

ONTWERP VAN DECREET over de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Borgloon en Tongeren en tot wijziging van artikel 6 en 19septies decies van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, wat betreft de aanduiding van de nieuwe gemeente, en van de bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wat betreft de opheffing van de samen te voegen gemeenten en het invoegen van de nieuwe gemeente

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet behandelt de vrijwillige samenvoeging op 1 januari 2025 van de samen te voegen gemeenten Borgloon en Tongeren tot een nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. De Vlaamse Regering ondersteunt schaalvergroting. Dit blijkt uit de volgende passage uit het Vlaams Regeerakkoord 2019 – 2024:
"Door het ondersteunen van schaalvergroting, creëren we sterke en bestuurskrachtige lokale besturen. Deze schaalvergroting gebeurt op vrijwillige basis. Lokale besturen kunnen vrij kiezen of en met wie ze wensen te fusioneren. De lokale besturen leggen de voorstellen tot fusie voor aan de Vlaamse regering die al of niet een decretaal initiatief kan nemen.

De Vlaamse regering werkt een financieel ondersteuningspakket uit voor fusieoperaties die een bepaalde minimale schaalgrootte bereiken en ingaan vanaf de nieuwe lokale bestuursperiode in 2024. Deze financiële ondersteuning (schuldovername) wordt gedifferentieerd naargelang de bereikte schaalgrootte. Naast de schuldovername zal er ook een garantieregeling voor het gemeentefonds van toepassing zijn waardoor de nieuwe fusiegemeente nooit minder ontvangen dan de som van de afzonderlijke lokale besturen."

2. Deze passage werd hernomen in de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024 (p. 11-12).

3. Het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur bevat de procedure om tot een vrijwillige samenvoeging van gemeenten te kunnen overgaan. Dat decreet bevat verder ook de toepasselijke principes, de randvoorwaarden en de gevolgen die gepaard gaan met een vrijwillige samenvoeging van gemeenten.

4. Aangezien het gaat om een vrijwillige samenvoeging van gemeenten, zijn het de gemeenteraden die hun intentie en voorstel tot samenvoeging aan de Vlaamse Regering kenbaar maken. Op haar beurt kan de Vlaamse Regering het voorstel tot samenvoeging als ontwerp van samenvoegingsdecreet bij het Vlaams Parlement indienen. Volgens artikel 6, §1, VIII, 2°, BWHI behoort de wijziging van gemeentegrenzen immers tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest.

5. De gemeenteraden van Borgloon en Tongeren hebben bij besluiten van respectievelijk 2 september 2021 en 30 augustus 2021 op eigen initiatief de principiële beslissing tot samenvoeging van beide gemeenten goedgekeurd en hun gezamenlijke intentie tot samenvoeging kenbaar gemaakt aan de Vlaamse Regering. Deze besluiten bevatten de beoogde datum van samenvoeging. Het gaat om 1 januari 2025 (zie telkens artikel 2).

6. De gemeenteraden van Borgloon en Tongeren hebben bij besluiten van 17 oktober 2023 het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging van deze gemeenten goedgekeurd. Het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging bevat: de naam van de nieuwe gemeente, namelijk Tongeren-Borgloon, de kadastrale gegevens waaruit de grenzen van de nieuwe gemeente blijken en de beoogde samenvoegingsdatum. Dit gezamenlijk voorstel werd correct ingediend bij de Vlaamse Regering en vormt de formele basis voor dit ontwerp van decreet.

7. Dit ontwerp van samenvoegingsdecreet beoogt de vrijwillige samenvoeging op 1 januari 2025 van de samen te voegen gemeenten Borgloon en Tongeren tot een nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon. Het ontwerp van decreet bevat volgens artikel 348 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur de volgende bepalingen:

- De naam van de samen te voegen gemeenten;
- De samenvoegingsdatum;
- De naam van de nieuwe gemeente;
- De aanduiding van de grenzen van de nieuwe gemeente.

Bovendien bepaalt het ontwerp van het samenvoegingsdecreet ook de volgende zaken:

- De bepaling dat de nieuwe gemeente recht heeft op de som van de aandelen van de samengevoegde gemeenten wat betreft de aanvullende dotatie van het Gemeentefonds;
- De bepaling dat de nieuwe gemeente recht heeft op de som van de aandelen van de samengevoegde gemeenten wat betreft de gedeeltelijke compensatie voor het verlies van energiedividenden;
- De bepaling dat de nieuwe gemeente recht heeft op de som van de aandelen van de samengevoegde gemeenten wat betreft de financiële ondersteuning van de lokale besturen omwille van de inflatie;
- De datum waarop de kiezers uit de samen te voegen gemeenten bijeengeroepen worden.

Daarnaast wijzigt het ontwerp van het samenvoegingsdecreet ook enkele decreten. Het gaat om:

- Een wijziging aan artikel 6, §1, 1^o, e), van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, om de nieuwe gemeente aan te duiden in de opsomming;
- Een wijziging aan artikel 19septies decies van hetzelfde decreet om de nieuwe gemeente aan te duiden en de samengevoegde gemeente op te heffen als ontvanger van de bedragen voor sommige gemeenten ten gevolge van de overname van provinciale instellingen;
- Een wijziging van de bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, met het oog op het toewijzen van de nieuwe gemeente aan het provinciedistrict voor de provincieraadsverkiezingen. De nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon zal behoren tot het provinciedistrict Tongeren-Borgloon.

Het ontwerp van samenvoegingsdecreet wordt afgesloten met een inwerkingtredingsbepaling.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

8. Sterke lokale besturen bezitten voldoende bestuurskracht om de uitdagingen die op hun pad komen, te kunnen uitvoeren. Uit onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) bleek dat schaal een bepalende factor is voor lokale besturen om hun opdrachten te kunnen vervullen. Kleinere besturen blijven kwetsbaar. Een grotere focus op rechtstreekse dienstverlening komt ten nadele van beleidsstrategie op lange termijn. Kleinere besturen blijken meer afhankelijk van het inhuren van externe capaciteit vanuit noodzaak. Hun succes is afhankelijk van individuen (politiek en ambtelijk) en is daarom onvoldoende gegarandeerd op lange termijn.

9. Het steunpunt staat niet alleen in deze analyse. Steeds meer besturen beseffen dat het kritisch nadenken over de eigen schaal en bestuurskracht een daad van behoorlijk bestuur is. Tijdens de vorige regeerperiode bleken de grootste drijfveren om over te gaan tot een fusie de volgende:

- Nood aan een kwaliteitsvolle dienstverlening;
- Problematiek van eenmansdiensten (bestuurlijke kwetsbaarheid);
- Opportuniteiten voor interne efficiëntiewinsten;
- Aangevoelde limieten van intergemeentelijke samenwerking;
- Steeds complexere maatschappelijke uitdagingen.

10. Daarnaast bleek uit de gedachtewisseling van de commissie Binnenlands Bestuur van het Vlaams Parlement over de fusieoperaties van 2019, doorgegaan op 19 maart en 2 april 2019, dat de economische noodzaak een tweede belangrijk motief was om over te gaan tot een fusie. Ook de sterkere positie binnen de regio of de beleidsnetwerken was een motief. De fusiebesturen gaven aan dat hun positie in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, politiezones, hulpverleningszones en andere bovenlokale samenwerkingsverbanden versterkt is, waardoor men meer kan wegen op de beslissingen.

11. Tot slot omschrijft de financiële analyse van de 7 fusiegemeenten in Vlaanderen, uitgevoerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur, dat de fusies van 2019 niet gebeurden uit financiële noodwendigheid, de financiële bonus werkte louter faciliterend. Hieruit blijkt opnieuw dat de bestuurlijke motieven de hoofdrol speelden. Uit de analyse blijkt tevens dat de fusiebesturen eind 2021 in een financieel uitstekende conditie verkeerden, veel beter dan de gemiddelde Vlaamse gemeente. Deze positie vertaalt zich naar aantrekkelijke toekomstperspectieven op niveau van de investeringen.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

12. De Vlaamse Regering zet in op een bestuursmodel dat uitgaat van twee sterke polen: sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds. Door schaalvergroting te ondersteunen, creëert de Vlaamse Regering sterke en bestuurskrachtige lokale besturen.

13. Tijdens de vorige bestuursperiode (2014-2019) werden vrijwillige samenvoegingen juridisch mogelijk gemaakt door dit decretaal te verankeren. Het bestaande kader werd door de huidige Vlaamse Regering geoptimaliseerd. Wat de beleidsmaatregelen van dit algemene kader betreft, wordt daarom verwezen naar de memorie van toelichting bij het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur dat dit fusiekader bevat. Het voorliggende ontwerp van decreet betreft namelijk een individueel fusiedecreet dat de vrijwillige samenvoeging tussen Borgloon en Tongeren mogelijk maakt. Het past daarbij het algemene fusiekader concreet toe op de vrijwillige samenvoeging tussen Borgloon en Tongeren.

14. Het ontwerp van decreet houdt rekening met de garantieregeling voor het Gemeentefonds. Het gaat om een maatregel die de Vlaamse Regering nam om de keuze voor een vrijwillige samenvoeging van lokale besturen te ondersteunen en te stimuleren. Het houdt in dat de nieuwe gemeente nooit minder zal ontvangen

uit het Gemeentefonds dan de som van de samen te voegen gemeenten samen. Concreet houdt dit in dat de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon niet minder zal ontvangen uit het Gemeentefonds dan de som van wat Borgloon en Tongeren ieder apart uit het Gemeentefonds ontvingen voor de samenvoeging.

Impactanalyse

Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel

15. De bestuurlijke impact op de lokale besturen die vrijwillig samenvoegen is groot, maar de Vlaamse Regering voorziet in verschillende maatregelen om de impact op de nieuwe gemeente te beperken. Die maatregelen zijn financieel dan wel bestuurlijk. Het voorliggende ontwerp van decreet beoogt en verankert de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Borgloon en Tongeren. De bestuurlijke impact wordt concreet op deze samenvoeging toegepast.

16. Vooreerst heeft de Vlaamse Regering een financieel ondersteuningspakket voor de nieuwe gemeenten mogelijk gemaakt in de vorm van de schuldovername. De financiële ondersteuning is er enkel voor samenvoegingen die een bepaalde minimale schaalgrootte bereiken. Bovendien wordt de schuldovername gedifferentieerd op basis van de grootte van de nieuwe fusiegemeente. Gelet op het feit dat de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon een inwonersaantal zal tellen van 42.834 inwoners geldt er een schuldovername van 500 euro/inwoner. Geschat wordt dat de schuldovername in totaal 21.417.000 euro zal bedragen.

17. Daarnaast blijft de garantieregeling voor het Vlaams Gemeentefonds bestaan. Zoals hierboven reeds aangegeven, houdt dit in dat de nieuwe gemeente nooit minder zal ontvangen uit het Gemeentefonds dan de som van de samen te voegen gemeenten samen. Concreet houdt dit in dat de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon niet minder zal ontvangen uit het Gemeentefonds dan de som van wat Borgloon en Tongeren ieder apart uit het Gemeentefonds ontvingen voor de samenvoeging. Deze redenering geldt zowel voor de hoofdotatie als voor de aanvullende dotatie. Dit blijkt uit artikel 4 van het voorliggend ontwerp van decreet.

18. Bovendien voorziet het algemeen fusiekader dat opgenomen staat in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur in een bestuurlijke maatregel die de impact op een nieuwe gemeente wil opvangen. In de eerste bestuursperiode na de samenvoeging zal het college van burgemeester en schepenen van de nieuwe gemeente twee extra schepenen kunnen bevatten. In de tweede bestuursperiode gaat het nog om één extra schepen. Concreet houdt dit in dat de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon voor de bestuursperiode van 2025-2030 recht heeft op 8 schepenen in plaats van 6 schepenen. Voor de bestuursperiode van 2030-2035 gaat het nog om 7 schepenen. Vanaf de bestuursperiode van 2035-2040 heeft de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon geen recht meer op extra schepenen. Het behoort tot de lokale autonomie van de nieuwe gemeente zelf om te beslissen of ze beroep wil doen op deze maatregel.

19. Het voorliggend ontwerp van decreet over de samenvoeging van de gemeenten Borgloon en Tongeren heeft geen invloed op het provinciale bestuur. Beide samen te voegen gemeenten behoren namelijk tot de provincie Limburg. Ook de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon zal tot de provincie Limburg behoren.

20. Ook voor het provinciedistrict is er geen impact. De samenvoeging van de gemeenten Borgloon en Tongeren gebeurt namelijk binnen hetzelfde provinciedistrict.

21. Er is geen bestuurlijke impact op Brussel.

Budgettaire impact

22. Vrijwillige samenvoegingen van gemeenten hebben een budgettaire impact, zowel wat de Vlaamse overheid als de samen te voegen gemeenten op lokaal niveau betreft.

23. Om de budgettaire impact van samenvoegingen op gemeenten op te vangen en te ondersteunen, voorziet de Vlaamse Regering in de schuldovername voor de nieuwe gemeente, zoals uiteengezet in punt 16. Dit zorgt voor een budgettaire impact bij de Vlaamse Regering. Concreet voor het fusietraject tussen de gemeenten Borgloon en Tongeren, voorziet de Vlaamse Regering in een schuldovername van 21.417.000 euro.

24. Het voorliggende ontwerp verduidelijkt daarnaast ook via eigenstandige bepalingen voor het Vlaams Gemeentefonds, de compensatie voor minderontvangsten van Fluvius-dividenden en de ondersteuning omwille van de inflatie dat de subsidiebedragen voor de nieuwe gemeente een loutere samentelling is van de bedragen van de respectievelijke individuele gemeenten. Deze bepalingen hebben meervraag tot gevolg voor de begroting van de Vlaamse Regering, aangezien de dotaties of subsidies die vanaf 1 januari 2025 aan Borgloon en Tongeren uitgereikt zouden worden, vanaf die datum aan de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon zullen toekomen.

Maatschappelijke impact

25. Vrijwillige samenvoegingen van gemeenten hebben ook een maatschappelijke impact. Enerzijds is er sprake van impact op het bestuur zelf, zowel op politiek als op ambtelijk vlak. Hiervoor verwijzen we naar punten 16-18. Anderzijds zorgen samenvoegingen ook voor een impact op de inwoners van de samen te voegen gemeenten. Het behoort tot de lokale autonomie van de samen te voegen gemeenten om te bepalen op welke manier ze hun inwoners betrekken. Wat de samenvoeging tussen Borgloon en Tongeren betreft, hebben de besturen ingezet op het informeren en betrekken van hun inwoners tijdens het traject via infoavonden, infobladen, fusiewebsite, online bevestigingen, en themacafés.

C. Totstandkomingsprocedure

26. Later nog in te vullen met advies RvSt.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

27. Het voorliggende ontwerp van decreet regelt aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest wat betreft de ondergeschikte besturen (artikel 6, §1, VIII, 2°, BWHI) alsook de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap wat betreft het beleid inzake maatschappelijk welzijn (artikel 5, §1, II, 2°, BWHI). Het ontwerpdecreet regelt op die manier gemeenschapsaangelegenheden waar het regels over het OCMW betreft en gewestaangelegenheden in de overige gevallen.

Gew.A.	Gem.A.	Art. ontwerp van decreet
/	/	1
G	O	2
G		3
G		4
G		5
G		6
G		7

G		8
G		9
G		10
/	/	11

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Conform artikel 19, §1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (hierna BWHI genoemd) moet een ontwerp van decreet vermelden of er een gewest- of gemeenschapsaangelegenheid wordt geregeld.

Het huidige ontwerp regelt zowel een gewest- als een gemeenschapsaangelegenheid. De gewesten zijn immers bevoegd voor de aangelegenheden, vermeld in artikel 6, §1, VIII, 2°, van de BWHI. De gemeenschappen zijn sedert de Vierde Staatshervorming (bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur) bevoegd voor "het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de OCMW's (artikel 5, §1, II, 2)". Aangezien de samenvoeging van de gemeenten ook de samenvoeging van de OCMW's die deze gemeenten bedienen tot gevolg heeft, betreft het ontwerp van decreet ook gemeenschapsaangelegenheden.

Artikel 2

De samen te voegen gemeenten Borgloon en Tongeren worden op 1 januari 2025 opgeheven en samengevoegd tot een nieuwe gemeente, genaamd Tongeren-Borgloon. De samenvoegingsdatum wordt dus vastgesteld op 1 januari 2025.

De naam en de samenvoegingsdatum opgenomen in deze bepaling komen overeen met deze opgenomen in het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging van de betrokken gemeenteraden.

Volgens artikel 371, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, heeft de samenvoeging van gemeenten van rechtswege bij iedere nieuwe gemeente de oprichting van een nieuw OCMW tot gevolg. Volgens het tweede lid van datzelfde artikel worden de OCMW's van de samengevoegde gemeenten opgeheven op de samenvoegingsdatum.

Artikel 3

De samenvoeging van het volledige grondgebied van de gemeenten Borgloon en Tongeren tot de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon gebeurt zonder wijziging van de buitengrenzen.

Artikel 4

Dit artikel bepaalt dat het subsidiebedrag en het overeenkomstige percentage voor de nieuwe gemeente een loutere samentelling inhoudt van de bedragen en de percentages van de oorspronkelijke individuele gemeenten. De nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon zal dus de optelsom krijgen van wat de oorspronkelijke gemeenten Borgloon en Tongeren ontvingen. Hierbij wordt rekening gehouden met de garantieregeling voor het Vlaams Gemeentefonds. Het gaat om een maatregel die de Vlaamse Regering nam om de keuze voor een vrijwillige samenvoeging van lokale besturen te ondersteunen en te stimuleren. Die houdt in dat de nieuwe gemeente nooit minder zal ontvangen uit het Vlaamse Gemeentefonds dan de som de afzonderlijke gemeenten.

Artikel 5

Dit artikel bepaalt dat het subsidiebedrag voor de nieuwe gemeente een loutere samentelling inhoudt van de bedragen van de oorspronkelijke individuele gemeenten. De nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon zal dus de optelsom krijgen van wat de oorspronkelijke gemeenten Borgloon en Tongeren ontvingen.

Artikel 6

Dit artikel bepaalt dat het subsidiebedrag voor de nieuwe gemeente een loutere samentelling inhoudt van de bedragen van de oorspronkelijke individuele gemeenten. De nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon zal dus de optelsom krijgen van wat de oorspronkelijke gemeenten Borgloon en Tongeren ontvingen.

Artikel 7

Overeenkomstig artikel 218, §1, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, worden in geval van een vrijwillige samenvoeging met toepassing van het deel 2, titel 8, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, buitengewone verkiezingen georganiseerd.

In afwijking van artikel 218, §3, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wordt in dit artikel bepaald dat de buitengewone verkiezing van de eerste gemeenteraad van de nieuwe gemeente zal plaatshebben op 13 oktober 2024. De datum waarop de kiezers hun stem moeten uitbrengen, zal dus samenvallen met de gewone verkiezingen. Volgens artikel 218, §3, tweede lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, worden deze buitengewone verkiezingen georganiseerd met toepassing van de bepalingen voor de gewone verkiezingen.

Artikel 8

In dit artikel wordt artikel 6, §1, 1^o, e), van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, gewijzigd. Dat artikel benoemt verschillende gemeenten nominatief. Een van die gemeenten is Tongeren dat vanaf 1 januari 2025 samenvoegt met Borgloon. Om die reden wordt de naam 'Tongeren' gewijzigd naar de naam van de nieuwe gemeente 'Tongeren-Borgloon'.

Artikel 9

In artikel 9 wordt artikel 19septies decies uit het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, gewijzigd. Dat artikel bepaalde nominatief aan welke gemeenten bedragen toegekend worden ten gevolge van de overname van provinciale instellingen. De stad Tongeren stond in het eerste lid, 7^o, nominatief vernoemd als ontvanger van het vernoemde bedrag. Na de samenvoeging met de gemeente Borgloon, zal het de nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon zijn die dit bedrag zal ontvangen.

Artikel 10

De bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wordt gewijzigd. De gemeenten Borgloon en Tongeren, opgenomen onder het provinciedistrict Tongeren van de provincie Limburg, worden opgeheven en bijgevolg verwijderd uit de bijlage. De nieuwe gemeente Tongeren-Borgloon wordt toegevoegd bij het provinciedistrict Tongeren-Borgloon van de provincie Limburg.

Artikel 11

Dit artikel bepaalt de inwerkingtreding van verschillende artikelen.

Artikel 2 tot en met 6 treden in werking op 1 januari 2025. Het gaat om de samenvoegingsbepalingen. Ook artikel 8 tot en met 10 treden in werking op 1 januari 2025. Het gaat om de wijzigingsbepalingen.

Artikel 1, 7 en 11 volgen de algemene regel van inwerkingtreding en treden in werking op de 10^{de} dag na de publicatie van het voorliggende decreet in het Belgisch Staatsblad.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en
Gelijke Kansen,

Gwendolyn RUTTEN