

ADVIES BINNENLANDS BESTUUR IN VLAANDEREN

KIEZEN VOOR MEER GELAAGDE
LOKALE BESTUURSKRACHT



Eigen initiatief

Decretale opdracht SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad 24 september 2020

Contactpersoon Eva Platteau

eplatteau@serv.be

02 209 01 11



Minister Bart SOMERS
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen
Arenberggebouw
Arenbergstraat 7
1000 Brussel

contactpersoon
Eva Platteau
eplatteau@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20200924_gelaagde_bestuurskracht

Brussel
24 september 2020

Binnenlands bestuur in Vlaanderen. Kiezen voor meer gelaagde lokale bestuurskracht

Mijnheer de minister

De SERV staat positief ten aanzien van uw initiatief om vrijwillige fusies van gemeenten te stimuleren. In dit advies op eigen initiatief geeft de SERV enkele aanbevelingen bij het voorgenomen nieuwe ondersteuningskader voor vrijwillige fusies. Ze worden gekaderd in een ruimer pleidooi voor een gelaagde bestuurskracht in Vlaanderen. Voor de SERV is de organisatie van het lokale bestuursniveau en de samenwerking tussen de lokale en Vlaamse beleidsniveaus een zeer belangrijke randvoorwaarde voor de realisatie van het sociaal-economische beleid in Vlaanderen, zeker in de huidige context van de coronacrisis.

In het advies geeft de SERV zijn visie op lokale bestuurskracht, wordt ingegaan op het debat over (vrijwillige) fusies van gemeenten en worden aanbevelingen geformuleerd voor de aangekondigde regiovorming.

Bij het advies hoort ook het SERV-rapport "Binnenlands Bestuur: een permanente zoektocht naar meer gelaagde bestuurskracht" (2020) met achtergrondinformatie ter onderbouwing van het advies.

De SERV is steeds bereid om dit advies nader toe te lichten.

SERV_20200924_gelaagde_bestuurskracht_ADV.docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Inhoud

Inhoud	5
Krachtlijnen	7
Lokale bestuurskracht	7
Fusies van gemeentes	7
Regiovorming	8
Advies	9
Inleiding	9
1 Versterkte lokale bestuurskracht vergt een verruimde invulling	10
1.1 Bekijk het lokale bestuursniveau als geheel	10
Maak na de analyse duidelijke beleidskeuzes	10
Bekijk lokale bestuurskracht ruimer dan het individuele bestuur	11
Gebruik inwonersaantal, ambtelijke capaciteit én oppervlakte als objectieve criteria	12
Leer nog meer van elkaar door lokale audits	13
1.2 Weloverwogen grenzen aan lokale autonomie	13
Ga zorgvuldig om met (meer) decentralisatie en lokale autonomie	13
Organiseer Vlaanderen zelf meer decentraal	14
Schep eerst bestuurlijke duidelijkheid en maak vervolgens werk van een aangepast financieringskader	15
2 Gemeentelijke fusies geen taboe meer	16
2.1 Geef een lange termijnvisie op fusies	17
Vermijd vrijblijvendheid	17
Maak een afweging tussen voor- en nadelen van fusies	17
2.2 Evalueer ex post én ex ante voor succesvolle fusies	19
Trek lessen uit de vorige fusieoperatie	19
Gebruik geen arbitraire grenzen voor 'goede' fusies	19
Maak fusies mogelijk op meer permanente basis	20
Evalueer het financieel ondersteuningskader ex ante	20
Geef een duidelijker kader bij de rol van de gouverneur als verbindingsfiguur	21
3 Regiovorming onder de juiste randvoorwaarden	21
3.1 Minder bestuurlijke verrommeling en meer coherentie in de Vlaamse beleidskeuzen	21
Trek lessen uit de regioscreening	21

Baken coherente regio's af vanuit een visie op een gelaagd bestuursmodel	22
Zorg voor meer uniformiteit, transparantie en democratische besluitvorming in de regionale samenwerking	23
Schep duidelijkheid over de rol van de provincie	24
3.2 Perspectief voor het streekoverleg	24
Geef ruimte voor lokaal sociaal overleg binnen de regiovorming	24
Zet streekontwikkeling in als hefboom voor post-corona relance	25
Bibliografie	26

Krachtlijnen

De organisatie van het lokale bestuursniveau en de samenwerking tussen de lokale en Vlaamse beleidsniveaus zijn cruciaal voor de realisatie van het sociaal-economische beleid in Vlaanderen, zeker in de huidige context van de coronacrisis.

Daarom formuleert de SERV in dit advies op eigen initiatief zijn visie op lokale bestuurskracht, wordt ingegaan op het debat over (vrijwillige) fusies van gemeenten en worden aanbevelingen geformuleerd voor de aangekondigde regiovorming.

Lokale bestuurskracht

De SERV roept de Vlaamse Regering op om te kiezen voor meer **gelaagde bestuurskracht**: de bestuurskracht van lokale besturen staat niet op zichzelf maar moet worden bekeken als geheel én in relatie tot de organisatie van de gehele bestuurlijke organisatie in Vlaanderen.

De discussie over 'lokale bestuurskracht' moet daarbij verder gaan dan de discussie over de bestuurskracht van individuele besturen. Vlaanderen moet een uitspraak doen over de minimale verwachtingen en taakstelling voor gemeentelijke overheden. Hieraan gekoppeld moet de Vlaamse Regering objectieve criteria vastleggen om deze taken op een kwaliteitsvolle manier in te vullen. Voor de SERV is het in ieder geval belangrijk dat de spreidstand tussen de kleinste en de grootste besturen verkleind wordt om zo de **bestuurskracht van het lokale niveau als geheel** te verhogen. De vrijwillige fusies zijn een goede eerste stap, maar een lange termijnvisie ontbreekt vandaag nog.

De SERV vindt ook dat het steeds meer toevertrouwen van taken aan gemeenten op limieten botst. Vlaanderen mag voor bepaalde zaken de 'regie' terug wat strakker in handen nemen. Dit moet gepaard gaan met een **duidelijk kader** om te bepalen welke zaken op gemeentelijk niveau, op regioniveau, op provinciaal niveau of op Vlaams niveau bepaald moeten worden.

Naast decentralisatie naar de lokale besturen moet Vlaanderen zichzelf ook meer decentraal organiseren (**deconcentratie**) om lokaal maatwerk van het Vlaamse beleid mogelijk te maken.

De SERV pleit er verder voor om eerst bestuurlijke duidelijkheid te verschaffen en daarna het debat over een aangepast **financieringskader** voor te bereiden. Dit laatste vraagstuk mag echter niet leiden tot het opnieuw in vraag stellen van de noodzaak van schaalvergroting.

Fusies van gemeentes

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse Regering via een nieuw ondersteuningskader opnieuw wil inzetten op vrijwillige gemeentelijke fusies. Vrijwilligheid mag echter geen vrijblijvendheid blijven. Ook dringt zich een visie op de minimale gemeentelijke schaalgrootte op.

Voor de SERV is het belangrijk dat **vooral kleinere besturen** zullen deelnemen aan de fusieoperaties, zodat de kloof tussen de (middel)grote en kleine besturen niet nog toeneemt na een nieuwe fusiebeweging. Het door de Vlaamse Regering recent voorgestelde ondersteuningskader moet worden geëvalueerd ex ante zodat deze doelstelling daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Gemeentelijke fusies zouden ook op meer permanente basis mogelijk moeten zijn.

De gekozen grens van 20.000 inwoners om in aanmerking te komen voor schuldovername moet **nader gemotiveerd** worden. De SERV wil vermijden dat gewenste schaalvergroting net bij de kleine besturen niet gerealiseerd zal worden. Een minimum schaal van 10.000 of 15.000 inwoners

lijkt een betere stimulans te zijn voor (landelijke) gemeenten om effectief over te gaan tot fusie. Bovendien moeten ook **andere criteria**, zoals oppervlakte, worden meegenomen.

Regiovorming

De visie op gemeentelijke fusies en de visie op regiovorming moeten coherent zijn en elkaar versterken. Daarom vraagt de SERV aan de Vlaamse Regering om op korte termijn de visie op regiovorming uit te werken en om een standpunt in te nemen over de rol en de plaats van de provincies in een gelaagd bestuursmodel.

De SERV wil **geen nieuwe extra bestuurslaag**. De eerste prioriteit blijft bestuurskrachtige lokale besturen, maar sommige activiteiten worden beter op een regionale schaal aangepakt.

Vlaanderen moet deze regiovorming, die beantwoordt aan een maatschappelijke realiteit, zelf actief vormgeven en invullen vanuit een **duidelijke visie**. Het regioniveau kan een rol spelen mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan zoals meer uniformiteit, transparantie en democratische besluitvorming en verantwoording.

De SERV is voorstander van **coherente regiovorming**: in plaats van een complexe, elkaar overlappende puzzel, moeten gestreefd worden naar een matroeska-patroon, waarbij het kleinere past in een grotere structuur en er zo min mogelijk overlappingsen zijn. Het is daarnaast cruciaal dat Vlaanderen de eigen regionale afbakeningen afstemt op de nieuwe, afgebakende regio's.

De SERV vraagt tevens aandacht voor de plaats van het lokaal **sociaal overleg** in de discussie over regiovorming. De regiovorming biedt een kans om na te denken over gestructureerd sociaal overleg dat vernieuwend is en haar meerwaarde kan aantonen. Vooral op vlak van regionale sociaal-economische ontwikkeling is dit een must. Gezien de toegenomen decentralisatie en deconcentratie van het Vlaamse beleid wil de SERV ook kijken welke rol hij hierin zelf kan spelen.

De SERV vraagt tot slot aan de Vlaamse Regering om nader te bekijken hoe streekontwikkeling kan worden ingezet als hefboom voor de **post-corona relance**, zoals eerder al door de SERV geadviseerd.

Advies

Inleiding

Met dit advies op eigen initiatief wil de SERV een bijdrage leveren aan het belangrijke debat over een verhoogde lokale bestuurskracht in Vlaanderen. Voor de SERV is de organisatie van het lokale bestuursniveau en de samenwerking tussen de lokale en Vlaamse beleidsniveaus een belangrijke randvoorwaarde voor de realisatie van het sociaal-economische beleid in Vlaanderen, zeker in de huidige context van de coronacrisis.

De afgelopen twee legislaturen heeft de Vlaamse Overheid sterk ingezet op hervormingen in het kader van de bevoegdheid Binnenlands Bestuur. Het uitgangspunt daarbij was vaak de problematiek van bestuurskracht van lokale besturen en van bestuurlijke ‘verrommeling’. Dit heeft het laatste decennium geleid tot een aantal ‘beleidsoutputs’, zoals het Witboek Interne Staatshervorming¹ (2011), de regioscreening (2012), de bestuurskrachtmonitor (2015) en een aantal vrijwillige fusies van gemeenten (2019). Ook het nieuwe regeerakkoord (2019-2024) besteedt aandacht aan deze bestuurlijke thematiek. De lokale besturen worden als ‘eerste bestuursniveau’ naar voren geschoven. Er wordt ingezet op de versterking van de lokale autonomie en decentralisatie. Daarnaast worden gemeenten opnieuw gestimuleerd tot vrijwillige fusies. Op 10 juli 2020 agendeerde de minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur daarover een nota op de Vlaamse Regering.

Tegelijkertijd wil de Vlaamse Regering komen tot ‘coherente regiovorming’ omdat ‘heel wat lokale ontwikkelingen zich niet laten vangen binnen de bestuurlijke grenzen van één lokaal bestuur’. De regering heeft daarom de ambitie geuit om deze regeerperiode te komen met een afbakening van vaste regio’s waarbinnen de intergemeentelijke samenwerking zou moeten plaatsvinden.

Het Vlaamse beleid heeft zelf ook een sterke regionale dimensie, denk maar aan beleid inzake economisch streekbeleid, mobiliteit, arbeidsmarkt, innovatie, zorg, toerisme, ... Bovendien hebben de lokale besturen in tal van domeinen een regierol gekregen. Meer en meer zijn lokale besturen belangrijke actoren geworden bij de uitwerking van bv. een lokaal economisch beleid, lokaal arbeidsmarktbeleid, lokaal mobiliteitsbeleid of lokaal welzijnsbeleid. Deze materies worden dus niet enkel meer door Vlaanderen aangestuurd, maar ook door versterkte lokale besturen die zich organiseren in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op een regionale schaal.

Met dit advies roept de SERV de Vlaamse Regering op om te kiezen voor meer *gelaagde bestuurskracht*. Hiermee wordt bedoeld dat de bestuurskracht van lokale besturen niet op zichzelf staat maar bekeken moet worden in relatie tot de organisatie van de gehele bestuurlijke organisatie in Vlaanderen. De verschillende discussies over de interne staatshervorming mogen met andere woorden niet los van elkaar gezien worden. Er moet gekozen worden voor een bestuursmodel waarbij elk bestuursniveau complementair aan het andere wordt vormgegeven. Vlaanderen heeft de lokale besturen (gemeenten en provincies) nodig en vice versa. Naast de drie bestuursniveaus (Vlaanderen, provincies, gemeenten) spelen ook de intergemeentelijke en regionale samenwerkingsverbanden een rol. Hier is meer duidelijkheid, meer transparantie en een meer democratische besluitvorming nodig. Ook het lokaal sociaal overleg moet daarin een plek krijgen. Ook vraagt de SERV meer duidelijkheid over welk beleidsniveau bevoegd is voor welk(e) (minimaal) taken(pakket).

¹ Zie <https://www.vlaanderen.be/publicaties/witboek-interne-staatshervorming>

Het advies bevat drie delen.

Er wordt eerst ingegaan op het concept bestuurskracht van lokale besturen en de invulling ervan. De SERV raadt aan om over te gaan tot een duidelijke visie en beleidskeuzes. De SERV vraagt ook om zorgvuldiger om te gaan met de tendens naar meer lokale autonomie.

Vervolgens geeft de SERV enkele aanbevelingen over de gemeentelijke fusies. Op zich onderschrijft de SERV de idee achter de vrijwillige fusies, maar de SERV bepleit minder vrijblijvendheid en een lange termijnvisie op gemeentelijke fusies. De SERV vraagt ook dat de visie op gemeentelijke fusies gekoppeld wordt aan de visie op regiovorming. Ook formuleert de SERV enkele bedenkingen bij het nieuwe voorgestelde ondersteuningskader voor vrijwillige fusies.

Ten slotte worden de randvoorwaarden geduid die voor de sociale partners essentieel zijn bij de voorziene regiovorming. Voor de SERV kan het regioniveau een interessante rol spelen in een gelaagd bestuursmodel, maar dan moet wel aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan, zoals meer uniformiteit, transparantie en democratische besluitvorming en verantwoording.

Bij dit advies hoort een rapport van het SERV-Secretariaat met achtergrondinformatie ter onderbouwing van het advies (SERV, 2020).

1 Versterkte lokale bestuurskracht vergt een verruimde invulling

Voor de SERV moet lokale bestuurskracht ruimer bekeken worden dan de bestuurskracht van individuele besturen. Vlaanderen moet een uitspraak doen over de minimale schaalgrootte van gemeenten om zo de spreidstand tussen de kleinste en grootste besturen te verkleinen en de bestuurskracht van het lokale niveau als geheel te verhogen.

De SERV vraagt ook om zorgvuldiger en bewuster om te gaan met de tendens naar meer lokale autonomie en meer decentralisatie van bevoegdheden. Vlaanderen moet haar rol als toezichthoudende overheid blijven spelen, waarbij een grotere rol wordt toebedeeld aan benchmarking en het aanbieden van mogelijke verbeteringen aan het gevoerde beleid. Vlaanderen kan zichzelf ook (beter) organiseren om lokaal maatwerk van het Vlaams beleid (indien nodig) mogelijk te maken (deconcentratie).

Verder vraagt de SERV ook om in een volgende fase het onderscheid tussen centrubesturen en niet-centrubesturen te herbekijken en om het financieringskader van gemeenten te evalueren.

1.1 Bekijk het lokale bestuursniveau als geheel

Maak na de analyse duidelijke beleidskeuzes

De SERV vraagt om tijdens deze legislatuur duidelijke beleidskeuzes te maken en duidelijke kaders voor uitvoering te bieden.

Vlaanderen heeft de afgelopen twee decennia (en ook daarvoor) heel wat nieuwe initiatieven genomen op het vlak van Binnenlands Bestuur. De rode draad doorheen de beleidsnota's zijn sleutelwoorden zoals subsidiariteit, lokale autonomie, decentralisatie, lokale bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking. Uit de vele analyses en onderzoeken (bv. regioscreening en bestuurskrachtmonitoring) komen **steeds dezelfde pijnpunten** naar voren: bestuurlijke

verrommeling, gebrekkige lokale bestuurskracht,... Het is echter duidelijk dat men er vooralsnog niet in geslaagd is om deze goed gedocumenteerde pijnpunten op een afdoende wijze te remediëren.

De SERV vraagt aan de Vlaamse Regering om een eenduidige visie op de interne staatshervorming te formuleren, om **duidelijke beleidskeuzes** te maken en een **duidelijk kader** voor **uitvoering** daarvan te bieden. De manier waarop hier in het verleden invulling aan is gegeven, heeft immers geleid tot een onoverzichtelijk kluwen van intergemeentelijke samenwerkingen en regionale structuren, en zo tot een ondoorzichtig en complex geheel. De nood aan concrete vooruitgang is groot. De inkanteling van de OCMW's in de gemeenten toont dat bestuurlijke veranderingen wel degelijk snel kunnen worden gerealiseerd.

Op het vlak van de vrijwillige gemeentelijke fusies zijn stappen ten goede gezet. Vooral qua bewustmaking is er een grote kentering merkbaar. **Gemeentelijke fusies zijn geen taboe meer.** Ook de VVSG stelt dat *'lokale besturen met onvoldoende bestuurskracht beter actief een (vrijwillige) fusie overwegen, ondersteund door een aangepaste fusiebonus'*².

Bekijk lokale bestuurskracht ruimer dan het individuele bestuur

De SERV vraagt dat Vlaanderen een duidelijk standpunt inneemt over bestuurskracht van gemeenten en stelt voor om bestuurskracht te definiëren in termen van **het lokale bestuursniveau als geheel**.

De SERV erkent dat schaal niet alles zegt over bestuurskracht, zeker niet als gemeenten op individueel niveau worden vergeleken. Een klein bestuur kan best bestuurskrachtig zijn en omgekeerd leidt een schaalvergroting niet automatisch tot grotere bestuurskracht. Toch dringt zich een stellingname op: wil Vlaanderen de relatief kleine schaal op lokaal vlak blijven hanteren? Of dringt zich vanuit een helikopterperspectief bekeken een globale schaalvergroting op?

De **bestuurskrachtmonitoring** van 2015 was een poging om het debat over bestuurskracht te objectiveren. Dit meetinstrument bestond uit een 80-tal indicatoren. Het is nu geïncorporeerd in de gemeente- en stadsmonitor³. Toch is men er niet in geslaagd om te komen tot uitspraken over de bestuurskracht van individuele gemeenten. Het instrument is wel een nuttige tool voor benchmarking van gemeenten. Het is trouwens wenselijk om de gemeentemonitor te actualiseren. Zo vraagt de SERV de survey uit te breiden naar *alle* gebruikers van de gemeentelijke dienstverlening zoals ondernemers of verenigingen die op het grondgebied actief zijn.

Deze benchmarktool heeft de discussie over wat een bestuurskrachtige gemeente is niet beslecht. Er is nood aan een duidelijke stellingname over welke gemeenten te weinig bestuurskracht hebben in functie van heldere en minimale verwachtingen en taakstelling. Die evaluatie is nog niet gebeurd. In eerste instantie werden lokale besturen aangemoedigd tot een zelfevaluatie. Maar dit is een **te vrijblijvende oefening**.

Bovendien is het belangrijk dat de discussie over lokale bestuurskracht het individuele bestuur overstijgt. De SERV vindt dat het concept lokale bestuurskracht niet enkel beschouwd mag worden als een kenmerk van een individueel bestuur. Het moet ook worden bekeken als een groepskenmerk van de gehele populatie van lokale besturen. Immers, hoe groter de spreiding

² Zie https://www.vvsg.be/Memorandum%202019/VVSG-Memorandum_2019.pdf

³ Zie <https://gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be/>

tussen de lokale besturen qua schaalgrootte, hoe lager **de bestuurskracht van het lokale bestuursniveau als geheel** wordt.

Het voordeel van bestuurskracht als een kenmerk van het lokale bestuursniveau als geheel, is dat het de **discussie over wenselijke schaalgrootte in een ander daglicht** stelt. Lokale autonomie wordt dan verbonden met de voorwaarde dat verschillen – de spreidstand – tussen kleine en grote besturen niet té groot mogen zijn. Een ‘klein’ lokaal bestuur kan misschien bestuurskrachtig zijn – wanneer bestuurskracht gedefinieerd wordt als de verhouding tussen zelfgekozen opdracht en capaciteit – toch zou een schaalvergroting van dit bestuur de bestuurskracht van de lokale besturen *als geheel* verhogen.

De SERV wil via het concept ‘gelaagde lokale bestuurskracht’ deze spreidstand tussen lokale besturen onder de aandacht brengen. De huidige spreidstand vormt een belemmering om een coherent beleid te voeren op het Vlaamse grondgebied en brengt de gelijke behandeling van burgers en ondernemingen in het gedrang.

Gebruik inwonersaantal, ambtelijke capaciteit én oppervlakte als objectieve criteria

De SERV vraagt dat de Vlaamse Regering duidelijke stelling inneemt over de versterking van de lokale bestuurskracht door minimale criteria te formuleren. Niet enkel inwonersaantal moet daarbij worden bekeken, maar ook ambtelijke capaciteit en gemeentelijke oppervlakte moeten mee betrokken worden in de overweging.

[1] Inwonersaantal

In Vlaanderen hebben op dit moment **25% van de besturen minder dan 10.000 inwoners**. Bij de fusies van 1976 werd reeds als uitgangspunt genomen dat een gemeente minimaal 10.000 inwoners moest tellen.⁴ In 1997 stelde de Commissie Bestuurlijke Organisatie⁵ dat gemeenten met minder dan 15.000 inwoners te klein zijn. Ook in een Evaluatierapport van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB) van 2014 werd een ondergrens van 15.000 inwoners naar voren geschoven. Volgens deze redenering zouden 162 gemeenten, ruim de helft van de Vlaamse gemeenten, in aanmerking komen voor fusies.

De nota aan de Vlaamse Regering over vrijwillige fusies van 10 juli 2020 stelt een gewenste minimale schaalgrootte voor fusiegemeenten voorop van **20.000 inwoners**. Enkel wanneer deze minimale schaalgrootte wordt bereikt, zal de fusiegemeente een beroep kunnen doen op het financiële ondersteuningspakket. De vraag is echter of deze werkwijze voldoende is om de gewenste schaalvergroting te bereiken. Indien fusies zich voornamelijk zouden voordoen bij besturen met meer dan 10.000 inwoners en heel wat kleinere besturen hiervoor zouden passen, dan blijven er nog steeds vele kleine besturen (< 10.000 inwoners) bestaan na deze fase van vrijwillige fusies. De spreidstand tussen de kleine en middelgrote en grote besturen zou in dit scenario niet weggewerkt worden. Wel integendeel.

[2] Ambtelijke capaciteit

Ambtelijke capaciteit is een tweede interessante indicator voor bestuurskracht. Bij ambtelijke capaciteit gaat het niet over het aantal VTE (dat sterk correleert met het inwonersaantal), maar

⁴ Zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1053333>

⁵ Zie Commissie Bestuurlijke Organisatie, De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies aan de heer Leo Peeters, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk beleid en Huisvesting. Brussel, 1997, pp. 103-111

wel over hoe kleine gemeenten zich (noodgedwongen) organiseren met een beperkte personeelsinzet. Een onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing⁶ toonde aan dat een klein ambtelijk apparaat gemeenten **kwetsbaar** maakt omdat dit in de praktijk soms neerkomt op 'éénpersoonsdiensten'. Soms wordt dit opgevangen door personeel te poolen via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hetgeen het schaalprobleem bewijst. Sommige functies zijn dan weer te belangrijk om uit te besteden aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband (bv. financieel directeur, stedenbouwkundige ambtenaar, ...).

[3] Oppervlakte

Vlaanderen heeft 300 gemeenten op een oppervlakte van 13.625 km². Dat wil zeggen dat de gemiddelde oppervlakte per gemeente anno 2020 45,42 km² bedraagt. Ter vergelijking: in Nederland is de gemiddelde oppervlakte per gemeente 117,02 km², meer dan het dubbele dus van Vlaanderen. Het criterium oppervlakte wordt niet meegenomen in het voorgestelde aanmoedigingskader. Denken over schaalgrootte van gemeenten in termen van oppervlakte kan nochtans relevant zijn voor het **gebiedsgerichte beleid** in Vlaanderen. De open ruimteproblematiek en de mobiliteitsplanning zouden bijvoorbeeld gebaat kunnen zijn met **minder, maar grotere besturen**, omdat dit toelaat politieke keuzes te maken over de verdeling van lusten en lasten over een ruimer grondgebied (De Rynck, 2020). Onderzoek geeft aan dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden er niet in slagen om de particuliere lokale belangen te overstijgen en een echt bovenlokaal (gebiedsgericht) beleid te ontwikkelen (Schraepen, e.a., 2020).

Leer nog meer van elkaar door lokale audits

De SERV vindt het positief dat de laatste jaren inspanningen zijn geleverd zijn om meer zicht te krijgen op de werking van de lokale besturen en om lokale benchmarking mogelijk te maken (bv. gemeente- en stadsmonitor, ontsluiting van de data van de Beleids- en Beheercyclus (BBC), Lokale Besluiten als Gelinkte Open Data⁷). De minister van Binnenlands Bestuur wil nu ook terecht inzetten op **lokale audits** en de informatie uit deze auditrapporten gebruiken als beleidstool. Dit is positief omdat dit kan helpen tot het verbeteren van de gemeentelijke organisatie door zelfevaluatie en leren van elkaar.

1.2 Weloverwogen grenzen aan lokale autonomie

Ga zorgvuldig om met (meer) decentralisatie en lokale autonomie

De SERV vindt dat het steeds meer toevertrouwen van taken aan gemeenten zonder structurele aanpassing aan de organisatie van het lokale bestuurlijke landschap **op limieten botst**. Vlaanderen mag voor bepaalde zaken de 'regie' terug wat strakker in handen nemen. Bijvoorbeeld op vlak van lokaal arbeidsmarktbeleid en wijk-werken is gebleken dat lokale besturen niet altijd de meest geschikte actor zijn om dit te trekken. Voor wijk-werken worden er wel samenwerkingsverbanden gemaakt tussen VDAB en lokale besturen, maar er zijn geen instrumenten om de inspanningen van het lokaal bestuur te beoordelen, laat staan bij te sturen, wegens lokale autonomie (zie ook SERV, 2017). Een ander voorbeeld is de gemeentelijke

6 Zie Van Haelter, B., Broucker, B., Vos, D., Voets, J. & Steen, T. (2018). Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

7 Zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/lokale-besluiten-als-gelinkte-open-data>

bedrijfsfiscaliteit die in sommige gemeenten weinig coherentie vertoont met de beleidskeuzes op Vlaams niveau.

Het debat over lokale bestuurskracht is steeds gepaard gegaan met een **vraag en beweging naar meer lokale autonomie en decentralisatie van bevoegdheden**. Gemeenten hebben in Vlaanderen bovendien een **open taakstelling**. Dat wil zeggen dat gemeenten voor een stuk zelf hun opdrachten bepalen. Als bestuurskracht wordt gedefinieerd als de verhouding tussen opdracht en capaciteit, kan een gemeente met weinig capaciteit toch veel bestuurskracht hebben, zolang ze de zich zelf opgelegde taakstelling maar beperkt houdt. Vanuit het standpunt van burgers en ondernemingen bekeken, is het dan maar de vraag of de aangeboden dienstverlening voldoende is.

De daaruit volgende grote diversiteit tussen lokale besturen zorgt ervoor dat het **onduidelijk geworden is wat een gemeente allemaal doet, moet doen en kan doen**. Het systeem van 'iedere gemeente stelt zijn eigen takenpakket samen', botst op grenzen. Bovendien is het niet altijd duidelijk of de toegenomen decentralisatie van taken op het terrein overal tot de beoogde verbetering van de beleidsuitvoering heeft geleid. In dit licht vraagt de SERV om decentralisatie en lokale autonomie resultaatsgedreven en voorwaardelijker te benaderen.

De SERV vraagt ten slotte aan ABB om per gemeente het takenpakket op een coherente, bevattelijke manier op te lijsten zodat de burger/onderneming weet welke gemeente precies wat doet (bv. welke subsidiereglementen of belastingreglementen er bestaan op gemeentelijk vlak) en welke resultaten daaruit resulteren. Deze transparantie maakt niet alleen de dienstverlening overzichtelijker, maar kan ook een zinvol kerntakendebat mogelijk maken. Vlaanderen kan daarin een faciliterende rol opnemen. De bestaande BBC-instrumenten focussen wel op de beleidsdoelstellingen, maar volstaan in de praktijk niet om aan de concrete informatiebehoefte van burgers en ondernemingen tegemoet te komen.

Organiseer Vlaanderen zelf meer decentraal

De SERV vraagt een **duidelijk kader** dat de afbakening van de bevoegdheden op gemeentelijk niveau, op regioniveau, op provinciaal niveau en op Vlaams niveau verduidelijkt.

Beleid maken op maat van de lokale context is ook een opdracht voor de **Vlaamse overheid**. Die moet zichzelf dus soms ook decentraal organiseren. Naast decentralisatie van beleid moet dus ook gekeken worden naar **deconcentratie** van het Vlaamse beleid om lokaal maatwerk mogelijk te maken indien nodig.

Zo'n duidelijk kader biedt antwoord op vragen als 1) wat is minimaal vereist qua gemeentelijke dienstverlening en 2) waarmee mag een gemeente zich *niet* bezighouden. De **commissie Decentralisatie** heeft in de vorige legislatuur reeds goed werk geleverd om dit debat te objectiveren maar ook hier geldt dat incrementele aanpassingen zonder een duidelijke visie op de bevoegdheidsverdeling tussen Vlaanderen en lokale besturen op het terrein kunnen leiden tot nog meer versnippering.

De SERV stelt bovendien vast dat meer lokale autonomie en decentralisatie er vaak gekomen is **op vraag van de grotere besturen**. De vraag is dan of alle lokale besturen daar klaar voor zijn. In het verleden werden voorwaarden opgelegd aan gemeenten om bepaalde bevoegdheden van Vlaanderen over te nemen. Dit ging gepaard met een zekere rapporteringsplicht. Lokale besturen vonden ook vaak dat deze voorwaarden te streng waren en/of dat men onvoldoende middelen kreeg voor de bijkomende bevoegdheden. De laatste jaren bestaat een tendens om deze rapporteringsplicht te versoepelen.

De SERV is er echter geen voorstander van om de gemeenten volledig los te laten, zeker niet voor cruciale Vlaamse bevoegdheden. De SERV pleit voor een grondige afweging over welke vormen van decentralisatie wenselijk zijn. Hetzelfde geldt voor de versoepeling van het Vlaamse toezicht. Administratieve vereenvoudiging en planlastenvermindering kunnen nuttig zijn maar mogen niet leiden tot 'vrijheid, blijheid'. Vlaanderen moet haar **kernopdracht als toezichthoudende overheid** op een correcte manier vervullen.

Waar de SERV in ieder geval beducht voor is, is dat gemeenten een totaal verschillend beleid gaan voeren of dat beleid met **verschillende snelheden** wordt gevoerd in Vlaanderen. Een duidelijke visie op lokale autonomie is nodig om een goede afweging te maken over wat gedecentraliseerd kan worden (mits een goed kader) en wat beter op een hoger beleidsniveau geregeld wordt. Recente voorbeelden waren de verschillende lokale interpretaties van maatregelen van de veiligheidsraad in kader van de coronacrisis. Er waren veel vrijheidsgraden op lokaal vlak, maar de afweging tussen gezondheid en economie is niet iets dat zou mogen verschillen tussen gemeenten (SERV, 2020b).

Schep eerst bestuurlijke duidelijkheid en maak vervolgens werk van een aangepast financieringskader

De SERV pleit ervoor om in deze legislatuur eerst bestuurlijke duidelijkheid te verschaffen. In functie daarvan zou het financieringskader in een volgende fase moeten heroverwogen worden.

Deze heroverweging moet zich buigen over drie zaken: de eigen inkomsten van gemeenten en steden via lokale belastingen, de financiering vanuit Vlaanderen en de verdelingscriteria van het Gemeentefonds op basis van het onderscheid tussen centrubesturen en niet-centrubesturen. Hieronder geeft de SERV enkele aandachtspunten en aanbevelingen bij elk van deze drie aspecten.

[1] Eigen inkomsten via lokale belastingen

Nergens anders komt de lokale autonomie zo sterk tot uiting als in de lokale fiscaliteit. Gemeenten bepalen zelf hun tarieven van de aanvullende personenbelasting en de onroerende voorheffing. Daarenboven hebben ze ook een uitgebreide autonomie om eigen belastingreglementen in te voeren.

Een zeker mate van fiscale autonomie is logisch. Het laat individuele gemeenten toe om eigen dienstverlening en beleid te bepalen. Ook kan de SERV zich vinden in het argument van 'gezonde concurrentie' tussen gemeenten om de belastingdruk laag te houden. Een gemeente kan – zolang er geen sprake is van dubbele belasting (non bis in idem) – vandaag in principe elke belasting opleggen, zolang deze de Grondwet niet schendt en het gelijkheidsbeginsel geëerbiedigd wordt. Zo voeren heel wat gemeenten tal van niet-resultaatsgebonden gemeentelijke bedrijfsbelasting in, zoals belastingen op de bedrijfsoppervlakte, drijfkracht, reclaimedrukwerk,...

De SERV vraagt zich af of alle gemeenten voldoende uitgerust zijn voor de handhaving (vaststelling, inning en controle) van de eigen gemeentelijke belastingen⁸. Indien een gemeente dit niet op een transparante, correcte manier kan doen, zou Vlaanderen moeten kunnen ingrijpen.

[2] Financiering vanuit Vlaanderen

⁸ Een thema-audit van Audit Vlaanderen heeft enige jaren geleden pijnpunten ter zake bloot gelegd. Men riep naar aanleiding hiervan de gemeenten op belastingreglementen en procedures periodiek en grondig te evalueren. Zie https://www.auditvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Globaal_rapport_thema_audit_gemeentelijke_belastingen_en_retributies.pdf

Naast de eigen inkomstenbronnen, worden gemeenten via dotaties gefinancierd door Vlaanderen. Op termijn is het nodig om ook dit financieringskader te evalueren: voldoet het nog aan de reële noden? Zorgt het effectief voor een billijke verdeling van de middelen? De impact van de coronacrisis op de gemeentelijke inkomsten en uitgaven vormen mogelijk een extra aanleiding om het bestaande financieringskader te herbekijken.

Ook de realisatie van lange termijn doelstellingen op het vlak van klimaat en ruimtelijke ordening kan in deze evaluatie van het Gemeentefonds worden meegenomen. Een sterke focus op parameters zoals inwonersaantal kunnen gemeenten er bijvoorbeeld toe aanzetten aan om extra te verkavelen. Hierbij valt wel op te merken dat er onlangs een nieuwe dotatie bijkwam voor landelijke gemeenten die de open ruimte vrijwaren (Open Ruimte Fonds).

[3] Verdelingscriteria: herbekijk het onderscheid tussen centrumbesturen en niet-centrumbesturen

Het Vlaamse beleid erkent momenteel **13 centrumsteden**. Deze besturen krijgen extra middelen vanuit het Gemeentefonds en het Stedenfonds. Ook in andere financieringsstromen (bv. sectorale subsidies) wordt het criterium centrumbestuur gehanteerd om een bepaalde differentie te verantwoorden. Deze ‘ongelijke’ behandeling heeft al meermaals tot debat geleid in het Vlaams Parlement.

De erkende centrumsteden zijn nog steeds dezelfde als diegenen die in een sociaalgeografische studie van 1979⁹ gecatalogiseerd werden als regionale of grootstad. In het huidige sterk verstedelijkte Vlaanderen vervullen echter meerdere steden de facto een centrumfunctie. Er moet dan ook bekeken worden of de bestaande **erkenningcriteria** voor de status van centrumstad nog voldoen.

Het onderscheid ‘centrumstad-platteland’ beklemtoont de discrepantie tussen lokale besturen. Dit gaat soms gepaard met een zeker onderling wantrouwen. Deze tegenstelling kan belemmerend zijn voor fusies en de vorming van coherente regio’s. De vraag stelt zich dan ook hoe de Vlaamse ambities m.b.t. regiovorming zich verhouden tot het **stadsregionale verhaal**¹⁰.

Ten slotte vraagt de SERV om aandacht te hebben voor de vele Vlamingen die niet in een centrumstad wonen¹¹ en ervoor te zorgen dat ook zij een kwaliteitsvolle dienstverlening kunnen verwachten van hun lokaal bestuur.

2 Gemeentelijke fusies geen taboe meer

Op 10 juli 2020 maakte de minister van Binnenlands Bestuur in een **nota aan de Vlaamse Regering** zijn voorstellen bekend voor een **nieuw ondersteuningspakket voor gemeentelijke fusies**. De doelstelling daarvan is het creëren van sterke en bestuurskrachtige lokale besturen door het ondersteunen van schaalvergroting. Fusies worden in de nota geplaatst naast de

⁹ Goossens en Van der Haegen (1972) De invloedssferen der centra en hun activiteitsstructuren. In De Atlas van België.

¹⁰ In de beleidsnota staat dat een vernieuwde invulling zal gegeven worden aan het Vlaams stedenbeleid: ‘binnen het instrumentarium van het Stedenbeleid wordt meer aandacht ontwikkeld voor de stadsregionale dimensie. Hierbij houden we de focus op de 13 centrumsteden, maar bekijken we ook de rol van de stad in haar ruimere regio’.

¹¹ In 2019 woonden 1.659.100 Vlamingen in één van de Vlaamse centrumsteden. Echter, op een totale bevolking van 6.589.069 inwoners in het Vlaams Gewest, woont de ruime meerderheid van de Vlamingen (75 %) in een gemeente die *geen* centrumstad is (Bron: <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/bevolking-omvang-en-groei>).

mogelijkheid van een samenwerkingsverband tussen gemeenten om samen maatschappelijke noden aan te pakken.

De SERV staat positief ten aanzien van het initiatief om een nieuw ondersteuningskader voor vrijwillige gemeentelijke fusies uit te werken. Voor de SERV is het belangrijk dat vooral kleinere besturen zullen deelnemen aan de fusieoperaties, zodat de kloof tussen de (middel)grote en kleine besturen niet nog toeneemt na een nieuwe fusiebeweging.

Voor de SERV zijn twee aandachtspunten belangrijk bij het kader voor vrijwillige fusies. Ten eerste moet er een lange termijnvisie op fusies komen. Anders riskeert deze fusieoperatie (opnieuw) te vrijblijvend te zijn. Ten tweede is het belangrijk om het voorgestelde ondersteuningskader te onderwerpen aan een ex ante beleidsevaluatie om zeker niet het risico te lopen dat de gewenste fusies uitblijven.

Aangezien gemeentelijke fusies en regiovorming elkaar moeten versterken en coherent moeten zijn, vraagt de SERV aan de Vlaamse Regering om op korte termijn ook de visie op regiovorming uit te werken (zie deel 3 van dit advies).

2.1 Geef een lange termijnvisie op fusies

De SERV vraagt om werk te maken van een lange termijnvisie op gemeentelijke fusies. Daarmee bedoelen we dat nu ook al over **volgende fases in dit fusieproces moet worden nagedacht**.

Andere Europese landen met succesvolle gemeentelijke fusieoperaties hebben vaak gekozen voor een tweefasen-aanpak. Opgelegde, verplichte fusies werden er doorgevoerd na een eerste fase van vrijwilligheid (vb. in Duitsland) (zie Ceuninck & Steyvers, 2012). Momenteel ontbreekt in Vlaanderen een lange termijnvisie waarin de volgende fase wordt benoemd. Ook de verhouding tussen lokale besturen en eventuele regionale structuren ontbreekt nog. Duidelijkheid hieromtrent zou op het terrein een extra incentive kunnen zijn voor lokale besturen om over te gaan tot vrijwillige fusie.

Een lange termijnvisie vermijdt dat de vrijwillige fusies te vrijblijvend zijn en gaat idealiter ook uit van een transparante afweging tussen de voor- en nadelen van fusies.

Vermijd vrijblijvendheid

De SERV is voorstander van vrijwillige gemeentelijke fusies, maar dit mag **niet te vrijblijvend** zijn. Vrijwillige fusies gaan uit van vrijheid in de partnerkeuze en autonomie over het procesverloop. Bepalend is of er lokaal een politiek draagvlak gevonden kan worden. De SERV erkent dat opgelegde top-down fusies niet aangewezen zijn. Het vinden van lokaal draagvlak essentieel is om tot goede fusies te komen. De organisatie van het lokale bestuursniveau mag echter niet louter afhankelijk zijn van lokale politieke voorkeuren. De Vlaamse overheid is bevoegd voor de organieke regelgeving van de lokale besturen en moet zich uitspreken over de gewenste aard van de gemeentelijke fusies vanuit een visie op het algemeen belang.

Maak een afweging tussen voor- en nadelen van fusies

Voor de SERV kunnen de voordelen van fusies opwegen tegen de nadelen, mits ze goed omkaderd worden en vertrekken vanuit een sterke visie op de rol van het lokaal bestuur in Vlaanderen.

In de motivering voor de keuze voor fusies moet de Vlaamse Regering op een transparante manier duidelijk maken welke zaken meespelen in de afweging tussen de voor- en nadelen. Uit

de literatuur blijkt immers dat er zowel voor- als nadelen verbonden worden met schaalvergroting via gemeentelijke fusies (Swianiewicz, 2015; De Ceuninck & Steyvers, 2012).

Drie aspecten zouden moeten worden meegenomen in de afweging tussen voor- en nadelen van schaalvergroting via gemeentelijke fusies: de kwaliteit van de dienstverlening, de relatie tussen schaalgrootte en lokale democratie en de realisatie van de Vlaamse beleidsdoelstellingen.

[1] Kwaliteit van de fysieke én digitale dienstverlening

Een vaak vermeld argument tégen fusies is de **nabijheid** van de gemeentelijke bestuurders en de dienstverlening. Nabijheid verwijst naar het zich thuis voelen in de gemeente en zich verbonden voelen met een gemeenschap, hetgeen belangrijk is voor het sociaal kapitaal van een samenleving. Nabijheid is echter niet per se tegengesteld aan schaalvergroting. Inwoners van grote gemeenten voelen zich vaak verbonden met een buurt, een gehucht of een deelgemeente. Deze lokale verbondenheid hoeft echter niet samen te vallen met de geografische grenzen van het lokale bestuur. Alle besturen moeten aandacht hebben voor wijkwerking en ervoor zorgen dat diensten toegankelijk zijn voor alle inwoners. Grote besturen slagen hier vaak ook in door zich specifiek te richten op de verschillende deelgemeenten.

De SERV merkt op dat nabijheid ook een andere invulling krijgt in het digitale tijdperk. Die evolutie maakt dat de traditionele, fysieke dienstverlening van een kleiner bestuur in de praktijk soms verder kan afstaan van de burger dan de **gedigitaliseerde dienstverlening** van een groter bestuur. Nabijheid heeft ook te maken met het transparant maken van de activiteiten van de overheid. Veel besturen zetten in op actieve **openbaarheid van bestuur en communicatie** naar de burgers over het beleid, bijvoorbeeld door hun meerjarenplanning via de website raadpleegbaar te maken. Ook op dit vlak kan schaalvergroting een meerwaarde bieden.

[2] De complexe relatie tussen lokale democratie en schaalgrootte

Vanuit **democratisch oogpunt** is het belangrijk dat burgers weten wat waar beslist wordt. Door de vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is het echter niet altijd meer duidelijk wat nu precies waar beslist wordt en wie hier rekenschap voor moet afleggen.

De **relatie tussen schaalgrootte en lokale democratie is complex** (Swianiewicz, 2015). Enerzijds is er het argument dat de afstand tussen bestuur en burger vergroot bij schaalvergroting. Anderzijds, hebben grotere besturen meer bevoegdheden en middelen waardoor ze in staat zijn om burger en ondernemingen meer te betrekken bij het beleid. Ook zou de kwaliteit van de lokale bestuurders verhogen, omdat de aantrekkingskracht van een lokaal mandaat groter is in grotere besturen. Schaalvergroting zou ook kunnen leiden tot een grotere betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld die een meer pluralistische samenleving weerspiegelt in grotere gemeenschappen.

[3] De realisatie van Vlaamse beleidsdoelstellingen

Een derde element in de afweging tussen voor- en nadelen van fusies, is het aspect van **medebewind**. Volgens Filip De Rynck (2020) gaat het debat over bestuurskracht in Vlaanderen *“veel te vaak en alleen over de manier waarop gemeenten daar naar kijken en hoe zij hun bestuurskracht inschatten over enkele basistaken. Het debat gaat veel te weinig over het instrument dat lokale besturen voor de Vlaamse overheid zijn”* (p. 57). Volgens de SERV is dit een interessante zienswijze. Lokale besturen hebben immers steeds een dubbele rol: die van autonoom bestuur, maar ook die van medebewind. Het belang van die laatste rol is de laatste jaren sterk toegenomen.

Sterke lokale besturen zijn steeds belangrijker geworden voor het **realiseren van vele Vlaamse beleidsdoelstellingen**. Steeds meer taken en opdrachten worden immers toegewezen aan het lokale bestuursniveau. Het voordeel van grotere lokale besturen is dat ze in tal van Vlaamse bevoegdheden hun medebewindspositie beter kunnen vervullen, denk maar aan het ruimtelijk beleid, mobiliteitsbeleid, sociaal beleid, arbeidsmarktbeleid, kinderopvang, digitale overheid, duurzaamheidsbeleid, ... Omgekeerd bestaat het risico van het behoud van kleine besturen erin dat – onder de huidige omstandigheden van subsidiariteit – een deel van het Vlaamse beleid dode letter blijft. Door de overdracht van bevoegdheden aan alle gemeenten vooral te baseren op de bestaande capaciteit van grotere lokale besturen is dit in de hand gewerkt.

2.2 Evalueer ex post én ex ante voor succesvolle fusies

Trek lessen uit de vorige fusieoperatie

De SERV vindt het positief dat het voorgestelde ondersteuningskader lessen trekt uit de vorige vrijwillige fusieoperatie. De besturen die deze keer kiezen voor een fusie kunnen daar de vruchten van plukken. Positief in die zin is bijvoorbeeld dat het uit te werken organieke kader rekening zal houden met provincie-overschrijdende fusies en fusies die gepaard gaan met een splitsing. Op die manier zullen bestaande administratieve grenzen zo min mogelijk een belemmering vormen voor coherente fusies.

De nota besteedt terecht ook aandacht aan het **complexe veranderingsproces** dat een fusie is. Ook hier kunnen lessen uit vorige fusieoperaties inspirerend werken.

Het is afwachten of de coronacrisis een katalysator zal zijn voor dit proces of eerder een vertragend effect zal hebben. Ter voorbereiding van een fusiebeslissing zijn intensieve gesprekken nodig tussen politici en met de personeelsleden, de bevolking en de stakeholders van de verschillende besturen. Dit is niet evident in tijden van 'social distancing'.

De SERV is positief over de geplande impactanalyse die de impact van gemeentelijke fusies op **Vlaamse en federale regelgeving** en administratieve praktijken zal nagaan.

De SERV heeft wel vragen bij de mogelijkheid die geboden wordt aan fusiegemeenten om gedurende de eerste legislatuur twee **extra schepenen** en in de periode 2030-2035 nog één extra schepen te hebben in vergelijking met wat normaal voorzien is op basis van het inwonersaantal. Vanuit pragmatisch oogpunt bekeken, kan dit voor lokale politici misschien een reden zijn om een gemeentelijke fusie te aanvaarden, maar vanuit efficiëntie-oogpunt kunnen er vragen bij gesteld worden. Fusiebesturen moeten goed motiveren waarom ze die extra mandatarissen precies nodig hebben in de volgende legislaturen.

Gebruik geen arbitraire grenzen voor 'goede' fusies

De Vlaamse Regering wil terecht meer impact hebben op de aard van de fusies via een afwegingskader om de voorgestelde fusies te kunnen evalueren. Om in aanmerking te komen voor financiële steun, wordt een minimale schaalgrootte naar voren geschoven van 20.000 inwoners. De SERV heeft echter bedenkingen bij deze voorwaarde. Oppervlakte zou bijvoorbeeld ook kunnen worden meegenomen als criterium omdat ook op dat vlak interessante schaalvergrotingen kunnen gerealiseerd worden door middel van fusies.

Een andere **indicator van een 'goede' fusie** is dat de fusie gebeurt tussen gemeenten die belangrijke personeelsprofielen of diensten reeds delen. Of wanneer de fusie zorgt voor minder, of alleszins meer vereenvoudigde, intermediaire structuren doordat bestaande intergemeentelijke

samenwerkingsverbanden als het ware opgaan in de nieuwe fusiegemeente of in ieder geval minder participerende gemeenten hebben. Dit zou ook kunnen worden meegenomen in het afwegingskader. Fusies gebeuren immers best tussen besturen die reeds intensief samenwerken op regionaal vlak.

De SERV ondersteunt de visie van de Vlaamse Regering dat ‘donutfusies’ of ‘anti-fusies’¹² niet wenselijk zijn.

Maak fusies mogelijk op meer permanente basis

De SERV vindt dat er moet gezocht worden naar mechanismen die gemeentelijke fusies op meer permanente basis mogelijk maken (zoals in Nederland).

De **timing** die in de nota wordt vooropgesteld, is vrij rigide: besturen moeten wachten tot het begin van de volgende legislatuur (1 januari 2025) voor ze effectief kunnen overgaan tot een fusie. De SERV verkiest meerdere instapmomenten tijdens de gemeentelijke legislatuur om over te gaan tot een vrijwillige fusie. Dit kan de fusiedynamiek versterken. Het kan ook interessant zijn om nu al na te gaan of er reeds effectieve fusieoperaties in voorbereiding zijn en welke impact de coronacrisis heeft op de bereidheid tot vrijwillige fusies.

Evalueer het financieel ondersteuningskader ex ante

De SERV vraagt om het financieel ondersteuningspakket goed op voorhand af te toetsen bij de belanghebbenden (cf. gemeentebesturen) om zo de effecten maximaal te kunnen inschatten, en **eventueel bij te sturen**.

De schuldovername wordt gedifferentieerd op basis van de grootte van de nieuwe fusiegemeente. De SERV vindt het niet onlogisch dat een minimum schaalgrootte voorop wordt gesteld, maar de gekozen grens van **20.000 zou nader gemotiveerd moeten worden**. De vraag is immers of deze grens niet als een drempel zal ervaren worden door kleine besturen waardoor de gewenste schaalvergroting net bij die kleine besturen *niet* gerealiseerd zal worden¹³. Sommige plattelandsgemeenten hebben bijvoorbeeld een relatief grote oppervlakte, maar hebben weinig inwoners. Niettemin kan het wenselijk zijn dat er een fusie tot stand komt die toch niet het minimum aantal inwoners realiseert, maar waarbij wel degelijk een schaalvergroting (qua oppervlakte) wordt bereikt.

De grens van 20.000 inwoners komt er in de praktijk op neer dat vaak **meer dan twee fusiepartners** betrokken moeten worden in het fusieproces, met alle gevolgen van dien voor de complexiteit van het veranderingsproces. De SERV sluit zich dan ook bij de aanbeveling van de VVSG¹⁴ dat ook het aantal betrokken gemeenten een rol moet spelen in het bepalen van de grootte van de financiële bonus. Tevens sluit de SERV zich aan bij de vraag van de VVSG om een alternatieve bonus uit te reiken aan besturen die minder schulden hebben dan wat potentieel kan worden overgenomen. Want anders zullen vooral de besturen met veel schulden verhoudingsgewijs meer beloond worden.

¹² Donutfusies zijn fusies waarbij één of meerdere gemeenten geografisch worden ingesloten door de nieuwe fusiegemeente. Bv. randgemeenten die fuseren om zeker niet met een centrumstad te moeten samengaan. Met antifusies worden fusies bedoeld die vanuit een negatieve motivatie zijn ingegeven (‘zeker niet met dat bestuur’).

¹³ In de septembereditie van LOKAAL staat bv. een artikel over de fusieplannen van de burgemeester van Tielt-Winge (10.500 inwoners) met Bekkevoort (6.500 inwoners). Deze fusieoperatie zou echter met het voorgestelde ondersteuningspakket niet in aanmerking komen voor schuldovername.

¹⁴ Zie <https://www.vvsg.be/nieuws/geen-schuldovername-meer-voor-kleine-fusies>

Geef een duidelijker kader bij de rol van de gouverneur als verbindingsfiguur

De SERV vraagt om de rol van de gouverneur als verbindingsfiguur bij de totstandkoming van de gemeentelijke fusies verder te verduidelijken. Op zich kan de SERV zich vinden in een positieve, ondersteunende rol voor de gouverneur, maar om het met een boutade te zeggen: goed functionerende gemeenten hebben wellicht de gouverneur niet nodig en niet goed functionerende gemeenten ook niet.

Waar de gouverneur in ieder geval wel een meerwaarde kan hebben, is in het bewaken van het overzicht zodat er geen 'weesgemeenten' achterblijven en het totaalplaatje klopt.

3 Regiovorming onder de juiste randvoorwaarden

In het regeerakkoord staat dat de Vlaamse Regering wil inzetten op regiovorming. Deze regiovorming moet van onderuit worden opgebouwd en worden gedragen door de lokale besturen. Om deze regiovorming te stimuleren, zal de Vlaamse Regering **vaste regio's afbakenen** waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking, zowel de bestaande als nieuwe, moeten plaatsvinden (behoudens zij die op een hogere schaal georganiseerd zijn).

De SERV steunt deze beleidsambitie om te komen tot meer coherentie en een grotere uniformiteit in de intermediaire structuren. De SERV staat achter het streven naar vaste regioafbakeningen. Momenteel is het nog onduidelijk hoe dit in de praktijk vorm zal krijgen.

Voor de SERV is het belangrijk dat er duidelijkheid komt over de bevoegdheden en het statuut van deze regio's. Vanuit een gelaagd bestuursmodel is het belangrijk dat een visie ontwikkeld wordt over wat op Vlaams, op provinciaal en op regionaal niveau georganiseerd wordt. De relevantie van regiovorming moet wel nog scherper gesteld worden ten opzichte van de andere (volwaardige) bestuursniveaus.

Het succes van de regiovorming zal afhankelijk zijn van een aantal belangrijke randvoorwaarden. Hieronder wordt eerst ingegaan op deze randvoorwaarden. Vervolgens vraagt de SERV aan de Vlaamse Regering om in de visie op regiovorming ook aandacht te besteden aan (een nieuw perspectief voor) het streekoverleg.

3.1 Minder bestuurlijke verrommeling en meer coherentie in de Vlaamse beleidskeuzen

Trek lessen uit de regioscreening

De regioscreening (2012)¹⁵ toonde een wildgroei van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Vlaanderen aan. Verschillende beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid hebben deze wirwar van intermediaire structuren mee in de hand gewerkt. Het is dan ook goed dat de Vlaamse overheid nu lessen wil trekken uit deze regioscreening

De SERV betreurt dat de regioscreening een eenmalig initiatief is geweest. Het was de bedoeling om de **gegevens actueel te houden**, maar dat is onvoldoende gebeurd. Nochtans is het met het oog op het evalueren van de vooruitgang inzake coherente regiovorming nodig om de database met samenwerkingsverbanden up-to-date te houden. Zo kan gemonitord worden of er effectief

¹⁵ zie De Rynck, F., Temmerman, C., Voets, J., Wayenberg, E. (2012). *Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*. Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

een vermindering is van het aantal intermediaire structuren. Dergelijke database kan ook zorgen voor de nodige transparantie zodat burgers zicht krijgen op alle structuren waarin de gemeente participeert.

De SERV wil **geen extra bestuurslaag**. De eerste prioriteit blijft meer bestuurskrachtige lokale besturen. Wel erkent de SERV dat sommige activiteiten beter op een regionale schaal georganiseerd worden (bv. mobiliteit, economische streekontwikkeling, ...). Er moet dan wel duidelijkheid zijn waarom een regionale samenwerking tussen lokale besturen een meerwaarde biedt. De relevantie van regiovorming moet dus nog scherper worden gesteld ten opzichte van andere (volwaardige) bestuursniveaus.

Baken coherente regio's af vanuit een visie op een gelaagd bestuursmodel

De SERV ondersteunt de ambitie van de Vlaamse Regering om te komen tot coherente regio's waarbinnen de bestaande gemeentelijke samenwerkingsverbanden (hoofdzakelijk) gesitueerd zijn. Door de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te organiseren binnen één regio kan men een grotere beleidseffectiviteit realiseren en transversale beleidsopgaven beter opnemen. De SERV waardeert ook dat de Vlaamse Regering de bestaande drempels wil wegwerken die verhinderen dat samenwerkingsverbanden fuseren.

In het regeerakkoord wordt in dit verband een **dubbele boodschap** gegeven. Enerzijds moet de regiovorming van onderuit worden opgebouwd en worden gedragen door de lokale besturen. Anderzijds zal de Vlaamse Regering vaste regio's afbakenen waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking moeten plaatsvinden. Dit lijkt wat tegenstrijdig.

De SERV stelt zich ook vragen bij de haalbaarheid en wenselijkheid om te komen tot een identieke regioafbakening over alle beleidsdomeinen heen. Persoonsgebonden materies (bv. zorg) en meer grondgebonden materies (bv. mobiliteit, ruimtelijk beleid) volgen immers niet dezelfde ruimtelijke logica en schaal. Bevoegdheden die sterk bij elkaar aansluiten, moeten best wel in eenzelfde regionale indeling zitten. Meer **coherentie in de regionale afbakeningen** in ieder geval cruciaal. Bijvoorbeeld in de zorg bestaan er vandaag verschillende regionale afbakeningen die elkaar overlappen (ziekenhuisnetwerken, eerstelijnszones, ...). Dat hindert de efficiëntie van de samenwerking op het terrein.

Een coherente afbakening van regio's heeft als voordeel dat mensen zich kunnen identificeren met de geografische afbakening van het regioniveau waartoe ze behoren en waarbinnen ze ondernemen, werken en leven. Die afbakeningen moeten **transparant en helder** zijn. Hierbij moet worden gedacht vanuit een **gelaagd bestuursmodel**: in plaats van een complexe, elkaar overlappende puzzel, moet regiovorming streven naar een **matroejska-patroon**, waarbij het kleinere past in een grotere structuur en er zo min mogelijk overlappings zijn.

Het is belangrijk dat **Vlaanderen** de eigen **regionale afbakeningen** afstemt op de nieuwe regio's. Om effectief te komen tot coherente regiovorming zal Vlaanderen ook moeten samenwerken met de federale overheid, aangezien die ook een aantal regionale afbakeningen heeft opgelegd.

De beleidsnota binnenlands bestuur 2019-2024 vermeldt dat er een kader zal worden uitgewerkt met bijkomende instrumenten om de regiovorming te ondersteunen (bv. in verband met herverdelingsproblematieken tussen de betrokken gemeenten). Dit kader zal ook de financiering van regio's moeten regelen. Wellicht zal een **dubbele financiering** (deels vanuit Vlaanderen, deels vanuit de gemeenten) nodig zijn.

Zorg voor meer uniformiteit, transparantie en democratische besluitvorming in de regionale samenwerking

De SERV vindt dat de Vlaamse Regering de regiovorming zelf actief moet vormgeven en invullen vanuit een duidelijke visie. Het regioniveau kan een rol spelen mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan zoals meer uniformiteit, transparantie en democratische besluitvorming en verantwoording.

Een bestuurlijke orde ontstaat niet uit zichzelf. Het algemeen belang is niet gebaat met verschillende regio's die elk een eigen invulling geven aan de gewenste regionale samenwerking. Vlaanderen moet dan ook een kader uitwerken zodat er **meer uniformiteit** komt inzake de regionale samenwerking in de verschillende **regio's**. Nu worden er in verschillende regio's zeer verschillende invullingen gegeven aan de regionale samenwerking. In sommige regio's zijn de streekintercommunales bijvoorbeeld de drijvende actor achter de regiovorming, in andere regio's is hun rol veel minder prominent. Ook wat hun samenstelling en dienstverlening betreft zijn er grote verschillen. Hierdoor ontbreekt de noodzakelijke **transparantie**: het is moeilijk te weten wie wat doet in de talrijke intermediaire structuren op bovenlokaal niveau.

Het gebrek aan transparantie roept ook het probleem op van verantwoording en **democratische besluitvorming**. Het is onduidelijk met de bestaande intermediaire structuren precies waar en door wie beslist wordt. Een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling op het vlak van regiovorming is voor de SERV dan ook dat er meer **verantwoording** wordt afgelegd over wat beslist wordt en hoe beslissingen tot stand komen.

De SERV pleit niet voor een nieuwe bestuurslaag, maar het risico is wel dat lokale besturen meer en meer bevoegdheden gaan toewijzen naar het regioverband zonder dat er een duidelijke structuur is of terugkoppeling komt naar de samenleving. Regiovorming mag niet leiden tot een 'bureaucratie van enkelen'. In theorie keurt de gemeenteraad de beslissingen genomen door intergemeentelijke organen goed, maar de vaststelling is dat door de bestuurlijke verrommeling het ondoenbaar geworden is om vanuit de gemeenteraad al de organen waaraan het lokaal bestuur participeert op te volgen en te controleren. Een duidelijk **statuut** voor de regionale samenwerkingsverbanden zou dit moeten verhelpen door in eerste plaats te zorgen dat de regels van **openbaarheid van bestuur** gevolgd worden en dat er duidelijkheid is over de overlegstructuren.

Een belangrijke vraag is welke plaats het **burgemeestersoverleg** hierin zal krijgen. Het regeerakkoord voorziet een grote rol voor de burgemeesters in de regiovorming. Het lijkt wel of de figuur van de burgemeester degene is die het democratische gehalte van het regionale samenwerkingsverband moet vertolken. Er wordt met andere woorden zeer veel verwacht van de burgemeester: hij of zij moet als 'spil van de regiovorming' alle beleidsdomeinen behartigen en wordt veronderstelt de eigen lokale belangen te overstijgen. Dit model verschilt aanzienlijk van het collegiale model van het schepencollege waarin schepenen specifieke toegewezen bevoegdheden opvolgen, en het model van de **representatieve democratie** waarbij de burgemeester verkozen is om de gemeentelijke belangen te behartigen.

Er is dus meer transparantie nodig en een doordachte structuur. De vervoerregioraden zijn een belangrijke testcase om lessen uit te trekken. Bijvoorbeeld: hebben de grote gemeenten het laken naar zich toe getrokken? Hoe verliep de zoektocht naar consensus en de terugkoppeling naar de verschillende gemeenten? Deze lessen moeten worden meegenomen in de visie op regiovorming.

Schep duidelijkheid over de rol van de provincie

Voor de SERV mag regiovorming niet los staan van de discussie over de rol van de provincies. Vlaanderen moet hierover een duidelijk standpunt innemen.

In de beleidsnota Binnenlands Bestuur wordt niets gezegd over de rol van de provincie. Het is nochtans duidelijk dat een bestuursmodel niet veranderd kan worden zonder het hele plaatje te bekijken. Provincies spelen nog steeds als volwaardig bestuursniveau een belangrijke rol in het gebiedsgerichte regionale beleid. Ze leveren ook ondersteuning aan (kleinere) gemeenten. De SERV stelt wel vast dat de afbakening 'grondgebonden materie' in de praktijk niet evident is. Provincies hebben geen exclusiviteit op grondgebonden taken, waardoor er een overlapping is van bevoegdheden, want ook Vlaanderen, gemeenten en intercommunales vervullen deze taken.

De SERV vraagt aan de Vlaamse Regering om ter zake **duidelijk standpunt** in te nemen. Indien Vlaanderen kiest voor sterke regio's, met duidelijke bevoegdheden, moet dit gepaard gaan met voldoende transparante en democratische verantwoording. Komen er eigen verkozen mandatarissen of zal men werken met gedelegeerde vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraden? Vlaanderen moet dan ook consequent de vraag naar de rol van de provincies stellen (vanuit een visie op gelaagde lokale bestuurskracht).

De mogelijkheid bestaat ook om te kiezen voor differentiatie tussen de provincies. In sommige provincies staat het provinciebestuur sterk en wordt de regionale streekontwikkeling de facto op dat niveau georganiseerd. Limburg is hier het voorbeeld bij uitstek van. In sommige andere provincies is er om verschillende redenen veel minder bereidheid om op provinciaal niveau samen te werken.

Ten slotte moet bekeken worden hoe het Vlaamse regionale (geografische) beleid afgestemd moet worden op wat op provinciaal én subregionaal vlak gebeurt. Dat loopt in de praktijk wel eens door elkaar. De gouverneur vervult daarbij soms een scharnierfunctie. De **rol van de gouverneur** dient ook uitgeklaard te worden (voor het leven benoemd en ambigu takenpakket).

3.2 Perspectief voor het streekoverleg

Geef ruimte voor lokaal sociaal overleg binnen de regiovorming

De SERV vraagt aandacht voor de plaats van het lokaal sociaal overleg in de discussie rond regiovorming. Het lokaal sociaal overleg moet (opnieuw) een plek vinden op regioniveau.

Op gemeentelijk niveau zijn er momenteel weinig verplichtingen voor sociaal overleg. Gemeenten kiezen zelf of ze werken met adviesraden en wie deze adviesraden bevolken. Niet verwonderlijk zijn er grote verschillen tussen gemeenten wat betreft de inspraak van het georganiseerde middenveld. Een voorbeeld waar de sociale partners bij betrokken zijn, is het Gentse tewerkstellingspact. Twee keer per jaar wordt er een moment voorzien dat vakbonden en werkgevers feedback kunnen geven en elkaar kunnen ontmoeten.

Op regioniveau heeft de Vlaamse Regering gekozen voor de **afbouw van de vroegere overlegstructuren** (SERR's, RESOC's, Verstrekt Streekbeleid). De sociale partners erkennen dat deze organen niet allemaal even goed functioneerden, maar dit neemt niet weg dat regionaal sociaal overleg nog steeds belangrijk is (SERV, 2019). De SERV vraagt dan ook om specifieke aandacht voor de rol van de sociale partners bij de regiovorming. Zeker wanneer het gaat over sociaal-economische thema's en streekontwikkeling is hun betrokkenheid cruciaal. De SERV wil mee nadenken over hoe dit op een efficiënte manier kan worden georganiseerd. Ten minste moet

er zicht zijn op de agenda's van de regionale samenwerkingsverbanden (wat wordt waar besproken).

De laatste jaren is er een trend om steeds minder het klassieke middenveld te betrekken en in te zetten op burgerparticipatie. Het **gestructureerde sociaal overleg** kan echter niet vervangen worden door, of mag niet verward worden met inspraak van burgers. Bij inspraak van individuele burgers worden particuliere belangen afgewogen (en bestaat het risico op 'de luidste roeper, krijgt de meeste aandacht'). Middenveldorganisaties daarentegen vertolken niet de opinie van enkelen maar spreken namens een groep en moeten steeds terugkoppelen naar hun achterban. Er wordt gezocht naar een consensus over het algemeen belang van een gehele sector (bv. landbouwers) of categorie (werkgevers en werknemers) en binnen het sociaal overleg over sectoren en categorieën heen. Deze overleg- en terugkoppelingsprocessen kosten tijd maar dragen finaal bij aan de **kwaliteit van en het draagvlak** voor het beleid. Bovendien wordt zo ook de stem van de zwaksten mee vertolkt.

Dit wordt ook bevestigd in recent onderzoek waarin gesteld wordt dat lokale besturen het middenveld niet mogen lossen omdat het klassieke overlegmodel met de vele 'checks and balances' nog steeds werkt. Het middenveld staat wel voor de uitdaging om haar eigen werking te vernieuwing en om meer inclusief te worden¹⁶.

De regiovorming biedt een kans om na te denken over gestructureerd sociaal overleg dat vernieuwend is en effectief haar meerwaarde kan aantonen. Vooral op vlak van regionale sociaal-economische ontwikkeling is dit een must. De problemen die er waren met de SERR's en de RESOC's moeten worden opgelost door **innovatief te zoeken naar werkbare formules**. De sociale partners zullen daarbij hun eigen interne werking ook her-evalueren in het licht van nieuwe regionale samenwerking en structuren.

Gezien de toegenomen decentralisatie en deconcentratie van het Vlaamse beleid wil de SERV ook zelf kijken welke rol hij hierin kan spelen.

Zet streekontwikkeling in als hefboom voor post-corona relance

De SERV vraagt om te bekijken hoe streekontwikkeling kan worden ingezet als hefboom voor post-corona relance (zie ook SERV, 2020b).

Volgens de SERV moet het Vlaamse sociaal-economische relancebeleid gepaard gaan met een discussie over een **regionale roadmap richting herstel**, bijvoorbeeld via een regionaal investeringsfonds dat toelaat enkele hefboomprojecten met grote economische impact te realiseren. Ook de POM's (Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen) kunnen hier mogelijk een rol bij spelen.

Door samenwerking met o.a. de onderwijswereld, het bedrijfsleven, de socio-culturele verenigingen,... kunnen er regionaal dynamieken ontstaan die de relance kunnen ondersteunen. Een kritische succesfactor hiervoor is wel dat er de nodige **financiering** vanuit Vlaanderen gegeven wordt om dit mogelijk te maken.

¹⁶ De Zorgwekkende latrelatie van middenveld en lokaal bestuur. Interview met Stijn Oosterlynck en Bart Verhaeghe. In LOKAAL, VVSG-maandblad voor de lokale bestuurder, 6, juni 2020, pp. 13-17.

Bibliografie

- Commissie Bestuurlijke Organisatie, De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies aan de heer Leo Peeters, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk beleid en Huisvesting. Brussel, 1997, pp. 103-111
- De Ceuninck, K. (2006). 30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar draagvlak voor verdere fusies / defusies in de stad Gent. In *Burger, Bestuur & Beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 3 (3), Brugge: Vanden Broele.
- De Ceuninck, K. & Steyvers, K. (2012). *Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen van lokale schaal. Eerste tussentijds rapport (juni 2012)*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- De Rynck, F., Temmerman, C., Voets, J., Wayenberg, E. (2012). *Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*. Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.
- De Zorgwekkende latrelatie van middenveld en lokaal bestuur*. Interview met Stijn Oosterlynck en Bart Verhaeghe. In *LOKAAL*, VVSG-maandblad voor de lokale bestuurder, 6, juni 2020, pp. 13-17.
- Dromen van een grote plattelandsgemeente*. Interview met Rudi Beeken en Hans Vandenberg. In *LOKAAL*, VVSG-maandblad voor de lokale bestuurder, 9, september 2020, pp. 14-17.
- Van Haelter, B., Broucker, B., Vos, D., Voets, J. & Steen, T. (2018). *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- SERV (2017). Advies BVR Wijk-Werken. SERV, Brussel, 19 juli 2017.
- SERV (2019). Advies Vernieuwd en Verankerd Streekoverleg. SERV, Brussel, 1 juli 2019.
- SERV (2020). Rapport: *Binnenlands Bestuur: een permanente zoektocht naar meer gelaagde bestuurskracht*. Brussel, SERV, 24 september 2020.
- SERV (2020b). Advies Handreiking *Lokale besturen als motor voor het post-corona herstel*. SERV, Brussel, 15 juni 2020.
- Steen, T., Wayenberg, E., De Wulf, N., Hoogeland, M., Van Dijck, Ch., & Vanschoenwinkel, J. (2018). *Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018: Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren*. Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.