RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.283/3
van 16 februari 2024

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Hasselt en Kortessem 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’

‡LW-BGCYNCHAB-HFCIDSQ‡

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 Hasselt en Kortessem 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.

*

‡LW-BGCYNCHAB-HFCIDSQ‡

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 Hasselt en Kortessem op 1 januari 2025 samen te voegen tot de gemeente Hasselt (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 (artikelen 8 en 9).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding geregeld van de artikelen van het aan te nemen decreet, met uitzondering van de artikelen 1 en 7 (artikel 10).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Luidens artikel 4 van het voorontwerp is voor de nieuwe gemeente Hasselt 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 Hasselt en Kortessem 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.

‡LW-BGCYNCHAB-HFCIDSQ‡

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.

‡LW-BGCYNCHAB-HFCIDSQ‡

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."

‡LW-BGCYNCHAB-HFCIDSQ‡

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

‡LW-BGCYNCHAB-HFCIDSQ‡