STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Vlaanderen is vernieuwend bestuur

NAAR EEN GEMEENTEFONDS 2.0

STUDIE VAN DE PRINCIPES, DE UITDAGINGEN EN DESIGN EN TOETSING VAN CONCRETE HERVORMINGSVOORSTELLEN

Vlaams Parlement, 28 februari 2023.

KU LEUVEN INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Politics & Public Governance Universiteit Antwerpen

UNIVERSITEIT GENT

UHASSELT

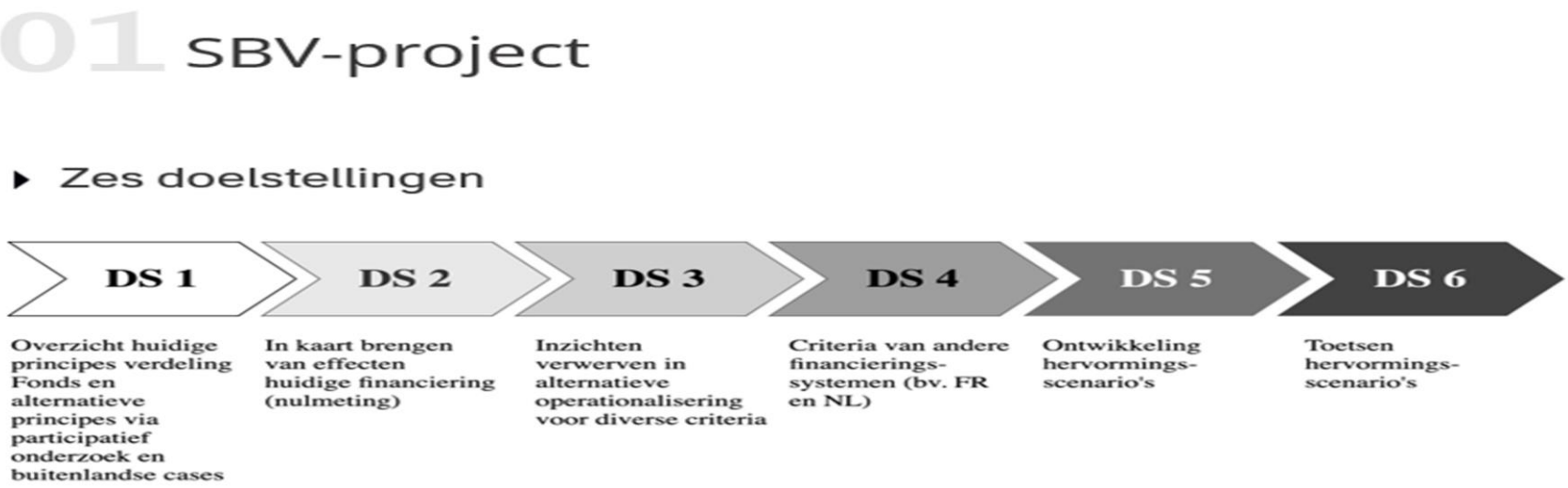
Overzicht

- Doelstellingen/opgeleverde rapporten
- Inzichten uit de verschillende rapporten
- Verdere werkzaamheden

Overzicht

- **Doelstellingen/opgeleverde rapporten**
- Inzichten uit de verschillende rapporten
- Verdere werkzaamheden

Doelstellingen van het project



Opgeleverde rapporten

1. UGent: Deelrapport Gini-analyse: 16 februari 2022 & 7 juli 2022
2. UA: Het Gemeentefonds: Een analyse van de beleidsprincipes:7 juli 2022
3. UGent: Inzichten uit andere financieringssystemen: 6 oktober 2022

Overzicht

- Doelstellingen/opgeleverde rapporten
- **Inzichten uit de verschillende rapporten**
- Verdere werkzaamheden

Deelrapport Gini-analyse: nulmeting

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Overzicht van de algemene werkingssubsidies

Algemene werkingssubsidies naar soort (in duizend euro)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gemeentefonds - hoofddotatie	2 246 693	2 324 545	2 404 861	2 496 291	2 583 662	2 674 091	2 767 685
Aanvullende dotatie Eliacompensatie	83 000	83 000	83 000	83 000	83 000	83 000	83 000
Aanvullende dotatie sectorale subsidies			130 391	130 390	131 010	131 010	131 010
Aanvullende dotatie centrumsteden				146 378	151 502	156 805	162 294
Compensatie overdracht provinciale instellingen					23 819	23 919	23 919
Regularisatie vroegere contingentgesco's			332 598	332 598	332 598	332 598	332 598
Dotatie responsabiliseringsbijdrage							130 990
Dotatie open ruimte							31 198
Totaal algemene werkingssubsidies	**2 329 693**	**2 407 545**	**2 950 850**	**3 188 657**	**3 305 591**	**3 401 423**	**3 662 693**
Jaarlijkse evolutie		3,3%	22,6%	8,1%	3,7%	2,9%	7,7%

Bron: ABB (2021): https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/algemene-werkingssubsidiesfondsen/overzicht-en-belang-algemene-werkingssubsidies

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Aggregatie van de verschillende dotaties in de analyses

1) Het Gemeentefonds apart

2) De som van het Gemeentefonds, de Elia-compensatie, de dotatie voor de centrumsteden en de dotaties voor de sectorale sectoren

3) De som van alle non-earmarked dotaties (t.e.m. 2020)

Alle berekeningen zijn gebaseerd op de dotaties per inwoner.

Detail van de analyse-1

- Indeling in 6 BELFIUS-hoofdclusters:

- H1: 118 woongemeenten
- H2: 64 landelijke gemeenten
- H3: 72 gemeenten met een concentratie van economische activiteit
- H4: 25 verstedelijkte gemeenten
- H5: 13 grote en regionale steden
- H6: 8 kustgemeenten

Detail van de analyse-2

- Indeling in 9 VRIND-clusters:

- V1: 2 grootsteden
- V2: 12 centrumsteden
- V3: 19 structuurondersteunende steden
- V4: 14 gemeenten van het Vlaams strategisch gebied rond Brussel
- V5: 20 gemeenten in de regionaal stedelijke rand
- V6: 24 kleinstedelijke en provinciale gemeenten
- V7: 19 gemeenten in de grootstedelijke rand
- V8: 92 gemeenten in het overgangsgebied
- V9: 98 plattelandsgemeenten

- Indeling in 15 referentieregio's

Gerapporteerde parameters -1

- Beschrijvende parameters van de verdeling:

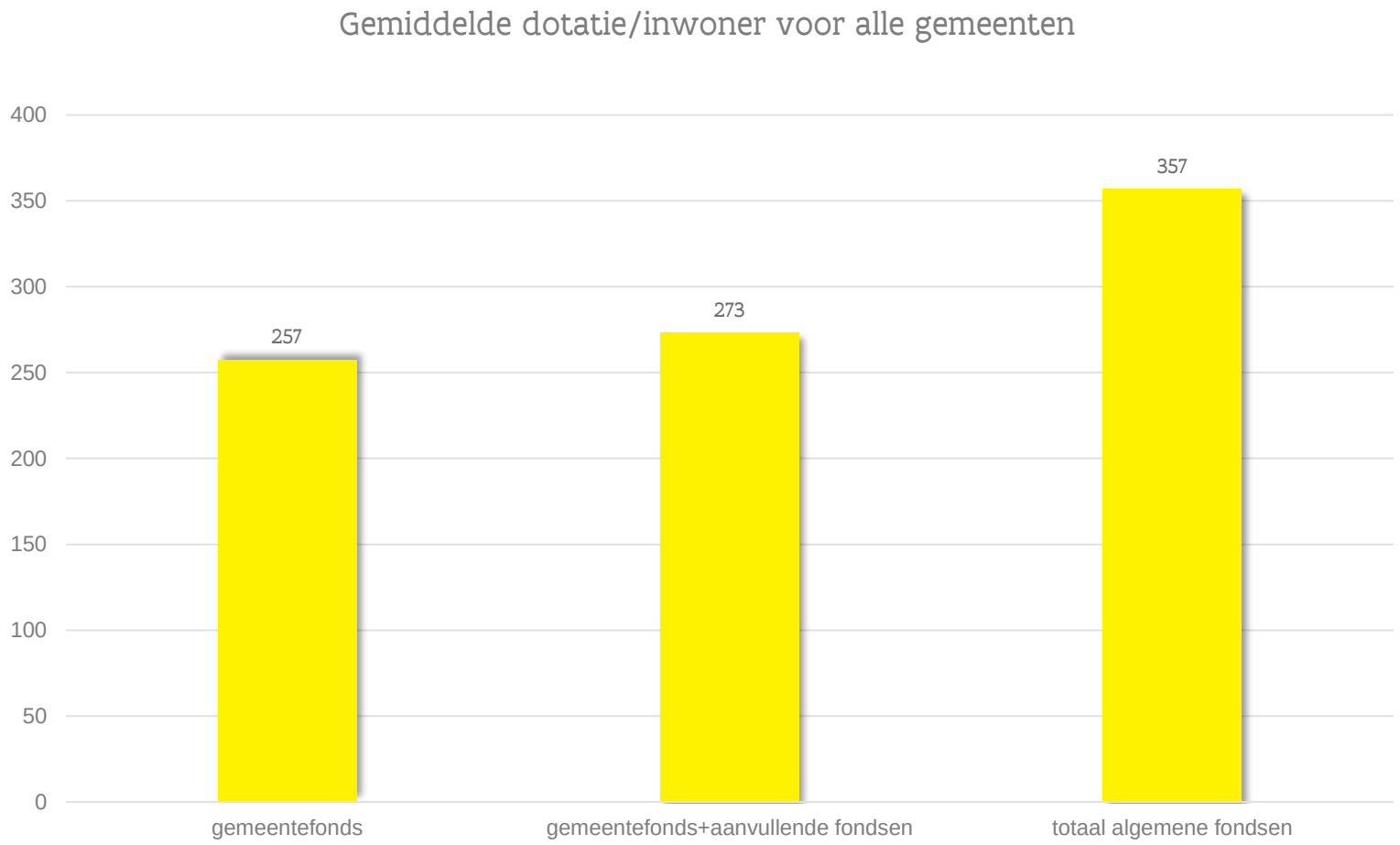
Gemeentefonds	alle gemeenten
aantal gemeenten	300
gemiddelde	257,28
min	108,61
max	1389,15
mediaan	232,09
standaardafwijking	125,70
ratio max/min	12,79
gini	0,40
aantal gemeenten onder het gemiddelde	199
% gemeenten onder het gemiddelde	66,33%
5 laagste dotaties/cap	Sint-Martens-Latem
	Sint-Genesius-Rode
	Kraainem
	Schilde
	Keerbergen
5 hoogste dotaties/cap	Oostende
	Leuven
	Brugge
	Antwerpen
	Gent

Verschillen tussen BELFIUS-,VRIND-clusters en referentieregio's worden statistisch getest via generieke variantie-analyse en aanvullende post-hoc testen.

Gerapporteerde parameters-2

- De Gini- coëfficiënt: maat van gelijke/ongelijke verdeling
- Varieert tussen 0(=perfect gelijke verdeling) en 1 (= perfect ongelijke verdeling)
- Methodologische aanpak conform Yao (1999) om de uitkomsten vergelijkbaar te maken met deze van Devuyst & Van Puyenbroeck (2013) (Gini Gemeentefonds= 0,39)

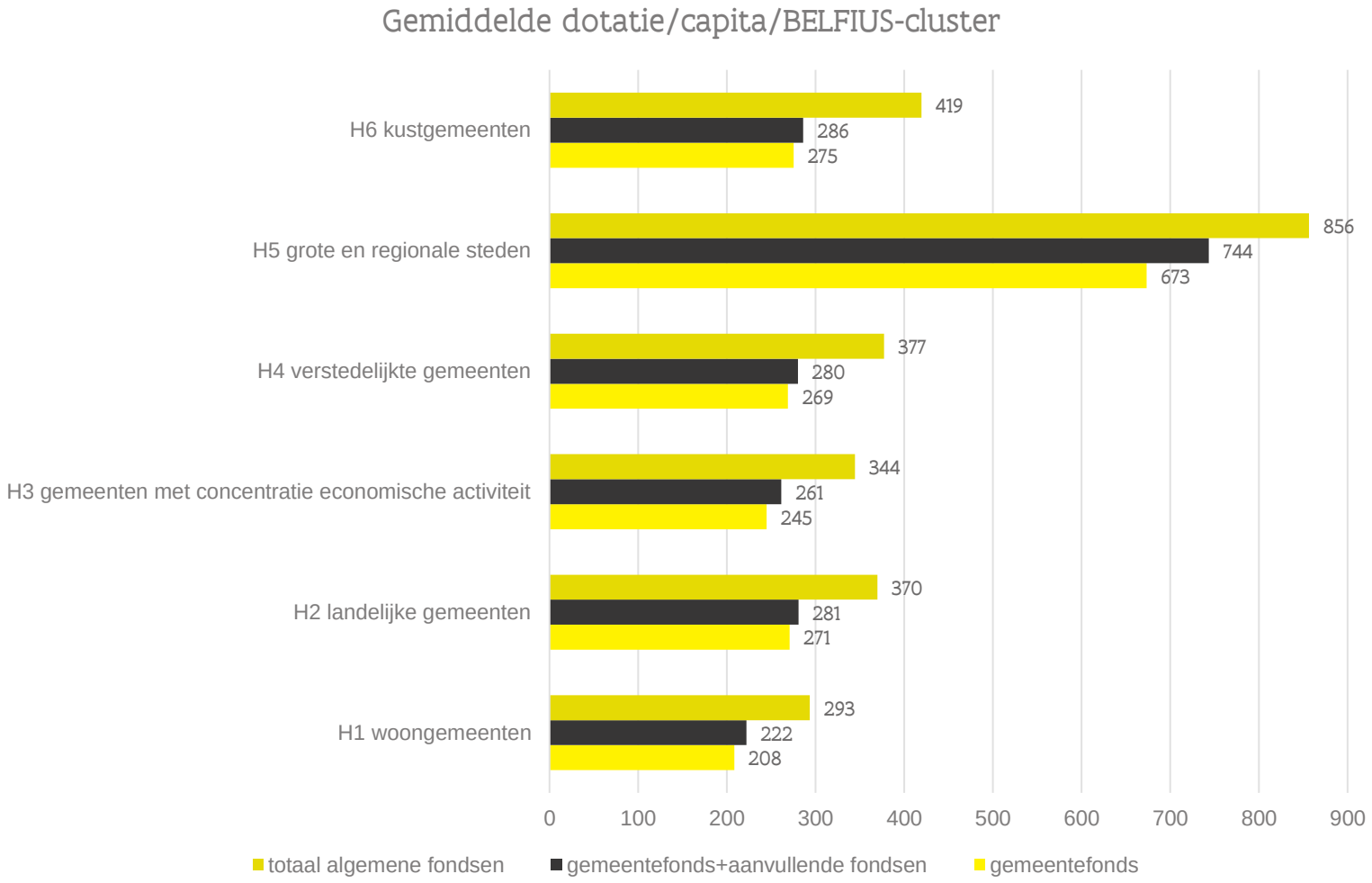
Resultaten-1



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

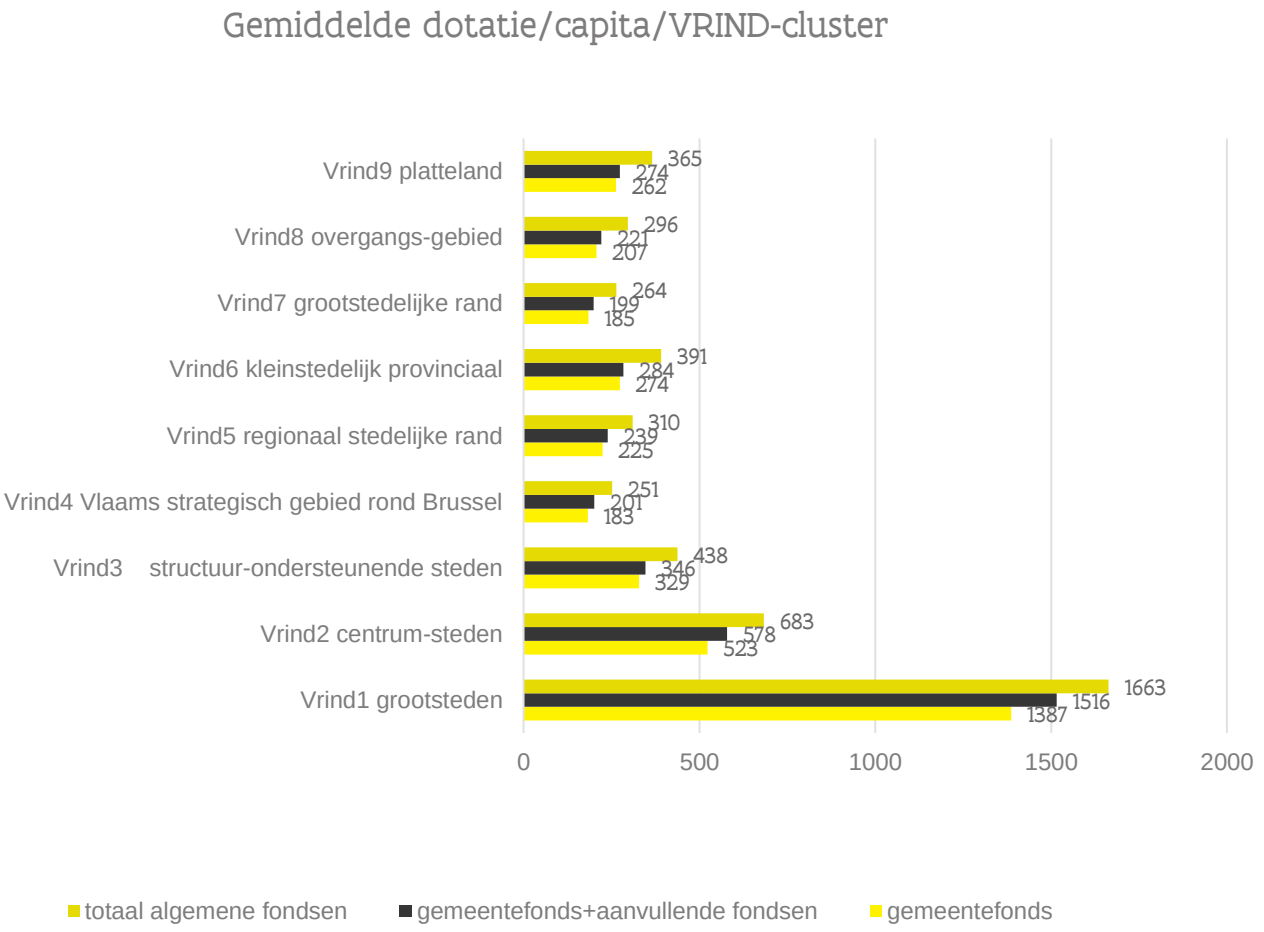
Resultaten-2



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

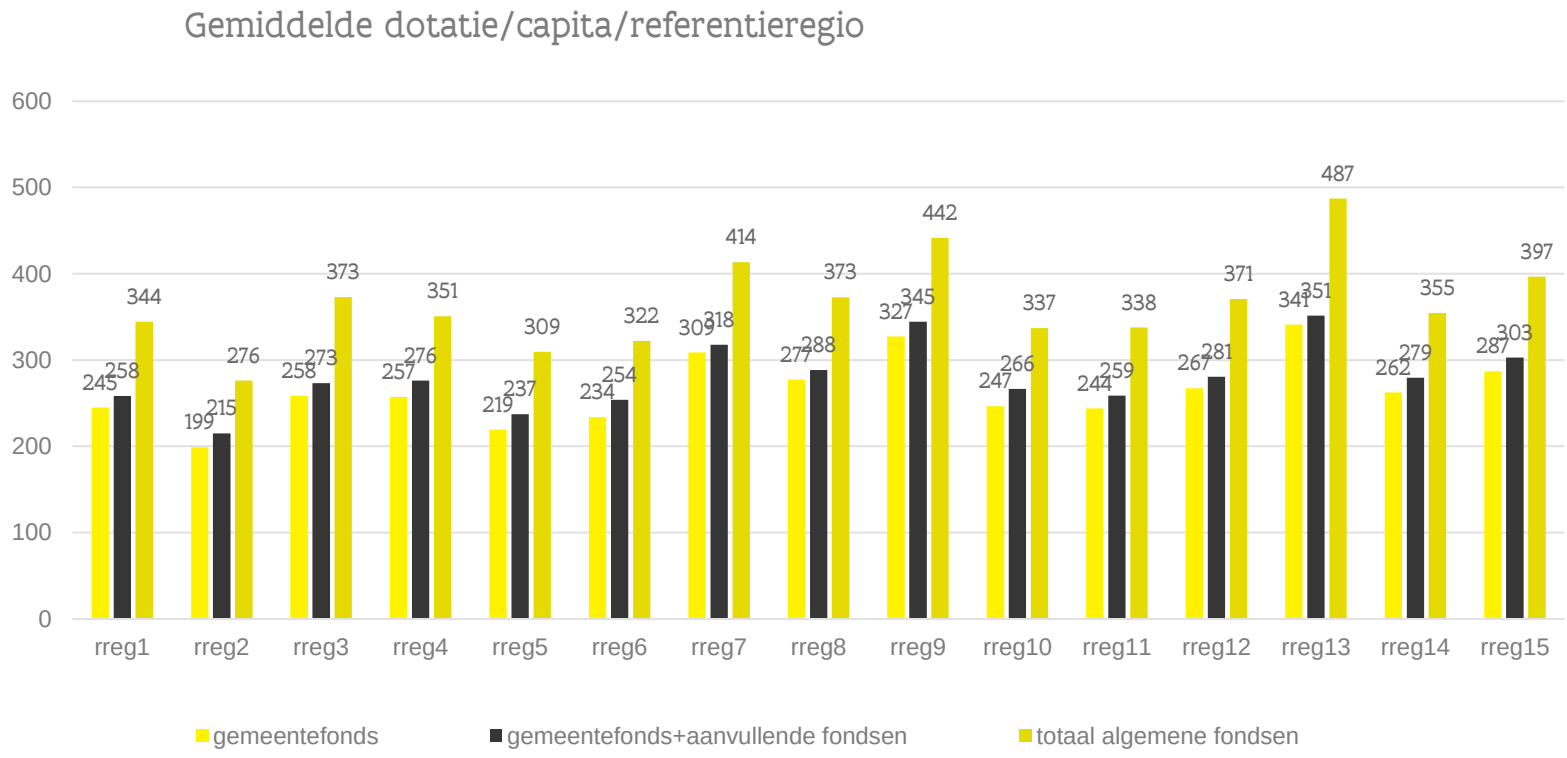
Resultaten-3



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

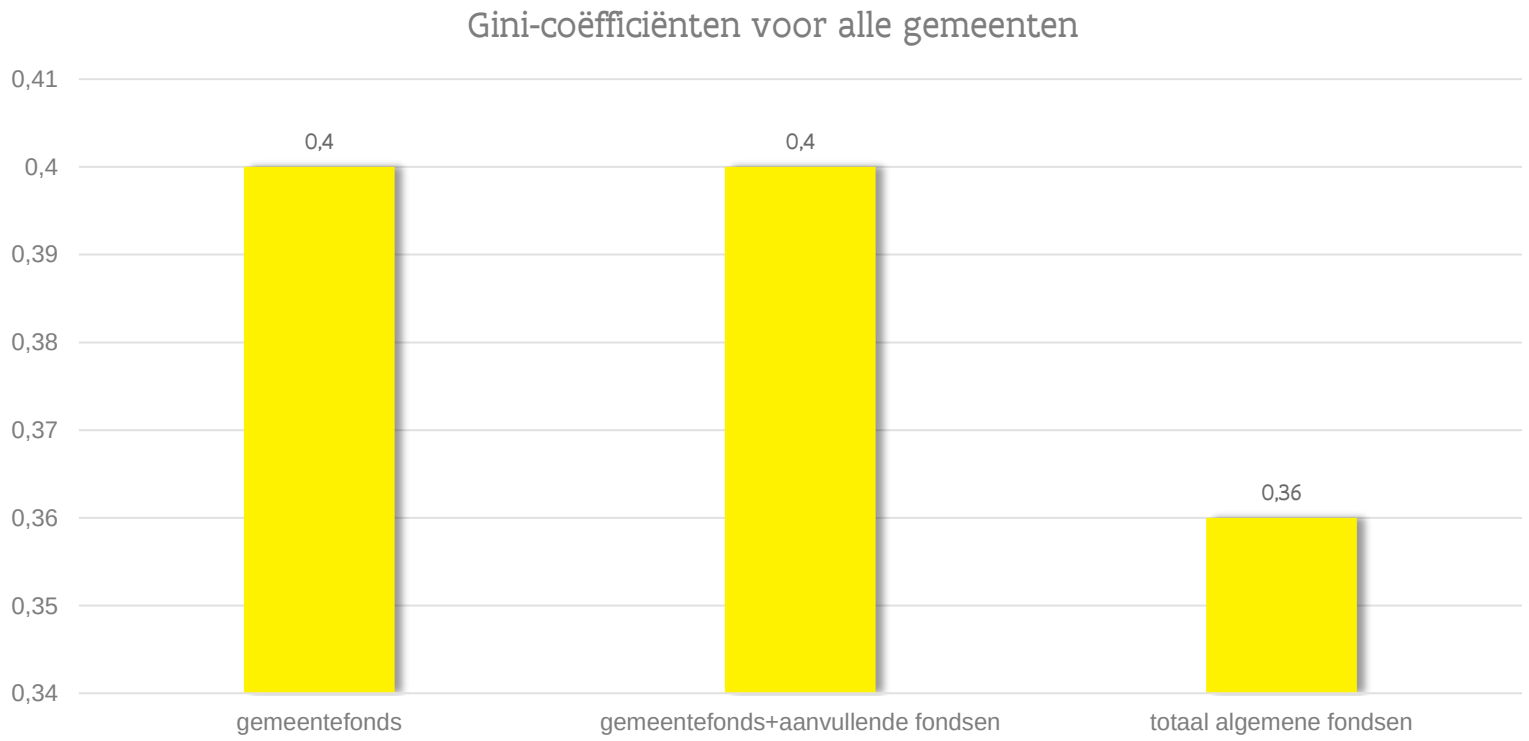
Resultaten-4



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

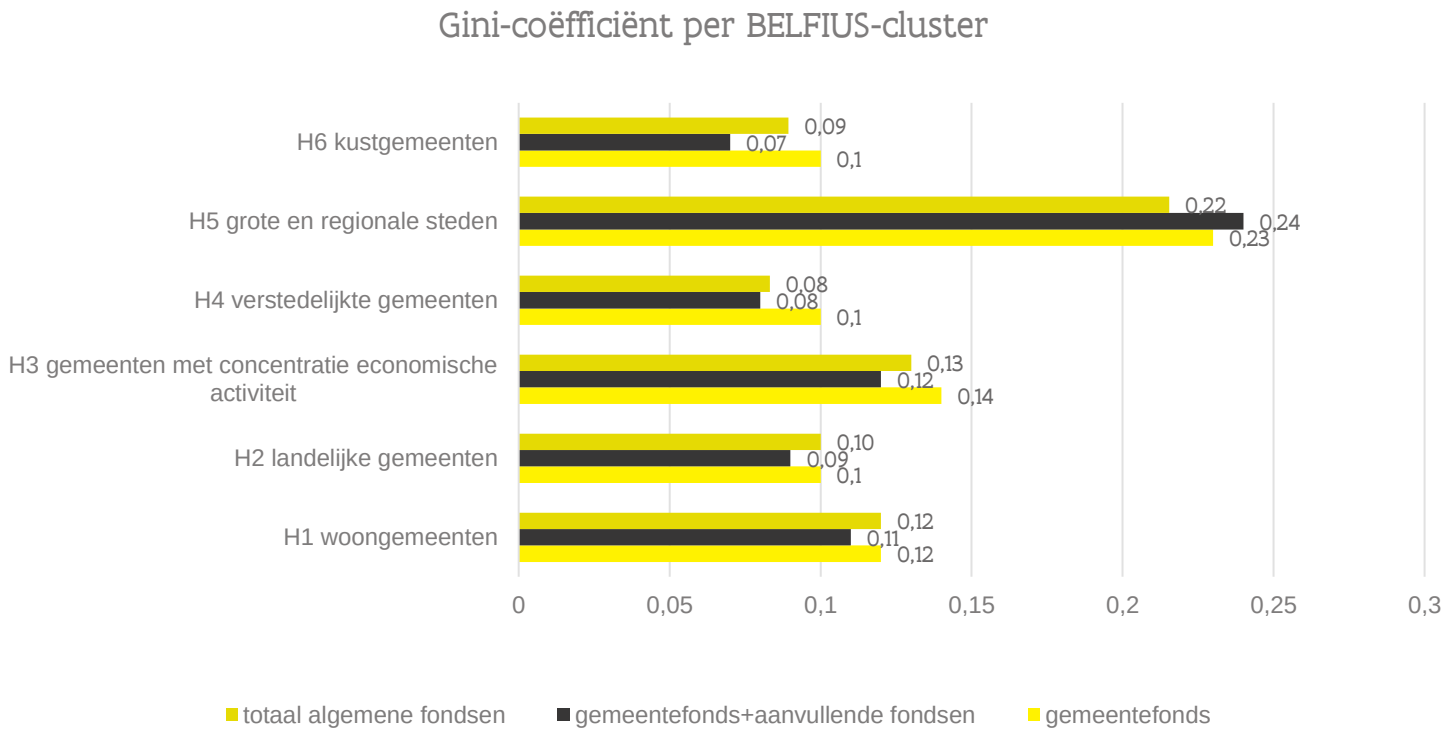
Resultaten-5



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

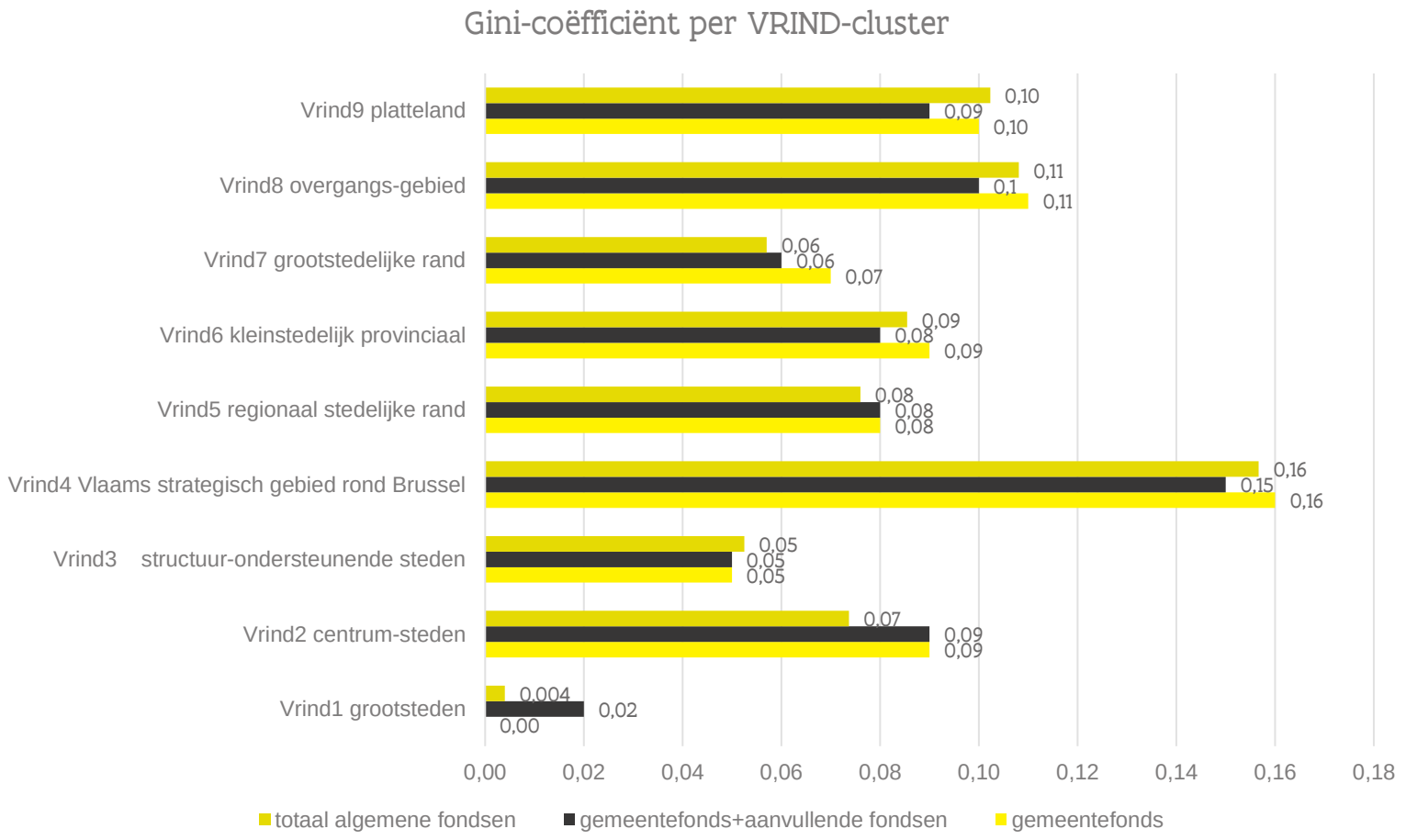
Resultaten-6



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Resultaten-7

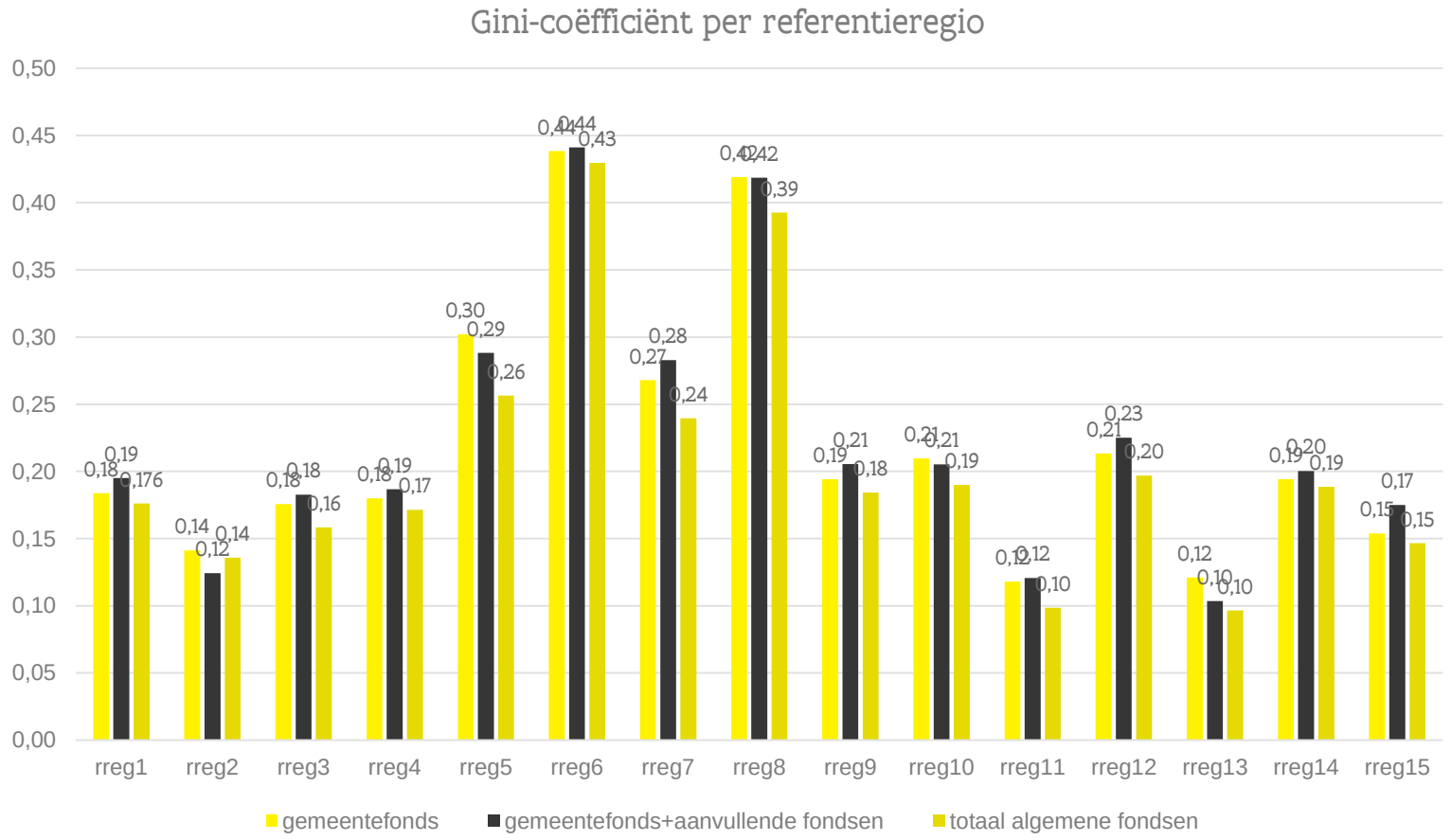


Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Resultaten-8

R1 Denderregio
R2: Halle-Vilvoorde
R3: Kempen
R4: Midwest
R5: Oost-Brabant
R6: Regio Antwerpen
R7: Regio Brugge
R8: Regio Gent
R9: Regio Oostende
R10: Rivierenland
R11: Vlaamse Ardennen
R12: Waasland
R13: Westhoek
R14: Zuid-West-Vlaanderen
R15: Provincie Limburg



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Conclusies deelrapport Gini-analyse

- Gini (GF)= 0.39
- Gini (GF+ overige algemene werkingsmiddelen)= 0.36
- GF= sterk onderscheidend tussen, maar homogeen binnen VRIND-clusters
- Inkanteling van de andere algemene dotaties : meer gelijke verdeling binnen clusters voor de grootsteden, de centrumsteden en de grootstedelijke rand

- Ambigu effect van het inwonersaantal(N):
  - ✓ criteria zelf voor 90% of meer verklaard door N
  - ✓ geen directe relatie tussen GF/cap en N
  - ✓ of extra inwoners aanleiding geven tot extra middelen hangt af van de onderlinge interactie tussen gemeenten in een deelenveloppe
  - ✓ wel sterk indirect effect via de ad nominatum gemeenten (voorafnames)

- De theoretische gelijke verdeling van het Gemeentefonds/inw = 417,5 euro =redistributie van de groot- en centrumsteden naar vnl. Vl. strategisch gebied rond BXL en naar de grootstedelijke rand

Deelrapport: Analyse van de beleidsprincipes

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

De studie

- **Aanpak**

  → Literatuurstudie
  → Focusgroepen met kleine, middelgrote, grote gemeenten, beleidsmakers en experts.
  → Conclusies van onderzoekers

1. De doelstellingen van het fonds zuiver houden

- Verticale verdeling: Basisfinanciering
- Horizontale verdeling: gemeenten gelijk aan de start.
- Versterken van autonomie: niet geoormerkt

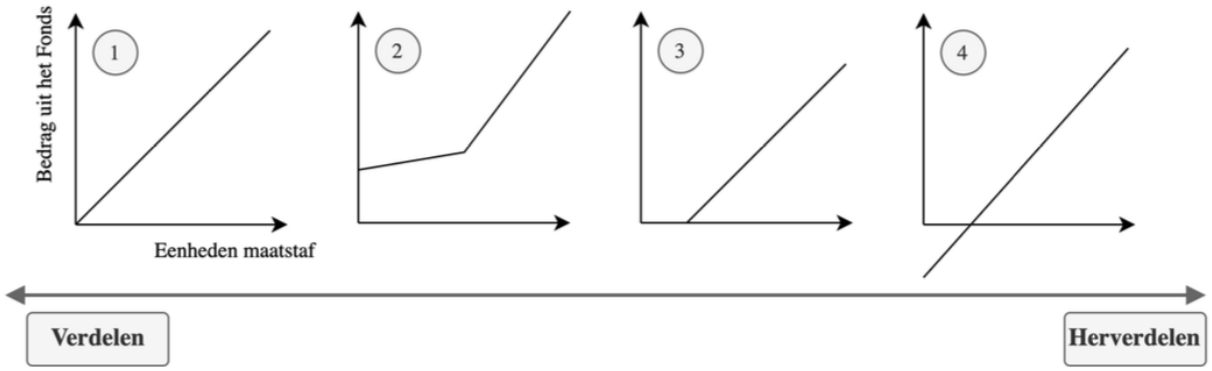
2. Basisfinanciering duidelijk identificeren in het fonds

Ontwerpopties:
-> vast bedrag per gemeente
-> vast bedrag per inwoner
-> combinatie

3. Verdelingsfunctie duidelijk identificeren in het fonds

- Waarom herverdelen? Gelijk aan de start
  - → Fiscale draagkracht
  - → Bestedingsdruk
- Trends die gemeente overstijgen
- Verdelen of herverdelen
- Op basis van een objectiveerbare beleidslogica

Figuur 4: continuüm van verdelen naar herverdelen



Totaal Fonds

Basisfinanciering

(Her-)verdeling

4. Segmentering kan nuttig zijn voor ruimtelijke parameters

- 2 modellen om te verdelen:
  - Verdelen op basis van maatstaven: bv. leerlingen secundair onderwijs, aantal leefloners
  - Verdelen op basis van bv. inwoners binnen segmenten: bv. voorafnames
- Alles op basis van maatstaven is moeilijk
- Balans tussen eenvoud en validiteit
- Segmentering op basis van een objectiveerbare beleidslogica: gestoeld op studiewerk, maar met een duidelijke achterliggende beleidslogica en visie.
- Allicht nuttig voor ruimtelijke parameters: grote en kleine centrumgemeenten, open ruimte, kust of andere indelingen

5. Een blik op de criteria en maatstaven

- **Voorafnames zijn de kern van de discussie**
- **Centrumfuncties en open ruimte – kritiek op maatstaven**
  - → Maatstaven versterken
  - → Of geobjectiveerde ruimtelijke segmenten op basis van beleidsvisie
- **Fiscale draagkracht staat weinig ter discussie**
  - → Moeten lokale belastingen mee in het draagkrachtmeting?
  - → Moet er meer nadruk op de zwakke OOV?
  - → Is de penalisatie fair?
- **Sociale maatstaven staan weinig ter discussie**
- **Koudwatervrees voor nieuwe criteria (bv. duurzaamheid)**

6. Nieuwe criteria?

- **Ja, op drie voorwaarden**

  → Een grote en langdurige uitdaging betekenen voor de lokale besturen. Beleidsopgaven die zich buiten de actieradius van het lokaal bestuur (en de huidige generatie bestuurders) hebben ontwikkeld.
  → Er moet een grote variatie bestaan in de mate waarin lokale besturen geconfronteerd worden met de uitdaging.
  → Gemeenten moeten de middelen die ze krijgen ter compensatie van de beleidsuitdaging vrij kunnen besteden.

Basisfinanciering

(Her-)verdeling

Ruimtelijke criteria

Segment A

Segment A

Segment A

Sociale criteria

Fiscale draagkracht

Nieuwe thema's?

7. Geen expliciet sturend fonds

- Bestedingsvrijheid behouden – geen oormerking van uitgaven
- Aandacht voor impliciete prikkels via de verdelingscriteria

8. Flexibele indexering

- Aanpassing van het Fonds aan de geraamde reële groei en de inflatie
- Voorspelbaarheid en interbestuurlijke solidariteit

9. Blijf bij het ‘hypothetisch kostenmodel’

- Optie om fonds te baseren op werkelijke uitgaven
- Geen echte kostendrijvers, maar maatstaven die bestedingsdruk veronderstellen
- Reëel kostenmodel is een vorm van oormerking

10. Aanvullende dotaties integreren

- Als er geen duurzame en rechtstreekse link is tussen de hoogte van de compensatie en de hoogte van de kostendrijver
- Kan pas als hoofddotatie goed werkt.

11. Flexibiliteit

- Criteria gaan over decennialange uitdagingen
- Maatstaven kunnen flexibeler (nieuwe inzichten, data, ...)
- Rollend systeem

Conclusie

- Bouwblokken voor hervorming
- Objectiveerbare beleidslogica: politieke keuzes met wetenschap scherpstellen en uitwerken
- Hervorming gemeentefonds kaderen in visie op de bestuurlijke architectuur van Vlaanderen uittekenen.

Deelrapport: Inzichten uit andere financieringssystemen

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Inzichten uit andere financieringssystemen-1

- Denemarken, Nederland, Frankrijk, Wallonië
- focus op core criteria GF
- aandacht voor de context
  - Schaal
  - Bevoegdheden
  - Decentralisatie/fusies
  - Uitgaven en ontvangsten lokale besturen

Inzichten uit andere financieringssystemen-2

Frankrijk:

- Context:
  - Sterk gecentraliseerd
  - Veel en vnl. kleine gemeenten
  - Stapsgewijze hervormingen
  - Focus op bovenlokale niveau
  - GF: stagnerende gesloten enveloppe

- Centrumfunctie: behoud centrumfunctie van gemeenten met min. 10.000 inwoners
- Fiscale draagkracht: belangrijk gewicht in verschillende onderdelen + transversaal
- Open ruimte: expliciet criterium maar beperkt gewicht
- Grootsteden/hoofdstad: afwezig
- Sociale kenmerken: zeer veel indicatoren

Inzichten uit andere financieringssystemen-3

Wallonië:

- Context:
  - Hervorming in 2008 naar financiering o.b.v., objectieve criteria (quid voorafnames), overgangsperiode van 10 jaar, nieuwe criteria 100% van toepassing in 2028
  - Indexering volgens consumptieprijsindex + 1%

- Centrumfunctie: grootste gewicht (53%); via inwoners (externe effecten)
- Fiscale draagkracht: toegang indien fiscaal potentieel lager is dan regionaal gemiddelde
- Open ruimte: expliciet criterium maar beperkt gewicht, toegankelijk indien bevolkingsdichtheid lager is dan regionaal gemiddelde
- Grootsteden/hoofdstad: 4,5% naar provincie-en arrondissementshoofdsteden
- Sociale kenmerken: afwezig

Inzichten uit andere financieringssystemen-4

Denemarken

- Context:
  - Grote lokale staatshervorming in 2007: hervorming GF samen met
    - Grote fusieoperatie (gem. 50 000 inw.) op korte tijd
    - Sterk gedecentraliseerde bevoegdheden met gedefinieerde taken (o,a, welzijn, onderwijs, activering, ….)

- Centrumfunctie: geen criterium meer voor de centrumfunctie
- Fiscale draagkracht: mate waarin de inkomsten o.b.v. een gemiddeld belastingtarief de geschatte uitgavennood dekken
- Open ruimte :geen verevening (uitg. kleine eilanden)
- Grootsteden/hoofdstad: nationale verevening + horizontale verevening(27%) tussen de 29 gemeenten in de hoofdstedelijke regio
- Sociale kenmerken: Verevening o.b.v. inwonersaantal(leeftijdsgebonden) en socio-economische criteria

Inzichten uit andere financieringssystemen-5

Nederland:

- Context:
  - Stapsgewijze fusies
  - Sterk gedecentraliseerd maar taken niet duidelijk gedefinieerd
  - Belastinginkomsten zeer beperkt, grote afhankelijkheid van GF
  - Steeds meer inkanteling subsidies in algemene financiering
  - Huidig GF is zeer complex → hervorming gaande voor meer vereenvoudiging en stabiliteit

- Centrumfunctie : meerdere functionele en sociale maatstaven vnl. via lokaal en regionaal klantenpotentieel
- Fiscale draagkracht: basis verevening o.b.v. de waarde van de onroerende panden tegen een gelijkaardig tarief
- Open ruimte: groot aantal fysieke maatstaven zoals opp.buitengebied,waterwegen
- Grootsteden/hoofdstad: Ad nominatum voorafname voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht sinds 1997: discussiepunt
- Sociale kenmerken: grootste aantal maatstaven

Inzichten uit andere financieringssystemen-6

Toetsing van de “Allers-criteria”:

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
Verdelende rechtvaardigheid	Verdeling o.b.v. kosten		Indirect via kenmerken van de gemeenten	
Sturingsmogelijkheden	Decentralisatie -> sturing is afwezig		Sturing om voldoende inkomsten te genereren	Stimuli voor fusies of bovenlokale
Stabiliteit	+ Open financiering o.b.v. geschatte uitgavennood	- Budget volgt centrale uitgaven	+ Indexering volgens consumtieprijsindex	+ Gesloten enveloppe/stagnatie
Voorspelbaarheid	+ Onderdeel van jaarlijks akkoord en o.b.v. geobjectiveerde kosten	- complex systeem + koppeling centrale uitgaven	+ Criteria verevenen op LT evoluties	- Veel criteria en bepaald door onderlinge verschillen tussen gemeenten
Transparantie	+	-	+	-
Duurzaamheid/dynamiek	+	+	-	-
Manipuleerbaarheid	-	-	+	-

Inzichten uit andere financieringssystemen-7

- Veel variatie in financieringssystemen
- Algemene trend naar vereenvoudiging
- Model is niet los te zien van context en doelstelling
  - Centrumfunctie: alomtegenwoordig (behalve in Denemarken) maar grote variatie in maatstaven
  - Fiscale draagkracht: speelt altijd mee
    - Voor de verdeling o.b.v., kosten
    - Stimulans om in eigen inkomsten te voorzien
    - Transversaal
  - Open ruimte: beperkt aandeel in het mechanisme of afwezig
  - Socio-economische kenmerken: afhankelijk van de doelstelling

Inzichten uit andere financieringssystemen-8

Vlaams Gemeentefonds:

- Relatief eenvoudig
- Stabiel: vaste index
- Dynamisch: volgt maatschappelijke evoluties
- Niet manipuleerbaar
- Voorspelbaarheid: heldere criteria maar verhouding tussen gemeenten is bepalend
- Geen sturing

Algemene conclusies

Samengevat....

1. Voorspelbaarheid, vrije besteedbaarheid, eenvoud en indexering belangrijk
2. Voornaamste issue= objectivering van de voorafnames en de “gesloten boxen”
3. Huidig systeem behoorlijk herverdelend en behoorlijk eenvoudig in vergelijking met andere landen maar verrommeld door vele aanvullende werkingsdotaties: tijd voor integratie
4. Wenselijkheid sturing naar grotere schaal?

Overzicht

- Doelstellingen/opgeleverde rapporten
- Inzichten uit de verschillende rapporten
- **Verdere werkzaamheden**

Verdere werkzaamheden

Luik KUL:
- Nieuwe operationalisaties ontwikkelen voor ruimtelijkheid en voor centrumfuncties

Luik UGent:
- Schatten van de simulaties met alle algemene werkingsmiddelen
- Hanteren van andere criteria voor fiscale draagkracht
- Simulaties met nieuwe indicatoren ruimtelijkheid en centrumfunctie KUL
- Simulaties op vraag van de opdrachtgever

Samen: ontwikkeling van interface tool voor de simulaties