2061 (2023-2024) – Nr. 1
ingediend op 27 februari 2024 (2023-2024)

Ontwerp van decreet

over de vrijwillige samenvoeging
van de gemeenten Antwerpen en Borsbeek
en tot wijziging 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

Vlaams Parlement

verzendcode: BIN

INHOUD

Memorie van toelichting 3
Voorontwerp van decreet.....11
Advies van de Raad van State 17
Ontwerp van decreet.....25

ONTWERP VAN DECREET over de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Antwerpen en Borsbeek en tot wijziging 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 Antwerpen en Borsbeek tot een nieuwe gemeente Antwerpen.

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 Antwerpen en Borsbeek hebben bij besluiten van 21 februari 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. Bij besluiten van 18 december 2023 hebben de gemeenteraden het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging van deze gemeenten goedgekeurd. Het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging bevat: de naam van de nieuwe gemeente, namelijk Antwerpen, 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 Antwerpen en Borsbeek tot een nieuwe gemeente Antwerpen. 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 de bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, met het oog op het opheffen van de samengevoegde gemeente Borsbeek opdat de nieuwe gemeente Antwerpen tot het provinciedistrict Antwerpen behoort voor de provincieraadsverkiezingen.
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 2022 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 Antwerpen en Borsbeek mogelijk maakt. Het past daarbij het algemene fusiekader concreet toe op de vrijwillige samenvoeging tussen Antwerpen en Borsbeek.

14. Daarnaast blijft ook de garantieregeling voor de hoofddotatie van het Gemeentefonds onverkort gelden (artikel 10, §1/1 van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van 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. Het houdt in dat de nieuwe gemeente nooit minder zal ontvangen uit de hoofddotatie van het Gemeentefonds dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeente. Concreet houdt dit in dat de nieuwe gemeente Antwerpen niet minder zal ontvangen uit de hoofddotatie van het Gemeentefonds dan de som van wat Antwerpen en Borsbeek ieder apart uit de hoofddotatie van het Gemeentefonds ontvingen voor de samenvoeging.

Impactanalyse

<u>Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel</u>

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 Antwerpen en Borsbeek. 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 Antwerpen een inwonersaantal zal tellen van ongeveer 541.000 inwoners geldt er een schuldovername van 500 euro/inwoner. De schuldovername zal in totaal 50.000.000 euro 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 de hoofddotatie van het Gemeentefonds dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten. Concreet houdt dit in dat de nieuwe gemeente Antwerpen niet minder zal ontvangen uit de hoofddotatie van het Gemeentefonds dan de som van wat Antwerpen en Borsbeek ieder apart uit de hoofddotatie van het Gemeentefonds ontvingen voor de samenvoeging.

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 Antwerpen voor de bestuursperiode van 2025-2030 recht heeft op 11 schepenen in plaats van 9 schepenen. Voor de bestuursperiode van 2030-2035 gaat het nog om 10 schepenen. Vanaf de bestuursperiode van 2035-2040 heeft de nieuwe gemeente Antwerpen 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 Antwerpen en Borsbeek heeft geen invloed op het provinciale bestuur. Beide samen te voegen gemeenten behoren namelijk tot de provincie Antwerpen. Ook de nieuwe gemeente Antwerpen zal tot de provincie Antwerpen blijven behoren.

20. Ook voor het provinciedistrict is er geen impact. De samenvoeging van de gemeenten Antwerpen en Borsbeek gebeurt namelijk binnen hetzelfde provinciedistrict Antwerpen. De bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wordt wel gewijzigd in dit voorliggend ontwerp van decreet wordt gewijzigd om de gemeente Borsbeek uit de tabel te verwijderen.

21. Er is geen bestuurlijke impact op Brussel.

<u>Budgettaire impact</u>

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 Antwerpen en Borsbeek, voorziet de Vlaamse Regering in een schuldovername van 50.000.000 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 geen meervraag tot gevolg voor de begroting van de Vlaamse Regering, aangezien de dotaties of subsidies die vanaf 1 januari 2025 aan Antwerpen en Borsbeek uitgereikt zouden worden, vanaf die datum aan de nieuwe gemeente Antwerpen 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 Antwerpen en Borsbeek betreft, heeft Borsbeek ingezet op klankborgroepen voor haar inwoners waarin er op 5 specifieke thema's werd gewerkt. Daarnaast is er ook werk gemaakt van een fusiewebsite en een online nieuwsbrief over het fusietraject. In Borsbeek werd een gemeentelijke volksraadpleging over de samenvoeging georganiseerd.

C. Totstandkomingsprocedure

26. Advies nr. 2023004315 van de Inspectie van Financiën werd bekomen op 20 oktober 2023. Het advies is gunstig. Er werd rekening gehouden met de opmerkingen uit het advies.

27. Het begrotingsakkoord nr. DepFB/BOBFO/2023004315 van de minister van Financiën en Begroting werd bekomen op 13 december 2023. Er werd rekening gehouden met de opmerkingen in het gegeven akkoord.

28. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft op 16 februari 2024 advies uitgebracht bij dit ontwerpdecreet (advies 75.278/3). Daarin komt een juridisch-technische opmerking aan bod dewelke in het ontwerp van decreet aangepast werd. De Raad van State vraagt ook naar de fiscale gevolgen van de samenvoeging; de gemachtigde heeft duidelijkheid gegeven.

29. Daarnaast maakt de Raad van State ook een inhoudelijke opmerking over artikel 4 van het ontwerp. In dat artikel wordt bepaald dat het aandeel en het overeenkomstige percentage in de aanvullende dotatie, vermeld in artikel 19*decies* van het decreet van 5 juli 2002, van de nieuwe gemeente Antwerpen gelijk is aan de som van de aandelen en de overeenkomstige percentages in de aanvullende dotatie van de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek, vermeld in de bijlage bij het decreet van 5 juli 2002.

30. De Raad van State verwijst voor artikel 4 van het voorontwerp naar zijn eerder geformuleerde opmerkingen in advies 57.317/3 van 27 april 2015 over de verdeling van de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie van het Gemeentefonds. Omdat enerzijds de verdeling van de aanvullende dotatie onder de gemeenten gestoeld is op verdelingscriteria die golden voor het voeren van een specifiek beleid in bepaalde sectoren (en niet op criteria gestoeld voor het voeren van beleid in aangelegenheden van gemeentelijk belang) en anderzijds omdat de verdeling geldt zonder enige beperking in de tijd en zonder dat het ontwerp in

evaluatie- of aanpassingsmechanismen voorziet, stelt de Raad van State dat dit "niet bestaanbaar" is met het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Het verdelingscriterium om de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds te bepalen, moet volgens de Raad van State herzien worden.

31. Momenteel voert het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing een evaluatie uit van het Vlaams Gemeentefonds en andere algemene financieringsstromen.[1] Het doel van de studie is om te onderzoeken in welke mate een herziening of bijstelling van de huidige verdelingsmechanismen nodig of wenselijk zijn. Aangezien de studie in het voorjaar van 2024 opgeleverd wordt, is het aan de nieuwe Vlaams Regering om aan de slag te gaan met de resultaten van dit onderzoek en om over een eventuele hervorming van het Gemeentefonds te beslissen. Om deze reden opteert de huidige Vlaamse Regering ervoor om het uitgewerkte verdelingscriterium niet te wijzigen naar aanleiding van de voorliggende samenvoegingsdecreten. De huidige regering wil namelijk geen voorafname maken op de studie en de eventuele daaruit voortvloeiende onderhandelingen naar aanleiding van de vorming van een nieuwe Vlaamse Regering voor de legislatuur 2024-2029. De passage in artikel 4 van het voorliggende ontwerp van decreet wordt bijgevolg ook niet aangepast.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

32. 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
/	/	9

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

[1] Evaluatie en onderzoek door het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing van de principes, de uitdagingen en mogelijke hervormingsvoorstellen met betrekking tot het Gemeentefonds.

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 Antwerpen en Borsbeek worden op 1 januari 2025 opgeheven en samengevoegd tot een nieuwe gemeente, genaamd Antwerpen. 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 Antwerpen en Borsbeek tot de nieuwe gemeente Antwerpen 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 Antwerpen zal dus de optelsom krijgen van wat de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek ontvingen.

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 Antwerpen zal dus de optelsom krijgen van wat de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek 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 Antwerpen zal dus de optelsom krijgen van wat de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek 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
De bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wordt gewijzigd. De gemeente Borsbeek, opgenomen onder het provinciedistrict Antwerpen, wordt opgeheven en bijgevolg verwijderd uit de bijlage. Aangezien de nieuwe gemeente Antwerpen dezelfde naam behoudt als een van de samengevoegde gemeenten, namelijk Antwerpen, blijft de gemeente Antwerpen opgenomen onder het provinciedistrict Antwerpen.

Artikel 9
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 treedt in werking op 1 januari 2025. Het gaat om de wijzigingsbepaling.

Artikel 1, 7 en 9 volgen de algemene regel van inwerkingtreding en treden in werking op de 10de 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

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

Voorontwerp van decreet over de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Antwerpen en Borsbeek en tot wijziging 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

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Samenvoegingsbepalingen

Art. 2. De gemeenten Antwerpen en Borsbeek worden op 1 januari 2025 samengevoegd tot een nieuwe gemeente, met de naam Antwerpen.

Art. 3. De grens van de nieuwe gemeente Antwerpen wordt gevormd door de buitengrenzen van de samengevoegde gemeenten Antwerpen en Borsbeek, zoals bijgehouden door de Administratie Opmetingen & Waarderingen binnen de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën. De binnengrens tussen de samengevoegde gemeenten vervalt.

Art. 4. Met toepassing van artikel 350, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, is voor de nieuwe gemeente Antwerpen het aandeel en het overeenkomstige percentage in de aanvullende dotatie, vermeld in artikel 19decies van het Gemeentefondsdecreet van 5 juli 2002, gelijk aan de som van de aandelen en de overeenkomstige percentages in de aanvullende dotatie van de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek, vermeld in de bijlage bij het decreet van 5 juli 2002.

Art. 5. Met toepassing van artikel 350, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, is voor de nieuwe gemeente Antwerpen voor de jaren 2025 en 2026 het aandeel van de subsidie, vermeld in artikel 10 van het Programmadecreet van 23 december 2021 bij de begroting 2022, gelijk aan de som van de aandelen van de subsidie voor de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek, vermeld in de bijlage bij het voormelde decreet.

Art. 6. Met toepassing van artikel 350, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, is voor de nieuwe gemeente Antwerpen voor het jaar 2025 het aandeel van de subsidie, vermeld in artikel 27 van het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023, gelijk aan de som van de aandelen van de subsidie voor de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek, vermeld in bijlage 2 bij het voormelde decreet.

Hoofdstuk 3. Verkiezingen

Art. 7. In afwijking van artikel 218, §3, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 worden de kiezers uit de samengevoegde gemeenten Antwerpen en Borsbeek bijeengeroepen op 13 oktober 2024.

Hoofdstuk 4. Wijzigingsbepaling

Art. 8. In de bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, vervangen bij het decreet van 30 juni 2017 en gewijzigd bij de decreten van 4 mei 2018, wordt in de tabel Provincie ANTWERPEN, Provinciaal kiesarrondissement Antwerpen de volgende rij opgeheven:

"

	Borsbeek

".

Hoofdstuk 5. Inwerkingtreding

Art. 9. Artikel 2 tot en met 6 en artikel 8 treden in werking op 1 januari 2025.

Brussel, (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Gwendolyn RUTTEN

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.278/3
van 16 februari 2024

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Antwerpen en Borsbeek en tot wijziging 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’

Op 4 januari 2024 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 voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'over de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Antwerpen en Borsbeek en tot wijziging 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'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2024.

*

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe de gemeenten Antwerpen en Borsbeek op 1 januari 2025 samen te voegen tot de gemeente Antwerpen (artikel 2 van het voorontwerp). De grens van die nieuwe gemeente wordt bepaald (artikel 3), evenals de datum waarop de kiezers uit de samen te voegen gemeenten worden bijeengeroepen (artikel 7). Voorts wordt voor de nieuwe gemeente het aandeel en het overeenkomstige percentage bepaald in de aanvullende dotatie vermeld in artikel 19*decies* van het decreet van 5 juli 2002 'tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds' (artikel 4), evenals het aandeel van de subsidie vermeld in artikel 10 van het Programmadecreet van 23 december 2021 'bij de begroting 2022' (artikel 5) en het aandeel van de subsidie vermeld in artikel 27 van het Programmadecreet van 16 december 2022 'bij de begroting 2023' (artikel 6).

De bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wordt aangepast aan de ontworpen regeling (artikel 8).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding geregeld van de artikelen van het aan te nemen decreet, met uitzondering van de artikelen 1 en 7 (artikel 9).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Luidens artikel 4 van het voorontwerp is voor de nieuwe gemeente Antwerpen het aandeel en het overeenkomstige percentage in de aanvullende dotatie vermeld in artikel 19*decies* van het decreet van 5 juli 2002, gelijk aan de som van de aandelen en de overeenkomstige percentages in de aanvullende dotatie van de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek vermeld in de bijlage bij het decreet van 5 juli 2002.

3.2. In advies 57.317/3 van 27 april 2015 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel het volgende opgemerkt over de verdeling van de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds:

> "7.5. (...)
>
> Het feit dat de sectorale subsidies in het verleden objectief werden verdeeld ter financiering van de door de gemeenten uit te voeren opdrachten in een tot de bevoegdheid

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behorende specifieke aangelegenheid, houdt niet in dat die verdelingswijze geacht kan worden objectief te zijn in het kader van de algemene financiering van de gemeenten. Ten aanzien van de verplichting om het gemeentelijk belang te behartigen, staan de gemeenten in beginsel in dezelfde positie. In het ontwerp is de verdeling van de aanvullende dotatie, die bestemd is voor het voeren van een beleid in aangelegenheden van gemeentelijk belang, daarentegen gestoeld op verdelingscriteria die golden voor het voeren van een specifiek beleid in de voormelde sectoren, waarbij in sommige gevallen rekening werd gehouden met specifieke lokale omstandigheden. Zo moet, bijvoorbeeld, opdat een gemeente in aanmerking kan komen voor een integratiesubsidie, ten minste 10 percent van de personen die in de gemeente wonen, personen van vreemde herkomst zijn of ten minste 1000 personen die in de gemeente wonen, personen van vreemde herkomst zijn.[2] Ook hadden, bij de verdeling van de subsidies ter stimulering van het flankerend onderwijsbeleid, de zogenaamde centrumsteden voorrang op de andere gemeenten en wordt rekening gehouden met het aantal GOK-leerlingen die school lopen op het grondgebied van de gemeente.[3]

7.6. Bovendien gelden de ontworpen verdelingscriteria zonder enige beperking in de tijd en zonder dat in enige evaluatie- of aanpassingsmechanismen wordt voorzien. Zodoende zal bij de verdeling van de aanvullende dotatie geen rekening worden gehouden met evoluties in de toekomst, zoals bijvoorbeeld een aanzienlijke bevolkingstoename of -afname of een stijging of daling van het gemiddelde belastbaar inkomen van de bevolking van de betrokken gemeenten. Dit is niet bestaanbaar met artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest 'inzake lokale autonomie', dat bepaalt dat de financiering van de lokale autoriteiten hen in staat moet stellen gelijke tred te houden, zoveel als in de praktijk mogelijk is, met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.

7.7. Het verdelingscriterium om de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds te bepalen, moet derhalve worden herzien."[4]

3.3. Vermits in artikel 4 van het voorontwerp het aandeel van de nieuwe gemeente in de aanvullende dotatie overeenstemt met de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten in de aanvullende dotatie in het Vlaams Gemeentefonds, gelden die opmerkingen evenzeer voor het thans voorliggende voorontwerp. Dat is des te meer het geval nu het aandeel van de nieuwe gemeente in de aanvullende dotatie in het Vlaams Gemeentefonds wordt bepaald aan de hand van de verdeling van de sectorale subsidies die de samen te voegen gemeenten voorheen ontvingen. De

[2] *Voetnoot 19 van het aangehaalde advies*: Artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 'tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet van 28 april 1998 betreffende het Vlaamse integratiebeleid', genomen ter uitvoering van artikel 30, § 2, van het decreet van 28 april 1998.

[3] *Voetnoot 20 van het aangehaalde advies*: Artikelen 6 en 6/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 'betreffende de bepaling van de beleidsprioriteiten en de regeling van de procedure voor de toekenning van subsidies in het kader van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau'.

[4] Adv.RvS 57.317/3 van 27 april 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 3 juli 2015 'tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds', *Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 357/1, 103-106. Zie ook adv.RvS 62.260/1/3 van 16 oktober 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 22 december 2017 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2018', *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1313/1, 102-103.

nieuwe gemeente wordt derhalve niet afgerekend op het eigen gevoerde beleid, maar op dat van de samen te voegen gemeenten.

4. Gevraagd naar de fiscale gevolgen van de ontworpen regeling, onder meer wat betreft de belasting op inverkeerstelling en de onroerende voorheffing, antwoordde de gemachtigde:

"Het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (DLB) bevat voor een aantal aspecten een specifieke regeling voor vrijwillige samenvoegingen van gemeenten.

- **Artikel 351 DLB** stelt als algemene regel dat in de samengevoegde gemeenten de besluiten, reglementen en verordeningen van toepassing blijven op het grondgebied waarvoor ze zijn uitgevaardigd, tot op de dag dat ze door de bevoegde overheid worden opgeheven.
- Specifiek voor gemeentelijke belastingen en retributies stelt **artikel 369, §1, DLB** dat de reglementen hun rechtskracht behouden voor het grondgebied van de samengevoegde gemeenten waarvoor de respectieve reglementen zijn goedgekeurd, tot op de dag dat ze door de gemeenteraad van de nieuwe gemeente worden opgeheven. In elk geval worden die reglementen van rechtswege opgeheven <u>een jaar na de samenvoegingsdatum</u>.
- Voor bepaalde aanvullende belastingen geldt een specifiek regeling in de daartoe voorziene Vlaamse of federale regelgeving (**artikel 369, §2, DLB**). Zo bijvoorbeeld moet voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing de nieuwe gemeente uiterlijk op 31/12/2025 een reglement aannemen.
- Voor de belasting op inverkeersstelling is geen aanpassing van de regelgeving nodig. Het draaiboek vrijwillige fusies van het Agentschap Binnenlands Bestuur bevat volgende richtlijn voor de lokale besturen in fusietrajecten:

  '*Op basis van de inschrijving zal de nieuwe gemeente een aanslagbiljet van de Vlaamse Belastingdienst voor de BIV krijgen. Het betreft evenwel een herinschrijving waarvoor geen belasting op de inverkeerstelling verschuldigd is en ook de oude tarieven voor de verkeersbelasting, die voorheen van toepassing waren, van toepassing kunnen blijven.*

  Deze voordelen kunnen evenwel niet automatisch toegekend worden. Daarom is het wel noodzakelijk dat de nieuwe gemeente via bezwaar aangeeft aanspraak te maken op deze gunstmaatregelen. Hiertoe dient men een gemotiveerd bezwaarschrift, met de lijst met nieuwe nummerplaten, in te dienen.'
- Ook voor de onroerende voorheffing dient geen regelgeving aangepast te worden. De berekening gebeurt conform de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013. Kadastrale perceelnummers wijzigen niet naar aanleiding van de fusie."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Onverminderd de opmerkingen 3.1 tot 3.3 moet in artikel 4 van het voorontwerp worden verwezen naar het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’ (en niet naar “het Gemeentefondsdecreet van 5 juli 2002”).

DE GRIFFIER	DE VOORZITTER
Yves DEPOORTER	Jeroen VAN NIEUWENHOVE

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Samenvoegingsbepalingen

Art. 2. De gemeenten Antwerpen en Borsbeek worden op 1 januari 2025 samengevoegd tot een nieuwe gemeente, met de naam Antwerpen.

Art. 3. De grens van de nieuwe gemeente Antwerpen wordt gevormd door de buitengrenzen van de samengevoegde gemeenten Antwerpen en Borsbeek, zoals bijgehouden door de Administratie Opmetingen en Waarderingen binnen de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën. De binnengrens tussen de samengevoegde gemeenten vervalt.

Art. 4. Met toepassing van artikel 350, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, is voor de nieuwe gemeente Antwerpen het aandeel en het overeenkomstige percentage in de aanvullende dotatie, vermeld in artikel 19decies van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, gelijk aan de som van de aandelen en de overeenkomstige percentages in de aanvullende dotatie van de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek, vermeld in de bijlage bij het decreet van 5 juli 2002.

Art. 5. Met toepassing van artikel 350, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, is voor de nieuwe gemeente Antwerpen voor de jaren 2025 en 2026 het aandeel van de subsidie, vermeld in artikel 10 van het programmadecreet van 23 december 2021 bij de begroting 2022, gelijk aan de som van de aandelen van de subsidie voor de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek, vermeld in de bijlage bij het voormelde decreet.

Art. 6. Met toepassing van artikel 350, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, is voor de nieuwe gemeente Antwerpen voor het jaar 2025 het aandeel van de subsidie, vermeld in artikel 27 van het programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023, gelijk aan de som van de aandelen van de subsidie voor de oorspronkelijke gemeenten Antwerpen en Borsbeek, vermeld in bijlage 2 bij het voormelde decreet.

Hoofdstuk 3. Verkiezingen

Art. 7. In afwijking van artikel 218, §3, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 worden de kiezers uit de samengevoegde gemeenten Antwerpen en Borsbeek bijeengeroepen op 13 oktober 2024.

Hoofdstuk 4. Wijzigingsbepaling

Art. 8. In de bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, vervangen bij het decreet van 30 juni 2017 en gewijzigd bij de decreten van 4 mei 2018, wordt in de tabel Provincie Antwerpen, Provinciaal kiesarrondissement Antwerpen de volgende rij opgeheven:

"

	Borsbeek

".

Hoofdstuk 5. Inwerkingtreding

Art. 9. Artikel 2 tot en met 6 en artikel 8 treden in werking op 1 januari 2025.

Brussel, 23 februari 2024.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Gwendolyn RUTTEN