

datum: 6 juni 2025

VVSG-standpunt 'Ondersteuning van gemeentelijke fusies'

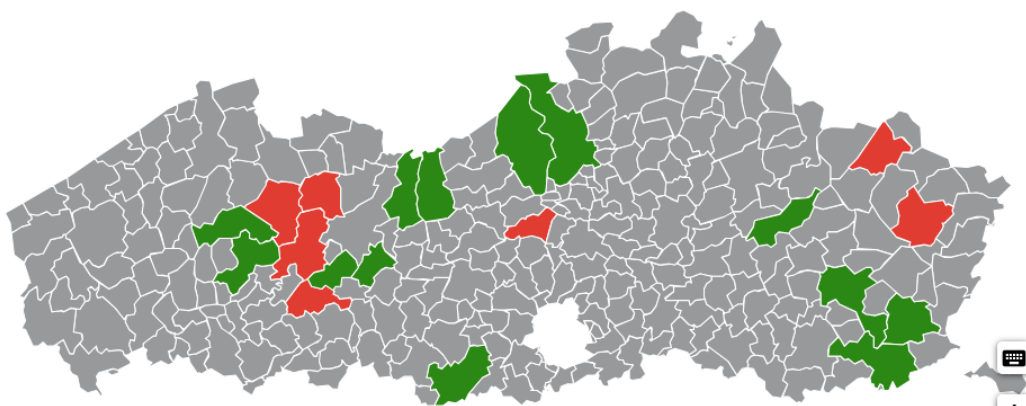
Standpunt ingenomen door het bestuursorgaan na een schriftelijk procedure

1. Context

Op 1 januari 2019 fuseerden vijftien Vlaamse gemeenten tot zeven nieuwe gemeenten. Op 1 januari 2025 waren er 28 Vlaamse gemeenten die samen dertien nieuwe gemeenten vormden.

Fusies 2019 en 2025

■ Fusie 2019 ■ Fusie 2025



Vanaf de bestuursperiode 2014-2019 heeft de Vlaamse regering ervoor gekozen om gemeentelijke fusies te ondersteunen, zowel inhoudelijk (draaiboek, coördinatie tussen overheidsdepartementen, ambtelijke ondersteuning), als financieel. Die financiële steun bestaat enerzijds uit een schuldovername en anderzijds uit garanties om door de fusie bij de verdeling van het Gemeentefonds en enkele andere algemene financieringsstromen geen nadelen te ondervinden.

De Vlaamse regering 2019-2024 zette dit beleid om gemeentelijke fusies te stimuleren én te ondersteunen voort, maar paste het systeem van schuldovername aan zodat fusies die niet tot een gemeente met ten minste 20.000 inwoners zouden leiden geen middelen meer zouden krijgen. Ook het maximumbedrag per fusie en de bedragen per inwoner veranderden (zie verder).

De Vlaamse regering die in oktober 2024 aantrad, wil verder inzetten op een schuldovername bij een fusie.

Met deze nota wil de VVSG voorstellen formuleren om de financiële ondersteuning van fusies op een aantal punten aan te passen.

Voor een goed begrip dit: het systeem van schuldovername dat de vorige Vlaamse regering uitwerkte, gold alleen voor fusies op 1 januari 2025¹. Met andere woorden, er is in elk geval regelgevend werk nodig als de Vlaamse regering via schuldovername of andere financiële maatregelen fusies van gemeenten wil blijven stimuleren. Tijdens de bespreking van de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid zei bevoegd Vlaams minister Hilde Crevits daarover dit: *‘In het voorjaar van 2025 gaat de minister samen met de fusiebesturen het doorgelopen traject en het organieke kader evalueren. De minister optimaliseert daarnaast het ondersteuningsaanbod en versterkt de rol van ABB.’*

2. Financiële ondersteuning fusies 2019 en 2025

De financiële ondersteuning bij de fusies van 2019 en 2025 bestond uit twee luiken:

- Garanties dat de fusiegemeenten geen nadelige impact zouden ondervinden bij de verdeling van het Gemeentefonds en enkele andere algemene financieringsstromen.
- Een schuldovername.

2.1. Garantie op geen nadelige fusie-impact op bepaalde subsidies

De garantie voor fusiegemeenten dat ze geen negatieve impact zullen ondervinden van de fusie bij de verdeling van het Gemeentefonds en enkele andere financieringsstromen wordt niet gefinancierd met extra Vlaamse middelen, maar door in te teren op het geld dat naar de andere Vlaamse gemeenten gaat. Besturen die niet fuseren, ondervinden hiervan dus (tijdelijk) een nadeel. We illustreren dit met de verdeling van het Gemeentefonds voor de jaren 2022, 2023 en 2024. Telkens kregen enkele fusiegemeenten van 2019 een kleine toeslag omdat ze anders bij de strikte toepassing van de verdeelingsregels nadeel zouden ondervinden van de fusie. Die toeslag ging af van de middelen van alle andere gemeenten, al bleef dat effect (het Gemeentefonds is in totaal bijna 3,2 miljard euro groot) procentueel zeer beperkt.²

Gemeentefonds 2022		Gemeentefonds 2023		Gemeentefonds 2024	
Gemeente	Bedrag	Gemeente	Bedrag	Gemeente	Bedrag
Kruisem	129.584	Kruisem	116.191	Kruisem	186.112
Lievegem	315.825	Lievegem	408.584	Lievegem	429.808
Puurs-Sint-Amands	275.227	Puurs-Sint-Amands	297.496	Puurs-Sint-Amands	256.085
Totaal	720.636	Totaal	822.272	Totaal	872.005

We mogen daarnaast niet blind zijn voor een ander fusie-effect dat speelt bij de verdeling van het Gemeentefonds. Daar genieten enkele tientallen gemeenten een zogenaamde voorafname. Binnen elke groep voorafnames (Antwerpen en Gent; negen

¹ Cf. besluit Vlaamse regering van 29 januari 2021 tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025

² Voor de volledigheid: in 2019 ging het om ca. 517.000 euro voor Kruisem, Lievegem, Oudsbergen, Pelt en Puurs-Sint-Amands, in 2020 om ca. 470.000 euro voor Kruisem, Lievegem, Pelt en Puurs-Sint-Amands en in 2021 om ca. 500.000 euro voor Kruisem, Lievegem en Puurs-Sint-Amands.

centrumsteden; tien kustgemeenten; 21 regionale steden) gebeurt de verdeling van het aan die groep toegewezen bedrag op basis van het aantal inwoners van elk van de gemeenten. Door een fusie van een voorafnamegemeente met een 'gewone' gemeente, vergroot het gewicht van die eerste binnen de betrokken groep, wat nadelig uitvalt voor de andere gemeenten van die groep. Dat fenomeen deed zich zowel voor bij de fusies van 2019 als bij die van 2025:

- 2019: Fusie Deinze (regionale stad) met Nevele, ten nadele van de twintig andere regionale steden
- 2025:
 - Fusie Antwerpen met Borsbeek ten nadele van Gent
 - Fusie Hasselt met Kortesseme ten nadele van Aalst, Genk, Kortrijk, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout
 - Fusie Tongeren met Borgloon ten nadele van de twintig andere regionale steden
 - Fusie Lokeren met Moerbeke ten nadele van de twintig andere regionale steden
 - Fusie Tielt met Meulebeke ten nadele van de twintig andere regionale steden

We geven voor de volledigheid nog mee dat dit fenomeen niet speelt bij een eventuele fusie van Leuven, omdat die stad alleen in de eigen categorie zit en een uitbreiding van het inwonertal dus geen impact heeft. Ook Brugge zit alleen in zijn categorie, maar maakt ook deel uit van de groep van tien kustgemeenten. Bij die laatste groep kan er dus wel een verschuiving optreden.

2.2. Schuldovername

De bekendste en financieel veruit de belangrijkste financiële fusiestimulans is de schuldovername. In onderstaande tabel vergelijken we de systemen die golden bij de fusies van 2019 en 2025.

	Fusies 1.1.2019	Fusies 1.1.2025
Aantal fusies	7	13
Aantal fuserende gemeenten	15	28
Totale schuldovername	95,3 mln euro	273,2 mln euro
Bedrag schuldovername in euro per inwoner	500	< 20.000 inw: 0 20.000-25.000 inw: 200 25.001-30.000 inw: 300 30.001-35.000 inw: 400 > 35.000 inw: 500
Maximale schuldovername per fusie	20 mln euro (fusie Deinze-Nevele)	50 mln euro (fusie Antwerpen-Borsbeek)
Maximale schuldovername totaal	200 mln euro	--
Datum inwoneraantal	1.1.2016	1.1.2022
Datum schuldovername	Einde maand na publicatie samenvoegingsdecreten	30.9.2024

De belangrijkste verschillen tussen de twee regelingen zijn:

- Het bedrag per inwoner: voor de fusies van 2019 was dit ongeacht het aantal inwoners 500 euro; voor de fusies van 2025 werd het bedrag per inwoner afhankelijk van het aantal inwoners van de fusiegemeente, waarbij er geen schuldovername was voor fusiegemeenten met minder dan 20.000 inwoners en het bedrag per inwoner steeg van 200 euro voor de kleinste (20.000-25.000 inwoners) fusiegemeenten naar 500 euro voor de grootste (vanaf 35.000 inwoners).
- De maximale schuldovername per fusie steeg van 20 miljoen naar 50 miljoen euro.
- Bij de fusies van 2019 was er nog een maximale schuldovername voor alle fusies samen van 200 miljoen euro, terwijl er voor die van 2025 geen absoluut plafond gold.

3. Vlaams regeerakkoord en beleidsnota Binnenlands bestuur

De Vlaamse regering die in 2024 aantrad, is vast van plan fusies financieel te blijven stimuleren, o.a. via een schuldovername. Bevoegd Vlaams minister Hilde Crevits bevestigt dat in haar beleidsnota Binnenlands bestuur en Stedenbeleid.

Vlaams regeerakkoord

- *‘We blijven lokale besturen ondersteunen om te werken aan schaalvergroting via fusies.’*
- *‘Daarom gaat deze regering verder op het stimulerend beleid van de voorgaande regeerperiodes rond fusies. We behouden een fusiebonus in de vorm van een schuldovername en voorzien ook voldoende middelen om het transitieproces zelf te onderbouwen. We voorzien een leidraad voor logische en kwaliteitsvolle fusies.’*

Beleidsnota Binnenlands bestuur en Stedenbeleid

- *‘Tot slot blijf ik gemeenten die er zelf van overtuigd zijn dat ze hun bestuurskracht kunnen versterken via een vrijwillige fusie, daarbij ondersteunen.’*
- *‘In het verlengde van die doelstelling bepleit ik initiatieven bij de federale overheid die kunnen leiden tot de juridische integratie van gemeenten en OCMW’s, zorg ik voor een aangepaste stimulans voor vrijwillige fusie van gemeenten en ondersteun ik gebiedsgerichte samenwerking tussen Vlaanderen en de lokale besturen.’*
- *‘Daarnaast wil ik gemeenten die er zelf van overtuigd zijn dat ze onvoldoende bestuurskracht hebben om hun taken tot een goed einde te brengen – bijvoorbeeld omdat het hen ontbreekt aan ambtelijke capaciteit of aan schaalgrootte – ondersteunen bij de realisatie van een vrijwillige fusie. Immers in dat geval kan een vrijwillige fusie heen antwoord zijn om zowel het Vlaamse als het lokale beleid te realiseren, met behoud van de nabijheid van het lokale niveau.*
 - *Ik behoud het huidige fusiekader, vertrekkend van vrijwilligheid en lokale autonomie. Lokale besturen krijgen zo de kans om zelf het toekomstige lokale bestuur mee vorm te geven.*
 - *Ik behoud een fusiebonus in de vorm van een schuldovername en voorzien daarbij voldoende middelen om het transitieproces zelf te onderbouwen.*
 - *Ik voorzie een leidraad voor logische en kwaliteitsvolle vrijwillige fusies.*

- *Ik optimaliseer het ondersteuningsaanbod en versterk de ondersteunende rol van ABB. Hierbij vertrek ik van de geleerde lessen uit de vorige fusietrajecten.'*

In het verslag van de bespreking van de beleidsnota in de Commissie Binnenland van het Vlaamse Parlement, lezen we verder nog het volgende: *'Minister Hilde Crevits benadrukt dat het principe van de fusiebonus behouden blijft, net zoals het principe dat dat via schuldovername zal gebeuren, maar dat de concrete modaliteiten nog moeten worden vastgelegd. Daarbij moet er rekening worden gehouden met de vaste kosten van de fusieoperatie, los van de grootte. Ook de inzichten naar aanleiding van de evaluatie van de nieuwste fusies zullen daarbij betrokken worden.'*

4. VVSG-voorstellen

4.1. VVSG-standpunt 2020

Op 19 februari 2020 keurde de raad van bestuur van de VVSG het volgende standpunt goed over de financiële ondersteuning van fusies:

'De VVSG is het niet eens met het voornemen van de Vlaamse overheid om de fusiebonus voor te behouden voor fusies die een bepaalde schaalgrootte (uitgedrukt in inwoners?) bereiken. Dat kan immers tot gevolg hebben dat potentieel sterke fusies van een aantal naburige kleine gemeenten niet doorgaan, terwijl elders misschien gezocht wordt naar een minder logische fusiepartner waarmee de fusie wel net boven het minimale inwoners uitkomt. Bovendien is deze minimale schaalgrootte strijdig met de vaststelling dat bestuurskracht niet correleert met het aantal inwoners.

Voor de VVSG bestaat de fusiebonus uit volgende elementen:

- *Garanties dat de fusiegemeente qua algemene financiering niet benadeeld wordt in vergelijking met de situatie waarbij de fuserende gemeenten apart waren gebleven. Vandaag geldt die garantie alleen voor het Gemeentefonds. De VVSG stelt voor om de garantie uit te breiden naar andere algemene financieringsbronnen, zoals de nieuwe middelen voor open ruimte of de pensioenfinanciering. Daarnaast moet vermeden worden dat een fusie (belangrijke) nadelige financiële gevolgen heeft voor de algemene financiering van gemeenten die niet fuseren. Concreet impliceert dit dat de decreetgever bij een fusie van een gemeente die een voorafname geniet in het Gemeentefonds (centrumsteden, regionale steden en kustgemeenten) met een of meer gemeenten die geen voorafname genieten, extra middelen toevoegt aan het Gemeentefonds waardoor het effect op de andere gemeenten binnen de pot aan voorafnames geneutraliseerd wordt. Anders uitgedrukt: als een gemeente met een voorafname fuseert met een gemeente zonder voorafname, moet de fusiegemeente binnen het Gemeentefonds met het volledige nieuwe inwoneraantal meetellen voor de berekening van het Gemeentefonds.*
- *Een schuldovername die voor besturen die geen of 'onvoldoende' schulden hebben wordt omgezet in een equivalent financieel voordeel.*
- *Een eenmalige schuldovername (of equivalent financieel voordeel) met als elementen:*
 - *Een schuldovername (of equivalent financieel voordeel) van 500 euro per inwoner, vermenigvuldigd met een factor die afhankelijk is van het aantal*

fuserende gemeenten: Factor 1 bij een fusie van 2 gemeenten, Factor 1,5 bij een fusie van 3 gemeenten, Factor 2 bij een fusie van 4 gemeenten, Factor 2,5 bij een fusie van 5 gemeenten of meer

- Aftrek van de schuldovername (of equivalent financieel voordeel) bij een eerdere fusie.'

4.2. Nieuwe VVSG-voorstellen

Over fusies zegt het VVSG-memorandum het volgende:

'Werk in het eerste jaar van de nieuwe Vlaamse legislatuur samen met de lokale besturen en op basis van wetenschappelijke inzichten aan een hertekening van het toekomstige bestuurlijke landschap, met een langetermijnvisie op de bevoegdheidsverdeling tussen de federale, Vlaamse en lokale overheid, de structuur van de verschillende overheidsniveaus, hun democratische aansturing, de financiering, de schaal en de manier van samenwerken. Neem daarbij de leidende rol van lokale besturen als uitgangspunt en vertrek van de al opgestarte regiovorming. Stel voor de stapsgewijze invoering van deze toekomstvisie een tijdspad op korte, middellange en lange termijn op, met het engagement om dit over verschillende legislaturen heen effectief te realiseren. Blijf in afwachting van de hertekening gemeenten die in een fusietraject willen stappen inhoudelijk en financieel ondersteunen en maak werk van een kader dat op basis van objectieve en transparante criteria preferentiële mogelijke fusiepartners aangeeft. Geef de buurgemeenten van gemeenten die willen fuseren de mogelijkheid om bij het proces betrokken te worden. Leg fusies niet op. Maak van fusies of een minimale omvang ook geen verplichting of een voorwaarde om bevoegdheden naar het lokale niveau te decentraliseren of bepaalde subsidies toe te kennen.

'Geef faciliteitengemeenten die dat willen de mogelijkheid om te fuseren, zonder dat dit gepaard gaat met een uitbreiding van de taalfaciliteiten. Voorzie in ondersteuning van de faciliteitengemeenten voor hun specifieke opdrachten als gemeente met bijzonder taalstatuut.'

Voor de financiële ondersteuning van fusies die vanaf nu plaats vinden, stelt de VVSG de volgende krachtlijnen voor:

- Zorg uiterlijk tegen eind 2025 voor duidelijkheid over de aangepaste financiële ondersteuning bij fusies.
- Beperk de financiële ondersteuning niet tot één datum (concreet zou dat 1 januari 2031 zijn), maar pas die ook toe op fusies die in de loop van de legislatuur gebeuren. Het decreet lokaal bestuur maakt immers fusies mogelijk op andere data dan eens om de zes jaar.³ Zogenaamde 'tussentijdse fusies' sluiten ook aan bij de 'Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen' van Filip De Rynck en Lieven Janssens (Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing) en kunnen voortvloeien uit een organisch traject van toenadering dat twee of meer gemeenten afleggen.⁴

³ Een fusie op een andere datum (bv. 1 januari 2028) impliceert wel de organisatie van uitzonderlijke gemeenteraadsverkiezingen (bv. in oktober 2027). Het bestuur dat dan aantreedt, zetelt slechts tot net na de volgende, 'normale', gemeenteraadsverkiezingen.

⁴ <https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/toekomstvisie-vlaanderen>

- Bied lokale besturen die een fusie overwegen de mogelijkheid om hierover vroeg in het proces (met de nodige garanties op discretie) te reflecteren met een panel van experts van ABB, de academische wereld en de VVSG. Daarbij kunnen elementen zoals de versterking van de bestuurskracht, de keuze van mogelijke fusiepartners, de duurzaamheid van een eventuele fusie op langere termijn (inschatting van de noodzaak om al na enkele jaren opnieuw te moeten fuseren), enz. aan bod komen. De methodiek van de visitatiecommissies in plattelandsgemeenten van zowat 15 jaar geleden kan daarbij als voorbeeld dienen.
Het doel is om de kansen op kwalitatieve fusies te verhogen.
- Creëer financiële ondersteuning voor de inhoudelijke en procesbegeleiding van een mogelijke fusie, met volgende elementen:
 - Geef deze ondersteuning onder de vorm van een subsidie en/of van 'trekkingsrechten' op begeleidingsuren.
 - Werk voor de aanstelling van deze consultants met raamovereenkomsten via Poolstok en/of de Vlaamse overheid, zodat de betrokken gemeenten niet noodzakelijk zelf een overheidsopdracht moeten voeren.
 - Vertrek voor de begeleidingssubsidie van een vast bedrag per fusie, maar verhoog dit (1) wanneer de gemeenten met fusieplannen klein tot zeer klein zijn (het is net in die gemeenten dat er vaak nood is aan extra capaciteit om via een fusie de bestuurskracht te verhogen) en (2) wanneer het gaat om een fusie met drie of meer besturen (wegens de extra complexiteit).
 - Maak de begeleiding mogelijk voor een zo ruim mogelijk scala aan opdrachten die te maken met de fusie, dus zowel de verkennende fase en partnerkeuze, het opzetten van een stappenplan, ondersteuning bij de noodzakelijke beslissingen, het uittekenen van een nieuwe dienstverleningsmodel, enz.
 - Eis het bedrag niet (volledig) terug als het begeleide traject uiteindelijk toch niet tot een fusie leidt.
- Blijf garanderen dat gemeenten die fuseren geen financiële nadelen ondervinden bij de verdeling van het Gemeentefonds en andere algemene financieringsstromen, maar financier de bijpassing met extra middelen en niet door het geld af te nemen van andere gemeenten.
- Vermijd dat gemeenten die niet fuseren in de basisfinanciering (Gemeentefonds en andere) financieel nadeel ondervinden van de fusie van andere gemeenten, zowel ten gevolge van de garantieregeling als ten gevolge van de berekeningswijze van de algemene financiering zelf (cf. de voorafnames binnen het Gemeentefonds).
- Leg voor de financiële ondersteuning geen minimaal inwoneraantal van de fusiegemeente op.
- Schuldovername:
 - Voorzie in een equivalent bedrag voor besturen met een onvoldoende groot bedrag aan over te nemen schulden.⁵ Het is immers onzinnig dat

⁵ Eind 2023 bedroegen de gezamenlijke uitstaande financiële schulden van 64 van de 300 gemeenten en OCMW's (21,3%) minder dan 500 euro per inwoner. In 21 gevallen (7% van de Vlaamse besturen dus) ging het zelfs om minder dan 200 euro per inwoner.

besturen tijdens het fusieproces alleen omwille van de fusiebonus extra leningen zouden aangaan om de maximale schuldovername te genieten.

- Leg geen maximum vast voor het bedrag dat de Vlaamse overheid in totaal wil besteden aan de fusiebonus, want anders maak je wat een bestuur krijgt mogelijk afhankelijk van het totale aantal fusies. Daardoor wordt het financiële voordeel van de bonus voor het bestuur niet meer voorspelbaar en kan die niet of veel minder in rekening worden gebracht bij de berekening van het totale (financiële) effect van de fusie.⁶
- Werk met een vast bedrag per inwoner, en verhoog het bij fusies met meer dan twee besturen.

In ondergeschikte orde: als er toch gewerkt wordt met een stijgend bedrag per inwoner, werk dan met inwonersschijven met elk een ander bedrag, i.p.v. het systeem van 2025 waarbij het totale aantal inwoners van de fusiegemeente het bedrag per inwoner bepaalde.⁷

- Werk met een maximumbedrag per fusie, maar verhoog dit maximum bij fusies met meer dan twee besturen.
- Maak de fusiebonus niet afhankelijk van de keuze van de 'juiste' partners.

⁶ In de Commissie Binnenland van het Vlaamse Parlement citeerde Vlaams minister Crevits op 11 maart 2025 een totaal te besteden bedrag van 150 miljoen euro.

⁷ We verwijzen naar de fusie van Ham en Tessenderlo. Het was lang onduidelijk of de beide gemeenten samen op 1 januari 2022 de drempel van 30.000 inwoners zouden overschrijden. Het feit dat dit net wel gebeurde betekende een extra schuldovername van 3 miljoen euro (30.000 x 100 euro).