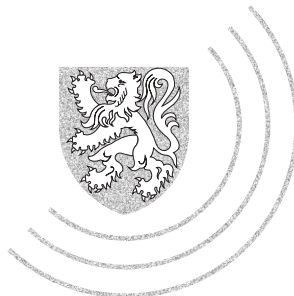


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2001-2002

8 april 2002

ONTWERP VAN DECREET

**tot vaststelling van de regels
inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	37
Advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	47
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	73
Advies van de Raad van State	99
Ontwerp van decreet	115

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit ontwerp van decreet heeft tot doel een grondige hervorming tot stand te brengen in de algemene financiering van de gemeenten via het Vlaams Gemeentefonds, zowel wat de vaststelling van de dotatie betreft als inzake de wijze waarop de middelen onder de gemeenten worden verdeeld.

Met deze hervorming geeft de Vlaamse regering uitvoering aan een belangrijk punt uit het Vlaamse regeerakkoord. Dit akkoord stelt de herziening van de financieringsfondsen in het vooruitzicht op basis van een aantal krachtlijnen : meer aandacht voor het objectieve belastingvermogen en de fiscale solidariteit tussen de gemeenten, de valorisering van de centrumfuncties en de stedelijkheid, aandacht voor de bestuurskracht van de kleinere, ook landelijke gemeenten, de zorg voor het bewaren en het uitbreiden van de open ruimten, de belangrijke nieuwe financiële uitdagingen waarmee de gemeenten worden geconfronteerd.

Het regeerakkoord bepaalt dat naast het Gemeentefonds ook het Investeringsfonds wordt herzien op basis van dezelfde principes.

Met de hervorming van het Gemeentefonds wil de Vlaamse regering een verscheidenheid aan doelstellingen op een evenwichtige wijze verzoenen. Ook dit opzet kadert volledig in de uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord.

I. ALGEMENE BELEIDSDOELSTELLINGEN

Het Vlaamse regeerakkoord “Een nieuw project voor Vlaanderen” besteedt veel aandacht aan het partnerschap tussen Vlaanderen en de gemeenten. Samen moeten zij zorgen voor een optimale kwaliteit van bestuur voor de burger.

1. Subsidiariteit en lokale bestuurskracht : bundeling van middelen met een maximale beleidsruimte voor de gemeenten

In haar regeerakkoord stelt de Vlaamse regering het subsidiariteitsprincipe centraal : het beleid moet gevoerd worden op het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk bij de burger. Zaken die doelmatig door een lager bestuursniveau kunnen

verricht worden, behoren niet door een hoger niveau ter hand genomen te worden.

De gemeenten bekleden een centrale plaats in het Vlaamse overheidsbestuur. Zij zijn het verkozen bestuursniveau dat het dichtst bij de bevolking staat en er het nauwst mee verbonden is. De Vlaamse overheid wenst maximaal te investeren in de lokale democratie.

De verschillende beleidsdoelstellingen die de Vlaamse regering nastreeft met de hervorming van het Gemeentefonds moeten de subsidiariteitsgedachte ondersteunen. Zij wil daar maximale inspanningen op concentreren.

De fondsen die de Vlaamse overheid ter beschikking van de gemeenten stelt voor de algemene financiering van hun beleid zijn een krachtig instrument voor het versterken van de lokale bestuurskracht. Zij ondersteunen het lokale beleid en de lokale autonomie. Voor de lokale besturen zijn zij bijzonder belangrijk als teken van de “ruimte” die de Vlaamse overheid hen biedt om zelfstandig hun beleid gestalte te geven. De regering kent de middelen toe volgens bij decreet vastgestelde criteria, maar in tegenstelling tot hetgeen het geval is voor specifieke (doelgerichte) financiering beslissen de lokale besturen vrij over de besteding van deze middelen.

Het Gemeentefonds is een algemeen financieringsfonds waarvan de middelen toegekend worden aan de gemeenten als algemene ondersteuning van hun beleid en zonder dat zij daarvoor specifieke procedures moeten volgen. De gemeenten beslissen autonoom om deze middelen te gebruiken voor hun lopende begroting dan wel voor investeringen via een overboeking naar de buitengewone dienst.

Met de hervorming van het Vlaams Gemeentefonds wenst de Vlaamse regering daarom de middelen waarover zij beschikt voor de algemene financiering van de lokale besturen zoveel mogelijk te bundelen in het Vlaams Gemeentefonds. In concreto worden het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds in het Vlaams Gemeentefonds geïntegreerd. De gemeenten zijn vrij om deze middelen te gebruiken, hetzij om reguliere uitgaven te financieren, hetzij voor hun investeringsbeleid.

Wat meer in het bijzonder het Sociaal Impulsfonds betreft, blijkt dat dit fonds een aantal goede winstpunten heeft opgeleverd : er is ruimere aandacht ontstaan voor het probleem van de bestrijding van

de kansarmoede en de zorg voor het leef- en omgevingsklimaat in alle gemeenten.

Anderzijds is in een groot deel van de gemeenten op basis van dat Fonds nieuw beleid op de sporen gezet zonder dat de financiële middelen op evenredige wijze zijn toegenomen. Het zogenaamde waarborggedeelte wordt daardoor meer en meer gebruikt voor het opzetten van beleid dat in het regulier beleid is verankerd geraakt. Het is niet houdbaar om telkens op nieuwe beleidsimpulsen aan te sturen en tegelijk de waardevolle initiatieven in de reguliere werking te blijven onderhouden. Na de integratie van het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds kunnen de lokale besturen autonoom oordelen over de waarde van de genomen initiatieven om deze verder te zetten of het beleid bij te sturen.

2. Vereenvoudiging van de regelgeving

Door een bundeling van maximale middelen in het Gemeentefonds versterkt de Vlaamse regering niet alleen de autonomie van de gemeenten inzake de besteding, maar draagt zij ook, overeenkomstig het regeerakkoord, aanzienlijk bij tot een vereenvoudiging van de regelgeving. De gemeenten ontvangen de middelen rechtstreeks zonder dat zij daarvoor gelijk welk dossier moeten indienen.

Ten opzichte van de regeling inzake het Investeringsfonds en het Sociaal Impulsfonds betekent dit een fundamentele vereenvoudiging. Vooral voor het Sociaal Impulsfonds is de omvang van de procedures voor het bekomen van de middelen groot in verhouding althans tot het waarborggedeelte. Maar ook voor het Investeringsfonds is de toekenning en uitkering van de trekkingsrechten momenteel onderworpen aan een welomschreven procedure, die door de lokale besturen als bureaucratisch wordt ervaren.

De doorzichtigheid voor het lokale bestuur en de burger wordt daarnaast ook vergroot door alle bepalingen betreffende het Gemeentefonds samen te brengen in één decreet. Het ontwerp bevat zowel de bepalingen inzake de jaarlijkse vaststelling van de dotatie als de wijze van verdeling over de verschillende besturen en de uitbetalingsregels. Tot nu toe gebeurt de vaststelling van de dotatie op basis van het decreet van 31 juli 1990, terwijl de verdeling geregeld is in het decreet van 7 november 1990.

3. Goede bestuursverhoudingen door zekerheid inzake de dotatie van het Gemeentefonds

Zoals reeds het geval was in het decreet van 31 juli 1990, waarbij het Vlaams Gemeentefonds werd ingesteld, bevat het voorliggend ontwerpdecreet een regeling waardoor een vast en duidelijk mechanisme is bepaald voor de jaarlijkse dotatie van het Vlaams Gemeentefonds.

Dit is bijzonder belangrijk in het kader van goede bestuursverhoudingen tussen Vlaanderen en de gemeenten. Duidelijkheid over de dotatie biedt zowel voor de gemeenten als voor de Vlaamse begroting alle nodige waarborgen inzake financieringsplanning. Onduidelijkheid inzake de middelen die voor het lokale beleid ter beschikking staan zou niet getuigen van behoorlijk bestuur ten opzichte van de gemeenten waarvan terecht wordt verwacht dat zij planmatig besturen en het begrotingsevenwicht handhaven in een meerjarig perspectief. Deze verplichtingen zijn overigens door de wet opgelegd.

De dotatie, ingeschreven in de Vlaamse begroting, wordt jaarlijks aangepast op basis van de inflatie, verhoogd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar. Daarmee wordt welvaartvastheid van het Gemeentefonds beter gevrijwaard. Tevens wordt daarmee gepoogd een trend te keren waardoor de gemeentelijke fiscaliteit een steeds groter aandeel in het totaal van de gemeentelijke ontvangsten inneemt. Tussen 1990 en 2000 is het aandeel van de belastingen in de ontvangsten toegenomen van 36,6 % tot 46,7 %.

De Vlaamse regering verwacht van de gemeenten dat ze hun begroting in evenwicht indienen, ook in een meerjarenperspectief. De gemeenten moeten een sluitende meerjarenplanning bij hun begroting voegen.

De aanpassing van het groeipad in het ontwerpdecreet wordt o.a. geïnspireerd door het advies van de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen die zich vragen stelde bij het hoge groeiritme en een pleidooi hield voor een realistischer groeipad dat nauwer aansluit bij de trendmatige groei van de economie en het groeipad dat de Vlaamse regering zichzelf oplegt.

De lokale besturen moeten ook tijdig kunnen beschikken over correcte informatie inzake het bedrag waarop zij uit het Gemeentefonds kunnen beschikken voor het voeren van hun beleid. In con-

creto moeten zij daarover zekerheid hebben bij het opmaken van hun begroting.

In het ontwerpdecreet wordt daarom voor de berekening van de evolutie van de inflatie rekening gehouden met het verschil in de waarde van de maand maart van het jaar dat voorafgaat aan het jaar van de verdeling ten opzichte van de waarde van de maand maart van het jaar daarvoor. De formule houdt daarnaast rekening met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in de Bijzondere Wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, meer bepaald in artikel 31. Op deze wijze is het evolutiepercentage van het Gemeentefonds inderdaad volledig bekend, zowel op het ogenblik van de voorbereiding van de opmaak van de Vlaamse begroting als bij de voorbereiding van de gemeentebegrotingen. Beide overheden kennen dan duidelijk de middelen waarmee zij rekening moeten houden. Budgetherstellingen, zowel in negatieve als in positieve zin, worden vermeden. Mede rekening houdend met het grote bedrag van het Fonds, bevordert dit de stabiliteit van de begrotingen van de Vlaamse en lokale overheden. Bijkredieten of kredietverminderingen die het beleid in de loop van het jaar kunnen verstoren, hetzij voor het Vlaamse, hetzij voor het lokale niveau, worden vermeden.

Als startdotatie voor 2003 wordt een forfaitair bedrag van 1.542.979.000 euro ingeschreven. Dat bedrag is gebaseerd op de som van het Gemeentefonds 2002, het Investeringsfonds 2002 en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds, verhoogd met 4,5 %. Daarmee wenst de Vlaamse regering een extra inhaaloperatie door te voeren.

4. Een oordeelkundig thesauriebeleid via zekerheid over de doorstorting van de aandelen

In het ontwerpdecreet wordt de vereffeningswijze van de aandelen uit het Gemeentefonds geregeld op de wijze die grotendeels overeenkomt met de vorige regeling, vervat in het decreet van 7 november 1990. Er worden vier kwartaalvoorschotten uitgekeerd, telkens op het einde van de eerste maand van elk kwartaal. Het bedrag van elk voorschot is gelijk aan een vierde van de laatst gekende definitieve verdeling. De definitieve verdeling gebeurt door de Vlaamse regering. Er wordt eveneens een regeling bepaald voor het geval de toegekende voorschotten hoger zijn dan het definitieve aandeel.

Met deze regeling kennen zowel de Vlaamse overheid als de lokale besturen op voorhand de bedragen en de data waarop zij de middelen uit het Gemeentefonds doorgestort krijgen. Dat is belangrijk voor hun thesauriebeleid en kadert eveneens in goede bestuursrelaties.

5. Hoofddoelstelling van het Gemeentefonds : algemene financiering en herverdeling van middelen

Zonder voldoende financiële mogelijkheden kan lokale bestuurskracht niet tot ontwikkeling komen en is er een onvoldoende basis voor de gemeenten om, rekening houdend met de subsidiariteit, hun taken efficiënt te kunnen opnemen.

Het is niet de opdracht van de Vlaamse regering om te zorgen voor gezonde financiën in elk van de gemeenten. De lokale overheden zijn zelf financieel verantwoordelijk voor de bevoegdheden die zij uitoefenen. Zij moeten de bevolking er op een herkenbare wijze fiscaal voor aanspreken. De fiscaliteit is de terechte basis van de lokale financiering. Zij vormt de herkenbare bijdrage van de burger tot het lokale beleid.

De verschillende gemeenten moeten wel over voldoende mogelijkheden kunnen beschikken om hun taken efficiënt te kunnen opnemen. De Vlaamse overheid is ingevolge de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen bevoegd voor de algemene financiering van de gemeenten. De fondsen die zij aan de lokale besturen ter beschikking stelt, zijn een krachtig instrument voor de herverdeling van overheidsmiddelen om zo de bestuurskracht van elke gemeente maximaal te ondersteunen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de afzonderlijke gemeenten : hun mogelijkheden om zelf inkomsten te verwerven, hun sociaal-economische omgeving, hun ontwikkelingsmogelijkheden, de centrumfunctie die zij vervullen, de landelijke omgeving.

De Vlaamse regering stelt vast dat de fiscale draagkracht van de lokale besturen onderling sterk verschilt. Dat komt vooral tot uiting in de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Beide belastingen samen zijn goed voor 80 % van de fiscale ontvangsten van de gemeenten.

Bij de heffing van gelijke aanslagvoeten verschillen de opbrengsten die de gemeenten per inwoner bekomen aanzienlijk. Dat is het gevolg van factoren die voor een belangrijk deel vreemd zijn aan het eigen beleid. Inkomensniveau van de inwoners,

waarde van de kadastrale inkomens, aanwezigheid van industriële vestigingen, mogelijkheden tot ontwikkeling, socio-economische omgeving, centrumfuncties, stedelijke of landelijke context verschillen sterk. Daarnaast bepalen deze externe factoren ook in aanzienlijke mate het uitgavenpatroon van de gemeenten.

Er is bijgevolg een duidelijke ongelijkheid van kansen.

Herverdeling van middelen is een kerntaak van de overheid. In het algemeen moet elke gemeente voldoende bestuurskrachtig zijn om haar taken op te nemen. Het kan niet dat de burger ten gevolge van een verschil in draagkracht en socio-economische omgeving van zijn bestuur voor een gelijkwaardig dienstverleningspakket bijzonder uiteenlopend fiscaal aangesproken wordt in functie van de gemeente waar hij woont.

Het fiscaal vermogen of onvermogen, dat samenvalt met de mogelijkheid om via de belangrijkste fiscale bronnen van de gemeente middelen te verwerven voor het beleid wordt daarom een van de hoofdcriteria bij de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

6. Basisfinanciering voor alle gemeenten als bijdrage voor hun deelname aan het algemeen overheidsbeleid

De gemeenten dragen, samen met hun OCMW, in steeds grotere mate bij tot het algemeen overheidsbeleid. Als overheden die in direct contact staan met de burgers oefenen zij meer en meer taken uit die hun door de Vlaamse overheid bij decreet zijn toegewezen en zijn zij het aangewezen bestuursniveau om loketfuncties voor de verschillende overheden te organiseren. Deze bevoegdheden worden uitgeoefend ongeacht de eigen financiële mogelijkheden en draagkracht van de gemeenten.

Deze bijdragen aan het algemeen overheidsbeleid leggen een belangrijk beslag op de middelen waarover de gemeenten beschikken en vormen een toenemende uitdaging voor het behoud van het evenwicht van hun financiën. Er is daarvoor vaak onvoldoende of geen specifieke subsidiëring aanwezig.

Rekening houdend met deze kernopdracht van de lokale besturen wenst de Vlaamse regering de hervorming van het Gemeentefonds niet uitsluitend te richten op een herverdeling van middelen in functie van het fiscaal vermogen, maar ook belangrijke verdelingselementen te richten op een basisfinan-

ciering van de gemeenten, ongeacht hun financiële draagkracht. Elke gemeente zal daarom een aandeel ontvangen uit het Vlaams Gemeentefonds. De criteria tot verdeling van de middelen houden, overeenkomstig het regeerakkoord, vanzelfsprekend rekening met de specifieke omstandigheden van de gemeenten, maar ongeacht haar fiscale mogelijkheden wordt iedere gemeente betrokken bij de verdeling op basis van de verschillende parameters. Zij ontvangt telkens een gedeelte van de dotatie in overeenstemming tot haar relatief gewicht van deze maatstaf ten opzichte van de andere gemeenten. Deze beperking van het solidariteitsprincipe strekt ertoe de basisfinanciering van elke gemeente als bijdrage tot het algemeen overheidsbeleid gestalte te geven.

Zowel de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur als de SERV koppelen in hun advies de hervorming van het Gemeentefonds aan het kerntaken debat. Volgens beide instellingen dient er vanuit het kerntaken debat duidelijkheid te komen over taken die de gemeenten uitvoeren in opdracht van de Vlaamse overheid, reguliere taken die via afzonderlijke financieringsstromen lopen, maar door de gemeenten kunnen worden opgenomen en impulsprogramma's. Het kerntaken debat zou dienen uit te monden in een reële kostprijsberekening van taken die gemeenten door de Vlaamse overheid krijgen opgelegd. Het Gemeentefonds zou hierop kunnen inspelen. De koppeling van het Gemeentefonds aan het kerntaken debat wordt in het voorliggend ontwerp niet gevolgd. Enerzijds zou dit een grondige hertekening van het Gemeentefonds betekenen. De huidige doelstellingen van het Gemeentefonds, die een basisfinanciering en een herverdeling van middelen en solidariteit tussen gemeenten beogen, zouden moeten worden aangevuld. Daarnaast is het nog maar de vraag of het kerntaken debat op korte termijn duidelijkheid zal kunnen geven over de reële kostprijs van bv. de medebewindstaken of opdrachten die gemeenten voor de Vlaamse overheid uitvoeren.

7. Basisfinanciering voor de OCMW's

De Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn oefenen op het lokale niveau een belangrijke basisdienstverlening uit. De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn geeft elk centrum de specifieke opdracht ervoor te zorgen dat eenieder in de mogelijkheid wordt gesteld een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Krachtens artikel 106 van de organieke wet moet de gemeente ervoor zorgen dat het OCMW over

voldoende middelen beschikt om deze opdracht te vervullen.

Zowel de gemeenten als de OCMW's dragen bij tot het lokale sociaal beleid. De concrete invulling ervan en de onderlinge taakverdeling tussen beide besturen verschilt ook van gemeente tot gemeente.

Het Sociaal Impulsfonds heeft ongetwijfeld geleid tot meer samenspraak tussen de gemeenten en de OCMW's. De Vlaamse regering wil de hervorming van het Vlaams Gemeentefonds gebruiken om de samenwerking tussen gemeente en OCMW een nieuwe stimulans te geven en wenst daarom, via het Gemeentefonds, rechtstreeks bij te dragen tot de financiële ondersteuning van de OCMW's. Daartoe organiseert zij via dit fonds een basisfinanciering voor elk van de OCMW's. Deze basisfinanciering is ook verantwoord door de bijdragen die de OCMW's leveren tot het algemeen overheidsbeleid wat de maatschappelijke dienstverlening betreft.

Toch wil de Vlaamse regering, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de inspraak en betrokkenheid van de lokale bestuurders zelf volwaardig honoreren door de betrokken raden beslissingsbevoegdheid toe te kennen in deze basisfinanciering. In concreto kunnen de raden van de gemeente en het OCMW aan de administratie Binnenlandse Aangelegenheden meedelen welk percentage van het gemeentelijk aandeel uit het Vlaams Gemeentefonds rechtstreeks aan het OCMW kan worden gestort.

Deze regeling sluit aan op het subsidiariteitsbeginsel. Zij kent de lokale besturen autonomie toe in de wijze waarop zij de financiering van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn gestalten zullen geven. Dit past eveneens in het primaat van de lokale politiek. Deze beleidskeuze biedt bovendien de mogelijkheid tot lokaal maatwerk inzake de middelenverdeling. In de verschillende gemeenten moet niet dezelfde keuze worden gemaakt.

Bij gebrek aan zo'n beslissing zal de Vlaamse overheid automatisch acht percent van het gemeentelijk aandeel rechtstreeks aan het OCMW storten. Dit gegarandeerd aandeel is gebaseerd op het gemiddeld percentage dat de gemeenten genieten uit de waarborg van het Sociaal Impulsfonds ten opzichte van het totaal bedrag van de diverse fondsen die deel uitmaken van het nieuwe Gemeentefonds.

Samen met de integratie van het waarborggedeelte uit het Sociaal Impulsfonds, levert deze basisfinanciering een argumentatie voor het opnemen van

een belangrijk deel sociale criteria in het Gemeentefonds.

8. Evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via een minimale fiscaliteit

In de loop der jaren is het gewicht van de fiscaliteit in het totaal van de ontvangsten van de gemeenten verhoudingsgewijze toegenomen. De fiscaliteit is hun belangrijkste ontvangstenbron. Meer dan 45% van de gemeentelijke middelen zijn afkomstig uit belastingen.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat bij een globale verhoging van de fiscale aanslagvoeten in de gemeenten ook telkens de onderlinge ongelijkheid tussen de gemeenten op het vlak van de fiscale aanslagvoeten toeneemt. Dat betekent dat het verschil in belastinginspanning die van de Vlaamse burger wordt gevraagd toeneemt, op basis van de gemeente waar hij zich vestigt. Het verschil tussen de gemeenten inzake aanslagvoeten betreffende de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting is in een aantal gevallen dermate groot geworden dat dit een belangrijke factor is geworden waardoor een, weliswaar beperkt, aantal gemeenten zich fiscaal sterk van andere onderscheiden. De Vlaamse regering wenst deze ontwikkeling tegen te gaan, uiteraard enkel voorzover dit verschil niet het gevolg is van het eigen beleid, gevoerd onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Zoniet ontstaat een werkelijke ongelijkheid in fiscale behandeling van de burgers op grond van hun woonplaats.

Ook de middelen uit het Gemeentefonds worden bekomen via de fiscaliteit en worden bijgevolg door de solidariteit van de bevolking gedragen. De Vlaamse regering wenst haar middelen met een maximale efficiëntie in te zetten. Zij is van oordeel dat elke burger op een evenwichtige wijze en in een redelijke mate moet bijdragen tot de financiering van het lokale beleid. De gemeenten moeten daarom een minimale fiscale inspanning aan hun burgers vragen. In die omstandigheden acht de Vlaamse regering het slechts redelijk dat bij de herverdeling onder de gemeenten van de middelen uit het Gemeentefonds mede rekening gehouden wordt met de eigen fiscale inspanning die de gemeenten van hun burgers vragen om de lokale uitgaven te financieren. Zij meent dat het onlogisch is dat de Vlaamse overheid onverkort blijft tussenkomen in de algemene financiering van gemeenten die zelf een strikt onvoldoende fiscale inspanning van hun burgers vragen.

Daarom worden in het Vlaams Gemeentefonds minimale fiscale drempelwaarden bepaald inzake de aanslagvoeten van de beide belastingen waaruit de gemeenten het leeuwendeel van hun fiscale middelen putten en die, op een paar uitzonderingen na, algemeen verspreid zijn in de gemeenten. Voor gemeenten die voor één of beide belastingen lagere belastingvoeten hanteren dan deze drempelwaarden zal het aandeel uit het Gemeentefonds verhoudingsgewijze verminderd worden. In het decreet worden deze drempelwaarden bepaald op 5 % aanvullende personenbelasting en 700 opcentiemen op de onroerende voorheffing. Voor elk procent onder de drempelwaarde wordt het aandeel met 5 % verminderd. Voor de onroerende voorheffing gebeurt een gelijkaardige vermindering. De Vlaamse regering wenst drempelwaarden te hanteren voor elk van deze beide belastingen die het overgrote deel van de fiscale inkomsten van de gemeenten bepalen. Een erg groot verschil in aanslagvoeten tussen de gemeenten onderling heeft inderdaad als neveneffect dat van een aantal gemeenten een zekere fiscale aantrekkingskracht uitgaat derwijze dat burgers zich mede daarom in deze gemeenten vestigen. Dat vergroot uiteraard de financiële problematiek van andere gemeenten die over onvoldoende fiscale draagkracht beschikken.

Zowel de HRBB als de SERV adviseerden negatief op dit punt. De HRBB stelt wel begrip te kunnen opbrengen voor het motief, maar niet akkoord te kunnen gaan met de uitwerking. In het ontwerp wordt toch een vorm van fiscale penaliserende behouden. De Vlaamse regering wil daarmee een signaal geven aan de gemeentebesturen om een gelijke behandeling van burgers na te streven. In vergelijking met het voorontwerp wordt het effect van de maatregel enerzijds gehalveerd en anderzijds gradueel ingevoerd. Dit houdt in dat de maatregel pas van toepassing wordt in 2004 en voor 100 % wordt toegepast in 2006.

9. Opheffing van de strikte indeling in groepen voor de verdeling van de dotatie

Naast de fiscale draagkracht bevat het ontwerpdecreet verdelingscriteria die op een evenwichtige wijze aansluiten op de accenten die in het Vlaamse regeerakkoord zijn aangegeven : de centrumfunctie, de stedelijke functies, de bestuurskracht van de kleinere en landelijke gemeenten, de zorg voor de open ruimte en, zoals reeds gesteld, het investeringsbeleid en sociale criteria ten gevolge van de integratie van het Investeringsfonds en het Sociaal Impulsfonds.

In tegenstelling tot de verdelingsregeling, bepaald in het decreet van 7 november 1990, bevat het ontwerpdecreet geen afgescheiden groepen van steden en gemeenten. In het decreet van 7 november 1990 werden de gemeenten ingedeeld in 3 groepen : de grote steden, de regionale centrumsteden en de overige gemeenten. Aan elke groep werd een in het decreet vastgesteld percentage uit het Gemeentefonds toegekend en de onderlinge verdeling van de aandelen gebeurde binnen de afgezonderde groepen.

Deze strikte afscheiding wordt verlaten. De steden en gemeenten zijn geen afgescheiden entiteiten. De maatschappelijke ontwikkelingen die aan de basis liggen van de gehanteerde parameters overstijgen de grenzen van de groepen van steden en gemeenten. Zeker wat de sociale parameters aangaat, maar ook voor het meten van de activiteitsgraad, die ten dele de centrumfunctie bepaalt, is er een duidelijke interferentie tussen de steden en hun omgeving. Voor de verschillende parameters worden alle 308 steden en gemeenten daarom met elkaar vergeleken om de aandelen te bepalen.

Toch zullen ook in de nieuwe verdelingsregeling de grote steden, de centrum- en provinciale steden en de kustgemeenten een bijzondere financiering genieten. Dit maakt op bepalende wijze deel uit van de waardering van hun centrumfunctie. Deze gemeenten hebben, juist omwille van hun centrumfunctie, belangrijke specifieke opdrachten die ook tot aanzienlijke bijkomende uitgaven aanleiding geven. Het schrappen van deze bijzondere ondersteuning zou overigens hun financiële situatie grondig ontwrichten.

Wel wordt daarmee niet ingegaan op de suggestie van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur om de verdeelsleutel te baseren op een clustering van gemeenten. Enerzijds zorgt een clustering voor bijkomende wegingsproblemen zowel tussen als binnen de clusters. Anderzijds is elke clustering gebaseerd op een aantal criteria en indicatoren. Het merendeel van deze indicatoren, die op regelmatige basis en via objectieve meting beschikbaar zijn, is ook in het ontwerp opgenomen.

10. Objectiviteit van de parameters ter verdeling van het Gemeentefonds

Voor de verdeling van middelen bestemd voor de algemene financiering van het lokaal beleid is het essentieel dat de verdeling gebeurt aan de hand van objectieve parameters, die geen rechtstreeks verband houden met de financiering van bepaalde specifieke uitgaven of specifieke investeringen van

de gemeenten. De centrale overheid kan daartoe desgewenst bijdragen via specifieke financieringskanalen. Voor een algemeen financieringsfonds gelden parameters met betrekking tot externe factoren die in verband staan met omstandigheden waarin de gemeente zich bevindt in verhouding tot andere gemeenten.

Het Gemeentefonds moet worden verdeeld op basis van criteria die :

- noch door de gemeenten, noch door drukkingsgroepen op korte termijn beïnvloedbaar zijn via eigen beleidsbeslissingen ;
- geleverd worden door openbare instellingen of diensten ;
- bereikbaar en controleerbaar zijn door de gemeenten.

Het verdelingsstelsel moet voldoende eenvoudig zijn om voor iedere belanghebbende begrijpbaar te zijn.

11. Een voldoende overgangsregeling

Het is een regel van behoorlijk bestuur dat vooral eer nieuwe regelgeving van toepassing wordt, aan de betrokkenen voldoende tijd wordt gegeven, zowel om er grondig kennis van te krijgen als om terdege rekening te kunnen houden met de rechtsgevolgen. De invoering van een nieuwe verdelingsregeling van belangrijke financiële middelen naar elk van de gemeenten veroorzaakt vanzelfsprekend verschuivingen in de aandelen tussen de gemeenten onderling. In het ontwerp van decreet moet daarom een voldoende overgangsregeling worden ingebouwd.

In het concrete geval betekent dit :

- de gemeenten moeten, ieder voor zich, tijdig de gevolgen kunnen inschatten voor hun financiële ontwikkeling en begrotingsbeleid : er moet ruim de tijd zijn voor correcte informatie naar de lokale besturen. Het nieuwe stelsel gaat, mede daarom, pas in op 1 januari 2003 ;
- er moet een goede waarborgregeling ingebouwd worden voor de overgang van het vorige naar het nieuwe stelsel ;
- in concreto genieten de gemeenten, ten minste voorzover zij een fiscale inspanning leveren van tenminste de in het decreet bepaalde drempelwaarden, in de nieuwe verdelingsregeling een

gewaarborgd bedrag gelijk aan de som van hun aandeel in het Gemeentefonds 2002, het hun toegekende trekkingsrecht uit het Investeringsfonds 2002 en het voor 2002 gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds. Voor de gemeenten die in 2002 een aandeel uit het Sociaal Impulsfonds ontvingen dat hoger lag dan het voor 2002 gewaarborgde aandeel en die niet behoren tot de groep van de centrumsteden volgens artikel 11, § 1, 1°, a, b en c van het decreet, wordt het gewaarborgde bedrag nog verhoogd met het gedeelte boven de waarborg uit het Sociaal Impulsfonds. Dat gewaarborgde bedrag wordt ook de volgende jaren behouden. De doorgroei in het nieuwe stelsel gebeurt bijgevolg geleidelijk.

Deze waarborgregeling komt tegemoet aan de vraag van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur om extra aandacht te besteden aan de gemeenten met een hoger aandeel uit het Sociaal Impulsfonds dan hun gewaarborgd aandeel. De centrumsteden, die ook over een hoger aandeel beschikken, krijgen deze middelen gewaarborgd via specifieke maatregelen in het kader van het stedenbeleid.

Met deze waarborgregeling wordt bereikt dat de ontwikkeling van de gewone begrotingen niet wordt verstoord ten gevolge van de invoering van het nieuwe Gemeentefonds. De gemeenten ontvangen in 2003 een aandeel dat hoger ligt dan de som van de middelen uit de fondsen die zij in 2002 in hun begroting konden inschrijven.

12. Conclusie

De verwezenlijking van het geheel van deze beleidsdoelstellingen leidt tot de volgende hoofdlijnen inzake de voorgenomen hervorming :

- de beschikbare middelen, bestemd voor de algemene financiering van de lokale besturen, worden via een integratie van overheidsfondsen, maximaal gebundeld in het nieuwe Gemeentefonds ; het betreft in concreto het Investeringsfonds en het waarborggedeelte uit het Sociaal Impulsfonds ;
- de jaarlijkse evolutie van de dotatie van het Gemeentefonds en de vereffeningswijze worden decretaal bepaald ;
- de fiscale draagkracht van de gemeenten wordt de belangrijkste parameter voor de verdeling van de middelen onder de gemeenten ;

- andere criteria houden, overeenkomstig het regeerakkoord, rekening met de centrumfunctie en de stedelijkheid van de gemeenten, de bestuurskracht van de kleinere, landelijke gemeenten en de zorg voor vrijwaring van de open ruimten ;
- het Gemeentefonds bevat een basisfinanciering voor alle gemeenten, rekening houdend met hun bijdrage aan het algemeen overheidsbeleid ;
- een basisfinanciering voor de OCMW's wordt opgenomen in het Vlaams Gemeentefonds, met respect voor de beslissingsbevoegdheid van de lokale verkozenen ;
- in het Gemeentefonds worden drempelwaarden bepaald inzake fiscale aanslagvoeten die de gemeenten moeten hanteren om een volledig aandeel uit het Gemeentefonds te verkrijgen ;
- de voor de verdeling van het Gemeentefonds gehanteerde parameters zijn objectief ; de verdelingsregeling is doorzichtig voor de lokale besturen ;
- het ontwerp bevat een ruime overgangsregeling naar het nieuwe stelsel.

II. DE DOTATIE VAN HET VLAAMS GEMEENTEFONDS

Het totale bedrag aan subsidies dat ten voordele van de gemeenten ingeschreven staat op de begroting Binnenlandse Aangelegenheden, vertegenwoordigt ongeveer 10 % van het totale Vlaamse budget.

Deze middelen zijn als volgt verspreid over verschillende grote fondsen :

Cijfers 2002	(in duizend) euro (in miljoen) BEF	
Gemeentefonds	1.219.723	49.203,5
Investeringsfonds		
(vastleggingsmachtiging)	131.523	5.305,6
Sociaal Impulsfonds	96.821	3.905,8

Het betreft zowel algemene als specifieke financiering.

De principes van de algemene financiering berusten op een (quasi) volledig vrije besteding van de, op vaste tijdstippen, doorgestorte subsidiemidde-

len. Het Gemeentefonds en het Investeringsfonds zijn algemene financieringsbronnen, respectievelijk voor de gewone en buitengewone uitgaven van de gemeenten.

De specifieke financiering wordt gekenmerkt door een resultaatgerichte doorstorting en besteding van de middelen en een controle op de resultaten. Het Sociaal Impulsfonds beoogt een specifieke financiering.

Met de hervorming van het Vlaams Gemeentefonds wenst de Vlaamse regering uitdrukkelijk het geheel van de grote financieringsstromen naar de gemeenten te heroriënteren om de autonomie en de slagkracht van de lokale besturen te vergroten. Zoals reeds aangegeven in de algemene beleidsdoelstellingen wenst de Vlaamse regering daartoe bij te dragen door een bundeling van middelen uit verschillende fondsen. Het regeerakkoord bepaalt de inhoudelijke richting van de hervorming. Centraal staan de vereenvoudiging van de regelgeving, het bevorderen van de principes van subsidiariteit en lokale autonomie en de herverdeling in functie van de fiscale draagkracht.

1. Samenstelling van de dotatie

1.1. De dotatie van het huidige Vlaams Gemeentefonds

Het Vlaams Gemeentefonds werd ingesteld bij decreet van 31 juli 1990.

De jaarlijkse dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds wordt uitgetrokken op de begroting van het Vlaamse Gewest en elk jaar verdeeld over alle gemeenten van het Vlaamse Gewest, volgens de verdelingsregelen opgenomen in het decreet van 7 november 1990.

Elk jaar wordt de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds vastgesteld op een bedrag dat gelijk is aan de dotatie van het vorige jaar aangepast met een evolutiepercentage. In artikel 3 van het decreet van 31 juli 1990 wordt de evolutie van de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds bepaald aan de hand van een vast en duidelijk mechanisme gebaseerd op twee parameters : de index der consumptieprijzen en het rentepeil.

Het Vlaams Gemeentefonds voor 2002 bedraagt 1.219.723.905 euro (49.203,5 miljoen BEF).

De Vlaamse regering reserveerde daarnaast 24.789.000 euro (1 miljard BEF) bijkomende middelen voor de gemeenten. Zij worden aan de dota-

tie van het Gemeentefonds toegevoegd. De dotatie 2001, vermeerderd met het bijkomende 1 miljard en aangepast volgens het evolutiemechanisme zoals bepaald in het decreet van 31 juli 1990, vormt de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds voor 2002 en meteen één van de uitgangskomponenten van de dotatie van het nieuwe Vlaams Gemeentefonds, dat in werking dient te treden vanaf 1 januari 2003.

1.2. Integratie van het Investeringsfonds

Naast het Gemeentefonds staat het Investeringsfonds als een financieringsbron voor bepaalde onroerende investeringen van de gemeenten. Het Investeringsfonds werd ingesteld bij decreet van 20 maart 1991. In dat decreet worden onder meer het evolutiemechanisme, de verdelingsregelen en het gebruik van de trekkingsrechten vastgelegd.

De trekkingsrechten van het Investeringsfonds evolueren jaarlijks volgens de loonkosten en de gemiddelde prijs van de bouwmaterialen. De verdeling van de trekkingsrechten over de gemeenten gebeurt, zoals voor het Vlaams Gemeentefonds, jaarlijks aan de hand van een aantal objectieve criteria, zoals het inwoneraantal, de oppervlakte, de lengte van het wegennet, het aantal woningen, de centrumfunctie en het aantal leerlingen.

De trekkingsrechten zijn onbeperkt overdraagbaar, de gemeenten moeten ze dus niet onmiddellijk gebruiken.

De trekkingsrechten uit het Investeringsfonds kunnen voor een zeer ruime waaier van investeringsmateries worden gebruikt (zowel gewest- als gemeenschapsmateries); de gemeenten beslissen autonoom voor welke investeringen zij het Investeringsfonds zullen aanwenden en welk bedrag aan trekkingsrechten zij voor een bepaalde investering zullen gebruiken. Vandaar dat het Investeringsfonds eveneens kan worden beschouwd als een algemene financieringsbron.

De begunstigde besturen ervaren het Investeringsfonds als overwegend positief. Toch pleiten zij voor een verdere deregulering.

De vraag of het Investeringsfonds als een afzonderlijke financieringsbron behouden moet blijven is onlosmakelijk verbonden met het spanningsveld tussen enerzijds lokale autonomie en subsidiariteit en anderzijds het sturen van de besteding van de middelen door de Vlaamse overheid.

Het Investeringsfonds had bij het ontstaan in 1991 de bedoeling om een einde te maken aan de bestaande wildgroei van subsidiestromen. Ondanks de werking van het Investeringsfonds bestaan echter op dit ogenblik verschillende andere Vlaamse investeringsubsidies. Vanuit de verschillende beleidssectoren ontstaan trends om gerichte beleidsimpulsen te geven via specifieke subsidiëring. De Vlaamse regering wenst via een kaderdecreet de huidige grote subsidiestromen meer op elkaar af te stemmen.

Omdat bovendien het Investeringsfonds voor bijna alle gewest- en gemeenschapsmateries kan worden gebruikt (cf. de lijst van investeringsmateries in het huidige decreet), is van het kanaliseren van de vrije besteding van de trekkingsrechten naar welbepaalde investeringsmateries nagenoeg geen sprake meer. De gemeenten gebruiken trouwens de trekkingsrechten in de eerste plaats voor de grotere projecten, vooral wegenis- en rioleringswerken.

Daarnaast worden de investeringsuitgaven van de gemeenten op verschillende manieren gefinancierd: met leningen, met investeringsubsidies (waaronder de trekkingsrechten uit het Investeringsfonds) met eigen middelen, met overboekingen van de gewone naar de buitengewone dienst, met (een deel van) de resultaten van vorige dienstjaren. In 1998 vertegenwoordigden de leningen 64,7 % van de totale geconsolideerde buitengewone ontvangsten van het eigen dienstjaar, de trekkingsrechten uit het Investeringsfonds ongeveer 13 à 14 %.

De toekenning en uitkering van de trekkingsrechten is onderworpen aan een welomschreven procedure, die door de lokale besturen als te bureaucratisch wordt ervaren. Vooral kleinere besturen maken niet altijd onmiddellijk gebruik van de hun jaarlijks toegekende trekkingsrechten en sparen ze deze soms verschillende jaren na elkaar op om er dan grotere projecten mee te financieren. Voor kleinere investeringsprojecten wordt meestal een beroep gedaan op andere financieringsbronnen.

De integratie van het Investeringsfonds in het Gemeentefonds komt tegemoet aan de versterking van de lokale autonomie die de Vlaamse regering bij de algemene financiering nastreeft. De gemeenten kunnen dan de bijkomende middelen uit het Investeringsfonds volledig vrij besteden, hetzij voor uitgaven van de gewone dienst, hetzij voor investeringsuitgaven, via een overboeking van de gewone naar de buitengewone dienst. De Vlaamse regering kiest er ook voor om de middelen uit het Investeringsfonds, inclusief de middelen die in het Investeringsfonds toekwamen aan de provincies en

de Vlaamse Gemeenschapscommissie, integraal toe te wijzen aan het Gemeentefonds. Dit sluit aan bij haar principiële beleidsoptie tot versterking van het lokale bestuursniveau. De Vlaamse regering heeft o.m. in het kader van de subsidiariteit gekozen om de middelen maximaal aan het lokale niveau toe te kennen. Voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie wordt een specifieke regeling getroffen in het kader van het stedenbeleid.

Deze samenvoeging van middelen betekent meteen ook een belangrijke vereenvoudiging van de regelgeving inzake de lokale investeringen en sluit zodoende aan op het Vlaams regeerakkoord. De gemeenten zullen zonder enige bijkomende procedure kunnen beschikken over deze middelen die de administratie hun rechtstreeks, via het systeem van de kwartaalvoorschotten, ter beschikking zal stellen. Geen enkel dossier moet daarvoor nog ingediend worden.

De vastleggingsmachtiging voor het Investeringsfonds voor 2002 bedraagt 131.523.650 euro (5.305,6 miljoen BEF)

Voor de trekkingsrechten die tot voor de inwerkingtreding van het decreet, dat is tot en met 2002, aan de gemeenten zijn toegewezen, is in het decreet in een specifieke overgangsregeling voorzien, die loopt tot eind 2007. De gemeenten kunnen trekkingsrechten die hun toegewezen werden tot en met 2002, verder bestemmen voor nieuwe investeringen tot en met het jaar 2005. Alle betalingen moeten ingeleid zijn uiterlijk op 31 december 2007.

1.3. Integratie van het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds

De regels inzake de werking van het Sociaal Impulsfonds werden vastgesteld bij decreet van 14 mei 1996. Uit de evaluatie blijkt dat het Sociaal Impulsfonds een aantal goede winstpunten heeft opgeleverd. Er is ruimere aandacht ontstaan voor het probleem van de bestrijding van de kansarmoede en de zorg voor het leef- en omgevingsklimaat in alle gemeenten. Het Sociaal Impulsfonds heeft ook geleid tot meer samenspraak tussen de gemeenten en de OCMW's. Dat zijn belangrijke verworvenheden die bij een hervorming niet verloren mogen gaan.

Tegelijkertijd blijkt dat in een groot deel van de gemeenten dank zij het Sociaal Impulsfonds nieuw beleid op de sporen werd gezet zonder dat de financiële middelen op evenredige wijze zijn toegenomen. Het zogenaamde waarborggedeelte dat

toegekend werd aan de niet-SIF+gemeenten wordt daardoor meer en meer gebruikt voor het opzetten van beleid dat in het regulier beleid is verankerd geraakt. Het is niet houdbaar om telkens op nieuwe beleidsimpulsen aan te sturen en tegelijk de waardevolle initiatieven in de reguliere werking te blijven onderhouden.

In die omstandigheden wenst de Vlaamse regering voor alle 308 steden en gemeenten het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds integraal bij het Gemeentefonds te voegen. Voor de niet-SIF+gemeenten is dat hun volledige aandeel. Daardoor zullen de lokale besturen zelf in volle autonomie kunnen beschikken over deze middelen om ze te besteden aan lokale beleidskeuzen.

Zoals gesteld heeft het Sociaal Impulsfonds geleid tot een verhoogde aandacht voor het sociale beleid. De Vlaamse regering kiest er daarom voor om in de nieuwe verdelingsregeling van het Vlaams Gemeentefonds een aantal parameters van sociale aard op te nemen, namelijk het aantal WIGW's, bestaansminimumtrekkers, werklozen met een lage scholingsgraad, geboorten in kansarme gezinnen en sociale huurappartementen in een gemeente.

De samenwerking tussen de gemeente en het OCMW wordt eveneens gehonoreerd : de raden van gemeente en OCMW kunnen tot uiterlijk 30 juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar van de verdeling, aan de administratie Binnenlandse Angelegenheden kennis geven van een lokaal akkoord tussen beide lokale besturen over de onderlinge verdeling van het aandeel in het Gemeentefonds. Het overeengekomen OCMW-aandeel wordt dan rechtstreeks aan het OCMW gestort. Als de administratie geen beslissing ontvangt, wordt 8% van het gemeentelijk aandeel in het Gemeentefonds rechtstreeks aan het OCMW gestort.

Meteen wordt ook de basisfinanciering van de OCMW's in het Gemeentefonds opgenomen. Tegelijkertijd wordt het subsidiariteitsbeginsel versterkt door aan de lokale verkozenen de bevoegdheid toe te kennen zelfstandig te beslissen over het gedeelte dat rechtstreeks aan het OCMW wordt gestort.

Overeenkomstig het Vlaamse regeerakkoord zullen de zogenaamde SIF+middelen van de gemeenten die behoren tot de groep van de centrumsteden volgens artikel 6, § 1, 1°, a, b en c van het decreet, via een afzonderlijk decreet in het bijzonder bestemd worden ter versterking van het stedenbeleid in Vlaanderen en Brussel.-

1.4. De dotatie van het Vlaams Gemeentefonds voor 2003

In het decreet wordt de dotatie voor 2003 vastgesteld op 1.542.979.000 euro (62.243.618.562 BEF).

Dat bedrag is samengesteld als volgt :

- Gemeentefonds 2002 : 1.192.454.617 euro + bijkomend bedrag van 27.268.288 euro = 1.219.722.905 euro (48.103,5 miljoen BEF + 1.100 miljoen BEF = 49.203,5 miljoen BEF) ;
- Investeringsfonds 2002 : 131.523.650 euro (5.305,7 miljoen BEF) ;
- Waarborg Sociaal Impulsfonds 2002 : 96.821.515 euro (3.905,8 miljoen BEF) ;
- Groeivoet : 65.163.063 euro (2.628,7 miljoen BEF) ;
- Bijkomend bedrag : 29.747.223 euro (1.200 miljoen BEF) ;

Totaal : 1.542.978.355 euro (62.243,6 miljoen BEF), afgerond 1.542.979.000 euro.

Door de samenvoeging van bestaande fondsen ontstaat meer autonome beleidsruimte voor de gemeenten om een beleid te voeren waarvoor zij de volle verantwoordelijkheid kunnen nemen.

2. Jaarlijkse evolutie van de dotatie

Reeds in het decreet van 31 juli 1990 wordt de evolutie van de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds bepaald aan de hand van een vast en duidelijk mechanisme. Dat evolutiemechanisme biedt zowel voor de gemeenten als voor de Vlaamse begroting de nodige waarborgen inzake financieringsplanning.

Een vast mechanisme voor de berekening van de evolutie van het Gemeentefonds is belangrijk in het kader van goede bestuursverhoudingen tussen Vlaanderen en de gemeenten. Onduidelijkheid en onzekerheid op het vlak van de dotatiebepaling horen niet thuis in het partnerschap tussen de centrale overheid en de lokale besturen.

2.1. De inflatie

Het Vlaams Gemeentefonds is een belangrijke algemene financieringsbron voor de lopende uitgaven van de gemeenten. Die staan voor een groot deel in rechtstreeks verband met de levensduurte

(aanpassing wedden en lonen aan de index, evolutie van de werkingskosten, ...).

Het decreet van 31 juli 1990 en het voorliggende ontwerp van decreet baseren zich voor de berekening van de evolutie van de inflatie op de procentuele verhouding, berekend tot op een honderdste van de eenheid, tussen het indexcijfer der consumptieprijzen van de maand maart van het jaar dat het jaar van de verdeling voorafgaat, met het indexcijfer van de maand maart van het jaar daarvoor. Het betreft officiële gegevens, die worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, verschillende dagbladen en websites en die dus gemakkelijk te verkrijgen en te controleren zijn.

2.2. De geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen

De dotatie, ingeschreven in de Vlaamse begroting, wordt naast de inflatie verhoogd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in artikel 108, g), van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen.

Daarmee wordt de welvaartvastheid van het Gemeentefonds beter gevrijwaard.

Tevens wordt daarmee gepoogd een trend te keren waardoor de gemeentelijke fiscaliteit een steeds groter aandeel in het totaal van de gemeentelijke ontvangsten inneemt. Tussen 1990 en 2000 is het aandeel van de belastingen in de ontvangsten toegenomen van 36,6% tot 46,7%. De Vlaamse regering verwacht van de gemeenten dat ze hun begroting in evenwicht indienen, ook in een meerjarenperspectief. De gemeenten moeten een sluitende meerjarenplanning bij hun begroting voegen.

2.3. Het evolutiemechanisme

Artikel 3, § 1, van het decreet bepaalt, rekening houdende met de bovenstaande elementen, de jaarlijkse dotatie van het Vlaams Gemeentefonds.

Het evolutiepercentage is de procentuele verhouding, berekend tot op een honderdste van de eenheid, tussen het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand maart van het jaar dat aan het jaar van de verdeling voorafgaat, en het indexcijfer van de maand maart van het jaar daarvoor, zoals die werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, vermeerderd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economi-

sche begroting bedoeld in de Bijzondere Wet van 13 juli 2001, art. 31,1.

Daarnaast kan de Vlaamse regering steeds beslissen om aan de dotatie een extra bedrag toe te voegen, zodat de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds elk jaar minstens gelijk is aan de dotatie van het vorige jaar, aangepast met het in dit decreet voorziene evolutiepercentage.

Deze formule biedt zowel voor de gemeenten als voor de Vlaamse begroting de nodige waarborgen inzake financieringsplanning.

De groei van de dotatie sluit aan op het groeipad dat de Vlaamse regering zichzelf oplegt, waardoor de budgettaire haalbaarheid niet in het gedrang komt. Het groeipad loopt parallel met het groeipad van de middelen voor de Vlaamse overheid, opgenomen in het definitief stelsel van de financieringswet.

III. VERDELINGSREGELING VAN HET GEMEENTEFONDS

1. Evaluatie van de verdelingsregeling van het Gemeentefonds bepaald in het decreet van 7 november 1990

De regeling met betrekking tot de verdeling van het Gemeentefonds, bepaald in het decreet van 7 november 1990 betekende een verregaande vernieuwing in vergelijking met het systeem dat daarvoor van kracht was.

Een cruciaal element in het decreet van 7 november 1990 was de invoering van objectieve verdelingsmaatstaven die door de gemeenten niet rechtstreeks te beïnvloeden waren. Voor het eerst werd ook een begrijpelijke en doorzichtige berekeningsmethode gehanteerd. Het in de daarvoor geldende regeling inzake het gebruik van de gemeentelijke uitgaven als maatstaf werd afgeschaft, waardoor gemeenten met een sterk uitgavenpatroon niet meer beloond werden met grotere subsidies. Belangrijk was ook dat de indeling van gemeenten in cellen werd verlaten, waardoor kleine wijzigingen in de maatstafgegevens niet langer grote financiële aardverschuivingen veroorzaakten die de ontwikkeling van de financiën van individuele gemeenten kon verstoren. De belangrijkste vernieuwing was echter de introductie van de fiscale draagkracht als basis voor het toekennen van subsidies. Zonder re-

kening te houden met Antwerpen en Gent, werd 30% van de dotatie verdeeld volgens de omgekeerd evenredige waarde van 1% aanvullende personenbelasting per inwoner en van 100 opcentiemen per inwoner.

Nochtans blijken er ook aspecten voor verbetering vatbaar te zijn, zoals :

- de bevolkingsmultiplicator ;
- de indeling in groepen ;
- sommige maatstaven en hun weging.

1.1. De bevolkingsmultiplicator

In de verdelingsregeling van 1990 worden de basisgetallen van elke gemeente, voor iedere berekening, vermenigvuldigd met het inwonersaantal van de gemeente. Daarmee werd een extra valorisatie van de centrumfunctie beoogd.

De bevolkingsmultiplicator heeft evenwel een negatief effect op de maatstaf *actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente*. Een voorbeeld : de gemeente Machelen, met het grootste aantal actief tewerkgestelden en het kleinste aantal inwoners in vergelijking met de gemeenten Aartselaar, Beersel, Sint-Pieters-Leeuw, Mol en Heist-op-den-Berg, ontvangt het kleinste aandeel voor deze maatstaf, gemeten per actief tewerkgestelde. De maatstaf *actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente* is op zich nochtans een goede parameter die specifiek de tewerkstellingsgraad en daarmee ook de centrumfunctie van een stad of gemeente meet.

De bevolkingsmultiplicator heeft ook een versterkend effect op de maatstaf *oppervlakte*. Aalter krijgt bij voorbeeld met een oppervlakte van 8.192 ha en 18.331 inwoners een aandeel uit deze maatstaf dat bijna het viervoudige is van dat van het even grote Alveringem, met 8.001 ha en maar 4.735 inwoners.

Dat ook voor de maatstaf *leerlingen* de bevolkingsmultiplicator niet het gewenste effect genereert, illustreeren volgende cijfers : Boom krijgt 6,5 miljoen BEF of 1.609 BEF per leerling voor deze maatstaf met zijn 14.875 inwoners en 4.075 leerlingen. De stad Tienen daarentegen ontvangt 13,8 miljoen BEF of 3.405 BEF per leerling met 31.481 inwoners en bijna evenveel leerlingen (4.059) als Boom.

1.2. De indeling in groepen

De vroegere verdelingsregeling splitst het Gemeentefonds op in 4 groepen :

- 42,90% voor de gemeenten met meer dan 150.000 inwoners (Antwerpen en Gent) ;
- 15,55% voor de gemeenten met 50.000 tot 150.000 inwoners (de 10 centrumgemeenten) ; 0,20% bijkomend naar de steden met een aantal inwoners tussen 100.000 en 150.000 (alleen Brugge) ;
- 41,35% voor de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (de 296 overige gemeenten).

De “grootsteden” Gent en Antwerpen kregen een vast percentage. Geen enkele maatstaf kon hun aandeel beïnvloeden, hoewel beide steden niet steeds een gelijklopende maatschappelijke ontwikkeling kennen.

Het behoren tot de “bevoorrechte” groep van de centrumsteden had niet alleen voordelen. Voor sommige deelaspecten was de centrumstad beter af geweest mocht zij niet tot deze categorie behoren. Een voorbeeld van dit ongewenste effect met de maatstaf *actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente* :

Turnhout (geen centrumstad) :

- 38.518 inw.,
- 27.302 actieven,
- 56.665.043 BEF
- of 2.076 BEF per actieve

Genk (centrumstad) :

- 62.654 inw.,
- 39.610 actieven,
- 46.249.864 BEF
- of 1.168 BEF per actieve

Niettegenstaande Turnhout (geen centrumstad) veel minder inwoners en een kleinere actieve bevolking heeft, krijgt de stad toch een aanzienlijk hoger aandeel uit deze maatstaf. Dat komt omdat Genk, als centrumstad, enkel met andere centrumsteden wordt vergeleken, terwijl Turnhout, voor die

maatstaf, wordt vergeleken met alle niet-centrumsteden.

Ook voor de maatstaven *leerlingen* en beide maatstaven m.b.t. de *fiscale draagkracht* doen zich in bepaalde gevallen dergelijke ongewenste effecten voor.

1.3. De maatstaven en hun wegingscoëfficiënten

De verdelingsregeling van het decreet van 7 november 1990 geeft de parameters die een herverdeling in functie van de *fiscale draagkracht* beogen, een weging van 30%. De mate waarin het Gemeentefonds de ongelijkheid inzake fiscale draagkracht tussen de gemeenten onderling opvangt is echter nog relatief beperkt omwille van deze al bij al nog te geringe weging. De 30% moet eigenlijk gereduceerd worden tot 17% omdat slechts 57% van de totale dotatie in aanmerking komt voor verdeling via de maatstaven. De rest wordt gereserveerd voor Antwerpen en Gent, waarop geen criteria worden toegepast.

De parameter *bevolkingsdichtheid* wordt geacht in zekere mate de centrumfunctie van een gemeente aan te geven. Toch blijkt dat niet altijd het geval te zijn. Zo hebben niet alle grote steden een grote bevolkingsdichtheid : de stad Brugge is bijvoorbeeld in dat geval. Bovendien valt noch voor de oppervlakte, noch voor de bevolkingsdichtheid onomstotelijk aan te tonen dat ze kostenfactoren zijn : het rechtstreekse verband tussen deze parameters en de uitgavenstructuur van de gemeenten is niet duidelijk. De parameters *oppervlakte* en *bevolkingsdichtheid* werken mekaar in elk geval sterk tegen in de verdeling : een hoog aandeel voor de ene parameter gaat gepaard met een laag aandeel voor de andere parameter en omgekeerd. Bovendien is de spreiding van de waarden zeer ongelijkmatig verdeeld over de gemeenten. Gemeenten met extreme waarden voor deze parameters gaan met een zeer groot deel van de koek lopen, terwijl gemeenten met normale, gemiddelde waarden heel wat minder toebedeeld krijgen.

1.4. Conclusie

Wij kunnen stellen dat het Gemeentefonds van 1990 in ieder geval een grondige verbetering betekent ten opzichte van het stelsel dat voor die datum van toepassing was. Niettemin blijven verdere aanpassingen nodig, zowel om minder gewenste effecten uit te zuiveren als om de verdelingsregeling aan te passen aan de beleidsdoelstellingen, zoals bepaald in het Vlaamse regeerakkoord.

2. De verdelingsregeling van het nieuwe Gemeentefonds

2.1. Algemeen overzicht van de maatstaven en hun weging

De maatstaven die de basis zijn van de verdeelsleutel zijn gegroepeerd in 5 clusters.

– *Clusters :*

- bijzondere financiering grote steden, centrum- en provinciale steden en de kust
- centrumfunctie
- fiscale draagkracht
- open ruimten
- sociale maatstaven

Voor elke maatstaf gebeurt de verdeling onder alle 308 Vlaamse gemeenten op basis van hun onderlinge verhouding ten opzichte van een basisgetal. In de regel is dat basisgetal de eenheid waarop de maatstaf is gebaseerd : leerlingen, tewerkgestelden, hectaren open ruimte, WIGW'ers, werklozen, gebouwen, bewoners sociale huurappartementen, bestaansminimum-trekkers.

De basisgetallen voor de maatstaven van de fiscale armoede worden berekend aan de hand van een formule (zie verder).

In de cluster *bijzondere financiering voor de steden en de kust* wordt binnen elke groep van gemeenten

een vast percentage van het Gemeentefonds verdeeld op basis van het aantal inwoners binnen die groep.

– *Weging*

	(1)	
Bijzondere financiering		
steden en kust	40,8	
Centrumfunctie	8,0	13,5
Fiscale draagkracht	30,2	51,0
Open ruimten	6,0	10,1
Sociale maatstaven	15,0	25,3
Totaal	100,0	100,0

(1) verdeling waarbij de maatstaf “bijzondere financiering steden en kust” in de weging buiten beschouwing wordt gelaten. Ook in de regeling van 1990 werden steden en kustgemeenten niet via maatstaven en wegingcoëfficiënten “bevoordeeld”, maar door het systeem van groepen voor de steden waaraan telkens een afzonderlijk percentage van het Gemeentefonds werd toebedeeld en door een verhoging/verlaging van de basisgetallen met 30% voor de kustgemeenten. Om een vergelijking te maken met het Gemeentefonds van 1990 moet dan ook deze kolom als referentie gebruikt worden.

De indeling van gemeenten in groepen van gemeenten wordt, zoals gesteld, nog uitsluitend gebruikt in cluster 1 : *bijzondere financiering van steden en kustgemeenten*. Voor de overige maatstaven worden de aandelen berekend over alle 308 gemeenten, zonder indeling in categorieën.

Gedetailleerde verdeling :

		(1)	(2)	(3)	(4)
Bijzondere Financiering (inwoners)	Antwerpen en Gent Brugge Centrumsteden Provinciale steden (2%) Kustgemeenten (1%)	30,0 1,6 40,8 6,2 3,0			
Centrum	Act. Bevolking tewerkgesteld in de gemeente Leerlingen en studenten secundair en hoger alle netten	4,0 4,0	8,0	6,8 6,8	13,5
Fiscaal	waarde PB (omgekeerd evenredig) kadastraal inkomen (omgekeerd evenredig)	19,0 11,2	30,2	32,1 18,9	51,0
Open Ruimte	bos, tuin & park, woeste gronden, gekadastrateerde wateren, akkerland, grasland, recreatieterreinen en boomgaarden	6,0	6,0	10,1	10,1
Sociale maatstaven	WIGW werklozen met lage scholingsgraad geboorten in kansarme gezinnen sociale huurappartementen bestaansminimumtrekkers	1,0 4,0 3,0 3,0 4,0	15,0	1,7 6,8 5,1 5,1 6,8	25,3
		100,0		100,0	

Kolom 1 : detail van de maatstaven en wegingspercentages

Kolom 2 : percentages per cluster

Kolom 3 : detail van de maatstaven en wegingspercentages exclusief bijzondere financiering steden en kust(*)

Kolom 4 : percentage per cluster exclusief bijzondere financiering steden en kust(*)

(*) verdeling waarbij de maatstaf “bijzondere financiering steden en kust” in de weging buiten beschouwing wordt gelaten. Ook in de regeling van 1990 werden steden en kustgemeenten niet via maatstaven en wegingscoëfficiënten “bevoordeeld”, maar door het systeem van groepen voor de steden waaraan telkens een afzonderlijk percentage van het Gemeentefonds werd toebedeeld en door een verhoging/verlaging van de basisgetallen met 30% voor de kustgemeenten. Om een vergelijking te maken met het Gemeentefonds van 1990 moeten dan ook deze kolommen als referentie gebruikt worden.

2.2. Toelichting bij de maatstaven

2.2.1. Bijzondere financiering voor steden en kustgemeenten (39%)

Deze maatstaf voorziet in een vast bedrag per inwoner voor de gemeenten die tot de volgende groepen behoren :

- (1) gemeenten Δ 200.000 inwoners (30%)
- (2) gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners (1,6%)
- (3) centrumsteden (6,2%)
- (4) provinciale steden (2%)
- (5) gemeenten grenzend aan zee (1%)

De indeling in groepen voor deze maatstaf, heeft als doel een bedrag per inwoner te reserveren. Dat bedrag is in sterke mate afhankelijk van de groep waarin de gemeente zich bevindt. Voor de gemeenten in deze groepen betekent dat een substantieel gedeelte van het uiteindelijke aandeel.

De grote steden Antwerpen en Gent moeten in een afzonderlijke groep worden ingedeeld vanwege hun bijzondere situatie op financieel en administratief vlak. Zij hebben ten opzichte van andere steden en gemeenten een grote bevolking en vormen aantrekkingspolen op industrieel en maatschappelijk vlak.

Eenzelfde redenering gaat deels op voor Brugge en dit vooral wegens de aanwezigheid van een zeehaven.

Het mechanisme van de groepen moet ook de centrumsteden een gewaarborgd minimum aandeel toekennen. Ook deze steden, zij het in mindere mate dan Antwerpen en Gent, zijn grote commerciële en maatschappelijke centra en hebben een belangrijke uitstraling in de regio.

Ook de provinciale steden hebben een centrumfunctie, zij het op provinciaal niveau. In het decreet worden zij gelijkwaardig behandeld met de kustgemeenten.

Op het voorstel van de HRBB om ook voor kleine provinciale centrumsteden een bijzondere financiering te voorzien wordt niet ingegaan. De bijzondere financiering is in eerste instantie bedoeld om de centrumfunctie te versterken. Dit criterium mist zijn effect als het op een steeds grotere groep van

gemeenten wordt toegepast. Tevens kan men zich vragen stellen bij de centrumfunctie van deze kleinere steden. Zelfs de Dexia-clusterstudie waar de HRBB naar verwijst merkt bij de bedoelde cluster V3 het volgende op : “vreemd genoeg vertonen deze gemeenten op enkele uitzonderingen na geen uitgesproken stedelijk karakter.” De simulatie gaf wel aan dat het centrumversterkend effect voor de provinciale steden (structuur-ondersteunend stedelijk gebied) eerder miniem was. De bijzondere financiering voor deze provinciale steden wordt daarom ook opgetrokken.

(1) gemeenten met 200.000 inwoners of meer

In de groep van gemeenten met 200.000 inwoners of meer bevinden zich slechts 2 gemeenten : de steden Antwerpen en Gent. Een vast bedrag per inwoner, waarbij 30% van het gemeentefonds voor deze maatstaf gereserveerd wordt, betekent voor beide steden 77% van hun aandeel.

De overige 23% wordt bepaald door de andere maatstaven die ook voor de overige gemeenten gelden. Daarmee wordt afgestapt van een vast globaal gedeelte van het Gemeentefonds dat aan de twee grootsteden toegekend wordt in een vaste onderlinge verhouding. In de nieuwe regeling spelen de beide steden in de verdeelsleutel gewoon mee, zij het met een sterke invloed van het aantal inwoners.

(2) gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners

In de groep van gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners bevindt zich slechts 1 gemeenten m.n. Brugge. In het vorige gemeentefonds maakte Brugge deel uit van de centrumsteden. Wel werd toen ook reeds in een extra regeling voorzien. Het niet opnemen van het aspect zeehaven in de criteria zou meebrengen dat het aandeel van Brugge proportioneel drastisch lager zou liggen. Brugge haalt uit de basisfinanciering 63% van haar aandeel.

(3) centrumsteden

De groep *centrumsteden* bevat de steden die geselecteerd werden in het kader van het versterkt stedelijk beleid van de Vlaamse regering, met uitzondering van Gent, Antwerpen en Brugge waarvoor een afzonderlijke regeling is voorzien. Ter vergelijking met het vroegere Gemeentefonds : het betreft dezelfde steden met uitzondering van Brugge en mits toevoeging van Turnhout. Deze steden werden geselecteerd op basis van 3 typologieën :

- het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (groep regionaalstedelijke gebieden)
- een analyse van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (groep centrumsteden)
- de economische typologie van de gemeenten volgens Dexia (cluster V9 of V10)

Alleen de steden die in de drie criteria “scoorden” werden in deze groep opgenomen.

Net zoals voor Antwerpen, Gent en Brugge, zij het in mindere mate, vormt deze bijzondere financiering een belangrijk deel van de totale aandelen voor deze steden : tussen 42 en 52% van hun aandeel.

(4) provinciale steden

De groep van de provinciale steden bevat de centrumgemeenten van de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden zoals geselecteerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het zijn Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem (21).

Voor deze gemeenten is de basisfinanciering ongeveer 25% van hun aandeel.

(5) gemeenten grenzend aan de zee

De *bonus* voor de kustgemeenten wordt verantwoord door hun toeristische activiteit en infrastructuur. De kustgemeenten hebben ontegensprekelijk belangrijke kosten in vergelijking met andere gemeenten. Anderzijds hebben kustgemeenten belangrijke fiscale inkomsten op het vlak van de onroerende voorheffing en de belasting op de tweede verblijven. Niet alle kustgemeenten zijn echter fiscaal “goedkope” gemeenten. Simulatieberekeningen tonen aan dat ongeacht welke maatstaven worden aangewend, het aandeel van de kustgemeenten sterk gereduceerd wordt als er geen correctie wordt toegepast. Hierdoor zou de continuïteit van het bestuur in de meeste kustgemeenten plots doorbroken worden.

Het effect van de bonus voor de fiscaal rijkere kustgemeenten, die geen aanvullende belasting op de personenbelasting heffen, wordt in grote mate teniet gedaan door de maatstaven die de fiscale draagkracht meten (waarde inkohiering personenbelasting en waarde inkohiering onroerende voor-

heffing). Deze gemeenten zullen hoog scoren voor deze maatstaven en bijgevolg, door de toepassing van de omgekeerde evenredigheid, slechts een relatief kleiner aandeel hiervoor ontvangen.

De “korting” op de fiscaliteit voor kustgemeenten, waardoor in het vorige stelsel de waarde van 1% en de waarde van 100 opcentiemen met 30% kunstmatig verminderd werden, vervalt, waardoor het voordeel voor fiscaal rijke gemeenten verder afgezwakt wordt in vergelijking met het vroegere stelsel.

Bovendien zal de fiscale correctie, die toegepast wordt op de aandelen na berekening van de gewaarborgde ontvangst, de aandelen van deze fiscaal “goedkope” gemeenten substantieel verminderen voor gemeenten die geen minimale fiscale inspanning leveren in de vorm van minimale aanslagvoeten inzake aanvullende personenbelasting en opcentiemen op de onroerende voorheffing.

De bijzondere financiering voor de kustgemeenten vertegenwoordigt tussen de 20 en 30% van de totale aandelen voor deze gemeenten.

2.2.2. Centrumfunctie

Beide maatstaven *actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente en aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente*, meten de activiteitsgraad in een gemeente en de concentratie van personen die de gemeente “bezoeken” om er te werken of een opleiding te volgen. Deze maatstaven staan in relatie tot de omvang van kosten die nodig zijn om een bepaalde minimale infrastructuur inzake administratie, politie, cultuur en ontspanning uit te bouwen en te exploiteren.

Op het voorstel van HRBB om het onderwijs sociale promotie en het deeltijds kunstonderwijs ook op te nemen wordt ingegaan. Gezien het hier overwegend om deeltijds onderwijs gaat wordt het effect gehalveerd.

Onderzoek naar bijkomende criteria om de centrumfunctie te meten b.v. het inbrengen van kadastrale oppervlaktes industrie en diensten leverden geen beoogde effecten op. Gezien de onderwaardering van economische indicatoren werd wel het tewerkstellingscriterium opgetrokken.

(1) Actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente

Deze maatstaf werd ook gebruikt in het vroegere Gemeentefonds.

In deze context zijn “tewerkgestelden” :

- arbeiders en bedienden, inclusief het onderwijzend personeel dat niet door de overheid wordt bezoldigd ;
- de zelfstandigen, inclusief de helpers aan zelfstandigen ;
- het personeel in dienst van de overheid, inclusief het onderwijzend personeel.

De gegevens worden verstrekt door de RSZ en de RSVZ.

(2) *Aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente*

In tegenstelling tot de vroegere regeling, waarbij de leerlingen alleen meetelden voor gemeenten met meer dan 10.000 inwoners, worden de leerlingen voor alle gemeenten in aanmerking genomen. De reden hiervoor is dat deze maatstaf de centrumfunctie van een gemeente moet valoriseren en ook kleine gemeenten met weinig inwoners een bepaalde centrumfunctie kunnen hebben ten opzichte van omliggende gemeenten.

Het betreft de leerlingen en studenten uit het secundair en het hoger onderwijs en de leerlingen uit het onderwijs voor sociale promotie en uit het deeltijds kunstonderwijs. In deze laatste twee categorieën tellen de cursisten mee voor een half equivalent om de voor de hand liggende reden dat het hier onderwijsvormen betreft zonder volledig leerplan. De definities in het decreet werden aangepast aan de nieuwe wetgeving.

De bepalende factor voor het vaststellen van het aantal leerlingen is de gemeente waar de campus gelegen is, en niet de zetel van de onderwijsinrichting

2.2.3. *Fiscale draagkracht (objectief belastingvermogen)*

- *Waarde inkohiering personenbelasting (PB), exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting*
- *Belastbaar kadastraal inkomen (KI)*

De grote vernieuwing in de vorige regeling van het Gemeentefonds, was de introductie van het begrip *fiscale armoede* van een gemeente. Zonder rekening te houden met Antwerpen en Gent, werd 30% van het Gemeentefonds verdeeld op basis van het

fiscaal vermogen van de gemeente (objectief belastingvermogen). Het begrip fiscaal vermogen houdt geen verband met aanslagvoeten, aantal belastingen of de effectieve belastingdruk in een gemeente, maar peilt naar het vermogen van een gemeente om via de fiscaliteit middelen te verwerven. Omdat de aanvullende belasting op de personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing de twee primaire belastingen zijn waar een perfecte vergelijking mogelijk is tussen de gemeenten onderling, worden deze belastingen gebruikt als graadmeter van de fiscale draagkracht.

Een gemeente waarvan de inwoners relatief grote inkomsten genereren, zal een grote fiscale draagkracht hebben, zelfs al heft zij geen aanvullende personenbelasting, omdat de waarde van 1% personenbelasting per inwoner hoog is. Omgekeerd, een “arme” gemeente met inwoners die weinig belastingen betalen, is fiscaal arm, zelfs al heeft zij hoge aanslagvoeten. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de onroerende voorheffing die gebaseerd is op het kadastraal inkomen. Aan deze laatste maatstaf wordt een kleinere weging toegekend omwille van het niet meer up-to-date zijn van de kadastrale inkomens.

De verdeelsleutel zal voor deze maatstaven werken met de omgekeerde evenredigheid. Hoe groter 1% PB van de inkohiering per persoon, hoe lager het aandeel dat de gemeenten ontvangen voor deze maatstaven.

Berekening van de basisgetallen :

- *personenbelasting*

Basisformule waarde van 1% personenbelasting per inwoner

$$\frac{\text{inkohiering APB}}{\text{aanslagvoet} \times \text{inwoners}}$$

Om een basisgetal te bekomen dat toelaat een aandeel per inwoner te bekomen dat omgekeerd evenredig is met de waarde van 1% :

$$\frac{1}{\frac{\text{inkohiering APB}}{\text{aanslagvoet} \times \text{inwoners}}} \times \text{inwoners}$$

Door de formule te vereenvoudigen bekomen we :

$$\frac{\text{aanslagvoet} \times \text{inwoners}^2}{\text{inkohiering APB}}$$

Als we in de plaats van de waarde van 1% aanvullende personenbelasting, 1% personenbelasting nemen, komen we op hetzelfde resultaat uit, met dat verschil dat de 3% inningskosten van de federale overheid niet afgetrokken zijn, maar omdat dat voor alle gemeenten hetzelfde is, heeft dat geen invloed op de verdeling. De aanslagvoet staat zowel in teller als noemer ($APB = 1\% \text{ personenbelasting} \times \text{aanslagvoet}$) en kan dus weggelaten worden. Voordeel van deze formule is dat ze zonder discussie ook toepasbaar is op gemeenten die geen aanvullende personenbelasting heffen. Voor die gemeenten kan er immers geen waarde van 1% APB per inwoner berekend worden. De waarde bepalen van 1% personenbelasting kan altijd.

Voor de berekening is er een parameter minder nodig (aanslagvoet) om hetzelfde resultaat te bekomen. De berekening wordt dus eenvoudiger en minder foutgevoelig. Met “inkohiering PB” wordt de totale opbrengst van de personenbelasting van de inwoners van de gemeente bedoeld, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting.

Dus :

$$\frac{\text{basisgetal} = \text{inwoners}^2}{\text{inkohiering PB}}$$

– *kadastraal inkomen*

Eenzelfde redenering geldt voor de maatstaf *omgekeerde evenredigheid van het totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente*. Het basisgetal wordt berekend aan de hand van de volgende formule : $\text{inwoners}^2 / \text{totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente}$.

Deze formule is afgeleid van onderstaande formule, waarin de omgekeerde evenredigheid van de waarde van 100 opcentiemen onroerende voorheffing per inwoner wordt berekend en de inkohiering OV vervangen wordt door het belastbaar kadastrale inkomen.

$$\frac{1}{\frac{\text{inhokiering OOV} \times 100}{\text{aantal opc} \times \text{inwoners}}} \times \text{inwoners}$$

Omwille van problemen bij de vestiging en de in-ning van de onroerende voorheffing wordt in de nieuwe regeling van het Gemeentefonds de onroerende voorheffing vervangen door “totaal belastbaar kadastraal inkomen op het grondgebied van de gemeente”. De correlatie tussen deze twee ge-

gevens is dermate groot, dat de verschillen in de uiteindelijke aandelen vrij klein zijn.

$$\frac{\text{basisgetal} = \text{inwoners}^2}{\text{belastbaar kadastraal inkomen}}$$

Omdat de “realistische” relatie tussen de kadastrale inkomens en de werkelijke potentiële inkomens van onroerende goederen in de loop van de laatste decennia achteruit is gegaan, wordt aan deze maatstaf een kleiner gewicht toegekend dan aan de personenbelasting.

In vergelijking met de vroegere regeling van het Gemeentefonds, stijgt het belang van deze 2 maatstaven. 30,2% van de totale dotatie wordt verdeeld met deze maatstaf, in vergelijking met 17% in de vorige regeling van het Gemeentefonds. Zonder rekening te houden met de bijzondere financiering voor de steden en de kustgemeenten, wordt thans 51% van het Gemeentefonds-aandeel bepaald door de fiscale draagkracht, in vergelijking met 30% in het vroegere systeem.

Het grote gewicht dat aan deze maatstaven wordt gegeven, accentueert het belang van de herverdelingsrol van het Gemeentefonds. Gemeenten die de mogelijkheid hebben op een gemakkelijkere manier middelen te verwerven, moeten immers in mindere mate een beroep kunnen doen op overheidssubsidies.

2.2.4. Open ruimten

Open ruimten zijn schaarse goederen die zoveel mogelijk moeten bewaard blijven om een leefbare omgeving te kunnen bieden. Twee argumenten pleiten voor opname van deze maatstaf in het Gemeentefonds :

- gemeenten die veel open ruimten hebben zijn als het ware financieel benadeeld ten opzichte van gemeenten met veel woongebieden. Zij kunnen immers op geen enkele manier inkomsten verwerven uit dat deel van hun grondgebied. Hoe ecologisch, landschappelijk en recreatief waardevol ze ook zijn, open ruimten zijn fiscaal niet interessant.
- gemeenten met open ruimten moeten er alles aan doen om deze gebieden in een zo goed mogelijke staat en met respect voor de natuur te conserveren. Dit kan resulteren in aanzienlijke kosten. Zo zal de gemeente moeten instaan voor het tegengaan van bodemerosie, ruimen van beken en grachten, toepassen van waterbeheersing in sommige gebieden, knotten van wil-

gen, opsporen en tegengaan van verontreiniging, overbemesting, lozing van drijfmest, enz... Ook zal de gemeente economisch onrendabele wegen moeten aanleggen om bepaalde gebieden te ontsluiten.

Het begrip “open ruimte” moet vrij letterlijk geïnterpreteerd worden. Het betreft “visuele” open ruimten zonder onderscheid van bestemming of landschappelijke waarde.

De gegevens voor deze maatstaven worden ingewonnen bij de diensten van het Kadaster.

2.2.5. Sociale maatstaven

De sociale maatstaven zijn geïnspireerd op het Sociaal Impulsfonds, maar werden hier en daar aangepast, op grond van ervaringen uit het Sociaal Impulsfonds.

(1) WIGW's

Het betreft hier de weduwen, wezen, invaliden en gepensioneerden die minder inkomsten hebben dan het laagste werknemerspensioen. De bestaansminimumtrekkers worden van deze groep afgezonderd. Zij worden afzonderlijk in aanmerking genomen. Hier worden dus zowel de bejaarden die in het stelsel van het gewaarborgd minimuminkomen zitten, als de andere genoemde groepen met een bijzonder laag inkomen gevat. De gemeente moet voor deze groepen, die fiscaal niets te bieden hebben, allerhande voorzieningen uitbouwen en exploiteren.

(2) Bestaansminimumtrekkers

Deze groep behoort sinds 2000 in feite tot de groep van de WIGW's, maar omdat de bestaansminimumtrekkers een grotere kost betekenen voor de gemeente (het OCMW), wordt ze een afzonderlijke maatstaf en kan een grotere weging toegekend worden dan voor de overige sociale groepen van de WIGW's.

Het is een evident criterium voor armoede en bestaansonzekerheid. Dezelfde argumenten gaan ook op als die gebruikt bij de andere WIGW's, met dien verstande dat hun uitkering voor een belangrijk deel ten laste komt van de gemeenten (OCMW's).

(3) Werklozen met een lage scholingsgraad

Omwille van het belang dat aan werk als integratie-mechanisme moet gegeven worden, blijft werkloosheid een onaanvaardbare vorm van achterstel-

ling. In vergelijking met het Sociaal Impulsfonds wordt in de nieuwe regeling een belangrijke correctie aan deze maatstaf aangebracht.

Alleen de werklozen met een lage scholingsgraad (tot en met lager secundair onderwijs of gelijkgesteld) worden in aanmerking genomen omdat juist deze categorie van werklozen de grootste sociale problematiek genereert. Deze groep valt ook in belangrijke mate samen met jonge, langdurige en structurele werklozen. De samenleving zal het meest moeten investeren in deze groep.

(4) Het aantal geboorten in kansarme gezinnen

De bepaling van “kansarm gezin” gebeurt door Kind & Gezin op basis van de volgende criteria :

- het beschikbaar maandinkomen is lager dan een vastgesteld minimum ;
- de opleiding van een van de ouders is minder of gelijk aan lager onderwijs, beroepsonderwijs, buitengewoon onderwijs ;
- de ontwikkeling van de kinderen in het gezin is laag ;
- de arbeidssituatie van de ouders is precair, werkloosheid of in een beschutte werkplaats ;
- de huisvesting is onaangepast (te klein, krot of geen voorzieningen) ;
- de gezondheid is zwak, gehandicapt, oneigenlijk gebruik van de gezondheidszorg.

(5) Sociale huurappartementen

Wijken met veel sociale huurappartementen kenmerken zich door een sociale achterstand bij de bewoners. Alhoewel deze woningvorm over het hele grondgebied verspreid is, zijn er belangrijke concentraties in de steden waardoor hele buurten gevormd worden. Het hoeft weinig toelichting dat juist daar de inspanningen het grootst moeten zijn om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

2.3. Waarborgregeling

2.3.1. Omvang van de waarborgen

Zoals bij elke ingrijpende wijziging van de verdeelingsregels van het Gemeentefonds, moet ook nu vermeden worden dat de invoering ervan zodanige verschillen met vroegere ontvangsten uit overheidsfondsen veroorzaakt, dat de continuïteit van

het bestuur wordt doorbroken. Dat geldt des te meer bij de voorliggende hervorming. Omdat het nieuwe Gemeentefonds een samenvoeging is van drie overheidsfondsen is het nog meer noodzakelijk dat een goede waarborgregeling wordt opgenomen in het decreet waardoor de overgang naar het nieuwe stelsel kan gebeuren zonder de financiële ontwikkeling van de afzonderlijke gemeenten te verstoren. Alle gemeenten moeten de gelegenheid krijgen om in hun beleid rekening te houden met het nieuwe stelsel.

Een bijzonder belang wordt daarbij gehecht aan de vroegere SIF+gemeenten die niet behoren tot de doelgroep van het versterkte Stedenbeleid van de Vlaamse regering. Deze gemeenten zouden, door het verdwijnen van de extra middelen die zij uit het Sociaal Impulsfonds genoten, aanzienlijke ontvangsten verliezen. Het zogenaamde SIF+gedeelte wordt integraal opgenomen in de waarborg. Daarnaast is het duidelijk dat de cluster van de sociale maatstaven van de nieuwe verdelingsregeling voor deze gemeenten voordelig zijn, voor zover deze problematiek onverminderd op hun grondgebied aanwezig blijft.

De waarborg wordt bijgevolg samengesteld uit de som van volgende bedragen :

- het aandeel van het Gemeentefonds van 2002
- het aandeel uit het Investeringsfonds van 2002
- het voor 2002 gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds voor de niet-centrumsteden : gedeelte boven de waarborg uit het Sociaal Impulsfonds voor die gemeenten die in 2002 een aandeel ontvingen dat hoger lag dan het voor 2002 gewaarborgde aandeel. Deze waarborg wordt toegekend aan volgende gemeenten :

Blankenberge, Boom, Bredene, De Panne, Dendermonde, Diest, Drogenbos, Eeklo, Geraardsbergen, Ham, Lier, Lokeren, Maasmechelen, Menen, Nieuwpoort, Ronse, Spiere-Helkijn, Temse, Tienen, Tongeren, Vilvoorde, Wetteren, Willebroek, Zele, Zelzate en Zonhoven.

De ontworpen waarborgregeling heeft als resultaat dat de via dit decreet beoogde herverdeling – dank zij het ingebouwde aangroeimechanisme – op korte termijn een relatief belangrijk effect kan sorteren zonder dat anderzijds de ontwikkeling van de financiën van de individuele gemeenten in het gedrang wordt gebracht. De aandelen uit het Gemeentefonds, het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds die elk

van de gemeenten tot en met 2002 ontving, inclusief de SIF+ middelen voor bovengenoemde gemeenten, voor de financiering van haar begroting worden inderdaad gewaarborgd.

2.3.2. *Financiering van de waarborgregeling*

De aandelen van de gemeenten waarvan de berekende aandelen lager zijn dan de waarborg, worden verhoogd tot het bedrag van de waarborg door afnemings van de daarvoor noodzakelijke bedragen op de aandelen van de gemeenten met een aandeel dat hoger ligt dan de gewaarborgde ontvangst. De afnemings gebeurt in verhouding tot de bedragen waarmee de aandelen van die gemeenten de gewaarborgde ontvangst overstijgen.

2.4. **Correctie voor gemeenten met lage fiscaliteit**

Elke burger moet in een redelijke mate via de fiscaliteit bijdragen tot de financiering van het lokale beleid. Zoals reeds werd aangegeven bij de beschrijving van de algemene beleidsdoelstellingen die de Vlaamse regering beoogt met de hervorming van het Vlaams Gemeentefonds vindt zij het slechts redelijk dat bij de herverdeling onder de gemeenten van de middelen uit het Gemeentefonds daarom ook rekening gehouden wordt met een minimale eigen fiscale inspanning die de gemeenten van hun burgers vragen om de lokale uitgaven te financieren.

Ook de middelen uit het Gemeentefonds worden inderdaad via de fiscaliteit door de bevolking gedragen. De Vlaamse regering moet deze middelen met een maximale efficiëntie inzetten. In het ontwerpdecreet worden daarom fiscale drempelwaarden ingeschreven waarmee rekening wordt gehouden bij de uiteindelijke vaststelling van de aandelen van de gemeenten in het Gemeentefonds.

Het grootste gedeelte van de gemeentelijke belastingontvangsten zijn afkomstig van de aanvullende belasting op de personenbelasting (APB) en de optantiemen op de onroerende voorheffing (OOV). Deze belastingen worden geheven in nagenoeg alle gemeenten. Zij worden daarom nogal eens de gemeentelijke basisbelastingen genoemd. De Vlaamse regering wil vanuit algemeen beleidsmatig oogpunt vermijden dat het verschil in aanslagvoeten inzake deze beide belastingen tussen de gemeenten onderling onredelijk ver uit mekaar ligt, derwijze dat het niveau van de basisfiscaliteit een bron van concurrentie wordt tussen de gemeenten. Als burgers zich, mede omwille van een beperkte fiscaliteit inzake een van beide basisbelastingen, in welbe-

paalde gemeenten zouden vestigen, dan heeft dat ook een invloed op de fiscale ontvangsten van andere gemeenten die in een aantal gevallen zelf reeds over minder financiële mogelijkheden beschikken.

De Vlaamse regering stelt daarenboven vast dat het opbrengstenniveau van de APB en de OOV sterk verschilt van gemeente tot gemeente ten gevolge van factoren die in belangrijke mate extern zijn aan het eigen beleid van de gemeenten : inkomensniveau van de bevolking, samenstelling van de bevolking, waarde van de kadastrale inkomens, omgevingsfactoren.

Het is een algemene opdracht van de overheid ervoor te zorgen dat de burgers tussen de verschillende gemeenten onderling ook op een evenwichtige wijze bijdragen tot de financiering van het beleid. Daarom ook worden beide basisbelastingen betrokken in de fiscale correctie.

Bij gemeenten die inzake een of beide basisbelastingen aanslagvoeten hanteren die onder de in het ontwerpdecreet bepaalde drempelwaarden liggen, zal het aandeel verminderd worden en herverdeeld onder de andere gemeenten. De gemeenten waarvan het berekend aandeel reeds werd verhoogd ten gevolge van de algemeen ingestelde waarborgregeling worden niet in deze nieuwe en bijkomende herverdeling betrokken. Deze komt zodoende ten voordele van de gemeenten die een deel van hun berekend aandeel inleverden om bij te dragen in de financiering van de waarborg van andere gemeenten.

In het ontwerpdecreet worden de volgende drempelwaarden bepaald :

Aanvullende belasting op de personenbelasting (APB) : 5%.

Opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) : 700 opcentiemen.

Deze drempelwaarden zijn voldoende laag om overeen te stemmen met een werkelijk minimale bijdrage die van elke belastingplichtige burger in de Vlaamse gemeenten mag worden verwacht als bijdrage tot het lokale beleid.

Wat de APB betreft, wordt het berekend aandeel, na toepassing van de waarborgregeling, met 0,5% verminderd voor elk tiende van een procent onder de drempelwaarde. Een aanslagvoet van 4,8% geeft bijgevolg een “korting” van 1%.

De maximale afname is $50 \times 0,5\% = 25\%$.

Voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing geldt een gelijkaardige regeling. Ook hier is de maximale vermindering van het berekend aandeel 25%. De “korting” gebeurt in dit geval door het berekend aandeel, na toepassing van de waarborgregeling, te verminderen met 25/700 procent : een aanslagvoet van 550 opcentiemen, resulteert in een vermindering van het aandeel met 5,3% ($700 - 550 = 150$; $150 \times (25/700) = 5,3\%$).

Beide “kortingen” zijn cumulatief tot een theoretische vermindering van 50% van het aandeel. Dat laatste is enkel het geval als de desbetreffende gemeente zowel voor de APB als voor de OOV geen fiscale inspanning van de bevolking vraagt. In Vlaanderen zijn er 2 gemeenten waar beide aanslagvoeten onder de drempelwaarde liggen : Sint-Martens-Latem (4,5% en 580 opcentiemen) en Aartselaar (4% en 438 opcentiemen). De gecumuleerde “korting” zal respectievelijk (2,5+4,3) 6,8% en (5+9,3) 14,3% zijn.

Om te vermijden dat de continuïteit van het bestuur in gevaar komt omdat er grote verschillen ontstaan met vroegere ontvangsten uit overheidsfondsen, wordt deze vermindering gradueel ingevoerd vanaf het jaar 2004. Voor 2004 wordt slechts een derde van de berekende vermindering afgehouden van het gemeentelijk aandeel. Voor 2005 is dat twee derden

IV. VEREFFENING VAN DE AANDELEN

1. Kwartaalvoorschotten en definitieve aandelen

Het ontwerp van decreet bevat de vereffeningswijze van de gemeentelijke aandelen. Daar de regeling van het decreet van 7 november 1990 ter zake voldoening geeft, blijft zij in de nieuwe regeling praktisch ongewijzigd behouden. Alleen het voorafgaande visum van het Rekenhof waaraan de gemeentelijke aandelen, zowel voorschotten als eind-saldi, voor uitbetaling onderworpen waren, wordt nu, om zuiver praktische redenen, in het decreet opgeheven. Het Rekenhof voert namelijk op het Gemeentefonds een eerder beperkte en formele controle uit. Omdat het Gemeentefonds bovendien een algemene financieringsbron is, zijn de begunstigde besturen geen enkele verantwoording voor de besteding van hun aandelen verschuldigd. Daarnaast is de termijn voor de uitbetaling van het eerste kwartaalvoorschot (eind januari van het betrokken begrotingsjaar) vrij krap waardoor elke

vertraging in de verdeel- en betaalprocedure de tijdige uitbetaling van het voorschot in gevaar brengt. Een vereenvoudiging van de uitbetalingsprocedure is daarom wenselijk.

In concreto worden vier kwartaalvoorschotten uitgekeerd, telkens op het einde van de eerste maand van het kwartaal. Het bedrag van elk voorschot is gelijk aan een vierde van de laatst gekende definitieve verdeling. Na afloop van het jaar volgt de definitieve verdeling. Voor de gemeenten die een hoger bedrag aan voorschotten hebben gekregen dan het aandeel waarop zij krachtens de verdeling recht hebben, wordt hun rekening ambtshalve gedebiteerd voor het te veel ontvangen bedrag.

Gelet op het grote bedrag van het Gemeentefonds en de daarmee samenhangende impact ervan op de financiering van de overheidsbesturen, is de vaststelling van een duidelijke vereffeningswijze essentieel, zowel voor de gemeenten als voor de Vlaamse begroting. De voorgestelde regeling geeft zekerheid over de bedragen en over het tijdstip van de doorstortingen. Zij laat een goede thesaurieplanning toe voor de lokale besturen en voor de Vlaamse overheid en bevordert daardoor evenzeer de goede bestuursrelaties tussen Vlaanderen en de gemeenten.

2. Voorschottenregeling voor 2003

Voor het jaar 2003 voorziet het ontwerpdecreet een specifieke regeling voor de berekening van het bedrag van de kwartaalvoorschotten. Dat is nodig om een dubbele reden. Vooreerst staat het bedrag van het nieuwe Gemeentefonds in 2003, omwille van de samenvoeging van verschillende fondsen, niet in verhouding tot dat van 2002. Daarnaast vormt de berekening van 2002 door de wijziging van de criteria, geen geldige basis meer om voorschotten voor 2003 uit te keren.

Daarom zullen de voorschotten uitbetaald worden in verhouding tot een raming die de administratie zal uitvoeren op basis van de regels zoals die opgenomen worden in het nieuwe ontwerpdecreet. In concreto wordt voorgesteld om de kwartaalvoorschotten voor 2003 te vereffenen op basis van telkens 24,5% van de raming van de gemeentelijke aandelen in het Gemeentefonds voor 2003. Deze raming zal – met het oog op het opmaken van de gemeentebegrotingen – tijdig meegedeeld worden aan alle gemeenten, rekening houdend met de goedkeuring van het ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement.

Door de uitbetaling van vier kwartaalvoorschotten ten bedrage van 24,5% van de raming wordt via de voorschottenregeling 98% van de geraamde aandelen uitbetaald. Twee procent wordt gereserveerd om schommelingen in de eindafrekeningen op te vangen en zodoende relatief omvangrijke terugbetalingen te vermijden bij de vaststelling van de definitieve aandelen. Deze handelwijze is vergelijkbaar met de normale uitbetaling van de voorschotten, zoals ook gebeurt op basis van het decreet van 7 november 1990. Dat decreet bepaalt dat de voorschotten telkens gelijk zijn aan een kwart van de aandelen van het vorige jaar. Zodoende wordt het bedrag van het Gemeentefonds van het vorige jaar via de voorschotten uitgekeerd en blijft het percentage waarmee het Gemeentefonds aangroeit ten opzichte van het vorige jaar gereserveerd voor de eindafrekeningen.

3. Eventuele rechtzettingen

Het ontwerp van decreet bevat ook een regeling voor het geval bij een definitieve vaststelling van aandelen een vergissing werd gemaakt. De Vlaamse regering kan dan overgaan tot een herziening. De Vlaamse regering bepaalt de modaliteiten ervan. De regularisatie kan eventueel gespreid worden over meerdere jaren. Een ambtshalve afhouding van de rekening van de gemeente en het OCMW, ter correctie van de gemaakte fout, kan pas gebeuren na het verstrijken van een termijn van dertig dagen nadat de gemeente en het OCMW kennis hebben gekregen van het herziensbesluit.

V. OVERGANGSBEPALINGEN

Vooral ten gevolge van de integratie van het Investeringsfonds in het Vlaams Gemeentefonds bevat het ontwerp van decreet een belangrijke reeks overgangsbepalingen. Zij moeten waarborgen dat een normale werking van het Investeringsfonds verzekerd blijft voor alle trekkingsrechten die aan de gemeenten tot en met het jaar 2002 worden toegewezen en dat de uitbetaling van de trekkingsrechten waarvoor met het gebruik voor welbepaalde investeringen werd ingestemd, normaal doorgang kan vinden.

De trekkingsrechten die aan de gemeenten toegerekend worden in het kader van het Investeringsfonds, zijn onbeperkt overdraagbaar in de tijd. Daarom kan het Investeringsfonds niet zonder meer ophouden te bestaan.

Op 31 december 2000 noteerden wij volgend verschil tussen de gecumuleerde toegekende trekkingsrechten en de gecumuleerde toegestemde trekkingsrechten (toestemming tot gebruik voor concrete investeringen) :

- 154,8 miljoen euro (6,2 miljard BEF) voor de gemeenten ;
- 5,3 miljoen euro (250 miljoen BEF) voor de provincies ;
- 3,1 miljoen euro (128,3 miljoen BEF) voor de VGC (Brussel).

Totaal : 163,3 miljoen euro (6,6 miljard BEF).

Verwacht wordt dat dit verschil op het einde van 2001 in dezelfde orde van grootte zal liggen.

De gemeenten kunnen deze rechten omzetten in geld door investeringsdossiers in te dienen bij de gouverneur en de machtiging tot het gebruik van trekkingsrechten te vragen. Ook de provincies en de VGC hebben nog een aanzienlijk openstaand bedrag.

Na machtiging door de gouverneur of de minister worden de trekkingsrechten uitbetaald middels een prefinancieringssysteem door de Dexia Bank a rato van de uitvoering van de werken. Dat betekent dat voor een bepaald investeringsproject trekkingsrechten worden gemachtigd in jaar x en pas het eindsaldo betaald zal worden in jaar x+1, 2 of 3, naar gelang van de omvang van de uit te voeren werken.

Om die reden zal de “uitdoving” van het Investeringsfonds in twee fasen moeten gebeuren.

1^{ste} fase : in 2003, 2004 en 2005 blijft het Investeringsfonds normaal verder functioneren, maar er komen geen nieuwe trekkingsrechten/toelagen bij. Er wordt geen machtigingskrediet meer in de Vlaamse begroting ingeschreven. Trekkingsrechten die op 1 januari 2006 niet door de gouverneur of minister toegestemd zijn, vervallen.

2^{de} fase : tot 31 december 2007 kunnen uitbetalingen gebeuren van trekkingsrechten/toelagen die gemachtigd werden vóór 1 januari 2006. Tot zolang zal de Dexia Bank blijven prefinancieren en moeten er in de Vlaamse begroting kredieten voorzien worden voor de terugbetaling van het kapitaal en de intresten aan de Dexia Bank. Vanaf 1 januari 2008 worden geen trekkingsrechten meer uitbetaald. De verantwoordingsstukken op basis waar-

van de geldvoorschotten en de eindsaldi worden uitbetaald, moeten bijgevolg ten laatste op 31 oktober 2007 bij de provinciegouverneur of de Vlaamse minister toekomen, ten einde de administratie in de mogelijkheid te stellen de dossiers af te werken en de betalingen te doen uitvoeren tegen uiterlijk 31 december 2007.

Tot slot worden een paar bijzondere bepalingen ingeschreven :

- Voor elk investeringsproject dat gefinancierd wordt met gelden uit het Investeringsfonds moet een eindafrekening ingediend worden ten laatste op 31 december 2008, zelfs al kunnen er wegens laattijdigheid geen trekkingsrechten meer uitbetaald worden. Bij ontstentenis daarvan moet het gedeelte van de reeds uitbetaalde voorschotten dat niet werd verantwoord integraal teruggestort worden. Het betreft hier de toepassing van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

- Bij eindafrekeningen ingediend na 31 december 2007 waarvan het factuurbedrag meer dan 2.500 euro lager ligt dan de machtiging, moet het verschil integraal terugbetaald worden. Saldi van 2.500 euro of minder mogen door de gemeente als verworven beschouwd worden.

– *Samenvatting :*

- 2003-2005 : het Investeringsfonds blijft normaal verder werken, maar zonder toekenning van nieuwe trekkingsrechten ;
- tot 31 oktober 2007 : indienen van de verantwoordingsstukken voor uitbetalingen ;
- tot eind 2007 : uitbetalingen mogelijk via prefinanciering Dexia Bank ;
- 31 december 2008 : uiterste datum voor het indienen van de eindafrekening.

Met betrekking tot het Sociaal Impulsfonds wordt bepaald dat voor de gemeenten die niet behoren tot de groep van de centrumsteden volgens artikel 6, § 1, 1^o, a, b en c van dit decreet, m.a.w. voor de gemeenten die niet zijn opgenomen in het Vlaams Stedenfonds, het gedeelte van de trekkingsrechten met betrekking tot het convenant 2000-2002 dat op 31 december 2002 niet werd vastgelegd in de Vlaamse begroting, aan het Gemeentefonds van 2003 wordt toegevoegd en verdeeld overeenkomstig de bepalingen van dit decreet. De SIF-middelen die voor eind 2002 op lokaal niveau werden vastgelegd kunnen lokaal nog omgezet worden in

reële betalingen tot uiterlijk 31 december 2003. Investeringsuitgaven kunnen worden uitbetaald tot uiterlijk 31 december 2004.

Aanvragen in het kader van de toekenning van uitzonderlijke aanvullende aandelen uit het Vlaams Gemeentefonds en van uitzonderlijke aanvullende trekkingsrechten uit het Vlaams Investeringsfonds, m.a.w. aanvragen in het kader van het zogenaamde Vlaams Noodfonds, die uiterlijk op 31 december 2002 werden ingediend, worden behandeld volgens de op dat ogenblik van kracht zijnde regelen.

De toekenning van de uitzonderlijke aanvullende aandelen en de uitzonderlijke aanvullende trekkingsrechten kunnen gebeuren tot uiterlijk 31 december 2004. De gemeentebesturen moeten de nodige verantwoordingsdocumenten ten laatste op 30 juni 2004 bij de Vlaamse administratie voor Binnenlandse Aangelegenheden indienen. De uitzonderlijke aanvullende aandelen worden voorafgenomen van de totale dotatie.

VI. INWERKINGTREDDING VAN HET ONTWERPDECREET

Teneinde in een voldoende ruime overgangsperiode te voorzien treedt de nieuwe regeling pas in werking op 1 januari 2003. Daardoor is er tijd voor een goede voorbereiding en voor de organisatie van correcte informatie naar de gemeenten over de gevolgen van het nieuwe decreet. Zo een overgangsperiode is ook een regel van goed bestuur. De gemeenten moeten voldoende tijd hebben om er hun financieel beleid op af te stemmen.

Op het ogenblik dat dit ontwerp van decreet ter bespreking voorligt in het Vlaams parlement, zijn de begrotingen van de Vlaamse gemeenten voor het jaar 2002 reeds opgemaakt, of zijn zij ten minste in volle voorbereiding. Het zou niet getuigen van behoorlijk bestuur om de uitvoering van deze begrotingen te doorkruisen met nieuwe regels die een belangrijke invloed kunnen hebben op het lokale beleid. De gemeenten moeten de nodige beleidsbeslissingen kunnen nemen om hun bestuur aan te passen aan het nieuwe decreet. Dat is zowel het geval voor de gewone begroting, ten gevolge van de integratie van de waarborgregeling uit het Sociaal Impulsfonds, als voor de buitengewone begroting door de integratie van het Investeringsfonds in het Vlaams Gemeentefonds.

Door de invoering op 1 januari 2003 loopt de nieuwe regeling ook gelijk met de periode waarin de beleidsovereenkomsten (2000-2002) inzake het Sociaal Impulsfonds aflopen. Dat biedt voor de ge-

meenten de mogelijkheid om in volle autonomie een samenhangende overgang te organiseren naar de nieuwe financieringsregeling.

Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Ingevolge artikel 19, § 1, 2° lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vermeldt dit artikel dat dit decreet kadert in de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 39, 127, 128 en 129 van de Grondwet en de artikelen 5, § 1, II, 2° en 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 2

De dotatie van het Vlaams Gemeentefonds wordt jaarlijks ingeschreven op de begroting van het Vlaamse Gewest.

Artikel 3

In dit artikel worden de dotatie en het evolutiemechanisme van het Vlaams Gemeentefonds bepaald.

De dotatie van het Vlaams Gemeentefonds wordt elk jaar vastgesteld op minstens de dotatie van het vorige jaar aangepast met een vast en duidelijk evolutiemechanisme, in het decreet bepaald.

Het evolutiepercentage is de procentuele verhouding, berekend tot op een honderdste van de eenheid, tussen het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand maart van het jaar dat aan het jaar van de verdeling voorafgaat, en het indexcijfer van de maand maart van het jaar daarvoor, zoals die werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, vermeerderd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in artikel 108, g), van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen.

Daarmee wordt de welvaartvastheid van het Gemeentefonds beter gevrijwaard. Tevens wordt daarmee gepoogd een trend te keren waardoor de gemeentelijke fiscaliteit een steeds groter aandeel in het totaal van de gemeentelijke ontvangsten inneemt. Tussen 1990 en 2000 is het aandeel van de

belastingen in de ontvangsten toegenomen van 36,6% tot 46,7%. De Vlaamse regering verwacht van de gemeenten dat ze hun begroting in evenwicht indienen, ook in een meerjarenperspectief. De gemeenten moeten een sluitende meerjarenplanning bij hun begroting voegen. In 2003 wordt een forfaitair bedrag als vertrekdotatie van het nieuwe gemeentefonds ingeschreven.

De groei van de dotatie sluit ook aan op het groeipad dat de Vlaamse regering zichzelf oplegt, waardoor de budgettaire haalbaarheid niet in het gedrang komt. Het groeipad loopt parallel met het groeipad van de middelen voor de Vlaamse overheid, opgenomen in het definitief stelsel van de financieringswet.

Artikel 4

Dit artikel omschrijft zeer algemeen dat elke gemeente en elk OCMW van het Vlaamse Gewest elk jaar een aandeel ontvangt uit het Gemeentefonds, voor hun algemene financiering volgens de regels bepaald in het decreet. De gemeenten en OCMW's worden, op hun verzoek, op de hoogte gebracht van de gegevens die voor de berekening van hun aandeel werden gebruikt.

Artikel 5

Dit artikel bepaalt de afrondingswijze van de gemeentelijke aandelen : tot op de euro.

Artikel 6

Dit artikel bepaalt de maatstaven en de wegingscoëfficiënten.

§ 1.

De maatstaven die de basis zijn van de verdeelsleutel zijn gegroepeerd in 5 clusters :

1. bijzondere financiering steden en kust ;
2. centrumfunctie ;
3. fiscale draagkracht ;
4. open ruimten ;

5. sociale maatstaven ;

1° Bijzondere financiering voor de centrumsteden, provinciale steden en de kustgemeenten.

Deze maatstaf voorziet in een vast bedrag per inwoner voor de gemeenten die tot volgende groepen behoren :

- gemeenten Δ 200.000 inwoners (30%) ;
- gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners (1,6%) ;
- centrumsteden (6,2%) ;
- provinciale steden (2%) ;
- gemeenten grenzend aan zee (1%).

De indeling in groepen voor deze maatstaf, heeft als doel een bedrag per inwoner te reserveren. Dat bedrag is in sterke mate afhankelijk van de groep waarin de gemeente zich bevindt. Voor de gemeenten in deze groepen betekent dat een substantieel gedeelte van het uiteindelijke aandeel.

a) gemeenten $\geq$ 200.000 inwoners

In de groep van gemeenten met 200.000 inwoners of meer bevinden zich slechts 2 gemeenten : de steden Antwerpen en Gent. Een vast bedrag per inwoner, waarbij 30% van het gemeentefonds voor deze maatstaf gereserveerd wordt, betekent voor beide steden 77% van hun aandeel.

De overige 23% wordt bepaald door de andere maatstaven die ook voor de overige gemeenten gelden.

b) gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners

In de groep van gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners bevindt zich slechts 1 gemeenten m.n. Brugge. In het vorige gemeentefonds maakte Brugge deel uit van de centrumsteden. Wel werd toen ook reeds in een extra regeling voorzien. Het niet opnemen van het aspect zeehaven in de criteria zou meebrengen dat het aandeel van Brugge proportioneel drastisch lager zou liggen. Brugge haalt uit de basisfinanciering 63 % van haar aandeel.

c) centrumsteden

De groep *centrumsteden* bevat de steden die geselecteerd werden in het kader van het versterkt ste-

delijk beleid van de Vlaamse regering, met uitzondering van Gent, Antwerpen en Brugge waarvoor een afzonderlijke regeling is getroffen. Ter vergelijking met het vroegere Gemeentefonds : het betreft dezelfde steden uit de groep centrumsteden (gemeenten met een inwoneraantal tussen 50.000 en 150.000), waaraan de stad Turnhout werd toegevoegd.

Het betreft Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen, Aalst en Leuven.

Net zoals voor Antwerpen, Gent en Brugge, zij het in mindere mate, vormt deze bijzondere financiering een belangrijk deel van de totale aandelen voor deze steden : tussen 42 en 52% van hun aandeel.

d) provinciale steden

De groep van de provinciale steden bevat de centrumgemeenten van de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden zoals geselecteerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het zijn Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem (21).

Voor deze gemeenten is de basisfinanciering ongeveer 25% van hun aandeel.

e) gemeenten grenzend aan de zee

De *bonus* voor de kustgemeenten wordt verantwoord door hun toeristische activiteit en infrastructuur. De kustgemeenten hebben ontegensprekelijk belangrijke kosten in vergelijking met andere gemeenten.

Het effect van de bonus voor de fiscaal rijkere kustgemeenten, die geen aanvullende belasting op de personenbelasting heffen, wordt in grote mate teniet gedaan door de maatstaven die de fiscale draagkracht meten.

De “korting” op de fiscaliteit voor kustgemeenten, waardoor in het vorige stelsel de waarde van 1% en de waarde van 100 opcentiemen met 30% kunstmatig verminderd werden, vervalt, waardoor het voordeel voor fiscaal rijke gemeenten verder afgezwakt wordt in vergelijking met het vroegere stelsel.

Bovendien zal de fiscale correctie, die toegepast wordt op de aandelen na berekening van de gewaarborgde ontvangst, voor gemeenten die geen minimale fiscale inspanning leveren in de vorm van minimale aanslagvoeten inzake aanvullende personenbelasting en opcentiemen op de onroerende voorheffing, de aandelen van deze gemeenten substantieel verminderen.

De bijzondere financiering voor de kustgemeenten vertegenwoordigt tussen de 20 en 30% van de totale aandelen voor deze gemeenten.

2° Centrumfunctie

Beide maatstaven *actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente en aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente*, meten de activiteitsgraad in een gemeenten en de concentratie van personen die de gemeente “bezoekt” om er te werken of een opleiding te volgen. Deze maatstaven staan in relatie tot de omvang van kosten die nodig zijn om een bepaalde minimale infrastructuur inzake administratie, politie, cultuur en ontspanning uit te bouwen en te exploiteren.

a) actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente

Deze maatstaf werd ook gebruikt in het vorige decreet op het Gemeentefonds.

De gegevens worden verstrekt door de RSZ en de RSVZ.

b) Aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente

In tegenstelling tot de vroegere regeling van het Gemeentefonds, waarbij de leerlingen alleen meetelden voor gemeenten met meer dan 10.000 inwoners, worden de leerlingen voor alle gemeenten in aanmerking genomen. De reden hiervoor is dat deze maatstaf de centrumfunctie van een gemeente moet valoriseren en ook kleine gemeenten met weinig inwoners een bepaalde centrumfunctie kunnen hebben ten opzichte van omliggende gemeenten.

Het betreft de leerlingen en studenten uit het secundair en het hoger onderwijs en de leerlingen uit het onderwijs voor sociale promotie en uit het deeltijds kunstonderwijs. In deze laatste twee categorieën tellen de cursisten mee voor een half equivalent om de voor de hand liggende reden dat het hier onderwijsvormen betreft zonder volledig leer-

plan. De definities werden aangepast aan de nieuwe onderwijswetgeving.

3° Fiscale armoede

Een gemeente waarvan de inwoners relatief grote inkomsten genereren, zal een grote fiscale draagkracht hebben, zelfs al heft zij geen aanvullende personenbelasting, omdat de waarde van 1% personenbelasting (exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting) per inwoner hoog is. Omgekeerd, een “arme” gemeente met inwoners die weinig belastingen betalen, is fiscaal arm, zelfs al heeft zij hoge aanslagvoeten. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de onroerende voorheffing die gebaseerd is op het kadastraal inkomen.

De verdeelsleutel zal voor deze maatstaven werken met de omgekeerde evenredigheid. Hoe groter 1% PB van de inkohiering per persoon, hoe lager het aandeel dat de gemeenten ontvangen voor deze maatstaven.

Omwille van problemen bij de vestiging en de inning van de onroerende voorheffing wordt in de nieuwe regeling van het Gemeentefonds de onroerende voorheffing vervangen door het “totaal belastbaar kadastraal inkomen op het grondgebied van de gemeente”. De correlatie tussen deze twee gegevens is dermate groot, dat de verschillen in de uiteindelijke aandelen vrij klein zijn.

Omdat de “realistische” relatie tussen de kadastrale inkomens en de werkelijke potentiële inkomens van onroerende goederen in de loop van de laatste decennia achteruit is gegaan, wordt aan deze maatstaf een kleiner gewicht toegekend dan aan die van de personenbelasting.

4° Open ruimten

Het begrip “open ruimte” moet vrij letterlijk geïnterpreteerd worden. Het betreft “visuele” open ruimten zonder onderscheid van bestemming of landschappelijke waarde.

Het omvat volgende terreinen : bossen, tuinen en parken, woeste gronden en de gekadastreerde wateren, akkerland, grasland, boomgaarden en recreatiegebieden.

“Woeste gronden” bevatten volgende soort percelen : schaaapweiden, heide, rotsen, moerassen, venen, turfgronden, aanspoelingen, wallen, dijken en steenberg. “Gekadastreerde wateren” zijn welwater, poelen, vijvers, meren, grachten, sloten, viskwekerijen, kanalen en bassins.

De gegevens voor deze maatstaven worden ingewonnen bij de diensten van het Kadaster.

5° Sociale maatstaven

De sociale maatstaven zijn geïnspireerd op het Sociaal Impulsfonds, maar werden hier en daar aangepast, op grond van ervaringen uit het Sociaal Impulsfonds.

a) WIGW's

Het betreft hier de weduwen, wezen, invaliden en gepensioneerden die minder inkomsten hebben dan het laagste werknemerspensioen. De bestaansminimumtrekkers worden van deze groep afgezonderd. Zij worden afzonderlijk in aanmerking genomen. Hier worden dus zowel de bejaarden die in het stelsel van het gewaarborgd minimuminkomen zitten, als de andere genoemde groepen met een bijzonder laag inkomen gevat. De gemeente moet voor deze groepen, die fiscaal niets te bieden hebben, allerhande voorzieningen uitbouwen en exploiteren.

b) Bestaansminimumtrekkers

Deze groep behoort sinds 2000 in feite tot de groep van de WIGW's, maar omdat de bestaansminimumtrekkers een grotere kost betekenen voor de gemeente (het OCMW), wordt ze een afzonderlijke maatstaf en kan een grotere weging toegekend worden dan voor de overige sociale groepen van de WIGW's.

Het is een evident criterium voor armoede en bestaansonzekerheid. Dezelfde argumenten gaan ook op als die gebruikt bij de andere WIGW's, met dien verstande dat hun uitkering voor een belangrijk deel ten laste komt van de gemeenten (OCMW's).

c) Werklozen met een lage scholingsgraad

Omwille van het belang dat aan werk als integratie-mechanisme moet gegeven worden, blijft werkloosheid een onaanvaardbare vorm van achterstelling. In vergelijking met het Sociaal Impulsfonds wordt in de nieuwe regeling een belangrijke correctie aan deze maatstaf aangebracht.

Alleen de werklozen met een lage scholingsgraad (tot en met lager secundair onderwijs of gelijkgesteld) worden in aanmerking genomen omdat juist deze categorie van werklozen de grootste sociale problematiek genereert. Deze groep valt ook in belangrijke mate samen met jonge, langdurige en

structurele werklozen. De samenleving zal het meest moeten investeren in deze groep.

d) Het aantal geboorten in kansarme gezinnen

De bepaling van “kansarm gezin” gebeurt door Kind & Gezin op basis van volgende criteria :

- het beschikbaar maandinkomen is lager een vastgesteld minimum ;
- de opleiding van een van de ouders is minder of gelijk aan lager onderwijs, beroepsonderwijs, buitengewoon onderwijs ;
- de ontwikkeling van de kinderen in het gezin is laag ;
- de arbeidssituatie van de ouders is precair, werkloosheid of in een beschutte werkplaats ;
- de huisvesting is onaangepast (te klein, krot of geen voorzieningen) ;
- de gezondheid is zwak, gehandicapt, oneigenlijk gebruik van de gezondheidszorg.

e) Sociale huurappartementen

Wijken met veel sociale huurappartementen kenmerken zich door een sociale achterstand bij de bewoners. Alhoewel deze woningvorm over het hele grondgebied verspreid is, zijn er belangrijke concentraties in de steden waardoor hele buurten gevormd worden. Het hoeft weinig toelichting dat juist daar de inspanningen het grootst moeten zijn om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

§ 2 en § 3

Voor elke maatstaf, behalve voor de cluster *bijzondere financiering voor de steden en de kust*, gebeurt de verdeling onder alle 308 Vlaamse gemeenten op basis van hun onderlinge verhouding ten opzichte van een basisgetal. In de regel is dat basisgetal de eenheid waarop de maatstaf is gebaseerd : leerlingen, km weg, tewerkgestelden, hectaren open ruimte, WIGW'ers, werklozen, geboorten, bewoners sociale huurappartementen, bestaansminimumtrekkers. Het procentueel aandeel wordt per maatstaf en per gemeente berekend aan de hand van volgende formule :

basisgetal gemeente x 100
basisgetallen alle gemeenten

Dit percentage wordt vervolgens voor elke gemeente vermenigvuldigd met het te verdelen bedrag voor deze maatstaf.

In de cluster *bijzondere financiering voor de steden en de kust* wordt binnen elke groep van gemeenten een vast percentage van het Gemeentefonds verdeeld op basis van het aantal inwoners binnen die groep.

Voor de maatstaf *omgekeerde evenredigheid van de totale opbrengst van de personenbelasting van de inwoners in de gemeente*, wordt het basisgetal berekend aan de hand van de volgende formule : $\text{inwoners}^2 / \text{totale inkohiering personenbelasting van de inwoners van de gemeente, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting}$

Deze formule is een algebraïsche vereenvoudiging van onderstaande formule, waarin de omgekeerde evenredigheid van de waarde van 1% aanvullende personenbelasting per inwoner wordt berekend :

$$\frac{1}{\frac{\text{inkohiering APB}}{\text{aanslagvoet x inwoners}}} \times \text{x inwoners}$$

(APB = aanvullende belasting op de personenbelasting)

Het resultaat van beide formules voor de berekening van het aandeel voor deze maatstaf is hetzelfde.

Eenzelfde redenering geldt voor de maatstaf *omgekeerde evenredigheid van het totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente*. Het basisgetal berekend wordt aan de hand van de volgende formule : $\text{inwoners}^2 / \text{totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente}$,

Deze formule is afgeleid van onderstaande formule, waarin de omgekeerde evenredigheid van de waarde van 100 opcentiemen onroerende voorheffing per inwoner wordt berekend en de inkohiering OV vervangen wordt door het kadastrale inkomen. De correlatie tussen de waarde van 100 opcentiemen per inwoner en het kadastrale inkomen is zeer groot.

$$\frac{1}{\frac{\text{inkohiering OOV x 100}}{\text{aantal op x inwoners}}} \times \text{x inwoners}$$

Artikel 7

In de context van dit decreet zijn *tewerkgesteld* :

- arbeiders en bedienden, inclusief het onderwijzend personeel dat niet door de overheid wordt bezoldigd ;
- de zelfstandigen, inclusief de helpers aan zelfstandigen ;
- het personeel in dienst van de overheid, inclusief het onderwijzend personeel

Het betreft hier *tewerkgestelde* in een brede betekenis van het woord. Nagenoeg alle beroepscategorieën vallen onder deze noemer.

Artikel 8

Het betreft de leerlingen en studenten uit het secundair en het hoger onderwijs en de leerlingen uit het onderwijs voor sociale promotie en uit het deeltijds kunstonderwijs. In deze laatste twee categorieën tellen de cursisten mee voor een half equivalent om de voor de hand liggende reden dat het hier onderwijsvormen betreft zonder volledig leerplan. De definities werken aangepast aan de nieuwe onderwijswetgeving.

De bepalende factor voor het vaststellen van het aantal leerlingen is de gemeente waar de campus gelegen is, en niet de gemeente waar de onderwijsinrichting haar zetel heeft.

Artikel 9

Omdat de dotatie uit het Gemeentefonds voor de gemeenten een belangrijke inkomstenbron is, mag het niet zijn dat de vaststelling van de aandelen uit het Gemeentefonds een aanzienlijke vertraging oploopt omdat de actuele gegevens voor een van de maatstaven om een of andere externe reden niet beschikbaar is. Als bepaalde gegevens niet voorhanden zijn, worden, net zoals dat vroeger ook steeds het geval was in het Gemeentefonds en het Investeringsfonds, de recentste gegevens gebruikt waarover de regering op het moment van de berekening beschikt. Het spreekt voor zich dat de

Vlaamse administratie alle middelen zal aanwenden om de meest actuele gegevens te verkrijgen.

Uiteraard moeten per maatstaf alle gegevens op hetzelfde tijdstip of dezelfde periode betrekking hebben.

Om de objectiviteit van het fonds te verzekeren, gebeurt het inwinnen van de gegevens uitsluitend bij de overheidsdiensten en -instellingen van het federaal of het Vlaams niveau.

Artikel 10

Dit artikel voorziet in de waarborgregeling.

§ 1

De basiswaarborg bestaat uit :

- het aandeel van het Gemeentefonds van 2002, zonder het eventueel uitzonderlijk aanvullend aandeel (“noodfonds”) dat verkregen werd in 2002 ;
- het aandeel uit het Investeringsfonds van 2002, zonder het eventueel uitzonderlijk aanvullend trekkingsrecht (“noodfonds”) dat verkregen werd in 2002 ;
- het voor 2002 gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds ;
- voor de niet-centrumsteden : gedeelte boven de waarborg uit het Sociaal Impulsfonds voor die gemeenten die in 2002 een aandeel ontvingen dat hoger lag dan het voor 2002 gewaarborgde aandeel.

§ 2

De toepassing van de waarborgregeling leidt ertoe dat een systeem van solidariteit wordt gecreëerd tussen de gemeenten onderling. Gemeenten die een berekend aandeel hebben dat lager is dan de gewaarborgde ontvangst, zullen een complement ontvangen om tot deze gewaarborgde ontvangst te komen. Dat complement wordt gefinancierd door alle andere gemeenten waarvan het aandeel naar verhouding zal verminderd worden.

Artikel 11

Dit artikel bevat de fiscale correctie.

In het ontwerp worden de volgende drempelwaarden bepaald :

Aanvullende belasting op de personenbelasting (APB) : 5%

Opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) : 700 opcentiemen.

Wat de APB betreft, wordt het berekend aandeel, na toepassing van de waarborgregeling, met 0,5% verminderd voor elk tiende van een procent onder de drempelwaarde. Een aanslagvoet van 4,8% geeft bijgevolg een “korting” van 1%.

De maximale afname is $50 \times 0,5\% = 25\%$.

Voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing geldt een gelijkaardige regeling. Ook hier is de maximale vermindering van het berekend aandeel 25%. De “korting” gebeurt in dit geval door het berekend aandeel, na toepassing van de waarborgregeling, te verminderen met 25/700% voor elke opcentiem beneden de drempelwaarde (ongeveer 0,357%). Per 100 opcentiemen beneden de drempelwaarde van 700 gebeurt er dus een vermindering met ongeveer 3,57%. Voorbeeld : een aanslagvoet van 550 opcentiemen, resulteert in een vermindering van het aandeel met 5,3% ($700 - 550 = 150$; $150 \times (25/700) = 5,3\%$).

Beide “kortingen” zijn cumulatief tot een theoretische vermindering van 50% van het aandeel. Dat laatste is enkel het geval als de desbetreffende gemeente zowel voor de APB als voor de OOV geen fiscale inspanning van de bevolking vraagt. In Vlaanderen zijn er 2 gemeenten waar beide aanslagvoeten onder de drempelwaarde liggen : Sint-Martens-Latem (4,5% en 580 opcentiem) en Aartselaar (4% en 438 opcentiem). De gecumuleerde “korting” zal respectievelijk $(2,5 + 4,3) = 6,8\%$ en $(5 + 9,3) = 14,3\%$ zijn.

Deze maatregel wordt gradueel ingevoerd : in 2004 voor een derde, in 2005 voor twee derden en vanaf 2006 volledig.

Artikel 12

Dit artikel beoogt de samenwerking tussen de gemeente en het OCMW te honoreren. Meteen

wordt hier ook de basisfinanciering van de OCMW's in het Gemeentefonds opgenomen. Tegelijkertijd wordt het subsidiariteitsbeginsel versterkt door aan de lokale verkozenen de bevoegdheid toe te kennen zelfstandig te beslissen over het gedeelte dat rechtstreeks aan het OCMW wordt doorgestort.

De raden van gemeente en OCMW kunnen tot uiterlijk 30 juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar van de verdeling aan de administratie Binnenlandse Aangelegenheden kennis geven van een lokaal akkoord tussen beide lokale besturen over de onderlinge verdeling van het aandeel in het Gemeentefonds. Het overeengekomen OCMW-aandeel wordt dan rechtstreeks aan het OCMW gestort. Als de administratie geen beslissing ontvangt, wordt 8% van het gemeentelijk aandeel in het Vlaams Gemeentefonds rechtstreeks aan het OCMW gestort. Het OCMW-gedeelte wordt uitgedrukt in hele procenten van het gezamenlijke aandeel van gemeente en OCMW of in een bedrag, afgerond op duizend euro.

Indien beide raden het daaropvolgende jaar vóór 30 juni geen nieuwe beslissing nemen, wordt het laatst meegedeelde percentage of bedrag behouden.

Artikel 13

Er worden vier kwartaalvoorschotten uitgekeerd, telkens op het einde van de eerste maand van elk kwartaal. Het bedrag van elk voorschot is gelijk aan een vierde van de laatst gekende definitieve verdeling. De voorschotten worden rechtstreeks aan de gemeente en het OCMW uitbetaald in de verhouding bepaald in artikel 6 van het decreet.

Als het begrotingskrediet van het jaar waarin de voorschotten uitbetaald worden, ontoereikend is om deze voorschotten uit te betalen, worden zij naar verhouding verminderd.

Artikel 14

Na afloop van het jaar volgt de definitieve verdeling. De Vlaamse regering stelt de aandelen definitief vast.

Artikel 15

Voor de gemeenten en OCMW's die een hoger bedrag aan voorschotten hebben gekregen dan het aandeel waarop zij krachtens de verdeling recht hebben, wordt hun rekening ambtshalve gedebiteerd voor het te veel ontvangen bedrag, volgens de verhouding bepaald overeenkomstig artikel 12 van het decreet.

Artikel 16

Dit artikel bevat een regeling voor het geval bij de definitieve vaststelling van aandelen een vergissing werd gemaakt. De Vlaamse regering kan dan overgaan tot een herziening. De Vlaamse regering bepaalt de modaliteiten ervan. De regularisatie kan eventueel gespreid worden over meerdere jaren.

Artikel 17

Een eventueel negatief saldo of een ambtshalve afname ten gevolge van een vergissing kan pas van de rekening van de gemeente en het OCMW worden afgenomen na het verstrijken van een termijn van dertig dagen nadat de gemeente en het OCMW op de hoogte werden gebracht van het verdelingsbesluit.

Artikel 18

Met dit artikel wordt de regeling bedoeld waarmee de kwartaalvoorschotten, eindsaldi en eventuele ambtshalve afnames worden gecrediteerd of gedebiteerd op rekeningen van de gemeenten en de OCMW's. De regeling zoals die in het vorige decreet op het Gemeentefonds was voorzien, namelijk de storting op een verplichte rekening van de gemeente bij het toenmalige Gemeentekrediet van België, is voorbijgestreefd en niet meer in overeenstemming met de huidige wetgeving.

Artikel 19

Met het oog op een soepeler uitbetaling van de aandelen wordt het voorafgaand visum van het Rekenhof niet langer gevraagd.

Artikel 20

Volgende decreten worden opgeheven :

- het Gemeentefonds ;
- het Investeringsfonds ;
- het Sociaal Impulsfonds.

Artikel 21

Voor het jaar 2003 voorziet het ontwerpdecreet een specifieke regeling voor de berekening van het bedrag van de kwartaalvoorschotten. Dat is nodig omdat het bedrag van het nieuwe Gemeentefonds in 2003 niet in verhouding staat tot dat van het oude van 2002 en de berekening van 2002 door de wijziging van de criteria, geen geldige basis meer vormt om voorschotten voor 2003 uit te keren.

Door de uitbetaling van vier kwartaalvoorschotten ten bedrage van 24,5% van de raming wordt via de voorschottenregeling 98% van de geraamde aandelen uitbetaald. Twee procent wordt gereserveerd om schommelingen in de eindafrekeningen op te vangen en zodoende relatief omvangrijke terugbetalingen te vermijden bij de vaststelling van de definitieve aandelen.

Artikel 22

Dit artikel bevat de overgangsbepalingen met betrekking tot het Investeringsfonds

§ 1

In 2003, 2004 en 2005 blijft het Investeringsfonds normaal verder functioneren, maar er komen geen nieuwe trekkingsrechten/toelagen bij. Er wordt geen machtigingskrediet meer in de Vlaamse begroting ingeschreven.

§ 2

Alle rechten met betrekking tot toegekende trekkingsrechten blijven gewaarborgd tot einde 2005. De bepalingen van het decreet betreffende het Investeringsfonds en de uitvoeringsbesluiten blijven van toepassing.

§ 3

Trekkingsrechten van gemeenten waarvoor de provinciegouverneur op 1 januari 2006 geen machtiging tot gebruik heeft gegeven, vervallen.

Trekkingsrechten en toelagen van provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie waarvoor de Vlaamse minister op 1 januari 2006 geen machtiging tot gebruik heeft gegeven, vervallen.

§ 4

Tot 31 december 2007 kunnen uitbetalingen gebeuren van trekkingrechten/toelagen die gemachtigd werden vóór 1 januari 2006. Tot zolang zal de Dexia Bank blijven prefinancieren en moeten er in de Vlaamse begroting kredieten voorzien worden voor de terugbetaling van het kapitaal en de interesten aan de Dexia Bank. Vanaf 1 januari 2008 worden geen trekkingsrechten meer uitbetaald. De verantwoordingsstukken op basis waarvan de geldvoorschotten en de eindsaldi worden uitbetaald, moeten bijgevolg ten laatste op 31 oktober 2007 bij de provinciegouverneur of de Vlaamse minister toekomen, ten einde de administratie in de mogelijkheid te stellen de dossiers af te werken en de betalingen te doen uitvoeren tegen uiterlijk 31 december 2007.

§ 5

Voor elk investeringsproject dat gefinancierd wordt met gelden uit het Investeringsfonds moet een eindafrekening ingediend worden ten laatste op 31 december 2008, zelfs al kunnen er wegens laattijdigheid geen trekkingsrechten meer uitbetaald worden. Bij ontstentenis daarvan moet het gedeelte van de reeds uitbetaalde voorschotten dat niet werd verantwoord, integraal teruggestort worden. Het betreft hier de toepassing van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

§ 6

Bij eindafrekeningen ingediend na 31 december 2007 waarvan het factuurbedrag meer dan 2.500 euro lager ligt dan het bedrag van de reeds ontvangen voorschotten, moet het verschil integraal terugbetaald worden. Saldi van 2.500 euro of minder mogen door de gemeente als verworven beschouwd worden. Deze laatste bepaling moet betreffen dat de gemeente, provincie of de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de eindafrekening “pasmunt” moet terugbetalen met alle administratieve formaliteiten tot gevolg. Meestal gaat het bij “lagere eindafrekeningen” om geringe bedragen.

Artikel 23

Met betrekking tot het Sociaal Impulsfonds wordt bepaald dat voor de gemeenten die niet behoren tot de groep van de centrumsteden volgens artikel 6, § 1, 1°, a, b en c van dit decreet, m.a.w. voor de gemeenten die niet zijn opgenomen in het Vlaams Stedenfonds, het gedeelte van de trekkingsrechten met betrekking tot het convenant 2000-2002 dat op 31 december 2002 niet werd vastgelegd in de Vlaamse begroting, aan het Gemeentefonds van 2003 wordt toegevoegd en verdeeld overeenkomstig de bepalingen van dit decreet. De SIF-middelen die voor eind 2002 op lokaal niveau werden vastgelegd kunnen lokaal nog omgezet worden in reële betalingen tot uiterlijk 31 december 2003. Investeringsuitgaven kunnen worden uitbetaald tot uiterlijk 31 december 2004.

Artikel 24

Alle aanvragen in het kader van de toekenning van uitzonderlijke aanvullende aandelen uit het Vlaams Gemeentefonds en van uitzonderlijke aanvullende trekkingsrechten uit het Investeringsfonds, die worden ingediend ten laatste op 31 december 2002, zullen worden behandeld volgens de bepalingen die op dat tijdstip van kracht waren.

Het decreet stelt, in afwijking van de bepalingen in artikel 22, § 1, de uiterste datum voor de toekenning van die uitzonderlijke aanvullende aandelen en/of uitzonderlijk aanvullende trekkingsrechten vast op 31 december 2004. De gemeentebesturen moeten de nodige verantwoordingsdocumenten ten laatste op 30 juni 2004 bij de Vlaamse administratie voor Binnenlandse Aangelegenheden indienen.

De uitzonderlijke aanvullende aandelen worden voorafgenomen van de totale dotatie.

Artikel 25

De inwerkingtreding van het decreet wordt vastgesteld op 1 januari 2003, teneinde in een voldoende ruime overgangsperiode te voorzien. Daardoor is er tijd voor een goede voorbereiding en voor de organisatie van correcte informatie naar de gemeenten over de gevolgen van het nieuwe decreet. Zo een overgangsperiode is ook een regel van goed bestuur. De gemeenten moeten voldoende tijd

hebben om er hun financieel beleid op af te stemmen.

Door de invoering op 1 januari 2003 loopt de nieuwe regeling ook gelijk met de periode waarin de beleidsovereenkomsten (2000-2002) inzake het Sociaal Impulsfonds aflopen. Dat biedt voor de gemeenten de mogelijkheid om in volle autonomie een samenhangende overgang te organiseren naar de nieuwe financieringsregeling.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAEL

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken
en Buitenlands Beleid,*

Paul VAN GREMBERGEN

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot vaststelling van de regels inzake
de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid 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 I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

De jaarlijkse dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds wordt uitgetrokken op de begroting van het Vlaamse Gewest.

Artikel 3

§ 1. Elk jaar wordt de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds vastgesteld op een bedrag, gelijk aan de dotatie van het vorige jaar, aangepast met een in § 2 bedoeld evolutiepercentage.

§ 2. Het evolutiepercentage is de procentuele verhouding, berekend tot op een honderdste van de eenheid, tussen het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand maart van het jaar dat aan het jaar van de verdeling voorafgaat, en het indexcijfer van de maand maart van het jaar daarvoor, zoals die werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, vermeerderd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in de Bijzondere Wet van 13 juli 2001, art. 31,1.

§ 3. In afwijking van § 1 bedraagt de dotatie voor 2003 : 1.542.979.000 euro.

§ 4. De berekende dotatie wordt afgerond op het hogere duizendtal.

Artikel 4

De dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds wordt elk jaar verdeeld over alle gemeenten van het Vlaamse Gewest, voor de algemene financiering van de gemeenten en OCMW's, volgens de regels, bepaald in dit decreet. Op eenvoudig verzoek worden de gemeenten in kennis gesteld van de wijze waarop hun aandeel is berekend.

Artikel 5

Alle bedragen die berekend zijn met toepassing van dit decreet worden afgerond op de euro.

HOOFDSTUK II

Vereffening van de aandelen

Artikel 6

§ 1. Elke gemeente kan vragen een deel van het aandeel rechtstreeks te storten op de rekening van het OCMW. De beslissing moet uitgaan van de OCMW-raad en de gemeenteraad en moet uiterlijk op 30 juni van het jaar voor het jaar van de verdeling toekomen op de administratie Binnenlandse Aangelegenheden. Het gedeelte wordt uitgedrukt in hele procenten van het totale aandeel of in een bedrag, afgerond op duizend euro.

§ 2. Een meegedeeld percentage of bedrag wordt het daaropvolgende jaar behouden, tenzij de beslissing vóór de in § 1 bedoelde datum door de gemeenteraad en de OCMW-raad wordt gewijzigd.

§ 3. Bij ontstentenis van een dergelijke beslissing of als die beslissing te laat aankomt, wordt 8% van het gemeentelijk aandeel binnen het Vlaams Gemeentefonds rechtstreeks op de rekening van het OCMW gestort.

Artikel 7

In de eerste maand van elk kwartaal wordt, onverminderd de bepalingen van artikel 18, aan elke gemeente en aan elk OCMW een voorschot uitbetaald dat gelijk is aan één vierde van hun aandeel, volgens de verhouding, bepaald in artikel 6, van het laatste jaar waarvoor de Vlaamse regering de definitieve verdeling heeft bepaald. Als het begrotingskrediet van het jaar waarin het voorschot uitbetaald wordt, ontoereikend is om die voorschotten uit te betalen, worden ze naar verhouding verminderd.

Artikel 8

§ 1. De definitieve vaststelling van de aandelen gebeurt door de Vlaamse regering. Als het definitieve aandeel kleiner is dan de som van de toegekende voorschotten, wordt het negatieve eindsaldo ambtshalve afgenomen van de rekeningen van de gemeente en van het OCMW, volgens de verhouding die bepaald werd overeenkomstig artikel 6 van dit decreet.

§ 2. Een eventueel negatief saldo kan pas van de rekening van de gemeente en van het OCMW afgenomen worden na het verstrijken van een termijn van dertig dagen, nadat het besluit ter kennis van de gemeente is gebracht.

Artikel 9

§ 1. Als een vergissing werd gemaakt bij de definitieve vaststelling van de aandelen, kan de Vlaamse regering de vaststelling van de aandelen herzien. Ze bepaalt de voorwaarden van de regularisatie, die eventueel gespreid wordt over meerdere jaren.

§ 2. Een ambtshalve afname van de rekeningen van de gemeente en van het OCMW kan pas worden uitgevoerd na het verstrijken van een termijn van dertig dagen, nadat het herzieningsbesluit ter kennis van de gemeente is gebracht.

Artikel 10

De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden voor de uitbetaling van de voorschotten en de eindsaldi, en de ambtshalve afhoudingen, bedoeld in artikel 8 en 9 van dit decreet.

HOOFDSTUK III

Berekening van de aandelen

Artikel 11

§ 1. Het Gemeentefonds wordt op grond van de volgende maatstaven onder de gemeenten verdeeld :

1° 40,8 % voor de bijzondere financiering van de centrumsteden en de kustgemeenten :

- a) 30% volgens het aantal inwoners in de gemeenten met 200.000 inwoners of meer ;
- b) 1,6% volgens het aantal inwoners van gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners ;
- c) 6,2% volgens het aantal inwoners in de volgende steden : Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen, Aalst en Leuven ;
- d) 2% volgens het aantal inwoners in de volgende steden : Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem ;
- e) 1% voor het aantal inwoners in de gemeenten waarvan het grondgebied grenst aan de zee.

2° 8% voor de centrumfunctie :

- a) 4% volgens de actieve bevolking, tewerkgesteld in de gemeente ;
- b) 4% volgens het aantal leerlingen en studenten dat secundair en hoger onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente ;

3° 30,2% voor de fiscale armoede :

- a) 19% op de omgekeerde evenredigheid van de totale opbrengst van de personenbelasting van de inwoners in de gemeente, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting ;
- b) 11,2% op de omgekeerde evenredigheid van het totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente ;

4° 6% voor open ruimten op basis van de oppervlakte bos, tuinen en parken, woeste gronden, gekadaastreerde wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden ;

5° 15% voor sociale maatstaven :

- a) 1% volgens het aantal personen met een WIGW-statuuut, met uitzondering van de bestaansminimumtrekkers ;
- b) 4% volgens het aantal werklozen met een lage scholingsgraad ;
- c) 3% volgens het aantal geboorten in kansarme gezinnen ;
- d) 3% volgens het aantal bewoners van sociale huurappartementen ;
- e) 4% volgens het aantal bestaansminimumtrekkers.

§ 2. De basisgetallen zijn voor alle maatstaven, met uitzondering van de maatstaven van de fiscale armoede, gelijk aan de eenheid waarop de maatstaf is gebaseerd. In § 1, 1° a, b, c, d en e, 2°, a en b, 5° a, b, d en e, is die eenheid : personen ; in 4° : hectaren en in 5°, c : aantal geboorten.

Voor de maatstaven van de fiscale armoede onder § 1, 4°, a en b, worden de basisgetallen berekend aan de hand van de volgende formules :

1° basisgetal personenbelasting = $\text{inwoners}^2 / \text{totale incohiering personenbelasting, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting, van de inwoners van de gemeente}$

2° basisgetal kadastraal inkomen = $\text{inwoners}^2 / \text{totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente}$

§ 3. Voor elke maatstaf, bedoeld in § 1, 2° tot 5°, wordt het aandeel van de gemeenten vastgesteld in verhouding tot de relatieve waarde van het basisgetal van elke gemeente ten opzichte van de som van de basisgetallen van alle gemeenten.

Artikel 12

De actieve bevolking, werkzaam in de gemeente, bedoeld in artikel 11, § 1, 2°, a, bestaat uit :

- 1° arbeiders en bedienden, inclusief het onderwijzend personeel dat niet door de overheid wordt bezoldigd ;
- 2° de zelfstandigen, inclusief de helpers van zelfstandigen ;
- 3° het personeel in dienst van de overheid, inclusief het onderwijzend personeel.

Artikel 13

Het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente, bedoeld in artikel 11, § 1, 2°, b, bestaat uit de regelmatig aanwezige leerlingen en studenten in het secundair en het hoger onderwijs, met volledig leerplan, vermeerderd met 0,5 maal de financierbare cursisten in het deeltijds kunstonderwijs, waarop op basis van het decreet van 10 juli 2001 betreffende het onderwijs XIII, het aantal lesuren-cursist bepaald wordt en de financierbare cursisten in het onderwijs voor sociale promotie, waarop op basis van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenonderwijs, het aantal lesuren-cursist bepaald wordt. De bepalende factor is de gemeente waar de campus gelegen is, en niet de zetel van de onderwijsinrichting.

Artikel 14

Voor elke maatstaf worden de recentste waarden in aanmerking genomen waarover de regering beschikt. De gegevens van elke maatstaf moeten voor alle gemeenten op hetzelfde tijdstip of op dezelfde periode betrekking hebben. De gegevens worden uitsluitend ingewonnen bij overheidsdiensten en -instellingen waaronder de Vlaamse overheid, het Kadaster, het Nationaal Instituut voor de Statistiek, de Kruispuntdata-bank, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen en het federaal Ministerie van Financiën.

Artikel 15

§ 1. De toepassing van dit decreet mag er niet toe leiden dat een gemeente minder ontvangt dan de som van :

- 1° het aandeel uit het Gemeentefonds 2002, exclusief een eventueel uitzonderlijk aanvullend aandeel ;
- 2° het toegekend trekkingsrecht uit het Investeringsfonds 2002, exclusief een eventueel uitzonderlijk aanvullend trekkingsrecht ;
- 3° het voor 2002 gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds ;
- 4° het gedeelte boven de waarborg uit het Sociaal Impulsfonds 2002 voor de gemeenten die in 2002 een aandeel ontvingen dat hoger lag dan het voor 2002 gewaarborgde aandeel, en die niet behoren tot de groep van de centrumsteden volgens artikel 11, § 1, 1°, a, b en c, van dit decreet ;

§ 2. De berekende aandelen van de gemeenten die lager liggen dan de hierboven gewaarborgde ontvangst, worden verhoogd door afneming van de daarvoor noodzakelijke bedragen op de aandelen van de gemeenten die hoger liggen dan de gewaarborgde ontvangst. De afneming gebeurt in verhouding tot de bedragen waarmee de aandelen van die gemeenten de gewaarborgde ontvangst overstijgen.

Artikel 16

§ 1. Het berekende gemeentelijk aandeel, na de toepassing van de waarborgregeling, bedoeld in artikel 15 van dit decreet, wordt verminderd als de aanslagvoeten voor de aanvullende personenbelasting of de opcentiemen op de onroerende voorheffing van die gemeente, in het jaar dat aan de berekening voorafgaat, lager zijn dan de respectievelijke drempelwaarden van 5% en 700 opcentiemen. Die vermindering bedraagt respectievelijk 0,5% voor elk tiende van een procent en vijfentwintig zevenhonderdste procent voor elke opcentiem onder de drempelwaarde.

§ 2. De som van de bedragen die in mindering wordt gebracht van de gemeenten bedoeld in § 1, wordt evenredig verdeeld onder de overige gemeenten, behalve onder de gemeenten van wie de aandelen overeenkomstig de bepalingen in artikel 15, verhoogd werden tot de gewaarborgde ontvangst.

§ 3. De vermindering van de aandelen op basis van de fiscale aanslagvoeten wordt gradueel ingevoerd vanaf het jaar 2004. Voor 2004 wordt slechts een derde van de berekende vermindering afgehouden van het gemeentelijk aandeel. Voor 2005 is dat twee derden, voor 2006 en volgende jaren 100%.

HOOFDSTUK IV

Opheffings- en overgangsbepalingen

Artikel 17

De volgende decreten worden opgeheven :

- 1° het decreet van 31 juli 1990 tot instelling van het Vlaams Gemeentefonds en tot regeling van een bijzondere dotatie voor sommige gemeenten van het Vlaamse Gewest ;
- 2° het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds ;
- 3° het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan ;
- 4° het decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking van het Sociaal Impulsfonds.

Artikel 18

De kwartaalvoorschotten, uitbetaald in het begrotingsjaar 2003, zullen in afwijking van artikel 3 van het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en van artikel 7 van dit decreet, 24,5% bedragen van de raming van het Gemeentefonds voor 2003. Die raming zal gebeuren overeenkomstig de bepalingen van dit decreet.

Artikel 19

§ 1. Vanaf het begrotingsjaar 2003 worden geen trekkingsrechten of toelagen meer toegekend in het kader van het Investeringsfonds, zoals bepaald in het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

§ 2. De gemeenten, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie blijven evenwel tot 31 december 2005 alle rechten behouden met betrekking tot de in het verleden toegekende trekkingsrechten of toelagen. Voor de procedure voor de machtiging, het gebruik van trekkingsrechten en toelagen en de uitbetaling, blijven de bepalingen van het in § 1 vermeld decreet, het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 1991 tot uitvoering, behalve wat de Vlaamse Gemeenschapscommissie betreft, van het decreet van

20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan en het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 1991 tot uitvoering van artikel 3, § 1, van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan, van toepassing, onverminderd de bepalingen in de § 3 tot § 6 van dit artikel.

§ 3. Trekkingsrechten en toelagen waarvoor op 1 januari 2006 door de provinciegouverneur of de Vlaamse minister geen machtiging tot gebruik werd verleend, vervallen.

§ 4. Trekkingsrechten en toelagen waarvoor uiterlijk op 31 december 2005 machtiging tot gebruik werd verleend, kunnen tot uiterlijk 31 oktober 2007 worden omgezet in geldvoorschotten en in een eindsaldo overeenkomstig de bepalingen van het in § 2 vermelde decreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Gemachtigde trekkingsrechten en toelagen waarvoor op 31 oktober 2007 niet de vereiste verantwoordingsstukken voor het verkrijgen van geldvoorschotten of eindsaldi ter beschikking werden gesteld van de provinciegouverneur of de Vlaamse minister, worden niet meer uitbetaald.

§ 5. Overeenkomstig artikel 55 tot en met artikel 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991, zijn de gemeenten, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie verplicht een eindafrekening in te dienen. Bij ontstentenis van een eindafrekening op 31 december 2008 moeten alle reeds uitbetaalde voorschotten integraal teruggestort worden op de rekening van de Vlaamse overheid.

§ 6. Eindafrekeningen, ingediend na 31 december 2007, waarvan het factuurbedrag lager is dan het bedrag van de machtiging en het verschil groter is dan 2500 euro, moeten integraal terugbetaald worden aan de Vlaamse overheid. Saldi van 2500 euro of minder mogen door de gemeente als verworven beschouwd worden.

Artikel 20

Het gedeelte van de trekkingsrechten uit het Sociaal Impulsfonds van het convenant 2000-2002 van de gemeenten en OCMW's, dat op 31 december 2002 niet vastgelegd werd in het convenant, wordt aan het gemeentefonds van 2003 toegevoegd en verdeeld overeenkomstig de bepalingen van dit decreet. De uitbetalingen m.b.t. de convenanten 2000-2002 kunnen gebeuren tot uiterlijk 31 december 2003.

Artikel 21

Aanvragen in het kader van de toekenning van uitzonderlijke aanvullende aandelen uit het Vlaams Gemeentefonds, zoals bepaald in artikel 2bis van het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, en van uitzonderlijke aanvullende trekkingsrechten uit het Vlaams Investeringsfonds, zoals bepaald in artikel 2bis van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan, die uiterlijk op 31 december 2002 werden ingediend, worden behandeld volgens de regels die op dat tijdstip van kracht waren.

HOOFDSTUK V

Slotbepaling

Artikel 22

Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2003.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAELE

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

ADVIES VAN DE HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR

INHOUD

	Blz.
Inleiding	49
1. Adviesaanvraag	49
2. Toetsingskader	49
3. Afbakening en opbouw van het advies	50
Deel I : Algemene bedenkingen	50
1.1. Het temperen van de lokale fiscaliteit (macro-economische doelstellingen)	50
1.2. Basisfinanciering voor kerntaken en loketfunctie	51
1.3. Opbouwen van een betere relatie	54
Deel II : Het voorontwerp getoetst	55
2.1. Meer autonomie en vereenvoudiging regelgeving (integratie fondsen)	55
2.2. Meer zekerheid bieden over de dotatie in het kader van een goede bestuursverhouding	57
2.2.1. Jaarlijks gewaarborgde groei	57
2.2.2. Verhoging totaalbedrag en verhoging waarborg : effect op basiskeuze ?	57
2.3. Evenwichtige en objectieve verdeling van de middelen	59
2.3.1. Algemene overwegingen	59
2.3.2. Centrumfunctie	61
2.3.3. Open ruimte	62
2.3.4. Sociale criteria	63
2.3.5. Fiscale draagkracht	63
2.4. Evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via minimale fiscaliteit	64
2.5. Stimulans samenwerking gemeente-OCMW	66
Conclusie	67
Bijlage : Beschrijving van de 12 clusters gebruikt in het ABA-rapport. De gemeentefinanciën 2000	70

Inleiding

1. Adviesaanvraag

De Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid vroeg per brief van 7 augustus 2001 advies over 'het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds', goedgekeurd door de Vlaamse regering in zitting van 24 juli 2001. De minister stelde dezelfde vraag aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en verwacht het advies tegen 30 september 2001. De Raad kwam voor de bespreking van het advies bijeen op woensdag 12 september en woensdag 26 september.

2. Toetsingskader

De Raad concentreert zich in dit advies op de toetsing van het voorontwerp aan de algemene regeringsdoelstellingen die hetzij expliciet in het voorontwerp zijn opgenomen hetzij uit de regeringsverklaring en passages uit de memorie van toelichting kunnen worden afgeleid. Volgende doelstellingen heeft de Raad in overweging genomen:

- het temperen van de lokale fiscaliteit (een macro-economische doelstelling van het instrument van het gemeentefonds);
- het geven van een basisfinanciering voor alle gemeenten als bijdrage voor hun deelname aan het algemeen overheidsbeleid;
- overleg met lokale besturen en opbouwen van een betere relatie met de lokale besturen als volwaardige partner;
- meer autonomie voor de gemeenten (subsidiariteit en bestuurskracht) en vereenvoudiging van de regelgeving (integratie van de fondsen);
- meer zekerheid over de dotatie;
- een meer evenwichtige en objectieve verdeling en herverdeling van de middelen met meer aandacht voor centrum- en plattelandsgemeenten en voor de fiscale draagkracht;
- het tot stand brengen van een evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via het opleggen van minimale fiscaliteitsnormen;
- het geven van een stimulans om de samenwerking tussen gemeente en OCMW te optimaliseren.

3. Afbakening en opbouw van het advies

De eerste drie doelstellingen van het toetsingskader worden in het eerste deel van het advies behandeld. In een tweede deel toetst de Raad de uitwerking van dit voorontwerp aan de meer operationele doelstellingen van het toetsingskader.

De Raad spreekt zich slechts in beperkte mate uit over de technische aspecten van het voorontwerp.

Deel I Algemene bedenkingen

In dit deel wordt het voorontwerp getoetst aan de meer 'algemene' doelstellingen van de Vlaamse regering:

- het temperen van de lokale fiscaliteit (de macro-economische effecten van het instrument gemeentefonds);
- het geven van een basisfinanciering voor alle gemeenten als bijdrage voor hun deelname aan het algemeen overheidsbeleid;
- overleg met lokale besturen en opbouwen van een betere relatie met de lokale besturen als volwaardige partner.

1.1. Het temperen van de lokale fiscaliteit (macro-economische doelstellingen)

Het beïnvloeden van de lokale fiscaliteit is steeds een macro-economische doelstelling van het (Vlaams) gemeentefonds geweest. Ook nu bevat het voorontwerp hierover verwijzingen: in de memorie van toelichting (p. 3) wordt aangegeven dat het zeker de bedoeling is van de regering om de trend te keren dat het aandeel van het gemeentefonds steeds kleiner wordt in vergelijking met het aandeel van de eigen gemeentelijke fiscaliteit (in 1979 schommelden beide rond de 33 %, in 2000 was dat 20 % (fondsen) en 43.8 % (eigen fiscaliteit) (Bron: Dexia). Deze doelstelling kwam expliciet aan bod op de persconferentie van de voorstelling van het voorontwerp. De regering hoopte dat de gemeenten als 'wederdienst' voor de verhoging en de groeivoet van het gemeentefonds, hun belastingen niet zouden verhogen.

De Raad weet niet of dit voorontwerp deze doelstelling zal bereiken. Alles hangt af van de evolutie van het gemeentelijk takenpakket (vanwege de verschillende centrale overheden en vanuit de eigen keuzes over kerntaken en wijzen van uitvoeren), van de kostprijs van deze

takenpakketten en van de bedreigingen en opportuniteiten die op de gemeenten afkomen. Een groot deel van de lokale financiële situatie wordt in niet geringe mate beïnvloed door federale maatregelen (politiehervorming, hervorming van de personenbelasting, de liberalisering van de elektriciteitsmarkt,...). Terzijde merkt de Raad op dat het er steeds meer op lijkt dat de Vlaamse centrale overheid de kostprijs voor de gemeenten veroorzaakt door federale maatregelen moet vergoeden.

1.2. *Basisfinanciering voor kerntaken en loketfuncties*

Elke hervorming van het gemeentefonds is een cruciaal moment voor het beleid inzake binnenlands bestuur. Een hervorming weerspiegelt de opvattingen van de Vlaamse overheid over de rol die gemeentebesturen en OCMW's in het binnenlands bestuur spelen. Keuzes in deze hervorming beïnvloeden rechtstreeks de capaciteiten van deze besturen inzake beleid en management, zowel op korte als op middellange termijn.

In de tekst van het voorontwerp staat dat *"gemeenten en OCMW's in steeds grotere mate tot het algemeen overheidsbeleid bijdragen. Als overheden die in direct contact staan met de burgers oefenen zij meer en meer taken uit die hun door de Vlaamse overheid bij decreet zijn toegewezen en zijn zij het aangewezen bestuursniveau om loketfuncties voor de verschillende overheden te organiseren. Deze bevoegdheden worden uitgeoefend ongeacht de eigen financiële mogelijkheden en draagkracht van de gemeenten"*. Het voorontwerp wil de gemeenten meer middelen verstrekken om het evenwicht van hun financiën te verzoenen met het beslag dat deze bijdrage aan het algemeen overheidsbeleid op de middelen van de gemeenten legt (Memorie van toelichting, p. 5). Het voorontwerp wil die middelen zo objectief mogelijk herverdelen over de gemeenten rekening houdend met de fiscale draagkracht en met specifieke omstandigheden van soorten gemeenten. Algemene financiering voor de versterking van de bestuurskracht en het daarbij hanteren van een zo objectief mogelijke herverdeling van de middelen zijn de belangrijkste beleidsobjectieven.

De Raad waardeert de inspanning van de Vlaamse regering om tegemoet te komen aan de financiële behoeften van de Vlaamse gemeenten. Het gaat om een substantiële inspanning voor volgend jaar en de waarborgen op middellange termijn voor de groei van het fonds zijn een belangrijk politiek gegeven, leggen een aanzienlijk beslag op de Vlaamse middelen en betekenen een forse ondersteuning voor de totaliteit van de Vlaamse gemeenten.

Toch stelt de Raad zich enkele cruciale vragen bij de doelstelling van basisfinanciering. In het voorontwerp is vermeld dat via de (samengevoegde) fondsen ongeveer 10 % van het totale Vlaamse budget via binnenlandse aangelegenheden naar de gemeenten gaat 'voor de decretale opdrachten en loketfuncties voor verschillende overheden'. In de discussies over het gemeentefonds, vroeger en nu, blijft onduidelijk welke cluster van decretale opdrachten en loketfuncties daarmee wordt bedoeld. Welke zijn de concrete opdrachten en functies die de regering ertoe brengen een bepaald bedrag voor het gemeentefonds te reserveren en dat vervolgens te verhogen? Tot nu toe is ook nooit werk gemaakt van de financiële berekening van deze kosten (zie punt 1.1). Zonder een dergelijk geconsolideerd overzicht van bevoegdheden, taken en kosten op een bepaald moment is het zeer moeilijk om in een volgende fase de discussie over het gemeentefonds te objectiveren. Welke taken komen erbij, welke verdwijnen en wat is dan de netto-impact op het gemeentefonds? Waarom zou de vermelde 10 % niet 15 % moeten zijn of zelfs nog meer, naar het voorbeeld van verschillende andere landen in de Europese Unie?

Belangrijk is volgens de Raad dat in Vlaanderen rond het gemeentefonds een proces van discussie over cijfers tot stand komt, dat geleidelijk tot verfijning en bijsturing kan leiden. 'Cijfers op tafel' hoort volgens de Raad bij de verbetering van de omgangsvormen tussen de bestuursniveaus, evenzeer een doelstelling van deze regering (zie 1.3.). Het kerntakendebat kan daartoe bijdragen. Dat debat, waarbij normaliter ook de financiële kosten van kernbevoegdheden of –taken worden besproken, zou een scherper beeld kunnen opleveren van de kernopdrachten en loketfuncties en de daarbij horende kosten.

De Raad weet dat het koppelen van beleidsmaatregelen aan eerst nog andere te nemen initiatieven (eerst kerntakendebat, dan hervorming van gemeentefonds,...) tot impasses in de besluitvorming kan leiden. Daarenboven is de concrete uitkomst van het kerntakendebat, zeker voor het financiële luik, op dit moment zeer onzeker zodat de koppeling aan het gemeentefonds ook lang uitstel voor de gemeenten kan betekenen. Ondertussen heeft de Vlaamse regering met dit ontwerp al willen antwoorden op de acute noodkreet van de gemeenten over hun toenemende financiële problemen. De Raad beseft ook dat voor de planning van dit voorontwerp en overgangsmaatregelen rekening gehouden is met het jaar 2003, waarin de SIF-overeenkomsten eindigen.

Het kerntakendebat heeft echter duidelijk ambities die als rechtstreekse input dienen voor het gemeentefonds. De Raad sluit dus niet uit dat volgend jaar een nieuwe discussie over het gemeentefonds ontstaat die relatief snel tot een nieuwe hervorming zou kunnen leiden. Dat zou betrekking kunnen hebben op de omvang van het gemeentefonds maar ook op de

integratie van sectorale en zogenaamde reguliere middelen in het fonds. De Vlaamse regering had er zich immers eerder al toe verbonden om de sectorale financieringsstromen na het kerntakendebat te herbekijken. Die stromen zijn uiteraard niet vervat in de 10 % die eerder werd geciteerd.

Het kerntakendebat zou de volgens de Raad noodzakelijke objectieve momentopname moeten opleveren van de taken die de gemeenten op dit moment vervullen en van de daaraan verbonden kostprijs. Daarbij kan in overleg bepaald worden welk deel moet gefinancierd worden door eigen fiscaliteit, welk deel door algemene financiering (via het gemeentefonds) en welk deel door specifieke financiering (dit wil de Vlaamse regering beperken in de toekomst). Dat kan als basis dienen voor regelmatige evaluatie om zo tijdig te kunnen inspelen op veranderingen van takenpakketten en van kostenstructuren. De oefening is moeilijk maar is volgens de Raad noodzakelijk voor een objectieve discussie tussen bestuursniveaus.

Een andere bedenking van de Raad is dat het voorontwerp niet neutraal is ten opzichte van het kerntakendebat. Zo valt het de Raad op dat het criterium 'investeringen' wordt geoperationaliseerd met de 'leerlingen voor het gemeentelijk basisonderwijs'. In de toelichting leest de Raad: *"het opgeven van het gemeentelijk basisonderwijs moet aan de gemeenten worden ontraden. Het lijkt een kerntaak voor het lokale niveau"*. (Memorie van toelichting, p. 22). De Raad gaat niet in op het inhoudelijke debat. De Raad stelt wel vast dat de Vlaamse regering op dit vlak keuzes maakt. Het is de Raad dan minder duidelijk waarom bijvoorbeeld de kilometers of oppervlaktes nutsvoorzieningen, groendomeinen, waterlopen, fietspaden,... niet in aanmerking komen als indicator van investeringskosten. En zelfs binnen de keuze voor investeringskosten in het onderwijs, vraagt de Raad zich af waarom niet gewerkt wordt met de investeringskosten voor gemeentelijk onderwijs sociale promotie en deeltijds kunstonderwijs, twee opdrachten die evenzeer tot de lokale kerntaken kunnen worden gerekend. Vooral over het deeltijds kunstonderwijs bestaat volgens de Raad grote politieke eensgezindheid.

Deze elementen sterken de Raad in de overtuiging dat de hervorming op basis van dit voorontwerp maar een tijdelijk karakter heeft. De Raad verwacht dat het kerntakendebat tot een vernieuwde discussie zal leiden. De Raad hoopt dat het kerntakendebat de discussie beter onderbouwt.

1.3. *Opbouwen van een betere relatie*

Dit voorontwerp is in zeer beperkte ambtelijke en politieke kring ontwikkeld en is meteen als een volledig afgewerkt stuk op de Vlaamse regering gebracht. Er werd geen systematisch overleg georganiseerd met de steden, gemeenten, OCMW's en provincies en hun verenigingen. Daarenboven werden ook geen alternatieve scenario's (die eventueel werden ontwikkeld) in de discussie gebracht. De substantiële verhoging van het fonds overstemt de mogelijke onvrede over de manier van aanpakken. De Raad begrijpt de strategische motieven voor deze aanpak: het bekend maken van plannen tot hervorming van het gemeentefonds veroorzaakt altijd grote ongerustheid bij gemeenten. Dat sluit volgens de Raad evenwel niet uit dat de grote beleidskeuzes met de alternatieven en hun gevolgen getoetst moeten worden aan het overleg met de gemeenten en OCMW's. Het voorliggende ontwerp bevat nu zoveel intern en politiek onderhandelde evenwichten dat elke verandering het hele ontwerp dreigt te blokkeren.

De Raad hoopt dat het kerntakendebat bijdraagt tot en uitmondt in een beter onderbouwde overlegstructuur tussen Vlaamse en lokale overheden waarbij zowel over opdrachten als over kostprijs open en objectief kan worden gediscussieerd. Dat moet volgens de Raad het beoogde doel zijn als kader voor de nog te verwachten hervormingen van het gemeentefonds.

De Raad vindt het echter ongehoord dat zonder enig overleg en zonder enige motivatie of zicht op compensatie andermaal wordt ingegrepen in de provinciale middelen. De provinciebesturen verliezen ongeveer 200 miljoen frank op jaarbasis door de integratie van het investeringsfonds in het gemeentefonds. De Raad verwijst naar het advies dat werd uitgebracht naar aanleiding van de vermindering van het provinciefonds met één miljard frank. Deze tekst kan nagenoeg onverkort behouden blijven. Dezelfde opmerking geldt voor de Vlaamse gemeenschapscommissie, die door de hervorming ook geen aanspraak meer kan maken op de middelen van het investeringsfonds.

Deel II Het voorontwerp getoetst

In dit deel toetst de Raad de concrete uitwerking van het voorontwerp aan de meer operationele beleidsdoelstellingen die aan bod komen in het voorontwerp. In dit verband zijn de belangrijkste doelstellingen:

- meer autonomie voor de gemeenten (subsidiariteit en bestuurskracht) en vereenvoudiging van de regelgeving (integratie van fondsen);
- meer zekerheid over de dotatie (in het kader van goede bestuursverhouding);
- een meer evenwichtige en objectieve verdeling en herverdeling van de middelen (met meer aandacht voor centrum- en plattelandsgemeenten en fiscale draagkracht), drie elementen die expliciet in de regeringsverklaring zijn opgenomen;
- een evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via een minimale fiscaliteit;
- het geven van een stimulans om de samenwerking tussen gemeente en OCMW te optimaliseren.

2.1. *Meer autonomie en vereenvoudiging regelgeving (integratie fondsen).*

In dit voorontwerp van decreet worden het oude gemeentefonds, het investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds (SIF) samengevoegd.

Het zogenaamde noodfonds wordt evenwel ook afgeschaft. De Raad stelt vast dat daar in het voorontwerp geen commentaar wordt over gegeven. Terzijde vraagt de Raad zich af of voor calamiteiten met zware financiële gevolgen voor gemeenten niet een bepaalde reserve moet worden voorzien, eventueel als bijzondere categorie van het gemeentefonds en naar analogie van het Nederlandse gemeentefonds (artikel 12).

Ten eerste wil de Vlaamse regering door de integratie van fondsen de regelgeving vereenvoudigen (deregulering) en beleidsruimte maximaliseren. De gemeentebesturen beslissen vrij over de besteding van de middelen. De Raad steunt deze keuze op alle punten en vindt het voorontwerp consistent met deze doelstelling. Of de totaalbalans van de hervorming van de fondsen voor de steden op dit punt positief blijft, zal ook afhangen van het te verwachten 'steden'-decreet inzake de verdeling van de vroegere SIF+middelen. De Raad betreurt dat steden hierop nog geen zicht hebben (en dezelfde opmerking geldt voor het zogenaamde Stadsvernieuwingsfonds). De keuzes die hier gemaakt zullen worden (welke

steden en welke verdeling ?) bepalen ook het definitieve oordeel van de Raad over de totale kwaliteit van de verdelingscriteria en de objectiviteit van de (her)verdeling.

Daarnaast argumenteert de Vlaamse regering dat een groot stuk van het waarborggedeelte gebruikt wordt voor regulier beleid en daarom beter in het gemeentefonds wordt geïntegreerd. De Raad vraagt zich af of hierdoor de weg ingeslagen wordt van de verdere integratie van financieringsstromen die de impulsfase (bijvoorbeeld via convenanten) voorbij zijn. De Raad beseft wel dat de verhouding impuls versus regulier in het waarborggedeelte bijzonder is omwille van de financiële voorgeschiedenis van het Sociaal Impulsfonds.

De Raad verwees eerder al naar het engagement van de Vlaamse regering inzake de sectorale financiering. Een deel van deze financiering, bijvoorbeeld voor milieuzorg, voor mobiliteit,... dient ondertussen ook voor reguliere lokale kernopdrachten en lokale loketfuncties.

De integratie van investeringsfonds en waarborggedeelte heeft tot de invoering geleid van daarmee verbonden criteria voor verdeling (investerings en sociale criteria). De Raad verwacht dat integratie van nog andere middelen de druk zal verhogen om criteria in te voegen die voor dat domein relevant zijn voor een objectieve verdeling. De sectoren en sectorministers zullen daarop aandringen. Het voorontwerp steunt nu op 13 criteria. De integratie van steeds nieuwe sectorale criteria kan tot een complex en ondoorzichtig gemeentefonds leiden.

De beleidsvraag op middellange termijn is vooral of deze weg verder moet worden ingeslagen. Is het huidige voorontwerp, waarin enige pragmatische keuzes werden gemaakt, geschikt om dergelijke stappen te zetten of betekent dit dat bij elke integratie een nieuwe discussie over nieuwe criteria en dus over de evenwichten in het gemeentefonds zal moeten starten? Wat nu nog met een mix van criteria en pragmatiek haalbaar is, wordt dan wellicht steeds moeilijker. Dat zou eventueel tot perverse effecten kunnen leiden: dat integratie van middelen niet gebeurt om de discussie over het gemeentefonds te vermijden. Verder in de tekst vraagt de Raad zich af of de wetenschappelijke stappen die ondertussen zijn gezet om gemeenten volgens hun profielen te clusteren eventueel een meer standvastige benadering kan bieden die bestand is tegen volgende stappen in de sectorale financiering.

2.2. *Meer zekerheid bieden over de dotatie in het kader van een goede bestuursverhouding*

Het voorontwerp bouwt een bepaalde zekerheid in over de dotatie. Dat is voor een goede meerjarenplanning van de gemeenten essentieel. De Vlaamse regering kiest voor een jaarlijks groeipercentage en voor een goede waarborg- en overgangsregeling.

2.2.1. *Jaarlijks gewaarborgde groei*

De gewaarborgde groei wordt berekend aan de hand van de inflatie, verhoogd met 2,5% (gebaseerd op een gemiddelde groei van het Bruto Binnenlands Product). Een dergelijk groeipercentage vraagt een forse jaarlijkse begrotingsinspanning die ten dele afhankelijk is van de macro-economische groei. Dit vraagt een sterk politiek engagement. De gemeentebesturen zullen hierop in hun planning anticiperen. In het verleden zijn de fondsen echter niet uit besparingsrondes gebleven. De fondsen werden beschouwd als een 'sector' naast de andere. De Raad heeft zich in zijn advies over de hervorming van de fondsen tegen een dergelijke visie verzet. De fondsen ondersteunen de hoofdstructuur van de overheid en zijn geen sectorale regeling.

De Raad verwacht dat dit voorontwerp de gemeenten een zekerheid op lange termijn biedt zodat ook een goed onderbouwde en realistische meerjarenplanning mogelijk is. Sommigen in de Raad betwijfelden of de vooropgestelde groei realistisch is ingeschat: de Vlaamse regering kan volgens hen deze beloftes niet realiseren, zeker niet nu een economische terugloop reeds merkbaar wordt.

2.2.2. *Verhoging totaalbedrag en verhoging waarborg: effect op basiskeuzes?*

Vooraf moet opgemerkt worden dat de cijfers die de Raad ter illustratie van haar commentaar gebruikt **voorlopige schattingen** (op basis van de meest recente gegevens) zijn. Daarom is er ook gekozen om de cijfers af te ronden.

Het gemeentefonds wordt verhoogd met 1 miljard BEF (uit het Provinciefonds). Tijdens de vergadering van de Raad werd door medewerkers van de Vlaamse regering ingebracht dat in de recente begrotingsbesprekingen beslist werd om bijkomend 1,1 miljard voor het gemeentefonds te reserveren in 2002. Rekening houdend met een momenteel geschatte inflatie van 2,1% en de indexering van de 1 miljard BEF komt het totaalbedrag van het nieuw gemeentefonds zo voor 2003 op 1,51 miljard euro of 61,1 miljard BEF. Daarnaast zou de

Vlaamse regering zich ertoe verbonden hebben nog eens 1,2 miljard BEF extra te voorzien in 2003.

Naast de verhoging van het totaalbedrag geeft de Vlaamse regering twee soorten waarborgen: een decretale in het voorontwerp en een politieke waarborg aansluitend bij de discussie over het voorontwerp. Belangrijk is dat naast de waarborg nog genoeg middelen overblijven om de basisdoelstelling van het nieuwe gemeentefonds te garanderen, namelijk een objectieve herverdeling. De Raad heeft op dat vlak een aantal opmerkingen.

De voorgestelde decretale waarborgregeling houdt in dat elke gemeente (voor zover ze genoeg fiscale inspanningen levert – zie 2.4) geniet van een gewaarborgd bedrag dat gelijk is aan het met het gegarandeerde groeipercentage verhoogde aandeel van het gemeentefonds anno 2002, verhoogd met hun waarborg uit het Sociaal Impulsfonds. Deze decretale waarborg heeft zijn invloed op het te herverdelen bedrag. Dat kan als volgt berekend worden:

Bedrag nieuw Gemeentefonds = 1,51 miljard euro of 61,1 miljard BEF in 2003¹

- a) Gemeentefonds 2002 (incl. 24,8 miljoen euro of 1 miljard BEF uit het Provinciefonds van 2001 [geïndexeerd] + 27,3 miljoen euro of 1,1 miljard BEF voor 2002)
= 1,22 miljard euro of 49,2 miljard BEF
- b) Investeringsfonds 2002 = 131,5 miljoen euro of 5,3 miljard BEF
- c) Waarborggedeelte SIF 2002 = 96,8 miljoen euro of 3,9 miljard BEF
- d) Gegarandeerde groei (inflatie 2,1% + 2,5%) = 4,6%

Decretale waarborg = 1,37 miljard euro of 55,2 miljard BEF²

- e) Gemeentefonds 2002 = 1,22 miljard euro of 49,2 miljard BEF
- f) Waarborggedeelte SIF 2002 = 96,8 miljoen euro of 3,9 miljard BEF
- g) Gegarandeerde groei (inflatie 2,1% + 2,5%) = 4,6%

Verschil = 146,3 miljoen euro of 5,9 miljard BEF

Door de decretale waarborg blijft dus ongeveer 146,3 miljoen euro of 5,9 miljard BEF over om te herverdelen volgens de nieuwe criteria. De Raad is van oordeel dat dit bedrag substantieel is en een politiek betekenisvolle herverdeling mogelijk maakt.

¹ Bedrag nieuw gemeentefonds = (a+b+c) * d

² Bedrag decretale waarborg = (e * g) + f

Na het bekendmaken van het voorontwerp heeft de Vlaamse regering er zich, via politieke uitspraken, toe verbonden dat geen enkele gemeente minder zou krijgen dan voorheen (de *politieke* waarborg). Als de Vlaamse regering dit gegarandeerd aandeel steeds verder uitbreidt, slinkt de ruimte tot herverdeling en ondergraaft de regering een fundamentele beleidsdoelstelling van het voorontwerp. Er voor zorgen dat geen enkele gemeente minder krijgt dan voorheen, zorgt met andere woorden voor winnaars noch verliezers en dan is van herverdeling steeds minder sprake. Een mogelijke, maar wellicht zeer weinig realistische oplossing is dan een bijkomende verhoging van het gemeentefonds.

2.3. Evenwichtige en objectieve verdeling van de middelen op basis van objectieve criteria

Dit is een basisdoelstelling van de Vlaamse regering. Er wordt vooral getracht de centrumgemeenten en de plattelandsgemeenten beter te honoreren. Daarnaast wil de regering ook fiscale draagkracht zwaarder laten doorwegen.

2.3.1 Algemene overwegingen

De Raad heeft aan de Minister gevraagd te mogen beschikken over de simulaties die ter ondersteuning van het voorontwerp werden gemaakt. De Minister gaf de simulaties niet vrij. Ter zitting van de Raad werden enkele kaartjes voorgesteld die, weliswaar met redelijk ruim omschreven klassen, enig zicht moesten geven op de gevolgen voor de gemeenten. De Raad betreurt dat ze niet over detailgegevens mocht beschikken, vooral omdat deze cijfers via de politieke kanalen toch werden verspreid. De Raad kan de Regering daarom niet behoorlijk adviseren over het objectieve en evenwichtige karakter van dit voorontwerp.

De indeling van gemeenten in drie groepen naargelang het aantal inwoners wordt verlaten. Het criterium bevolking speelt nog slechts voor een klein aantal gemeenten. De Raad vindt het merkwaardig dat een dergelijk elementair maar toch fundamenteel en objectief basiscriterium in zulke beperkte mate speelt.

In de nieuwe regeling blijft een belangrijk deel van het fonds (40 %) voorbehouden voor de bijzondere financiering voor de steden en de kustgemeenten. De rest wordt verdeeld volgens vijf grote groepen criteria.

Voor Gent en Antwerpen betekent dit dat zij nu voor een beperkt deel afhankelijk zijn van de toepassing van de criteria. De zekerheid over de vaste bedragen valt voor de twee grote steden ten dele weg. Voor de andere gemeenten was dat soort zekerheid er nooit.

De Raad weet dat het opmaken van dergelijke verdelingssystemen een bijzonder complexe zaak is en dat elk alternatief weer nieuwe voor- en nadelen heeft. De Raad beschikt niet over de technische mogelijkheden om zelf alternatieven uit te testen en veronderstelt dat andere alternatieven gesimuleerd werden. Er is echter geen enkele duidelijkheid over de aard van deze alternatieven, over de gevolgen en over de politieke afwegingen.

De belangrijkste moeilijkheid bij elke hervorming is het combineren van de voorgeschiedenis van het fonds, waardoor 'rechten' werden opgebouwd voor gemeenten, met het invoeren van nieuwe criteria, zonder dat gemeenten door te drastische wijzigingen in grote moeilijkheden komen. Een rechttoe-rechtaan toepassing van nieuwe criteria is daarom wellicht niet mogelijk.

In het voorontwerp wordt er toch voor gekozen om te werken met categorieën van gemeenten en voorafnames waarbij eigenlijk geen objectieve maatstaven worden gehanteerd: het is een mix van inwonersaantallen, centrumfunctie en andere - praktische en historische - argumenten. In één categorie is maar één gemeente terug te vinden.

De Raad vindt dat het werken met bijzondere categorieën van gemeenten steeds wrevels oproept bij andere gemeenten: elke gemeente heeft immers argumenten om op de eigen bijzondere situatie te wijzen. Het meest objectieve systeem is in principe de toepassing van dezelfde set criteria op alle gemeenten. De Raad beseft dat het ontwikkelen van zo'n systeem, rekening houdende met de voorgeschiedenis, bijzonder moeilijk is. Toch vraagt de Raad zich af of er niet meer objectieve mogelijkheden bestaan om de middelen te herverdelen die zoveel mogelijk op alle gemeenten gebaseerd zijn. De Raad verwijst naar de wetenschappelijke benadering van de zogenaamde clustering waarbij gemeenten volgens een aantal kenmerken in groepen worden geplaatst van gemeenten met een gelijkaardig profiel. In de clustering die wordt gebruikt voor de publicatie 'De Gemeentefinanciën 2000' van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) worden volgende factoren in rekening gebracht³:

- de demografische evolutie (als natuurlijke component: geboorte/sterfte);
- het sociaal-economische statuut van de gemeente (gekoppeld aan het woonkarakter);

- de verstedelijkingsgraad;
- de landbouwactiviteit (het landelijk karakter);
- de economische activiteit (het industrieel karakter);
- de tertiaire activiteiten (met inbegrip van de zogenaamde externaliteiten, zoals criminaliteit);
- de toeristische activiteit (gekoppeld aan de demografische evolutie).

De Raad vraagt zich af of bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds niet op een gelijkaardige manier gewerkt kan worden. Het is daarbij niet nodig om gemeenten ook (vooraf) in afgescheiden clusters onder te verdelen, maar door de factoren te laten werken, zullen gemeenten met gelijkende kenmerken en sociaal-economische omgeving toch op ongeveer identieke manier behandeld worden.

Hierboven (punt 2.1) is ook reeds opgemerkt dat, volgens het huidige voorontwerp, integratie van sectormiddelen tot invoeging van weer nieuwe criteria zal moeten leiden, conform de aanpak in dit voorontwerp. De Raad betwijfelde of dit op de middellange termijn een goede keuze is en de Raad is van oordeel dat de aanpak in dit voorontwerp dan niet langer houdbaar zal zijn. Daarom is een verdeling die steunt op profielen van gemeenten wellicht eerder te overwegen: de profielen omvatten immers al een reeks criteria die de aard van de gemeenten synthetiseren zonder voor elk kenmerk op afzonderlijke criteria te moeten steunen. Deze type- of profielbenadering is bestand tegen integratie van nieuwe sectormiddelen.

Na deze algemene bedenkingen gaan we in op de criteria die de regering bij deze hervorming naar voor brengt om te voldoen aan de doelstelling herverdeling: de centrumfunctie, de open ruimte, de sociale criteria, de fiscaliteit. Over de investeringen formuleerde de Raad hierboven al enkele opmerkingen (zie 1.2).

2.3.2 *Centrumfunctie*

De centrumfunctie komt in de nieuwe herverdeling zowel voor via de bijzondere financiering (zie 2.3.1) als via het aparte criterium centrumfunctie. Uit een eerste oppervlakkige analyse, op basis van het summiere vergelijkingsmateriaal, kwam het de Raad voor dat de zogenaamde provinciesteden, de centrumgemeenten met een beperkter verzorgingsgebied dan de 13 centrumsteden die in het stedelijk beleid centraal staan, in verhouding tot de andere gemeenten proportioneel het minst vooruitgang boeken. Het is voor de Raad niet

³ Voor een korte beschrijving van de 12 clusters: zie bijlage

duidelijk of de Vlaamse regering erin slaagt om deze centrumgemeenten voldoende te honoreren voor de functies die zij vervullen in verhouding tot de gemiddelde groei van het fonds en in verhouding tot de gemiddelde groei van andere groepen gemeenten. Het is de Raad ook helemaal niet duidelijk waarom de lijst van de kleinere centrumgemeenten beperkt is tot de opsomming in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen⁴. De reeds vermelde clusterbenadering omvat meer gelijkaardige centrumgemeenten⁵.

De regering kiest ervoor om de centrumfunctie te wegen op basis van het aantal leerlingen secundair en hoger onderwijs. Er werd voor gekozen, in tegenstelling tot het vroegere fonds, om ook gemeenten met minder dan 10.000 inwoners van dit subcriterium te laten meegenieten. Daarentegen werd in vergelijking met de vroegere regeling het subcriterium deeltijds kunstonderwijs en onderwijs voor sociale promotie geschrapt. Nochtans is bekend dat vooral het deeltijds kunstonderwijs quasi alleen ingericht wordt door steden en gemeenten, ook door kleinere structuurondersteunende gemeenten. Daarnaast vergt het kunstonderwijs veel specifieke ondersteuning (ateliers, muziekinstrumenten, ...) waarvan de kosten weinig of niet kunnen worden gerecupereerd door de gemeenten. Het schrappen van het subcriterium onderwijs voor sociale promotie lijkt ook duidelijk in tegenstelling met de beleidslijn 'levenslang leren' van de Vlaamse regering.

In de memorie van toelichting staat dat deze criteria niet werden toegepast omdat kleine woongemeenten *"die in geen enkel opzicht een centrumfunctie hebben, buiten verhouding grote aandelen krijgen uit dit criterium"* (Memorie, p. 23). In het kader van een taakverdeling tussen gemeenten (niet elke gemeente moet hetzelfde aanbod willen hebben) kunnen centrumfuncties ook verdeeld worden over gemeenten van een bepaald gebied.

2.3.3. Open ruimte

De Raad stelt vast, steeds op basis van de summiere gegevens, dat de landelijke gemeenten (in de Westhoek, Meetjesland, Noorderkempen, Noordoost-Limburg) substantieel meer middelen krijgen. Die doelstelling van betere honorering van

⁴ **Structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden volgens het RSV:** Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde, Waregem

⁵ **Gemeenten uit cluster 3 (beschrijving: zie bijlage):** Aalter, Aarschot, Beringen, Beveren, Bilzen, Bree, Deinze, Dendermonde, Diest, Diksmuide, Dilsen-Stokkem, Duffel, Eeklo, Geel, Geraardsbergen, Halle, Hamme, Herentals, Heusden-Zolder, Hoogstraten, Houthalen, Ieper, Izegem, Lanaken, Landen, Leopoldsburg, Lier, Lokeren, Lommel, Maaseik, Maasmechelen, Menen, Mol, Ninove, Oudenaarde, Peer, Poperinge, Ronse, Sint-Truiden, Temse, Tielt, Tienen, Tongeren, Torhout, Veurne, Vilvoorde, Waregem, Wervik, Wetteren, Wevelgem, Zele, Zottegem

plattelandsgemeenten lijkt dus gehaald. Deze verdeling geeft volgens de Raad alvast geen aanleiding om de stereotiepen over stad versus platteland weer boven te halen.

De Raad ondersteunt de introductie van het criterium 'open ruimte' waardoor de doelstellingen van het structuurplan Vlaanderen ondersteund kunnen worden. De Raad heeft wel vragen over de weging van de subcriteria: het is de Raad niet duidelijk waarom de cultuurlandschappen en landbouwgronden minder zwaar gewogen worden dan de 'ecologisch en landschappelijk waardevolle gebieden'. Verdere analyse zou moeten verduidelijken welke soorten gebieden het zwaarst op de begroting van de gemeenten wegen.

2.3.4. *Sociale criteria*

Een uitgangspunt bij de keuze van criteria was de 'niet-beïnvloedbaarheid' door de gemeenten. De sociale criteria zijn wellicht meer te beïnvloeden dan de andere criteria in dit voorontwerp.

Het is de Raad niet duidelijk of de vroegere SIF+ gemeenten die geen centrumstad zijn voldoende zullen gecompenseerd worden door de invoer van de sociale criteria die nu in het voorontwerp zijn opgenomen. De Raad begrijpt de logica van de overname van deze sociale criteria uit de regeling van het SIF maar vraagt zich af, ook met het oog op toekomstige hervormingen, of deze criteria de sociale problematiek het best weergeven. De Raad verwijst, alleen bij wijze van voorbeeld, naar vergrijzingsindicatoren. De vergrijzing wordt toch als een bijzonder belangrijk beleidsprobleem beschouwd dat op het vlak van financiële gevolgen voor de gemeenten wellicht zwaarder moet worden ingeschat dan de problematiek van kansarmoede. Maar daarnaast zijn nog andere indicatoren te formuleren gericht op sociale behoeften van bevolkingsgroepen.

2.3.5. *Fiscale draagkracht*

De Vlaamse regering gebruikt de fiscaliteit op twee manieren om tot herverdeling te komen. Het meest gewichtige instrument is het laten doorwegen van het fiscaal vermogen van de gemeenten, gesteund op de ondertussen bekende berekening van de omgekeerd evenredige verhouding van de waarden van de personenbelasting en de onroerende voorheffing. Dat criterium krijgt een groot gewicht: 30.2 %. Of dit nu nog te weinig of te veel is, is moeilijk uit te maken. De Raad vindt de toepassing van dit criterium objectief en gerechtvaardigd en steunt de keuze om dit een veel groter gewicht te geven.

2.4. *Evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via minimale fiscaliteit*

Een nieuw element dat werd ingebracht in het gemeentefonds is de fiscale penalisatie voor gemeenten die geen of te weinig gebruik maken van de aanvullende personenbelasting en/of van de opcentiemen op de onroerende voorheffing. In het voorontwerp worden deze drempelwaarden bepaald op 5% aanvullende personenbelasting (APB) en 700 opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV). Voor gemeenten die voor één of beide belastingen lagere belastingvoeten hanteren zal het aandeel uit het gemeentefonds verhoudingsgewijs verminderd worden. De vrijgekomen middelen worden dan verdeeld onder de andere gemeenten.

De doelstellingen van de regering zijn het tegengaan van de 'verluxemburgisering' van een aantal gemeenten en het doen tot stand komen van een evenwichtige bijdrage van elke inwoner aan het beleid van de eigen gemeente. De regering wil vermijden dat gemeenten hun lasten verhalen op andere dan hun eigen burgers: APB en OOV zijn immers typische belastingen die enkel aan eigen inwoners kunnen worden opgelegd. Het kan volgens de Vlaamse regering niet de bedoeling zijn dat burgers van de ene gemeente meer moeten betalen dan burgers van een andere gemeente door toevallige externe factoren (bijvoorbeeld veel tweede verblijven of grote ondernemingen op het grondgebied) waardoor gemeenten hun inkomsten uit andere bronnen kunnen halen.

De Raad kan begrip opbrengen voor het motief om de belastingen gelijkmatig te spreiden maar vindt de hier gekozen weg prematuur en onvoldoende overwogen.

De discussie is niet nieuw: bij elke hervorming in het recente verleden is dezelfde discussie opgedoken. In die vorige discussierondes kwam steeds verzet tegen dergelijke voorstellen. Toch is het principe ondertussen al toegepast in het SIF. Het is nu echter voor het eerst opgenomen in het gemeentefonds en wordt dus voor de eerste keer gekoppeld aan de algemene financiering van de gemeenten.

De Raad wijst erop dat dit principe niet in de regeringsverklaring terug te vinden is: het gaat hier niet om een detail en andere principes zijn eertijds wel bewust in de regeringsverklaring opgenomen.

De Raad verwijst naar de constitutionele bescherming van de gemeenten op het vlak van hun belastingbevoegdheid. Het grondwettelijke principe dat alleen de gemeenteraad belastingen voor de gemeenten kan heffen wordt via de algemene financiering doorbroken. Dat kan in de toekomst de weg openen voor nog andere toepassingen waardoor die

autonomie, die de Vlaamse regering als basis voor de gemeentelijke responsabilisering zeer belangrijk vindt, steeds verder wordt aangetast. Dat is een belangrijke reden om voor grote voorzichtigheid te pleiten.

De Raad heeft begrip voor de basisdoelstelling (belastingen evenwichtig spreiden) maar stelt vast dat in het politieke debat allerlei argumenten worden aangehaald om deze beslissing te verantwoorden. Daardoor lijkt het wel alsof deze fiscale penalisatie ook nog andere beleidsdoelstellingen moet dienen. Eén van de argumenten is het vermijden van verhuisgedrag van burgers (fiscale concurrentie). Dit laatste geldt bijvoorbeeld alleszins niet voor alle gemeenten: Zwijndrecht (met lage belastingen) bijvoorbeeld verliest inwoners.

De Raad meent dat in deze secundaire argumentatie te merken is hoe prematuur deze belangrijke beslissing is onderbouwd. De Raad pleit voor meer verheldering van de verschillende argumenten die door de Vlaamse overheid en door de gemeentebesturen worden geformuleerd. De Raad heeft in het algemeen het aanvoelen dat dit onvoldoende is gebeurd. Dat moet tot voorzichtigheid dwingen.

De Raad vindt dat duidelijker moet zijn waarom bepaalde gemeenten onder de drempelwaarden blijven. Is dat omdat ze teveel middelen krijgen, omdat ze zuinig werken, zich tevreden stellen met een beperkte lokale publieke sector, omdat ze eerder via doelgerichte belastingen werken (bijvoorbeeld: milieubelastingen of heffingen)? Zo is wellicht nog een aantal determinanten te bedenken. Aansluitend stelt de Raad zich de vraag waarom beide belastingen (OOV en APB) niet tezamen worden bekeken? Een gemeente zou immers lage tarieven kunnen hanteren voor de ene belasting maar meer dan gemiddeld hogere tarieven voor de andere belasting. Dat lijkt de Raad een gemeentelijke beleidskeuze waarvoor legitieme motieven aan te brengen zijn.

Naast de verklaringen van het lokale fiscale beleid, moet ook zorgvuldiger worden nagedacht over de mogelijke eventueel niet-gewenste neveneffecten van het opleggen van drempelwaarden: deze gemeenten kunnen zich aanpassen aan de drempelwaarden, belastingen invoeren of andere heffingen verlagen, telkens met eventuele door de Vlaamse overheid niet gewenste sociale of ecologische gevolgen (bijvoorbeeld: een verschuiving van onroerende belastingen naar inkomensbelastingen is in het algemeen minder sociaal). De belastingdruk op de eigen inwoners kan stijgen maar deze op niet permanente inwoners kan dalen (wat ook tot druk op de markt van tweede woningen kan leiden), het fenomeen van de ver-vennootschappelijking kan worden gestimuleerd (om aan de gemeentebelastingen te ontsnappen). Men kan de belastingdruk in het algemeen laten stijgen, daardoor meer

middelen uit het gemeentefonds krijgen dan voor een zuinig beheer nodig is en daardoor ook andere gemeenten benadelen.

Tenslotte wijst de Raad erop dat sommige van deze gemeenten tweemaal gepenaliseerd worden: een eerste maal via de doorrekening van het fiscaal vermogen, een tweede maal via de rechtstreekse penalisaatie.

Om al die redenen adviseert de Raad om het instrument van de fiscale penalisaatie niet te gebruiken en dit uit het voorontwerp te lichten.

2.5. *Stimulans samenwerking gemeente-OCMW*

De Vlaamse regering wil de hervorming van het Vlaams Gemeentefonds gebruiken om de samenwerking tussen gemeente en OCMW een nieuwe stimulans te geven en daarmee positieve effecten van het SIF voort te zetten. De raden van de gemeente en het OCMW kunnen zelf beslissen welk percentage van het gemeentelijk aandeel uit het Vlaams Gemeentefonds rechtstreeks aan het OCMW wordt doorgestort. Bij gebrek aan zo'n beslissing zal de Vlaamse overheid automatisch acht procent van het gemeentelijk aandeel aan het OCMW storten. Gemeente en OCMW kunnen dus beslissen om een lager percentage te hanteren. In elk geval is het OCMW verzekerd van een gewaarborgde financiering. Aan de verplichting om het tekort van het OCMW door de gemeente te laten delgen, verandert niets.

De Raad vindt dit een positieve maatregel omdat de Vlaamse regering hierdoor het debat over kerntaken en financiering van het lokaal sociaal beleid stimuleert, maar zich afstandelijk opstelt en de lokale autonomie laat spelen. Toch moet opgepast worden met de terminologie, vooral wat betreft de term basisfinanciering. Het gaat volgens de Raad eerder over een gewaarborgd gedeelte uit het gemeentefonds. Het gewaarborgd bedrag voor de OCMW's is zeker geen totale vergoeding voor de door centrale overheden opgelegde basistaken aan OCMW's en kan dus niet beschouwd worden als een volwaardige basisfinanciering. Uiteraard volstaat dit bedrag van 8% zeker niet om de totaliteit van de OCMW-uitgaven te dekken: het waarborggedeelte uit het gemeentefonds en de verplichte dekking van het tekort van het OCMW door de gemeente zijn in feite communicerende vaten.

Conclusie

De Raad heeft in dit advies het voorontwerp van decreet getoetst aan een aantal doelstellingen die expliciet worden aangehaald in het voorontwerp en aan een aantal meer algemene principes en objectieven van de Vlaamse regering:

- De Raad vindt het temperen van de lokale fiscaliteit een eerbaar objectief maar de Raad kan op geen enkele wijze aan de regering adviseren of dit voorontwerp deze doelstellingen zal realiseren. Daarvoor zouden de takenpakketten en de kostprijzen, de opportuniteiten en bedreigingen voor gemeenten, niet in het minst ook vanwege de federale overheid, in kaart moeten komen.
- Aan het garanderen van een basisfinanciering voor alle gemeenten, wordt bijgedragen door de belangrijke verhoging van de middelen van het gemeentefonds en door de gewaarborgde groei voor de toekomst. Dit zou de bestuurskracht moeten ondersteunen maar of dit voldoende bestuurskracht biedt, is niet uit te maken.
- De Raad heeft vragen over de finaliteit van die basisfinanciering. Momenteel is er geen klare kijk op het geheel van taken en functies die met dit basisbedrag moeten gefinancierd worden. Dit maakt dat ook een discussie naar de toekomst over nieuwe middelen wordt bemoeilijkt. De Raad meent dat de financiële onderdelen van het kerntakendebat hierin een oplossing kunnen bieden zodanig dat een regelmatige en objectieve evaluatie van het gemeentefonds mogelijk is op basis van het principe 'cijfers op tafel'.
- De Raad betreurt dat, net zoals bij de vermindering van het provinciefonds, de Vlaamse regering zonder communicatie, motivatie noch compensatie eenzijdig de middelen van de provincies en van de Vlaamse gemeenschapscommissie heeft verminderd.
- De afschaffing van het noodfonds, de samenvoeging van investeringsfonds, het waarborggedeelte van het SIF en het gemeentefonds leiden tot meer autonomie en deregulering. De Raad steunt deze beslissing.
- De Raad heeft vragen bij de verdere integratie van andere sectorale middelen in het gemeentefonds waarmee hier een aanvang is genomen. De integratie van steeds weer nieuwe sectorcriteria kan uiteindelijk leiden tot een complex en ondoorzichtig gemeentefonds. De Raad stelt aan de regering voor tijdig de discussie te openen over

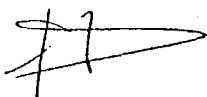
de gevolgen van de integratie van sectorale middelen en daarbij mogelijke alternatieven te onderzoeken voor de steeds verdere uitdijende integratie van criteria. Het is volgens de Raad niet wenselijk het gemeentefonds bij elke integratie van sectorale middelen te moeten hervormen. De Raad formuleerde daarom vragen bij de houdbaarheid van deze hervorming en stelde onder andere hierom de vraag of verdelingsvormen die zoveel mogelijk alle gemeenten omvatten haalbaar zijn, bijvoorbeeld gebaseerd op de 'cluster'-studies die profielen van gemeenten vatten.

- Door het garanderen van een jaarlijkse groei en het geven van een goede waarborg bij de overgang naar het nieuwe gemeentefonds biedt de Vlaamse regering meer zekerheid over de dotatie. Toch wil de Raad wijzen op een aantal mogelijke valkuilen. Zo zal het voorgestelde groeipercentage veel vragen van de Vlaamse begroting. De gemeenten hebben echter geen garantie dat die inspanning zal blijven geleverd worden. Sommigen in de Raad betwijfelen het realisme van deze beslissing.
- De Raad heeft bedenkingen bij de decretale en *politieke* waarborgen. Het bedrag dat rest na toepassing van de decretale waarborgen lijkt de Raad politiek betekenisvol voor een substantiële herverdeling. De Raad is echter bevreesd dat deze doelstelling van herverdeling wordt ondergraven door de *politieke* waarborgen die werden en worden gegeven als gevolg van de discussie over het voorontwerp.
- De basisdoelstelling van dit voorontwerp van decreet is om via het gemeentefonds te komen tot een meer evenwichtige en objectieve verdeling van de middelen (meer aandacht voor centrum- en plattelandsgemeenten en fiscale draagkracht). De Raad betreurt echter dat zij het voorontwerp moeilijk aan dit objectief kon toetsen omdat zij niet kon beschikken over de detailgegevens. Bewust van de complexiteit van het zoeken naar een objectief verdelingssysteem, stelt de Raad zich de vraag of het mogelijk is een alternatief uit te werken voor de bijzondere financiering voor bepaalde categorieën gemeenten. Dit leidt namelijk steeds tot moeilijke discussies over de objectiviteit van de gemaakte keuzes.
- Het is de Raad niet duidelijk of de kleinere centrumgemeenten in verhouding evenzeer stijgen als de andere gemeenten en de Raad vraagt zich af waarom bepaalde gemeenten die dit profiel hebben niet in de bijzondere financiering zijn opgenomen. De Raad denkt dat de doelstelling van het versterken van de plattelandsgemeenten duidelijker uit het voorontwerp blijkt.

- Het sterker laten doorwegen van het criterium 'fiscale draagkracht' wordt door de Raad als erg positief beschouwd omdat het een objectief criterium is dat op alle gemeenten betrekking heeft.
- De regering kiest voor de zogenaamde fiscale penalisatie. De doelstelling is het tot stand brengen van een evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via minimale fiscaliteit. De Raad vindt dit een legitieme doelstelling, maar de Raad heeft wel bedenkingen bij oneigenlijke motieven die vervolgens in het debat zijn opgedoken. De Raad vindt het huidige voorstel onvoldragen. Er is meer inzicht nodig in de determinanten van het lokale fiscale beleid en er moet zorgvuldiger worden nagedacht over de eventuele niet-gewenste neveneffecten. De Raad vindt dat het opgeven van een zo belangrijk constitutioneel principe onvoldoende wordt onderbouwd. De Raad adviseert dus negatief over dit aspect van het voorontwerp.
- Tenslotte heeft de Vlaamse regering met deze hervorming getracht een stimulans te geven om de samenwerking tussen gemeente en OCMW te optimaliseren. Door het percentage van de basisfinanciering te laten onderhandelen stimuleert de regering het debat over kerntaken en financiering van het lokaal sociaal beleid. De Raad vindt dit een positieve maatregel.
- De huidige mix van bijzondere financiering en criteria steunt op een mengvorm van objectiviteit en pragmatiek. In het licht van de verdere integratie van sectorfinanciering heeft de Raad vragen bij de houdbaarheid van dit verdeelsysteem. De Raad pleit voor verder onderzoek gericht op een systeem dat gebaseerd is op profielen van gemeenten waarbij alle gemeenten zoveel mogelijk op basis van identieke criteria worden behandeld. De huidige indeling voor de bijzondere financiering sluit aan bij de politieke keuzes van deze regering maar roept discussies op bij gemeenten en lijkt de Raad te weinig stabiel voor de middellange termijn.

Brussel, 4 oktober 2001

De Voorzitter,



Filip De Rynck

Het Secretariaat,



Bram Opsomer



Geert Rits

Bijlage. Beschrijving van de 12 clusters gebruikt in het ABA-rapport
De gemeentefinanciën 2000**Cluster 1**

Deze cluster omvat de landelijke gemeenten met een gemiddelde bevolking van nagenoeg 10.000 inwoners. De gemeenten zijn gekenmerkt door een dalend bevolkingsaantal, een geringe aantrekkingskracht en een beperkte economische activiteit. Het sociaal-economisch niveau van de bevolking ligt onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Het betreft vooral gemeenten in de provincie Oost-Vlaanderen (arrondissementen Eeklo, Dendermonde en Gent) en in de provincie Limburg (arrondissement Tongeren).

Cluster 2

De gemeenten van deze cluster onderscheiden zich door een aanhoudende bevolkingsgroei, die samenhangt met een niet zo gunstig sociaal-economisch statuut van de inwoners. Ze zijn eveneens gekenmerkt door een relatief zwakke economische activiteit. Het zijn groeiende woongemeenten met een gemiddeld aantal inwoners van ongeveer 15.000.

Het betreft vooral gemeenten in de Kempen (arrondissementen Turnhout, Hasselt en Maaseik).

Cluster 3

Deze cluster omvat kleine steden met een bevolkingsaantal dat varieert van ongeveer 20.000 tot 45.000. Opvallend is de aanwezigheid van zowel industriële als tertiaire economische activiteiten. Deze gemeenten oefenen bijgevolg een vrij grote aantrekkingskracht uit die rechtstreeks verband houdt met hun rol van tewerkstellingscentrum.

Toch vertonen ze, op enkele uitzonderingen na, geen uitgesproken stedelijk karakter. Bovendien ligt het inkomensniveau van de bevolking, zoals bij cluster 1 en 2, onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest. De demografische evolutie in deze gemeenten vertoont vrij grote contrasten, zodat deze factor niet relevant is voor deze cluster.

Cluster 4

Deze cluster omvat gemeenten met een uitgesproken residentieel karakter. Ze worden gekenmerkt door een vrij sterke demografische dynamiek die het gevolg is van zowel natuurlijke groei als inwijking. De levensstandaard ligt er ruimschoots boven het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Het betreft vooral gemeenten in het randgebied van de grote steden Brussel, Antwerpen en Gent.

Cluster 5

Cluster 5 vertoont sterke gelijkenissen met cluster 1. De demografische dynamiek en de levensstandaard van de bevolking zijn echter nog minder gunstig dan voor cluster 1. De landbouw- en economische activiteiten zijn daarentegen in iets grotere mate aanwezig.

De gemeenten in kwestie liggen, op enkele uitzonderingen na, in de provincie West-Vlaanderen (vooral de arrondissementen Roeselare en Tielt).

Cluster 6

De gemeenten in cluster 6 hebben een eerder neutraal sociaal-economisch profiel. Ze leunen aan bij de gemeenten uit cluster 4 maar hebben een minder uitgesproken residentieel karakter en zijn doorgaans ook verder verwijderd van de stad waarvan ze functioneel afhankelijk zijn. Ze onderscheiden zich echter door een sociaal-economisch statuut dat gunstiger is dan het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Bijlage. Beschrijving van de 12 clusters gebruikt in het ABA-rapport

De gemeentefinanciën 2000

Cluster 1

Deze cluster omvat de landelijke gemeenten met een gemiddelde bevolking van nagenoeg 10.000 inwoners. De gemeenten zijn gekenmerkt door een dalend bevolkingsaantal, een geringe aantrekkingskracht en een beperkte economische activiteit. Het sociaal-economisch niveau van de bevolking ligt onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Het betreft vooral gemeenten in de provincie Oost-Vlaanderen (arrondissementen Eeklo, Dendermonde en Gent) en in de provincie Limburg (arrondissement Tongeren).

Cluster 2

De gemeenten van deze cluster onderscheiden zich door een aanhoudende bevolkingsgroei, die samenhangt met een niet zo gunstig sociaal-economisch statuut van de inwoners. Ze zijn eveneens gekenmerkt door een relatief zwakke economische activiteit. Het zijn groeiende woongemeenten met een gemiddeld aantal inwoners van ongeveer 15.000.

Het betreft vooral gemeenten in de Kempen (arrondissementen Turnhout, Hasselt en Maaseik).

Cluster 3

Deze cluster omvat kleine steden met een bevolkingsaantal dat varieert van ongeveer 20.000 tot 45.000. Opvallend is de aanwezigheid van zowel industriële als tertiaire economische activiteiten. Deze gemeenten oefenen bijgevolg een vrij grote aantrekkingskracht uit die rechtstreeks verband houdt met hun rol van tewerkstellingscentrum.

Toch vertonen ze, op enkele uitzonderingen na, geen uitgesproken stedelijk karakter. Bovendien ligt het inkomensniveau van de bevolking, zoals bij cluster 1 en 2, onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest. De demografische evolutie in deze gemeenten vertoont vrij grote contrasten, zodat deze factor niet relevant is voor deze cluster.

Cluster 4

Deze cluster omvat gemeenten met een uitgesproken residentieel karakter. Ze worden gekenmerkt door een vrij sterke demografische dynamiek die het gevolg is van zowel natuurlijke groei als inwijking. De levensstandaard ligt er ruimschoots boven het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Het betreft vooral gemeenten in het randgebied van de grote steden Brussel, Antwerpen en Gent.

Cluster 5

Cluster 5 vertoont sterke gelijkenissen met cluster 1. De demografische dynamiek en de levensstandaard van de bevolking zijn echter nog minder gunstig dan voor cluster 1. De landbouw- en economische activiteiten zijn daarentegen in iets grotere mate aanwezig.

De gemeenten in kwestie liggen, op enkele uitzonderingen na, in de provincie West-Vlaanderen (vooral de arrondissementen Roeselare en Tielt).

Cluster 6

De gemeenten in cluster 6 hebben een eerder neutraal sociaal-economisch profiel. Ze leunen aan bij de gemeenten uit cluster 4 maar hebben een minder uitgesproken residentieel karakter en zijn doorgaans ook verder verwijderd van de stad waarvan ze functioneel afhankelijk zijn. Ze onderscheiden zich echter door een sociaal-economisch statuut dat gunstiger is dan het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Cluster 7

Deze groep bevat gemeenten die gekenmerkt worden door een grote economische activiteit (vooral van industriële aard) alsook door een zeer uitgesproken verstedelijking. De levensstandaard ligt echter onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest, terwijl de bevolking veeleer daalt.

Het gaat om industriële kernen in het randgebied van Antwerpen en Kortrijk of in Limburg.

Cluster 8

Cluster 8 bestaat overwegend uit kleine gemeenten met gemiddeld 7.000 inwoners. Ze oefenen vrijwel allen weinig centrumfuncties uit en hebben een lage landbouw- en economische activiteit. De levensstandaard ligt er lichtjes boven het Vlaamse gemiddelde.

Deze gemeenten zijn geografisch sterk geconcentreerd en liggen grotendeels in Vlaams-Brabant (vooral het arrondissement Leuven).

Cluster 9

In cluster 9 zitten de steden Aalst, Genk, Hasselt, Kortrijk, Mechelen, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout gegroepeerd (de zogenaamde centrumsteden). Deze steden worden gekenmerkt door een hoge graad van verstedelijking, economische activiteit en "aantrekkingskracht-externaliteiten". De bevolking van deze steden neemt doorgaans af.

Cluster 10

Deze cluster bevat de grote steden Antwerpen en Gent en de overige centrumsteden Brugge, Leuven en Oostende. De factor "aantrekkingskracht-externaliteiten" is in deze cluster nog meer uitgesproken dan in cluster 9. De gemeenten in kwestie onderscheiden zich eveneens door een levensstandaard die boven het gemiddelde van het Vlaamse Gewest ligt en door een goede vertegenwoordiging van de toeristische activiteiten.

Cluster 11

Uitsluitend de kustgemeenten maken van deze cluster deel uit. Ze oefenen uiteraard een sterke aantrekkingskracht uit, die rechtstreeks in verband staat met de grote aanwezigheid van toeristische activiteiten. De componenten van de demografische evolutie vertonen tegengestelde tendensen aangezien de natuurlijke component negatief is en de migratiecomponent zeer positief.

Cluster 12

De gemeenten die behoren tot cluster 12 vertonen enerzijds een uitgesproken residentieel karakter en een hoge levensstandaard, maar kenmerken zich anderzijds ook door een hoge verstedelijkingsgraad en een belangrijke economische activiteit. Het zijn knooppunten in het Brusselse en Antwerpse randgebied.

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
VAN VLAANDEREN

**ADVIES OVER HET VOORONTWERP VAN DECREET TOT
VASTSTELLING VAN DE REGELS INZAKE DOTATIE EN DE VERDELING
VAN HET VLAAMS GEMEENTEFONDS**

Jozef II-straat 12-16
1000 Brussel
Tel.: 02/217 07 45
Fax: 02/217 70 08
E-mail: serv@serv.be

Brussel, 10 oktober 2001
PCgemeentefonds

1. INLEIDING

De Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Ambtenarenzaken vroeg de Raad op 7 augustus 2001 advies over genoemd voorontwerp van decreet.

Het decreet heeft ten eerste tot doel de dotatie aan het Gemeentefonds substantieel te verhogen. Deze verhoging gebeurt door de samenvoeging van enerzijds de huidige middelen van het Gemeentefonds, zoals geregeld in de vigerende regelgeving, en anderzijds van de middelen die vandaag door de gemeenten worden verkregen in het kader van het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds. Met deze samenvoeging wordt een grotere autonomie van de gemeenten beoogd in het maken en het uitvoeren van eigen beleidsaccenten, wat dus een verdere invulling is van het subsidiariteitsprincipe.

Tegelijkertijd wordt het groeiritme van de dotatie verzekerd door boven op de inflatie jaarlijks een verhoging toe te kennen van 2.5%, gebaseerd op de gemiddelde groei van het BBP. Dit groeiritme wordt verdedigd met de vaststelling dat het aandeel van de belastingen in de gemeentelijke ontvangsten tussen 1990 en 2000 met 10% is gestegen, waardoor dus het belang van de middelen verkregen door het Gemeentefonds afneemt.

In uitvoering van het Vlaams regeerakkoord beoogt het decreet ten tweede een wijziging van het verdelingsmechanisme over de Vlaamse gemeenten. Volgens het regeerakkoord moet dit verdelingsmechanisme meer oog hebben voor het objectieve belastingsvermogen en fiscale solidariteit tussen de gemeenten, de valorisatie van de centrumfunctie, de bestuurskracht van de kleinere en landelijke gemeenten, de zorg voor de open ruimte en de nieuwe financiële uitdagingen waarmee de gemeenten geconfronteerd worden.

2. ADVIES

2.1 Bundeling van middelen

De Raad is van oordeel dat een bundeling van de huidige middelen van het Gemeentefonds, het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds een goede zaak is. De bundeling laat inderdaad toe dat de gemeenten meer autonoom hun beleid kunnen invullen. Aan de andere kant kan de subsidiariteit niet zo ver gaan dat de gemeentelijke

beleidsacties die men op Vlaams niveau prioritair acht (bv de beleid gericht op armoede en achterstelling die via de instelling van een SIF werd mogelijk gemaakt) niet meer zouden gebeuren, waardoor ook het lokaal overleg over de sociale problematiek dreigt weg te vallen. Onder meer het in volgend punt gevraagd kerntakendebat kan hieromtrent meer duidelijkheid scheppen.

2.2 Kerntakendebat

Het regeerakkoord spreekt zich niet alleen uit over de gemeentelijke financiën. Het stelt eveneens dat er nood is aan een kerntakendebat: *'Voor de drie rechtstreeks verkozen overheidsniveaus (Vlaanderen, provincies, lokale besturen) moet er op korte termijn duidelijkheid komen over hun kerntaken. In het kader van een gebiedsgerichte benadering zal ruimte behouden worden voor lokale en subregionale behoeften en bekommernissen en voor specifieke behoeften. Streefdoel is dat er een gelijktijdige afsprakenregeling over de drie bestuursniveaus in complementariteit tot stand komt.'*

Zoals al vastgesteld in een eerder advies¹, is er tot op heden geen aanzet tot debat hierover gebeurd. Ondertussen is de wetgeving omtrent gemeenten en provincies geregionaliseerd. Dit impliceert dat dit kerntakendebat in zijn volledigheid kan gevoerd worden.

Eerder dan impliciet en fragmentair keuzes hieromtrent te maken, die het te voeren debat hypothekeert (eerst via het intercommunaledecreet en nu via de herziening van het Gemeentefonds), zou het van een beter bestuurlijk beleid getuigen indien dit debat in alle openheid gebeurde. Pas nadat dit debat gevoerd is, kan de omvang van de middelen die nodig is voor het uitvoeren van de gemeentelijke kerntaken bepaald worden, met het aandeel hierin van het Gemeentefonds.

Het kerntakendebat dient niet alleen uitsluitsel te geven omtrent de hoegrootheid van de dotatie aan het Gemeentefonds. In dit debat dient men, met respect voor de gemeentelijke autonomie, eveneens een evaluatie te maken over de wijze waarop de gemeentelijke taken, buiten de inkomsten van het Gemeentefonds, vandaag gefinancierd worden. Ook de diverse grondslagen voor de gemeentelijke fiscaliteit, inzonderheid deze die betrekking hebben op de economische activiteiten in de gemeente, moeten in het kerntakendebat worden opgenomen omdat die een weerspiegeling moeten zijn van de taken die de gemeente uitoefent.

Eenmaal het debat over de kerntaken (ook over die taken die door het federale niveau worden doorgeschoven) gevoerd is, en de dotatie aan het Gemeentefonds hierop is afgestemd, is het evident dat voor de uitoefening van de kerntaken geen extra middelen dienen gegenereerd te worden via de gemeentelijke fiscaliteit, bovenop de reeds bestaande. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de verhoging van dotatie aan het Gemeentefonds die dit en volgend jaar reeds worden doorgevoerd, los van het onderhavig ontwerpdecreet. Deze verhogingen zijn een voorafname van het kerntakendebat.

Tenslotte beklemtoont de Raad de noodzaak van een efficiënt bestuur op alle bestuurlijke niveaus. Ten aanzien van het Gemeentefonds impliceert dit een grondige evaluatie van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven, met het oog op de realisatie van deze doelstelling. Deze evaluatie moet leiden tot enerzijds parameters die mee de verdeling van het Gemeentefonds over de gemeenten bepalen. Anderzijds kunnen hieruit mechanismen afgeleid worden die een responsabilisering van de gemeentelijk bestuur tot doel heeft. De Raad stelt vast dat het ontwerpdecreet hieraan geen aandacht besteedt.

2.3 De voorgestelde verdeling

2.3.1 BASIS

De voorgestelde verdelingsregeling wijkt in zijn sturingsfunctie, met uitzondering van de bevolkingsfactor, ten gronde weinig af van de huidige. Buiten de afschaffing van de bevolkingsfactor, blijven de vandaag bestaande echt sturende mechanismen inderdaad geheel of gedeeltelijk behouden.

Zo is er ten eerste de compartimentering. Hiervan wordt in de memorie gesteld dat die wordt verlaten. Nochtans blijkt uit de concrete regeling dat die in belangrijke mate behouden blijft. Een tweede belangrijk sturingsmechanisme is de '30%-kustbonus²'. Zonder zich over de opportuniteit uit te spreken, is er de vaststelling dat deze, weliswaar mits een andere berekening, behouden blijft. Nochtans kunnen argumenten aangehaald worden om het bestaan van die kustbonus te bevragen. Het is effectief zo dat als gevolg van de kustligging

¹ Advies over de intergemeentelijke samenwerking, van 22 november 2000.

² Zie SERV-studie van 1995.

specifieke noden inzake kustverdediging ontstaan. Tegelijkertijd is de kustligging een bron van belangrijke inkomsten (toerisme tweede verblijven, etc., ...). De vraag stelt zich dus naar de verhouding tussen enerzijds de voordelen en anderzijds de nadelen van de kustligging. Dit debat wordt niet gevoerd.

Een derde sturend mechanisme zijn de parameters die de fiscale draagkracht van de inwoners als maat hanteren. Door het toegekende gewicht³ stuurt die in grote mate de verdeling van de middelen voor de niet-centrum gemeenten. De overige variabelen en hun gewicht slagen er niet in om significante verschuivingen te doen optreden, omdat deze in eerste instantie samenhangen met de omvang van de gemeente hetzij gezien in oppervlakte hetzij bekeken vanuit aantal inwoners of beide.

Het behoud van deze drie belangrijke sturende mechanismen leidt ertoe te stellen dat de nieuwe accenten die via nieuwe criteria werden ingevoerd in de voorgestelde regeling, marginaal zijn. De door de Raad gemaakte simulaties (zie 1.2 in de bijlage) bevestigen dit.

De Raad ondersteunt de afschaffing van de bevolkingsfactor in de afzonderlijke criteria, zodat deze op hun eigen waarde doorwegen, eerder dan dat ze versterkt/afgezwakt worden door de in de gemeente wonende bevolking.

2.3.2 CRITERIA EN GEWICHTEN IN DE HUIDIGE REGELING

De huidige regeling (zie Tabel 1 in bijlage) wordt sterk beïnvloed door de compartimentering, de bevolkingsfactor en de kustbonus. Aldus wordt de centrum- en de kustfunctie gevaloriseerd.

Wat de centrumfunctie betreft halen in eerste instantie Antwerpen en Gent (zie Figuur 8 in bijlage) hun voordeel. Indien het huidig verdelingsmechanisme zou bewaard blijven en de middelen zouden toenemen zoals voorzien met de middelen uit het investeringsfonds en het waarborg gedeelte van het SIF⁴, dan bedraagt het totale voordeel voor Antwerpen en Gent meer dan 25000 Bef per inwoner. De voordelen voor de andere centrumsteden⁵ zijn heel wat kleiner en bedragen slechts 2 à 3000 Bef. Alleen de centrumsteden aan de kust krijgen een behoorlijke compensatie (Brugge 9415 Bef en Oostende 6125 Bef). Die is evenwel in

³ Via de compartimentering wordt bijna 40% van de middelen toegewezen aan de centrumsteden. De overige 60% van de middelen wordt via de andere criteria verdeeld over de Vlaamse gemeenten. Hierin vertegenwoordigt het criterium van de fiscaliteit een gewicht van 50%.

⁴ Dat betekent een globaal bedrag van ongeveer 53.3 miljard Bef.

⁵ Brugge, Leuven, Aalst, Kortrijk, Mechelen, Oostende, Sint-Niklaas, Hasselt, Genk en Roeselare.

eerste instantie verbonden met de 'kustbonus' en de afzonderlijke categorisering van Brugge.

Behalve voor Antwerpen en Gent, waar de gereserveerde middelen worden verdeeld in functie van hun bevolkingsomvang (waar men de situatie zoals die in 1990 bestond hanteert), worden de middelen over de andere gemeenten verdeeld in functie van de score op een aantal objectieve parameters.

Tenslotte komen we terug op de bevolkingsfactor. De criteria voor de verdeling voor de gemeenten behalve Antwerpen en Gent, worden niet op zich genomen, maar worden eerst vermenigvuldigd met de bevolking van de gemeente, waardoor de bevolkingsomvang extra zwaar doorweegt en in het voordeel van de centrumsteden speelt.

De bevoordeling van de centrum- en kustfuncties heeft minder inkomsten voor de niet-centrumgemeenten als keerzijde.

2.3.3 CRITERIA EN GEWICHT VOORGESTELDE REGELING

In de memorie van toelichting wordt, zoals al gesteld, verwezen naar het regeerakkoord om de regels inzake hoegrootheid en verdeling van het Gemeentefonds te verantwoorden.

Wat de verdeling betreft, worden de intenties van het regeerakkoord dan concreet vertaald in concrete verdelingsregels met enerzijds objectieve criteria en anderzijds specifieke gewichten die aan die criteria worden toegekend.

De objectieve criteria worden in een aantal compartimenten ingedeeld:

1. een bijzondere financiering voor de centrumsteden en de kustgemeenten (39.8%) ;
 - a. Afzonderlijke behandeling van Antwerpen en Gent (30%)
 - b. Afzonderlijke behandeling van Brugge (1.6%)
 - c. Afzonderlijke behandeling van de centrumsteden (zonder Brugge) (6.2%)
 - d. Een afzonderlijke behandeling van de kustgemeenten (1%).
 - e. Een afzonderlijke behandeling van de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau (1%).⁶
2. investeringsbehoeften (5%);
 - a. Lengte wegennet (4%)
 - b. Aantal leerlingen in het basisonderwijs (1%)

3. centrumfunctie (6%)
 - a. Actieve bevolking (2%)
 - b. Leerlingen in secundair en hoger onderwijs (4%)
4. fiscale capaciteit (30.2%)
 - a. Omgekeerd evenredig met totale opbrengst personenbelasting (19%)
 - b. Omgekeerd evenredig met totale opbrengst onroerende voorheffing (11.2%)
5. open ruimte
 - a. oppervlakte bos, tuinen, parken, woeste grond en water (3%)
 - b. oppervlakte akkerland, grasland en recreatiegebied (2%)
6. sociale behoeften.
 - a. Aantal personen met WIGW-statuuat (exclusief bestaansminimumtrekkers) (1%)
 - b. Aantal werklozen met lage scholingsgraad (3%)
 - c. Aantal geboorten in kansarme gezinnen (3%)
 - d. Aantal bewoners van sociale huurappartementen (3%)
 - e. Aantal bestaansminimumtrekkers (4%)

2.3.4 COMMENTAAR

Zoals al gesteld, blijft via voorafnames, een belangrijk deel van de compartimentering behouden. Immers Antwerpen en Gent krijgen 30%, Brugge 1.6%, de overige centrumsteden 6.2% en de kustgemeenten 1%. Figuur 9 in de bijlage toont wel aan dat het effect van de voordeelmechanismen vooral voor Antwerpen en Gent kleiner is dan in de huidige regeling (namelijk ongeveer 18000 Bef per inwoner).

De korf gehanteerde criteria voor de verdeling van de resterende middelen is ten opzichte van de huidige situatie verruimd. Bovendien is die korf nu van toepassing op alle gemeenten.

De Raad steunt een objectieve verdeling van het Gemeentefonds, maar voegt daar onmiddellijk aan toe dat die objectivering niet nieuw is en ook in de huidige regeling bestaat. Verder is er de vaststelling dat via de compartimentering een belangrijk deel van de objectivering wordt tenietgedaan.

Nu kan het niet ontkend worden dat zeker Antwerpen en Gent, en de centrumsteden in het algemeen, in de Vlaamse context een bijzondere positie innemen tussen de andere Vlaamse

⁶ Er wordt op gewezen dat dit criterium niet vermeld stond in de tekst die aan de Raad werd overgemaakt.

gemeenten. Het is daarbij moeilijk om via een algemene korf van indicatoren de middelen van het Gemeentefonds zodanig te sturen dat met deze bijzondere positie rekening kan gehouden worden. Aan de andere kant wordt nergens geargumenteed waarom een compartimentering nodig is en waarom in die orde van grootte. De Raad meent in dit verband te mogen stellen dat er uiteindelijk weinig materiaal wordt aangereikt (in de memorie) om de compartimentering, de samenstelling van de korf, alsook de gewichten te evalueren, en om te beoordelen of de criteria en hun gewichten de werkelijke behoeftes weerspiegelen. Deze behoeftes had men in feite dienen te detecteren op basis van het kerntakendebat.

Zoals gesteld meent de Raad dat de gehele korf van gehanteerde indicatoren - ook de compartimentering - op een objectieve manier moet samengesteld worden. In het algemeen stelt de Raad dat met de huidige informatie het niet kan worden uitgemaakt of de voorgestelde korf beter is dan de huidige.

Voor de onderbouwing van de compartimentering kan men ongetwijfeld materiaal putten uit te actualiseren geografisch onderzoek naar de hiërarchie van centra en stadsgewesten, waaruit de bijzondere positie van de centrumsteden blijkt.

Ten aanzien van de afzonderlijke indicatoren stelt zich de vraag of de indicatoren een goede weergave zijn van de behoeftes. Bij wijze van voorbeeld kan in dit verband gekeken worden naar de open ruimte indicatoren waar de oppervlakte van boomgaarden ontbreekt en naar de sociale indicatoren waar geen rekening gehouden wordt met de veroudering van de bevolking.

Tenslotte wordt er op geen enkel ogenblik aandacht besteed aan het facet efficiënt bestuur. Het lijkt meer dan zinvol om ook dit facet in de verdeling van de middelen op te nemen.

2.4 *Andere opmerkingen*

2.4.1 GROEIRITME VAN 2.5%

De dotatie krijgt een jaarlijks groeiritme boven op de inflatie van 2.5%. De Raad vraagt zich af waarop dit hoge groeiritme gebaseerd is geeft aan dat de trendmatige groei van de economie slechts 2% bedraagt. Bovendien is die 2% ook het groeipad die de Vlaamse regering zich oplegt.

De argumentatie dat het aandeel van de gemeentelijke fiscaliteit in het totaal der ontvangsten sterk is toegenomen is op zich geen argument.

De Raad meent dat de dotatie aan het Gemeentefonds dient te worden afgesteld op de kerntaken van de gemeente. Eenmaal die aanpassing is gebeurd, is er in principe geen reden om een hoger stijgingspercentage te hanteren dan voor de andere uitgaven.

2.4.2 FISCALE SOLIDARITEIT

Zoals al vastgesteld wegen de fiscale parameters zwaar door in de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds. Bovendien worden gemeenten met een te kleine fiscale druk voor de eigen inwoners geconfronteerd met een inhouding op hun aandeel in het Gemeentefonds (zie Tabel 2 in de bijlage voor de gemeenten die voor een inhouding in aanmerking komen).

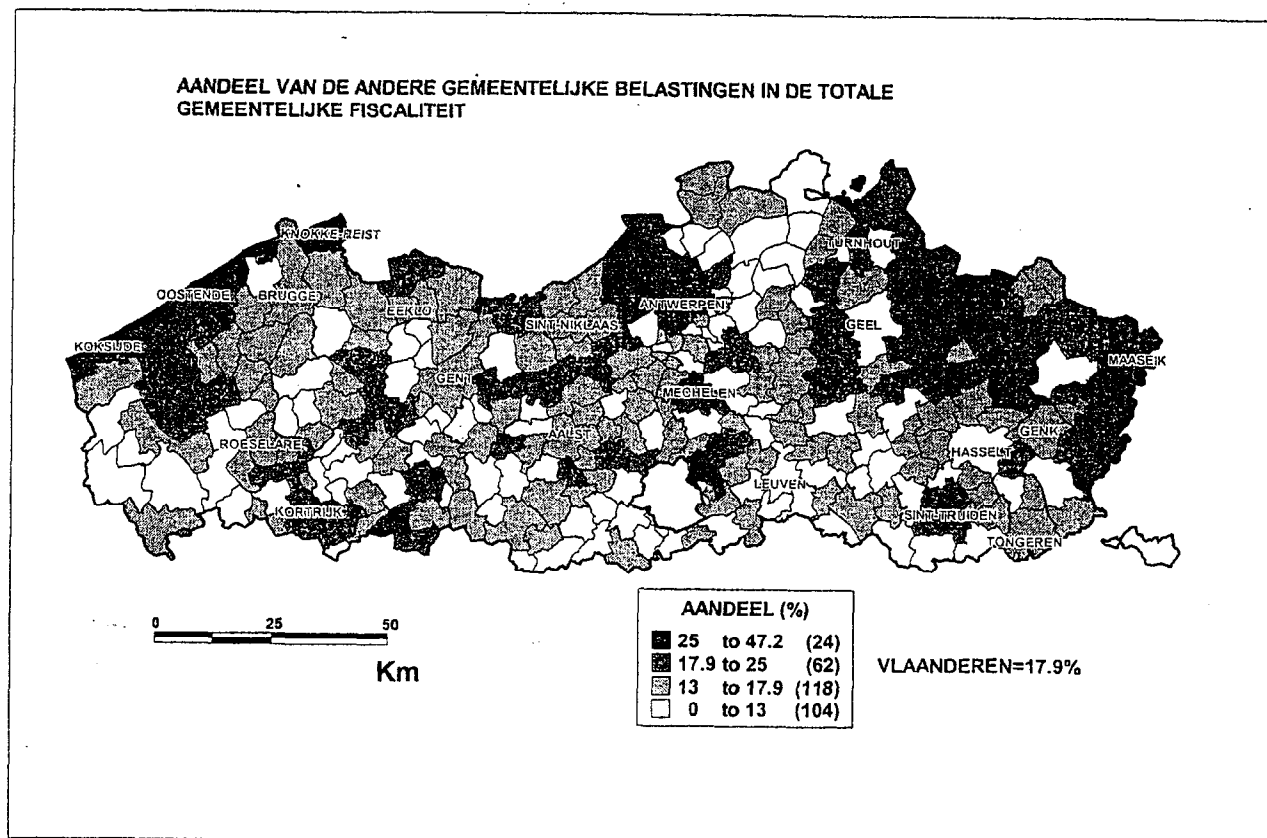
De Raad is van oordeel dat het Gemeentefonds, vanuit zijn solidariteitsfunctie, effectief dient rekening te houden met de fiscale capaciteit van de gemeente en zijn inwoners. De vraag stelt zich evenwel of dit via een systeem van vermindering moet bereikt worden. Dit kan immers niet gewenste effecten tot resultaat hebben. De betrokken gemeenten zouden mogelijk geneigd zijn om hun gehanteerde tarieven op te trekken of een verschuiving door te voeren tussen fiscale rubrieken, zonder dat hiertegenover een verantwoorde uitgave staat.

2.4.3 GOEDE FISCALE PARAMETER HOUDT REKENING MET DE TOTALE FISCALE CAPACITEIT

De vaststelling is dat de fiscale capaciteit van een gemeente alleen wordt bekeken in functie van de personenbelasting en de onroerende voorheffing. Hierbij stelt de Raad vast dat er nog een belangrijke gemeentelijke fiscaliteit is naast de APB en de OOV. Tabel 3 in de bijlage leert dat het gaat om meer dan 19 miljard Bef. In het geheel van de gemeentelijk fiscaliteit is dit op Vlaamse niveau 17.9%. Figuur 1 geeft aan dat er wel belangrijke regionale verschillen zijn en dat er in totaal 86 gemeenten zijn die zich boven dit gemiddelde situeren. Een groot belang van de andere gemeentelijke fiscaliteit wordt onder meer teruggevonden aan de kust, het noordoosten van Vlaanderen, de regio Antwerpen-Mechelen en het Kortrijkse.

De Raad stelt dat de parameter fiscale capaciteit moet gebaseerd zijn op de volledige gemeentelijk fiscaliteit.

Figuur 1: Belang gemeentelijke fiscaliteit naast APB en OOV



BIJLAGEN

1. ENKELE BIJKOMENDE GEGEVENS

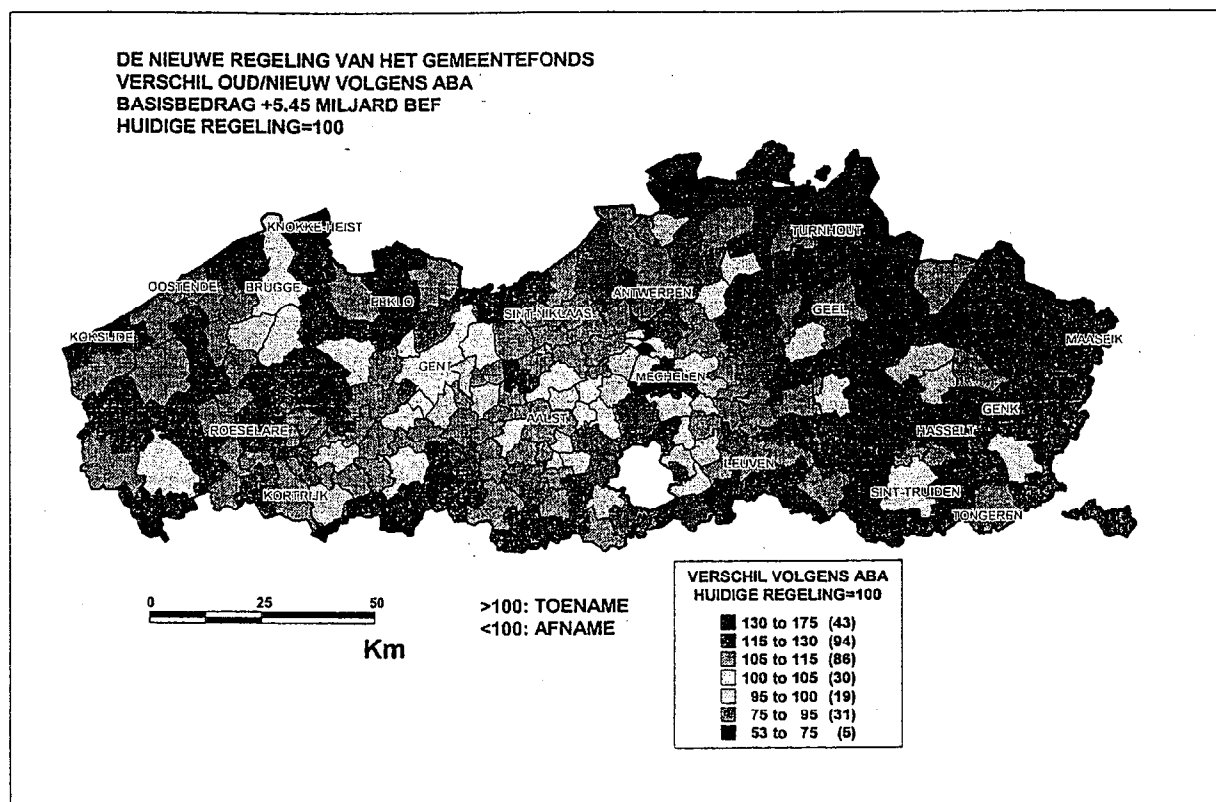
De Raad heeft bij de voorbereiding van voorliggend advies een aantal oefeningen gemaakt op basis van enerzijds de door de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden beschikbaar gestelde gegevens en anderzijds data die in eigen bezit zijn. De Raad meent dat het nuttig is om deze gegevens toe te voegen aan het advies. Ze laten enerzijds toe de standpunten van de Raad beter te situeren en anderzijds wordt hierdoor materiaal aangereikt dat mee kan helpen een definitieve regeling uit te werken.

1.1 Juiste vergelijkingen maken

Het is mogelijk vergelijkingen te maken tussen de huidige verdeling van het Gemeentefonds en de regeling zoals die in het ontwerpdecreet is uitgewerkt.

Op basis van eigen berekeningen en door ABA beschikbaar gesteld materiaal gebeurt deze vergelijking (Figuur 2)

Figuur 2: De huidige regeling vergeleken met de voorgestelde: ABA-berekening

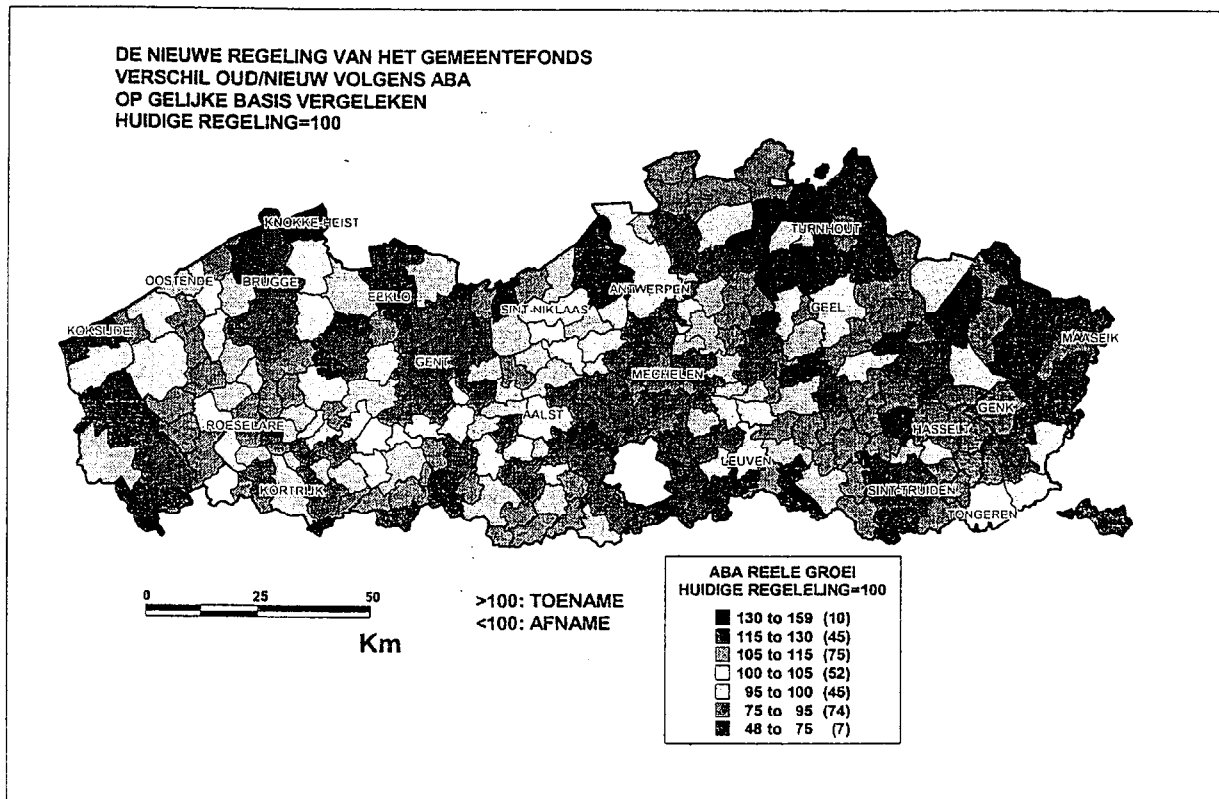


Op basis van deze cijfers zou men op het eerste gezicht kunnen afleiden dat uiteindelijk weinig gemeenten minder zouden ontvangen met de voorgestelde regeling. Namelijk buiten vooral rijkere suburbane gemeenten en gemeenten met te lage fiscaliteit gaat iedereen erop vooruit.

Echter bij nazicht blijkt dat in de vergelijking twee verschillende situaties met mekaar vergeleken worden in die zin dat bij de middelen, zonder bijkomende verklaring, 5.45 miljard Bef wordt toegevoegd ten opzichte van de huidige situatie. Een juiste vergelijking vertrekt van een gelijke basis, omdat men pas op deze manier kan zien hoe het voorgestelde verdelingsmechanisme afwijkt van het huidige en welke gemeenten er dus zullen winnen en welke er zullen verliezen.

Een gelijke basis is in dit geval een te verdelen bedrag dat in beide situaties even groot is. Bijgevoegde figuur maakt deze oefening.

Figuur 3: De huidige en de voorgestelde regeling: aangepaste ABA-berekening



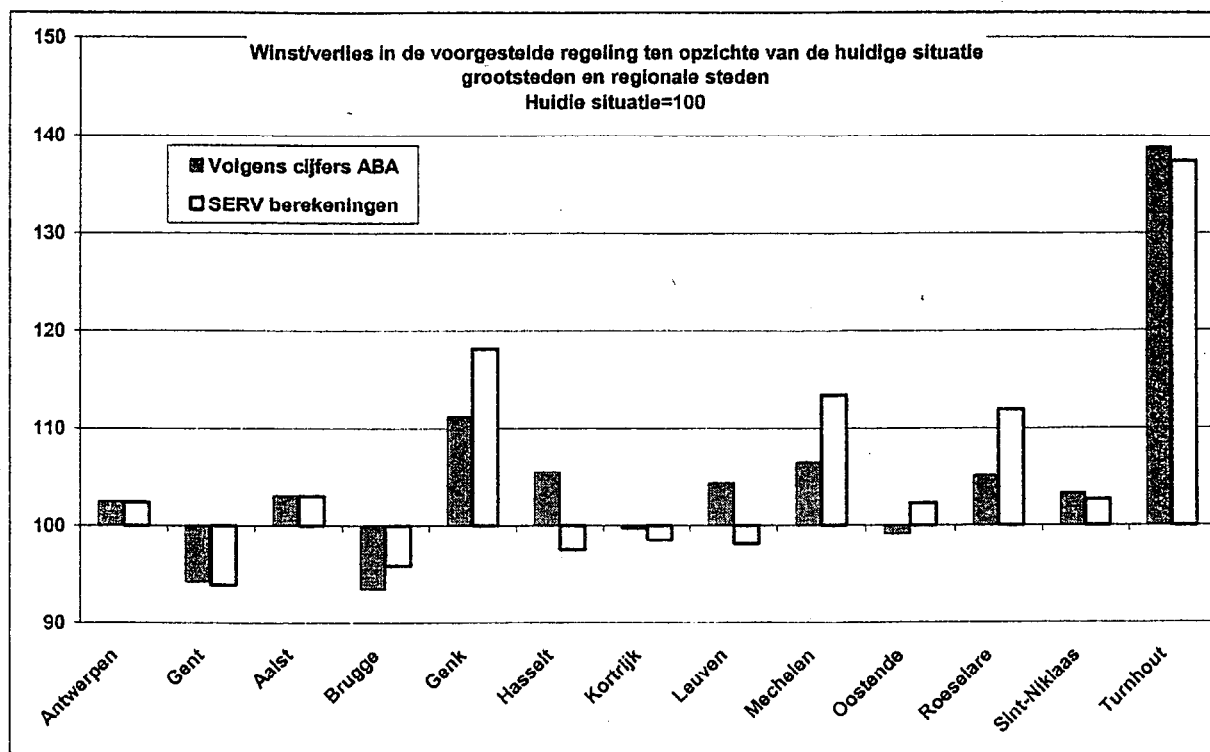
De vaststelling is dat de voorgestelde regeling wel degelijk grote verschuivingen met zich meebrengt. Deze verschuiving kan gesynthetiseerd worden als een stroom van de verstedelijkte gebieden (behalve de meeste steden zelf) naar eerder landelijke gebieden; met name het noordoosten van Vlaanderen, de Westhoek en de niet-suburbane tussenstedelijke gemeenten.

Gent vormt één van de uitzonderingen bij de centrumsteden, aangezien er hier een achteruitgang is op te tekenen. Deze achteruitgang heeft in hoofdzaak te maken met het feit dat de reële bevolkingsverhouding tussen Antwerpen en Gent in rekening gebracht wordt en niet de situatie 1990 (die geldt in de huidige regeling). Het gebruik van de situatie 1990 speelt in de praktijk hoe langer hoe meer in het voordeel van Gent en dus in het nadeel van Antwerpen. Het verschil in compensatie per inwoner voor de centrumfunctie ten voordele van Gent valt dus in de voorgestelde regeling weg. Ook voor sommige regionale, structuurondersteunende en provinciale steden wordt de situatie niet beter⁷. Bijgaande

⁷ In de figuren zijn twee berekeningen weergegeven. Ten eerste is er een berekening gebaseerd op de ABA-cijfers. In de tweede berekening werd vertrokken van de afzonderlijke criteria. Verschillen tussen beide

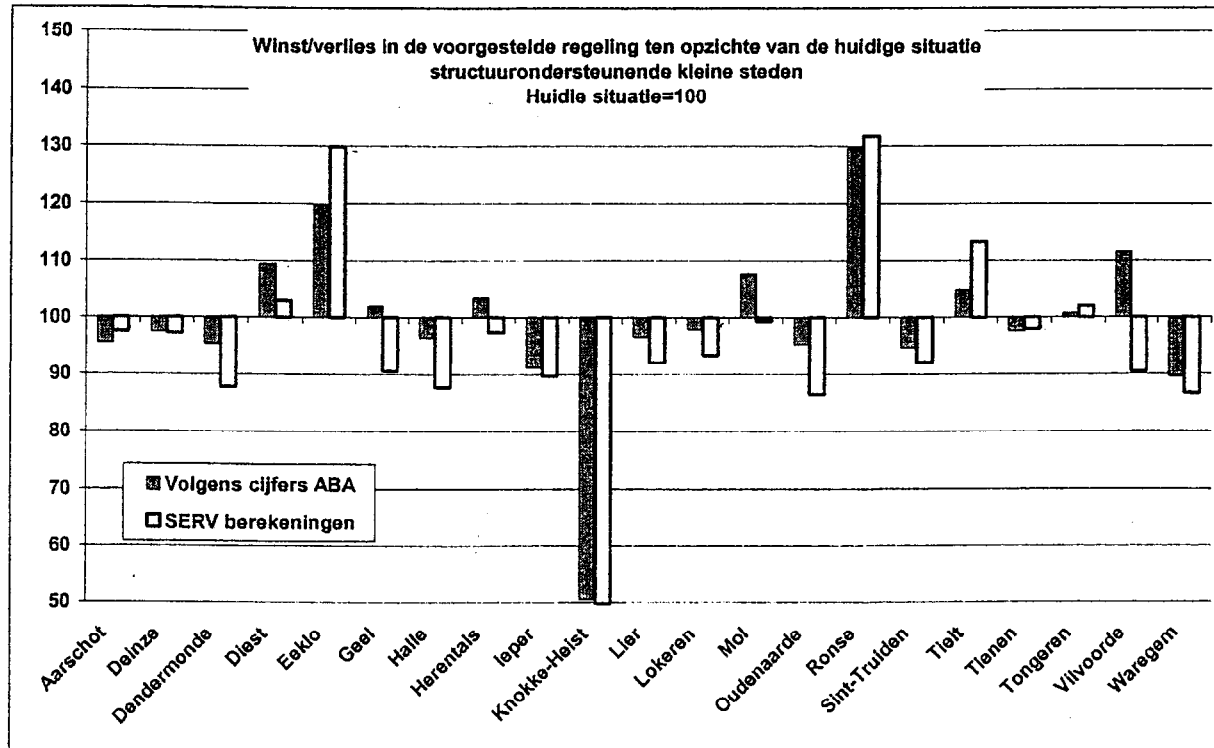
figuren bevestigen dit.

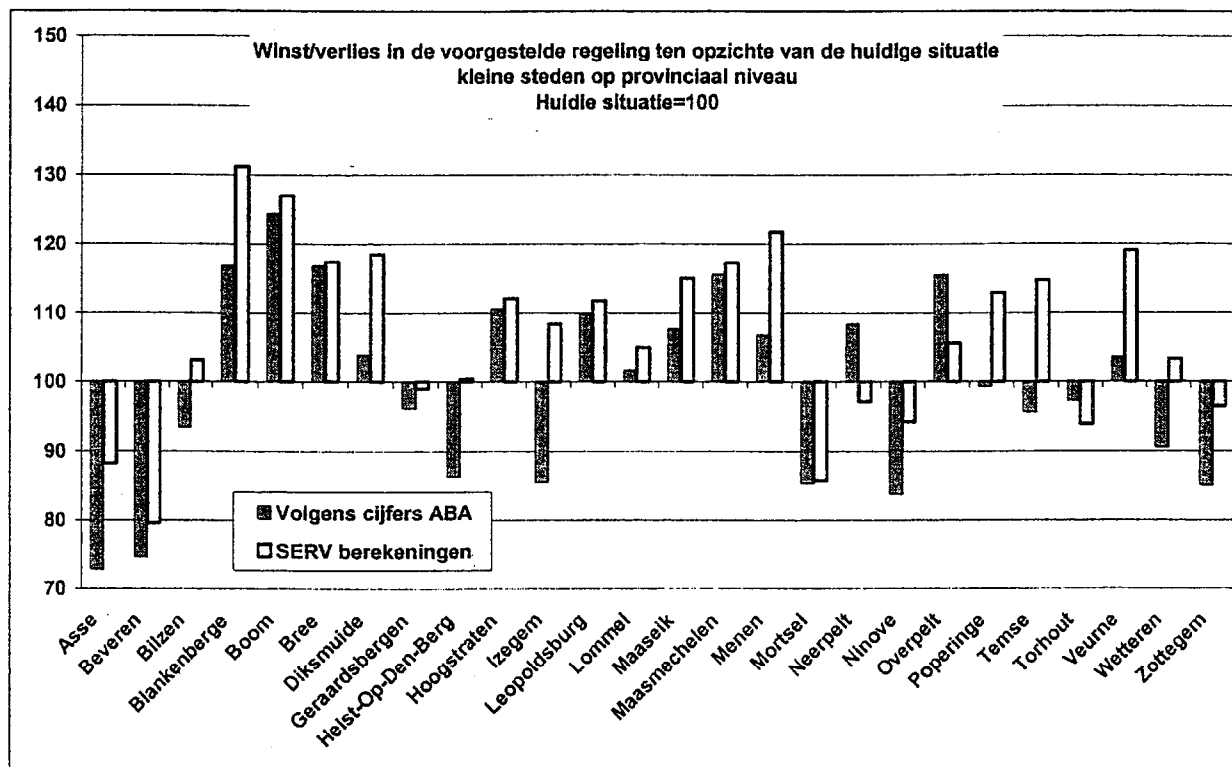
Figuur 4: De huidige en voorgestelde regeling: grootsteden en regionale steden



berekeningen kunnen te wijten zijn aan een verschillend basisjaar (2000/2001), of interpretatie van de criteria.

Figuur 5: De huidige en voorgestelde regeling: Structuurondersteunende steden



Figuur 6: De huidige en voorgestelde regeling: Steden van provinciaal niveau

Het is juist dat de uitgewerkte waarborgregeling, behalve voor die gemeenten met een te lage fiscaliteit, het verlies voor de gemeenten die minder zullen ontvangen, zal spreiden in de tijd. Hoe dan ook zullen deze gemeenten, nadat de waarborgregeling is uitgewerkt, op het finale (lagere) bedrag uitkomen.

1.2 Impact andere variabelen

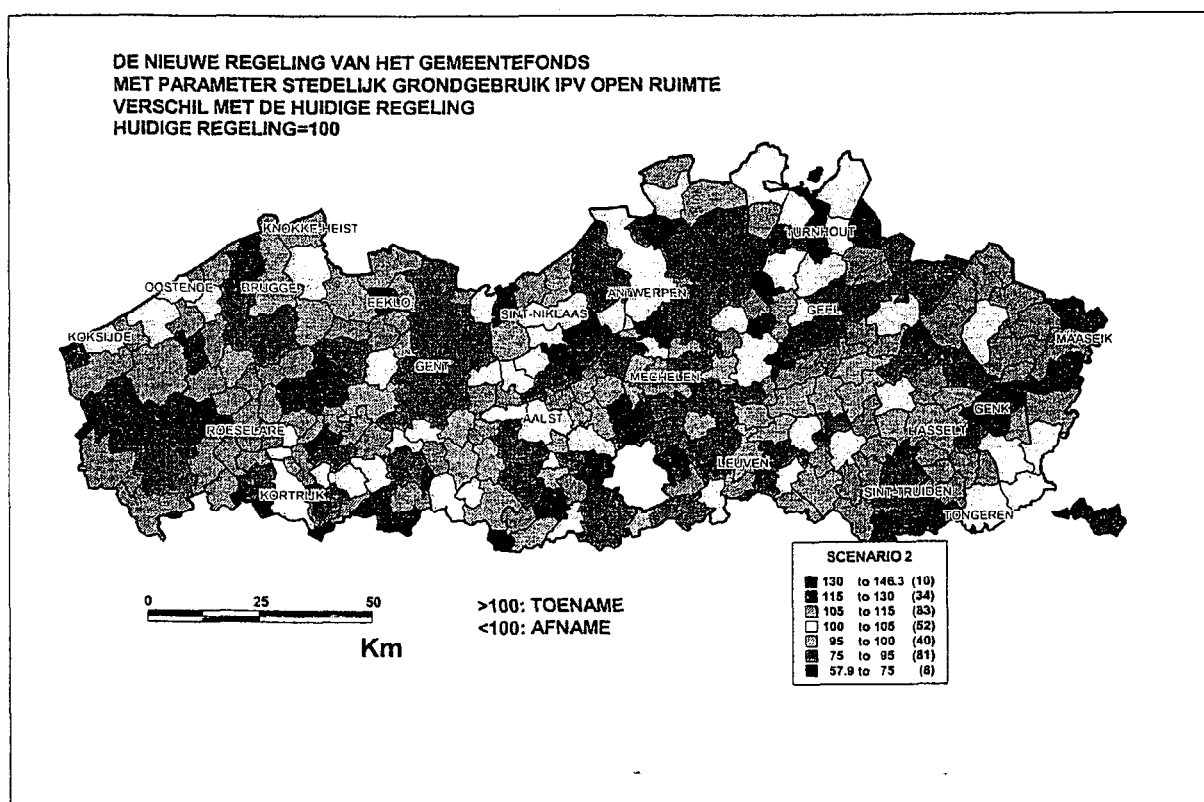
De Raad neemt geen stelling in ten opzichte van de gehanteerde criteria en hun gewicht omdat, zoals al gesteld, de gehanteerde korf de resultante van het kerntakendebat dient te zijn. Wel wordt de algemene vraag gesteld of de korf de geviseerde behoeftes dekt.

Verder stelt de Raad de sterk sturende werking vast van de compartimentering, de kustbonus en de fiscale parameters. De sturing is van die aard dat de nieuwe parameters uiteindelijk weinig impact hebben. Bij wijze van voorbeeld, en zonder hierdoor een voorkeur uit te drukken, werden de parameters open ruimte vervangen door de parameters die een

indicatie van verstedelijkte ruimte geven⁸ (kadastergegevens). De bedoeling van deze vergelijking is aan te geven dat zelfs indien contrasterende variabelen gehanteerd worden er uiteindelijk weinig globale verschuivingen zijn. Uiteraard zijn er wel individuele verschillen.

De bijgevoegde Figuur 7 moet hierbij vergeleken worden met Figuur 3.

Figuur 7: Een verdeling van het Gemeentefonds met een parameter verstedelijkte ruimte ipv open ruimte.



⁸ Gebaseerd op de kadastergegevens, NIS. Het betreft de totale oppervlakte ingenomen door bebouwde percelen voor ambacht en industrie, voor handelsgebouwen, voor infrastructuur, voor kantoorgebouwen, voor publieke gebouwen en voor residentiele functies.

2. TABELLEN EN FIGUREN UIT DE TEKST

Tabel 1 Huidige verdeling van het Gemeentefonds

I Antwerpen en Gent

Aandeel	verdeeld volgens:		
42.90%	Antwerpen	hun onderlinge	64.51%
	Gent	verhouding in 1990	27.67%
			35.49%
			15.23%

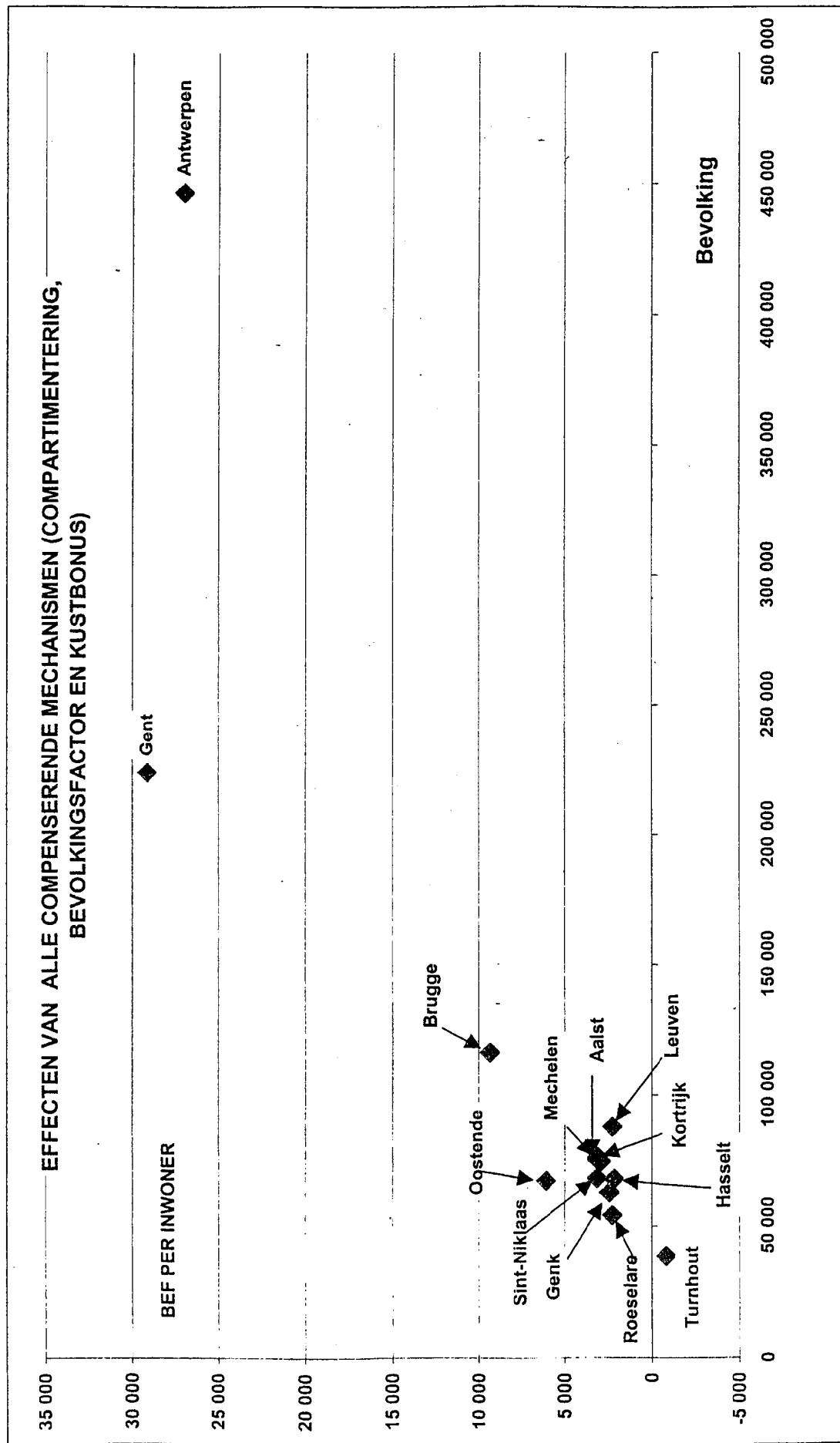
II Andere centrumsteden

Aandeel	Verdeeld volgens	
15.55%	1)bevolking:	40%
	2)oppervlakte	10%
	3)dichtheid	5%
	4)Actieve Bevolking	10%
	5)Opbrengst APB	15%
	6)opbrengst 100 cent. OOV	15%
	7)leerlingen (enkel voor gemeenten met +10000 inwoners)	5%
	Totaal	100%
meer dan 50000 inwoners		
	Brugge	
	Leuven	
	Aalst	
	Kortrijk	
	Mechelen	
	Oostende	
	Sint-Niklaas	
	Hasselt	
	Genk	
	Roeselare	
EXTRA	0.20%	Brugge

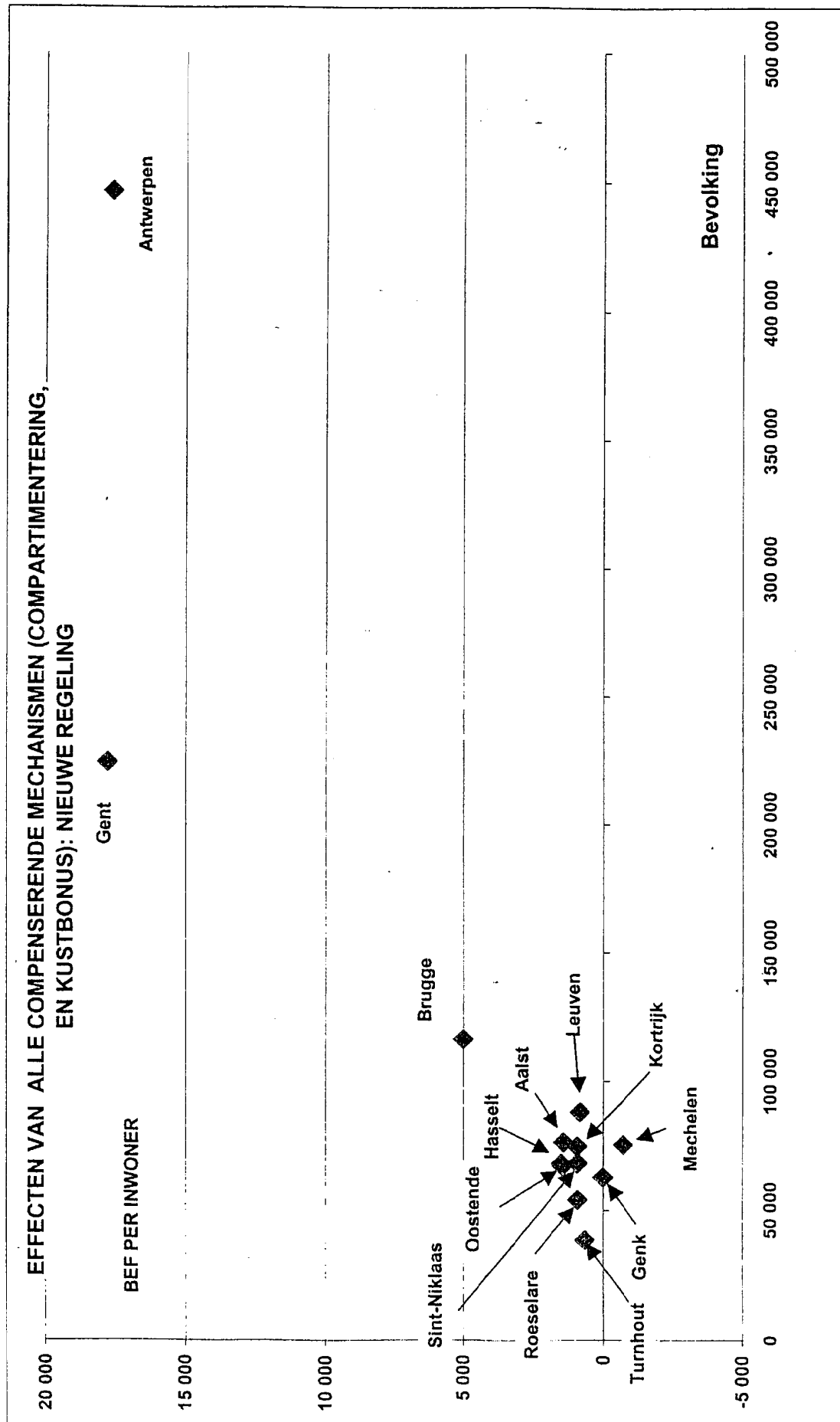
II Overige gemeenten

Aandeel	Verdeeld volgens
41.35%	zelfde criteria overige centrumsteden
TOTAAL I+II+III	100.00%

Figuur 8: Effecten van de voordeelmechanismen voor de centrumsteden: huidige regeling



Figuur 9: Effecten van de voordeelmechanismen voor de centrumsteden: voorgestelde regeling



Tabel 2: Gemeenten met een 'te lage' fiscaliteit

Gemeente	OOV opcent	Gemeente	APB%
1 Aartselaar	438	1 Aartselaar	4.0
2 Brasschaat	650	2 Zwijndrecht	1.0
3 Edegem	595	3 Knokke-Heist	0.0
4 Kontich	638	4 Koksijde	0.0
5 Wommelgem	500	5 Sint-Martens-Latem	4.5
6 Malle	600	6 Beveren	4.0
7 Duffel	575	7 Herstappe	0.0
8 Beerse	600	8 Voeren	3.0
9 Dessel	564		
10 Kasterlee	675		
11 Vosselaar	600		
12 Asse	541		
13 Kraainem	600		
14 Wemmel	625		
15 Wezembeek-Oppem	650		
16 Boortmeerbeek	600		
17 Herent	600		
18 Kortenberg	600		
19 Tervuren	650		
20 Linter	675		
21 De Pinte	650		
22 Gavere	543		
23 Sint-Martens-Latem	580		
24 As	600		
25 Opglabbeek	650		
26 Neerpelt	500		
27 Overpelt	588		
28 Hamont-Achel	625		
29 Houthalen-Helchteren	650		

Tabel 3: Gemeentelijke fiscaliteit: andere bronnen van inkomsten

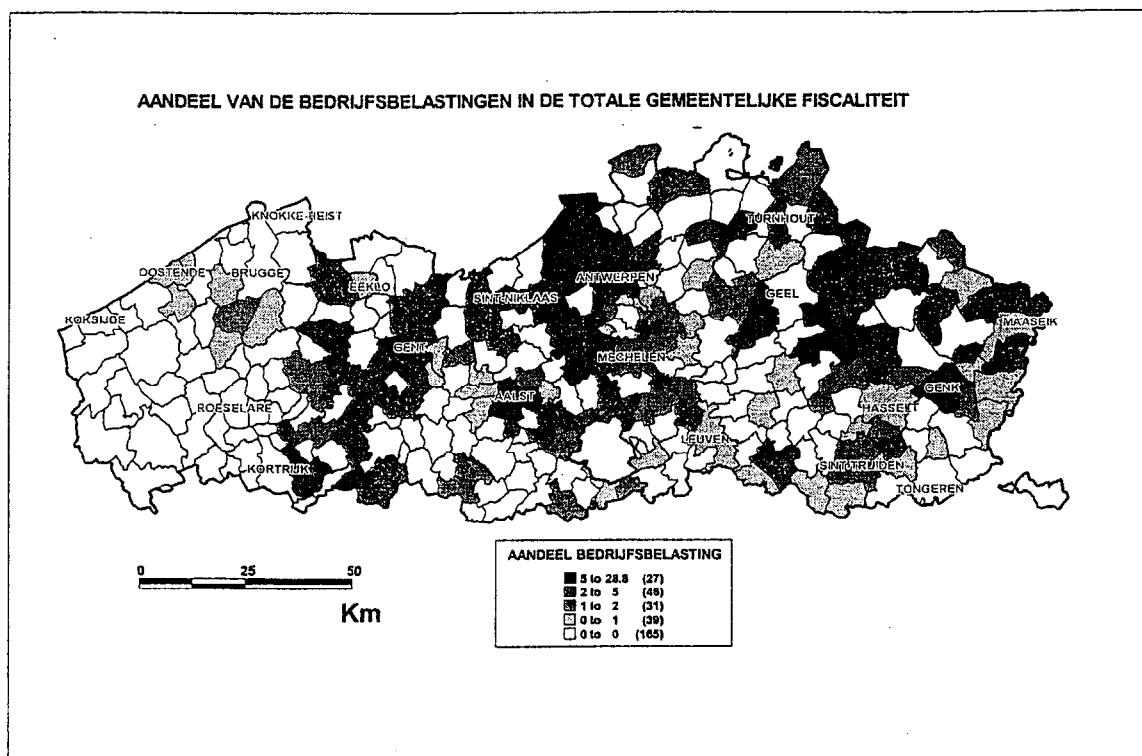
rubriek	Bedrag	%
36403 Belasting op drijfkracht	2 952 972 657	15.3
36303 Belasting op het ophalen van huisvuil	2 940 562 633	15.3
37301 Aanvullende belasting op de belasting op motorrijtuigen	2 419 488 592	12.6
36317 Milieubelasting	1 371 874 453	7.1
36316 Belasting op afgifte van huisvuilzakken, -recipiënten en -zelfklevers	1 231 413 626	6.4
36713 Belasting op tweede verblijven	1 084 277 964	5.6
36607 Belasting op parkeren	821 490 366	4.3
36748 Andere belastingen op het patrimonium	790 680 977	4.1
36308 Belasting op de op het rioolnet aangesloten of aansluitbare gebouwen	537 611 604	2.8
36601 Belasting op plaatsrecht op markten	487 075 007	2.5
36814 Algemene gemeentebelasting	485 603 478	2.5
36104 Belasting op afgifte van administratieve documenten	395 208 547	2.1
36702 Belasting op het bouwen, verbouwen en schutsels	218 659 865	1.1
36409 Belasting op groeven	210 961 560	1.1
36709 Belasting op niet-bebouwde gronden (wet 29/3/1962 art. 70bis)	200 586 272	1.0
Andere	3 101 732 968	16.1
Totaal	19 250 200 569	100.0

Tabel 4: Gemeentelijke fiscaliteit: belang belasting op economie

Rubriek ^a	Bedrag	%
36403 Belasting op drijfkracht	2 952 972 657	15.3
36448 Andere belastingen op ondernemingen	163 317 275	0.8
36401 Belasting op tewerkgesteld personeel	28 362 784	0.1
36719 Belasting op kantoorruimten	11 657 827	0.1
Bedrijfsbelastingen	3 156 310 543	16.3
Totaal	19 250 200 569	100.0

Tabel 4 geeft aan dat inzake gemeentelijke bedrijfsfiscaliteit gesproken wordt over ongeveer 3.2 miljard Bef. Het is wel duidelijk dat het aandeel van de bedrijfsfiscaliteit sterk verschilt van gemeente tot gemeente (Figuur 10). Vooral die gemeenten met een belangrijke economische activiteit op hun territorium heffen er ook belastingen op.

Figuur 10: Aandeel van de bedrijfsbelastingen in de totale gemeentelijke fiscaliteit



ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.720/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 december 2001 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 5 februari 2002 en 19 februari 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, heeft het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet tot doel "een grondige hervorming tot stand te brengen in de algemene financiering van de gemeenten via het Vlaams Gemeentefonds, zowel wat de vaststelling van de dotatie betreft als inzake de wijze waarop de middelen onder de gemeenten worden verdeeld".

De hoofdlijnen van de ontworpen regeling kunnen worden omschreven als volgt :

- de middelen van het huidige Gemeentefonds ⁽¹⁾, het Investeringsfonds ⁽²⁾ en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds ⁽³⁾ worden samengevoegd in het nieuwe Vlaams Gemeentefonds;
- de "dotatie" van het Gemeentefonds wordt jaarlijks aangepast aan de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen, verhoogd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar (artikel 3 van het ontwerp);
- wat de verdeling van de middelen over de gemeenten betreft, wordt afgestapt van de in artikel 6 van het decreet van 7 november 1990 bedoelde splitsing van de middelen in drie delen en van de strikte indeling van de gemeenten in groepen (artikel 4 van het ontwerp);

⁽¹⁾ Zie het decreet van 31 juli 1990 tot instelling van het Vlaams Gemeentefonds en tot regeling van een bijzondere dotatie voor sommige gemeenten van het Vlaamse Gewest en het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

⁽²⁾ Zie het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap of in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

⁽³⁾ Zie het decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds.

- er wordt voorzien in een basisfinanciering voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) (artikel 6 van het ontwerp);
- de nieuwe criteria voor de verdeling van het Gemeentefonds zijn gegroepeerd in vijf "clusters", met name :
 - criteria verband houdend met het feit dat de gemeente de kenmerken vertoont van een grote stad, een centrumstad, een provinciale stad of een kustgemeente (artikel 11, § 1, 1°, van het ontwerp);
 - criteria verband houdend met de centrumfunctie (artikel 11, § 1, 2°, en de artikelen 12 en 13);
 - criteria verband houdend met de fiscale draagkracht (artikel 11, § 1, 3°);
 - criteria verband houdend met de aanwezigheid van open ruimten (artikel 11, § 1, 4°);
 - sociale maatstaven (artikel 11, § 1, 5°);
- om te vermijden dat de nieuwe verdelingsregels zouden leiden tot zodanige verschillen met de vroegere ontvangsten uit het Gemeentefonds, het Investeringsfonds en het Sociaal Impulsfonds dat de continuïteit van het bestuur in het gedrang komt, wordt voorzien in een waarborgregeling (artikel 15 van het ontwerp). Die waarborgregeling komt erop neer dat het nieuwe systeem niet ertoe mag leiden dat een gemeente minder ontvangt dan de som van de haar voor het jaar 2002 toegekende aandelen c.q. trekkingsrechten van het Gemeentefonds, het Sociaal Impulsfonds en het Investeringsfonds;
- wat de gemeenten met een lage gemeentelijke fiscaliteit betreft, wordt voorzien in een correctie - in hun nadeel - op de toe te kennen bedragen (artikel 16 van het ontwerp);
- om de overgang naar het nieuwe systeem gradueel te laten verlopen, wordt ten slotte voorzien in overgangsbepalingen in verband met de trekkingsrechten of toelagen toegekend in het raam van het Investeringsfonds (artikel 19) en het Sociaal Impulsfonds (artikel 20).

32.720/3

BEVOEGDHEID

1. Luidens artikel 6, § 1, VIII, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, is de algemene financiering van o.m. de gemeenten een aan de gewesten overgedragen aangelegenheid. In die bijzondere-wetsbepaling vindt het Vlaamse Gewest de bevoegdheid om de bepalingen van het ontwerp vast te stellen die betrekking hebben op de financiering van de gemeenten.

2. Wat de bepalingen van het ontwerp betreft die betrekking hebben op de financiering van de OCMW's, is niet het Vlaamse Gewest, maar de Vlaamse Gemeenschap bevoegd, op grond van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Luidens die bepaling is "het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn" immers een principieel aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Luidens dit artikel regelt het ontworpen decreet "een gewest-aangelegenheid".

Zoals blijkt uit wat hiervóór is opgemerkt inzake de strekking van het ontwerp en de bevoegdheid, regelt het ontworpen decreet zowel een gewestaangelegenheid als een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 1 van het ontwerp dient derhalve te worden aangepast.

Artikel 2

Luidens dit artikel wordt de jaarlijkse dotatie aan het Vlaamse Gemeentefonds uitgetrokken op de begroting van het Vlaamse Gewest.

Het gebruik van de term "dotatie" kan de onterechte indruk wekken dat het Vlaams Gemeentefonds hetzij een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is, hetzij een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Om duidelijk te maken dat het Vlaams Gemeentefonds niet meer is dan een post op de uitgavenbegroting, zou artikel 2 beter worden geredigeerd als volgt :

"Art. 2. Jaarlijks worden op de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, onder de benaming Vlaams Gemeentefonds, kredieten uitgetrokken voor de algemene financiering van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn."

In de overige bepalingen van het ontwerp zou dan het woord "dotatie" telkens moeten worden vervangen door "kredieten".

Artikel 3

In paragraaf 2 van dit artikel wordt, in verband met het evolutiepercentage waarmee de kredieten van het Vlaams Gemeentefonds moeten worden aangepast, verwezen naar "de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in de Bijzondere Wet van 13 juli 2001, art. 31, 1".

Artikel 31 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten vervangt artikel 47, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Het nieuwe artikel 47, § 2, luidt als volgt :

32.720/3

"§ 2. Ieder jaar worden deze bedragen aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen evenals aan de reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar. In afwachting van de definitieve vaststelling van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en van de reële groei van het bruto nationaal inkomen worden de bedragen aangepast aan de geraamde procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en aan de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in artikel 108, g), van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen".

In artikel 3, § 2, van het ontwerp moeten de woorden "zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in de Bijzondere Wet van 13 juli 2001, art. 31, 1" derhalve blijkbaar worden vervangen door "zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in artikel 108, g), van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen".

Hoofdstukken II en III

In hoofdstuk II van het ontwerp (artikelen 6 tot 10) wordt de vereffening van het aandeel van de gemeenten in het Vlaams Gemeentefonds geregeld. Hoofdstuk III van het ontwerp (artikelen 11 tot 16) heeft betrekking op de berekening van het aandeel van de gemeenten. Die hoofdstukken zouden logischerwijze onderling van plaats moeten verwisselen, zodat de bepalingen inzake de berekening van het aandeel voorafgaan aan die betreffende de vereffening van dat aandeel.

Artikel 6

Luidens de tweede volzin van paragraaf 1 van dit artikel moet de beslissing in verband met het gedeelte van het aandeel van de gemeente dat rechtstreeks kan worden gestort op de rekening van het OCMW, uiterlijk op "30 juni van het jaar voor het jaar van de verdeling" toekomen bij de bevoegde administratie.

Volgens de gemachtigde ambtenaar moeten de woorden "30 juni van het jaar voor het jaar van de verdeling" worden vervangen door "30 juni van het jaar van de verdeling".

Artikelen 8 en 9

Deze artikelen hebben betrekking op de definitieve vaststelling van het aandeel van de gemeenten, enerzijds, en op de eventuele aanpassingen die moeten gebeuren wanneer het aandeel kleiner blijkt te zijn dan de som van de toegekende voorschotten of wanneer vergissingen zijn gemaakt bij die vaststelling van het definitieve aandeel, anderzijds.

De leesbaarheid van de ontworpen regeling zou erbij gebaat zijn indien de bepalingen vervat in de artikelen 8 en 9 zouden worden opgenomen in vier artikelen waarbij :

- in een eerste artikel enkel het principe zou worden gesteld van de definitieve vaststelling door de Vlaamse regering (artikel 8, § 1, eerste volzin);
- in een tweede artikel het geval zou worden geregeld van een definitief aandeel dat kleiner is dan de toegekende voorschotten (artikel 8, § 1, tweede volzin);
- in een derde artikel het geval zou worden geregeld van de vergissing bij de definitieve vaststelling (artikel 9, § 1);
- in een vierde artikel de termijnregeling inzake de ambtshalve afnames zou worden opgenomen (artikelen 8, § 2, en 9, § 2).

Artikel 10

Ter wille van de uniformiteit met de terminologie gehanteerd in de artikelen 8 en 9, moet in artikel 10 het woord "afhoudingen" worden vervangen door "afnames".

Indien wordt ingegaan op de suggestie om de bepalingen van de artikelen 8 en 9 van het ontwerp op te nemen in vier artikelen, dient de verwijzing naar "artikel 8 en 9" bovendien te worden aangepast.

Hoofdstuk III

In dit hoofdstuk worden de criteria bepaald op grond waarvan het aandeel van de gemeenten in het Vlaams Gemeentefonds wordt berekend.

In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de "objectiviteit van de parameters ter verdeling van het Gemeentefonds" (punt 10 van het hoofdstuk over de "Algemene beleidsdoelstellingen") en wordt een uitvoerige toelichting verstrekt over de gehanteerde verdelingscriteria en hun weging (hoofdstuk III van de algemene toelichting, inzonderheid punten 2.1 en 2.2).

Het behoort tot de beleidsvrijheid van de decreetgever om de in aanmerking te nemen criteria voor de verdeling en de toe te passen wegingscoëfficiënt te bepalen. Op die keuze zou in rechte slechts kritiek kunnen worden uitgebracht als zou blijken dat het oordeel van de decreetgever kennelijk verkeerd of onredelijk is of in strijd zou zijn met het gelijkheids- of het evenredigheidsbeginsel.

De gegevens waarover de Raad van State beschikt, doen niet blijken van dergelijke gebreken.

Artikel 11

1. In paragraaf 1, 1°, e), van dit artikel dienen de woorden "1% voor het aantal inwoners" te worden vervangen door "1% volgens het aantal inwoners".

2. In paragraaf 1, 2°, b), wordt verwezen naar "het aantal leerlingen en studenten dat secundair en hoger onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente".

In artikel 13 van het ontwerp wordt nader omschreven wat moet worden verstaan onder "het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente, bedoeld in artikel 11, § 1, 2°, b". Volgens die bepaling gaat het niet alleen om "regelmatig aanwezige leerlingen en studenten in het secundair en het hoger onderwijs, met volledig leerplan", maar ook om "financierbare cursisten in het deeltijds kunstonderwijs" en om "financierbare cursisten in het onderwijs voor sociale promotie".

Gelet op die bepaling van artikel 13 van het ontwerp, dienen in artikel 11, § 1, 2°, b), de woorden "secundair en hoger" te worden geschrapt.

3. In artikel 11, § 2, tweede lid, moeten de woorden "de fiscale armoede onder § 1, 4°, a en b" worden vervangen door "de fiscale armoede bedoeld in § 1, 3°, a) en b)".

Artikel 13

Luidens dit artikel moeten, voor het bepalen van het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente, o.m. in aanmerking worden genomen :

- "0,5 maal de financierbare cursisten in het deeltijds kunstonderwijs, waarop op basis van het decreet van 10 juli 2001 (lees : 13 juli 2001) betreffende het onderwijs XIII, het aantal lesuren-cursist bepaald wordt";
- "(0,5 maal) de financierbare cursisten in het onderwijs voor sociale promotie, waarop op basis van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs, het aantal lesuren-cursist bepaald wordt".

Wat de hiervóór (na het eerste streepje) vermelde financierbare cursisten in het deeltijds kunstonderwijs betreft, moet, zoals door de gemachtigde ambtenaar werd bevestigd, verwezen worden, niet naar het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII, maar naar het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II. Artikel 96, § 2, 1° en 2°, van dat laatste decreet machtigt de Vlaamse regering om de berekeningswijze te bepalen van het aantal uren-leraar op basis van het aantal regelmatige leerlingen ingeschreven op 1 februari van het voorgaande schooljaar, enerzijds, en om te bepalen welke regelmatige leerlingen in aanmerking komen, anderzijds. Op grond van dat artikel 96, § 2, 1° en 2°, heeft de Vlaamse regering, in een besluit van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting "beeldende kunst", en in een besluit van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichtingen "muziek", "woordkunst" en "dans", het begrip "financierbare leerling" omschreven en bepaald hoe, op basis van het aantal (financierbare) leerlingen, het aantal uren-leraar moet worden berekend.

32.720/3

Wat de hiervóór (na het tweede streepje) vermelde financierbare cursisten in het onderwijs voor sociale promotie betreft, worden in artikel 46 van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs de voorwaarden bepaald waaraan een cursist moet voldoen "om voor financiering of subsidiëring in aanmerking te komen".

Gelet op wat voorafgaat, kan worden gesuggereerd artikel 13 van het ontwerp te redigeren als volgt :

"Art. 13. Het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente, bedoeld in artikel 11, § 1, 2°, b), bestaat uit :

- 1° de regelmatig aanwezige leerlingen en studenten in het secundair en het hoger onderwijs, met volledig leerplan;
- 2° de helft van het aantal regelmatige leerlingen in het deeltijds kunstonderwijs, waarop krachtens artikel 96, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II het aantal uren-leraar bepaald wordt;
- 3° de helft van het aantal cursisten in het onderwijs voor sociale promotie, die volgens artikel 46, § 1, van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs voor financiering of subsidiëring in aanmerking komen.

De bepalende factor is de gemeente waar de campus gelegen is, en niet de zetel van de onderwijsinrichting."

Artikel 14

Het woord "Kruispuntdatabank" moet worden vervangen door de correcte benaming van de bedoelde instelling, nl. "Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid".

De woorden "het federaal Ministerie van Financiën" dienen bovendien vervangen te worden door "de Federale Overheidsdienst Financiën".

Artikel 17

1. Dit artikel strekt ertoe vier decreten op te heffen. Overeenkomstig de voorschriften van de formele legistiek moeten voor ieder van die op te heffen decreten alle nog van kracht zijnde wijzigende akten vermeld worden.

Aldus moeten worden vermeld :

- wat betreft het decreet van 31 juli 1990 tot instelling van het Vlaams Gemeentefonds en tot regeling van een bijzondere dotatie voor sommige gemeenten van het Vlaamse Gewest : de decreten van 21 december 1994, 14 mei 1996 en 22 december 1999, en het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2001;
- wat betreft het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds : de decreten van 6 juli 1994, 17 november 1998 en 22 december 1999, en het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2001;
- wat betreft het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap of in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan : de decreten van 25 juni 1992, 6 juli 1994, 6 juli 1994, 21 december 1994, 17 november 1998 en 19 december 1998, en het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2001;
- wat betreft het decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds : de decreten van 20 december 1996, 8 juli 1997, 19 december 1997, 8 december 1998, 19 december 1998, 18 mei 1999, 22 december 1999 en 30 juni 2000, het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2001, en het decreet van 21 december 2001.

32.720/3

2. De opheffing van het voornoemde decreet van 14 mei 1996, waarin artikel 17, 4°, van het ontwerp voorziet, zal moeten gepaard gaan met een wijziging van artikel 71, § 2, van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding : die bepaling verwijst immers naar het decreet van 14 mei 1996 met het oog op de verdeling van de extra omkaderingseenheden van de centra.

Artikel 18

Dit artikel voorziet in een specifieke regeling voor de berekening van de kwartaalvoorschotten voor het begrotingsjaar 2003. Volgens de ontworpen bepaling worden de bedragen van die kwartaalvoorschotten vastgesteld "in afwijking van artikel 3 van het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en van artikel 7 van (het ontworpen) decreet".

De woorden "artikel 3 van het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en van" dienen uit de ontworpen bepaling te worden weggelaten : uit de gecombineerde bepalingen van de artikelen 17, 2°, en 22 van het ontwerp volgt immers dat het decreet van 7 november 1990 met ingang van 1 januari 2003 zal zijn opgeheven. Het heeft geen zin te bepalen dat het bedrag van de bedoelde voorschotten wordt vastgesteld in afwijking van een opgeheven bepaling.

Artikel 19

1. Luidens paragraaf 5 van dit artikel zijn de gemeenten, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, "overeenkomstig artikel 55 tot en met artikel 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991" verplicht een eindafrekening in te dienen over het gebruik van de hun in het raam van het voornoemde decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds toegekende trekkingsrechten. Bij ontstentenis van een eindafrekening op 31 december 2008 moeten alle reeds uitbetaalde voorschotten integraal teruggestort worden op de rekening van de Vlaamse overheid.

Artikel 57, tweede lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt dat de toelagetrekker, wanneer hij in gebreke blijft om de in artikel 55 bedoelde verantwoording over de aanwending van de ontvangen bedragen te verstrekken, gehouden is tot terugbetaling "ten belope van het deel dat niet werd verantwoord".

In de besluiten welke de Vlaamse regering heeft vastgesteld ter uitvoering van het decreet van 20 maart 1991, wordt bepaald dat de voorschotten op de trekkingsrechten slechts worden toegekend op voorwaarde dat verantwoordingsstukken worden voorgelegd, zoals het bevel tot aanvatting van de werken, vorderingsstaten van de werken en facturen ⁽⁴⁾.

De bepaling van artikel 19, § 5, van het ontwerp die de integrale terugbetaling oplegt van "alle reeds uitbetaalde voorschotten", hoewel met betrekking tot die voorschotten per hypothese verantwoording is verstrekt, is derhalve strenger dan het voorschrift van artikel 57, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, dat immers alleen de terugbetaling oplegt van het gedeelte van de toelage "dat niet werd verantwoord".

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

⁽⁴⁾ Zie inzonderheid artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 1991 tot uitvoering, behalve wat de Vlaamse Gemeenschapscommissie betreft, van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan, enerzijds, en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 1991 tot uitvoering van artikel 3, § 1, van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

32.720/3

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten weliswaar niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, doch dat ze wel bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁽⁵⁾. Die bevoegdheid om terzake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de Gemeenschappen en Gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ⁽⁶⁾.

Hoewel de decreetgever bijgevolg bevoegd moet worden geacht om in het ontwerp een strengere controleregeling vast te stellen dan die vervat in het voornoemde artikel 57, tweede lid, moet toch worden vastgesteld dat de ontworpen regeling, in zoverre ze voorziet in de integrale terugbetaling van alle voorschotten wegens het enkele feit dat geen eindafrekening wordt ingediend binnen de voorgeschreven termijn, de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel niet kan doorstaan. De voorgenomen sanctie staat immers buiten iedere redelijke verhouding tot de tekortkoming.

2. Luidens artikel 19, § 6, van het ontwerp moeten eindafrekeningen, die worden ingediend na 31 december 2007 en waarvan het factuurbedrag lager is dan het bedrag van de machtiging, in zoverre het verschil groter is dan 2500 euro, integraal worden terugbetaald.

Die bepaling moet kennelijk in die zin worden begrepen dat alleen het verschil tussen de machtiging en het lagere factuurbedrag moet worden terugbetaald, en niet het integrale gemachtigde bedrag. De tekst moet in die zin worden aangepast.

⁽⁵⁾ Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37.

⁽⁶⁾ Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid 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 I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in de artikelen 39, 127, 128 en 129 van de Grondwet.

Artikel 2

De jaarlijkse dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds wordt uitgetrokken op de begroting van het Vlaamse Gewest.

Artikel 3

§ 1. Elk jaar wordt de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds vastgesteld op een bedrag dat minstens gelijk is aan de dotatie van het vorige jaar, aangepast met een in § 2 bedoeld evolutiepercentage.

§ 2. Het evolutiepercentage is de procentuele verhouding, berekend tot op een honderdste van de eenheid, tussen het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand maart van het jaar dat aan

het jaar van de verdeling voorafgaat, en het indexcijfer van de maand maart van het jaar daarvoor, zoals die werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, vermeerderd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in artikel 108, g), van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen.

§ 3. In afwijking van § 1 bedraagt de dotatie voor 2003 1.542.979.000 euro.

§ 4. De berekende dotatie wordt afgerond op het hogere duizendtal.

Artikel 4

De dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds wordt elk jaar verdeeld over alle gemeenten en OCMW's van het Vlaamse Gewest, voor hun algemene financiering, volgens de regels bepaald in dit decreet. Op eenvoudig verzoek worden de gemeenten en OCMW's in kennis gesteld van de wijze waarop hun aandeel is berekend.

Artikel 5

Alle bedragen die berekend zijn met toepassing van dit decreet, worden afgerond op de euro.

HOOFDSTUK II

Berekening van de aandelen

Artikel 6

§ 1. Het Gemeentefonds wordt op grond van de volgende maatstaven onder de gemeenten verdeeld :

1° 40,8 % voor de bijzondere financiering van de centrumsteden en de kustgemeenten :

a) 30% volgens het aantal inwoners in de gemeenten met 200.000 inwoners of meer ;

- b) 1,6% volgens het aantal inwoners van gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners ;
 - c) 6,2% volgens het aantal inwoners in de volgende steden : Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen, Aalst en Leuven ;
 - d) 2% volgens het aantal inwoners in de volgende steden : Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem ;
 - e) 1% volgens het aantal inwoners in de gemeenten waarvan het grondgebied grenst aan de zee.
- 2° 8% voor de centrumfunctie :
- a) 4% volgens de actieve bevolking, tewerkgesteld in de gemeente ;
 - b) 4% volgens het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente ;
- 3° 30,2% voor de fiscale armoede :
- a) 19% op de omgekeerde evenredigheid van de totale opbrengst van de personenbelasting van de inwoners in de gemeente, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting ;
 - b) 11,2% op de omgekeerde evenredigheid van het totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente ;
- 4° 6% voor open ruimten op basis van de oppervlakte bos, tuinen en parken, woeste gronden, gekadastreerde wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden ;
- 5° 15% voor sociale maatstaven :
- a) 1% volgens het aantal personen met een WIGW-statuuut, met uitzondering van de bestaansminimumtrekkers ;
 - b) 4% volgens het aantal werklozen met een lage scholingsgraad ;
 - c) 3% volgens het aantal geboorten in kansarme gezinnen ;

d) 3% volgens het aantal bewoners van sociale huurappartementen ;

e) 4% volgens het aantal bestaansminimumtrekkers.

§ 2. De basisgetallen zijn voor alle maatstaven, met uitzondering van de maatstaven van de fiscale armoede, gelijk aan de eenheid waarop de maatstaf is gebaseerd. In § 1, 1° a, b, c, d en e, 2°, a en b, 5° a, b, d en e, is die eenheid : personen ; in 4° : hectaren en in 5°, c : aantal geboorten.

Voor de maatstaven van de fiscale armoede, bedoeld in § 1, 3°, a) en b), worden de basisgetallen berekend aan de hand van de volgende formules :

1° basisgetal personenbelasting = $\text{inwoners}^2 / \text{totale inkohiering personenbelasting, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting, van de inwoners van de gemeente ;}$

2° basisgetal kadastraal inkomen = $\text{inwoners}^2 / \text{totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente.}$

§ 3. Voor elke maatstaf, bedoeld in § 1, 2° tot 5°, wordt het aandeel van de gemeenten vastgesteld in verhouding tot de relatieve waarde van het basisgetal van elke gemeente ten opzichte van de som van de basisgetallen van alle gemeenten.

Artikel 7

De actieve bevolking, werkzaam in de gemeente, bedoeld in artikel 6, § 1, 2°, a, bestaat uit :

1° arbeiders en bedienden, inclusief het onderwijzend personeel dat niet door de overheid wordt bezoldigd ;

2° de zelfstandigen, inclusief de helpers van zelfstandigen ;

3° het personeel in dienst van de overheid, inclusief het onderwijzend personeel.

Artikel 8

§ 1. Het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente, bedoeld in artikel 6, § 1, 2°, b, bestaat uit :

- 1° de regelmatig aanwezige leerlingen en studenten in het secundair en het hoger onderwijs, met volledig leerplan ;
- 2° de helft van het aantal regelmatige leerlingen in het deeltijds kunstonderwijs, waarop krachtens artikel 96, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II het aantal uren-leerbaar bepaald wordt ;
- 3° de helft van het aantal financierbare cursisten in het onderwijs voor sociale promotie, die volgens artikel 46, § 1, van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs, voor financiering of subsidiëring in aanmerking komen.

§ 2. De bepalende factor voor het vaststellen van het aantal leerlingen, is de gemeente waar de campus gelegen is en niet de zetel van de onderwijsinrichting.

Artikel 9

Voor elke maatstaf worden de recentste waarden in aanmerking genomen waarover de regering beschikt. De gegevens van elke maatstaf moeten voor alle gemeenten op hetzelfde tijdstip of op dezelfde periode betrekking hebben. De gegevens worden uitsluitend ingewonnen bij overheidsdiensten en -instellingen waaronder de Vlaamse overheid, het Kadaster, het Nationaal Instituut voor de Statistiek, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen en de Federale Overheidsdienst Financiën.

Artikel 10

§ 1. De toepassing van dit decreet mag er niet toe leiden dat een gemeente minder ontvangt dan de som van :

- 1° het aandeel uit het Gemeentefonds 2002, exclusief een eventueel uitzonderlijk aanvullend aandeel ;
- 2° het toegekend trekkingsrecht uit het Investeringsfonds 2002, exclusief een eventueel uitzonderlijk aanvullend trekkingsrecht ;

3° het voor 2002 gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds ;

4° het gedeelte boven de waarborg uit het Sociaal Impulsfonds 2002 voor de gemeenten die in 2002 een aandeel ontvingen dat hoger lag dan het voor 2002 gewaarborgde aandeel, en die niet behoren tot de groep van de centrumsteden volgens artikel 6, § 1, 1°, a, b en c, van dit decreet ;

§ 2. De berekende aandelen van de gemeenten die lager liggen dan de hierboven gewaarborgde ontvangst, worden verhoogd door afnemings van de daarvoor noodzakelijke bedragen op de aandelen van de gemeenten die hoger liggen dan de gewaarborgde ontvangst. De afnemings gebeurt in verhouding tot de bedragen waarmee de aandelen van die gemeenten de gewaarborgde ontvangst overstijgen.

Artikel 11

§ 1. Het berekende gemeentelijk aandeel, na de toepassing van de waarborgregeling, bedoeld in artikel 10 van dit decreet, wordt verminderd als de aanslagvoeten voor de aanvullende personenbelasting of de opcentiemen op de onroerende voorheffing van die gemeente, in het jaar dat aan de berekening voorafgaat, lager zijn dan de respectieve drempelwaarden van 5% en 700 opcentiemen. Die vermindering bedraagt respectievelijk 0,5% voor elk tiende van een procent en vijftientig zeventiende procent voor elke opcentiem onder de drempelwaarde.

§ 2. De som van de bedragen die in mindering wordt gebracht van de gemeenten bedoeld in § 1, wordt evenredig verdeeld onder de overige gemeenten, behalve onder de gemeenten van wie de aandelen overeenkomstig de bepalingen in artikel 10, verhoogd werden tot de gewaarborgde ontvangst.

§ 3. De vermindering van de aandelen op basis van de fiscale aanslagvoeten wordt gradueel ingevoerd vanaf het jaar 2004. Voor 2004 wordt slechts een derde van de berekende vermindering afgehouden van het gemeentelijk aandeel. Voor 2005 is dat twee derden, voor 2006 en volgende jaren 100%.

HOOFDSTUK III

Vereffening van de aandelen

Artikel 12

§ 1. Elke gemeente kan vragen een deel van het aandeel rechtstreeks te storten op de rekening van het OCMW. De beslissing moet uitgaan van de OCMW-raad en de gemeenteraad en moet uiterlijk op 30 juni van het jaar dat de verdeling voorafgaat, toekomen op de administratie Binnenlandse Aangelegenheden. Het OCMW-aandeel wordt uitgedrukt in hele procenten van het totale aandeel of in een bedrag, afgerond op duizend euro.

§ 2. Een meegedeeld percentage of bedrag wordt het daaropvolgende jaar behouden, tenzij de beslissing vóór de in § 1 bedoelde datum door de gemeenteraad en de OCMW-raad wordt gewijzigd.

§ 3. Bij ontstentenis van een dergelijke beslissing of als die beslissing te laat aankomt, wordt 8% van het gemeentelijk aandeel binnen het Vlaams Gemeentefonds rechtstreeks op de rekening van het OCMW gestort.

Artikel 13

Op het einde van de eerste maand van elk kwartaal wordt, onverminderd de bepalingen van artikel 21, aan elke gemeente en aan elk OCMW een voorschot uitbetaald dat gelijk is aan één vierde van hun aandeel, volgens de verhouding bepaald in artikel 12, van het laatste jaar waarvoor de Vlaamse regering de definitieve verdeling heeft bepaald. Als het begrotingskrediet van het jaar waarin de voorschotten uitbetaald worden, ontoereikend is om die voorschotten te betalen, worden ze naar verhouding verminderd.

Artikel 14

De definitieve vaststelling van de aandelen gebeurt door de Vlaamse regering.

Artikel 15

Als het definitieve aandeel kleiner is dan de som van de toegekende voorschotten, wordt het negatieve eindsaldo ambtshalve afgenomen van de rekeningen van de gemeente en van het OCMW, volgens de verhouding die bepaald werd overeenkomstig artikel 12 van dit decreet.

Artikel 16

Als een vergissing werd gemaakt bij de definitieve vaststelling van de aandelen, kan de Vlaamse regering de vaststelling van de aandelen herzien. Ze bepaalt de voorwaarden van de regularisatie, die eventueel gespreid wordt over meerdere jaren.

Artikel 17

Een eventueel negatief saldo of een ambtshalve afname ten gevolge van een vergissing, kan pas van de rekening van de gemeente en van het OCMW afgenomen worden na het verstrijken van een termijn van dertig dagen, nadat het besluit ter kennis van de gemeente en het OCMW is gebracht.

Artikel 18

De Vlaamse regering bepaalt de modaliteiten voor de uitbetaling van de voorschotten en de eindsaldi en voor de ambtshalve afnames, bedoeld in de artikels 13, 15, 16 en 17 van dit decreet.

Artikel 19

Onverminderd de regels bepaald in de artikelen 41 en 50 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, worden de aan de gemeenten en OCMW's toegekende voorschotten en eindsaldi in het kader van dit decreet vrijgesteld van het voorafgaand visum van het Rekenhof. Het Rekenhof kan een controle a posteriori verrichten met betrekking tot de toepassing van dit decreet.

HOOFDSTUK IV

Artikel 22

Opheffings- en overgangsbepalingen

Artikel 20

De volgende decreten worden opgeheven :

- 1° het decreet van 31 juli 1990 tot instelling van het Vlaams Gemeentefonds en tot regeling van een bijzondere dotatie voor sommige gemeenten van het Vlaamse Gewest, gewijzigd bij de decreten van 21 december 1994, 14 mei 1996 en 22 december 1999, en het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2001 ;
- 2° het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, gewijzigd bij de decreten van 6 juli 1994, 17 november 1998 en 22 december 1999, en het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2001 ;
- 3° het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan, gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992, 6 juli 1994, 6 juli 1994, 21 december 1994, 17 november 1998 en 19 december 1998, en het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2001 ;
- 4° het decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking van het Sociaal Impulsfonds, gewijzigd bij de decreten van 20 december 1996, 8 juli 1997, 19 december 1997, 8 december 1998, 19 december 1998, 18 mei 1999, 22 december 1999 en 30 juni 2000, het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2001, en het decreet van 21 december 2001.

Artikel 21

De kwartaalvoorschotten, uitbetaald in het begrotingsjaar 2003, zullen in afwijking van artikel 13 van dit decreet, 24,5% bedragen van de raming van het Gemeentefonds voor 2003. Die raming zal gebeuren overeenkomstig de bepalingen van dit decreet.

§ 1. Vanaf het begrotingsjaar 2003 worden geen trekkingsrechten of toelagen meer toegekend in het kader van het Investeringsfonds, zoals bepaald in het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

§ 2. De gemeenten, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie blijven evenwel tot 31 december 2005 alle rechten behouden met betrekking tot de in het verleden toegekende trekkingsrechten of toelagen. Voor de procedure voor de machtiging, het gebruik van trekkingsrechten en toelagen en de uitbetaling, blijven de bepalingen van het in § 1 vermeld decreet, het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 1991 tot uitvoering, behalve wat de Vlaamse Gemeenschapscommissie betreft, van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan en het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 1991 tot uitvoering van artikel 3, § 1, van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan, van toepassing, onverminderd de bepalingen in § 3 tot § 6 van dit artikel.

§ 3. Trekkingsrechten en toelagen waarvoor op 1 januari 2006 door de provinciegouverneur of de Vlaamse minister geen machtiging tot gebruik werd verleend, vervallen.

§ 4. Trekkingsrechten en toelagen waarvoor uiterlijk op 31 december 2005 machtiging tot gebruik werd verleend, kunnen tot uiterlijk 31 oktober 2007 worden omgezet in geldvoorschotten en in een eindsaldo overeenkomstig de bepalingen van het in § 2 vermelde decreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Gemachtigde trekkingsrechten en toelagen waarvoor op 31 oktober 2007 niet de vereiste verantwoordingsstukken voor het verkrijgen van geldvoorschotten of eindsaldi ter beschikking werden

gesteld van de provinciegouverneur of de Vlaamse minister, worden niet meer uitbetaald.

§ 5. Overeenkomstig artikel 55 tot en met artikel 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscompabiliteit van 17 juli 1991, zijn de gemeenten, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie verplicht een eindafrekening in te dienen. Bij ontstentenis van een eindafrekening op 31 december 2008 moet het gedeelte van de reeds uitbetaalde voorschotten dat niet werd verantwoord, integraal teruggestort worden op de rekening van de Vlaamse overheid.

§ 6. Als uit de eindafrekening, ingediend na 31 december 2007, blijkt dat het factuurbedrag lager is dan het bedrag van de reeds ontvangen voorschotten en het verschil groter is dan 2500 euro, moet het verschil integraal terugbetaald worden aan de Vlaamse Overheid. Saldi van 2500 euro of minder mogen door de gemeente als verworven beschouwd worden.

Artikel 23

Het gedeelte van de trekkingsrechten uit het Sociaal Impulsfonds van het convenant 2000-2002 van de gemeenten en OCMW's dat op 31 december 2002 niet vastgelegd werd in het convenant, wordt aan het Gemeentefonds van 2003 toegevoegd en verdeeld overeenkomstig de bepalingen van dit decreet. De uitbetalingen met betrekking tot de convenanten 2000-2002 kunnen gebeuren tot uiterlijk 31 december 2003. Uitbetalingen met betrekking tot investeringen kunnen gebeuren tot uiterlijk 31 december 2004.

Dit artikel is niet van toepassing op de gemeenten die behoren tot de groep van de centrumsteden volgens artikel 6, § 1, 1°, a, b en c, van dit decreet.

Artikel 24

§ 1. Aanvragen in het kader van de toekenning van uitzonderlijke aanvullende aandelen uit het Vlaams Gemeentefonds, zoals bepaald in artikel 2bis van het decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, en van uitzonderlijke aanvullende trekkingsrechten uit het Vlaams Investeringsfonds, zoals bepaald in artikel 2bis van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor be-

paalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan, die uiterlijk op 31 december 2002 werden ingediend, worden behandeld volgens de regelen die op dat tijdstip van kracht waren.

§ 2. De toekenning van de uitzonderlijke aanvullende aandelen en de uitzonderlijk aanvullende trekkingsrechten kunnen, in afwijking van artikel 22, § 1, gebeuren tot uiterlijk 31 december 2004. De gemeenten bezorgen ten laatste op 30 juni 2004 de nodige verantwoordingsdocumenten aan de Vlaamse regering.

§ 3. De uitzonderlijk aanvullende aandelen worden voorafgenomen van de totale dotatie.

HOOFDSTUK V

Slotbepaling

Artikel 25

Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2003.

Brussel, 3 april 2002.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAELE

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken
en Buitenlands Beleid,*

Paul VAN GREMBERGEN