

**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**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. ALGEMENE TOELICHTING**

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt het volgende voorop:

*“We schaffen het Stedenfonds af en voegen de middelen toe aan de bijzondere financiering voor de centrumsteden van het huidige Gemeentefonds, met respect voor de huidige verhoudingen.”*

De Beleidsnota 2014-2019 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid stelt dat:

*“Ik ambieer om met het oog op invoering vanaf het budgetjaar 2017 de volgende wijzigingen door te voeren:*

- *De afschaffing van het Stedenfonds en het toevoegen van de middelen aan de bijzondere financiering van het huidige Gemeentefonds, met respect voor de huidige verhoudingen.”*

Het voorliggende ontwerp van decreet geeft uitvoering aan de hierboven vermelde beleidsintentie ingeschreven in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 en de Beleidsnota 2014-2019 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid.

Inzake de financiële verhoudingen tussen Vlaanderen en de lokale besturen kiest de Vlaamse Regering resoluut voor maximale vereenvoudiging, transparantie en basisfinanciering:

- De invoering van 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* (ook het “*planlastendecreet*” genoemd) was daarin een belangrijke stap. In 10 beleidsdomeinen werd sectorale regelgeving uitgewerkt conform de modaliteiten van het planlastendecreet. Op die manier werden een

aantal inhoudelijk zeer diverse en gedetailleerde sectorale plan-, rapporterings- en subsidieregelingen gestroomlijnd en werd de bureaucratische last die daarmee gepaard ging verminderd. Ook het Stedenfonds valt binnen het toepassingsgebied van het planlastendecreet.

- 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* vormde de volgende stap in die beweging naar meer basisfinanciering voor de lokale besturen en voorzag in de integratie in het Gemeentefonds van 7 van de 10 sectorale subsidies die binnen het toepassingsgebied van het planlastendecreet vielen. Met die integratie werden de bestaande sectorale regelingen m.b.t. de subsidiëring aan de lokale besturen dus grotendeels geschrapt en vervangen door onvoorwaardelijke financiering.

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt dat om de beleidsvrijheid van de steden en gemeenten te verhogen, de Vlaamse sturing waar mogelijk en opportuun moet worden uitgebouwd. Voorwaardenvrije basisfinanciering verdient de voorkeur boven voorwaardelijke sectorale financiering. Zo stelt het Regeerakkoord het volgende voorop:

*“De financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen worden beperkt tot twee financiële stromen, het Gemeentefonds voor de algemene financiering en een nog op te richten Investeringsfonds.”*

Met het voorliggende ontwerp van decreet wordt het Stedenfonds geïntegreerd in het Gemeentefonds, waarbij de huidige verhoudingen tussen de 13 centrumsteden gerespecteerd blijven. De huidige aan voorwaarden verbonden financiering voor de 13 centrumsteden wordt derhalve voorwaardenvrije financiering, wat inhoudt dat de bestaande regelingen met betrekking tot het Stedenfonds opgeheven worden en vervangen worden door een onvoorwaardelijke financiering. Tegelijk realiseert het voorliggende ontwerp van decreet een maximale vereenvoudiging en transparantie door de middelen voor de 13 centrumsteden uit het Stedenfonds als een onvoorwaardelijke aanvullende dotatie toe te voegen aan het Gemeentefonds. Dat ligt in de lijn van het beleid dat reeds werd uitgevoerd met de hoger genoemde decreten (i.e. het ‘planlastendecreet’ en 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).

De Vlaamse Regering gelooft 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 en zet daarom met dit ontwerp van decreet in op maximale subsidiariteit en lokale autonomie.

## **II. ADVIES 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. In zijn 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 vraagt zich af hoe 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 rekening met de specifieke behoeften van de centrumsteden. Bij de

verdeling van het Gemeentefonds wordt met andere woorden reeds rekening gehouden 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.

### **III. 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 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. Hiermee 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 begunstigen 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.

## **IV. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

Dit artikel behoeft geen toelichting.

### **Artikel 2**

Artikel 2 regelt de toevoeging van een hoofdstuk IIIquinquies aan het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds. Dit hoofdstuk regelt de vaststelling, de evolutie en de vereffening van de aanvullende dotatie voor de centrumsteden Antwerpen, Gent, Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

Door de creatie van deze nieuwe aanvullende dotatie in het Gemeentefonds verdwijnen de voorwaarden die verbonden waren aan de subsidies uit het Stedenfonds ten voordele van een verruimde basisfinanciering voor de centrumsteden Antwerpen, Gent, Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout. Die middelen worden niet langer geormerkt, waardoor de daaraan gekoppelde plan- en rapporteringslasten volledig verdwijnen en voor de steden een maximale vereenvoudiging gerealiseerd wordt.

### **Artikel 3**

Artikel 3 voegt in hoofdstuk IIIquinquies 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%).

Vanaf het begrotingsjaar 2018 wordt dit bedrag jaarlijks geïndexeerd met een evolutiepercentage van 3,5 %.

### **Artikel 4**

Artikel 4 bepaalt dat van het bedrag van de aanvullende dotatie drie vierden worden gereserveerd voor de centrumsteden Antwerpen en Gent. De resterende middelen zijn bestemd voor de centrumsteden Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven,

Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout. De middelen worden proportioneel verdeeld op basis van het bevolkingsaantal.

Verder stelt artikel 4 dat de waarborgregeling uit het Sociaal Impulsfonds 2002 van toepassing is op de aandelen van de 13 centrumsteden. Het Sociaal Impulsfonds was de voorganger van het Stedenfonds. In het Sociaal Impulsfonds gebeurde de verdeling op basis van kansarmoede- en achterstellingscriteria, in het Stedenfonds op basis van bevolkingsaantallen. Bij de overgang van het Sociaal Impulsfonds naar het Stedenfonds heeft de toenmalige Vlaamse Regering beloofd dat geen enkele centrumstad in 2003 minder middelen zou ontvangen dan in 2002. Om deze gelofte gestand te doen ontving sinds 2003 geen enkele centrumstad via het Stedenfonds minder middelen dan het gedeelte boven het gewaarborgd aandeel uit het Sociaal Impulsfonds 2002. De aandelen van de centrumsteden Antwerpen, Gent, Aalst, Brugge, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout bedroegen op basis van de bevolkingsaantallen niet minder dan het gedeelte boven het gewaarborgd aandeel uit het Sociaal Impulsfonds 2002. De aandelen van de centrumsteden Genk, Mechelen en Oostende bedroegen op basis van bevolkingsaantallen echter wel minder dan het gewaarborgd aandeel uit het Sociaal Impulsfonds 2002. De aandelen van deze 3 centrumsteden zijn sindsdien telkens verhoogd door de afname van de daarvoor noodzakelijke bedragen op de aandelen van de andere centrumsteden. Die afname is steeds gebeurd in verhouding tot de bedragen waarmee de aandelen van die centrumsteden de gewaarborgde ontvangst overstijgen. 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 ontwerp 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 van 2015.

## **Artikel 5**

Artikel 5 regelt de uitbetaling van de aanvullende dotatie aan de centrumsteden Antwerpen, Gent, Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout, namelijk in 4 gelijke delen, op de momenten dat de kwartaalvoorschotten van het Gemeentefonds worden uitbetaald. Dit is telkens op het einde van de eerste maand van elk kwartaal.

## **Artikel 6**

Artikel 6 regelt dat artikel 6 tot en met 13 en artikel 15 van het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds niet van toepassing zijn op deze aanvullende dotatie.

De artikelen 6 tot en met 11 van het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds hebben betrekking op de berekening van de aandelen en zijn niet van toepassing, omdat de aandelen van de aanvullende dotatie berekend worden zoals omschreven in artikel 4 van dit decreet.

Artikel 12 van het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds heeft betrekking op de verdeling van de gemeentelijke aandelen uit het Gemeentefonds tussen de gemeente en het OCMW. Die verdeling gebeurt in onderling overleg tussen beide besturen, zo niet wordt automatisch 8% van het gemeentelijke aandeel binnen het Vlaams Gemeentefonds rechtstreeks op de rekening van het OCMW gestort. Dit artikel is niet van toepassing, omdat het aandeel uit de aanvullende dotatie van iedere centrumstad integraal gestort wordt op de rekening van de stad.

Artikel 13 van het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds heeft betrekking op de berekening en de uitbetaling van de voorschotten op de aandelen van elke gemeente en van elk OCMW in het Gemeentefonds. Dit artikel is niet van toepassing, omdat de uitbetaling van de aandelen in de aanvullende dotatie aan de centrumsteden geregeld wordt in artikel 5 van dit decreet en deze aandelen enkel uitbetaald worden aan de betrokken stad.

Artikel 15 van het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds heeft betrekking op de ambtshalve afname van een negatief eindsaldo, indien het definitieve aandeel kleiner is dan de som van de toegekende voorschotten. Dit artikel is niet van toepassing, daar de aandelen in de aanvullende dotatie aan de 13 centrumsteden uitbetaald worden in 4 gelijke delen en er geen eindsaldo is.

## **Artikel 7**

Artikel 7 regelt de opheffing van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

## **Artikel 8**

Artikel 8 regelt dat de trekkingsrechten die werden toegekend aan de 13 centrumsteden Antwerpen, Gent, Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout voor het budgetjaar 2016, verantwoord moeten worden volgens de bepalingen die van kracht waren vóór de inwerkingtreding van dit decreet.

## **Artikel 9**

Dit artikel behoeft geen toelichting.