



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.551/3
van 7 juli 2016

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap ‘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’

Op 7 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap ‘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’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juli 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Vlaams Stedenfonds af te schaffen en de middelen ervan toe te voegen aan de bijzondere financiering van het Vlaams Gemeentefonds.

Daartoe wordt het decreet van 13 december 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds’ opgeheven (artikel 7 van het ontwerp) en wordt een hoofdstuk III*quinquies* ingevoegd in het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’ (artikel 2).

Vanaf het begrotingsjaar 2017 wordt voorzien in een aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds voor de centrumsteden (artikel 3). De aanvullende dotatie wordt voor drie vierden gereserveerd voor de centrumsteden Antwerpen en Gent. De resterende middelen worden evenredig verdeeld onder de andere centrumsteden op basis van de recentste bevolkingsaantallen (artikel 4). Voorts wordt de uitbetaling van de aandelen in de aanvullende dotatie geregeld (artikel 5) en wordt bepaald welke artikelen van het decreet van 5 juli 2002 al dan niet van toepassing zijn op de aanvullende dotatie (artikel 6). Bij wijze van overgangsregeling wordt bepaald dat de subsidies toegekend in het begrotingsjaar 2016 moeten worden verantwoord volgens de bepalingen die van kracht waren vóór de inwerkingtreding van het ontworpen decreet (artikel 8).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het ontwerp leidt tot een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de in het ontworpen artikel 19*ter 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 vraag rijst hoe dit verschil in behandeling te verantwoorden valt in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

3.1. Volgens de memorie van toelichting geeft het voor advies voorliggende ontwerp uitvoering aan het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 en de Beleidsnota 2014-2019 Binnenlands

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Bestuur en Stedenbeleid, waarin werd bepaald dat het Stedenfonds zou worden afgeschaft en dat de middelen ervan zouden worden toegevoegd aan de bijzondere financiering van het Gemeentefonds “met respect voor de huidige verhoudingen”. Het is derhalve de bedoeling dat het totale aan de centrumsteden toegekende bedrag overeenstemt met wat deze steden thans ontvangen van het Stedenfonds, en dat ook het aandeel van elk van die centrumsteden hetzelfde blijft. Evenwel wordt “de huidige aan voorwaarden verbonden financiering dus basisfinanciering” en worden “[d]e middelen niet langer geormerkt”.

3.2. Het komt de decreetgever toe 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 slechts ongrondwettig zijn wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.²

3.3. In advies 54.257/1/3 heeft de Raad van State het volgende opgemerkt over een ontwerpbeplanning die de aandelen van de verschillende provincies in de dotatie van het Vlaams Provinciefonds nominaal beoogde vast te leggen voor de toekomst, rekening houdend met het in het verleden gevoerde beleid:

“38. Wat de omvang van de aandelen van de provincies in de dotatie van het Provinciefonds betreft, heeft het Grondwettelijk Hof gesteld dat het de decreetgever toekomt om, in de uitoefening van zijn bevoegdheid voor de financiering van de provincies, de criteria en gegevens vast te stellen en aan te wijzen voor de berekening van de dotatie aan elke provincie. Daarbij dient erover te worden gewaakt dat de decreetgever de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie in acht neemt. De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Een verschil in behandeling kan slechts ongrondwettig worden bevonden wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.”³

Dat de bedragen van de aandelen per provincie verschillen is derhalve op zichzelf niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel in zoverre voor het verschil in behandeling een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de beoogde maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

39. In de memorie van toelichting bij de ontworpen bepalingen, gelezen in samenhang met de nota gericht aan de bevoegde inspecteur van Financiën, wordt de gevolgde werkwijze als volgt toegelicht: vertrekkende vanuit de globale (in min) herziene dotatie, is het per provincie berekende, individuele vereveningsbedrag in mindering gebracht van het hypothetische aandeel dat de betrokken provincie⁴ zou hebben gehad, ‘berekend volgens de ‘oude’ verdeelcriteria⁵ van het Vlaams Provinciefonds’. In de nota

² GwH 4 februari 2004, nr. 21/2004, B.6.1.

³ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: GwH 13 juli 2000, nr. 93/2000, B.7.

⁴ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Doch na toepassing van: (1) de niet-indexatie, (2) de vermindering voor de uitbouw van de Externe Audit (58.000 euro) en (3) de besparing van 20 miljoen euro, volgens de nota gericht aan de bevoegde inspecteur van Financiën.

⁵ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Dit zijn de parameters vastgelegd in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991.

aan de inspecteur van Financiën wordt de concreet toegepaste individuele verevening als volgt verduidelijkt:

‘De verdeling over de 5 provincies van het totale bedrag ‘in min’ voortvloeiend uit de verevening (35.111.626,96 euro - *beslissing Vlaamse Regering van 19 april 2013*) gebeurt *in casu* op basis van het voorstel van VVP en houdt rekening met de reële budgettaire verschuivingen per provincie in functie van de bevoegdheidsverschuiving ‘Interne Staats hervorming’. Met andere woorden, de VVP heeft de aftrek verdeeld per provincie in functie van de taken die deze provincie niet meer moet uitvoeren omdat ze naar Vlaanderen schuiven, De logica is: vermits men de taak niet meer doet, kunnen de reël daaraan bestede middelen wegvallen.

Kolom 2 is dus niet proportioneel in functie van elk provinciaal aandeel, maar wel in functie van de reële taakverschuiving per provincie.’

40. Het Grondwettelijk Hof heeft destijds geoordeeld dat de decreetgever redelijkerwijze mocht oordelen dat bepaalde meeropbrengsten die bepaalde provincies hebben verworven, die provincies in een financiële situatie hebben geplaatst die een aanpassing (in min) van hun dotatie uit het Provinciefonds kon verantwoorden.⁶

Op het eerste gezicht is de voorliggende situatie enigszins vergelijkbaar, aangezien sommige provincies in een gunstiger financiële positie zouden verkeren indien geen correctie zou worden toegepast, dit keer niet omdat ze meeropbrengsten hebben verworven maar wel omdat ze, rekening houdende met de reële taakverschuiving per provincie, minder uitgaven hebben te doen.

Er mag echter niet uit het oog worden verloren, zoals de gemachtigde bevestigde, dat de middelen uit het Provinciefonds de enige algemene middelen zijn die door het Vlaamse Gewest bij wijze van algemene financiering aan de provincies worden verleend ter financiering van de uitgaven die door de provincies worden gedaan ter behartiging van de provinciale belangen.⁷ Ten aanzien van de verplichting om het provinciaal belang te behartigen staan de provincies in beginsel in dezelfde positie. Omdat het doel van de maatregel is om bij de algemene financiering rekening te houden met de gewijzigde bevoegdheden van de provincies als gevolg van de taakverschuiving, wordt door de ontworpen bepalingen bij de individuele verevening ervan per provincie rekening gehouden met de *reële* minderuitgaven van de betrokken provincie ingevolge die taakverschuiving. In de praktijk lijkt echter bij de verdeling per provincie opnieuw rekening te zijn gehouden met de door de betrokken provincie (in het verleden) gehanteerde specifieke beleidsaccenten, terwijl bij de invoering van de objectieve algemene parameters zoals vastgesteld in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991, net de bedoeling voorlag om af te stappen ‘van elke specifiek subsidiëringscriterium en (...) [terug te grijpen] naar de principes die ook ten grondslag liggen aan de verdelingscriteria van het Vlaams Gemeentefonds en die thuis horen in een stelsel van algemene subsidiëring van het overheidsbeleid’⁸.

Ingevolge het wijzigingsbeginsel blijft een wijziging van de berekeningswijze van

⁶ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: GwH 13 juli 2000, nr. 93/2000, B.9, *in fine*.

⁷ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Zie ook G. THOOF, “Financiële middelen voor de provinciale beleidsvoering”, in *VVP elektronisch handboek provinciaal beleid – financiële middelen provincies*, vzw Vereniging van de Vlaamse Provincies, 2006, 3-4, te vinden op www.vlaamseprovincies.be/public/uploads/files/paginas/publicaties/praktisch-handboek/documents/Financielemiddeleenvoorprovincialebeleidsvoering.pdf.

⁸ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: *Parl.St.* VI.Parl. 1990-91, nr. 462/1, 5-6.

het aandeel per provincie mogelijk, maar dan dient voor de nieuwe verdeling een duidelijke verantwoording te kunnen worden aangereikt die vooralsnog ontbreekt. Dat geldt des te meer nu afgeweken wordt van de objectieve parameters zoals die zijn vastgesteld in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991 waarbij geen rekening wordt gehouden met de specifieke beleidsaccenten per provincie, precies omdat de middelen van het Provinciefonds strekken tot de *algemene financiering* van de provincies. Die verantwoording is des te meer vereist nu de gevolgde werkwijze niet alleen leidt tot belangrijke verschuivingen maar bovendien ook gevolgen heeft voor de toekomst. Immers, het volgens deze methode berekende aandeel, vertaald in een nominaal bedrag, zal vanaf 2015 nog slechts evolueren in functie van het bij decreet vastgestelde evolutiepercentage van 3,5%.^{9,10}

Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor het voorliggende ontwerp. Het gegeven dat de 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 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 erop gericht is de stadsvlucht te stoppen en het democratisch draagvlak in de steden te verhogen, en dit teneinde de leefbaarheid van de steden en de kwaliteit van het bestuur te verhogen en dualisering tegen te gaan.¹¹ In zoverre die doelstelling zou verantwoorden dat thans enkel de centrumsteden recht hebben op een aandeel in het bedrag van het jaarlijkse vastleggingskrediet van het Stedenfonds, en dat drie vierden van dat bedrag¹² wordt gereserveerd voor Antwerpen en Gent,¹³ gaat dat niet *per se* op wanneer die middelen niet langer dienen om die beleidsdoelstelling te verwezenlijken.

3.4. Het gegeven dat centrumsteden specifieke behoeften zouden hebben, kan op zichzelf evenmin verantwoorden dat de aanvullende dotatie, die deel uitmaakt van de basisfinanciering van de centrumsteden, wordt voorbehouden aan die steden. Het Gemeentefonds wordt immers reeds onder de gemeenten verdeeld op grond van maatstaven waarbij rekening

⁹ Voetmoot 24 van het geciteerde advies: Dat betekent dat evoluties van onder meer het bevolkingscijfer, de bevolkingsdichtheid of de actieve bevolking, die een effect hebben op de financiële noden van de provincies, in de toekomst geen invloed meer zullen hebben op de verdeling onder de provincies.

¹⁰ Adv.RvS 54.257/1/3 van 14 oktober 2013 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 20 december 2013 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2247/1, 132-134. Zie ook adv.RvS 57.317/3 van 27 april 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot 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’, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 357/1, 102-106.

¹¹ Artikel 3, § 2, van het decreet van 13 december 2002. Luidens artikel 10 van hetzelfde decreet moet het trekkingsrecht dat elke centrumstad ontvangt “worden gebruikt om de doelstellingen, vermeld in artikel 3, § 2, te realiseren”.

¹² Verminderd met de voorafnames voor de vzw Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten en voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

¹³ Zie artikel 8, § 1, van het decreet van 13 december 2002.

wordt gehouden met de aard van centrumstad en de centrumfunctie.¹⁴ In zoverre kan worden aangenomen dat er in centrumsteden meer fiscale armoede voorkomt en dat er meer personen zijn die beantwoorden aan de sociale maatstaven bepaald in artikel 6, § 1, 5°, van het decreet van 5 juli 2002, houden die criteria tevens rekening met de specifieke behoeften van de centrumsteden. Bij de verdeling van het Gemeentefonds wordt bijgevolg reeds rekening gehouden met de specifieke behoeften van de centrumsteden.

3.5. Het verdelingscriterium om de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds te bepalen, moet derhalve worden herzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

¹⁴ Artikel 6, § 1, 1° en 2°, van het decreet van 5 juli 2002.