



DECREET HOUDENDE DE REGELS VOOR DE VRIJWILLIGE SAMENVOEGING VAN GEMEENTEN EN TOT WIJZIGING VAN HET PROVINCIEDECREET VAN 9 DECEMBER 2005 EN VAN HET DECREET VAN 5 JULI 2002 TOT VASTSTELLING VAN DE REGELS INZAKE DE DOTATIE EN DE VERDELING VAN HET VLAAMS GEMEENTEFONDS

MEMORIE VAN TOELICHTING (bij het voorontwerp)

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Bij de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen wil de Vlaamse Regering de nadruk leggen op twee bepalende beleidsniveaus: sterkere lokale besturen met meer bestuurskracht enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds. Binnen deze bestuurlijke visie moet ruimte worden gemaakt voor mogelijke samenvoegingen van gemeenten.

Samenvoegingen (of splitsingen) van gemeenten zijn vandaag reeds mogelijk op basis van artikel 297 (artikel 298) van het Gemeentedecreet. De huidige decretale bepalingen zijn evenwel bijzonder summier. Voorliggend decreet bevat meer gedetailleerde bepalingen over de procedure om tot een samenvoeging van gemeenten te kunnen overgaan, over de toepasselijke principes, de randvoorwaarden en de gevolgen die hiermee gepaard gaan. Tevens bevat dit decreet enkele specifieke bepalingen over het personeel en de financiële en fiscale situatie bij samenvoegingen van gemeenten én over de financiële ondersteuning die de Vlaamse overheid biedt bij samenvoeging, onder de vorm van een schuldovername en een uitbreiding van de waarborgregeling binnen het Gemeentefonds.

Dit decreet beoogt het creëren van meer duidelijkheid en rechtszekerheid voor de gemeentebesturen die wensen over te gaan tot een vrijwillige samenvoeging van hun gemeenten.

2. Beleidsmatige context

De Vlaamse Regering wil de samenvoeging van gemeenten expliciet ondersteunen, zonder het te verplichten. Samenvoeging van gemeenten gebeurde in Vlaanderen (België) voor het laatst in 1976, toen een grootschalige fusieoperatie is doorgevoerd en het aantal gemeenten in België drastisch verminderde (van 2.359 naar 596).

Sinds deze fusieoperatie (ook na de fusieoperatie van Antwerpen in 1983) telt Vlaanderen 308 gemeenten. De heterogeniteit van de Vlaamse steden en gemeenten blijft ook na deze fusieoperatie groot, maar met een gemiddeld inwonersaantal van 20.000 inwoners (mediaan 14.000; ¼ van de gemeenten telt minder dan 10.000 inwoners) en een

gemiddelde oppervlakte van 45 km² zijn de Vlaamse steden en gemeenten nog steeds eerder klein.

Het is de overtuiging van de Vlaamse Regering dat de fusieoperatie van 1976 er mede heeft toe geleid dat de gemeenten in tal van beleidsdomeinen initiatieven hebben weten te ontplooiën in antwoord op maatschappelijke vraagstukken en behoeftes (lokaal cultuur-, jeugd- en sportbeleid, mobiliteitsbeleid, milieu- en natuurbeleid, ...) en tot op heden een belangrijk bestuursniveau zijn kunnen blijven. Het mag als weinig waarschijnlijk worden beschouwd dat de lokale overheden de afgelopen decennia op dezelfde manier vorm hadden kunnen geven aan de beleidsuitdagingen indien ze ingesnoerd waren gebleven in hun geografische en bestuurlijke context van vóór 1976.

De Vlaamse Regering wil blijvend inzetten op bestuurskrachtige en verantwoordelijke lokale besturen die een sterke lokale democratie koppelen aan kwaliteitsvolle dienstverlening. Maar minstens moet de vraag worden gesteld of de lokale besturen in hun huidige schaal nog aangepast zijn om een antwoord te verstrekken op de maatschappelijke uitdagingen die zich aandienen. In ieder geval is het zo dat de maatschappelijk-bestuurlijke context de afgelopen decennia drastisch wijzigde:

- Het proces van stijgende verwachtingen t.a.v. de (lokale) besturen, complexere uitdagingen en een bestuurlijke omgeving met een steeds grotere techniciteit is de jongste decennia onverminderd toegenomen;
- De Vlaamse overheid houdt consequent de beleidslijn aan tot het toekennen van grotere vrijheidsgraden en meer bevoegdheden aan de lokale besturen (zie bijvoorbeeld de afbouw van de voorwaarden-gebonden sectorale financiering en de grotere basisfinanciering middels het decreet van 3 juli 2015 dat enkele sectorale financiering afschaft en integreert in een aparte dotatie van het Gemeentefonds). Het toekennen van meer bevoegdheden aan de lokale besturen stoot echter o.a. op de vrees van de onvoldoende bestuurskracht van de lokale overheden;
- In diverse beleidsdomeinen vormt een zekere mate van schaalvergroting op een niveau dat de gemeentegrenzen overschrijdt, het bestuurlijk antwoord op de maatschappelijke uitdagingen. Hierbij kan onder meer verwezen worden naar de centra voor algemeen welzijnswerk in de welzijnssector, de brandweer- en politiezones in het veiligheidsbeleid, de voorgenomen schaalvergroting in de (sociale) huisvesting, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de nutssectoren (afval, water, energie, ...). Dit lijkt te duiden op het niet meer overeenstemmen tussen enerzijds het maatschappelijk functioneren en anderzijds de bestuurlijke schaal van het (lokale) overheidsniveau;
- In het verlengde hiervan zijn de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten (formeel en informeel, op initiatief van de lokale overheid zelf of op initiatief van de Vlaamse overheid, tussen gemeenten onderling of met andere partners) de afgelopen 15 jaar gevoelig toegenomen. Zijn deze samenwerkingsverbanden verlengstukken van (en dus ondersteunend tegenover) de democratisch verkozen gemeentebesturen of zijn de gemeentebesturen integendeel onvoldoende in staat deze bovengemeentelijke structuren, en de daar genomen beleidsopties, te sturen en op te volgen?
- De vraag naar de bestuurskracht van de gemeenten, of meer bepaald de bestuurlijke kwetsbaarheid van lokale besturen, stelt zich meer en meer, en dit vanuit verschillende perspectieven. Kan de gemeente voldoende gekwalificeerd personeel aantrekken en behouden om haar taken uit te voeren? Zijn bepaalde diensten voldoende uitgebouwd of zijn ze te afhankelijk van één persoon? Beantwoordt een gemeente (of kan ze potentieel beantwoorden) aan de essentiële vereisten van organisatiebeheersing/interne controle?

- Ten slotte is ook de mobiliteit van de bevolking in Vlaanderen vandaag zonder twijfel groter dan een halve eeuw geleden. Lokale verbondenheid is en blijft belangrijk, maar kwaliteitsvolle dienstverlening staat voor steeds meer mensen voorop bij de beoordeling van het lokaal bestuur.

De Vlaamse Regering nodigt de lokale besturen expliciet uit om een denkproces op te starten over hun toekomstige positionering binnen de grotere bestuurlijk-maatschappelijke context. Een mogelijke samenvoeging van gemeenten kan (maar hoeft niet noodzakelijk) het resultaat te zijn van dit denkproces. Diverse instrumenten worden de steden en gemeenten aangeboden ter ondersteuning van dit denkproces en ter ondersteuning van een eventuele fusie van gemeenten.

3. Inhoudelijke krijtlijnen van het decreet

3.1. Vrijwillige samenvoegingen van gemeenten, geen verplichte fusieoperaties

De Vlaamse Regering, en dit decreet, zet in op de vrijwillige samenvoegingen van gemeenten. Fusieoperaties wil de Vlaamse Regering stimuleren en niet verplichten. Vrijwilligheid gekoppeld aan (financiële) stimulansen heeft tijdens de vorige Vlaamse regeerperiode (2009-2014) niet geleid tot een fusieoperatie. De huidige Vlaamse Regering bewandelt verder de weg van de vrijwillige samenvoegingen in de overtuiging dat vanaf heden misschien mogelijk is wat gisteren nog onmogelijk was.

Behalve de bovengenoemde maatschappelijk-bestuurlijke evoluties verantwoorden de volgende omstandigheden bijkomend deze keuze:

- De operatie tot stimulering van gemeentelijke samenvoegingen tijdens de vorige Vlaamse bestuursperiode is gestart midden 2010, dus (té) kort voor de lokale verkiezingen van oktober 2012. Dit is anders tijdens de huidige Vlaamse bestuursperiode; de financiële bonus is de lokale besturen bekend gemaakt midden 2015;
- Het taboe dat tot voor enkele jaren rustte op het onderwerp 'samenvoegingen' is, hoewel nog niet helemaal, reeds deels gelicht. In meerdere (lokale) bestuurskamers wordt hierover (informeel) nagedacht;
- Een lokaal draagvlak blijft zeer belangrijk bij een fusie van gemeenten. Het is in de eerste plaats aan de lokale bestuurders om te oordelen of en hoe een schaalvergroting voor hun gemeente een oplossing kan bieden voor het versterken van de bestuurskracht.

3.2. Samenvoegingen van gemeenten zijn altijd mogelijk en volgen een geijkte procedure

Samenvoegingen van gemeenten zijn niet gekoppeld aan de lokale bestuursperiode. Ook tussentijds, in de loop van een lokale bestuursperiode, kunnen samenvoegingen van gemeenten ingang vinden. Bij een tussentijdse samenvoeging zal de eerste bestuursperiode van de nieuwe gemeente minder dan 6 jaar bedragen en zullen er ook tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen voor de nieuwe gemeente moeten georganiseerd worden.

De procedure is zo bepaald dat de betrokken gemeentebesturen eerst een principiële beslissing en later een definitief voorstel tot samenvoeging bezorgen aan de Vlaamse Regering, waarna de Vlaamse Regering een ontwerp van samenvoegingsdecreet kan indienen bij het Vlaams Parlement. Uiteindelijk beslist het Vlaams Parlement.

3.3. Een periode van lopende zaken, voorafgaand aan de eigenlijke samenvoeging

Vanaf de publicatie van het decreet waarbij twee of meer gemeenten zullen worden samengevoegd, start een periode van lopende zaken die loopt tot aan de installatie van de nieuwe gemeenteraad van de nieuwe gemeente.

Het is een algemene regel van behoorlijk bestuur dat de gemeenten tijdens deze periode de nodige voorzichtigheid in acht nemen. Dat houdt in dat zij geen beslissingen nemen (patrimonium, personeel, overeenkomsten...) die het beleid van de nieuwe raad of de toekomstige ontwikkeling van de financiën zouden verstoren. Er kunnen alleen maar handelingen worden gesteld die voortvloeien uit het dagelijks beheer of die gaan over dringende zaken.

3.4. Een overgangperiode, volgend op de eigenlijke samenvoeging

De bestuurders en het ambtelijk management van de gemeenten die zullen fuseren moeten de fusieoperatie zo goed mogelijk voorbereiden, maar ze kunnen uiteraard nog geen beslissingen nemen die de nieuwe gemeente bindt. Tegelijkertijd is het niet realistisch dat de gemeenteraad van de nieuwe gemeente op de installatievergadering of op de eerste daarop volgende vergadering reeds alle mogelijke beleidsbeslissingen m.b.t. de organisatie van de nieuwe gemeente zal kunnen nemen.

Daarom wordt een "overgangperiode" in het decreet opgenomen. De overgangperiode vangt aan op het moment dat de nieuwe gemeente van start gaat. Dat betekent concreet dat de besluiten, de reglementen en de verordeningen van de "oorspronkelijke" gemeenten nog maximum 2 jaar geldig zijn op het grondgebied van de oorspronkelijke gemeenten. Na die twee jaar worden die besluiten, reglementen en verordeningen van rechtswege nietig (en wordt dus geacht dat de nieuwe gemeenteraad op deze domeinen nieuwe besluiten, reglementen en verordeningen zal hebben uitgevaardigd die gelden voor de gehele nieuwe gemeente).

De overgangperiode is beperkt tot maximum 1 jaar voor de reglementen betreffende de gemeentelijke belastingen en retributies.

3.5. Tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende politieke mandatarissen

De gemeenten zullen in de eerste jaren na de samenvoeging geconfronteerd worden met bestuurlijke uitdagingen van allerlei aard die een "gewone" gemeente niet heeft. Het is derhalve verantwoord dat in de bestuursperiode(s) na de samenvoeging het schepencollege van de nieuwe gemeente tijdelijk uit een groter aantal uitvoerende mandatarissen bestaat dan de reeds bestaande gemeenten met eenzelfde aantal inwoners.

De nieuwe gemeente zal in de eerste bestuursperiode na de verkiezingen twee schepenen meer kunnen bevatten dan gelijkaardige gemeenten (dus gemeenten met een gelijkaardig inwoneraantal) die niet zijn gefuseerd. In de daaropvolgende bestuursperiode is nog één extra schepen mogelijk.

3.6. De relatie van de samenvoeging van gemeenten met de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

Dit decreet bevat een bepaling dat de samenvoeging van gemeenten van rechtswege de samenvoeging van de OCMW's die deze gemeenten bedienen, inhoudt. Dit decreet houdt derhalve nog geen rekening met de door de Vlaamse Regering reeds geëxpliciteerde beleidsintentie tot integratie van de OCMW's in de gemeentebesturen vanaf het jaar 2019.

Dit decreet is vandaag noodzakelijk, zoals hoger gesteld om redenen van rechtszekerheid en transparantie voor de lokale besturen die vandaag willen instappen in een samenvoegingsoperatie. Wanneer de integratie van de OCMW's in de gemeentebesturen concreet juridische gestalte krijgt en opgenomen zal worden in een te maken "decreet lokaal bestuur", is het niet uitgesloten dat dit decreet zal opgenomen worden als een apart hoofdstuk van het "decreet lokaal bestuur".

Tot nader order wordt uitgegaan van de vandaag bestaande situatie van afzonderlijke OCMW-besturen met rechtspersoonlijkheid in elke gemeente.

3.7. Specifieke bepalingen over personeel en financiën, niet over intergemeentelijke samenwerking

Het decreet bevat ook enkele specifieke bepalingen m.b.t. de juridische situatie van het betrokken lokaal personeel (vooral wat betreft de decretale graden), m.b.t. enkele organisatie- en HRM-instrumenten van de lokale overheid (o.a. de rechtspositieregeling en het organogram) en m.b.t. de budgettaire en fiscale toestand van de samengevoegde gemeente.

M.b.t. de gevolgen van de samenvoeging op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn in dit decreet geen specifieke bepalingen opgenomen, dit gelet op het verbod tot uittreding, dat een basiskenmerk is van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse Gewest. De nieuwe gemeente is als rechtsopvolger van de deelnemende deelgemeenten deelgenoot in alle betrokken intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tot het einde van de duur van het intergemeentelijk samenwerkingsverband is bereikt. Op dat moment is de nieuwe gemeente niet meer gebonden aan haar verplichtingen en kan zij beslissen om de samenwerking met de vereniging niet verder te zetten.

4. Bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever

Ingevolge de vijfde staatshervorming (bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen) zijn de gewesten sinds 1 januari 2002, behoudens enkele limitatief opgesomde materiële en territoriale uitzonderingen in artikel 6, §1 VIII van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (hierna BWHI), bevoegd voor:

1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de gemeentelijke instellingen;

2° het wijzigen of corrigeren van de grenzen van de provincies en van de gemeenten, met uitzondering van de grenzen van de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren;

3° de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen met inbegrip van de controle op de verkiezingsuitgaven;

De bevoegdheid om de gemeentegrenzen te veranderen of te corrigeren is overgedragen aan de gewesten. Deze bevoegdheid omvat tevens de bevoegdheid tot het samenvoegen van gemeenten. De gewesten kunnen evenwel geen wijzigingen aanbrengen aan de grenzen van de randgemeenten (de gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem) en aan de grenzen van Komen-Waasten en Voeren (Parl. St. Senaat 2000-01, nr. 2-709/1). Het wijzigen of corrigeren van de grenzen van deze gemeenten is de bevoegdheid gebleven van de federale overheid. Hiermee wordt in dit decreet rekening gehouden.

Uit artikel 129, § 2 van de Grondwet en meer in het bijzonder de lezing die het Grondwettelijk Hof aan deze grondwetsbepaling in zijn arrest nr. 35/2003 van 25 maart 2003 heeft gegeven, vloeit voort dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om een regeling te treffen inzake de samenvoeging van een (rand- of) taalgrensgemeente met een andere gemeente in het Vlaamse Gewest waar geen faciliteiten gelden. Daarom worden ook de gemeenten genoemd in artikel 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (met name de gemeenten Bever, Herstappe, Mesen, Ronse en Spiere-Helkijn) van het toepassingsgebied van het voorliggend decreet uitgesloten.

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)". Vermits de samenvoeging van gemeenten ook de samenvoeging van de OCMW's die deze gemeenten bedienen tot gevolg heeft, schrijft het decreet tevens en naar analogie de regels voor die gelden voor deze samenvoegingsoperatie.

De overdracht van gesubsidieerd onderwijspersoneel (artikel 31 van het decreet) betreft eveneens een gemeenschapsaangelegenheid.

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen nadere duiding. Zie ook punt 4 in het algemeen luik van deze memorie van toelichting.

Artikel 2

Dit artikel bepaalt dat het decreet met de verkorte benaming 'decreet vrijwillige samenvoeging van gemeenten van [datum]' kan aangehaald worden.

Artikel 3

Het decreet bevat de bepalingen die gelden wanneer gemeenten beslissen om zich vrijwillig samen te voegen.

Artikel 4

Dit artikel bepaalt hoe een 'samenvoeging van gemeenten' gebeurt. Dit kan enkel op twee manieren.

De eerste manier betreft een "zuivere" samenvoeging van gemeenten, dit is de samenvoeging van het volledige grondgebied van twee of meer aangrenzende gemeenten tot een nieuwe gemeente zonder wijziging van de buitengrenzen. De oorspronkelijke gemeenten worden bij samenvoeging opgeheven. Samenvoegingen van gemeenten die niet aan elkaar grenzen zijn niet mogelijk.

De tweede manier betreft een samenvoeging die gepaard gaat met de opsplitsing van één of meer gemeenten waarbij deze opgesplitste gedeelten een nieuwe gemeente vormen zonder dat daarbij opgesplitste gedeelten van de oorspronkelijke gemeenten als afzonderlijke gemeente overblijven. Het gaat in deze situatie dus niet om een grenscorrectie maar om meer dan één samenvoegingsoperatie. Het resultaat is steeds een vermindering van het aantal gemeenten.

Artikel 5

Dit artikel bepaalt het toepassingsgebied van het decreet. Het is van toepassing op alle gemeenten van het Vlaams Gewest met uitzondering van de volgende gemeenten:

1° de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (dit betreft de gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezenbeek-Oppem) en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren.

2° de gemeenten genoemd in artikel 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (met name de gemeenten Bever, Herstappe, Mesen, Ronse en Spiere-Helkijn)

Voor de verantwoording hiervoor: zie paragraaf 4 van de algemene toelichting.

Artikel 6

Dit artikel bevat de definities van een aantal begrippen die in het decreet worden gehanteerd. Een toelichting kan gegeven worden bij de volgende definities:

1° samenvoegingsdecreet: dit decreet stelt de algemene regels vast die gelden bij een samenvoegingsoperatie van gemeenten. De samenvoeging van twee of meer gemeenten

in een concreet geval gebeurt krachtens artikel 7 van de Grondwet, juncto artikel 297 § 1 Gemeentedecreet, met een afzonderlijk decreet. Dit is het samenvoegingsdecreet.

2° samenvoegingsdatum: dat is de datum waarop de nieuwe gemeente van start gaat, met name 1 januari die volgt op de datum van de verkiezingen voor de nieuwe gemeenteraad. Dit betekent dat de samenvoegingsdatum niet anders kan zijn dan 1 januari van een bepaald kalenderjaar.

3° samen te voegen gemeenten: in de procedure zoals uitgewerkt in dit decreet nemen gemeenten eerst een principiële beslissing tot samenvoeging en vervolgens een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging die zij telkens indienen bij de Vlaamse Regering. Het sluitstuk van de procedure is het specifieke samenvoegingsdecreet dat door het Vlaams Parlement wordt aangenomen. In de overgangsfase tussen de principiële beslissing van de gemeenteraden en het specifiek samenvoegingsdecreet worden deze gemeenten aangeduid als 'samen te voegen gemeenten'.

4° samengevoegde gemeenten: vanaf de datum van publicatie van het specifiek samenvoegingsdecreet in het Belgisch Staatsblad zijn de gemeenten als 'samengevoegd' te beschouwen, ook al is de samenvoeging juridisch nog niet in werking getreden. Dit gebeurt immers pas op de samenvoegingsdatum die ook specifiek in dit decreet wordt bepaald. Het begrip heeft een dubbele functie: enerzijds om aan te geven dat de gemeenten reeds bij decreet zijn samengevoegd; anderzijds om te verwijzen naar de oorspronkelijke gemeenten die opgeheven werden.

6° eerste bestuursperiode: deze definitie behoeft geen verdere toelichting. Er wordt wel opgemerkt dat de bestuursperiode korter kan zijn dan zes jaar in het geval van een tussentijdse samenvoeging, zijnde een samenvoeging die niet samenvalt met een algemene 6-jaarlijkse vernieuwing van de gemeenteraden.

8° samen te voegen OCMW's: vanaf het ogenblik dat de gemeenten een principiële beslissing hebben genomen worden ook hun OCMW's aangeduid als 'samen te voegen OCMW's'.

9° samengevoegde OCMW's: vanaf het ogenblik zoals hierboven beschreven dat de gemeenten als 'samengevoegd' te beschouwen zijn, geldt dit ook voor de OCMW's die deze gemeenten bedienen.

Artikel 7

Het proces van de samenvoeging van gemeenten start met een gezamenlijke intentie tot samenvoeging die blijkt uit principiële beslissingen van de respectievelijke gemeenteraden van de betreffende gemeenten die wensen samen te gaan. Een gemotiveerde principebeslissing van elk van deze gemeenteraden is essentieel alvorens de definitieve voorbereidende besprekingen voor een samenvoeging van start gaan. Deze gemeenteraadsbeslissingen, die ter kennis moeten worden gebracht van de Vlaamse Regering, bevatten ook de door de beide gemeenten gewenste datum waarop de samenvoeging ingang zal vinden.

Het decreet, en meer bepaald dit artikel 7 in samenhang met artikel 9 en 10, bevat een tijdsplan voor het proces van samenvoeging. Het decreet bepaalt dat het definitieve gezamenlijke voorstel van de gemeenten tot samenvoeging uiterlijk op 31 december van

het tweede jaar voorafgaand aan de beoogde samenvoegingsdatum ingediend wordt bij de Vlaamse Regering ingediend (artikel 9).

Er is geen uiterste datum bepaald voor het nemen van de principiële beslissing tot samenvoeging. Het spreekt voor zich, met het oog op een degelijke voorbereiding (zie artikel 8), dat deze principiële beslissing toch een zekere tijd voor het gezamenlijk voorstel wordt genomen.

Artikel 8

Het is van belang dat een definitieve beslissing tot samenvoeging niet alleen berust op en geëxpliciteerde beleidsmatige doelstellingen, maar evenzeer op een deugdelijke manier beheersmatig wordt geïmplementeerd.

Dit artikel vereist de aanstelling, vanaf het moment van de principiële beslissing, van een gemeentesecretaris-coördinator en een financieel beheerder-coördinator. De gemeentesecretaris-coördinator heeft de volgende taken:

- de coördinatie van de voorbereiding op ambtelijk niveau;
- enkele wettelijke opdrachten bij het verkiezingsproces (zie verder artikel 16);
- optreden als waarnemend gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente tot aan de aanstelling van de nieuwe gemeentesecretaris.

De financieel beheerder-coördinator heeft de volgende taken:

- de coördinatie van de voorbereiding op ambtelijk niveau wat de financiële aspecten betreft;
- optreden als waarnemend financieel beheerder van de nieuwe gemeente tot aan de aanstelling van de nieuwe financieel beheerder.

Het komt aan de gemeenteraden toe om in onderling overleg onder de functiehouders de gemeentesecretaris-coördinator en financieel beheerder-coördinator aan te duiden. De gemeentesecretarissen en de financieel beheerders of gewestelijk ontvangers van de andere betrokken gemeenten staan hen hierin bij. De aanduiding van gemeentesecretaris-coördinator of financieel beheerder-coördinator is geen voorafname op de aanstelling van de secretaris en financieel beheerder in de nieuwe gemeente.

Artikel 9

Indien de gemeenten op basis van de resultaten van het voorbereidend onderzoek effectief tot een samenvoeging willen overgaan, keuren zij het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging goed. Onder 'gezamenlijk' voorstel wordt een 'identiek' voorstel verstaan. In concreto betekent dit dus meerdere gemeenteraadsbesluiten over eenzelfde voorstel.

Dit gezamenlijk voorstel bevat de volgende elementen: de kadastrale gegevens waaruit de grenzen van de nieuwe gemeente blijken, het voorstel van naam van de nieuwe gemeente en de beoogde samenvoegingsdatum.

Als de samen te voegen gemeenten niet tot dezelfde provincie behoren, bevat het gezamenlijk voorstel ook een voorstel omtrent de provincie tot dewelke de nieuwe gemeente zal behoren (zie ook de toelichting bij artikel 61).

Als de samen te voegen gemeenten niet tot dezelfde politiekezone, hulpverleningszone of gerechtelijk kanton behoren, zal het gezamenlijk voorstel ook hieromtrent een voorstel bevatten (zie ook de toelichting bij artikel 61).

De goedkeuring van het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging door de respectievelijke gemeenteraden wordt ingediend bij de Vlaamse Regering.

Voor de gemeenten die tot samenvoeging hebben beslist betekent dit het sluitstuk van de procedure op lokaal niveau. Dit artikel schrijft voor dat het gezamenlijk voorstel bij de Vlaamse Regering wordt ingediend uiterlijk op 31 december van het tweede jaar voorafgaand aan de samenvoeging. Voor samenvoegingen die ingaan op 1 januari 2019 betekent dit dat het gezamenlijk voorstel moet worden ingediend uiterlijk 31 december 2017.

Met het indienen bij de Vlaamse Regering van het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging is er voor de betrokken gemeenten geen weg meer terug. De samenvoeging van deze gemeenten is dan, onder voorbehoud van de te nemen beslissingen door de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, definitief.

Artikel 10

De laatste stap in de procedure is het indienen door de Vlaamse Regering in het Vlaams Parlement van een ontwerp van decreet (het specifieke samenvoegingsdecreet) tot samenvoeging van de betrokken gemeenten. Wat een dergelijk specifiek samenvoegingsdecreet moet bevatten is vermeld in het tweede lid van dit artikel. Zo zal, wanneer het een provinciegrensoverschrijdende samenvoeging van gemeenten betreft, dit decreet tevens de provincie bepalen tot dewelke de nieuwe gemeente zal behoren (zie ook de toelichting bij artikel 61).

De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement beschikken over een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het indienen/stemmen van dit samenvoegingsdecreet.

Artikel 11

Dit artikel stelt een "overgangperiode" in die intreedt op het ogenblik dat het samenvoegingsdecreet, na goedkeuring door het Vlaams Parlement, is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en loopt tot de dag van inwerkingtreding van de samenvoeging.

Vanaf de datum van publicatie van het specifiek samenvoegingsdecreet tot de samenvoegingsdatum worden de bevoegdheden van de bestuursorganen van de samengevoegde gemeenten beperkt tot de handelingen die voortvloeien uit het dagelijks beheer, die gaan over dringende zaken of die betrekking hebben op de lopende zaken. Zo niet zijn de genomen beslissingen of de gevolgen ervan niet tegenstelbaar aan de bestuursorganen van de nieuwe gemeente. Het is immers de bedoeling om te vermijden dat de samengevoegde gemeenten tijdens de periode van lopende zaken nog ingrijpende beslissingen nemen.

Vanaf het specifieke samenvoegingsdecreet zullen de betrokken gemeenteraden (zonder evenwel gezamenlijk te beraadslagen, hetgeen onmogelijk is ingevolge artikel 162 van de Grondwet) in onderlinge overeenstemming beslissen over zaken van gemeenschappelijk belang. Tijdens deze periode van lopende zaken moet door de

betrokken gemeentebesturen een zekere terughoudendheid in acht genomen worden in de te nemen beslissingen, vooral wanneer deze beslissingen een belangrijke (financiële) impact hebben ook in de jaren na de samenvoeging van de gemeenten.

Artikel 12

Dit artikel regelt expliciet de overdracht van alle roerende en onroerende goederen, van alle rechten, plichten en lasten, van de oorspronkelijke gemeenten naar de nieuwe gemeente. De uitgebreide decretale formulering moet elke discussie uitsluiten.

De overdracht van de onroerende goederen is een 'overdracht in der minne ten algemene nutte' in de zin van artikel 161, 2°, van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten. De registratie ervan gebeurt dus kosteloos.

Wanneer de overdracht in de regel probleemloos zou moeten geschieden in "normale" samenvoegingen van gemeenten, is dat niet noodzakelijk het geval wanneer een samenvoeging gepaard gaat met de opsplitsing van één of meer gemeenten. In dit geval wordt de overdracht uitgevoerd op basis van een expliciete overeenkomst tussen de betrokken gemeenten die door hun gemeenteraden wordt bekrachtigd.

In toepassing van het territorialiteitsbeginsel gaan de onroerende goederen die tot het openbaar domein behoren normaal gezien mee naar die gemeente in wier gebiedsomschrijving ze zullen komen te liggen. Voor de overige onroerende goederen (die tot het privaat domein behoren) en voor de roerende goederen wordt de overdracht geregeld via een overeenkomst met dien verstande dat voor de onroerende goederen de akte dan wel een authentieke vorm moeten krijgen met het oog op de tegenstelbaarheid.

Artikel 13

Dit artikel bevat een overgangsbepaling inzake de geldingsduur van besluiten, reglementen en verordeningen in de samengevoegde gemeenten. Behoudens andersluidende bepalingen (zie artikel 40) blijven die van toepassing op het grondgebied waarvoor zij werden uitgevaardigd tot op de dag dat zij door de bevoegde overheid worden opgeheven.

Aan de geldigheidsduur ervan wordt wel een absolute limiet gesteld: ze worden van rechtswege als opgeheven beschouwd indien ze niet binnen een periode van twee jaar vanaf de installatievergadering van de nieuwe gemeenteraad door de gemeenteraad opgeheven zijn.

Artikel 14

De eerste verkiezing voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente wordt georganiseerd volgens de regels die vastgelegd zijn in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Aangezien het Kiesdecreet ook de bepalingen voorziet die gelden bij deze eerste verkiezing, zijn in dit decreet geen bijkomende bepalingen hierover nodig.

Artikel 15 en 16

Deze artikelen stellen dat de bepalingen van het Gemeentedecreet van toepassing zijn op de installatievergadering van de eerste gemeenteraad van de nieuwe gemeente, met uitzondering van enkele afwijkingen die betrekking hebben op handelingen die vereist zijn vóór of op de installatievergadering van de eerste gemeenteraad van de nieuwe gemeente, en die moeten worden gesteld door de secretaris-coördinator of door de organen van de gemeente van wie de secretaris aangeduid is als coördinator. Even zo doet het gemeentehuis van de gemeente van wie de secretaris aangeduid is als coördinator, dienst als zetel van de nieuwe gemeente zolang de gemeenteraad niet heeft beslist de zetel van de gemeente te verplaatsen.

Voor wat betreft de plaats waar de installatievergadering van de eerste gemeenteraad doorgaat is de mogelijkheid voorzien dat de betrokken gemeenten in onderlinge afspraak kunnen afwijken van de regeling die in dit artikel is voorzien. Dezelfde mogelijkheid geldt met betrekking tot de voorzitter van de installatievergadering.

Artikel 17

Nieuwe gemeenten die uit een samenvoeging zijn ontstaan, zullen in de eerste jaren na de samenvoeging geconfronteerd worden met bestuurlijke uitdagingen van allerlei aard die een "gewone" gemeente niet heeft. Meer dan andere gemeenten zullen nieuwe gemeenten, hoe goed de voorbereiding ook mag zijn gelopen, geconfronteerd worden met integratie-moeilijkheden van administratieve processen, met specifieke uitdagingen naar sensibilisering, communicatie en overleg met de inwoners, met keuzeprocessen over de inrichting van het groter geworden openbaar domein en de organisatie van de dienstverlening in de nieuwe gemeente, met infrastructurele ingrepen voor de huisvesting van de ambtenaren en het aanbod van gemeentelijke dienstverlening. Elk van deze componenten bevat, behalve een managementluik, ook een belangrijke politieke dimensie.

Het is derhalve verantwoord dat, in de bestuursperiodes na de samenvoeging, het schepencollege van de nieuwe gemeente tijdelijk uit een groter aantal uitvoerende mandatarissen bestaat dan de reeds bestaande gemeenten met eenzelfde aantal inwoners. In dit artikel wordt bepaald dat de nieuwe gemeente in de eerste bestuursperiode twee schepenen meer kan bevatten dan een reeds bestaande gemeente met eenzelfde aantal inwoners en in de daaropvolgende bestuursperiode nog één extra schepen kan bevatten. Deze tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende politieke mandatarissen is een keuze van het bestuur.

Artikel 18

Het eerste lid bepaalt dat vanaf de datum van de principiële beslissing van de betrokken gemeenteraden om over te gaan tot samenvoeging, de samen te voegen gemeenten beheersovereenkomsten kunnen sluiten om voor bepaalde functies een beroep te doen op elkaars personeelsleden.

In het tweede lid wordt een specifieke regeling vastgesteld voor het geval het ambt van gemeentesecretaris of financieel beheerder bij één van de samen te voegen gemeenten vacant wordt na de datum van de principiële beslissing tot samenvoeging. De gemeenteraad kan:

1° een beroep doen op een gemeentesecretaris of financieel beheerder van één van de andere samen te voegen gemeenten op basis van een beheersovereenkomst. Het gaat hier niet om een waarneming van het ambt, maar de secretaris van één van de andere samen te voegen gemeenten kan op basis van een beheersovereenkomst tegelijkertijd ook het ambt van gemeentesecretaris uitoefenen in de samen te voegen gemeente waar het ambt van gemeentesecretaris vacant is.

2° een waarnemend secretaris of financieel beheerder aanwijzen tot aan de samenvoegingsdatum. De termijn voor de waarneming terwijl het ambt vacant is, loopt tot aan de samenvoegingsdatum. Vanaf dan treedt immers de gemeentesecretaris-coördinator op als waarnemend secretaris van de nieuwe gemeente.

Artikel 19

De gemeentesecretaris-coördinator oefent als waarnemend secretaris van de nieuwe gemeente alle bevoegdheden uit die aan het ambt verbonden zijn.

Artikel 20

Het eerste lid voorziet in de aanstelling van een nieuwe gemeentesecretaris binnen de zes maanden na de samenvoegingsdatum. De gemeentesecretarissen van de samengevoegde gemeenten kunnen zich naar aanleiding van een interne oproep kandidaat stellen voor het ambt van gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente. Die kandidaatstelling gebeurt op basis van de functiebeschrijving met het functieprofiel en de competentievereisten die verspreid wordt onder de secretarissen van de samengevoegde gemeenten.

De secretaris van het OCMW die met toepassing van artikel 76, §3, 1°, van het Gemeentedecreet ook het ambt van gemeentesecretaris van een samengevoegde gemeente uitoefent, kan zich ook kandidaat stellen. Die mogelijkheid werd ingegeven door de overtuiging dat het niet zozeer de juridische werkgever is die bepalend is of men zich al dan niet kandidaat kan stellen, maar wel de opgedane ervaring en capaciteiten van diegenen die hetzij titularis van het ambt zijn, hetzij het ambt uitoefenen.

De gemeenteraad kan voorwaarden voor het ambt van gemeentesecretaris vaststellen. Hiermee wordt bijvoorbeeld bedoeld een diplomaverste, een ervaringsvereiste of het geschikt bevonden worden voor de functie door middel van een assessment. Het gaat om formele voorwaarden voor de toegang tot de functie die voor iedere kandidaat gelden. Het staat de gemeenteraad vrij dergelijke extra voorwaarden vast te stellen.

De competentievereisten in het derde lid slaan zowel op kenniscompetenties als op vaardigheden en attitudes en uiteraard op de managementcapaciteiten. Een grotere gemeente resulteert in een zwaardere verantwoordelijkheid voor het ambt van gemeentesecretaris. Voorbeelden daarvan zijn de taken m.b.t. personeel, de grotere span of control, de grotere omvang van het budget, de interne controle...

De nieuwe gemeentesecretaris krijgt de salarisschaal die verbonden is aan het ambt van gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente conform de reglementaire bepalingen. Zijn totale geldelijke anciënniteit bepaalt de salaristrap in die salarisschaal.

Bij een combinatie van een voltijdse betrekking bij de nieuwe gemeente met een deeltijdse betrekking bij een andere gemeente zal een afsprakennota de verplichtingen van de functiehouder ten aanzien van de nieuwe gemeente verduidelijken.

Artikel 21

Pas nadat blijkt dat er zich niemand van de gewezen secretarissen voor het ambt van gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente kandidaat heeft gesteld of als geen enkele kandidaat aan de gestelde voorwaarden voldoet, kan de gemeenteraad het ambt van gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente vervullen door aanwerving of bevordering.

Artikel 22 tot en met 24

De regels die gelden voor de waarneming van het ambt van gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente, voor de vervulling van het ambt na oproep of door aanwerving of bevordering, gelden ook voor het ambt van financieel beheerder van de nieuwe gemeente.

Artikel 25

In plaats van over te gaan tot een interne oproep onder de gewezen gemeentesecretarissen of tot aanwerving en bevordering voor de vervulling van het ambt van gemeentesecretaris, kan de gemeenteraad ook beslissen dat met toepassing van artikel 76, §3, 1°, van het Gemeentedecreet de secretaris van het nieuwe OCMW tegelijkertijd ook het ambt van gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente uitoefent.

Die optie moet al duidelijk zijn bij de oproep voor de vervulling van het ambt van secretaris van het nieuwe OCMW, zodat potentiële kandidaten ervan op de hoogte zijn dat het ambt van secretaris van het OCMW in een volgende fase gecombineerd wordt met het ambt van gemeentesecretaris.

Artikel 26

De toelichting bij artikel 25 geldt mutatis mutandis ook voor het ambt van financieel beheerder van de nieuwe gemeente.

Artikel 27

De samenvoeging van gemeenten gaat gepaard met een samenvoeging van rechtswege van al het personeel van de afzonderlijke samen te voegen gemeenten. De samenvoeging kan dus geen aanleiding geven tot ontslagen.

Als de samenvoeging van gemeenten evenwel gepaard gaat met de opsplitsing van één of meer gemeenten, dan vindt de overdracht niet van rechtswege plaats, maar op basis

van een overeenkomst tussen de betrokken oorspronkelijke gemeenten over de verdeling van het personeel. Die overeenkomst wordt door de gemeenteraden bekrachtigd.

Artikel 28

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 29

Tot aan de inwerkingtreding van de rechtspositieregeling van de nieuwe gemeente die binnen het jaar na de samenvoegingsdatum moet gebeuren (zie artikel 31), blijven de rechtspositieregelingen van de oorspronkelijke gemeenten van toepassing op hun respectievelijk personeel, zodat het mogelijk is dat er gedurende maximaal één jaar verschillen op het vlak van de toepasselijke rechtspositieregels bestaan tussen de personeelsleden van de nieuwe gemeente.

Artikel 30

Artikel 30 voorziet in een specifieke regeling voor de leden van het gesubsidieerd onderwijspersoneel. Het niet gesubsidieerd onderwijspersoneel behoort namelijk tot het overige gemeentepersoneel, vermeld in artikel 27.

Artikel 31

De gemeenteraad van de nieuwe gemeente zal zo spoedig mogelijk een nieuw organogram en een nieuwe rechtspositieregeling voor het geheel van het personeel vaststellen, in overeenstemming met de decretale bepalingen terzake. Van die nieuwe rechtspositieregeling maken ook de noodzakelijke overgangsbepalingen deel uit, waarbij sommige personeelsleden een gunstigere regeling uit hun vroegere rechtspositieregeling zullen behouden zolang die gunstiger zou zijn.

Er wordt ook verwezen naar de toelichting bij artikel 65.

Artikel 32

Dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad van de nieuwe gemeente het meerjarenplan voor de eerste bestuursperiode vaststelt vóór het einde van het jaar dat volgt op de algemene of de tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen en vóór hij beraadslaagt over het budget voor het tweede boekjaar van die bestuursperiode.

Dat eerste meerjarenplan start steeds in het jaar dat volgt op de installatie van de gemeenteraad van de nieuwe gemeente en loopt af op het einde van het jaar na de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen. Dat betekent dat de nieuwe gemeente, net als elke andere gemeente, in principe een volledig jaar de tijd heeft om het eerste meerjarenplan op te maken en vast te stellen.

Aangezien het budget vanaf het tweede boekjaar van de bestuursperiode moet passen in het meerjarenplan, is het logisch dat de gemeenteraad dat eerste meerjarenplan moet vaststellen vooraleer hij beraadslaagt over het budget voor dat tweede boekjaar van de bestuursperiode.

Zo moet bijvoorbeeld de gemeenteraad van de nieuwe gemeente die op 1 januari 2019 ontstaat het eerste meerjarenplan vaststellen in de loop van 2019 en vóór hij beraadslaagt over het budget voor het boekjaar 2020. Dat meerjarenplan bevat de beleidskeuzes van het nieuwe bestuur en de financiële vertaling ervan voor de periode 2020-2025. In een nieuwe gemeente die ontstaat op 1 januari 2022 bijvoorbeeld, moet de gemeenteraad het eerste meerjarenplan vaststellen in de loop van 2022 en vóór hij beraadslaagt over het budget voor het boekjaar 2023. Dat meerjarenplan zal de beleidskeuzes van het nieuwe bestuur en de financiële vertaling ervan bevatten voor de periode 2023-2025.

Voor alle aanpassingen van het meerjarenplan gelden de gewone regels van het Gemeentedecreet. Alle meerjarenplannen of aanpassingen van meerjarenplannen die vóór de samenvoegingsdatum door de samengevoegde gemeenten werden vastgesteld, worden van rechtswege opgeheven vanaf de samenvoegingsdatum.

Artikel 33

Net zoals elke andere gemeente, moet de gemeenteraad van de nieuwe gemeente in principe jaarlijks voor het begin van ieder boekjaar het budget vaststellen. Die timing geldt natuurlijk niet voor de opmaak van het budget van het eerste boekjaar van de eerste bestuursperiode van de nieuwe gemeente. De nieuw verkozen gemeenteraad kan dat budget maar vaststellen in de loop van het eerste kwartaal van het eerste boekjaar van de bestuursperiode. Aangezien op dat moment wellicht nog geen meerjarenplan zal zijn vastgesteld, hoeft dat budget ook niet te passen in het meerjarenplan.

Zo moet de nieuwe gemeente die op 1 januari 2019 ontstaat tegen uiterlijk 31 maart 2019 het budget voor het boekjaar 2019 vaststellen. Dat budget moet niet passen in een meerjarenplan. Het budget voor het boekjaar 2020 moet dan worden opgesteld tegen uiterlijk 31 december 2019 en moet beleidsmatig en financieel passen in het meerjarenplan 2020-2025. In een nieuwe gemeente die ontstaat op 1 januari 2022 bijvoorbeeld, moet de gemeenteraad het budget voor het boekjaar 2022 vaststellen vóór 31 maart 2022. Het budget voor het boekjaar 2023 moet dan worden opgesteld tegen uiterlijk 31 december 2022 en moet beleidsmatig en financieel passen in het meerjarenplan 2023-2025.

Gedurende de periode tussen de samenvoegingsdatum en de vaststelling van het budget voor het eerste boekjaar van de eerste bestuursperiode geldt de regeling van voorlopige kredieten. De budgetten die samengevoegde gemeenten vóór de samenvoegingsdatum hebben vastgesteld en die betrekking hebben op boekjaren na de samenvoegingsdatum, zijn vanaf de samenvoegingsdatum van rechtswege niet meer uitvoerbaar. Dat geldt ook voor de kredieten die zijn opgenomen in (meerjarige) investeringsenveloppes die de bestuursperiode of die van het meerjarenplan overschrijden.

Dat betekent dat investeringskredieten die zijn opgenomen in investeringsenveloppes, vastgesteld door de samengevoegde gemeenten, niet automatisch worden overgedragen naar het budget van de nieuwe gemeente. De investeringskredieten die nodig zijn zullen

moeten hernomen worden in het budget (en het meerjarenplan) van de nieuwe gemeente.

Voor budgetwijzigingen, interne kredietaanpassingen, de uitvoering van het budget, het budgethouderschap, de uitvoering van de betalingen, de inning van de ontvangsten en het beheer van de kasmiddelen gelden uiteraard de gewone regels van het Gemeentedecreet. Alle beslissingen van de samengevoegde gemeenten over de toepassing van het budgethouderschap en de delegatie van bevoegdheden in het kader van het financiële beheer, inclusief die over bijvoorbeeld het visum en de definitie van dagelijks bestuur, houden van rechtswege op te bestaan bij de start van de nieuwe gemeente. De organisatie daarvan en de nieuwe beslissingen daarover komen toe aan de nieuwe gemeente.

Artikel 34

De nieuwe gemeente moet vanaf het begin van de eerste bestuursperiode over de nodige kredieten kunnen beschikken, ook voor de periode tussen de samenvoegingsdatum en de vaststelling van het budget voor het eerste boekjaar. Daarom is een bepaling ingevoegd dat de nieuwe gemeente over voorlopige kredieten kan beschikken tot het budget voor het eerste boekjaar van de eerste bestuursperiode is vastgesteld. De Vlaamse Regering bepaalt de concrete voorwaarden daarvoor.

Artikel 35

Elk boekjaar loopt van 1 januari tot 31 december van hetzelfde jaar. Het eerste boekjaar van de nieuwe gemeente begint op 1 januari en eindigt op 31 december van het boekjaar van de samenvoegingsdatum. Concreet betekent dit dat de boekhoudingen van de samengevoegde gemeenten moeten worden geïntegreerd op de samenvoegingsdatum en dat een beginbalans moet worden opgemaakt. De nieuwe gemeente neemt daarbij alle activa, passiva, rechten en plichten van de samengevoegde gemeenten over. Om dat op een zorgvuldige manier te kunnen doen, zal er een inventarisatie en waardebepaling moeten gebeuren van al de bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen van de samengevoegde gemeenten.

De jaarrekening over het eerste boekjaar van de eerste bestuursperiode moet worden opgemaakt en vastgesteld volgens de gewone regels en timing van het Gemeentedecreet, d.w.z. tegen uiterlijk 30 juni van het boekjaar dat volgt op dat waarop de rekening betrekking heeft. Elke samengevoegde gemeente moet wel nog de jaarrekening opmaken over het laatste boekjaar dat voorafgaat aan de samenvoeging. Dit artikel bepaalt de bijzondere regels die daarvoor gelden.

De bevoegdheden van de financieel beheerder en de gemeentesecretaris in het kader van de planning en het financieel beheer worden in de 'overgangperiode' (de periode vanaf de samenvoegingsdatum tot aan de aanstelling van een nieuwe financieel beheerder en gemeentesecretaris) in principe uitgeoefend door de financieel beheerder-coördinator en de gemeentesecretaris-coördinator. De boekhouding tijdens het laatste boekjaar vóór de samenvoegingsdatum werd echter nog gevoerd onder de verantwoordelijkheid van de financieel beheerders van de samengevoegde gemeenten. Het is dan ook logisch dat ook de opmaak van de jaarrekeningen over dat boekjaar tot de verantwoordelijkheid van de financieel beheerders van de samengevoegde gemeenten behoort.

Omdat de evaluatie van de uitvoering van het beleid van het laatste boekjaar van de bestuursperiode vóór de samenvoeging op dat moment beleidsmatig wellicht minder relevant is, is de opmaak van de beleidsnota facultatief.

De gemeenteraad van de nieuwe gemeente is bevoegd om die jaarrekeningen over het laatste boekjaar vóór de samenvoeging vast te stellen en oefent voor die jaarrekeningen ook alle andere bevoegdheden uit die het Gemeentedecreet in de procedure tot vaststelling en definitieve goedkeuring van de jaarrekening aan de gemeenteraad toekent, zoals het formuleren van eventuele bezwaren tegen bepaalde verrichtingen die in de jaarrekening zijn opgenomen, het formuleren van een advies over de aansprakelijkheid van de actoren die bij die verrichtingen betrokken zijn en het instellen van een eventueel beroep tegen de beslissing van de provinciegouverneur tot niet-goedkeuring van de jaarrekening.

Verder gelden alle gewone regels van het Gemeentedecreet over de opmaak van de inventaris en de jaarrekening. Zo moet de nieuwe gemeente de jaarrekeningen van de samengevoegde gemeenten over het laatste boekjaar dat voorafgaat aan de samenvoeging aan de toezichthoudende overheid bezorgen vóór 30 juni van het eerste boekjaar van de eerste bestuursperiode van de nieuwe gemeente. Die timing is noodzakelijk om tijdig over accurate gegevens te kunnen beschikken voor de opmaak van de verdere beleids- en financiële planning van de nieuwe gemeente en de financiële rapportering van Vlaanderen aan Eurostat.

Artikel 36

Dit artikel bevat een overgangsbepaling inzake de geldingsduur van de reglementen betreffende de gemeentelijke belastingen en retributies goedgekeurd door de gemeenteraad van de samengevoegde gemeenten en de besluiten van de colleges van burgemeester en schepenen betreffende de retributies van de samengevoegde gemeenten. Deze reglementen en besluiten blijven van toepassing op het grondgebied waarvoor zij werden uitgevaardigd tot op de dag dat zij door de bevoegde overheid worden opgeheven. Aan de geldigheidsduur ervan wordt wel een absolute limiet gesteld: ze worden van rechtswege als opgeheven beschouwd vanaf het ogenblik van het verstrijken van een periode van één jaar te rekenen vanaf de samenvoegingsdatum.

Rekening houdend met de uitzonderlijke omstandigheid van de samenvoeging wordt op deze wijze gegarandeerd dat de nieuwe gemeente tijdens het eerste jaar van de samenvoeging de nodige inkomsten kan genereren uit de geldige belastingen of retributies, noodzakelijk voor de financiering van haar werking. Bovendien krijgt de nieuwe gemeente de nodige tijd om een evaluatie te maken van de belastingen of retributies die zij wel of niet wenst te behouden of om eventueel nieuwe belastingen of retributies in te voeren, met de nuance dat dit wordt beperkt tot één jaar vanaf de samenvoeging. De specificiteit van belasting- of retributiereglementen en de correcte toepassing ervan in het licht van de fiscale regelgeving en de fiscale rechtsbeginselen nopen ertoe dat deze overgangperiode niet langer dan noodzakelijk wordt aangehouden. In die zin is een overgangperiode die gelijk is aan één jaar vanaf de samenvoegingsdatum (en gelijklopend is met het eerste aanslagjaar vanaf de samenvoegingsdatum), rekening houdend met de uitzonderlijke omstandigheid van de samenvoeging, als redelijk te beoordelen.

Artikel 37

De mogelijkheid bestaat dat twee of meerdere gemeenten worden samengevoegd die niet behoren tot dezelfde provincie. Het grondgebied van de nieuwe gemeente zal echter steeds gelegen zijn binnen één provincie. Bijgevolg bepaalt dit artikel dat voor de toepassing van de reglementen betreffende de provinciebelastingen de nieuwe gemeente in haar nieuwe grenzen bestaat vanaf de samenvoegingsdatum. Dit is mogelijk omdat de samenvoegingsdatum steeds samenvalt met het begin van een nieuw aanslagjaar.

Artikel 38.

Zie paragraaf 3.6. van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting.

Artikel 39

Zie de toelichting bij artikel 8.

Artikel 40

Zie de toelichting bij artikel 11.

Artikel 41

Zie de toelichting bij artikel 12.

Artikel 42

Zie de toelichting bij artikel 13.

Artikel 43

Dit artikel stelt dat de bepalingen van het OCMW-decreet van toepassing zijn op de installatievergadering van de eerste raad voor maatschappelijk welzijn van de nieuwe gemeente, met uitzondering van enkele afwijkingen die betrekking hebben op handelingen die vereist zijn vóór of op de installatievergadering van de eerste raad voor maatschappelijk welzijn van de nieuwe gemeente, en die moeten worden gesteld door de secretaris-coördinator of door de organen van het OCMW van wie de secretaris aangeduid is als coördinator. Even zo doet de zetel van het OCMW van wie de secretaris aangeduid is als coördinator, dienst als zetel van het OCMW van de nieuwe gemeente zolang de raad voor maatschappelijk welzijn niet heeft beslist de zetel te verplaatsen.

Artikel 44

Zie de toelichting bij artikel 18.

Artikel 45 tot en met 55

Zie de toelichting bij artikel 19 tot en met artikel 29.

Artikel 56

Dit artikel behoeft geen verdere commentaar.

Artikel 57

Zie de toelichting bij de artikelen 32 tot 35.

Artikel 58

Dit artikel bepaalt dat de Vlaamse overheid, ter stimulering van vrijwillige fusies, een fusiebonus toekent aan die gemeenten die uiterlijk 31 december 2017 een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging per 1 januari 2019 indienen bij de Vlaamse Regering (zie artikel 9). Deze fusiebonus is éénmalig in die zin dat het enkel geldt voor samenvoegingen van gemeenten die doorgaan op 1 januari 2019.

Deze financiële bonus neemt de vorm aan van een schuldovername. Gemeenten die zich op voormelde datum samenvoegen kunnen genieten van een overname van hun schulden door de Vlaamse overheid ten belope van 500 euro schuld per inwoner van de samen te voegen gemeenten, met een maximum van 20.000.000 euro per samenvoeging. Bij wijze van voorbeeld:

- een samenvoeging van gemeente A (12.000 inwoners) en gemeente B (11.000 inwoners). De schuldovername door de Vlaamse overheid bedraagt $23.000 * 500 = 11.500.000$ euro.
- een samenvoeging van gemeente A (18.000), gemeente B (8.000) en gemeente C (6.000 euro). Dan bedraagt de schuldovername $(18.000 + 8.000 + 6.000) * 500 = 16.000.000$ euro.

Ten einde de onvermijdelijke financiële onzekerheid die gepaard gaat met een dergelijk aanbod voor de Vlaamse overheid te milderden wordt alvast het maximumbedrag van over te nemen schulden geplafonneerd op 200 miljoen euro. Indien meerdere gemeenten willen instappen in een samenvoegingsoperatie en mogelijks het totaalbedrag van 200 miljoen euro zou worden overschreden, dan komen slechts die gemeenten in aanmerking voor schuldovername die als eerste de principiële beslissingen tot samenvoeging hebben genomen en kenbaar gemaakt aan de Vlaamse Regering (zie artikel 7).

De notie "schulden van de betrokken gemeenten" moet ruim worden geïnterpreteerd: het betreft de financiële schulden van zowel de samen te voegen gemeenten zelf als van hun OCMW's als hun eventuele publiekrechtelijke verzelfstandigde agentschappen (autonome gemeentebedrijven). De Vlaamse overheid kan wel bepaalde voorwaarden stellen aan de schuldovername in het geval aan de over te nemen leningen structuren zijn verbonden.

Voor de bepaling van het bedrag van de over te nemen "schulden van de betrokken gemeenten" wordt het schuldniveau op 31 december 2016 als ijkdatum genomen. De eigenlijke schuldovername gebeurt door de Vlaamse overheid gedurende het begrotingsjaar 2018.

Artikel 59

Dit artikel bepaalt welke samen te voegen gemeenten voor een schuldovername in aanmerking komen indien het totaalbedrag van 200 miljoen euro, zoals bepaald in artikel 58, eerste lid, zou worden overschreden door een omvangrijk aantal gewenste samenvoegingen. Het betreft dan met name die gemeenten die als eerste met een gemotiveerde principiële beslissing zoals vermeld in artikel 7, hun gezamenlijke intentie tot samenvoeging hebben kenbaar gemaakt aan de Vlaamse Regering.

Artikel 60

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 61

Dit artikel wijzigt artikel 260 van het Provinciedecreet door de toevoeging van een tweede lid dat bepaalt dat, in het geval van een samenvoeging van gemeenten die tot dezelfde provincie behoren, er geen advies van de provincieraad vereist is.

Op grond van artikel 7 van de grondwet juncto artikel 6, §1, VIII, 2° BWHI is de decreetgever bevoegd om de grenzen van de provincies te wijzigen of te corrigeren. In het geval van een vrijwillige fusie van gemeenten die tot een verschillende provincie van het Vlaamse Gewest behoren, zal het decreet dat de gemeenten in kwestie samenvoegt tevens de nieuwe grens tussen de provincies bepalen. Een dergelijke samenvoeging moet dan ook voorafgaandelijk voor advies aan de provincieraad worden voorgelegd in toepassing van artikel 260, eerste lid van het provinciedecreet.

In functie van de organisatiestructuur van de politie-, hulpverleningszones en de gerechtelijke kantons zal de federale overheid van een voorgenomen samenvoeging in kennis moeten worden gesteld. De Vlaamse Regering brengt daartoe de federale Regering van elke stap die hieromtrent in de loop van een samenvoegingsoperatie wordt genomen (principiële beslissing, gezamenlijk voorstel tot samenvoeging, samenvoegings-decreet) op de hoogte.

Artikel 62

Dit artikel regelt de uitbreiding van de waarborgregeling van het Vlaams Gemeentefonds voor samengevoegde gemeenten. Ongeacht de financiële bonus die aan de samen te voegen gemeenten wordt verleend, moet worden vermeden dat de nieuwe gemeente een kleiner aandeel uit het Gemeentefonds ontvangt dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten of delen van gemeenten op het ogenblik van de samenvoegingsoperatie.

Daarom wil de Vlaamse Regering aan de nieuwe gemeente een zo groot mogelijke stabiliteit waarborgen op het vlak van haar aandelen uit het Gemeentefonds.

Om dat te bereiken garandeert het decreet dat de nieuwe gemeente nooit minder zal ontvangen dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten of delen van gemeenten in het jaar dat voorafgaat aan de samenvoeging. Als de samenvoeging gepaard gaat met de opsplitsing van een of meer gemeenten, dan wordt voor de berekening van de gewaarborgde ontvangst van de nieuwe gemeenten het aandeel van de op te splitsen gemeenten in het jaar dat voorafgaat aan de samenvoeging eveneens opgesplitst, in dezelfde verhouding als de inwonersaantallen van de opgesplitste delen.

Die gewaarborgde ontvangst wordt, vanaf het jaar van de samenvoeging, elk jaar geïndexeerd. Die indexatie is bovendien cumulatief.

Als index wordt, gedurende elk jaar van de eerste bestuursperiode van de nieuwe gemeente, een percentage gebruikt dat gelijk is aan het rekenkundig gemiddelde van de percentages waarmee de aandelen van de samen te voegen gemeenten wijzigen in het laatste jaar voorafgaand aan de samenvoeging ten opzichte van het voorlaatste jaar voorafgaand aan de samenvoeging. Vanaf de tweede bestuursperiode wordt de op die manier berekende index, indien hoger dan het evolutiepercentage van de hoofdotatie van het Gemeentefonds, afgetopt tot het evolutiepercentage van de hoofdotatie.

Voorbeeld 1 (in het geval van een samenvoeging van volledige gemeenten op 01/01/2019)

aandeel gemeente A in het Gemeentefonds voor 2018: 10.000.000 euro

aandeel gemeente B in het Gemeentefonds voor 2018: 12.000.000 euro

gezamenlijk aandeel gemeenten A en B voor 2018: 22.000.000 euro

groeipercentage gemeente A van 2017 tot 2018: 3,5%

groeipercentage gemeente B van 2017 tot 2018: 4,5%

rekenkundig gemiddelde groeipercentages gemeenten A en B: 4%

gewaarborgd bedrag Gemeentefonds in:

2019: 22.000.000 euro x 1,04 = 22.880.000 euro

2020: 22.880.000 euro x 1,04 = 23.795.200 euro

2021: 23.795.200 euro x 1,04 = 24.747.008 euro

2022: 24.747.008 euro x 1,04 = 25.736.888 euro

2023: 25.736.888 euro x 1,04 = 26.766.364 euro

2024: 26.766.364 euro x 1,04 = 27.837.018 euro

2025: 27.837.018 euro x 1,035 = 28.811.314 euro

...

Voorbeeld 2 (in het geval van een samenvoeging van gemeenten met opsplitsing van gemeenten)

aandeel gemeente A in het Gemeentefonds voor 2018: 10.000.000 euro

aandeel gemeente B in het Gemeentefonds voor 2018: 12.000.000 euro

aandeel gemeente C in het Gemeentefonds voor 2018: 16.000.000 euro

Gemeente A heeft 10.000 inwoners en wordt opgesplitst in 2 delen waarvan 1 deel, met 6000 inwoners, samengevoegd wordt met gemeente B en een tweede deel, met 4000 inwoners, samengevoegd wordt met gemeente C.

groeipercentage gemeente A van 2017 tot 2018: 3,5%
groeipercentage gemeente B van 2017 tot 2018: 4,5%
groeipercentage gemeente C van 2017 tot 2018: 2,5%
rekenkundig gemiddelde groeipercentages gemeenten A en B: 4%
rekenkundig gemiddelde groeipercentages gemeenten A en C: 3%

Berekening van het gewaarborgde bedrag voor de nieuwe gemeente B:

- gezamenlijk aandeel Gemeentefonds gemeente B en af te splitsen deel gemeente A voor 2018: 12.000.000 euro + 6.000.000 euro (10.000.000 euro x 6000/10.000) = 18.000.000 euro

- gewaarborgd bedrag Gemeentefonds in:

2019: 18.000.000 euro x 1,04 = 18.720.000 euro

2020: 18.720.000 euro x 1,04 = 19.468.800 euro

2021: 19.468.800 euro x 1,04 = 20.247.552 euro

2022: 20.247.552 euro x 1,04 = 21.057.454 euro

2023: 21.057.454 euro x 1,04 = 21.899.752 euro

2024: 21.899.752 euro x 1,04 = 22.775.742 euro

2025: 22.775.742 euro x 1,035 = 23.572.893 euro

...

Berekening van het gewaarborgde bedrag voor de nieuwe gemeente C:

- gezamenlijk aandeel Gemeentefonds gemeente C en af te splitsen deel gemeente A voor 2018: 16.000.000 euro + 4.000.000 euro (10.000.000 euro x 4000/10.000) = 20.000.000 euro

- gewaarborgd bedrag Gemeentefonds in:

2019: 20.000.000 euro x 1,03 = 20.600.000 euro

2020: 20.600.000 euro x 1,03 = 21.218.000 euro

2021: 21.218.000 euro x 1,03 = 21.854.540 euro

2022: 21.854.540 euro x 1,03 = 22.510.176 euro

2023: 22.510.176 euro x 1,03 = 23.185.481 euro

2024: 23.185.481 euro x 1,03 = 23.881.046 euro

2025: 23.881.046 euro x 1,03 = 24.597.477 euro

Artikel 63

Artikel 63 regelt de terugvalpositie van de gewezen secretaris die niet als de nieuwe secretaris van de nieuwe gemeente, respectievelijk het nieuwe OCMW wordt aangesteld. De terugvalpositie van de gewezen gemeentesecretaris situeert zich binnen de nieuwe gemeente, die van de gewezen OCMW-secretaris binnen het nieuwe OCMW.

De gemeentesecretaris die in zijn oorspronkelijke gemeente ook het ambt van OCMW-secretaris uitoefende en die zich kandidaat stelde voor het ambt van gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente en/of van secretaris van het nieuwe OCMW en die niet als zodanig wordt aangesteld, wordt in de nieuwe gemeente in een passende functie aangesteld. Zijn juridische werkgever was voorheen immers de gemeente. Omgekeerd geldt dat ook voor de gewezen OCMW-secretaris die voorheen ook het ambt van gemeentesecretaris uitoefende.

De secretaris die niet in het nieuwe ambt wordt aangesteld wordt met behoud van zijn geldelijke anciënniteit aangesteld in een passende functie van niveau A. Onder 'passende functie' wordt een functie verstaan die op het vlak van salarisschaal vergelijkbaar is met de functie van gemeentesecretaris in de oorspronkelijke gemeente, waarbij het

maximumsalaris van beide functies als vergelijkingspunt dienst doet, en die beantwoordt aan de competenties van de gewezen secretaris. Een 'reglementaire salarisschaal' is een bestaande salarisschaal in de vigerende regelgeving voor de gemeenten en OCMW's.

De aanstellende overheid heeft een behoorlijke discretionaire bevoegdheid in de keuze voor een 'passende functie'. Het kan gaan om een staffunctie, een leidinggevende functie, een expertfunctie of desgewenst een gewone functie, die bestaanbaar is met de nieuwe organisatie. Afhankelijk van de gekozen salarisschaal, kan de titularis ook aanspraak maken op een functionele loopbaan die met die reglementaire salarisschaal verbonden is. Voorbehoud is dat de nieuwe salarisschaal nooit hoger mag zijn dan die van de nieuwe gemeentesecretaris.

De gewezen secretaris wordt in principe op basis van zijn geldelijke anciënniteit ingeschaald in de nieuwe salarisschaal, maar hij behoudt het salaris dat hij genoot als gemeentesecretaris in zijn oorspronkelijke gemeente, als en zolang dat gunstiger is dan het salaris dat hij zou genieten in de salarisschaal verbonden met zijn nieuwe functie. Hetzelfde geldt voor de gewezen OCMW-secretaris.

Een gewezen deeltijdse secretaris die niet als nieuwe secretaris aangesteld wordt, wordt aangesteld in een passende functie pro rata van zijn vroegere prestatieregeling. Hij kan geen voltijdse betrekking claimen.

Artikel 64

Dezelfde regels gelden voor de financieel beheerder die niet in het ambt van financieel beheerder van de nieuwe gemeente of van het nieuwe OCMW wordt aangesteld.

Artikel 65

De overgangsbepalingen maken deel uit van de nieuwe rechtspositieregeling, vermeld in artikel 31. De inhoud van overgangsbepalingen kan verschillen van casus tot casus van samenvoeging. Die inhoud is namelijk afhankelijk van de mate waarin de raad de bestaande rechtspositieregelingen harmoniseert in de richting van de meest gunstige bestaande regelingen, dan wel minder rekening houdt met die bestaande regelingen en eigen, nieuwe keuzes maakt.

In die zin is het niet mogelijk om decretaal algemeen geldende overgangsbepalingen te verankeren. Hierbij niettemin enkele voorbeelden van materies waarvoor overgangsbepalingen eventueel nodig zijn:

1° het behoud op persoonlijke titel van het aantal dagen jaarlijkse vakantie, als dat aantal zou verminderen in de nieuwe rechtspositieregeling;

2° het behoud op persoonlijke titel van verloven en afwezigheden die reeds voor de invoering van de nieuwe rechtspositieregeling werden toegekend volgens de regels die toen golden, als die regels gewijzigd worden. Nieuwe aanvragen of verleningen van die verloven en afwezigheden worden toegekend volgens de nieuwe regels .

3° het behoud op persoonlijke titel van vergoedingen die een vast recht zijn en voor zover die voorheen gunstiger waren. Gedacht wordt dan aan de fietsvergoeding, andere vergoedingen voor het woon-werkverkeer, het bedrag van de maaltijdcheques..

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen Gelijke Kansen en
Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS