



Effecten van gemeentelijke fusies in internationaal perspectief

Literatuurstudie

Inke Torfs, Chesney Callens, Ellen Wayenberg, Koen Verhoest en Joris Voets



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Annie Hondeghem
Promotor-coördinator
annie.hondeghem@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen
Verantwoordelijke KU Leuven
trui.steen@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Apotheekstraat 5
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 264 92 50

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Steven Van Garsse
Verantwoordelijke UHasselt
steven.vangarsse@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

EFFECTEN VAN **GEMEENTELIJKE** **FUSIES IN** **INTERNATIONAAL** **PERSPECTIEF**

**Literatuurstudie /
013.10.2023**

Inke Torfs, Chesney Callens, Ellen Wayenberg, Koen Verhoest
en Joris Voets

INHOUD

1	Inleiding	6
2	Fusies in Vlaanderen	8
3	Methodologisch kader	10
3.1	<i>Methoden</i>	<i>10</i>
3.2	<i>Dataverzameling en -analyse</i>	<i>10</i>
4	Resultaten	12
4.1	<i>Onderzoekstechnische bevindingen</i>	<i>12</i>
4.1.1	Drie onderzoeksvelden	12
4.1.2	Onderzoekscontext	13
4.1.3	Onderzoeksmethoden	14
4.1.4	Geïdentificeerde ex-post effecten van gemeentelijke fusies	15
4.1.5	Geïdentificeerde stimulerende factoren voor succesvolle fusies	16
4.2	<i>Inhoudelijke bevindingen</i>	<i>18</i>
4.2.1	Ex-post effecten van fusies	18
4.2.2	Factoren bij fusies: stimulansen en belemmeringen	46
5	Conclusie	54
5.1	<i>Synthese van de ex-post effecten</i>	<i>54</i>
5.2	<i>Pistes voor Toekomstig onderzoek</i>	<i>57</i>
6	Referentielijst	60

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

TABELLEN EN FIGUREN

Tabel 1: Evolutie van het aantal gemeenten in België	8
Tabel 2: Ex-post effecten van gemeentelijke fusies	16
Tabel 3: Factoren voor gemeentelijke fusies.....	17
Tabel 4: Ex-post effecten van fusies op het lokaal bestuur.....	19
Tabel 5: Ex-post effecten van fusies op andere overheden en samenwerkingsverbanden.....	36
Tabel 6: Ex-post effecten van fusies op de burger en het maatschappelijk middenveld.....	40
Tabel 7: Conditie voor fusies, stimulansen en belemmeringen.....	46
Figuur 1: Aandeel van de verschillende onderzoeksvelden in de literatuurstudie	13
Figuur 2: Gebruikte onderzoeksmethoden van de bestudeerde studies.....	14
Figuur 3: Visuele weergave van de effecten van gemeentelijke fusies volgens de geïnventariseerde studies.....	54

1 INLEIDING

De laatste decennia worden gemeentelijke fusies frequent ingezet om de werking van lokale besturen te bevorderen. Het is niet alleen een trend in uiteenlopende Europese landen, gaande van Griekenland tot Zweden en van België tot Bulgarije (Ebinger et al., 2019), maar ook ver daarbuiten in landen zoals Japan (e.g. Yamada & Arai, 2021), Australië (e.g. Dollery, 2018) en Canada (e.g. Cobban, 2019). Een gemeentelijke fusie wordt omschreven als *‘een vermindering van het aantal multifunctionele lokale overheidseenheden door middel van consolidatie’* (Bish, 2001, p.14). Afhankelijk van de regelgeving kan dit proces vrijwillig (bottom-up) dan wel verplichtend (top-down) verlopen (Tavares, 2018). Een gemeentelijke fusie mag niet verward worden met een annexatie. Hoewel beide een vorm zijn van consolidatie of territoriale hervorming (Ebinger et al., 2019), gaat het bij een gemeentelijke fusie om een proces van samensmelting, terwijl het bij een annexatie gaat om een proces van absorptie (Tavares, 2018).

Vandaag worden gemeentelijke fusies voornamelijk ingezet als instrument om de bestuurskracht van lokale besturen te vergroten (Fobé et al., 2022; Lackowska et al., 2021; Tavares, 2018). Voorstanders zien het als een instrument om de beschikbare middelen en capaciteit van een lokaal bestuur te verhogen (Steiner et al., 2016). Het zou bijvoorbeeld leiden tot een toename van de financiële draagkracht (e.g. Copus et al., 2021), en een versterking en professionalisering van personele middelen (e.g. Janssens et al., 2017; R. Steiner et al., 2016). Tegenstanders benadrukken de risico's van het fusieproces. Een fusie is een ingrijpende transformatie van politieke en administratieve structuren, systemen en procedures (Tavares, 2018) die evengoed kunnen leiden tot verhoogde uitgaven en meer druk op het personeel (Blesse & Baskaran, 2016). Zij vinden zich meer in de alternatieven om de bestuurskracht te vergroten, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of shared service centers (Dollery & Crase, 2006).

Het probleem is dat al deze argumenten over fusies veelal gebaseerd zijn op assumpties. De argumenten steunen zelden op uitgebreid empirisch onderzoek en een betrouwbare data-analyse (Tavares, 2018). Het doel van deze internationale literatuurstudie is dan ook om een overzicht van het bestaand empirisch materiaal te maken ter ondersteuning van gemeentelijke fusies als een overheidsbreed veranderingsproces. Hiervoor maken we gebruik van ‘scoping review’, een methode om complexe vraagstukken uit de praktijk te onderzoeken door alle beschikbare informatie over het onderwerp weer te geven (Meijers & Bolt, 2021). Het wetenschappelijke bewijs dat we vinden uit de literatuurstudie proberen we, waar mogelijk, te illustreren via voorbeelden uit de Vlaamse praktijk. Vlaanderen wordt gekenmerkt door een rijke geschiedenis aan fusiegolven en de Vlaamse overheid staat ook vandaag nog achter deze vorm van territoriale hervorming om de positie van de lokale besturen te versterken (Somers, 2019; Vlaamse Regering, 2014, 2019).

/

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

2 FUSIES IN VLAANDEREN

Het huidige lokale landschap in Vlaanderen is het resultaat van een aantal fusiegolven, verschillend in initiator, omvang en karakter (Ackaert & Dekien, 1989; De Ceuninck, 2009, 2015). Zoals onderstaande tabel aangeeft, deed de eerste reeks fusies zich voor tussen 1961 en 1971 als gevolg van de Eenheidswet. Deze wet gaf de federale regering de bevoegdheid om gemeenten op te heffen, wat leidde tot een vermindering van 298 gemeenten (Ackaert & Dekien, 1989; De Ceuninck, n.d.). De reden om deze fusies door te voeren was vooral economisch. Na het einde van de Tweede Wereldoorlog raakte België ten opzichte van de heropgebouwde buurlanden snel achterop. Vooral vanuit de bedrijfswereld kwam daarom de vraag voor schaalvergroting op gemeentelijk niveau (ABB, 2017). Uiteindelijk bleek deze relatief kleinschalige fusieronde niet voldoende. In 1977 rolde de federale regering daarom een nieuwe grootschalige fusieronde uit die resulteerde in een vermindering van 2359 naar 596 gemeenten (ABB, 2017; Ackaert & Dekien, 1989; De Ceuninck, n.d.). Deze aanzienlijke reductie kwam er op relatief korte termijn en tegen de wens van heel wat lokale besturen (ABB, 2017). De fusie van 1983 moet in het verlengde van deze fusieronde worden gezien. De afname van 7 gemeenten kwam er door de fusie van een aantal gemeenten (zoals Deurne, Berchem) met de stad Antwerpen die nu districten vormen. Door het specifieke karakter van die gemeentelijke herindeling is de fusie voor de betrokken gemeenten pas op 1 januari 1983 in werking getreden (Ackaert & Dekien, 1989; De Ceuninck, n.d.).

	Initiator	Omvang	Karakter
1961	Federaal niveau	van 2663 naar 2359	verplicht, top-down
1977/83	Federaal niveau	van 2359 via 596 naar 589	verplicht, top-down
2019	Gewestelijk niveau	van 589 naar 581	vrijwillig, bottom-up
2025	Gewestelijk niveau	van 581 naar ...	vrijwillig, bottom-up

Tabel 1: Evolutie van het aantal gemeenten in België

In 2001 werden fusies een gewestelijke materie en vanaf 2010 stuurde de Vlaamse Regering daar ook voor haar grondgebied opnieuw op aan. Er kwam een kader voor vrijwillige fusies met, onder meer, een administratieve ondersteuning en financiële bonus. Toch zette in die legislatuur geen enkele Vlaamse gemeente de stap tot fusie (De Ceuninck, 2015). In 2016 werd het kader voor vrijwillige fusies uitgebreid tot een volwaardig fusiedecreet¹. Het decreet nam de financiële bonus over en breidde de ondersteuning uit met garanties voor het gemeentelijk personeel en de mogelijkheid om het aantal mandatarissen tijdelijk te verhogen (ABB, n.d.; Van Herck & Vanoeteren, 2017). De combinatie van financiële en politieke prikkels had in die legislatuur wel succes. Het leidde tot vijftien gemeenten die in 2019 fuseerden met één of meerdere buurgemeenten (ABB, 2022). In 2020 herbevestigde de Vlaamse Regering het fusiedecreet en de daarbij horende combinatie van prikkels (Somers,

¹ Decreet van 24 juni 2016 over de vrijwillige samenvoeging van gemeenten (fusiedecreet)

2020). Anno 2022 heeft dat al geleid tot meer dan vijftien besturen die een principiële goedkeuring gaven om te fuseren op 1 januari 2025 (ABB, 2022). De drijfveren voor de fusies in 2019 en 2025 zijn voornamelijk bestuurlijk van aard. Zo heerst bijvoorbeeld de perceptie dat fusies een antwoord kunnen zijn op de nood aan kwaliteitsvolle dienstverlening of bestuurlijke kwetsbaarheid, en dat ze opportuniteiten creëren voor interne efficiëntiewinsten, limieten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden overstijgen en de besturen in staat stellen de steeds complexere maatschappelijke uitdagingen aan te gaan (Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018). Een opvallend argument bij de gemeenten met een principiële goedkeuring voor 2025, is de vrees voor een nieuwe verplichte fusieronde. Door nu nog 'vrijwillig' te kiezen voor een fusie hebben ze inspraak in de partner, terwijl dat bij een verplichte ronde in hun ogen misschien niet het geval zal zijn (Broucker et al., 2016; De Ceuninck, 2018).

Kortom, de Belgische en Vlaamse geschiedenis van lokale besturen wordt gekenmerkt door verschillende fusies met elk een eigen karakter. Ondanks die rijke fusiegeschiedenis zijn de effecten van gemeentelijke fusies in Vlaanderen niet altijd duidelijk. Het is vanuit dat oogpunt dat het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, binnen de onderzoekslijn ‘lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid’, wil inzetten op een evaluatie van gemeentelijke fusies in Vlaanderen. Deze literatuurstudie over de effecten van gemeentelijke fusies, vormt dan ook een eerste deelrapport van onze onderzoeksgroep die de ex-post effecten van gemeentelijke fusies onderzoekt.

3 METHODOLOGISCH KADER

3.1 METHODEN

Onze studie combineert aspecten van een systematische literatuurstudie en een 'scoping review'. Een systematische literatuurstudie bestudeert op een systematische manier alle beschikbare wetenschappelijke literatuur omtrent een bepaald thema in een specifiek tijdsbestek, meestal met een duidelijk afgebakende zoekopdracht. Een scoping review, daarentegen, gaat op zoek naar hiaten in de literatuur, verduidelijkt concepten, en achterhaalt de gebruikte onderzoeksmethoden in de literatuur (Munn et al. 2018). Om de ex-post effecten van fusies te achterhalen, wat onze centrale ambitie is in het onderzoek waarvan deze nota deel uitmaakt, maken we gebruik van een systematische literatuurstudie. Op die manier kunnen we op een systematische manier zien voor welke effecten er veel bewijs is, en over welke effecten er meer twijfel of onduidelijkheid bestaat. Bovenop deze systematische literatuurstudie brengen we aspecten van een scoping review in door de geselecteerde literatuur verder te doorzoeken op context en aanpak van het onderzoek, en de hiaten in de kennis. We vullen de literatuurstudie bovendien verder aan met data uit grijze literatuur (bv. onderzoeks- en consultancyrapporten) en krantenartikelen. Deze laatste stap is vooral nuttig om bepaalde van de geïdentificeerde effecten te illustreren met concrete voorbeelden uit de Vlaamse praktijk.

3.2 DATAVERZAMELING EN -ANALYSE

We verzamelden drie types data (wetenschappelijke publicaties, grijze literatuur en krantenartikelen) om zowel de internationale literatuur als literatuur met betrekking tot de Vlaamse context in kaart te brengen. De internationale wetenschappelijke literatuur verzamelden we vanuit Web of Science op basis van zes trefwoorden² voor de periode van 2000 tot en met 2022. Web of Science (WoS) is een uitgever-onafhankelijke wereldwijde citatiedatabase met een consistente indexering (Clarivate, 2023). Uit de database haalden we 74 relevante publicaties die allemaal integraal opgenomen werden in het onderzoek. De literatuur gericht op de Vlaamse context verzamelden we vanuit dezelfde wetenschappelijke databases maar vulden we aan met grijze literatuur en krantenartikelen. Onze zoekopdracht bestond uit dezelfde trefwoorden³ voor de periode van 2000 tot en met 2022. De wetenschappelijke artikels werden verzameld vanuit drie Nederlandstalige aan 'double-blind peer review' onderworpen tijdschriften⁴ en leverde 12 resultaten op. Die resultaten werden aangevuld met 20 onderzoeksrapporten van diverse audit- en consultancybureaus en 141 krantenartikelen. Voor de krantenartikelen hanteerden we de trechtermethode (Berthon et al., 2003) toegepast op alle artikelen uit 7

² Trefwoorden: municipal amalgamation, local government amalgamation, municipal consolidation, local government consolidation, municipal merger en local government merger

³ Trefwoorden: gemeentelijke fusie en gemeentelijke herindeling

⁴ Tijdschriften: Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM), Bestuurswetenschappen en Bestuurskunde

Nederlandstalige kranten, geraadpleegd via BelgaPress, een digitaal archief van krantenartikelen uit België. Na de initiële zoekopdracht (291) werden de resultaten verfijnd door duplicaten te filteren (268), en de titel (218) en inhoud (141) te scannen.

Alle verzamelde literatuur werd op een identieke manier via Nvivo 12 software gecodeerd en geanalyseerd. Bij de analyse werd een onderscheid gemaakt tussen wetenschappelijke publicaties, grijze literatuur en krantenartikelen (later meer). Op basis van twee systematische literatuurstudies over de effecten van fusies (e.g. Karkin et al., 2019; Tavares, 2018) ontwikkelden de onderzoekers samen een codeerschema. De onderzoekers voegden codes toe indien fragmenten uit de teksten niet pasten bij de vooraf bepaalde codes. Er werd met andere woorden zowel deductief als inductief gecodeerd (Van Thiel, 2021). De *intercoder reliability* werd gegarandeerd door eerst teksten apart te coderen en daarna de toegekende codes onderling te vergelijken. Er werden codes voorzien voor de gehanteerde methodologie en voor de effecten van fusies. Die laatste code werd verder opgedeeld op basis van politieke (6), administratieve (6), structurele (2) en democratische (6) effecten van fusies. Deze aanpak maakte het mogelijk om per code, en dus effect, niet alleen bestaande wetenschappelijke literatuur te verzamelen maar ook relevante voorbeelden uit de Vlaamse context.

We wijzen ook graag op een aantal beperkingen van de gebruikte onderzoeksmethode. Zo hebben we voor de systematische analyse van de wetenschappelijke publicaties enkel Engelstalige en aan *peer-review onderworpen* artikelen uit de database van *Web of Science* opgenomen. Daarnaast hebben we de praktijkgerichte rapporten en boekhoofdstukken niet op een systematische wijze verzameld. Mede daarom werden ze ook enkel gebruikt om inzichten uit de systematisch verzamelde wetenschappelijke publicaties te ondersteunen. Bovendien beperkt onze literatuurstudie zich tot het tijdsbestek 2000-2022, wat betekent dat de meest recente studies over gemeentelijke fusies niet opgenomen konden worden.

4 RESULTATEN

4.1 ONDERZOEKSTECHNISCHE BEVINDINGEN

In de literatuurstudie werden 74 academische artikelen, 32 onderzoeksrapporten, en 141 krantenartikelen onderzocht. De 74 academische artikelen vormen de basis van deze literatuurstudie, aangezien ze op een systematische manier de effecten van fusies onderzochten. De 32 onderzoeksrapporten vullen deze resultaten verder aan voor de Vlaamse (en Nederlandse) context. De 141 krantenartikelen vullen deze empirische resultaten verder aan, meer bepaald als illustraties van praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten zoals deze in de pers worden besproken om de onderzoekresultaten beter te kunnen duiden. Voor de bespreking van de onderzoekstechnische bevindingen, richten we ons echter vooral op de 74 academische artikelen, omdat deze de basis vormen van de wetenschappelijke kennis over de effecten van fusies, waarop we in een volgende fase van ons onderzoek ook zullen verder bouwen.

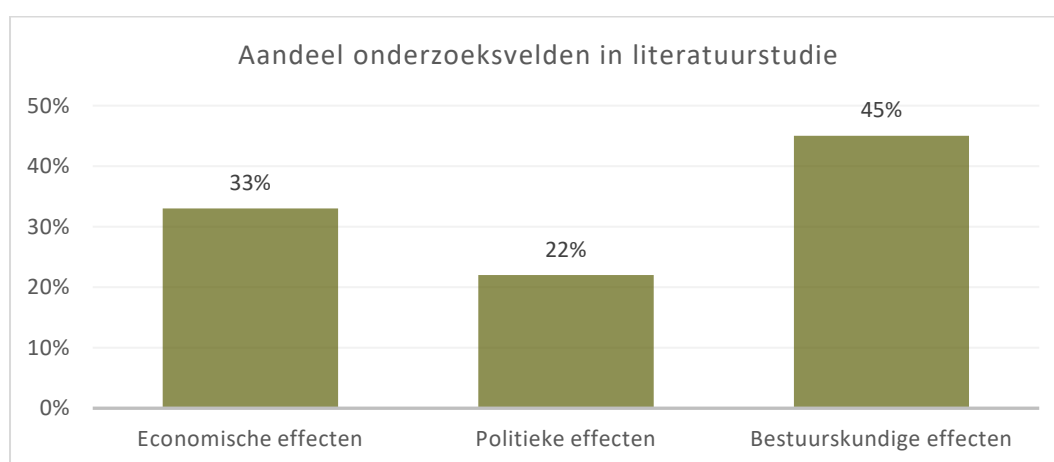
4.1.1 Drie onderzoeksvelden

Onze literatuurstudie toont vooreerst aan dat het onderzoek naar de effecten van fusies verspreid zit over drie verschillende onderzoeksvelden. Deze onderzoeksvelden bekijken specifieke soorten effecten van fusies, en hanteren ook vaak eigen onderzoeksmethodieken. Het eerste onderzoeksveld houdt zich bezig met de *economische effecten* van fusies (bv. kosten, schaalvoordelen, ...), en empirische studies hierin vinden we vooral terug in wetenschappelijke tijdschriften zoals *Economia Politica*, *Economic Papers*, *Economic Analysis and Policy*, *Public Choice*. De effecten van fusies worden in deze onderzoeken ook vaak bestudeerd met kwantitatieve onderzoeksmethoden (bv. experimenten, regressieanalyses). Het tweede onderzoeksveld richt zich op de *politieke effecten* van fusies (bv. electorale effecten, burgers tevredenheid, politieke participatie), en studies binnen dit veld worden vooral gepubliceerd in wetenschappelijke tijdschriften zoals *Electoral Studies*, *American Political Science Review*, *Policy and Politics*, *Political Geography*. Deze studies gebruiken zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden (bv. casestudies). Het derde onderzoeksveld focust zich op de *bestuurskundige effecten* van fusies (bv. beleid- en dienstverlening, interne organisatie, relatie met andere gemeenten/overheden), met studies in wetenschappelijke tijdschriften zoals *Public Management Review*, *Local Government Studies*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review*, *American Review of Public Administration*. Deze studies gebruiken zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden, maar de nadruk ligt wel op kwalitatief onderzoek.

Als we kijken naar het aandeel van de verschillende onderzoeksvelden in deze literatuurstudie, dan focust 33 procent van de studies zich op de economische effecten van fusies, 22 procent op de politieke effecten, en 45 procent op de bestuurskundige effecten (zie figuur 1). Hoewel deze onderzoeksvelden het onderzoek naar de

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

effecten van fusies grotendeels domineren, betekent dit niet dat ze volledig geïsoleerd te werk gaan. Er zijn bijvoorbeeld meerdere voorbeelden van bestuurskundige studies die ook kijken naar economische of politieke effecten. We zien bovendien dat sommige studies gepubliceerd worden in wetenschappelijke tijdschriften zoals *Local Government Studies*, *Journal of Regional Science*, *Urban Affairs Review*, *Urban Policy and Research* die zich als het ware op het kruispunt bevinden van de drie onderzoeksvelden. Sommige van de studies in dit literatuuronderzoek kijken eveneens gelijktijdig naar meerdere soorten effecten. Een voorbeeld hiervan is de studie van Dollery (2010) die zich richt op de afweging tussen economische schaaffecten en democratische effecten van fusies. Deze meer geïntegreerde aanpak stimuleert niet enkel kennisoverdracht tussen de verschillende onderzoeksvelden, maar maakt ook een breder debat over de effecten van gemeentelijke fusies mogelijk.



Figuur 1: Aandeel van de verschillende onderzoeksvelden in de literatuurstudie

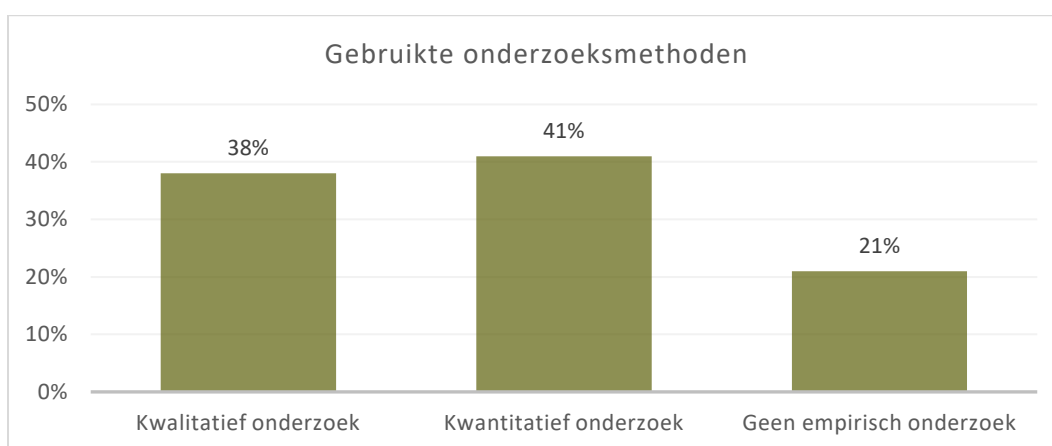
4.1.2 Onderzoekscontext

In onze literatuurstudie valt de brede onderzoekscontext op. Er werden reeds fusieonderzoeken uitgevoerd over de hele wereld, wat de validatie van de resultaten uit deze literatuurstudie versterkt. Het toont eveneens aan dat ‘gemeentelijke fusies’ een wijdverspreid fenomeen is. De fusieonderzoeken in onze literatuurstudie werden uitgevoerd in Europa (België, Nederland, Noorwegen, Denemarken, Duitsland, Zweden, Italië, Estland, Finland, Zwitserland, Oekraïne), Amerika (Verenigde Staten, Brazilië, Canada), Azië (China, Thailand, Japan), het Midden-Oosten (Turkije, Israël), Afrika (Zuid-Afrika), en Oceanië (Australië, Nieuw-Zeeland). De grootte van de gefuseerde gemeenten verschilt van land tot land. Landen uit Noord-Europa (bv. Denemarken, Noorwegen, Nederland), Japan, en Australië/Nieuw-Zeeland hebben gemeenten die over het algemeen groter zijn dan die in andere Europese landen (bv. België, Duitsland, Zwitserland, Frankrijk, Italië) en Noord-Amerikaanse landen (VS, Canada). We zien ook verschillen tussen de studies inzake het moment waarop gefuseerd werd. Sommige studies richten zich op fusies die in de vorige eeuw plaatsvonden, terwijl andere studies onderzoeken wat de effecten zijn van recente fusies. Zo onderzochten de studies in dit literatuuronderzoek fusies van 1910 tot 2020.

Op die manier vallen er ook conclusies te trekken over korte- en langetermijneffecten van fusies. Bovendien zien we ook verschillen tussen de soort fusies die uitgevoerd werden in deze landen. Het gaat hier dan over verschillen in het verplichtende karakter van de fusies (verplichte vs. vrijwillige fusies), de scope van de fusies (over het hele land of in een beperkt gebied), en de keuze van fusiepartner (gelijkaardige gemeenten vs. grote steden met kleinere randgemeenten).

4.1.3 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek in deze literatuurstudie maakt gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden (zie figuur 2). Van de opgenomen studies maakt 38 procent gebruik van kwalitatief onderzoek. Het gaat hier dan voornamelijk om (vergelijkende) casestudies en historische studies van fusiegemeenten, waarbij documentenanalyses en analyses van interviewdata worden gebruikt. Van de opgenomen studies maakt 41 procent gebruik van kwantitatieve onderzoeksmethoden. De meest gebruikte analysemethodiek (goed voor 43 procent van alle kwantitatieve studies) is het quasi-experimenteel onderzoek (voornamelijk difference-in-difference) waarbij, vaak op basis van beschikbare data uit rapporten, een vergelijking wordt gemaakt tussen een groep van gefuseerde gemeenten en een groep van niet-gefuseerde gemeenten (i.e. controlegroep). Op basis van de statistische significantie van deze verschillen, kunnen inzichten verworven worden over het effect van een fusie op een bepaalde variabele (vaak economische variabelen zoals kostenbesparingen). Voorts worden binnen deze groep van studies ook veelvuldig regressieanalyses gebruikt op basis van survey- en/of paneldata. Ook andere kwantitatieve technieken zoals sociale netwerkanalyses, simulaties en factoranalyses komen voor, maar in veel mindere mate. Van de studies gebruikten 21 procent geen empirisch onderzoek om effecten van fusies te bestuderen, maar bouwden op systematisch literatuuronderzoek of theoretische modellen (bv. economische of conceptuele modellen).



Figuur 2: Gebruikte onderzoeksmethoden van de bestudeerde studies

Kwalitatieve en kwantitatieve studies hebben beide voor- en nadelen. De kwalitatieve studies geven rijke details over de effecten van de fusies, maar hebben vaak slechts een zeer beperkte generaliseerbaarheid. Dit zorgt

ervoor dat de inzichten die uit deze studies komen, niet noodzakelijkerwijs toepasbaar zijn in een andere context, waardoor we niet altijd weten of we te maken hebben met een effect dat je ook kan verwachten in andere gemeenten, of een effect dat specifiek is voor de onderzochte gemeenten (Yilmaz 2013). Het grote voordeel van de kwantitatieve studies is de grote hoeveelheid data die voorhanden is, waarbij over gemeenten en zelfs landen heen conclusies over de effecten van fusies getrokken kunnen worden. Het nadeel van dergelijke onderzoeken is evenwel dat de inzichten uit deze studies zich beperken tot sterk afgelijnde, gestileerde variabelen, waardoor de complexiteit en context van de onderliggende mechanismen en verklarende factoren vaak verloren gaat. Deze onderzoeken meten dan wel generieke effecten (die je dus ook in andere gemeenten kan verwachten), maar deze blijven vaak erg oppervlakkig, waardoor we niet altijd diepere inzichten over de effecten bekomen (Jackson et al. 2007).

In een optimaal scenario worden kwantitatieve en kwalitatieve methoden gecombineerd voor het bestuderen van de effecten van gemeentelijke fusies. We zien in onze literatuurstudie echter dat er voor de meeste effecten gekozen wordt voor een specifieke onderzoeksmethode. Dit heeft als voordeel dat de studies beter realiseerbaar zijn, en de methode ook in andere contexten gebruikt kan worden. We zien hier ook veel voorbeelden van in onze literatuurstudie (bv. difference-in-difference methode in Allers et al. 2016; Askim 2020 en Blom-Hansen et al. 2016). Dit zorgt ervoor dat studies verder kunnen bouwen op de empirische resultaten van andere studies, en deze resultaten kunnen bevestigen of in twijfel trekken. Het nadeel van het gebruik van dezelfde methodieken, is evenwel dat er weinig verrijking in de diepte gebeurt. We zien in onze literatuurstudie bijvoorbeeld weinig voorbeelden van kwalitatieve case studies die uitgevoerd worden om effecten te bestuderen die voordien al onderzocht werden via kwantitatieve studies (bv. kwalitatief onderzoek over transitiekosten van Aulich et al. 2014). Bovendien worden dezelfde effecten dan vaak anders geconceptualiseerd en geoperationaliseerd, waardoor een correcte vergelijking met voorgaande onderzoeken bijna per definitie is uitgesloten. Dit resulteert in een sterk gefragmenteerd empirisch landschap waarbij het verwerven van inzichten over studies heen geen eenvoudige opdracht is. De nodige voorzichtigheid en nuance over de wetenschappelijke bewijskracht van de hierna weergegeven en besproken effecten is daardoor op zijn plaats.

4.1.4 Geïdentificeerde ex-post effecten van gemeentelijke fusies

De literatuurstudie bracht 16 *ex-post effecten* van gemeentelijke fusies aan het licht. Deze effecten verschillen van elkaar op basis van de soort actor waarop de fusies een effect hebben. We onderscheiden effecten op het *lokaal bestuur*, effecten op *andere overheden en samenwerkingsverbanden*, en effecten op de *burger en het maatschappelijk middenveld*. Tabel 2 lijst deze effecten op. Zoals uit de tabel blijkt heeft de wetenschappelijke literatuur zich voornamelijk gericht op de effecten van fusies *voor het lokaal bestuur zelf*. Binnen deze categorie zien we de sterkste empirische bewijzen voor deze effecten. Zo bestaat er heel wat empirisch materiaal over het al dan niet optreden van economische schaalvoordelen, de afwenteling van gemeentelijke kosten op een

‘common pool’ (bv. centrale overheden, andere gemeenten, ...), de aanwezigheid en hoogte van transitiekosten door de fusie, en het al dan niet internaliseren van externaliteiten (bv. burgers uit randgemeenten die gebruikmaken van de gemeentelijke diensten). Ook over het effect van fusies op de professionalisering van de gemeente en haar bestuurskracht, burgers tevredenheid, lokale identiteit, en lokale democratie bestaat een stevige basis aan empirisch onderzoek. Bij de overige effecten, echter, blijkt de empirische basis eerder erg dun (i.e. weinig beschikbaar empirisch onderzoek). In sectie 4.2.1 van dit rapport gaan we dieper in op de inhoudelijke bevindingen over deze effecten. We beperken ons daarbij niet enkel tot de wetenschappelijke bevindingen, maar voegen ook telkens fragmenten toe uit de grijze literatuur of de media die deze bevindingen helpen vertalen naar of illustreren in de Vlaamse context.

Effecten op het lokaal bestuur	Effecten op andere overheden en samenwerkingsverbanden	Effecten op de burger en het maatschappelijk middenveld
Economische schaalvoordelen	Consolidatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	Lokale burgertevredenheid
Afwenteling gemeentelijke kosten op 'common pool'	Decentralisatie naar het lokaal bestuur	Lokale identiteit en identificatie
Transitiekosten	Externe positionering van het lokaal bestuur	Lokale democratie
Internalisering		Lokale dienstverlening
Professionalisering en bestuurskracht		
Afstemming gemeentelijke diensten, structuren en processen		
Organisatiecultuur		
Beleidsvisie		
Electorale verdeling		

Tabel 2: Ex-post effecten van gemeentelijke fusies

4.1.5 Geïdentificeerde stimulerende factoren voor succesvolle fusies

Naast deze ex-post effecten bleek in de literatuur ook soms sprake van *beïnvloedende factoren voor de succesvolle uitvoering van gemeentelijke fusies*. Deze factoren tonen geen rechtstreekse effecten aan van fusies op de lokale besturen, andere overheden, of samenleving, maar hebben zelf een effect op de fusies. Tabel 3 geeft de zeven geïdentificeerde factoren weer. We maken een onderscheid tussen factoren die vanuit het management/interne werking een effect uitoefenen op de fusie, en factoren die vanuit het bestuur/beleid een effect uitoefenen op de fusie. Deze factoren worden uitgebreid toegelicht in sectie 4.2.2 van het rapport. Net zoals bij de ex-post effecten merken we ook bij het onderzoek naar deze factoren verschillen in het volume aan

wetenschappelijk onderzoek. Zo bestaat er relatief veel onderzoek naar de mate waarin de fusie beïnvloed wordt door de bereikte afstemming tussen gemeentelijke diensten/structuren/processen, het prioriteren van (politiek) eigenbelang (i.e. opportunisme), en het soort van doorgevoerde fusietraject en fusiestrategie. Over de mate waarin specifieke veranderingsmanagementpraktijken en uitdagingen een impact hebben op het succes van een gemeentelijke fusie bestaan minder empirische studies. We vinden ten slotte slechts weinig wetenschappelijke studies terug die specifiek ingaan op de impact van het bereiken van draagvlak in de lokale gemeenschap op de fusies.

Managementfactoren	Beleidsfactoren
Veranderingsmanagement	Fusiestrategie
	Fusietraject
	Draagvlak
	Opportunisme
	Uitdagingen

Tabel 3: Factoren voor gemeentelijke fusies

4.2 INHOUDELIJKE BEVINDINGEN

In dit deel van het rapport gaan we dieper in op de inhoudelijke bevindingen van de literatuurstudie. Zoals hierboven aangegeven, halen we onze resultaten uit een systematische literatuurstudie van wetenschappelijke publicaties van de voorbije twintig jaar. We illustreren deze resultaten verder met concrete voorbeelden uit de Vlaamse praktijk, die we halen uit grijze literatuur en krantenartikelen. Om het verschil met de wetenschappelijke onderzoeksresultaten duidelijk te maken, worden deze voorbeelden weergegeven in grijze kaders op het einde van de bespreking van ieder effect.

4.2.1 Ex-post effecten van fusies

We beginnen de inhoudelijke bevindingen met de geïdentificeerde ex-post effecten van gemeentelijke fusies. Zoals hierboven aangegeven, maken we een onderscheid tussen ex-post effect op het lokaal bestuur, op andere overheden en samenwerkingsverbanden, en op de burger en het maatschappelijk middenveld. We beginnen de bespreking steeds met een samenvattende tabel waarin we het effect kort toelichten, en het empirische bewijs en de onderzoekscontext samenvatten. Vervolgens gaan we per effect dieper in op de inhoudelijke bevindingen. We introduceren de inhoudelijke bevindingen per effect via de theoretische verklaringen voor de desbetreffende effecten. Vervolgens gaan we dieper in op het beschikbare empirische onderzoek naar deze effecten. We bespreken de gebruikte onderzoeksmethodieken en synthetiseren de resultaten van het onderzoek. Vervolgens illustreren we deze effecten, waar mogelijk, met voorbeelden uit de Vlaamse praktijk (grijze kader).

4.2.1.1 Effecten op het lokaal bestuur

Effect	Beschrijving	Bewijs	Context
Economische schaalvoordelen	Vaste kosten worden meer verspreid door grotere schaal bestuur, waardoor gemiddelde kost per eenheid daalt	• Enkel schaalvoordelen in kernadministratie en niet in 'buitendiensten' • Vaak beperkt (6 procent besparing), soms omvangrijk (30 procent besparing); • Soms schaalnadelen (bv. arbeidsmarktbegeleiding, cultuur); • Gemaakte schaalvoordelen kunnen tegengegaan worden door transitiekosten in de eerste jaren na de fusie.	Nederland, Australië, Nieuw-Zeeland, Denemarken, Canada, Finland en Vlaanderen
Afwenteling gemeentelijke kosten op 'common pool'	Kosten van een pre-fusie gemeente worden afgewenteld op een ruimere groep burgers (common pool) zonder dat ze mee kunnen beslissen	• Veel bewijs voor common pool effecten (bv. 52 procent nieuwe schuld); • Meer bij verplichte fusies en annexaties; • Strikt (opgelegd) financieel beleid vermindert afwenteling op common pool.	Duitsland, Denemarken, Zuid-Afrika, Noorwegen, Finland, Japan en Vlaanderen
Transitiekosten	Nieuwe (directe en indirecte) kosten ten gevolge van de fusie (bv. nieuw patrimonium, personeel, ondersteuning,	• Breed aanwezig in empirisch onderzoek; • Vaak ten gevolge van afstemmen procedures, systemen en processen; • Vaak onderschatting van transitiekosten; • Blijven vaak tot 6 jaar na fusie aanhouden.	Australië, Nederland, Europa (meerdere landen), Ierland, Canada, Japan en Vlaanderen
Internalisering	Betere afstemming tussen administratieve grenzen (i.e. wie is belastbare bevolking) en functionele grenzen (i.e. aan wie verschaft gemeente diensten)	• Geen bewijs internalisering succesvol; • Vaak als motief voor fusie van grote steden (maar niet van kleine); • Vaker bij kleine/arme dan bij grotere/rijkere randgemeenten; • Minder investeringen in pre-fusie randgemeenten bij internalisering vanwege electorale motieven;	Noorwegen, Vlaanderen en Japan
Professionalisering en bestuurskracht	Capaciteit om bestaande en toekomstige opdrachten uit te voeren binnen het kader van de eigen budgetten en bevoegdheden.	• Merendeel studies toont positief effect op professionalisering en bestuurskracht; • Geen eensgezindheid over de nood van een verhoging; • Verhoging van professionalisering wordt niet altijd positief ervaren.	Zwitserland, Italië, Nederland, Denemarken en Canada
Afstemming gemeentelijke diensten, structuren en processen	Toename slagkracht (personeel, kennis, ...) en efficiëntie (ontdubbeling diensten) gefuseerde gemeente door afstemming van gemeentelijke diensten, structuren, en processen	• Efficiëntievoordelen door afstemming • Afstemming vergt veel tijd/moeite (bv. veel verloop personeel) • Opnemen nieuwe rollen, met stress als gevolg. • Eenmansdiensten nemen af, maar gespecialiseerde functies raken niet altijd ingevuld.	Verenigde Staten, Zwitserland, Canada, Japan en Vlaanderen
Organisatiecultuur	Verbetering cultuur door versterking organisatie; Verslechtering cultuur door afstemmingsproblemen en stress.	• Empirisch bewijs voor zowel positief als negatief effect op organisatiecultuur • Afstemming tussen culturen stimuleert succesvolle fusie	Nieuw-Zeeland, Finland, Zwitserland en Vlaanderen
Beleidsvisie	De beleidsvisies van meerdere besturen moeten op elkaar afgestemd worden en rekening houden met alle uitdagingen van de grotere jurisdictie.	• Omvang heeft invloed op beleidsvisie; • Harmoniëren van het kernbeleid kost tijd; • Mogelijks meer problemen op de beleidsagenda; • Vlak na fusie is de kwaliteit van beleid het hoogst.	Nederland, Finland, Zweden, Australië, Italië en Israël
Electorale verdeling	De electorale arena van de gemeente verandert door de verminderde kans op electoraal succes en de verhoging van politieke competitie.	• Disproportionele aandachtsverdeling van politici; • Periferie oververtegenwoordigd in gemeenteraad; • Periferie ondervertegenwoordigd in burgemeesterschap; • Zoektocht naar fusiepartners van zelfde politieke signatuur.	Zwitserland, Denemarken en Japan

Tabel 4: Ex-post effecten van fusies op het lokaal bestuur

Economische schaalvoordelen

Het bereiken van economische schaalvoordelen is een van de meest gebruikte argumenten voor gemeentelijke fusies (Erlingsson et al. 2021). Blom-Hansen et al. (2016) voeren twee economische principes aan die achter deze schaalvoordelen liggen. Enerzijds worden vaste kosten meer verspreid door de grotere schaal van het gefuseerde bestuur, waardoor de gemiddelde kost per eenheid daalt, en de gemeentelijke kosten dus dalen. Anderzijds veroorzaakt een fusie een opschaling van de dienstverlening en het achterliggende ambtelijke apparaat, waardoor er specialisatie kan optreden en er daardoor efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden. Belangrijk hierbij is evenwel dat dergelijke opschalingen ook een keerzijde hebben. Een te ruime opschaling veroorzaakt transactiekosten (bv. door grotere afstand tussen leidinggevend en uitvoerend niveau, meer bureaucratie of verkokering diensten) die de schaalvoordelen teniet kunnen doen of zelfs schaalnadelen kunnen veroorzaken (zie Williamson 1967). Schaaffecten worden daardoor vaak voorgesteld als een u-vormige curve, waarbij de kosten dalen tot op een zeker schaalniveau, maar bij verdere opschaling opnieuw stijgen (Bikker en Van der Linde, 2016). Wat de ideale schaal is hangt echter vaak af van de specifieke dienstverlening die verleend wordt, en aangezien gemeenten een uitgebreid pallet aan dienstverlening verschaffen, is deze vraag in de praktijk moeilijk te beantwoorden (Blom-Hansen et al. 2016).

Er is veel wetenschappelijk onderzoek naar de schaaffecten van fusies. Meer recente studies (zoals opgenomen in dit literatuuronderzoek) gebruiken hier veelal quasi-experimenten zoals difference-in-difference methoden voor, waarbij de uitgaven voor verschillende beleidsdomeinen van een groep gefuseerde gemeenten worden vergeleken met deze van een controlegroep (gemeenten die niet gefuseerd zijn) (McQuestin et al. 2022). Er wordt hier gekeken naar schaaffecten in de administratie van de gemeente (e.g. Cobban 2019), maar ook naar andere beleidsdomeinen zoals arbeidsmarktbegeleiding, wegenonderhoud, cultuur, ouderenzorg, kinderopvang, scholen, sociale dienstverlening (bijvoorbeeld maaltijdbedeling) (Blom-Hansen et al. 2016). De studies onderzochten fusiebesturen uit een relatief ruim spectrum van groottes. Zo onderzocht Vojnovic (2000) fusiebesturen tussen de 4000 en 330.000 inwoners, Allers et al. (2016) onderzocht fusiegemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners, en Blom-Hansen et al. (2016) onderzocht fusiegemeenten met minder dan 5000 inwoners tot meer dan 100.000 inwoners. We zien bovendien zowel studies over de kortetermijneffecten (0-4 jaar na fusie), middellangetermijneffecten (4-10 jaar) en langetermijneffecten (> 10 jaar) (McQuestin et al. 2022). Deze studies werden uitgevoerd in heel wat landen, waaronder Nederland, Australië, Nieuw-Zeeland, Denemarken, Canada, en Finland. Een nadeel van de quasi-experimenten is evenwel dat gemeenten met verschillende contextuele randfactoren vergeleken worden met elkaar, wat dan weer in sommige onderzoeken opgelost wordt via clusteranalyses (e.g. Dollery & Ting 2017).

Er is vrij grote consensus in deze studies dat economische schaalvoordelen maar in beperkte mate gegenereerd worden door fusies. Fusies hebben over het algemeen een positief effect op uitgaven binnen de

² Zie Blom-Hansen et al. (2016): schaalnadelen op het vlak van arbeidsmarktactiviteiten en cultuur voor de 66 Deense gefuseerde gemeenten die auteurs onderzochten (fusieronde van 2007). Dat betekent concreet dat de uitgaven per capita omhoog gingen voor deze activiteiten in de gefuseerde gemeenten (schaalnadelen gaat hier enkel over bijkomende uitgaven, niet over bv. kwaliteitswinsten).

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

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten Schaalvoordelen

De empirische bewijzen uit het internationale onderzoek naar schaalvoordelen bij fusies tonen vaak erg geïsoleerde effecten. Hoewel anekdotische voorbeelden uit de Vlaamse gemeenten niet dezelfde bewijswaarde hebben als de empirische resultaten en ze hier enkel ter illustratie gebruikt worden, laten ze wel het gelaagde karakter van het genereren van schaalvoordelen zien. Zo zien we dat Puurs-Sint-Amands na de fusie besloten heeft om de rendabiliteit van de maaltijdbezorging van het zorgbedrijf te verhogen door in de toekomst maar één keuken te gebruiken (i.e. opschaling in buitendiensten) (Het Laatste Nieuws, 19/10/2019). Schaalvoordelen laten zich tevens zien in de evaluatie van het huidige patrimonium van de fusiegemeente Aalter (Aalter-Knesselare), iets wat weinig in rekening wordt gebracht in wetenschappelijke studies. Zo zou het de bedoeling zijn om door de ontdubbeling van de gemeentelijke diensten meer dan 20 gebouwen van de fusiegemeente te verkopen, waarbij de gemeente 4,8 miljoen euro zo kunnen besparen (Het Nieuwsblad, 28/12/2019). Ook de vermindering van het aantal gemeenteraadsleden levert besparingen op. Zo maakt de burgemeester van Oudsbergen gewag van een besparing van 350 000 euro op het politieke apparaat in het jaar na de fusie (Het Belang van Limburg, 20/03/2021).

Common pool exploitation

Een common pool kan gezien worden als een groep burgers die gezamenlijk gebruikmaken van dezelfde bronnen of diensten (Ostrom et al. 1994). Bij fusies ontstaat een nieuwe common pool, aangezien gemeenten, ieder met hun eigen bevolking, samensmelten tot een en dezelfde gemeente. Daarnaast kan de Vlaamse gemeenschap ook als een common pool beschouwd worden, aangezien Vlaamse burgers belastingen betalen aan de Vlaamse overheid en gebruikmaken van de diensten van deze overheid. Common pool exploitation treedt op wanneer de middelen van de common pool (i.e. common pool resources) gebruikt worden door een kleine groep binnen de common pool zonder dat de andere leden van die common pool hier zeggenschap in hebben. Volgens Fritz & Feld (2020) treedt common pool exploitation in twee gevallen op bij gemeentelijke fusies. Toegepast op de Vlaamse context, kan een fusiegemeente enerzijds free-ridergedrag vertonen ten opzichte van de Vlaamse overheid door gebruik te maken van de Vlaamse schuldverminderingen om nieuwe kosten te maken en dus de eigen fiscale discipline te versoepelen. Op die manier worden de gemeentelijke kosten afgewenteld op de Vlaamse gemeenschap, zonder dat Vlaamse burgers buiten de fusiegemeente kunnen profiteren van de mogelijks verbeterde diensten ten gevolge van de fusie. Anderzijds kan de gemeente ook free-ridergedrag vertonen tegenover de gemeente waarmee hij zal fuseren. Aangezien gemaakte kosten pas terugbetaald moeten worden wanneer de gemeente gefuseerd is, heeft de gemeente een economische incentive om voor de fusie nieuwe kosten te maken, die dan gedeeld worden over een grotere belastingsbasis (nl. de burgers van de nieuwe fusiegemeente). Initiatieven vanuit de centrale overheid kunnen dit free-ridergedrag mogelijks deels

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

opvangen (bv. een jaar voor de totstandkoming van de fusie wordt in Vlaanderen een periode van lopende zaken ingesteld).

Er is een heel ruime empirische basis die bevestigt dat er inderdaad common pool exploitation optreedt bij fusies. Deze studies zijn zowel van kwantitatieve als kwalitatieve aard. Bij de kwantitatieve studies zien we regressiestudies (e.g. Goto et al. 2021) en difference-in-difference studies (e.g. Blom-Hansen 2010), waarbij over een bepaalde periode de uitgaven en/of schulden van gemeenten die fuseren/gefuseerd zijn, vergeleken worden met andere (niet gefuseerde) gemeenten. Kwalitatieve onderzoeken gebruiken case studies in een beperkt aantal fusiegemeenten om na te gaan welke factoren aan de basis liggen voor bepaalde uitgaven/schulden voor de fusie (e.g. Garlatti et al. 2022). Onderzoek naar common pool exploitation werd al over de hele wereld uitgevoerd, waaronder in Duitsland, Denemarken, Zuid-Afrika, Noorwegen, Finland, en Japan. Er werd bovendien een ruim spectrum van groottes van (fusie)besturen onderzocht. Onderzoek van Fritz en Feld (2000) analyseert besturen met 1000 tot 100.000 inwoners en onderzoek van Hirota en Yunoue (2017) besturen van 200 tot 3.3 miljoen inwoners.

Deze studies bevestigen dat gemeenten onder impuls van een nakende fusie inderdaad hun uitgaven en schulden verhogen met het oog op een toekomstige afwenteling op de grotere fusiegemeente of de ruimere gemeenschap. Deze stijgende schuld is vaak substantieel. Jordahl & Liang (2009) tonen bijvoorbeeld aan dat gemeenten in Noorwegen voor hun fusie gemiddeld voor 52 procent aan nieuwe schuld aangingen. Common pool exploitation komt zowel voor bij vrijwillige fusies (e.g. Hirota & Yunoue 2017) als verplichte fusies (Blom-Hansen 2010), maar zouden volgens sommige onderzoeken ernstiger zijn bij verplichte fusies en annexaties (i.e. overname van kleine gemeente door grote gemeente) (Fritz & Feld 2020). Het zeldzame onderzoek dat geen common pool exploitation vaststelt (i.e. Goto et al. 2021) maakt duidelijk dat een door de hogere overheid verplicht opgelegd financieel programma om bijkomende uitgaven te beperken common pool exploitation kan tegengaan. Onderzoek van Blom-Hansen (2010) in Denemarken bevestigt dit, maar toont ook aan dat ondanks zware financiële programma's nog steeds (zij het wellicht beperktere) common pool exploitation optreedt.

We kunnen deze bevindingen voorzichtig doortrekken naar de Vlaamse situatie, waarbij het erop lijkt dat een dergelijke common pool exploitation er ook geweest is bij de vrijwillige fusies, onder invloed van de Vlaamse schuldovername. Zo toont het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) aan dat, onder invloed van de Vlaamse schuldovername, de meeste gemeenten nieuwe investeringen aangingen, de loonlasten zagen stijgen en tegelijk de belastingsinkomsten deden dalen (ABB 2022), wat kan duiden op een versoepeling van de financiële discipline bij deze gemeenten. Het valt op dat slechts twee van de gefuseerde gemeenten (i.e. Aalter en Deinze)

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

een verlaging van hun investeringen kennen, mogelijks als gevolg van de substantiële belastingsverlagingen en gemaakte transitiekosten, en op die manier hun financiële discipline lijken behouden te hebben⁶.

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten

Common pool exploitation

Hoewel de volgende resultaten slechts anekdotische voorbeelden zijn, en dus geen wetenschappelijke waarde hebben, illustreren en bevestigen ze wel de common pool exploitation die er ook bij de Vlaamse fusiegemeenten lijkt te zijn. Zo zegt de burgemeester van Zingem (thans Kruisem) het volgende: *“Dankzij de schuldafbouw van 500 euro per inwoner zal de nieuwe gemeente schuldenvrij zijn en mogelijks budgettaire overschotten kunnen creëren. [...] We kunnen investeren in nieuwe faciliteiten, maar kunnen evengoed een stuk teruggeven aan de burgers door bijvoorbeeld een belastingverlaging.”* (ABB 2017, p. 12). De burgemeester van Lievegem maakt een vergelijkbare bedenking: *“Door de belastingverlaging hebben we elk jaar ongeveer een miljoen euro minder inkomsten. Daar tegenover staat natuurlijk de fusiebonus die we van Vlaanderen gekregen hebben”* (Het Laatste Nieuws, 1/02/2019). De burgemeester van Oudsbergen bevestigt dit: *“Financieel heeft de fusie ons natuurlijk heel wat opgeleverd: een schuldovername van 11,5 miljoen euro, waardoor ook nog eens meer dan 3 miljoen euro aan intresten wegvielen. [...] We halen 700.000 euro minder belastingen op dan vroeger. [...] Die belastingverlagingen kunnen we koppelen aan een ambitieus investeringsprogramma. Zo investeren we deze legislatuur, zelfs in volle coronacrisis, 70 miljoen euro in Oudsbergen.”* (Het Belang van Limburg, 20/03/2021). Belangrijk hierbij is dat deze belastingverlagingen, en de verminderde financiële discipline van deze gemeenten, mogelijk gemaakt door de schuldovername vanuit de Vlaamse overheid, betaald worden door de hele Vlaamse gemeenschap, wat een typisch voorbeeld is van common pool exploitation. We zien trouwens ook mogelijke voorbeelden van de tweede vorm van common pool exploitation, waarbij gemeenten net voor de fusie nog snel investeringen doorvoeren omdat de schuld daarvan pas afbetaald zal worden eens de gemeente gefuseerd is. Zo haalt de oppositie van de gemeente Pelt in het kader van een investering in een nieuw gemeentehuis van Overpelt het volgende aan: *“Als toenmalige sp.a-Groen-fractie hadden we er meermaals op aangedrongen dit uit te stellen tot er duidelijkheid was over de fusie, maar men heeft toen toch doorgedruwd. Deze nieuwbouw gaat al meteen over een zware investering van 3 miljoen euro.”* (Het Belang van Limburg, 27/04/2019).

⁶ Het gaat hier om een afwenteling van schulden op een centrale overheid (Vlaanderen), o.a. via schuldovernames van de centrale overheid, niet om afwenteling op de gefuseerde gemeente. Afwenteling op de common pool op die manier betekent dat gemeenten gebruik maken van de schuldovername om extra schulden op te bouwen, en daardoor een risico lopen op een laxere financiële discipline (omdat Vlaanderen een deel van hun schulden overneemt). Aangezien alle fusiegemeenten een belastingverlaging doorvoerden (en er ook nog heel wat transitiekosten komen kijken bij fusies), verwacht je eigenlijk niet dat de investeringen in belangrijke mate verhogen na een fusie. Dat gebeurde echter bij de meeste fusiegemeenten wel (Aalter en Deinze als uitzonderingen), wat gelijkloopt met soortgelijke fusies in andere landen. De periode van lopende zaken die Vlaanderen invoerde in de gemeentebesturen tijdens het laatste jaar voor de totstandkoming van de fusie heeft enkel effect op de afwenteling van schulden op de gefuseerde gemeente, niet bij een afwenteling op de Vlaamse overheid. De tweede vorm kan tegengegaan worden door financiële programma's op te leggen aan de fuserende gemeenten (bewijs van succes hiermee in bv. Zuid-Afrika, Goto et al. 2021), zodat ze niet meer uitgeven dan opportuun is na een fusie.

Transitiekosten

Transitiekosten bestaan uit het geheel van gemaakte kosten die gerelateerd zijn aan de fusie. Dit gaat dan enerzijds over de directe kosten van de fusie zoals inputkosten om de fusie mogelijk te maken (bv. aankoop nieuw patrimonium of aanwerving nieuw personeel), en proceskosten die gerelateerd zijn aan de fusie (bv. kost veranderingsmanagement, externe ondersteuningskosten, aanpassingskosten zoals afvloeiingsregelingen, harmonisering van arbeidsvoorwaarden, regels, en routines, en de integratie van bedrijfsprocessen) (Blank, 2015). Anderzijds zijn er ook heel wat indirecte kosten van een fusie, zoals de disruptiekost van de herstructurering waardoor gemeentelijke activiteiten en projecten tijdelijk niet (kwaliteitsvol) uitgevoerd kunnen worden, en psychologische kosten (bv. stress bij personeel, spanningen tussen werknemers, instabiliteitsgevoel of verlies identiteit en motivatie.) (Dollery & Crase, 2006).

Onderzoek naar de transitiekosten van fusies werd reeds over de hele wereld uitgevoerd. In onze literatuurstudie vonden we onderzoeken uit Australië (e.g. Aulich et al., 2014), Ierland (e.g. Callanan et al., 2014), Canada (e.g. Vojnovic, 2000; Tanguay & Wihry, 2008), Japan (e.g. Takagishi et al., 2012), en Nederland (e.g. Blank 2015; De Groot et al., 2014; Ferket et al., 2014; Van Hulst & De Groot 2011). Deze onderzoeken waren zowel kwalitatief als kwantitatief gericht. Kwalitatieve onderzoekers voerden vooral casestudies uit in een beperkt aantal gemeenten (e.g. Aulich et al., 2014; Vojnovic, 2000). Kwantitatieve onderzoekers gebruikten surveys en gerapporteerde cijfers om regressieanalyses en factoranalyses te draaien (e.g. Tanguay & Wihry 2008; Takagishi et al. 2012). Sommige studies bekeken de transitiekosten op de korte termijn (e.g. Callanan, et al. 2014), terwijl andere studies de transitiekosten over een langere periode (bv. 10 jaar) bestudeerden (e.g. Ferket et al. 2014).

De onderzoeken bevestigen de aanwezigheid van transitiekosten, zowel op korte termijn (bv. kosten voor integratie personeel, activa, ICT, regels, middelen, en beleid) (Callanan, et al. 2014), als op lange termijn (bv. hogere personeelskosten, hogere huisvestingskosten) (Ferket et al. 2014). Secundaire analyses over de dienst burgerzaken die uitgevoerd werden door De Groot et al., (2014) en Van Hulst & De Groot (2011) tonen aan dat de gefuseerde gemeenten gemiddeld tot zes jaar na de fusie met dergelijke transitiekosten te maken krijgen, waardoor de fusie pas daarna kan beginnen renderen (Blank, 2015). Een case study in Canada toont aan dat vier van de vijf onderzochte gemeenten meer gespecialiseerde apparatuur nodig hadden na de fusies, en in alle vijf de gemeenten groeide de werklast tijdens de fusieperiode (Vojnovic 2000). Een meta-analyse van Leland & Thurmaier (2014) over fusies in Europese gemeenten toont bovendien aan dat proceskosten zoals de harmonisering van loon- en arbeidsvoorwaarden, en het integreren van ICT-systemen extra kosten met zich meebrengen. Ook andere proceskosten zoals transactiekosten tijdens de fusie door onderhandelingen over consolidatieovereenkomsten leggen extra druk op het personeel (Tanguay & Wihry 2008). De verhoogde werkdruk vertaalt zich volgens de resultaten van een studie van Takagishi et al. (2012) in Japanse fusiegemeenten in verhoogde stress bij ambtenaren. Deze resultaten worden bevestigd door het veldonderzoek

van ABB naar de vrijwillige fusiegemeenten in Vlaanderen, waar de algemene vaststelling was dat de fusies voor een aanzienlijke extra belasting van het personeel zorgden, waardoor zaken die niet gerelateerd waren aan de fusie, uitgesteld werden (ABB 2018). Meerdere onderzoeken geven bovendien aan dat de transitiekosten en benodigde tijd voor het uitvoeren van de fusies systematisch onderschat werden (Aulich et al. 2014; Ferket et al. 2014).

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten

We stellen uit het vele anekdotische materiaal vast dat de transitiekosten ook in de Vlaamse fusiegemeenten een harde realiteit zijn, waar sommige besturen onvoldoende op voorbereid waren. Zo stelt de burgemeester van Oudsbergen het volgende: *“Naast hun (personeel) gewone job waren zij in beide gemeentehuizen ook in de weer om de nieuwe gemeente voor te bereiden. Ze werkten aan 120 procent. En bij de echte start begin 2019 moesten ze nog eens een tandje bijsteken. Voor sommigen was dat de druppel. Zij verlieten onze organisatie. Ik heb veel traantjes gezien, ook van medewerkers van wie ik het niet verwachtte.”* (Het Belang van Limburg, 20/03/2021). De voormalige algemeen directeur van Knesselare (nu Aalter) wijst tevens op de verhoogde werkdruk, waardoor het moeilijk werd om de dagdagelijkse werking draaiende te houden (Van Cleemput, 2018). De impact van de transitiekosten op de gemeentelijke organisatie beperkt zich evenwel niet enkel tot de interne werking. Volgens de ervaring van De Vries (2009) in Nederlandse fusiegemeenten is er de eerste paar jaar na een fusie nauwelijks gemeentelijk beleid dat van de grond raakt, mede door een veranderende interne organisatie, maar ook door instabiele politieke coalities. De voormalige algemeen directeur van Knesselare geeft bovendien aan dat de combinatie van de turbulentie door de fusie en het bezitten van een geringe personeelscapaciteit, de organisatie bijzonder fragiel maakt: *“Qua personeel was er door de verhoogde werkdruk en nipte capaciteit geen reserve. Als u op dat moment niet snel en verstandig handelt, loopt u het risico dat de organisatie implodeert, nog voor de fusie.”* (Van Cleemput, 2018).

Internalisering

Gemeentebesturen staan in voor het beleid en de dienstverlening binnen hun eigen grondgebied, en innen daarvoor belastingen bij de burgers binnen dat grondgebied. In vele (klein)centrumgemeenten- en steden, worden evenwel ook diensten geleverd aan burgers van andere gemeenten (bv. openbaar vervoer, kinderopvang, onderwijs of sociale dienstverlening), terwijl deze burgers hier niet (op dezelfde manier) voor belast worden. Een fusie kan helpen om de administratieve grenzen van de gemeente (i.e. grondgebied) beter af te stemmen op de functionele grenzen van de gemeente (i.e. grotere gebied waar diensten verleend worden) en op die manier externaliteiten (bv. burgers die werken in de stad maar in een randgemeente wonen) te internaliseren (Fitjar, 2021). De problematiek van slecht afgestemde administratieve en functionele grenzen treft vooral gemeenten en steden die een zekere centrumfunctie vervullen (dit kan ook gaan over kleine centra).

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

Een internalisering kan er in dat geval voor zorgen dat de centrumgemeente meer grondgebied omsluit, waardoor een coherente ruimtelijke planning mogelijk wordt, infrastructuurmiddelen beter geconcentreerd worden, en economische groei gestimuleerd wordt (Gendzwill et al. 2021). Internalisering door fusie heeft daardoor vooral voordelen voor de centrumgemeenten, en niet voor de randgemeenten (die liever apart blijven functioneren, want hun burgers kunnen reeds gebruikmaken van de diensten van de centrumgemeente) (Fitjar 2021).

Hoewel de internalisering een van de belangrijkste argumenten is om te fuseren, bestaat er relatief weinig empirisch onderzoek naar het fenomeen. Dit onderzoek is voorts vooral kwantitatief van aard, waardoor de onderliggende mechanismen nog niet voldoende onderzocht zijn. Er wordt vooral gebruikgemaakt van surveys en regressieanalyses, en dit onderzoek is vaak ook vrij recent (na 2020). We vonden onderzoek naar internalisering in Noorwegen (Fitjar 2021) en Japan (Pickering et al. 2020), alsook enkele beschrijvende resultaten uit Vlaanderen (ABB 2018; De Ceuninck 2018).

Aangezien empirisch onderzoek naar internalisering beperkt is, zijn we voorzichtig met algemene bevindingen over het effect van fusies op internalisering. De Ceuninck (2018) merkt wel op dat de fusies bij de Vlaamse gemeenten in 1976 grotendeels ingestoken werden vanuit het internaliseringsprincipe. De Vlaamse steden kampten immers met financiële problemen omdat ze veel diensten leverden aan (onbelaste) burgers van andere gemeenten, maar ook omdat het vooral de steden waren die met complexe problematieken te maken kregen die de druk op de gemeentekas verder opvoerden. Fitjar (2021) onderzocht in Noorse gemeenten die tussen 2014 en 2017 gefuseerd zijn welke soorten fusies daar plaatsvonden. De onderzoeker bevestigt dat centrumsteden een significant grotere voorkeur hadden om te fuseren met een randgemeente, terwijl middelgrote randgemeenten een significant kleinere voorkeur hadden om te fuseren met centrumsteden die een hoge aanslagvoet hadden. Bovendien waren de kleinste randgemeenten meer geneigd om fusies met grote steden te ondersteunen dan de grotere randgemeenten. Pickering et al. (2020) onderzocht in Japan de nadelige effecten van internalisering voor de randgemeenten die fuseren met grotere centrumsteden. De onderzoekers stelden vast dat er een significante afname is van publieke uitgaven bij de randgemeenten in vergelijking met voor de fusie, omdat het electoraal interessanter is om de uitgaven te verhogen in de stad tegenover de dunbevolkte rand. In haar veldonderzoek ontdekte ABB (2018) in sommige randgemeenten een zekere terughoudendheid om met grote steden te fuseren, omdat ze vrezen dat hun eigenheid verloren dreigt te gaan bij dergelijke fusies. Volgens hetzelfde onderzoek fuseren bepaalde kleinere gemeenten bovendien liever met elkaar dan met een grote stad omdat ze dan zelf een belangrijkere regiospeler kunnen worden.

Professionalisering en bestuurskracht

Vroeger werden fusies voornamelijk gemotiveerd vanuit hun kostenbesparing en andere efficiëntiewinsten, maar vandaag gaat het meer om hun impact op de bestuurskracht en professionaliteit van lokale autoriteiten (Kortt et al., 2016). Bestuurskracht gaat over de capaciteit van lokale besturen om bestaande *en toekomstige* opdrachten uit te voeren binnen het kader van de eigen budgetten en bevoegdheden (Ferket et al., 2014; Van Orshoven & De Peuter, 2015). Het samenvoegen van gemeenten kan een instrument zijn om die capaciteit van lokale besturen te vergroten waardoor ze meer strategische en planmatige beslissingen kunnen nemen, de dienstverlening verbetert en het verloop van personeel vermindert (Leland & Thurmaier, 2005; Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018).

Ook hier zijn de empirische bevindingen het resultaat van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeken. Kwalitatieve onderzoeken baseren zich voornamelijk op interviews en krantenartikelen om inzichten te verwerven in de (percepties over) bestuurskracht van lokale besturen. Kwantitatieve onderzoeken gebruiken informatie uit een survey en zetten via de difference-in-difference methode een quasi-experiment op. De effecten worden geanalyseerd in uiteenlopende landen zowel binnen (Zwitserland, Italië, Nederland en Denemarken) als buiten (Canada) Europa. De onderzoeken kijken voornamelijk naar de effecten op korte termijn, al zijn er ook een beperkt aantal studies die focussen op de middellange (5 jaar in Garlatti et al. 2022) en lange termijn (11 jaar in Steiner & Kaiser, 2017). De studies capteren een breed spectrum aan groottes. Zo onderzochten Ebinger en collega's (2019) fusie tussen counties van 200.000 tot 355.000 inwoners, terwijl Steiner en Kaiser (2017) fusies tussen Zwitserse gemeentes tussen de 1370 en 3502 inwoners analyseerden.

Uit die studies blijkt dat de inzichten over de effecten van fusies op professionalisering en bestuurskracht niet eenduidig zijn. In de eerste plaats is niet iedereen het erover eens dat de professionaliteit en bestuurskracht van lokale besturen überhaupt moet vergroten (Steiner & Kaiser, 2012). In de tweede plaats wegen niet voor iedereen de voordelen op tegen de nadelen. Voorstanders zien een gespecialiseerde administratie als een kwaliteitsverbetering die leidt tot de mogelijkheid om meer robuuste strategieën te ontwikkelen, terwijl tegenstanders het net zien als onnodige kosten door loonsverhogingen en de aankoop van meer professionele apparatuur (Garlatti et al., 2022; Vojnovic, 2000). Tot slot is er ook twijfel over het verband tussen fusies en een stijging in de professionaliteit en bestuurskracht (Van Hoof, 2019). Het merendeel van de onderzoeken toont aan dat fusies resulteren in meer professionaliteit en bestuurskracht (e.g. Broucker et al., 2016; Ebinger et al., 2019; Ferket et al., 2014; Peters, 2014; Steiner & Kaiser, 2017; Tavares, 2018) doordat het gebied van rekrutering vergroot (Terlouw, 2016) en de arbeidsverdeling meer fijnmazig kan verlopen (Blom-Hansen et al., 2016). Toch is er ook een kleinere groep onderzoekers die concluderen dat concrete cijfers over de onderliggende oorzaken van toenemende professionaliteit te schaars zijn om dergelijke assumpties te maken (De Ceuninck & Abma, 2018) (Van Hoof, 2019). Kortom, empirisch bewijs voor de effecten van fusies op de bestuurskracht van

gemeenten laat een wisselend beeld zien (Boogers & Reussing, 2018). Hoewel niet systematisch onderzocht, schetst het onderzoek van De Ceuninck & Abma (2017) en De Ceuninck (2018) naar de Nederlands fusies van de jaren '80 en '90 en de Vlaamse fusies van 1976, wel een voorzichtig positief beeld over het effect van fusies op de administratieve weerbaarheid, o.a. door een versterking van het strategisch vermogen, een toename van de professionalisering van de organisatie, een verbetering van het planmatig werken (maar ook een stijging van de planlast), en een betere dossiervoorbereiding, infrastructuur en technische uitrusting.

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten
Professionalisering en bestuurskracht

De praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten bevestigen het voorzichtig positief beeld over het effect van fusies op de administratieve weerbaarheid. Verschillende gefuseerde besturen wijzen na de fusie op de voordelen voor de bestuurskracht en professionalisering. In Lievegem hadden ze ongeveer 1 jaar na de fusie bijvoorbeeld de mogelijkheid om een seniorenconsulent aan te stellen. *“De groep senioren groeit, dus daarom gaan we nu ook voor een seniorenconsulent, zegt burgemeester Tony Vermeire (CD&V). Opnieuw een voordeel van de fusie, want het is maar omdat we nu een grotere gemeente zijn dat de mogelijkheid tot de aanwerving van een seniorenconsulent er is.”* (Het Laatste Nieuws, 27/12/2019). Ook op iets langere termijn doen de voordelen zich nog voor. Wanneer Oudsbergen bijvoorbeeld na vijf jaar terugkijkt, stelt het bestuur vast dat ze als organisatie veel robuuster geworden zijn: *“Onze diensten zijn ruimer, waardoor een ingenieur geen mensen meer aan het loket moet helpen, maar zich op projecten kan toelagen.”* (Het Belang van Limburg, 20/03/2021).

Die professionalisering laat zich ook merken in de positie van de algemeen directeur. De rol van een algemeen directeur krijgt invulling naargelang de uitdagingen van het lokaal bestuur, wat verschilt tussen kleinere gemeenten en grotere steden (De Standaard, 21/04/2022). In een kleine gemeente moet de algemeen directeur thuis zijn in de meest uiteenlopende regelsystemen, van personeelszaken over digitalisering tot ruimtelijke ordening. In een grote stad is de algemeen directeur het hoofd van de gemeentelijke administratie en beschikt die over verschillende topambtenaren die ieder een sector voor hun rekening nemen. Na een fusie zal de invulling van die rol naar alle waarschijnlijkheid dan ook veranderen.

Afstemming gemeentelijke diensten, structuren en processen

Gemeentelijke fusies gaan gepaard met een integratie van de gemeentelijke diensten, structuren en processen zodat men komt tot één geconsolideerde organisatie. Deze afstemming kan dan leiden tot efficiëntiewinsten zoals een relatieve afname van het aantal werknemers of een flexibelere inzet van het personeel. De vraag stelt zich dus in welke mate de afstemming tussen deze diensten, structuren en processen dergelijke efficiëntiewinsten biedt en dus een stimulans is voor succesvolle fusies. Internationaal onderzoek hiernaar is

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

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten
Afstemming gemeentelijke diensten, structuren en processen

In de grijze literatuur en media vinden we heel wat voorbeelden terug van Vlaamse fusiegemeenten die hun gemeentelijke diensten, structuren en processen op elkaar proberen af te stemmen na een fusie. Het valt op hoe grootschalig sommige van deze veranderingen zijn. Zo kondigt de burgemeester van Pelt aan dat er in plaats van twee aparte gemeentehuizen wordt overgegaan op één gemeenschappelijk administratief centrum (Het Laatste Nieuws, 9/01/2020). We zien iets gelijkaardig in de fusiegemeente Oudsbergen, waar, volgens de burgemeester, eind 2022 meer dan de helft van het personeel een andere werkplek heeft gekregen door het clusteren van diensten (Het Belang van Limburg, 3/10/2020). Ook in het fusiebestuur Kruisem blijkt dat de afstemming tussen de gemeentelijke diensten efficiëntievoordelen biedt, maar ook een hele verandering

betekent voor het personeel. De burgemeester laat het volgende optekenen: *“In plaats van alles dubbel te doen, zullen we nu meer specialisten kunnen aantrekken. De huidige medewerkers kunnen van die gelegenheid gebruik maken om zich te heroriënteren”*.

Organisatiecultuur

Fusies werken in op de volledige interne werking van de organisatie, waaronder ook op de organisatiecultuur. Volgens de literatuur kan de impact van fusies op de organisatiecultuur zowel positief als negatief zijn. Indien de organisatie erin slaagt om een nieuwe organisatiecultuur te ontwikkelen die motiverend en belonend werkt voor het personeel, bestaat de kans dat een fusie de organisatiecultuur verbetert (Steiner & Kaiser 2017). Toch bestaat ook het risico dat de fusie de aanwezige organisatiecultuur onderuit haalt zonder een gepast alternatief te creëren. Verschillende mechanismen kunnen hier aan de basis van liggen. Organisationsculturen kunnen verziekt raken door de stress en onzekerheid die hervormingen met zich meebrengen (Bordia et al. 2004), en ‘culture clashes’ kunnen zorgen voor slecht afgestemde organisationsculturen na een fusie (Marks & Mirvis, 1997).

De empirische studies in dit literatuuronderzoek tonen beide kanten van de impact van fusies op de organisatiecultuur. Quasi-experimenteel onderzoek naar Zwitserse fusiegemeenten van Steiner & Kaiser (2017) toont bijvoorbeeld een significant positief effect van fusies op de (door gemeentelijke managers zelf gerapporteerde) kwaliteit van de organisatiecultuur van de fusiegemeenten. De auteurs wijten dit positieve effect aan de toegenomen motivatie van de medewerkers om voor een grotere organisatie te werken. Toch zien we in andere studies dat de angst voor een verslechtering van de organisatiecultuur door fusies een belangrijk argument is om niet te fuseren. Jakola (2018) toont bijvoorbeeld aan dat een gemeentelijke fusieronde in Finland in de jaren 2010-2015 niet is geslaagd o.a. vanwege de zachte, culturele factoren (bv. institutionele erfenis, vertrouwensrelaties, waarden, institutionele structuren of beslissingsstructuren). Bovendien bevinden culturele verschillen zich vaak dieper in de organisatie, waardoor ze pas later tevoorschijn komen. Zo laat Fathimath (2017) in een casestudyonderzoek naar Nieuw-Zeelandse fusiegemeenten zien dat er zich bij fusies vaak weinig cultuurverschillen bevinden in de bovenste lagen van de organisatie (o.a. door nieuwe aanwerving op dit niveau), maar wel dieper in de organisatie (waar zich werknemers bevinden die al lang voor de fusies aanwezig waren in de organisatie). Dat fusies een nadelig effect kunnen hebben voor de organisatiecultuur wordt tevens bevestigd door onderzoeken naar fusies van (centrale) overheidsagentschappen, waaruit blijkt dat (weliswaar herhaaldelijke) hervormingen de innovatiecultuur en teamcultuur kunnen verzwakken (Wynen et al. 2017; Kleizen 2020).

Het veldonderzoek van ABB (2018) naar de Vlaamse vrijwillige fusiegemeenten geeft bovendien aan dat er veel verschillen in organisationsculturen voorkomen bij de gefuseerde gemeenten. Het gaat hier dan bijvoorbeeld over de aanwezigheid van een overleg-/compromiscultuur, de omgang met verenigingen, de leiderschapsstijl van de

algemeen directeur, de mate waarin er overleg is tussen schepenen en ambtenaren, de flexibiliteit in het personeelsbeleid of de mate van politisering van de ambtenarij. De doorlichting van Audit Vlaanderen (2022) van deze fusiegemeenten is in dit opzicht ook interessant. Zo blijkt uit de audit dat alle besturen getracht hebben om een nieuwe, positieve cultuur op te zetten in de gemeente, o.a. via nieuwe organisatiewaarden, teambuildingactiviteiten, welzijnsinitiatieven (bv. aanstelling vertrouwenspersoon en informele ontmoetingen), afsprakennota's en dergelijke. Audit Vlaanderen (2022) geeft wel aan dat sommige van deze instrumenten nog onvoldoende gekend of gebruikt worden, en dat er in de meerderheid van de besturen geen periodieke evaluatie gebeurt van de organisatiecultuur. Uit de doorlichting van de fusiegemeenten komt wel dat de gepercipieerde werksfeer bij alle fusiegemeenten (zeer) goed zit. Uit de audit valt echter niet op te maken of de organisatiecultuur verbeterd is door de fusie, maar het lijkt er wel op dat bepaalde initiatieven en instrumenten om te komen tot een geïntegreerde cultuur hun vruchten hebben afgeworpen. Kortom, het actief management van de nieuwe cultuur (tot diep in de organisatie) kan voorkomen dat fusies een negatieve impact op de organisatiecultuur hebben.

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten
Organisatiecultuur

We vinden slechts beperkte informatie in de grijze literatuur en de media inzake de impact van gemeentelijke fusies op de organisatiecultuur. De beschrijving van de algemeen directeur van Knesselare over de organisatorische impact van de fusie tussen Aalter en Knesselare is echter bijzonder verrijkend. Zo stelt de algemeen directeur dat er diverse cultuur- en mentaliteitsverschillen waren tussen Aalter en Knesselare, waaronder verschillen in vergaderstijl (i.e. formeel versus formeel), kantoorroutines (clean desk), managementstijl (beheersgericht vs. mensgericht), en interpersoonlijke interacties (gesproken taal, soort begroetingen en omgangsvormen) (Van Cleemput 2018). Volgens de algemeen directeur was het bij het vormgeven van een nieuwe, geïntegreerde cultuur bovendien essentieel om de medewerkers mee te krijgen in het fusieverhaal, en ten volle te blijven betrekken (via procesteams) doorheen de uitrol van de fusie.

Beleidsvisie

Fusies kunnen een radicale impact op de beleidsvisie van een lokaal bestuur hebben (Jakola, 2018; Tavares, 2018). Een fusie leidt namelijk tot een verandering en vergroting van het grondgebied wat een lokaal bestuur niet alleen voor nieuwe uitdagingen plaatst (Herweijer, 2019), maar ook in staat stelt om meer beleid te voeren (Baelen, 2020; The Ministry of the Interior and Health, 2005). Als eerste kan een fusie impact hebben op de beleidsinhoud en -planning. Na een fusie moeten de betrokken actoren verschillende beleidskeuzes maken (Reingewertz, 2012) en het gefuseerde bestuur moet, ondanks eigen accenten en een eigen bestuursstijl, werken aan een gedeelde toekomstvisie met gezamenlijke doelstellingen (Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018). Idealiter streven de besturen naar een combinatie van de beste structuren, processen en werkwijzen van

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten

Beleidsvisie

De Vlaamse lokale besturen die in 2019 fuseerden hebben ook aan een gemeenschappelijke beleidsvisie moeten werken. Daaruit blijkt dat het niet alleen gaat om grote beleidsvraagstukken, maar ook om kleinere aspecten waar het lokaal bestuur verantwoordelijk voor is. Zo werkte Pelt aan een eenmaking van gemeentelijke reglementen voor belastingen en subsidies, maar even goed voor begraafplaatsen (Het Belang van Limburg, 05/07/2019). In Puurs Sint-Amands hebben ze zich tijdens de beleidsplanning ook gebogen over de bedeling van de warme maaltijden (Het Laatste Nieuws, 19/10/2019).

De Vlaamse cases tonen ook aan dat het niet altijd gemakkelijk is om een gedeelde toekomstvisie met gezamenlijke doelstellingen uit te werken. Er zijn bijvoorbeeld lokale besturen die beslisten om een overgangsperiode in te lassen. Tijdens die overgangsperiode bleven aparte regels gelden en namen de beleidsmakers de tijd om nieuwe gemeenschappelijke reglementen uit te werken (Het Laatste Nieuws, 14/02/2019).

Fusies veranderen de electorale arena van de gemeente (De Ceuninck, 2018; Pickering et al., 2020). Enerzijds kunnen fusies meer politieke competitie creëren, vooral wanneer de gemeenten die fuseren niet dezelfde meerderheid hebben (Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018). Anderzijds kunnen ze de kansen op electoraal succes verminderen en zo electorale concurrentie bevorderen (Koch & Rochat, 2017). Na een fusie is de kans groot dat ook politieke partijen hun structuur moeten aanpassen en een nieuwe modus operandi ontwikkelen voor het nomineren van kandidaten (Jakobsen & Kjaer, 2016). Beide effecten zorgen ervoor dat opportunisme vaak een rol speelt tijdens de onderhandelingen over fusies (zie: opportunisme).

De studies bevestigen de eerder vernoemde theoretische opvattingen over de electorale verdeling na fusies. Pickering et al. (2020) vinden in hun onderzoek naar Japanse fusies bewijs voor de disproportionele aandachtsverdeling van politici na fusies. Politici besteden voornamelijk aandacht aan de gebieden met het grootste aantal stemgerechtigde burgers in hoop zo hun electoraal succes te behouden (Pickering et al., 2020). Zij concluderen dan ook dat het inwonersaantal van de gemeenten die fuseren de effecten van gemeentelijke

13.10.2023

fusies beïnvloeden. Jakobsen en Kjaer (2016) kwamen tot gelijkaardige resultaten. Hun empirisch materiaal toont aan dat de samenstelling van gemeenteraad in de gefuseerde gemeente anders is dan wat op basis van de combinatie van de voormalige gemeenteraden verwacht zou worden. Wanneer het gaat om ongelijke fusiepartners ontdekken ze zelfs een mechanisme dat leidt tot een oververtegenwoordiging van de voormalige kleine rechtsgebieden in de gemeenteraad, maar een ondervertegenwoordiging van diezelfde rechtsgebieden bij de selectie van een burgemeester (Jakobsen & Kjaer, 2016).

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten
Electorele verdeling

Ook in Vlaanderen is die veranderende electorale arena merkbaar. Lokale besturen probeerden in de vorige fusieronde de politieke competitie zo veel mogelijk in te perken door voornamelijk op zoek te gaan naar fusiepartners van eenzelfde politieke signatuur (Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018). Zo hadden bijvoorbeeld alle besturen die in 2019 vrijwillig fuseerden een christendemocratische meerderheid (ABB, 2022). Vandaag is er een ander beeld. Bijna alle politieke partijen zijn betrokken bij een fusietraject voor 2025. Ook op het mogelijks verlies van electoraal succes proberen lokale politici te anticiperen. In Lochristi en Wachtebeke hebben beide lokale afdelingen van CD&V bijvoorbeeld beslist om nu al intensiever samen te werken en gemeenschappelijke standpunten uit te werken (Het Laatste Nieuws, 04/01/2022).

4.2.1.2 Effecten op andere overheden en samenwerkingsverbanden

Effect	Beschrijving	Bewijs	Context
Consolidatie IGS	Door verruiming van de beleids- en bestuurscontext bij fusies zijn andere/minder IGS'en nodig	• Zeer beperkt empirisch bewijs; • Geen link tussen grootte gemeente en aantal IGS'en; • Geen kritische evaluatie bij Vlaamse fusies (2019) van aantal IGS'en.	Nederland, Vlaanderen
Decentralisatie	Gefuseerde gemeenten zijn in staat om meer/complexere beleidsproblematieken aan te pakken, dus centrale overheden kunnen meer decentraliseren	• Meestal is fusie een gevolg van decentralisatie en niet omgekeerd (i.e. eerst decentralisatie, dan fusies); • Spanning tussen toename gemeentelijke autonomie en verplicht doorvoeren fusies.	Canada, Nederland, Finland, Vlaanderen
Externe positionering	Een fusie kan de positie van een lokaal bestuur ten opzichte van andere lokale besturen en ten opzichte van andere bestuursniveaus veranderen.	• Relatief beperkt empirische bewijs; • Domino-effect op andere lokale besturen; • Zwaarder gewicht ten opzichte van andere bestuursniveaus.	Nederland, België, Zwitserland, Italië en Nieuw-Zeeland

Tabel 5: Ex-post effecten van fusies op andere overheden en samenwerkingsverbanden

Consolidatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS)

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS'en) kunnen ontstaan vanuit een noodzaak aan internalisering van externaliteiten (bv. ruimere beleidscontext), waarbij de administratieve grenzen van de gemeente beter afgestemd worden op de functionele grenzen (Fitjar 2021). Anderzijds kunnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ook ontstaan vanuit de potentiële economische schaalvoordelen (bv. delen van beleids- en beheerscapaciteit) die dergelijke samenwerkingen met zich mee kunnen brengen (Allers & Ommeren 2016). Internalisering en schaalvoordelen kunnen evenwel ook via gemeentelijke fusies bereikt worden (zie supra). Bovendien zijn IGS'en niet altijd efficiënt door de gepaard gaande transactiekosten van samenwerking (Allers & Ommeren 2016), en kan er een democratisch deficit ontstaan wanneer de bestuurders in de IGS'en niet democratisch verkozen zijn (Ferket et al. 2014). Anderzijds zijn ze wel eenvoudig op te richten en gericht inzetbaar (i.e. inzet in specifiek beleidsdomein), waardoor er (althans in Vlaanderen) een kluwen van IGS'en ontstaan is, wat zowel de bestuurlijke efficiëntie als democratische transparantie van de lokale besturen kan belemmeren (Van Hoof 2019). De aanname is derhalve dat gemeentelijke fusies ervoor

kunnen zorgen dat het aantal IGS'en daalt en er een zekere mate aan stabiliteit en structuur komt in de aanwezige IGS'en.

Er bestaat slechts zeer gering empirisch onderzoek naar het effect van fusies op intergemeentelijke samenwerkingen. Dit onderzoek is bovendien kwalitatief van aard (i.e. interviews, comparatieve analyses) en concentreert zich vooral op de Vlaamse en Nederlandse context. Zo tonen Boogers et al. (2016) voor de Nederlandse gemeenten aan dat er geen verband bestaat tussen de grootte van het bestuur en het aantal IGS'en. Dit betekent dat grote (bijvoorbeeld gefuseerde) besturen even frequent samenwerkingsverbanden aangaan met andere gemeenten als kleine besturen, en dat IGS'en en gemeentelijke fusies dus onafhankelijke schaalvergrotingsmechanismen zijn (Boogers & Reussing, 2019). Hoewel het hier niet gaat om directe effecten van fusies op IGS'en, worden deze resultaten bevestigd door het veldonderzoek van ABB (2018) naar de vrijwillige fusiegemeenten. Zo stelden de onderzoekers vast dat de fusiegemeenten vaak de ambitie koesterden om te snoeien in hun IGS'en maar er geen directe impact van de fusie op het aantal IGS'en waarneembaar was. Volgens de studie werd de keuze voor een welbepaalde fusiepartner wel beïnvloed door het feit of gemeenten in dezelfde IGS'en zaten en of ze positieve of negatieve ervaringen hadden met de samenwerking met deze gemeenten in de IGS. Deze studie werd uiteraard vrij snel na de vrijwillige fusies uitgevoerd, wat het (gebrek aan) effect van fusies op de consolidatie van IGS'en op langere termijn niet aantoont. Toch toont ook de recente doorlichting van Audit Vlaanderen (2022) van de vrijwillige fusiegemeenten (3 jaar na de fusies) aan dat de meeste fusiegemeenten wel de intentie hebben om het aantal IGS'en onder controle te houden (bijvoorbeeld door de inventarisatie van de IGS'en), maar dat er bij het overgrote merendeel van de gemeenten (nog) geen kritische evaluatie is gebeurd van hun deelname in bepaalde IGS'en (slechts één bestuur deed dit wel). Kortom, er is geen empirisch bewijs in deze studies dat fusies een effect hebben op het aantal IGS'en.

Decentralisatie

Bij decentralisatie worden bevoegdheden overgeheveld van een centraal bestuursniveau naar een lokaal bestuursniveau (Bouckaert, 2003). Omdat dergelijke gedecentraliseerde bevoegdheden vaak een zekere beleids- en beheersmatige complexiteit inhouden en de uitoefening ervan dito capaciteit vereist, worden gemeentelijke fusies doorgaans gezien als een instrument om decentralisatie mogelijk te maken (Allers et al. 2021; Gendzwill et al. 2021). De keerzijde van deze koppeling van fusies aan decentralisatie is wel dat er een risico op een decentralisatieparadox bestaat, waarbij bevoegdheden eerst gedecentraliseerd worden naar het niveau dat het dichtst bij de burger staat, maar vervolgens terug opgeschaald worden via gemeentelijke fusies (Garlatti et al. 2022). Bovendien impliceert decentralisatie dat de gemeentelijke autonomie versterkt wordt, aangezien de gemeente via decentralisatie meer vrijheid krijgt om autonoom beleidsbeslissingen te formuleren en dienstverlening in te richten. Dit maakt een combinatie met verplichte fusies extra gevoelig, aangezien de gemeentelijke autonomie gelijktijdig wordt ingedijkt via dergelijke fusies (Jakola 2018).

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

Onderzoek in Canada, Finland, Nederland en Vlaanderen bevestigt de stelling dat decentralisatie een motivatie kan zijn om te fuseren. Zo toont Cobban (2019) aan dat de verplichte fusies in Ontario (Canada) van de jaren '90 gecombineerd werden met de decentralisatie van sociale huisvesting, hulpverleningsdiensten en provinciale sociale hulpverleningsprogramma's, en de stopzetting of vermindering van financiële stromen voor migratie, politie en gezondheidszorg. Ook in Nederland wordt de decentralisatie van bevoegdheden van het rijk en de provincies vaak als argument gebruikt om te fuseren (De Ceuninck & Abma 2017). Het veldonderzoek van ABB (2018) bevestigt dit voor de Vlaamse vrijwillige fusiegemeenten. Zo erkent het merendeel van de vrijwillige fusiegemeenten dat reeds doorgevoerde of toekomstige decentralisaties mee aan de basis liggen voor hun beslissing om te fuseren. Jakola (2018) toont bovendien aan dat de combinatie van autonome gemeentebesturen en verplichte fusies gezorgd heeft voor significante politieke spanningen tussen het centrale en lokale niveau in enkele regionale fusies van Finse gemeenten in 2010-2015. Verplichte fusies staan immers haaks op de gemeentelijke autonomie, en gemeenten verzetten zich daarom hard tegen deze fusies. Wat bij deze studies wel opvalt, is dat de performantie (i.e. effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en zuinigheid) van gedecentraliseerde taken of diensten bij fusies nooit wordt vastgesteld. Er is dus geen bewijs dat decentralisatie in combinatie met fusies beter werkt dan decentralisatie zonder fusies.

Externe positionering

Gemeentelijke fusies leiden meestal tot een ingrijpende herschikking van taken in de publieke sector (Peters, 2014; The Ministry of the Interior and Health, 2005). Een fusie kan de externe positie van de gemeentelijke organisatie naar andere bestuurslagen toe versterken, maar even goed ook de interne positie naar de eigen bevolking verzwakken (Terlouw, 2016). Het effect van fusies op de interne positie bespreken we in deel 4.2.1.3. 'effecten op de burger en het maatschappelijk middenveld'. In dit deel beperken we ons tot de effecten van fusies op de externe positie van het gefuseerde bestuur in de *multi-level governance-setting*.

Als eerste kan een fusie de positie van het lokaal bestuur ten opzichte van andere lokale besturen veranderen. Zo is een relatief groot aantal vrijwillige fusies bijvoorbeeld niet zozeer het product van een lokale ambitie, maar eerder een reactie op plannen van andere lokale besturen (Ferket et al., 2014). Gemeenten hebben schrik om alleen achter te blijven of geen keuze meer te hebben (De Ceuninck, 2018; Strebel, 2019). Gesprekken over een fusie kunnen dan ook zorgen voor een domino-effect in de regio. Als tweede kan een fusie de positie van het lokaal bestuur ten opzichte van andere bestuursniveaus veranderen (Koch & Rochat, 2017; Paardekooper & ter Braak, 2015). De stem van een grotere gemeente klinkt doorgaans zwaarder bij andere bestuursniveaus (Wayenberg, Steen, & Van Dijck, 2018; Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018) doordat het bestuur grotere financiële transacties verricht en de omvang als werknemer toeneemt (De Ceuninck, 2018). Dat blijkt bijvoorbeeld uit meer rechtstreeks contact met ministeries (Peters, 2014) en de verhoogde kans om te wegen op beslissingen van de centrale overheid (De Ceuninck & Abma, 2018; Fathimath, 2017; Garlatti et al., 2022). De

versterkte positie kan ook resulteren in meer belangstelling vanuit nationale partijen voor de lokale politiek (De Ceuninck, 2018).

Empirische studies over de externe relaties situeren zich voornamelijk in een Europese context (Nederland, België, Zwitserland en Italië). Een uitzondering daarop is het onderzoek van Fathimath (2017) naar de effecten van fusies in Nieuw-Zeeland. De studies zijn zowel kwalitatief als kwantitatief van aard, gebaseerd op primaire (interviews en surveys) en secundaire (beschikbare documenten en rapporten) data. Er zijn zowel studies die focussen op één specifiek punt in de tijd (Fathimath, 2017), als studies die meer longitudinaal een bepaalde periode onderzoeken (Koch & Rochat, 2017).

Opvallend bij dit effect van gemeentelijke fusies is het beperkt empirisch materiaal. De positie tegenover andere lokale besturen wordt bijvoorbeeld enkel door Ferket en collega's onderzocht. Zij tonen aan dat een groot aantal Nederlandse herindelingen niet het product waren van eigen ambitie, maar eerder een reactie op de herindelingsplannen van andere besturen (Ferket et al., 2014). Empirisch bewijs voor het effect op de positie tegenover andere bestuursniveaus is er enkel in de context van Nieuw-Zeeland. Fathimath concludeert in haar onderzoek dat fusies hebben geleid tot een verbeterde samenwerking met de centrale overheid. De lokale besturen gaven aan dat ze meer gehoord worden nu ze na de fusie een grotere groep inwoners vertegenwoordigen (Fathimath, 2017).

4.2.1.3 Effecten op de burger en het maatschappelijk middenveld

Uit de literatuur blijkt dat gemeentelijke fusies zowel positieve (e.g. Boogers & Reussing, 2018) als negatieve effecten (e.g. Fathimath, 2017) op de burger en het middenveld kunnen hebben. Die diversiteit bestaat doordat de effecten zich spreiden in de periode na de fusie (Vabo et al., 2021) en omdat ze zich op verschillende aspecten manifesteren.

Effect	Beschrijving	Bewijs	Context
Lokale burgers tevredenheid	Burgers laten hun tevredenheid bij een bestuur afhangen van hun oordeel over de fusie.	• Er bestaat een relatie tussen de grootte van het bestuur en de tevredenheid van de burger; • Geen duidelijkheid over de aard van de relatie. Zowel bewijs voor positief als negatief verband tussen grootte en tevredenheid.	Nederland, Denemarken, Duitsland, Verenigde Staten, Canada, Australië en Thailand
Lokale identiteit en identificatie	Fusies tasten het karakter van een lokaal bestuur en daardoor ook de identificatie van de burger aan.	• Geen bewijs dat fusies de lokale identiteit (negatief) beïnvloeden.	Denemarken, Canada en Zwitserland
Lokale democratie	Gemeentelijke fusies zijn een disruptief proces met impact op de afstand tussen burger en bestuur, en daardoor ook op het democratisch gehalte van een lokaal bestuur.	• Negatieve relatie tussen fusies en stemopkomst; • Onduidelijke relatie tussen fusies en (politieke) participatie; • Negatieve relatie tussen fusies en politiek vertrouwen.	Italië, Duitsland, Nederland, Denemarken, Noorwegen, Zwitserland, Oostenrijk en Israël
Lokale dienstverlening	Fusies zouden leiden tot een efficiëntere dienstverlening, maar verder van de burger staan	• Geen eenduidige resultaten over de effecten op kwaliteit van de dienstverlening of nabijheid tussen bestuur en burger.	Canada, Nederland en Zwitserland

Tabel 6: Ex-post effecten van fusies op de burger en het maatschappelijk middenveld

Burgertevredenheid

De tevredenheid van burgers gaat over de mate waarin het lokaal bestuur aan diens verwachtingen voldoet. Daarbij gaat het niet alleen over lokale dienstverlening, maar bijvoorbeeld ook over het beleid dat een lokaal bestuur voert of hoeveel participatiemogelijkheden er zijn. Doordat burgers hun oordeel over het bestuur deels

laten afhangen van de effecten van een fusie, hebben die effecten ook onrechtstreeks impact op hun tevredenheid (Tanguay & Wihry, 2008). Empirisch onderzoek naar deze effecten is heel uiteenlopend. Ten eerste variëren deze studies op het vlak van context met onderzoeken in Nederland, Denemarken, Duitsland, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Thailand. Als tweede variëren ze ook op vlak van gehanteerde methoden. Er zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeken. Sommige daarvan baseren zich enkel op bestaande data (e.g. Allers et al., 2021; Allers & van Ommeren, 2016; Drew & Dollery, 2014) terwijl anderen ook op diverse wijze nieuwe data verzamelden (e.g. J. Hansen, 2016; Kushner & Siegel, 2005). Tot slot zijn er onderzoeken die één punt in de tijd analyseren (e.g. Drew & Dollery, 2014), onderzoeken die meerdere punten in de tijd vergelijken (e.g. J. Hansen, 2016) en onderzoeken die een langere periode bestuderen (e.g. Allers et al., 2021; Allers & van Ommeren, 2016).

Deze empirische onderzoeken bevestigen het bestaan van een relatie tussen de grootte van het lokaal bestuur en de tevredenheid van burgers. Zo is er in Zwitserland bijvoorbeeld een significant verband tussen de omvang van de gemeente en de tevredenheid van de inwoners (Denters et al., 2016). De aard van de relatie blijft onduidelijk (Ebinger et al., 2019). De meerderheid van de onderzoeken toont een negatieve relatie tussen de schaalvergroting en de tevredenheid van burgers. Fusies hebben volgens die onderzoeken geleid tot een grotere ontevredenheid bij de burgers (Allers et al., 2021; Allers & van Ommeren, 2016; J. Hansen, 2016). In Australië zelfs in die mate dat er opnieuw een schaalverkleining werd doorgevoerd (Drew & Dollery, 2014). Toch is er ook een kleinere groep onderzoeken die geen of een positief verband tussen de schaalvergroting en tevredenheid van de burgers ontdekt (e.g. Hardy, 2021; Kushner & Siegel, 2005; Lowatcharin et al., 2021). Opvallend is ook het onderzoek van Boogers & Reussing (2018) waaruit blijkt dat vlak na herindeling de tevredenheid van burgers hoog ligt, maar afneemt na verloop van tijd. Dat doet vermoeden dat politici na de herindeling extra inspanningen leveren om de meerwaarde van de fusie te bewijzen (Boogers & Reussing, 2018; McQuestin et al., 2022).

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten Burgertevredenheid

Of en hoe de tevredenheid van Vlaamse burgers na een fusie veranderde, werd nog niet expliciet onderzocht. Wat opvalt, is dat de mening van de burger wel steeds belangrijker (b)lijkt te worden. Zo is er bijvoorbeeld een gemeente die een spiegelgemeenteraad organiseerde (Het Nieuwsblad, 18/06/2022) of zijn er andere die burgerpanels instaleerden (Het Laatste Nieuws, 20/12/2022, Het Nieuwsblad 05/05/2023, Het Nieuwsblad, 13/05/2023).

Lokale identiteit en identificatie

Het potentiële effect op de lokale identiteit wordt vaak gebruikt als argument om al dan niet te fuseren. De overheersende perceptie is dat een fusie de lokale identiteit aantast (e.g. Allers et al., 2021; Denters et al., 2016; Garlatti et al., 2022; Jakobsen & Kjaer, 2016; Karkin et al., 2019). Tegenstanders van fusies benadrukken dat fusies het karakter van het bestuur (Baelen, 2020) en de symboliek van de gemeenschap (Denters et al., 2016) aantasten. Afhankelijk van de context zou dit een doorslaggevend element voor de burger zijn. In landen zoals Frankrijk, Italië of Spanje is een lokale identiteit bijvoorbeeld zeer belangrijk (Soguel & Silberstein, 2015).

Empirisch onderzoek naar de rechtstreekse effecten op de lokale identiteit situeert zich voornamelijk in Denemarken, Canada en Zwitserland. De grootte van de onderzochte gemeenten loopt sterk uit elkaar. Zo varieert bijvoorbeeld alleen al in onderzoek van Hansen en Kjaer (2020) het aantal inwoners van de 3500 tot 186.000. Het merendeel van de onderzoeken maakt gebruik van surveydata die zowel kwalitatief als kwantitatief (difference-in-difference) geanalyseerd worden. Opvallend is dat ze ‘lokale identiteit’ op verschillende manieren operationaliseren (S. Hansen & Kjaer, 2020). Er zijn onderzoekers die kijken naar de gehechtheid aan de gemeenschap (e.g. Kasarda & Janowitz, 1974; Trentelman, 2009), terwijl anderen kijken naar de gehechtheid aan een plaats (e.g. Hidalgo & Hernandez, 2001). Meestal wordt de lokale identiteit geassocieerd met de naam van de nieuwe fusiegemeente. De grootste groep onderzoekers gebruikt de perceptie over de naam van de nieuwe fusiegemeente als vector voor lokale identiteit (Soguel & Silberstein, 2015), al zijn ook hier de meningen verdeeld. Opmerkelijk is dat doorheen al deze empirische onderzoeken geen bewijs gevonden kan worden voor de assumptie dat een fusie de lokale identiteit negatief beïnvloedt (Steiner & Kaiser, 2017). Resultaten van onderzoek door Kushner en Siegel (2003) in Canada tonen bijvoorbeeld aan dat burgers over het algemeen geen verandering in hun gehechtheid of identiteit ervaren. De burgers die toch een verandering ervaren, kunnen gelijk verdeeld worden tussen diegenen die een toename zagen en diegenen die een afname zagen (Kushner & Siegel, 2005; Tavares, 2018).

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten **Lokale identiteit**

Gesprekken met burgers en bestuurders tonen aan dat ook in Vlaanderen de lokale identiteit geen doorslaggevende factor is. Lokale bestuurders vinden het inderdaad belangrijk om na een fusie de identiteit te bewaren, maar vinden een goede samenwerking en de inhoud van fusiegesprekken daarin crucialer dan bijvoorbeeld de naam (Krant van West-Vlaanderen, 28/02/2020; Het Nieuwsblad, 16/04/2022; ABB, 2017). *“Het DNA van een gemeente zit niet in de naam, maar in het beleid dat gevoerd wordt.”* (Het Nieuwsblad, 16/04/2022).

Lokale democratie

Gemeentelijke fusies zijn vaak een disruptief proces met een mogelijke impact op de afstand tussen burger en bestuur (Allers et al., 2021; Terlouw, 2018), en daardoor ook op het democratisch gehalte van een lokaal bestuur (Karkin et al., 2019). Lokale democratie is een veelzijdig concept dat op verschillende manieren geoperationaliseerd kan worden (S. Hansen & Kjaer, 2020; Karkin et al., 2019; Strandberg, Backström, et al., 2021). De meeste onderzoeken kijken naar (politieke) participatie en opkomst bij lokale verkiezingen (e.g. Ferket et al., 2014; Koch & Rochat, 2017; Terlouw, 2018), maar er is ook een kleinere groep onderzoekers die eerder nadruk legt op politiek vertrouwen, verantwoordelijkheid en toerekenbaarheid (e.g. S. Hansen, 2013; Jakola, 2018; Karkin et al., 2019; Strandberg, Berg, et al., 2021).

De diversiteit aan mogelijkheden om het democratisch gehalte te omschrijven, leidt tot een polarisatie van het debat (Koch & Rochat, 2017). Langs de ene kant is er een pool die de effecten van fusies als negatief voor het democratisch gehalte van een lokaal bestuur beschouwt. Volgens deze groep wordt het democratisch gehalte van een bestuur bepaald door de afstand tussen de burger en het niveau waarop de beslissingen worden genomen. Hoe kleiner de afstand, hoe groter het gemeenschapsgevoel, de verantwoordelijkheid ten opzichte van het algemeen belang, en het politiek bewustzijn (Koch & Rochat, 2017). Aangezien een fusie de schaal en dus ook de afstand vergroot, resulteert dat in heel wat negatieve effecten. Zo zouden fusies leiden tot lagere stemopkomst, minder direct contact tussen burgers en bestuurders, relatief lage aanwezigheid van burgers bij gemeenteraden, lager vertrouwen in bestuursleden, en minder interesse in lokale politiek (Tavares, 2018). Aanhangers van deze opvatting zien fusies dan ook als een spanningsveld of trade-off tussen efficiëntie en democratie (Paardekooper & ter Braak, 2015; Steiner & Kaiser, 2017). Langs de andere kant is er ook een pool die de effecten van fusies als positief voor het democratisch gehalte van het lokaal bestuur beschouwt. Volgens deze groep leiden fusies tot grotere gemeenten die meer capaciteit hebben om zinvolle politieke kwesties aan te pakken, waardoor burgers zich ook meer gemobiliseerd zullen voelen om te participeren en zo het democratisch karakter vergroten (Koch & Rochat, 2017; The Ministry of the Interior and Health, 2005; Vakulenko et al., 2022). Hierbij is het wel belangrijk om op te merken dat een fusie van twee ongelijke partners (centrum en periferie) kan leiden tot een oververtegenwoordiging van de periferie om de dominantie van het centrum tegen te gaan. Bij een fusie van twee meer gelijke partners wordt geen substantiële representatiebias verwacht (Jakobsen & Kjaer, 2016).

De empirische onderzoeken naar het democratisch gehalte van lokale besturen na fusies zijn voornamelijk quasi-experimenten (e.g. S. Hansen, 2013; Lassen, 2005; Lassen & Serritzlew, 2011) in Europese landen zoals Italië, Duitsland, Nederland, Denemarken, Noorwegen, Zwitserland en Oostenrijk. De grootte van de onderzochte fusiegemeenten varieert ook voor dit effect sterk. Daarnaast bestaan er ook een beperkt aantal vergelijkende studies op basis van kwalitatieve data (e.g. Garlatti et al., 2022; Peters, 2014).

[illegible]

Doordat onderzoekers het concept 'lokale democratie' zo divers invullen, lopen de resultaten van de studies uiteen. Als eerste zijn er studies die een significant negatief verband aantonen tussen fusies en de stemopkomst. Onderzoekers bestudeerden diverse contexten gaande van Duitsland, Denemarken, Zwitserland en Oostenrijk tot Israël (Garlatti et al., 2022; Koch & Rochat, 2017). Die negatieve relatie kan verklaard worden door de onvolledige en deels achterhaalde informatie die burgers na een fusie ter beschikking hebben (Lassen, 2005). Welke besturen de meeste invloed ondervinden van een negatieve relatie, is niet duidelijk. Sommige studies stellen dat de stemopkomst in kleine lokale besturen het sterkste daalt (Koch & Rochat, 2017; Yamada & Arai, 2021), terwijl andere studies aantonen dat in kleinere besturen de opkomst net hoger ligt (Oliver, 2001; Peters, 2014). Als tweede zijn er studies over de relatie tussen fusies en andere vormen van participatie. Deze zijn niet eenduidig. Zo zijn er onderzoeken die geen verband tussen beide factoren vaststellen (e.g. Ebinger et al., 2019), onderzoeken die concluderen dat participatie toeneemt bij gefuseerde gemeenten (e.g. De Ceuninck, 2013; De Ceuninck & Abma, 2018), en onderzoeken waaruit blijkt dat participatie afneemt bij gefuseerde gemeenten (Schaap & Karsten, 2017). Als derde zijn er onderzoeken over politiek vertrouwen. Het merendeel van de onderzoekers beperkt zich tot een vermoeden over de relatie met fusies. Enkel in Denemarken (e.g. S. Hansen, 2013, 2015; Lassen & Serritzlew, 2011) en de Verenigde Staten (e.g. Oliver, 2001) is er ook effectief empirisch onderzoek gedaan. In beide gevallen is er een negatieve relatie tussen de grootte van het bestuur en het politiek vertrouwen. Tot slot zijn er onderzoeken die lokale democratie bekijken vanuit de verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers en raadsleden. Wetenschappelijk onderzoek stelt dat fusies een impact hebben op het aantal volksvertegenwoordigers en raadsleden (Leland & Thurmaier, 2014). Of het aantal toeneemt dan wel afneemt, hangt af van het land of de context waarin de fusie plaatsvindt. Zo hebben fusies in Zweden en Thailand bijvoorbeeld geleid tot een vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers (Jordahl & Liang, 2010; Lowatcharin et al., 2021), terwijl het in Zwitserland net leidde tot een toename (Koch & Rochat, 2017).

Dienstverlening

De effecten van een fusie op dienstverlening zullen altijd afhangen van wat de nieuwe entiteit aanbiedt (Tanguay & Wihry, 2008). De gemaakte keuzes bepalen mee de perceptie over de dienstverlening na fusie. Als de voorkeuren van de burger niet overeenkomen met de nieuwe mix van aangeboden openbare diensten, zal dat onvermijdelijk leiden tot negatieve perceptie over het effect op de dienstverlening (Tanguay & Wihry, 2008). Over het algemeen heerst wel de opvatting dat fusies leiden tot een efficiëntere dienstverlening (Ebinger et al., 2019; Gendźwiłł et al., 2021; Tavares, 2018), zowel voor burgers, bedrijven als andere instellingen (Tavares, 2018). Ze zouden kansen creëren om de dienstverlening uit te breiden (e.g. De Ceuninck, 2018; Ebinger et al., 2019; Ferket et al., 2014; Miyazaki, 2018) en te specialiseren (e.g. Boogers & Reussing, 2018; De Ceuninck, 2018; Steiner & Kaiser, 2017; Vojnovic, 2000). Daartegenover staat de perceptie dat fusies leiden tot meer afstand tussen de burger en de dienstverlening waardoor ook de toegankelijkheid afneemt (Baelen, 2020; De Ceuninck, 2013; Karkin et al., 2019; Vojnovic, 2000).

Studies naar de effecten van fusies op (de kwaliteit en nabijheid van) dienstverlening zijn relatief schaars. Zo werden er bijvoorbeeld wel onderzoeken verricht naar de relaties tussen omvang en kwaliteit (e.g. De Ceuninck & Abma, 2018), maar minder naar de specifieke effecten van fusies (= verandering in omvang) op de kwaliteit van dienstverlening (Aulich et al., 2014). De bestaande empirische onderzoeken richten zich op Canada, Nederland en Zwitserland, en gaan voornamelijk kwalitatief op zoek naar effecten op korte termijn. Bovendien zijn de resultaten van de empirische studies ook niet eenduidig. Op vlak van kwaliteit is er onderzoek in Canada waarin burgers aangeven geen verandering in dienstverlening te merken (Kushner & Siegel, 2005), maar ook onderzoek in Zwitserland waar burgers aangeven de standaarden van kwaliteit en kwantiteit wel hoger te ervaren (Steiner, 2003). Op vlak van nabijheid toont vooral onderzoek in Nederland de meerduidigheid aan. Zo is er een onderzoek waarin respondenten stellen dat de perceptie over negatieve gevolgen van verlies in nabijheid overdreven werd (Terlouw, 2018), terwijl de respondenten van een ander onderzoek aangeven dat ze effectief een grotere afstand ervaren (van Houwelingen, 2015). Belangrijk in dergelijk onderzoek naar nabijheid is het onderscheid tussen gepercipieerde (mentale) en werkelijke (fysieke) afstand (Swianiewicz, 2010). Zo is er bijvoorbeeld onderzoek waarvan de resultaten aantonen dat fusies een grotere impact hebben op de mentale dan op de fysieke afstand (Kushner & Siegel, 2005).

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten
Dienstverlening

De ervaringen uit de Vlaamse praktijk tonen aan dat het aanbod van dienstverlening na fusies min of meer gelijk blijft, maar dat vooral de locatie waarop de diensten verleend worden verandert. Er zijn lokale besturen die gebouwen verkopen en een nieuwe bestemming geven, andere besturen blijven identieke diensten op meerdere locaties aanbieden en nog andere besturen splitsen de diensten op tussen locaties (Het Belang van Limburg, 11/10/2019; Het Belang van Limburg, 20/03/2021; Het Nieuwsblad, 15/04/2022).

Wat ook opvalt is dat fusies in de meeste gevallen ook een incentive zijn geweest voor meer digitale dienstverleningsmogelijkheden (Het Laatste Nieuws, 03/01/2019). Bij die besturen zal er meer via de website kunnen, maar is het ook absoluut geen must (Het Belang van Limburg, 20/03/2021).

4.2.2 Factoren bij fusies: stimulansen en belemmeringen

De effecten van een gemeentelijke fusie zijn onlosmakelijk verbonden aan de factoren die invloed hebben op de fusie zelf. In wat volgt gaan we daarom in op de stimulansen en belemmeringen van fusies. Het gaat over factoren die de aard van de fusie beïnvloeden en daardoor onrechtstreeks ook een impact hebben op het resultaat daarvan. Net zoals bij de effecten geven we eerst een samenvattende tabel die de condities omschrijft en puntsgewijs het empirisch bewijs daarvoor bespreekt. Na de tabel gaan we daar per conditie dieper op in.

Factor	Beschrijving	Bewijs	Context
Veranderingsmanagement	Veranderingsproces bij fusies moet gemanaged worden om tot succesvolle integratie te komen.	• Weinig systematisch onderzoek; • Principes van veranderingsmanagement aanwezig bij succesvolle fusies;	Australië, Noorwegen en Vlaanderen
Fusiestrategie	De twee fusiestrategieën (top-down en bottom-up) beïnvloeden de kans op slagen van een fusie.	• Fusiestrategie beïnvloed door tal van factoren; • Het succes van een fusie wordt mede bepaald door de strategie; • Burgers ervaren nagenoeg geen verschil in uitkomst.	Zwitserland, Denemarken, Noorwegen en Nederland
Fusietraject	Een fusie vergt dat betrokken besturen een heel traject afleggen.	• Er zijn tal van mogelijke trajecten, er is geen 'one size fits all' oplossing.	Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Finland, Nederland en Japan
Draagvlak	Het is noodzakelijk om in de aanloop naar een fusie eensgezindheid te creëren.	• Onderzoek naar relatie tussen fusies en het draagvlak is schaars.	Zwitserland
Opportunisme	Bij fusies ontstaat er een spanningsveld tussen bestuurskundige professionalisering en opportunisme.	• Herindeling is nog steeds een politiek fenomeen; • Individuele actoren gebruiken fusies om eigenbelang te maximaliseren; • Politieke partijen gebruiken fusies als hefboom voor eigen versterking.	Denemarken, Finland, Zweden, Duitsland, Japan, Canada, Oekraïne en Turkije.
Uitdagingen	Maatschappelijke uitdagingen verhogen de druk op bestuurlijke herindelingen zoals fusies.	• Empirisch bewijs voor de perceptie van betrokken actoren, niet voor capaciteit van de betrokken besturen.	Verenigde Staten, Nederland en Vlaanderen

Tabel 7: Conditioes voor fusies, stimulansen en belemmeringen

Veranderingsmanagement

Veranderingsmanagement slaat op het intentioneel managen van veranderingsprocessen, met de bedoeling om de verandering zo optimaal mogelijk te implementeren. Het tonen van gepast leiderschap is vaak cruciaal om hervormingen succesvol uit te voeren (Van der Voet et al. 2014). Dit leiderschap is bij gemeentelijke fusies in de eerste plaats belangrijk nog voor de fusie zich heeft voltrokken. Zo is het belangrijk dat leidinggevendenden van potentiële fusiegemeenten heldere en beredeneerde argumenten overbrengen aan de bevolking en het personeel ten gunste van een fusie (de Souza et al. 2015). Voorts moeten leidinggevendenden ook tijdens het fusieproces de nodige maatregelen nemen om de verandering te faciliteren. Het gaat hier dan zowel om het stimuleren van de integratie zelf (bv. plan van aanpak voor integratie van diensten) als over het zoeken van betrokkenheid en draagvlak onder de actoren die getroffen worden door de verandering (bv. personeel) (Aulich et al. 2014).

Hoewel veranderingsmanagement in de private sector een van de belangrijkste stimulansen is voor structurele hervormingen, wordt hier weinig onderzoek naar gedaan in de publieke sector (Van der Voet et al. 2014). Het empirische bewijs voor de meerwaarde van veranderingsmanagement voor gemeentelijke fusies is daardoor ook eerder beperkt. In onze literatuurstudie vonden we resultaten over de impact van veranderingsmanagement op gemeentelijke fusies in Australië en Noorwegen, en we kunnen ook putten uit de gevoerde onderzoeken naar de Vlaamse vrijwillige fusiegemeenten. Al deze onderzoeken zijn kwalitatief (i.e. case studies), wat ervoor zorgt dat we rijke vaststellingen rond veranderingsmanagement hebben, maar voorzichtig moeten zijn met veralgemeningen naar andere contexten.

Zo weten we uit casestudyonderzoek van Aulich et al. (2014) naar 15 fusiegemeenten in Australië dat veranderingsmanagement noodzakelijk was voor de succesvolle uitrol van fusietrajecten in deze gemeenten. De onderzoekers illustreren verschillende van de veranderingsmanagementaspecten die ze tegenkwamen in deze gemeenten, waaronder de ontwikkeling van een duidelijke en robuuste logica achter het fusieproces, betekenisvolle consultaties met alle relevante stakeholders tijdens het fusieproces, engagement en effectief politiek en administratief leiderschap, en het verzekeren van een realistisch tijdsverloop voor de uitrol van de fusie. Uit casestudyonderzoek naar teruggedraaide fusies (i.e. de-amalgamations) in Australië kunnen we bovendien opmaken dat het ontbreken van een goed beargumenteerde fusiestrategie en een uitgebreide en inclusieve volksraadpleging belangrijke factoren zijn voor het mislukken of terugdraaien van fusies (de Souza et al. 2015)⁷. Casestudyonderzoek van Farid et al. (2022) in twee Noorse fusiegemeenten toont bovendien aan dat

⁷ Na de controversiële fusies van 2008, werden 19 de-amalgamations voorgesteld in de regio van Queensland (Australië). Van die 19 voorstellen werden vijf voorstellen in 2012 weerhouden en doorverwezen naar de 'Queensland Boundaries Commissioner' (functionaris die instaat voor het onafhankelijk adviseren van de regering over de effecten van veranderingen aan de schaal van lokale besturen). Uiteindelijk werden de fusies van vier van deze vijf gemeenten teruggedraaid.

de veranderingsstrategie niet in een vacuüm wordt gevormd, en in belangrijke mate beïnvloed wordt door politieke akkoorden en historische processen, wat nefast kan zijn voor het succes van de fusie. Uit het onderzoek bleek vooral dat de relatie en interacties tussen de trekkers van de fusie essentieel waren om te komen tot een gedragen veranderingsstrategie.

Het veldonderzoek van ABB (2018) naar de Vlaamse fusiegemeenten toont bovendien aan dat het merendeel van de fusies gekenmerkt werd door tijdsgebrek, er weinig sprake was van onderbouwde fusietrajecten (bv. analyse fusiepartners), en dat communicatieproblemen en negatieve relaties tussen mandatarissen belangrijke drempels voor het fusietraject waren. Anderzijds toont de analyse van De Ceuninck (2020) aan dat de meeste vrijwillige fusiegemeenten wel een plan van aanpak hebben doorgevoerd voor de fusie, waarbij – soms geïnspireerd op draaiboeken uit Nederland – communicatiestrategieën, projectstructuren, participatietrajecten, en dienstverleningsconcepten werden uitgewerkt om de fusie optimaal te kunnen doorvoeren. De doorlichting van Audit Vlaanderen (2022) van de Vlaamse vrijwillige fusiegemeenten wijst er evenwel op dat er weinig gefocust werd op de risico's van de fusie en weinig inschatting van benodigde tijd en middelen voor de fusie. Toch namen de gemeenten ook volgens deze audit belangrijke stappen in hun veranderingsmanagement, zoals het opstellen en uitvoeren van een communicatieplan, het uitwerken van nieuwe dienstverleningsconcepten, en het betrekken van het personeel, o.a. bij het opstellen van het nieuwe organogram.

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten Veranderingsmanagement

Ook in de grijze literatuur en Vlaamse mediabronnen stellen we enkele interessante zaken vast. Zo blijken sommige fusiegemeenten het cruciaal te vinden dat het personeel actief betrokken wordt in het fusietraject (ABB, 2017). Bovendien stelden bepaalde fusiegemeenten externe veranderingsmanagers aan. Zo meldt de burgemeester van Kortesseem dat er een transitie management is aangesteld om de nakende fusie in goede banen te begeleiden: *“Als we eind 2023 beslissen dat we fusioneren, moeten in 2024 al die gelijkaardige diensten van de twee gemeenten één dienst worden. De transitie manager zal daar voltiids mee bezig zijn”*. Ook in de andere lopende fusietrajecten worden steeds vaker (externe) transitie managers ingeschakeld om de fusie tot een goed einde te brengen. De algemeen directeur van Knesselare (nu Aalter) verwijst bovendien naar talrijke procesaspecten die essentieel zijn tijdens het fusietraject, zoals o.a. het belang van symboliek (bv. afwisselend vergaderen in Knesselare en Aalter), rekening houden met individuele belangen, persoonlijkheden en posities, en het gebruik van taalkundige metaforen (bv. over samenwerking).

Fusiestrategie

De theorie onderscheidt twee fusiestrategieën die een centrale overheid kan hanteren. Als eerste is er de top-down strategie waarbij een integrale structurele hervorming wordt opgelegd door de centrale overheid. Deze

strategie wordt voornamelijk gebruikt in landen waar gemeenten historisch een sterke positie en hoge gemeentelijke autonomie hebben. Als tweede is er de bottom-up strategie waarbij de fusie aan de gemeenten zelf wordt overgelaten. Deze strategie wordt voornamelijk gebruikt in landen met historisch zwakkere gemeenten. In de praktijk komen die fusiestrategieën niet in hun zuivere vorm voor, in vele gevallen zitten ze in de grijze zone tussen die twee uitersten (Jakola, 2018; Steiner & Kaiser, 2012). Een voorbeeld van een tussenvorm is wanneer de fusies vrijwillig zijn, maar de lokale besturen door bepaalde centrale beslissingen wel druk ervaren om te fuseren. Die centrale beslissingen kunnen zowel positieve prikkels (wortel) in vorm van een fusiebonus zijn, als negatieve prikkels (stok) in de vorm van verminderde overdrachtsbetalingen zijn (Broucker et al., 2016; De Ceuninck, 2018). Een ander voorbeeld van een tussenvorm is een 'vrijwillige' fusie omdat de gemeentebesturen verwachten dat er in de toekomst een verplichte fusie aankomt (Broucker et al., 2016; De Ceuninck, 2018). Bij deze besturen overheerst het gevoel dat een fusie in de toekomst onafwendbaar is door een verplichting van de centrale regering. Ze nemen liever nu het heft in eigen handen omdat het nog met een zelfgekozen partner kan.

Empirisch onderzoek naar de fusiestrategie gebeurde zowel kwalitatief op basis van interviews (e.g. Vabo et al., 2021), als kwantitatief via de difference-in-difference methode (e.g. Steiner & Kaiser, 2012) in landen zoals Zwitserland, Denemarken, Noorwegen en Nederland. De resultaten tonen aan dat verschillende factoren de keuze voor een fusiestrategie beïnvloeden (Steiner & Kaiser, 2012) en daardoor indirect ook het succes van een fusie. Terwijl het aantal gemeentelijke eenheden vaak drastisch wordt teruggebracht bij top-down hervormingen, zijn de effecten op respectievelijk het aantal gemeenten en de gemiddelde omvang van de gemeentelijke bevolking veel kleiner in een land dat een bottom-up benadering hanteert (Ferket et al., 2014; Vabo et al., 2021). Wat daarbij opvalt, is dat de burgers nagenoeg geen verschil ervaren in de uitkomst. Er is weinig verschil tussen het oordeel over een vrijwillige of gedwongen fusie. Het verschil tussen beide is voornamelijk merkbaar in het proces van de herindeling (Ferket et al., 2014).

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten **Fusiestrategie**

De Vlaamse fusiestrategie is een voorbeeld van een tussenvorm zoals hierboven omschreven. Gemeentelijke fusies zijn op dit moment niet verplicht, maar er zijn wel diverse prikkels die de lokale besturen daartoe aan kunnen zetten. Er zijn positieve prikkels van de Vlaamse Regering om zo veel mogelijk steden en gemeenten te stimuleren (ABB, n.d.). Zo voorziet de Vlaamse Regering de mogelijkheid tot (1) een tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende politieke mandatarissen, (2) een schuldovername als financieel ondersteuningspakket en (3) een garantiereling voor het gemeentefonds en investeringsfonds. Daarnaast ervaren de lokale besturen ook negatieve prikkels. Zo staat ook het decentralisatievraagstuk in Vlaanderen hoog op de politieke agenda

(Callens et al., forthcoming) en heerst bij sommigen de verwachting dat er in de toekomst een verplichte fusie aankomt (Broucker et al., 2016; De Ceuninck, 2018).

Fusietraject

Een fusie vindt niet eensklaps plaats, maar vergt dat betrokken besturen een heel traject afleggen. Hoe de lokale besturen daar invulling aan geven, bepaalt mee het succes. Er bestaat geen algemeen aanvaard traject dat de lokale besturen kunnen volgen. Sommige onderzoekers stellen dat een fusietraject moet bestaan uit (1) de oprichting van een onderzoekscommissie die tot (2) een samenvattende overeenkomst komt als basis voor (3) de campagnevoering over de fusie (Leland & Thurmaier, 2005). Andere onderzoekers beweren dat er nog voor de oprichting van de onderzoekscommissie aandacht besteed moet worden aan de agendasetting (Taylor et al., 2020), terwijl er een nog andere groep stelt dat niet de burger, maar de gemeenteraad moet beslissen over de samenvattende overeenkomst (Strandberg, Backström, et al., 2021). Doorheen de verschillende opvattingen blijkt wel het belang van de opmaak van een fusieovereenkomst voorafgaand aan de hervorming. De overeenkomst biedt een kader voor de herstructurering en een basis voor het politiek forum om het proces (mee) te onderzoeken (Vojnovic, 2000).

Het empirisch onderzoek naar Europese fusietrajecten (Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Finland en Nederland) gebeurde uitsluitend kwalitatief op basis van interviews (e.g. Farid & Waldorff, 2022; Jakola, 2018; Saglie, 2020; Vabo et al., 2021). Het onderzoek naar gemeentelijke fusies in Japan maakte gebruik van secundaire data om een experiment op te zetten (e.g. Weese, 2015). De onderzoeken laten heel wisselende resultaten zien. De fusietrajecten kwamen op heel verschillende manieren tot stand en kennen zowel succes als falen. Wat opvalt doorheen de studies, is dat de respondenten het traject van de fusie als lastiger omschrijven dan de uitkomst van de fusie (Ferket et al., 2014), met een duidelijk verschil tussen vrijwillige of gedwongen fusies (zie: fusiestrategie).

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten **Fusietraject**

Doorheen verschillende fusiegesprekken in Vlaanderen komen relatief vaak dezelfde stappen terug. Als eerste laten de lokale besturen een studie uitvoeren over de voor- en nadelen van een eventueel versterkte samenwerking of fusie. De resultaten van die studie dienen doorgaans om het debat te voorzien van inhoudelijke argumenten. Als tweede informeren ze de bevolking over de resultaten van de studie zodat niet alleen politiek, maar ook ruim publiek debat mogelijk is. Tot slot kiezen sommige lokale besturen er ook voor om een volksraadpleging als democratisch sluitstuk van het traject te organiseren (Het Nieuwsblad, 27/10/2021; Het Belang van Limburg, 08/04/2022).

Draagvlak

Een lokaal draagvlak is belangrijk in de fase die voorafgaat aan de fusie. Het is noodzakelijk om in de aanloop naar een fusie eensgezindheid te vinden/creëren over de beslissingen die in dat kader genomen zullen worden (Wayenberg, Steen, & Van Dijck, 2018). Opvallend is wel dat er vaak gesproken wordt over ‘een draagvlak’ als voorwaarde voor een succesvolle fusie, maar dat de invulling van zo een draagvlak niet verder gespecificeerd wordt. Als het al gebeurt, gaat het voornamelijk om een draagvlak bij de burgers en is er veel minder aandacht voor het draagvlak bij de politiek (zowel meerderheid als oppositie), de ambtenaren en administratie, of het lokaal middenveld (Audit Vlaanderen, 2022; Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018).

Wetenschappelijk onderzoek naar het draagvlak voorafgaand aan een fusie is beperkt. Binnen de scope van deze literatuurstudie is er geen enkel onderzoek dat de relatie tussen een draagvlak en fusies onderzoekt. Het enige wetenschappelijke bewijs voor het belang van het draagvlak wordt gevonden in een onderzoek (e.g. Strebel, 2019) dat verwijst naar de studie van Marcal en Svorny (2000) waarin ze concludeerden dat de mate van burgerbetrokkenheid in Zwitserse lokale gemeenschappen invloed heeft op de bezorgdheid om de effecten van een fusie op het lokaal bestuur (Marcal & Svorny, 2000).

Opportunisme

Bij fusiediscussies is een spanningsveld tussen bestuurskundige professionalisering en opportunisme merkbaar (De Ceuninck & Steyvers, 2012). Fusies kunnen namelijk de kansen op electoraal succes beïnvloeden (Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018). Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een partij de meerderheid heeft in de gemeente, maar niet in de gemeente(n) waarmee ze fuseert. Partijen en actoren die binnen een coalitie tot de meerderheid behoren, zien zo hun kansen bij de volgende verkiezingen drastisch slinken (Wayenberg, Steen, Hoogeland, et al., 2018). Politieke actoren hebben schrik dat fusies resulteren in een situatie waar de coalitiecombinatie niet verder gezet kan worden (De Ceuninck, 2018). Hierdoor vergroot de kans dat persoonlijke ambities en partijpolitieke elementen meespelen in het bepalen van een standpunt ten opzichte van de fusie (Vakulenko et al., 2022). De vraag is dan ook of fusies plaatsvinden vanuit het oogpunt van (verdoken) politieke argumenten of vanuit een *modern governance* beleid, gefocust op een efficiënte en effectieve lokale overheid op maat van de gemeenschap (Van Hoof, 2019).

Empirische studies naar opportunisme bij fusies werden in heel diverse landen gevoerd: Denemarken, Finland, Zweden, Duitsland, Japan, Canada, Oekraïne en Turkije. De meeste van die onderzoeken zijn kwalitatief van aard en gebaseerd op interviews (Jakola, 2018; Vakulenko et al., 2022; Yologlu, 2018). Toch zijn er een aantal onderzoeken die op basis van kwantitatieve data opportunisme hebben proberen te objectiveren. Zo heeft onderzoek van Pickering en collega's (2017) gebruik gemaakt van '*night-time light images*' als proxy voor overheidsuitgaven. Ze gebruiken satellietbeelden van de aarde om te kijken hoe lichtbeelden na een

gemeentelijke fusie veranderen. Daaruit blijkt dat politici in Japan minder investeerden in de gebieden die na een fusie een kleiner aantal kiezers hadden, terwijl ze wel meer investeerden in dichtbevolkte gebieden.

Uit de studies blijkt dat herindeling nog steeds een politiek fenomeen is (e.g. Baelen, 2020; De Ceuninck & Abma, 2018; Ebinger et al., 2019; Tanguay & Wihry, 2008; Wayenberg, Steen, & Van Dijck, 2018). Op het niveau van eigenbelang zijn er onderzoeken naar fusies in Canada, Oekraïne en Turkije die aantonen dat lokale politieke actoren het fusieproces gebruikten om hun eigen belangen te maximaliseren (Tanguay & Wihry, 2008; Vakulenko et al., 2022; Yologlu, 2018). In onderzoek naar Japanse fusies wordt dat individueel belang concreet gemaakt door overheidsuitgaven te analyseren. Zittende politici wezen een groter bedrag toe aan de meer bevolkte gebieden om zo hun kansen op herverkiezing te maximaliseren (Pickering et al., 2020). Empirisch onderzoek toont met andere woorden aan dat in een fusiediscussie de voorkeur van lokale politici de bovenhand kan krijgen, meestal doordat ze via retoriek hun beslissingen vanzelfsprekend doen lijken (Jakola, 2018) terwijl eigenlijk hun persoonlijke ambities spelen (Blom-Hansen et al., 2016). Op partijpolitiek niveau zijn er ook onderzoeken die aantonen dat politieke partijen het fusieproces gebruiken om andere voordelen te ervaren. Onderzoek in Vlaanderen toont aan dat interne partijdynamieken meer levensvatbaar worden na een fusie, wat een positieve impact heeft op het rekruteren van nieuwe leden en kandidaten (De Ceuninck, 2018). Deze elementen kunnen ook een rol spelen om vanuit partijpolitiek standpunt al dan niet in te willen zetten op een fusie. Daarnaast laat een vergroting van het ledenbestand ook toe om zwaarder te wegen op het nationaal niveau (Yologlu, 2018) en de standpunten daar mee vorm te geven (Saglie, 2020).

Praktijkervaringen uit de Vlaamse gemeenten

Opportunisme

Uit bestaand onderzoek naar de vrijwillige fusies in 2019 blijkt dat in Vlaanderen machtspolitieke en partijpolitieke overwegingen gebruikt worden als argumenten bij een fusie. Ook hier gaat het dan niet alleen om de eigen positie, maar ook over de positie van de partij, of een combinatie van beide. Vooral de schrik dat het huidige bestuur niet aan de macht zal blijven na een fusie, blijkt uit dat onderzoek een cruciale rol te spelen (ABB, 2018).

Uitdagingen

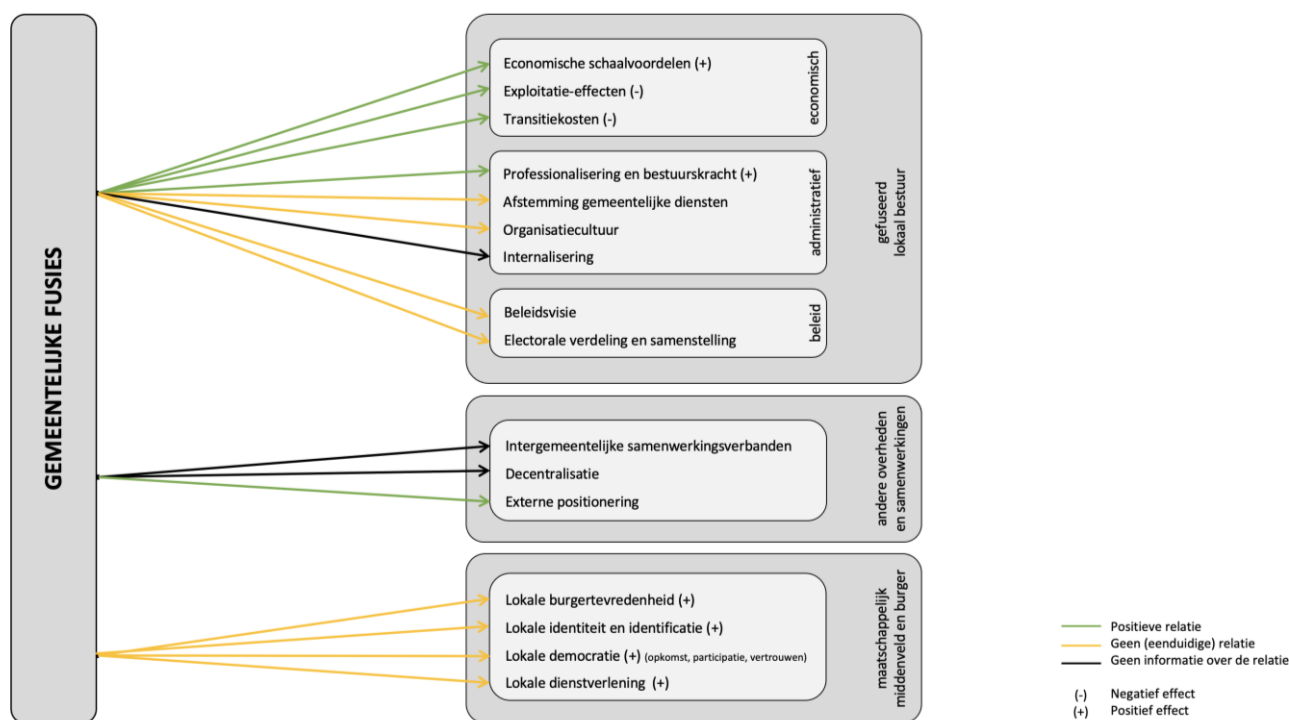
Lokale besturen worden vandaag geconfronteerd met tal van maatschappelijke uitdagingen. Als eerste zijn er uitdagingen ontstaan door toenemende taken en groeiende bevoegdheden. Het verwachtingspatroon van zowel de burgers (participatie en democratie) als de centrale overheid (decentralisatie) neemt toe. Een voorbeeld zijn de decentralisatieplannen van de Nederlandse regering (2012) om welzijnsarrangementen over te hevelen van het centraal naar het gemeentelijk niveau. Gemeenten werden verantwoordelijk voor een complex geheel van welzijnsvoorzieningen voor jongeren, chronisch zieken, ouderen en werklozen (Terlouw,

2016). Als tweede zijn er ook de uitdagingen ontstaan door toenemende complexiteit van het takenpakket. Denk daarbij aan groeiende wetgeving en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen of de vraag naar digitale dienstverlening (e-government, open data, blockchain en 'smart cities'), maar ook aan brede maatschappelijke uitdagingen zoals globalisering, instabiliteit van de mondiale en nationale economie, migratie, vergrijzing en internationalisering (Allers & de Greef, 2018; De Ceuninck, 2018; Hennau et al., 2017; Jakola, 2018; Paardekooper & ter Braak, 2015; Van Hoof, 2019). Als derde spelen ook toekomstige crises een rol. Recent nog toonden de covid-19 pandemie en de energiecrisis door de oorlog in Oekraïne aan hoe cruciaal veerkrachtige lokale besturen zijn. De combinatie van nieuwe taken, groeiende complexiteit van bestaande taken en potentiële crises leidt tot de perceptie dat de capaciteiten van lokale besturen tekort schieten om daaraan te blijven voldoen (Oomsels et al., 2021).

Empirisch onderzoek verdiept zich voornamelijk in die perceptie over de bestuurskracht en fusies als instrument daarvoor (zie bestuurskracht en professionalisering). Of de bestuurskracht van lokale besturen effectief tekortschiet om aan die uitdagingen te blijven voldoen, wordt nauwelijks onderzocht.

5 CONCLUSIE

In deze literatuurstudie bestudeerden we het bestaand wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van gemeentelijke fusies. Eerdere literatuurstudies beperkten zich tot een aantal vooraf geselecteerde (categorieën van) effecten en spitsten hun analyse daarop toe. Deze studie vult dat hiaat op door 74 wetenschappelijke publicaties deductief en inductief te coderen. Op basis van deze strategie onderscheidden we 16 verschillende effecten van gemeentelijke fusie. Inzichten over de mate waarin deze effecten in eerder onderzoek aangetoond werden, kunnen de debatten over gemeentelijke fusie als overheidsbreed veranderingsproces op een *evidence-informed* manier ondersteunen. Zoals figuur 3 aantoont, is er een groot aantal uiteenlopende effecten en is het bewijs voor bepaalde effecten niet altijd even sterk of gelijklopend. Er zijn zowel positieve en negatieve effecten, als effecten die gekenmerkt worden door een U-vorm. Hierdoor is het onmogelijk om een eenduidige impactsrelatie van gemeentelijke fusies vast te stellen.



Figuur 3: Visuele weergave van de effecten van gemeentelijke fusies volgens de geïnventariseerde studies

5.1 SYNTHESE VAN DE EX-POST EFFECTEN

Het vernieuwende aan deze literatuurstudie is dat we de 16 gevonden effecten van gemeentelijke fusies hebben gecategoriseerd aan de hand van de betrokken actoren waar ze impact op hebben. **Als eerste** zijn er effecten op de gefuseerde besturen, waar we een onderscheid kunnen maken tussen economische effecten, administratieve effecten, beleidseffecten en politieke effecten. Bij de economische effecten vinden we weinig

bewijs voor het optreden van significante efficiëntiewinsten (i.e. besparingen) door schaalvoordelen. Als ze toch optreden, beperken ze zich tot de administratieve kern van de gemeente (bv. administratief personeel, patrimoniumbeheer, administratieve aankopen, etc.). Ze komen niet voor in de buitendiensten van de gemeenten (bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen, bibliotheken, kinderopvang), ook al brengen die vaak de grootste financiële kosten met zich mee. Bovendien vinden we een erg solide basis voor exploitatie-effecten van gemeenten die fuseren. Deze gemeenten laten vaker hun schulden stijgen in de aanloop naar de fusie, omdat ze deze kosten kunnen afwentelen op een ruimere belastingbasis (bv. een centrale overheid of de toekomstige fusiegemeente). Tegelijkertijd is er veel bewijs voor de aanwezigheid van substantiële directe en indirecte transitiekosten, zowel op korte als lange termijn. Deze transitiekosten worden vaak onderschat (en dus ondermaats gebudgetteerd). Hoewel nergens op die manier onderzocht, kunnen we aannemen dat deze fusie-effecten ook een gecumuleerd effect kunnen hebben. De combinatie van transitiekosten, een verhoging van de schulden door exploitatie-effecten en een overschatting van de schaalvoordelen, kan het risico op financiële tekorten van de gefuseerde gemeente laten stijgen. Deze effecten kunnen zich mogelijks cumuleren over meerdere Vlaamse gemeenten indien meerdere lokale besturen gedurende dezelfde periode overgaan tot een fusie (bv. in het kader van een algemene fusieoperatie). Hoewel deze potentiële cumulatie-effecten nog niet systematisch onderzocht werden, vormen ze wel een belangrijk aandachtspunt voor toekomstige fusieoperaties. Initiatieven vanuit de centrale overheid kunnen deze risico's mogelijks verhelpen. Zo kan bv. free-ridergedrag deels teniet gedaan worden door de periode van lopende zaken die vanuit Vlaanderen ingesteld wordt één jaar voor de totstandkoming van de fusies. Ook maatregelen die de financiële discipline van de gefuseerde gemeente stimuleren, kunnen deze risico's mogelijks beperken.

Bij de administratieve effecten geeft het merendeel van de onderzochte studies aan dat fusies een positief effect hebben op de professionalisering van de administratie en de bestuurskracht, onder meer omdat een bestuur door een fusie beter in staat is om relevante profielen aan te trekken en haar arbeidsverdeling fijnmazig in te richten. Toch is hier ook enige nuance op zijn plaats. Momenteel is nog niet duidelijk of een fusie zelf leidt tot deze professionalisering of het een gevolg is van het veranderingsmanagement dat ontstaat naar aanleiding van de fusie (bv. optimaliseringsstrategieën die getriggerd worden door de fusie, maar die ook geïnitieerd zouden kunnen zijn zonder een fusie). Bovendien tonen sommige studies aan dat het creëren van afstemming tussen diensten, structuren en processen bij een fusie kan leiden tot efficiëntiewinsten in de vorm van een relatieve afname van het aantal personeelsleden, maar dat dit effect ook vaak dynamisch is (bv. eerst daling, vervolgens opnieuw stijgen, daarna opnieuw daling, Lowatcharin et al. 2021). De literatuurstudie toont ook aan dat het creëren van afstemming de nodige stress met zich mee kan brengen (bijvoorbeeld via personeelsverschuivingen, verhoogde werkdruk, verlies van contact met collega's, vaardigheden die niet meer passen bij de nieuwe functies). Ook de organisatiecultuur kan wijzigen door fusies. Studies tonen zowel positieve effecten (bv. toegenomen motivatie van personeel om voor een grotere organisatie te werken) als negatieve effecten (bv.

Kortom, er is geen eenduidig positief of negatief gecumuleerd effect van fusies op de administratie.

Op vlak van de beleidseffecten is er ook geen eenduidig positief of negatief gecumuleerd effect van gemeentelijke fusie. Het is niet duidelijk welke impact fusies hebben op de kwaliteit van lokale beleidsvoering. Wanneer we bijvoorbeeld specifiek naar de beleidsagenda kijken, zien we dat deze voornamelijk gedomineerd wordt door de harmonisatie van de oude agenda's van de verschillende besturen. Empirisch onderzoek bevestigt dat er daardoor in veel gevallen nauwelijks tijd overblijft om nieuw beleid te creëren. Zeker wanneer verschillende soorten besturen (landelijke gemeente, kustgemeente, randgemeente, grootstad of centrumstad) met elkaar fuseren, kan het volgens de geïnventariseerde onderzoeken leiden tot extra uitdagingen voor de beleidsagenda. Wanneer we meer in de richting van het beleidswerk kijken, zien we dat een fusie kan leiden tot een groter vermogen om beleid uit te werken. Empirisch onderzoek toont aan dat fusies de beleidscapaciteit kunnen vergroten, waardoor er ook meer aandacht kan gaan naar de opvolging van beleidsmaatregelen of de communicatie naar burgers. Kortom, empirische studies tonen aan dat bepaalde beleidsaspecten positief geïmpacteerd worden, terwijl andere negatieve effecten ervaren.

Als tweede zijn er de effecten op andere overheden en bestaande samenwerkingsverbanden. Wat het effect op bestaande samenwerkingsverbanden betreft, vinden we maar een beperkt aantal empirische studies. De beperkte studies geven wel aan dat er weinig effect is op de consolidatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS'en). Er lijkt wel een verband te zijn tussen fusies en decentralisatie, maar hier is de richting niet geheel duidelijk. Enerzijds tonen de studies aan dat gemeenten meer bevoegdheden krijgen na een fusie, maar anderzijds is er ook bewijs dat decentralisatie een middel is om besturen te overhalen om te fuseren en zo de krachten te bundelen. Als decentralisatie aan de basis van fusies ligt, zien we vaak dat het gaat om verplichte fusies. Die verplichting leidt soms tot significante politieke spanningen doordat de verplichting in de ogen van de betrokken besturen symbool staat voor het wegnemen van gemeentelijke autonomie, in plaats van een versterking ervan (wat met decentralisatie beoogd wordt). Deze overwegingen zijn erg belangrijk voor toekomstige fusieoperaties omdat ze de relaties tussen de lokale en centrale overheid kunnen beïnvloeden. De onderzochte studies geven anderzijds wel aan dat fusies de positionering van de gemeenten ten opzichte van de centrale overheid en andere stakeholders kan versterken. Zo wordt de samenwerking met de centrale overheid versterkt, en worden de gefuseerde besturen meer gehoord door de centrale overheid. Meer empirisch onderzoek is evenwel noodzakelijk om hier sterke conclusies over te trekken.

Tot slot heeft een gemeentelijke fusie ook effect op de burger en het maatschappelijk middenveld. De tevredenheid van de burgers na de fusie, hangt voornamelijk af van de mate waarin het nieuw bestuur aan de verwachtingen van de burger voldoet. Uit sommige studies blijkt dat er een hogere tevredenheid net na de fusie

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

is dan in de jaren daarna. Volgens de empirische studies komt dat door lokale politici die proberen de relevantie van de fusies te bewijzen. Die vaststelling kan erop wijzen dat burgers wel degelijk bezig zijn met de fusie en hun tevredenheid kan dalen als ze de meerwaarde van de fusie niet inzien. Hier speelt ook de discussie over lokale identiteit een belangrijke rol. We vinden echter geen bewijs voor de aanname dat fusies de lokale identiteit negatief beïnvloeden. We stellen verder vast dat de operationalisering van 'lokale identiteit' in de onderzochte studies meestal weinig gesofisticeerd is (naam van de nieuwe gemeente als proxy voor lokale identiteit), wat een verklaring kan zijn voor de gevonden resultaten. Daarentegen leveren de onderzochte studies wel bewijs voor het negatieve verband tussen fusies en stemopkomst, maar dan weer geen eenduidig bewijs over het verband tussen alternatieve vormen van participatie en gefuseerde gemeenten (soms negatief, soms positief, soms geen effect). Ook studies die de kwaliteit van de dienstverlening bestuderen na een fusie zijn beperkt. Uit die studies blijkt wel dat er een verschil bestaat tussen de gepercipieerde en werkelijke afstand van de dienstverlening, met vooral bewijs voor een negatief effect op gepercipieerde afstand. Uit al deze studies blijkt wel dat de burger en het ruimer maatschappelijke middenveld belangrijke actoren zijn in het fusietraject.

5.2 PISTES VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Op basis van onze bevindingen kunnen we minstens drie pistes voor toekomstig onderzoek formuleren. De **eerste piste** gaat over de focus van toekomstig onderzoek. Als eerste zou er meer aandacht moeten gaan naar de verschillende soorten effecten. Huidig wetenschappelijk onderzoek gaat voornamelijk over de economische effecten op het gefuseerde bestuur. Die relatief eenzijdige focus bestaat doordat fusies in het verleden voornamelijk gemotiveerd werden vanuit kostenbesparingen en efficiëntiewinsten. Inzichten over exploitatie-effecten of substantiële transitiekosten waren vanuit dat perspectief dan ook het meest waardevol. Vandaag is de motivatie voor fusies meer gericht op de beleids- en administratieve effecten. Fusies worden steeds vaker ingegeven door de nood aan professionalisering en verhoging van de bestuurskracht. Om aan *evidence-based* besluitvorming te kunnen blijven doen, zijn er dan ook extra inzichten nodig in de beleids- en administratieve effecten van een gemeentelijke fusie. Inzichten in de beleidseffecten beperken zich momenteel tot de vaststelling dat de beleidsagenda na fusie gedomineerd wordt door het harmoniseren van beleid. Het is dan ook cruciaal om in de toekomst meer inzichten te verwerven in welke beleidskeuzes het gefuseerde bestuur maakt, hoe en waarom die gemaakt worden, en in welke mate dat alles verschilt tegenover de periode voor de fusie. Inzichten in administratieve effecten zouden ook uitgebreid en verscherpt moeten worden. Het is momenteel bijvoorbeeld niet duidelijk of de toename van professionalisering en bestuurskracht rechtstreeks gelinkt is aan een fusie of slechts een indirect gevolg is. Daarboven is de impact van een fusie op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ook onduidelijk. Gefuseerde besturen hebben veelal de ambitie om het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te verkleinen. Toch is er geen empirisch bewijs dat fusies een impact hebben op samenwerkingen. Het is zelfs zo dat er na de fusie maar zelden een kritische evaluatie komt

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

6 REFERENTIELIJST

- ABB. (n.d.). Regelgeving Fusies. Geraadpleegd op 5 januari 2023, via <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie/regelgeving>
- ABB. (2017). *BinnenBand: themanummer vrijwillige fusies*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.
- ABB. (2022). *Gemeentefusies: principiële beslissingen*. Geraadpleegd op 5 januari 2023, via <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie-van-gemeenten/fusietrajecten/principiële-beslissingen>
- Ackaert, J. & Dekien, C. (1989). *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Leuven: Fonds voor Kollektief Fundamenteel Onderzoek.
- Allers, M., & de Greef, J. A. (2018). Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet. *Economische Statistische Berichten*, 103(4757), 38–41.
- Allers, M., de Natris, J., Rienks, H., & de Greef, T. (2021). Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. *Electoral Studies*, 70. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102284>
- Allers, M., & Geertsema, J. (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence From 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659–682. <https://doi.org/10.1111/jors.12268>
- Allers, M., & van Ommeren, B. (2016). Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit. *Local Government Studies*, 42(5), 717–738. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1171754>
- Askim, J., Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2020). How Government Agencies React to Termination Threats. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 324–338. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz022>
- Audit Vlaanderen. (2022). *Thema-audit Fusiebesturen*. Brussel: Audit Vlaanderen.
- Aulich, C., Sansom, G., & McKinlay, P. (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 40(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.775124>
- Baelen, J. (2020). *Een nieuwe fusiegolf: intergemeentelijke samenwerking als basis voor een nieuwe ronde gemeentefusies* (masterproef). Gent: Universiteit Gent.
- Berthon, P., Nairn, A., & Money, A. (2003). Through the Paradigm Funnel: A Conceptual Tool for Literature Analysis. *Marketing Education Review*, 13(2), 55–66. <https://doi.org/10.1080/10528008.2003.11488830>
- Bikker, J., & Van der Linde, D. (2016). Scale economies in local public administration. *Local Government Studies*, 42(3), 441–463.
- Bish, R. (2001). Local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideas alive in the twenty-first. *Commentary*, 150, 1–29.
- Blank, J. L. T. (2015). Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector (oratie) (Publicatiereeks Overheid en Arbeid No. 41). Den Haag: CAOP.
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54–74.
- Blom-Hansen, Jens (2010). "Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: the Danish Local Government Reform in 2007", *Scandinavian Political Studies* 33: 51–73.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812-831. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000320>

<https://doi.org/10.1177/2158244018768669>

pagina 67 van 67