



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.518/3
van 15 januari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025’

Op 16 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe te bepalen onder welke voorwaarden de Vlaamse Regering schulden overneemt van de gemeenten die over een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging hebben beslist en dat voorstel hebben ingediend bij de Vlaamse Regering.

Zo wordt een maximumbedrag per samenvoeging bepaald en wordt het bedrag van de schuldovername per inwoner vastgesteld in functie van de som van de inwoners van de samen te voegen gemeenten (artikel 1, § 1, van het ontwerp). Er wordt tevens geregeld wanneer de schuldovername gebeurt (artikel 1, § 2) en hoe de samen te voegen gemeenten bepalen welke schulden worden overgedragen als de schulden het maximale bedrag per inwoner overschrijden (artikel 1, § 3).

Voorts wordt bepaald aan welke leningen al dan niet voorrang wordt gegeven (artikel 2) en onder welke voorwaarden leningen die gemeenten aangaan na hun principiële beslissing tot vrijwillige samenvoeging en na de inwerkingtreding van het te nemen besluit, in aanmerking komen voor schuldovername (artikel 3).

Ten slotte wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 24 februari 2017 ‘tot vaststelling van de nadere regels voor de schuldovername in het kader van de vrijwillige samenvoeging van gemeenten’ opgeheven (artikel 4).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 384, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ naar luid waarvan de Vlaamse Regering “onder de voorwaarden die ze bepaalt, van de gemeenten die (...) over een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging hebben beslist, en dat voorstel hebben ingediend bij de Vlaamse Regering, schulden [kan] overnemen, binnen de grenzen van de Vlaamse begroting.”

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 1 van het ontwerp, waarin de voorwaarden worden bepaald waaronder de Vlaamse Regering schulden overneemt van gemeenten die over een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging hebben beslist, geeft aanleiding tot meerdere verschillen in behandeling tussen gemeenten die overgaan tot een vrijwillige samenvoeging.

Vooreerst vloeit uit artikel 1, § 1, tweede lid, van het ontwerp een dubbel verschil in behandeling voort tussen gemeenten die tot samenvoeging hebben beslist, in functie van de som van het aantal inwoners van de samen te voegen gemeenten:

- enerzijds een verschil in behandeling tussen samen te voegen gemeenten naargelang de som van hun inwoners al dan niet meer bedraagt dan 20 000 inwoners: indien dit niet het geval is, neemt de Vlaamse Regering geen schulden over van de samen te voegen gemeenten, in het andere geval wel;
- anderzijds een verschil in behandeling tussen samen te voegen gemeenten naargelang de som van de inwoners van die gemeenten 20 000 of meer, 25 000 of meer, 30 000 of meer, of 35 000 of meer bedraagt: het bedrag van de schuldovername per inwoner van de samen te voegen gemeenten neemt toe van 200 euro per inwoner (voor samen te voegen gemeenten die gezamenlijk 20 000 of meer, maar minder dan 25 000, inwoners tellen), tot 300 euro per inwoner (voor samen te voegen gemeenten die gezamenlijk 25 000 of meer, maar minder dan 30 000, inwoners tellen), 400 euro per inwoner (voor samen te voegen gemeenten die gezamenlijk 30 000 of meer, maar minder dan 35 000, inwoners tellen), of 500 euro per inwoner (voor samen te voegen gemeenten die gezamenlijk 35 000 inwoners of meer tellen).

Vervolgens vloeit uit artikel 1, § 1, eerste lid, van het ontwerp voort dat de Vlaamse Regering enkel de schuld overneemt van gemeenten die voor 1 januari 2024 een voorstel tot samenvoeging op 1 januari 2025 hebben ingediend bij die regering. Op die manier ontstaat een verschil in behandeling tussen gemeenten die tot samenvoeging beslissen, naargelang ze al dan niet aan die voorwaarde voldoen. Indien dit niet het geval is, neemt de Vlaamse Regering geen schulden over van de samen te voegen gemeenten, in het andere geval wel.

4.2. Een verschil in behandeling is slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹

Wat de financiering en subsidiëring van de steden en gemeenten betreft, beschikt het Vlaamse Gewest over een ruime beoordelingsvrijheid. Diens beleidskeuze zou slechts kunnen worden afgekeurd indien daaruit een verschil in behandeling voortvloeit dat kennelijk onredelijk is.²

4.3.1. Gevraagd naar een verantwoording voor het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het gegeven dat de Vlaamse Regering enkel schulden overneemt wanneer de som van de inwoners van de samen te voegen gemeenten 20 000 of meer bedraagt, verklaarde de gemachtigde:

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

² GwH 4 oktober 2018, nr. 121/2018, B.8.

“Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing onderzocht in welke mate lokale besturen in Vlaanderen over de nodige capaciteit beschikken om hun opdrachten te vervullen. Daarbij bleek dat vooral de combinatie van twee factoren bepalend is: financiële draagkracht en schaal. De Vlaamse Regering wil deze legislatuur beide factoren versterken; zij zal dus ook schaalvergroting ondersteunen.

Uit de evaluatie bij de zeven pilootbesturen en vooral uit buitenlands onderzoek blijkt dat de effecten van een fusie pas ten volle renderen op middellange termijn. Van de lokale besturen kan bovendien worden verwacht dat ze verder kijken dan de huidige bestuursperiode en denken binnen een tijds kader van 12 tot 18 jaar. Het kan zijn dat een bestuur op dit moment in staat is haar opdrachten te vervullen. Maar de centrale vraag blijft of er voldoende waarborgen zijn dat dit ook in de toekomst nog zo zal zijn, zeker gezien de stijgende complexiteit van de maatschappelijke uitdagingen en het voornemen van de Vlaamse Regering om nog verder te decentraliseren. Er moet worden vermeden dat besturen na een fusie nog altijd de bestuurskracht ontbreken om aan de noden van een modern bestuur te beantwoorden of dat besturen verschillende achtereenvolgende bestuursperiodes een fusietraject moeten doorlopen (te hoge transitiekost).

Door een financieel ondersteuningspakket te voorzien voor fusieoperaties die een minimale schaalgrootte bereiken, creëren we sterke, toekomstgerichte en bestuurskrachtige lokale besturen. Kleinere gemeenten die samen niet aan de minimale schaalgrootte van 20.000 inwoners geraken, kunnen er ook zonder de stimulans van de schuldovername voor opteren om te fusioneren. Die mogelijkheid blijft bestaan. Alternatief is dat zij een bijkomende fusiepartner zoeken waarmee ze samen wel aan 20.000 inwoners geraken en dus wel aanspraak kunnen maken op de schuldovername.

Er is dus een objectieve en redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling.”

4.3.2. In zoverre met het vereiste dat de som van de inwoners van de samen te voegen gemeenten 20 000 of meer moet bedragen, beoogd wordt een bepaalde minimale schaalgrootte te stimuleren, zodat de bestuurskracht van de samengevoegde gemeenten groot genoeg is, streeft de ontworpen regeling een wettig doel na.

Het criterium van onderscheid tussen samen te voegen gemeenten waarvan de som van de inwoners meer of minder dan 20 000 bedraagt is objectief en pertinent om het beoogde doel te realiseren. Door enkel de schulden over te nemen van samen te voegen gemeenten waarvan de som van de inwoners 20 000 of meer bedraagt, stimuleert de ontworpen regeling immers de totstandkoming van grotere fusiegemeenten, die derhalve de kosten van hun dienstverlening over een groter aantal inwoners kunnen spreiden, zodat het door de ontworpen regeling nagestreefde schaaleffect zou worden bereikt.

Er kan ook worden aangenomen dat het verschil in behandeling geen aanleiding geeft tot onevenredige gevolgen. Zoals de gemachtigde beklemtoont, sluit de ontworpen regeling de mogelijkheid niet uit dat gemeenten waarvan de som van de inwoners minder dan 20 000 bedraagt tot samenvoeging beslissen. Bovendien lijkt uit de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, waarnaar wordt verwezen in de nota aan de Vlaamse Regering, voort te vloeien dat ook voor die gemeenten de garantieregeling van het gemeentefonds van toepassing zal zijn en dat

ze voor het overige een beroep zullen kunnen doen op het ondersteuningsaanbod van het Vlaamse Gewest.³ Ten slotte wordt aan de algemene financieringsregels van die gemeenten niet geraakt.

Bijgevolg lijkt de voorwaarde dat de som van de inwoners van de samen te voegen gemeenten 20 000 of meer moet bedragen opdat de Vlaamse Regering schulden zou overnemen, niet kennelijk onredelijk.

4.4. Om dezelfde redenen lijkt ook het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het gegeven dat het bedrag van de schuldovername per inwoner toeneemt van 200 tot 500 euro, naargelang de som van de inwoners van de samen te voegen gemeenten 20 000 of meer, 25 000 of meer, 30 000 of meer, of 35 000 of meer bedraagt, redelijk verantwoord. Door die toename zal ook het totale bedrag van de schulden die de Vlaamse Regering overneemt, stijgen, zonder evenwel het maximumbedrag van 50 miljoen euro te kunnen overschrijden, hetgeen de totstandkoming van grotere fusiegemeenten stimuleert, zonder evenwel de samenvoeging van gemeenten met lagere bevolkingsaantallen uit te sluiten.

4.5.1. Gevraagd naar een verantwoording voor het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de voorwaarde dat de gemeenten een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging op 1 januari 2025 bij de Vlaamse Regering moeten indienen voor 1 januari 2024, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Deze situatie is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige bestuursperiode. Ook toen konden gemeenten ervoor opteren om fusies eerder dan 1 januari 2019 te laten ingaan. In geen enkel fusietraject(...) hebben de gemeenten overwogen de fusie tussentijds te laten ingaan. Een en ander [heeft] te maken met het complexe en tijdrovende transitietraject dat [met] een fusieoperatie gepaard gaat, zowel voor de lokale besturen als voor de Vlaamse en federale overheid (wijziging van verschillende Vlaamse en federale regelgeving, administratieve verwerking van nieuwe gemeentenaam en straatnamen in de vele digitale toepassingen, ...). Een tussentijdse fusie impliceert ook de organisatie van nieuwe verkiezingen en de kosten die daarmee gepaard gaan. Om die redenen opteert de Vlaamse Regering ervoor geen stimulans uit te werken voor fusies die eerder dan 1 januari 2025 ingaan.”

4.5.2. Er mag inderdaad worden aangenomen dat samenvoegingen van gemeenten die ingaan op 1 januari 2025, zijnde het begin van de volgende zittingsperiode van de gemeenteraden, minder kosten en minder administratieve lasten met zich brengen, al weze het maar omdat, zoals de gemachtigde opmerkt, er geen tussentijdse verkiezingen zullen moeten worden georganiseerd. Door niet in een schuldovername te voorzien in het geval van een samenvoeging die ingaat op een andere datum, en die derhalve bijkomende kosten zou genereren, worden dergelijke samenvoegingen niet gestimuleerd.

Het vereiste dat het voorstel tot samenvoeging voor 1 januari 2024 bij de Vlaamse Regering moet worden ingediend, is dan weer verantwoord door de in artikel 347, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 bepaalde vereiste dat het voorstel tot samenvoeging uiterlijk op 31 december van het tweede jaar dat voorafgaat aan de samenvoegingsdatum moet worden

³ Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 143/1, 11-12.

ingediend bij de Vlaamse Regering. Voor een samenvoegingsdatum op 1 januari 2025 moet het voorstel tot samenvoeging derhalve voor 1 januari 2024 worden ingediend.

Bijgevolg lijkt ook de voorwaarde dat de gemeenten een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging op 1 januari 2025 bij de Vlaamse Regering moeten indienen voor 1 januari 2024 niet kennelijk onredelijk.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5.1. In artikel 1, § 1, tweede lid, 1° tot 4°, van het ontwerp wordt het bedrag van de schuldovername bepaald “per inwoner van de samen te voegen gemeenten”. Hierdoor zou de indruk kunnen worden gewekt dat elk van de samen te voegen gemeenten afzonderlijk de in die bepaling vermelde drempelwaarden moet behalen, wat manifest niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

De gemachtigde bevestigde dat het bedrag van de schuldovername per inwoner wordt bepaald in functie van *de som van de inwoners* van de samen te voegen gemeenten. Om dit beter tot uitdrukking te brengen, zou artikel 1, § 1, tweede lid, 1° tot 4°, van het ontwerp beter als volgt luiden:

“X euro per inwoner van de samen te voegen gemeenten als de som van de inwoners van de samen te voegen gemeenten minstens Y en hoogstens Z inwoners bedraagt”.

5.2. In artikel 1, § 3, van het ontwerp wordt bepaald welke schulden worden overgedragen “[a]ls het maximale bedrag per inwoner, vermeld in paragraaf 1, eerste en tweede lid, wordt overschreden”.

Er wordt evenwel enkel in artikel 1, § 1, tweede lid, gewag gemaakt van een bedrag per inwoner. In het eerste lid wordt weliswaar gewag gemaakt van een maximumbedrag van 50 miljoen euro per samenvoeging, maar dat bedrag is onafhankelijk van het aantal inwoners van de samen te voegen gemeenten. Daarbij komt nog dat de ontworpen regeling niet bedoeld is voor het geval dat het “maximale bedrag per inwoner” wordt overschreden, maar voor het geval dat het totale aantal schulden van de samen te voegen gemeenten meer bedraagt dan het maximumbedrag bepaald in artikel 1, § 1, eerste lid, of meer dan het bedrag van de schuldovername bepaald overeenkomstig artikel 1, § 1, tweede lid.

Artikel 1, § 3, van het ontwerp moet worden aangepast in het licht van het voorgaande.

Artikel 3

6. In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat leningen die gemeenten aangaan na hun principiële beslissing tot vrijwillige samenvoeging en na de inwerkingtreding van het te nemen besluit, enkel in aanmerking komen voor schuldovername “als er geen structuren aan verbonden zijn”.

Allicht wordt hiermee bedoeld dat het niet om gestructureerde leningen mag gaan. Volgens artikel 2, tweede lid, van het ontwerp zijn dat “leningen waaraan een gestructureerd product verbonden is”.

Bijgevolg zou in artikel 3 van het ontwerp beter worden geschreven “als er geen gestructureerde producten aan verbonden zijn”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH