

## NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en tot opheffing van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds

### 1. SITUERING

Op 3 juni 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en tot opheffing van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds en aan de bijhorende memorie van toelichting.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden, werd gelast het advies in te winnen van de Raad van State, het voorstel in verband met de voorafnames van het Stedenfonds verder uit te werken en mee te nemen bij de opmaak van het decreet 2017 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap (VR PV 2016/26 – punt 0042). In deze nota wordt de inhoud van het advies van de Raad van State toegelicht alsook de manier waarop aan het advies gevolg is gegeven. Tevens wordt toegelicht op welke wijze het voorstel in verband met de voorafnames van het Stedenfonds verder uitgewerkt is.

Het ontwerp van decreet wordt aan de Vlaamse Regering voorgelegd voor definitieve goedkeuring met het oog op indiening bij het Vlaams Parlement.

Inzake de financiële verhoudingen tussen Vlaanderen en de lokale besturen kiest de Vlaamse Regering resoluut voor maximale vereenvoudiging, transparantie en basisfinanciering. Met het voorliggende voorontwerp van decreet wordt het Stedenfonds geïntegreerd in het Gemeentefonds en wordt de huidige aan voorwaarden verbonden financiering dus voorwaardenvrije financiering. Hiermee wordt de filosofie gevolgd van de reeds gerealiseerde integratie van de sectorale subsidies in het Gemeentefonds (cf. het decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds).

Het ontwerp van decreet voorziet in de toevoeging van een hoofdstuk IIIquinquies aan het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds. Concreet voegt Artikel 3 in hoofdstuk III quinquies van het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds een artikel 19 ter decies in, dat de toevoeging regelt van de middelen voor de 13 centrumsteden Antwerpen, Gent, Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout als een aanvullende dotatie aan het Gemeentefonds.

Onder voorbehoud van goedkeuring van het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017 zal deze aanvullende dotatie 146.377.773 euro bedragen in 2017. Dit bedrag is gelijk aan de som van de geïndexeerde trekkingsrechten die de 13 centrumsteden ontvangen uit het Stedenfonds voor 2016 (index = 3,5% - zie tabel in bijlage).

Gelet op het Vlaams regeerakkoord 2014-2019, dat stelt dat de middelen van het Stedenfonds toegevoegd worden aan het Gemeentefonds, met respect voor de huidige verhoudingen, houdt het voorliggende voorontwerp van decreet rekening met dezelfde bepalingen inzake het verdelingsmechanisme en de waarborgregeling voor de centrumsteden als de bepalingen over de verdeling van de trekkingsrechten van het Stedenfonds die van kracht waren vóór de inwerkingtreding van dit decreet en op basis van de bevolkingsgegevens voor 2015. Het ontwerp van decreet heeft dus niet de bedoeling om iets te wijzigen aan de huidige (financiële) verhoudingen tussen de Vlaamse steden.

## **2. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

De Raad van State, afdeling Wetgeving, gaf op 7 juli 2016 zijn advies nr. 59.551/3 over het voorontwerp van decreet. Een kopie van het advies gaat als bijlage aan deze nota.

In haar advies stelt de Raad van State dat het ontwerp leidt tot een verschil in behandeling tussen enerzijds, de in het ontworpen artikel 19ter decies van het decreet van 5 juli 2002 vermelde centrumsteden van het Vlaamse gewest, die in aanmerking komen voor de aanvullende dotatie waarin wordt voorzien, en de overige gemeenten van het Vlaamse Gewest, die niet in aanmerking komen voor die aanvullende dotatie. De Raad van State werpt op of dit verschil in behandeling te verantwoorden valt in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

De Raad van State vertrekt van het gegeven dat het de decreetgever toekomt om, in de uitoefening van zijn bevoegdheid met betrekking tot de financiering van de gemeenten, de criteria voor de verdeling van de middelen van het Vlaams Gemeentefonds vast te stellen. De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Een verschil in behandeling zou volgens de Raad van State slechts ongrondwettelijk zijn, wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

Het gegeven dat sectorale subsidies in het verleden objectief werden verdeeld ter financiering van de door de gemeenten uit te voeren opdrachten in een tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behorende specifieke aangelegenheid, impliceert volgens de Raad van State niet dat die verdelingswijze geacht kan worden objectief te zijn in het kader van de algemene financiering van de gemeenten. Ten aanzien van de verplichting om het gemeentelijk belang te behartigen, staan de gemeenten in beginsel in dezelfde positie. In het ontwerp is de verdeling van de aanvullende dotatie, die bestemd is voor het voeren van een beleid in

aangelegenheden van gemeentelijk belang, daarentegen gestoeld op verdelingscriteria die golden voor het voeren van een specifiek beleid, namelijk het voeren van een stedenbeleid dat er op gericht is de stadsvlucht te stoppen en het democratisch draagvlak in de steden te verhogen, en dit ten einde de leefbaarheid van de steden en de kwaliteit van het bestuur te verhogen en dualisering tegen te gaan. De Raad van State is van oordeel dat het niet langer opgaat dat enkel de centrumsteden recht hebben op een aandeel in het bedrag van het jaarlijkse vastleggingskrediet van het Stedenfonds, wanneer die middelen niet langer dienen om die beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

De Raad van State is verder van oordeel dat het gegeven dat centrumsteden specifieke behoeften zouden hebben, op zichzelf evenmin kan verantwoorden dat de aanvullende dotatie, die deel uitmaakt van de basisfinanciering van de centrumsteden, voorbehouden wordt aan die steden. Het Gemeentefonds wordt immers reeds onder de gemeenten verdeeld op grond van maatstaven waarbij rekening wordt gehouden met de aard van centrumstad en de centrumfunctie. Die maatstaven houden volgens de Raad van State reeds rekening met de specifieke behoeften van de centrumsteden.

De Raad van State besluit daarom dat het verdelingscriterium om de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds te bepalen, moet herzien worden.

### **3. REPLIEK OP DE RAAD VAN STATE**

De Raad van State haalt in haar advies terecht aan dat de Vlaamse decreetgever een ruime beoordelingsmarge heeft met betrekking tot de financiering van de gemeenten en de criteria voor de verdeling van de middelen. De decreetgever heeft deze bevoegdheid ook actief ingevuld en ondersteunde sinds 2002 de Vlaamse centrumsteden in haar specifieke uitdagingen door middel van het Stedenfonds, dat autonoom en aanvullend bestond naast het Gemeentefonds. Hiermee erkende en honoreerde de Vlaamse decreetgever uitdrukkelijk de noodzaak voor een aanvullende financiële ondersteuning van de Vlaamse centrumsteden.

De gehanteerde methodiek inzake de aanverwante plan- en rapporteringsverplichtingen van het Stedenfonds kende echter reeds een sterke evolutie. Het oorspronkelijk decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds bepaalde namelijk dat er via een beleidsovereenkomst, afgesloten tussen de Vlaamse Regering en de betrokken centrumsteden, nauwgezet bepaald werd hoe de stedenfondsmiddelen zouden worden ingezet. Dit impliceerde voor de betrokken steden een zware administratieve last.

Een tweede fase werd ingeleid met het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd (het zogenaamde 'planlastendecreet'). De voorwaarde om een beleidsovereenkomst af te sluiten verdween en er werd geopteerd voor een eenvoudiger administratief proces, gestoeld op de principes van de beleids- en beheerscyclus. Conform de algemene beleidsvisie van de Vlaamse Regering ter zake, werd de klemtoon dus gelegd op planlastvermindering.

Met voorliggend ontwerp van decreet is het de intentie van de Vlaamse Regering om bovenvermeld proces van beperking van de planlasten en de rapporteringsverplichtingen verder te zetten, volledig in

de lijn van het decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds:

- Hiermee werden 7 van de 10 sectorale subsidies die binnen het toepassingsgebied van het Planlastendecreet vielen, geïntegreerd in een aanvullende dotatie aan het Gemeentefonds. Zo werden dus reeds een substantieel aantal bestaande sectorale subsidiestromen aan de lokale besturen geschrapt en vervangen door onvoorwaardelijke financiering.
- Naar aanleiding van dit decreet maakte de Raad van State een identieke opmerking betreffende het verdelingscriterium van de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds. De Vlaamse decreetgever volgde toen de Raad van State niet in haar redenering en oordeelde, uitvoering gevend aan haar ruime beoordelingsmarge ter zake, dat de globale verdeling over de begunstigden niet diende te worden aangepast.

De ratio legis van voorliggend ontwerp van decreet is dus niet om iets te wijzigen aan de huidige verhoudingen tussen de Vlaamse steden en gemeenten. Het ontwerp van decreet beoogt maximale vereenvoudiging en transparantie door de middelen voor de 13 centrumsteden uit het Stedenfonds als een aanvullende dotatie toe te voegen aan het Gemeentefonds, waardoor de middelen onvoorwaardelijke financiering worden. Een voorwaardenvrije financiering geniet immers, zowel vanuit het standpunt van de Vlaamse overheid als vanuit dat van de lokale overheden, de voorkeur boven sectorale financiering, die voorwaardelijk is en die gepaard gaat met extra planlasten.

Met dit ontwerp van decreet wil de Vlaamse Regering de subsidiariteit en de lokale autonomie maximaal garanderen in de filosofie van het planlastendecreet en de beleids- en beheerscyclus. Het ontwerp van decreet kadert op deze manier naadloos in de evoluerende bestuurlijke verhouding tussen de Vlaamse overheid en haar lokale besturen, waarbij lokale autonomie in toenemende mate belangrijk wordt. De Vlaamse Regering gelooft immers in de goede werking van autonome grootsteden en centrumsteden om zelf een beleid te voeren dat erop gericht is de leefbaarheid in de steden en de kwaliteit van het bestuur te vergroten.

De Vlaamse Regering oordeelt dat dit een redelijke verantwoording is, die niet zorgt voor een verschil in behandeling. Het gaat om een juridische integratie van twee decreten waarbij in het ontwerp van decreet is gekozen voor een aanvullende dotatie voor de centrumsteden omdat dit de enige budgetneutrale maatregel is voor zowel de centrumsteden als de andere gemeenten. De Vlaamse Regering wenst zo de meerjarenplanning die de steden en gemeenten hebben opgemaakt voor de periode 2014-2019 niet te doorkruisen of te bezwaren.

Het feit dat met het ontwerp van decreet een juridische vereenvoudiging, een planlastvermindering en een rechtszekerheid van middelen voor alle steden en gemeenten wordt nagestreefd, impliceert voor de Vlaamse Regering geenszins dat nieuwe methodiek van een aanvullende dotatie de toets aan art. 10 en 11 van de Grondwet niet langer zou doorstaan. Het ontwerp van decreet kan dus ongewijzigd behouden blijven.

#### **4. VOORAFNAMES VAN HET STEDENFONDS**

Het huidige Stedenfondsdecreet bevat 3 voorafnames. Onder voorbehoud van de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting 2017 worden de middelen die betrekking hebben op de voorafname ten behoeve van de werking van een kenniscentrum Vlaamse Steden en de middelen die betrekking

hebben op de voorafname voor vorming, sensibilisering en communicatie toegewezen aan de volgende begrotingsartikelen PJ0-1PNC2AE-WT van het Vlaamse stedenbeleid.

Onder voorbehoud van de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting 2017 worden de middelen die betrekking hebben op de voorafname ten behoeve van de Vlaamse Gemeenschapscommissie toegewezen aan het begrotingsartikel PJ0-1PNC2AE, dat de basis biedt voor de subsidie aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie in 2017.

## **5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP**

### *5.1 Voorontwerp van decreet*

Het voorontwerp van decreet leidt niet tot een verhoging van de uitgaven op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap vanaf 2017. Het voorontwerp verplaatst de trekkingsrechten van de 13 centrumsteden die in de Vlaamse uitgavenbegroting voor 2016 ingeschreven zijn onder het begrotingsartikel PJ0-1PNC2AC-WT, vanaf 2017 naar het begrotingsartikel PJ0-1PMC2AC-WT.

Op de naar het Gemeentefonds overgehevelde middelen uit het Stedenfonds is hetzelfde evolutiepercentage van 3,5% als binnen het Stedenfonds van toepassing. Dat evolutiepercentage stemt ook overeen met het evolutiepercentage van de hoofddotatie van het Gemeentefonds.

Wel wijzigt het ontwerp van decreet het uitbetalingsritme van de middelen. De uitbetaling van die middelen via het Stedenfonds gebeurt nu in 2 gelijke delen: uiterlijk op 30 juni en 30 november van elk jaar. Dit ontwerp van decreet regelt de uitbetaling van de aanvullende dotatie aan de 13 centrumsteden in 4 gelijke delen, op de momenten dat de kwartaalvoorschotten van het Gemeentefonds worden uitbetaald. Dat is telkens op het einde van de eerste maand van elk kwartaal.

### *5.2 Drie voorafnames van het Stedenfonds*

Het voorstel met betrekking tot de drie voorafnames van het Stedenfonds, waarbij die middelen ingeschreven worden in het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017, leidt niet tot een verhoging van de uitgaven op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap vanaf 2017.

## **6. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

### *6.1 Ontwerp van decreet*

Het ontwerp van decreet kan een positieve weerslag hebben op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de afdeling Beleid Steden, Brussel en Vlaamse Rand van het Agentschap Binnenlands Bestuur. Het administratieve proces van de beoordeling van de plannen van de 13

centrumsteden, de toekenning van subsidies, de beoordeling van de rapporteringen, eventueel de terugvordering van de subsidies, moet vanaf 2018 niet meer uitgevoerd worden.

### *6.2. Drie voorafnames van het Stedenfonds*

De intentie om het bedrag van de voorafname voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie toe te voegen aan de jaarlijkse dotatie aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie past in de ambitie van de Vlaamse Regering om de planlast te verminderen en kan een positieve weerslag hebben op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de afdeling Beleid Steden, Brussel en Vlaamse Rand.

De toevoeging in artikel 11 van het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap van het opgetelde bedrag van de twee andere voorafnames (voorafname ten behoeve van de werking van een Kenniscentrum Vlaamse steden en voorafname voor vorming, sensibilisering en communicatie) heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten.

## **7. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN**

### *7.1. Voorontwerp van decreet*

Dit ontwerp van decreet zorgt er voor dat de administratieve lasten voor de 13 centrumsteden verminderen. Bij de opmaak van de meerjarenplannen, de jaarlijkse budgetten en de rapporteringen kunnen deze steden meer dan vandaag uitgaan van de eigen inzichten en keuzes inzake de wijze van formuleren van doelstellingen en actieplannen. Door de niet-oormerking van de subsidies worden de vrijheidsmarge en de beleidsruimte van deze steden groter.

### *7.2. Drie voorafnames van het Stedenfonds*

Niet van toepassing.

## **8. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING**

Het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2016/83 van 7 maart 2016 en van 21 maart 2016 is verwerkt naar aanleiding van de eerste principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet. Een reguleringssimpactanalyse was niet vereist, omdat de afschaffing van het Stedenfonds reeds vastlag in het Vlaams Regeerakkoord en er dus geen politieke vrijheidsgraden zijn.

## **9. BIJLAGEN**

- Bijlage 1: ontwerp van decreet
- Bijlage 2: memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet
- Bijlage 3: advies van de Raad van State van 7 juli 2016

## 10. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en tot opheffing van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds, alsook aan de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding te gelasten het ontwerp van decreet namens de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

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

Liesbeth HOMANS