

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Conceptnota 'Vrijwillige fusies van gemeenten'

Samenvatting

Slagkrachtige lokale besturen zijn cruciaal om oplossingen te bieden voor de maatschappelijke uitdagingen van vandaag en morgen. Daarom zet de Vlaamse Regering in op versterking van de lokale bestuurskracht. Fusies van gemeenten kunnen een manier zijn om aan bestuurskracht te winnen. Deze nota bevat de maatregelen die de Vlaamse Regering neemt om fusies op vrijwillige basis verder te stimuleren en te ondersteunen.

1. SITUERING

A. BELEIDSDOELSTELLING

Lokale besturen nemen op vele vlakken het voortouw in dienstverlening aan onze burgers. In het voorjaar van 2025 gaf 32% van de inwoners van 18 jaar en ouder van het Vlaamse Gewest aan veel of heel veel vertrouwen te hebben in de lokale overheid, aanzienlijk hoger dan het vertrouwen in de provincies (19%), de Vlaamse Overheid (23%), de federale overheid (17%) of de Europese overheid (17%)¹. Om de vele uitdagingen het hoofd te bieden, moeten lokale besturen voldoende bestuurskracht hebben. Deze bestuurskracht is het resultaat van vele factoren, waaronder een duurzame financiering en een goede samenwerking met andere bestuursniveaus. Gemeenten die er van overtuigd zijn dat ze onvoldoende bestuurskracht hebben om hun taken tot een goed einde te brengen, kunnen ook streven naar een fusie om dit te versterken.

Daarom gaat deze regering verder met het stimulerend beleid van de voorgaande regeerperiodes rond vrijwillige fusies. Deze keuze voor vrijwillige fusies is geënt op het belang van draagvlak bij de bevolking, wat groter is bij fusies die ontstaan vanuit de lokale besturen zelf. We behouden dan ook een fusiebonus in de vorm van een schuldovername en voorzien ook voldoende middelen om het transitieproces zelf te onderbouwen. We voorzien ook een draaiboek voor logische en kwaliteitsvolle fusies en voldoende ondersteuning vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur doorheen het fusietraject.

¹ [Vertrouwen in de overheid | Vlaanderen.be](https://www.vlaanderen.be/vertrouwen-in-de-overheid)

B. VORIGE FUSIEOPERATIES

Bij de vrijwillige fusieoperatie van 2019 werden 7 gemeentefusies gerealiseerd. Die fusies hebben de verdienste dat ze het taboe rond het thema hebben doorbroken en in veel gemeentehuizen de discussie over de eigen bestuurskracht (formeel of informeel) op de agenda hebben geplaatst. De 7 fusiebesturen waren absolute pioniers, waar ook de Vlaamse overheid veel uit heeft geleerd. Hun goede praktijken en geleerde lessen zijn een bron van inspiratie voor wie in hun voetsporen wil treden.

Op 1 januari 2025 fusioneerden 28 oorspronkelijke Vlaamse gemeenten – na het doorlopen van een fusietraject waarbij vrijwilligheid het uitgangspunt was – tot 13 nieuwe gemeenten. Het Agentschap Binnenlands Bestuur onderwierp de vrijwillige fusieoperatie van 2025 aan een beleidsevaluatie. Meer in het bijzonder kwamen het procesverloop, het stimuleringspakket, het ondersteuningsaanbod, de Vlaamse en federale coördinatie en het traject digitale toepassingen en adreswijzigingen aan bod. De aanbevelingen uit het evaluatierapport worden meegenomen in de aanpak van de vrijwillige fusieoperatie van 2031, die in deze conceptnota wordt uiteengezet.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het stimuleringspakket bij de vrijwillige fusieoperaties van 2019 en 2025:

Stimuleringspakket	Fusieoperatie 2019	Fusieoperatie 2025
Schuldovername	Vast bedrag per inwoner: 500 euro	Differentiatie op basis van het aantal inwoners: tussen 200 en 500 euro per inwoner
	Maximum 20 miljoen euro per fusietraject	Maximum 50 miljoen euro per fusietraject
	200 miljoen euro voor volledige fusieoperatie	Geen plafond voor volledige fusieoperatie
Garantieregeling	Gemeentefonds en Plattelandsfonds	Gemeentefonds, Plattelandsfonds en Openruimtefonds
Tijdelijke verhoging mandaten	2 extra schepenen in 1 ^{ste} lokale bestuursperiode	2 extra schepenen in 1 ^{ste} lokale bestuursperiode
	1 extra schepen in 2 ^{de} lokale bestuursperiode	1 extra schepen in 2 ^{de} lokale bestuursperiode

2. INHOUD

Met deze tekst willen we het fusiekader voor vrijwillige fusies uitwerken om lokale besturen te ondersteunen bij het nemen van de fusiebeslissing en het implementeren ervan.

A. STIMULEREN VAN VRIJWILLIGE FUSIES

Schuldovername

De Vlaamse Regering voorziet in een schuldovername voor vrijwillige fusies die ingaan op 1 januari 2031, de start van de nieuwe lokale bestuursperiode. Deze schuldovername wordt deels gebaseerd op het aantal inwoners van het fusiebestuur (1), en deels op de transitiekosten die een vrijwillige fusie met zich meebrengt (2). Op die manier komt de Vlaamse Regering tegemoet aan de (in het kader van de evaluatie van de fusieoperatie van 2025 gestelde) vraag om tussen te komen in de transitiekosten, zijnde de kosten die inherent verbonden zijn aan een vrijwillige fusieoperatie.

Voor de berekening van de schuldovername gelden volgende parameters:

1. Voor alle fusies wordt een forfaitair bedrag toegekend als tussenkomst in de transitiekosten van 1.000.000 euro.
2. Voor fusies met een schaalgrootte van minstens 20.000 inwoners, wordt er bovenop de forfaitaire tussenkomst in transitiekosten, ook een bijkomende schuldovername gedifferentieerd op basis van de grootte van de fusiegemeente, maar met verschillende bedragen per inwonersschijf.
 1. 300 euro per inwoner op de schijf van 1 tot en met 19.999 inwoners
 2. 400 euro per inwoner op de schijf van 20.000 tot en met 29.999 inwoners
 3. 500 euro per inwoner op de schijf van 30.000 tot en met 39.999 inwoners
 4. 400 euro per inwoner op de schijf van 40.000 tot en met 49.999 inwoners
 5. 300 euro per inwoner op de schijf vanaf 50.000 inwoners

De maximale schuldovername per fusietraject bedraagt 16 miljoen euro. Vanaf 3 of meer deelnemende gemeenten, bedraagt de maximale schuldovername per fusietraject 20 miljoen euro. Voor grotere fusies (meer dan 3 gemeenten), mag een specifiek voorstel ter ondersteuning aan de Vlaamse Regering voorgelegd worden.

Garantieregeling

De garantieregeling voor het Vlaams Gemeentefonds blijft bestaan. Daardoor zal de fusiegemeente nooit minder ontvangen dan de som van de oorspronkelijke besturen. De garantieregeling kent geen beperking in tijd.

Tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende politieke mandatarissen

Fusiegemeenten worden in de eerste jaren na de samenvoeging geconfronteerd met bestuurlijke uitdagingen van allerlei aard die een 'gewone' gemeente niet heeft. Om die reden is het verantwoord dat in de bestuursperiode na de fusie het schepencollege van de fusiegemeente versterkt wordt met één extra schepenmandaat in vergelijking met de reeds bestaande gemeenten met eenzelfde aantal inwoners. Deze verhoging is tijdelijk en loopt af na één lokale bestuursperiode.

Voor een vrijwillige fusie die ingaat op 1 januari 2031, zal de fusiegemeente in de bestuursperiode 2031-2036 dus een beroep kunnen doen op één extra schepen bovenop het aantal schepenen waarop de fusiegemeente volgens artikel 42 DLB recht zou hebben. In de daarop volgende bestuursperiode vervalt die mogelijkheid.

We honoreren het engagement van de vorige Vlaamse Regering naar de fusiegemeenten van 2025. Dat impliceert dat ook zij in 2031-2036, de tweede bestuursperiode na de fusie, een beroep kunnen doen op één extra schepen.

Optimalisatie van het organiek kader

Bij de evaluatie van de fusieoperatie van 2025 is gebleken dat het organiek kader voor de vrijwillige fusie van gemeenten in het DLB op een aantal punten kan worden geoptimaliseerd.

- De deadline voor het gezamenlijke voorstel tot fusie wordt vervroegd naar 31 december van het derde jaar dat voorafgaat aan de fusiedatum. In de praktijk zal er daardoor dus minimaal 2 jaar tussen het gezamenlijke voorstel tot fusie en de fusiedatum zitten.
- De start van de periode van lopende zaken wordt vastgelegd op de datum van de goedkeuring van het fusiedecreet in het Vlaams Parlement.
- Er worden twee fusiescenario's decretaal verankerd: de klassieke fusie met opheffing van de oorspronkelijke besturen en oprichting van een nieuw bestuur enerzijds, en de fusie met behoud van de rechtspersoonlijkheid van 1 van de oorspronkelijke besturen anderzijds. De keuze tussen de twee scenario's ligt volledig bij de lokale besturen zelf. In het geval van een fusie met behoud van rechtspersoonlijkheid bepalen zij ook welke entiteit zijn rechtspersoonlijkheid behoudt.

- Het uitstel van de fusie omwille van een lopende bezwaarprocedure tegen de verkiezingsuitslag wordt geschrapt. Er wordt een overgangsregeling voorzien waarbij de gemeenteraden van de oorspronkelijke gemeenten in functie blijven, elk voor hun grondgebied. Hetzelfde geldt voor de colleges van burgemeester en schepenen, voor de burgemeesters en voor de organen van de oorspronkelijke OCMW's.
- De overgangsregeling voor de besluiten, reglementen en verordeningen wordt versoepeld. Voor ICT-contracten voorzien we een specifieke regeling zodat fusiebesturen geen nieuwe aanbesteding moeten opstarten zolang ze kiezen voor 1 van de leveranciers van hardware of software van de oorspronkelijke besturen.

Opdracht voor de gouverneurs

De gouverneur bekleedt een unieke positie in het Vlaamse en federale bestuurlijk landschap. In het verleden heeft de Vlaamse Regering de gouverneurs om die reden al belast met coördinerende opdrachten. De positieve ervaringen hiermee hebben het vertrouwen in de figuur van de gouverneur nog verder versterkt.

Net zoals in de vorige fusieoperatie kunnen de gouverneurs de lokale gesprekken over bestuurskracht faciliteren. Ze kunnen de besturen informeren over het bestaande stimuleringspakket en ondersteuningsaanbod op het vlak van fusies. Indien aangewezen kunnen de gouverneurs proactief en op maat van de steden en gemeenten stappen ondernemen. Zo kunnen ze een neutrale verbindingsrol vervullen bij de delicate politieke gesprekken tussen besturen, voorafgaandelijk aan een fusie.

Specifiek rond openbare veiligheid – denk aan de impact van een fusie op politiezones, hulpverleningszones en noodplanning – kunnen de gouverneurs een proactieve, coördinerende rol opnemen, het proces vanuit hun verschillende bevoegdheden aanjagen en de knelpunten via hun kanalen escaleren.

De gouverneurs worden in deze opdracht ondersteund door Agentschap Binnenlands Bestuur. Ze zullen over hun activiteiten rapporteren aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur.

B. ONDERSTEUNEN VAN LOKALE BESTUREN IN EEN FUSIETRAJECT

Algemene coördinatie ABB

Net zoals bij de vorige fusieoperaties zal ABB de algemene coördinatie van de fusieoperatie opnemen. Specifiek houdt dit de volgende taken in:

- Het uittekenen van het Vlaamse organieke kader voor vrijwillige fusies
- Het aansturen en opvolgen van de impactanalyse
- Het capteren van vragen en knelpunten (o.a. via de generieke mailbox)
- Dispatchen en opvolgen van vragen en knelpunten

Er zal bijzondere aandacht zijn voor knelpunten buiten de organieke regelgeving. Daartoe zal het nodige initiatief worden genomen om een Vlaamse werkgroep fusies van gemeenten (voor de Vlaamse impactanalyse) en een interfederale werkgroep fusies van gemeenten (voor de federale impactanalyse) op te richten.

Tijdens de vorige vrijwillige fusieoperaties is gebleken dat de fusiebesturen zich ook op digitaal vlak moeten heruitvinden. Deze digitale transitie valt niet te onderschatten. ABB zal de lokale besturen zo goed mogelijk ondersteunen tijdens deze digitale transitie, daarbij rekening houdend met de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de fusieoperatie van 2025.

Om tegemoet te komen aan de (in het kader van de evaluatie van de fusieoperatie van 2025 gestelde) vraag om het personeel van de oorspronkelijke besturen sneller zekerheid te geven zal het Agentschap

Binnenlands Bestuur volgende goede praktijken van de fusiebesturen van 2019 en 2025 onder de aandacht brengen:

- Het werken met een fusiecollege in de periode tussen het gezamenlijke voorstel tot fusie en de fusiedatum.
- De voorbereiding van de fundamenteën van de fusiegemeente, zijnde het organogram, de rechtspositieregeling en het arbeidsreglement.
- De voorbereiding van de aanstelling van de algemeen directeur en de financieel directeur van de fusiegemeente.

Centraal toegangspunt

Het Agentschap Binnenlands Bestuur fungeert als het centrale toegangspunt voor alle vragen met betrekking tot fusies. Vragen kunnen het agentschap bereiken via het generieke mailadres fusies@vlaanderen.be. Het opzet van het centrale toegangspunt is dat gemeenten of andere stakeholders niet zelf op zoek hoeven te gaan naar de juiste contactpersoon binnen de Vlaamse of federale overheid.

ABB registreert alle vragen, stuurt ze door naar de verantwoordelijke administraties en volgt op of de vraagsteller al een antwoord ontving.

Fusiefiche

Op eenvoudig verzoek maakt ABB een fusiefiche op met daarin de belangrijkste cijfers van de deelnemende gemeenten op het vlak van bestuurlijke organisatie, personeel en financiën. Die fiche is altijd een vergelijking van 2 of meer gemeenten. Aan de hand daarvan kan een bestuur een eerste blik werpen op mogelijke overeenkomsten met zijn buurgemeenten of mogelijke hinderpalen waarmee ze aan de slag zullen moeten gaan.

Financieel profiel lokaal bestuur

Met de tool 'financieel profiel lokaal bestuur' kan een lokaal bestuur zelf een simulatie van fusiegemeenten uitvoeren.

Draaiboek voor kwaliteitsvolle en logische vrijwillige fusies

ABB biedt lokale besturen een leidraad bij het inschatten van de kansen en bedreigingen die de gemeentefusie met zich meebrengt om zo te komen tot kwaliteitsvolle en logische vrijwillige fusies. Dat kan aan de hand van vier dimensies: bestuurskracht, interne samenhang, regionale verhoudingen en duurzaamheid.

De dimensie bestuurskracht gaat over de vraag of er voldoende capaciteit is om de opdrachten uit te voeren. Die capaciteit moet zeer breed opgevat worden en beslaat zowel financiën, personeelsbeleid, ICT, de ondersteuning door intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking en dergelijke. Het vertaalt zich in vragen zoals: Beperkt het beleid zich tot de rechtstreekse dienstverlening of is er ook ruimte voor een meer strategisch en (cijfermatig) onderbouwd beleid? Kan een fusie schaalvoordelen voor de dienstverlening opleveren? Kan de fusie de afhankelijkheid van externe expertise en capaciteit verminderen? Versterkt de fusie de financiële draagkracht? Hoe kan een fusie de lokale democratie versterken, zowel op het vlak van participatie als representatie?

De dimensie interne samenhang betreft de nieuwe gedeelde identiteit die ontstaat door de fusie en een laag toevoegt aan de complexe identiteit van de inwoners. Een nieuwe gemeente moet namelijk meer zijn dan een nieuwe bestuurlijke of ambtelijke entiteit. Dat vertaalt zich in vragen zoals: Hoe sterk is de verwevenheid van het middenveld en het verenigingsleven tussen de gemeenten? Met welke gezamenlijke ruimtelijke en mobiliteitsvraagstukken worden de gemeenten geconfronteerd? In welke mate maken inwoners gebruik van infrastructuur en dienstverlening in de andere gemeenten? Hoe kan de fusie het dorpen- en kernenbeleid versterken? Welke meerwaarde hebben de verschillen tussen de (deel)gemeenten voor de fusiegemeente? Wat zijn de mogelijkheden voor wijkgericht werken?

De dimensie regionale verhouding betreft de impact van de fusie op de buurgemeenten. De steden en gemeenten houden namelijk de sleutel in handen om de synergieën tussen fusies en regiovorming ten volle te benutten doordat de trajecten van onderuit opborrelen. Dat vertaalt zich in vragen zoals: Wat is de impact op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waar de besturen aan deelnemen? Versterkt de fusie de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit om samenwerkingsverbanden (publiek en privaat) aan te sturen? Hoe versterkt de fusie de mogelijkheden van het bestuur om bij te dragen aan een ambitieuze regionale agenda?

De dimensie duurzaamheid betreft de inschatting van de voor- en nadelen van een fusie op lange termijn. Fusies zijn namelijk voor de Vlaamse Regering geen doel op zich. De centrale doelstelling is de lokale dienstverlening te verbeteren en toekomstbestendig te maken, alsook de slagkracht van besturen te verhogen. Daarvoor moeten de vragen in de voorgaande alinea's ook beantwoord worden met een blik op de toekomst.

Het relatieve gewicht dat aan deze verschillende dimensies wordt gegeven, moet in eerste instantie lokaal gebeuren. Dit helpt lokale besturen ook om de principiële beslissing tot fusie en het gezamenlijke voorstel tot fusie te motiveren.

De impact van een gemeentefusie is aanzienlijk en voelbaar op vele vlakken. Fusiebesturen worden geconfronteerd met zeer diverse Vlaamse en federale regelgeving of administratieve praktijken. Tegelijkertijd heeft hun beslissing tot fusie ook gevolgen voor de Vlaamse en de federale overheid. Daarom is het belangrijk dat de impact van de fusieoperatie goed in kaart wordt gebracht zodat gemeenten een weloverwogen beslissing kunnen nemen.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur zal opnieuw een Vlaamse impactanalyse opmaken, in nauwe samenwerking met de bevoegde Vlaamse administraties en rekening houdend met de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de fusieoperatie van 2025. Er zal hierover ook teruggekoppeld worden aan de Vlaamse Regering.

De vorige vrijwillige fusieoperaties hadden een stevige impact op het federale niveau. We vragen de federale regering om opnieuw een federale impactanalyse op te maken onder leiding van een coördinerend minister en een coördinerende administratie. De aanbevelingen uit het evaluatierapport van de fusieoperatie van 2025 kunnen daarbij inspirerend zijn.

Een gemeentefusie heeft ook een impact op tal van digitale toepassingen en bouwstenen. Het gaat daarbij in eerste instantie om de eigen toepassingen van de fusiebesturen, maar ook de toepassingen van de Vlaamse en federale overheid en heel wat private leveranciers ondervinden een impact. Een en ander heeft te maken met de adreswijzigingen en nieuwe codes (o.a. ondernemingsnummer, NIS-code, OVO-code) die een gemeentefusie met zich meebrengt. Het Agentschap Binnenlands Bestuur zal de coördinatie van dit traject opnemen.

Eén van de digitale toepassingen van private leveranciers waarin de gemeentefusies van 2025 niet tijdig waren verwerkt, is Google Maps. Na herhaaldelijk aandringen van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur actualiseerde Google de adressen in zijn navigatiesysteem. Er werden ook heldere afspraken gemaakt voor een tijdige verwerking van de volgende gemeentefusies.

De resultaten van de impactanalyse komen terecht in het draaiboek dat de gemeenten doorheen het volledige fusietraject handvaten aanreikt voor hun vrijwillige fusies. Het draaiboek ontsluit de verschillende aspecten van een fusie op generiek niveau en per thema. Het geeft bijvoorbeeld aan:

- Wat bepaalt het regelgevend kader?
- Welke handelingen zijn noodzakelijk?
- Welke elementen moeten de gemeenten zeker regelen?
- Met welke timing moeten ze rekening houden?

ABB vult die informatie aan met contactgegevens van sectorexperts, veel gestelde vragen, praktijkvoorbeelden en stappenplannen,....

Het draaiboek is een dynamisch gegeven, dat vorm krijgt op basis van de impactanalyse die ABB samen met de sectoradministraties van de Vlaamse en de federale overheid uitvoert. Het is samen met de leidraad in de eerste helft van 2026 beschikbaar gesteld op de website van ABB². Ook in de toekomst zullen het draaiboek en de leidraad verder aangevuld en bijgestuurd worden.

Kennisdeling en intervisie

Uit de evaluatie van de fusieoperatie van 2025 is gebleken dat de fusiebesturen een grote waarde hechtten aan kennisdeling en intervisie.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur zal ook in de toekomst intervisiedagen organiseren voor de lokale besturen in een fusietraject. Op die manier kunnen zij elkaar leren kennen en hun goede en minder goede ervaringen delen. Voor het agentschap zijn deze intervisies ook een gelegenheid om concrete thema's (personeel, financiën, digitale toepassingen...) te belichten en de aandacht te vestigen op actuele topics.

Los van de intervisies zal ABB ook een gedeelde, beveiligde digitale omgeving creëren waar lokale besturen in een fusietraject de nodige informatie kunnen vinden (vb. veel gestelde vragen, modellen, goede praktijken), het zal ook een plek zijn waar de fusietrajecten met elkaar kunnen interageren.

3. VERDER TRAJECT

Omschrijving	Tijdspad
Besluit Vlaamse Regering schuldovername bij vrijwillige fusies op 1 januari 2031	Voorjaar 2026
Aanpassing organiek kader vrijwillige fusies (decreet over het lokaal bestuur)	Najaar 2026
Aanpassing Vlaamse en federale regelgeving (fusievriendelijk maken)	2027-2029
Individuele fusiedecreten	Voorjaar 2029

² [Draaiboek vrijwillige fusies | Vlaanderen.be](https://draaiboek.vlaanderen.be)

4. CONCLUSIE

De Vlaamse Regering neemt akte van de mededeling en hecht haar goedkeuring aan de principes en keuzes zoals hierin geformuleerd voor de vrijwillige fusieoperatie van 2031, waaronder:

- a) een analyse van de impact op de Vlaamse bevoegdheden op te maken en daarvoor een werkgroep samen te stellen met vertegenwoordigers uit de betrokken departementen en agentschappen;
- b) de federale regering te vragen een analyse van de impact op de federale bevoegdheden op te maken onder leiding van een coördinerend minister en een coördinerende administratie;

De Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij

Hilde CREVITS