RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.286/3
van 27 mei 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2031’

‡LW-CHF[OEDEE-HJGIGUQ‡

Op 27 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2031’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 2026.

*

‡LW-CHF[OEDEE-HJGIGUQ‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe te bepalen onder welke voorwaarden de Vlaamse Regering schulden overneemt van de gemeenten die over een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging op 1 januari 2031 hebben beslist en dat voorstel hebben ingediend bij de Vlaamse Regering.

Zo wordt het bedrag van de schuldovername bepaald, bestaande uit een forfaitair bedrag als tussenkomst in de transitiekosten en een bijkomend bedrag afhankelijk van de som van het inwonersaantal van de samen te voegen gemeenten, waarbij een verschillend maximumbedrag wordt vastgesteld naargelang de samenvoeging op twee gemeenten of op drie of meer gemeenten betrekking heeft. De schuldovername gebeurt op 30 september 2030 voor de op 31 december 2028 uitstaande schulden. De samen te voegen gemeenten bepalen welke schulden worden overgedragen als het totale bedrag aan schulden het (maximum)bedrag van de schuldovername overschrijdt (artikel 1 van het ontwerp).

Er wordt voor de schuldovername voorrang gegeven aan klassieke leningen, maar niet aan gestructureerde leningen (artikel 2). De leningen die gemeenten aangaan na hun principiële beslissing tot vrijwillige samenvoeging komen alleen in aanmerking als er geen gestructureerde producten aan zijn verbonden en de looptijd ervan niet meer dan drie jaar bedraagt (artikel 3).

Ten slotte wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2021 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025’ opgeheven (artikel 4).

RECHTSGROND

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In vergelijking met het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2021, voorziet het huidige ontwerp in een schuldovername per inwoner die beperkter is voor grotere fusiegemeenten dan voor kleinere fusiegemeenten. Enerzijds zullen grotere fusiegemeenten sneller het maximumbedrag bereiken, bedoeld in artikel 1, § 1, vijfde lid, van het ontwerp.[1] Anderzijds

[1] Bij een fusiegemeente van twee gemeenten wordt (rekening houdende met het forfaitaire bedrag) deze grens al bereikt bij 40.000 inwoners; bij een fusiegemeente van drie gemeenten wordt deze grens bereikt bij 49.375 inwoners. Bovendien wordt, in tegenstelling tot in het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2021, in artikel 1, § 1, derde lid, 2°, voor samenvoegingen waarbij de som van het inwonersaantal van de gemeenten minstens

‡LW-CHF[OEDEE-HJCIGUQ‡

wordt voor de toekenning van het forfaitaire bedrag, bedoeld in artikel 1, § 1, derde lid, 1°, van het ontwerp, geen rekening gehouden met het inwonersaantal van de fusiegemeente.

Overeenkomstig artikel 1, § 1, derde lid, 1°, en vijfde lid, van het ontwerp wordt er thans tevens voorzien in een hogere (maximale) schuldovername voor een samenvoeging van drie of meer gemeenten dan voor een samenvoeging van twee gemeenten.

3.2. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[2]

Wat de financiering en subsidiëring van de steden en gemeenten betreft, beschikt het Vlaamse Gewest over een ruime beoordelingsvrijheid. Diens beleidskeuze zou slechts kunnen worden afgekeurd indien daaruit een verschil in behandeling voortvloeit dat kennelijk onredelijk is.[3]

3.3. De keuze voor het forfaitaire bedrag wordt als volgt verantwoord in de nota aan de Vlaamse Regering:

> "Het bedrag van schuldovername wordt deels gebaseerd op het aantal inwoners van de fusiegemeente en deels op de transitiekosten die een vrijwillige fusie van gemeenten met zich meebrengt, gedifferentieerd op basis van het aantal deelnemende gemeenten. Op die manier komt de Vlaamse Regering tegemoet aan de (in het kader van de evaluatie van de fusieoperatie van 2025 gestelde) vraag om tussen te komen in de transitiekosten, zijnde de kosten die inherent verbonden zijn aan een vrijwillige gemeentefusie."

In zoverre dat forfaitaire bedrag daadwerkelijk redelijkerwijze overeenstemt met de reële transitiekosten die, ongeacht de grootte van de fusiegemeente, verbonden zijn met een dergelijke samenvoeging, kan met deze verantwoording worden ingestemd.

3.4. Wat betreft de verhoging van de (maximale) schuldovername in geval van een samenvoeging van drie of meer gemeenten, verklaarde de gemachtigde dat uit de evaluatie van de fusieoperatie van 2025 bleek dat een fusie met drie of meer partners "aantoonbaar complexer is en meer coördinatiekosten genereert dan een fusie met 2 partners".

20.000 inwoners bedraagt, voorzien in een bedrag per inwoner dat afneemt voor elke bijkomende schijf van inwoners boven 40.000 inwoners.

[2] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

[3] GwH 4 oktober 2018, nr. 121/2018, B.8.

‡LW-CHF[OEDEE-HJCIGUQ‡

Er kan worden aangenomen dat de stellers van het ontwerp een fusie van drie of meer gemeenten bijkomend willen stimuleren in vergelijking met een fusie van twee gemeenten. Dat neemt echter niet weg dat moet kunnen worden aangetoond dat de verhoging van het maximumbedrag van zestien naar twintig miljoen euro voor een fusie van drie of meer gemeenten redelijkerwijze overeenstemt met hogere coördinatiekosten. De Raad van State beschikt niet over de nodige feitelijke gegevens om te beoordelen of dat daadwerkelijk het geval is. Dat blijkt ook niet onmiddellijk uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken, noch uit de evaluatie van de fusies die in 2025 werden gerealiseerd.[4]

3.5. De afnemende schuldovername per inwoner voor grotere fusiegemeenten in vergelijking met kleinere fusiegemeenten werd door de gemachtigde verantwoord als volgt:

> "In de vorige regeerperiode was de schuldovername (…) vooral gunstig voor vrijwillige fusies met grote gemeenten. Antwerpen kreeg bij de fusie met Borsbeek het maximum van 50 miljoen euro, terwijl het inwonersaantal slechts met 2% steeg. Met dit voorstel wil de Vlaamse Regering de middelen voor de ondersteuning van vrijwillige fusies van gemeenten zo efficiënt mogelijk inzetten. Daarom ligt de focus bij de berekening van de schuldovername op de transitiekosten door de inclusie van een forfait, alsook op een aangepaste berekening per inwonersschijf. Omdat het bij fusiegemeenten met meer dan 40.000 inwoners om grotere gemeenten met meer middelen gaat, zakt het bijkomende bedrag per inwoner vanaf de inwonersschijf boven 40.000."

Er kan worden aangenomen dat het verschil in behandeling pertinent is in het licht van de doelstelling om de vrijwillige fusies van gemeenten op een kostenefficiënte wijze aan te moedigen. Bovendien zijn de gevolgen hiervan voor grotere fusiegemeenten in verhouding beperkter. Enerzijds wordt hun totstandkoming nog steeds afdoende gestimuleerd en anderzijds lijken zij in grotere mate het voordeel te genieten van het door de gemeentefusies nagestreefde schaaleffect, dat voortvloeit uit de spreiding van de kosten van hun dienstverlening over een groter aantal inwoners. Het verschil in behandeling lijkt dan ook te kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. De gemachtigde beaamde dat artikel 1, § 1, derde lid, 2°, e), van het ontwerp overbodig is aangezien, zowel voor fusiegemeenten van twee gemeenten als voor fusiegemeenten van drie of meer gemeenten, het maximumbedrag reeds bereikt wordt vooraleer de schijf vanaf 50.001 inwoners wordt aangesneden.

[4] Zie Agentschap Binnenlands Bestuur, *Beleidsevaluatie vrijwillige fusies 2025*, Brussel, 2025 (beschikbaar op https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/81286).

‡LW-CHF[OEDEE-HJCIGUQ‡

De gemachtigde stelde dan ook voor om de ontworpen bepaling weg te laten en om in artikel 1, § 1, derde lid, 2°, d), van het ontwerp te schrijven: “vierhonderd euro per inwoner voor de schijf vanaf 40.001 inwoners”. Met die aanpassing kan worden ingestemd.

5. In de inleidende bepalingen van artikel 1, § 1, vijfde lid, en § 3, van het ontwerp wordt telkens verwezen naar het “derde en vierde lid” (van paragraaf 1). De gemachtigde beaamde dat de verwijzing naar het vierde lid overbodig is en moet worden weggelaten.

6. In artikel 1, § 1, vijfde lid, 1° en 2°, van het ontwerp wordt telkens verwezen naar een samenvoeging van, respectievelijk, twee gemeenten en drie of meer gemeenten “vermeld in het tweede lid”. Het tweede lid maakt echter geen onderscheid tussen een samenvoeging van twee en drie of meer gemeenten. Een dergelijk onderscheid wordt wel gemaakt in het derde lid, maar daarnaar wordt al verwezen in de inleidende zin van het vijfde lid. De gemachtigde bevestigde dat de verwijzing naar het tweede lid overbodig is en moet worden weggelaten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-CHF[OEDEE-HJGIGUQ‡