

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**Op zoek naar een draagvlak voor nieuwe gemeentelijke fusies in het
Pajottenland**

Wetenschappelijke verhandeling

aantal woorden: 17.793

Heike Deneulin

MASTERPROEF POLITIEKE WETENSCHAPPEN

afstudeerrichting NATIONALE POLITIEK

PROMOTOR: DR. Koenraad De Ceuninck

COMMISSARIS: PROF. DR. Kristof Steyvers

COMMISSARIS: DR. Tony Valcke

ACADEMIEJAAR 2011 – 2012



Inzagerecht in de masterproef (*)

Ondergetekende, **Heike Deneulin**

geeft hierbij toelating / ~~geen toelating~~ (**) aan derden, niet-
behorend tot de examencommissie, om ~~zijn~~/haar (**) proefschrift
in te zien.

Datum en handtekening

.....

.....

Deze toelating geeft aan derden tevens het recht om delen uit de
scriptie/ masterproef te reproduceren of te citeren, uiteraard mits
correcte bronvermelding.

**(*) Deze ondertekende toelating wordt in zoveel exemplaren opgemaakt als het
aantal exemplaren van de scriptie/masterproef die moet worden ingediend.
Het blad moet ingebonden worden samen met de scriptie onmiddellijk na de
kaft.**

() schrappen wat niet past**

Abstract

De fusieproblematiek in Vlaanderen beroert sinds kort terug het politieke landschap onder meer door de introductie van het Groenboek/Witboek Interne Staatshervorming van minister Bourgeois. Daarin staat het versterken van de bestuurskracht van gemeenten opnieuw centraal. Gemeenten kregen de kans om op vrijwillige basis in een fusietraject te stappen waarbij ze zowel juridisch, administratief als financieel zouden worden ondersteund door de Vlaamse Overheid. Naderhand werd bekend dat geen enkele Vlaamse gemeente op dit verzoek zou ingaan. In de eerste plaats wordt er in deze bijdrage onderzocht of er momenteel een draagvlak is voor nieuwe gemeentelijke fusies in Vlaanderen. We beperkten ons onderzoek tot zes landelijke gemeenten uit het Pajottenland in Vlaams-Brabant. Vervolgens gaan we na waarom de zes gemeenten vrijwillige fusies achterwege laten en hoe ze dan wel hun bestuurskracht willen versterken. De gegevens werden verzameld via semigestructureerde interviews bij de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de betrokken lokale besturen. Algemeen kunnen we stellen dat er in deze zes lokale besturen geen draagvlak is voor nieuwe gemeentelijke fusies. De als ondermaats ervaren beleidsondersteuning door de Vlaamse Regering, het ontbreken van een draagvlak, het verlies van het authentieke karakter van de gemeente, het vergroten van de afstand tussen burger en bestuur en de geografische ligging van de gemeenten zijn de voornaamste de oorzaken voor het afwijzen van een vrijwillige fusie. Om hun bestuurskracht te versterken, opteren de respondenten voor de aanpassingen van het gemeentefonds en de inwerkingtreding van het plattelandsfonds, voor een fusie of meer intensievere samenwerking tussen OCMW en gemeente en het verder uitbouwen van de samenwerking tussen de gemeenten.

Dankwoord

Het opstellen van deze masterproef was voor mij een boeiende ervaring. Deze opdracht kon ik echter maar tot een goed einde brengen dankzij de steun van een aantal mensen. Een woord van dank is dan ook op zijn plaats.

Allereerst dr. Koenraad De Ceuninck, mijn promotor voor zijn oprechte interesse voor het onderwerp, zijn permanente beschikbaarheid maar ook zijn begeleiding en bijsturing.

Mijn papa die zich ontfermde over het gebruik van de correcte spelling, de stijl en de taalzuiverheid. Mijn mama en mijn broer voor alle goede zorgen, het vertrouwen en om regelmatig taxichauffeur te spelen.

Mijn vriend voor alle steun en hulp tijdens het schrijven van deze masterproef. Tot in de laatste uren heeft hij deze thesis vorm gegeven. Ik ben geen computerwonder, maar ik heb er wel één als vriend.

Tot slot wil ik de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de gemeente Galmaarden, Gooik, Herne, Lennik, Pepingen en Roosdaal bedanken voor hun medewerking.

Veel leesplezier!

Inhoudstafel

Dankwoord.....	III
Inhoudstafel	IV
1. Inleiding.....	6
Deel I: Theorie en historische achtergrond	9
2. Conceptuele afbakening	9
2.1. Wat is bestuurskracht?	9
2.3. Bestuurskracht en schaalproblematiek	10
2.3.1. Gemeentelijke fusies.....	10
2.3.2. Intergemeentelijke samenwerking	12
3. Historische achtergrond.....	15
3.1. Fusies in België, een achtergrond	15
3.2. Fusies 1976 in de zes gemeenten	21
4. Actuele fusieproblematiek in Vlaanderen	33
Deel II: Het onderzoek	37
5. Methodologie.....	37
5.1. De populatie.....	37
5.2. Onderzoeksmethode	38
5.3. De respons	38
5.4. De vragenlijst	40
6. De analyse	42
6.1. Opinie interne staatsvorming.....	42
6.2. Inhoudelijke argumenten.....	45
6.3. Andere oplossingen	54
6.4. Draagvlak gemeentelijke fusie.....	57

7. Conclusie.....	59
8. Slotbeschouwing en aanbeveling	63
Bibliografie.....	I
Bijlagen	VII

1. Inleiding

Toen de nieuwe Vlaamse Regering in 2009 aantrad en het bestuursakkoord afsloot, zag het er naar uit dat ze grootse plannen op til had staan voor de Vlaamse gemeenten. De beleidsnota van de bevoegde minister voor Binnenlands Bestuur Geert Bourgeois bevatte heel wat elementen die het accent legden op een efficiënte en effectieve overheid. Tegen het einde van het regeerakkoord wil de regering een vereenvoudiging van het Vlaamse bestuurslandschap om zo te komen tot een efficiëntere en effectieve overheid. Ze wenst dit te realiseren via een interne staatshervorming (Bourgeois, 2009).

Het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten staat centraal in de interne staatshervorming. Op termijn wil men in de verschillende beleidssectoren komen tot maximaal twee bestuurslagen die per beleidsproces tussenkomen. De taken en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen zijn momenteel onvoldoende homogeen en herkenbaar afgebakend. Men streeft daarom naar homogene takenpakketten en men wil ook schuiven met bevoegdheden op basis van het principe van de subsidiariteit.

De Vlaamse Regering stelt ook vast dat de drie bestuursniveaus een groot aantal instellingen en structuren in het leven hebben geroepen waardoor er een bestuurlijke drukte is ontstaan. Deze drukte is weinig transparant en het leidt ook tot inefficiëntie. Men wil bijgevolg de intermediaire structuren en organen, zowel op Vlaams, provinciaal als lokaal niveau verminderen en vereenvoudigen. Verder wil men ook de planlasten van gemeenten verminderen en werken aan de financiering.

De beleidsnota heeft het ook over fusies. Met het idee dat een fusie mee bepalend is om de bestuurskracht en efficiëntie van de gemeenten verhogen. De Vlaamse Regering wenst dit te bereiken door vrijwillige fusies tussen gemeenten te stimuleren onder meer door het toekennen van een eenmalige financiële bonus en een administratieve ondersteuning aan gemeenten die een fusie overwegen (Bourgeois, 2010).

Het is best opmerkelijk dat de Vlaamse Regering opnieuw openlijk de kaart trekt voor nieuwe – vrijwillige - fusies. Vandaag zijn fusies in België immers nog niet echt verwerkt. Een debat rond fusies ligt nog steeds moeilijk door de taboesfeer die er in België rond hangt. Dit is vooral te wijten aan de manier waarop de fusieoperatie in 1976 werd doorgevoerd (De Ceuninck, 2010, p. 2). Nochtans haalt

de minister in het Groenboek/Witboek Interne Staatshervorming heel wat argumenten aan die moeten aantonen dat fusies de bestuurskracht van gemeenten versterken.

Dit onderzoek probeert een bijdrage te leveren bij het voornemen van de minister om gemeenten aan te moedigen vrijwillig te fusioneren en in het bijzonder de visie van de lokale besturen hierop. De doelstelling van dit onderzoek is er in eerste instantie om na te gaan of een draagvlak voor nieuwe gemeentelijke fusies in Vlaanderen wel degelijk bestaat. In praktijk werd al snel duidelijk dat het enthousiasme van de Vlaamse gemeenten op het voorstel van minister Bourgeois zeer klein zou zijn. Enkel Kruibeke en Beveren zouden verkennende gesprekken hebben gevoerd over een mogelijk samengaan. Deze gesprekken zouden later evenwel zijn afgesprongen. Alle andere gemeenten zijn tot op heden niet op dit verzoek in gegaan. Deze vaststelling leidt ons naar het uitgangspunt van dit onderzoek. Is er een draagvlak voor nieuwe gemeentelijke fusies bij de Vlaamse lokale besturen?

Zes Vlaamse lokale besturen uit het Pajottenland in Vlaams-Brabant vormen het onderzoeksobject van deze studie, namelijk Galmaarden, Gooik, Herne, Lennik, Pepingen en Roosdaal. In deze zes lokale besturen gaan we op zoek naar een antwoord op de volgende onderzoeksvraag: **is er een draagvlak voor nieuwe gemeentelijke fusies in de lokale besturen van Galmaarden, Gooik, Herne, Lennik, Pepingen en Roosdaal?** We verwachten hierop een negatief antwoord omdat geen enkele Vlaamse gemeente inging op de mogelijkheid over te gaan naar een vrijwillige fusie.

In de optiek van dit onderzoek vinden we het niet alleen belangrijk om te weten of er al dan niet een draagvlak is voor nieuwe gemeentelijke fusies. We willen proberen te achterhalen waarom de zes lokale besturen vrijwillige fusies achterwege laten en hoe ze dan wel hun bestuurskracht willen versterken. Concreet leidt dit tot de volgende twee bijkomende onderzoeksvragen:

Welke oorzaken liggen bij de lokale besturen aan de basis voor het afwijzen van het voorstel om vrijwillig te fusioneren?

Welke oplossingen schuiven de lokale besturen naar voren om in de toekomst hun bestuurskracht te verhogen?

Voor het bereiken van de doelstelling en het beantwoorden van de onderzoeksvragen werd de masterproef onderverdeeld in acht hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen die in het onderzoek worden gebruikt conceptueel afgebakend. Het tweede hoofdstuk staat stil bij de in het verleden doorgevoerde fusies in België. Aan de hand van een archiefonderzoek wordt er verder ook gekeken naar het fusieverleden van de zes gemeenten. In deel drie wordt de

actuele discussie in Vlaanderen toegelicht aan de hand van het Groenboek/Witboek Interne Staatshervorming. Nadien volgt een ruime bespreking van de methodologie. Op basis van het theoretische overzicht worden vragen opgesomd die via semigestructureerde interviews aan de lokale besturen zullen worden voorgelegd. Aan de hand van deze antwoorden wordt er in hoofdstuk zes een analyse gemaakt. We besluiten in hoofdstuk zeven met een algemene conclusie waarin de verschillende bevindingen worden geëvalueerd en we pogen een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen. We eindigen in hoofdstuk acht met een slotbeschouwing en enkele aanbevelingen.

Deel I: Theorie en historische achtergrond

2. Conceptuele afbakening

In dit hoofdstuk zullen de belangrijke begrippen die in dit onderzoek veelvuldig aan bod komen, worden afgebakend en gedefinieerd. Er wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van de belangrijkste publicaties en onderzoeken omtrent deze begrippen.

2.1. Wat is bestuurskracht?

In het kader van dit onderzoek beperkten we ons alleen tot de bestuurskracht van gemeentelijke organisaties. Dit wil echter niet zeggen dat de bestuurskracht bij andere overheden niet van belang zou zijn. De literatuur leert ons dat er verschillende omschrijvingen zijn van het begrip. Er bestaat geen standaarddefinitie van bestuurskracht. Elke auteur geeft er een eigen invulling aan.

Volgens De Rynck en Steur is bestuurskracht in de discussie over de gemeentelijke prestatie reeds een aantal jaren een modewoord. De term wordt door politici en wetenschappers makkelijk in de mond genomen maar de betekenis ervan is nauwelijks eenduidig. In de brede definitie zou volgens hen gemeentelijke bestuurskracht kunnen worden omschreven als *het vermogen van gemeenten om maatschappelijke opgaven te realiseren. In deze brede definitie van bestuurskracht kan onder andere de uitvoering van medebewind - en autonome taken worden verstaan, maar ook bijvoorbeeld het vermogen om responsief om te gaan met de wensen uit de samenleving of het vermogen de lokale gemeenschap te representeren* (De Rynck & Steur, 2009, p. 293).

Wanneer Bouckaert, De Peuter en Van Dooren verwijzen naar een bestuurskrachtige gemeente dan is dat een gemeente *die het vermogen heeft haar taken te behartigen, die derhalve in staat is wettelijke taken uit te voeren en optimaal in staat is de lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien* (Bouckaert, De Peuter & Van Dooren, 2003, p. 7).

In een rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie uit 1997 werd het begrip bestuurskracht omschreven als *de capaciteit om als bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid kan gevoerd worden dat aan verwachtingen van burgers tegemoet kan komen en dat het bestuur de mogelijkheid geeft om een zelfstandige rol te spelen ten aanzien van de gemeenschap waardoor het bestuur wordt verkozen* (Commissie Bestuurlijke Organisatie, 1997, p. 94).

De Leemans omschrijft bestuurskracht in de context van de gemeentelijke overheid als volgt: *Bestuurskracht kan worden omschreven als het totale vermogen van een gemeente om haar taken tot een goed einde te brengen, om – met andere woorden – effectieve antwoorden te bieden op de vragen die op de gemeente afkomen* (De Leemans, 2001, p. 68).

2.3. Bestuurskracht en schaalproblematiek

Als we het hebben over de schaalproblematiek dan hebben we het indirect ook over de bestuurskracht van gemeenten. Gemeentelijke fusies en intergemeentelijke samenwerking worden dan vaak naar voren geschoven als de oplossing.

2.3.1. Gemeentelijke fusies

Een fusie is een samenvoeging van twee of meer gemeenten tot één nieuwe gemeente. Men heeft dan meestal de bedoeling om via een fusie de bestuurskracht van de gemeente te verhogen in de veronderstelling dat er een verband bestaat tussen de schaal van een gemeente en haar bestuurskracht (De Ceuninck, 2009, p. 89).

Volgens een studie van Deschouwer e.a (aangehaald in De Ceuninck, 2009, pp. 80-83) dook de term bestuurskracht voor het eerst nadrukkelijk op tijdens de fusies van de jaren '70. Er werd tijdens die fusies een causaal verband gelegd tussen de schaal van een gemeente en haar bestuurskracht. Kleinschaligheid werd gezien als een oorzaak voor het gebrek aan bestuurskracht waarmee een gemeente kampte. En gemeentelijke fusies werden gezien als een oplossing om de bestuurskracht van de gemeente te doen toenemen. Maar de relatie tussen schaal en bestuurskracht is evenwel moeilijk aan te tonen. Volgens deze auteurs is de link tussen schaal en bestuurskracht niet zo eenvoudig te leggen. Bestuurskracht wordt immers door meer dan alleen de schaal van de gemeente beïnvloed. Gemeenten opereren in sterk uiteenlopende contexten en situaties. Bestuurskracht kan worden beïnvloed vanuit verschillende invalshoeken. In hun studie onderscheiden de auteurs vijf categorieën van factoren die de bestuurskracht van een gemeente kunnen beïnvloeden: *geografische en demografische factoren*, de factoren van *ruimtelijk - ecologische aard*, *economische factoren*, de factor *sociaal culturele omgeving* en de factor *politiek*.

Naast deze factoren geven de auteurs ook aan dat bestuurskracht een contingent begrip is, wat wil zeggen afhankelijk van gebied tot gebied, specifieke omstandigheden, soorten gemeenten en

soorten problematieken (Deschouwer e.a, 2001 , aangehaald in Hoge Raad voor het Binnenlands Bestuur, 2002, p. 4).

In hun conclusie schrijven de auteurs dat *algemene structurele verklaringen van de gemeentelijke bestuurskracht niet werken* (Deschouwer e.a, 2001 , geciteerd in De Ceuninck, 2009, p. 82). De auteurs botsen op grote complexe interactie tussen vele variabelen. Ze geven daarmee aan dat bestuurskracht van een gemeente niet enkel door haar schaal wordt beïnvloed maar ook door een reeks van andere variabelen. Indien men de bestuurskracht van gemeenten wil vergroten dan zal er moeten worden ingespeeld op de vele aspecten die de bestuurskracht van elke aparte gemeente bepalen en niet enkel op de schaal.

De Hoge Raad voor Binnenlandse Bestuur formuleerde in 2002 een advies over de wenselijkheid om een fusie van de gemeenten in te zetten in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten. De Raad formuleerde op basis van het bovengehaalde onderzoek dat *bestuurskracht een voorwaardelijk begrip is waardoor er ook geen algemene of uniforme oplossingen van toepassing zijn om de bestuurskracht te verhogen*. Fusies kon voor hen slechts één instrument zijn om de bestuurskracht van gemeenten te verhogen.

Bij een fusie zijn er bovendien steeds twee overwegingen die met elkaar in botsing komen. Enerzijds zijn er overwegingen die eerder van economische aard zijn en die betrekking hebben op de optimalisering van het middelengebruik. Anderzijds zijn er sociologische overwegingen, die de waarde erkennen van het bestaan van lokale identiteiten en gemeenschappen en tevens een zo burgers nabij mogelijke politieke besluitvorming vooropstellen (Hoge Raad Binnenlands Bestuur, 2002, p. 3-7).

Ook De Leemans maakte in 2001 een classificatie van vijf factoren die de bestuurskracht van een gemeente kunnen beïnvloeden. De eerste groep van factoren zijn *omgevingsfactoren* van de gemeente. Het zijn factoren zoals het aantal inwoners van de gemeente of de fysieke structuur die de gemeenten niet rechtstreeks kan beïnvloeden. De tweede groep bestaat uit de *financiële mogelijkheden en beperkingen* van de gemeenten. De manier waarop de gemeente haar activiteiten financiert. De derde factor, het *personeel*, is ook belangrijk. De kwaliteit van zowel het politiek als het ambtelijk personeel is van belang voor de gemeente. De vierde groep factoren is *de wijze van organisatie*. Hiermee wordt verwezen naar de organisatiestructuur en het management van de gemeente: de manier waarop taken en opdrachten in de organisatie worden verdeeld. De laatste groep van factoren zijn de communicatieve processen in de gemeentelijke organisatie. Hierbij zijn

zowel vlotte interne communicatie (bv tussen college van burgemeester en schepenen en de administratie als externe communicatie(bv tussen de gemeenten en de burger) van belang (De Leemans, 2001, p. 69). Op deze manier toont ook De Leemans aan dat de bestuurskracht van een gemeente door veel meer factoren dan enkel door de schaal wordt bepaald.

De Ceuninck voerde in 2009 onderzoek naar de politieke besluitvorming over de fusies van 1976 in België. Daarin kwam naar voor dat al vanaf de jaren 1950 – 1960 de discussie werd gevoerd over de schaalvergroting van de gemeenten om deze zo bestuurkrachtiger te maken. De ambities in de jaren '60 reikten echter niet verder dan het afschaffen van de allerkleinste gemeenten. Van een toename in bestuurskracht was weinig sprake. Gedeeltelijk werd dit verklaard door het feit dat het hier nog voornamelijk ging om vrijwillige fusies. Op die manier zouden heel wat gemeenten aan de kant blijven staan en werd zo de uiteindelijke doelstelling van die fusies, de gemeentelijke bestuurskracht vergroten, niet gerealiseerd (De Ceuninck, 2009, p. 21). De kleinschalige operaties zouden uiteindelijk leiden tot de grootschalige fusieoperatie van 1976 en een drastische reductie van het aantal gemeenten. Er werd afgestapt van vrijwillige fusies en de regering zou gebruik maken van verplichte fusies. De fusies in de tweede helft van de jaren '70 zouden wel anders worden benaderd dan de eerste fusie in de jaren '60 en de eerste helft van het volgende decennium. Bij de eerste fusies beoogde men vooral de allerkleinste en niet leefbare gemeenten af te schaffen. Bij de latere fusies ging de aandacht ook uit naar de grotere gemeenten. Men wou vooral bestuurskrachtige gemeenten tot stand brengen die een voldoende schaalgrootte hadden (De Ceuninck, 2009, p. 38).

Ackaert & Dekien voerden in 1989 een beleidsevaluerend onderzoek naar de fusies van 1976. Eén van de doelstellingen van de in 1975 besliste gemeentelijke schaalvergroting was dat het de leefbaarheid of de bestuurskracht van de gemeenten diende te verhogen. Een doorgevoerde schaalvergroting moest de gemeente in staat stellen om onder andere een betere dienstverlening te verzekeren, over voldoende financiële middelen te beschikken, een voldoende groot personeelsbestand ter te beschikken te hebben, over een veelzijdige infrastructuur te beschikken en andere. Hun onderzoek toonde aan dat de fusie van 1976 niet eenduidig positief werd geëvalueerd (Ackaert & Dekien, 1989).

2.3.2. Intergemeentelijke samenwerking

Een verhoogde samenwerking tussen gemeenten kan eveneens leiden tot een hogere bestuurskracht (De Ceuninck, 2010, p. 14). Intergemeentelijke samenwerking is een samenwerking op vrijwillige basis tussen twee of meer gemeenten met het oog op het realiseren van gemeenschappelijke

doelstellingen. Voor de samenwerkingsverbanden die nu in Vlaanderen opgericht worden is het decreet van 6 juli 2001 van toepassing. Het decreet legt vier vormen van intergemeentelijk samenwerking vast. (Agentschap Binnenlands Bestuur, geraadpleegd op 25 april 2012).

Interlokale vereniging: *samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid en zonder beheersoverdracht. Een overeenkomst tussen de partners, die tezelfdertijd de statuten omvat, vormt de basis. De interlokale vereniging dient vooral voor de realisatie van in omvang beperkte projecten.*

Projectvereniging: *samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid met een sterk vereenvoudigde structuur. Ook hier is er geen beheersoverdracht; de statuten bepalen de werking en worden goedgekeurd door de partners. De projectvereniging is opnieuw bedoeld voor kleinschalige projecten, maar kan wel optreden als afzonderlijke rechtspersoon, met alle implicaties er aan verbonden.*

Dienstverlenende vereniging: *samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid, zonder beheersoverdracht en met door alle partners goedgekeurde statuten. De dienstverlenende vereniging wil voornamelijk activiteiten ontwikkelen voor de aangesloten gemeenten, op domeinen waarvoor deze geen overdracht van hun beheersbevoegdheid kunnen of willen toestaan.*

Opdrachthoudende vereniging: *samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid en met een beheersoverdracht die statutair vastgelegd is. Daardoor doen de gemeenten afstand van het recht om zelfstandig de opdrachten uit te voeren waarvan de realisatie op grond van hun eigen beslissing toevertrouwd is aan het samenwerkingsverband (Agentschap Binnenlands Bestuur, geraadpleegd op 25 april 2012).*

In Vlaanderen is het oprichten van diverse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden erg populair. Maar het lijkt er steeds meer op dat er grenzen zijn aan de vormen van intergemeentelijk samenwerken. Zo stelt er zich toch wel een democratisch probleem. De feedback die de gemeenteraadsleden krijgen in verband met de werking van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is vaak beperkt, te theoretisch of weinig ter zake doend. Door het systeem van aanduiding van de gemeentelijke vertegenwoordigers in deze samenwerkingsverbanden blijven de oppositieleiden bovendien vaak verstoken van een mandaat. Dit alles heeft zo zijn gevolgen heeft voor een effectieve democratische controle. Voor de uitvoerende mandatarissen passen de vergaderingen van de bestuurs- en overlegorganen vaak ook niet in hun zo al overvolle agenda. Bovendien is het bovenlokale landschap ook vaak een ver van mijn bed show. Wel worden nog niet alle mogelijkheden benut die intergemeentelijke samenwerking biedt (De Ceuninck, 2009, p. 14). Volgens Derynck en Steur (2009, pp. 299-300) is er in Vlaanderen een belangrijk dilemma over

intergemeentelijke samenwerking. De auteurs merken op dat gemeenten de intergemeentelijke samenwerking nog veel te weinig gebruiken omdat ze weigeren macht uit handen te geven, zelfs al stelt die macht beleidsmatig nauwelijks iets voor. Gemeenten werken samen voor taken die onmiskenbaar de mogelijkheden van individuele gemeenten te boven gaan (huisvuilverbranding, economische infrastructuur...) en men werkt ook samen voor nieuwsoortige opdrachten (jeugdwerk, erfgoed, cultuur...). De Vlaamse gemeenten werken echter bijzonder weinig samen voor de basisopdrachten op het vlak van onder andere technische diensten, informatica, juridische diensten,...De politieke gevoeligheid ligt vaak zeer hoog: het zijn basisdiensten die zeker voor politici in Vlaanderen ook grote herkenbaarheid inhouden ten opzichte van het eigen personeel en de maatschappelijke achterban. Maar er is evengoed weleens weerstand bij leidende ambtenaren die weigeren hun macht of hun directiefunctie in de eigen dienst af te staan of gedeeltelijk over te dragen naar intergemeentelijke verbanden. *Het niet genoeg benutten van intergemeentelijke samenwerking als gevolg van interne gevoeligheden leidt tot het bewust niet gebruiken van alle potentieel op het vlak van bestuurskracht* (De Rynck & Steur, 2009, p. 300).

3. Historische achtergrond

Dit hoofdstuk schetst een belangrijk overzicht over de geschiedenis van de gemeentelijke fusies in België. Het overzicht vat aan in 1830. Verder wordt er in dit hoofdstuk ook dieper ingegaan op het fusieverleden van de zes onderzochte gemeenten.

3.1. Fusies in België, een achtergrond

Het historische overzicht start bij de onafhankelijkheid in 1830. Niettemin kende België al voor zijn onafhankelijkheid, tijdens de Franse en Nederlands periode, een aantal gemeentelijke samenvoegingen. Bij zijn ontstaan telde België 2498 gemeenten. Hierna was er weinig belangstelling om over gaan tot het samenvoegen van gemeenten. De onafhankelijkheid zorgde ervoor dat men op het lokale vlak zijn eigenheid wilde behouden of zelfs terug verwerven. Vele gemeenten die onder het Franse en Nederlandse regime hun zelfstandigheid waren verloren, werden na de onafhankelijkheid terug opgericht. Gemeentelijke fusies stonden lange tijd niet op de agenda (De Ceuninck, 2009, pp. 9-10).

Tussen 1830 en 1928 werden er 153 gemeenten opgericht. Slechts 7 gemeenten werden afgeschaft. Tot 1928 was er een voortdurende stijging van het aantal gemeenten. In dat jaar kende België het grootst aantal gemeente ooit namelijk 2675. Hierna werd geen enkele nieuwe gemeente meer opgericht. Toch begon men steeds meer aan te voelen dat een systematisch beleid van de gemeentelijke indeling noodzakelijk was (Ackaert & Dekien, 1989, p. 6). Men realiseerde zich dat de lokale versnippering te groot werd en dat het bestuurlijke problemen veroorzaakte maar er zou van een grondig beleid nog niet meteen werk worden gemaakt.

Het zou duren tot 1937 voor er van enig beleid sprake was. Toen werkte het Studiecentrum voor Hervorming van de Staat een voorstel uit om gemeenten samen te voegen. Men stelde onder meer vast dat gemeenten steeds meer taken toegewezen kregen die ze niet meer konden beheren. Daarenboven werden de eisen van de bevolking steeds omvangrijker en beschikten de gemeenten vaak over onvoldoende geschoold personeel. Het studiecentrum schoof een aantal oplossingen naar voren. Een eerste oplossing die moest worden overwogen, was een intensievere intergemeentelijke samenwerking. Ook het gezamenlijk inzetten van gemeentepersoneel door de allerkleinste gemeenten schoof men naar voren als mogelijke oplossing (De Ceuninck, 2009, p. 12). Een meer ingrijpende oplossing die men uitwerkte was deze van de gemeentelijke samenvoegingen. Men

stelde een verplichte samenvoeging voor van alle gemeenten met minder dan 500 inwoners met één of meer grenzende gemeentes en dit binnen een termijn van twee jaar. Ook gemeenten van 500 tot 1000 inwoners zou men moeten aanzetten tot een vrijwillige samenvoeging (Ackaert & Dekien, 1989, p. 6).

Door de politieke toestand bleef deze hervorming in het ontwerpstadium. Door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog verdween de problematiek van de kleine gemeenten naar de achtergrond. Tot op het einde van de jaren 50 zou er weinig aandacht zijn voor de schaalproblematiek (De Ceuninck, 2009, pp. 12-14). Pas in 1958 zou er vanuit de regering het voornemen komen om de samenvoeging van niet-leefbare gemeenten te bevorderen. De regering werd hierin aangemoedigd door een advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. In dit advies van november 1959 werd enerzijds de samenvoeging voorgesteld van landelijke gemeenten met minder dan 2500 inwoners. Voor gemeenten gelegen in agglomeraties stelde de raad ook een hervorming op. Een gemeentelijke organisme zou worden opgericht om de bestaande gemeenten te overkoepelen (Ackaert & Dekien, 1989, p. 7). Dit nieuwe bovengemeentelijke orgaan zou tevens een aantal gemeentelijke taken overnemen. Materies zoals onderwijs en politie worden zo op een grotere schaal aangepakt. Aan deze voorstellen zou men echter geen gevolg geven. Hoewel de regering in 1958 al kenbaar had gemaakt dat ze het samenvoegen van niet-leefbare gemeenten wou bevorderen, was er pas begin de jaren 60 sprake van enig beleid. Dat beleid kwam er in het verlengde van de Eenheidswet die de Belgische economie terug moest herstellen (De Ceuninck, 2010, pp. 4-5).

Na de Tweede Wereldoorlog kende België een korte periode van economische voorspoed. Dit was te danken aan het vrijwil intact gebleven Belgische productieapparaat maar ook door het Marshall - plan. In de jaren 50 zou de Belgische economie echter steeds meer structurele zwakheden gaan vertonen. De economie werd gekenmerkt door een lage groeivoet en een grote werkloosheid. De Belgische sectoren zoals steenkool en textiel waren verouderd terwijl andere landen overschakelden op nieuwe en dynamischere sectoren. Ook de verschillen inzake economische ontwikkeling tussen het Noorden en het Zuiden van het land werden steeds groter. Voor Wallonië dreigde het voortbestaan van een aantal fundamentele industriesectoren (Meynen, 1978, pp. 483 - 489). Ook kampten kleine en middelgrote steden met een hele reeks bestuursmoeilijkheden. Een grotere bestuursschaal kon hierop een antwoord bieden.

Als oplossing voor de crisis werd dan *de wet voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel* gestemd. Een onderdeel van deze eenheidswet van 14 februari 1961 richtte zich specifiek op de problematiek van de grootte van gemeenten (De Ceuninck, 2009, p. 17). Deze wet

voerde een bijzonder procedure in om op soepele wijze tot samenvoeging van gemeenten te kunnen overgaan. De eenheidswet creëerde immers de mogelijkheid voor de koning om de grenzen van gemeenten te wijzigen door middel van een koninklijk besluit. Dit besluit zou nadien door de twee kamers moeten worden bekrachtigd alvorens het kracht van wet kreeg. Het voorstel tot een samenvoeging moest uitgaan van de minister van Binnenlandse Zaken en worden overlegd in de ministerraad. Het moest worden verantwoord door overwegingen van geografische, taalkundige, financiële, economische, sociale of culturele aard (Ackaert & Dekien, 1989, pp. 7-8). Deze procedure stelde ook als duidelijke eis dat de minister zijn voorstel aan de betrokken gemeenteraden en de bestendige deputatie van de betrokken provincie zou voorleggen. Deze hadden dan drie maanden de tijd om over dit voorstel een advies uit te brengen. Indien er binnen die termijn geen advies werd uitgebracht dan werd het advies verondersteld gunstig te zijn. De procedure kende tevens financiële steun toe aan de uit samenvoeging ontstane gemeente (De Ceuninck, 2009, p. 19).

De procedure zou elf jaar lang blijven bestaan tot eind 1971. Er zouden op basis van deze procedure vier fusiebewegingen plaatsvinden. De fusie van 2 en 6 juli 1964, 17 juli 1970 en 9 april 1971. Er zouden zo tussen het jaar 1961 en 1971 in totaal 304 gemeenten verdwijnen waarvan 208 in Vlaanderen en 86 in Wallonië. Het totale aantal Belgische gemeenten evolueerde op die manier van 2663 naar 2359.

De fusies die werden doorgevoerd op basis van de Eenheidswet zouden positief worden geëvalueerd maar waren qua kwantiteit niet erg betekenisvol. Het waren immers vooral de kleine gemeenten die werden afgeschaft. Bijgevolg was er weinig sprake van een toename aan bestuurskracht waardoor de uiteindelijke doelstelling van de fusies niet werd gerealiseerd. Dit valt te verklaren doordat het voornamelijk ging om vrijwillige fusies vaak van fiscaal armere gemeenten met wie maar weinig gemeenten wilden fusioneren. Zodoende bleven er heel wat gemeenten aan de kant staan (De Ceuninck, 2009, pp. 20-21).

Met de grondwetswijziging van 1970-1971 werd de basis gelegd voor een communautair en regionaal België. Culturele autonomie en gewestvorming kregen voor het eerst een plaats in de Grondwet. Daarnaast werd het principe van de decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies en de gemeenten in de Grondwet ingeschreven (Ackaert & Dekien, 1989, p. 9). Er zou evenwel eerst een grootschalige schaalvergroting nodig zijn voor men kon overgaan tot een decentralisering naar de lokale overheden toe. Vanaf 1971 besloot de centrale overheid dan ook het ritme van de samenvoegingen te versnellen.

Een schaalvergroting van gemeenten zou er komen met de grote fusieoperatie voorafgaand aan de gemeenteverkiezingen van 1976. De wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van de gemeentelijke grenzen zou de basis vormen die deze fusie mogelijk maakte. Deze nieuwe wet werd uitgevaardigd om de beschikkingen van de Eenheidswet, die slecht voor tien jaar geldig waren, te verlengen en aan te passen (Malvoz & Verbist, 1976, p. 25). Deze wet werd geconcretiseerd in het koninklijk besluit van 17 september 1975 en bekrachtigd door de wet van 30 december 1975. Deze wet maakte het mogelijk om gemeenten samen te voegen vóór 1 januari 1983. Enkel overwegingen van geografische, economische, sociale, culturele of financiële aard konden een samenvoeging verantwoorden.

De administratie van Binnenlandse Zaken startte in 1972 – op vraag van zijn minister, Renaat Van Elslande – met het uitwerken van twee werkdocumenten omtrent de hervorming van het lokaal niveau in België. Het eerste werkdocument bevatte onder andere een inventaris van de structurele problemen waarmee de gemeenten in België en het buitenland te kampen hadden. Het zette de grote lijnen uit voor een globale politiek alsook de doelstellingen en de methodes voor een grootschalige hervorming op lokaal vlak. Het tweede werkdocument was louter bedoeld voor intern gebruik tussen het kabinet van de minister en de administratie Binnenlandse Zaken. De tekst bevatte een reeks fusievoorstellen voor de Belgische steden en gemeenten met uitzondering van de gemeenten in de vijf stedelijke agglomeraties (De Ceuninck, 2009, pp. 32-33).

Deze tekst zou op 16 augustus 1972 uitlekken in de krant *La Libre Belgique*. Volgens dit document zouden er, na de fusie, nog 582 gemeenten overblijven (Malvoz & Verbist, 1976, p. 25). Vanaf dat moment zouden lokale politici en de publieke opinie zich bewust worden van een mogelijke toekomstige grootschalige fusieoperatie. Deze tekst zou worden genoemd naar de toenmalige directeur-generaal van Binnenlandse Zaken *Raymond Costard*: het plan *Costard*. De tekst zou in de ogen van velen geen werkdocument zijn maar veeleer een grondig uitgewerkt plan. Dit document zou wat later ook een belangrijke basis vormen voor de fusievoorstellen die tijdens de officiële procedure in 1974 aan de gemeenten werd voorgelegd.

De beslissing om fusies verplicht op te leggen zou uiteindelijk genomen worden door de regering Tindemans I (coalitie van christendemocraten en liberalen) in 1974. Binnen de regering Tindemans I was Charles Hanin van april tot juni 1974 minister van Binnenlandse Zaken. Op 11 juni 1974 zou de coalitie worden uitgebreid met het Rassemblement Wallon. Bij die uitbreiding zou de christendemocraat Joseph Michel bevoegd worden voor Binnenlandse Zaken. Op 9 september 1974

maakte minister Michel bekend dat hij zou starten met de uitvoering van de wet van 23 juli 1971 om gemeentelijke fusies door te voeren.

De fusievoorstellen werden door de minister en zijn administratie opgesteld en voor advies de betrokken gemeenteraden en de bestendige deputatie toegezonden. De gemeenteraden kregen negentig dagen de tijd om advies uit te brengen, de bestendige deputatie 100 dagen. De voorstellen zouden op enorm veel tegenstand botsen en bovendien ook erg tegenstrijdig en zeer uiteenlopend zijn. Op die manier werd het een quasi onmogelijke opdracht om rekening te houden met alle adviezen. De minister diende op 6 oktober 1975 in de kamer een wetsontwerp in over de samenvoeging van gemeenten. De Kamer kon hier tegen geen amendementen meer inbrengen. Het wetsontwerp werd enkel voorgelegd ter bekrachtiging. Alle ingediende amendementen werden onontvankelijk verklaard. Op deze wijze van beslissen zou opnieuw veel kritiek komen. Toch zouden zowel Kamer en Senaat het wetsontwerp goedkeuren. De socialistische oppositie nam geen deel aan de stemming in de Senaat. Deze wet zou het aantal Belgische gemeenten reduceren van 2358 naar 589 gemeenten. De fusies gingen in op 1 januari 1977. Er heerste enorm veel kritiek op de manier waarop de fusieoperatie werd geïmplementeerd. De top - down aanpak en de geringe inspraak van de lokale besturen viel bij weinigen in goede aarde.

Voor het overgaan tot dergelijke herstructurering gaf de minister motivaties vanuit diverse invalshoeken. De toenmalige lokale overheden kampten met heel wat financiële moeilijkheden. De minister wou via een fusie de gemeenten terug financieel gezond maken. Een tweede motivatie bestond erin om kleine landelijke gemeenten te voorzien van geschoold personeel. Vaak waren deze gemeenten niet in staat om voldoende geschoold personeel te vinden. Ten derde moest er een verhoogde solidariteit komen tussen centrum- en landelijke gemeenten. Een fusie zou ervoor zorgen dat inwoners van de randgemeenten mee de financiële lasten zouden dragen voor de publieke diensten die ter beschikking werden gesteld door een centrum stad. Er moest een einde komen aan de lokale versnippering. Vele randgemeenten waren zodanig uitgebreid en met de stad verweven zodat ze een geheel vormden. Ook moesten de toenmalige gemeenten worden aangepast aan de realiteit van de veranderende leefwereld van mensen waar afstanden steeds kleiner werden (De Ceuninck, 2009, pp. 33-38).

In 1989 voerde Ackaert & Dekien een beleidsevaluerend onderzoek bij de gemeenten naar de fusies van 1976. Hieruit kwam naar voren dat de fusies niet eenduidig positief werden geëvalueerd. De meerderheid of 57% van de bestuurders beoordeelde de samenvoegingoperatie positief tegenover 25 % die het negatief beoordeelde; de rest reageerde neutraal. Er waren diverse redenen waarom

men dit positief evolueerde: betere organisatie, betere dienstverlening, betere dossiervoorbereiding, betere bestuurbaarheid, beter management, meer mogelijkheden inzake infrastructuur, meer mogelijkheden inzake technische uitrusting en beter teamwork. Bovendien werden fusies ook positief geëvalueerd omdat ze de financiële autonomie en armslag van de gemeentes verruimde en de politisering afremden. (Ackaert & Dekien, 1989, pp. 307 – 308). Er waren ook vele punten van kritiek ten aanzien van de fusies: de bruuske en onvoldoende voorbereide fusieoperatie, het gebrek aan inspraak van de gemeente, de financiële kosten van de fusieoperatie, het ontbreken van een echt centrum in de gemeente, gebrekkige motivatie bij het personeel, politieke wedijver tussen de deelgemeenten en de groter wordende afstand tussen de burger en het bestuur. Wanneer aan de bestuurders werd gevraagd of zij van oordeel waren of de gemeenten bestuurskrachtiger waren geworden, antwoordde 48,7% positief en 21% negatief. Voor 30% viel er geen merkbaar verschil waar te nemen.

Toch zou de fusieoperatie, ondanks de vele tegenstand, geslaagd zijn. Gemeenten zijn er sterker uit gekomen en waren klaar om een efficiënter beleid te voeren. Maar niettemin zou de manier waarop de fusieoperatie werd doorgevoerd ervoor hebben gezorgd dat er rond fusies in België een jarenlange taboesfeer is blijven hangen (De Ceuninck, 2010, pp. 10-11).

3.2. Fusies 1976 in de zes gemeenten

Dit onderdeel geeft een overzicht van de fusies in 1976 die in de regio Pajottenland werden doorgevoerd. Tevens is het interessant om in deze masterproef te onderzoeken hoe de betrokken gemeenten in het verleden reageerden op de vooropgestelde fusieplannen van minister Michel. De gegevens werden hiervoor verzameld via een archiefonderzoek. Het betreft documenten over de gemeentelijke fusies van 1976 die te vinden zijn in het Rijksarchief te Brussel. In het bijzonder werden de fusievoorstellen van minister Michel, de reacties van de gemeenten op de voorstellen van de minister en de reacties van de arrondissementscommissarissen in kaart gebracht. De adviezen zijn vrij uiteenlopend en vrijwel alle gemeenten uit dit onderzoek pleiten in hun advies voor het behoud van hun zelfstandigheid.

De voorstellen van minister Michel in 1975 voorzagen verschillende fusievoorstellen voor de gemeenten van het arrondissement Halle – Vilvoorde (regio Pajottenland). Hieronder worden de mogelijkheden voor de gemeenten betrokken bij deze masterproef opgesomd.

- 1) Pepingen – Beert – Bellingen – Bogaarden – Ellingen – Heikruis
- 2) Gooik – Kester – Leerbeek – Oetingen – Herfelingen – Heikruis
- 3) Herne – Sint-Pieters-Kapelle – Herfelingen – Heikruis
- 4) Herne – Sint-Pieters-Kapelle – Herfelingen
- 5) Herne – Sint-Pieters-Kapelle
- 6) Galmaarden – Tollembeek – Vollezele
- 7) Sint-Kwintens-Lennik – Sint-Martens-Lennik – Gaasbeek
- 8) Roosdaal
- 9) Liedekerke – Borchtlombeek

Herne

Herne is een plattelandsgemeente gelegen in het Vlaams-Brabantse Pajottenland. Sinds de gemeentelijke herindeling in 1977 is Herne een fusiegemeente. Groot-Herne bestaat uit de vier dorpskernen: hoofdgemeente Herne, deelgemeentes Sint - Pieters - Kapelle en Herfelingen en de parochie Kokejane, een gehucht van Herne (<http://www.herne.be>, geraadpleegd op 5 april 2012). De nieuwe gemeente telt momenteel 6566 inwoners en heeft een oppervlakte van 44,63 km² (<http://www.vlaamsbrabant.be>, geraadpleegd op 5 april 2012).

In de plannen van *Costard* zou Herfelingen samengevoegd worden bij de gemeenten Kester, Bogaarden, Heikruis en Leerbeek. Niettemin zouden in 1975 bij de bekendmaking van de plannen van minister Michel betreffende de herstructurering van de gemeenten drie verschillende varianten worden voorzien voor Herfelingen. De meerderheid van de raadsleden wenste bij voorkeur aan te sluiten bij een groepering van de gemeente Herne, Sint-Pieters-Kapelle en Heikruis (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Herfelingen, 1975). De bevolking was grotendeels afgestemd op Herne, de verkeersbereikbaarheid tussen beide gemeenten is goed, beide gemeente hebben dezelfde ontvanger...

In de plannen van *Costard* zou Sint-Pieters-Kapelle worden samengevoegd met de naburige gemeenten Bever en Herne. De gemeenteraad van Sint-Pieters-Kapelle zou zich met eenparigheid van stemmen krachtadig verzetten tegen dit voorstel met als argumenten dat de gemeente financieel gezond is en gemakkelijk op zich zelf zou kunnen blijven bestaan (notulen gemeenteraad Sint-Pieters-Kapelle, 1972). Ook later bij de voorstellen van minister Michel zou Sint-Pieters-Kapelle zich blijven verzetten tegen elke vorm van fusie. Er werden drie verschillende varianten voorzien. Bij één van de voorstellen zou Sint-Pieters-Kapelle toegevoegd worden bij Herne, Herfelingen en Heikruis. De gemeenteraad verklaarde het volgende hierover: *Wat de banden betreft met Herne, zijn deze uiterst zwak, terwijl er met Heikruis en Herfelingen eenvoudig geen bestaan en men aldus zou komen tot het scheppen van een artificiële entiteit waar elke menselijke realiteit zoek zou zijn.* De gemeenteraad bracht een negatief advies uit. Indien een fusie toch zou worden opgelegd, wat zij als ondemocratisch beschouwde, dan was de gemeenteraad voorstander van een grote fusie omvattende de gemeenten: Galmaarden, Herne, Sint-Pieters-Kapelle, Tollembeek, Vollezele en Waarbeke (gemeente van Oost-Vlaanderen, die wenst te fusioneren met Galmaarden). Enkel een heel grote gemeente zou volgens deze raad betere diensten kunnen verstrekken en zo zouden de kleine gemeenten meer inspraak kunnen krijgen (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Sint-Pieters-Kapelle, 1975).

De gemeenteraad van Herne benadrukte dat men gekant was tegen een fusie. Indien de hogere overheid er toch zou toe overgaan dan eiste de gemeenteraad dat er werd rekening gehouden met een aantal argumenten zoals opgesomd tijdens de zitting van 16 april 1975. De gemeente Sint-Pieters-Kapelle had zich al uitgesproken tegen een fusie met Herne, de gemeenteraad verzette zich – gelet op de uitgestrektheid van de huidige gemeenten - tegen de samenvoeging van te veel gemeenten en bovendien werd er geen rekening gehouden met de grenzen van het gerechtelijke kanton Herne (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad, 1975).

De arrondissementscommissaris bleef twee oplossingen, voorgesteld door de minister, steunen. De groep Herne samen met Sint-Pieters-Kapelle en de groep Herne samen met Sint-Pieters-Kapelle en Herfelingen. Hij wilde er wel op wijzen dat het centrum van Herfelingen dichter aanleunt bij het centrum van de gemeente Kester en daarentegen verder verwijderd is van de gemeente Herne.

De gemeente Bever zou met geen enkele gemeente fusioneren. Het argument hiervoor was dat Bever taalfaciliteiten had en als dusdanig niet met een eentalige gemeente kon fusioneren.

Lennik

Lennik is een gemeente gelegen in het zuidwesten van de provincie Vlaams-Brabant. Het is een plattelandsgemeente die gesitueerd is in het hart van het Pajottenland. De gemeente bestaat uit de deelgemeenten Gaasbeek, Sint-Martens-Lennik en Sint-Kwintens-Lennik. Door de wet van 23 januari 1976 werden deze drie gemeenten samengevoegd in 1977 onder de benaming Lennik. Lennik telt momenteel 8921 inwoners en heeft een oppervlakte van 30,80 km² (<http://www.vlaamsbrabant.be>, geraadpleegd op 5 april 2012).

Gaasbeek zou in de plannen van *Costard* oorspronkelijk aan de naburige gemeente Vlezenbeek worden toegevoegd. Het was echter de wens van de gemeenteraad van Gaasbeek om autonoom te blijven. Indien een fusie toch onafwendbaar zou worden dan wenste de gemeenteraad om toegevoegd te worden bij Sint-Kwintens-Lennik en niet bij Vlezenbeek. De rechtvaardiging hiervoor was dat Gaasbeek meer aangewezen was op Sint-Kwintens-Lennik zowel op sociaal, cultureel en commercieel gebied. Ook voelde de bevolking zich meer aangetrokken tot deze laatst genoemde gemeente. De verbinding met Sint-Kwintens-Lennik was bovendien veel beter en gemakkelijker (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Gaasbeek, 1973).

Het plan *Costard* hield het aanvankelijk enkel op een fusie tussen de gemeente Sint-Martens-Lennik en Sint-Kwintens-Lennik. Het officiële voorstel van de minister zou hier wat van afwijken. Het uiteindelijke plan had het over een samenvoeging van de gemeenten Sint-Kwintens-Lennik, Sint-Martens-Lennik en Gaasbeek.

De gemeenteraad van Gaasbeek zou met eenparigheid van stemmen akkoord gaan met het ministerieel voorstel.

Ook de gemeenteraad van Sint-Kwintens-Lennik ging met eenparigheid van stemmen akkoord met dit ministerieel voorstel. Wat de naam van de nieuwe gemeente betreft stelde de raad unaniem 'Lennik-Gaasbeek' voor terwijl een variante 'Gaasbeek-Lennik' aangenomen werd met zeven stemmen tegen vier (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Sint-Kwintens-Lennik, 1975).

De gemeenteraad van Sint-Martens-Lennik drukte vooreerst de wens uit om autonoom te blijven. Indien het toch tot een opgelegde fusie zou komen dan ging voormelde gemeenteraad wel akkoord met het ministerieel voorstel Sint-Kwintens-Lennik, Sint-Martens-Lennik en Gaasbeek.

Men wenste wel dat de nieuwe gemeente dan buiten de federatie Asse zou blijven (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Sint-Martens-Lennik, 1975).

Ook het advies van de arrondissementscommissaris bleef gelijk aan het voorstel van minister Michel om de drie gemeenten samen te voegen. Hij stelde wel voor de nieuwe gemeente Gaasbeek te noemen wegens de onmiskenbare nationale en internationale uitstraling ervan (Algemeen rijksarchief, 1975). Toch zou het uiteindelijk Lennik worden.

Roosdaal

Roosdaal is gesitueerd in het Vlaams-Brabantse Pajottenland. In 1964 ontstond deze nieuwe gemeente uit de samenvoeging van de gemeenten Strijtem, Onze-Lieve-Vrouw-Lombeek en Pamel. De nieuwe gemeente kreeg de naam Rosendael afgeleid van de naam van het veld waar de drie gemeenten aan elkaar grenzen. Om verwarring met het Nederlandse Rosendaal te vermijden werd de naam uiteindelijk gewijzigd in Roosdaal. Bij de gemeentelijke herindeling van 1976 kwam Borchtlombeek ook bij het lijstje aansluiten (<http://www.roosdaal.be>, geraadpleegd op 6 april 2012). Momenteel telt de gemeente ruim 11261 inwoners op een oppervlakte van 21,69 km² (<http://www.vlaamsbrabant.be>, geraadpleegd op 6 april 2012).

De gemeente Roosdaal zou volgens de plannen van *Costard* niet worden samengevoegd met een andere gemeente daar ze een voldoende aantal inwoners telde. De minister week hier niet van af. Roosdaal wenste wel in een specifiek verzoek gericht naar de minister om aangesloten te worden bij de federatie Asse (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Roosdaal, 1974).

Borchtlombeek zou in de plannen van *Costard* worden toegevoegd bij Ternat. Pas later zou dit worden herbekeken en zou Borchtlombeek in de voorstellen van minister Michel worden toegevoegd bij Liedekerke. Dit geheel tegen de zin van de gemeenteraad in die tal van argumenten tegen dit voorstel aanhaalde in een advies gericht naar de gouverneur en de minister. Waar acht van de negen gemeenteraadsleden wel een voorkeur aan gaf was dat men zou opteren voor een grote fusie tussen de gemeenten Liedekerke, Roosdaal en Borchtlombeek. In hetzelfde advies gaf men tal van argumenten en toekomstmogelijkheden aan voor zo'n grote fusiegemeente (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Borchtlombeek, 1975).

Galmaarden

Galmaarden is een gemeente uit het Pajottenland gelegen in de provincie Vlaams-Brabant. In 1977 fuseerde Galmaarden met de aangrenzende gemeenten Vollezele en Tollembeek. De gemeente telt momenteel 8532 inwoners en het heeft een oppervlakte van 34,9 km² (<http://www.vlaamsbrabant.be>, geraadpleegd op 6 april 2012).

In de plannen van *Costard* zouden Galmaarden en Tollembeek worden samengevoegd. Vollezele zou hier samengaan met Oetingen. Het officiële fusievoorstel van de minister voorzag echter in een samenvoeging van Galmaarden, Tollembeek en Vollezele. De arrondissementscommissaris verleende gunstig advies over de fusie van Galmaarden, Tollembeek en Vollezele.

De gemeente Galmaarden was gekant tegen elke vorm van fusie. Men achtte zichzelf als een leefbare gemeente die de noden van haar bevolking kon inwilligen en het welzijn van haar inwoners behartigde. Men wenste het zelfstandige karakter van de gemeente te behouden. Mocht het dan toch tot een opgedrongen fusie komen, dan deed de gemeenteraad zelf een tegenvoorstel. Een samenvoeging met de gemeenten Galmaarden, Herne, Sint-Pieters-Kapelle, Tollembeek, Vollezele en Waarbeke (Oost-Vlaanderen). Indien de fusie die zelf door de gemeenteraad werd voorgesteld onmogelijk bleek dan aanvaardde de gemeenteraad het voorstel van de minister mits de toevoeging van de gemeente Waarbeke. Het gemeentebestuur van Waarbeke wenste te fusioneren met de gemeente Galmaarden dit naar aanleiding van een volksraadpleging waarbij meer dan 90 % van de inwoners van Waarbeke voorstanders waren en zelf aandrongen op een samenvoeging met de gemeente Galmaarden (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Galmaarden, 1975).

De gemeenteraad van Vollezele zou zich met eenparigheid van stemmen verzetten tegen het principe van fusies van gemeenten. Ze waren van oordeel dat een fusie enkel nadelen en geen voordelen voor haar inwoners zou opleveren. Er zou één lid van de gemeenteraad een alternatief voorstellen. Een samenvoeging van de gemeenten Galmaarden, Herne, Sint-Pieters-Kapelle, Tollembeek en Vollezele. De acht andere leden van de gemeenteraad zouden dit niet doen (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Vollezele, 1975).

De gemeente Tollembeek bepaalde haar officiële standpunt tijdens de raadszitting van 27 maart 1975. De gemeenteraad benadrukte dat de gemeente Tollembeek even goed leefbaar is in een alleenstaande gemeente als in een gefusioneerde gemeente. Er werd ook verklaard dat de mentaliteit en levenswijze zeer verschillend was tussen de mensen van de gemeente Tollembeek en de aanpalende gemeenten.

Indien het toch tot een opgelegde fusie zou komen dan zou de gemeente een gunstig advies verlenen over de grenzen van de eventuele nieuwe gemeente. Wel zou de gemeenteraad dan Tollembeek voordragen als naam voor de nieuwe gemeente. Men wou ook dat de gemeente Tollembeek als kerngemeente zou worden aangeduid, gezien zijn geografische ligging (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Tollembeek,1975).

Gooik

Gooik is gelegen in het Pajottenland in het zuidwesten van de provincie Vlaams-Brabant. De fusiegemeente bestaat uit de deelgemeenten Gooik, Oetingen, Kester, Leerbeek en het gehucht Strijland (<http://www.gooik.be>, geraadpleegd op 6 april 2012). en telt momenteel 9197 inwoners verdeeld over een oppervlakte van 39,7 km² (<http://www.vlaamsbrabant.be>, geraadpleegd op 6 april 2012).

Het plan *Costard* uit 1973 voorzag aanvankelijk een fusie tussen de gemeente Kester, Heikruis, Herfelingen, Leerbeek, Oetingen en eventueel Bogaarden. Deze fusie werd positief geargumenteed omdat het geografisch verantwoord was en omdat er tussen deze gemeenten goede verbindingswegen waren. Het uiteindelijke plan van de minister week hier van af door een fusie voor te stellen tussen de gemeente Gooik, Kester, Leerbeek, Oetingen, Herfelingen met eventueel Heikruis. De arrondissementscommissaris was van oordeel dat het voorstel van de minister het best zou worden verwezenlijkt (Algemeen rijksarchief, 1975).

Het fusievoorstel van de minister werd in de gemeente Gooik ongunstig geadviseerd. De gemeente wenste zelfstandig te blijven. Men was van oordeel dat de gemeente perfect financieel leefbaar was. Ook benadrukte men dat de andere gemeenten die voor een fusie in aanmerking kwamen met de gemeente Gooik bij voorkeur wilden fusioneren zonder Gooik (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Gooik, 1975).

De gemeenteraad van Kester sprak zich eveneens uit tegen een fusie. Mocht de gemeente ooit toch moeten fusioneren, dan zou men zich formeel verzetten tegen de voorgestelde fusie groepering Gooik. Het nieuwe administratieve centrum zou zich dan bevinden in de dorpskern van Gooik wat voor de inwoners van Kester te ver verwijderd bleek te zijn. Indien een fusie zou worden opgelegd dan sprak de gemeenteraad haar voorkeur uit tot een samenvoeging met Oetingen, Leerbeek, Herfelingen en Heikruis. Dit werd door diverse argumenten gemotiveerd. De verbindingswegen tussen deze gemeente zijn zeer goed, de landelijke gewoontes van deze vijf gemeenten zijn sterk met elkaar verweven, geografisch en geschiedkundig waren deze gemeenten reeds verenigd,... (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Kester, 1975).

De gemeenteraad van Leerbeek stond weigerachtig tegenover het voorstel van de minister. Men verklaarde zich niet akkoord met het specifieke voorstel dat de minister deed. Er was onder meer geen rechtstreekse verbindingsweg met het gemeentehuis van Gooik, ook niet met het openbaar vervoer. De gemeenteraad stelde zelf daarom zelf een fusie voor met de gemeente Pepingen als

hoofdgemeente, Beert, Bellingen, Bogaarden, Elingen en Kester. Men achtte dit wenselijk omdat deze zeven gemeenten samen de intercommunale Godshuis Vander stokken vormden. Pepingen zou als hoofdgemeente functioneren daar het reeds goede verbindingswegen met deze gemeenten kende wat de bereikbaarheid van het administratieve centrum voor de inwoners vergemakkelijkte. De gemeenteraad zou overigens geen bezwaar hebben om de nieuwe gemeente Pepingen te noemen (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Leerbeek, 1975).

De gemeenteraad van Oetingen stelde in 1973 al vast dat een samenvoeging van gemeenten noodzakelijk was geworden omdat kleine gemeenten de essentiële opdrachten ten behoeve van de maatschappij niet meer konden vervullen. Een fusie op grote schaal zou aan de gestelde problemen een oplossing kunnen bieden. Op het voorstel van de minister in 1975 zou de gemeenteraad dan ook met eenparigheid van stemmen haar instemming verlenen (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Oetingen, 1975).

Pepingen

Pepingen is gelegen in het Vlaams-Brabantse Pajottenland. De fusiegemeente telt naast Pepingen nog vijf deeggemeenten: Beert, Bogaarden, Bellingen, Elingen en Heikruis. De gemeente telt momenteel 4.443 inwoners en heeft een oppervlakte van 36,05 km² (<http://www.vlaamsbrabant.be>, geraadpleegd op 6 april 2012).

Het plan *Costard* wilde Pepingen aanvankelijk samenvoegen met de stad Halle, de gemeenten Beert, Bellingen, Buizingen, Huizingen, Lembeek. Dit plan *Costard* werd later in de officiële procedure vervangen door een fusie tussen de gemeente Pepingen, Beert, Bellingen, Bogaarden, Elingen en Heikruis. De arrondissementscommissaris was van oordeel dat het voorstel van de minister best ongewijzigd zou worden doorgevoerd en suggereerde de fusiegemeente Pepingen te noemen. Wijzigingen aan de voorstellen van de minister zouden volgens hem het gehele plan op losse schroeven zetten (Algemeen rijksarchief, 1975).

De gemeenteraad van Bellingen verklaarde met eenparigheid van stemmen dat ze zich tegen elke vorm van fusie zou verzetten. Men merkte op dat het onderwijs en het wegennet voldoende uitgerust waren. Ook zou de bevolking geen enkel voordeel hebben bij het fusioneren met andere gemeenten. Indien het toch tot een fusie zou komen dan was het voorstel van de minister de minst goede oplossing. De gemeenteraad opteerde voor een alternatieve fusie tussen de zeven gemeenten: Beert, Bellingen, Bogaarden, Elingen, Kester, Leerbeek en Pepingen omdat deze zeven gemeenten reeds samenwerkten in de intercommunale Vander Stokken. De gemeenteraad zou ook met eenparigheid van stemmen beslissen om uit de randfederatie Halle te treden (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Bellingen, 1975).

De gemeenteraad van Bogaarden verklaarde tijdens de zitting van 4 maart 1975 dat de gemeente een zelfstandige gemeente wenste te blijven. Indien het ooit toch een fusie zou komen dan opteerde men voor het voorstel van de minister waarbij de twee gemeenten Kester en Leerbeek ook zouden worden bijgevoegd. Het argument hiervoor was hetzelfde zoals bij bovenvermelde gemeenten namelijk dat zij, met uitzondering van de gemeente Heikruis, reeds samenwerkten in de intercommunale Vander Stokken. De gemeenteraad verklaarde geen enkel bezwaar te hebben tegen het geven van de naam Pepingen aan de nieuwe gemeente (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Bogaarden, 1975).

De gemeente Beert nam een standpunt in tijdens de zitting van 7 maart 1975. Men sprak zich uit tegen het voorstel van de minister. Men eenparigheid van stemmen stelde de raad voor dat er zou

worden gefusioneerd met de gemeenten van de intercommunale Vander Stokken. De naam van de nieuwe gemeente was voor de gemeenteraadsleden van weinig belang (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Beert, 1975).

Voor de gemeente Heikruis had de minister drie verschillende voorstellen in petto. De gemeenteraad van Heikruis ging akkoord. Eén raadslid wenste aan te sluiten bij de gemeenten Kester, Oetingen, Leerbeek en Herfelingen, zonder Gooik en koos voor Kester als naam voor de nieuwe gemeente. Het standpunt werd gemotiveerd omdat al deze gemeenten gekenmerkt werden door dezelfde mentaliteit en levenswijze. Drie raadsleden gingen akkoord met het voorstel van de minister om de gemeente toe te voegen bij de groep Pepingen. Zo'n fusie was volgens deze raadsleden de meest natuurlijke ook omdat Heikruis, hoewel het er geen deel van uitmaakte, nauw betrokken was bij de intercommunale Vander Stokken. Eén raadslid gaf de voorkeur om toe te treden tot de groep Herne. Hij argumenteerde onder andere dat Heikruis rechtstreeks aansloot bij de gemeente Herne en dat naar zijn mening 70% van de inwoners van Heikruis voor een fusie was met Herne (Algemeen rijksarchief notulen gemeenteraad Heikruis, 1975).

4. Actuele fusieproblematiek in Vlaanderen

De fusieproblematiek beroert sinds kort terug het politieke landschap in Vlaanderen, mede omdat de Vlaamse Regering in haar regeerakkoord van 2009 opnieuw openlijk de kaart trekt voor nieuwe fusies. De uitwerking hiervan is terug te vinden in het Groenboek en het Witboek Interne staatshervorming geïntroduceerd door de minister van Binnenlands Bestuur, Geert Bourgeois. Hij stelt zich de vraag of de bestuurskracht/draagkracht in de gemeenten nog adequaat is in een veranderde omgeving en een veranderde bestuursstructuur. Lokale besturen worden vandaag steeds meer met complexere vraagstukken geconfronteerd. De burger formuleert steeds hogere eisen naar zijn lokaal bestuur. Voor veel lokale besturen stelt dit een probleem: de capaciteit van het bestuur is niet voldoende aangepast om een antwoord te bieden op de vragen en uitdagingen die op hen afkomen. Schaalvergroting van gemeenten door middel van een fusie is een mogelijke oplossing om de bestuurskracht van de gemeenten te verhogen (Bourgeois, 2010, pp. 7-16).

Minister Bourgeois (2010, p. 22) haalt, op basis van een onderzoek naar de herindeling van Nederlandse gemeente, een aantal punten aan die aantoonen dat fusies in Nederland een versterkte bestuurskracht opleverden. De professionaliteit van het ambtelijk apparaat is toegenomen. Een gefusioneerde gemeente is beter in staat om zich te specialiseren en de gemeentelijke organisatie is minder kwetsbaar bij ziekte of uitval. Ook verhoogt de effectiviteit van de gemeente. Gemeenten zijn beter in staat om grootschalige projecten te realiseren. De kwaliteit van de bestuurders neemt toe. De positie van de gemeente als gesprekspartner ten opzichte van andere gemeente, provincies en de centrale overheid verbetert. Er zijn ook positieve gevolgen op vlak van de dienstverlening in de gemeente. De professionaliteit en de klantgerichtheid van de dienstverlening neemt toe. De toegankelijkheid van de dienstverlening verbetert en de inwoners kunnen sneller en beter geholpen worden. Op financieel vlak stelden de fusies in Nederland de gemeenten voor een uitdaging. De nieuwe gemeenten zouden minder middelen uit het gemeentefonds ontvangen dan de som van de ontvangsten die de gefusioneerde gemeenten ontvingen voor de fusie. De transitiekosten verbonden aan de fusieoperatie en het feit dat schaalvoordelen zich pas op lange termijn voordoen zou de financiële situatie van de gefusioneerde gemeenten tijdens de eerste jaren na de fusie bemoeilijken. Het onderzoek toont ook aan dat een grotere schaal niet per se leidt tot mindere democratie. De grootte van een gemeente correleert wel negatief met de verkiezingsopkomst, het directe contact met politici en participatie in politieke partijen maar het heeft geen effect op de interesse in en kennis van de lokale politiek, de responsiviteit, de geloofwaardigheid van lokale politici en het vertrouwen in de lokale politiek.

De Vlaamse regering heeft in haar regeerakkoord gekozen voor een bottom - up aanpak. Een top - down aanpak waar fusies worden opgelegd, zoals in de jaren zeventig is gebeurd, is momenteel niet aan de orde. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om op vrijwillige basis over te gaan tot een fusie. De regering motiveert deze keuze door er op te wijzen dat er nood is aan een versterking van het lokale bestuursniveau. *Heel wat lokale besturen hebben te weinig draagkracht op personeels- en financieel vlak om de uitdagingen aan te pakken die op hen afkomen* (Bourgeois, 2010, p. 21) Schaalvergroting ziet men als een middel om de bestuurskracht van gemeenten te versterken. Fusies zijn wel niet de enige manier om tot schaalvergroting op het lokale bestuursniveau te komen. Gemeenten kunnen schaalvoordelen genereren door een sterkere samenwerking tussen de besturen op vlak van, bijvoorbeeld, ondersteunende diensten (ICT,...). Samenwerking op het vlak van ondersteunende diensten hoeft niet onmiddellijk een belangrijke impact te hebben op de autonomie van de afzonderlijke besturen, ze kunnen daarentegen wel leiden tot een verhoging van de efficiëntie en een verbetering van de dienstverlening. Samenwerking tussen OCMW en gemeente ziet men eveneens als een oplossing om dit doel te bereiken. De mogelijkheden die door de organieke decreten worden aangeboden op het vlak van samenwerking tussen gemeente en OCMW worden al volop in de praktijk toegepast. Deze samenwerking wenst men verder te stimuleren. Decretale belemmeringen die een verdere vrijwillige integratie in de praktijk in de weg staan, zullen eveneens worden aangepakt (Bourgeois, 2010, pp. 21 - 49).

De Vlaamse Regering schenkt ook aandacht aan de transparantie en de effectiviteit van het intermediaire niveau. De Vlaamse bestuurlijke organisatie is opgebouwd rond drie democratisch verkozen bestuursniveaus: de Vlaamse overheid, de provinciebesturen en de lokale besturen (Bourgeois, 2010, p). Op het intermediaire niveau is er echter met de jaren een bestuurlijke *verrommeling* gegroeid. Er is een wirwar van structuren en overlegorganen ontstaan, opgericht door zowel de Vlaamse overheid, de provincies als de gemeenten (Agentschap Binnenlands Bestuur, geraadpleegd op 17 november 2011).

Lokale besturen stappen in allerhande formele en informele samenwerkingsverbanden om aan capaciteit en bestuurskracht te kunnen winnen. In de praktijk leidt dit echter ook tot een situatie waarin de gemeenten geen goed overzicht meer hebben op het grote aantal samenwerkingsverbanden waarin zij betrokken zijn.

Een schaalvergroting van de Vlaamse gemeenten zal de nood aan intergemeentelijke samenwerking niet wegnemen. Vormen van intergemeentelijke samenwerking zullen nog steeds nodig zijn om bepaalde vraagstukken die grensoverschrijdend zijn, aan te pakken. De Vlaamse Regering acht het

dan ook noodzakelijk dat er werk wordt gemaakt van een grondige doorlichting van de vele samenwerkingsverbanden op lokaal niveau (Bourgeois, 2010). Dit zal gebeuren aan de hand van een regioscreening. Met regioscreening wil de minister de gemeenten een instrument in handen geven waarmee zij hun samenwerkingsverbanden in kaart kunnen brengen en evalueren. Daarnaast kan er op die manier ook bottom - up een proces worden opgestart om te komen tot een vereenvoudiging van de samenwerkingsverbanden (Agentschap Binnenlands Bestuur, geraadpleegd op 17 november).

Op het eerste zicht lanceert de Vlaamse Regering niets nieuws. Het gemeentedecreet van 2005 maakte vrijwillige fusies al enkele jaren mogelijk. Nieuw is wel dat gemeenten die op het verzoek van een vrijwillige fusie wensen in te gaan financiële en inhoudelijke ondersteuning zullen aangeboden krijgen van de Vlaamse Regering (De Ceuninck, 2010, p. 11). De financiële ondersteuning zal bestaan uit een fusiebonus en een garantieregeling van het gemeentefonds. Deze bonus is bedoeld om de kosten die gepaard gaan met een fusie op te vangen. De garantieregeling voor het gemeentefonds houdt in dat het aandeel van de nieuwe gefusioneerde gemeente uit dit fonds minstens zo groot is als de som van de aandelen die de gemeenten voor de fusie in het gemeentefonds hadden en dit gedurende de eerste lokale bestuursperiode van de nieuwe fusiegemeente. De inhoudelijke steun houdt in dat een ondersteuningsteam ter beschikking wordt gesteld met als opdracht de gemeente tijdens de fusieoperatie zowel juridisch als organisatorisch te begeleiden. Dit ondersteuningsteam bestaat uit deskundigen van het Agentschap Binnenlands Bestuur, de provinciegouverneur, de VVSG, eventueel aangevuld met de nodige externe ondersteuning. Dit aanbod zou wel beperkt blijven tot fusies die ingaan op 1 januari 2013 (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2010).

Op de voorstellen van de minister kwamen al snel reacties. Uit het oogpunt van deze masterproef vonden we het belangrijk om de reactie van de Vereniging van Vlaamse gemeenten en steden op de interne staatshervorming nader toe te lichten. Volgens Marc Suykens, directeur van de VVSG, is een grootschalige fusie zoals in 1976 nu niet noodzakelijk. Er zo maar van uitgaan dat gemeenten moeten fusioneren om hun bestuurskracht te verhogen, vindt hij een manier van tunneldenken (Suykens, 2010, p. 20). Fusies worden te vaak voorgesteld als dé oplossing voor alle problemen. Bestuurskracht heeft echter niet alleen met omvang te maken. Soms zijn kleine gemeenten beter georganiseerd dan grote steden en de bestuurskracht van grote steden of gemeenten is soms danig ondermijnd door de grote verkokering tussen de verschillende gemeentelijke departementen.

Er zijn meerdere mogelijkheden om de bestuurskracht van gemeenten te verhogen. Fusioneren is één mogelijke piste. In sommige gevallen zijn fusies iets waar over na te denken valt. Maar het fusioneren van uitgestrekte landelijke gemeenten met een lage fiscale draagkracht levert volgens

hem geen bestuurskrachtigere gemeente op (Suykens, 2010, p. 21). Een element dat hij graag versterkt ziet is de intergemeentelijke samenwerking. In een aantal gevallen zijn fusies en intergemeentelijke samenwerking alternatieven voor elkaar. Hij zet zich af tegen het feit dat het intergemeentelijk niveau geen democratisch bestuursniveau zou zijn. Intercommunales en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een beperkte groep gemeenten waarbij die gemeenten zeer direct betrokken blijven en waar de bespreking op gemeenteraad mogelijk is zijn volgens hem een vrij goed en democratisch functionerend instrument (Suykens, 2010, pp. 5-6).

Deel II: Het onderzoek

In dit deel van de verhandeling zullen we de onderzoeksvragen die hierboven werden geformuleerd onderzoeken aan de hand van zelf verzamelde gegevens. In hoofdstuk vijf leggen we nader uit hoe de gegevens werden verzameld en verwerkt. In hoofdstuk zes worden alle gegevens geanalyseerd en bekomen we de antwoorden op onze eerder gestelde onderzoeksvragen.

5. Methodologie

5.1. De populatie

Om onze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we een onderzoek uitgevoerd bij zes lokale besturen uit het Pajottenland in Vlaams-Brabant. Deze zes gemeenten maken deel uit van het samenwerkingsverband dat luistert naar de naam *Pajottenland Plus*¹. Dit samenwerkingsverband krijgt via Europese subsidies de mogelijkheid om de plattelandseconomie en de toeristische troeven van deze landelijke regio te versterken (www.pajottenland.be, geraadpleegd op 24 februari 2012). Ook de gemeente Bever maakt deel uit van Pajottenland Plus maar werd in deze masterproef buiten beschouwing gelaten omwille van zijn statuut van faciliteitengemeente.

Binnen de lokale besturen beperkten we ons tot twee groepen. Meer bepaald werden de gegevens via semigestructureerde interviews verzameld bij de burgemeesters en de gemeentesecretarissen van de gemeenten. De belangrijkste reden hiervoor was dat het in de context van deze verhandeling niet realistisch en bovendien ook niet nuttig is om elk personeelslid van de gemeente te bevragen. De gemeentesecretaris is immers de persoon die op het ambtelijke niveau van de gemeente een geheel overzicht heeft op tal van beleidsmatige, juridische en bestuurskundige vlakken. De visie van deze persoon kan mogelijk een belangrijke bijdrage leveren tot het onderbouwen van de verhandeling. De keuze voor de burgemeester ligt in het feit dat deze persoon de belangrijkste mandataris is in het lokaal bestuur en tevens voorzitter is van het college van burgemeester en schepenen.

¹ Pajottenland Plus is een samenwerkingsverband tussen de gemeentebesturen en de OCMW's van de gemeenten Bever, Galmaarden, Gooik, Herne, Lennik, Pepingen en Roosdaal, de provincie Vlaams-Brabant en 24 (socio-culturele, economische en ecologische) verenigingen die in de streek actief zijn.

5.2. Onderzoeksmethode

De vraag is nu hoe we dit draagvlak bij de lokale besturen op een zo'n nauwkeurig mogelijke manier kunnen bestuderen. Hoe kunnen we nagaan welke oorzaken aan de basis lagen van het afwijzen van een vrijwillige fusie en welke oplossingen de lokale besturen naar voren schuiven om hun bestuurskracht te verhogen.

Aangezien perspectieven en opinies van mensen niet te vatten zijn in cijfers en statistieken was het een logische keuze om een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Kwalitatief onderzoek richt zich op specifieke situaties of mensen en het richt zich ook meer op woorden dan op nummers. De probleemstelling van het onderzoek maakte het moeilijk om op een kwantitatieve manier te werk te gaan (Mortelmans, 2007, p. 26).

We kozen als dataverzamelmethode voor semigestructureerde interviews omdat de data die in het onderzoek verzameld zullen worden, ervaringen, opvattingen en gevoelens van mensen zijn. Deze methode laat de respondent toe om meer toelichting en meer diepte bij antwoorden te geven. Ook de onderzoeker kan via deze methode op een flexibele manier inspelen op de informatie die de respondenten geven. Via deze methode konden we voldoende gegevens verzamelen om onze onderzoeksvragen te beantwoorden (Mortelmans, 2007, p. 209). Wanneer de respondent zich niet kon vrijmaken voor een interview dan stuurden we de vragenlijst op. Zo kregen ze de mogelijkheid om via e-mail de vragen te beantwoorden. Dit heeft weliswaar als nadeel dat de onderzoeker niet kan inspelen en doorvragen op de antwoorden van de respondent. Toch vonden we dit nadeel ondergeschikt aan het behalen van een zo groot mogelijke respons.

5.3. De respons

Er werden in totaal twaalf personen gecontacteerd: zes gemeentesecretarissen en zes burgemeesters. Aan de respondenten werd via e-mail gevraagd of ze bereid waren mee te werken aan deze masterproef. Hierin werd hen uitgelegd wat het onderzoek inhoudt, waarom het wordt uitgevoerd, hoe lang het interview zou duren en welke thema's aan bod zouden komen. Elf mensen waren bereid om een interview af te nemen. Van deze elf wenste één iemand om op de vragen te antwoorden via e-mail. De gemeentesecretaris van Pepingen was tijdens de onderzoeksperiode afwezig en kon dus niet meewerken.

De interviews duurden gemiddeld veertig minuten. De interviews werden opgenomen op een bandrecorder. Deze audio-opnames helpen namelijk niet alleen om het gesprek beter te onthouden, maar verhogen ook de betrouwbaarheid van het onderzoek. Na elk interview werden de gegevens zo snel als mogelijk verwerkt. Eerst werd het interview letterlijk uitgeschreven en daarna werden ze grondig gelezen. Vervolgens werden de vragen gebundeld in vier onderdelen zoals dit verder besproken wordt in punt 5.4. Per vraag werden de antwoorden van elke respondent samengebracht om ze tot slot te analyseren.

De volgende personen werden bevroegd:

- Christine Hemerijckx, burgemeester Roosdaal (persoonlijke mededeling op 13 maart 2012);
- Ann Naert, gemeentesecretaris Herne (interview op 14 maart 2012);
- Willy De Waele, gewezen burgemeester Lennik (interview op 20 maart 2012);²
- Kris Poelaert, burgemeester Herne (interview op 24 maart 2012);
- Pierre Deneyer, burgemeester Galmaarden (interview op 28 maart 2012);
- Kristof Andries, gemeentesecretaris Galmaarden (interview op 28 maart 2012);
- Hendrik Van Houtem, gemeentesecretaris Roosdaal (interview op 2 april 2012);
- André De Roubaix, burgemeester Pepingen (interview op 10 april 2012);
- Peter Mergan, gemeentesecretaris Lennik (interview op 12 april 2012);
- Eric Van Snick, gemeentesecretaris Gooik (interview op 20 april 2012);
- Michel Doomst, burgemeester Gooik (interview op 2 mei 2012)

² Huidig burgemeester van Lennik Irina De Knop verkoos om het interview te laten afnemen bij haar voorganger Willy De Waele omdat zij op het ogenblik van de brief van minister Bourgeois in verband met de vrijwillige fusie nog geen burgemeester was.

5.4. De vragenlijst

De vragen die werden gebruikt bij de semigestructureerde interviews zijn grotendeels gebaseerd op het Groenboek en Witboek Interne Staatshervorming. Op deze manier konden we de beleidsvoorstellen en argumenten van de minister toetsen aan de hand van de antwoorden van de respondenten. Daarnaast werd de reactie van de VVSG op de interne staatshervorming als basis gebruikt voor het opstellen van de vragen. Het interview is semigestructureerd. (Mortelmans, 2007, pp. 216-217). De belangrijkste vragen in het interview lagen vast en in principe ook de volgorde. De vragen werden voorbereid en uitgeschreven. De vragenlijst bevatte enkel open vragen waarbij de nadruk lag op het doorvragen. Tijdens het interview werd er voldoende ruimte gelaten aan de respondent om meer toelichting te geven bij haar of zijn antwoorden. En indien noodzakelijk werd tijdens het gesprek afgeweken van de vraagvolgorde of vraagformulering. De vragen werden eerst ter controle voorgelegd aan de promotor.

De vragen werden zo opgesteld dat we de antwoorden van de respondenten konden onderbrengen in vier categorieën. In de eerste ervan werd gepeild naar de opinie van de respondenten over de interne staatshervorming, in het bijzonder over het luik van de vrijwillige fusies. In de tweede categorie werd gevraagd naar de inhoudelijke argumenten, voor of tegen een fusie, van de respondenten. In de volgende stonden andere alternatieven dan fusies centraal. Tot slot bevatte het vierde deel alle aspecten die verbonden zijn met het draagvlak voor gemeentelijke fusies.

Opinie interne staatshervorming

In de eerste plaats werd gepeild naar wat de lokale besturen met de brief van minister Bourgeois hadden gedaan. Er waren verschillende antwoorden op deze vraag mogelijk waarvan een aantal in de vraag werden vermeld. Vervolgens werd gevraagd wat de respondenten vonden van de beleidsmaatregelen die de minister voorstelde om fusies aan te moedigen. Tot slot werd er aan de respondenten gevraagd wat zij vonden van de timing van minister Bourgeois om net voor de gemeenteraadsverkiezingen het idee van nieuwe gemeentelijke fusies te lanceren.

Inhoudelijke argumenten

In dit onderdeel kwamen een aantal vragen aan bod waarbij we konden nagaan welke argumenten de respondenten aangaven ten opzichte van gemeentelijke fusies. Met de eerste vraag gingen we na wat de respondenten vonden van de huidige schaalgrootte van hun gemeente. Wanneer de

respondent hierop positief antwoordde in die zin dat er geen problemen waren dan konden we ons zo een eerste beeld vormen van wat de respondent vond over gemeentelijke fusies. Nadien konden we hierop verder ingaan. Zo werd er eerst een vrij algemene vraag gesteld. Respondenten die tegen een gemeentelijke fusie waren, konden aangeven welke argumenten zij inhoudelijk het belangrijkste vonden. Minister Bourgeois haalde in de interne staatsvorming een aantal punten aan die aantoonde dat fusies een versterkte bestuurskracht opleverden. Deze punten zouden de basis vormen voor de verdere vraagstelling. In het bijzonder werd nagegaan in welke mate de respondenten het eens of oneens waren met de stellingen die de minister in zijn beleidsrapport aanhaalde. Deze vragen behandelden onder meer de professionaliteit van het ambtelijke apparaat, de toegankelijkheid en klantgerichtheid van de gemeente, de financiële toestand van de gemeente en de gemeente als gesprekspartner ten opzichte van andere gemeenten en overheden.

Andere oplossingen

Het derde deel ging wat dieper in op de alternatieve mogelijkheden om de bestuurskracht van de gemeenten te vergroten. Er werd aan de respondenten gevraagd of er volgens hen andere en betere alternatieven bestonden dan een gemeentelijke fusie. Het was minstens even belangrijk om te onderzoeken wat de respondenten als oplossing aangaven om hun gemeente te versterken. De respondenten konden in de eerste plaats zelf oplossingen naar voren schuiven. Verder zouden er ook enkele alternatieven worden aangegeven waarover de respondenten hun oordeel konden geven. Deze gegevens boden ons de mogelijkheid te begrijpen hoe de respondenten hun gemeente zagen evolueren in de toekomst.

Draagvlak gemeentelijke fusie

In het vierde deel werd onderzocht of er in de betrokken lokale besturen een draagvlak aanwezig was voor nieuwe gemeentelijke fusies. Dat gebeurde in de eerste plaats door te vragen of het idee van een gemeentelijke fusie leefde bij de burger en de gemeenteraadsleden. Vervolgens zou er aan de respondenten ook worden gevraagd of er hevig verzet kon opdagen indien een gemeentelijke fusie werd opgelegd.

6. De analyse

In dit hoofdstuk geven we de onderzoeksresultaten weer. Op basis van de gegevens die we verzamelden, formuleren we antwoorden op de onderzoeksvragen. Het hoofdstuk wordt onderverdeeld in vier delen. In de eerste onderdeel worden de resultaten besproken die peilden naar de opinie van de respondenten over de interne staatshervorming. In het tweede deel wordt er aandacht besteed aan de argumenten die de respondenten hebben ten opzichte van fusies. Het derde deel gaat na welke oplossingen de respondenten naar voren schuiven om de bestuurskracht in hun gemeente te verhogen. Tot slot wordt in het vierde deel gepeild naar het draagvlak voor een gemeentelijke fusie. De analyse werd geïllustreerd met verschillende voorbeelden. Dit zijn letterlijke citaten uit de interviews.

6.1. Opinie interne staatshervorming

Op de vraag hoe ze de brief van de minister hadden behandeld, antwoordden de respondenten allen in dezelfde zin. Het punt werd geagendeerd op de agenda van het college. Men heeft er nota van genomen. Alle gemeente hebben er verder geen gevolg aan gegeven. ***Daar is op het college nota van genomen zonder daar gevolg aan te geven.***³ Een aantal respondenten verklaarden dat het onderwerp besproken werd op het burgemeestersoverleg. In de regio is er maandelijks een overleg tussen de zeven burgemeesters en eventueel betrokken ambtenaren. ***We zijn er dieper op ingegaan tijdens het burgemeestersoverleg met de zeven gemeenten van Pajottenland Plus. En alle zeven burgemeesters hebben vrij snel aangegeven om niet in te gaan op de voorstellen van de minister.***⁴

Sommige respondenten gaven spontaan enkele redenen aan waarom hun college de vrijwillige fusie had afgewezen. ***We hebben er gewoon nota van genomen. Met de zeven gemeenten (Pajottenland Plus) lukt dat niet. Het fiscale draagvlak is onbestaande er bestaat geen meerwaarde om te fusioneren.***⁵

Het is niet onze ervaring dat de efficiëntie en bestuurskracht van de grotere gemeenten steeds zoveel beter zijn: de afstand tussen het bestuur en de burger is in onze gemeente veel minder groot, zowel fysiek als gevoelsmatig, wat vaak een positieve invloed heeft op het probleemoplossend vermogen.⁶

Bovenstaande opmerking is iets wat ook al werd aangetoond in eerdere onderzoeken van De Leemans en Deschouwer en anderen. Zij toonden aan dat de bestuurskracht van een gemeente niet

³ Respondent 7

⁴ Respondent 10

⁵ Respondent 5

⁶ Respondent 3

enkel door de schaal wordt bepaald. Soms zijn kleine gemeenten gewoon beter georganiseerd dan grote steden. Dit laatste komt voor in een verklaring van de VVSG.

De administratieve en financiële bonus om vrijwillige fusies aan te moedigen vond het merendeel van de respondenten onvoldoende tot zwak om gemeenten over de streep te halen om te fusioneren. De respondenten onderbouwden dit onder meer door te verklaren dat de praktijk heeft aangetoond dat de beleidsmaatregelen geen enkele gemeente in Vlaanderen heeft kunnen overtuigen om in een fusietraject te stappen. ***De fusiebonus zal de financiële draagkracht van de fusiegemeenten niet verhogen. Daarvoor is ze onvoldoende hoog. Ook de administratieve ondersteuning zal weinigen overtuigen. De praktijk heeft dit trouwens uitgewezen. Ze hebben geen enkel bestuur kunnen overtuigen om te fusioneren.***⁷

De maatregelen kunnen wel helpen om het iets leuker te maken als je het al van plan was. Maar de maatregelen zijn totaal onvoldoende om een bestuur over de streep te halen omdat ze totaal niet in verhouding zijn.⁸

Ook de slechte communicatie naar de lokale besturen toe was een gehoorde kritiek. Men is veel te snel en ondoordacht te werk gegaan zonder enig overleg met de gemeenten. De kans op slagen was op die manier zo goed als onbestaande. ***Die beleidsmaatregelen vond ik zeer zwak. Waar ik het ook moeilijk mee heb is dat er van een fusie voor het eerst werd gesproken in het Groenboek Interne Staatshervorming. Wij hebben als kleine gemeente er het raden naar hoe dat tot stand is gekomen. Wij werden niet betrokken in een dergelijk debat. En dat is een beetje mijn kritiek. De communicatie is op dat vlak het belangrijkste.***⁹

De antwoorden over de timing van de minister om het idee van vrijwillige fusies te lanceren waren uiteenlopend. Sommigen zagen het als een politieke zet van de minister om de overheersing van CD&V op het lokale niveau te kelderen. ***Is minister Bourgeois geen N-VA-mandataris ? Zijn het niet vooral lokale CD&V-besturen ? Volgens mijn bescheiden mening past deze strategie perfect in het plaatje De Weverstrategie. Daarentegen moeten we bekennen dat deze ideeën in het verleden ook al werden gelanceerd.***¹⁰

Ik denk dat het meer een politieke zet is om de overheersing van CD&V op het lokale vlak wat te kunnen kelderen.¹¹

⁷ Respondent 3

⁸ Respondent 9

⁹ Respondent 4

¹⁰ Respondent 6

¹¹ Respondent 10

Een aantal respondenten vonden dat er niets mis was met de timing en zagen het meer als een uitdaging om de lokale besturen te doen nadenken. ***Ik vind die timing niet slecht. Ooit moet de discussie geopend worden. Dus het is goed dat we die denkoefening maken en het is aan ons om een alternatief aan te bieden. Op die wijze zien wij het niet zitten, wij zien het liever via intergemeentelijke samenwerking en niet boven ons hoofden.***¹²

Dat het idee veel te plots kwam zonder dat er enige vorm van communicatie met de gemeentebesturen was ook één van de antwoorden. ***Over de timing heb ik het al gehad omdat dat de fusie veel te plots komt. Zonder enige vorm van overleg met de lokale besturen kom je er niet.***¹³

¹² Respondent 2

¹³ Respondent 4

6.2. Inhoudelijke argumenten

Uit de gespreken met de respondenten werd duidelijk dat de meeste van hen niet zozeer uitgesproken pro of contra een gemeentelijke fusie waren. Alles heeft immers zijn voor- en nadelen. Maar toen hen werd gevraagd of gemeentelijke fusie een optie was voor de toekomst dan beoordeelden ze dit negatief. Voor hen waren er andere alternatieven die zeker even goed of zelfs beter zijn dan fusies. De andere respondenten verklaarden nagenoeg meteen dat een fusie voor hen geen optie was.

Een meerderheid van respondenten vonden dat de huidige schaalgrootte van hun gemeente goed was. Het is een gemeente op mensenmaat. *Ik denk dat ze ideaal is tot 10.000 inwoners, en daar zitten wij net onder. Dat aantal maakt toch dat je veel contact kunt hebben met ongeveer alle actieve mensen die mee denken en die op een bepaald moment mee moeten stemmen over het beleid en het heeft ook het voordeel dat je op die manier de vooruitgang van het beleid regelmatig kunt controleren. Als je naar 20.000 of 30.000 inwoners gaat dan denk ik dat die persoonlijke contacten afnemen en dat het moeilijker is om de temperatuur en de barometer van uw bevolking juist te kennen.*¹⁴

*Ik denk dat een groter inwonersaantal moeilijk zal blijven passen bij het karakter van een gemeente die deel uitmaakt van een landelijke streek als het Pajottenland.*¹⁵

*Ik denk vooral dat wij op gebied van financiën goed ons best doen. Wij halen mooie resultaten. Onze financiën zijn nog altijd gezond na al die jaren. Ik denk dat wij momenteel op een schaalgrootte zitten die doenbaar is en die ook leefbaar is.*¹⁶

Twee respondenten nuanceren door te stellen dat er een beperkt aantal taken beter intergemeentelijk worden aangepakt, hetzij om redenen van efficiëntie, hetzij om deskundigheid. *Het enige waar we natuurlijk op een bepaald moment moeten toe komen is dat een aantal taken misschien wel gemakkelijker met 6 of 7 gemeenten samen zouden kunnen worden gedaan. Dus op een bepaald moment gaan we wel het rationele ook eens moeten inschakelen. Maar ik denk dat dit door samenwerken kan en dat daarvoor de eigenheid van de gemeente niet moet sneuvelen.*¹⁷

¹⁴ Respondent 1

¹⁵ Respondent 4

¹⁶ Respondent 11

¹⁷ Respondent 1

Bij deze vraag verklaarden twee respondenten dat ze er zich wel van bewust zijn dat een kleine gemeente op termijn voor financiële uitdagingen zal komen te staan. De hogere overheid schuift almaar meer bevoegdheden door en omwille van de financiële beperkingen die een kleine landelijke gemeente kent zal het steeds moeilijker worden om taken te vervullen en uitdagingen aan te pakken. Maar een gemeentelijke fusie beschouwen ze niet als een oplossing voor dat probleem. Financieel zal het hen niet veel opleveren. Het samenvoegen van gemeenten die te kampen hebben met dezelfde problemen (veel open ruimte, veel buurtwegen, weinig industrie en weinig inwoners) zal de financiële draagkracht niet verbeteren. Bovendien zou een fusie de troeven van kleine landelijke gemeenten volledig van de kaart vegen. Er zijn voldoende andere alternatieven die de financiële beperkingen kunnen verhelpen.

Aan de respondenten die kenbaar hadden gemaakt momenteel geen voorstander te zijn van een fusie van hun gemeente vroegen we wat de belangrijkste inhoudelijke argumenten tegen een fusie waren. We kregen uiteenlopende antwoorden. Het argument dat kleine gemeente persoonlijker zijn en dichter bij de bevolking staan werd vaak aangehaald. Ook het behoud van de eigenheid en de identiteit van de gemeente was een belangrijk argument. ***Hoe groter dat je wordt hoe onpersoonlijker alles wordt. Ik denk dat onze troef net is dat wij zo dicht bij de bevolking staan en ook weten wat de behoeften zijn en dat wij daar ook veel gemakkelijker kunnen op inspelen.***¹⁸

Elke gemeente heeft ook een eigen cultuur, een eigen identiteit, tradities en gewoonten en dat maakt ook een deel uit van het beleid. Je mag het niet teveel puur administratief of puur technisch bekijken. Je moet het ook bekijken als het sociologische gegeven. En de hummus daarvan is de gemeente op mensenmaat.¹⁹

De betrokken gemeenten zijn allen vrij uitgestrekte landelijke gemeenten. Alleen al de geografische afstand tussen de zes gemeenten zou een fusie moeilijk maken. ***Ik denk dat je ook de geografische afstand in het oog moet houden. Nu hebben wij al een uitgestrekte gemeente. Stel dat wij zouden fusioneren met Lennik of Herne dan wordt dat toch wel een heel uitgestrekte gemeente die nog zeer moeilijk beheersbaar is. Wij hebben nu al 150 km wegen te onderhouden. En stel u voor dat we bijvoorbeeld fusioneren met Herne en dat het gemeentehuis centraal in Herne gaat liggen. Ja wat een afstand is dat dan niet. Alleen al geografisch om die te bereiken.***²⁰

¹⁸ Respondent 2

¹⁹ Respondent 1

²⁰ Respondent 1

Stel dat we met drie, vier gemeenten samen gaan fusioneren dan moeten inwoners een immens lange weg afleggen om naar het gemeentehuis te gaan. Het verhaal dat een lokaal bestuur dicht bij de mensen moet staan mag je dan gaan opdoeken.²¹

Een vijftal respondenten verklaarden dat de fusies van 1976 nog niet geheel verwerkt zijn. En dat ook de deelgemeenten vandaag nog steeds vasthouden aan hun entiteit. Een nieuwe fusie zal bijgevolg heel moeilijk liggen. ***Je moet klaar zijn voor een fusie en als je vandaag nog aan het denken bent in de richting van elke deelgemeenten nog volwaardig te blijven ondersteunen dan zit je ver van het andere verhaal. Dat is wel duidelijk.***²²

De respondenten gaven aan dat het op termijn steeds moeilijk zal worden om op financieel vlak de uitdagingen aan te pakken die op hen afkomen. Maar dit moet enigszins worden genuanceerd. Er is ten eerste kritiek op het feit dat er steeds meer taken van de hogere overheid aan de lokale besturen worden opgelegd zonder dat daar iets tegenover staat. Een aantal respondenten gaven ook aan voorstander te zijn van een aanpassing van het gemeentefonds. ***De gemeente moeten blijven roeien met de middelen die ze hebben. Het gemeentefonds wordt nauwelijks aangepast. Maar anderzijds zonder extra veel bijkomende middelen worden er meer en meer taken van de hogere overheid doorgeschoven naar het lokale niveau.***²³

Een manier om de bestuurskracht van de gemeenten te verhogen is het gemeentefonds aan te passen door een ernstige hervorming van de verdeelsleutels.²⁴

Wij hebben nu het gevoel dat de parameters toch iets te veel in de richting van de grote 'legumen' gaan die natuurlijk ook het meest te zeggen hebben. Wij hopen nog altijd dat men onze moeilijkheden om voldoende middelen te halen uit het gemeentefonds zou onderkennen en we hopen ook dat we van het plattelandsfonds vanaf volgend jaar voor onze courante zaken iets krijgen.²⁵

Kijk naar het gemeentefonds. Antwerpen en Gent gaan met de helft van het geld van het gemeentefonds lopen. En bovendien beschikken dertien centrum steden nog eens over het stedenfonds. Dat is een monument van ongelijkheid. Maar men doet er niets aan.²⁶

²¹ Respondent 10

²² Respondent 8

²³ Respondent 4

²⁴ Respondent 6

²⁵ Respondent 1

²⁶ Respondent 5

Het gemeentefonds is een fonds dat elk jaar wordt verdeeld over alle gemeenten en OCMW's van het Vlaams Gewest voor hun algemene financiering. De verdeling is bepaald in het decreet van 5 juli 2002. Elk jaar halen de Vlaamse steden en gemeenten een groot deel van hun inkomsten uit het Gemeentefonds. De Vlaamse Regering verdeelt de middelen uit dit fonds op basis van een aantal parameters zoals centrumfunctie, fiscale armoede, oppervlakte, open ruimten en sociale maatstaven. Voor steden en kustgemeenten is er een bijzondere financiering. De verdelingscriteria zijn sinds 2002 niet meer gewijzigd. Een aantal parameters zijn vandaag niet meer actueel of veroorzaken te grote schommelingen in de aandelen die de steden of gemeenten jaarlijks krijgen. De Vlaamse Regering is zich hier van bewust. In het Witboek Interne Staatshervorming bereidde de Vlaamse Regering een wijziging aan de verdelingscriteria van het gemeentefonds voor. Met als doel een correcte herverdeling ter ondersteuning van de bestuurskracht van de gemeenten (Bourgeois, 2011, p. 54).

Er was bij vier respondenten ook vraag naar de inwerkingtreding van het plattelandsfonds. ***Op dit ogenblik zijn de financiën van onze gemeente gezond. De jaarrekening sluit al verschillende jaren af met een groot overschot. Er staan echter tal van investeringsprojecten op stapel die in de toekomst zeker zullen wegen op onze financiën. Door de uitgestrektheid en het landelijke karakter van onze gemeente hebben wij zeer veel wegen, bermen en rioleringen te onderhouden. Dat kost ons een smak geld. Aan de ontvangstenzijde kunnen we dan weer niet rekenen op hoge belastingsinkomsten omdat er nagenoeg geen industrie is en de bevolkingsdichtheid laag is. Een fusie zal op dat vlak geen oplossing bieden omdat we enkel omringd zijn door kleine landelijke gemeenten die te kampen hebben met dezelfde problemen. Een mogelijke oplossing is de effectieve inwerkingtreding van het al enkele jaren geleden aangekondigde plattelandsfonds.***²⁷

De Vlaamse Regering stelde in haar regeerakkoord van 2009 een plattelandsfonds voor als projectmatig fonds dat in bijkomende middelen voorziet zodat de plattelandsgemeenten hun bijkomende taken kunnen blijven vervullen. Dat fonds laat voorlopig nog op zich wachten. De VVSG is er alvast voorstander van. Het plattelandsfonds moet voor hen mikken op een structurele financiering van landelijke gemeenten met als doel de bestuurskracht van gemeenten versterken, de plattelandsgemeenten in staat te stellen de open ruimten te behouden en te onderhouden en de intergemeentelijk samenwerken te stimuleren. Het fonds zou moeten dienen als hefboom voor de financiering van het plattelandsbeleid en te zorgen voor een opwaardering van het platteland en de landelijke gemeenten tegenover de inspanningen die reeds gebeuren voor de steden. Het plattelandsfonds wordt best aangewend voor een selecte groep plattelandsgemeenten (20-40tal) met ernstige problemen, gelegen in het buitengebied en geselecteerd op basis van een aantal criteria (Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten, 2010) .

Daarnaast verklaarden twee respondenten dat er door de hogere overheid behoorlijk veel wordt opgelegd maar dat de gemeenten moeten leren omgaan met de middelen waarover ze momenteel beschikken. Men moet prioriteiten stellen in het beleid en geen projecten uitvoeren die niet passen

²⁷ Respondent 3

in een landelijke gemeente. *Er wordt tamelijk veel opgelegd maar je moet daarin prioriteiten stellen. Wij moeten hier niet met onmogelijk te realiseren projecten proberen uit te pakken. Wij hebben altijd gezegd dat we een groene landelijke gemeente willen zijn en willen blijven. Wij moeten hier geen zware projecten opstarten want dat zou wel eens nefast kunnen aflopen. Uiteindelijk moeten onze inwoners het allemaal betalen via de belastingen. We ontvangen wel wat van het gemeentefonds en hier en daar krijgen we subsidies voor bepaalde werken. Maar hoofdzakelijk het is toch uiteindelijk de gemeente met zijn inwoners die het kostenplaatje moet dragen.*²⁸

Toen we de respondenten vroegen of fusioneren met een naburige plattelandsgemeente de financiële draagkracht zou verbeteren dan gaf de meerderheid een negatief antwoord. Een aantal respondenten verklaarden dat een fusie van landelijke gemeenten niet de oplossing is. De problemen waar beide gemeenten mee te kampen hebben worden dan enkel verplaatst naar een grotere schaal. De financiële draagkracht zal zo ook niet verbeteren. *Een fusie zal op dat vlak geen oplossing bieden omdat we enkel omringd zijn door kleine landelijke gemeenten die te kampen hebben met dezelfde problemen.*²⁹

*Uw aantal belastingplichtigen verhoogt maar ook uw dienstverlening en uw oppervlakte verhoogt. In deze gemeente hebben we 100 kilometer wegen. We kunnen die gewoon niet meer onderhouden dan. Je hebt niet meer middelen omdat je twee gemeenten fusioneert. Wanneer kleine gemeenten fusioneren verhoogt de financiële draagkracht niet noodzakelijk.*³⁰

Twee respondenten verklaarden dat een fusie wel kostenbesparend kan werken op vlak van personeelsbezetting. *Een voordeel is dat sommige diensten niet noodzakelijk over meer personeel zullen moeten beschikken. Je kunt met minder personeel een aantal taken uitvoeren. Dus ik denk dat er een kleine winst kan inzitten omdat je voor sommige taken geen extra personeel zult nodig hebben. Maar ik denk niet dat dit ons zoveel zal opleveren.*³¹

Eén respondent verklaarde dat schaalvergroting wel financiële voordelen oplevert. *Ik denk wel dat de financiële draagkracht een stuk zal verbeteren. Bij een schaalvergroting zijn er altijd voordelen die een besparing van de kosten zal meebrengen. Schaalvergroting is kostenbesparend maar dat wil niet zeggen dat ik er voorstander van ben.*³²

²⁸ Respondent 11

²⁹ Respondent 3

³⁰ Respondent 5

³¹ Respondent 2

³² Respondent 8

Het argument van de minister dat bij een schaalvergroting de klantgerichtheid en toegankelijkheid van de gemeente toeneemt, werd door alle respondenten negatief beoordeeld. Ze waren verbaasd dat de minister dit aanhaalde als een argument in het fusiedebat. In hun gemeente sprak de praktijk dit immers tegen. Ze zagen geen verband tussen een schaalvergroting en een toename van de klantgerichtheid en toegankelijkheid. Integendeel kleine gemeente zijn net persoonlijker, laagdrempelig en soepeler. ***Dat de dienstverlening toegankelijker wordt, geloof ik echt niet en ook niet dat de inwoners sneller zouden worden geholpen, wel integendeel. Ik baseer me hiervoor op mijn ervaringen bij een groter lokaal bestuur. In grote besturen is alles veel strakker geregeld. Openingsuren bijvoorbeeld zijn openingsuren en daar wijkt men niet van af. In een kleine gemeente gaat men hiermee veel soepeler om.***³³

Dat is niet correct, dat geloof ik niet. Kijk naar die grote steden dat is daar een fabriek geworden. Tenzij je natuurlijk u diversifieert naar de grote wijken toe. Maar waar is u fusie dan?³⁴

Ik denk dat de klantgerichtheid niets te maken heeft met de grootte van uw organisatie. Dat hangt af van de mentaliteit in huis, van de manier waarop je werkt, de manier waarop je je producten verkoopt of je dienstverlening aanbiedt. Dat heeft niets te maken met schaalgrootte.³⁵

Ook ervaringen van de respondenten spraken dit argument tegen. ***Daar spreekt de ervaring mij toch wat tegen. En als we een aantal enquêtes lezen uit het verleden in de pers, waar gemeenten worden getest op klantvriendelijkheid, dan merk ik dat kleine gemeenten toch wel in doorsnee hoger scoren op klantgerichtheid dan grotere steden.***³⁶

Ik denk dat de minister dan wat te weinig op het terrein gaat kijken. Ik denk dat de dienstverlening wel goed is. Wij staan dicht bij de bevolking. Wij kennen de mensen wat in feite ook heel belangrijk is.³⁷

Dat een fusie de positie van de gemeente als gesprekspartner ten opzichte van andere gemeenten, provincies en de centrale overheid zal verbeteren, beschouwen de respondenten niet als een argument. Momenteel heerst er tussen de gemeenten al een goede intergemeentelijke samenwerking. Alle gemeenten maken deel uit van Pajottenland Plus waar maandelijks een burgemeesteroverleg plaatsvindt en overlegd wordt over intergemeentelijke thema's. Met dit samenwerkingsplatform wil men vooral vlugger en efficiënter kunnen inspelen op bepaalde plattelandsproblemen, maar ook systematischer ideeën en ervaringen uitwisselen. Deze goede samenwerking zorgt voor een gezamenlijke kracht naar buiten toe. ***Wij hebben op dat vlak een goede intergemeentelijke samenwerking. Die kracht naar de hogere overheid bestaat al voor het Pajottenland.***

³³ Respondent 3

³⁴ Respondent 5

³⁵ Respondent 9

³⁶ Respondent 4

³⁷ Respondent 11

*Naar de hogere overheden denk ik dat we al sterk staan, dat we bijvoorbeeld gemakkelijk naar de provincie kunnen toestappen en vragen met ons rekening te houden. Het Pajottenland heeft het laatste decennium veel meer aan kracht gewonnen.*³⁸

Ook vindt men dat dit argument niets te maken heeft met de grootte van de gemeente maar dat het vaak wel eens afhangt van de personen die de gemeente vertegenwoordigen. Uit politieke hoek kan men immers soms meer gewicht in de schaal leggen. *Het lobbywerk vanuit een kleine gemeente is soms sterker door een heel sterke burgemeester die ook volksvertegenwoordiger, senator of Vlaams parlements lid is dan in een grote gemeente waar geen 'hogere' mandataris de dienst uitmaakt. Partijgebonden relaties spelen ook een grote rol. Je voelt duidelijk dat besturen die vertegenwoordigd zijn in de hogere echelons - de provincie, de Vlaamse Gemeenschap of op federaal niveau – wel een voorsprong hebben.*³⁹

Tot slot zijn de respondenten het grotendeels eens met het argument dat de professionaliteit van het ambtelijk apparaat toeneemt na een schaalvergroting. Een klein bestuur beschikt niet over de mogelijkheden om diverse specialisten en deskundigen aan het werk te zetten. Je kunt via een schaalvergroting meer specialisten op de juiste plaats zetten. Een aantal respondenten gaven ook aan dat wanneer een medewerker uitvalt het vaak moeilijk is om dat op te vangen. De financiële situatie van een kleine gemeente laat niet altijd toe om extra mensen aan te werven. Intergemeentelijke samenwerking kan voor deze onvolkomenheden een oplossing bieden in de toekomst. *Ik denk dat dit argument terecht is. In een gemeente zijn er tal van beleidsdomeinen en de regelgeving wordt er steeds ingewikkelder. Advies van deskundigen is noodzakelijk. Schaalvergroting laat toe meer specialisten te werk te stellen. Een oplossing voor de kleinere gemeenten is een intergemeentelijke samenwerking waarbij enkele gemeenten samen een deskundige aanwerven.*⁴⁰

*Wij hebben in onze gemeenten van elk personeelslid één exemplaar als ik het zo mag zeggen. En als die weg vallen of met verlof zijn dan stopt die wereld zo ergens een beetje. Wat ze misschien wel in grotere gemeenten kunnen opvangen. Langs de andere kant wordt er wel gemakkelijk gezegd en de toelating gegeven om intergemeentelijk te gaan werken. Dat zou een oplossing zijn mocht de druk echt te zwaar worden. Dan kunnen we gaan zoeken om zo'n mensen te gaan samen zetten.*⁴¹

Minister Bourgeois gaf dit ook aan in het Groen/Witboek dat gemeenten op deze manier ook schaalvoordelen kunnen generen. Samenwerking op het vlak van ondersteunende diensten hoeft niet onmiddellijk een belangrijke impact te hebben op de autonomie van de afzonderlijke besturen,

³⁸ Respondent 2

³⁹ Respondent 5

⁴⁰ Respondent 3

⁴¹ Respondent 11

ze kunnen daarentegen wel leiden tot een verhoging van de efficiëntie en een verbetering van de dienstverlening.

6.3. Andere oplossingen

Wanneer de respondenten werd gevraagd welke oplossing zij naar voren schuiven om de bestuurskracht van hun gemeente te versterken dan kwamen telkens drie antwoorden terug: een intensievere samenwerking of fusie van de gemeente met het OCMW, de herfinanciering van de gemeenten of een verdere uitbouw van de samenwerking tussen gemeenten. Een vrijwillige gemeentelijke fusie ziet men niet als één van de mogelijkheden. En een gemeentelijke fusie opleggen zonder dat er een draagvlak voor bestaat, is voor de respondenten evenmin een aanvaardbare optie.

De minister gaf in het Groenboek/Witboek Interne Staatshervorming aan dat hij de samenwerking tussen OCMW en gemeente verder wenst te stimuleren. Heel wat lokale besturen wilden stappen zetten in de richting van een verregaande samenwerking of zelfs integratie van hun gemeentelijke en OCMW-diensten. Dit stuitte echter op een aantal decretale belemmeringen maar die wou de Vlaamse Regering nu zo veel mogelijk wegnemen om vrijwillige integratie tussen gemeenten en OCMW aan te moedigen. Een meerderheid van de respondenten was voorstander van een intensievere samenwerking tussen gemeente en OCMW en een paar daarvan verklaarde nu al voorstander te zijn van een volledige integratie. Zowel op vlak van efficiëntie als op financieel vlak zag men op termijn immers winst. De respondenten verklaarden dat er nu al wat samenwerking is met het OCMW maar dat het in de toekomst zeker en vast nog mocht worden opgedreven. *Misschien moeten we eerst beginnen met de samenwerking tussen het OCMW en de gemeente. Wij zitten honderd meter van elkaar en als we voor sommige zaken elkaar willen informeren over genomen beslissingen dan moeten die aangetekend worden verstuurd. Dat is waanzin eigenlijk. Wij hebben een goede samenwerking met het OCMW en een aantal zaken doen we al voor elkaar.*⁴²

*Uit een samenwerking met het OCMW haal je heel wat voordelen. Ook financieel. Het voorbeeld van de personeelsdienst: waarom hebben we voor dertig mensen een personeelsdienst hier op de gemeente en voor dertig mensen een personeelsdienst op het OCMW. Eén personeelsdienst voor zestig mensen is toch veel beter!*⁴³

Er zijn volgens mij onvoldoende argumenten om het 'sociaal beleid' nog langer door een afzonderlijk lokaal bestuur te laten bepalen. Waarom doen we dit wel voor het sociaal beleid en niet voor andere beleidsdomeinen. Sociaal beleid is een belangrijke pijler van het globale gemeentelijke beleid. Door het toe te vertrouwen aan een apart bestuur verliest het aan belang. Daarnaast zal een fusie van het gemeentebestuur en OCMW de voordelen van de schaalvergroting opleveren omdat dubbel werk en dubbele

⁴² Respondent 9

⁴³ Respondent 10

*kosten kunnen worden vermeden. Je kan er natuurlijk voor opteren om niet te fusioneren en je te beperken tot een intensieve samenwerking door bijvoorbeeld de taken van alle ondersteunende diensten door de gemeente te laten uitvoeren (één personeelsdienst, één communicatiedienst en één aankoopdienst voor de beide besturen). Maar wat is dan nog de zin van het bestaan van twee aparte besturen zeker in kleine gemeenten waar de OCMW's meestal geen instellingen (ziekenhuizen, rusthuizen, e.a.) hebben. Je kan dan beter de operationele diensten van het OCMW onderbrengen in een gemeentelijk IVA of EVA.*⁴⁴

Tussen de zes gemeenten is er momenteel al een goede samenwerking ondermeer dankzij Pajottenland Plus. De respondenten waren voorstander van een verdere samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking levert de gemeenten tal van voordelen op. Door samen te werken kan men efficiënter werken. Men kan via deze manier ook het landelijke karakter blijven behouden. Door gezamenlijk één stem te laten horen zal de identiteit van de regio sterker worden. Intergemeentelijk samen werken kan kostenbesparend zijn. Men kan ook van mekaars werking leren wat de kwaliteit van de diensten kan verbeteren. *Wij kunnen met intergemeentelijke samenwerking veel meer bereiken dan een gedwongen samenwerking. Je moet aan de gemeentebesturen zelf de keuze laten maken of ze willen samenwerken. Bij een fusie ga je gemeenten dwingen om samen te werken.*⁴⁵

*Wat realistischer is en ook gemakkelijker haalbaar, dat is intergemeentelijke samenwerking zonder een officiële structuur. Wij komen overeen dat we gaan samenwerken rond een aantal producten, rond een aantal dienstverleningen.*⁴⁶

Intergemeentelijke samenwerking tussen de zes gemeenten biedt een positief antwoord op een gemeentelijke fusie. *Fusioneren is voor ons geen optie. Als plattelandsgemeenten willen we onze eigen identiteit behouden en kort bij de mensen blijven. We zijn ervan overtuigd dat we dankzij regionale samenwerking een sterk lokaal beleid kunnen voeren. We willen op een constructieve manier tonen dat we zelf onze bestuurskracht kunnen verbeteren.*⁴⁷

Voor een aantal respondenten kan intergemeentelijke samenwerking bovendien een oplossing zijn om de professionaliteit van het ambtelijk apparaat nog meer te verhogen. *Bijvoorbeeld een stedenbouwkundig ambtenaar. Ik zie een mogelijkheid om twee of drie mensen overkoepelend te laten werken boven de gemeentebesturen die zich specifiek met bepaalde zaken bezig houden. Voor specifieke zaken hebben je dan een intergemeentelijke stedenbouwkundige. En op het gemeentelijk niveau heb je nog een stedenbouwkundig ambtenaar waar inwoners bij te recht kunnen.*⁴⁸

⁴⁴ Respondent 3

⁴⁵ Respondent 10

⁴⁶ Respondent 9

⁴⁷ Respondent 1

⁴⁸ Respondent 10

De herfinanciering van de gemeente is ook een argument dat terugkwam als middel om de bestuurskracht van de gemeente te verhogen. Eerder in de tekst stelden we reeds vast dat een meerderheid van de respondenten voorstander was van een hervorming van het gemeentefonds en een inwerkingtreding van het plattelandsfonds.

6.4. Draagvlak gemeentelijke fusie

Bij de respondenten zelf is er momenteel geen een draagvlak voor vrijwillige fusies noch voor opgelegde fusies. *Ik denk dat er minstens een draagvlak moet gevormd worden en dat is het belangrijkste. Ik denk dat zo'n beweging alles behalve van boven af mag worden opgelegd. Zoals vroeger wel het geval is geweest. Ik denk dat zoiets ten minste een natuurlijke basis aan bereidheid moet hebben bij de gemeenten.*⁴⁹

*Ik vind dat de zaken niet van bovenaf moeten opgelegd worden maar dat ze eens van beneden uit zouden mogen groeien. Dat is het ongelukkige geweest van het fusieverhaal toen. Men heeft gemeenschappen uit elkaar getrokken, terwijl er veel andere fusies hadden kunnen doorgevoerd worden. Het is nu bijna 40 jaar geleden en nu pas raakt men verzoend met de fusies van 1977.*⁵⁰

Toen we de respondenten vroegen of gemeentelijke fusies de gemeenteraadsleden momenteel bezig houden dan luidde hun antwoord eensgezind negatief. *Ze zijn er weinig of niet mee bezig. En als het opgelegd zou worden dan denk ik dat ze daar ook niet mee zouden opgezet zijn.*⁵¹

*Nee helemaal niet. Buiten het college is er nog nooit over gesproken geweest. Zelfs niet in de varia van een gemeenteraad.*⁵²

Op de vraag of fusies burgers bezig houden klonk hun antwoord eveneens negatief. *Nee, totaal niet, de burgers is hiermee niet bezig. Het overgrote gedeelte van hen is niet op de hoogte van de mogelijkheid tot vrijwillige fusie of zelfs niet van de interne staatshervorming.*⁵³

*Helemaal niet, ik denk dat de burger daar niet wakker van ligt. Ik heb daar nog niemand een vraag over stellen of iets horen van zeggen.*⁵⁴

Op de vraag of er bij een opgelegde fusie hevig verzet zou komen van de burger en gemeenteraadsleden antwoorden de respondenten dat ze dit zeker verwachten. *Ik denk dat dit zeer gevoelig ligt bij de burger, zeker bij de oudere generatie. Moesten zij nu opnieuw geconfronteerd worden met een gedwongen fusie dan denk ik dat veel mensen daar van wakker zullen liggen. Ook omdat het persoonlijke dan zal wegvallen.*⁵⁵

⁴⁹ Respondent 4

⁵⁰ Respondent 2

⁵¹ Respondent 1

⁵² Respondent 7

⁵³ Respondent 3

⁵⁴ Respondent 9

⁵⁵ Respondent 2

Ik denk dat er heel wat weerstand zal komen. Iets dat je in dit land oplegt daar komt altijd weerstand op. Vandaar de brief van minister Bourgeois alstublieft wil je het overwegen. Want dat doordrukken met een decreet dan is het oorlog.⁵⁶

⁵⁶ Respondent 5

7. Conclusie

In de masterproef hebben we geprobeerd een duidelijk inzicht te krijgen bij het voornemen van de minister om gemeenten aan te moedigen vrijwillig te fusioneren en in het bijzonder de visie van de lokale besturen hierop. Het uitgangspunt was de vraag of er een draagvlak is voor nieuwe gemeentelijke fusies in de lokale besturen van Galmaarden, Gooik, Herne, Lennik, Pepingen en Roosdaal. We verwachtten een negatief antwoord omdat geen enkele Vlaamse gemeente inging op de mogelijkheid om vrijwillige te fusioneren. Via semigestructureerde interviews bij vijf gemeentesecretarissen en zes burgemeester poogden we een antwoord te vinden op de vraag. De resultaten hiervan tonen aan dat er momenteel bij de zes lokale besturen noch een draagvlak is voor een vrijwillige fusie en al helemaal niet voor een opgelegde fusie. Onze verwachting werd dus bevestigd. Een grootschalige opgelegde fusieoperatie zoals in de jaren '70 is niet aanbevelenswaardig. Dwarsliggende lokale besturen zijn niet bevorderlijk om beoogde doelstellingen te halen. De respondenten zijn van oordeel dat een fusie in de eerste plaats van onderuit moet komen.

Maar ook voor een vrijwillige fusie is er geen draagvlak. We vroegen ons af welke beweegredenen de betrokken lokale besturen hebben voor het afwijzen van een vrijwillige fusie. Dit gingen we na door de respondenten de beleidsmaatregelen van de minister voor te leggen. We evalueerden de argumenten van de minister voor een fusie aan de hand van de antwoorden van de respondenten. De respondenten kregen bovendien voldoende mogelijkheden om zelf argumenten aan te geven waarom ze niet willen fusioneren.

De stimulansen van de minister om gemeenten aan te sporen in een vrijwillig fusietraject te stappen worden door de respondenten als ondermaats beschouwd. Bovendien hebben de lokale besturen ook helemaal geen behoefte aan een vrijwillige fusie. Dat de gemeenten bij het opstellen van deze beleidsvoorstellen niet werden betrokken was ook een gehoorde kritiek.

De argumenten van de minister werden slechts deels onderschreven. Dat een fusie de positie van de gemeente als gesprekspartner ten opzichte van andere overheden verbetert beschouwen de respondenten niet als een gegrond argument in het fusiedebat. Dat ook de klantgerichtheid en toegankelijkheid zou toenemen en mensen sneller en beter geholpen zullen worden beantwoorden wijzen de respondenten ronduit af.

Een verhoging van de professionaliteit van het ambtelijk apparaat vindt men wel een terecht argument. Maar de respondenten zijn van oordeel dat daar geen fusie voor nodig is en dat dit ook via intergemeentelijke samenwerking kan worden gerealiseerd. Dat de lokale besturen voor belangrijke financiële uitdagingen komen te staan onderschrijven de respondenten. Meer financiële ondersteuning door de hogere overheid via o.m. een aanpassing van het gemeentefonds en de inwerkingtreding van het plattelandsfonds zien ze als een mogelijke oplossing.

Toen de respondenten zelf de mogelijkheid kregen om de argumenten aan te geven waarom ze niet willen fusioneren kwam het verlies van het authentieke karakter van de gemeente, het vergroten van de afstand tussen bevolking en bestuur en de geografische ligging van de gemeenten als belangrijkste naar voor.

Tot slot peilden we naar de oplossingen die de lokale besturen naar voor schuiven om hun bestuurskracht in de toekomst te verhogen. Uit de analyse kwamen er drie oplossingen naar voor. Een vrijwillige fusie of een opgelegde fusie hoorde daar niet bij.

Intergemeentelijke samenwerking als belangrijkste alternatief voor een gemeentelijke fusie.

Dank zij het samenwerkingsverband Pajottenland Plus slagen de onderzochte gemeenten er in om op een hechte en vlotte manier samen te werken. De concrete resultaten die sinds de oprichting werden geboekt zorgen ervoor dat deze vorm van samenwerking als het belangrijkste instrument wordt aanzien om de gevolgen van hun (te) kleine schaal tegen te gaan.

De onderzochte gemeenten voelen zich duidelijk thuis in Pajottenland Plus. Door hun gelijkaardig profiel zijn ze natuurlijke bodgenoten. Ze komen niet in verdrukking door één of meer grotere partners en hebben zo het gevoel nog een stem in het debat te hebben. Verder is het samenwerkingsverband ook niet te groot waardoor de partners meestal op dezelfde golflengte zitten en voeling blijven hebben.

Intergemeentelijke samenwerking is echter een vlag die vele ladingen dekt. De grootte maar ook de structuur en de aard van de samenwerkingen verschillen erg. Dit verklaart meteen het ogenschijnlijke verschil in visie tussen de minister en de respondenten van de onderzochte gemeenten. De minister ziet de intergemeentelijke samenwerkingen als de oorzaak van de verrommeling. Hij wil het decreet intergemeentelijke samenwerking dan ook aanpassen. Dat verschillende gemeenten samen werken is volgens minister Bourgeois op zich een goede zaak, maar

het moet eenvoudiger. *We zouden graag hebben dat gemeenten die samenwerken rond één thema, ook voor de andere thema's samen zitten* (Bourgeois, 2012).

De onderzochte gemeenten willen exact hetzelfde: soepel samenwerken liefst met zoveel mogelijk dezelfde partners. Als zij pleiten voor intergemeentelijke samenwerking in plaats van een fusie willen ze dus in eerste instantie samenwerking met gelijk(w)aardige partners (eenzelfde regio) op een eenvoudige manier (geen zware structuren) . Dit laat toe om de touwtjes nog in handen te houden wat veel minder het geval is in de grote intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals deze die instaan voor het beheer van energievoorzieningen, afvalverwerking, riolering en dergelijke. In zulke grootschalige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voelen de onderzochte gemeenten zich duidelijk niet thuis.

Vlot werkbaar en op een soepele manier democratische controleerbare samenwerkingen hebben de voordelen van de schaalgrootte en niet de nadelen van een fusie. Ze verlengen het lokaal bestuur en verleggen het niet (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2012).

Een (gedeeltelijke) integratie van het OCMW in de gemeente als bijkomend alternatief voor een gemeentelijke fusie.

Een meerderheid van de respondenten is te vinden voor een intensievere samenwerking tussen de gemeente en het OCMW. En een aantal daarvan zijn zelfs voorstander van een volledige integratie. Sommigen brengen dit spontaan naar voor, andere pas nadat er naar gevraagd wordt. Alleszins zien de respondenten dit niet als het eerste en voornaamste instrument voor een schaalvergroting, hoogstens als een bijkomende mogelijkheid om de efficiëntie te verhogen. Door samenwerking kan immers worden bespaard op de uitgaven voor de ondersteunende diensten of kan met dezelfde inzet van middelen meer dienstverlening worden aangeboden.

Een aanpassing van het gemeentefonds en de inwerkingtreding van het plattelandsfonds.

Een meerderheid van de respondenten gaf aan dat hun gemeente op lange termijn voor financiële uitdagingen zal komen te staan. Meer financiële ondersteuning van de hogere overheid achten ze wenselijk. In de eerste plaats kan dit via een aanpassing van de criteria van het gemeentefonds. Deze criteria zijn sinds lange tijd niet meer geactualiseerd. En soms heeft men het gevoel dat de criteria iets te veel in het voordeel van de grote steden zijn. Bovendien kunnen de centrumsteden ook nog eens genieten van het stedenfonds. Kleine gemeente vallen dus wel vaak uit de boot. De

respondenten hopen op een correctere herverdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Een herfinanciering zal dan ook zo bijdrage tot het versterken van de bestuurskracht van de gemeente.

Bij een viertal respondenten was er ook vraag naar inwerkingtreding van het plattelandsfonds. Op deze manier wordt er ook aandacht besteed aan de financiële noden waarmee landelijke gemeente te kampen hebben. Daarenboven zorgt het ook voor een opwaardering van het platteland en de landelijke gemeenten te vergelijken met de inspanningen die reeds gebeuren voor de steden.

Sommige respondenten beseffen dat een verslechterende financiële toestand hen op termijn kan verplichten tot een opgelegde fusie, een scenario dat ze te allen tijde willen vermijden.

8. Slotbeschouwing en aanbeveling

Fusie van gemeenten is na al die jaren nog steeds een ingewikkelde problematiek. Het is een fel gecontesteerd begrip dat volstrekt geen zaligmakend oplossing is om de bestuurskracht van gemeente te verhogen. Daarom is het ook van belang om niet enkel in te zetten op een fusie van gemeente. Als de Vlaamse regering in de toekomst grondige beleidskeuzes wil maken met betrekking tot de bestuurskracht van gemeenten dan strekt het sterk tot de aanbeveling om eerst een grondige screening van elke gemeente of stad in Vlaanderen te doen. Wat zijn de noden en problemen van de gemeente en wat zijn de beste oplossingen om deze aan te pakken. Het is van uitermate belang om de betrokken lokale besturen ook zelf in het debat te betrekken.

Een globale fusieoperatie zoals in 1976 is niet meer voor herhaling vatbaar. Het is ten eerste niet nodig en ook het draagvlak voor opgelegde fusies zal zo goed als onbestaande zijn. Van het lokaal bestuur wordt vaak gezegd dat ze het bestuur is dat het dichtst bij de bevolking staat. Bij een fusie verliest een gemeente altijd een stuk van zijn eigenheid en identiteit. Bovendien mogen we bij een fusie de gemeente niet enkel als een puur administratief en economisch gegeven benaderen. De gemeente als sociologisch gegeven is minstens even belangrijk. Bij het fusiedebat zullen die twee overwegingen vaak met elkaar in botsing komen.

Bijdragen tot het welzijn van de burger is, naast het bijdragen tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk beleid, de kerntaak van elk gemeentebestuur (Agentschap Binnenlands Bestuur, geraadpleegd op 4 mei 2012). Daarom denk ik dat men in de eerste plaats het welzijn van de inwoners moet vooropstellen. Zijn de inwoners van de gemeente beter af met een fusie? Als dit niet zo is dan vervalt een belangrijk argument om te fuseren.

Concreet zal een onderlinge fusie tussen twee of meer van de zes onderzochte gemeenten volgens mij niet het gewenste effect creëren. Vooreerst zijn het allemaal uitgestrekte landelijke gemeenten die met dezelfde problemen te kampen hebben. Bij een samenvoeging van deze gemeenten worden de problemen van de fusiegemeenten dan enkel verplaatst naar een grotere schaal. Op deze manier zal een fusie in de eerste plaats nog minder beheersbare gemeente creëren. Ten tweede verlies je bij een fusie ook een aantal troeven die kleine, landelijke gemeente hebben.

Via Pajottenland Plus is er tussen de zes gemeenten momenteel al een goede samenwerking. Samenwerking tussen gemeenten kan hier beschouwd worden een waardig alternatief voor gemeentelijke fusies. Samenwerking levert een bijdrage in het oplossen van eventuele

schaalproblemen van de gemeenten, het versterkt de identiteit van de regio Pajottenland en het zorgt voor het behoud van de eigenheid van elke gemeente. Via de goede samenwerking geven de zes lokale besturen een antwoord op de vraag naar een efficiënte en bestuurskrachtige gemeente.

Bibliografie

Ackaert, J. & Dekien, C. (1989). *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Beleidsevaluerend onderzoek met betrekking tot de gemeenten uit het Vlaamse Gewest, Leuven, KULeuven afdeling bestuurswetenschappen.

Agentschap Binnenlands Bestuur (n.d.) *Regioscreening*. Geraadpleegd op 17 november 2011 op <http://binnenland.vlaanderen.be/werking-besturen/regioscreening>

Agentschap Binnenlands Bestuur (2010, mei). *Brief aan de colleges van Burgemeester en Schepenen*. Geraadpleegd op 17 november 2011 op <http://binnenland.vlaanderen.be/werking-besturen/vrijwillige-fusies-van-gemeenten>

Agentschap Binnenlands Bestuur (2005). *Het Gemeentedecreet*. Geraadpleegd op 4 mei 2012 op http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/gemeentedecreet05/gemeentedecreet_06jul05.pdf

Agentschap Binnenlands Bestuur (n.d.). *Intergemeentelijke samenwerking*. Geraadpleegd op 25 april 2012 op <http://binnenland.vlaanderen.be/verzelfstandiging-en-samenwerking/intergemeentelijke-samenwerking>

Belmans, L. (2009). Kleine gemeenten zien voordeel in samenwerking. In: *Lokaal*, 20, pp. 30-31.

Bourgeois, G. (2009). *Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009 - 2004*. Geraadpleegd op 16 november 2011 op <http://www.geertbourgeois.be/beleid/binnenlands%20bestuur>

Bourgeois, G. (2010). *Groenboek Interne Staatshervorming*. Geraadpleegd op 16 november 2011 op http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Groenboek_0.pdf

Bourgeois, G. (2011). *Witboek Interne Staatshervorming*. Geraadpleegd 16 november 2011 op http://ikdoe.vlaandereninactie.be/wp-content/uploads/2011/04/Witboek_8april2011.pdf

Bourgeois, G. (2012). *Bourgeois wil dat gemeenten overzichtelijker werken*. Geraadpleegd op 5 mei 2012 op <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/verkiezingen2012/1.1282720>

Boukaert, G., De Peuter, B. & Van Dooren, W. (2003). *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*. Die Keure: Brugge.

Commissie Bestuurlijke organisatie (1997). *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, ministerie van de Vlaamse gemeenschap.

De Ceuninck, K. (2009). Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden. In *VLABEST: Memorandum 2009 – 2014* (pp. 77-128). Geraadpleegd op 30 november 2011 op http://vlabest.be/sites/default/files/VLABEST_memorandum_deel4.pdf.

De Ceuninck, K. (2009). *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor lokale besturen in België*. Vanden Broele: Brugge.

De Ceuninck, K. (2010). Ongeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor bestuurlijke verrommeling. Geraadpleegd op 30 november 2011 op <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileId=1198766&recordId=1198699>

De Leemans, M. (2001). Bestuurskracht en Kerntaken. In: *De Gemeente*, 6, pp. 68-69.

De Rynck, F. en Steur, B. (2009). Inleiding: Samenwerking voor een grotere bestuurskracht. In: *Res Publica*, 3, pp. 293-303.

Hoge Raad voor het Binnenlands Bestuur (2002, 23 september). *Nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten*. Geraadpleegd op 30 november op <http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB/adviezen.html>

Malvoz, L. & Verbist, C. (1976). Een België van 589 gemeenten. Bestuursgeografische aspecten van de samenvoelingen. In: *Gemeentekrediet van België*, 115, pp. 21-66.

Meynen, A. (1978). *De grote werkstaking 1960-1961. Een inleidend overzicht van de economische en socio-politieke achtergronden van de grote werkstaking 1960-1961*. Geraadpleegd 2 maart 2012 op <http://www.flw.ugent.be/btng-rbhc/pdf/BTNG-RBHC,%2009,%201978,%203-4,%20pp%20481-515.pdf>

Mortelmans, D. (2007). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Acco: Leuven.

Suykens, M. (2010, februari). Is een nieuwe fusieoperatie nodig? In Lokaal, 2 , pp. 18-21

Suykens, M. (2010, maart). *Gedachtenwisseling over de Vlaamse interne staatshervorming met de Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten en de Vlaamse vereniging van provincies.*

Geraadpleegd op 10 februari 2012 op

<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=581624&tabId=-682091350>

Van Bouwel, M. (2011). De medebeleving van het platteland is onze toekomst. In: Lokaal, pp. 14-17.

Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (2010). *VVSG standpunt oprichting Vlaams Plattelandsfonds.* Geraadpleegd op 10 februari 2012 op

<http://www.vvsg.be/platteland/steunpuntlandelijkegemeenten/Documents/VVSG-standpunt%20oprichting%20Vlaams%20Plattelandsfonds.pdf>

Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (2012, maart). *Ambitieuze besturen.* Geraadpleegd op 1 mei 2012 op

http://www.trefdag.be/2012/programma/Documents/Trefdag2012_PresentatieSessie40_MarkSuykens.pdf

Documenten Algemeen Rijksarchief Brussel

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad - gemeente Beert - zitting van 7 maart 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1947

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Bellingen – zitting van 27 maart 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1947

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Bogaarden – zitting van 4 maart 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1947

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Borchtlombeek – zitting van 28 maart 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1948

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Galmaarden – zitting van 25 april 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1929

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Gaasbeek – zitting van 28 december 1973.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1938

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Gooik – zitting van 25 april 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1929

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Heikruis – zitting van 24 maart 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1947

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad - gemeente Herne – zitting van 16 april 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1933

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Herfelingen - zitting van 4 april 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1933

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Kester - zitting van 11 maart 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1929

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad- gemeente Leerbeek – zitting van 5 maart 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1929

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Oetingen – zitting van 3 december 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeente, nr. 1929

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Roosdaal – zitting 21 november 1974.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeente, nr. 1948

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Sint- Kwintens-Lennik- zitting van 18 april 1975. Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeente, nr. 1938

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad- gemeente Sint-Martens-Lennik – zitting van 11 maart 1975. Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeente, nr. 1938

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Sint-Pieters-Kapelle – zitting van 25 april 1975. Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1933

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Tollembeek – zitting van 27 maart 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1928

Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad – gemeente Vollezele – zitting van 29 april 1975.
Algemeen Rijksarchief, Samenvoeging van gemeenten, nr. 1928

Interviews

Naert, Ann. Herne, 14 maart 2012

De Waele, Willy. Lennik, 20 maart 2012

Poelaert, Kris. Herne, 24 maart 2012

Deneyer, Pierre. Galmaarden, 28 maart 2012

Andries, Kristof. Galmaarden, 28 maart 2012

Van Houtem, Hendrik. Roosdaal, 2 april 2012

De Roubaix, André. Pepingen, 10 april 2012

Mergan, Peter. Lennik 12 april 2012

Van Snick, Eric. Gooik 20 april 2012

Doomst, Michel. Gooik 2 mei 2012

Persoonlijke mededeling

Christine Hemerijckx 13 maart 2012

Bijlagen

Bijlage 1: begeleidende brief voor burgemeesters en gemeentesecretarissen

Geachte,

Ik ben Heike Deneulin woonachtig in Herne. Als laatstejaarsstudente politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent heb ik de opdracht om een masterproef te schrijven. Hierin onderzoek ik het draagvlak voor de gemeentelijke fusies. Specifiek ga ik na of er in de gemeentebesturen die lid zijn van Pajottenland Plus, met name Galmaarden, Gooik, Herne, Lennik, Pepingen en Roosdaal een draagvlak is voor nieuwe gemeentelijke fusies. Bever wordt buiten beschouwing gelaten omwille van zijn statuut van faciliteitengemeente. Graag had ik hierover met u, als burgemeester en gemeentesecretaris van één van de onderzochte gemeenten, van gedachten gewisseld?

Bent u bereid om, via een interview een aantal vragen te beantwoorden over dit onderwerp? In bevestigd geval vraag ik u mij dit via dit mailadres te laten weten. Zo kunnen we een datum afspreken voor het afnemen van het interview. Dit zou bij voorkeur moeten plaatsvinden voor half april.

Met uw deelname bewijst U mij een enorme dienst. Uw deelname is niet alleen een belangrijke meerwaarde voor mijn onderzoek. Bovendien biedt het u een bijkomend forum in het actuele debat rond de gemeentelijke fusies.

In het belang van het onderzoek is het wel noodzakelijk dat ik elke burgemeester en gemeentesecretaris afzonderlijk kan interviewen. Uiteraard kan ik, indien u dat wenst, de vragen vooraf bezorgen.

Vriendelijke groet

Heike Deneulin

Bijlage 2: vragenlijst Interviews

- Wat vindt u van de huidige schaalgrootte van uw gemeente? (inhoudelijke argumenten)
- Uw gemeente kreeg in 2010 een brief van minister Bourgeois waarin u de mogelijkheid had om over te gaan tot een vrijwillige fusie. Wat heeft uw gemeentebestuur met de brief gedaan. Heeft uw bestuur erover gedebatteerd, niet gelezen, eenzijdig beslist,...? (opinie interne staatsvorming)
- (indien u tegen gemeentelijke fusie bent)*-Wat zijn voor uw gemeente de belangrijkste inhoudelijke argumenten waarom u niet wil fusioneren? (inhoudelijke argumenten)
- Wat vindt u van de beleidsmaatregelen (administratieve ondersteuning en fusiebonus) die de minister voorstelt om de fusies aan te moedigen? (opinie interne staatsvorming)
- Eén van de argumenten die de minister aanhaalt in het Groenboek/Witboek interne staatsvorming is dat de professionaliteit van het ambtelijk apparaat na een schaalhervorming van de gemeente toeneemt. Wat is uw mening hierover? (inhoudelijke argumenten)
- Hij stelt ook dat de klantgerichtheid van de gemeente toeneemt. Denkt u dat de toegankelijkheid van de dienstverlening zal verbeteren en inwoners sneller en beter geholpen zullen worden indien uw gemeente groter wordt? (inhoudelijke argumenten)
- In het Groenboek/Witboek interne staatsvorming zegt men dat lokale besturen op financieel vlak te weinig draagkracht hebben om uitdagingen aan te pakken die op hen in de toekomst afkomen. Heeft u gemeente het financieel moeilijk om de taken op een correcte manier uit te oefenen? (inhoudelijke argumenten)
- Als morgen een fusie wordt opgelegd met een naburige plattelandsgemeente denkt u dat de financiële draagkracht van u gemeente dan zal verbeteren? (inhoudelijke argumenten en draagvlak)
- Denkt u dat een fusie de positie van u gemeente als gesprekspartner ten opzichte van andere gemeenten, provincies en de centrale overheid zal verbeteren? (inhoudelijke argumenten)
- Wanneer gemeenten fusioneren zal dit er toe leiden dat er minder politieke mandaten te verdelen te zijn. Speelt deze factor voor u mee in het afwijzen van gemeentelijke fusies?
- Wat vindt u van de timing van minister Bourgeois om net voor de gemeenteraadsverkiezingen het idee van nieuwe fusies te lanceren? (opinie interne staatsvorming)
- Is er volgens u een beter en ander alternatief dan gemeentelijke fusies om de bestuurskracht te verhogen? (andere alternatieven)

-Heeft u de indruk dat de gemeentelijke fusies de burgers en gemeenteraadsleden bezig houdt?
(draagvlak gemeentelijke fusie)

Bijlage 3: kaart Vlaams-Brabant

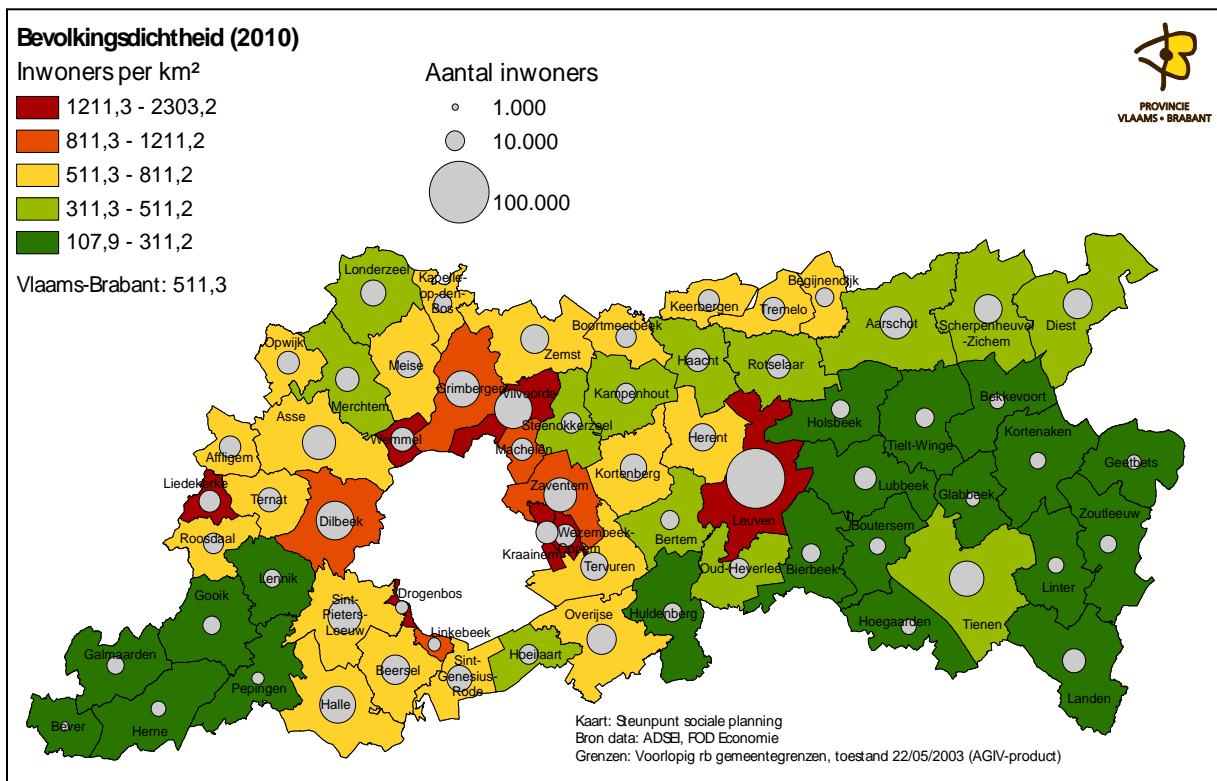


Bijlage 4: oppervlakte en inwonersaantal

Gemeente	Inwoners	Oppervlakte
Galmaarden	8.532	34,93 km ²
Gooik	9.197	39,70 km ²
Herne	6.566	44,63 km ²
Lennik	8.921	30,80 km ²
Pepingen	4.443	36,05 km ²
Roosdaal	11.261	21,69 km ²

Bron: Provincie Vlaams-Brabant, 2011 (<http://www.vlaamsbrabant.be/>)

Bijlage 5: bevolkingsdichtheid Vlaams-Brabant



Bron: provincie Vlaams-Brabant, 2010 (<http://www.vlaamsbrabant.be/>)