESWIJZIGINGEN

Een gemeentefusie heeft niet enkel een impact op regelgeving en administratieve praktijken. Ook digitale toepassingen kunnen een impact van de fusie ondervinden. Die impact is meestal gerelateerd aan wijzigingen van de gemeentenaam, straatnamen, huis- en/of busnummers, maar kan ook het gevolg zijn van een aanpassing van codes zoals de NIS-code, het ondernemingsnummer en de OVO-code van het lokaal bestuur. Tal van lokale, Vlaamse en federale digitale toepassingen zijn geïmpacteerd. Als ze niet tijdig en correct worden aangepast, ondervinden de fusiegemeenten en haar inwoners, verenigingen en ondernemingen er hinder van.

Om die reden coördineerde ABB voor de fusieoperatie van 2025 een apart traject rond digitale toepassingen. Digitaal Vlaanderen coördineerde het Vlaamse luik van het traject adreswijzigingen en maakte een Life Event Scan op om de impact voor burgers, verenigingen en ondernemingen in kaart te brengen.

3.6.1 Traject digitale toepassingen

3.6.1.1 Context en doelstellingen

Het traject digitale toepassingen had verschillende doelstellingen:

- De gemeentefusies gecoördineerd verwerken in de Vlaamse en federale digitale toepassingen.
- Voorkomen dat de Vlaamse en federale entiteiten elk hun eigen weg zouden gaan in de verwerking van de gemeentefusies en individueel de gemeenten in een fusietraject zouden contacteren.
- De Vlaamse en federale digitale toepassingen gebruiksklaar maken voor de fusiegemeenten, zodat zij hun taken en opdrachten konden blijven opnemen.
- Een overzicht bieden van de acties die de gemeenten moesten ondernemen om de gemeentefusies te kunnen verwerken in de Vlaamse en federale digitale toepassingen.

Het traject digitale toepassingen startte begin 2024. In een eerste fase onderzocht ABB de impact van de gemeentefusies op de eigen digitale toepassingen. Op basis van die analyse maakte ABB per digitale toepassing een stappenplan op voor de verwerking van de gemeentefusies. Dat stappenplan gaf aan hoe de digitale toepassing gebruiksklaar gemaakt wordt voor het fusiebestuur en wie verantwoordelijk is voor welke stap. Bij de start van de impactanalyse waren de fusiedecreten nog niet definitief, was het scenario fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid nog niet helemaal afgeklopt en waren de NIS-codes, de ondernemingsnummers en de OVO-codes van de fusiebesturen nog niet beschikbaar. De impactanalyse en de opmaak van de stappenplannen werden in mei 2024 afgerond.

Eind mei 2024 vond een infomoment plaats over de verwerking van de gemeentefusies in de digitale toepassingen. Doelpubliek waren de beheerders van de Vlaamse digitale toepassingen die een impact ondervonden van de gemeentefusies. Volgende onderdelen kwamen aan bod:

- Een toelichting door ABB over de aankomende gemeentefusies.
- Een toelichting door ABB over de gevoerde impactanalyse en de opgemaakte stappenplannen.
- Een toelichting door Digitaal Vlaanderen over de aanpak van het traject adreswijzigingen en de aanpak van de digitale toepassingen in het beheer van Digitaal Vlaanderen.

Vlaamse entiteiten kregen op het infomoment de vraag om de impact van de gemeentefusies op de eigen digitale toepassingen te onderzoeken. Voor de Vlaamse digitale toepassingen waar de lokale besturen in een fusietraject 1 of meer acties moesten uitvoeren, werd de bevoegde entiteit gevraagd om een

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

stappenplan op te maken. De deadline voor de impactanalyse was begin september. Vanaf september bevroeg ABB de verschillende Vlaamse entiteiten naar hun impactanalyse en bijhorende stappenplannen. In totaliteit werden 47 Vlaamse entiteiten gecontacteerd voor het traject digitale toepassingen. 1 Vlaamse entiteit werd gecontacteerd, maar bezorgde geen reactie.

Bij gebrek aan interesse werd er voor de federale entiteiten geen infomoment georganiseerd. De aanpak van het traject digitale toepassingen werd toegelicht in de Vlaams-federale werkgroep fusies. Vanaf september contacteerde ABB de federale entiteiten over de impact van de gemeentefusies op de eigen digitale toepassingen. 28 federale entiteiten werden gecontacteerd, 4 federale entiteiten leverden geen informatie aan.

ABB ontwierp een beveiligde digitale raadpleegomgeving voor de lokale besturen in een fusietraject. Deze raadpleegomgeving bevatte de volgende onderdelen:

- Een overzicht van de NIS-codes, ondernemingsnummers en OVO-codes van de voormalige gemeenten en OCMW's, de fusiegemeenten en -OCMW's, de betrokken politiezones en de autonome gemeentebedrijven⁴⁵.
- Per fusietraject een overzicht van de digitale toepassingen waar een stappenplan voor voorzien werd.
- Een informatietabel met de resultaten van de Vlaamse en federale bevraging, waarbij wordt aangegeven of er acties vereist zijn voor een bepaalde toepassing en of een stappenplan beschikbaar is.
- Een deadlinetabel: een overzicht van de acties uit de stappenplannen die de lokale besturen moesten uitvoeren samen met hun deadline.

ABB en Digitaal Vlaanderen organiseerden eind juni 2024 een digitaal infomoment over het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen voor de lokale besturen in een fusietraject. Volgende onderdelen kwamen aan bod:

- Een toelichting door ABB over de aanpak van het traject digitale toepassingen – gebruik raadpleegomgeving en stappenplannen.
- Een toelichting door Digitaal Vlaanderen over de aanpak van het traject adreswijzigingen en de aanpak van de digitale toepassingen in het beheer van Digitaal Vlaanderen.

De stappenplannen van de Vlaamse en federale digitale toepassingen werden op de raadpleegomgeving ter beschikking gesteld. In totaal werden 30 documenten in de raadpleegomgeving opgenomen. De informatietabel bevat 174 rijen aan informatie over digitale toepassingen van Vlaamse en federale entiteiten. In de deadlinetabel werden 94 acties voor de lokale besturen in een fusietraject opgenomen.

Vanaf september 2024 organiseerden ABB en Digitaal Vlaanderen maandelijks een digitaal overlegmoment met de lokale besturen in een fusietraject en de softwareleveranciers over de voortgang van het traject digitale toepassingen en het traject adreswijzigingen. In december 2024 en januari 2025 vonden telkens twee overlegmomenten plaats. De overlegmomenten na de fusiedatum stonden in het teken van het identificeren en aanpakken van problemen.

⁴⁵ In juni 2024 ontvingen alle entiteiten van de Vlaamse ambtelijke werkgroep fusies en de Vlaams-federale werkgroep fusies een presentatie met een overzicht van de fusietrajecten. In die presentatie zat eveneens een overzicht van de oude en nieuwe NIS-codes, ondernemingsnummers en OVO-codes van de betrokken lokale besturen. Ook de Vlaamse toepassingsbeheerders die werden uitgenodigd voor het infomoment van mei 2024, ontvingen deze presentatie. Bij de bevraging van de federale entiteiten werd deze presentatie eveneens bijgevoegd.

3.6.1.2 Evaluatie

Voor het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen werd in elk fusietraject een aanspreekpunt van het traject (hierna SPOC) aangeduid. Alle SPOC's werden uitgenodigd voor deelname aan de evaluatie. 9 van de 13 SPOC's gingen erop in. 2 softwareleveranciers werden bevroegd. 4 Vlaamse en 6 federale entiteiten werden bevroegd over de verwerking van de gemeentefusies in de digitale toepassingen. Er vonden 8 interviews plaats met 6 federale entiteiten. Bij twee federale entiteiten werden twee aparte diensten of directies bevroegd die elk apart instonden voor de digitale verwerking van de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen op hun bevoegdheden. In totaliteit zijn er dus 12 respondenten van de bevroegde Vlaamse of federale entiteiten.

De SPOC's zijn grotendeels positief over het traject digitale toepassingen en de rol van ABB. Volgens de SPOC's gaf het traject een overzicht van wat de gemeenten moesten doen voor de verschillende Vlaamse en federale digitale toepassingen. Ook drie respondenten van de Vlaamse entiteiten en een aantal respondenten van de federale entiteiten zijn positief over het traject digitale toepassingen. Zes respondenten van de Vlaamse of federale entiteiten geven expliciet aan tevreden te zijn van de rol en samenwerking met ABB.

Heel wat respondenten geven aan dat het traject digitale toepassingen een complex traject is. Voor de SPOC's uitte die complexiteit zich op verschillende vlakken:

- Verschillende acties vereisten domein-specifieke expertise, waardoor het voor een SPOC soms moeilijk was om te weten wat er juist gedaan moest worden.
- De status van de acties opvolgen was niet makkelijk. De SPOC's hadden een overzicht van wat er moest gebeuren. Maar het was vaak niet duidelijk wie binnen de gemeente door de bevoegde instanties gecontacteerd zou worden voor het uitvoeren van de acties.
- Het contact en de samenwerking met sommige federale entiteiten verliep niet altijd vlot.
- Soms was het onduidelijk of een digitale toepassing wel door de gemeente gebruikt werd. Daardoor was het niet zeker of er effectief acties uitgevoerd moesten worden.

Eén van de bevraagde softwareleveranciers beaamt de laatste twee punten. Volgens de softwareleverancier ontbrak de vertaalslag in het traject digitale toepassingen naar de concrete situatie van de gemeenten in een fusietraject. Beide softwareleveranciers geven ook aan dat de focus van het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen vooral op de gemeenten in een fusietraject lag en minder op de softwareleveranciers. Volgens deze softwareleveranciers zou het traject een grotere meerwaarde hebben wanneer ook de softwareleveranciers de nodige informatie krijgen van de Vlaamse en federale overheid om de gemeentefusies te kunnen aanpakken. Bovendien geven beide softwareleveranciers aan dat de fusietrajecten vooral naar hen keken voor de aanpak van de digitale zaken.

Ook voor de respondenten van de bevroagde Vlaamse en federale entiteiten was de fusiegolf een complex gebeuren. Voor de bevroagde respondenten van de Vlaamse of federale entiteiten uitte die complexiteit zich vooral in de verschillende fusiescenario's en het mogelijk uitstel van de fusiedatum in 2 fusietrajecten. Eén van de bevroagde softwareleveranciers beaamt dat. Minstens 5 respondenten van de Vlaamse of federale entiteiten menen dat de verschillende scenario's voor extra complexiteit zorgden. 8 respondenten van de Vlaamse of federale entiteiten geven aan dat het uitstel van fusiedatum problematisch zou zijn geweest. Reden is voornamelijk de laattijdigheid van het ontstaan van het risico op uitstel, waardoor alles terugdraaien of *on hold* zetten moeilijk was. Twee respondenten geven ook mee dat de

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

6 SPOC's geven aan dat het traject digitale toepassingen vroeger had mogen starten. Een respondent van een Vlaamse entiteit en een softwareleverancier beamen dat. De softwareleverancier was al veel eerder bezig met de digitale verwerking van de gemeentefusies. Eén SPOC geeft aan dat de timing strak was, terwijl 2 andere SPOC's aangeven dat de timing goed zat. Als de respondenten bevraagd worden over de ideale doorlooptijd van het traject, dan suggereren de meesten een doorlooptijd van 1 jaar.

Wat de raadgeegomgeving betreft waren de stappenplannen en deadlinetabel het meest relevant voor de SPOC's. De lijsten met NIS-, KBO- en OVO-codes waren voor een aantal respondenten handig, maar lijken in het algemeen minder relevant te zijn. In de raadgeegomgeving bleek het voor de SPOC's moeilijk om te zien welke informatie geactualiseerd werd bij een update. Eén SPOC geeft wel aan dat er soms discrepanties waren tussen wat er op de raadgeegomgeving stond en wat er uiteindelijk gedaan moest worden. Eén respondent van een federale entiteit gaf aan dat niet alle informatie van de raadgeegomgeving terecht kwam bij de juiste personen binnen de gemeenten.

De 4 respondenten van de bevroegde Vlaamse entiteiten namen elk deel aan het infomoment van 31 mei 2024 over de digitale verwerking van de gemeentefusies. 3 respondenten gaven aan dat het infomoment goed was om inzicht te krijgen in de gemeentefusies en de manier waarop deze worden aangepakt. Eén respondent gaf als aanbeveling mee om een algemeen standpunt in te nemen over de manier waarop de data van de oude gemeenten beheerd of bewaard moeten worden.

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

toegepast zijn op de fusiebesturen. Eén SPOC geeft hetzelfde aan, namelijk dat het handiger zou zijn om op elk opvolgmoment een statusupdate per fusietraject te geven.

De SPOC's werden ook bevraagd over de mogelijkheid om federale entiteiten te betrekken bij de maandelijkse opvolgmomenten. De meerderheid van de SPOC's is daar voorstander van. De vraag werd tevens voorgelegd aan een aantal federale entiteiten. Drie respondenten van de federale entiteiten geven aan bij een volgende fusieoperatie te willen deelnemen aan deze opvolgmomenten.

3.6.1.3 Visie van ABB

De interviews wezen uit dat heel wat respondenten voorstander zijn van een gecoördineerde manier van samenwerken om de gemeentefusies te verwerken in de digitale toepassingen. ABB is van mening dat een gecoördineerd traject nodig is om de gemeentefusies vlot en tijdig te kunnen verwerken. Bijna alle Vlaamse en federale entiteiten zijn afhankelijk van een andere Vlaamse of federale entiteit om de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen te kunnen verwerken. We moeten vermijden dat Vlaamse en federale entiteiten elk op hun eigen manier de gemeentefusies verwerken. Dat zou leiden tot heel wat onduidelijkheid, en met mogelijke administratieve problemen tot gevolg.

De digitale verwerking van de gemeentefusies is, op een aantal uitzonderingen na, goed verlopen bij de Vlaamse en federale entiteiten. Problemen met Vlaamse en federale digitale toepassingen konden in de meeste gevallen snel opgelost worden. ABB is daardoor relatief tevreden over het gelopen traject. Dat neemt niet weg dat die coördinerende rol in het traject digitale toepassingen voor ABB een leerproces was. Digitaal Vlaanderen kon voor het traject van de adreswijzigingen teren op de ervaringen uit de eerste fusieoperatie. ABB heeft dat omwille van personeelsverloop niet kunnen doen voor zowat alle onderdelen van de voorbije fusieoperatie.

Net zoals de stakeholders in de interviews is ABB zich ervan bewust dat het traject digitale toepassingen een aantal verbeterpunten heeft. Hieronder geven we de verbeterpunten weer:

- Het traject digitale toepassingen moet vroeger starten.

In de interviews geven heel wat respondenten aan dat het traject digitale toepassingen vrij laat begonnen is. ABB deelt die mening. Een vroegere start van het traject was echter praktisch niet mogelijk. Het huidige fusiekader leent er zich niet toe om het traject vroeger te starten. Volgens artikel 347 DLB moeten gemeenteraden beslissen over het gezamenlijk voorstel tot fusie en deze beslissing neerleggen bij de Vlaamse regering uiterlijk op 31 december van het tweede jaar voorafgaand aan de fusie. Welgeteld een jaar op voorhand zijn de fusietrajecten dus bekend, maar zijn ze pas definitief als de fusiedecreten in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt worden. De fusiedecreten werden op 24 mei 2024 gepubliceerd. ABB heeft gemerkt dat heel wat entiteiten zonder definitieve juridische basis niet kunnen of willen starten met de verwerking van de gemeentefusies. Hetzelfde geldt voor de indentificatoren van de fusiegemeenten (NIS/KBO/OVO), deze worden pas toegekend als er een juridische basis is.

De deadline voor het gezamenlijk voorstel tot fusie wordt idealiter vroeger gelegd, zodat de fusiedecreten vroeger behandeld kunnen worden in het Vlaams Parlement en het traject digitale toepassingen sneller kan starten. Ten laatste een jaar voor de fusiedatum moeten de Vlaamse en federale entiteiten starten met de digitale verwerking van de gemeentefusies. De betrokken gemeenten en softwareleveranciers moeten minstens negen maanden op voorhand weten wat hen te wachten staat bij de digitale verwerking van de gemeentefusies.

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

- Nood aan ervaring en expertise bij de coördinator van het traject

Het gelopen traject digitale toepassingen heeft uitgewezen dat de coördinator best dient te beschikken over ervaring en expertise. De ervaring van een eerder traject digitale toepassingen is nodig om rekening te kunnen houden met de eerdere probleempunten van het traject en deze ook aan te pakken. De coördinerende entiteit dient als gevolg ook te beschikken over voldoende expertise over de digitalisering van de lokale besturen, de Vlaamse en federale overheid.

- Vermijd wijzigingen aan het fusiekader in het jaar voorafgaand aan de fusiedatum

Ook het traject fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid had een impact op het traject digitale toepassingen. De fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid werd vrij laat tijdens de fusieoperatie in het leven geroepen (eind april 2024) en had een grote impact op het fusiekader. Vlaamse en federale entiteiten moesten zich zeven maanden voor de fusiedatum opeens voorbereiden op de verwerking van 3 fusiescenario's. Bij een aantal Vlaamse en federale entiteiten zorgde dit ervoor dat zij pas laat wisten hoe ze de verschillende scenario's zouden aanpakken. Ook de softwareleveranciers moesten zich aanpassen aan de verschillende fusiescenario's. Alleen konden zij pas voorbereidingen treffen wanneer de verschillende Vlaamse en federale entiteiten hadden uitgewerkt op welke manier ze zouden omgaan met de 3 fusiescenario's. Minstens een jaar op voorhand moet er duidelijkheid zijn over de modaliteiten van de aankomende gemeentefusies zodat elke actor tijdig de gemeentefusies kan voorbereiden en verwerken.

De verwerking van de gemeentefusies in de digitale toepassingen is al een zeer complexe operatie. Verschillende fusiescenario's zorgen alleen maar voor extra complexiteit, wat de kans op fouten en administratieve problemen alleen maar vergroot.

- Vermijd het risico op uitstel van fusiedatum

In de interviews gaven 8 respondenten van de Vlaamse en federale entiteiten aan dat het mogelijke uitstel van fusiedatum problematisch is voor de verwerking van de gemeentefusies in de digitale toepassingen. Het risico op uitstel deed zich (te) laat voor tijdens de fusieoperatie en bracht een vlotte verwerking van de gemeentefusies in gevaar voor de betrokken fusietrajecten. We kunnen onmogelijk verwachten dat gemeenten, softwareleveranciers en de Vlaamse en federale entiteiten alle voorbereidingen die ze hebben getroffen voor de verwerking, enkele dagen voor de fusiedatum terugdraaien. Heel wat zaken kunnen op dat moment gewoonweg niet meer teruggedraaid worden.

Mocht het uitstel van de fusiedatum zich hebben voorgedaan, is het onduidelijk wat de gevolgen voor de betrokken gemeenten zouden geweest zijn. Het grootste risico dat er zich in dergelijke situatie kan voordoen, is een de-sync van digitale toepassingen. De uitgestelde fusie zou in een aantal toepassingen wel verwerkt zijn en in andere dan weer niet. Dit zou tot issues leiden tussen toepassingen die met elkaar communiceren over de betrokken gemeenten. Die de-sync zou ook tot toegangsproblemen geleid hebben bij de betrokken lokale besturen, waardoor zij bepaalde taken of opdrachten (tijdelijk) niet zouden kunnen uitvoeren. We kunnen echter onmogelijk inschatten hoe groot de problemen geweest zouden zijn omdat er zich geen uitstel van de fusiedatum voordeed. Desondanks willen we niet instaan voor de problemen die dat uitstel van fusiedatum zou veroorzaken.

Bij een effectief uitstel van de fusiedatum in geval van een bezwaar tegen de verkiezingsuitslag is het onduidelijk wanneer de fusie dan wel zou doorgaan. Een concrete datum kunnen we daar niet op plakken. De fusiedatum wordt immers gelegd op de dag waarop geen beroepsmogelijkheid meer openstaat tegen

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

de verkiezingsuitslag. Dat maakt het voor softwareleveranciers, gemeenten en Vlaamse en federale entiteiten onmogelijk om de fusie voor te bereiden en vlot te verwerken.

Het risico op uitstel van de fusiedatum is niet bevorderlijk om de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen op een degelijke manier te verwerken. Hierdoor stelt ABB voor om de regeling rond uitstel van fusiedatum in artikel 355/1 DLB op te heffen.

- Maak van de softwareleveranciers een evenwaardige doelgroep van het traject digitale toepassingen

De bevroagde softwareleveranciers gaven aan dat het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen vooral focuste op de gemeenten in een fusietraject. Ook de softwareleveranciers hebben informatie van het Vlaamse en federale niveau nodig om aan de slag te kunnen met de gemeentefusies. Het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen zou een meerwaarde zijn wanneer de nodige informatie aan de softwareleveranciers wordt bezorgd.

Dat is een terechte opmerking. Het traject was voornamelijk toegespitst op de gemeenten in een fusietraject: Wat moeten zij zelf doen? Wat wordt er voor hen gedaan? Dit had als gevolg dat de softwareleveranciers soms zelf vragen moesten stellen om duidelijkheid te krijgen wat zij moesten doen. Bij een volgende fusieoperatie worden de softwareleveranciers bij voorkeur van bij de start meegenomen in het traject digitale toepassingen.

- Betrek de federale entiteiten meer en voorzie een federale coördinator

In de interviews met de SPOC's en softwareleveranciers werd aangegeven dat het contact en de samenwerking met het federale niveau een uitdaging kan zijn. Dat is ook ABB opgevallen. Het was zeer moeilijk om met sommige federale entiteiten in contact te komen. In een aantal gevallen verbeterde dit van zodra ABB beschikte over een contactpersoon binnen de entiteit.

Het bleek ook niet mogelijk om alle gecontacteerde federale entiteiten te laten instappen in het traject digitale toepassingen. Een aantal entiteiten wilden niet instappen in een gecoördineerde manier van samenwerken of focusten liever enkel op hun eigen entiteit. Dat laatste doet zich ook voor in de samenwerking tussen de verschillende federale entiteiten. Heel wat federale entiteiten hebben elkaar nodig om hun taken en opdrachten te kunnen uitvoeren. Toch verloopt de samenwerking soms stroef en zijn er onderlinge spanningen, wat het niet makkelijk maakt om de impact van een fusieoperatie te verwerken.

Bij een volgende fusieoperatie willen we er bij de federale entiteiten op aandringen om deel te nemen aan het traject digitale toepassingen. Wellicht is er ook nood aan een federale coördinator die instaat voor het federale luik van het traject digitale toepassingen. Die coördinator moet over een voldoende sterk mandaat beschikken en het volledige traject overzien.

We vinden het belangrijk om de afwezige federale entiteiten te overtuigen om bij een volgende fusieoperatie mee te stappen in het traject digitale toepassingen. De bevraging heeft uitgewezen dat deelname aan dat traject ook voor de entiteiten in kwestie een aantal positieve effecten heeft. De fusietrajecten kregen op de digitale raadpleegomgeving een chronologisch overzicht van de acties die zij moesten uitvoeren. Tijdens de periodieke opvolgmomenten werden de acties die de fusietrajecten de komende periode moesten uitvoeren expliciet onder de aandacht gebracht en opgevolgd. Daardoor werden de meeste acties voor verwerking van de fusie in de digitale toepassingen goed en tijdig uitgevoerd door de gemeenten in een fusietraject. Verschillende acties werden niet opgenomen in het chronologisch overzicht of werden niet vermeld in de

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

3.6.1.4 Aanbevelingen

De adreswijzigingen die het gevolg zijn van de gemeentefusies, moesten verwerkt worden in het Adresregister. Entiteiten die zijn gekoppeld aan het Adresregister, konden de nieuwe adreswijzigingen direct verwerken. De koppeling zorgde ervoor dat de wijzigingen automatisch werden doorgevoerd.

Voor entiteiten die niet gekoppeld zijn aan het Gebouwen- en Adressenregister of een andere authentieke bron, stelde Digitaal Vlaanderen verschilbestanden ter beschikking. Deze bestanden bevatten een overzicht van de oude situatie (voor de fusie) en de nieuwe situatie (na de fusie). De bestanden maakten het mogelijk om updates proactief te verwerken, zodat de adressen op de juiste manier konden worden aangepast zonder tussenkomst van burgers, ondernemingen of verenigingen.

De eerste jaarhelft van 2024 stond voor Digitaal Vlaanderen in het teken van informeren van stakeholders over de gemeentefusies, de bijhorende adreswijzigingen en het plan van aanpak.

In juni publiceerde Digitaal Vlaanderen een eerste verschilbestand met beperkte testdata. Hierdoor konden actoren het werken met een verschilbestand en het doorvoeren van de testdata in het eigen adresbestand testen.

Tussen 23 september en 14 oktober vond er een testfase plaats met de lokale besturen in een fusietraject. De lokale besturen ontvingen een invulbestand waarin ze alle adreswijzigingen die het gevolg zijn van de gemeentefusie moesten invullen. Nadien kregen zij van Digitaal Vlaanderen feedback over de ingevulde adresbestanden.

Op 21 oktober werd een tweede verschilbestand gepubliceerd, gebaseerd op de ingevulde testbestanden.

In de week van 4 november werden de adreswijzigingen doorgevoerd in een testomgeving van Digitaal Vlaanderen.

Op 2 december kregen de lokale besturen de vraag om de adreswijzigingen definitief in te vullen in de invulbestanden. Deze adresbestanden dienden aangeleverd te worden tegen 6 december. Op 13 december werden de definitieve verschilbestanden gepubliceerd.

Op 18 december vond een kleine correctie plaats in de verschilbestanden. Op 20 december werden 40 extra adressen vanuit Hasselt toegevoegd aan de verschilbestanden, net als de Rijksregister-straatcodes van de oude adressen.

Na de fusiedatum verrijkte het Rijksregister de verschilbestanden een tweede keer met de straatcodes van de nieuwe adressen. Op 12 februari 2025 publiceerde Digitaal Vlaanderen een vereenvoudigd verschilbestand.

3.6.2.2 Evaluatie

Het Agentschap Digitaal Vlaanderen werd bevraagd over het traject adreswijzigingen en de verwerking van de adreswijzigingen. Digitaal Vlaanderen geeft aan dat het traject goed verlopen is. Ze konden teren op de ervaring die ze hebben opgedaan bij de fusieoperatie van 2019. De adreswijzigingen werden goed verwerkt in het Gebouwen- en Adressenregister.

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

Digitaal Vlaanderen is ook tevreden over de verschilbestanden. Drie respondenten van de Vlaamse of federale entiteiten geven aan dat ze de verschilbestanden hebben gebruikt om de adreswijzigingen te verwerken. Digitaal Vlaanderen geeft aan dat ze bij een volgende fusieoperatie de timing van het traject adreswijzigingen zullen aftoetsen bij de betrokken stakeholders.

Heel wat publieke en private actoren zijn niet aangesloten op het Gebouwen- en Adresregister. Deze actoren konden beroep op de verschilbestanden van Digitaal Vlaanderen om de adreswijzigingen van de gemeentefusies te verwerken. Maar voor een aantal publieke actoren bevatte deze bestanden onvoldoende informatie. Deze actoren hadden bijvoorbeeld de straatcodes van het Rijksregister nodig om de adreswijzigingen te kunnen verwerken. Hierdoor werd er besloten om de verschilbestanden te verrijken met de straatcodes van het Rijksregister. De verschilbestanden werden op twee verschillende momenten verrijkt. Eerst werden de straatcodes voor de oude adressen toegevoegd, na de fusiedatum werden de straatcodes van de nieuwe adressen toegevoegd. De verrijking is volgens één respondent van een Vlaamse of federale entiteit niet vlot verlopen. Bij de tweede verrijking slopen er fouten in het verschilbestand. Deze fouten moesten nadien gecorrigeerd worden bij de entiteiten die de verrijkte verschilbestanden gebruikt hadden voor de verwerking van de adreswijzigingen.

Voor een aantal actoren waren de verschilbestanden onvoldoende om de adreswijzigingen te verwerken en moesten zij bijvoorbeeld aankloppen bij de gemeenten in een fusietraject. Uit de interviews met de Vlaamse en federale entiteiten blijkt dat de gemeenten in een fusietraject minstens 5 keer werden bevraagd over de adreswijzigingen. Zoals eerder weergegeven bevroeg Digitaal Vlaanderen de gemeenten tweemaal over de adreswijzigingen. Eén respondent van een federale entiteit geeft aan dat ze de gemeenten in een fusietraject hebben bevraagd omdat ze vreesden dat het definitieve verschilbestand van Digitaal Vlaanderen te laat beschikbaar zou zijn. Een andere respondent van een federale entiteit geeft aan dat ze de gemeenten hebben bevraagd omdat zij toestemming nodig hebben van de gemeenten om de adreswijzigingen door te voeren.

3.6.2.3 Visie van ABB

Digitaal Vlaanderen stond in voor het Vlaamse luik van het traject adreswijzigingen. Publieke of private entiteiten konden voor de verwerking van de adreswijzigingen een beroep doen op het traject (koppeling met het Gebouwen- en Adressenregister of gebruik verschilbestanden) of zelf op hun eigen manier de adreswijzigingen opvragen en verwerken.

ABB is van mening dat het traject adreswijzigingen goed verlopen is. Digitaal Vlaanderen heeft de adreswijzigingen vlot en snel verwerkt. De testfase van Digitaal Vlaanderen was zeer goed. De gemeenten in een fusietraject hadden het doorgeven van de adreswijzigingen een eerste keer geoefend en Digitaal Vlaanderen verwerkte ze in een testomgeving. Op die manier konden fouten en problemen vroegtijdig geïdentificeerd en aangepakt worden.

De verschilbestanden van Digitaal Vlaanderen zijn nuttig voor de entiteiten die niet zijn aangesloten op het Gebouwen- en Adressenregister. Net zoals Digitaal Vlaanderen aangaf in het interview, is ABB van mening dat de timing van het traject meer afgetoetst dient te worden met de stakeholders. Die timing is afhankelijk van hoeveel adreswijzigingen de fusieoperatie met zich meebrengt. Hoe meer adreswijzigingen, hoe meer tijd er voorzien moet worden voor de stakeholders om die adreswijzigingen te verwerken. Het is daarom belangrijk om bij een volgende fusieoperatie in gesprek te gaan met de afnemers van de verschilbestanden om te kunnen inschatten hoeveel tijd zij nodig hebben voor de verwerking van de adreswijzigingen.

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

3.6.2.4 Aanbevelingen

- Regel een nieuw traject adreswijzigingen bij een volgende fusieoperatie en optimaliseer het traject op basis van de bevindingen uit de evaluatie.
 - o Zorg ervoor dat het traject vroeger kan starten door eerdere mijlpalen te vervroegen.
 - o Toets de aanpak en de timing van het traject af met de stakeholders.

3.6.3.1 Context en doelstellingen

Het document is gericht aan de lokale besturen, die de resultaten van de LES kunnen communiceren aan hun burgers, ondernemingen en verenigingen. De LES werd in totaal vijf keer geactualiseerd. De eerste versie van de LES was beschikbaar op 11 januari 2024. Deze versie bevatte enkel van Bpost een concreet engagement, maar gaf wel een overzicht van de actoren en sectoren die bij de LES betrokken waren. In juni, september en december 2024 werd een geactualiseerde versie van de LES gepubliceerd. De meest recente versie van de LES dateert van **28 februari 2025**.

De respondenten uit het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen kregen amper te maken met de Life Event Scan. Hierdoor werd enkel in het interview met Digitaal Vlaanderen ingegaan op de LES. Digitaal Vlaanderen geeft aan dat de LES een goed instrument is om de impact van een adreswijziging in kaart te brengen. Volgens hen heeft de LES haar doel bereikt. Echter geven ze ook aan dat er door omstandigheden te weinig tijd voorzien was voor de LES. Bij de fusieoperatie van 2019 werden meer instanties gecontacteerd omdat er meer tijd voorzien was.

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

3.6.3.3 Visie van ABB

De Life Event Scan is een waardevol document omdat het een overzicht geeft van de impact van een adreswijziging op inwoners, verenigingen en ondernemingen. De gemeenten in een fusietraject kunnen dit document gebruiken in hun communicatie naar wiens adres gewijzigd wordt door de fusie.

ABB is van mening dat de LES even belangrijk is als het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen. De LES is het resultaat van de afspraken die de Vlaamse overheid maakt met de publieke en private actoren die adresgegevens gebruiken in hun digitale toepassingen. Het zorgt ervoor dat de fusieoperatie zo veel mogelijk proactief verwerkt wordt door de publieke of private actoren zelf. Administratieve last voor burgers, verenigingen en ondernemingen moet in de mate van het mogelijke vermeden worden.

Een aantal publieke en private actoren zorgden na de fusiedatum voor administratieve problemen in de fusiegemeenten. ABB is van mening dat de LES een deel van die problemen had kunnen voorkomen. Binnen Digitaal Vlaanderen was er echter weinig capaciteit om de engagementen uit de LES te actualiseren. Bepaalde onderwerpen of actoren stonden vanaf januari 2024 in de LES, maar werden niet of vlak voor de fusiedatum uitgeklaard. Idealiter is de LES voor de fusiedatum volledig afgewerkt. Dat biedt de mogelijkheid om tijdig “de probleemgevallen” te detecteren, zodat die op een gerichte manier aangepakt kunnen worden.

Ook de scope van de LES moet herbekeken worden. De actoren waar begin 2025 administratieve problemen werden ervaren, zoals de webshops, moeten bij een volgende fusieoperatie onderdeel uitmaken van de LES. Hetzelfde geldt voor de ziekenhuizen.

3.6.3.4 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor Digitaal Vlaanderen:

- Zorg voor een nieuwe Life Event Scan bij een volgende fusieoperatie.
 - o Identificeer tijdig de probleemgevallen zodat we deze op maat kunnen aanpakken.
 - o Werk de LES vóór de fusiedatum af.
- Voorzie in voldoende tijd, middelen en mankracht voor deze opdracht.
- Evalueer de scope van de Life Event Scan.

3.6.4 Administratieve problemen na de fusiedatum

3.6.4.1 Context en doelstellingen

Na de fusiedatum doken in de fusiegemeenten een aantal administratieve problemen op die een gevolg waren van de gemeentefusies en de bijhorende adreswijzigingen. Een aantal problemen worden hieronder kort besproken.

- Rijksregister: identiteitskaarten, registratie van overlijden en adresomzettingen.

In de eerste dagen na de fusiedatum was er een probleem met het aanpassen en aanvragen van identiteitskaarten (eID's) in de fusiegemeenten. Dit probleem werd in de eerste volledige werkweek van januari 2025 opgelost.

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

- Paspoorten

Op 3 januari 2025 rapporteerde FOD Buitenlandse Zaken dat fusiegemeenten niet konden inloggen op de applicatie Belpas. Via Belpas vragen gemeenten paspoorten aan. De inlogproblemen werden opgelost op 6 januari.

- Opstart van ondernemingen

Op 1 januari 2025 was het niet mogelijk om een onderneming of vzw op te starten in de fusiegemeente via de toepassing JustAct op Just-on-Web, het digitale portaal van de Federale Overheidsdienst Justitie. De toepassing liep vast na de ingave van het rijksregisternummer van de zaakvoerder. Deze problematiek was opgelost op 9 januari 2025. De geblokkeerde dossiers werden gedeblokkeerd.

- Loopbaanonderbreking en tijdskrediet

Vier fusietrajecten opteerden voor een fusie met nieuwe rechtspersoonlijkheid. De fusiegemeenten en hun OCMW's kregen nieuwe ondernemingsnummers die beginnen met een 1.

Als deze fusiebesturen de inrichtende macht waren van een school, dan kon er voor het onderwijzend personeel geen loopbaanonderbreking of tijdskrediet aangevraagd worden via de toepassing van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Het programma sloeg tilt omdat de ondernemingsnummers van deze fusiegemeenten beginnen met een 1.

- Postbedeling

In een aantal fusiegemeenten verliep de postbedeling na de fusie moeizaam. Verschillende brieven werden teruggestuurd naar de afzender of kwamen terecht op het verkeerde adres. Er werden ook problemen gemeld met straten die over meerdere postcodes lopen.

Bpost hield voor elk gewijzigd adres een alias bij van het oude adres. Hierdoor zou post die naar het oude adres is gericht, op het nieuwe adres moeten terechtkomen.

- Navigatiekaarten en pakjesbezorging

Na de fusiedatum bleek dat Google Maps de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen niet had verwerkt. Google Maps wordt door heel wat pakjesbezorgers gebruikt, waardoor pakjes op regelmatige basis werden afgeleverd aan het verkeerde adres. Op 16 januari verstuurde de minister een brief naar Google Belgium NV met de vraag om de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen te verwerken. Digitaal Vlaanderen uploadde een databestand met de adreswijzigingen en een bestand met de wijzigingen van de gemeentegrenzen in Google Maps. Na een overleg tussen Google Belgium NV en de Administrateur-Generaal van Digitaal Vlaanderen kreeg Digitaal Vlaanderen een aanspreekpunt bij Google Ireland Limited, dat instaat voor Google Maps.

Google Maps verwerkte de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen mondjesmaat in de loop van 2025. Eind september meldden 6 fusiegemeenten nog een aantal probleemgevallen in Google Maps. De minister verstuurde op 10 oktober een tweede brief naar Google Belgium NV en een eerste brief naar Google Ireland Limited. Beide brieven bevatten een overzicht van de probleemgevallen die door de fusiegemeenten

[illegible]

Op 7 november verstuurde Google Belgium NV een reactie naar de minister waarin het doorverwees naar Google Ireland Limited als bevoegde instantie voor Google Maps. Google Belgium NV gaf wel aan dat ze het verzoek hebben bezorgd aan Google Ireland Limited. Alle probleemgevallen werden ondertussen rechtgezet in Google Maps.

Bij andere navigatiesystemen of -kaarten duurde het even voordat de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen volledig werden verwerkt. TomTom verwerkte de gemeentefusies en adreswijzigingen in maart 2025.

- Webshops

- Banken

- Administratieve arrondissementen

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

- KBO-nummer Lochristi

De RSZ zette op 2 april het KBO-nummer van Lochristi opnieuw actief.

1. Voorzie een transitieperiode voor burgers, verenigingen en ondernemingen waar zowel het oude als het nieuwe adres gebruikt kan worden (1 respondent)

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

2. Voer de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen gefaseerd door in plaats van allemaal op hetzelfde moment (2 respondenten)
3. Maak van een deelgemeente een administratieve eenheid en gebruik deze voor adressering. In het adres wordt er dan verwezen naar de deelgemeente in plaats van naar de gemeente. Bij een fusie van gemeenten hoeven er daardoor geen adreswijzigingen plaats te vinden. (1 respondent)

Met de eerste twee opties willen de respondenten vooral voorkomen dat op 1 datum alle adreswijzigingen ten gevolge van de gemeentefusies verwerkt moeten worden. Volgens 2 respondenten zorgt dit ervoor dat alle actoren van de keten de tijd krijgen om de adreswijzigingen te verwerken. Bijkomend zorgt dit voor minder belasting van de digitale systemen. De derde optie zorgt ervoor dat de gemeentefusies niet meer gepaard gaan met adreswijzigingen. Al geeft deze respondent ook aan dat er geen definitie is van wat een deelgemeente is en er in Vlaanderen ook deelgemeenten bestaan met dezelfde naam. Volgens diezelfde respondent zorgt die transitie ook voor enorm veel werk omdat iedere burger en actor zich moeten aanpassen aan adressering op het niveau van de deelgemeenten.

Een aantal respondenten van de Vlaamse en federale entiteiten werden ook bevraagd over BeSt-Address services⁴⁷. Twee respondenten geven aan dat met Best-Address de verwerking van de adreswijzigingen sneller zal verlopen. Eén van deze twee respondenten geeft aan dat de federale entiteit door Best-Address de adreswijzigingen automatisch kan verwerken. De andere respondent geeft aan dat Best-Address ervoor zorgt dat afnemers in hetzelfde formaat zullen werken, waardoor de adreswijzigingen sneller verwerkt kunnen worden. Een andere respondent is minder enthousiast. Deze respondent geeft aan dat het voor sommige diensten gemakkelijker zal zijn, maar dat een aantal diensten nog altijd afhankelijk zullen zijn van andere entiteiten voor de verwerking van adreswijzigingen.

3.6.4.3 Visie van ABB

Een gemeentefusie heeft gevolgen voor een heel diverse groep aan actoren in de samenleving. Het traject brengt heel wat administratieve opvolging met zich mee. Vooral het grote aantal adreswijzigingen zorgt ervoor dat een grote groep aan actoren een impact ondervindt.

Die impact is zo omvangrijk dat het onrealistisch is om te streven naar een volledig vlekkeloze verwerking ervan. Elke fusieoperatie zal gepaard gaan met problemen, maar het is belangrijk om die problemen zo snel mogelijk op te lossen. ABB verwijst naar de problemen met de paspoorten, de rijbewijzen of het KBO-nummer van Lochristi. Deze problemen werden snel aangepakt door de betrokken entiteiten.

Heel wat administratieve problemen hadden ook te maken met de verwerking van de adreswijzigingen. Een aantal van deze problemen sleepten vrij lang aan voordat ze konden worden opgelost. In de interviews werden verschillende opties aangehaald om de adreswijzigingen makkelijker te kunnen verwerken:

- Een transitieperiode waar het oude en nieuwe adres tegelijk gebruikt kunnen worden.
- Een gefaseerde verwerking van de gemeentefusies.

⁴⁷ Belgian Streets and Addresses (Best-Add) is een gezamenlijk project van de federale en gewestelijke overheden. Het project wil een adresstandaard invoeren voor alle overheidsniveaus in België. Er wordt een informatie-uitwisselingsplatform van adressen opgericht dat permanent wordt onderhouden. De gewesten worden in het project aangeduid als beheerder van het adressenregister voor hun grondgebied. De gemeenten krijgen de rol van adresinitiator. Volgens artikel 6, §2, van het samenwerkingsakkoord over Best-Add zijn een aantal actoren die nu de adreswijzigingen van de gemeentefusies dienen te verwerken, verplicht om gebruik te maken van het adressenregister. Bron: Federale Overheidsdienst Justitie (15.02.2016). Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de eenmaking van de wijze waarop gereferereerd wordt aan adressen en de koppeling van adresgegevens. Te raadplegen via: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=16-02-15&numac=2016200547.

- Een adres bestaat uit de deelgemeente en niet uit de gemeente.
- Belgian Streets and Addresses (BeSt-Add).

Het is voor ABB niet duidelijk in hoeverre deze opties haalbaar zijn.

Bij een transitieperiode wordt verwacht dat elke entiteit voor een bepaalde duur kan werken met twee verschillende adressen die verwijzen naar dezelfde locatie. Het is moeilijk inschatten of elke publieke en private actor in de mogelijkheid is om dit te doen.

Een gefaseerde verwerking van de gemeentefusies lijkt eveneens moeilijk haalbaar. Het zorgt voor extra complexiteit op het vlak van coördinatie, want er moet met de publieke en private instanties afgestemd worden op welke momenten zij welke gemeentefusie mogen verwerken. Het is nu al een zeer moeilijke opgave om elke publieke en private actor de gemeentefusies die op 1 datum ingaan, te laten verwerken. Laat staan dat die gemeentefusies dan allemaal op verschillende momenten doorgaan. Een gefaseerde verwerking zou wel mogelijk zijn in een transitieperiode of bij een zeer grote fusieoperatie. Elke entiteit of actor kan tijdens de transitieperiode mondjesmaat de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen gefaseerd verwerken.

De derde optie is om het adres niet langer te enten op het niveau van de gemeente, maar op het niveau van de deelgemeente. Indien het adres verwijst naar de deelgemeente, dan brengt een fusiegolf weinig tot geen adreswijzigingen met zich mee. Dat zou echter betekenen dat elke publieke of private actor die adressen gebruikt, alle adressen van alle gemeenten moet omzetten naar het niveau van de deelgemeente. Een veel grotere operatie dan een fusieoperatie. Entiteiten die de NIS-code van de gemeente koppelen aan de adressen, zullen de wijziging van de NIS-code wel nog moeten verwerken voor alle geïmpacteerde adressen van de fusieoperatie.

Het project 'Belgian Streets and Addresses' zit al heel lang in de pijplijn. BeSt-Add zou een hulpmiddel moeten zijn voor de entiteiten of actoren die er op aansluiten om de adreswijzigingen te verwerken. Het samenwerkingsakkoord dateert van 22 januari 2016, maar wordt quasi 10 jaar na datum nog altijd niet volledig uitgevoerd. Het is vooralsnog onduidelijk wanneer alle betrokken actoren klaar zijn om in het traject te stappen. BeSt-Add kan een verbetering zijn, maar is wel een nieuwe tussenstap in de keten van actoren die de adreswijzigingen moeten verwerken. Dit is een nieuwe tussenstap waar potentieel fouten in de verwerking kunnen sluipen.

BeSt-Add brengt ook een nieuwe adresstandaard met zich mee voor de afnemende entiteiten. Dat betekent dat deze afnemers (en de entiteiten die afhankelijk zijn van deze afnemers) vroeg of laat hun adresbestand moeten aanpassen aan de adresstandaard van BeSt-Add. Ook dat zou de verwerking van de adreswijzigingen kunnen vereenvoudigen. Eén respondent van een federale entiteit gaf aan dat heel wat federale entiteiten, ondanks dat ze van elkaar afhankelijk zijn, hun adressenbestand op een andere manier beheren. Een entiteit moet dan telkens de adresgegevens die zij ontvangen van een andere entiteit, aanpassen naar het formaat waarop zij adressen beheren. Die aanpassingen vergen tijd, maar verhogen ook de kans op fouten. Als de afnemers en hun afhankelijke entiteiten zich niet aanpassen aan de adresstandaard van BeSt-Add, is de vraag in hoeverre BeSt-Add effectief een stap vooruit is.

Het blijft moeilijk in te schatten wat de ideale manier is om de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen te verwerken. De visies van de bevroagde entiteiten verschillen enorm. Daarom houdt ABB het bij het volgend standpunt.

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

SPOC 1: Het zijn dan dingen die burgerimpact hebben en er is dan zo hard gewerkt op die fusie. 99% is heel goed gelopen. Die paar dingen die misliepen zorgen ervoor dat mensen in de rij staan in het stadhuis of dat ze hun pakje niet thuis geleverd krijgen. Dan krijg je de perceptie in de publieke opinie dat de fusie slecht voorbereid is en dat ik vind wel echt heel jammer.

Heel wat entiteiten kregen na de fusiedatum te maken met problemen die een gevolg waren van de gemeentefusies en de bijhorende adreswijzigingen. Een groot deel van die problemen had weinig tot geen impact op burgers, verenigingen of ondernemingen en was als gevolg daarvan ook amper zichtbaar. Sommige problemen hadden wel een impact en kwamen daardoor onder een vergrootglas te liggen. De impact van een aantal problemen had echter vermeden of beperkt kunnen worden.

De fusieoperatie van 2025 biedt waardevolle inzichten voor de toekomst. Dit is des te belangrijker nu de Vlaamse en Waalse Regeringen opnieuw inzetten op het stimuleren van vrijwillige gemeentefusies. Bij sommige entiteiten bleken het plan van aanpak, de communicatie, de opvolging en/of de samenwerking met andere entiteiten niet optimaal. Het is essentieel dat alle betrokkenen beseffen dat ze deel uitmaken van een keten waarin anderen op hen rekenen. Een meer geïntegreerde aanpak kan helpen om wederzijdse afhankelijkheden beter op te vangen. Voor entiteiten die sterk afhankelijk zijn van anderen, is het aan te raden om in een back-upstrategie te voorzien. In een tijdperk van digitalisering, digitale weerbaarheid en toenemende cyberdreigingen is het cruciaal dat er alternatieven bestaan. Zo vermijden we dat een dienstverlening stilvalt omdat een databank niet up-to-date is of een partner tijdelijk niet beschikbaar is.

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

3.6.4.4 Aanbevelingen

Aanbevelingen gericht aan elke actor:

- Beperk de problemen die een impact hebben op burgers, verenigingen of ondernemingen zoveel mogelijk.
- Identificeer potentiële problemen op voorhand en communiceer erover, zodat belanghebbenden zich erop kunnen voorbereiden.
- Een keten vergt een geïntegreerd plan van aanpak voor de verwerking van de gemeentefusies en bijhorende adreswijzigingen
 - o Hou rekening met de actoren die van de eigen entiteit afhankelijk zijn.
 - o Werk samen met elkaar.
 - o Communiceer met de actoren in de keten.
 - o Plan voldoende mogelijkheden in om te testen.
 - o Regel een back-up als het plan van aanpak mislukt of vertraging oploopt.

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

4.1 CONCLUSIES

- een onderbouwde analyse van het procesverloop van de 13 gemeentefusies, de inzet en effectiviteit van de gehanteerde beleidsinstrumenten;
- de detectie van eventuele effecten van de fusie op korte termijn.

Het stimuleringspakket en het ondersteuningsaanbod van de Vlaamse overheid faciliteerden in belangrijke mate het veranderingstraject en creëerden een draagvlak bij de verschillende betrokken partijen.

Deze beleidsevaluatie biedt waardevolle inzichten in de sterktes en de aandachtspunten van het Vlaamse fusiebeleid. De bevindingen vormen een solide basis voor verdere beleidsontwikkeling. Daarbij is het van belang om de effecten van een gemeentefusie te blijven monitoren, ook op middellange en lange termijn. Zo kunnen we het fusiebeleid duurzaam verankeren en de publieke dienstverlening en bestuurlijke effectiviteit optimaal versterken.

24.12.2025

4.2 AANBEVELINGEN

Onderdeel	Onderwerp	Aanbevelingen
3.1	Procesverloop van een vrijwillige fusie van gemeenten	
3.1.1	Mijlpalen in een fusietraject	Vlaamse overheid: - Vervroeg de deadline voor de beslissing over het gezamenlijke voorstel tot fusie naar 31 december van het derde jaar dat de fusie voorafgaat. - Laat de periode van lopende zaken ingaan vanaf de goedkeuring van het fusiedecreet in het Vlaams Parlement. Fusietrajecten: - Bereid de fundamenteën van de fusiegemeente zo goed mogelijk voor in aanloop naar de fusie. ABB: - Vul het draaiboek aan met goede praktijken uit de fusieoperatie van 2025.
3.1.2	Procesbegeleiding	ABB: - Onderzoek of het kwantitatieve luik van een lokaal bestuurskrachtrapport op gestandaardiseerde wijze gegenereerd kan worden. - Behoud de figuur van de transitie-manager, maar verduidelijk diens mandaat, bv. in het draaiboek. - Breng de raamcontracten voor procesbegeleiding bij verandertrajecten onder de aandacht en onderzoek de opmaak van een raamcontract voor fusiebegeleiding.
3.1.3	Burgerparticipatie	ABB: - Wijs de lokale besturen op het belang van burgerparticipatie om een lokaal draagvlak voor de fusie te creëren. - Vul het draaiboek aan met vormen van burgerparticipatie uit de fusieoperatie van 2025.
3.1.4	Effecten van gemeentelijke fusies	ABB: - Blijf de fusiebesturen van 2019 opvolgen en breng de effecten op middellange en lange termijn in kaart. - Volg de fusiebesturen van 2025 op en breng de effecten op korte, middellange en lange termijn in kaart.

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

5 BIJLAGEN

- 1 Afkortingen
- 2 Overzicht van illustraties
- 3 Lijst entiteiten Vlaamse ambtelijke werkgroep fusies van gemeenten
- 4 Lijst entiteiten Vlaams-federale werkgroep fusies van gemeenten
- 5 Bibliografie

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

5.1 LIJST MET AFKORTINGEN

Afkorting	Beschrijving
ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
AD	Algemeen directeur
BBC	Beleids- en Beheerscyclus
Best-Add of BeSt-Address	Belgian Streets and Addresses
CBS	College van Burgemeester en Schepenen
CvG	College van Gouverneurs
DFB	Departement Financiën en Begroting
DIV	Dienst voor Inschrijving van Voertuigen
DLB	Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur
DTA	Digitale toepassingen en adreswijzigingen
eID	Elektronische identiteitskaart (België)
Ex-AD	Voormalig algemeen directeur
Ex-FD	Voormalig financieel directeur
FD	Financieel directeur
Febelfin	Federatie van de Belgische bankensector
FOD	Federale Overheidsdienst
HFB	Het Facilitair Bedrijf
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
KB	Koninklijk Besluit
KBO	Kruispuntbank voor Ondernemingen
KBO-nummer	Ondernemingsnummer
LES	Life Event Scan
NIS-code	Code van Statbel om bestuurlijke eenheden geografisch te identificeren voor statistische verwerkingen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OVO-code	Identificator voor organisaties in het Organisatieportaal van de Vlaamse overheid
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SPOC	Single Point Of Contact (coördinator traject digitale toepassingen in het fusietraject)
VVSG	Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten

5.2 OVERZICHT TABELLEN EN FIGUREN

Overzicht tabellen

Tabel 1. Fusieoperatie van 2025 – oorspronkelijke besturen en fusiebesturen

Tabel 2. Steekproefmatrix beleidsevaluatie

Tabel 3. Dataverzamelmethode, potentiële respondenten en bevroagde respondenten per respondentengroep

Tabel 4. Bestuurskrachtsonderzoeken of haalbaarheidsstudies per fusietraject

Tabel 5. Transitiemanagers en projectleiders per fusietraject

Tabel 6. Externe begeleiding via raamcontracten

Tabel 7. Gemeentelijke volksraadplegingen, opkomst, aandeel ja- en nee-stemmers

Tabel 8. Bedragen schuldovername per fusietraject

Tabel 9. Toepassing garantieregeling Gemeentefonds op fusiebesturen van 2019

Tabel 10. Uitvoerende mandaten voor en na de fusie

Tabel 11. Leden gemeenteraad en schepencollege in periode 2024-2030 – impact fusies

Overzicht figuren

Figuur 1. Fusies van 2025 in het Vlaamse Gewest

Figuur 2. Effecten van gemeentefusies volgens de door het steunpunt geïnventariseerde studies

Figuur 2. Door ABB behandelde adviesvragen per jaar

Figuur 3. Door ABB opgemaakte fusiefiches per jaar

[illegible]

5.3 OVERZICHT ENTITEITEN IN VLAAMSE AMBTELIJKE WERKGROEP FUSIES

- Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)
- Agentschap Integratie en Inburgering (AGII)
- Agentschap Landbouw en Zeevisserij
- Agentschap Natuur en Bos (ANB)
- Agentschap Onroerend Erfgoed
- Agentschap Opgroeien
- Agentschap voor Onderwijsdiensten (Agodi)
- Departement Cultuur, Jeugd en Media
- Departement Financiën en Begroting
- Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken
- Departement Mobiliteit en Openbare Werken
- Departement Omgeving
- Departement Onderwijs en Vorming
- Departement Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sociale Economie
- Departement Zorg
- Digitaal Vlaanderen
- Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)
- Sport Vlaanderen
- Toerisme Vlaanderen
- Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen (Vlaio)
- Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)
- Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA)
- Vlaamse Belastingdienst
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)
- Vlaamse expertisecentrum toegankelijkheid (Inter)
- Vlaamse Landmaatschappij (VLM)
- Vlaamse Vervoermaatschappij (De Lijn)
- Wonen in Vlaanderen

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

5.4 OVERZICHT ENTITEITEN IN VLAAMS-FEDERALE WERKGROEP FUSIES

- Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)
- Digitaal Vlaanderen
- Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)
- Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning (BOSA)
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken
- Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
- Federale Overheidsdienst Economie (inclusief Kruispuntbank voor Ondernemingen)
- Federale Overheidsdienst Financiën
- Federale Overheidsdienst Justitie
- Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer
- Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
- Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu
- Federale Pensioendienst
- Federatie van het Notariaat
- Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ)
- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid (POD MI)
- Regie Der Gebouwen
- Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)

[illegible]

5.5 BRONNENLIJST

Regelgeving en beleidsdocumenten

- Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, te raadplegen via: <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1020561&datum=&geannoteerd=false&print=false>
- Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, te raadplegen via: <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1029017&datum=&geannoteerd=false&print=false>
- Memorie van Toelichting ontwerp van Programmadecreet bij de aanpassing van de begroting 2025, Parl. St. VI. Parl. 2024-25, nr. 337/1.
- Samenwerkingsakkoord van 15 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de eenmaking van de wijze waarop gerefereerd wordt aan adressen en de koppeling van adresgegevens. Te raadplegen via: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_ate=16-02-15&numac=2016200547.
- Conceptnota 'Vrijwillige fusies van gemeenten', goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 10 juli 2020. Te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/beslissingen-van-de-vlaamse-regering/vrijwillige-fusies-van-gemeenten-ondersteunende-maatregelen>
- Besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2021 tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025, te raadplegen via: <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1035253&datum=&geannoteerd=false&print=false>
- Omzendbrief FB 2021/1 betreffende de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025, te raadplegen via: [Omsendbrief met de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025](#).
- Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, te raadplegen via: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>.
- Regeerakkoord Vlaamse Regering 2024-2029, te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/vlaams-regeerakkoord-2024-2029-samen-werken-aan-een-warm-en-welvarend-vlaanderen>
- Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024, te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-binnenlands-bestuur-en-stedenbeleid>

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

- Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2024-2029, te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2024-2029-binnenlands-bestuur-en-stedenbeleid>.

Wetenschappelijke bronnen

- Callens, C., Torfs, I., Verhoest, K., Wayenberg, E. en Voets, J. (2023). *Effecten van gemeentelijke fusies vanuit het perspectief van de gefuseerde Vlaamse gemeenten - literatuurstudie*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. Te raadplegen via: https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_14d36bb3bed6403480c5896c21b6f3d4.pdf
- Callens, C., Torfs, I., Verhoest, K., Wayenberg, E. en Voets, J. (2024). *Effecten van gemeentelijke fusies vanuit het perspectief van de gefuseerde Vlaamse gemeenten – empirisch onderzoek*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. Te raadplegen via: https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_3a290c52011945cca793b65440b99d1a.pdf
- De Ceuninck, K. (2019). *Rapport evaluatie procesverloop gemeentelijke fusies*. Gent: Universiteit Gent. Niet gepubliceerd.
- Leys, M., Zaitch, D. en Decorte, T. (2016). De gevalstudie. In T. Decorte en D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 162-186). Leuven: Acco
- Mortelmans, D. (2016). Het kwalitatief onderzoeksdesign. In T. Decorte en D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 83-130). Leuven: Acco.
- Vanpraet J., Bernaerts, J. en Voets, J. (2025). *Verkennde juridische en bestuurskundige studie: Fusies met gewone taalgrensgemeenten in Vlaanderen*. Universiteit Gent & Prator. Te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/onderzoek-en-evaluatie-fusies#fusies-met-taalgrensgemeenten>

Niet-wetenschappelijke bronnen

- ABB (2025). *6 jaar na de fusie: Financiële indicatoren van de Vlaamse gemeenten die in 2019 fuseerden*. Te raadplegen via:
<https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/onderzoek-en-evaluatie-fusies#financiele-analyse-van-de-7-fusiegemeenten>
- ABB. *Stimuli voor gemeentefusies*. Geraadpleegd op 5 november 2025, van:
<https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/stimuli-voor-gemeentefusies>

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

- ////////////////////////////////////

AGENTSCHAP **BINNENLANDS BESTUUR**

Koning Albert II laan 15 bus 215
1210 BRUSSEL

binnenland@vlaanderen.be