



Effecten van gemeentelijke fusies vanuit het perspectief van de gefuseerde Vlaamse gemeenten

Empirisch onderzoek

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



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

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

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

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



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

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



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

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



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

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

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

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

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

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

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





**EFFECTEN VAN
GEMEENTELIJKE FUSIES
VANUIT HET PERSPECTIEF
VAN DE GEFUSEERDE
VLAAMSE GEMEENTEN**

Empirisch onderzoek / 26.06.2024

Chesney Callens, Inke Torfs, Koen Verhoest,

Ellen Wayenberg en Joris Voets



INHOUD

Kadering van het onderzoek.....	8
Managementsamenvatting	10
1 Inleiding	16
2 Conceptueel kader.....	19
2.1 Gemeentelijke fusies	19
2.2 Bestuurskundige effecten.....	20
2.2.1 Beleid	20
2.2.2 Interne werking en management	26
2.3 Overzicht variabelen.....	29
3 Methodologisch kader	31
3.1 Verkennende interviews bij de algemeen directeurs.....	31
3.2 Surveybevraging naar de percepties van de betrokkenen	32
3.3 Focusgroepen bij de ambtelijk en politiek leidinggevenden	34
4 Analyse	36
4.1 Beleid	37
4.1.1 Beleidsagenda.....	39
Inhoud van de beleidsagenda.....	39
Omvang van de beleidsagenda.....	44
4.1.2 Beleidsinstrumenten	48
4.1.3 Beleidscapaciteit.....	51
Financiële middelen.....	52
Personele middelen.....	53
4.1.4 Beleidsevaluatie.....	57
4.1.5 Interne samenwerking.....	60
Samenwerking doorheen de fase van de beleidscyclus	60
Samenwerking voor de opmaak van formele beleidsdocumenten	63
4.1.6 Burgerbetrokkenheid	65
4.2 Interne werking en management.....	68
4.2.1 Organisatiestructuur.....	70
4.2.2 Organisatiecultuur	72
4.2.3 Veranderingsmanagement	75
4.2.4 Gepercipieerde impact fusie op kwaliteit van dienstverlening.....	77
Dienstverlening naar de burger	77
Dienstverlening naar de medewerker	81
4.2.5 Capaciteiten.....	83

KADERING VAN HET ONDERZOEK

Dit rapport werd opgesteld door onafhankelijke onderzoekers van de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent (Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing) vanuit een onderzoeksopdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur en de Minister van Binnenlands Bestuur. Het onderzoekt de **ex-post effecten** van de zeven Vlaamse gemeentelijke fusies van 2019. Dergelijk onderzoek is een uitdagende onderneming, aangezien een gemeentelijke fusie op tal van aspecten een impact heeft. Zo heeft een fusie een impact op de economische situatie van een gemeente en de Vlaamse overheid. Kan een gemeente bijvoorbeeld besparen door te fuseren vanwege efficiëntiewinsten en schaalvoordelen? Bovendien zijn er veel politieke dimensies die geïmpacted worden door een fusie, denk maar aan hoe coalities gevormd worden en hoe gemakkelijk burgers zich verkiesbaar stellen. Wat vindt de burger overigens zelf van de fusie en wat met het gevoel van identiteit ten opzichte van een (deel)gemeente? Een fusie kan bovendien een effect hebben op de beleidsformulering. Is het door de fusie makkelijker of moeilijker om nieuw beleid te formuleren, en welke instrumenten worden hier dan gebruikt? Ook de organisatorische werking – met de kwaliteit van dienstverlening, veranderingen in organisatieculturen en -structuren, en het welbevinden van het personeel – kunnen een impact ondervinden van een fusie.

Elk wetenschappelijk onderzoek vereist een zekere methodologische focus, waardoor niet alles onderzocht kan worden. Dit onderzoeksrapport maakt gebruik van een surveyinstrument om de **percepties van een ruime groep gemeentelijke actoren** (i.e. gemeenteraadsleden, leden college burgemeester en schepenen, ambtelijk leidinggevenden, uitvoerende medewerkers, leden adviescomités) over de effecten van de zeven vrijwillige fusies van 2019 te bevragen. Deze methode laat toe om een accuraat beeld te krijgen over de manier waarop deze actoren de effecten van de fusies ervaren, maar heeft onvermijdelijk ook beperkingen. Zo maken we geen politieke analyse over de beweegredenen van de fusie, noch doen we een burgerbevraging naar de percepties van de burgers over de effecten van de fusies. We focussen op een beperkt aantal urgente **bestuurskundige effecten van de fusies op het vlak van beleid en interne werking**. We selecteren effecten waar nog het minst (internationaal) onderzoek naar werd gedaan. Veel van de economische effecten (e.g. transitiekosten, schaalvoordelen, common pool effecten, etc.) en politieke effecten (e.g. veranderingen in coalities, kwaliteit lokale democratie, burgeridentiteit, etc.) werden immers al uitvoerig gedocumenteerd in de internationale literatuur (zie Torfs & Callens et al. 2023). Fobé et al. (2022) deden bovendien al onderzoek naar de (politieke) beweegredenen voor gemeentelijke fusies, en veldonderzoek van o.a. Wayenberg et al. (2018) en De Ceuninck (2018) spitte zich reeds toe op het proces van de totstandkoming van een fusiegemeente.

Vanuit deze keuzes geeft het voorliggende rapport een eerste belangrijke kijk op de bestuurskundige effecten van de gemeentelijke fusies zoals ze gepercipieerd worden door de betrokken gemeentelijke actoren. De analyse

biedt heel wat inzichten inzake veranderingen ten opzichte van de situatie voor de fusie, dit op het vlak van beleidsagenda en -instrumenten, capaciteit, organisatiecultuur en -structuur, autonomie van diensten, individueel welbevinden van het personeel, enzovoort. De bevindingen met betrekking tot deze thema's zijn **diepgaand en genuanceerd**. Gemeentelijke fusies bieden volgens de betrokkenen opportuniteiten om de beleidsagenda te verruimen, de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en allerhande capaciteiten te versterken, maar ze stellen ook hoge eisen aan de fuserende besturen, waardoor potentiële problemen kunnen ontstaan bij het ontwikkelen van deze capaciteiten (e.g. door gebrek aan leidinggevend), het absorberen van de verandering (e.g. door gebrekkig veranderingsmanagement), en het consolideren van de nieuwe organisatie (e.g. door beperkte nazorg bij personeel). Dit rapport brengt met andere woorden de ervaringen van de gemeentelijke actoren in kaart en biedt waardevolle inzichten als basis voor een **reeks aanbevelingen** gericht op zowel huidige en toekomstige fusiebesturen als de Vlaamse overheid.

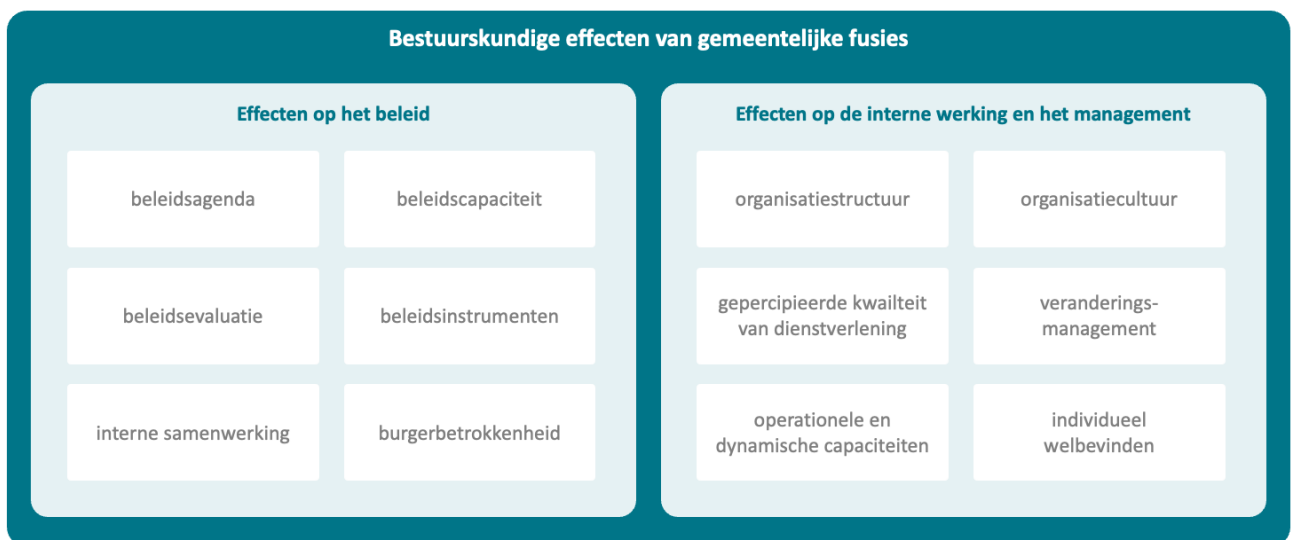
De ambitie van dit onderzoek is dus niet om een totaalbeeld van de effecten van de fusies op alle mogelijke evaluatiecriteria te kunnen geven. De vraag of gemeenten moeten fuseren, moet op basis van deze resultaten dus met enige nuance benaderd worden. De resultaten leveren immers talrijke inzichten op inzake de bevraagde thematieken, maar gaan altijd over specifieke componenten van de fusie. Een lezing van de resultaten van dit rapport, is dus een lezing van de gepercipieerde effecten over specifieke thema's (e.g. gepercipieerd effect op organisatiecultuur, beleidsagenda, lerend vermogen van het personeel, individueel welbevinden, etc.) in een specifieke context (i.e. beperkt aantal pilootfusiegemeenten die recent fuseerden).

De **urgentie van bijkomend en toekomstig onderzoek** naar de effecten van gemeentelijke fusies in Vlaanderen blijkt hier ook uit. Nieuw onderzoek kan rekening houden met nulmetingen (e.g. bestuurskrachtmetingen) die de situatie voor de fusie objectiever kunnen vergelijken met deze na de fusie (terwijl dit onderzoek moest afgaan op de percepties van de betrokkenen over de situatie voor en na de fusie). Toekomstig onderzoek kan bovendien een betere vergelijking maken tussen types van fusies (e.g. tussen kleinere gemeenten in de stadsrand of tussen stad en gemeente in de stadsrand), en kan de effecten van de pilootfusies over een langere termijn onderzoeken. Een bredere onderzoeksagenda naar gemeentelijke fusies in Vlaanderen kan een beter totaalbeeld geven van de opportuniteiten en drempels van deze fusies.

MANAGEMENTSAMENVATTING

De afgelopen decennia zijn **gemeentelijke fusies** wereldwijd ingezet om de werking van lokale besturen te verbeteren. Ook in Vlaanderen tracht men via fusies de bestuurskracht en verantwoordelijkheid van lokale besturen versterken. Dit wordt onderstreept door de invoering van een kader voor vrijwillige fusies in 2001, de uitbreiding tot een volwaardig fusiedecreet in 2016 en de herbevestiging van de noodzaak van fusies in 2020. Deze beleidsmaatregelen omvatten financiële bonussen en administratieve ondersteuning, wat resulteerde in zeven fusiegemeenten in 2019 en dertien goedkeuringen voor fusies in 2025. Echter, bij fusiebeslissingen is het cruciaal om de gevoeligheden en complexiteiten van dergelijke processen in rekening te brengen. Huidig onderzoek biedt geen eenduidig beeld over bepaalde van de effecten van gemeentelijke fusies en steunt niet altijd op uitgebreid empirisch onderzoek. Daarom heeft dit onderzoek, binnen het project 'evaluatieonderzoek fusies' van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, als doel om meer duidelijkheid te verschaffen en inzichten te bieden over de effecten van de Vlaamse gemeentelijke fusies.

We concentreren ons op de **bestuurskundige kortetermijneffecten** van fusies in de zeven vrijwillige fusiegemeenten van 2019 (zie sectie 2 op p.19). Het onderzoek naar deze bestuurskundige effecten richt zich zowel op het beleidsniveau als op de interne werking en management. Zoals weergegeven in Figuur 1, worden twaalf bestuurskundige effecten geanalyseerd. Inzake de beleidseffecten, bekijken we de verandering in inhoud en omvang van de beleidsagenda, de keuzes en toepassing van beleidsinstrumenten, de capaciteit van de gemeente om beleid uit te voeren en te evalueren, de interne samenwerking, en burgerbetrokkenheid. Bij de interne werking en management van fusiegemeenten worden aspecten zoals organisatiestructuur en -cultuur, kwaliteit van dienstverlening, veranderingsmanagement, operationele en dynamische capaciteiten, en individueel welbevinden geanalyseerd.



Figuur 1: Geanalyseerde bestuurskundige effecten

Het onderzoek maakt gebruik van een **methodologisch kader** (zie sectie 3 op [p.31](#)) bestaande uit drie componenten: verkennende interviews, surveybevragingen en focusgroepen. Deze *mixed-method* benadering combineert kwantitatieve en kwalitatieve methoden om diepgaande inzichten te verkrijgen en de geloofwaardigheid van de bevindingen te versterken. De drie dataverzamelingsrondes werden sequentieel uitgevoerd:

- **Verkennende interviews (maart 2023):** In de eerste fase ([p.31](#)) werden verkennende interviews afgenomen met de algemeen directeurs en een beleidscoördinator van de zeven Vlaamse fusiegemeenten uit 2019. Deze interviews hadden twee doelen: inzicht verkrijgen in de timing en aanpak van de fusietrajecten en potentiële bestuurskundige effecten verkennen. De verkregen informatie werd gebruikt om informatiefiches op te stellen per gemeente, die gegevens bevatten over de prefusiegemeenten, de aanleiding van de fusie, de timing van het fusieproces en eerste inzichten in mogelijke bestuurskundige effecten.
- **Surveybevraging (oktober - november 2023):** De tweede fase ([p.32](#)) bestond uit een surveybevraging gericht op de percepties van de respondenten over de effecten van de fusies op het beleid en de interne werking van de gemeente. Een elektronische vragenlijst met 31 inhoudelijke vragen werd via e-mail verspreid onder verschillende groepen respondenten (i.e. schepenen/burgemeesters, algemeen directeurs, managementteam, diensthoofden, beleidsmedewerkers, uitvoerend personeel, gemeenteraadsleden en vertegenwoordigers van adviesraden). De vragenlijst werd gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie en ingevuld door een totaal aantal van 326 respondenten, wat overeenkomt met een responsgraad tussen de 37 en 39 procent. De data werden geanalyseerd met behulp van lineaire regressieanalyses om trends, patronen en correlaties te identificeren. Er werd ook rekening gehouden met controlevariabelen zoals de grootte van de gemeenten, de loopbaan in de publieke sector, en de leeftijd van de respondenten.
- **Focusgroepen (januari - maart 2024):** De laatste fase ([p.34](#)) betrof een reeks focusgroepen met politieke en ambtelijke leidinggevendenden van de fusiegemeenten. Deze focusgroepen dienden om de resultaten van de survey te verdiepen en aanvullende inzichten te verkrijgen. Deelnemers werden aangemoedigd om vrijuit te spreken over hun percepties en ervaringen met betrekking tot de effecten van de fusies. De discussies werden gestructureerd aan de hand van een vooraf opgestelde presentatie met de belangrijkste surveyresultaten, en de bevindingen werden gebruikt om de kwantitatieve data verder te contextualiseren.

Het onderzoek resulteerde in een genuanceerd beeld over de impact van de gemeentelijke fusies. Hieronder geven we de resultaten beknopt weer, maar we verwijzen naar sectie 6 ([p.36](#)) voor de volledige en uitgebreide weergave van de resultaten.

1. Beleidsagenda ([p.39](#))

De beleidsagenda van fusiegemeenten bestaat vooral uit een combinatie van de bestaande agenda's van de prefusiegemeenten, wat resulteert in een uitgebreidere beleidsagenda met diverse thema's en doelgroepen.

Op korte termijn blijven de beleidsprioriteiten grotendeels ongewijzigd, aangezien beleidsmakers de bestaande beleidspunten willen behouden. De respondenten gaven echter wel aan dat na verloop van tijd de beleidsagenda verder zal worden bijgesteld, gerationaliseerd en geharmoniseerd. Beleidsmakers zien de fusie als een kans om grotere projecten en initiatieven te realiseren dan voorheen.

2. Beleidsinstrumenten (p.48)

De beleidsinstrumenten blijven kort na de fusie grotendeels ongewijzigd, mede doordat vaak dezelfde beleidsploegen aan de macht blijven. Veranderingen zijn meestal beperkt tot specifieke beleidsinstrumenten voor bepaalde doelgroepen. De omvang van de beleidsagenda speelt een doorslaggevende rol bij het gebruik van beleidsinstrumenten: een uitgebreide beleidsagenda vereist een divers scala aan instrumenten om complexe uitdagingen aan te pakken.

3. Beleidscapaciteit (p.51)

De beleidscapaciteit neemt toe door een gepercipieerde toename van financiële en personele middelen, deels dankzij de schuldovername door de Vlaamse Overheid. Deze schuldovername wordt onder andere gebruikt voor extra investeringen, zoals nieuwe gebouwen om de grotere organisatie te huisvesten. De perceptie op het aantal personele middelen per dienst neemt toe door het samenvoegen van medewerkers uit de prefusiegemeenten en er ontstaat een gevoel van verbeterde kennis en expertise binnen de gemeente, wat leidt tot de mogelijkheid tot meer specialisatie. Er is een sterk verband tussen de toename van de gepercipieerde beleidscapaciteit en de toename van de items op de beleidsagenda, wat het belang van een gecombineerde inzet op deze beleidseffecten onderstreept.

4. Beleidsevaluatie (p.57)

Sinds de fusie is de interne ex-post beleidsevaluatie verbeterd. Fusiegemeenten leggen meer nadruk op het monitoren van beleid, wat leidt tot minder situaties waarin beleid zonder evaluatie wordt bijgestuurd of stopgezet. Deze verbeteringen worden niet direct aan de fusie toegeschreven, maar wel aan andere veranderingen die de fusie met zich meebrengt. Een bredere beleidsagenda, verruimende beleidsinstrumenten en een toename in personele middelen dragen bij aan de mogelijkheid om frequenter en grondiger beleidsevaluaties uit te voeren.

5. Interne samenwerking (p.60)

De behoefte tot interne samenwerking is toegenomen onder impuls van de fusie, maar er is geen significante toename in de gepercipieerde samenwerking. De interne samenwerking wordt als stabiel ervaren gedurende de verschillende fasen van de beleidscyclus, met een lichte afname van invloed bij de agendasetting. De beleidsagenda en beleidscapaciteit spelen een cruciale rol in de interne samenwerking, afhankelijk van het aspect dat wordt bekeken. Voor agendasetting is de beleidsagenda doorslaggevend, terwijl voor andere fasen

de beleidscapaciteit (i.e. aantal personeelsleden en hun expertise) belangrijk is. Bij het opstellen van formele beleidsdocumenten zijn de leiderschapskwaliteiten van diensthoofden essentieel.

6. Burgerbetrokkenheid (p.65)

Na de fusie zijn er meer formele participatiemogelijkheden, maar de mate van effectieve burgerparticipatie nam niet toe. Een toename in de beleidsagenda en beleidscapaciteit maakt het mogelijk om meer aandacht te besteden aan burgerbetrokkenheid, bijvoorbeeld door de aanstelling van een participatieambtenaar.

7. Organisatiestructuur (p.70)

De meeste gemeenten hebben hun diensten en organisatiestructuren geïntegreerd, vaak in een gecentraliseerd administratief centrum. Sommige gemeenten maakten de keuze om frontofficediensten (nog) niet te integreren en die decentraal te blijven aanbieden. Bij deze gemeenten is het cruciaal dat er voldoende afstemming en samenwerking tussen de gedecentraliseerde diensten is (e.g. via rotatie personeel, afstemming dienstverleningsprocessen, etc.).

8. Organisatieculturen (p.72)

Hoewel de surveyresultaten aangeven dat er een relatief hoge mate van integratie van organisatieculturen is, zien we in de focusgroepen dat er toch nog grote verschillen bestaan in de routines en werkmethodes van het personeel. Dit wordt mede verklaard door een soms gebrekkige samenwerking tussen de diensten. Afgaande op de percepties van de respondenten, is er een toename van ontwikkelings- en hiërarchische culturen en een afname van groepsculturen ten opzichte van de situatie voor de fusie. Hoewel maatregelen zijn genomen om de beslissingsautonomie te verhogen, is er een trend naar meer centralisering en structuur, wat op korte termijn stabiliteit biedt in een turbulente fusiecontext.

9. Veranderingsmanagement (p.75)

De resultaten geven aan dat het veranderingsmanagement vooral gefocust was op het uitvoeren van de juridische en organisatorische veranderingen. Ondanks initiatieven om het personeel te betrekken zoals gezamenlijke oefeningen, surveys, workshops, en individuele gesprekken, bleef de impact van hun voorstellen beperkt (e.g. voorstellen werden vaak teruggedraaid). Hoewel er inspanningen werden geleverd om de zekerheid, stabiliteit en het eigenaarschap te bevorderen, bleef er vaak onduidelijkheid bestaan over urgente beslissingen en kwam de uitvoering van de transitie bovenop het werk van het personeel te liggen.

10. Gepercipieerde kwaliteit van dienstverlening (p.77)

De gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening tegenover voor de fusie is over het algemeen goed, maar wordt beïnvloed door de mate van culturele integratie, veranderingsmanagement en de toename in operationele capaciteiten zoals ambtelijk leiderschap en expertise. Hoe sterker de organisatieculturen geïntegreerd zijn, veranderingsmanagement is toegepast, en ambtelijke leiderschapskwaliteiten en expertise

zijn toegenomen, hoe kwaliteitsvoller de dienstverlening in vergelijking met de situatie voor de fusie wordt gepercipieerd.

11. Operationele en dynamische capaciteiten (p.83)

De fusiebesturen ervaren een toename in personeelscapaciteit en -expertise, lerende en innoverende capaciteiten. Echter, een belangrijk deel van de bevroegde diensten uit de fusiegemeenten ervaren moeilijkheden in het vinden van de juiste diensthoofden en clusterverantwoordelijken, waardoor de toegenomen capaciteit niet altijd optimaal aangewend kan worden. Een toename in autonomie van diensten via bijvoorbeeld zelfsturende teams is hierdoor vaak niet succesvol.

12. Individueel welbevinden (p.95)

Medewerkers die al voor de fusie in dienst waren, ervaren een verminderde identificatie met en toewijding aan hun dienst, en hun jobtevredenheid en vertrouwen in het beleid steeg niet door de fusie. Nieuwe medewerkers hebben over het algemeen een positief welbevinden, wat wijst op mogelijke aanpassingsproblemen voor de medewerkers die reeds in de gemeente werkten voor de fusie. Actief veranderingsmanagement, gericht leiderschap, nazorg na de fusie, en afgestemde werkculturen zijn belangrijk voor het verbeteren van het welbevinden van alle medewerkers.

Hieruit kunnen we **concluderen** (zie sectie 0 op p.106) dat de respondenten geen al te grote effecten op het beleid van de gemeente ervaren, maar de effecten op de interne werking van de fusiegemeenten wel al zichtbaar zijn. Dit komt wellicht doordat deze studie focust op de korte termijn. De meeste besturen zijn nog volop bezig hun interne werking aan te passen aan de nieuwe realiteit en ervaren nog niet de ruimte om nieuwe beleidsinitiatieven te nemen. Op vlak van **beleid** zijn er op korte termijn wel een aantal kleine inhoudelijke wijzigingen door de harmonisering van het beleid uit de prefusiegemeenten en worden er extra financiële investeringen gedaan (bv. in administratieve centra en gecentraliseerde dienstverlening). Op vlak van **interne werking en management** zijn de effecten duidelijker. De fusies bieden kansen om de capaciteit (i.e. personeelscapaciteit, kennis/expertise, lerende en innoverende capaciteiten) en de dienstverlening van het lokaal bestuur te versterken, maar ze confronteren de gemeenten ook met belangrijke randvoorwaarden om deze kansen te kapitaliseren. Zo moeten de gemeenten in staat zijn om de verandering te absorberen, wat een strategische aanpak vereist voor het integreren van organisatiestructuren en -culturen, het managen van het veranderingstraject, het invullen van belangrijke managementposities in de nieuwe organisatie, en het vertalen van de fusieopportunities naar alle lagen van de organisatie. Bij het merendeel van de onderzochte fusiebesturen ontbrak een dergelijke strategische aanpak. Vaak lag hierbij een gebrek aan transitiecapaciteit aan de basis. Het voorzien van een dergelijke transitiecapaciteit (met ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid, consultants en de universiteiten) lijkt dan ook cruciaal om de voordelen van gemeentelijke fusies te kunnen kapitaliseren.

1 INLEIDING

De afgelopen decennia zijn gemeentelijke fusies wereldwijd gebruikt om de werking van lokale besturen te verbeteren (Ebinger et al., 2019; Lackowska et al., 2021). Ook in Vlaanderen werden fusies naar voren geschoven om de bestuurskracht en verantwoordelijkheid van lokale besturen te versterken (ABB, 2017). Deze ambities werden ondersteunt door de invoering van een kader voor vrijwillige fusies in 2001, gevolgd door een uitbreiding tot een volwaardig fusiedecreet in 2016¹ en herbevestiging in 2020. Het decreet omvat een financiële bonus en administratieve ondersteuning in de vorm van garanties voor het gemeentelijk personeel en de mogelijkheid om het aantal mandatarissen tijdelijk te verhogen (ABB, n.d.; Van Herck & Vanoeteren, 2017). Deze beleidsmaatregelen hebben geleid tot zeven fusiegemeenten in 2019 en dertien definitieve goedkeuringen voor de oprichting in 2025 (ABB, 2022; VVSG, 2024).

Bij deze fusiebeslissingen is het van essentieel belang dat de fusiepartners niet enkel de positieve effecten in rekening nemen, maar ook de gevoeligheden en complexiteiten van een gemeentelijke fusie mee in overweging nemen (Galizzi et al., 2023). Het kritisch afwegen is cruciaal, maar uitermate uitdagend doordat de effecten van gemeentelijke fusies vaak onderwerp zijn van controversieel debat (Kuhlmann et al., 2022). Huidige studies bieden vaak geen eenduidig beeld over de bestuurskundige effecten van gemeentelijke fusies en steunen zelden op uitgebreid empirisch onderzoek of betrouwbare data-analyses (De Rynck & Janssens, 2023; Torfs & Callens et al., 2023).

Het primair doel van dit onderzoek is dan ook om meer duidelijkheid te verschaffen en inzichten te bieden in de effecten van gemeentelijke fusies. Dit onderzoek kadert binnen het SBV II project ‘evaluatieonderzoek fusies’ en bestaat uit twee fasen. In de eerste fase voerden we een internationale literatuurstudie uit om de reeds bestaande inzichten over de ex post² effecten van gemeentelijke fusies in kaart te brengen³. In deze tweede fase voeren we een empirische studie uit over die effecten, specifiek in de Vlaamse praktijk. We richten ons hiervoor op de zeven Vlaamse fusiegemeenten uit 2019 (zie bijlage 1).

We bakenen deze studie als volgt af. Ten eerste focussen we ons vooral op het bestuurskundig onderzoeksveld, omdat gemeentelijke fusies steeds vaker worden gemotiveerd vanuit dit perspectief (Fobé et al., 2022; Torfs & Callens et al., 2023). Onze bestuurskundige focus ligt op veranderingen op vlak van beleid, interne organisatie

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

² Een eerste deelonderzoek door de collega’s van de KU Leuven ging in op de ex post evaluatie van gemeentelijke fusies. De onderzoekers voerden een internationale literatuurstudie over de motieven voor gemeentelijke fusies en gebruiken die resultaten als parameters om volwaardige fusiescenario’s voor Vlaanderen op te stellen (Fobé et al., 2022; Demuynck et al., 2024).

³ Torfs, I., Callens, C., Wayenberg, E., Verhoest, K., & Voets, J. (2023). *Effecten van gemeentelijke fusies in internationaal perspectief: Literatuurstudie*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/files/ugd/b8884e_14d36bb3bed6403480c5896c21b6f3d4.pdf

en management, en de relatie met andere overheden. Het laat toe om verder te gaan dan traditionele debatten over optimale schaal en ons te richten op de mechanismen achter deze veranderingen. Bestaande studies richten zich immers voornamelijk op schaalvoordelen, efficiëntiewinsten, (transitie)kosten, electorale verdeling en lokale identiteit, maar er is nog maar weinig geweten over de bestuurskundige effecten van fusie (Torfs & Callens et al. 2023).

Ten tweede focussen we onze analyse op de korte termijneffecten, die worden waargenomen gedurende de eerste vijf jaar na de fusie. Bestaande literatuur over de effecten van gemeentelijke fusies kan opgedeeld worden in drie tijdsperiodes (McQuestin et al., 2022; Torfs & Callens et al., 2023). Studies naar effecten op korte termijn doen zich voor in de eerste vijf jaar na de fusie, waarin de fusiebesturen doorgaans nog bezig zijn met het absorberen van de doorgevoerde veranderingen. Studies naar effecten op middellange termijn situeren zich tussen de vijf en tien jaar na de fusie, een periode waarin de fusiegemeente volledig gevormd is en het veranderingsproces is afgerond. Studies naar effecten op lange termijn betreffen periodes van meer dan tien jaar na de fusie, waarbij de situatie genormaliseerd is. In ons onderzoek analyseren we de effecten op vier tot vijf jaar na de fusie, en dus op korte termijn, gezien de zeven Vlaamse fusiegemeenten van 2019 het onderwerp van deze studie zijn. Kortom, ons onderzoek vormt een tussenmeting van bepaalde bestuurskundige effecten van gemeentelijke fusies.

Deze afgebakende onderzoeksfocus biedt ons een platform om zowel een wetenschappelijke als praktijkgerichte bijdrage te leveren aan een beter begrip van de effecten van gemeentelijke fusies. Vanuit wetenschappelijk oogpunt stimuleert onze aanpak een breder debat over de effecten (e.g. Dollery, 2018). Onze onderzoeks aanpak maakt het mogelijk om de samenhang tussen de effecten van gemeentelijke fusies op een gestructureerde wijze te analyseren. Huidig wetenschappelijk onderzoek richt zich vaak op het uitdiepen van één effect (Torfs & Callens et al., 2023), zoals bijvoorbeeld het effect op de representatieve democratie dat gemeten wordt via de verkiezingsopkomst en het partijlidmaatschap (De Rynck & Janssens, 2023; Wayenberg et al., 2018). Dergelijke onderzoeken kunnen de complexiteit van gemeentelijke fusies miskennen, waardoor het risico bestaat dat indirecte effecten over het hoofd worden gezien.

Bovendien streven we naar conceptuele duidelijkheid door het conceptueel kader te baseren op een uitgebreide internationale literatuurstudie. Huidig wetenschappelijk onderzoek hanteert vaak uiteenlopende definities voor de onderzochte effecten, waarbij zelden wordt teruggegrepen naar vergelijkbare studies om de potentiële effecten te conceptualiseren of te operationaliseren (Torfs & Callens et al., 2023). Zo zijn er bijvoorbeeld studies die allen de 'lokale identiteit' onderzoeken, maar waarbij de invulling hiervan per studie verschilt, variërend van de gehechtheid aan de gemeenschap, de gehechtheid aan de plaats, tot de gehechtheid aan de naam van de nieuwe fusiegemeente (e.g. Hidalgo & Hernandez, 2001; Trentelman, 2009).

Vanuit praktijkgericht oogpunt dragen de inzichten bij tot een verbeterd begrip van de gepercipieerde bestuurskundige effecten binnen de specifieke Vlaamse fusiecontext. Het begrip van de bestuurskundige effecten is cruciaal voor *evidence-based* besluitvorming. Historisch gezien heeft wetenschappelijk onderzoek zich voornamelijk gericht op de economische effecten van gemeentelijke fusies, waarbij fusies werden ingezet om kosten te besparen en efficiëntiewinsten te behalen (Torfs & Callens et al., 2023). Tegenwoordig worden fusies vaker ingezet om de bestuurskracht van gemeenten te versterken, maar ontbreekt het nog aan empirisch bewijs om in dit opzicht weloverwogen beslissingen te nemen (Fobé et al., 2022; Torfs & Callens et al., 2023). Daarnaast stellen de inzichten ons in staat om richtinggevende adviezen te formuleren, zowel voor beleidsmakers als andere betrokken stakeholders.

In het vervolg van dit rapport schetsen we eerst het conceptueel kader van het onderzoek, voortbouwend op de literatuurstudie van Torfs en Callens et al. (2023). Hierbij bespreken we de bestuurskundige effecten en hoe deze in dit onderzoek worden geoperationaliseerd. Vervolgens behandelen we het methodologisch kader, waarbij we dieper ingaan op de aanpak van zowel de verkennende interviews, de surveybevraging als de focusgroepen binnen de betrokken fusiebesturen. In het vierde deel analyseren we de reacties van de respondenten. Tot slot, in het vijfde en laatste deel, vatten we alle inzichten samen en geven we aan hoe deze geïnterpreteerd kunnen worden met het oog op toekomstige fusies.

2 CONCEPTUEEL KADER

In dit deel ontwikkelen we een conceptueel kader als fundament voor de volgende onderdelen van het onderzoek. We bespreken de gemeentelijke fusies en de daaraan verbonden bestuurskundige effecten. We vertrouwen hiervoor onder andere op de uitgebreide literatuurstudie die binnen het kader van dit project voor het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing reeds werd uitgevoerd (zie Torfs & Callens et al. 2023). We verwijzen dan ook naar deze literatuurstudie voor een meer gedetailleerde toelichting op het concept ‘gemeentelijke fusie’ en de bijhorende effecten in de bredere internationale literatuur.

2.1 GEMEENTELIJKE FUSIES

Een gemeentelijke fusie wordt gedefinieerd als ‘een vermindering van het aantal multifunctionele lokale overheidseenheden door middel van consolidatie’ (Bish, 2001, p.14). De totstandkoming ervan kan variëren op vlak van initiator, omvang en karakter (De Ceuninck, 2015). De initiator van een fusie wordt bepaald door de regelgeving die van toepassing is in de specifieke context. Het kan een vrijwillig (bottom-up) proces zijn waarbij lokale besturen zelf het initiatief nemen, of een verplichtend (top-down) proces waarbij de centrale overheid het voortouw neemt (Tavares, 2018). Er bestaat ook een grijze zone tussen deze uitersten. Zo zijn er bijvoorbeeld lokale besturen die zelf het initiatief nemen, maar ingegeven vanuit de vrees voor toekomstige verplichtingen. De omvang van een fusie is eveneens afhankelijk van de context waarin deze plaatsvindt. Fusies in landen als Nieuw-Zeeland of Japan resulteren doorgaans in fusiegemeenten van meer dan 40.000 inwoners, terwijl fusiegemeenten in landen als Frankrijk of Italië meestal minder dan 5000 inwoners tellen (Galizzi et al., 2023). Het karakter van de gemeentelijke fusie wordt ten slotte bepaald door de partners in het fusieproces. Partners kunnen gelijkwaardig samenwerken, maar een dominante partner kan ook de kleinere partner absorberen (Allers & Geertsema, 2016; Ebinger et al., 2019; Tavares, 2018).

De diversiteit in de totstandkoming van gemeentelijke fusies resulteert in een variëteit aan mogelijke effecten. De heterogeniteit aan potentiële effecten maakt het bijna onmogelijk om een eenduidige impactsrelatie vast te stellen (Galizzi et al., 2023; Kuhlmann et al., 2022). Bovendien kunnen de effecten van gemeentelijke fusies vanuit verschillende onderzoeksvelden (i.e. politieke wetenschappen, economie en bestuurskunde) benaderd worden. Ieder veld richt zich op een eigen set effecten en hanteert vaak specifieke onderzoeksmethoden. Zoals eerder aangegeven, richten we dit onderzoek op de bestuurskundig effecten van gemeentelijke fusies. Deze focus is gemotiveerd door het groeiende belang van bestuurskundige motieven voor fusies (Fobé et al., 2022), alsook door het beperkte aantal empirische studies dat specifiek deze effecten onderzoekt (Torfs & Callens et al., 2023). Voor een uitgebreid overzicht van de economische en politieke effecten van fusies verwijzen we opnieuw naar onze literatuurstudie, waarbij voor elk effect ook relevante empirische studies worden aangehaald.

2.2 BESTUURSKUNDIGE EFFECTEN

Onderzoek naar de bestuurskundige effecten van gemeentelijke fusies concentreert zich op de gevolgen van fusies als mechanismen voor organisatorische veranderingen binnen de gemeentelijke context (Torfs & Callens et al., 2023). In dit deel presenteren we elf bestuurskundige effecten op het vlak van beleid en interne werking. In onderstaande delen definiëren we ieder effect, geven kort weer wat op basis van huidige literatuur bekend is en welke aannames daaruit kunnen worden afgeleid. Daarnaast beschrijven we ook hoe we ze binnen de context van dit onderzoek operationaliseren.

2.2.1 **Beleid**

Gemeentelijke fusies kunnen de basis van het gemeentelijke beleid beïnvloeden (Jones et al., 2006; Torfs & Wayenberg, forthcoming). Om die beleidsveranderingen te analyseren, baseren we ons in dit onderzoek op de verschillende fasen in de beleidscyclus (e.g. Howlett & Ramesh, 2003). We kiezen voor de benadering van Michael Hill en Frédéric Varone (2017) die een onderscheid maken tussen vier fasen: agendasetting, beleidsformulering, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Als eerste is er de fase van agendasetting waarin overheden de richting van hun beleid vormgeven (Hill & Varone, 2017). In deze fase wordt het toekomstbeeld van de overheid bepaald en op basis van de gestelde doestellingen en prioriteiten concreet vormgegeven via de **beleidsagenda** (Weible, 2023). Er wordt bepaald welke onderwerpen behandeld zullen worden, maar ook welke onderwerpen buiten beschouwing worden gelaten (Wayenberg, 2020). Deze fase van agendasetting is niet alleen de verantwoordelijkheid van politici en beleidsmakers, maar ook van andere betrokken actoren zoals de burger of het maatschappelijk middenveld (Nohrstedt et al., 2023). Als tweede is er de fase van beleidsformulering waarin overheden beslissen hoe ze de gekozen beleidsrichting uit willen gaan (Hill & Varone, 2017). In deze fase geven beleidsmakers verschillende potentiële oplossingen vorm om zo een aantal concrete beleidsopties te identificeren (Wayenberg, 2020). Tijdens deze zoektocht is ook de selectie van de meest geschikte beleidsinstrumenten cruciaal (Birkland, 2020; Hill & Varone, 2017; Wayenberg, 2020). Via een beleidsinstrument kan een beleidsdoel namelijk worden omgezet naar een beleidseffect (Salamon & Lund, 1989). Zo worden subsidies bijvoorbeeld gebruikt als financiële stimulans om gewenst gedrag aan te moedigen, of wordt wetgeving ingevoerd om het gewenste gedrag in bindende regels vast te leggen. Als derde is er de fase van beleidsuitvoering waarin overheden concrete initiatieven nemen om de gekozen beleidsrichting te bereiken (Hill & Varone, 2017). In deze fase wordt de voorgestelde oplossing omgezet in acties (Birkland, 2020; Wayenberg, 2020). Om deze acties succesvol uit te kunnen voeren, heeft een overheid nood aan voldoende capaciteiten. **Beleidscapaciteiten** zijn onder meer de financiële middelen of andere ruilmiddelen die een overheid ter beschikking heeft, en het aantal personeelsleden met de juiste kennis en expertise binnen de overheidsorganisatie (Wu et al., 2015). Ze bepalen mee in welke mate een overheid in staat is haar taken uit te voeren, maar ook in welke mate ze in staat is om

samen te werken met belanghebbenden, om te gaan met veranderingen in de omgeving, of te leren uit voorgaande situaties (Wu et al., 2015). De capaciteiten zijn met andere woorden essentieel voor een succesvolle uitvoering van beleid dat duurzaam is en bijdraagt aan het bereiken van de beoogde doelstellingen (Wayenberg, 2020). Als vierde en laatste is er de fase van beleidsevaluatie waarin overheden de gekozen richting en genomen initiatieven beoordelen (Hill & Varone, 2017). Deze systematische beoordeling van de meerwaarde van het beleid heeft als doel inzichten te verkrijgen in de prestaties en resultaten van het beleid (Wayenberg, 2020). **Beleidsvaluatie** wordt gebruikt om te leren wat werkte en wat niet, om zo mee te kunnen nemen naar eventuele toekomstige beleidsinitiatieven (Birkland, 2020). Het is een belangrijk element voor *evidence-based policymaking* waardoor het ook mee de kwaliteit van de beleidsvoering kan bepalen (Birkland, 2020; Wayenberg, 2020).

Doorheen deze vier fasen van de beleidscyclus zijn er een aantal elementen die steeds terugkomen. Als eerste is er de mate van samenwerking tussen de betrokken actoren binnen hun eigen dienst, maar ook over afdelingen en diensten heen. De **interne samenwerking** kan de creatie van een breed gedragen, effectief en duurzaam beleid bevorderen (Weible, 2023). In de fase van de agendasetting kan het bijvoorbeeld leiden tot een draagvlak voor het beleid doordat het de mogelijkheid creëert om standpunten te delen en compromissen te sluiten. Dat kan weerstand tegen de beleidsmaatregelen verminderen en de kans op een succesvolle implementatie verhogen (Nohrstedt et al., 2023). Bovendien laat samenwerking ook toe dat medewerkers expertise en ervaring kunnen delen, en de capaciteiten bundelen om zo de acties rond de onderwerpen op de beleidsagenda te implementeren (Wu et al., 2015). Kortom, samenwerken leidt ertoe dat er samen gestreefd kan worden naar dezelfde doelen en oplossingen, wat de legitimiteit en acceptie van het beleid – en daardoor ook het succes – kan verhogen. Als tweede is er de mate van betrokkenheid van belanghebbenden, in deze context de burgers. **Burgerbetrokkenheid** gaat om een actieve deelname en bijdrage van individuen in de gemeenschap aan het beleidsproces, wat de legitimiteit en de transparantie van de gemaakte keuzes kan bevorderen (van Gool, 2008). Wanneer burgers actief worden betrokken doorheen de diverse fasen van het beleidsproces, dan wordt het hele proces meer representatief voor de behoeften en belangen van de samenleving (Weible, 2023). Zo kan het betrekken van burgers bij beleidsformulering bijvoorbeeld helpen om de acceptatie van beleidsbeslissingen te vergroten en rekening te houden met de meest diverse perspectieven op de situatie, wat opnieuw de kans tot slagen doet verhogen.

Deze benadering van overheidsbeleid laat toe om zes cruciale variabelen te onderscheiden. De veranderingen die de gemeentelijke fusies in deze zes variabelen veroorzaken, zijn dan ook de beleidseffecten die wij in de context van dit onderzoek verder zullen analyseren.

vormen, maten en soorten aannemen. Wij volgen hier de categorisering van Fenger en Klok (2014). In de eerste plaats maken zij een onderscheid in de grootte van de doelgroep. Daarbinnen zijn er algemene beleidsinstrumenten die gelden voor de hele bevolking, terwijl specifieke beleidsinstrumenten van toepassing zijn op een specifieke situatie waarin leden van de doelgroep zich bevinden. Zo kan een gemeente er bijvoorbeeld voor kiezen om de toegangsprijs voor een recreatiegebied te verlagen voor iedereen (algemeen), maar kan ze er evengoed voor kiezen om het basistarief te behouden en enkel een korting toe te kennen aan inwoners met een UiTPAS (specifiek). In de tweede plaats maken zij een onderscheid in de gedragskeuzes voor de doelgroep. Daarbinnen vergroten de verruimende beleidsinstrumenten de gedragsmogelijkheden van de doelgroep terwijl de beperkende beleidsinstrumenten die net inperken. Zo kan een gemeente er bijvoorbeeld voor kiezen om de openingsuren van een recreatiepark te verlengen (verruimend) of om er alcoholrestricties vast te leggen (beperkend) (Fenger & Klok, 2014).

Bestaand onderzoek naar de directe effecten van fusies op beleidsinstrumenten is relatief beperkt en stelt enkel vast dat een gemeentelijke fusie invloed kan hebben op de keuzes voor de instrumenten (Ebinger et al., 2019; Reingewertz, 2012). Indirect kunnen we uit bestaand onderzoek wel afleiden dat vooral de specifieke en beperkende beleidsinstrumenten na een fusie frequenter zullen worden toegepast. Bestaand onderzoek suggereert dat het aantal doelgroepen en hun diversiteit zal toenemen als gevolg van een gemeentelijke fusie (Allers & Geertsema, 2016; Boogers & Reussing, 2018; Garlatti et al., 2022). Met zo een groeiend aantal doelgroepen, is het waarschijnlijk dat er meer specifieke beleidsinstrumenten ingezet moeten worden om aan hun diverse behoeften tegemoet te komen. Tegelijkertijd kan het ook nodig zijn om meer beperkende instrumenten in te zetten om de situatie beheersbaar te houden voor de gemeente, zowel op vlak van uitvoering als controle.

Beleids capaciteit

Als derde is er de beleids capaciteit, het vermogen van de gemeente om bestaande en toekomstige opdrachten uit te voeren binnen het kader van haar eigen financiële en personele middelen (Ferket et al., 2014; Van Orshoven & De Peuter, 2015). Een fusiegemeente moet opdrachten uitvoeren voor meer inwoners over een ruimer geografisch gebied, wat dus van invloed kan zijn op de capaciteiten die ze daarvoor nodig heeft (De Ceuninck, 2018; De Ceuninck & Abma, 2018; Wayenberg et al., 2018).

De financiële middelen gaan over het geld dat de gemeente ter beschikking heeft om haar beleid tot uitvoering te brengen. Bestaand onderzoek over de effecten van fusies op de financiële middelen van een gemeente richt zich vooral op de uitgaven en stelt vast dat fusiegemeenten meer uitgeven aan de kernadministratie en de investeringsgraad hoger ligt (Blom-Hansen et al., 2016; Cobban, 2019). Dat er meer uitgaven en investeringen zijn, doet ons veronderstellen dat er ook meer financiële middelen binnenkomen en beschikbaar zijn. We

Bestaand onderzoek naar de effecten van gemeentelijke fusies doet veronderstellen dat een fusie de nood aan interne samenwerking verhoogt (Galizzi et al., 2023). Zo wordt bijvoorbeeld verwacht dat er na een fusie minder eenpersoonsdiensten zijn, waardoor er binnen diensten meer samengewerkt zal moeten worden dan voorheen (De Rynck & Janssens, 2023). We analyseren die interne samenwerking tussen de betrokken actoren via de mate van samenwerking bij de opmaak van formele beleidsdocumenten zoals de meerjarenplanning en de jaarrekening. Bovendien bekijken we die samenwerking doorheen de verschillende fasen van de beleidscyclus; agendasetting, beleidsformulering, beleidsuitvoering, en beleidsevaluatie. In de inleiding bij dit beleidsdeel gaven we namelijk al aan dat die interne samenwerking cruciaal is doorheen de verschillende fasen. We willen op basis van onze analyses dan ook duidelijkheid over het verschil in effect doorheen deze fasen.

Burgerbetrokkenheid

Tot slot bekijken we ook de verandering in mogelijkheden van de fusiegemeenten voor betrokkenheid van de burgers. Het overheidsbeleid wordt doorgaans vormgegeven door een combinatie van overheids- en maatschappelijke actoren (Wayenberg, 2020). Het is dan ook wenselijk dat burgers via formele participatiemogelijkheden de opportuniteit krijgen om deel te nemen aan het beleidsproces (van Gool, 2008). Bestaand onderzoek naar de effecten van fusies op de betrokkenheid van burgers komt niet tot eenduidige resultaten. Om te beginnen zijn bestaande studies het niet eens of een gemeentelijke fusie wel impact heeft op de burgerbetrokkenheid (Ebinger et al., 2019). Bovendien zijn de studies die wel een impact vaststellen het niet eens over de relatie. Er zijn zowel studies die een positieve (De Ceuninck & Abma, 2018; Vakulenko et al., 2022) als een negatieve (Schaap & Karsten, 2017; Slack & Bird, 2013) relatie vaststellen. Gezien gemeentelijke fusies een impact kunnen hebben op de gepercipieerde afstand tussen de burger en het bestuur (Allers et al., 2021; Karkin et al., 2019; Terlouw, 2018), veronderstellen we dat een gemeentelijke fusie ook een impact zal hebben op de instrumenten die de gemeenten voorzien om beleidsparticipatie te stimuleren.

We onderzoeken die betrokkenheid van de burger aan de hand van de beschikbare formele participatiemogelijkheden in de fusiegemeenten zoals adviesraden, volksraadplegingen, burgerbegroting, en andere mogelijkheden. Bovendien bekijken we, net zoals bij de interne samenwerking, deze participatie doorheen de verschillende fasen van de beleidscyclus; agendasetting, beleidsformulering, beleidsuitvoering, en beleidsevaluatie. In de inleiding bij dit beleidsdeel gaven we namelijk al aan dat betrokkenheid cruciaal is doorheen de verschillende fasen. We willen op basis van onze analyses dan ook duidelijkheid over het verschil in effecten doorheen deze fasen.

2.2.2 Interne werking en management

Gemeentelijke fusies gaan gepaard met een integratie van de gemeentelijke diensten, structuren en processen om één geconsolideerde organisatie te vormen. De nood om de interne werking en organisatie van meerdere lokale besturen op elkaar af te stemmen kan diverse bestuurskundige aspecten beïnvloeden: (1) organisatiestructuur en -cultuur, (2) kwaliteit van dienstverlening, (3) veranderingsmanagement, (4) operationele en dynamische capaciteiten en, (5) het individueel welbevinden.

Als eerste kijken we naar de structurele en culturele aspecten van het lokaal bestuur. De **organisatiestructuur** verwijst naar de indeling van het lokaal bestuur in logische eenheden zoals diensten en afdelingen (Audit Vlaanderen, 2022). Deze structuur wordt weerspiegeld in diverse aspecten. We bekijken de mate van integratie van het organogram, de arbeidsvoorwaarden, de diensthoofden, de dienstverlening, de software, en de aankoopprocedures. Fusies kunnen een aanzienlijke invloed hebben op de organisatiestructuur aangezien twee of meerdere afzonderlijke structuren met elkaar moeten worden afgestemd. Een effectieve afstemming is zelfs van cruciaal belang voor het succes van een fusie (Takagishi et al., 2012).

De **organisatiecultuur** verwijst naar de verschillende waarden en normen binnen het lokaal bestuur (Audit Vlaanderen, 2022). We maken een verschil tussen een ontwikkelingscultuur (i.e. innovatie en verandering), hiërarchische cultuur (i.e. regels en structuur), rationele cultuur (i.e. doelstellingen en resultaten), en groeps cultuur (i.e. familiariteit en wederzijds vertrouwen) (Quinn & Rohrbaugh, 1983). Hoewel er slechts weinig onderzoek is gevoerd naar cultuurwijzigingen bij gemeentefusies, veronderstellen we dat de capaciteitsuitbreiding van het lokaal bestuur ervoor zorgt dat er meer ruimte komt voor innovatie (i.e. toename ontwikkelingscultuur) en het behalen van doelstellingen (i.e. toename rationele cultuur) dan voor de fusie. Anderzijds kunnen we ook verwachten dat een grotere organisatie meer regels en structuur vereist om de organisatie beheersbaar te maken (i.e. toename hiërarchische cultuur) en de afstand tussen diensten en mensen groeit door de toenemende organisatiegrootte (i.e. afname groeps cultuur).

Als tweede aspect is er de **gemeentelijke dienstverlening**, wat verwijst naar de wijze waarop (bv. fysiek versus digitaal) en de kwaliteit waarmee (bv. nauwkeurigheid, snelheid, professionaliteit) een lokaal bestuur haar diensten aan de burgers levert. De impact van een gemeentelijke fusie op dit gebied is sterk individueel en hangt af van de specifieke diensten die de gefuseerde gemeente aanbiedt (Tanguay & Wihry, 2008). Over het algemeen wordt aangenomen dat fusies resulteren in een efficiëntere dienstverlening (Ebinger et al., 2019; Gendźwiłł et al., 2021; Tavares, 2018), zowel voor burgers, bedrijven als andere instellingen (Tavares, 2018). We verwachten derhalve een toename van de gepercipieerde toegankelijkheid, nauwkeurigheid, snelheid en professionaliteit van de dienstverlening van de fusiegemeente in vergelijking met de situatie voor de fusie. Een grotere organisatie biedt mogelijks ook schaalvoordelen in de kernadministratie en ondersteunende diensten

van de gemeente (Torfs & Callens et al., 2023), en kan deze diensten daardoor potentieel kwaliteitsvoller maken. We bekijken derhalve ook de kwaliteit van de ondersteunende dienstverlening (i.e. personeel, financiën, technische dienst).

Het derde aspect is **veranderingsmanagement**, dat verwijst naar het bewust sturen van veranderingsprocessen met als doel de verandering optimaal te implementeren (Torfs & Callens et al., 2023). In dit proces spelen leidinggevendenden vaak een cruciale rol (Van der Voet et al., 2014). Het is aan hen om heldere argumenten over te brengen (communicatie), faciliterende maatregelen te nemen (participatie), en draagvlak onder de betrokken actoren te creëren (aandacht) (Aulich et al., 2014; de Souza et al., 2015; Wallace et al., 2019). Fusies zijn omvangrijke veranderingstrajecten, met vaak een grote impact op de werkcontext van de medewerkers. Een gepast en actief veranderingsmanagement (i.e. combinatie van communicatie, participatie en aandacht) is daarvoor vaak aangewezen. Dit wordt bevestigd door casestudyonderzoek naar gemeentefusies in Australië (Aulich et al., 2014) en Noorwegen (Farid & Waldorff, 2022), maar een verband tussen veranderingsmanagement en concrete effecten (e.g. kwaliteit dienstverlening, integratie structuur/cultuur, ontwikkelde capaciteiten, etc.) is vandaag te weinig onderzocht. Door het belang van veranderingsmanagement in allerhande veranderingstrajecten verwachten we echter dat fusiegemeenten met een sterk veranderingsmanagement positievere effecten van de fusie op het vlak van diverse outcomes (e.g. kwaliteit dienstverlening, verkregen capaciteit, individueel welbevinden) ondervinden dan deze met een zwakker veranderingsmanagement.

Het vierde aspect focust zich op de mate waarin het lokaal bestuur bijkomende **capaciteiten**⁴ heeft ontwikkeld na de fusie. We bekijken zowel de mate waarin de gemeente operationele capaciteiten (i.e. toename expertise, aantal medewerkers, leiderschapskwaliteiten ambtelijk/politiek leidinggevendenden, beslissingsautonomie diensten) als dynamische capaciteiten heeft ontwikkeld. Dynamische capaciteiten laten een organisatie toe om hulpbronnen op te bouwen, te integreren of te reconfigureren, en dienen om de organisatie wendbaar en veerkrachtig te maken (Teece, 2014). We richten ons op drie soorten dynamische capaciteiten, nl. verbindende capaciteiten (i.e. capaciteit om medewerkers te verbinden en samenwerking te stimuleren), lerende capaciteiten (i.e. capaciteit om te leren uit nieuwe inzichten en ervaringen), en innoverende capaciteiten (i.e. capaciteit om hulpbronnen aan te wenden voor innovatie) (Gieske et al., 2019). Enerzijds verwachten we door de algemene toename van de capaciteiten (i.e. personeel, kennis, financiën, etc.) van de gefuseerde organisatie, ook een toename van de dynamische capaciteiten in vergelijking met de situatie voor de fusie. Anderzijds kunnen we ook verwachten dat de dynamische capaciteiten verminderd zijn in de gefuseerde organisatie door de hervormingsstress die de fusie heeft veroorzaakt, waardoor de organisatie zich terugplooit op operationele

⁴ We bekijken de mate van capaciteit tevens in het onderdeel over het beleid. Hier focussen we echter op specifieke vormen (nl. operationele en dynamische capaciteiten) en niet op de beleids capaciteit (i.e. capaciteit ter ondersteuning van het beleid).

2.3 OVERZICHT VARIABELEN

Vatten we alle bovengenoemde informatie samen, dan identificeren we elf bestuurskundige effecten van gemeentelijke fusies die we binnen de context van dit onderzoek zullen analyseren. Tabel 1 vat de variabelen die we onderzochten inzake deze effecten samen.

Beleid	Beleidsagenda	Inhoud van de agenda	Verderzetten Bijsturen Stopzetten
		Omvang van de agenda	Thema's (aantal en diversiteit) Doelgroepen (aantal en diversiteit)
	Beleids capaciteit	Financiële middelen	Beschikbaar budget
		Personele middelen	Aantal personeelsleden Kennis en vaardigheden Leiderschapskwaliteiten
	Beleidsinstrumenten	Grootte van de doelgroep	Algemene instrumenten Specifieke instrumenten
		Gedragkeuzes voor de doelgroep	Verruimende instrumenten Beperkende instrumenten
	Beleids evaluatie	Interne beleidsevaluatie	Ex-post
	Interne samenwerking	Doorheen fasen beleidscyclus	Agendasetting Beleidsformulering Beleidsuitvoering Beleids evaluatie
		Bij opmaak formele documenten	Meerjarenplan Aanpassing van het meerjarenplan Jaarrekening Beheersrapporten Beleidsnota's
	Burgerbetrokkenheid	Doorheen fasen beleidscyclus	Agendasetting Beleidsformulering Beleidsuitvoering Beleids evaluatie
		Via participatiemogelijkheden	Adviesraden Bindend referendum Volksraadpleging Burgerbevraging Burgerpanel Burgerbegroting Andere mogelijkheden

Interne werking	Integratie	Organisatiestructuur	Organogram Arbeidsvoorwaarden Diensthooften Dienstverlening Software Aankoopprocedures
		Organisatiecultuur	Ontwikkelingscultuur Hiërarchische cultuur Rationele cultuur Groeps cultuur
	Dienstverlening	Gepercipieerde kwaliteit van dienstverlening	Fysieke toegankelijkheid Digitale toegankelijkheid Nauwkeurigheid Snelheid Professionaliteit
	Veranderingsmanagement		Communicatie Participatie Aandacht
	Capaciteiten	Operationele capaciteiten	Expertise medewerkers Aantal medewerkers Leiderschapskwaliteiten Beslissingsautonomie
		Dynamische capaciteiten	Verbindende capaciteiten Lerende capaciteiten Innoverende capaciteiten
	Individueel welbevinden		Identiteit Commitment Vertrouwen in beleidskeuzes Vertrouwen in dienstverlening Jobtevredenheid

Tabel 1: Overzicht en operationalisering van de variabelen

3 METHODOLOGISCH KADER

Het methodologisch kader van dit empirisch onderzoek naar de bestuurskundige effecten van gemeentelijke fusies is samengesteld uit drie componenten: verkennende interviews, surveybevraging en focusgroepen. Deze *mixed-method* combineert zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden om diepgaandere inzichten in de effecten van gemeentelijke fusies te verkrijgen (Timans et al., 2019). Het gebruik van de surveydata stelt ons in staat om objectief trends, patronen en correlaties te identificeren (de Vaus, 2014), terwijl de verkennende interviews en focusgroepen meer diepgaande inzichten, perspectieven en context bieden die de complexiteit en nuance van de effecten kunnen vatten (Van Thiel, 2021). Daarnaast biedt deze *mixed-method* benadering de mogelijkheid tot triangulatie. Het combineren van diverse methoden versterkt de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de bevindingen. Dit zorgt voor een onderzoekskader dat sterk en tegelijkertijd flexibel genoeg is om verschillende effecten van de fusies te onderzoeken (Campbell & Fiske, 1959; Hussein, 2009; Timans et al., 2019).

De volgende secties zullen elk van deze specifieke methoden afzonderlijk bespreken, ingaand op de gegevensverzameling, -verwerking en -analyse.

3.1 VERKENNENDE INTERVIEWS BIJ DE ALGEMEEN DIRECTEURS

De eerste fase van de gegevensverzameling voor dit onderzoek werd uitgevoerd in maart 2023 en omvatte verkennende interviews met de zeven Vlaamse fusiegemeenten van 2019. Het doel van deze interviews was tweedelig. In de eerste plaats beoogden ze inzichten te genereren in de timing en aanpak van de fusietrajecten, alsook om potentiële bestuurskundige effecten te verkennen. In de tweede plaats dienden de interviews ook als gelegenheid om de volledige onderzoeksopzet toe te lichten en de bereidheid tot medewerking te peilen. Na een uitgebreide toelichting van de relevantie van het onderzoek, stemden alle fusiebesturen in om deel te nemen aan het onderzoek.

Per fusiebestuur werd contact opgenomen met de Algemeen Directeur. In totaal gingen zes Algemeen Directeurs en één beleidscoördinator in op ons verzoek voor een verkennend online interview (zie Tabel 2). Tijdens de interviews werd een uniforme toelichting van het project gegeven en werd gewerkt met een semigestructureerde vragenlijst om de eerste inzichten te verkrijgen. Na afloop van de interviews werden de opnames gebruikt om verslagen op te stellen, die dienden als basis voor informatiefiches. Voor elk bestuur werd een fiche opgesteld met gegevens over de prefusiegemeenten, de aanleiding van de fusie, de timing van het fusieproces en initiële inzichten in mogelijke bestuurskundige effecten.

	Functie	Datum	Duur
Aalter	Algemeen Directeur	15/03/2023	37:34
Deinze	Algemeen Directeur	31/03/2023	38:17
Kruisem	Beleidscoördinator	30/03/2023	25:48
Lievegem	Algemeen Directeur	27/03/2023	29:14
Oudsbergen	Algemeen Directeur	21/03/2023	29:35
Pelt	Algemeen Directeur	17/03/2023	26:33
Puurs-Sint-Amands	Algemeen Directeur	16/03/2023	30:39

Tabel 2: Overzicht verkennende gesprekken

3.2 SURVEYBEVRAGING NAAR DE PERCEPTIES VAN DE BETROKKENEN

De tweede fase van de gegevensverzameling werd uitgevoerd in de periode van oktober 2023 tot november 2023 en omvatte een surveybevraging gericht op de bestuurskundige effecten van gemeentelijke fusies. Een surveybevraging is een onderzoeksmethode waarbij gestandaardiseerde vragen worden gesteld aan een vooraf geselecteerde groep respondenten om zo informatie te verzamelen (de Vaus, 2014). Het hoofddoel van deze survey was om een dieper inzicht te verkrijgen in de percepties van actoren uit verschillende lagen van de organisatie inzake de bestuurskundige effecten met betrekking tot het beleid en de interne werking van de fusie. We stelden vragen aan de gemeenteraadsleden, politiek leidinggevenden (burgemeesters, schepen), leden van het managementteam, afdelingshoofden (geen lid van het managementteam), beleidsmedewerkers, uitvoerend personeel, en vertegenwoordigers van adviesraden.

De survey was een elektronische vragenlijst opgemaakt in Qualtrics, bestaande uit 31 inhoudelijke vragen die elk uit meerdere items bestonden. Deze vragen en items werden voornamelijk gebaseerd op inzichten uit de literatuurstudie, waarin een breed scala aan eerder onderzochte (bestuurskundige) effecten werd gepresenteerd. Gezien het beperkte aantal gevalideerde schalen in bestaand onderzoek naar fusies, ook aanvullende bronnen uit ander bestuurskundig onderzoek gebruikt bij het opstellen van de vragenlijst.

Niet elke deelnemer kreeg alle 31 inhoudelijke vragen voorgelegd; het aantal vragen en items werd bewust beperkt en varieerde afhankelijk van de categorie waartoe de deelnemers behoorden. Hierbij werd met name rekening gehouden met de vragen waarop de respondenten daadwerkelijk een zinvol antwoord konden geven. Zo is het bijvoorbeeld minder relevant om een lid van de gemeenteraad vragen te stellen over de groeps cultuur binnen de gemeentelijke diensten, terwijl een uitvoerend medewerker hier wel relevante inzichten kan bieden. Een gedetailleerd overzicht van de vragen en de deelnemerscategorieën is te vinden in Bijlage 2 van dit rapport. Bovendien werd ook een onderscheid gemaakt tussen deelnemers die de fusie meemaakten en zij die pas na de fusie bij de gemeente zijn gekomen (zie Tabel 3). Deze groepen kregen vergelijkbare sets vragen, maar de

formulering ervan werd aangepast aan hun specifieke situatie. In onze analyse ligt de nadruk op de data van respondenten die de situatie voor de fusie hebben meegemaakt, omdat zij in staat zijn om een vergelijking te maken tussen de situatie voor en na de fusie. We brengen echter ook de antwoorden van de respondenten die nieuw zijn in de gemeente in rekening om de resultaten te nuanceren.

	Actief voor fusie	Nieuw sinds fusie	Totaal
Politiek leidinggevende	19	7	26
Lid managementteam	28	5	33
Diensthofd (geen lid van managementteam)	22	10	32
Beleidsmedewerker	9	7	16
Uitvoerende medewerker	94	44	138
Gemeenteraadslid	29	9	38
Vertegenwoordiger van adviesraad	3	10	13
Verzelfstandigde entiteit	17	13	30
Totaal	221	105	326

Tabel 3: Aantal respondenten

Op 12 oktober 2023 werd de survey via e-mail verzonden naar de algemeen directeurs van de fusiegemeenten, met het verzoek deze op 16 oktober 2023 onder alle deelnemers te verspreiden. De verspreiding van de survey gebeurde eveneens via e-mail, waarvoor een sjabloon werd opgemaakt door de onderzoekers. Dit sjabloon bevatte informatie over het doel van de survey, de geschatte tijd nodig voor deelname, de relevantie van deelname, en ook de geanonimiseerde link om de survey te openen. Voor elke fusiegemeente werd een individuele link voorzien om de vragen optimaal af te stemmen op de unieke situatie van die gemeente. Om de respons te bevorderen werden op regelmatige basis herinneringsmails verstuurd, opnieuw via de algemeen directeurs en op basis van een sjabloon. Als extra stimulans werd een rapport met de individuele resultaten en persoonlijke toelichting aangeboden. Op 30 november 2023 werd de survey afgesloten, waarna de verzamelde gegevens werden gecontroleerd op volledigheid en consistentie. In totaal hebben 339 respondenten deelgenomen aan de bevraging, resulterend in een geschatte responsgraad tussen de 37 en 39 procent. Wegens onvolledige informatie van sommige fusiebesturen kon de exacte responsgraad niet worden vastgesteld.

Vervolgens werden de gegevens geanalyseerd via lineaire regressieanalyses met behulp van IBM SPSS Statistics. Als eerste stap werden een aantal beschrijvende statistieken uitgevoerd om de frequentie en procentuele verdeling van de antwoorden op elk item te onderzoeken. Op basis van deze inzichten kon de evolutie van de bevroegde elementen sinds de fusie in kaart worden gebracht (Nijdam, 2004; Van Thiel, 2021). Als tweede stap werd een exploratieve factoranalyse uitgevoerd om de onderliggende structuur van de dataset te verkennen en te bepalen of de observaties van variabelen konden worden gegroepeerd in een kleiner aantal factoren (zie Bijlage 3) (Hardyns et al., 2022; Moore & McCabe, 2006; Van Thiel, 2021). Tot slot werden enkelvoudige lineaire regressieanalyses uitgevoerd, zowel met de factoren als met de individuele items, om de verbanden tussen de

verschillende variabelen te onderzoeken (Hardyns et al., 2022; Moore & McCabe, 2006; Van Thiel, 2021). Hierbij werden dezelfde controlevariabelen toegevoegd (grootte van het bestuur, loopbaan in de publieke sector en organisatie, en leeftijd) om de mogelijkheid dat de invloed van onze onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele eigenlijk veroorzaakt wordt door andere variabelen (Hardyns et al., 2022; Moore & McCabe, 2006). We berekenden tevens de variantieinflatiefactor (VIF) om multicollineariteit uit te sluiten (Hardyns et al., 2022; Moore & McCabe, 2006). De resultaten van deze analyses werden geïnterpreteerd om de bestuurskundige effecten van gemeentelijke fusies in de Vlaamse context te identificeren. Significante bevindingen werden besproken in het kader van de theoretische achtergrond van het onderzoek, waarbij praktische implicaties werden benadrukt.

Deze kwantitatieve fase van het onderzoek kent enkele beperkingen. Ten eerste moet worden opgemerkt dat, ondanks een vooropgestelde timing, niet alle fusiebesturen de survey op hetzelfde moment hebben verspreid (zie Tabel 4). De periode van lancering van de bevraging varieert maximaal 14 dagen. Aangezien deze variatie binnen een beperkte tijdsperiode viel, verwachten we niet dat dit invloed heeft op de resultaten. Een tweede beperking is dat sommige besturen besloten de enquête naar een beperkt aantal deelnemers te sturen in plaats van naar alle zeven categorieën zoals oorspronkelijk gepland. Hierdoor verschilt het aantal deelnames tussen de gemeenten aanzienlijk, variërend van 10 tot 116.

	Uitsturen bevraging	Eerste herinnering	Tweede herinnering
Aalter	27 oktober 2023	/	13 november 2023
Deinze	30 oktober 2023	/	13 november 2023
Kruisem	17 oktober 2023	25 oktober 2023	13 november 2023
Lievegem	16 oktober 2023	25 oktober 2023	09 november 2023
Oudsbergen	16 oktober 2023	28 oktober 2023	13 november 2023
Pelt	16 oktober 2023	25 oktober 2023	13 november 2023
Puurs-Sint-Amands	18 oktober 2023	26 oktober 2023	13 november 2023

Tabel 4: Overzicht surveybevraging

Gezien deze beperkingen was het binnen het kader van het onderzoek van belang om extra gegevens en nuance te verzamelen. Daarom werd er tot slot een derde, kwalitatieve, fase aan het onderzoek toegevoegd.

3.3 FOCUSGROEPEN BIJ DE AMBTELIJK EN POLITIEK LEIDINGGEVENDEN

De derde en laatste fase van de dataverzameling liep van januari 2024 tot maart 2024 en omvatte de organisatie van focusgroepen. Een focusgroep is een techniek om in groep een open discussie te voeren over een specifiek onderwerp, in dit geval de effecten van de gemeentelijke fusie (Van Thiel, 2021). Deze focusgroepen werden opgezet om aanvullende inzichten te verkrijgen in de bestuurskundige effecten die eerder uit de survey naar

voren kwamen. Ze dienden als aanvulling op de kwantitatieve data en boden de mogelijkheid om dieper in te gaan op de percepties en ervaringen van de respondenten, alsook om de causaliteit tussen de bestuurskundig effecten en gemeentelijke fusies te verifiëren. Bovendien maakt deze fase het mogelijk om de beperkte statistische significantie in de regressieanalyses voor besturen met een beperkte surveyrespons te corrigeren. Per fusiebestuur werd één focusgroep georganiseerd, samengesteld uit de politiek (college van burgemeester en schepenen) en ambtelijk (managementteam) leidinggevenden. In totaal gingen zes focusgroepen door, één fusiebestuur ging niet meer in op de uitnodiging (zie Tabel 5). De duur van de focusgroepen varieerde tussen de 60 en 90 minuten.

Voorafgaand aan de focusgroepen werd via de algemeen directeur een PowerPointpresentatie aan alle deelnemers bezorgd. De presentatie omvatte een overzicht van de algemene surveyresultaten, aangevuld met de individuele resultaten van het betreffende bestuur. Omwille van een beperkte tijdslimiet werden enkel de tien meest cruciale variabelen mee opgenomen in die presentatie en de focusgroepen. Tijdens de focusgroepen vervulden twee onderzoekers de rol van moderator. Ze droegen elk een verantwoordelijkheid voor een deel van het gesprek dat ze structureerden aan de hand van diezelfde PowerPointpresentatie. Per variabele werd eerst een toelichting gegeven van de algemene en individuele resultaten uit de survey om daarna via een semigestructureerde vragenlijst te peilen naar verklaringen en mogelijke verbanden met de gemeentelijke fusie van 2019. Hierbij werden de deelnemers aangemoedigd om vrijuit te spreken en hun gedachten te delen. Na afloop werden de opnames gebruikt om per focusgroep een transcriptie en verslag op te maken. De verslagen dienden als basis om cruciale nuances, relevante verbanden en voorbeelden toe te voegen aan de bespreking van de surveyresultaten, terwijl de transcripties werden gebruikt om typerende quotes toe te voegen.

	Datum	Locatie	Duur
Aalter	05/03/2024	MS Teams	1:06:13
Deinze	01/02/2024	Deinze	1:22:28
Lievegem	21/02/2024	Lievegem	1:31:29
Oudsbergen	12/02/2024	Oudsbergen	1:27:25
Pelt	22/01/2024	Pelt	1:22:33
Puurs-Sint-Amands	06/02/2024	Puurs-Sint-Amands	1:01:29

Tabel 5: Overzicht focusgroepen

4 ANALYSE

In dit deel van het rapport analyseren we de gepercipieerde bestuurskundige effecten van een gemeentelijke fusie op basis van de percepties van respondenten uit zeven Vlaamse fusiegemeenten (2019). We richten ons op de gepercipieerde effecten op het beleid en de interne organisatie. De analyse van ieder effect volgt een consistente aanpak. We bespreken de resultaten van de survey aan de hand van frequentieverdelingen, gevolgd door een toelichting van de relevante regressieanalyses. Deze analyses worden ondersteund door regressietabellen die de relatie tussen de effecten weergeven. Elke tabel bevat de coëfficiënten en hun bijbehorende standaardfouten. De coëfficiënten geven de mate van verandering in de afhankelijke variabele weer per eenheid verandering in de onafhankelijke variabele, terwijl de standaardfouten de mate van onzekerheid rond deze schattingen aangeven. Om de statistische significantie van de coëfficiënten aan te geven, gebruiken we asterisken (*). Een asterisk duidt op een significantieniveau, waarbij één asterisk staat voor een significantieniveau van 0.05, twee asterisken voor 0.01 en drie asterisken voor 0.001. Daarnaast vullen we de bespreking van de frequentieverdeling en regressieanalyses aan met reacties van respondenten uit focusgroepen en/of aanvullende inzichten vanuit de verkennende interviews.

Bij aanvang van de bespreking specificeren we voor elk effect welke respondentencategorieën de vragen kregen voorgelegd en het aantal respondenten dat de vragen invulde. Deze cijfers betreffen alleen respondenten die voor 1 januari 2019 in dienst waren en de fusie daadwerkelijk hebben meegemaakt. Waar relevant, worden deze inzichten aangevuld met resultaten van respondenten die na 1 januari 2019 in dienst traden en dus ‘nieuw’ zijn binnen de organisatie. Dit dient als referentiepunt om de perceptie-evolutie van respondenten die de fusie meemaakten beter in perspectief te kunnen plaatsen.

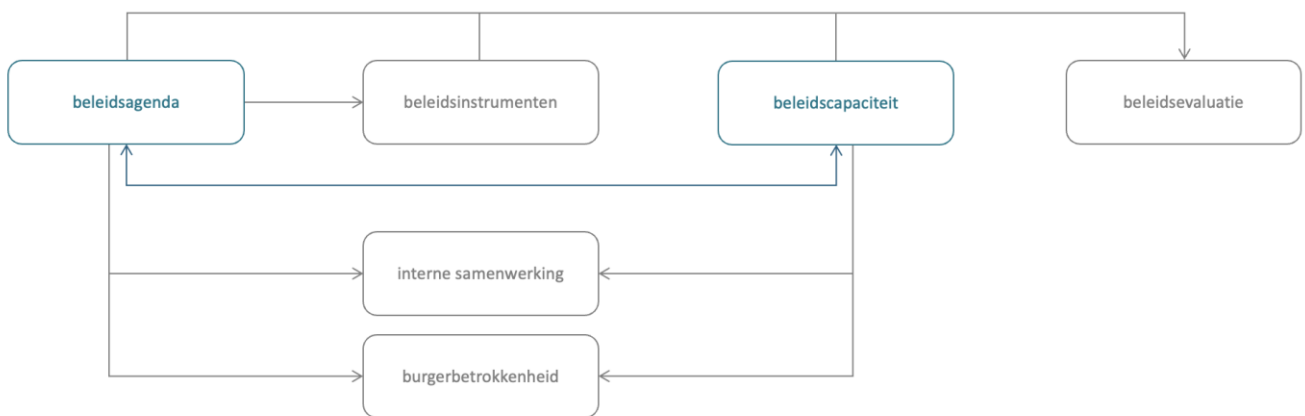
Daarnaast maken we op bepaalde punten in de analyse een onderscheid tussen fusiegemeenten die bestaan uit een grotere en een kleinere partner, en fusiegemeenten die bestaan uit partners van gelijkaardige grootte. Die grootte wordt bepaald aan de hand van het inwonersaantal van de prefusiegemeenten. Dit onderscheid wordt gemaakt op momenten waarop de respondenten uit focusgroepen aangeven dat het een verschil in perceptie kan veroorzaken, zoals bijvoorbeeld in volgend citaat van een lid uit een managementteam.

“Je zit natuurlijk altijd met twee gezichten. [Prefusiegemeente A] was al groot en is een beetje groter geworden. [Prefusiegemeente B] kwam van ongeveer ¼ van dat aantal en heeft dus een immense stap gezet. Mensen die dit vanuit [prefusiegemeente B] invullen gaan een veel grotere impact voelen dan mensen die van [prefusiegemeente A] dat invullen.” (Lid managementteam)

4.1 BELEID

Gemeentelijke fusies zijn cruciale transitie gedurende dewelke het beleid van de gemeente grondig kan veranderen, en bieden de unieke gelegenheid om uitdagingen en kansen te identificeren als basis voor toekomstige beleidsinitiatieven. In dit deel van de analyse richten we ons dan ook op de impact van een gemeentelijke fusie op het beleid van een fusiegemeente. Aansluitend op het conceptueel raamwerk (zie deel 2) maken we hierbij een onderscheid tussen zes variabelen/effekten: beleidsagenda, beleidsinstrumenten, beleidscapaciteit, beleidsevaluatie, interne samenwerking en burgerbetrokkenheid.

Figuur 2 geeft de hoofdlijnen van de relaties tussen die beleidsvariabelen visueel weer. Hieruit blijkt meteen dat de wederkerige relatie tussen de beleidsagenda en de beleidscapaciteit centraal staat, en dat een verandering in één van beide ook telkens doorwerkt op andere beleidsvariabele. Bovendien valt op dat de beleidsagenda invloed heeft op alle andere beleidsvariabelen, en dus ook doorwerkt in alle volgende fasen van de beleidscyclus.



Figuur 2: Visuele weergave van de hoofdrelaties tussen de beleidseffecten

Op de volgende pagina wordt in Tabel 6 de aard van deze relaties duidelijker uiteengezet, met een samenvatting van de onderzochte beleidseffecten zoals waargenomen door de respondenten. De weergegeven effecten betreffen steeds de huidige situatie in vergelijking met de situatie vóór de fusie. De tabel vermeldt tevens de geïdentificeerde verklaringen voor deze effecten, die ook steeds een vergelijking maken tussen de periodes voor en na de fusie. In het volgende deel van de analyse worden deze variabelen nog uitgebreider besproken.

	Gepercipieerd effect fusie	Verklaringen gepercipieerde effecten
Beleidsagenda	De gemeentelijke fusies leidden niet tot een sterke inhoudelijke wijziging van het beleid [ten opzichte van de situatie voor de fusie]	Door aanwezigheid van een hogere beleids capaciteit [ten opzichte van de situatie voor de fusie] kan de inhoud van het beleid makkelijker wijzigen (i.e. bijsturen en stopzetten).
		De aanwezigheid van een intensere effectieve burgerbetrokkenheid [ten opzichte van de situatie voor de fusie] leidt niet noodzakelijk tot grotere veranderingen in de beleidsinhoud.
	De gemeentelijke fusies zorgden voor een bredere omvang van de beleidsagenda [in vergelijking met de situatie voor de fusie]	Grotere gemeenten hebben een bredere beleidsagenda. Een grotere gepercipieerde toename in financiële middelen leidt tot een bredere beleidsagenda.
Beleidsinstrumenten	De gemeentelijke fusies creëerden geen grote wijzigingen in het beleidsinstrumentarium.	Een bredere beleidsagenda noodzaken een breder scala aan beleidsinstrumenten.
Beleids capaciteit	De gemeentelijke fusies zorgden voor een stijging van de financiële middelen en personeels capaciteit.	Gemeenten met een bredere beleidsagenda hebben nood aan een gelijkwaardige toename van de beleids capaciteiten.
Beleids evaluatie	De gemeentelijke fusies zorgen voor een verbetering van de interne ex-post beleids evaluatie.	Een toename in beleids capaciteit leidt tot meer interne ex-post beleids evaluatie.
		De aanwezigheid van een bredere beleidsagenda leidt tot meer interne ex-post beleids evaluatie.
		Een toename in verruimende beleidsinstrumenten, leidt tot meer beleids evaluatie.
Interne samenwerking	De gemeentelijke fusies verhoogden de nood tot interne samenwerking, maar zorgden niet voor meer interne samenwerking.	Een bredere beleidsagenda leidt tot meer nood om samen te werken tijdens de fase van agendasetting.
		Een toename van de beleids capaciteit leidt tot meer mogelijkheden om samen te werken tijdens de formulering, uitvoering en evaluatie van het beleid.
Burgerbetrokkenheid	De gemeentelijke fusies zorgden voor een toename aan formele participatiemogelijkheden, maar leidden niet tot een verhoging van de burgerbetrokkenheid.	Een toename van de beleids capaciteit leidt tot meer formele participatiemogelijkheden.
		De aanwezigheid van een bredere beleidsagenda leidt tot meer ruimte om initiatieven en ideeën van de burger toe te laten.

Tabel 6: Samenvattende tabel beleidseffecten

4.1.1 Beleidsagenda

De beleidsagenda gaat om een lijst van prioritaire acties waar een lokaal bestuur op wil inzetten (Zahariadis, 2016). Lokale besturen moeten keuzes maken over de maatschappelijke onderwerpen waarover ze beleid willen voeren. Bij een fusie zullen de partnergemeenten tot een gedeelde toekomstvisie met gemeenschappelijke doelstellingen moeten komen over zowel de inhoud als de omvang van die beleidsagenda. We legden de vragen inzake de beleidsagenda voor aan de politiek leidinggevenden (N = 14), leden van het managementteam (N = 26), diensthoofden buiten het managementteam (N = 17), beleidsmedewerkers (N = 8), uitvoerend medewerkers (N = 7), en gemeenteraadsleden (N = 24) die situatie voor de fusie hebben meegemaakt.

Inhoud van de beleidsagenda

De inhoud van de beleidsagenda gaat om de prioriteiten in het beleid van de fusiegemeente. We analyseren de impact van een fusie op de inhoud van de beleidsagenda door te kijken naar de gepercipieerde evolutie van de beleidsprioriteiten in de fusiegemeente. De resultaten uit de survey (zie Tabel 7) tonen aan dat de volledige groep van hierboven genoemde respondenten (N = 96) op het moment van de meting doorgaans stabiliteit in de drie kernrichtingen van beleidsevolutie (i.e. verderzetten, bijsturen en stopzetten) ervaarden. De percentages zijn voor de drie kernrichtingen namelijk het hoogste in de antwoordcategorie 'stabiliteit'. Uit de tabel blijkt bovendien dat er volgens de respondenten ook een toename van bijsturing merkbaar is.

	Afname	Stabiliteit	Toename	Totaal
Verderzetten	28,2	44,8	27,0	100
Bijsturen	17,6	41,2	41,2	100
Stopzetten	28,3	57,7	14,0	100

Tabel 7: Frequentieverdeling beleidsevolutie (percentages)

De waargenomen toename in **bijsturing** van beleid werd tijdens de focusgroepen verklaard door de noodzaak tot harmonisatie van kernbeleid. In sommige gevallen voerden de gemeenten die fuseerden beleid dat niet verenigbaar was, bijvoorbeeld op het gebied van milieunormen of belastinggrondslag. Hierdoor waren kleine aanpassingen in het beleid onvermijdelijk. Uit bevindingen van focusgroepen blijkt dat de jaren voorafgaand aan de fusie en de eerste jaren na de fusie grotendeels in het teken staan van het harmoniseren van kernbeleid. De fusiepartners zoeken naar een gemeenschappelijke beleidsbasis om de toekomstvisie te formuleren, zoals blijkt uit het citaat van een schepen.

“Ik denk dat die harmonisatie voor zich spreekt. In [prefusiegemeente A] en [B] werden verschillende accenten gelegd. Soms waren die vergelijkbaar, maar soms ook sterk verschillend. Goed. We moesten dan ook op zoek naar een gedeelde focus voor de toekomst van de fusiegemeente.” (Schepen)

Bovendien zorgt die zoektocht er volgens de respondenten in de focusgroepen (i.e. ambtelijk en politiek leidinggevenden) voor dat er nauwelijks tijd of ruimte overblijft om meer innovatieve beleidsprioriteiten naar voren te schuiven. Zo geeft onderstaand citaat een voorbeeld van innovatieve projecten die ter voorbereiding van de fusie tijdelijk werden uitgesteld.

“In [prefusiegemeente A] waren we bezig met een aantal digitaliseringsprojecten zoals het automatisch goedkeuren van facturen. Daar waren we voor de fusie mee bezig, maar die hebben we toen eigenlijk moeten stopzetten omdat ze in [prefusiegemeente B] nog niet bestond en veel groter is, en dan hadden we dat na de fusie toch opnieuw moeten organiseren. En dat heeft dan ook zijn tijd geduurd. Je voelt daarna wel, eens dat het dan begint, dat het wel veel sneller gaat omdat je hier dan met die expertise zit die kan spelen.” (Lid managementteam)

Het is pas op dat kantelpunt van korte en middellange termijn (i.e. ongeveer 5 jaar) na de fusie dat de betrokken besturen wat meer ruimte ervaren voor innovatieve projecten. Zelfs in die mate dat een burgemeester uit één van de fusiebesturen aan andere geïnteresseerde burgemeesters het advies geeft om in de eerste jaren na de fusie inhoudelijk niets nieuws te doen en alle pijlen te richten om de medewerkers en verbondenheid. Al moeten we hier wel aangeven dat in de specifieke context van ons onderzoek de coronapandemie de beleidsagenda van lokale besturen in de eerste jaren na de fusie ook sterk heeft gedomineerd. Dat heeft mogelijks invloed op de ervaring van de fusiegemeenten over de mate waarin ze de kans hadden om naast het intense fusietraject ook in te zetten op innovatieve beleidsprojecten, zoals uit onderstaande ook citaten blijkt.

“Twee jaar voor de fusie worden bij wijze van spreken alle projecten on hold gezet om die fusie voor te bereiden. Eens de fusie er dan is, komt er eigenlijk nog meer werk en worden er nog meer projecten stilgelegd. In 2019 was er nog meer werk dan in 2018. Daarna is Corona vrij snel gekomen en nu zijn we hier... Een fusie duurt een legislatuur om te verwerken en pas daarna kan je de vruchten plukken.” (Algemeen directeur)

“In de eerste twee tot drie jaar hebben we de fusie wel moeten verteren. Ik heb daar soms wel het gevoel dat we nu [begin 2024] pas op volwaardige snelheid aan het komen zijn. Dat iedereen de fusie verteerd heeft en dat we nu de kracht beginnen krijgen om een stap vooruit te zetten. Dat we nu misschien wel wat snelheid kunnen nemen.” (Lid managementteam)

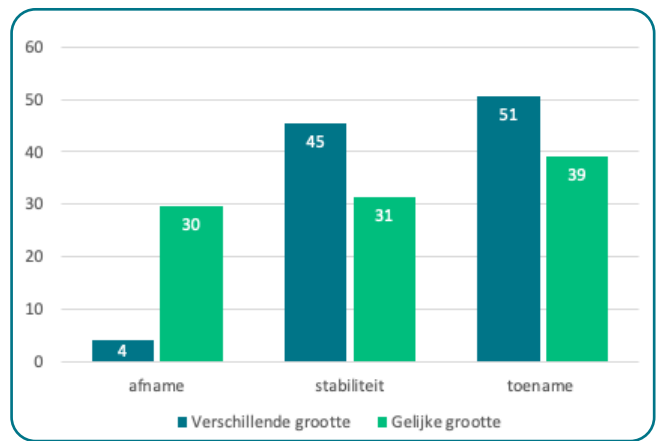
De respondenten wijzen hier op het belang van een onderscheid tussen fusiegemeenten die bestaan uit een grotere en kleinere partner of fusiegemeenten uit partners van vergelijkbare grootte. Zo blijkt uit de surveydata (zie Grafiek 1) dat respondenten uit fusiegemeenten tussen een grotere en kleinere partner een sterkere toename (51 procent) in de bijsturing van beleid ervaren dan respondenten uit fusiegemeenten tussen partners van vergelijkbare grootte (39 procent). Dit verschil kan mogelijk worden toegeschreven

“De verschillen tussen [prefusiegemeente A] en [B] waren er wel, maar die waren relatief. Als je kijkt naar de toekomstige fusies, bv. tussen een centrumstad en dorp dan zullen de medewerkers uit dat dorp deze bevraging wel heel anders invullen dan wij nu doen.” (Burgemeester)

aan het feit dat de prefusiegemeenten van verschillende groottes voorafgaand aan de fusie verschillende accenten legden en een beleid voerden dat niet zomaar te verenigen was, terwijl de beleidsagenda in prefusiegemeenten tussen partners van vergelijkbare groottes wellicht al gelijkaardiger was.

Dat fusiebesturen uit een grotere en kleinere partner doorgaans meer moeten bijsturen, betekent niet noodzakelijk dat de kleinere gemeente zich altijd binnen het kader van de grotere gemeente moet voegen. Uit de focusgroepen komen voorbeelden van beide scenario's naar voren. De respondenten ervaren het als een kwestie van geven en nemen, waarbij telkens de keuze moet worden gemaakt voor de beste praktijk. Verschillende fusiegemeenten delen verhalen over beleidskwesties met betrekking tot verenigingen, zoals het onderstaande voorbeeld illustreert.

“Voor verenigingen hebben we een hele denkoefening gemaakt. We hebben ons de vraag gesteld wat de voorwaarden zijn om een vereniging in [de fusiegemeente] te zijn en hoe we die als gemeente willen ondersteunen, zowel financieel als logistiek. Dit is een heel uitgebreide denkoefening geworden, waar we wel kunnen stellen dat we een heel nieuw beleid [voor de fusiegemeente] hebben ontwikkeld.” (Schepen)



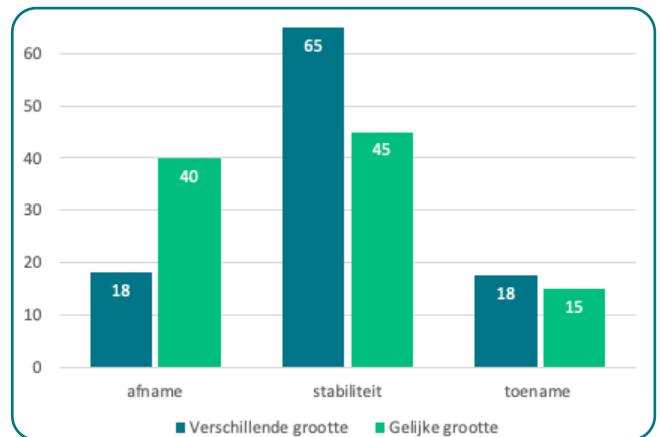
Grafiek 1: Frequentieverdeling bijsturen van beleid

Uit de tabel blijkt tevens dat slechts 14 procent van de respondenten van mening is dat de **stopzetting** van beleid toegenomen is. Hieruit kunnen we afleiden dat het stopzetten van beleid een gevoelige kwestie is. Zo wordt ook volgens 37,5 procent van de nieuwe medewerkers (N = 33) beleid niet vaak stopgezet, zelfs niet in situaties waarin dat eigenlijk noodzakelijk zou zijn. Respondenten die de fusie wel meemaakten, geven aan dat beleidsmakers en politici vaak terughoudend zijn om af te wijken van wat al op de agenda stond in de prefusiegemeente. Zolang het beleid niet onverenigbaar is, streven ze ernaar om de prioriteiten uit de prefusiegemeente mee te nemen in de fusiegemeente en zijn ze terughoudend om onderdelen van het beleid uit hun prefusiegemeente af te bouwen of stop te zetten.

“Het begin van een fusie is ook gevoelig voor de politiek. Om dan zaken stop te zetten... Er zijn wel zaken stopgezet, maar sommige hebben politici ook voor zich uitgeschoven tot in de volgende legislatuur. Vaak omdat het nog moeilijk verteerbaar is voor de inwoners of gewezen mandatarissen uit [de prefusiegemeente].” (Lid managementteam)

Ook hier wijzen de respondenten op het onderscheid tussen fusies uit een grotere en kleinere partner of fusies uit partners van vergelijkbare grootte (zie Grafiek 2). In fusiegemeenten uit een grotere en kleinere partner ervaren de respondenten de afname van stopzetting (18 procent) minder sterk dan de mate waarin de

respondenten uit fusies tussen partners van vergelijkbare grootte de afname (41 procent) ervaren. Mogelijks betekenen deze cijfers dat het afbouwen of stopzetten van bepaalde onderdelen van het beleid in fusiebesturen van vergelijkbare grootte moeilijker is.



Grafiek 2: Frequentieverdeling stopzetten van beleid

Indien we kijken naar bijkomende verklaringen voor de beleidsevolutie, blijkt uit de regressieanalyses dat er een verband is tussen de factor beleids capaciteit en de mate waarin beleid bijgestuurd of stopgezet wordt (zie Tabel 8). Dit verband kan mogelijk verklaard worden door het feit dat het voortzetten van bestaand beleid doorgaans weinig extra capaciteit vereist, terwijl aanpassingen door bijsturing of stopzetting meer capaciteit vergen. Of, hoe meer de fusiegemeente zich bezighoudt met bijsturing en stopzetting van beleid, des te meer beleids capaciteit er nodig is.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Verderzetten		
Beleids capaciteit (factor)	.188	.026
Inwonersaantal	.014	.060
Loopbaan in publieke sector	-.179	.341
Loopbaan in organisatie	.445	.329
Leeftijd	.339**	.112
Bijsturen		
Beleids capaciteit (factor)	.393***	.024
Inwonersaantal	-.098	.055
Loopbaan in publieke sector	.040	.313
Loopbaan in organisatie	-.014	.302
Leeftijd	.197	.103
Stopzetten		
Beleids capaciteit (factor)	.513***	.023
Inwonersaantal	-.013	.052
Loopbaan in publieke sector	.052	.297
Loopbaan in organisatie	-.294	.287
Leeftijd	-.100	.098

Tabel 8: Regressieanalyse voor beleidsevolutie (1)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Uit een andere regressie blijkt dat de inhoud van de beleidsagenda slechts in beperkte mate samenhangt met de betrokkenheid van de burger doorheen het beleidsproces (zie Tabel 9). Een mogelijke verklaring hiervoor blijkt uit de focusgroepen waarin de respondenten aangeven dat ze het moeilijk vinden om burgers daadwerkelijk te betrekken bij het beleidsproces (zie deel 0). Opnieuw blijkt er geen samenhang te zijn met het voortzetten van beleid, maar wel met bijsturing en stopzetting. Uit de sterkte van de verbanden kunnen we concluderen dat de gepercipieerde betrokkenheid van burgers de grootste invloed heeft op het stopzetten van beleid. Dit kan mogelijk worden verklaard door het feit dat burgers voornamelijk van zich laten horen op een moment dat ze ontevreden zijn over het beleid.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Verderzetten		
Burgerbetrokkenheid	.157	.031
Inwonersaantal	.005	.060
Loopbaan in publieke sector	-.136	.339
Loopbaan in organisatie	.408	.330
Leeftijd	.327*	.114
Bijsturen		
Burgerbetrokkenheid	.246*	.030
Inwonersaantal	-.134	.057
Loopbaan in publieke sector	.137	.326
Loopbaan in organisatie	-.085	.317
Leeftijd	.187	.110
Stopzetten		
Burgerbetrokkenheid	.349**	.029
Inwonersaantal	-.055	.056
Loopbaan in publieke sector	.177	.319
Loopbaan in organisatie	-.388	.310
Leeftijd	-.119	.107

Tabel 9: Regressieanalyse voor beleidsevolutie (2)
 * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Omvang van de beleidsagenda

In de context van dit onderzoek bestaat de omvang van de beleidsagenda uit het aantal en de diversiteit van thema's en doelgroepen op de beleidsagenda. De resultaten uit de survey tonen aan dat de respondenten een toename in de omvang van de beleidsagenda ervaren in de eerste vijf jaar na de fusie. Zoals Tabel 10 aantoont, wijst het merendeel van de respondenten (66,3 procent) op een toename in het aantal behandelde thema's, maar ook het aantal doelgroepen is volgens bijna de helft van de respondenten (49 procent) toegenomen.

“Vanuit het perspectief van [prefusiegemeente] denk ik dat we toch wel op veel meer kunnen inzetten dan wat we als [prefusiegemeente] konden.”
(Lid managementteam)

	Afname	Stabiliteit	Toename	Totaal
Aantal thema's	4,1	29,6	66,3	100
Aantal doelgroepen	4,1	46,9	49,0	100

Tabel 10: Frequentieverdeling inhoud beleidsagenda (percentages)

Uit de focusgroepen blijkt dat de fusie de demografische samenstelling van een gemeente zodanig kan veranderen dat het noodzakelijk is om breder beleid te voeren. Een concreet voorbeeld op het gebied van beleidsthema's zijn prefusiegemeenten die voor de fusie geen aanbieder waren van voorschoolse kinderopvang, terwijl hun fusiepartner dat wel was. Als gevolg van de fusie is de fusiegemeente nu ook een aanbieder van voorschoolse kinderopvang, wat voor één van de fusiepartners een uitbreiding in thema's betekent. Deze bevinding doet zich in heel uiteenlopende beleidsthema's voor, variërend van beleid over fietspaden en huiswerkbegeleiding tot containerparken en toerisme. Op vlak van doelgroepen zien we bijvoorbeeld ook voorbeelden van prefusiegemeenten die voor de fusie geen beleid voerden rond studenten, terwijl de fusiepartners dit wel deed. Onderstaand citaat van een schepen bevestigt deze observatie, terwijl het citaat van een lid uit een managementteam nog een voorbeeld geeft.

“Ik denk dat zoiets te maken heeft met de eigenheid van de gemeente. Er zijn een aantal thema's die in één van de twee gemeentes werden aangepakt. In [prefusiegemeente A] was er bijvoorbeeld geen cultureel centrum, maar in [prefusiegemeente B] wel. Zo waren er omgekeerd ook een aantal zaken die wel al in één van de twee gemeenten werden aangepakt die niet per se in de andere.” (Schepen)

“In de sociale dossiers zagen wij bijvoorbeeld toch ook wel wat verschillen. Komende vanuit [prefusiegemeente A] zijn de dossiers in [prefusiegemeente B] heel anders door diens ligging in de rand van [centrumstad Z]. De mensen vanuit [prefusiegemeente A] gaan dan waarschijnlijk wel zeggen dat er een aantal dingen heel wat complexer en anders zijn geworden.” (Lid managementteam)

De respondenten uit meerdere focusgroepen geven ook aan dat de omvang van de projecten aanzienlijk is toegenomen. Voor hen wordt de omvang niet alleen bepaald door het aantal beleidsthema's of doelgroepen op

de agenda, maar ook door de intensiteit en schaal van de projecten. Sommige fusiegemeenten richten zich hoofdzakelijk op dezelfde onderwerpen, maar geven aan dat ze dankzij de fusie nu wel in staat zijn om grotere projecten en initiatieven binnen deze onderwerpen te ontplooien. Een burgemeester van een fusiebestuur illustreert dit met het voorbeeld dat ze altijd al werkten aan fietspaden, maar ze daar sinds de fusie nog meer op kunnen inzetten. Vanuit dat perspectief is het aantal beleidsthema's gelijk gebleven, maar doet de fusiegemeente wel meer dan voorheen. Dat wordt bevestigd door onderstaande opvattingen vanuit diverse fusiegemeenten.

“Echt die nieuwe thema’s... We hebben heel wat moeten werken aan de organisatie en we zijn heel ambitieus geweest in ons beleid. We hebben investeringen vanuit [prefusiegemeente A] en [B] samen verviervoudigd. We hebben dus een veel zwaardere beleidsagenda gehad, maar gevoelsmatig niet in nieuwe thema’s.”
(Burgemeester)

“Mocht hier gestaan hebben over de intensiteit van thema’s dan denk ik wel dat er een duidelijke toename merkbaar zou zijn, dan zou je wel grotere verschillen merken. Dingen die vroeger heel stabiel waren, terwijl je nu in de nieuwe fusiegemeente veel meer op moet inzetten.” (Lid managementteam)

De respondenten benadrukken hier het belang van het onderscheid tussen fusies van een grotere en kleinere partner en fusies van partners met vergelijkbare grootte. In fusies tussen partners van vergelijkbare grootte zijn de antwoorden van de respondenten uit de prefusiegemeenten vergelijkbaar. In fusies tussen een grotere en kleinere partner ervaren de kleinere gemeenten een aanzienlijk grotere toename van het aantal behandelde thema's op de beleidsagenda dan hun grotere partnergemeente. Zo wordt een sterke toename bijvoorbeeld door 66,7 procent van de respondenten uit een kleinere gemeente (n = 15) ervaren, terwijl dit voor de respondenten uit de grotere gemeenten (n = 29) beperkt is tot 17,2 procent. Zij ervaren eerder een beperkte toename (51,7 procent) of stabiliteit (31 procent).

Uit de regressies blijkt dat de omvang van de fusiegemeente (inwonersaantal) bepalend is voor de omvang van de beleidsagenda (zie Tabel 11). Hoe groter de fusiegemeente, hoe breder de omvang van de beleidsagenda. Deze bevinding wordt ondersteund door de gesprekken tijdens de focusgroepen. Zo gaven de respondenten bijvoorbeeld ook aan dat ze sinds de fusie een meer centrale rol in de omgeving vervullen en daardoor meer verantwoordelijkheden op zich nemen. Het onderstaande citaat van een lid van het managementteam van een voormalig kleinere gemeente illustreert dit nogmaals:

“In [de prefusiegemeente] waren we altijd aan het kijken om ons karretje aan iets anders te hangen; zoals de sporthal bij Farys of het Zorgbedrijf. In [de fusiegemeente] voelt dat meer andersom, de andere gemeenten kijken naar ons. Wij zijn bijvoorbeeld de penhoudende gemeente voor intergemeentelijke verenigingen en de administratie gebeurt hier, terwijl we in [de prefusiegemeente] net het omgekeerde deden. Toen waren we blij dat een grotere gemeente de trekkersrol nam, wij konden volgen en eventueel de factuur betalen. Nu we deel zijn van een grotere stad wordt er wel naar ons gekeken om initiatieven te nemen. Op dat vlak vervullen we dus ook wel een meer centrale rol.” (Lid managementteam)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Inwonersaantal	-.248*	.195
Loopbaan in publieke sector	-.245	1.128
Loopbaan in organisatie	.201	1.098
Leeftijd	.181	.374

Tabel 11: Regressieanalyse voor de omvang van de beleidsagenda (1)

*p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

Een andere regressie toont aan dat de omvang van de beleidsagenda verband houdt met de factor beleidscapaciteit (zie Tabel 12). Deze samenhang onderstreept het belang van een goede afstemming tussen beleidscapaciteit en de omvang van de beleidsagenda. Hoewel een fusie mogelijk ruimte creëerde om meer thema's en doelgroepen op de agenda te zetten, blijft het cruciaal om prioriteiten te stellen. De toegenomen omvang van de agenda als gevolg van de fusie betekent niet automatisch dat alles haalbaar is. Deze vaststelling wordt ondersteund door de resultaten van de respondenten die nieuw zijn binnen de gemeente (N = 33). We vroegen hen in hoeverre zij de beleidsagenda van de fusiegemeente als voldoende uitgebreid beschouwden. Maar liefst 85,7 procent van de respondenten geeft aan dat het er voldoende thema's op de beleidsagenda staan en uit de focusgroepen blijkt dat ze geen ruimte voor uitbreiding ervaren. De vraag die zich hier opwerpt, is of deze verzadiging van de beleidsagenda te maken heeft met de verwerking van de fusie of met een algemene hoge verwachting ten opzichte van lokale besturen. De respondenten in de focusgroepen neigen eerder naar de tweede verklaring. Zij geven aan dat de combinatie van nieuwe taken, de groeiende complexiteit van bestaande taken, en potentiële crises kunnen leiden tot druk op het evenwicht tussen de beleidsagenda en beleidscapaciteit.

Een meer diepgaande analyse toont aan dat de fusiegemeenten de omvang van hun beleidsagenda voornamelijk laten afhangen van de financiële middelen binnen de beleidscapaciteit (zie Tabel 13). De respondenten uit de focusgroepen geven hierbij wel aan dat ze ondertussen leerden hoe risicovol dat kan zijn. Zo is er een fusiebestuur dat investeringen in maatschappelijke kwesties louter baseerde op de beschikbare financiële middelen, zonder de personele middelen mee in rekening te nemen. Als gevolg daarvan moesten ze later hun ambities bijstellen leerden ze om aan capaciteitsmanagement te doen (zie deel 4.1.3). Zoals blijkt uit onderstaat citaat, gaan ze nu telkens op zoek naar een evenwicht tussen wat zowel financieel als praktisch haalbaar is.

“Als we bijvoorbeeld kijken naar de keuzes van investeringen, dan hebben we dat gedaan op vlak van waar de noodzaak is. Volgens mij hadden we daar meer de koppeling kunnen maken met wat we kunnen dragen als organisatie, een stuk capaciteitsmanagement. Naar de toekomst toe zullen we meer de combinatie moeten maken tussen wat we als organisatie aankunnen, los van het financiële. Vandaag beslissen we te veel op basis van wat we financieel kunnen dragen, terwijl we langs de andere kant wel voelen dat een organisatie in evolutie, in ontwikkeling, soms wel ook rust vraagt en door de investeringen is er geen rust. Terwijl je misschien een andere keuze had gemaakt, had je gekeken naar de capaciteit op vlak van personeel.” (Schepen)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Beleidscapaciteit	.494***	.078
Inwonersaantal	-.141	.175
Loopbaan in publieke sector	-.400	1.001
Loopbaan in organisatie	.268	.965
Leeftijd	.134	.329

Tabel 12: Regressieanalyse voor de omvang van de beleidsagenda (2)

*p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Personele middelen	.232	.144
Financiële middelen	.371**	.381
Inwonersaantal	-.133	.170
Loopbaan in publieke sector	-.247	.999
Loopbaan in organisatie	.153	.945
Leeftijd	.165	.318

Tabel 13: Regressieanalyse voor de omvang van de beleidsagenda (3)

*p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001



4.1.2 Beleidsinstrumenten

Een beleidsinstrument staat voor de manier waarop een overheid wil interveniëren, het is een soort van middel om een beleidsdoel om te zetten naar een beleidseffect (Salamon & Lund, 1989; Peters, 2018). In de survey onderzochten we de evolutie van beleidsinstrumenten op basis van een onderscheid in de grootte van de doelgroep (algemeen versus specifiek) en een onderscheid in gedragskeuzes voor de doelgroep (verruimend versus beperkend). We legden de vragen voor aan de politiek leidinggevenden (N = 11), leden van het managementteam (N = 25), diensthoofden buiten het managementteam (N = 16), beleidsmedewerkers (N = 7), uitvoerend medewerkers (N = 7), en gemeenteraadsleden (N = 21) die de situatie voor de fusie meemaakten.

De resultaten uit de survey tonen aan dat de respondenten de gebruikte beleidsinstrumenten in de eerste vijf jaar na de fusie voornamelijk stabiel ervaren (zie Tabel 14). De fusiegemeenten maken nog steeds grotendeels gebruik van hetzelfde instrumentarium als dat ze voor de fusie deden.

	Afname	Stabiliteit	Toename	Totaal
Algemene instrumenten	11,3	52,3	36,4	100
Specifieke instrumenten	4,5	52,3	43,2	100
Verruimende instrumenten	8	52,3	39,7	100
Beperkende instrumenten	17,1	69,3	13,6	100

Tabel 14: Frequentieverdeling van de antwoorden over beleidsinstrumenten (percentages)

De respondenten uit de focusgroepen schrijven dat toe aan het feit dat de beleidsploeg in de fusiegemeenten sinds de fusie nagenoeg niet veranderde. Ze werken nog steeds in vergelijkbare combinaties van politieke families en de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen veranderde niet sterk.

“Ik denk dat er weinig verschillen zijn. Ons instrumentarium is eigenlijk hetzelfde gebleven en ik denk niet dat daar in de toekomst grote aardverschuivingen in te verwachten zijn. Ik denk sowieso dat het instrumentarium van een overheid vrij beperkt is en de schaalgrootte daar weinig invloed op heeft, net omdat we het beleid zo dicht bij die burgers willen.” (Schepenen)

“Wat ik mij nu ook realiseer... Ik denk dat we in alle zeven fusiebesturen nog met dezelfde beleidsploeg in de meerderheid zitten. Dat maakt deze analyse veel gemakkelijker. Als je daar nog een variatie in zou hebben... Hier aan tafel zitten vijf personen die al schepenen waren in de vorige gemeenten. Dat scheelt ook. Dat maakt dat wel stabiel zijn en werk verdergezet hebben.” (Burgemeester)

Uit de tabel blijkt wel een licht verhoogde ervaring van toename voor de specifieke beleidsinstrumenten. Dit impliceert dat de fusiegemeenten de neiging hebben om het beleid meer toe te spitsen op afgebakende doelgroepen die dan voor de fusie het geval was. Mogelijks duidt dit op verhoogde inspanningen om te voorkomen dat bepaalde doelgroepen of gebieden, zoals prefusiegemeenten, zich ondergewaardeerd zouden voelen. Sommige fusiebesturen streven bijvoorbeeld naar absolute gelijkwaardigheid tussen de voormalige

prefusiegemeenten, wat een nadrukkelijker inzet op een van de prefusiegemeenten kan noodzaken. Een voorbeeld hiervan is een fusiegemeente die streeft naar gelijke sportinfrastructuur in de voormalige prefusiegemeenten en dit gelijkwaardigheidsideaal ook in acht neemt bij de aanleg van nieuwe terreinen. De respondenten verwachten dat deze toename aan specifieke beleidsinstrumenten voornamelijk plaatsvindt in de eerste jaren na de fusie. Ze veronderstellen dat het denken in termen van prefusiegemeenten zal vervagen in een volgende legislatuur (= zes jaar na de fusie) en daardoor de nood aan specifieke beleidsinstrumenten zal doen afnemen.

“Het is nog veel te vroeg om alles te beginnen centraliseren.”
(Ambtelijk leidinggevende)

Uit de regressieanalyses blijkt dat het gebruik van beleidsinstrumenten afhangt van de omvang van de beleidsagenda (zie Tabel 15). Een bredere beleidsagenda noodzaakt een breder scala aan beleidsinstrumenten. Dit komt vermoedelijk doordat bredere agenda's gepaard gaan met meer complexe uitdagingen die een diversiteit aan instrumenten vereisen. Elk beleidsinstrument heeft bepaalde kenmerken die vaak gecombineerd moeten worden om dergelijke complexe beleidskwesties aan te pakken. Verder blijkt uit de regressieanalyses dat alleen het gebruik van verruimende beleidsinstrumenten afhankelijk is van de factor beleidscapaciteit. Vooral de personele ($p < 0,01$) en niet de financiële middelen zijn hierbij bepalend. Dit kan worden verklaard doordat verruimende beleidskeuzes gericht zijn op het vergroten van de gedragmogelijkheden van de doelgroep, wat vereist dat er voldoende personeel beschikbaar is voor kwalitatieve sturing en opvolging.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Algemene beleidsinstrumenten		
Omvang beleidsagenda	.276*	.036
Beleidscapaciteit	.078	.027
Inwonersaantal	-.161	.053
Loopbaan in publieke sector	-.370	.309
Loopbaan in organisatie	.363	.295
Leeftijd	.034	.100
Specifieke beleidsinstrumenten		
Omvang Beleidsagenda	.312*	.034
Beleidscapaciteit	.044	.026
Inwonersaantal	-.034	.051
Loopbaan in publieke sector	-.195	.296
Loopbaan in organisatie	.331	.282
Leeftijd	.024	.096
Verruimende beleidsinstrumenten		
Omvang Beleidsagenda	.160	.027
Beleidscapaciteit	.414***	.020
Inwonersaantal	-.203	.041
Loopbaan in publieke sector	-.009	.236
Loopbaan in organisatie	-.111	.225
Leeftijd	.078	.076
Beperkende beleidsinstrumenten		
Omvang Beleidsagenda	.334*	.030
Beleidscapaciteit	-.149	.023
Inwonersaantal	.024	.045
Loopbaan in publieke sector	.155	.260
Loopbaan in organisatie	-.179	.247
Leeftijd	.178	.084

Tabel 15: Regressieanalyses voor beleidsinstrumenten

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

4.1.3 Beleidscapaciteit

De beleidscapaciteit is het vermogen van de gemeente om bestaande en toekomstige opdrachten uit te voeren binnen het kader van haar eigen financiële en personele middelen (Ferket et al., 2014; Van Orshoven & De Peuter, 2015). We legden de vragen voor aan de politiek leidinggevenden (N = 11), leden van het managementteam (N = 24), diensthoofden buiten het managementteam (N = 14), beleidsmedewerkers (N = 7), uitvoerend medewerkers (N = 7), en gemeenteraadsleden (N = 20) die de situatie voor de fusie meemaakten. Volgens 74,4 procent van die respondenten is de beleidscapaciteit van hun fusiegemeente hoger dan die van hun prefusiegemeente, en 91,5 procent van de respondenten schrijft de toename minstens deels toe aan de fusie. Dit betekent dat volgens de respondenten een gemeentelijke fusie een instrument kan zijn om de beleidscapaciteit te vergroten.

“Na de fusie stond ik versteld van wat mijn dienst op korte tijd al bereikt had.”
(Diensthoofd)

Uit de regressies blijkt dat er een sterke samenhang is tussen de beleidscapaciteit en de omvang van de beleidsagenda (zie Tabel 16). Dit benadrukt het belang om ook na een fusie de beleidscapaciteiten af te stemmen op de omvang van de beleidsagenda. Hoe breder de beleidsagenda, des te meer beleidscapaciteit een gemeente nodig heeft. Aangezien de fusie op zichzelf al een impact heeft op de beleidsagenda (zie deel 4.1.1), worden deze extra capaciteiten vaak meteen benut. Een toename van de beleidscapaciteit betekent dus niet noodzakelijk dat er ook voldoende capaciteiten beschikbaar zijn, net zoals een algemeen directeur in onderstaand citaat ook aangeeft.

“Hoe groter je bent, hoe meer je kan doen maar die groei noodzaakt extra personeel” (Ambtelijk leidinggevende)

“Dat hebben we ook in het college en managementteam al geuit, dat er toch wel een kerntakendebat gevoerd moet worden. De taken die vanuit Vlaanderen naar de gemeenten worden geschoven is een beweging die parallel loopt. Dus van daaruit worden ook meer taken op onze kar gesmeten. Maar het is wel dankzij de fusie dat we meer performantie en slagkracht hebben om daarmee aan de slag te gaan.”
(Algemeen directeur)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Beleidscapaciteit (factor)		
Omvang beleidsagenda	.490***	.138
Inwonersaantal	-.095	.235
Loopbaan in publieke sector	.434	1.326
Loopbaan in organisatie	-.234	1.289
Leeftijd	.007	.442
Financiële middelen		
Omvang beleidsagenda	.533***	.033
Inwonersaantal	-.033	.057
Loopbaan in publieke sector	-.072	.320
Loopbaan in organisatie	.091	.311
Leeftijd	-.101	.107

<i>Personele middelen</i>		
Omvang beleidsagenda	.445***	.091
Inwonersaantal	-.122	.156
Loopbaan in publieke sector	.442*	.881
Loopbaan in organisatie	-.200	.856
Leeftijd	-.003	.294

Tabel 16: Regressieanalyse voor beleidscapaciteit
 * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Financiële middelen

De financiële middelen gaan over het geld dat de gemeente ter beschikking heeft om haar beleid tot uitvoering te brengen. De resultaten van de survey tonen aan dat 81,9 procent van de respondenten sinds de fusie een toename van deze middelen heeft ervaren. Uit de reacties van de groep nieuwe medewerkers (N = 31) blijkt dat deze toename ook noodzakelijk was. Zo geeft 19,4 procent van hen aan zelfs nog steeds niet over voldoende financiële middelen te beschikken om het huidig takenpakket succesvol uit te voeren.

Volgens de besturen speelde de Vlaamse schuldovername een grote rol in de verrijking van de financiële middelen na de fusie (zie tabel 16 voor bedragen, ABB 2022). Uit de focusgroepen blijkt dat de fusiebesturen deze fusiebonus op twee manieren hebben benut. Enerzijds hebben ze de fusiebonus gebruikt om de laagste belastingtarieven uit de prefusiegemeenten te kunnen hanteren. Anderzijds hebben ze de bonus gebruikt om nieuwe investeringen te plannen, voornamelijk op het gebied van infrastructuur zoals gemeentehuizen, administratieve centra en bibliotheken, maar ook door te investeren in ondersteunende diensten via digitalisering. Hieronder volgen twee citaten die aanwezigheid van beide manieren in de Vlaamse fusiegemeenten illustreerden.

“We hebben ook geïnvesteerd in die fusie, we zitten hier bijvoorbeeld in een nieuwe gemeentehuis. Dat is een investeringsprong geweest om de infrastructuur op orde te krijgen.” (Algemeen Directeur)

“De financiële middelen... In principe zouden we nu minder financiële middelen hebben als fusie dan de twee entiteiten vroeger samen. Er is bij de fusie gekozen geweest om voor de twee belangrijkste belastingtarieven het goedkoopste te nemen van de twee. Moest dat 1-op-1 geweest zijn en je de [prefusiegemeente A] optellen bij [prefusiegemeente B] dan zou je nu meer gehad moeten hebben dan de huidige fusiestad. Door de indexatie en het stijgende gemeentefonds, stijgt het door. Maar de twee oude entiteiten samen zouden meer gehad hebben dan wat we nu hebben.” (Lid managementteam)

Tijdens de focusgroepen gaven de respondenten aan dat deze toename van financiële middelen ook een valkuil kan zijn. Volgens de respondenten hadden bepaalde van de fusiebesturen al voor de fusie aangegeven dat ze alle middelen uit de fusiebonus in de eerste legislatuur zouden investeren om de problemen in de prefusiegemeenten aan te pakken. Andere besturen maakten hun beleidsagenda volledig afhankelijk van deze

financiële middelen. Sommige besturen geven aan dat ze een te ambitieuze realisatiegraad nastreefden op een moment dat de (prille) fusiegemeente daar nog niet klaar voor was. Dat blijkt ook uit onderstaande citaten.

“Die schuldsaldovermindering heeft bij ons wel gespeeld. Wij hebben besloten om die tijdens deze legislatuur volledig in te zetten, om die opbrengsten direct te investeren, terwijl de organisatie niet op punt stond.” (Algemeen directeur)

“Een burger is vandaag vaak geen vragende partij voor een fusie. Je gaat dan naar de burger en stelt dat de schaalgrootte wel wat voordelen zal opleveren en we in de toekomst meer zullen kunnen investeren. Ja, dan moet je die verwachtingen ook wel waarmaken.” (Schepen)

Fusiegemeente	Bedrag schuldovername
Aalter	14.217.500
Deinze	20.000.000
Kruisem	7.832.000
Lievegem	12.921.000
Oudsbergen	11.689.500
Pelt	15.960.000
Puurs-Sint-Amands	12.665.500

Tabel 17: Bedrag schuldovername per fusiegemeente (bron: ABB, 2022)

Personele middelen

De resultaten van de survey tonen aan dat 74,5 procent van de respondenten een toename van de personele middelen ervaart sinds de fusie. In de context van dit onderzoek kan dat gaan om een toename in het aantal personeelsleden, de kennis en expertise binnen de gemeente, en/of de leiderschapskwaliteiten van de diensthoofden.

Als eerste is het **aantal personeelsleden** volgens de respondenten beperkt (43,4 procent) tot sterk (30,1 procent) toegenomen sinds de fusie. Belangrijk om hier te herhalen is dat deze resultaten gestoeld zijn op de individuele ervaring van de respondenten. Hiermee bedoelen we dat de samenvoeging van diensten louter een som kan zijn van de diensten uit de prefusiegemeenten waardoor het totaal aantal personeelsleden niet stijgt, maar een individuele respondent uit één van de prefusiegemeenten wel een stijging ervaart. Als we ons afvragen wat de gepercipieerde capaciteitsstijging van het personeel is, dan lijkt dit ook de meest evidente meting. Wanneer we de evolutie van het totale aantal personeelsleden bekijken via de gemeente-stadsmonitor (zie Tabel 18), blijkt de verandering in het totale aantal voltijdse equivalenten (VTE) inderdaad beperkt (ABB, 2023). Bovendien vertonen de fusiegemeenten geen opvallende afwijkingen in termen van voltijdsequivalenten in de clustervergelijking met andere gemeenten (ABB, 2023).

“Er is nagenoeg geen verhoging van het aantal personeelsleden voor de fusiegemeente, maar wel voor de individuele gemeente ten opzichte van voor de fusie.” (Ambtelijk leidinggevende)

	Evolutie (2019 tot 2023) aantal VTE per 1000 inwoners	Huidig (2023) aantal VTE per 1000 inwoners
Aalter	- 0,6 VTE	7,1 VTE
Deinze	+ 0,4 VTE	4,2 VTE
Kruisem	- 0,1 VTE	1,0 VTE
Lievegem	+ 0,2 VTE	1,8 VTE
Oudsbergen	+ 0,4 VTE	5,4 VTE
Pelt	+ 0,4 VTE	4,9 VTE
Puurs-Sint-Amands	- 0,1 VTE	0,9 VTE

Tabel 18: Personeelsleden in de fusiegemeenten (bron: gemeente-stadsmonitor, 2023)

Uit de focusgroepen blijkt wel een gepercipieerde toename in personeelscapaciteit door het samenvoegen van de gemeenten, zowel binnen de politiek als de administratie. Op politiek vlak zijn de schepenen nu meer aanwezig. Voor de fusie werkten ze niet allemaal voltijds voor de gemeente, terwijl dat nu nagenoeg wel altijd zo is. Schepenen die voltijds voor de gemeente werken kunnen zich volledig toewijden aan hun taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente, waardoor ze ook meer tijd en energie kunnen investeren in de ontwikkeling, uitvoering en opvolging van beleid. Door voltijds aanwezig te zijn kunnen ze bovendien snel reageren op uitdagingen en een consistente opvolging garanderen. Op administratief vlak zijn meer medewerkers bij het beleidsproces betrokken en het aantal eenpersoonsdiensten afgenomen, wat opnieuw de continuïteit waarborgt. Daarnaast kunnen meerpersoonsdiensten de gemeente in staat stellen om meer expertise en ervaring in huis te halen of de interne samenwerking te bevorderen. De geïntegreerde dienst zal naar alle waarschijnlijkheid meer kunnen bereiken dan de som van de afzonderlijke diensten (i.e. synergie).

“Vroeger hadden we vaak eenpersoonsdiensten, nu hebben we volwaardige diensten. We kunnen meer, we kunnen beleid beter ondersteunen dan we vroeger in de prefusiegemeente konden.”
(Lid managementteam)

Uit de focusgroepen blijkt ook dat niet iedere fusiegemeente een toename van het aantal personeelsleden had verwacht. Sommige fusiegemeenten gingen er juist van uit dat een fusie zou leiden tot een afname van het aantal medewerkers. Ze gebruikten deze veronderstelling zelfs om een draagvlak te creëren, maar moesten al snel op basis van hun eigen ervaring vaststellen dat dit een misvatting was, zoals ook blijkt uit onderstaande citaten. Bovendien verwachten ze niet dat het aantal personeelsleden na het verwerken van de fusie op middellange of langere termijn opnieuw zal dalen.

“We hebben geleerd dat we meer personeelsleden nodig hadden, zeker in die eerste jaren na de fusie. Daarna ben je als gemeente ook veel ambitieuzer, dus ook om die ambities waar te maken hebben je mensen nodig.” (Burgemeester)

“Op het moment dat we de fusie probeerden te verkopen, hebben we gezegd dat we geen extra personeelsleden nodig zouden hebben. We hadden zelfs aangegeven dat we gepensioneerd niet zouden vervangen omdat we dachten die ruimte te hebben. Maar ja... Dan moet je vaststellen dat je die belofte niet kan waarmaken, mede doordat de organisatie in evolutie is en dat gepaard gaat met investeringen. We zijn daar door de oppositie al een paar keer op geweest. We hadden meer VTE nodig dan we oorspronkelijk voorzien en verkocht hadden.” (Schepen)

Als tweede zijn er de **kennis en expertise** binnen de gemeente. Van de respondenten die de fusie meemaakten ervaart 71,1 procent een toename in die kennis en expertise. Bovendien constateert slechts 9,7 procent van de nieuwe medewerkers (N = 31) een gebrek aan kennis of expertise. Op basis van deze cijfers kunnen we dus veronderstellen dat de fusie de mogelijkheid heeft geboden om het beleidsproces te specialiseren en er een grotere kennis en expertise beschikbaar is na de fusie.

Uit de focusgroepen blijkt dat die toename aan specialisatie in twee aspecten concreet merkbaar is. Als eerste is er een afname van het aantal eenpersoonsdiensten (zie deel 4.1.3) waardoor beleid nu door teams ontwikkeld kan worden. Werken in een team maakt meer specialisatie en diepgang mogelijk, terwijl de eenpersoonsdiensten voor de fusie vaak generalisten met een (te) breed takenpakket waren. Als tweede valt het de respondenten op dat er meer A- en B-niveaus in de gemeente werkzaam zijn. Deze profielen hebben doorgaans meer kennis en expertise binnen hun vakgebied waardoor opnieuw meer specialisatie en diepgang mogelijk is. Een belangrijke nuance die de respondenten uit de focusgroepen hierbij maken, is dat die specialisatie niet te ver mag gaan. Het niveau van specialisatie moet zodanig zijn dat de continuïteit van de dienstverlening niet opnieuw in gevaar komt wanneer iemand wegvalt. Eén van de fusiegemeenten omschrijft deze evenwichtsoefening dan ook als de ‘eeuwige discussie’ binnen de gemeente; enerzijds willen ze meer specialiseren maar anderzijds ook voldoende back-up. De onderstaande citaten geven enkele concrete voorbeelden.

“Ik denk dat je door de grootte van het bestuur ook meer nood hebt aan specialisten. We hebben onlangs bijvoorbeeld een data-analist aangenomen, omdat we dat nodig hebben om alles in beeld te brengen en op te volgen.” (Algemeen directeur)

“Als ik dan kijk naar mezelf... In de prefusiegemeente had ik voor 50 procent een managementrol en voor 50 procent een operationele rol. Ik was één van vijf aan tafel die het moesten oplossen. Nu hebben we een serieuze administratie met ook A- en B-niveaus buiten het managementteam. Als hier iets met expertise op tafel gelegd moet worden, dan zijn er mensen die daar heel gespecialiseerd mee bezig zijn, terwijl ik vroeger heel breed moest gaan. Ik moest overal iets van kennen en nu kan er meer geconcentreerd en in de diepte gewerkt worden.” (Lid managementteam)

“De fusie heeft vooral schaalvergroting gebracht en die schaalvergroting heeft er dan weer voor gezorgd dat de eenspersoonsdiensten konden uitbreiden en specialiseren. Hierdoor kan er beter gefocust worden op een aantal thema’s.” (Diensthoofd)

Uit de focusgroepen blijkt dat het voor verschillende gemeenten een uitdaging was om die beleidskennis en -expertise na de fusie binnen de gemeente te houden. In verschillende gemeenten leidde de fusie tot personeelsverloop (voornamelijk bij de diensthoofden), waarbij medewerkers met veel kennis en vaak ook jarenlange ervaring de organisatie hebben verlaten. In een context waarin het voor gemeenten al moeilijk is om geschikte profielen aan te werven, is de verhoging van kennis en expertise na een fusie dus niet vanzelfsprekend.

Tot slot zijn er de **leiderschapskwaliteiten van diensthoofden**. De resultaten van de survey tonen aan dat de respondenten van mening zijn dat die leiderschapskwaliteiten voornamelijk stabiel bleven (39,8 procent) of beperkt toenamen (28,9 procent) sinds de fusie. Dergelijke stabiliteit is volgens de respondenten een belangrijke randvoorwaarde in een groeiende gemeente. Sommige respondenten zijn van mening dat zowel politieke als ambtelijke leidinggevenden in een fusiegemeente een ander profiel vereisen dan leidinggevenden in een gemeente voor de fusie. Fusiegemeenten proberen deze geschikte profielen te ontwikkelen via interne vormingstrajecten over leiderschap, maar vaak zijn nieuwe aanwervingen toch noodzakelijk. De verwachting is dus dat deze problemen zich voornamelijk voordoen in de eerste jaren na de fusie, maar na verloop van tijd en bij het succesvol invullen van cruciale posities verder zullen afnemen.

“Ik denk dat we als politici ook moeten meegroeien. Als je een lokaal bestuur moet managen voor 10.000 inwoners of ineens 23.000 inwoners... Met alle respect voor onszelf, maar ik denk dat we ook moeten durven zeggen dat we veel te vaak in dat operationele zijn bezig gebleven. Dat je aan tafel zit en denkt: *‘Moet ik het daarover hebben?’*. We worden als gemeente groter, maar we moeten het ook op een andere manier aanpakken.” (Schepen)

“Niet alleen wij als schepenen moeten die stap zetten, maar de diensthoofden ook. Dat de leiderschapskwaliteiten van diensthoofden laag scoort, daar verschiet ik niet van. Een diensthoofd dat 2-3 mensen aanstuurde en nu ineens verantwoordelijk is voor 8-10 mensen op twee verschillende locaties... Dat zijn andere profielen die je nodig hebt en je moet het wel doen met de persoon die er op dat moment zit.” (Schepen)

4.1.4 Beleidsevaluatie

Beleidsevaluatie is erop gericht om de meerwaarde van het beleid te beoordelen (Wayenberg, 2020). In de context van dit onderzoek richten wij ons op de interne ex-post evaluatie van beleid. Daarbij gaat het om de evaluatie door interne actoren over het beleid nadat de implementatie is voltooid (Wayenberg, 2020). We legden de vragen inzake de beleidsevolutie voor aan de politiek leidinggevenden (N = 11), leden van het managementteam (N = 25), diensthoofden buiten het managementteam (N = 15), beleidsmedewerkers (N = 7), uitvoerend medewerkers (N = 7), en gemeenteraadsleden (N = 20) die de situatie voor de fusie hebben meegemaakt.

Uit de resultaten van de survey kunnen we afleiden dat de respondenten vinden dat de interne ex-post beleidsevaluatie toenam in vergelijking met de situatie voor de fusie. Zo geeft 81,2 procent van de respondenten aan dat het verderzetten, bijsturen of stopzetten van beleid zonder evaluatie stabiel bleef of afnam. De respondenten die nieuw zijn binnen de organisatie (N = 31) delen deze visie. Zo stelt 47,5 procent van hen dat er wordt ingezet op de monitoring van beleid, en is volgens 77,5 procent het stopzetten van beleid zonder evaluatie ondenkbaar.

“Nu voeren we iets door en bekijken we elk jaar opnieuw of het nog goed zit, dat deden we voor de fusie niet.” (Ambtelijk leidinggevende)

Een belangrijke nuance die de respondenten uit de focusgroepen bij deze resultaten maken, is dat zij van mening zijn dat de effecten op beleidsevaluatie niet direct voortvloeien uit de fusie, maar eerder het gevolg zijn van een toegenomen beleidscapaciteit (zie deel 4.1.3). Uit de regressieanalyses blijkt inderdaad dat er een verband bestaat tussen deze twee factoren (zie

“Nu gaan we ook periodiek evalueren. We zijn verplicht om elk reglement op regelmatige basis opnieuw te bekijken, terwijl het vroeger wel 15 tot 20 jaar ongewijzigd kon blijven. We voeren iets door, maar gaan wel sneller en consequenter evalueren. Daar hadden we vroeger de capaciteit niet voor.” (Lid managementteam)

Tabel 19). Hoe meer beleidscapaciteit er binnen de gemeente aanwezig is, des te meer en beter het beleid geëvalueerd kan worden. Wanneer we dieper ingaan op deze beleidscapaciteit, zien we dat voornamelijk de personele middelen een rol spelen bij het bepalen van de beleidsevaluatie (zie Tabel 20). Binnen deze personele middelen zijn het met name de kennis en expertise binnen de gemeenten ($p < 0,001$) en de leiderschapskwaliteiten van de diensthoofden ($p < 0,001$) die een cruciale rol spelen voor interne evaluatie. Hoe meer kennis over het onderwerp van evaluatie aanwezig is, of hoe meer ervaring er is met beleidsevaluatie, des te vaker en beter een nieuwe evaluatie kan verlopen.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
<i>Ex post evaluatie met bijsturing als gevolg</i>		
Beleidscapaciteit	.393***	.024
Inwonersaantal	-.098	.055
Loopbaan in publieke sector	.040	.313
Loopbaan in organisatie	-.014	.302
Leeftijd	.197	.103
<i>Ex post evaluatie met stopzetting als gevolg</i>		
Beleidscapaciteit	.513***	.023
Inwonersaantal	-.013	.052
Loopbaan in publieke sector	.052	.297
Loopbaan in organisatie	-.294	.287
Leeftijd	-.100	.098

Tabel 19: Regressieanalyses voor interne ex-post evaluatie (1)
p < 0,05; **p < 0,01; *p < 0,001*

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
<i>Ex post evaluatie met bijsturing als gevolg</i>		
Financiële middelen	.134*	.122
Personele middelen	.332*	.046
Inwonersaantal	-.084	.055
Loopbaan in publieke sector	.080	.321
Loopbaan in organisatie	-.058	.304
Leeftijd	.209	.102
<i>Ex post evaluatie met stopzetting als gevolg</i>		
Financiële middelen	.273	.118
Personele middelen	.293*	.045
Inwonersaantal	-.011	.053
Loopbaan in publieke sector	.171	.310
Loopbaan in organisatie	-.385	.293
Leeftijd	-.072	.099

Tabel 20: Regressieanalyses voor interne ex-post evaluatie (2)
p < 0,05; **p < 0,01; *p < 0,001*

Daarnaast is er ook een verband met de beleidsagenda (zie Tabel 21) en de beleidsinstrumenten (zie Tabel 22). Op vlak van beleidsagenda speelt vooral de omvang een rol. Een bredere agenda biedt meer mogelijkheden voor evaluatie en eventuele verbetering van beleidsinitiatieven. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een bredere agenda meer onderwerpen en doelgroepen omvat, waardoor er simpelweg meer beleid is dat aan evaluatie kan worden onderworpen. Op vlak van beleidsinstrumenten gaat het om de instrumenten die de gedragskeuzes van de burger bepalen (i.e. beperkend versus verruimend). Hoe meer beleidsinstrumenten de gedragskeuzes van de burgers verruimen, hoe meer er aan beleidsevaluatie wordt gedaan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een uitbreiding van de mogelijkheden voor burgers de complexiteit van het beleidslandschap vergroot, waardoor er meer behoefte ontstaat aan evaluatie. Bovendien kunnen meer mogelijkheden voor burgers leiden

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

tot meer variabiliteit in gedrag en reacties op beleidsmaatregelen, waardoor het essentieel wordt om te begrijpen welke beleidsmaatregelen het meest effectief zijn en waar eventueel aanpassingen nodig zijn.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ex post evaluatie met bijsturing als gevolg		
Omvang beleidsagenda	.279*	.034
Inwonersaantal	-.114	.058
Loopbaan in publieke sector	.232	.325
Loopbaan in organisatie	-.124	.316
Leeftijd	.184	.108
Ex post evaluatie met stopzetting als gevolg		
Omvang beleidsagenda	.603**	.221
Inwonersaantal	-.069	.057
Loopbaan in publieke sector	.213	.321
Loopbaan in organisatie	-.138	.317
Leeftijd	.177	.108

Tabel 21: Regressieanalyses voor interne ex-post evaluatie (3)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ex post evaluatie met bijsturing als gevolg		
Algemene beleidsinstrumenten	.044	.139
Specifieke beleidsinstrumenten	-.001	.145
Verruimende beleidsinstrumenten	.354**	.160
Beperkende beleidsinstrumenten	.198	.149
Inwonersaantal	-.049	.058
Loopbaan in publieke sector	.147	.324
Loopbaan in organisatie	-.019	.321
Leeftijd	.134	.107
Ex post evaluatie met stopzetting als gevolg		
Algemene beleidsinstrumenten	.098	.132
Specifieke beleidsinstrumenten	-.230	.137
Verruimende beleidsinstrumenten	.481***	.152
Beperkende beleidsinstrumenten	.292**	.142
Inwonersaantal	.039	.055
Loopbaan in publieke sector	.148	.307
Loopbaan in organisatie	-.222	.305
Leeftijd	-.177	.101

Tabel 22: Regressieanalyses voor interne ex-post evaluatie (4)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

4.1.5 Interne samenwerking

De interne samenwerking verwijst naar de mate waarin verschillende afdelingen, diensten en medewerkers binnen de fusiegemeenten met elkaar samenwerken om een gemeenschappelijk doel te bereiken. In de context van dit onderzoek kijken we naar de mate waarin de respondenten vinden dat ze doorheen de verschillende fasen van de beleidscyclus (i.e. agendasetting, beleidsformulering, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie) meer of minder samenwerken en samen formele beleidsdocumenten opmaken in vergelijking met de situatie voor de fusie. We legden de vragen inzake de interne samenwerking voor aan de politiek leidinggevenden (N = 11), leden van het managementteam (N = 25), diensthoofden buiten het managementteam (N = 15), beleidsmedewerkers (N = 7), uitvoerend medewerkers (N = 7), en gemeenteraadsleden (N = 21) die de situatie voor de fusie meemaakten.

“De fusie was een momentum om bepaalde dingen in vraag te stellen. Er moesten keuzes gemaakt worden rond samenwerken, wat doen we zelf, wat besteden we uit?” (Lid managementteam)

Samenwerking doorheen de fase van de beleidscyclus

Voor de fase van agendasetting geeft 42,9 procent van de respondenten aan sinds de fusie minder makkelijk onderwerpen op de beleidsagenda te kunnen plaatsen. Ook de respondenten die nieuw zijn binnen de gemeente ervaren dit als de fase waarin het minst wordt samengewerkt. In de daaropvolgende fasen van de beleidscyclus (formulering, beleidsuitvoering en evaluatie) ervaart het merendeel van de respondenten geen verandering ten opzichte van de situatie voor de fusie (zie Tabel 23). Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen agendasetting en de andere fase, is de samenhang met andere effecten. De interne samenwerking doorheen de fase van de beleidscyclus wordt beïnvloed door de beleidsagenda en de beleidscapaciteit, maar afhankelijk van de fase heeft één van de factoren meer invloed.

	Afname	Stabiliteit	Toename	Totaal
Agendasetting	42,9	28,6	28,5	100
Beleidsformulering	18,4	46,0	35,6	100
Beleidsuitvoering	21,8	39,1	39,1	100
Beleidsevaluatie	25,3	41,4	33,3	100

Tabel 23: Frequentieverdeling interne samenwerking doorheen de beleidscyclus (percentages)

Uit de regressies blijkt een samenhang tussen de beleidsagenda en de interne samenwerking bij agendasetting (zie Tabel 24). Hierbij gaat het voornamelijk om de doelgroepen op de beleidsagenda. Hoe meer diversiteit in de doelgroepen op de agenda, hoe moeilijker het is om iets aan de agenda toe te voegen. De kans is namelijk groot dat diverse doelgroepen uiteenlopende belangen hebben, waardoor strategische afwegingen moeten worden gemaakt. Opvallend is er dat er geen samenhang tussen de personele middelen en de interne samenwerking bij agendasetting bestaat. Uit de regressieanalyses blijkt geen correlatie tussen de perceptie van de evolutie in het aantal personeelsleden en het gemak waarmee respondenten aan agendasetting kunnen

“Cruciale functies zoals diensthoofden en cluster-coördinatoren zijn lange tijd niet ingevuld, dat maakt wel dat diensten op zichzelf terugplooiën.” (Schepen)

“De intentie is er. Het organogram is opgemaakt om samenwerking te faciliteren, maar in de praktijk gebeurt het nog niet zo.” (Schepen)

De samenhang met kennis en expertise impliceert dat een toename van professionaliteit de mogelijkheid om intern samen te werken vergroot. Zo kan meer professionaliteit bijvoorbeeld leiden tot een betere omkadering en ondersteuning van de samenwerking, zoals uit onderstaand citaat van een algemeen directeur illustreert.

“Ik denk dat de omkadering hier beter is. Het wordt meer begeleid vanuit de dienst financiën en de dienst strategie. Er is altijd iemand van de dienst strategie bij om het sjabloon, het verslag te maken, het voorstel te doen en de juiste vragen te stellen. Het wordt een beetje bij de hand genomen. Dat biedt meer een kader en was voor de fusie niet het geval.” (Algemeen Directeur)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Beleidsformulering		
Personele middelen	.288*	.044
Inwonersaantal	-.001	.064
Loopbaan in publieke sector	.305	.367
Loopbaan in organisatie	-.376	.353
Leeftijd	.196	.120
Beleidsuitvoering		
Personele middelen	.281*	.046
Inwonersaantal	-.010	.068
Loopbaan in publieke sector	.320	.387
Loopbaan in organisatie	-.403	.372
Leeftijd	.244*	.127
Beleidsvaluatie		
Personele middelen	.042*	.239
Inwonersaantal	.062	.064
Loopbaan in publieke sector	.354	.403
Loopbaan in organisatie	.340	-.430
Leeftijd	.116*	.266

Tabel 25: Regressieanalyse voor beleidsformulering, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie
* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Samenwerking voor de opmaak van formele beleidsdocumenten

Uit de survey blijkt dat een groot groep (45,2 procent) van de respondenten ook in dit aspect van interne samenwerking geen verandering ten opzichte van de situatie voor de fusie ervaart⁵. Uit de reacties van de respondenten die nieuw zijn binnen de gemeente, kunnen we afleiden dat er momenteel het meeste wordt samengewerkt voor opmaak en aanpassingen van het meerjarenplan en de opmaak van de beleidsnota's.

Wat sommige besturen bij de opmaak van de formele beleidsdocumenten wel zien gebeuren, is dat er binnen de diensten samengewerkt wordt maar over de verschillende diensten heen (nog) niet. Zo zijn er besturen die aangeven dat iedere dienst een eigen deel van het meerjarenplan opmaakte waardoor ze pas (te) laat ontdekten dat ze elkaar eigenlijk nodig hebben en kunnen versterken. De respondenten wijten dit voornamelijk aan het feit dat de diensten zelf nog steeds zoekende zijn in dat fusiekader en daardoor minder aandacht besteden aan transversale samenwerking. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit het citaat van een algemeen directeur die aangeeft dat de culturele integratie (zie deel 4.2.2) nog een drempel blijkt te zijn. De verwachting is dat deze moeilijkheid na verloop van tijd en het verder verwerken van de fusie dan ook opgelost kan worden.

“Ieder team is vooral (nog) bezig met zichzelf.”
(Ambtelijk leidinggevende)

“Ik vind het veel moeilijker om intern samen te werken doordat er een andere cultuur heerst. We zijn geëvolueerd naar een eilandwerking, daar waar we in de voormalige gemeente meer overkoepelend dachten. Dat heeft natuurlijk invloed op de interne samenwerking.” (Algemeen Directeur)

Uit de regressies blijkt opnieuw dat er geen verband is met de omvang van de beleidsagenda, maar wel met de personele middelen (Tabel 26). In tegenstelling tot de samenwerking doorheen de fasen van de beleidscyclus, zijn die personele middelen voornamelijk de leiderschapskwaliteiten van de diensthoofden (zie Tabel 27). Gemeenten waar diensten en clusters worden geleid door competente leiders, werken doorgaans beter samen. Een bestuur dat er niet in slaagt deze posities in te vullen, zal het dus ook moeilijker hebben om intern goed samen te werken. Dit wordt bijvoorbeeld ook duidelijk wanneer we de individuele resultaten van een fusiebestuur, dat moeite heeft met het invullen van centrale functies, vergelijken met de gemiddelde scores.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Personele middelen	.282*	.213
Inwonersaantal	.056	.314
Loopbaan in publieke sector	.124	1.790
Loopbaan in organisatie	-.101	1.721
Leeftijd	.299*	.586

Tabel 26: Regressieanalyse voor interne samenwerking bij documentenopmaak (1)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

⁵ 27,6 procent van de respondenten ervaren een afname en 27,3 procent van de respondenten ervaren een toename van hun betrokkenheid bij de opmaak van formele beleidsdocumenten in vergelijking met hun situatie voor de fusie.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Leiderschapskwaliteiten diensthoofden	.273*	.550
Inwonersaantal	.088	1.831
Loopbaan in publieke sector	.087	1.767
Loopbaan in organisatie	-.023	.589
Leeftijd	.309*	.550

Tabel 27: Regressieanalyse voor interne samenwerking bij documentenopmaak (2)

p < 0,05; **p < 0,01; *p < 0,001*

4.1.6 Burgerbetrokkenheid

De betrokkenheid van burgers bij het beleid verwijst naar de mate waarin burgers de gelegenheid krijgen en benutten om actief deel te nemen aan het beleidsvormingsproces (van Gool, 2008). In de bevraging maken we een onderscheid tussen de perceptie over de aanwezigheid van formele participatiemogelijkheden en perceptie over de mate waarin de burger ook effectief deelneemt aan het beleidsvormingsproces. We legden de vragen inzake de burgerbetrokkenheid voor aan de politiek leidinggevenden (N = 11), leden van het managementteam (N = 25), diensthoofden buiten het managementteam (N = 15), beleidsmedewerkers (N = 7), uitvoerend medewerkers (N = 7), en gemeenteraadsleden (N = 21) die de situatie voor de fusie hebben meegemaakt.

Volgens de respondenten is er een toename van de formele participatiemogelijkheden, maar heeft die volgens hen geen invloed op de mate waarin burgers daadwerkelijk betrokken zijn bij beleid. Bij de fusiebesturen is er voornamelijk een stijging van adviesraden en burgerbevragingen in vergelijking met de situatie voor de fusie. Van de respondenten ervaart 27,5 procent een stijging van adviesraden en 43,7 procent van burgerbevragingen, terwijl de gemiddelde stijging van andere participatiemogelijkheden slechts 11,7 procent is.

“Ik vind wel dat we daar veel meer aan doen dan in het verleden. We proberen meer mensen te betrekken en ook vele vaker, maar het zijn nog steeds dezelfde mensen die zich engageren.” (Schepen)

Van de respondenten ervaart 45,7 procent de betrokkenheid van de burger doorheen het beleidsproces als onveranderd. Iedere fusiegemeente kent de burgers die altijd deelnemen aan participatie initiatieven, maar dat zijn vandaag dezelfde individuen als voor de fusie.

“We moeten vaststellen dat we de burger niet bereiken. We zien nog steeds dezelfde mensen als voor de fusie en we bereiken geen nieuwe mensen.” (Schepen)

Kortom, ondanks de uitbreiding van de formele participatiemogelijkheden bereiken de fusiegemeenten niet meer burgers. Als burgers al betrokken zijn, dan vooral via adviesraden of burgerbevragingen, en het meest binnen de fase van beleidsevaluatie. Onderstaand citaat van een Schepen uit een fusiebestuur vat dat gegeven goed samen:

“Wij hebben in het begin veel te veel verwacht van het individu dat zou komen participeren. Participatie is belangrijk, maar wij hebben er veel te veel gewicht aan gegeven. De inwoner wil vooral nadenken over de dingen die voor zichzelf belangrijk zijn en diens nabije woonomgeving, maar daarna houdt het op. Dat is toch mijn gevoel.” (Schepen)

Een interessante vaststelling uit de focusgroepen is dat de formele participatiemogelijkheden en vooral de adviesraden, ook onderhevig zijn aan de effecten van gemeentelijke fusies. Zo ervaren de respondenten moeilijkheden om de interne organisatie van die formele raden op elkaar af te stemmen (zie deel 4.2), zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld.

“De oudere sportraad van [fusiegemeente A] functioneerde anders dan de oudere sportraad van [fusiegemeente B]. Ondanks dat we daar geprobeerd hebben naar een nieuw model te gaan, merk je ook hier dat die verschillende culturen nog leven. Ieder individu grijpt terug naar zijn voorgaande identiteit en dat clasht dan ook weer.” (Schepen)

De regressies tonen aan dat de beleidscapaciteit (financiële en personele middelen) van de gemeente samenhangt met de formele participatiemogelijkheden (zie Tabel 28) en de betrokkenheid van de burger (zie Tabel 29). Net zoals bij de beleidsevaluatie zien we dat de respondenten de toename aan formele participatiemogelijkheden niet zien als een rechtstreeks effect van de gemeentelijke fusie, maar als een gevolg van de toegenomen beleidscapaciteit van de fusiegemeente. De respondenten in de focusgroepen geven aan dat het inderdaad gaat om een samenspel tussen een maatschappelijke evolutie en de gemeentelijke fusie.

“Ik denk dat het een combinatie is van meer middelen en van de nood aan meer initiatieven.” (Lid managementteam)

De maatschappelijk evolutie heeft ertoe geleid dat de fusiegemeenten de burger meer willen betrekken, maar het is dankzij de fusie dat ze dat ook effectief kunnen. Zo geven de respondenten aan dat ze dankzij de fusie een participatieambtenaar en/of Schepen voor participatie hebben kunnen benoemen, dat er een visie achter hun participatie-initiatieven zit, en ze erin slagen om meer *outreached* te werken. Onderstaand citaat van een ambtelijk leidinggevende illustreert dat samenspel tussen maatschappelijke evolutie en verhoogde capaciteit aan.

“Ik denk dat zoiets niet ligt aan de fusie, maar eerder een maatschappelijke evolutie. De verhoogde wil om in te zetten op participatie is een evolutie die je in alle lokale besturen wel ziet, maar de capaciteit om er effectief op in te zetten komt wel van de fusie.” (Ambtelijke leidinggevende)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Beleidscapaciteit	.354**	.100
Inwonersaantal	-.107	.225
Loopbaan in publieke sector	.054	1.288
Loopbaan in organisatie	-.011	1.242
Leeftijd	.313*	.423

Tabel 28: Regressieanalyse voor participatiemogelijkheden (1)
 * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Beleidscapaciteit	.283*	.098
Inwonersaantal	-.138	.221
Loopbaan in publieke sector	.016	1.260
Loopbaan in organisatie	.109	1.215
Leeftijd	.167	.414

Tabel 29: Regressieanalyse voor burgerbetrokkenheid (1)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

De regressieanalyses wijzen ook op een verband met de omvang van de beleidsagenda (zie Tabel 30 en Tabel 31). De respondenten uit de focusgroepen nuanceren hier wel dat de groei in omvang van de beleidsagenda in de eerste jaren na de fusie niet gebruikt werd om in te zetten op participatie. De fusiegemeenten richtten zich toen voornamelijk op het informeren van de burger en beginnen pas vandaag, anno 2024, opnieuw de ruimte te ervaren om in te zetten op de betrokkenheid van burgers in het beleidsvormingsproces.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Omvang beleidsagenda	.374***	.132
Inwonersaantal	-.091	.225
Loopbaan in publieke sector	.256	1.270
Loopbaan in organisatie	-.134	1.234
Leeftijd	.280*	.424

Tabel 30: Regressieanalyse voor participatiemogelijkheden (2)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Omvang beleidsagenda	.330**	.128
Inwonersaantal	-.118	.218
Loopbaan in publieke sector	.186	1.234
Loopbaan in organisatie	.004	1.199
Leeftijd	.135	.412

Tabel 31: Regressieanalyse voor burgerbetrokkenheid (2)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

4.2 INTERNE WERKING EN MANAGEMENT

Tabel 32 geeft een samenvatting weer van de onderzochte effecten op de interne werking zoals die gepercipieerd werden door de betrokkenen. De weergegeven effecten gaan steeds over de huidige situatie in vergelijking met de situatie voor de fusie. De tabel lijst tevens de gevonden verklaringen voor deze effecten op. De verklaringen zelf gaan eveneens telkens over een vergelijking tussen voor en na de fusie. We vermelden de observaties rond de structurele en culturele integratie en het veranderingsmanagement hier niet apart omdat deze geen effecten van de fusies zijn, maar wel belangrijke condities om de fusies te laten slagen (zijn dus wel opgenomen bij de verklaringen).

In het volgende deel van de analyse gaan we in op de veranderingen aan de interne werking en management van de gefuseerde besturen. We staan eerst stil bij de beschrijvende resultaten uit de bevraging voor de organisatiestructuur, organisatiecultuur en het veranderingsmanagement. Vervolgens gaan we in op enkele regressieanalyses voor de verklaring voor de verandering in gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening, capaciteiten en individueel welbevinden.

	Gepercipieerd effect fusie	Verklaringen gepercipieerde effecten
Organisatiecultuur	De gemeentelijke fusies zorgden voor een toename van de ontwikkelingscultuur en hiërarchische cultuur, en voor een afname van de groeps cultuur in vergelijking met de situatie voor de fusie.	N/A
Gepercipieerde kwaliteit dienstverlening	De gemeentelijke fusies zorgden voor een toename in de gepercipieerde digitale toegankelijkheid, nauwkeurigheid, snelheid en professionaliteit van de diensten, maar voor een afname van de gepercipieerde fysieke toegankelijkheid in vergelijking met de situatie voor de fusie.	Sterk geïntegreerde werkculturen leiden tot een hogere gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening.
		Een toename in ambtelijk leiderschapskwaliteiten [in vergelijking met de situatie voor de fusie], leidt tot een hogere gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening.
		Een toename in ondersteuning vanuit de personeelsdienst, leidt tot hogere gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening.
	De gemeentelijke fusies zorgden niet voor grote wijzigingen in de gepercipieerde kwaliteit van dienstverlening van de personeelsdienst, de financiële dienst en de technische dienst in vergelijking met de situatie voor de fusie.	Sterk veranderingsmanagement leidt tot een toename van de gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening van de personeelsdienst, de financiële dienst en de technische dienst.

4.2.1 Organisatiestructuur

We legden vragen inzake de veranderingen aan de organisatiestructuur voor aan de beleidsmedewerkers (N = 9), diensthoofden (N = 15), leden van het managementteam (N = 27), en de uitvoerende medewerkers (N = 85) die situatie voor de fusie hebben meegemaakt (N = 136). We zien over het algemeen een erg hoge mate van gepercipieerde structurele integratie. Zo geeft bijna 88 procent van de respondenten aan dat de dienst waarvoor gewerkt werd voor de fusie minstens gedeeltelijk (en meestal volledig) is geïntegreerd in een eengemaakte dienst na de fusie. Dit betekent dat niet-geïntegreerde diensten volgens de respondenten amper voorkomen in de bevroegde besturen. Bovendien geeft 83 procent van deze respondenten aan dat de medewerkers van deze eengemaakte diensten minstens gedeeltelijk dezelfde verlonings- en arbeidsvoorwaarden hebben bij vergelijkbare functies. Dit is echter een evolutief gegeven, aangezien bij sommige van de bevroegde besturen er lange tijd geen gemeenschappelijke rechtspositieregeling was. Op die manier vielen nieuwe personeelsleden onder de rechtspositieregeling van een van de besturen (zodat nieuwe medewerkers allemaal onder dezelfde rechtspositieregeling vielen), ook al waren ze werkzaam in het andere bestuur. Een leidinggevende ambtenaar van een van deze fusiebesturen formuleert dit op de volgende manier:

“De rechtspositieregeling was lange tijd niet gedeeld. Nieuwe personeelsleden vielen onder de regeling van [bestuur A], maar kwamen soms terecht op een dienst in [bestuur B]. Hierdoor had je binnen hetzelfde team op eenzelfde werkplek personeelsleden met een verschillende regeling. Dat was niet evident.” (Leidinggevend ambtenaar)

We zien een licht ander beeld bij de vraag in hoeverre de medewerkers van deze diensten hetzelfde diensthoofd hebben. Hier geeft (slechts) 58 procent van de respondenten aan dat ze beschikken over hetzelfde diensthoofd. In de focusgroepen met leden van het college van burgmeester en schepenen en leden van het managementteam kwam vaak naar voren dat het integreren van de diensthoofden een hele klus bleek te zijn, en dat er soms helemaal geen overkoepelende profielen (bv. clusterverantwoordelijken) werden gevonden (zelfs tot vandaag). Het onderstaande voorbeeld van een van de fusiegemeenten is hierin sprekend.

“De Vrije Tijd is een dienst waar die dynamiek en instabiliteit duidelijk merkbaar waren: er is geen clustercoördinator maar wel een diensthoofd. Het eerste diensthoofd is lange tijd ziek geweest en heeft uiteindelijk ontslag genomen. Daarna was er een clustercoördinator, maar die is maar voor een beperkte periode gebleven. Toen was er even geen van beide en nu is er uiteindelijk terug een diensthoofd.” (Leidinggevend ambtenaar)

Bijna 73 procent van de respondenten geeft aan dat de medewerkers van de gefuseerde diensten minstens gedeeltelijk de diensten aan de burger/cliënt/klant op een gelijkwaardige manier verstrekken. Dit betekent dat de diensten niet enkel verregaand structureel zijn geïntegreerd, maar dat de onderliggende dienstverleningsprocessen ook op elkaar afgestemd zijn. We zien trouwens een vrij gelijkaardig beeld voor de afstemming van softwarepakketten (82 procent) en interne aankoopprocedures (77 procent).

Hoewel uit de bevraging blijkt dat alle fusiegemeenten vrij verregaand structureel geïntegreerd werden, valt dit toch enigszins te nuanceren op basis van de focusgroepen. De meest verregaande structurele integraties zien we in fusiebesturen waar een grotere gemeente fuseerde met een kleinere gemeente. Daar wordt het personeel van de kleinere gemeente vaak overgenomen in de kantoorruimtes van de grotere gemeente. In fusiebesturen van gelijkaardige grootte zien we dat deze vaak nog volop bezig zijn met de diensten op dezelfde locatie over te brengen en dat er vaak in meerdere locaties diensten worden aangeboden. In sommige gevallen is deze keuze bewust (e.g. lokale dienstencentra), maar in andere gevallen komt dit door het plaatsgebrek in de huidige gemeentehuizen en het ontbreken van een administratief centrum dat groot genoeg is. Dit heeft niet enkel consequenties voor de samenwerking tussen diensten van verschillende prefusiegemeenten, maar ook voor de samenwerking tussen verschillende diensten.

“Burgerzaken zit nog verspreid over de verschillende deelgemeenten. Het gaat hier dan wel louter om de dienstverlening naar de burger. Er wordt niet echt met een rotatiesysteem gewerkt. Het blijft de vaste stek van de ambtenaren om in het gemeentehuis van een deelgemeente te werken. Omgeving zit samen op één locatie. De technische dienst zit op twee locaties. [...] De samenwerking over de teams heen is minder goed dan voorheen. Het is niet de reflex van de teams om bij een ander team te gaan luisteren hoe het precies zit.” (Leidinggevend ambtenaar)

4.2.2 Organisatiecultuur

Indien we de mate van gepercipieerde culturele integratie bekijken, zien we een lagere score dan bij de structurele integratie. We legden de vragen voor aan dezelfde respondenten (N = 136). 59 procent van de respondenten gaf aan dat de medewerkers van de diensten minstens gedeeltelijk dezelfde werkgerelateerde cultuur en waarden hebben, waarvan slechts 22 procent aangaf dat de diensten volledig dezelfde cultuur en waarden hebben. Deze cultuurverschillen kwamen ook uitgebreid aan bod tijdens de focusgroepen, en de situatie is vaak wat anders dan de surveyresultaten in eerste instantie aangeven. In alle besturen spelen immers nog grote culturele verschillen. In besturen waar een grotere gemeente gefuseerd is met een kleine, wordt van de kleinere gemeente vaak impliciet verwacht dat ze de cultuur van de grotere gemeente overneemt (temeer omdat de diensten ervan vaak fysiek inkantelen in deze van de grotere gemeente). Hoewel de cultuurverschillen voor minder problemen zorgen in deze gemeenten, zijn ze er nog steeds. Het gaat dan vaak om de manier waarop medewerkers aangestuurd worden (e.g. plattere aansturinglijnen met directe aansturing vs. langere aansturinglijnen met meer individuele autonomie), maar ook om het groepsgevoel dat heerst in de gemeente (hierover later meer). In fusiebesturen met een gelijkaardige omvang, zien we dat die culturele spanningen vaker op de voorgrond verschijnen. Het gaat hierbij over verschillen in routines, gebruikte taal, na te streven doelstellingen, leiderschapstijl, etc.

“We hadden twee verschillende culturen in twee verschillende gemeenten, maar dat is ontkend geweest en mocht niet uitgesproken worden. We hielden vast aan het feit dat we erg op elkaar leken, gewoon om het verteerbaar te maken. Deze ontkenning heeft ertoe geleid dat we niet aan de integratie gewerkt hebben en dat de dag van vandaag nog steeds een nasleep heeft. De verschillen waren van in het begin duidelijk zichtbaar en goed benoemd. Het paste niet in het narratief van de fusie want dat was om duidelijk dezelfde taal te spreken en één familie te zijn. Op organisatieniveau was dat niet want er waren verschillende culturen, maar dat paste dus niet binnen het narratief en werd op dat moment ontkend en aan de kant geschoven.” (Leidinggevend ambtenaar)

Kijken we naar de soorten van organisatiecultuur die zich manifesteren door de integratie, dan kunnen we een onderscheid maken tussen een ontwikkelingscultuur waarin innovatie en wendbaarheid centraal staan, een rationele cultuur waarin doelstellingen en het behalen van resultaten centraal staan, een hiërarchische cultuur waarin regels en structuur centraal staan, en een groepscultuur waarin sociale cohesie centraal staan. Voor de conceptualisering en operationaliseren gebruiken we het *competing values* model van Quinn & Rohrbaugh (1983). We stelden vragen omtrent deze types van cultuur aan de politiek leidinggevenden (N = 18), beleidsmedewerkers (N = 9), diensthoofden (N = 14), leden van het managementteam (N = 27) en de uitvoerende medewerkers (N = 77), voor een totaal aan respondenten van 145. Het valt op dat het vooral de ontwikkelingscultuur en hiërarchische cultuur zijn waarvan de respondenten vinden dat die vooruit zijn gegaan sinds de fusie. 54 procent van de respondenten geeft aan dat ze het er minstens deels mee eens zijn dat innovatie en vernieuwing centraler staan in de huidige organisatie in vergelijking met de situatie voor de fusie,

en bijna 60 procent zegt hetzelfde over het centraler staan van formele regels en procedures. De toe- of afname van een rationele cultuur is minder uitgesproken met 38 procent van de respondenten die denkt dat de focus op resultaten en doelvervulling centraler staat, 23 procent die dat niet denkt, en bijna 40 procent die er geen uitgesproken mening over heeft. Waar de respondenten wel een uitgesproken mening over hebben is over de afname van de groeps cultuur in vergelijking met de situatie voor de fusie. Liefst 74 procent van de respondenten geeft aan dat ze niet vinden dat de organisatie een familialere omgeving is om in te werken in vergelijking met de situatie voor de fusie, en 56 procent zegt hetzelfde voor het centraal staan van loyaliteit en wederzijds vertrouwen.

Deze resultaten worden bevestigd door de gesprekken tijdens de focusgroepen. Door te evolueren naar een groter bestuur, stijgt de nood aan regelgevende kaders en procedures zodat de organisatie beheersbaar blijft. Kleine besturen die fuseren met grote besturen nemen vaak de regels over van de grote besturen, maar ook in fusiebesturen van gelijkaardige grootte, zien we een toename van de hiërarchische cultuur. Vaak is dit ook onderdeel van het veranderingstraject dat uitgestippeld wordt (e.g. nieuwe regels voor dienstverlening in kader van integratie van dienstverleningsprocessen). Door de fusie is de organisatiestructuur bovendien vaak hiërarchischer geworden, daar waar in de prefusiegemeente een vlakkere structuur aanwezig was. Op die manier komen er ook nieuwe managementprofielen bij (e.g. clusterverantwoordelijken). Er stelt zich hier evenwel een paradox, aangezien de fusiebesturen tegelijk ook de autonomie van de diensten wensten te vergroten door bijvoorbeeld met zelfsturende teams te gaan werken. De fusiebesturen die hiermee gestart zijn, hebben dit evenwel vrij snel weer afgeschaft omdat het in de praktijk niet werkbaar bleek. De verhoogde mate aan hiërarchische cultuur kan derhalve ook een effect zijn van de stijgende nood aan stabiliteit net na de fusie.

“Er zijn meer regels, er worden minder verantwoordelijkheden gegeven/genomen. Vroeger werd iemand wat vaker losgelaten vanuit vertrouwen, terwijl er nu meer goedkeuring noodzakelijk is. Ik heb het gevoel dat er ook minder fouten gemaakt mogen worden.” (Ambtelijk leidinggevende)

Wat betreft de ontwikkelingscultuur zien we wel wat meer onderlinge verschillen tussen de besturen in de focusgroepen. Besturen die de fusie vrij snel structureel wisten te finaliseren (e.g. door diensten over te brengen naar een gemeenschappelijk administratief centrum en processen/procedures op elkaar af te stemmen), waren sneller in staat om een ontwikkelingscultuur, gericht op innovatie, te stimuleren. Deze besturen beschrijven synergieën tussen de diensten en de bijkomende personeelscapaciteit en mogelijkheid tot specialisatie als redenen om meer innovatiegericht te werken. Besturen die meer moeite hebben om structuren en processen op elkaar af te stemmen, merken op dat er vandaag nog te weinig tijd en ruimte is voor innovatie omdat ze nog te veel bezig zijn met de effecten van de fusie.

“We hebben niet het gevoel dat we de ruimte hebben gehad om in te zetten op innovatie. Als we er al voor kozen om er op in te zetten, dan lieten we ons helpen door externen (maar ook dat met wisselend succes). Het is niet volledig afwezig, maar de focus lag op overleven.” (Leidinggevend ambtenaar)

De besturen zijn het er wel over eens dat de groeps cultuur gedaald is. De respondenten zien dit als een logisch gevolg van de fusie, en iets wat ze vandaag nog actief aan het verhelpen zijn met allerhande initiatieven. De respondenten geven aan dat ze in de grotere organisatie niet altijd meer iedereen kennen, en dat het personeel zich nog vaak terugplooit op de sociale groepen van de situatie voor de fusie (e.g. bij informele uitjes van de medewerkers). Beleidsmakers en leden van het managementteam vinden dat er een groeps cultuur moet heersen over de volledige fusiegemeente heen, maar de evolutie naar een dergelijke groeps cultuur verloopt in de praktijk traag. Bij gemeenten waar de diensten niet samenzitten in hetzelfde gebouw lijkt de gedachte dat iedereen voor dezelfde gemeente werkt nog het minst doorgedrongen. Talrijke initiatieven (e.g. gemeenschappelijke personeelsfeesten, vriendenkringen, nieuwsbrieven, infomomenten, workshops, missie/visie/waarden, teambuilding activiteiten, ...) lijken vandaag nog onvoldoende effectief te hebben op de groeps cultuur. Ook de lockdowns in 2020, toen de gefuseerde gemeenten nog maar net ontstaan waren, hebben volgens de respondenten een effect gehad op de groeps cultuur. De respondenten merken bovendien terecht op dat de integratie gemeente-OCMW gelijktijdig plaatsvond met de fusie, waardoor zes verschillende culturen op elkaar afgestemd moesten worden, wat de groeps cultuur wellicht nog sterker deed afnemen.

“Dat familiegevoel is een beetje weg. Dat zijn nu eigenlijk vier tot zes families (met integratie OCMW) die versmolten zijn tot een nieuw samengesteld gezin. Doordat de integratie gelijktijdig met de fusie is uitgevoerd, is die integratie eigenlijk niet goed gedaan want alle aandacht ging natuurlijk naar de fusie.”
(Leidinggevend ambtenaar)

“Ze missen hun collega’s en ze missen hun werkplek waardoor die groepsdynamiek afneemt. Je voelt die verschillen nog altijd. We merken dat het anders is bij nieuwe mensen die de gemeente binnenkomen. Die kennen niet anders, en daar speelt het gebrek aan groepsdynamiek veel minder.”
(Leidinggevend ambtenaar)

We legden soortgelijke stellingen ook voor aan respondenten die pas na de fusie in dienst kwamen van de organisatie en peilden daarmee naar de mate waarin deze nieuwe medewerkers vinden dat er sprake is van een ontwikkelingscultuur, een hiërarchische cultuur, een rationele cultuur, of een groeps cultuur (N = 56). De resultaten lopen grotendeels gelijk met de vaststellingen die de overige respondenten maakten, maar verschillen wel op het vlak van de groeps cultuur. 57 procent van deze respondenten vindt immers dat de organisatie een erg familiale omgeving is om in te werken, en 78 procent vindt dat het belang van loyaliteit en wederzijds vertrouwen centraal staan in de organisatie. Het lijkt er dus op dat de percepties over de aanwezigheid van een groeps cultuur en de verandering ervan uiteenlopen. Dit kan erop wijzen dat de medewerkers die de situatie voor de fusie hebben meegemaakt, de consequenties van de fusie anders inschatten dan de nieuwe medewerkers in de organisatie.

4.2.3 Veranderingsmanagement

Voor de meting van veranderingsmanagement gebruiken we het conceptueel model en de operationalisering van Van der Voet & Vermeeren (2017) die een onderscheid maken tussen drie aspecten van veranderingsmanagement: 1) de mate waarin medewerkers geïnformeerd worden over het veranderingstraject (i.e. informeren), 2) de mate waarin medewerkers kunnen participeren in het veranderingstraject (i.e. participeren), en 3) de mate waarin de organisatie aandacht heeft voor de bezorgdheden van de medewerkers (i.e. aandacht). We bevroegen de beleidsmedewerkers (N = 9), diensthoofden (N = 14), leden van het managementteam (N = 27), politiek leidinggevenden (N = 18) en de uitvoerende medewerkers (N = 76) die allen al in dienst waren voor de fusie en die het veranderingstraject dus hebben meegemaakt (N = 144). De resultaten laten een wisselend beeld zien op het veranderingsmanagement. Een merendeel van 56 procent van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat ze vinden dat de medewerkers regelmatig geïnformeerd werden over de implementatie van de fusie. Anderzijds vindt slechts 35 procent dat er voldoende mogelijkheden waren voor de inbreng van eigen ideeën van de medewerkers en liefst 51 procent van de respondenten vindt niet dat er genoeg aandacht was voor de individuele zorgen van de medewerkers over de fusie.

De focusgroepen bevestigen dit beeld enigszins, al is het cruciaal om hier te herhalen dat de focusgroepen enkel met politiek/ambtelijk leidinggevenden werden gehouden, wat een vertekend, optimistisch beeld kan geven aangezien het (succes van het) veranderingsmanagement vooral ervaren wordt op het uitvoerende niveau. Wat wel duidelijk is uit de gesprekken is dat de meeste gemeenten onvoldoende tijd hadden om de fusie voor te bereiden. Alle juridische en organieke zaken die in orde gebracht moesten worden tegen 1 januari 2019 namen het gros van de voorbereidingstijd in beslag, waardoor nog maar weinig tijd over was voor veranderingsmanagement. Bovendien kwam de fusie boven op de job van de medewerkers, waardoor ze onder een grote werkdruk kwamen te staan. De respondenten verwijzen bovendien naar moeilijkheden in communicatie naar de medewerkers door de grote onduidelijkheden die nog bestonden bij bepaalde beslissingen, waardoor geen rechtlijnig antwoord aan de medewerkers kon gegeven worden.

Ieder bestuur heeft, ondanks de moeilijkheden, wel de nodige initiatieven genomen om de medewerkers mee te krijgen. Het gaat dan over gezamenlijke oefeningen voor de integratie van het organogram, de processen, de missie/visie/waarden, maar ook surveys met vragen over de noden en verzuchtingen van het personeel, workshops/klankbordgroepen en individuele gesprekken met het personeel, individuele opvolging van de medewerkers door de diensthoofden, het aanstellen van fusie- en transitiecoördinatoren, etc. De vraag blijft echter of deze initiatieven het nodige effect gehad hebben, aangezien veel voorstellen die uit de participatieprocessen kwamen, uiteindelijk teruggedraaid moesten worden. Doorheen de focusgroepen valt op dat het veranderingsmanagement dat gebruikt werd voor meer zekerheid, stabiliteit en eigenaarschap voor het

personeel moest zorgen, maar dat de gemeenten hier niet altijd in slaagden. De citaten uit verschillende fusiegemeenten illustreren dit.

“In een fusie werk je in de eerste plaats vooral op macro- en mesoniveau. Je hebt niet altijd tijd om op individueel microniveau te gaan werken. We hebben er wel sterk op ingezet dat iedereen z’n plaats zou hebben en vinden binnen de nieuwe organisatie. We hebben daar ongeveer twee maanden pendeldiplomatie toegepast om diensten samen te brengen en taken te herverdelen zodat we tot een gepaste situatie en samenstelling zouden kunnen komen.” (Schepen)

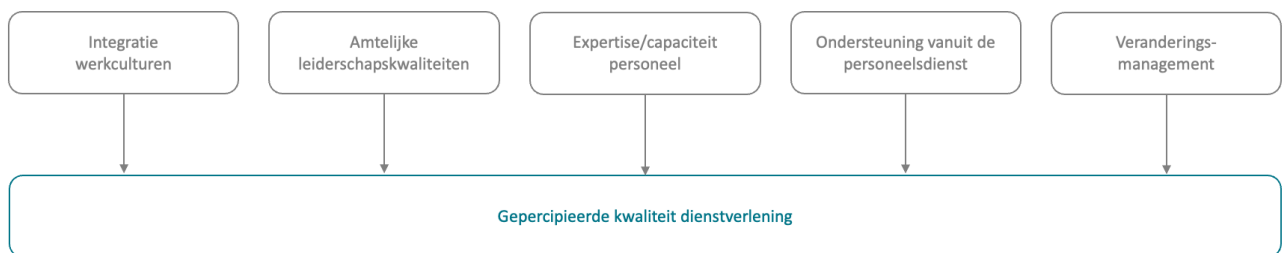
“Als je dan zegt informeren, dat zijn de zaken die je zelf al weet of al afgeklopt zijn. Bij die vragen die overblijven zijn er wel wat dingen die ook voor ons nog niet altijd duidelijk zijn of afgeklopt zijn. Dan kan het zijn dat er in de perceptie van de medewerkers onvoldoende aandacht voor is. Soms wil je eerst kijken hoe groot het probleem precies is.” (Schepen)

“Sinds de aankondiging van de fusie en de uiteindelijke realisatie ervan, was dat één waas. Dat was gas geven om er te geraken, je moest je eigen job nog doen, los van het realiseren van de fusie. Nieuwe collega’s leren kennen, een nieuwe dynamiek vinden, nieuw beleid dat gevormd moest worden, ... Ik heb dat ervaren als een grote waas, en gewoon gaan en blijven gaan.” (Leidinggevend ambtenaar)

“De medewerkers wisten niet of ze op hun huidige locatie konden blijven werken. Dat creëerde voor sommige een aantal kopzorgen over het al dan niet moeten aankopen van een auto. [...] Je kan informeren en samen nadenken, maar zolang je mensen geen uitsluitel kan geven dan blijven die op hun honger zitten.” (Schepen)

4.2.4 Gepercipieerde impact fusie op kwaliteit van dienstverlening

In deze sectie bespreken we de gepercipieerde impact van de fusie op de kwaliteit van de dienstverlening. We bekijken zowel de kwaliteit van de dienstverlening naar de burger als de kwaliteit van de interne dienstverlening (i.e. ondersteunende diensten). Voor de gepercipieerde verandering in kwaliteit van de dienstverlening naar de medewerkers bevroegen we de beleidsmedewerkers (N = 9), diensthoofden (N = 15), leden van het managementteam (N = 27), de politiek leidinggevenden (N = 18) en de uitvoerende medewerkers (N = 83), voor een totale respons van 152. Bij de vragen inzake de gepercipieerde verandering in kwaliteit van de dienstverlening naar de burger, bevroegen we ook nog de gemeenteraadsleden (N = 13). We staan bovendien stil bij enkele verklarende factoren voor de kwaliteit van de dienstverlening. Deze verklarende factoren zijn samengevat in Figuur 3.



Figuur 3: Verklarende factoren kwaliteit dienstverlening

Dienstverlening naar de burger

- Gepercipieerde toename digitale toegankelijkheid, nauwkeurigheid, snelheid, professionaliteit, maar afname fysieke toegankelijkheid:

De gepercipieerde verandering in kwaliteit van de dienstverlening naar de burger toe, werd gemeten aan de hand van de verandering in fysieke en digitale toegankelijkheid, nauwkeurigheid, snelheid en professionaliteit van de afgeleverde diensten. We zien een sterk genuanceerd beeld. Zo geeft 56 procent van de respondenten (N = 164) aan dat de professionaliteit van de dienstverlening is toegenomen, maar vindt respectievelijk 44 procent en 42 procent van de respondenten ook dat de snelheid en nauwkeurigheid van de dienstverlening gelijk is gebleven (tegenover resp. 39 procent en 42 procent die vindt dat deze zijn toegenomen). Anderzijds vindt maar liefst 86 procent van de respondenten dat de digitale toegankelijkheid van de dienstverlening is toegenomen sinds de fusie, maar vindt ook 45 procent van de respondenten dat de fysieke toegankelijkheid is afgenomen (en 27 procent vindt dat het gelijk is gebleven). Indien we peilen naar de gepercipieerde kwaliteit van de huidige dienstverlening bij alle respondenten (ook degene die pas na de fusie in dienst kwamen) (N = 248), merken we wel dat 63 procent van de respondenten vindt dat de gemeentelijke diensten vandaag fysiek vlot toegankelijk zijn (tegenover slechts 16 procent die vindt dat de diensten fysiek niet vlot toegankelijk zijn).

Omtrent de toe- en afname van de digitale en fysieke toegankelijkheid, werd tijdens de focusgroepen verwezen naar het breed ingevoerde afsprakensystemen en de COVID-19 crisis als verklarende factoren. De meeste

besturen probeerden zoveel mogelijk dezelfde dienstverlening te integreren op dezelfde locatie (e.g. gemeentehuis bestuur A voor burgerzaken, gemeentehuis bestuur B voor grondgebonden zaken). Door de verspreiding van de gemeentelijke dienstverlening over verschillende gebouwen van de gemeente, kan de fysieke drempel voor burgers ook gestegen zijn. Lokale dienstencentra in de gemeentehuizen van de prefusiegemeenten verminderden dit risico voor sommige gemeenten, maar zorgden ook voor een verminderde integratie van de dienstverlening (i.e. medewerkers van prefusiegemeenten bleven werken in eigen gemeentehuis). Door de grotere omvang van de gemeentelijke administratie en de centralisering van de dienstverlening, nam de afstand tussen burger en ambtenaar volgens sommige respondenten ook toe, wat de afname in fysieke toegankelijkheid van de dienstverlening mee kan verklaren. Bovendien moesten dienstverleningsprocedures (zoals de openingstijden) vaak op elkaar afgestemd worden, wat soms ook een impact had op de fysieke toegankelijkheid van de dienstverlening.

“Stel dat er geen fusie was geweest, dan zou het aantal openingsuren van de pre-fusiegemeenten uiteindelijk hoger uitkomen dan het aantal openingsuren van [de fusiegemeente]. Hadden we aparte gemeenten gebleven, dan waren we fysiek waarschijnlijk meer toegankelijk geweest.” (Ambtelijk leidinggevende)

- Inwonersaantal en culturele integratie als verklaring voor gepercipieerde toename van kwaliteit dienstverlening:

Indien we kijken naar de nauwkeurigheid, snelheid en professionaliteit van de dienstverlening, dan blijkt uit onze regressieanalyses dat de grootte van de gemeente (inwonersaantal) en de mate van culturele integratie bepalend zijn voor de gepercipieerde verandering in kwaliteit van de dienstverlening. Hoe groter de gemeente en hoe beter de organisatieculturen zijn geïntegreerd, hoe kwaliteitsvoller de dienstverlening wordt ervaren ten opzichte van de situatie voor de fusie. Dit wordt eveneens bevestigd door de resultaten van de focusgroepen, waar de mate van culturele integratie naar boven kwam als verklaring voor de toename van kwaliteitsvolle dienstverlening. Het gaat dan voornamelijk om het samenbrengen van diensten op één locatie om op die manier de culturen op elkaar af te stemmen. Dit is moeilijker bij het aanhouden van gedecentraliseerde dienstverlening waarbij frontofficemedewerkers blijven werken in het gemeentehuis waar ze vroeger ook werkten en weinig tot geen interactie hebben met de medewerkers van de andere prefusiegemeente(n). Toch blijkt uit de regressieanalyse dat de mate van structurele integratie (i.e. integratie diensten, diensthoofden, dienstverlening, software) niet bepalend is voor de gepercipieerde toename in nauwkeurigheid, snelheid en professionaliteit van de dienstverlening. De coëfficiënten kunnen teruggevonden worden in Tabel 33.⁶ De gepercipieerde toename van de kwaliteit van de dienstverlening lijkt hier dus eerder bepaald te worden door de culturele integratie dan

⁶ Er worden nog enkele controlevariabelen opgenomen (i.e. loopbaan van respondent in publieke sector en organisatie, en leeftijd ervan) om de interne validiteit van de resultaten te controleren.

door de structurele integratie. Dat betekent dat ook wanneer diensten fysiek samengebracht worden, dit nog niet automatisch betekent dat de culturen op elkaar afgestemd worden en de dienstverlening kwaliteitsvoller wordt. De interne cohesie, afstemming en samenwerking binnen een dienst zijn immers vaak eerder verbonden met culturele aspecten dan met structuur-gerelateerde maatregelen.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Integratie diensten	-,189	,087
Integratie werkculturen	,561***	,070
Integratie diensthoofden	-,131	,057
Integratie dienstverlening	-,104	,084
Integratie softwarepakketten	-,047	,068
Inwonersaantal	,240**	,111
Loopbaan in publieke sector	,179	,230
Loopbaan in organisatie	-,171	,203
Leeftijd	-,011	,084

Tabel 33: Regressieanalyse voor de kwaliteit van de dienstverlening (1)
 * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

- Toename leiderschapskwaliteiten, ondersteuning personeelsdienst en kennis/expertise als verklaring voor gepercipieerde toename van kwaliteit dienstverlening:

Uit andere regressieanalyses (zie Tabel 34) blijkt bovendien dat de leiderschapskwaliteiten van de ambtelijk leidinggevenden bepalend zijn voor de gepercipieerde toename in nauwkeurigheid, snelheid en professionaliteit van de dienstverlening. Hoe beter de leiderschapskwaliteiten van de leidinggevenden ervaren worden ten opzichte van de situatie voor de fusie, hoe hoger de kwaliteit van de dienstverlening is. De mate waarin de ambtelijke leiderschapskwaliteiten bepalend zijn voor de gepercipieerde toename in kwaliteit van de dienstverlening vinden we tevens terug in de resultaten van de focusgroepen. Een aantal van de fusiegemeenten had immers veel moeite om de juiste leidinggevende profielen te vinden voor de nieuwe fusiegemeente, waardoor sommige diensten lang zonder leidinggevende gezeten hebben. De structuur kan op dat moment al zodanig uitgebouwd zijn dat ze de kwaliteit van de dienstverlening kan verhogen (e.g. geïntegreerde clusters met transversale dienstverlening), maar zonder leidinggevende om de dienst aan te sturen daalt de kwaliteit van de dienstverlening verder.

“Het organogram is gemaakt om transversaal samen te werken. Zo werken we nu bijvoorbeeld met clustercoördinatoren (bv. coördinator Mens die voor sociale werking en vrije tijd instaat). Het probleem is dat we die functies, en die van de diensthoofden, niet ingevuld krijgen waardoor die structuur in de praktijk niet tot uiting komt. Diensten plooiën op zichzelf terug, en werken net minder samen.” (Ambtelijke leidinggevende)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ambtelijk leiderschap	,368***	,068
Politiek leiderschap	,085	,081
Inwonersaantal	,086	,095
Loopbaan in publieke sector	-,046	,213
Loopbaan in organisatie	,132	,186
Leeftijd	-,041	,077

Tabel 34: Regressieanalyse voor de kwaliteit van de dienstverlening (2)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Bovendien wordt de nauwkeurigheid, snelheid en professionaliteit van de dienstverlening mee bepaald door de kwaliteit van de ondersteuning vanuit de personeelsdienst (Tabel 33). Hoe meer ondersteuning de medewerkers ondervinden vanuit de personeelsdienst, hoe kwaliteitsvoller de dienstverlening ervaren wordt ten opzichte van de situatie voor de fusie. Dit verwijst wellicht ook naar de problematiek die hierboven geschetst werd over het vinden van de juiste leidinggevende profielen. Het is immers ook de taak van de personeelsdienst om de juiste persoon op de juiste plek te zetten, waardoor de ondersteuning vanuit de personeelsdienst erg belangrijk wordt voor het goed functioneren van de diensten. Leidinggevend en die in de prefusiegemeente leidinggaven aan een beperkt aantal medewerkers, moeten ondersteund worden om leiding te geven aan een groter aantal medewerkers in de fusiegemeente. De volgende citaten illustreren deze betrokkenheid van de personeelsdienst:

“Vacatures kunnen we nu op een hoger niveau uitschrijven. Vroeger in [de prefusiegemeente] schreven wij heel weinig A-vacatures uit terwijl nu de basisgraad hoger ligt. Als grotere organisatie hebben we ook meer aantrekkingskracht en zijn we competitiever op de arbeidsmarkt.” (Ambtelijk leidinggevende)

“De groei van de diensten zorgt ervoor dat de invulling van een diensthoofd verandert. Diensthoofden bleven vaak aan boord, maar hun dienst groeide aanzienlijk. Zij hebben niet automatisch de capaciteit om een grotere dienst die al bijna lijkt op een kmo aan te sturen.” (Ambtelijk leidinggevende)

“Bij aanvang hebben we enkel het hoogstnodige gedaan en was er geen ruimte om breder te werken. Zo was onze preventie-adviseur vroeger ook diensthoofd, terwijl we nu een voltijdse preventie-adviseur in dienst hebben. Dat verschil merk je wel echt.” (Ambtelijk leidinggevende)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Kwaliteit ondersteuning personeelsdienst	,336***	,082
Kwaliteit ondersteuning financiële dienst	-,060	,083
Kwaliteit ondersteuning technische dienst	,169	,074
Bevolkingsaantal	,111	,095
Loopbaan in publieke sector	,165	,202
Loopbaan in organisatie	-,047	,177
Leeftijd	-,078	,075

Tabel 35: Regressieanalyse voor de kwaliteit van de dienstverlening (3)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

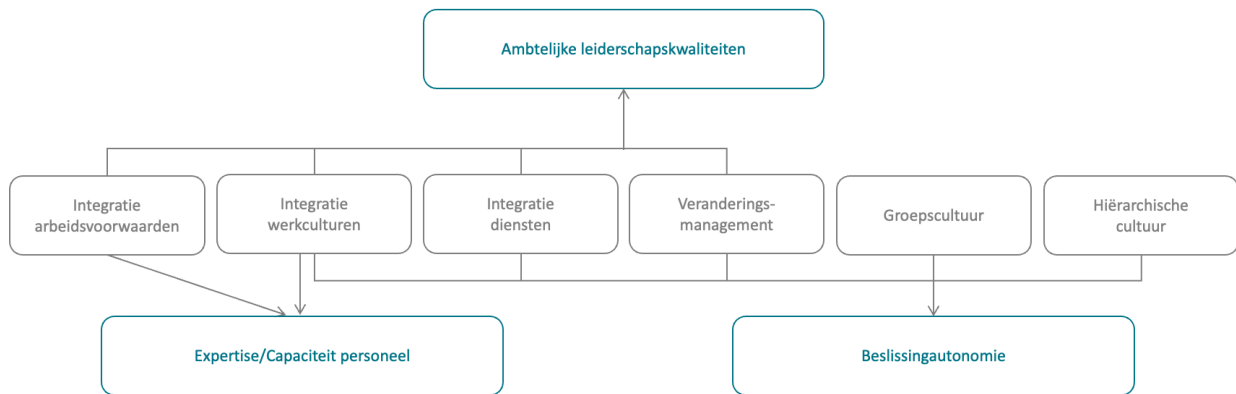
ondersteunende diensten beter of slechter is sinds de fusie. Zo geven 28 procent, 33 procent en 26 procent van de respondenten aan dat de dienstverlening na de fusie beter is dan ervoor (wat proportioneel iets meer is dan de respondenten die aangeven dat het slechter is sinds de fusie). De voornaamste verklaring hiervoor vinden we in de kwaliteit van het veranderingsmanagement. Hoe beter het veranderingsmanagement, hoe beter de kwaliteit van de dienstverlening in de personeelsdienst, financiële dienst en technische dienst (zie Tabel 37). Bij de respondenten die nieuw in de organisatie gekomen zijn sinds de fusie (N = 58) zien we dat respectievelijk 81 procent, 93 procent en 79 procent vinden dat ze kwaliteitsvol geholpen worden door de personeelsdienst, de financiële diensten en de technische dienst.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
<i>Kwaliteit dienstverlening personeelsdienst</i>		
Veranderingsmanagement	,317***	,080
Bevolkingsaantal	-,007	,119
Loopbaan in publieke sector	,021	,250
Loopbaan in organisatie	,053	,221
Leeftijd	-,079	,094
<i>Kwaliteit dienstverlening financiële dienst</i>		
Veranderingsmanagement	,286***	,078
Bevolkingsaantal	-,102	,116
Loopbaan in publieke sector	,321	,245
Loopbaan in organisatie	-,196	,217
Leeftijd	-,135	,092
<i>Kwaliteit dienstverlening technische dienst</i>		
Veranderingsmanagement	,341***	,082
Bevolkingsaantal	-,106	,121
Loopbaan in publieke sector	,067	,256
Loopbaan in organisatie	-,142	,227
Leeftijd	-,055	,097

Tabel 37: Regressieanalyse voor de kwaliteit van de ondersteunende dienstverlening
p < 0,05; **p < 0,01; *p < 0,001*

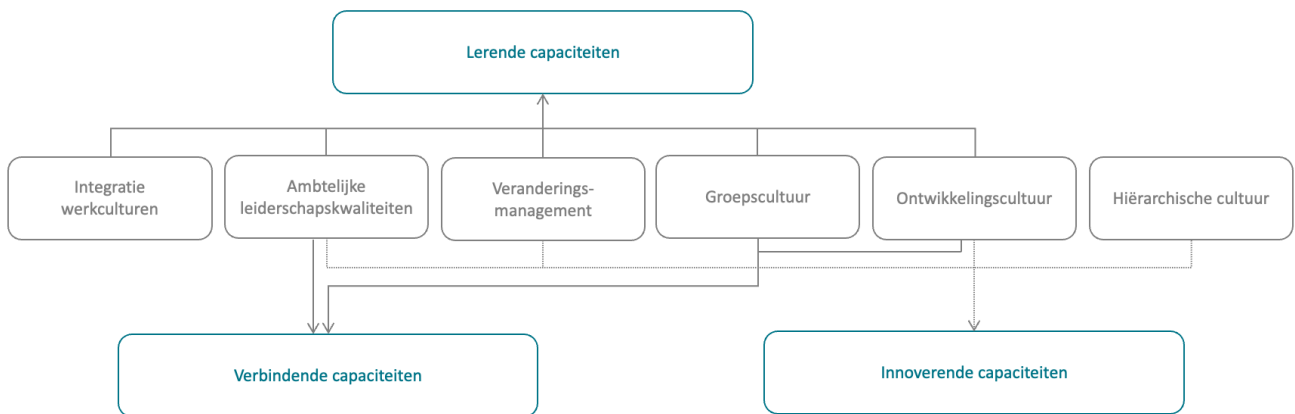
4.2.5 Capaciteiten

In de volgende sectie staan we stil bij de toe- en afname van de capaciteit van de gemeenten sinds de fusie. We maken een onderscheid tussen operationele capaciteiten en dynamische capaciteiten. Operationele capaciteiten zijn de capaciteiten die de organisatie heeft voor het uitvoeren van specifieke operationele functies, zoals dienstverlening naar de burger, het managen van de organisatie, interne dienstverlening via ondersteunende diensten en beleidsvorming (zie Figuur 4). We stelden vragen over de operationele capaciteiten aan de beleidsmedewerkers (N = 9), diensthoofden (N = 15), leden van het managementteam (N = 27), politiek leidinggevend (N = 18), en uitvoerende medewerkers (N = 83) voor een totaal van 152 respondenten.



Figuur 4: Verklarende factoren operationele capaciteiten

In tegenstelling tot de operationele capaciteiten, zijn de dynamische capaciteiten niet gericht op een specifieke uitvoerende functie van de organisatie, maar op de wijze waarop de organisatie groeit en zichzelf verder ontwikkelt (zie Figuur 5). We bevroegen de beleidsmedewerkers (N = 9), diensthoofden (N = 15), de leden van het managementteam (N = 27), de politiek leidinggevend (N = 18) en de uitvoerende medewerkers (N = 78) voor een totaal van 147 respondenten. We beginnen met de resultaten voor de operationele capaciteiten, waarna we verder gaan met de resultaten voor de dynamische capaciteiten. Figuur 4 en Figuur 5 vatten de verklarende factoren voor beide types van capaciteiten samen.



Figuur 5: Verklarende factoren dynamische capaciteiten

Operationele capaciteiten

- Toename aantal en expertise medewerkers, maar relatieve stabiliteit in leiderschapskwaliteiten

Bij de operationele capaciteiten maken we een onderscheid tussen de aanwezigheid van (1) voldoende medewerkers, (2) expertise in de dienst, (3) ambtelijke en politieke leiderschapskwaliteiten, en (4) beslissingsautonomie in de diensten. Wat betreft de aanwezigheid van voldoende medewerkers in de dienst voor het uitvoeren van kerntaken, zien we dat 46 procent van de respondenten (N = 152) aangeeft dat dit is toegenomen in vergelijking met de situatie voor de fusie. Toch vindt ook 28 procent van de respondenten aan dat de capaciteit is afgenomen. De respondenten zijn positiever inzake de aanwezigheid van expertise in de dienst voor het uitvoeren van kerntaken. Zo geeft 57 procent aan dat er een toename is van deze expertise ten opzichte van de situatie voor de fusie en slechts 14 procent spreekt van een afname. We zien een genuanceerd beeld wat betreft de verandering in leiderschapskwaliteiten in vergelijking met de situatie voor de fusie. Zo geeft 23 procent en 33 procent aan dat er respectievelijk een afname en toename in leiderschapskwaliteiten van de ambtelijk leidinggevenden is, en resp. 27 procent en 17 procent geeft hetzelfde aan voor de leiderschapskwaliteiten van de politiek leidinggevenden. Een groot deel van deze respondenten (respectievelijk 45 procent en 56 procent) merkt echter geen verschil op in de leiderschapskwaliteiten van de ambtelijk en politiek leidinggevenden. Voor de aanwezigheid van beslissingsautonomie in de diensten zien we dat evenveel respondenten een toename als een afname zien ten opzichte van de situatie voor de fusie (nl. 34 procent). We legden soortgelijke vragen ook voor aan respondenten die nieuw in dienst zijn gekomen sinds de fusie (N = 58), en het beeld op de operationele capaciteit van de fusiegemeente is hier over het algemeen erg positief (65-80% van de respondenten is tevreden over de operationele capaciteit).

- Integratie verlonings- en arbeidsvoorwaarden en culturele integratie als verklaringen voor gepercipieerde toename personeelscapaciteit

Hoe kunnen we dit genuanceerde beeld verklaren? Aangezien een toe- of afname van expertise vaak samenhangt met een toe- of afname van medewerkers in de dienst (en de twee variabelen bovendien op dezelfde factor laden), nemen we deze twee variabelen samen in de analyses onder de noemer ‘personeelscapaciteit’. Uit onze regressieanalyses blijkt dat de personeelscapaciteit bepaald wordt door de mate waarin verlonings- en arbeidsvoorwaarden geïntegreerd zijn en door de mate van culturele integratie (zie Tabel 38). Het lijkt er dus op dat de gepercipieerde toename van personeelscapaciteit in de diensten verhoogt indien medewerkers in die diensten onder dezelfde rechtspositieregeling vallen (i.e. geen verschillen tussen medewerkers die hetzelfde werk verrichten) en er in de dienst een gezamenlijke cultuur gevormd is. Op die manier is iedere medewerker in de dienst gelijk en hanteren ze gelijke culturele waarden en normen, waardoor mogelijks synergiën ontstaan tussen medewerkers. Zoals we in de sectie over de organisatiestructuur zagen, zorgde het aanwerven van personeel onder een verschillende rechtspositieregeling vaak voor spanningen tussen medewerkers, wat niet ten goede kwam aan de groepsdynamiek en de versterking van de personeelscapaciteit

in de weg kan zitten. Opvallend is dat de integratie van de diensten geen significante verklaring biedt voor de toename van de personeelscapaciteit. Het is immers niet omdat een dienst wordt geïntegreerd dat de medewerkers automatisch beginnen samenwerken en de toegenomen capaciteit efficiënt wordt ingezet.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Integratie diensten	-,082	,103
Integratie werkculturen	,222*	,081
Integratie arbeidsvoorwaarden	,251**	,103
Integratie diensthoofden	-,017	,070
Integratie dienstverlening	,124	,100
Integratie softwarepakketten	-,038	,114
Integratie aankoopprocedures	-,155	,112

Tabel 38: Regressieanalyse voor de personeelscapaciteit
* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

- Beperkte fysieke integratie diensten, maar hoge culturele integratie, integratie verlonings- en arbeidsvoorwaarden en veranderingsmanagement als verklaring voor gepercipieerde toename in ambtelijke leiderschapskwaliteiten

Wat betreft de verklaring voor de gepercipieerde toe- en afname in leiderschapskwaliteiten, vinden we enkel een (statistisch significante) verklaring voor de ambtelijk leidinggevenden. Uit de analyses blijkt dat een zwakke integratie van de diensten, maar een sterke integratie van de werkculturen en verlonings- en arbeidsvoorwaarden bepalend zijn voor de toename in leiderschapskwaliteiten van de ambtelijk leidinggevenden (zie Tabel 39). In een fusiegemeente komen diensthoofden plots aan het roer te staan van een dienst die vaak verdubbeld is in aantal medewerkers. Dit is geen evidente transitie, wat ook uit de focusgroepen blijkt.

“Eerst ben je verantwoordelijk voor 2-3 mensen en daarna ineens voor een groep van 8-10 mensen op verschillende locaties. Als gemeente ben je eigenlijk op zoek naar een totaal ander profiel, maar moet je het wel doen met de persoon die er op dat moment zit.” (Ambtelijk leidinggevende)

“Als je zo een fusie beslist, dan maak je een organogram op, en vul je de verschillende functies in, en dat doe je met het personeel dat beschikbaar is. Dat zijn niet altijd de juiste profielen.” (Ambtelijk leidinggevende)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Integratie diensten	-,239*	,104
Integratie werkculturen	,502***	,082
Integratie arbeidsvoorwaarden	,225*	,104
Integratie diensthoofden	,124	,071
Integratie dienstverlening	-,067	,101
Integratie softwarepakketten	-,025	,115
Integratie aankoopprocedures	-,192	,114

Tabel 39: Regressieanalyse voor de leiderschapskwaliteiten van de ambtelijk leidinggevenden (1)
* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Indien de gefuseerde gemeente niet investeert in de leiderschapskwaliteiten van de diensten (e.g. rekrutering nieuwe diensthoofden met gepaste leiderschapscompetenties, ondersteuning en vorming huidige diensthoofden), kan een verregaande integratie van de diensten derhalve mee aan de basis liggen van een gepercipieerde afname van de leiderschapskwaliteiten van de diensthoofden. Anderzijds is het voor het diensthoofd eenvoudiger om leiding te geven aan een (gefuseerde) dienst indien de medewerkers allemaal gelijk zijn voor soortgelijke taken en de werkculturen al goed geïntegreerd zijn. De regressieanalyses laten bovendien zien dat de gepercipieerde toename van de ambtelijke leiderschapskwaliteiten mee verklaard wordt door een sterk veranderingsmanagement (zie Tabel 40). Door diensthoofden te coachen doorheen het fusietraject, is het diensthoofd veel beter voorbereid om de grotere dienst te leiden.

“Het is ook niet evident voor diensthoofden om aan grotere diensten leiding te geven. De mensen uiten dat ook: ‘dat is niet mijn sterkste kant, ik kan dat eigenlijk niet goed’. Nu zijn we dat inderdaad aan het aanpakken, met onder andere vormingstrajecten rond leiderschap.” (Ambtelijk leidinggevende)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Veranderingsmanagement	,403***	,079
Bevolkingsaantal	,029	,118
Loopbaan in publieke sector	,470	,251
Loopbaan in organisatie	-,410	,224
Leeftijd	-,154	,093

Tabel 40: Regressieanalyse voor de leiderschapskwaliteiten van de ambtelijk leidinggevenden (2)
 * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

- Beperkte fysieke integratie diensten, veranderingen aan organisatiecultuur (i.e. hoge culturele integratie, versteking groepscultuur, verzwakking hiërarchische cultuur) en veranderingsmanagement als verklaring voor gepercipieerde toename beslissingsautonomie diensten

Kijken we ten slotte naar de gepercipieerde toe- of afname van de beslissingsautonomie in de diensten, dan zien we dat deze variabele mee verklaard wordt door de mate van integratie van de diensten en werkculturen (zie Tabel 41). Het is frappant dat hoe minder de diensten geïntegreerd zijn, hoe hoger de beslissingsautonomie van de diensten is. We merken dit ook in de focusgroepen. Bij de meeste fusiebesturen was het de ambitie om de beslissingsautonomie te verhogen. We zien bijvoorbeeld bij een aantal besturen de intrede van zelfsturende teams die ruimere operationele beslissingsautonomie kregen. Deze zelfsturende teams vinden we echter in geen enkel bestuur meer terug zoals ze initieel bedoeld waren, omdat ze niet bleken te werken, en vaak ook vanwege de verkeerde motivatie geïntroduceerd werden (e.g. tekort aan diensthoofden). We zien zelfs eerder de omgekeerde trend bij deze besturen: het opnieuw centraliseren van de beslissingsbevoegdheid en het introduceren van nieuwe regels en procedures inzake de interne werking.

“We wilden bijvoorbeeld werken met zelfsturende teams, maar dat was omdat er geen diensthoofd was. Op dat moment hadden de diensten de vrijheid om zelf te bepalen hoe ze de dingen deden, maar daarna hebben we dat terug gecentraliseerd, waardoor het gevoel inderdaad kan bestaan dat er meer hiërarchie is.” (Ambtelijk leidinggevende)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Integratie diensten	-,241*	,130
Integratie werkculturen	,335**	,102
Integratie arbeidsvoorwaarden	,149	,130
Integratie diensthoofden	,132	,089
Integratie dienstverlening	-,167	,126
Integratie softwarepakketten	-,108	,144
Integratie aankoopprocedures	,074	,142

Tabel 41: Regressieanalyse voor de beslissingsautonomie in de diensten (1)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Ook bij deze variabele zien we het belang van een goed veranderingsmanagement. Uit de analyses blijkt immers dat diensten die beter begeleid werden doorheen het veranderingstraject ook een hogere mate van beslissingsautonomie hebben (zie Tabel 42). We zien bovendien dat de diensten met een sterke groepscultuur en een zwakke hiërarchische cultuur ook meer beslissingsautonomie hebben (zie Tabel 43). Een verminderde hiërarchische cultuur bouwt *command-and-control* mechanismen verder af, waardoor de diensten zelfstandiger kunnen functioneren, terwijl een grote groepscultuur zorgt voor een beter teamwerk, waardoor de diensten meer initiatief en engagement nemen omtrent beslissingen over de operationele werking.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Veranderingsmanagement	,502***	,085
Bevolkingsaantal	-,098	,126
Loopbaan in publieke sector	,183	,266
Loopbaan in organisatie	-,132	,235
Leeftijd	-,192*	,100

Tabel 42: Regressieanalyse voor de beslissingsautonomie in de diensten (2)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ontwikkelingscultuur	,226	,127
Rationele cultuur	-,133	,127
Hiërarchische cultuur	-,204*	,119
Groepscultuur	,434***	,104
Bevolkingsaantal	-,021	,128
Loopbaan in publieke sector	,072	,272
Loopbaan in organisatie	,028	,239
Leeftijd	-,117	,103

Tabel 43: Regressieanalyse voor de beslissingsautonomie in de diensten (3)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Dynamische capaciteiten

- Toename van lerende capaciteiten in vergelijking met de situatie voor de fusie

Bij de dynamische capaciteiten maken we een onderscheid tussen lerende capaciteiten, verbindende capaciteiten en innoverende capaciteiten. We gebruiken hiervoor het conceptueel model en de operationalisering van Gieske et al. (2019). **Lerende capaciteiten** zijn gericht op het stimuleren van het leergedrag van de organisatie, door nieuwe inzichten en ervaringen mee te nemen in het beleid en de organisatie. Bij deze capaciteiten zien we een vrij hoge mate aan neutrale antwoorden (i.e. “deels mee oneens, deels mee eens”) van de respondenten (ca. 35 procent), wat betekent dat de respondenten (N = 147) niet zeker zijn of er wel degelijk lerende capaciteiten zijn ontwikkeld door de fusie. Anderzijds zien we wel dat ruim 46 procent van de respondenten vindt dat het beleid en de procedures meer aangepast worden aan nieuwe inzichten dan voor de fusie, en zegt 35 procent dat er bij het opstellen van beleidsnota’s nu meer rekening wordt gehouden met nieuwe inzichten vanuit de diensten (wat proportioneel gezien relatief hoog is gezien het grote aantal neutrale antwoorden). Anderzijds zien we ook dat ruim 40 procent van de respondenten niet vindt dat de organisatie nu meer leert van hun ervaringen dan voor de fusie⁷.

- Veranderingen organisatiecultuur (integratie culturen, toename ontwikkelingscultuur en groepscultuur) en toename ambtelijke leiderschapskwaliteiten als verklaring voor toename lerende capaciteiten

Uit onze regressieanalyses blijkt dat lerende capaciteiten toenemen na de fusie indien er sprake is van een hoge culturele integratie in de diensten (zie Tabel 44). Een sterke culturele integratie faciliteert immers een betere communicatie tussen medewerkers in de dienst (e.g. spreken dezelfde taal), waardoor de medewerkers leren van elkaar, maar door de culturele integratie wordt het ook eenvoudiger om nieuwe inzichten vanuit de dienst ‘gebundeld’ te formuleren naar het management of het beleid. Bovendien blijkt dat lerende capaciteiten sterk afhankelijk zijn van sommige operationele capaciteiten, en dan met name van de ambtelijke leiderschapskwaliteiten (zie Tabel 45). Het zijn immers de directe leidinggevendenden die inzichten en ervaringen vanuit de diensten identificeren en aanbrengen. Dit maakt de rol van bv. diensthoofden en clustermanagers belangrijker voor de lerende capaciteiten van de organisatie dan bv. de expertise van de medewerkers in de dienst. We stellen bovendien vast dat het hebben van een versterkte ontwikkelingscultuur en groepscultuur zorgt voor een toename van de lerende capaciteiten (zie Tabel 46). Een ontwikkelingscultuur stimuleert immers innovatief gedrag, wat leergedrag aanmoedigt, en een groepscultuur stimuleert de communicatie tussen medewerkers waardoor ze meer leren van elkaar. Ten slotte worden de lerende capaciteiten ook gestimuleerd door de aanwezigheid van een sterk veranderingsmanagement (zie Tabel 47).

⁷ We stelden soortgelijke vragen aan respondenten die nieuw in dienst zijn sinds de fusie (N = 58), om te peilen naar hoe zij de lerende capaciteiten van de organisatie percipiëren. Hieruit blijkt dat 53% vindt dat het beleid en de procedures worden aangepast aan nieuwe inzichten of technieken (31% neutrale antwoorden), 57% vindt dat bij het opstellen van beleidsnota’s wordt rekening gehouden met nieuwe inzichten vanuit de diensten (30% neutrale antwoorden), en 53% vindt dat de organisatie leert uit de eigen ervaringen van de respondenten (28% neutrale antwoorden).

- Lichte afname verbindende capaciteiten in vergelijking met de situatie voor de fusie

Verbindende capaciteiten laten een organisatie toe om mensen en diensten onderling sterker te connecteren en te laten samenwerken. We zien een genuanceerd beeld wat betreft de verbindende capaciteiten in de onderzochte fusiegemeenten. Zo geeft bijna de helft van de respondenten (N = 147) aan dat er nu meer werkgerelateerde sociale activiteiten (bv. teambuilding) zijn dan voor de fusie, maar zegt slechts 35 procent van de respondenten dat er sinds de fusie meer samenwerking tussen de diensten gestimuleerd wordt. Amper 18 procent van de respondenten geeft bovendien aan dat er sinds de fusie meer gelegenheid is voor informele informatie-uitwisseling. Deze resultaten contrasteren in belangrijke mate met de resultaten van de respondenten die pas sinds de fusie in dienst kwamen (waarbij we peilden naar hun perceptie op de huidige toestand van de verbindende capaciteiten, N = 58). Zo vindt bijna 80 procent van de respondenten dat er regelmatig werkgerelateerde sociale activiteiten doorgaan, en 81 procent vindt dat er voldoende gelegenheid is voor informele informatie-uitwisseling. 57 procent van de respondenten vindt bovendien dat de samenwerking tussen diensten wordt gestimuleerd.

“De samenwerking over de teams heen is minder goed dan voorheen. Het is niet de reflex van de teams om bij een ander team te gaan luisteren hoe het precies zit.”
(Ambtelijk leidinggevende)

“Dat we onmiddellijk samen konden zitten en beginnen werken, was een succesfactor. Als je verspreid zit over verschillende gebouwen en fysiek gescheiden blijft dan heb je die samenwerking minder.”
(Ambtelijk leidinggevende)

Het valt op dat een grotere structurele en culturele integratie geen directe invloed heeft op de toename van de verbindende capaciteiten van de gefuseerde gemeenten (zie Tabel 48). Toch blijkt uit de focusgroepen dat een verregaande structurele integratie zorgt voor meer gelegenheid tot samenwerking (zie citaat). De vergelijking met de situatie voor de fusie gaat hier echter niet altijd op. Door de verandering wordt de samenwerking tussen medewerkers wellicht gepercipieerd als moeilijker dan voor de fusie.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Integratie diensten	-,114	,114
Integratie werkculturen	,132	,090
Integratie arbeidsvoorwaarden	,105	,115
Integratie diensthoofden	,082	,078
Integratie dienstverlening	,081	,111
Integratie softwarepakketten	-,114	,126
Integratie aankoopprocedures	-,022	,124

Tabel 48: Regressieanalyse voor de verbindende capaciteiten (1)
*p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

- Gepercipieerde toename ambtelijke capaciteit en leiderschapskwaliteit, versterking ontwikkelings- en groeps cultuur, en veranderingsmanagement als verklaring voor toename in verbindende capaciteiten

Uit de regressieanalyses blijkt ook dat een aantal van de operationele capaciteiten bepalend zijn bij deze dynamische capaciteiten. Zo blijken een toename van de ambtelijke leiderschapskwaliteiten en het voldoende aantal medewerkers in de dienst de toename van verbindende capaciteiten te stimuleren (zie Tabel 49). Leidinggevenden faciliteren de sociale verbinding tussen de medewerkers in een dienst, maar ook de personeelscapaciteit binnen een dienst blijkt belangrijk te zijn. In de vroegere (i.e. prefusie) besturen, hadden veel gemeenten te maken met eenpersoonsdiensten, waardoor verbindende capaciteiten zich moeilijk konden ontwikkelen. Door een verruiming van de personeelscapaciteit, kan dit in de gefuseerde besturen nu wel. We zien bijvoorbeeld dat gemeenten die moeite hebben met het invullen van belangrijke leidinggevende functies (e.g. clusterverantwoordelijken), ook meer moeite hebben met transversale samenwerking dan voor de fusie.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ambtelijke leiderschapskwaliteiten	,283**	,092
Politieke leiderschapskwaliteiten	,012	,096
Beslissingsautonomie diensten	,082	,078
Expertise in diensten	-,021	,099
Aantal medewerkers in diensten	,191*	,073

Tabel 49: Regressieanalyse voor de verbindende capaciteiten (2)
 * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

“Het organogram is gemaakt om transversaal samen te werken. Zo werken we nu bijvoorbeeld met clustercoördinatoren (bv. coördinator Mens die voor sociale werking en vrije tijd instaat). Het probleem is dat we die functies, en die van de diensthoofden, niet ingevuld krijgen waardoor die structuur in de praktijk niet tot uiting komt. Diensten plooiën op zichzelf terug, en werken net minder samen.”
 (Ambtelijk leidinggevende)

Voorts blijkt ook dat de toename van verbindende capaciteiten gestimuleerd wordt door een toename van de ontwikkelingscultuur en de groeps cultuur (zie Tabel 50). Een groeps cultuur maakt het immers eenvoudiger om verbinding tussen het personeel te stimuleren, en een ontwikkelingscultuur zet innovatie en verandering voorop waarvoor transversale samenwerking tussen diensten nodig is. Ook het veranderingsmanagement is opnieuw bepalend voor de sterkte van de verbindende capaciteiten (zie Tabel 51). Een grote mate aan veranderingsmanagement stimuleert volgens onze resultaten de verbindende capaciteiten.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ontwikkelingscultuur	,259*	,095
Rationele cultuur	,037	,094
Hiërarchische cultuur	,143	,089
Groeps cultuur	,383***	,078
Bevolkingsaantal	,112	,096
Loopbaan in publieke sector	,167	,203
Loopbaan in organisatie	-,047	,179
Leeftijd	-,074	,077

Tabel 50: Regressieanalyse voor de verbindende capaciteiten (3)
*p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Veranderingsmanagement	,330***	,080
Bevolkingsaantal	,099	,118
Loopbaan in publieke sector	,179	,250
Loopbaan in organisatie	-,089	,221
Leeftijd	-,243*	,094

Tabel 51: Regressieanalyse voor de verbindende capaciteiten (4)
*p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

- Toename van innoverende capaciteiten in vergelijking met de situatie voor de fusie

Innoverende capaciteiten zijn bedoeld om het genereren van innovatie beter te faciliteren. Wat deze capaciteiten betreft, valt op dat exact de helft van de respondenten (N = 147) vindt dat innovatie nu meer is opgenomen in de plannen van de organisatie of dienst dan voor de fusie, en 48 procent zegt dat er nu ook meer middelen beschikbaar zijn voor innovatie in vergelijking met de situatie voor de fusie. Of de procedures om te innoveren vandaag duidelijker zijn dan voor de fusie blijft onbeantwoord, met 31 procent die vindt van niet, 30 procent die vindt van wel, en 39 procent die er geen uitgesproken mening over heeft. We peilden tevens naar de perceptie op de huidige innoverende capaciteiten van de organisatie bij respondenten die pas na de fusie in dienst kwamen (N = 58). Hieruit blijkt dat 66% vindt dat innovatie is opgenomen in de plannen op het niveau van de organisatie of dienst (21% neutrale antwoorden). 47% vindt dat de procedures om te innoveren duidelijk zijn (35% neutrale antwoorden), en 52% vindt dat er voldoende middelen voor innovatie beschikbaar zijn (33% neutrale antwoorden). Wat de impact van de fusie is op het innoverende vermogen van de gemeenten, blijft grotendeels onduidelijk. Gemeenten die weinig innoverende capaciteiten ervaren in vergelijking met de situatie voor de fusie, duiden vaak op het gesprek aan tijd en ruimte voor innovatie, en de afhankelijkheid van externen hiervoor.

“We hebben niet het gevoel dat we de ruimte hebben gehad om in te zetten op innovatie. Als we er al voor kozen om op in te zetten dan lieten we ons helpen door externen (maar ook dat met wisselend succes). Het is niet volledig afwezig, maar de focus lag op overleven.”
(Ambtelijk leidinggevende)

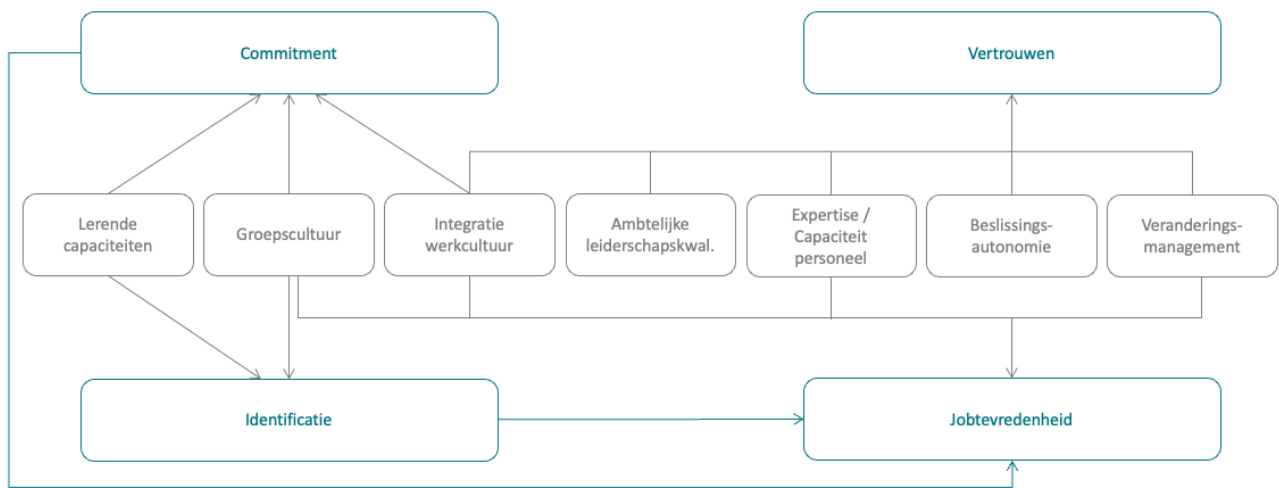
Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Veranderingsmanagement	,403***	,078
Bevolkingsaantal	,024	,116
Loopbaan in publieke sector	,022	,244
Loopbaan in organisatie	,014	,216
Leeftijd	-,172	,092

Tabel 54: Regressieanalyse voor de innoverende capaciteiten (3)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

4.2.6 Individueel welbevinden

Om het individueel welbevinden van de medewerkers te bevragen, maken we een onderscheid tussen 1) de identificatie van de medewerkers met de organisatie, 2) de toewijding (commitment) van de medewerkers aan de organisatie, 3) de jobtevredenheid, en 4) het vertrouwen in beleid en organisatie. We behandelen de resultaten van deze thema's hieronder. Figuur 6 vat de verklarende factoren van deze vier thema's samen. We stelden deze vragen aan de beleidsmedewerkers (N = 9), diensthoofden (N = 15), leden van het MAT (N = 27), en uitvoerende medewerkers (N = 81) voor een totaal aantal respondenten van 132. Deze respondenten waren al werkzaam in de gemeenten van de situatie voor de fusie en kunnen een vergelijking maken tussen de toestand voor de fusie en erna. Er vallen geen duidelijke verschillen op tussen de antwoorden van de groepen respondenten of tussen de antwoorden van de verschillende gemeenten.



Figuur 6: Verklarende factoren individueel welbevinden

Identificatie

- Medewerkers die reeds werkten in de gemeente voor de fusie identificeren zich minder sterk met de gefuseerde gemeente dan voor de fusie, maar nieuwe medewerkers identificeren zich sterk met de gefuseerde gemeente:

De mate waarin medewerkers zich identificeren met de organisatie ten opzichte van de situatie voor de fusie, werd bepaald aan de hand van het conceptueel model van Mowday, Steers & Porter (1979). Ruim 64 procent van de respondenten (N = 132) vindt niet dat het meer als een persoonlijke belediging voelt wanneer iemand kritiek uit op de organisatie dan voor de fusie, en slechts 9 procent vindt van wel. We zien een soortgelijk beeld bij de vraag of de respondenten nu meer geïnteresseerd zijn in wat andere denken van hun organisatie ten opzichte van de situatie voor de fusie. 59 procent geeft aan dat dit niet het geval is, terwijl slechts 14 procent dat wel vindt. De respondenten vinden ook niet dat de successen voor de organisatie nu meer dan voor de fusie successen zijn voor henzelf (59 procent t.o.v. 13 procent) en de respondenten zijn ook niet trotser om voor de gemeente te werken (51 procent t.o.v. 19 procent). 63 procent van de respondenten geeft bovendien aan dat

ze zich niet meer verbonden voelen met de gemeente dan voor de fusie. Door de vraagstelling kunnen we niet achterhalen of de respondenten louter aangeven dat er geen toename is van de mate waarmee ze zich identificeren met de nieuwe gemeente tegenover voor de fusie (en dat die dus ook gelijk gebleven kan zijn), of dat er sprake is van een afname van de identificatie. In dat eerste geval verwachten we echter meer neutrale antwoorden (nu is er een grote scheeftekening naar de negatieve kant bij alle vragen). Bovendien worden deze cijfers ook bevestigd door de focusgroepen, waar in de meeste gemeenten zelfs vijf jaar na de fusie nog steeds frustraties bij de medewerkers te merken zijn, en waarbij de fusie volgens de respondenten ook vaak een personeelsverloop bij de diensthoofden teweegbracht. Het personeel identificeert zich minder met de nieuwe organisatie, zelfs vijf jaar na de fusie.

“Ik heb nu ook steeds meer dat ik mensen zie rondlopen in de organisatie en mij afvraag ‘wie is dat?’ Vroeger ging ik ze allemaal bij namen kunnen noemen, en als ik binnenkwam in een dienst, dan wist ik wie daar was.” (Ambtelijk leidinggevende)

“Dat identiteitsverhaal herken ik bij mezelf ook. Ik identificeerde me meer met [de gemeente waarvoor ik werkzaam was voor de fusie] dan ik nu met [de fusiegemeente] doe. De vraag is dan ook wat het binnen zes jaar opnieuw zal zijn...” (Ambtelijk leidinggevende)

Aangezien de respondenten een vergelijking moesten maken tussen de pre- en postfusiesituatie, werden de bovenstaande vragen enkel voorgelegd aan de respondenten die al werkzaam waren in de gemeente voor de fusie. De respondenten die nieuw in dienst getreden zijn na de fusie (N = 51), kregen gelijkaardige vragen die peilden naar de huidige situatie (i.e. in hoeverre identificeren ze zich vandaag met de organisatie). We zien hier het omgekeerde beeld van hierboven. Van deze respondenten geeft 57 procent aan dat kritiek op de eigen organisatie als een persoonlijke belediging voelt, 76 procent zegt geïnteresseerd te zijn in wat anderen denken van de organisatie en zich te identificeren van successen van de organisatie, 82 procent voelt zich verbonden met de gemeente en een opmerkelijke 92 procent van de respondenten is trots om in de organisatie te werken. Deze resultaten tonen aan dat er een opvallende contradictie is in de perceptie tussen medewerkers die reeds voor de fusie in dienst waren en deze die pas nadien in dienst kwamen. We vinden dit ook meerdere malen terug tijdens de focusgroepen, waarbij vaak aangehaald wordt dat het makkelijker is voor nieuwe medewerkers om zich aan te passen aan de nieuwe situatie dan voor medewerkers die reeds in dienst waren voor de fusie.

- Gepercipieerde afname groeps cultuur en lerende capaciteiten als verklaring voor de verminderde identificatie van medewerkers met gefuseerde gemeente

Vanuit de regressieanalyses valt op te maken dat de mate waarin medewerkers zichzelf identificeren met de nieuwe organisatie tegenover de oude organisatie nauw samenhangt met de toegenomen aanwezigheid van een groeps cultuur (zie Tabel 55). Een toe- en afname van de groeps cultuur zorgt dus mee voor een toe- en afname van de identificatie. Hetzelfde geldt trouwens voor een toename van de lerende capaciteiten (zie Tabel 56). Dit heeft er wellicht mee te maken dat het stimuleren van leergedrag door te reflecteren op ervaringen uit

de organisatie ervoor zorgt dat de organisatie geen abstracte entiteit blijft in de hoofden van de medewerkers, maar iets wat ze zelf kunnen beïnvloeden en wat rekening houdt met hun inzichten en ervaringen. Deze dynamieken kunnen de mate van identificatie positief beïnvloeden.

“Mensen hebben wel het gevoel dat ze minder betrokken worden. Je hoort ze af en toe zeggen: ‘vroeger was ik van alles op de hoogte, nu weet ik niks meer’. Dat komt ook deels door die grotere specialisatie. Mensen worden voor iets heel specifiek ingezet in een dienst en zien het groter geheel niet meer. Het familiale aspect valt daardoor ook deels weg.” (Ambtelijk leidinggevende)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ontwikkelingscultuur	,086	,092
Rationele cultuur	-,055	,091
Hiërarchische cultuur	,169	,083
Groeps cultuur	,533***	,078
Loopbaan in publieke sector	,024	,215
Loopbaan in organisatie	-,069	,189
Leeftijd	-,004	,078
Bevolkingsaantal	-,011	,099

Tabel 55: Regressieanalyse voor identificatie (1)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Verbindende capaciteiten	,107	,099
Lerende capaciteiten	,461**	,138
Innoverende capaciteiten	-,024	,109
Bevolkingsaantal	-,048	,109
Loopbaan in publieke sector	-,018	,233
Loopbaan in organisatie	-,096	,204
Leeftijd	-,017	,085

Tabel 56: Regressieanalyse voor identificatie (2)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Commitment

- Medewerkers die reeds werkten in de gemeente voor de fusie zijn minder toegewijd aan de gefuseerde gemeente dan voor de fusie, maar nieuwe medewerkers zijn erg toegewijd aan de gefuseerde gemeente:

Kijken we vervolgens naar de mate van commitment van de medewerkers om te werken in de organisatie in vergelijking met de situatie voor de fusie, dan zien we een soortgelijk beeld als bij de mate van identificatie. We gebruikten de conceptualisering en operationalisering van Van der Voet & Vermeeren (2017) voor de bepaling van de mate van commitment. Slechts 29 procent van de respondenten geeft aan dat ze nu minder reden hebben om de organisatie te verlaten dan voor de fusie, en slechts 23 procent vindt dat ze de doelen van de organisatie nu meer ondersteunen dan voor de fusie. Anderzijds zien we wel dat een relatief groot aandeel van de respondenten (42 procent ten opzichte van 35 procent) aangeeft nu meer mogelijkheden te zien om de eigen

competenties toe te passen dan voor de fusie. Uit de focusgroepen blijkt dat er in gemeenten een personeelsverloop (vooral bij de diensthoofden) is geweest door de fusie. De respondenten uit de focusgroepen merken anderzijds wel op dat er nu meer mogelijkheden zijn voor personeelsleden om door te groeien in de organisatie en hun werk goed te verrichten dan het geval was voor de fusie. Indien we de medewerkers die pas sinds de fusie actief zijn in de gemeente vragen naar hun commitment in de organisatie (N = 51), dan zien we opnieuw een tegenovergesteld beeld. Ruim 84 procent van deze respondenten geeft aan nu minder reden te hebben om de organisatie te verlaten, en zelfs 90 procent van deze respondenten ondersteunt de doelen van de organisatie en vindt dat er voldoende mogelijkheden zijn om de competenties toe te passen.

“We hebben de neiging om het verleden te romantiseren want ‘in die tijd was het allemaal goed’, maar eigenlijk was de werkdruk in [de prefusiegemeente] op het einde ook te groot. [...] Er is wel wat personeelsverloop geweest door de fusie. Daar zijn ook mensen bij die ondertussen misschien spijt hebben van hun beslissing en terugkijkend zeggen dat ze te snel/impulsief die beslissing genomen hebben.”

- Gepercipieerde afname groeps cultuur en lerende capaciteiten, en beperkte culturele integratie als verklaring voor de verminderde toewijding van medewerkers aan gefuseerde gemeente:

Net zoals bij de mate van identificatie, zien we dat de mate waarin er een toegenomen groeps cultuur is, bepalend is voor de mate van commitment (zie Tabel 57). Hoe meer er sprake is van een toegenomen groeps cultuur, hoe meer de medewerkers toegewijd zijn om voor de organisatie te werken. Echter, in tegenstelling tot de resultaten bij de mate van identificatie, zien we hier ook een verband tussen de mate van culturele integratie en commitment (zie Tabel 58). Dit duidt erop dat het belang van een toegenomen groeps cultuur wellicht moet samengaan met een afdoende geïntegreerde organisatie cultuur om het commitment van de medewerkers na een fusie te verhogen. Dit is ook te verdedigen vanuit de theorie, aangezien identiteit altijd gaat over hoe een medewerker zichzelf ziet in relatie tot zijn/haar directe omgeving, terwijl commitment gaat over hoe de medewerker de organisatie ziet (wat wil hij/zij investeren in de organisatie). Een betere culturele integratie zorgt voor een sterker geïntegreerde organisatie, wat wellicht fijner is om voor te werken dan een organisatie met een versplinterde organisatie cultuur. We zien trouwens ook dat de toegenomen leercapaciteiten een positieve invloed op commitment hebben (zie Tabel 59). Dit komt wellicht omdat de organisatie aantrekkelijker is voor medewerkers indien de medewerkers merken dat de organisatie moeite doet om te leren van hun ervaringen.

zien we dat een grote meerderheid van respondenten die na de fusie in dienst zijn getreden (88 procent, N = 51) aangeeft dat zijn/haar jobtevredenheid hoog is. We zien bij beide types respondenten weinig verschillen tussen diensthoofden, beleidsmedewerkers, leden van het MAT en uitvoerende medewerkers, of tussen gemeenten onderling.

- Beperkte culturele integratie en veranderingsmanagement, en gepercipieerde afname van identificatie, toewijding, personeelscapaciteit, ambtelijke leiderschapskwaliteiten en groepscultuur als verklaring voor lagere jobtevredenheid

We zien, ten eerste, dat een lage mate van culturele integratie bepalend is voor een verminderde jobtevredenheid (zie Tabel 60). Verschillen tussen organisatieculturen kunnen immers voor spanningen en conflicten zorgen waardoor de jobtevredenheid van de medewerkers kan dalen. We zien bovendien een zeer sterk verband tussen een afname van de ambtelijke leiderschapskwaliteiten en de afname van jobtevredenheid (zie Tabel 61). Het personeelsverloop dat we vaststelden tijdens de focusgroepen, bevond zich ook voornamelijk op het niveau van de diensthoofden, waardoor er vaak geen continuïteit van leiderschap was op het tijdens en na de fusie. Bovendien werden diensthoofden vaak diensthoofd van een grotere dienst, met een andere cultuur, en paste hun leiderschapsstijl niet altijd met de nieuwe noden van de dienst. Deze diensthoofden gaven dit vaak ook zelf aan.

“Het is ook niet evident voor diensthoofden om aan grotere diensten leiding te geven. De mensen uiten dat ook: ‘dat is niet mijn sterkste kant, ik kan dat eigenlijk niet goed’.” (Ambtelijk leidinggevende)

We zien trouwens ook een sterke relatie met de mate van identiteit en commitment ten opzichte van de situatie voor de fusie (zie Tabel 62). Hoe minder de medewerkers zichzelf identificeren met de organisatie en hoe minder de medewerkers toegewijd zijn aan de organisatie, hoe minder de jobtevredenheid. Bovendien valt een relatie op tussen de mate waarin de expertise in de diensten gewijzigd is en de mate van jobtevredenheid (zie Tabel 63). Een toename van de expertise in de diensten zorgt ook voor een hogere mate van jobtevredenheid in vergelijking met de situatie voor de fusie. Dit geldt trouwens niet voor een loutere toename van het aantal medewerkers. Het lijkt er dus op dat meer expertise in de dienst een motiverend effect heeft voor de medewerkers, wellicht omdat ze nu beter in staat zijn om hun kerntaken uit te voeren⁸.

“We zetten nu bijvoorbeeld meer in op projectmatig werken. Dat is iets dat we vroeger niet deden, en nu hebben we hier wel de ruimte voor. Nu kan daar iemand echt voor vrijgemaakt worden en kan de organisatie hier echt op inzetten. [...] Vroeger gingen we zeggen: ‘we zouden dat willen’ en nu kunnen we zeggen: ‘we doen het’.” (Ambtelijk leidinggevende)

⁸ Deze resultaten blijven hetzelfde indien we alle operationele capaciteiten (i.e. expertise, aantal medewerkers, politieke leiderschapskwaliteit, ambtelijke leiderschapskwaliteit, beslissingsautonomie) samen nemen. Ook in een dergelijk model zijn de ambtelijke leiderschapskwaliteiten en de expertise in de dienst statistisch significant.

We vinden bovendien een verband tussen de afname van de groeps cultuur en de afname van jobtevredenheid (zie Tabel 64). Een sterke groeps cultuur lijkt derhalve opnieuw een bepalende factor te zijn voor een succesvolle absorptie van de fusie. Hetzelfde geldt trouwens voor veranderingsmanagement, dat een sterk verband vertoont met de mate van jobtevredenheid ten opzichte van de situatie voor de fusie (zie Tabel 65). Hoe sterker het veranderingsmanagement, hoe hoger de jobtevredenheid na de fusie.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Integratie diensten	-,058	,132
Integratie werkculturen	,314**	,103
Integratie arbeidsvoorwaarden	,006	,131
Integratie diensthooften	,025	,090
Integratie dienstverlening	-,082	,128
Integratie softwarepakketten	-,130	,145
Integratie aankoopprocedures	,123	,143

Tabel 60: Regressieanalyse voor jobtevredenheid (1)
p < 0,05; **p < 0,01; *p < 0,001*

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ambtelijke leiderschapskwaliteiten	,353***	,099
Politieke leiderschapskwaliteiten	,120	,121
Bevolkingsaantal	-,006	,149
Loopbaan in publieke sector	-,370	,323
Loopbaan in organisatie	,329	,279
Leeftijd	-,143	,115

Tabel 61: Regressieanalyse voor jobtevredenheid (2)
p < 0,05; **p < 0,01; *p < 0,001*

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Identiteit	,270***	,105
Commitment	,545***	,092
Bevolkingsaantal	,033	,106
Loopbaan in publieke sector	-,063	,228
Loopbaan in organisatie	,095	,199
Leeftijd	-,069	,083

Tabel 62: Regressieanalyse voor jobtevredenheid (3)
p < 0,05; **p < 0,01; *p < 0,001*

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Beslissingsautonomie diensten	,143	,091
Expertise in diensten	,336***	,118
Aantal medewerkers in diensten	,034	,091
Bevolkingsaantal	,063	,148
Loopbaan in publieke sector	-,332	,316
Loopbaan in organisatie	,230	,274
Leeftijd	-,129	,114

Tabel 63: Regressieanalyse voor jobtevredenheid (4)
p < 0,05; **p < 0,01; *p < 0,001*

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

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Ontwikkelingscultuur	,069	,117
Rationele cultuur	,194	,116
Hiërarchische cultuur	,061	,106
Groeps cultuur	,475***	,099
Bevolkingsaantal	,053	,126
Loopbaan in publieke sector	-,105	,273
Loopbaan in organisatie	,123	,240
Leeftijd	-,076	,099

Tabel 64: Regressieanalyse voor jobtevredenheid (5)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Veranderingsmanagement	,371***	,096
Bevolkingsaantal	,015	,150
Loopbaan in publieke sector	-,160	,320
Loopbaan in organisatie	,117	,282
Leeftijd	-,249*	,116

Tabel 65: Regressieanalyse voor jobtevredenheid (6)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Vertrouwen

- Medewerkers die reeds werkten in de gemeente voor de fusie hebben niet meer vertrouwen in de beleidskeuzes dan voor de fusie, maar nieuwe medewerkers hebben veel vertrouwen in beleidskeuzes:

Indien we kijken naar de resultaten voor het vertrouwen van de respondenten in de beleidskeuzes en de aangeboden diensten ten opzichte van de situatie voor de fusie, dan zet de trend van hierboven zich verder. Slechts 10 procent van de respondenten (N = 132) zegt nu meer vertrouwen te hebben in de beleidskeuzes van de gemeente in vergelijking met de situatie voor de fusie. Dit cijfer is iets minder uitgesproken als het aankomt op de aangeboden diensten (21 procent). Kijken we echter naar de respondenten die nieuw in de organisatie zijn sinds de fusie (N = 51), dan zien we dat 63 procent van de respondenten vertrouwen heeft in de beleidskeuzes van de gemeente, terwijl bijna 90 procent vertrouwen heeft in de diensten die de gemeenten aanbiedt.

- Beperkte culturele integratie en veranderingsmanagement, en gepercipieerde afname personeelscapaciteit, ambtelijke leiderschapskwaliteiten, beslissingsautonomie als verklaring voor lager vertrouwen

De regressieanalyses tonen aan dat de mate van culturele integratie bepalend is voor het vertrouwen van de medewerkers in de beleidskeuzes (zie Tabel 66). Een lage mate aan culturele integratie verlaagt zo ook het vertrouwen in de beleidskeuzes. We vinden geen dergelijk verband voor het vertrouwen in de aangeboden diensten. We zien bovendien dat een afname van de ambtelijke leiderschapskwaliteiten zorgt voor een afname in het vertrouwen van de medewerkers in de beleidskeuzes en het vertrouwen in de aangeboden diensten van

de gemeente (zie Tabel 67). Ook een afname in beslissingsautonomie en expertise in de diensten gaat samen met een afname in vertrouwen in de beleidskeuzes (zie Tabel 68). Enkel voor de mate van expertise in de diensten vinden we een statistisch significant resultaat voor het vertrouwen in de aangeboden diensten⁹. Bovendien is de mate waarmee de medewerkers zichzelf identificeren met de organisatie en toegewijd zijn aan het werken voor de organisatie bepalend voor het vertrouwen in de beleidskeuzes en aangeboden diensten (zie Tabel 69). Een slechte inbedding van het personeel in de organisatie vergroot immers het risico op wantrouwen ten opzichte van de leidinggevendenden. Ook de kwaliteit van het veranderingsmanagement is bepalend voor het vertrouwen in de beleidskeuzes en aangeboden diensten (zie Tabel 70). Wanneer het personeel goed begeleid is doorheen een dergelijk grootschalig veranderingstraject, zullen ze meer vertrouwen hebben in de nieuwe organisatie dan wanneer dit niet het geval is. Uit de focusgroepen zien we dat een afname van het vertrouwen in beleid soms ook veroorzaakt wordt door de manier waarop het politiek leidinggevend niveau gefuseerd is.

“Een laag vertrouwen in het beleid, hoe komt dat? Als je bij de start van de fusie al twee schepenen van openbare werken hebt of drie schepenen en een coördinator voor feestelijkheden ... dat snappen personeelsleden natuurlijk niet. [...] Je denkt, we zijn gefuseerd, maar ik denk dat de administratie meer voor een echte fusie gaat dan de politiek.” (Ambtelijk leidinggevende)

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Integratie diensten	-,132	,115
Integratie werkculturen	,234*	,090
Integratie arbeidsvoorwaarden	-,013	,115
Integratie diensthoofden	,138	,079
Integratie dienstverlening	,050	,112
Integratie softwarepakketten	-,157	,127
Integratie aankoopprocedures	,094	,125

Tabel 66: Regressieanalyse voor vertrouwen in beleidskeuzes (1)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Vertrouwen in beleidskeuzes		
Ambtelijke leiderschapskwaliteiten	,345***	,090
Politieke leiderschapskwaliteiten	,114	,110
Bevolkingsaantal	,081	,135
Loopbaan in publieke sector	-,297	,292
Loopbaan in organisatie	,190	,253
Leeftijd	-,093	,104
Vertrouwen in aangeboden diensten		
Ambtelijke leiderschapskwaliteiten	,338***	,096

⁹ Wanneer we alle operationele capaciteiten (i.e. expertise, aantal medewerkers, politieke leiderschapskwaliteit, ambtelijke leiderschapskwaliteit, beslissingsautonomie) samen nemen in één model, blijft enkel ambtelijke leiderschapskwaliteit statistisch significant voor vertrouwen in beleidskeuzes, en ambtelijke leiderschapskwaliteit en expertise voor vertrouwen in aangeboden diensten.

Variabele	Coëfficiënt	Standaard error
Vertrouwen in beleidskeuzes		
Veranderingsmanagement	,430***	,084
Bevolkingsaantal	,096	,132
Loopbaan in publieke sector	-,086	,280
Loopbaan in organisatie	-,032	,247
Leeftijd	-,204*	,101
Vertrouwen in aangeboden diensten		
Veranderingsmanagement	,069***	,140
Bevolkingsaantal	-,182	,298
Loopbaan in publieke sector	,141	,262
Loopbaan in organisatie	-,197	,108
Leeftijd	,069	,140

Tabel 70: Regressieanalyse voor vertrouwen in beleidskeuzes (5)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

5 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

De resultaten van het onderzoek verschaffen enkele belangrijke inzichten met betrekking tot de gepercipieerde effecten van gemeentelijke fusies op het beleid en de interne werking van fusiegemeenten. Voor het beleid blijkt de invloed op korte termijn voornamelijk zichtbaar in de beleidsagenda (waarbij een bredere omvang wordt waargenomen maar slechts beperkte inhoudelijke veranderingen optreden), en in de beleidscapaciteit (waar sprake is van een toename van zowel financiële als personele middelen). De overige vier beleidsvariabelen worden naar alle waarschijnlijkheid eerder op middellange en lange termijn beïnvloed. Voor de interne werking van de fusiebesturen, merken we een genuanceerd beeld over de gepercipieerde impact van de gemeentelijke fusies. We stellen vast dat de fusies volgens de respondenten zorgden voor een wijziging in de organisatiecultuur (meer regels, structuur en innovatie, maar minder groepsgevoel), een toename van de gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening (maar wel minder fysieke toegankelijkheid), en een toename van de capaciteit (personeelscapaciteit, lerende capaciteit, innoverende capaciteit). De gepercipieerde leiderschapskwaliteiten zijn daarentegen relatief stabiel gebleven, maar er deden zich wel moeilijkheden voor met het vinden van geschikte diensthoofden en -clustermanagers. Wat betreft het individueel welbevinden van de respondenten die de situatie voor de fusie hebben meegemaakt, zien we echter een afname ten opzichte van de situatie voor de fusie. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op enkele **vaststellingen** doorheen al deze effecten en formuleren we ook telkens een aantal **concrete adviezen** voor zowel huidige en nieuwe fusiebesturen als voor de Vlaamse overheid.

5.1.1 Transitiecapaciteit als absolute voorwaarde voor succesvolle fusies

Doorheen de studieresultaten merkten we het belang van een adequate transitiecapaciteit. Fusies mogen dan wel de operationele en dynamische capaciteiten van de gemeenten verhogen, de voorwaarde om die toename in capaciteit te kapitaliseren is wel dat de gemeente over voldoende initiële capaciteit beschikt om deze transitie in goede banen te leiden. Daardoor zien we ook vaak verschillen tussen kleinere gemeenten die fuseren met grotere gemeenten enerzijds en gemeenten van dezelfde omvang die met elkaar fuseren anderzijds. Bij het eerste type van fusie kan de kleinere gemeente gebruikmaken van de structuren, processen, routines, maar ook van de capaciteit van de grotere gemeente om de eigen werking te integreren in deze van de grotere gemeente. Bij gemeenten van dezelfde omvang (vaak ook eerder kleinere gemeenten) zien we dat het niet zomaar mogelijk is om de structuren, processen en routines van de ene gemeente over te nemen. Deze gemeenten moeten vaak van nul starten met de hertekening van structuren, terwijl de capaciteit in de diensten vaak ontbreekt om voldoende tijd in het veranderingstraject te steken. Aangezien de fusiegemeenten van 2019 bovendien allemaal pilootgemeenten waren, bestond er nog weinig toegespitste ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid, de universiteiten en organisatieconsultants. Hierdoor waren de gemeenten vooral op de eigen capaciteiten aangewezen, die soms al niet volstonden voor de reguliere werking (wat een vaak aangehaald motief was om

te fuseren). In de meeste gemeenten moest het personeel de fusie boven op een al uitgebreid takenpakket nemen. Bovendien kwam de fusie op het moment van de verplichte integratie gemeente-OCMW, wat een bijkomende herstructurering met zich meebracht. De fusiegemeenten van 2019 fuseerden daardoor niet één keer, maar twee keer op exact hetzelfde moment. Gegeven de geringe transitiecapaciteit van de fusiegemeenten zal dit wellicht ook een impact gehad hebben op de hervormingsstress bij de medewerkers.

Aanbeveling 1: Voorzie personeel en middelen die exclusief toegewezen zijn aan het veranderingstraject

- **Nieuwe fusiebesturen:** Gemeenten beschikken idealiter over budgetten en medewerkers die exclusief zijn toegewezen aan het fusietraject. Zo kunnen de gemeenten een transitie manager(s) aanstellen die de fusie in de verschillende diensten coördineert en rapporteert aan het managementteam/college. Transitiebudgetten kunnen voorzien worden voor externe ondersteuning bij de juridische, digitale, procesmatige en structurele afstemming tussen de betrokken gemeenten.
- **Vlaamse overheid:** De Vlaamse overheid voorziet vandaag een schuldovername, wat de gemeenten ademruimte geeft om te investeren in de gefuseerde gemeente. Deze financiële boost wordt door de meeste gemeenten evenwel gebruikt om nieuwe investeringen te plannen, wat het risico verhoogt op een verhoogde schuldgraad in de jaren na de fusie (zie “common pool effecten”, Torfs & Callens et al. 2023). De Vlaamse overheid kan fusietrajecten evenwel op een andere manier ondersteunen door mee te investeren in de (tijdelijke) transitiecapaciteit van de gemeenten. Via gedeelde transitiebudgetten (e.g. co-financiering van fuserende gemeenten en Vlaamse overheid) en personeel dat vanuit de Vlaamse overheid ter beschikking wordt gesteld aan de fuserende gemeenten (e.g. in kader van bestuurskrachtanalyses of impactstudies), kan de Vlaamse overheid de fusietrajecten directer en functioneler ondersteunen dan via een schuldovername.

5.1.2 Eenvoudigere beleidsharmonisering bij fusies tussen gemeenten met vergelijkbare grootte

Een tweede opvallend aspect is het onderscheid tussen de percepties van respondenten uit fusiegemeenten met gelijkaardige gemeenten (i.e. gelijkaardige grootte, o.b.v. inwonersaantal) op de beleidseffecten en deze van fusiegemeenten met een grotere en kleinere partner. De resultaten tonen aan dat fusiegemeenten uit partners van vergelijkbare grootte vaak een minder ingrijpende verandering ervaren dan fusiegemeenten uit een grotere en kleinere partner. Het gaat hier specifiek om drie observaties:

- **Stabieler beleidsagenda:** Fusiegemeenten uit vergelijkbare partners ervaren de inhoud van de beleidsagenda als stabiel. Ze ervaren een minder sterke toename van bijsturing en een minder sterke afname van stopzetting van beleid. Fusiegemeenten uit een grotere en kleinere partner hebben vaak meer moeite met het harmoniseren van hun kernbeleid. Hier is het belangrijk om op te merken dat de kleinere fusiepartners zich niet noodzakelijk hoeft aan te passen aan de grotere. Initiatieven van kleinere fusiepartners kunnen nog

steeds waardevol zijn in een grotere (fusie)gemeente. Het is daarom essentieel voor fusiegemeenten om de initiatieven en perspectieven van alle partners mee te nemen bij het bepalen van de beleidsinhoud.

- **Gematigde verruiming beleidsagenda:** Fusiegemeenten uit partners van vergelijkbare grootte ervaren de toename in de omvang van de beleidsagenda als gematigder. In fusiegemeenten uit een grotere en kleinere partner ervaren de respondenten uit de kleinere gemeente een veel drastischere toename van de omvang dan respondenten uit de grotere gemeente. Dit resulteert in een verschil in behoefte en nood aan ondersteuning voor medewerkers.
- **Minder drastische toename beleidscapaciteit:** fusiegemeenten uit partners van vergelijkbare grootte ervaren de toename van beleidscapaciteit als minder drastisch. In fusiegemeenten uit een grotere en kleinere partner ervaren de respondenten uit de kleinere gemeente een veel sterkere toename van het aantal personeelsleden dan respondenten uit de grotere gemeente. Dit betekent niet dat cruciale functies in fusiegemeenten enkel kunnen worden ingevuld door medewerkers uit de grotere prefusiegemeente, maar wel dat fusiebesturen uit een kleinere en grotere partner mogelijk meer individuele begeleiding moeten voorzien voor medewerkers uit de kleinere fusiepartner.

Vanuit een beleidsperspectief zouden fusies van gemeenten tussen partners van vergelijkbare grootte dus iets makkelijker zijn. Fusiegemeenten uit partners van vergelijkbare grootte ervaren over het algemeen een minder intense verandering in beleidsagenda en -capaciteit, wat de fusie soepeler en harmonieuzer kan doen verlopen. Dit biedt de mogelijkheid om beter te anticiperen op bijkomende effecten op middellange en lange termijn, evenals om de indirecte effecten beter te begrijpen. Bovendien kan het de ruimte creëren om naast beleidseffecten ook meer aandacht te besteden aan de interne werking en het management van het fusiebestuur.

Aanbeveling 2: Maak een zorgvuldige selectie van fusiepartner(s).

Een weloverwogen keuze van een fusiepartner is essentieel, en vereist een grondige analyse en zorgvuldige selectie. Indien dit niet adequaat wordt uitgevoerd, bestaat het risico dat de kosten van de fusie (zoals transitiekosten en veranderingsmanagement) de verwachte baten (zoals verhoogde capaciteit en verbeterde dienstverlening) overstijgen.

- **Nieuwe fusiebesturen:** Stel bij het bepalen van een fusiepartner vooraf duidelijke criteria op, gebaseerd op een grondige en weloverwogen analyse. Neem daarbij niet alleen bestuurskundige factoren (zoals beleidsaspecten, interne werking en management, of samenwerkingsverbanden), maar ook sociaal-ruimtelijke factoren (zoals aaneensluiting van bebouwing, patiëntenstromen naar ziekenhuizen, of woon-werkpendel) en andere randvoorwaarden (zoals provinciale grenzen, referentieregio's, oppervlakte of compactheid) mee in rekening.

Het advies van onafhankelijke onderzoeksinstituten en de Vlaamse overheid kan hierbij van waarde zijn. De KU Leuven ontwikkelde bijvoorbeeld een bruikbaar instrument om verschillende gemeentelijke fusiescenario's te evalueren op basis van een breed scala aan factoren en criteria (Demuyne & Derudder, 2024). Deze tool kan dienen als eerste waardevolle stap in het verkennen van potentiële fusiepartners¹⁰.

- **Vlaamse overheid:** Neem een adviserende rol op bij de keuze voor fusiepartners. Ondersteun de gemeenten bij het bepalen van de meest relevante criteria en bied instrumenten aan om de kosten van het fusietraject af te wegen tegen de baten van de fusiegemeente. Dat kan bijvoorbeeld door ondersteuning te verlenen bij de bestuurskrachtanalyses en impactstudies.

5.1.3 Culturele integratie is belangrijker dan structurele integratie

We zien dat er in de meeste gemeenten sprake is van een verregaande structurele integratie. De meeste gemeenten hebben hun diensten en organisatiestructuren op elkaar afgestemd en geïntegreerd op dezelfde fysieke locatie. Het kan hier gaan om een gecentraliseerd administratief centrum waar alle diensten in gehuisvest worden, maar ook om aparte fysieke locaties (e.g. aparte gemeentehuizen), waar dezelfde diensten in geïntegreerd zijn. Bij sommige besturen zien we echter dat gelijkaardige diensten (e.g. burgerzaken) nog verspreid zitten over meerdere locaties. Het gaat hier dan meestal uitsluitend om de dienstverlening naar de burger, en niet om de backoffice van de dienst. Toch merken we dat er in dat geval nog een gebrekkige integratie is van het personeel en de werkcultuur tussen de verschillende locaties. Een gebrekkige integratie van de werkcultuur is evenwel niet enkel zichtbaar in deze gemeenten; het is een algemene tendens in alle onderzochte besturen. Hoewel de surveyresultaten aangeven dat er, over de gemeenten heen, een hoge mate van gepercipieerde culturele integratie is, merken we dat hier in de meeste besturen nog werk aan de winkel is. Zeker in geval van een fysieke scheiding van de diensten, blijven er grote verschillen bestaan tussen de diensten. Een geringe samenwerking binnen en tussen diensten ligt vaak aan de basis van deze cultuurverschillen.

We zien bovendien een verschuiving in hoe de respondenten de types van organisatieculturen zien tegenover voor de fusie. We zien over de gemeenten heen een toename van de ontwikkelingscultuur en de hiërarchische cultuur ten opzichte van de situatie voor de fusie en een afname van de groepscultuur. Het valt op dat er een toename is van de hiërarchische cultuur, zeker omdat de meeste besturen maatregelen namen om de beslissingsautonomie van de diensten te verhogen, soms zelfs met vrij drastische maatregelen zoals zelfsturende teams. Het lijkt er evenwel op dat er eerder een omgekeerde trend is, naar meer centralisering, regels en structuur. De vraag stelt zich echter in hoeverre dit, op korte termijn, geen gewenst effect van de aanpassing aan de fusie is. In een turbulente context zoals bij een fusie, hebben medewerkers en de organisatie als geheel immers stabiliteit en voorspelbaarheid nodig. Een sterke afbouw van de hiërarchische en structurerende

¹⁰ De tool kan geraadpleegd worden via <https://fusietool-svelte.sn1.ees.kuleuven.be/>.

onderbouw van de organisatie, kan deze stabiliteit nog verder reduceren. Het feit dat de zelfsturende teams in geen enkele gemeente een succes waren, lijkt dit te ondersteunen. De afname van de groeps cultuur is enerzijds een logische bevinding (aangezien de organisaties als het ware door elkaar geschud worden), maar anderzijds ook een zorgwekkende (aangezien dit nog steeds het geval is vijf jaar na de fusie).

Vergelijken we het belang van de structurele en culturele integratie, dan merken we dat het vooral de culturele integratie is die een positieve impact heeft op verschillende van de gemeten *outcomes* (i.e. gepercipieerde kwaliteit interne en externe dienstverlening, capaciteit, individueel welbevinden). We zien bovendien dat de toename en afname van een groeps cultuur vaak aan de basis ligt van een toename en afname van verschillende van deze *outcomes*. Het is opmerkelijk dat we geen dergelijk verband vaststellen met de structurele integratie. In de meeste analyses is er bijvoorbeeld geen statistisch significante relatie tussen de fysieke integratie van de diensten en de gemeten *outcomes*. We zien in sommige gevallen (e.g. leiderschapskwaliteiten diensthoofden, autonomie diensten) zelfs het omgekeerde, met een statistisch significante negatieve relatie tussen structurele integratie en de *outcome*. Indien we de overige, niet-significante relaties erop nakijken, zien we bovendien dat de relatie tussen de fysieke integratie van de diensten en de *outcomes* stelselmatig negatief is. Dit zijn verrassende resultaten omdat we ervan uitgingen dat een verregaande fysieke integratie leidt tot een betere afstemming tussen de diensten, wat dan weer leidt tot een efficiëntere inzet van capaciteiten, een betere dienstverlening, en een grotere tevredenheid van het personeel. De resultaten lijken erop te wijzen dat het vooral de culturele integratie en de verandering van organisatiecultuur zijn die dergelijke positieve effecten veroorzaken en dat de structurele integratie van diensten dus vooral een middel (kan) zijn om een culturele integratie te faciliteren. Kortom, het is niet omdat diensten fysiek geïntegreerd worden, dat ze daarom ook automatisch als één geheel zullen werken. We formuleren de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3: Focus op de integratie van organisatieculturen op dienstniveau.

Fusies zijn niet louter structurele hervormingstrajecten, maar bovenal ook culturele veranderingsprocessen. Een structurele integratie van diensten leidt volgens onze resultaten niet automatisch tot een culturele integratie op dienstniveau, wat betekent dat het niet is omdat diensten samengebracht worden dat de organisatieculturen vanzelf zullen volgen.

- **Huidige fusiebesturen:** Identificeer bij de diensten die al structureel geïntegreerd zijn waar vandaag nog cultuurverschillen zijn die nefast zijn voor de werking van de dienst (e.g. door verschillen in werkmethodes, dienstverlening, groepsdynamiek) en neem maatregelen op dienstniveau om die cultuurverschillen weg te werken (e.g. eengemaakte visie en missie, afstemmen werkprocessen en -routines, flexibel inschakelen personeel van geïntegreerde dienst voor taken van collega's, etc.). Neem voor de diensten die nog niet structureel geïntegreerd zijn maatregelen om de culturen beter op elkaar af te stemmen, alvorens ze

structureel te integreren (e.g. roteren personeel in dienstencentra, geïntegreerde projectteams rond dienst-specifieke thema's, samen opzetten van nieuwe, eengemaakte dienstverlening, etc.).

- **Nieuwe fusiebesturen:** Identificeer verschillen in organisatieculturen (i.e. routines, werkwijzen, processen, waarden, visies, percepties, etc.) alvorens de diensten structureel te integreren en werk strategieën uit om deze culturen op elkaar af te stemmen (e.g. roteren van personeel op verschillende locaties, eenmaking rechtspositieregeling, integratie dienstverleningsprocessen, geïntegreerde teams voor specifieke projecten, geconsolideerde missie/visie/waarden van eengemaakte dienst, etc.). De structurele integratie van diensten moet in functie staan van de culturele integratie, wat betekent dat diensten niet fysiek samengebracht worden zonder een duidelijk plan voor de culturele integratie van deze diensten.

5.1.4 Het gecombineerde belang van een ruimere beleidsagenda en meer beleidscapaciteit

De resultaten wijzen ook op een centrale en wederkerige relatie tussen de beleidsagenda en de beleidscapaciteit. De **beleidsagenda** van een fusiegemeente is in de eerste jaren na de fusie vaak een optelsom van wat er in de prefusiegemeenten al op de agenda stond. De ware zoektocht naar een gedeelde toekomstvisie en gemeenschappelijke doelstellingen komt in de meeste gevallen pas later op gang. De verwachting is dat de beleidsagenda op (middel)lange termijn nog verder zal worden bijgesteld, gerationaliseerd en geharmoniseerd, zowel op vlak van inhoud als omvang. Op korte termijn blijft de inhoud van de beleidsagenda doorgaans stabiel. Fusiegemeenten streven vaak nog naar gelijke beleidsprioriteiten als in de prefusiegemeenten, net omdat beleidsmakers niet willen inboeten op wat er in de prefusiegemeenten aanwezig was. Afbouwen en stopzetten van beleid vindt in de periode net na de fusie moeilijk een draagvlak. Bijsturing komt wel vaker voor, maar voornamelijk om onverenigbaar beleid op elkaar af te stemmen. De omvang van de beleidsagenda neemt wel toe, net omdat de beleidsagenda van de fusiegemeenten een optelsom van de agenda's uit de prefusiegemeenten is. Hierdoor staan er meer thema's op de agenda en wordt er voor meer doelgroepen beleid gevoerd. Bovendien durven fusiegemeenten ook grotere projecten en initiatieven aangaan dan voor de fusie. Uit de analyses blijkt dat de omvang van de beleidsagenda doorslaggevend kan zijn voor het gebruik van beleidsinstrumenten. Een uitgebreide beleidsagenda biedt ruimte voor complexere uitdagingen, die op hun beurt een divers scala aan beleidsinstrumenten vereisen om deze uitdagingen succesvol aan te pakken.

De **beleidscapaciteit** van de fusiegemeente wordt opgebouwd uit de financiële en personele middelen. Volgens de respondenten is er een toename van beide en kan die zo goed als volledig worden toegeschreven aan de gemeentelijke fusie. De financiële middelen stegen voornamelijk onder impuls van de fusiebonus die de Vlaamse Overheid voorzag. De fusiegemeenten gebruikten deze bonus om de belastingtarieven te harmoniseren en om extra investeringen te doen. Die investeringen zijn voornamelijk gericht op de transities die de gemeente bij een fusie doormaakt, zoals in nieuwe gebouwen om de grotere organisatie te huisvesten. De personele middelen

namen vooral toe onder impuls van een groter aantal personeelsleden en van een verbetering van de kennis en expertise binnen de gemeente. Beide leidden tot meer specialisatie binnen de fusiegemeenten, onder meer door een afname van eenpersoonsdiensten en een toename van medewerkers op A- of B-niveau. De leiderschapskwaliteiten van dienstenhoofden bleven eerder stabiel, wat in de context van een groeiende gemeente niet altijd optimaal is (zie ook 4.2.5).

Bovendien wijzen de resultaten ook op een sterk significante relatie tussen de beleidsagenda en de beleidscapaciteit. Deze samenhang onderstreept het belang van een goede afstemming tussen beide. Het is dus voor fusiegemeenten van belang om zowel aandacht te hebben voor de beleidsagenda als voor de beleidscapaciteit, en deze twee aspecten zodanig op elkaar af te stemmen dat de beoogde realisatiegraad niet hoger ligt dan wat de beleidscapaciteit kan dragen. De centrale positie van deze variabelen valt ook op. Veranderingen in de beleidsagenda en beleidscapaciteit werken telkens door in de andere beleidsvariabelen die we onderzochten. De beleidsagenda is verbonden met alle andere beleidsvariabelen die zijn onderzocht. Zo kan de beleidsagenda de beleidsinstrumenten tijdens de fase van beleidsformulering beïnvloeden, evenals de mogelijkheden voor interne evaluatie tijdens de fase van beleidsevaluatie. Bovendien beïnvloedt de beleidsagenda factoren die gedurende verschillende fasen terugkeren. Zo bepaalt het mee de nood aan interne samenwerking en de ruimte voor burgerbetrokkenheid. De beleidscapaciteit is niet met alle andere variabelen verbonden, maar vertoont wel vaak sterkere correlaties. Zo is het dankzij een verhoging van de beleidscapaciteit dat de fusiegemeenten voldoende kennis en expertise hebben om aan beleidsevaluatie te doen, of over voldoende personeelsleden beschikken om iemand expliciet verantwoordelijk te stellen voor burgerparticipatie.

Aanbeveling 4a: Ontwikkel een geïntegreerd beleid voor de fusiegemeente.

Bij het samenvoegen van gemeenten is het essentieel om een geïntegreerd beleid te ontwikkelen dat verder gaat dan een eenvoudige optelsom van de bestaande beleidslijnen.

- **Huidige fusiebesturen:** Maak bij het begin van de volgende legislatuur werk van een eengemaakte beleidsvisie die niet langer gedomineerd wordt door de beleidsprioriteiten uit de prefusiegemeenten. Zet in op een visie en taakverdeling die de intenties van de fusiegemeente als geheel weerspiegelt.
- **Nieuwe fusiebesturen:** Maak van de fusiegemeente niet alleen een administratieve eenheid, maar een sterk geïntegreerde entiteit met een heldere en vooruitstrevende beleidsvisie.
 - Begin meteen met het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidsvisie die specifiek is voor de nieuwe fusiegemeente en stel de beleidsinstrumenten daarop af. Deze visie moet de unieke kenmerken en behoeften van de fusiegemeente weerspiegelen. Bepaal daarbij welke beleidsprioriteiten het belangrijkst zijn en wees bereid om kritisch naar het bestaande beleid te kijken. Durf bepaalde initiatieven stop te zetten als ze niet passen binnen het geïntegreerde beleid.

personeelscapaciteit en –expertise, lerende capaciteiten en innoverende capaciteiten, maar eenzelfde toename stellen we minder vast bij de leiderschapskwaliteiten, de beslissingsautonomie en de verbindende capaciteiten. Veel van de bevroegde besturen hebben immers moeite om diensthoofden en clustermanagers te vinden die in staat zijn om leiding te geven aan een grotere dienst en die dienst doorheen de verandering te begeleiden. Sommige diensten bleven vaak lange tijd zonder diensthoofd zitten. Dit heeft een gevolg voor de mate waarin de diensten de fusie kunnen absorberen. Toegenomen personeelscapaciteit en -expertise, en meer ruimte om te leren en te innoveren, bieden vaak onvoldoende bescherming tegen een stuurloze dienst. Daardoor geraken culturele verschillen niet opgelost, en wordt de verhoogde personeelscapaciteit niet efficiënt ingezet. Dit heeft dan weer een effect op de (gepercipieerde) kwaliteit van de dienstverlening, zowel naar de burger toe als naar het personeel. De besturen hebben de neiging om te snel diensthoofden uit de prefusiegemeenten als diensthoofd in de fusiegemeente in te zetten, zonder dat die diensthoofden over de juiste leiderschapsvaardigheden beschikken.

Aanbeveling 5: Rekruteer en leid middenmanagers op in functie van de gefuseerde organisatie

Niet elk diensthoofd heeft de vereiste managementcapaciteiten om een grotere dienst te leiden. Bij een fusie wordt echter te snel verondersteld dat de huidige diensthoofden zomaar ingeschakeld kunnen worden in de gefuseerde organisatie.

- **Huidige fusiebesturen:** Evalueer het huidige personeelsbeleid op het vlak van de afstemming tussen competenties van diensthoofden/clustermanagers en de vereisten van de diensten. Leid diensthoofden en clustermanagers op in functie van de gewijzigde omvang en doelstellingen van de dienst.
- **Nieuwe fusiebesturen:** Voorzie een geïntegreerd personeelsbeleid waarin de benodigde kwaliteiten en competenties van diensthoofden en clustermanagers gekoppeld zijn aan de beoogde doelstellingen van de gefuseerde diensten. Mogelijkheden om extern te rekruteren om te voldoen aan de vooropgestelde managementkwaliteiten of interne kandidaten voldoende te ondersteunen en op te leiden in functie van de nieuwe vereisten moeten een onderdeel zijn van dit personeelsbeleid.

5.1.6 Moeizame aanpassing aan fusie bij medewerkers die reeds voor fusie in gemeente werkten

Een opmerkelijke bevinding is het verschil tussen de resultaten van de respondenten die reeds in dienst waren voor de fusie en een vergelijking kunnen maken tussen de situatie voor en na de fusie, en de respondenten die pas in dienst kwamen na de fusie. Het verschil in resultaten is vooral zichtbaar bij de mate waarin de respondenten vinden dat er een groepscultuur aanwezig is en de mate van individueel welbevinden. Respondenten die een vergelijking maken tussen de situatie voor en na de fusie geven een eerder negatief beeld op de verandering van de groepscultuur en het individueel welbevinden. Het gaat hier dan over een afname van de gepercipieerde mate waarin sprake is van een familiale omgeving om in te werken, de mate waarin loyaliteit

en wederzijds vertrouwen centraal staan, de hoe sterk de medewerkers zich identificeren met hun dienst, hoeveel toewijding ze hebben om te werken voor hun dienst, hoe tevreden ze zijn met hun job, en hoeveel vertrouwen ze hebben in de dienstverlening en het beleid. Respondenten die nieuw zijn in de organisatie geven dan weer een positief beeld op de huidige situatie.

Dit resultaat is verrassend omdat beide types respondenten vandaag onderhevig zijn aan dezelfde dynamieken in de organisatie. Beide groepen ondervinden dezelfde veranderende organisatie, maar zijn dus niet akkoord over de impact van die veranderende organisatie op de cultuur en het welbevinden. Het lijkt er dus op dat het niet de feitelijke instabiliteit van de huidige situatie is die zorgt voor een negatieve perceptie bij de respondenten die de situatie voor de fusie meemaakten, want die instabiliteit is er ook voor de nieuwe medewerkers. Het gaat hier wellicht eerder over de aanpassing en verandering die van de medewerkers verlangd werd, zonder dat ze hier zelf een keuze in hadden. Nieuwe medewerkers maakten immers zelf de keuze om in een andere organisatie te gaan werken. De consequenties van de fusie worden op die manier in een negatiever daglicht geplaatst door deze medewerkers dan door de nieuwe medewerkers. Dit kan mogelijk een negatieve perceptie op de fusie creëren die tot lang na de fusie blijft bestaan en zich nestelt in de onderbuik van de organisatie (e.g. gebrekkige samenwerking in een dienst, verloop van medewerkers en diensthoofden, veel weerstand bij nieuwe veranderingen, gebrek aan innovatie en vernieuwing, nefaste groeps sfeer, etc.). Deze verklaring wordt ondersteund door het soort variabelen (i.e. cultuur en individueel welbevinden) voor deze negatieve tendens, die sterk afhankelijk zijn van de subjectieve interpretatie van de respondenten.

Deze resultaten tonen aan dat een gedegen veranderingsmanagement voor, tijdens en na het traject, en een lange periode van actieve nazorg in de jaren na de fusie essentieel zijn om een adequate aanpassing aan de fusie mogelijk te maken. De meeste besturen deden oefeningen rond de missie, visie en waarden van de nieuwe organisatie, maar de vraag is of er wel voldoende vertaling van deze missie/visie/waarden was naar de diensten zelf. Actieve aansturing specifiek op maat van de diensten (e.g. dienstgebonden oefeningen rond visie/waarden/doelstellingen) lijkt hier dus noodzakelijk te zijn. De opportuniteiten van de fusie op het vlak van capaciteitsverbetering, dienstverlening en efficiëntie moeten op het niveau van de diensten voldoende belicht worden door de ambtelijk leidinggevende. De ambtelijk leidinggevenden van de diensten zijn de voornaamste katalysator voor problemen in de diensten ten gevolge van de fusie en hebben veel invloed op hoe de fusie door de medewerkers gepercipieerd wordt.

Aanbeveling 6: Investeer in een gedegen veranderingsmanagement en lange periode van actieve nazorg

- **Huidige fusiebesturen:** Door in te zetten op het identificeren en uitvoeren van de positieve aspecten en opportuniteiten van de fusie voor de diensten, worden de nieuwe doelen van de medewerkers (i.e. het benutten van die opportuniteiten) afgestemd op de doelen van de organisatie (i.e. een succesvolle fusie

bereiken). Hiervoor zijn de juiste ambtelijk leidinggevendenden aan het hoofd van de dienst nodig. Het zijn immers de ambtelijk leidinggevendenden die de medewerkers moeten tonen dat ze nieuwe vaardigheden en capaciteiten hebben verworven door de fusie, en ze hiermee nieuwe voorstellen kunnen doen die een reële impact op de organisatie hebben. Het zijn ook de ambtelijk leidinggevendenden die de medewerkers stimuleren om contact en verbinding te zoeken met nieuwe collega's. Deze nazorginitiatieven moeten doelbewust worden ingezet gedurende een lange periode (5-7 jaar) na de organisatorische uitrol van de fusie.

- **Nieuwe fusiebesturen:** Door medewerkers in te lichten over de fusie, te laten participeren in het fusietraject en aandacht te hebben voor problemen en verzuchtingen kan de negatieve perceptie op de fusie gereduceerd worden. Op die manier krijgen medewerkers meer zeggenschap over hoe de fusie wordt vormgegeven in hun dienst en kunnen ze 'hun lot' meer in eigen handen nemen. Dit betekent dat ze gedeeltelijk eigenaar worden van het veranderingsproces voor hun dienst, en ze dus ook een verantwoordelijkheid hebben over het slagen of falen van de fusie. Dit verhoogt de inzet van een geslaagde fusie ook voor hen, wat hen aanzet om een nieuwe betekenis te geven aan de fusie (e.g. als een te bereiken doel), en hen motiveert om de transformatie van de dienst ten gevolge van de fusie te stimuleren. Hierna volgt een lange periode van actieve nazorg waarin de ambtelijk leidinggevende de medewerkers blijft motiveren om in de dienst te werken (zie hierboven).

5.1.7 Beleidseffecten op korte termijn werken verder door op de lange termijn

Dit brengt ons bij een laatste vaststelling; we vermoeden dat er een onderscheid te maken valt tussen beleidseffecten op korte (< 5 jaar), middellange (5 - 10 jaar) en lange termijn (> 10 jaar) na de fusie. Een treffend voorbeeld is de impact van een gemeentelijke fusie op de beleidsagenda. In onze studie stellen we vast dat de beleidsagenda op korte termijn na de fusie vaak bestaat uit een optelsom van wat er in de prefusiegemeenten al op de agenda stond. Inhoudelijk verandert er hierdoor niet veel aan de agenda, maar de omvang neemt wel toe. De kans is reëel dat op middellange en lange termijn na de fusie een herziening en rationalisatie van de beleidsagenda nodig zal zijn, waarbij de beleidsprioriteiten en inhoud mogelijks wel ingrijpendere veranderingen ondergaan.

Onze studie naar de effecten van gemeentelijke fusies situeert zich op 4 tot 5 jaar nadat de fusiegemeenten gevormd werden. Hierdoor beperken de resultaten zich tot inzichten in de effecten op korte termijn na de fusie. Uit de analyses blijkt dat deze effecten zich concentreren in de variabelen beleidsagenda, beleidscapaciteit en beleidsevaluatie. Zo is er een toename in de omvang van de beleidsagenda, zijn er meer financiële en personele middelen beschikbaar, en is er een lichte verbetering van de beleidsevaluatie. Over de effecten op middellange en lange termijn kunnen we op basis van deze studie geen definitieve conclusies trekken, maar we kunnen wel veronderstellingen maken. Mogelijks zijn de variabelen die momenteel door de respondenten als stabiel worden

ervaren, diegene die pas op latere termijn een impact van de fusie zullen ervaren. Idealiter wordt deze studie in 2029 dan ook herhaald om de effecten van deze fusies op korte (4-5 jaar) en lange (10 jaar) termijn met elkaar te kunnen vergelijken. Bovendien zou een herhaling van deze studie in 2029 ook de mogelijkheid bieden om effecten in eenzelfde context op korte termijn (fusies in 2025) en lange termijn (fusies in 2019) met elkaar te vergelijken.

Een potentiële valkuil is dat mandatarissen (in fusiegemeenten) slechts zekerheid hebben over één bestuursperiode. Hierdoor richten ze mogelijk hun aandacht alleen op de effecten op korte termijn, aangezien de effecten op middellange en lange termijn misschien buiten hun ambtstermijn vallen. In de resultaten van onze studie zien we dit op verschillende manieren terugkomen. Zo proberen mandatarissen de voordelen op korte termijn te maximaliseren door bijvoorbeeld alle bijkomende financiële middelen vanuit de fusiebonus al in de eerste ambtsperiode na de fusie te investeren. Anderzijds proberen ze ook de nadelen op de langere baan te schuiven, door bijvoorbeeld bewust beleidsbeslissingen over gevoelige kwesties door te schuiven naar de volgende ambtsperiode. Hoewel het dus verleidelijk kan zijn om vooral te focussen op de effecten op korte termijn is het van cruciaal belang om ook rekening te houden met de effecten op (middel)lange termijn en waar mogelijk ook al anticiperende maatregelen te nemen. Om deze langetermijneffecten te identificeren en te begrijpen, is het belangrijk om regelmatig stil te staan bij de impact van de fusie, zelfs nadat enkele jaren zijn verstreken.

Aanbeveling 7: Spendeer meteen ook aandacht aan de effecten op (middel)lange termijn

Het is van essentieel belang om niet alleen te focussen op de directe resultaten, maar ook de effecten op middellange en lange termijn mee in rekening te nemen. Complexe uitdagingen of gevoelige kwesties mogen niet vermeden of uitgesteld worden. Op langere termijn zullen nieuwe uitdagingen en behoeften ontstaan. Het is dan ook niet wenselijk om eerdere moeilijkheden mee te slepen.

- **Huidige fusiebesturen:** Wees bewust van het feit dat op langere termijn na de fusie niet alleen nieuwe ambities, maar ook nieuwe uitdagingen kunnen ontstaan. Voorbeelden hiervan zijn een drempelverhogend effect voor burgerparticipatie en lokale verkiezingen, of financiële uitdagingen als gevolg van een verhoogde schuldgraad na het verstrijken van de fusiebonus (zie Torfs & Callens et al. 2023). Het is noodzakelijk om zicht te hebben op de langetermijneffecten en de potentiële uitdagingen, en hierop te anticiperen. Een externe beoordeling kan hierbij nuttig zijn.
- **Nieuwe fusiebesturen:** Op korte termijn dient eerst de interne werking op orde gebracht worden, om op middellange en lange termijn ambitieuze beleidsdoelstellingen en -prioriteiten na te kunnen streven. Het is dan ook cruciaal dat de ambities op korte termijn er niet toe leiden dat de ambities op lange termijn uit het oog verloren worden. Er is nood aan inzichten op zowel korte, middellange als lange termijn na de fusie om

op elk tijdstip gefundeerde beleidsbeslissingen te kunnen nemen. Dat kan door in te zetten op een vorm van voortdurende monitoring of periodieke evaluatie van de fusie.

- **Vlaamse overheid:** Wees bewust van het feit dat de fusiebesturen ook op lange termijn nog geconfronteerd worden met (nieuwe) effecten. Een periodieke monitoring en ondersteuning van fusiegemeenten over meerdere legislaturen heen lijkt noodzakelijk. Hou rekening met een dergelijke ondersteuning op lange termijn bij toekomstige keuzes en strategieën om gemeenten aan te zetten tot fuseren. Bij besturen die een intens veranderingstraject ondergaan, kan immers op langere termijn een vorm van veranderingsmoeheid ontstaan.



REFERENTIELIJST

- ABB. (n.d.). *Stimuli voor gemeentefusies*. Geraadpleegd op 8 april 2024, via <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/stimuli-voor-gemeentefusies>.
- ABB. (2017). *BinnenBand: themanummer vrijwillige fusies*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.
- ABB. (2022). *De financiële situatie van de 7 fusiegemeenten in Vlaanderen*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.
- ABB. (2023). *Gemeente-stadsmonitor: jouw gemeente in vogelvlucht*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur. <https://gemeente-stadsmonitor.vlaanderen.be/>
- Allers, M., de Natris, J., Rienks, H., & de Greef, T. (2021). Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. *Electoral Studies*, 70. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102284>
- Allers, M., & Geertsema, J. (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence From 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659–682. <https://doi.org/10.1111/jors.12268>
- Audit Vlaanderen. (2022). *Thema-audit Fusiebesturen*. Brussel: Audit Vlaanderen.
- Aulich, C., Sansom, G., & McKinlay, P. (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 40(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.775124>
- Baelen, J. (2020). *Een nieuwe fusiegolf: intergemeentelijke samenwerking als basis voor een nieuwe ronde gemeentefusies* (masterproef). Gent: Universiteit Gent.
- Birkland, A. (2020). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: Routledge.
- Bish, R. (2001). Local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideas alive in the twenty-first. *Commentary*, 150, 1–29.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812–831. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000320>
- Boogers, M., & Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie*. Twente: Universiteit Twente.
- Broucker, B., Hondeghem, A., & Steen, T. (2016). *Gemeentelijke reorganisaties: wat en hoe?* Brussel: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek.
- Campbell, D., & Fiske, D. (1959). Convergent and discriminant validation by the multitrait multimethod matrix. *Psychological Bulletin*, 81–105.
- Cobban, T. W. (2019). Bigger Is Better: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995–2010. *Urban Affairs Review*, 55(2), 462–500. <https://doi.org/10.1177/1078087417719324>
- Demuyne, W. & Ben Derudder (2024). *Naar gemeentelijke fusiescenario's – Eindrapport ex ante evaluatie fusiescenario's*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Ceuninck, K. (2009). *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*. Brugge: Vanden Broele.
- De Ceuninck, K. (2015). Het leven zoals het is. Schaalvergroting in Vlaanderen. In H. Reynaert (Ed.), *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019* (pp. 15–35). Brugge: Vanden Broele.
- De Ceuninck, K. (2018). *Gemeentelijke fusies in Vlaanderen: Een inkijk in het besluitvormingsproces*. Brugge: Vanden Broele.

- Hidalgo, M., & Hernandez, B. (2001). Place attachment: Conceptual and empirical questions. *Journal of Environmental Psychology*, 21(3), 273–281.
- Hill, M., & Varone, F. (2017). *The Public Policy Process*. New York: Routledge.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Hussein, A. (2009). The use of Triangulation in Social Sciences Research: Can qualitative and quantitative methods be combined? *Journal of Comparative Social Work*, 1–12.
- Jakola, F. (2018). Local responses to state-led municipal reform in the Finnish-Swedish border region: Conflicting development discourses, culture and institutions. *Fennia*, 196(2), 137–153. <https://doi.org/10.11143/fennia.69890>
- Jones, B., Boushey, G., & Workman, S. (2006). Behavioral rationality and the policy processes: toward a new model of organizational information processing. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public policy* (pp. 49–74). London: SAGE Publications.
- Karkin, N., Gocoglu, V., & Yavuzcehre, P. (2019). Municipal amalgamations in international perspective: motives addressed in scholarly research. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 41(4), 187–202. <https://doi.org/10.1080/23276665.2019.169884>
- Krøtel, S., Villadsen, A., & Hansen, M. (2017). What to do here? What to do there? The effect of change in organization size on public management. *International Public Management Journal*, 20(4), 675–700.
- Kuhlmann, S., Dumas, B., & Heuberger, M. (2022). *The Capacity of Local Governments in Europe*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-07962-7>
- Lackowska, M., Szmigielska, K., & Teles, F. (2021). *Local Government in Europe: New Perspectives and Democratic Challenges*. Bristol: Bristol University Press.
- Leland, S., & Thurmaier, K. (2005). When efficiency is unbelievable: Normative lessons from 30 years of city-county consolidations. *Public Administration Review*, 65(4), 475–489. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00473.x>
- McQuestin, D., Drew, J., & Iiboshi, H. (2022). The temporal dependence of public policy evaluation: the case of local government amalgamation. *Local Government Studies*, 00(00), 1–22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2039128>
- Moore, D., & McCabe, G. (2006). *Statistiek in de praktijk: Theorieboek*. Amsterdam: Boom.
- Nijdam, A. (2004). *Statistiek In Onderzoek: Deel 1 Beschrijvende Technieken*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Nohrstedt, D., Ingold, K., Weible, C., Koebele, E., Olofsson, K., Satoh, K., & Jenkins-Smith, H. (2023). The Advocacy Coalition Framework. In *Theories of the Policy Process* (pp. 130–160). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003308201-6>
- Peters, B. (2018). *Policy problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Quinn, R. E., & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29(3), 363–377.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2–3), 240–251. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>
- Salamon, L., & Lund, M. (1989). The Tools Approach: Basic Analytics. In L. Salamon (Ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (pp. 23–49). Washington: Urban Institute Press.
- Schaap, L., & Karsten, N. (2017). *Assessing the Effects of Municipal Mergers. A Review of Dutch studies (working paper)*. Brighton: PSA Conference.
- Slack, E., & Bird, R. (2013). Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. *Public Finance and Management*, 13(2), 99–123.

- Takagishi, Y, Sakata, M, Kitamura, T. (2012). Influence of the municipal merger on local government employees' stress response in Japan. *Industrial Health*, 50, 132-141.
- Tanguay, G., & Wihry, D. (2008). Voters' preferences regarding municipal consolidation: Evidence from the Quebec de-merger referenda. *Journal of Urban Affairs*, 30(3), 325–345. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2008.00398.x>
- Tavares, A. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Teece, D. (2014). The Foundations of Enterprise Performance: Dynamic and Ordinary Capabilities in an (Economic) Theory of Firms. *Academy of Management Perspectives*, 28(4), 328–352. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0116>
- Terlouw, K. (2016). Territorial changes and changing identities: how spatial identities are used in the up-scaling of local government in the Netherlands. *Local Government Studies*, 42(6), 938–957. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1186652>
- Terry, D., & Callan, V. (1998). In-Group Bias in Response to an Organizational Merger. *Group Dynamics*, 2, 67–81.
- Timans, R., Wouters, P., & Heilbron, J. (2019). Mixed methods research: what it is and what it could be. *Theory and Society*, 48(2), 193–216. <https://doi.org/10.1007/s11186-019-09345-5>
- Torfs, I., Callens, C., Wayenberg, E., Verhoest, K., & Voets, J. (2023). *Effecten van gemeentelijke fusies in internationaal perspectief: een literatuurstudie*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Trentelman, C. (2009). Place attachment and community attachment: A primer grounded in the lived experience of a community sociologist. *Society & Natural Resources*, 22(3), 191–210.
- Vakulenko, V., Bourmistrov, A., & Grossi, G. (2022). Through the prism of cognition: exploration of local political leaders' behaviour during incited voluntary municipal amalgamation. *Local Government Studies*, 00(00), 1–25. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2106222>
- Van der Voet, J., Groeneveld, S., & Kuipers, B. (2014). Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization. *Journal of Change Management*, 14(2), 171-191
- Van der Voet, Joris and Brenda Vermeeren (2017). Change Management in Hard Times: Can Change Management Mitigate the Negative Relationship Between Cutbacks and the Organizational Commitment and Work Engagement of Public Sector Employees? *American Review of Public Administration*, Vol. 47(2) 230–252.
- van Gool, B. (2008). Waarom beleidsparticipatie door “gewone” burgers meestal faalt. *Res Publica*, 50(3), 247–274. <https://doi.org/10.5553/RP/048647002008050003002>
- Van Herck, B. , & Vanoeteren, V. (2017). Een fusie maak je (of kraak je) zelf. *Stuur*, 9–12.
- Van Knippenberg, D., & Sleebos, E. (2006). Organizational identification versus organizational commitment: Self-definition, social exchange, and job attitudes. *Journal of Organizational Behaviour*, 27, 571–584.
- Van Knippenberg, D., Van Knippenberg, B., Monden, L., & De Lima, F. (2002). Organizational Identification after a Merger: A Social Identity Perspective. *British Journal of Social Psychology*, 41, 233–252.
- Van Orshoven, P., & De Peuter, B. (2015). *Lokale bestuurskrachtmonitoring: Integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek.
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- VVSG. (2024). *Fusies*. Geraadpleegd op 8 april 2024, via <https://www.vvsg.be/bestuur/samenwerking-verzelfstandiging/fusies>
- Wallace, A., Dollery, B., & Thi Thanh Tran, C. (2019). Amalgamation in action: Participant perspectives on the Armidale regional council merger process. *Australian Journal of Social Issues*, 54(4), 436–455. <https://doi.org/10.1002/ajs4.88>

- Wayenberg, E. (2020). *Bouwen aan Beleid*. Gent: Owl Press.
- Wayenberg, E., Steen, T., Hoogeland, M., Van Dijck, C., De Wulf, N., & Vanschoenwinckel, J. (2018). *Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.
- Weible, C. (2023). *Theories Of The Policy Process*. New York: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781003308201>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Zahariadis, N. (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
<https://doi.org/10.4337/9781784715922>

BIJLAGEN

Bijlage 1 – Overzicht Vlaamse fusiegemeenten 2019

Bijlage 2 – Overzicht vragen per deelnemerscategorie

Bijlage 3 – Overzicht exploratieve factoranalyse



BIJLAGE 1 – VLAAMSE FUSIEGEMEENTEN 2019

	Aalter	Deinze	Kruisem	Lievegem	Oudsbergen	Pelt	Puurs-Sint-Amands
Fusiegemeenten	Aalter Knesselare	Deinze Nevele	Kruishoutem Zingem	Lovendegem Waarschoot Zomergem	Meeuwen-Gruitrode Opplabbeek	Overpelt Neerpelt	Puurs Sint-Amands
Principiële beslissing (GR)	23/05/2017	24/08/2017	15/12/2016	28/09/2017	11/2016	26/06/2017	18/09/2017
Definitieve beslissing (GR)	11/10/2017	19/12/2017	14/11/2017	21/12/2017	07/2017	18/12/2017	20/11/2017
Goedkeuring (VP)	25/04/2018	25/04/2018	25/04/2018	25/04/2018	25/04/2018	25/04/2018	25/04/2018
Inwonersaantal	29.340	44.315	15.876	26.657	23.611	33.601	26.311
Oppervlakte	119,19 km ²	127,4 km ²	70,69 km ²	80,17 km ²	116,24 km ²	83,6 km ²	48,93 km ²
Provincie	Oost-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Limburg	Limburg	Antwerpen

Bronnen: ABB (2023), Audit Vlaanderen (2022), en Wayenberg et al., (2018)

BIJLAGE 2 – OVERZICHT VRAGEN PER DEELNEMERSCATEGORIEËN

Beleid

	Respondenten uit de prefusiegemeente	Respondenten niet uit de prefusiegemeente
Q5.1 In welke mate zijn er in het beleidsdomein waarin u werkzaam bent vandaag beleidsthema's op de beleidsagenda bijgekomen of afgevallen in vergelijking met de situatie voor de fusie van 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q5.2 In welke mate gaat u akkoord met onderstaande stellingen over de beleidsthema's die vandaag binnen uw beleidsdomein op de beleidsagenda staan		<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid
Q6 Welke van onderstaande factoren speelde volgens u een doorslaggevende rol in de soorten beleidsthema's die vandaag binnen uw beleidsdomein op de beleidsagenda staan? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q7.1 In welke mate is het gemak waarmee u vandaag beleidsthema's op de beleidsagenda van uw domein kan plaatsen toe- of afgenomen in vergelijking met de situatie voor de fusie van 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q7.2 In welke mate bent u het eens dat u binnen uw beleidsdomein gemakkelijk beleidsthema's op de beleidsagenda (van het schepencollege, vast bureau) kan plaatsen		<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid

Q8 Welke van onderstaande factoren speelde volgens u een doorslaggevende rol bij het gemak dat u vandaag ervaart om beleidsthema's op de beleidsagenda van uw beleidsdomein te plaatsen? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q9.1 In welke mate voldoen de huidige beleidskeuzes in uw beleidsdomein aan onderstaande eigenschappen in vergelijking met de situatie voor de fusie van 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q9.2 In welke mate gaat u akkoord met onderstaande stellingen over de eigenschappen van gemaakte beleidskeuzes binnen uw beleidsdomein		<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid
Q10 Welke van onderstaande factoren speelde volgens u een doorslaggevende rol bij de eigenschappen van de beleidskeuzes (i.e. kleine versus grote doelgroep, beperkend versus verbredend) in uw beleidsdomein? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q11 In welke periode werden voor uw beleidsdomein volgens u de meest kwalitatieve beleidskeuzes gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q12.1 Als u de situatie voor en na de fusie van 2019 vergelijkt, hoe beoordeelt u dan onderstaande elementen van betrokkenheid van de burgers en het maatschappelijk middenveld bij de gemaakte beleidskeuzes in uw beleidsdomein?	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q12.2 In welke mate gaat u akkoord met onderstaande stellingen over de betrokkenheid van burgers en het maatschappelijk middenveld bij de beleidskeuzes binnen uw beleidsdomein		<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid

<p>Q13.1 In welke mate wordt er binnen uw beleidsdomein vandaag gebruikgemaakt van onderstaande formele participatiemogelijkheden voor burgers in vergelijking met de situatie voor de fusie van 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Politiek leidinggevende ● Lid managementteam ● Diensthoofd (geen lid van managementteam) ● Beleidsmedewerker ● Gemeenteraadslid 	
<p>Q13.2 Wordt er binnen uw beleidsdomein vandaag gebruikgemaakt van onderstaande formele participatiemogelijkheden voor burgers?</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Politiek leidinggevende ● Lid managementteam ● Diensthoofd (geen lid van managementteam) ● Beleidsmedewerker ● Gemeenteraadslid
<p>Q14 Welke van onderstaande factoren speelde volgens u een doorslaggevende rol bij het huidig gebruik van formele participatiemogelijkheden voor de burger? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Politiek leidinggevende ● Lid managementteam ● Diensthoofd (geen lid van managementteam) ● Beleidsmedewerker ● Gemeenteraadslid 	
<p>Q15.1 In welke mate is uw vermogen om beleidskeuzes binnen uw beleidsdomein mee vorm te geven vandaag toe- of afgenomen in vergelijking met uw vermogen voor de fusie van 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Politiek leidinggevende ● Lid managementteam ● Diensthoofd (geen lid van managementteam) ● Beleidsmedewerker ● Gemeenteraadslid 	
<p>Q15.2 In welke mate vormt u vandaag mee de beleidskeuzes binnen uw beleidsdomein</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Politiek leidinggevende ● Lid managementteam ● Diensthoofd (geen lid van managementteam) ● Beleidsmedewerker ● Gemeenteraadslid
<p>Q16.1 In welke mate is de samenwerking met andere actoren binnen uw beleidsdomein om beleidskeuzes te formuleren vandaag toe- of afgenomen in vergelijking met de situatie voor de fusie van 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Politiek leidinggevende ● Lid managementteam ● Diensthoofd (geen lid van managementteam) ● Beleidsmedewerker ● Gemeenteraadslid 	
<p>Q16.2 In welke mate werkt u vandaag samen met andere actoren binnen de gemeente om beleidskeuzes te formuleren voor het beleid binnen uw domein</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Politiek leidinggevende ● Lid managementteam ● Diensthoofd (geen lid van managementteam) ● Beleidsmedewerker ● Gemeenteraadslid



Q17 Welke van onderstaande factoren speelde volgens u een doorslaggevende rol bij de mate waarin u vandaag (samen met andere actoren) de beleidskeuzes binnen uw beleidsdomein vormt? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q18.1 Is uw betrokkenheid bij de opmaak van onderstaande documenten vandaag toe- of afgenomen in vergelijking met uw betrokkenheid voor de fusie van 2019?	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q18.2 In welke mate bent u vandaag betrokken bij de opmaak van onderstaande documenten om de beleidskeuzes van de gemeente vorm te geven?		<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid
Q19 Welke van onderstaande factoren speelde volgens u een doorslaggevende rol bij de mate waarin u vandaag betrokken wordt bij de opmaak van dergelijke formele documenten? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q20.1 In welke mate zijn onderstaande aspecten van het beleid binnen uw beleidsdomein vandaag toe- of afgenomen in vergelijking met de situatie voor de fusie van 2019?	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	
Q20.2 In welke mate gaat u akkoord met onderstaande stellingen over aanpak van de beoordeling van beleid binnen uw beleidsdomein?		<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid
Q22 Welke van onderstaande factoren speelde volgens u een doorslaggevende rol bij de manier waarop u vandaag stilstaat bij de gemaakte beleidskeuzes? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Gemeenteraadslid 	

Interne werking en management

	Respondenten uit de prefusiegemeente	Respondenten niet uit de prefusiegemeente
Q23.1 Geef aan in welke mate de dienst waarvoor u werkte in [naam prefusiegemeente 1] is geïntegreerd met deze van [naam prefusiegemeente 2]	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker 	
Q23.2 Duid aan welk antwoord het best past bij de onderstaande stellingen		<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker
Q23.3 Geef aan hoe de dienst die u rechtstreeks aanstuurde in [naam prefusiegemeente 1] is geïntegreerd met deze van [naam prefusiegemeente 2]	<ul style="list-style-type: none"> • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) 	
Q23.4 Duid aan welk antwoord het best past bij de onderstaande stellingen		<ul style="list-style-type: none"> • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam)
Q24.1 In welke mate bent u het ermee eens dat er sprake is van een geslaagde integratie voor de volgende aspecten in de dienst waarvoor u werkt	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker
Q24.2 In welke mate bent u het ermee eens dat er sprake is van een geslaagde integratie voor de volgende aspecten in de dienst(en) die u aanstuurt:	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam)
Q25.1 Wat is uw evaluatie van de volgende kenmerken van de interne werking van de gemeente na de fusie in vergelijking met voor de fusie?	<ul style="list-style-type: none"> • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker 	
Q25.2 Wat is uw evaluatie van de volgende kenmerken van de interne werking van de gemeente?		<ul style="list-style-type: none"> • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker
Q26.1 Als u de situatie voor en na de fusie van 2019 vergelijkt, in welke mate veranderde onderstaande kenmerken van gemeentelijke dienstverlening dan?	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker • Gemeenteraadslid • Vertegenwoordiger van adviesraad 	

Q30 De volgende stellingen gaan over de manier waarop het fusietraject is aangepakt. Geef aan in welke mate u het eens bent met deze stellingen (veranderingsmanagement):	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker 	
Q31.1 Geef aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen (algemene tevredenheid):	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker • Gemeenteraadslid • Vertegenwoordiger van adviesraad 	
Q31.2 Geef aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen (algemene tevredenheid):		<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker • Gemeenteraadslid • Vertegenwoordiger van adviesraad

Externe organisatie en samenwerking

	Respondenten uit de prefusiegemeente	Respondenten niet uit de prefusiegemeente
Q32 De volgende stellingen gaan specifiek over de veranderingen die de fusie betekenden voor de verzelfstandigde entiteit(en) (AGB, Zorgbedrijf, IVA/EVA) waar u een functie bekleedt. Geef aan in welke u het eens bent met deze stellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Directeur verzelfstandigde entiteit • Ambtelijk leidinggevende • Beleidsmedewerker • Uitvoerende medewerker 	
Q33 De volgende stellingen gaan over de veranderingen die de fusie betekenden voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS) waarin de gemeente betrokken is. Geef, vanuit uw eigen ervaring in een specifiek IGS, aan in welke u het eens bent met deze stellingen:	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek leidinggevende • Lid managementteam • Diensthoofd (geen lid van managementteam) • Gemeenteraadslid 	

BIJLAGE 3 - OVERZICHT EXPLORATIEVE FACTORANALYSE

Beleid

Variabele	Operationalisering	Cronbach's Alpha
Beleidsagenda	Omvang van de beleidsagenda <ul style="list-style-type: none"> Aantal thema's op de beleidsagenda Diversiteit in thema's op de beleidsagenda Aantal doelgroepen op de beleidsagenda Diversiteit in doelgroepen op de beleidsagenda 	,932
	Inhoud van de beleidsagenda <ul style="list-style-type: none"> Verderzetten Bijsturen Stopzetten 	N/A
Beleidscapaciteit	Financiële middelen Personele middelen <ul style="list-style-type: none"> Aantal personeelsleden binnen het lokaal bestuur Kennis en expertise van de medewerkers Leiderschapskwaliteiten van de diensthoofden Constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen	,815
Beleidsinstrumenten	Grote doelgroep <ul style="list-style-type: none"> Algemene beleidsinstrumenten Individuele beleidsinstrumenten Gedragskeuzes doelgroep <ul style="list-style-type: none"> Verruimende beleidsinstrumenten Beperkende beleidsinstrumenten 	N/A
Interne samenwerking	Doorheen de beleidscyclus: agendasetting, beleidsformulering, besluitvorming, beleidsuitvoering, en beleidsevaluatie	,942
	Voor documentenopmaak: meerjarenplan, aanpassing van het meerjarenplan, jaarrekening, beheersrapporten en beleidsnota's	,967
Beleidsvaluatie	Ex post	N/A
Burgerbetrokkenheid	Doorheen de beleidscyclus: agendasetting, beleidsformulering, besluitvorming, beleidsuitvoering, en beleidsevaluatie	,915
	Via formele participatiemogelijkheden: adviesraden, bindend referendum, volksraadpleging, burgerbevraging, burgerpanel, burgerbegroting en andere mogelijkheden	,791

Interne werking en organisatie

Variabele	Operationalisering	Cronbach's Alpha
Organisatiestructuur	Organogram Arbeidsvoorwaarden Diensthoofden Dienstverlening Software Aankoopprocedures	N/A
Organisatiecultuur	Ontwikkelingscultuur Rationele cultuur Hiërarchische cultuur Groepscultuur	,792 ,751 ,680 ,795
Kwaliteit dienstverlening	Fysieke toegankelijkheid Digitale toegankelijkheid Nauwkeurigheid Professionaliteit Snelheid	,771
Veranderingsmanagement	Communicatie Participatie Aandacht	,920
Individueel welbevinden	Identificatie Toewijding (commitment) Vertrouwen in dienstverlening Vertrouwen in beleid Jobtevredenheid	,852 ,806 N/A N/A N/A