

VVSG presenteert ...  
het funiemonster!



# F.

## *Een spook waart door Vlaanderen*

FILIP DE RYNCK

**S**chichtig kijken receptiegangers om zich heen zodra het F-woord valt. Fusie, van gemeenten. De zwaarst denkbare ingreep in het wezen van onze lokale democratie, een combinatie van een openhartoperatie en een agressieve chemotherapie. Het monster dat voorlopig nog veilig in zijn kooi zit maar dat steeds luider brult. Het idee van fusies wint aan kracht in een merkwaardige combinatie van scepticisme (moet dat nu echt?) en het gevoel van onvermijdelijkheid (het is niet tegen te houden!). Er komen fusies na de verkiezingen van 2014. Het Schicksal.

Eerst schuld bekennen. U kent het type advies van bestuurskundigen zoals ik (of toch vooral mijn collega's, grapje): wat academisch geschipper tussen enerzijds en anderzijds en dan vooral maken dat je voor het zingen de kerk uit bent, maar vanzelfsprekend eerst wel nog even krachtig op de politieke verantwoordelijkheid wijzen. Deze keer blijf ik in de kerk zitten.

Fusies kunnen de lokale democratie in Vlaanderen maar ook de Vlaamse democratie helpen verbeteren. Die dubbele argumentatie schraagt dit essay. Geen enerzijds/anderzijds maar een ondubbelzinnig pleidooi voor fusies. We hebben sterkere lokale besturen nodig om lokale democratie meer inhoud en betekenis te geven en die kunnen zelf het democratische niveau in de Vlaamse regio versterken. Dat is mijn overtuiging (geworden) na veel trektochten door Vlaanderen en na veel twijfels. Is het wel de moeite om al die moeite te doen, de moeizame tocht naar zo'n type hervorming? Weer de staat hervormen, hebben we daar niet zo'n beetje onze bekomst van? Wegen de onzekere baten op tegen de kosten? Laten we niet beter alles zoals het is en zetten we helemaal in op samenwerking? Soms moet een wetenschapper ook eens uit de (boeken)kast komen.

→

# Het fusiedebat sluipt op de politieke agenda en gaat niet meer weg. Alle partijen zullen het in 2014 prominent in hun Vlaams verkiezingsprogramma opnemen.

## Waarom nu (weer)?

Het fusiedebat sluipt op de politieke agenda en gaat niet meer weg. Alle partijen zullen het in 2014 prominent in hun Vlaams verkiezingsprogramma opnemen. Crisis, de staat afslanken en efficiënter maken: als dat thema domineert, zit fusie van gemeenten in de gereedschapskist. In Griekenland en Portugal kunnen ze erover meepraten: wat verborgen achter het economische debat zijn in beide landen forse fusieoperaties doorgevoerd. Het moest snel gaan en het ging snel. Wat jaren niet lukte, was in een handomdraai beslist en uitgevoerd.

We herkennen dat crisisgevoel: de fusie van 1976 baadde in dezelfde sfeer. Toen leefde het gevoel dat de schaal van gemeenten niet meer aangepast was aan de taken; dat is nu weer zo. Werkgeversorganisaties drongen toen op maatregelen aan; VOKA pleit nu voor een radicale fusieoperatie. Dat alles kan genoeg zijn om een determinisme in het denken te installeren en voldoende politieke dynamiek te ontwikkelen, waardoor de aanvaarding groeit dat een fusie nodig is. In die dynamiek zitten we nu. En dan hangt er, in tweede orde, veel af van het herschudden van de politieke kaarten en van het politieke leiderschap van het moment.

## Taak en schaal, schaal en taak

Op het kruispunt van schaal en taken van gemeenten kunnen we twee wegen uit: de schaal aanpassen of de taken aanpassen. Fusie stemt de schaal van de gemeenten op de verwachte taken af. We kunnen ook de

taken aan de schaal aanpassen. We laten gemeenten dan op hun huidige schaal en laten ze alleen doen wat ze op die schaal nog aankunnen. We kunnen soorten takenpakketten per soort gemeente onderscheiden. We zouden stadsbesturen bijvoorbeeld veel meer bevoegdheden kunnen geven dan kleine gemeenten in de verstedelijkte zones rond de stad, zelfs eventueel bevoegdheden over die gemeenten. We zouden kleine gemeenten alleen nog wat burgergerichte diensten kunnen laten verlenen maar geen bevoegdheden meer geven voor bijvoorbeeld ruimtelijke ordening. Het grote voordeel is dat dit meteen kan. Het grote risico van dat scenario is dat de zwakste schakels, de zwakste gemeenten, de norm voor alle gemeenten naar beneden duwen en daardoor de centralisatie op Vlaams niveau omhoogstuwen. En die is al zo hoog.

De praktijk toont dat er nu al sprake is van grote verschillen. Dat scenario is sluipend in werking. Veel kleine gemeenten – niet

allemaal – zijn niet meer in staat alle diensten te leveren. Ofwel gebeurt dat dan helemaal niet, de meest onzichtbare praktijk – het is moeilijk te zien wat er niet meer is –, ofwel vullen andere besturen de leegte. De Vlaamse Landmaatschappij en het provinciebestuur zijn in minder verstedelijkte gebieden bijna belangrijker geworden dan de gemeente zelf. Daarnaast sturen steeds meer samenwerkingsverbanden de kleinere gemeente steeds meer aan. We komen daarop terug.

Vanuit democratisch oogpunt heeft een stem in de lokale verkiezingen dan niet meer overal ongeveer hetzelfde gewicht. En dat is een bijzonder zwaarwegend argument. Ten dele is dat dus de praktijk: een stem in Vleteren heeft nu al niet meer dezelfde volheid als in Brugge en bij ongewijzigd be-





# Ik durf de stelling aan dat in de Vlaamse steden veel meer sprake is van een moderne levendige democratie dan in veel kleinere gemeenten waar de afstand zagezegd zo klein is.

leid neemt die kloof toe. Dat is aan de gang. Een min of meer vergelijkbare sokkel van taken en bevoegdheden is nodig. Met differentiatie tussen gemeenten is niets mis, maar gemeenten moeten wel eerst sterk genoeg zijn om vanuit hun sterkte gedifferentieerde keuzes te kunnen maken. Als differentiatie geen keuze meer is maar een noodlot, dan is het probleem structureel en de democratie deficitair. Taken aanpassen aan de schaal is niet het pad dat ik kies.

## Trade-off

Wat zegt de internationale literatuur over fusies? Leveren ze betere gemeenten op? Het hangt ervan af. Voilà, daarmee moeten we het doen. Zal meer studie tot meer objectieve besluiten leiden? Kan de bestuurskunde ons uit ons keuzelijden verlossen? Neen. Die kosten kunnen we ons besparen. Fusies zijn altijd een handeltje (trade-off noemen ze dat geleerder) tussen doelmatigheid en democratie. En het politieke evenwicht (dat klinkt beter) tussen beide is altijd labiel: iets meer van dit en iets minder van dat. Grotere gemeenten leiden overwegend tot meer professionalisering en tot betere dienstverlening, ze kunnen meer en grotere

projecten aan, maar ze vergroten de afstand tussen politici en burgers. Grotere gemeenten zijn niet vanzelf efficiënter, net zoals kleine gemeenten evenmin per definitie democratischer zijn.

Doelmatigheidswinst (meestal) en democratisch verlies (meestal), dat is de conclusie uit die onderzoeken. Enerzijds/anderzijds: ik zei het al. Voor mij komt de doelmatigheid echter wel eerst. Democratie is zinloos zonder object van debat. Als beslissingen nauwelijks nog inhoud hebben, dan is democratie een lege doos en alleen maar virtueel. We spelen dan democratie. Democratie moet gaan over iets waarover conflict mogelijk is en wat tot keuzes en beslissingen kan leiden. Grotere gemeenten hebben de schaal om democratie eerst inhoud en dan vorm te geven. Het omgekeerde is echter niet mogelijk: een te kleine gemeente die weliswaar democratisch wil werken maar door de te beperkte schaal en middelen vanuit dat democratisch werken toch geen beslissingen kan nemen, of slechts suboptimale beslissingen. Dat krijgen we nooit gered. Wie de heel extreme toepassing daarvan wil zien, kijkt naar Frankrijk. In drie vierde van de Franse gemeenten kent de burgemeester iedereen bij de voornaam, maar de gemeente kan zelf niets beslissen. Inhoudsloze schijn-democratie, want wie beslist waar dan uiteindelijk wel over?

Het Franse voorbeeld stelt onze visie op democratie in vraag, ook de visie die bestuurskundigen (meestal impliciet) gebruiken. Het

woord dat het meest valt als het over fusies en gemeenten gaat is 'afstand'. Net alsof het aantal meters tussen politicus en burger omgekeerd evenredig is met de democratische afstand. We verstaan nu onder democratie veel meer en andere zaken dan in 1976. Toch lijkt de argumentatie pro en contra vanuit dat aspect stil te hebben gestaan, ook in onze wetenschap. Met versleten, stereotiepe en onduidelijke democratiënormen anno 1970 beslechten we het huidige democratiëdebat niet. Ik zou de Vlaamse burgers niet te eten willen geven die in een kleine, autoritair bestuurde gemeente wonen. Ik durf de stelling aan dat in de Vlaamse steden veel meer sprake is van een moderne levendige democratie dan in veel kleinere gemeenten waar de afstand zagezegd zo klein is. Democratische voeding van het publieke en politieke debat vergt een zekere massa, een mix van mensen, diversiteit en densiteit. En dat alles is er nauwelijks in Alveringem en veel meer in pakweg Oostende.

In hetzelfde debat horen we vaak dat de te grote oppervlakte een tegenargument is voor fusies. Hier gaat het dan letterlijk over meters. In Europees perspectief en in ons toch heel kleine Vlaanderen is de oppervlakte van onze lokale besturen van het lilliputterstypen (45 km<sup>2</sup>). Een gemiddelde Vlaamse gemeente kan nu ongeveer tien keer in de oppervlakte van een gemiddelde Deense gemeente (439 km<sup>2</sup>). Die algemeen erkende Deense boegbeelden van lokale democratie (ruim 30% van het Deense BBP) →

## Gemeenten die allemaal voor hun eigen kunstmatig afgebakend gebiedje meer woningen willen, eigenlijk van alles meer willen, dat bestendigt de aantasting van de ruimte, verhoogt het mobiliteitsprobleem, versterkt de versnipperde verstedelijking.

slagen er blijkbaar in om over een veel grotere oppervlakte voor behoorlijke dienstverlening te zorgen en bovendien veel democratischer te werken dan onze Vlaamse gemeenten. Politieke cultuur, innovatie en professionalisme bieden betere verklaringen dan hectaren oppervlakte.

### 1976 - 2018

Tussen de vorige fusiegolf (1976) en een mogelijke nieuwe (2018?) ligt pakweg veertig jaar. Zo vreemd is het dus niet dat de schaal-discussie na twee generaties, samen met de meervoudige crisis, terug is. Schaalingrepen zijn een veelgebruikt en algemeen aanvaard standaardinstrument van management, in de publieke sector en in het bedrijfsleven. In die veertig jaar is heel ons land en ook heel ons maatschappelijk systeem vanuit het schaalperspectief compleet veranderd: globalisering, europeanisering, regionalisering van het land, stadsregionalisering en informatisering als een virtuele schaalverandering. Al deze -iseringen hebben in die twee generaties een enorme impact op de betekenis van de schaal van lokale besturen gehad. Waarom zou de fysieke schaal van die lokale besturen dan buiten schot (moeten) blijven?

De lokale besturen voeren nu veel meer taken uit dan in de jaren 1970; die taken zijn stuk voor stuk veel complexer en vereisen veel meer capaciteit. Gemeenten zijn tezelfdertijd steeds meer gevat in verwevenheid, zijn steeds minder autonoom en dat vergt, al klinkt het paradoxaal, steeds meer capa-

citeit. Ons vorige essay ging daarover. Alle grote maatschappelijke thema's vallen onder deze categorie, en ze zijn allemaal meerschallig: duurzaamheid, woonmarkt, mobiliteit, armoede, vergrijzing, verkleuring... De capaciteit die hiervoor nodig is, neemt toe. Een van de wezenlijke elementen van capaciteit is de schaal, in een dubbele betekenis: een voldoende ruime schaal om de capaciteit te kunnen opbouwen en behouden en een geografische schaal die nooit perfect zal zijn maar wel voldoende relevant moet zijn om die capaciteit in effectieve programma's om te zetten. Voor veel complexe materies is de schaal van veel gemeenten gewoon te klein en dekt ze onvoldoende de regionale patronen. Die gebiedsgebonden verwevenheid is in Vlaanderen zeer intens. Veel initiatieven van te veel en te veel kleine gemeenten betreffende bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, mobiliteit, welzijn of vergrijzing zijn voor een belangrijk deel en vanuit een regionaal perspectief niet effectief en vanuit een duurzaamheidsperspectief niet langer verantwoord. Ons beoordelingskader van effectief beleid is in die twee generaties heel grondig veranderd. Te veel en te veel kleine gemeenten leiden tot ineffectief beleid, tot verlies van efficiëntie, tot het weglekken van overheidsmiddelen en tot meer maatschappelijke onduurzaamheid. Vooral die laatste waarde beheerst de agenda steeds meer. Gemeenten die allemaal voor hun eigen kunstmatig afgebakend gebiedje meer woningen willen, eigenlijk van alles meer willen, dat bestendigt de aantasting van de ruimte, ver-

hoogt het mobiliteitsprobleem, versterkt de versnipperde verstedelijking. Niet duurzaam genoeg, niet effectief genoeg, niet efficiënt genoeg. Dat is de harde conclusie, te hard voor veel politici en ambtenaren die ik om hun inzet heel erg waardeer. Hun inzet verdient echter een beter kader en een geschiktere structuur.

Boven op het gebrek aan mogelijke beleids capaciteit door de te kleine schaal, komt in veel te kleine gemeenten de moeilijkheid om voldoende personeel aan te trekken en te behouden door carrièreperspectief te bieden. Goed geschoold personeel heeft het in een klein bestuur snel bekeken, kan onvoldoende ambities realiseren voor een te beperkt beleid. Meestal zullen goede mensen niet eens voor een functie in die gemeenten solliciteren. Het is een relatief goed bewaard geheim dat veel kleine gemeenten nog maar nauwelijks aan personeel geraken. Ambitieuw personeel wil in een bestuurskrachtige gemeente werken. Ook op dit vlak is de wereld sedert 1976 grondig veranderd.

### Grenzen verleggen

De fusies van 1976 waren niet bepaald een voorbeeld van behoor-

# Ambitieuw personeel wil in een bestuurskrachtige gemeente werken. Ook op dit vlak is de wereld sedert 1976 grondig veranderd.



lijk bestuur. Zorgvuldig uitgevoerde geografische en bestuurlijke voorstudies, door de voorlopers van de huidige VVSG, bleken weinig impact te hebben. De uiteindelijke beslissingen zijn bijzonder sterk door gerrymandering geïnspireerd, door het platte politieke spel met grenzen. Hoe konden de grote partijen zich versterken en welke onderlinge compromissen konden ze daarover sluiten (julie hier, wij daar)? Dat soort spelletjes heeft nu nog maar weinig zin: toen waren kiezers honkvast en had zo'n berekening op basis van vaste pakketten kiezers enig nut; nu hoppen kiezers van partij naar partij en terug. Veertig procent van de kiezers stemde in 2012 anders dan in 2006.

Definitieve grenskeuzes hingen vervolgens af van welke invloedrijke lokale politicus-parlementair voldoende kracht bezat om zich tegen fusies te verzetten en zijn wingewest autonoom te laten (type Tindemans, Swaelen, De Croo...). Tot in de laatste nacht zijn er kaarten hertekend en grenzen verlegd. De impliciete doelstellingen (stadsgewestelijke thema's behandelen, de schaal tot 10.000 inwoners brengen) verdwenen uit het zicht. Een derde van de Vlaamse gemeenten is nog altijd kleiner dan

10.000 inwoners. Slechts hier en daar leidde de besluitvormingschaos tot een meer stadsgewestelijke schaal, hier en daar nauwelijks of helemaal niet (Turnhout). Met die voor geschiedenis is het nu des te merkwaardiger hoe sterk de identificatie is met die bij elkaar geprutste schalen en hoe dit nu andermaal iets onaantastbaars lijkt. Merkwaardig is dat de schaal van de huidige gemeenten als een natuurgegeven geldt waarmee mensen zich, althans volgens de lokale politici, hartstochtelijk blijken te identificeren. Verandering van schaal is nauwelijks minder dan een aanslag op het wezen van de democratie zelf. Waren de kaarten toen anders geschud en getekend, dan zouden velen van degenen die zich nu op die natuurwet beroepen, nu niet eens kunnen roepen. De waarheid is dat de fusie van toen in veel gevallen tot vreemde afbakeningen van gemeenten heeft geleid en dat die vaak rationaliteit missen. Alleen zijn het ondertussen natuurlijk wel nieuwe machtscentra en dan wil men al eens die rationaliteit met andere verwarren.

## Identiteit(en) met veel vlaggen

Identificatie volgt maatschappelijke patronen. Ik ben in Poperinge geboren en was er lang actief. De historische strijd met Ieper om het laken naar zich toe te trekken, zat haast in de genen gebakken. Wat Ieper kreeg of deed, moest ook in Poperinge komen. Stikjaloers was de Poperingse politiek toen Poperingenaar Hauspie en Wervikzaan Lernout in Ieper computers leerden praten. Besmukt gelach klonk in het Pope-

ringse stadhuis toen Ieper sprakeloos werd. In beide gevallen hadden Poperingenaars eerst geprofitteerd en snel winst gemaakt (die hoorde je niet) of klaagden ze publiek (die hoorde je wel) over het onrecht dat hen en vooral hun aandelen overkwam. Ik heb nog de tijd meegemaakt dat Poperinge (bijna 20.000 inwoners) heel trots was op zijn nieuwe ziekenhuis. Nu is het ziekenhuis weg en komen dokters uit het grote Ieperse ziekenhuis spreekuur houden in Poperinge. Ieper opende een prachtig nieuw cultuurcentrum. Kort na de vorige fusie schreef ik nota's over de behoefte aan zo'n centrum in Poperinge. Dat zou ik nu niet meer doen. Wat houdt mensen tegen om tien kilometer verder te genieten van een sterke programmatie? Een van de voetbalploegen van Poperinge, de best gerangschikte, valt nu onder het bestuur van de Ieperse voetbalploeg. Zeg nu zelf: voetbal, toch het hart van traditie en identificatie. De Poperingse atletiekvereniging waar ik destijds lid van was, is nu een onderdeel van een grote fusieploeg die tot in Izegem reikt en de vereniging bloeit meer dan toen. De snelle autoverbinding tussen Poperinge en Ieper is zowat een nieuwe, langgerekte en verdichte bedrijvzone, die samenvalt met (snel)weg, spoor en bus en die beide gemeenten in elkaar doet overvloeien. De woonmarkt beperkt zich niet tot Poperinge maar strekt zich uit over het hele arrondissement Ieper.

In die veertig jaar is de sociologische realiteit van mijn moedergemeente en bij uitbreiding van heel Vlaanderen snel veranderd →

# Als de behoefte aan samenwerking steeds voelbaarder is, niet voor twee taken maar voor twintig of meer, is de vraag steeds minder te ontwijken: is fusie dan niet de meest logische vorm van samenwerking?

en de demografische realiteit drastisch gewijzigd. Een attente collega berekende dat 87,5% van de Vlaamse burgers na een jaar nog in de gemeente woont. Na één jaar. Vermenigvuldig dat effect over tien jaar. Zo zeggen mensen door gemeenten, ruimtes of diensten. Mensen zappen zich gebieden bij elkaar, vrolijk fluitend naar administratieve grenzen. Het oude en het nieuwe maatschappelijke middenveld en allerlei private gesubsidieerde voorzieningen in de sfeer van welzijn, onderwijs, gezondheid en arbeidsmarkt hebben zich daaraan ondertussen in mindere of meerdere mate aangepast, alleen het lokale bestuur blijft achter. Het onderwijs is op schaal gebracht, zonder verlies van ons vertrouwen overigens. Kleine (en grotere) OCMW's worstelen met hun woonzorg, terwijl de private en commerciële spelers al lang op een meer doelmatige schaal opereren.

Voor de steden is de veranderde samenstelling vrij goed gedocumenteerd. Maar in veel dorpen die we dan in Vlaanderen vanuit een heimwee naar het boerenleven koppig plattelandsgemeenten blijven noemen, zijn mensen komen wonen die nauwelijks bindingen hebben met het dorp en al zeker niet met de administratieve gemeente. Het maakt de meeste van deze inwijkelingen geen fluit uit in welke gemeente ze wonen. De stad waar ze werken is al veel belangrijker. In die voorlopig nog minder dan elders verkavelde suburbane zones verandert de bevolkingsamenstelling en dus ook de

aard van de binding snel. Zeker: er zullen nog klassieke verenigingen zijn waarvoor de gemeente nog wat betekent en voor de generaties vóór mij zal de gedachte aan een nieuwe fusie koude rillingen uitlokken. Maar die sterven uit, zo gaat dat met generaties. Jongeren, ingeweken gezinnen, mensen met een allochtone achtergrond, maken deel uit van flexibeler netwerken doorheen ruimtes en voor hen is territoriale identificatie veel meer gelaagd. Voor veel West-Vlaamse jongeren zou hun gemeente wellicht meteen met Gent mogen fusioneren. Voor de Oost-Vlaamse jongeren is dat feitelijk al bijna zo. In zo'n klimaat krijgen schaalingsrepen een rationeler karakter en zijn ze een gewoon instrument. Eerder een operatie in een dagkliniek. Zouden veel jongeren en allochtonen bereid zijn de zwarte vlag uit te hangen, het beeld dat in de herinnering van ouderen over de fusie van 1976 beklijft? Ik betwijfel het zeer. Er zijn nu te veel soorten vlaggen.

## Samenwerken of fuseren?

Meer samenwerken is de mantra waarmee gemeentebestuurders het spook van de fusie hopen te bezweren. Dat levert zeker interessante discussies en veel beweging op het veld op, bijvoorbeeld voor de samenwerking tussen OCMW's en gemeenten. Eindelijk, trouwens. De veelvuldigheid aan samenwerkingsvormen is echter vanaf een bepaald punt bedreigend en een goede indicatie van het basisprobleem. We weten niet goed waar dat punt objectief ligt maar we voelen wel dat het er is en de regioselectie

helpt dat punt beter documenteren. Zodra het zwaartepunt van de aansturing van het geheel van de samenwerkingsverbanden naar de individuele gemeenten kantelt in plaats van omgekeerd, is meer samenwerking een indicator van een gebrek aan bestuurskracht en van een te beperkte basisschaal van gemeenten. Ziedaar het onhebbelijke spagaat: meer behoefte aan samenwerken om de bestuurskracht te versterken en tegelijkertijd weten dat meer samenwerken vanwege het gebrek aan bestuurskracht gevaren inhoudt. We kunnen geen samenwerkingsstructuren blijven oprichten voor elk apart dossier. Integratie van structuren lijkt wel verdomd sterk op het embryo van een fusiegemeente en verklaart de weerstand tegen integratie. Maar als de behoefte aan samenwerking steeds voelbaarder is, niet voor twee taken maar voor twintig of meer, is de vraag steeds minder te ontwijken: is fusie dan niet de meest logische vorm van samenwerking? Zo brengen praktijken die bedoeld zijn om een fusie te bezweren, de fusie dichterbij.

Steeds meer samenwerking is een kreet met een januskop. Samenwerking kan een indicatie zijn van de behoefte aan fusie maar het ver-



# Merkwaardig is dat de schaal van de huidige gemeenten als een natuurgegeven geldt waarmee mensen zich, althans volgens de lokale politici, hartstochtelijk blijken te identificeren.

vangt die behoefte niet. Tussen de roep om samenwerking en de reële samenwerking ligt niet alleen vaak veel tijd, er gaan ook veel tijd en overheadkosten naar moeizaam overleg. Het finale resultaat is meestal minder ambitieus dan wat bij aanvang gehoopt werd. Zo blijft het merkwaardig hoe lastig het is lokale besturen voor ICT te doen samenwerken, al zijn de winsten hier overduidelijk. Als het al niet lukt voor zulke evidente zaken, hoe kunnen we dan verwachten dat lokale besturen tot samenwerking te verleiden zijn voor minder evidente zaken, waar ieders voordelen niet zo helder zijn, waar de politieke en zeker de ambtelijke belangen niet helemaal gelijk lopen, waar de eigen autonomie in het gedrang komt, zelfs al is dat dan een schijnautonomie of de autonomie om niet meer te kunnen beslissen? Liever autonoom niets kunnen dan een beetje minder autonoom meer kunnen. Het is opvallend hoe weinig bijvoorbeeld wordt samengewerkt voor technische diensten, voor infrastructuur, voor harde materies zoals openbare werken, beheer van gebouwen. Het valt nog min of meer mee voor nieuwe en minder belangengebonden materies (erfgoed, archief, wonen...) en voor een beperkt aan-

tal technische zaken, maar zodra het over gevestigde materies (ruimtelijke ordening, mobiliteit) gaat, over echte financiële of economische belangen en over keuzes met een winst- en verliesrekening is samenwerken op basis van vrijwilligheid geen keuze meer.

Vrijwillige samenwerking is in Vlaanderen al bij al nog heel beperkt in vergelijking met de mogelijke materies waarvoor samenwerking evident zou moeten zijn. Elke poging tot samenwerking kost veel energie en het resultaat is vaak suboptimaal. Ook in mijn regio, het Kortrijkse, nochtans bekend als de betere Vlaamse regio op dat vlak, blijft samenwerking moeizaam labeur en is de vooruitgang over twintig jaar bekeken al bij al toch maar beperkt. En als dat een van de 'best practices' is, wat zegt dat dan? De kloof tussen de snelheid waarmee de samenwerking vordert en die waarmee maatschappelijke problemen evolueren wordt dieper, terwijl we doen alsof we meer willen samenwerken.

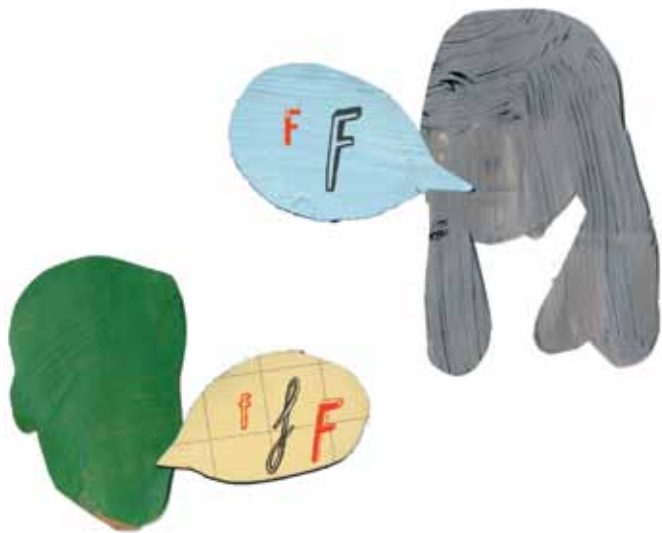
Vrijwillige samenwerking heeft bovendien harde structurele grenzen. Het is een illusie te verwachten dat vrijwillige samenwerking keuzes tussen gemeenten in overleg kan beslechten. Dat lukt nergens en de partijpolitieke verhoudingen in Vlaanderen leggen daar, voor zover dat nog nodig is, een extra hypotheek op. In de afweging tussen veel tijd verliezen om tot suboptimale en beperkte samenwerking te komen en de stap zetten naar een 'shared service' door de capacitei-

ten van gemeenten in een nieuwe entiteit samen te voegen, neig ik steeds meer naar het laatste, al kost dat evenzeer veel tijd en veel energie. Het te verwachten voordeel is echter op termijn groter dan het voordeel van nog vele jaren moeizaam overleggen over kleine stappen naar hoe dan ook steeds weer beperkte en halve stukjes samenwerking. Samenwerking is dus geen alternatief voor fusie omdat samenwerking op basis van vrijwilligheid tegen grenzen stoot en net die grenzen heft een fusie letterlijk en figuurlijk op.

## **Fusie voor een democratischer Vlaanderen**

Het fusiedebat gaat niet alleen over de vraag welke gemeenten we willen maar ook over hoe we Vlaanderen vanuit bestuurlijk perspectief zien. Dat aspect van het debat is tot nu toe marginaal ontwikkeld. Voor mij is het de combinatie van beide argumenten die het pleidooi voor fusie zijn echte betekenis en zin geeft en mij tot dit standpunt brengt. Gemeenten spelen een cruciale rol in het ruimere politieke systeem. Het Belgische systeem noemen we in de internationale literatuur een voorbeeld van 'political localism'. Daarmee bedoelen we dat lokale belangen overal en op alle niveaus in de besluitvorming spelen. Het Vlaamse systeem is daarvan gewoon een kopie en wat dat betreft lijken Vlaanderen en Wallonië erg op elkaar. Centrale besluitvormers en administraties, nauw verweven met lokale belangen, staan voortdurend onder druk →





## Het fusiedebat gaat niet alleen over de vraag welke gemeenten we willen maar ook over hoe we Vlaanderen vanuit bestuurlijk perspectief zien.

van de lobbying van lokale bestuurders. Het lokale is overal, en tussen Vlaams beleid en lokale afwegingen loopt maar een dunne lijn. Niet toevallig wordt de Vlaamse overheid wel eens met een schepencollege vergeleken en lijkt het Vlaams parlement soms op een grote gemeenteraad. Lees overzichten van parlementaire vragen. Gemeenten en het regionale niveau zitten dicht op elkaar, ze zitten bij elkaar, ze lopen door elkaar. De staatsvorming heeft dat 'political localism' nog versterkt: het centrale niveau is nog dicht bij de gemeenten gekomen en het maakt van Vlaanderen in alle betekenissen een stadsstaat.

Onze ruimtelijke ordening, of vooral het gebrek daaraan, is het sprekendste voorbeeld van de effecten van zo'n verdicht en verweven bestuurlijk systeem. Zodra het over grond, belangen en geld gaat (zeer vaak dus), zien we hoe het systeem werkt. 308 publieke lobbyisten (en voor andere materies 308 OCMW-lobbyisten) ijveren voor meer inwoners en meer bouwgrond, meer van zus en meer van zo of minder van wat anders. Dan ziet Vlaanderen er na verloop van tijd uit zoals het er uitziet. Een belangrijk probleem voor een meer stadsgewestelijk of kleinstedelijk beleid is het bestaan van te veel lobbykanalen die voor de eigen belangen ijveren en ingaan tegen de belangen van de ruimere stadsregionale gemeenschap waar ze feitelijk deel van uitmaken. Een tram? Nee, dank u, we willen geen verbinding met de stedelijke diversiteit. Die lob-

by's spelen op lokaal niveau, vertakken zich dwars door de politieke partijen en werken door tot op het Vlaamse en federale niveau, die zelf weer nauw verweven zijn. Het lokale is overal, 'all politics are local'. Het leidt bovendien tot ondoorzichtige besluitvorming: wie beslist waar waarover en onder druk van wie? We kunnen het besturen van Vlaanderen doelmatiger en democratischer maken als het aantal lokale lobby's wordt gereduceerd: gemeentebestuurders kunnen vanop een ruimere en meer relevante schaal meer afgewogen plannen maken, die beter rekening houden met de ruimtelijke verwevenheid. Minder gemeenten betekent kwantitatief gewoon minder lobbykanalen naar de Vlaamse overheid, waardoor Vlaams beleid zelf doelmatiger, democratischer en duurzamer kan worden.

### Fusie voor meer assertiviteit

Sterkere en meer bestuurskrachtige gemeenten moeten assertieve tegenspelers en medespelers zijn voor de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is een ongecoördineerde en middelmatige bureaucratie die losgezongen functioneert, ver van de beleidspraktijk. Het bestuur lijkt door de staatsvorming dicht bij de burger te zijn gekomen, de praktijk van het Vlaamse bestuur vergroot die afstand. Meer dan ooit hebben we sterke lokale initiatieven en sterke lokale bestuurders nodig die de burger in de ogen moeten en durven kijken en van daaruit innovatief beleid en innovatieve dienstverlening ontwikkelen. Nog straffer geformuleerd: het

lokale niveau in Vlaanderen boeit en trekt goede politieke leiders aan, alleen kunnen die te weinig doen in verhouding tot hun capaciteiten. Te veel en te veel kleine gemeenten verzwakken de lokale democratie in Vlaanderen, daar hadden we het hierboven over. Maar ze zijn evenzeer te weinig een sterk en assertief tegengewicht voor de doorschietende Vlaamse kabinetten, administraties en agentschappen. Als we een betere en democratischere Vlaamse samenleving willen, dan hebben we belang bij minder maar sterkere gemeenten. Gemeenten zijn nu onderling te verdeeld omdat ze met te veel zijn en omdat de verscheidenheid daardoor zo groot is. Dat hindert om de gemeenschappelijke stem te versterken van wie in de beleidspraktijk staat. Minder maar sterkere gemeenten maken het gemakkelijker om elkaar te verstaan en een gemeenschappelijke tegenmacht op te bouwen ten opzichte van de Vlaamse overheid c.q. overheden die in zichzelf en in verwaasde regelgeving verloren lopen. Het Deense voorbeeld is leerrijk. Wie namens de gemeenten wil onderhandelen met de centrale overheid – in de Deense situatie gaat dat dan onder andere over de hoogte van de lokale belastingen

# Te veel en te veel kleine gemeenten verzwakken de lokale democratie in Vlaanderen. Maar ze zijn evenzeer te weinig een sterk en assertief tegengewicht voor de doorschietende Vlaamse kabinetten, administraties en agentschappen.

gen – heeft belang bij minder en sterkere gemeenten.

## **Fusie voor minder partijpolitiek**

Al lang weten en schrijven we dat we veel te veel politici hebben. De dichtheid politici per vierkante kilometer is in het voorschot grote Vlaanderen fenomenaal in vergelijking met andere landen. Het moet een wereldrecord zijn, Yves Leterme moet zijn OESO dat eens laten berekenen. We denken over Vlaanderen alsof het een land is, terwijl het een wat groot uitgevalen verneveld stedelijk gebied is. En daar bouwen we dan 308 partijpolitieke eilandjes in. Te veel politici en bijgevolg te veel politiek van de tweede en zelfs derde garnituur brengt mee dat te veel mensen op een ondoelmatige schaal voor hun eigen domeintje, niveautje, bevoegdheidjes of prutsprojectjes opkomen, zodat veel van hun op profilering gerichte acties weinig impact kunnen hebben en dus vaak niet efficiënt kunnen zijn. Te veel dadendrang van te veel politici om zich te bewijzen leidt op deze schalen tot het bewijs van het tegendeel. Het is een bijzondere en onderschatte vorm van milieuvervuiling: de vervuiling van het politieke milieu. Minder politici mogen meer ambitieus zijn

en de natuurlijke selectie voor minder plaatsen kan leiden tot sterker leiderschap door de beste politici. Collega Darwin weet daar meer over.

Te veel gemeenten met te veel lokale bestuurders versnelt exponentieel de partijpolitieke spelletjes in een partijpolitiek systeem dat in de afgelopen veertig jaar steeds harder piept, steeds luider knarst en steeds meer aan een complex van slepende ziektes lijdt. We hebben nu 308 theatrale platformen waarop de partijpolitiek welig kan tieren met ziekmakend amateurtoneel. En vervolgens gaan die platformen tegen elkaar partijpolitiek opbieden. Kijk naar de weerstanden tegen samenwerking die onder andere omwille van deze partijpolitieke rationaliteit niet tot stand komt. Je zou haast vanzelf tegen verkiezingen zijn. Fusie van gemeenten is operatief ingrijpen om dat systeem gezonder te maken en de kanker van de partijpolitiek te bestrijden. Een drastische vermindering van het aantal politici kan leiden tot minder partijpolitiek geworstel op de vierkante centimeter. Door fusie meer ruimte en lucht, minder partijpolitiek, meer politiek van niveau. Op een hoger schaalniveau.

## **Tot slot: een paar details**

Vanuit deze overwegingen verdwijnen de provinciebesturen en beslechten we twee hervormingsdiscussies, twee in elkaar verweven dossiers op de Vlaamse bestuurlijke agenda. Het is voor mij vanzelfsprekend dat beide samen moeten gaan en dat het ene

onvermijdelijk het gevolg is van het andere. We opereren het best maar één keer. Mijn argumentatie start vanuit de noodzaak om de gemeentelijke schalen te herzien. Het verdwijnen van de provincies sluit aan bij die argumentatie en komt dus niet vanuit het eindeloze, te veel geïsoleerde en uiterst vermoeiende debat of provinciebesturen op zich nou nuttig zijn of niet. Wat provinciaal nuttig en zinvol is als antwoord op maatschappelijke of bestuurlijke kwesties, zal na een nieuwe fusie van gemeenten op een of andere manier wel overleven, in een of andere vorm.

We zullen de grootstedelijke en de kleinstedelijke verzorgingsgebieden als basis voor de hertekening moeten nemen. Dat is het maatschappelijke en beleidsmatige uitgangspunt. Aantallen en omvang zijn daarvan afgeleid. Mijn snelle inschatting komt uit bij 80 à 120 gemeenten, met pakweg 35.000 tot 50.000 inwoners, de capaciteit van een al dan niet volgelopen Koning Boudewijnstadion. Groter en drukker, zeker, en er is een betere geluidsversterking nodig, dat ook. Maar het kan nog heel gezellig zijn en het gevoel erbij te horen blijft mogelijk, zoals in dit stadion al vaker is bewezen, met enige aandacht voor de randanimatie.

Ik zit nu al te popelen om in 2058 het essay te schrijven dat de fusie van 2018 evalueert. ■

Filip De Rynck is hoogleraar bestuurskunde aan de Hogeschool Gent