

## Op zoek naar de ideale schaal voor onze gemeenten

*K. De Ceuninck<sup>1</sup>*

Het debat omtrent de ideale schaal van onze gemeenten duikt met een zekere regelmaat op de politieke agenda's op. In de zomer van 2015 was het opnieuw zover. De publicatie van de conceptnota betreffende de vrijwillige fusie door de Vlaamse Regering zorgde voor een nieuw debat tussen voor- en tegenstanders.

### ***Waarom is dit debat zo belangrijk?***

Dit debat verdient meer dan enkel periodieke aandacht. De vraag naar de ideale schaalgrootte van onze gemeenten sluit immers aan bij de (politieke) keuze omtrent hoe wij onze lokale besturen vorm willen geven. Zien we onze gemeenten als sterke zelfstandige entiteiten met een stevig uitgebouwde gemeentelijke dienstverlening? Of opteren we voor gemeenten met een kleiner takenpakket die sterk afhankelijk blijven van andere beleidsniveaus?

In deze bijdrage trachten we enige klaarheid te brengen in dit debat. We beginnen daarvoor met een terugblik op de fusies in de jaren '70. Toen werd België immers geconfronteerd met een grootschalige fusiebeweging die verregaande gevolgen had voor de gemeenten. Vervolgens schetsen we de actuele discussie in Vlaanderen. Komen er werkelijk nieuwe fusies? En zo ja, onder welke voorwaarden?

### **Geen nieuw debat**

#### ***In de jaren '70 werd België geconfronteerd met een grootschalige fusiebeweging die verregaande gevolgen had voor de gemeenten. Hoe ging dat toen in zijn werk?***

Vanaf het ontstaan van België in 1830 tot ver in de 20<sup>ste</sup> eeuw vormden de gemeentegrenzen en de bijhorende schaal nauwelijks onderwerp van discussie en evenmin onderwerp van hervorming. Na enkele bescheiden gemeentelijke samenvoegingen in de jaren '60 op basis van de wet van 14 februari 1961 'voor de economische expansie, de sociale vooruitgang en het financieel herstel' (beter bekend als de eenheidswet), groeide het besef dat een structurele oplossing noodzakelijk was. In 1971 stemde het Parlement dan ook twee wetten, namelijk de wet van 23 juli 'betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen' en de wet van 26 juli op de federatie- en agglomeratievorming. Die eerste wet maakte gemeentelijke fusies mogelijk in België volgens een globaal plan, terwijl die tweede wet federaties en agglomeraties wilde installeren als een vorm van bovenlokaal bestuur. Uiteindelijk zou het nog duren tot in 1974 vooraleer men effectief werk zou maken van de samenvoeging van gemeenten, terwijl het idee van federatie- en agglomeratievorming een stille dood zou sterven.

Toen Joseph Michel in 1974 minister van Binnenlandse Zaken werd in de regering Tindemans I (CVP-PVV), nam hij samen met die regering de beslissing om de wet van 1971 op de samenvoeging van de gemeenten ten uitvoer te brengen. Dit betekende dat er gemeentelijke fusies zouden worden doorgevoerd overeenkomstig een globaal plan waarin nagenoeg alle Belgische gemeenten werden

---

<sup>1</sup> Koenraad De Ceuninck is postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit Gent en voorzitter van de gemeenteraad van Maldegem.

betrokken. Die fusies werden op meerdere manieren gemotiveerd, maar de belangrijkste reden was het terug financieel gezond maken van de lokale financiën. Daarnaast moesten de fusies ook een einde maken aan de sterke versnippering op lokaal vlak, de weg openen voor bijkomende bevoegdheden op het lokale niveau en de gemeenten letterlijk meer 'ruimte' bieden.

De beslissingsmacht bij het doorvoeren van de fusies lag in hoofdzaak bij de minister van Binnenlandse Zaken. Die formuleerde immers fusievoorstellen aan de betrokken gemeenten, waarop die laatsten een advies konden uitbrengen. Uiteindelijk was het echter de regering die besliste over de nieuwe gemeentegrenzen. Die manier van besluitvorming vormde achteraf een belangrijke bron van kritiek. Veel lokale politici hadden het gevoel dat er met hun adviezen weinig tot geen rekening werd gehouden. Die besluitvorming heeft ervoor gezorgd dat er in België lange tijd een taboe hing rond gemeentelijke fusies. Het heeft in veel gemeenten immers lange tijd geduurd vooraleer de fusies door iedereen werden aanvaard.

De fusiebeweging van 1976 heeft het aantal Belgische gemeenten herleid van 2.379 naar 589<sup>2</sup>. In Vlaanderen daalde het aantal gemeenten met 66%, van 906 naar 308 gemeenten. In Wallonië was die daling sterker (82%). In Brussel vonden nooit fusies plaats waardoor het gewest nog steeds bestaat uit 19 gemeenten.

### **Vaarwel taboe?**

#### ***Waarom is het debat nu terug actueel?***

De start van de vorige Vlaamse legislatuur (2009-2014) zorgde voor vernieuwde aandacht voor de schaal van de lokale besturen in Vlaanderen. Met haar project rond de interne staatshervorming zette de Vlaamse Regering vooral in op een sterke Vlaamse overheid enerzijds en sterke lokale besturen anderzijds. Alle andere vormen van (tussen-) bestuur, met name de vele intergemeentelijke structuren en de provincies, kwamen ter discussie te staan. Die zogenaamde 'bestuurlijke verrommeling' wilde men aanpakken door alle intermediaire besturen tegen het licht te houden en bij te sturen waar nodig tijdens het proces van de regioscreening. Die bijsturing kon bestaan uit het afschaffen van intergemeentelijke structuren, het oprichten van nieuwe of het samenvoegen van bestaande intergemeentelijke verbanden. Ook de schaal van de gemeenten werd duidelijk naar voren geschoven als een pijnpunt.

In haar Groenboek (juli 2010) maakte de Vlaamse Regering dat heel duidelijk: 'Schaalvergroting van de lokale besturen door middel van fusies is één van de mogelijke oplossingen om de bestuurskracht van heel wat gemeenten te vergroten. Een grootschalige top-down aanpak, waarbij het inwonersaantal van de gemeenten als leidend criterium wordt genomen, is momenteel niet aan de orde. De nood aan schaalvergroting zal per gemeente bekeken moeten worden en een oplossing bieden voor de specifieke problematiek van de betrokken gemeente'.

Een concrete invulling van dit beleid kwam er met het kader voor vrijwillige fusie in 2010. Daarin werd een concreet traject uitgewerkt om vrijwillige fusies mogelijk te maken met als deadline de lokale verkiezingen van oktober 2012. Het was aan de gemeenteraden zelf om daarover een

---

<sup>2</sup> Dit aantal is inclusief de fusie van de stad Antwerpen die pas in 1982 werd doorgevoerd.

principiële beslissing te nemen en die vervolgens door een decreet te laten bevestigen. Om de gemeenten over de streep te trekken werden er alvast twee maatregelen uitgewerkt die stimulerend moesten werken. Ten eerste was er een financiële bonus voor die gemeenten die de stap richting fusie zetten. Concreet zou men de fusionerende gemeenten een bedrag toekennen dat was berekend op het bedrag dat de kleinste in de fusie betrokken gemeente voordien kreeg uit het gemeentefonds. Ten tweede voorzag het kader voor vrijwillige fusie ook in niet-financiële begeleiding en ondersteuning. Daarvoor werd een 'fusiebegeleidingsteam' in het leven geroepen dat de gemeenten gedurende het fusieproces moest bijstaan.

Met beide maatregelen toonde de Vlaamse Regering aan dat ze niet dezelfde fouten wenste te maken als diegene die tijdens de fusieoperatie in de jaren '70 werden gemaakt. Toen werden de gemeenten immers gedwongen gefusioneerd en was er nauwelijks sprake van enige inspraak. Bovendien hadden de gemeenten toen de indruk dat ze aan hun lot werden overgelaten en zelf maar moesten uitzoeken op welke manier ze alles moeten georganiseerd krijgen. Tot slot was het ook een vaak gehoorde klacht dat de gemeenten zelf moesten opdraaien voor het merendeel van de fusiekosten. Op al die klachten kwam er met dit kader voor vrijwillige fusie een antwoord. Voortaan gaat het om vrijwillige fusies die zowel financieel als technisch worden ondersteund door de Vlaamse overheid.

Beide maatregelen hebben in de praktijk niet tot fusies geleid. Daarvoor zijn meerdere redenen. De timing was ongelukkig. Met de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 in aantocht diende zich een slecht moment aan om voor nieuwe fusies te pleiten. Daarnaast is er lokaal nauwelijks een politiek draagvlak voor nieuwe fusies. Lokale mandatarissen zijn hier zelden grote voorstanders van en kennen bovendien ook amper de voordelen die fusies kunnen hebben.

### **De aanhouder wint?**

### **Komen er nog nieuwe fusies? En zo ja, onder welke voorwaarden?**

Het (voorlopig althans) uitblijven van nieuwe fusies betekent niet dat de Vlaamse Regering helemaal gefaald heeft in deze materie. Het feit dat het debat opnieuw wordt gevoerd betekent immers al heel wat in een regio waar rond dit onderwerp jarenlang een hardnekkig taboe hing. De huidige Vlaamse beleidsploeg zet bovendien verder in op het aanmoedigen van vrijwillige fusies. Daarvoor wordt een meersporenbeleid ontwikkeld dat ruimer is dan datgene wat tijdens de vorige Vlaamse legislatuur werd uitgewerkt. De financiële stimulans en de inhoudelijke ondersteuning worden voortaan aangevuld met een bestuurskrachtmonitor en de belofte dat grotere gemeenten (met meer dan 25.000 inwoners) extra bevoegdheden kunnen krijgen.

De concrete uitwerking van dit pakket kwam er in de zomer van 2015 met de publicatie van de conceptnota aan de Vlaamse Regering betreffende de vrijwillige fusie. Daarin staat het voornemen om een 'kaderdecreet fusie' uit te werken die alle juridische aspecten omtrent een fusie moet verduidelijken. Het gaat dan concreet om regelingen inzake het patrimonium, de schulden en de rechten en plichten die de huidige gemeenten hebben. Verder komen daarin ook bepalingen inzake de rechten van het personeel en de decretale graden alsook een regeling omtrent de intergemeentelijke verbanden waarin de gemeenten actief zijn. De beloofde bestuurskrachtmonitor is ondertussen actief. Met dit instrument kunnen gemeenten hun eigen bestuurskracht in kaart brengen aan de hand van een reeks indicatoren. Het moet vooral dienen om het debat rond

bestuurskracht lokaal te voeden. Daarnaast zal het Agentschap Binnenlands Bestuur een 'draaiboek fusies' uitwerken dat moet gezien worden als een fusiehandboek om de gemeenten bij te staan in het proces. De fusiebonus die werd uitgewerkt tijdens de vorige Vlaamse legislatuur werd hervormd tot een schuldovername, waarbij de betrokken gemeenten schulden tot 500 euro per inwoner kunnen laten overnemen door de Vlaamse overheid. Tot slot, om de fusies ook politiek enigszins verteerbaar te maken zullen de gemeenten de mogelijkheid hebben om gedurende de eerste lokale legislatuur na de fusie (2019-2024) twee extra schepenen aan te duiden bovenop het aantal voorzien in het gemeentedecreet. In de legislatuur daarop (2025-2030) gaat het om één extra mandaat.

Het valt nog af te wachten of deze bijkomende maatregelen de gemeenten over de spreekwoordelijke fusiestreep zullen trekken. Het is alvast positief dat het debat lokaal opnieuw wordt gevoerd. Maar het debat moet over meer gaan dan alleen maar de schaal van de gemeenten. Het takenpakket, de lokale bestuurskracht en de financiële mogelijkheden moeten allemaal mee genomen worden om tot een globaal oordeel te komen.