



Het Gemeentefonds

Een analyse van de beleidsprincipes

Jolijn De Roover, Wouter Van Dooren & Lieven Janssens



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Annie Hondeghem
Promotor-coördinator
annie.hondeghem@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen
Verantwoordelijke KU Leuven
trui.steen@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Apotheekstraat 5
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 264 92 50

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Steven Van Garsse
Verantwoordelijke UHasselt
steven.vangarsse@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: svb@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.





HET GEMEENTEFONDS

**Een analyse van de beleidsprincipes /
4.11.2022**

Jolijn De Roover, Wouter Van Dooren & Lieven Janssens



INHOUD

1	Inleiding	7
2	Inkomsten Vlaamse steden en gemeenten	9
3	Van een Belgisch naar een Vlaams Gemeentefonds	12
3.1	Het Belgische Gemeentefonds (1860-1989)	12
3.2	Het Vlaams Gemeentefonds (sinds 1989)	13
3.2.1	Context	13
3.2.2	Omvang	15
3.2.3	De verdelingscriteria	16
3.3	Aanvullende dotaties en andere algemene financieringsstromen	23
3.3.1	Aanvullende dotatie Eliacompenstatie	25
3.3.2	Aanvullende dotatie sectorale subsidies	25
3.3.3	Aanvullende dotatie centrumsteden	25
3.3.4	Compensatie overdracht provinciale instellingen	26
3.3.5	Regularisatiepremie contingentgesco's	26
3.3.6	Dotatie responsabiliseringsbijdrage	27
3.3.7	Het Openruimtefonds	27
3.3.8	Compensatie niet-VIA personeel VIA6	28
3.3.9	Compensatie minderontvangsten dividenden	28
3.4	Andere algemene financieringsstromen	28
3.4.1	Vlaams fonds ter stimulering van (groot-)stedelijke en plattelandsinvesteringen	28
3.4.2	Subsidies voor grootstedelijke problematieken	29
3.4.3	Subsidies voor gemeenten met een mobiliteitsknooppunt	30
4	Basisfinanciering in Nederland, Wallonië, Frankrijk en Denemarken	30
4.1	Het Nederlandse gemeentefonds	31
4.1.1	Verdeelcriteria algemene uitkering	33
4.1.2	Integratie- en decentralisatie uitkeringen	37
4.2	Wallonië: le Fonds des communes	39

////////////////////////////////////

4.2.1	Doelstellingen.....	39
4.2.2	Hervorming 2008.....	40
4.2.3	Verdeelcriteria.....	42
4.3	Frankrijk: La dotation globale de fonctionnement (DGF).....	46
4.3.1	Doelstellingen.....	46
4.3.2	Omvang	47
4.3.3	Verdeelcriteria.....	47
4.4	Denemarken: equalisation scheme and block-grants	49
4.4.1	Doelstellingen.....	49
4.4.2	Omvang	50
4.4.3	Verdeelcriteria.....	50
5	Opzet en uitvoering van het onderzoek	54
5.1	Focusgroepen	55
5.1.1	Interviewprotocol.....	55
5.1.2	Deelnemerslijst.....	58
6	Resultaten: opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid	60
6.1	Wat is het doel van het Fonds?.....	61
6.1.1	Basisfinanciering.....	62
6.1.2	Verdelen of herverdelen?	66
6.1.3	Vrij te besteden middelen vs. sturing	72
6.2	Gemeentefonds en interbestuurlijke verhoudingen.....	76
6.2.1	Solidariteit tussen de bestuurlijke niveaus: wat in tijden van hoge inflatie? Terug richting een flexibele indexering?	76
6.2.2	Welke verhouding is wenselijk tussen het Gemeentefonds en fiscaliteit?	80
6.3	Criteria en maatstaven	82
6.3.1	Alles naar criteria of net segmentering?	82
6.3.2	Hypothetisch vs. reëel kostenmodel?	85
6.3.3	Verhouding tussen criteria	88
6.3.4	Evaluatie huidige verdelingscriteria	89
6.3.5	Nieuwe criteria nodig?	103

////////////////////////////////////

6.4	Complexiteit vs. eenvoud	105
6.4.1	Kadering	105
6.4.2	Hoe denken de respondenten over de complexiteit van het Gemeentefonds?	107
6.4.3	Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid	107
6.5	Stabiliteit vs. flexibiliteit	109
6.5.1	Periodieke evaluatie van de criteria en maatstaven	109
6.5.2	Overgang naar een Gemeentefonds 2.0	111
7	Vier bouwblokken voor een Gemeentefonds 2.0	113
7.1	Gemeentefonds gebaseerd op inwonersaantal	114
7.2	Ruimtelijk Gemeentefonds	115
7.3	Fiscaal Gemeentefonds	117
7.4	Beleidsthematisch Gemeentefonds	118
8	Conclusie	119
9	Bibliografie	123



1 INLEIDING

Het Gemeentefonds is één van de belangrijkste inkomstenbronnen van de Vlaamse steden en gemeenten. In 2020 was 23,12% van de exploitatie-ontvangsten van de Vlaamse steden en gemeenten afkomstig uit deze algemene werkingssubsidie¹. Het belang van het Gemeentefonds is dan ook duidelijk. Omdat lokale besturen vrij zijn om de middelen uit het Fonds te gebruiken naar eigen goeddunken, is het gemeentefonds een pijler van de lokale democratie².

Omwille van de prominente rol van het Gemeentefonds in de lokale financiering is er heel wat aandacht voor de wijze waarop het Fonds verdeeld wordt. De criteria en maatstaven die aan de basis liggen van de verdeling liggen regelmatig onder vuur en worden soms zelfs juridisch aangevochten door gemeenten zelf³ (Leroy & Gilot, 2021). Zo trok Guido De Padt (Open VLD), de burgemeester van Geraardsbergen, met enkele collega-burgemeesters in 2017 naar het Grondwettelijk Hof. Volgens De Padt is het onrechtvaardig dat Geraardsbergen geen voorafname krijgt. Andere, kleinere gemeenten, krijgen immers wél een voorafname. Gelijke gemeenten worden zo ongelijk behandeld, aldus De Padt⁴. Het Grondwettelijk Hof is niet meegegaan in de vraag van De Padt en stelde dat de voorafnames wel degelijk op objectieve, maar verouderde, criteria zijn gebaseerd⁵. Een actualisatie van de criteria dringt zich op.

De Padt en zijn collega-burgemeesters zijn echter niet de enige die de verdelingscriteria van het Gemeentefonds aanvechten. In oktober 2015 dreigde Hans Bonte (Sp.a), de burgemeester van Vilvoorde, met de Raad van State. Vilvoorde zou ontoelaatbaar gediscrimineerd worden in vergelijking met Turnhout dat op jaarbasis 8 miljoen euro meer krijgt uit het Gemeentefonds, maar minder

¹ Data: BBC-analysetool. In 2020 bedroeg het Gemeentefonds (hoofddotatie en aanvullende dotaties) 3.168.223.000 euro (werkelijk bedrag, BBC-tool geeft 3.177.615.185,6 euro weer). De totale exploitatie-ontvangsten van de Vlaamse steden en gemeenten bedroeg 13.713.959.136,82 euro (13.704.566.136,82 na correctie voor werkelijk bedrag Gemeentefonds).

² Met lokale besturen verwijzen we in dit rapport louter naar de steden en gemeenten, niet naar de provincies.

³ Kijk bijvoorbeeld het arrest nr. 121/2018 van 4 oktober 2018 van het Grondwettelijk Hof.

⁴ De Standaard. 8 januari 2017. Willekeur Gemeentefonds ergert Geraardsbergen.

⁵ Grondwettelijk Hof - Arrest nr. 121/2018 van 4 oktober 2018 - Rolnummers Rolnr. 6650 en 6687 (samengevoegd) - Beroep tot vernietiging - Vlaamse decreet van 2 december 2016 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, ingesteld door de stad Geraardsbergen en anderen en door de stad Vilvoorde.

inwoners en sociale achterstelling kent⁶. In 2008 bewezen Izegem, Harelbeke en Wevelgem aan de hand van een studie dat ook zij de status als centrumstad zouden moeten krijgen⁷. In 2010 haalde Roger Mertens (CD&V), schepen in Zoutleeuw, aan dat het historisch patrimonium van kleine steden mee zou moeten wegen in de verdeling van het Gemeentefonds⁸. Ook vanuit Vlaanderen wordt er met een steeds kritischer bril naar de verdeling van het Fonds gekeken. Zo stelde Kurt De Loor (Sp.a), Vlaams volksvertegenwoordiger kieskring Oost-Vlaanderen, de -volgens hem- ondoorzichtige verdelingscriteria van het Fonds in vraag tijdens de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering⁹.

Omwille van de vele kritiek op de verdelingscriteria van het Gemeentefonds heeft de minister van Binnenlands Bestuur een grondige evaluatie van het Gemeentefonds opgestart in de schoot van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV). Het SBV-project naar het Gemeentefonds heeft zes centrale doelstellingen:

- I. Een overzicht bieden van de huidige principes van de verdeling aangevuld met alternatieve principes door middel van participatief onderzoek en buitenlandse cases (i.e. een analyse van de beleidsprincipes van het Gemeentefonds);
- II. Het in kaart brengen van de effecten van de huidige algemene financiering (zgn. nulmeting voor latere simulaties);
- III. Inzichten verwerven in alternatieve operationalisering voor diverse criteria;
- IV. Criteria van andere financieringssystemen, zoals deze in de andere gewesten of in Frankrijk en Nederland;
- V. Het ontwikkelen van hervormingsscenario's;
- VI. Het toetsen van de hervormingsscenario's.

Dit onderzoeksrapport staat in het teken van de eerste doelstelling en brengt de huidige principes van de verdeling van het Gemeentefonds in kaart, vergelijkt deze principes met basisfinanciering in andere regio's en landen en analyseert de verdelingsprincipes op basis van focusgroepen met diverse

⁶De Standaard. 19 oktober 2015. Vilvoorde dreigt naar Raad van State te stappen om erkenning centrumstad te krijgen.

⁷De Standaard. 12 juli 2008. Stadsbestuur klopt met studie aan bij Vlaamse Regering. 'Izegem is wel degelijk een centrumstad'

⁸De Standaard. 17 februari 2010. Gemeentefonds.

⁹<https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1479903/verslag/1481193>, Geraadpleegd op 6 september 2021.

Tabel 1: Exploitatie-ontvangsten Vlaamse steden gemeenten in 2020¹⁰

Ontvangsten	Bedrag (miljoen euro)	% exploitatie-ontvangsten
Aanvullende belastingen	4.753,4	34,68%
Gemeentefonds ¹¹	3.168,2	23,12%
Andere algemene werkingssubsidies ¹²	595,2	4,34%
Specifieke werkingssubsidies	2.110,8	15,40%
Andere belastingen en boetes	714,8	5,22%
Werkingsontvangsten	1.470,5	10,73%
Andere	891,7	6,51%
Totaal	13.704,6	100%

Vlaamse steden en gemeenten verwerven het grootste deel van hun exploitatie-ontvangsten via belastingen en boetes (39,9% in 2020). De aanvullende personenbelasting en opcentiemen op de onroerende voorheffing maken het grootste deel uit van de fiscale inkomsten, maar lokale besturen verwerven ook inkomsten uit andere aanvullende belastingen en lokale belastingen.

Naast de fiscale inkomsten halen Vlaamse gemeenten bijna één vierde (23,12% in 2020) van hun totale exploitatie-ontvangsten uit het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds betreft zowel de hoofddotatie en de vier aanvullende dotaties¹³. De hoofddotatie groeit jaarlijks aan met 3,5%, de groeivoet van de aanvullende dotaties is voor elke dotatie anders. Samen met andere algemene werkingssubsidies (bijv. dotatie voor vroegere contingentgesco's) wint het Gemeentefonds steeds verder aan belang t.o.v. specifieke werkingssubsidies (zie figuur 1). De evolutie is het resultaat van de inspanningen van de Vlaamse overheid om de autonomie van lokale besturen te vergroten. Een recente inspanning vond plaats in 2016 toen zeven geormerkte subsidies werden omgevormd tot een

¹⁰Data: BBC-analysetool.

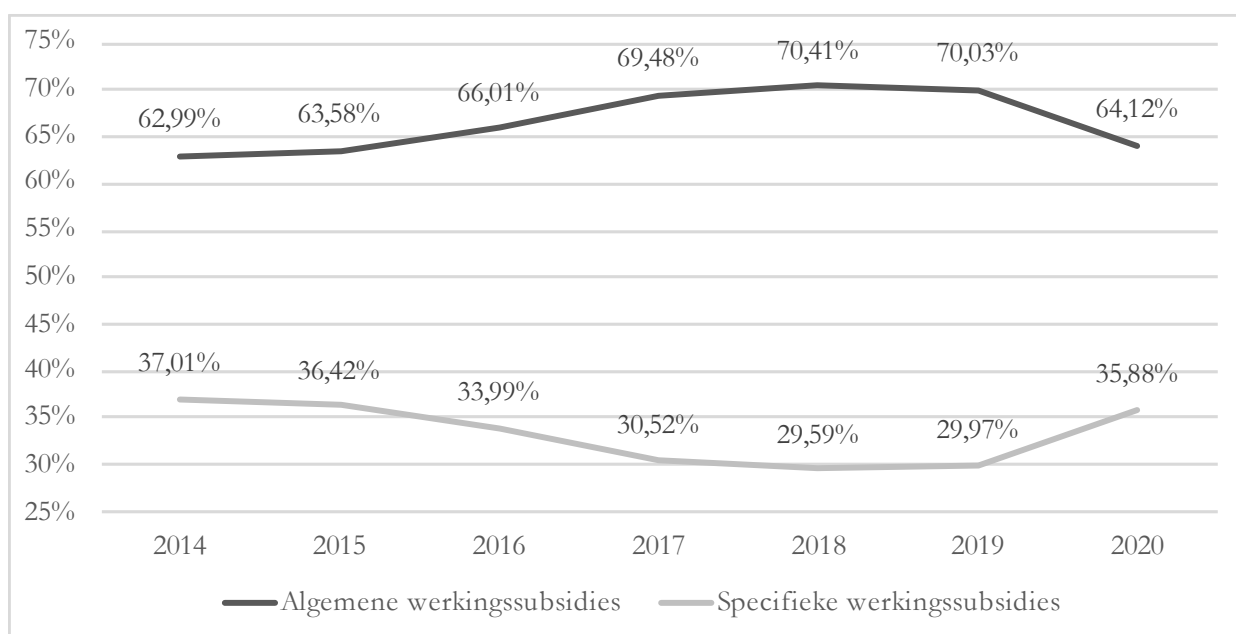
¹¹Dit betreft de optelsom van de hoofdotatie en de vier aanvullende dotaties.

¹²Bijvoorbeeld: dotatie open ruimte en regularisatie vroegere contingentgesco's.

¹³De dotatie Eliacompensatie, de dotatie voor sectorale subsidies, de dotatie voor centrumsteden en de compensatie voor de overdracht van provinciale instellingen.

aanvullende dotatie in het Gemeentefonds¹⁴. De hervorming draagt de naam ‘de verfondsing’ en heeft lokale besturen meer beleidsruimte gegeven om lokaal maatwerk te leveren en responsief te zijn voor de noden en vragen van de lokale beleidsnetwerken (De Roover, 2021; De Roover & Van Dooren, 2021). Figuur 1 toont echter een kentering vanaf 2019: vanaf dan neemt het aandeel algemene werkingssubsidies vs. specifieke subsidies af i.p.v. toe.

Figuur 1: Algemene versus specifieke werkingssubsidies¹⁵



Door de inkanteling van specifieke werkingssubsidies als aanvullende dotaties, versterkt de reeds prominente rol van het Gemeentefonds. Maar hoe heeft het Gemeentefonds die prominente rol gekregen? In het volgende hoofdstuk plaatsen we het huidige Fonds in zijn historische context: we bespreken de evolutie van het Belgische tot het Vlaamse Gemeentefonds en vergelijken de verdelingscriteria doorheen de jaren.

¹⁴Het betrof sectorale financiering voor volgende zeven sectoren: cultuur, jeugd, sport, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratiebeleid.

¹⁵Data: BBC (selectie: jaarrekening, ongeacht de status, gemeente en OCMW, exploitatie-ontvangsten specifieke werkingssubsidies: 7405/9, algemene werkingssubsidies 74000, 74001 en 7401/4).

3 VAN EEN BELGISCH NAAR EEN VLAAMS GEMEENTEFONDS

3.1 HET BELGISCHE GEMEENTEFONDS (1860-1989)

Het Belgische Gemeentefonds werd in 1860 opgericht ter compensatie van de afschaffing van de octrooirechten. In de eerste helft van de 19de eeuw hadden steden recht op een octrooi of poortgeld, een belasting op de invoer van goederen in de stad. In 1860 werd het octrooirecht afgeschaft. Er groeide immers weerstand tegen het octrooi-systeem omdat het zorgde voor extra administratie, het ook de minder gegoeden trof en het vrije verkeer van goederen bemoeilijkte. Als compensatie voor de 78 steden die door de afschaffing van de octrooirechten inkomsten misliepen werd het gemeentefonds via de wet van 18 juli 1860 opgericht (Gilot, 2018)¹⁶. Daarnaast creëerde de wet van 19 augustus 1889 het Speciaal fonds. In 1922 was het gemeentefonds toe aan verandering, een eerste in een lange rij van aanpassingen. De wet van 19 juli 1922 verving het gemeentefonds en het Speciaal fonds door een Fonds der Gemeenten, welke met de wet van 24 december 1948 weer vervangen werd door het Gemeentefonds en een Gemeentefonds voor de openbare onderstand. De wet van 16 maart 1964 smolt de twee Gemeentefondsen weer samen tot één Gemeentefonds (Van den Eeckhout, 2017).

Het Gemeentefonds in 1964 bestond uit een A- en een B-Fonds. Het A-Fonds behelsde ongeveer 37% van het Gemeentefonds en werd verdeeld over Antwerpen, Gent, Luik en Brussel-stad. Later kreeg ook Charleroi een deel van dit Fonds. De steden die een deel kregen uit het A-Fonds besloten zelf hoe het verdeeld werd¹⁷. De beslissingsmacht lag dus bij de steden die via het Fonds ook een symbolische en feitelijke erkenning kregen voor hun bijzondere positie als grootstad (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013). Het B-Fonds werd verdeeld o.b.v. van vier klassen gemeenten: gemeenten met 10.000 inwoners en meer (eerste klasse), gemeenten met 5.000 tot 9.999 inwoners (tweede klasse), gemeenten met 2.500 tot 4.999 inwoners (derde klasse) en gemeenten met minder dan 2.500 inwoners (vierde klasse).

In 1976 werd het Gemeentefonds gedeeltelijk geregionaliseerd, maar de jaarlijkse begroting bleef ingeschreven op het federaal budget van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Bijgevolg was het een nationale bevoegdheid om de omvang van het Gemeentefonds te bepalen. De regionale

¹⁶Ontwerp van Decreet van 3 oktober 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

¹⁷Wet van 16 maart 1964 betreffende het Gemeentefonds (BS 02 juni 1964).

regeringen kregen wel de beslissingsbevoegdheid over de verdeling van het budget. De federale dotatie werd over de regio's verdeeld op basis van drie criteria: het bevolkingscijfer (in het voordeel van Vlaanderen), de oppervlakte van het gewest (in het voordeel van Wallonië) en de opbrengst van de personenbelasting (toen in het voordeel van Brussel) (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013). Vervolgens verdeelden de Executieven het toegekende bedrag over de gemeenten volgens criteria welke van gewest tot gewest verschillend waren¹⁸.

3.2 HET VLAAMS GEMEENTEFONDS (SINDS 1989)

3.2.1 Context

Sinds de staatshervorming in 1989 is het Gemeentefonds integraal geregionaliseerd. Er bestaat sindsdien niet langer een Belgisch Gemeentefonds, maar wel een Vlaams, Waals en Brussels Gemeentefonds (Gilot, 2018). De gewestregeringen scheppen een eigen regelgevend kader. In 1989 maakte het Waals gewest een eerste eigen decreet dat de verdeling van het Waals Gemeentefonds bepaalde. Vlaanderen volgde met het decreet van 7 november 1990, dat de eerste versie van het Vlaams Gemeentefonds heeft gecreëerd¹⁹. Als laatste was het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat in 1994 een eigen regelgevend kader heeft opgesteld. Ondanks het feit dat het Gemeentefonds een gewestelijke aangelegenheid betreft is er in 2005 een afzonderlijk regelgevend kader gekomen voor gemeenten die tot de Duitstalige gemeenschap behoren (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013).

De verdelingscriteria van het Vlaams Gemeentefonds zijn herhaaldelijk veranderd, maar de laatste fundamentele hervorming dateert van 2002 (Gilot, 2018). Met het Decreet van 5 juli 2002 'tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds' werden het Sociaal Impulsfonds en het Investeringsfonds opgenomen in het Gemeentefonds²⁰.

Sinds 2008, met de afschaffing van de federale Elia-taks, bestaat het Gemeentefonds uit een hoofddotatie en aanvullende dotaties. De aanvullende dotaties worden op basis van eigen criteria verdeeld over de Vlaamse steden en gemeenten. Sinds 2008 zijn vier middenstromen omgevormd tot een aanvullende dotatie bij het Gemeentefonds: de aanvullende dotatie Elia-compensatie, de

¹⁸Ontwerp van Decreet van 3 oktober 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

¹⁹Decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

²⁰Omzendbrief BA-2002/16 betreffende het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds: krachtlijnen en overgangsbepalingen.

aanvullende dotatie sectorale subsidies, de aanvullende dotatie centrumsteden en de aanvullende dotatie provinciale instellingen.

De laatste fundamentele hervorming van het Gemeentefonds vond plaats in 2002, maar ook later zijn correcties in het Fonds doorgevoerd. De laatste kleinere wijzigingen aan de hoofddotatie van het Gemeentefonds dateren van eind 2011. De Vlaamse overheid stelde vast dat er grote schommelingen bestonden in de opeenvolgende dotaties voor eenzelfde lokaal bestuur. Zo kreeg de gemeente Lummen in 2008 voor het criterium ‘kansarme geboorten’ 227.216 euro, in 2009 ging het om 87.220 euro en in 2010 om 138.429 euro. Voor het criterium ‘leefloners’ ging het in 2008 om 74.035 euro, in 2009 om 58.725 euro en in 2010 over 93.100 euro. De Vlaamse overheid wilde komaf maken met dit soort jaarlijkse schommelingen. Ook de geraamde en definitieve dotaties weken soms sterk van elkaar af. Zo kreeg de gemeente Spiere-Helkijn in 2010 28.237 euro via het Gemeentefonds, wat bijna 6% minder was dan het geraamde bedrag dat haar in de tweede helft van 2009 was gecommuniceerd²¹. Bovendien sloten bepaalde data niet meer goed aan bij de criteria en maatstaven zoals gedefinieerd in het decreet (Gilot, 2018)²². Daarom keurde het Vlaams Parlement in 2011 een beperkt aantal wijzigingen aan het Gemeentefondsdecreet goed, die eerder een technische oplossing beoogden voor de bovenvermelde knelpunten en die ofwel neerkomen op een herformulering van de betrokken verdelingsparameter, ofwel op het introduceren van een gemiddelde waarde over drie jaren:

- De volgende maatstaven werden opnieuw gedefinieerd: het ‘aantal personen met een wigw-statuut, met uitzondering van de bestaansminimumtrekkers’ werd: ‘het aantal personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering exclusief leefloners’. Bij ‘werklozen met een lage scholingsgraad’ werd de maatstaf geherformuleerd naar ‘het aantal kortgeschoolde werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag’. ‘Geboorten in kansarme gezinnen’ werd ‘het gemiddeld aantal geboorten in een kansarm gezin over drie jaar’. De maatstaf ‘bewoners van sociale huurappartementen’ werd geherformuleerd tot ‘het aantal sociale

²¹Verslag van 17 november 2011 van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme, over het Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

²²Verslag van 17 november 2011 van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme, over het Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

huurappartementen'. 'Bestaansminimumtrekkers' werd 'het gemiddelde aantal personen dat recht heeft op een leefloon over drie jaar'. De 'leerlingen in het secundair onderwijs' werd 'de regelmatige leerlingen in het voltijds secundair onderwijs'. De 'leerlingen en studenten in het hoger onderwijs' werd 'de inschrijvingen in een opleiding in het hoger onderwijs met een diplomacontract'. De 'leerlingen deeltijds kunstonderwijs' werd 'de helft van het aantal financierbare leerlingen in het deeltijds kunstonderwijs'. Tot slot, de 'cursisten volwassenenonderwijs' werd 'de helft van het aantal hoofdelijk financierbare cursisten van de centra voor volwassenenonderwijs'.

- Voor de sociale maatstaven 'geboorten in kansarme gezinnen' en 'leefloners' werden niet langer de laatst gekende cijfers gebruikt, maar wel het gemiddelde van de drie laatste jaren. Hierdoor kunnen de ramingen nauwkeuriger gebeuren, wat de dotatie voorspelbaarder maakt.

De veranderingen die in 2011 zijn geïmplementeerd waren minder ingrijpend omdat ze geen rechtstreekse impact hadden op de verdeling van het Fonds. Echter, een volgende 'grote' hervorming komt er mogelijks aan. In het Witboek Interne Staatshervorming verklaarde de Vlaamse Regering dat de voorbereidingen voor een meer fundamentele wijziging van de verdelingscriteria opnieuw gestart moeten worden (Gilot, 2018). Een wijziging van de verdelingscriteria zou een billijkere herverdeling van de middelen tussen gemeenten moeten verwezenlijken en leiden naar een beperkte en transparante set van verdelingscriteria²³.

3.2.2 Omvang

De omvang van het Gemeentefonds voor het Vlaamse Gewest bedroeg in 1989 34,1 miljard frank. Dat bedrag werd op hetzelfde niveau gehouden met de creatie van het Vlaams Gemeentefonds in 1990²⁴. Bij de laatste grote hervorming van het Vlaams Gemeentefonds in 2002 bedroeg de startdotatie voor het jaar 2003 1.542.979.000 euro²⁵.

Om de welvaartvastheid van het Gemeentefonds te verzekeren groeit de hoofddotatie jaarlijks in omvang. Eerder werd de groeivoet van de hoofddotatie berekend op basis van de inflatie en de

²³Witboek Interne Staatshervorming, 8 april 2011, pag. 53-54.

²⁴Ontwerp van Decreet van 3 oktober 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

²⁵Ontwerp van Decreet van 8 april 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (stuk 1148, (2001-2002) – Nr.1).

geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen²⁶. Vanaf het begrotingsjaar 2005 ligt de groeivoet vast op 3,5%²⁷. In het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 wordt de groeivoet van 3,5% behouden. In 2020 bedroeg de hoofddotatie van het Gemeentefonds 2.767.685.000 euro²⁸.

Tabel 2: Hoofddotatie Gemeentefonds 2014-2022 (in duizend euro)²⁹

In duizend euro	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hoofddotatie	2.246.693	2.324.545	2.404.861	2.496.291	2.583.662	2.674.091	2.767.685	2.864.554	2.964.814
Evolutie		3,47%	3,46%	3,8%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%

3.2.3 De verdelingscriteria

4 1990-2001

De verdelingscriteria van het Vlaams Gemeentefonds hebben al heel wat veranderingen doorgemaakt. In 1990, bij de oprichting van het Vlaams Gemeentefonds, maakte het Fonds een onderscheid tussen drie groepen van gemeenten³⁰. De eerste groep waren de grootsteden, Antwerpen en Gent, waar 42,90% van het Gemeentefonds naartoe ging. De tweede groep bestond uit tien centrumsteden met 50.000 tot 150.000 inwoners. Zij kregen 15,75% van het Fonds³¹. De laatste 41,35% van het Fonds werd verdeeld over de resterende gemeenten (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013). Antwerpen, Gent en de tien centrumsteden kregen een groter aandeel van het Fonds om de extra kosten verbonden aan de centrumfuncties te compenseren. Dit grotere aandeel was welkom voor de centrumsteden aangezien hun financiële situatie in 1990 precair was. Antwerpen en Gent kregen gemiddeld 20.214 frank per

²⁶Advies van 10 oktober 2001 over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

²⁷Decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 (BS 31/12/2004). Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (BS 31/08/2002).

²⁸De tabel verwijst naar de hoofddotatie van het Gemeentefonds. Voor een overzicht van de aanvullende dotaties en compensaties, zie tabel 5..

²⁹<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/algemene-werkingssubsidiesfondsen/overzicht-en-belang-algemene-werkingssubsidies> Geraadpleegd op 09-07-2021.

³⁰Decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

³¹De tien centrumsteden waren: Aalst, Sint-Niklaas, Kortrijk, Hasselt, Mechelen, Genk, Brugge, Leuven, Oostende en Roeselare.

inwoner uit het Gemeentefonds, centrumsteden kregen gemiddeld 6.816 frank per inwoner en andere gemeenten kregen gemiddeld 3.215 frank per inwoner³². Tabel 3 toont hoe het Fonds binnen elke groep van gemeenten werd verdeeld.

³²Ontwerp van Decreet van 3 oktober 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.



Tabel 3: Verdeelcriteria van het Vlaams Gemeentefonds volgens het decreet van 7 november 1990³³

Criteria	Aandeel	Maatstaven
Antwerpen en Gent	42,90%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verdeling volgens verhouding van aandelen in het Gemeentefonds in 1990. Van de 42,90% gaat 45,73% naar Antwerpen en 32,37% naar Gent. De overige 21,9% wordt tussen beide steden verdeeld a rato van de tonnenmaat van de in- en uitvarende schepen.
Gemeenten met 50.000 tot 150.000 inwoners	15,55%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 40% o.b.v. bevolkingsaantal (+30% op reële aandeel voor kustgemeenten); ▪ 10% o.b.v. opp. gemeente (+30% op reële aandeel voor kustgemeenten);
Gemeente tussen de 100.000 en 150.000 inwoners met een zeehaven waar min. 40 miljoen ton wordt verscheept. Uitsluitend Brugge voldeed hieraan.	0,2% extra	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5% o.b.v. bevolkingsdichtheid (+30% op reële aandeel voor kustgemeenten); ▪ 15% volgens omgekeerd evenredige opbrengst per inwoner van één percent aanvullende belasting op de personenbelasting (-30% op reële aandeel kustgemeenten); ▪ 15% volgens omgekeerd evenredige opbrengst per inwoner van 100 opcentiemen op de onroerende voorheffing (-30% op reële aandeel voor kustgemeenten);
Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners	41,35%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5% uitsluitend voor gemeenten met meer dan 10.000 inwoners volgens het aantal leerlingen en studenten die onderwijs volgens op het grondgebied van de gemeente met uitzondering van kleuter- en lager onderwijs (+30% op reële aandeel voor kustgemeenten).



5 Vanaf 2002

In 2002 is er heel wat veranderd aan het Vlaams Gemeentefonds. Zo integreerde de Vlaamse regering het Investeringsfonds en het Sociaal Impulsfonds in het Gemeentefonds, met als doel de subsidiariteit en de lokale bestuurskracht te versterken. Door deze hervorming kregen steden en gemeenten meer vrijheid om de dotatie te gebruiken voor zowel werkingsuitgaven als investeringsuitgaven (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013). Daarnaast werden de verdelingscriteria aangepast en gaat er sinds 2002 meer aandacht naar fiscale draagkracht en open ruimte^{34 35}. Onderstaande tabel geeft de verdelingscriteria weer die vandaag gelden.

Tabel 4: Huidige verdelingscriteria Vlaams Gemeentefonds 2002

Criteria	Aandeel	Maatstaven
Voorafnames: centrumsteden en kustgemeenten ³⁶	40,9641%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 29,9168% volgens het aantal inwoners in de steden Antwerpen en Gent; ▪ 1,5956% voor de stad Brugge; ▪ 1,1167% voor de stad Leuven; ▪ 5,3433% volgens het aantal inwoners in de volgende steden: Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen en Aalst; ▪ 1,9945% volgens het aantal inwoners in de volgende regionale 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; ▪ 0,9972% volgens het aantal inwoners in de gemeenten waarvan het grondgebied grenst aan de zee.

³³Devuyst, K., & Van Puyenbroeck, T. (2013). Een ongelijkheidsanalyse van de Belgische gemeentefonds. *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, 73(1), 109-155.

³⁴Ontwerp van Decreet van 8 april 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdedeling van het Vlaams Gemeentefonds (stuk 1148, (2001-2002) – Nr.1).

³⁵ Omzendbrief VA-2002/16 betreffende het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds: krachtlijnen en overgangsbepalingen.

³⁶Art. 6, Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (BS 31/08/2002).

Centrumfunctie	7,9778%	<p>Gemeenten met een centrumfunctie krijgen meer geld uit het Gemeentefonds om de kosten te compenseren die op hun grondgebied gegenereerd worden door inwoners van andere gemeenten. Voor de centrumfunctie bestaan twee maatstaven³⁷:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3,9889% volgens de actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente; ▪ 3,9889% volgens het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente.
Fiscale draagkracht	30,1163%	<p>Niet elke gemeente heeft evenveel fiscale mogelijkheden, het Gemeentefonds compenseert daarom voor een ongelijke fiscale draagkracht. Hoe rijker de inwoners of hoe hoger het belastbare KI op het grondgebied van een gemeente, hoe minder de gemeente krijgt uit het Gemeentefonds³⁸. Het criterium fiscale draagkracht wordt berekend aan de hand van twee maatstaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 18,9474% op de omgekeerde evenredigheid van de totale opbrengst van de personenbelasting van de inwoners in de gemeente, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting³⁹; ▪ 11,1689% op de omgekeerde evenredigheid van het totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente. <p>Er bestaat een sanctie voor gemeenten die minder dan 5% aanvullende personenbelasting heffen of als de opcentiemen op de onroerende voorheffing lager zijn dan 441⁴⁰. Het geld dat voortvloeit uit de sanctie wordt evenredig verdeeld overheen de andere gemeenten. In 2021 werden zes gemeenten gepenaliseerd voor een te lage APB: Aartselaar (4,9%), De Panne (0%), Knokke-Heist (0%), Koksijde (0%), Middelkerke (4%) en</p>

³⁷Art. 6, Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (BS 31/08/2002).

³⁸Ibid.

³⁹Hoe groter 1% PB van de inkomering per persoon, hoe lager het aandeel dat de gemeente ontvangt voor deze maatstaf.

⁴⁰Art. 11, Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (BS 31/08/2002).

		Zwijndrecht (2,5%). Er werd geen gemeente gesanctioneerd wegens een te lage aanslagvoet OOV ⁴¹ .
Open ruimte	5,9834%	Het Gemeentefonds compenseert voor de open ruimte van steden en gemeenten. Open ruimte brengt fiscaal immers minder op en landelijke gemeenten moeten vaak een uitgestrekt wegnnet onderhouden. Bij de verdeling van het Gemeentefonds wordt daarom rekening gehouden met de oppervlakte bos, tuinen en parken, woeste gronden, gekadastreerde wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden.
Sociale maatstaven ⁴²	14,9584%	Sociale kwetsbaarheid resulteert in een extra kost voor de lokale besturen. Het Gemeentefonds neemt daarom het aan sociaal kwetsbaren in rekening a.d.h.v. vijf maatstaven: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0,9972% volgens het aantal personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering, exclusief leefloners; ▪ 3,9889% volgens het aantal kortgeschoolde werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag; ▪ 2,9917% volgens het gemiddeld aantal geboorten in een kansarm gezin over drie jaar; ▪ 2,9917% volgens het aantal sociale huurappartementen; ▪ 3,9889% volgens het gemiddeld aantal personen dat recht heeft op een leefloon over drie jaar

Voor alle maatstaven zijn de basisgetallen gelijk aan de eenheid waarop de maatstaf is gebaseerd. Het basisgetal is voor de centrumfuncties en sociale maatstaven het aantal personen en voor open ruimte het aantal hectaren. Een uitzondering zijn echter de maatstaven voor fiscale draagkracht voor welke de basisgetallen berekend worden aan de hand van volgende formules⁴³:

⁴¹<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/algemene-werkingssubsidiesfondsen/gemeentefonds/aandelen-per-gemeente>.

Geraadpleegd op 28 juni 2022.

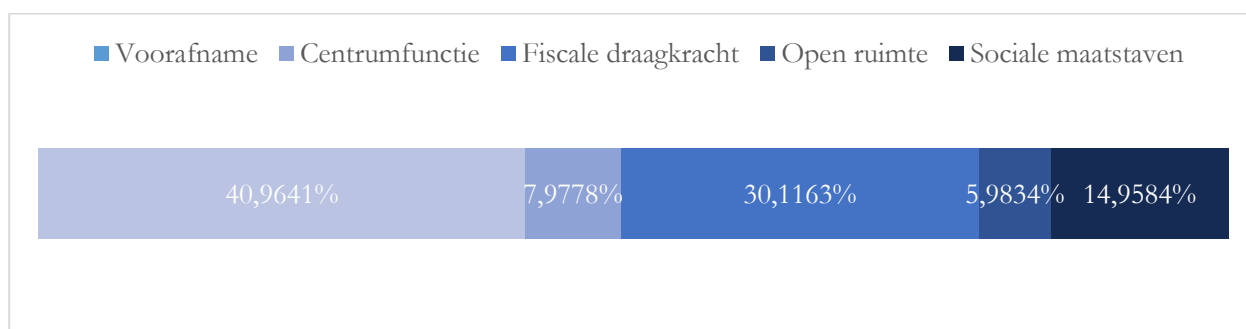
⁴²Art. 6, Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (BS 31/08/2002).

⁴³Art. 6 §2, Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (BS 31/08/2002).

- a) Het basisgetal personenbelasting= $\frac{\text{inwoners}^2}{\text{totale inkomering personenbelasting}}$, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting, van de inwoners van de gemeente;
- b) Het basisgetal kadastraal inkomen = $\frac{\text{inwoners}^2}{\text{totale belastbare kadastrale inkomen}}$ op het grondgebied van de gemeente.

Het inwonersaantal wordt gekwadeerd bij de berekening van de omgekeerd evenredige belastingbasis (OOV en APB), wat in het voordeel speelt van grotere gemeenten. Samengevat kunnen we stellen dat het Gemeentefonds sinds 2002 verdeeld wordt aan de hand van centrumfuncties, fiscale armoede, open ruimte en een aantal sociale maatstaven. Figuur 2 visualiseert dit.

Figuur 2: Huidige verdeling Vlaams Gemeentefonds



In het Gemeentefonds bestaan twee waarborgregelingen. Enerzijds kan een gemeente nooit minder ontvangen dan de optelsom van (1) het aandeel van het Gemeentefonds van 2002, (2) het aandeel uit het Investeringsfonds van 2002 en (3) het voor 2002 gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds voor de niet-centrumsteden. voor de implementatie van de laatste grote hervorming. Indien de berekende dotatie van een gemeente lager uitvalt dan het gewaarborgde bedrag, wordt het verschil bijgepast door afnemning van een aandeel van de dotatie van gemeenten die meer krijgen dan het gewaarborgde bedrag. Anderzijds bestaat ook een waarborgregeling voor gemeenten die fuseren. De dotatie van de nieuwe fusiegemeente kan nooit lager zijn dan de som van de dotaties die de afzonderlijke gemeenten kregen voor het voltrekken van de fusie. De gewaarborgde ontvangst voor de nieuwe gemeenten wordt bovendien, met ingang van het jaar van de samenvoeging, jaarlijks geïndexeerd. Die indexatie is cumulatief.



Sinds 2022 ontvangen de gemeenten en OCMW's van januari tot oktober elke maand één tiende van hun aandeel uit het Gemeentefonds⁴⁴. Voor 2022 werd het Gemeentefonds per kwartaal uitbetaald en kregen de steden en gemeenten telkens één vierde van het aandeel van de laatst gekende verdeling op de laatste bankwerkdag van januari, april, juli en oktober. Na afloop van het jaar volgt de definitieve verdeling. De gemeenten en OCMW's die een hoger bedrag aan voorschotten hebben gekregen dan het aandeel waarop zij krachtens de verdeling recht hebben worden ambtshalve gedebiteerd voor het teveel ontvangen bedrag (Gilot, 2018).

5.1 AANVULLENDE DOTATIES EN ANDERE ALGEMENE FINANCIERINGSSTROMEN

Sinds 2008, met de afschaffing van de federale Elia-taks, bestaat het Gemeentefonds uit een hoofddotatie en aanvullende dotaties. De aanvullende dotaties worden op basis van eigen verdelingscriteria verdeeld. Drie subsidiestromen hebben de Eliadotatie gevolgd en zijn omgevormd tot een aanvullende dotatie bij het Gemeentefonds: de aanvullende dotatie sectorale subsidies, de aanvullende dotatie voor centrumsteden en de compensatie voor provinciale instellingen. Daarnaast bestaan nog heel wat andere algemene financieringsstromen (i.e. middelenstromen die vrij besteedbaar zijn), zoals de dotatie op basis van de responsabiliseringsbijdrage en de dotatie op basis van open ruimte. Onderstaande tabel biedt een overzicht.

⁴⁴<https://www.vvsg.be/nieuws/uitbetaling-gemeentefonds-voortaan-in-tienden#:~:text=Vanaf%202022%20ontvangen%20de%20gemeenten,hun%20aandeel%20uit%20het%20Gemeentefonds.>
Geraadpleegd op 24 mei 2022.

Tabel 5: Dotaties Gemeentefonds en algemene financieringsstromen 2014-2020 (in duizend euro)⁴⁵

<i>In duizend euro</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Gemeentefonds hoofddotatie</i>	2.246.6 93	2.324.5 45	2.404.8 61	2.496.2 91	2.583.6 62	2.674.0 91	2.767.6 85	2.864.5 54	2.964.8 14
<i>Dotatie Eliacompensatie</i>	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000
<i>Dotatie Sectorale subsidies</i>			130.39 1	130.39 0	131.01 0	131.01 0	131.01 0	131.01 0	131.01 0
<i>Dotatie Centrumsteden</i>				146.37 8	151.50 2	156.80 5	162.29 4	167.97 5	173.85 5
<i>Compensatie overdracht provinciale instellingen</i>					23.819	24.234	24.234	24.234	24.234
<i>Regularisatie contingentgesco's</i>			332.59 8	332.59 8	332.59 8	332.59 8	332.59 8	332.59 8	332.59 8
<i>Dotatie responsabiliseringsbijdr age</i>							130.99 0	131.44 6 ⁴⁶	181.81 8
<i>Dotatie open ruimte</i>							31.198	62.920	89.344
<i>Compensatie niet-VIA personeel VIA6</i>								30.000	30.630
<i>Compensatie minderontvangsten dividenden</i>									37.424
Totaal	2.329.6 93	2.407.5 45	2.950.8 50	3.188.6 57	3.305.5 91	3.401.4 23	3.662.6 94	3.827.7 37	4.048.7 27
Jaarlijkse evolutie		+3,3%	+22,6%	+8,1%	+3,7%	+2,9%	+7,7%	+4,5%	+5,8%

⁴⁵<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/algemene-werkingssubsidiesfondsen/overzicht-en-belang-algemene-werkingssubsidies> Geraadpleegd op 28 juni 2022.

⁴⁶ In 2021 bedroeg de effectief toegekende dotatie 138.524.877,00 euro i.p.v. 131.446.000 euro.

5.1.1 Aanvullende dotatie Eliacompenstatie

In 2008 werd het Gemeentefonds verrijkt met de dotatie Eliacompensatie als gevolg van de afschaffing van de Elia-taks. De Elia-taks was een belasting op het verbruik van elektriciteit door particulieren en bedrijven in Vlaanderen. De belasting werd in 2005 ingevoerd door de federale regering, maar werd enkel uitgevoerd in Vlaanderen. Het doel van de belasting was om het dividendverlies van de gemeenten te compenseren na de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt. Sinds 2008 bestaat de Elia-taks niet langer, maar worden de Vlaamse gemeenten gecompenseerd via een aanvullende dotatie bij het Gemeentefonds. Het gaat om 83 miljoen euro welke niet geïndexeerd wordt. Alle 300 Vlaamse gemeenten krijgen de aanvullende Elia-dotatie. De verdeling van de dotatie gebeurt volgens de verdeling van de federale Eliabijdrage in het jaar 2007 (Leroy & Gilot, 2021).

5.1.2 Aanvullende dotatie sectorale subsidies

In 2016 werden zeven sectorale subsidiestromen overgeheveld naar het Gemeentefonds als een aanvullende dotatie. Het betreft de geormerkte subsidie richting cultuur, jeugd, sport, flankerend onderwijs, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratiesubsidies. In totaal gaat het over een middenstroom van 131.009.724,20 euro die niet geïndexeerd wordt. Alle 300 gemeenten krijgen deze aanvullende dotatie op basis van de verdeling van 2014⁴⁷.

5.1.3 Aanvullende dotatie centrumsteden

Vanaf 2017 bestaat er een aanvullende dotatie voor de centrumsteden. Het betreft de integratie van het Stedenfonds in het Gemeentefonds. Het bedrag van 146.378.000 euro (2017) wordt in tegenstelling tot de bovengenoemde dotaties jaarlijks geïndexeerd a rato van 3,5%. 75% van de dotatie gaat naar Antwerpen en Gent en de resterende middelen worden verdeeld op basis van de meest recente bevolkingsaantallen onder de centrumsteden Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven,

⁴⁷Art. 19novies van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefond. BS: 31-08-2002.



Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout. De verdeling loopt analoog aan de verdeling van het vroegere Stedenfonds⁴⁸.

5.1.4 Compensatie overdracht provinciale instellingen

Sinds 2018 wordt de overdracht van provinciale instellingen naar de gemeenten gecompenseerd via het Gemeentefonds. In totaal gaat het over 23.819.000 euro (vanaf 2019 over 24.234.000 euro) welke verdeeld wordt overheen zeven gemeenten die naar aanleiding van de afslanking van de provincies provinciale instellingen overnamen. Het betreft de gemeenten Antwerpen, Gent, Hasselt, Kortrijk, Waregem, Moerbeke en Tongeren⁴⁹. De indexering volgt de gezondheidsindex, maar voor de begrotingsjaren 2020 tot en met 2024 wordt de indexering niet toegepast volgens de bepalingen daarover in het programmadecreet bij de begroting 2020 (artikel 33). Het totale uit te keren bedrag voor de zeven betrokken steden blijft derhalve bevroren op het bedrag van 2019 en 2020, nl. 24.233.613,44 euro⁵⁰.

5.1.5 Regularisatiepremie contingentgesco's

Op 1 april 2015 regulariseerde de Vlaamse Regering de gesubsidieerde contractuelen (gesco's) die met een contingentovereenkomst waren tewerkgesteld bij de lokale besturen. De gesco's verloren daardoor hun statuut en werden gewone contractanten. Echter, door de regularisatie van de gesco's ontvangen gemeenten niet langer de subsidie voor hun tewerkstelling. Om die reden is er sinds 2015 een regularisatiepremie die 95% van de loonpremie en 95% van de werkgeversbijdragevermindering voor het referentiejaar 2013 bedraagt. In totaal gaat het over 332.598.000 euro welke niet geïndexeerd wordt en verdeeld wordt overheen gemeenten, OCMW's, AGB's, welzijnsverenigingen, politiezones en hulpverleningszones die in het jaar 2013 gesco's in dienst hadden. De verdeling gebeurt aan de hand van het aantal gesco's die iedere stad of gemeente in 2013 in dienst had.

⁴⁸Hoofdstuk III quinques van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefond. BS: 31-08-2002.

⁴⁹Vanaf 2019 wordt het bedrag als volgt verdeeld: Antwerpen (12.744.536,20), Gent (864.259,60), Hasselt (5.018.379,60), Kortrijk (1.178.044,80), Waregem (329.290,00), Moerbeke (5.775,24) en Tongeren (4.093.328,00).

⁵⁰Hoofdstuk III sexies van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefond. BS: 31-08-2002.

5.1.6 Dotatie responsabiliseringsbijdrage

Sinds 2020 kent de Vlaamse Regering een dotatie toe aan de Vlaamse gemeenten, OCMW's, AGB's, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen op basis van de helft van hun responsabiliseringsbijdragen, vermeld in artikel 19 van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vast benoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones. De enveloppe wordt jaarlijks aangepast aan de evolutie van de totale verschuldigde responsabiliseringsbijdragen. In 2020 bedroeg de dotatie 130.990.000 euro en in 2021 bedroeg de netto-dotatie 128.584.874 euro⁵¹.

5.1.7 Het Openruimtefonds

In 2020 is een Openruimtefonds in het leven geroepen dat tot doel heeft de inspanningen van steden en gemeenten voor het beheren en het inrichten van open ruimte extra te valoriseren en te stimuleren. Het gaat over 31,2 miljoen euro in 2020, 63 miljoen euro in 2021 en het groeipad voorziet een aanwas die in 2025 zal uitmonden in een totale geraamde dotatie van 128 miljoen euro. De verdeling onder de gemeenten gebeurt op basis van de kadastrale gegevens over open ruimte, zoals gehanteerd voor de definitieve afrekening van het Gemeentefonds voor het voorgaande jaar. Omdat deze dotatie in zekere zin te beschouwen is als een correctie op de verdeling van het Gemeentefonds, hebben de steden en gemeenten die in het Fonds kunnen genieten van een voorafname of bijzondere financiering geen of een kleiner aandeel in het Openruimtefonds. De dertien centrumsteden zijn daarom uitgesloten van de dotatie en de subsidie van de regionale steden en kustgemeenten bedraagt maximaal 6% van hun aandeel in het Gemeentefonds van het voorgaande jaar, verhoogd met 3,5%. Voor alle andere gemeenten ligt het plafond van de subsidie op 13% van hun Gemeentefonds-aandeel van het voorgaande jaar, verhoogd met 3,5%.⁵²

⁵¹De netto dotatie voor 2021 bedroeg 128.584.874,00 euro, zijnde 138.524.877,00 euro toegekende dotatie voor 2021 gecorrigeerd met -9.940.003,00 euro verschil tussen de toegekende dotatie voor 2020 en de effectieve dotatie voor 2020 waarop het bestuur recht had na het definitief worden van de responsabiliseringsbijdrage.

⁵²<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/algemene-werkingssubsidiesfondsen/dotatie-open-ruimte> , geraadpleegd op 22 september 2021.

5.1.8 Compensatie niet-VIA personeel VIA6

In uitvoering van het VIA6-akkoord van 30 maart 2021 en het sectoraal akkoord van 9 juni 2021 kent de Vlaamse Regering vanaf 2021 een compensatie toe aan de lokale besturen om de oversijpelings-effecten van het VIA6-akkoord naar het personeel dat onder het toepassingsgebied van de sectorale akkoorden voor het personeel van de lokale en provinciale besturen valt, maar geen VIA-personeel is, op te vangen⁵³.

5.1.9 Compensatie minderontvangsten dividenden

Vanaf 2022 tot en met 2026 ontvangen de gemeenten een nieuwe algemene werkingssubsidie ter gedeeltelijke compensatie van hun verlies aan ontvangsten uit dividenden, ten gevolge van de nieuwe tariefmethodologie die door de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) werd vastgesteld voor de reguleringsperiode 2021-2024⁵⁴.

5.2 ANDERE ALGEMENE FINANCIERINGSSTROMEN

Naast de aanvullende dotaties en compensaties bij het Gemeentefonds en de bovengenoemde algemene financieringsstromen bestaan er ook andere financieringsstromen richting de lokale besturen. Hieronder bespreken we het Vlaams fonds ter stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen, de subsidie voor grootstedelijke problematieken en de subsidie voor gemeenten met een mobiliteitsknooppunt. Het betreft middelen die besteed moeten worden aan specifieke doelstellingen of bedoeld zijn voor specifieke ondersteuning van enkele gemeenten.

5.2.1 Vlaams fonds ter stimulering van (groot-)stedelijke en plattelandsinvesteringen

Vanaf 2017 zijn de middelen voor stadsvernieuwing, het voormalige federaal grootstedenbeleid en het Plattelandsfonds gebundeld in het Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-)stedelijke en plattelandsinvesteringen⁵⁵. Het doel van dit Fonds is het ondersteunen van investeringen van steden en plattelandsgemeenten en wordt als volgt verdeeld:

⁵³<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/algemene-werkingssubsidiesfondsen/overzicht-en-belang-algemene-werkingssubsidies> geraadpleegd op 28 juni 2022.

⁵⁴<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/algemene-werkingssubsidiesfondsen/overzicht-en-belang-algemene-werkingssubsidies> geraadpleegd op 28 juni 2022

⁵⁵<https://www.vlm.be/nl/themas/platteland/plattelandsfonds/Paginas/default.aspx> Geraadpleegd op 4-08-2021.

- 46,36% wordt voorbehouden voor bepaalde centrumsteden: 34,79% voor Antwerpen, 7,25% voor Gent, 1,79% voor Sint-Niklaas, 1,66% voor Mechelen en 0,87% voor Oostende;
- 29,37% is voorbehouden voor de centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie die optreedt als bevoegde instelling voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad;
- 24,27% is voorbehouden voor plattelandsgemeenten.

De 46,36% van het fonds die bestemd is voor de centrumsteden en de 29,37% die bestemd is voor de centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie moet worden aangewend voor investeringen in stadsvernieuwingsprojecten. De Vlaamse Regering beslist na advies van een multidisciplinaire jury over de toekenning van de project- en conceptsubsidies aan de ingediende projecten.

De toekenning van de 24,27% die is voorbehouden voor plattelandsgemeenten volgt een andere logica. Om te bepalen welke gemeenten in aanmerking komen voor de subsidie stelt de Vlaamse Regering een doellijst op van gemeenten op basis van plattelandskenmerken. De eerste 50 gerangschikte gemeenten zijn de doelgemeenten. De doellijst houdt rekening met het gemiddeld aantal inwoners per km² en het percentage bebouwde oppervlakte. Vervolgens worden de 50 gemeenten gerangschikt volgens de volgende criteria: (1) het onroerend inkomen van de doelgemeente, (2) de aanvullende personenbelasting van de doelgemeente en (3) het aantal inwoners. De prioriteitenlijst wordt vastgesteld voor een periode van 6 jaar die overeenstemt met de lokale beleidscyclus. Op basis van de prioriteitenlijst krijgen de fiscaal armste gemeenten een bonus. Het maximale trekkingsrecht is 250.000 euro. De plattelandsgemeenten moeten deze subsidie besteden aan investeringen in materiële vaste activa⁵⁶.

5.2.2 Subsidies voor grootstedelijke problematieken

Sinds 2017 stelt de Vlaamse Regering extra middelen beschikbaar voor Dilbeek, Halle, Vilvoorde en Ninove (sinds 2020). Door de verwevenheid met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden de

⁵⁶Decreet van 23 december 2016 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen.

gemeenten geconfronteerd met grootstedelijke problematieken, zonder dat ze zelf een centrumstad zijn. De gemeenten kunnen autonoom beslissen over de besteding van de subsidie en rapporteren hierover via de jaarrekening. De subsidie bedraagt in boekjaar 2021 4.500.000 euro en wordt niet geïndexeerd. De verdeling verloopt als volgt: Dilbeek ontvang 1.329.749 euro, Halle ontvangt 624.305 euro, Vilvoorde ontvangt 1.505.053 euro en Ninove ontvangt 1.040.893 euro⁵⁷.

5.2.3 Subsidies voor gemeenten met een mobiliteitsknooppunt

Sinds 2020 ontvangen Denderleeuw, Geraardsbergen en Zottegem een subsidie voor hun knooppuntfunctie inzake mobiliteit. Ondanks dat ze geen centrum- of regiostad zijn, hebben ze omwille van hun knooppuntfunctie inzake mobiliteit een (groot-)stedelijke aantrekking. De totale subsidie blijft constant en bedraagt 2.500.000 euro. Denderleeuw krijgt 628.772 euro, Zottegem krijgt 825.580 euro en Geraardsbergen krijgt 1.045.648 euro.

6 BASISFINANCIERING IN NEDERLAND, WALLONIË, FRANKRIJK EN DENEMARKEN

Het Vlaams Gemeentefonds is niet de enige in zijn soort, heel wat Europese landen voorzien lokale besturen van een vrij besteedbare basisfinanciering. Soms spreekt men ook over een 'gemeentefonds' (bijv. in Nederland en Wallonië), soms draagt de basisfinanciering een andere naam (bijv. in Frankrijk en Denemarken). Net zoals de verschillen in naam bestaan er ook verschillen in de verdelingscriteria en omvang van de basisfinanciering. Zo is het Nederlandse gemeentefonds met meer dan 60 maatstaven complexer dan het Vlaams Gemeentefonds, is fiscale draagkracht hét uitgangspunt van de Deense basisfinanciering en kent de Franse basisfinanciering -in tegenstelling tot het Vlaams Fonds- een daling i.p.v. groei.

Ondanks de verschillen in de systemen van basisfinanciering is het waardevol om over de regionale en landsgrenzen heen te kijken. De inkomsten van de gemeenten zijn immers opgebouwd uit gelijkaardige bouwstenen: subsidies, inkomsten uit gemeentelijke belastingen, vergoedingen voor prestaties, financiële opbrengsten uit activa en leningen (Bouckaert, Maes, & Van Dooren, 2001). Een

⁵⁷<https://stedenbeleid.vlaanderen.be/subsidies-voor-grootstedelijke-problematieken>, geraadpleegd op 22 september 2021.

internationale (en regionale) vergelijking kan dan ook inspiratie bieden voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid in Vlaanderen. Let wel: de verschillen tussen systemen van basisfinanciering zijn doorgaans een gevolg van verschillen in de taakstelling en fiscale autonomie van lokale besturen. De omvang van de basisfinanciering en de verdelingscriteria kunnen dan ook niet noodzakelijk losgezien worden van de bevoegdheidsverdeling.

In de volgende sectie bekijken we eerst het gemeentefonds in Nederland (sectie 4.1) en Wallonië (sectie 4.2). Vervolgens bespreken we het Franse fonds (sectie 4.3) en lichten we ook de basisfinanciering in Denemarken toe (sectie 4.4).

6.1 HET NEDERLANDSE GEMEENTEFONDS

Zoals in Vlaanderen, verloopt de basisfinanciering van Nederlandse gemeenten via een gemeentefonds. Tabel 6 toont de inkomsten van Nederlandse gemeenten voor het jaar 2015. Het Nederlandse gemeentefonds bestaat uit een algemene uitkering en integratie en decentralisatie-uitkeringen. Net zoals in Vlaanderen kunnen Nederlandse gemeenten de middelen uit het gemeentefonds vrij besteden om zo lokaal maatwerk te realiseren (Kattenberg, Martens, & Vermeulen, 2017). De integratie-uitkeringen worden verdeeld op een afwijkende manier van de algemene uitkering en zijn daarom vergelijkbaar met de aanvullende dotaties van het Vlaams Gemeentefonds⁵⁸. In 2015 was de omvang van het Nederlandse gemeentefonds 27,197 miljard euro (zie Tabel 6). De algemene uitkering (i.e. de hoofdotatie) maakte 28% van de gemeentelijke inkomsten uit, iets meer dan het Gemeentefonds in Vlaanderen.

⁵⁸<https://efk.nl/integratie-uitkering-sociaal-domein-vanaf-2019-toegevoegd-aan-gemeentefonds/> Geraadpleegd op 10 augustus 2021.

Tabel 6: Gemeentelijke inkomsten 2015 in miljoenen euro's. Naar de bron van Kattenberg et al.

(2017)⁵⁹

Ontvangsten (a)	Bedrag (mln. euro)	Aandeel in totaal (%)
Rijksuitkeringen		
Algemene uitkering gemeentefonds	14.754	28 %
Integratie uitkering Sociaal Domein	10.168	19 %
Overige integratie en decentralisatie-uitkeringen	2.275	4 %
Specifieke uitkeringen (b)	6.216	12 %
Belastingen en retributies		
Belastingen	4.767	9 %
Retributies	4.076	8 %
Overige middelen		
Bouwgrondexploitaties	3.995	8 %
Overige middelen	6.286	12 %
Totaal	52.537	100%

(a) Exclusief btw-compensatiefonds

(b) Het bedrag is exclusief de specifieke uitkeringen aan de gemeentelijke samenwerkingsverbanden die vallen onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Anders dan in Vlaanderen kent het Nederlandse gemeentefonds geen vaste indexering, maar groeit en krimpt het mee met de totale rijksuitgaven (accresrelevante uitgaven; ARU). De wijzigingen in de ARU hebben via het Nederlandse trap-op-trap-af systeem een directe impact op de ontwikkeling van de algemene uitkering en dus op de omvang van het gemeentefonds. De jaarlijkse toe- en afname van het fonds wordt het accres genoemd. Om de impact van corona op het gemeentefonds te beperken zijn de accessen voor 2020 en 2021 bevroren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

⁵⁹Let wel, sinds 2019 is de integratie uitkering Sociaal Domein opgenomen in de Algemene Uitkering.

2021). Onderstaande tabel toont de geraamde omvang van de algemene uitkering en de integratie- en decentralisatie uitkeringen (IU en DU) voor de jaren 2021 t.e.m. 2026.

Tabel 7: Gemeentefondstotalen 2021-2026 (in duizenden euro's)⁶⁰

Uitkering	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Algemene uitkering	28.496.874	28.282.613	28.526.142	29.082.173	29.860.138	30.780.114
IU/DU	5.673.099	5.211.319	5.093.763	5.044.216	4.980.662	4.931.602
Totaal	34.169.973	33.493.932	33.619.905	34.126.389	34.840.800	35.711.716

Gemeenten ontvangen driemaal per jaar informatie over de verwachte omvang van het gemeentefonds en over wijzigingen in de verdeelsystematiek: in mei op basis van de Voorjaarsnota, in september op basis van de Miljoenennota en in december op basis van de Najaarsnota. De definitieve omvang van het gemeentefonds is bekend wanneer het ministerie de Meicirculaire van het daaropvolgende jaar publiceert (Kattenberg et al., 2017).

Op de Nederlandse trap-op-trap-af systematiek⁶¹ bestaat heel wat kritiek. Fluctuaties in de Rijksbegroting werken nu zwaar door in de gemeentebegroting. Dit leidt vaak naar ad hoc ingrepen op korte termijn. De weinige stabiliteit ondermijnt zo een evenwichtig meerjarig financieel lokaal beleid, waardoor beoogde beleidsdoelstellingen niet worden gerealiseerd (Rfv, 2017). Daarnaast is een belangrijke voorwaarde voor een evenwichtig meerjarig financieel beleid dat de uitkering die de gemeenten krijgen van de rijksoverheid tijdig bekend is. Dat is nu niet het geval door de koppeling van de algemene uitkering aan de feitelijke rijksuitgaven. De feitelijke rijksuitgaven zijn immers pas na afloop van het begrotingsjaar bekend. Koppeling aan de vierjarige uitgavenkaders van het Rijk, zonder tussentijdse ingrepen, zou meer stabiliteit kunnen bieden (Rfv, 2017).

6.1.1 Verdeelcriteria algemene uitkering

Het Nederlandse gemeentefonds is een complex fonds: het houdt rekening met meer dan 80 verdeelmaatstaven⁶². Anders dan in Vlaanderen houdt het Nederlandse gemeentefonds o.a. ook

⁶⁰Meicirculaire 2021.

⁶¹i.e. het fonds dat groeit en krimpt met rijksuitgaven.

⁶²i.e. optelsom van criteria en deelcriteria.

rekening met de bodemgesteldheid, de oppervlakte aan buitenwater en het aantal gemeentekernen.

Tabel 8 geeft een overzicht van de verdeelcriteria van het Nederlandse gemeentefonds.

Tabel 8: Verdeelcriteria 2021 en 2022 Nederlands Gemeentefonds

Verdelingscriteria
Eigen inkomsten
1) Onroerendezaakbelasting; waarde woningen eigenaren
1a) onroerendezaakbelasting; waarde niet-woningen eigenaren
1b) onroerendezaakbelasting; waarde niet-woningen gebruikers
Sociaal
2) Inwoners
3) Eenouderhuishoudens
3a) eenouderhuishoudens met 2 of meer kinderen
3b) eenpersoonshuishoudens
3c) eenpersoonshuishoudens 65 t/m 74 jaar
3d) eenpersoonshuishoudens 75 t/m 84 jaar
3e) eenpersoonshuishoudens 85 jaar en ouder
4) Inwoners: jongeren jonger dan 18 jaar
5) Inwoners: jonger dan 65 jaar
5a) Inwoners: ouderen 65 jaar en ouder
5b) Inwoners: ouderen 65 t/m 74 jaar
5c) Inwoners: ouderen 75 t/m 84 jaar
5d) Inwoners: ouderen 85 jaar en ouder
6) inwoners waddengemeenten
7) lage inkomens
7a) lage inkomens met drempel
7b) huishoudens
7c) huishoudens met laag inkomen 65 t/m 74 jaar
7d) huishoudens met laag inkomen 75 t/m 84 jaar
7e) huishoudens met laag inkomen 85 jaar en ouder
7f) jeugdigen in gezinnen met armoederisico
8) bijstandsonvangers
8a) loonkostensubsidie
8b) bijstandshuishoudens met minderjarige kinderen
8c) eenouderhuishoudens die bijstand ontvangen
8d) re-integratie klassiek
9) gemiddeld gestandaardiseerd inkomen particuliere huishoudens
9a) gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens met kinderen
9b) gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 65 t/m 74 jaar
9c) gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 75 t/m 84 jaar

-
- 9d) gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 85 jaar en ouder
 - 10) medicijngebruik met drempel
 - 10a) ouders met langdurig psychisch medicijngebruik
 - 10b) bedden
 - 11) uitkeringsontvangers
 - 11a) uitkeringsontvangers minus bijstandontvangers
 - 11b) wijong
 - 12) minderheden
 - 12a) minderheden met drempel
-

Functie/onderwijs

- 13) klantenpotentieel lokaal
 - 14) klantenpotentieel regionaal
 - 15) leerlingen VO
 - 15a) leerlingen (V)SO
 - 15b) extra groei leerlingen VO
 - 15c) achterstandsleerlingen met drempel
 - 15d) basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 0,3
 - 15e) basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 1,2
 - 15f) extra groei jongeren
-

Fysiek

- 16) land
 - 18) land * bodemfactor gemeente
 - 19) binnenwater
 - 20) buitenwater
 - 21) oppervlakte bebouwing
 - 22) oppervlakte bebouwing woonkernen * bodemfactor woonkernen
 - 22a) oppervlakte bebouwing woonkernen
 - 23) oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied
 - 23a) oppervlakte bebouwing buitengebied
 - 24) woonruimten
 - 25) woonruimten * bodemfactor woonkernen
 - 27) historische kernen
 - 28) historische waterwegen
 - 29) bewoonde oorden 1930
 - 30) bewoonde oorden met historische kernen
 - 31) investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV)
 - 32) omgevingsadressendichtheid (oad)
 - 32a) omgevingsadressendichtheid met drempel
 - 34) oeverlengte * bodemfactor gemeente
 - 35) (oeverlengte + 2 * oeverlengte in veen/kleiveengebied) * bodemfactor gemeente * dichtheidsfactor
 - 36) meerkernigheid
-

-
- 36a) kernen met 500 of meer adressen
 - 37) meerkernigheid * bodemfactor buitengebied
 - 38) bedrijven
 - 38a) ozb- waarde van de niet-woningen gedeeld door 1.000.000
-

Vast bedrag

- 39) vast bedrag
 - 40) vast bedrag Amsterdam
 - 41) vast bedrag Rotterdam
 - 42) vast bedrag Den Haag
 - 43) vast bedrag Utrechts
 - 44) vast bedrag Waddengemeenten
 - 44a) vast bedrag Baarle-Nassau
-

Herindelingen

- 45) herindelingsmaatstaf bij samenvoeging van gemeenten
 - 45a) herindelingsmaatstaf bij splitsing van een gemeente
-

Overige uitkeringen

- 46) integratie-uitkeringen Beschermd Wonen, Voogdij/ 18+ en Participatie
 - 46a) suppletie-uitkering Overheveling integratie-uitkering Sociaal Domein
 - 47) integratie-uitkering Vergoeding raadsleden kleine gemeenten
-

De omvang van de tabel toont de complexiteit van het Nederlandse gemeentefonds. Toch is het uitgangspunt hetzelfde als dat van het Vlaams Gemeentefonds: het verevenen van ongelijkheden in de bestedingsdruk en fiscale draagkracht van gemeenten (Cebeon, 2019). De kerndoelstelling is namelijk dat gelijke gemeenten beschikken over de mogelijkheden om een gelijkaardig voorzieningsniveau te realiseren (Allers, 2010). Gemeenten ontvangen een hogere algemene uitkering naarmate hun kosten hoger liggen en hun belastingcapaciteit kleiner is. De uitgangspunten van het Nederlandse Gemeentefonds kunnen als volgt worden samengevat:

De verdeling van geld moet aansluiten bij de kosten die gemeenten en provincies maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke



ontwikkelingen. Daarnaast moet er sprake zijn van een helderheid in taken en plichten van de betrokken partijen⁶³.

Naast de hoofdotatie bestaat het Nederlandse Fonds ook uit integratie en decentralisatie uitkeringen. De hoofdotatie is echter wel het grootst (i.e. in 2021 83,4% van het gemeentefonds).

6.1.2 Integratie- en decentralisatie uitkeringen

Naast de hoofdotatie bestaat het Nederlandse gemeentefonds uit heel wat decentralisatie- en integratie uitkeringen. De uitkeringen zijn vergelijkbaar met de aanvullende dotaties en compensatie in het Vlaams Gemeentefonds en worden doorgaans gecreëerd om nieuwe gemeentelijke taken te financieren. In 2021 waren er 49 uitkeringen die goed waren voor 16,6% van het gemeentefonds. De uitkeringen worden verdeeld op basis van een eigen verdeellogica en ook de groeivoet kan anders zijn dan de groei van de hoofdotatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).

⁶³Kamerbrief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 juli 2018 over heroverweging financiële verhoudingen. Pag. 2.

Tabel 9: 17 van de 49 decentralisatie- en integratie-uitkeringen 2021 (in duizenden euro's)⁶⁴

Uitkering	2021
IU Participatie	1.943.062
IU Beschermd wonen	1.530.899
IU Voogdij/18+	731.492
Maatschappelijke opvang	395.057
Vrouwenopvang	215.560
Armoedebestrijding kinderen	85.000
Brede Impuls Combinatiefuncties/ buurtsportcoaches	75.000
Brede aanpak dak- en thuisloosheid	123.000
Bodembescherming	16.765
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	46.700
Regionale knelpunten	25.100
Voorschoolse voorziening peuters	35.100
IU inburgering	23.513
Extra kosten verkiezingen i.v.m. Covid-19	22.035
Gezond in de Stad	24.042
Jeugd	21.700
Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen	16.400
Enz.	...
Totaal	5.673.099

In theorie zijn decentralisatie- en integratie-uitkeringen vrij besteedbaar, maar toch bestaat er vaak een directe relatie met een bestedingsdoel. Vaak ontvangen de gemeenten de uitkeringen enkel als ze bepaalde projecten realiseren. Zo ontvangen 43 centrumgemeenten sinds 2010 middelen via de decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang om beleid te voeren rond maatschappelijke opvang, verslaving en openbare geestelijke gezondheidszorg. Een ander voorbeeld is de gemeente Leiden die middelen ontvangt via de decentralisatie-uitkering Sterke Regio's om de knelpunten in de verkeersafwikkeling van en naar het Bio Science Park Leiden op te lossen. De integratie- en decentralisatie uitkeringen leunen daarom soms dichterbij een specifieke of geormerkte subsidiestroom i.p.v. algemene basisfinanciering (Kattenberg et al., 2017).

⁶⁴Meicirculaire 2021

Anders dan de aanvullende dotaties van het Vlaams Gemeentefonds bestaat in Nederland de ambitie om de integratie-uitkeringen na een korte transitieperiode (3 jaar) over te hevelen naar de algemene uitkering (Kattenberg et al., 2017). Doorheen de jaren zijn het aantal specifieke uitkeringen daardoor sterk gedaald van ruim 500 in 1980 naar 49 in 2021. Critici halen aan dat het gemeentefonds door de inkanteling van zoveel uitkeringen een bekostigingsinstrument is geworden voor medebewindstaken met rijkssturing, in plaats van een vereveningsmechanisme tussen gemeenten, waarvoor het oorspronkelijk ontworpen is (Rfv, 2017).

6.2 WALLONIË: LE FONDS DES COMMUNES

6.2.1 Doelstellingen

Ook in Wallonië bestaat een gemeentefonds, namelijk 'le Fonds des communes'. Zoals in Vlaanderen kunnen de 253 Waalse gemeenten de dotatie uit het fonds vrij besteden. De Waalse overheid streeft vier kerndoelstellingen na met het fonds⁶⁵:

1. Verevening voor gemeenten met minder fiscale draagkracht ('péréquation fiscale');
2. Verevening voor een ongelijke bestedingsdruk alsook voor de centrumfuncties van de hoofdsteden van een arrondissement en/of provincie;
3. Het aanmoedigen van gemeenten om het gewestelijk huisvestingsbeleid na te streven en de drempel van 10% van sociale huisvesting op het grondgebied te bereiken. Het 'aanmoedigen' verloopt via een dotatie: 'les dotations logement-stock et logement-bonus'.
4. Bij de verdeling van het fonds wordt extra rekening gehouden met de lage bevolkingsdichtheid van de gemeenten.

De verdeling van het Waals gemeentefonds wordt elk jaar berekend en uitbetaald in vier delen: 30% uiterlijk op 28 of 29 februari, 30% uiterlijk op 31 mei, 25% uiterlijk op 30 augustus en het overige deel van het definitieve saldo wordt ten laatste op 1 december uitgekeerd. Elk jaar deelt de gewestelijke

⁶⁵<https://interieur.wallonie.be/subsides/financement-general/fonds-des-communes/139252> Geraadpleegd op 17 augustus 2021.

administratie een zesjaarlijkse prognose. De prognose wordt elk jaar geactualiseerd op basis van de begrotingsgegevens van het Waals gewest en op basis van veranderingen in de inflatie⁶⁶.

De omvang van het Waals fonds werd in 2008 vastgelegd op 928,37 miljoen euro. Sindsdien wordt het bedrag jaarlijks geïndexeerd op basis van de gemiddelde consumptieprijsindex. Sinds 2010 wordt het bedrag jaarlijks nog eens met 1% verhoogd. Deze extra procent vertegenwoordigd jaarlijks zo'n 12 miljoen euro en stelt gemeenten in staat om de steeds maar stijgende kosten het hoofd te bieden. Naast de extra 1% wordt sinds 2014 ook jaarlijks een bedrag van 11,189 miljoen euro aan het fonds toegevoegd. Deze 11,189 miljoen euro is gekoppeld aan de oude gewestbelasting op gsm-masten. In 2020 bedroeg de totale omvang van het Waals fonds 1.266.894.000 euro⁶⁷.

6.2.2 Hervorming 2008

Voor 2008 deelde het Waals gemeentefonds de gemeenten op in drie categorieën. De eerste categorie omvatte Charleroi en Luik, die een gezamenlijke voorafname van 32,5% kregen (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013). Na de voorafname werd 57,4% verdeeld aan de hand van volgende criteria:

- 10% volgens het bevolkingscijfer;
- 0,1% aan de gemeenten van de Duitstalige gemeenschap;
- 17,6% voor gemeenten van categorie 2 op basis van bevolkingscijfer x fiscaal quotiënt;
- 29,7% voor gemeenten van categorie 3 op basis van bevolkingscijfer x fiscaal quotiënt x factor die corrigeert voor zeer hoge of zeer lage bevolkingsdichtheid.

De overgebleven 10,1% werd verdeeld op basis van een specifieke dotatie waarbij rekening werd gehouden met de functie die Namen heeft als Waalse hoofdstad, met het aantal kilometer wegen, met de brandweerdiensten, met de zware schuldlast van gemeenten, met de veiligheidsdiensten, het basisonderwijs, het aantal leerlingen, het aantal werklozen, het aantal leefloners, het aantal mensen met een klein inkomen, de hoeveelheid sociale woningen en de werkloosheidsgraad⁶⁸.

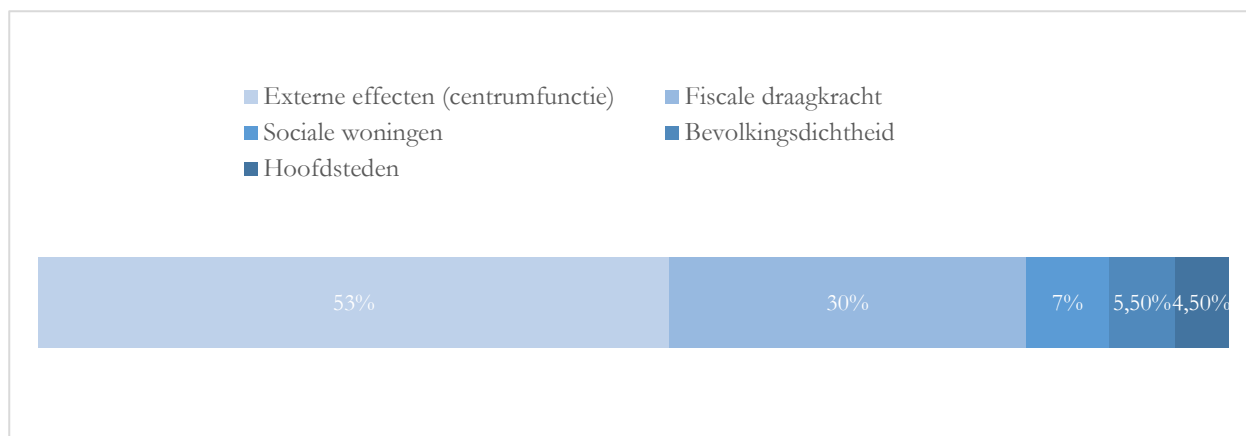
⁶⁶<https://interieur.wallonie.be/subsides/financement-general/fonds-des-communes/139252> Geraadpleegd op 17 augustus 2021.

⁶⁷<https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2414> Geraadpleegd op 17 augustus 2020.

⁶⁸<https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2414> Geraadpleegd op 17 augustus 2020.

In 2008 is het Waals gemeentefonds grondig hervormd. Tijdens de hervorming stonden drie krachtlijnen centraal. Ten eerste wou de Waalse overheid de categorisering van de Waalse gemeenten in drie groepen afschaffen en tot een meer objectieve en transparante verdeelsleutel komen. In het nieuwe Waals gemeentefonds gelden daarom dezelfde criteria en maatstaven voor alle gemeenten. Bijgevolg zijn de voorafnames voor Charleroi en Luik verdwenen. Ten tweede worden de middelen in het nieuwe Waals gemeentefonds verdeeld aan de hand van vijf criteria: fiscale draagkracht, externe effecten, sociale woningen, bevolkingsdichtheid en provinciehoofdsteden en arrondissementshoofdsteden (zie figuur 3). Ten slotte, is de omvang van het Waals fonds uitgebreid. Sinds 2008 wordt het Waals gemeentefonds geïndexeerd op basis van de consumptie-index en vermeerderd met een inflatiecomponent van 1% (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013).

Figuur 3: Verdeelcriteria Waals gemeentefonds sinds 2008



Om een goede overgang naar het nieuwe fonds te realiseren krijgt iedere Waalse gemeente een minimale dotatie gebaseerd op de dotatie van 2008. De minimale dotatie neemt jaarlijks af met 5% en is in tegenstelling tot de rest van het fonds niet geïndexeerd. Pas in 2028 zullen de nieuwe verdeelcriteria volledig in werking zijn. In 2020 bedroeg het bedrag gereserveerd voor de minimale dotatie 356.332.061 euro.

6.2.3 Verdeelcriteria⁶⁹

Het Waals gemeentefonds houdt het meeste rekening met verschillen in bestedingsdruk veroorzaakt door externe effecten, waaronder centrumfuncties. 53% van het Fonds is voorbehouden voor dit criterium (482.597.828 euro in 2020). De externaliteiten worden berekend aan de hand van de 'formule Pagano'. De formule is een statistische benadering van de genormeerde uitgaven:

$$\text{Genormeerde uitgaven} = [- 243.985,9 + (794.5123 * \text{inwonersaantal}) + (0,005604 * \text{inwonersaantal}^2)] * (\text{tarief APB gemeente} / \text{gemiddeld tarief APB gewest}) * (\text{tarief OOV gemeente} / \text{gemiddelde OOV tarief gewest})$$

De formule is een maat om rekening te houden met de oversijpelingseffecten waarmee centrumsteden te maken krijgen. De oversijpelingseffecten worden louter aan de hand van inwonersaantal gemeten. Dit is een verschilpunt met het Vlaams Gemeentefonds, waar naast de voorafnames centrumfuncties gemeten worden aan de hand van het aantal studenten/leerlingen en de werkgelegenheid op het grondgebied van de gemeente. Toch toont Husson (2009) dat de formule Pagano 93,63% van de variantie in gewone uitgaven van de Waalse gemeenten verklaart. Een belangrijk nadeel is dat de studie Pagano louter gebaseerd is op de gemeentelijke uitgaven van 2003.

Een tweede aspect dat opvalt aan de formule Pagano is dat ook de gemeentelijke APB en OOV-tarieven in rekening worden genomen, hoewel die eenvoudig te wijzigen zijn door de gemeenten. Door het gemeentelijke tarief te doen stijgen kunnen gemeenten een groter deel van het Waals gemeentefonds krijgen. Dit kan een opbod van tarieven tussen gemeenten in de hand werken (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013).

Na de externe effecten kent het Waals fonds het meeste gewicht toe aan fiscale draagkracht. 30% van het fonds gaat naar dit criterium. Voor de verevening van fiscale draagkracht houdt het Waals fonds rekening met de aanvullende personenbelasting (IPP, 22%) en opcentiemen op de onroerende voorheffing (Pri, 8%). In 2020 hadden 133 van de 253 Waalse gemeenten een IPP-belastingpotentieel dat lager was dan het gewestelijk belastingpotentieel, wat hen toegang gaf tot een deel van het Waals

⁶⁹De informatie onder titel 'verdeelcriteria' is afkomstig van: <https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2414> Geraadpleegd op 17 augustus 2020.



fonds dat goed was voor 200.323.627 euro. De verdeling wordt bepaald aan de hand van volgende formule:

$$IPP = (\text{regionaal IPP-potentieel} - \text{gemeentelijke IPP-potentieel}) * \text{gemeentelijk tarief} * \text{inwoners}$$

- Regionaal IPP-potentieel= het IPP-belastingpotentieel van het gewest op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar van toekenning.
- Gemeentelijk IPP-potentieel= het IPP-belastingpotentieel van de gemeente op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar van toekenning.
- Gemeentelijk tarief= het gemeentelijk tarief van de aanvullende personenbelasting in toeslagjaar-2.
- Bevolking= het aantal inwoners van de gemeente in toeslagjaar-2.

Het Waals gemeentefonds houdt ook rekening met de onroerende voorheffing (Pri). Het deel van het fonds voorbehouden voor dit criterium wordt verdeeld tussen de gemeenten met een belastingpotentieel dat lager is dan het gewestelijk gemiddelde. In 2020 hadden 188 van de 253 Waalse gemeenten toegang tot de 72.844.955 euro voorbehouden voor de herverdeling i.f.v. de onroerende voorheffing. De verdeling wordt bepaald aan de hand van volgende formule:

$$Pri = (\text{regionaal Pri-potentieel} - \text{gemeentelijk Pri-potentieel}) * \text{gemeentelijk tarief} * \text{bevolking}$$

- Regionaal Pri-potentieel= het Pri-belastingpotentieel van het gewest op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar van toekenning.
- Gemeentelijk Pri-potentieel= het Pri-belastingpotentieel van de gemeente op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar van toekenning.
- Gemeentelijk tarief= het gemeentelijk tarief van de opcentiemen op de onroerende voorheffing in toeslagjaar-2.
- Bevolking= het aantal inwoners van de gemeente in toeslagjaar-2.

////////////////////////////////////

Zoals in Vlaanderen krijgen fiscaal minder krachtige gemeenten een groter deel van het Waals gemeentefonds. Wat echter opvalt aan het Waals gemeentefonds is dat niet alle gemeenten toegang krijgen tot de verevening op basis van fiscale draagkracht. Het gemeentelijke belastingpotentieel moet onder een bepaalde grens zijn om toegang te krijgen tot dit deel van het fonds.

Een derde criterium van het Waals gemeentefonds houdt rekening met het aantal sociale woningen en is goed voor 7% van het fonds. Gemeenten die meer investeren in sociale woningen krijgen een groter aandeel van het fonds. Van de 7% is 6% voorbehouden voor gemeenten die 10% van het aantal huishoudens in sociale huisvesting hebben gerealiseerd. In 2020 hadden 40 gemeenten toegang tot dit deel van het fonds, goed voor 54.633.716 euro. Het bedrag werd verdeeld op basis van volgende formule:

$$\text{Sociale woningen} = \text{gemeentelijk gewogen SW} / \text{som van gemeentelijk gewogen SW}$$

$$\text{Waarbij: gemeentelijk gewogen SW} = \text{gemeentelijk SW} * ((\text{basishuur} - \text{leegstaande huur}) / \text{ontvangen huur})$$

- Gemeentelijk SW = het aantal sociale huurwoningen in een gemeente. Het aantal sociale woningen dat in acht wordt genomen is geplafonneerd op 20% van het aantal huishoudens in de gemeente.
- Basishuur= totale kale huurprijzen van alle sociale huurwoningen in de gemeente.
- Leegstaande huur= totale huur van de leegstaande sociale woningen in de gemeente.
- Ontvangen huur= werkelijk ontvangen huurprijzen van de sociale huurwoningen in de gemeente.
- Som van gemeentelijk gewogen SW= som van de gemeentelijk gewogen sociale woningen in alle gemeenten die toegang hebben tot dit deel van het fonds.

Naast de 6% voorbehouden voor gemeenten die minstens 10% van het aantal huishoudens in sociale woningen hebben, is 1% van het fonds gereserveerd voor gemeenten die een concrete planning hebben om de 10%-grens te bereiken. De 1% wordt daarom ook wel de ‘bonusschijf’ genoemd. Er zijn

////////////////////////////////////

twee manieren waarop een gemeente aanspraak kan maken op de bonusschijf. Enerzijds, als de gemeente minstens 5% van het aantal huishoudens in sociale woningen telt en een actieprogramma opstelt om minstens één extra sociale woning te realiseren. Anderzijds, als de gemeente minder dan 5% van het aantal huishoudens in sociale woningen telt, maar een actieprogramma opstelt om minstens 5% te bereiken met de lange-termijn doelstelling om 10% te realiseren. In 2020 hadden 138 gemeenten toegang tot de bonusschijf die goed was voor 9.105.619 euro. De bonusschijf wordt verdeeld over de gemeenten aan de hand van volgende formule:

Bonus= gemeentelijk gewogen aantal huishoudens/ som van het gemeentelijk gewogen aantal huishoudens

*Waarbij: gemeentelijk gewogen aantal huishoudens = gemeentelijk aantal huishoudens * (huisvesting die in aanmerking komt/ (0,1 * doelstelling))*

- Gemeentelijk aantal huishoudens = aantal huishoudens in de gemeente.
- Doelstelling= aantal woningen dat de gemeente moet realiseren om een woonquote van 10% te realiseren.
- Som van het gemeentelijk gewogen aantal huishoudens= de som van het gewogen aantal huishoudens van alle gemeenten die in aanmerking komen voor de bonusschijf.

Het vierde criterium van het Waals gemeentefonds houdt rekening met de lage bevolkingsdichtheid van bepaalde gemeenten en is goed voor 5,5% van het fonds. Dit deel van het Waals gemeentefonds is enkel toegankelijk voor gemeenten waarvan de bevolkingsdichtheid lager is dan de bevolkingsdichtheid van het Waalse gewest. De bevolkingsdichtheid is het aantal inwoners per vierkante kilometer en wordt berekend op basis van (1) het aantal inwoners op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het toeslagjaar en (2) de oppervlakte van de gemeente op 1 januari van datzelfde jaar. In 2020 hadden 149 gemeenten toegang tot dit deel van het fonds, goed voor 50.080.907. Het bedrag werd verdeeld op basis van volgende formule:

////////////////////////////////////

Dichtheid= ((bevolkingsdichtheid gewest – bevolkingsdichtheid gemeente)/ som van de verschillen)

- Som van de verschillen= som van de verschillen tussen de bevolkingsdichtheid van alle gemeenten die aanspraak maken op dit deel van het Fonds.

Tot slot, de laatste 4,5% van het Waals fonds wordt verdeeld tussen de hoofdsteden van de districten en provincies. Een gemeente kan zowel de rol hebben als hoofdstad van het district als van de provincie. In 2020 hadden 21 gemeenten toegang tot dit deel van het fonds, goed voor 40.975.287 euro. Volgende formule werd gebruikt om het bedrag te verdelen:

*Hoofdstad= (bevolking van het district + bevolking van de provincie)/ (bevolking van het gewest * 2)*

6.3 FRANKRIJK: LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF)

6.3.1 Doelstellingen

Ook in Frankrijk bestaat een basisfinanciering voor de gemeenten. Franse gemeenten krijgen een dotatie uit 'La dotation globale de fonctionnement (DGF) welke ze vrij kunnen besteden. Naast de gemeenten, krijgen ook de departementen en regio's een deel van het DGF: 60% gaat naar de gemeenten, 28% naar de departementen en 12% naar de regio's⁷⁰.

De Franse basisfinanciering heeft twee kerndoelstellingen. Enerzijds staat het forfaitaire deel van het DGF in voor een relatief stabiele en voorspelbare inkomensstroom voor de gemeenten, departementen en regio's. Anderzijds biedt de Franse basisfinanciering specifieke ondersteuning aan gemeenten, departementen en regio's met een hoge bestedingsdruk en weinig middelen⁷¹.

⁷⁰https://www.liberation.fr/france/2017/07/19/quelles-sont-les-ressources-des-communes_1584434/ Geraadpleegd op 23 augustus 2021.

⁷¹<https://www.correze.gouv.fr/Politiques-publiques/Collectivites-territoriales/Finances-locales/Dotation-globale-de-fonctionnement-DGF> Geraadpleegd op 23 augustus 2021.

6.3.2 Omvang

Anders dan in Vlaanderen neemt het fonds in Frankrijk niet toe. Integendeel, sinds 2011 wordt het Franse fonds niet meer geïndexeerd en sinds 2017 is de DGF de belangrijkste financiële bijdrage van de staat waarop de bijdrage voor het herstel van de overheidsfinanciën (CRFP) een impact heeft. Sinds het einde van de CRFP in 2017 is de omvang van het fonds gestagneerd. De afname van het fonds weerspiegelt de solidariteit tussen de Franse bestuurlijke niveaus om mee te werken aan het financieel herstel (Direction générale des collectivités locales, 2021)⁷².

6.3.3 Verdeelcriteria

In totaal bestaat de Franse basisfinanciering uit twaalf subsidies: vier richting de gemeenten, twee richting de bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, vier richting de departementen en twee richting de regio's⁷³. Richting de gemeenten betreft het volgende subsidies: (1) la dotation forfaitaire des communes, (2) la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), (3) la dotation de solidarité rurale (DSR) en (4) la dotation nationale de péréquation (DNP). In het deel dat volgt bespreken we deze vier subsidies richting de gemeenten⁷⁴.

Ten eerste, 'la dotation forfaitaire des communes' betreft het deel van de Franse basisfinanciering waarvoor elke gemeente in aanmerking komt. De toewijzing bestaat uit vijf delen: (1) een deel dat afhankelijk is van het aantal inwoners van de gemeente, (2) een deel dat evenredig is met het oppervlakte (in hectare) van de gemeente, (3) een deel dat afhankelijk is van de compensatie voor het salarisgedeelte van de bedrijfsbelasting en compensatie voor de verlagingen van de vennootschapsbelasting, (4) een aanvullende garantie ter compensatie van de hervorming van het gemeentefonds in 2004/2005 en (5) een subsidie voor nationale en mariene natuurparken⁷⁵. In 2012 bedroeg dit deel van de Franse basisfinanciering 13,5 miljard euro of 81,7% van de 16.525.300.000 euro die van de dotatie naar de gemeenten ging ⁷⁶.

⁷²<https://www.weka.fr/finances-comptabilite/dossier-pratique/pratique-des-finances-territoriales-dt18/savoir-comment-evolue-la-dotation-globale-de-fonctionnement-dgf-0372/#:~:text=L'%C3%A9volution%20des%20composantes%20de%20la%20DGF,-L'%C3%A9volution%20des&text=La%20DGF%20nationale%2C%20%C3%A0%20p%C3%A9rim%C3%A8tre,Md%E2%82%AC%20pour%20es%20d%C3%A9partements>. Geraadpleegd op 12 april 2022.

⁷³<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 23 augustus 2021.

⁷⁴<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 24 augustus 2021.

⁷⁵<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 23 augustus 2021.

⁷⁶<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 24 augustus 2021.

Ten tweede, 'la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)', of de dotatie stedelijke solidariteit en sociale cohesie, is één van de drie vereveningsuitkeringen van de Franse basisfinanciering. Deze dotatie komt ten goede aan gemeenten met een lage fiscale draagkracht en hoge bestedingsdruk. Gemeenten die in aanmerking komen voor deze dotatie worden verdeeld in twee groepen: enerzijds een groep van gemeenten met 10.000 inwoners of meer en anderzijds een groep van gemeenten met 5.000 tot 9.999 inwoners. In beide groepen worden de gemeenten gerangschikt volgens een index samengesteld uit onderstaande variabelen:

- I. 45% wordt berekend aan de hand van het gemiddeld financieel potentieel per capita van alle gemeenten met 10.000 inwoners en meer (of met 5.000 tot 9.999 inwoners) en het financieel potentieel per capita van de gemeente;
- II. 15% op basis van de verhouding tussen het aandeel sociale huisvesting in de gemeente en haar totale woningvoorraad en het aantal sociale woningen en de totale woningvoorraad in alle gemeenten met 10.000 inwoners of meer ((of met 5.000 tot 9.999 inwoners);
- III. 30% aan de hand van de verhouding tussen het aandeel inwoners dat per woning recht heeft op een huurtoeslag en het aandeel mensen dat recht heeft op diezelfde toeslag in alle gemeenten met 10.000 inwoners of meer (of met 5.000 tot 9.999 inwoners);
- IV. 10% aan de hand van de verhouding tussen het gemiddeld inkomen van de inwoners van de gemeente en van de gemeenten met 10.000 inwoners of meer (of met 5.000 tot 9.999 inwoners).

Van de gemeenten met 5.000 tot 9.999 inwoners komt slechts de eerste 10% in aanmerking voor de dotatie. In 2012 bedroeg het DSU 1,37 miljard euro of 8,3% van de 16.525.300.000 euro die van de Franse basisfinanciering naar de gemeenten ging⁷⁷.

Ten derde, 'la dotation de solidarité rurale (DSR)' of de subsidie voor plattelandssolidariteit. In 2012 bedroeg dit deel van de Franse basisfinanciering 891,3 miljoen euro of 5,4% van de

⁷⁷<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 24 augustus 2021.

16.525.300.000 euro die van de basisfinanciering naar de gemeenten ging⁷⁸. De dotatie voor plattelandssolidariteit bestaat uit drie delen:⁷⁹

- I. Het eerste deel is bestemd voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, voor gemeenten die minstens 15% van de inwoners van het kanton tellen en voor districten die 10.000 tot 20.000 inwoners tellen.
- II. Het tweede deel is bedoeld voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners en een lage fiscale draagkracht.
- III. Het derde deel is bedoeld voor de 10.000 meest kansarme plattelandsgemeenten met minder dan 10.000 inwoners.

Tot slot, 'la dotation nationale de péréquation (DNP)' heeft tot doel om gemeenten met een lage fiscale draagkracht en een hoge bestedingsdruk te ondersteunen. In 2012 bedroeg dit deel van de Franse basisfinanciering 764 miljoen euro of 4,6% van de 16.525.300.000 euro die van de basisfinanciering naar de gemeenten ging⁸⁰.

In de Franse basisfinanciering is een clausule ingebouwd voor fusie. Het inkomensniveau van een gefuseerde gemeente wordt gegarandeerd. De fusiegemeente kan dus niet minder krijgen dan de som van de dotatie van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de fusie. Bovendien krijgt de nieuwe gemeente een extra compensatie tijdens de eerste drie jaar na fusie⁸¹.

6.4 DENEMARKEN: EQUALISATION SCHEME AND BLOCK-GRANTS

6.4.1 Doelstellingen

In Denemarken bestaat de basisfinanciering van gemeenten uit een 'equalisation scheme' en 'block-grants'. In 2007 heeft de Deense overheid een grote hervorming doorgevoerd waardoor de verdeling van de block grants niet langer gebaseerd is op de belastingbasis van de gemeenten, maar op inwoners.

⁷⁸<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 24 augustus 2021.

⁷⁹<https://www.correze.gouv.fr/Politiques-publiques/Collectivites-territoriales/Finances-locales/Dotation-globale-de-fonctionnement-DGF> Geraadpleegd op 23 augustus 2021.

⁸⁰<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 24 augustus 2021.

⁸¹<https://www.correze.gouv.fr/Politiques-publiques/Collectivites-territoriales/Finances-locales/Dotation-globale-de-fonctionnement-DGF> Geraadpleegd op 23 augustus 2021.

De equalisatie wordt daarentegen berekend op basis van de economische situatie van de gemeenten en wordt ook wel eens de netto equalisatie methode genoemd. In 2014 maakte de basisfinanciering 26% uit van de inkomsten van Deense gemeenten, belastingen waren goed voor 71% (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014).

De doelstelling van de equalisatie is om gemeentelijke verschillen in fiscale draagkracht, leeftijdsamenstelling en sociale structuur te compenseren. De Deense overheid wil alle gemeenten een gelijke financiële basis bieden om de lokale taken uit te voeren (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014).

6.4.2 Omvang

In het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar doet het ministerie voor economische en binnenlandse zaken aan iedere gemeente een voorstel over de block-grant en equalisatie. Iedere gemeente is vrij om dit voorstel al dan niet te accepteren. Indien de gemeente het voorstel accepteert betaalt het ministerie het voorstel ongewijzigd uit (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014). Dit resulteert in heel wat budgettaire voorspelbaarheid voor de Deense gemeenten.

Een gemeente kan er echter ook voor kiezen om het voorstel te weigeren. In dat geval berekent de gemeente zelf de subsidie en equalisatie waarop ze denkt aanspraak te maken. De gemeente ontvangt vervolgens een voorlopig aandeel van de subsidie en equalisatie. Twee jaar na het subsidiejaar wordt de finale subsidie en equalisatie berekend. Vervolgens wordt het reeds uitbetaalde deel vergeleken met de finale berekening en indien nodig gecorrigeerd. Ook wordt de berekening gecorrigeerd voor de inkomsten die gemeenten effectief hebben vergaard via belastingen. Na drie jaar krijgt de gemeente de finale uitbetaling. In 2014 hebben slechts twee van de 98 Deense gemeenten gekozen voor deze werkwijze (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014).

6.4.3 Verdeelcriteria

De equalisatie wordt berekend aan de hand van de 'netto-equalisatie methode': het verschil tussen de geschatte uitgaven en de verwachte fiscale inkomsten (i.e. de structurele surplus of deficit van de gemeente). Het toont de mate waarin de gemeente zelf kan instaan voor de noodzakelijke uitgaven door middel van lokale belastingen met een gemiddeld belastingtarief. Deze berekening houdt geen rekening met de inkomsten die gemeenten vergaren via de block-grants en equalisatie. De overgrote

meerderheid van de Deense gemeenten heeft een structureel deficit, slechts enkelen een structureel surplus (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014).

De Deense basisfinanciering bestaat uit vijf delen: (1) nationale herverdeling, (2) regionale herverdeling, (3) vereveningssubsidie voor gemeenten met een groot structureel deficit, (4) block-grants en (5) overige subsidies en vereveningsschema's. Hieronder gaan we kort in op elk van de vijf delen.

Ten eerste, de nationale herverdeling heeft betrekking op alle 98 Deense gemeenten. Als een gemeente kampt met een structureel tekort (i.e. verschil tussen geraamde kosten en geraamde fiscale inkomsten) ontvangt zij 58% van het tekort via de nationale verevening. Een gemeente met een structureel surplus betaalt 58% van het surplus. In 2014 hadden slechts negen gemeenten een structureel surplus. Het grootste deel van de nationale verevening wordt dan ook betaald door de staat.

Het structurele surplus of deficit wordt berekend aan de hand van demografische en socio-economische karakteristieken. Het betreft contextvariabelen die een impact hebben op de uitgaven van gemeenten, maar waarop gemeenten weinig tot geen impact hebben. De demografische bestedingsdruk wordt bepaald aan de hand van de leeftijdssamenstelling van de inwoners van de gemeente. Voornamelijk kinderen en ouderen hebben een impact op de bestedingsdruk aangezien zij niet werken. De totale demografische bestedingsdruk wordt berekend door de geschatte bestedingsdruk van elke leeftijdscategorie te vermenigvuldigen met het aantal inwoners in elke categorie. De socio-economische bestedingsdruk van de Deense gemeenten wordt berekend aan de hand van diverse variabelen die gewogen worden om zo tot één index te komen (zie tabel 10).

Tabel 10: Criteria en gewichten voor de socio-economische bestedingsdruk (2014)⁸²

Criteria van de socio-economische bestedingsdruk	Gewicht in de nationale herverdeling
20-59-jarigen zonder werk	19%
20-59-jarigen zonder opleiding	16%
Verhuurde appartementen	5%
Psychiatrische patiënten	5%
Families met een bepaald type van huishouden	15%
Kinderen in gezinnen waarvan de ouders weinig tot geen opleiding hebben genoten	8%
Singles van 65 jaar of ouder	2,5%
Individuele met een laag inkomen	8%
Aantal mentaal beperkte mensen	5%
Aantal mensen met een andere etnische achtergrond	3%
20-59-jarigen met 'basic skills'	5%
Geschatte jaarlijkse afname van de bevolking	2%
Kinderen met alleenstaande ouders	4%
Kinderen die minstens drie keer naar een andere gemeente zijn verhuisd	2,5%

Elk jaar gaat een iets groter aandeel van de Deense basisfinanciering richting de socio-economische bestedingsdruk (+0,25%) en iets minder richting de demografische bestedingsdruk (-0,25%). In 2014 ging 68,25% van de Deense basisfinanciering richting de verevening van de demografische bestedingsdruk en 31,75% richting de verevening van de socio-economische bestedingsdruk (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014).

Ten tweede, naast de nationale herverdeling bestaat de basisfinanciering van Deense gemeenten ook uit een regionale herverdeling. Net zoals de nationale herverdeling is de regionale herverdeling gebaseerd op de geschatte structurele surplus of deficit van elke gemeente. Onderstaande tabel toont de criteria die in rekening worden genomen bij het schatten van de structurele surplus en deficit:

⁸²Bron: The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014

Tabel 11: Criteria en gewichten voor de regionale herverdeling⁸³

Criteria van de socio-economische bestedingsdruk	Gewicht in de nationale herverdeling
20-59-jarigen zonder werk	10%
20-59-jarigen zonder opleiding	25%
Verhuurde appartementen	8%
Psychiatrische patiënten	8%
Families met een bepaald type van huishouden	7%
Kinderen in gezinnen waarvan de ouders weinig tot geen opleiding hebben genoten	25%
Singles van 65 jaar of ouder	7%
Aantal mensen met een andere etnische achtergrond	5%
Kinderen met alleenstaande ouders	5%

Naast de bovengenoemde socio-economische criteria houdt de regionale herverdeling ook rekening met de demografische druk die in kaart wordt gebracht aan de hand van de leeftijdsstructuur van de bevolking. Net zoals bij de nationale verevening gaat elk jaar een iets groter aandeel van de regionale herverdeling naar de socio-economische bestedingsdruk (+0,25%) en iets minder naar de demografische bestedingsdruk (-0,25%)(The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014). Gemeenten met een structureel deficit ontvangen 27% van het geschatte deficit via de regionale herverdeling, gemeenten met een geschatte surplus moeten 27% van het surplus betalen.

Ten derde, naast de nationale en regionale herverdeling bestaat de Deense basisfinanciering ook uit een extra tegemoetkoming voor gemeenten met een hoog structureel deficit. Gemeenten waarvan het structureel deficit het nationaal gemiddelde overstijgt krijgen een bijzondere tegemoetkoming die tot 32% van het structurele deficit kan bedragen.

Ten vierde, Deense gemeenten krijgen ook enkele 'block-grants'. Gemeenten met vele sociale uitdagingen, bijzonder benadeelde gemeenten en gemeenten die hun belastingen hebben verlaagd krijgen een extra tegemoetkoming. Daarnaast wordt een deel van de basisfinanciering ook verdeeld op basis van het inwonersaantal. Ook zijn er enkele voorwaardelijke 'block-grants' waarvoor enkel gemeenten in aanmerking komen die akkoord zijn gegaan met het voorstel van de nationale overheid m.b.t. het geraamde deficit/surplus.

⁸³Bron: The-Ministry-for-Economic-Affairs-and-the-Interior, 2014

Tot slot, bestaat de Deense basisfinanciering ook uit enkele bijzondere subsidies en vereveningen. Enkele voorbeelden zijn: de subsidie ter verbetering van de ouderenzorg, subsidie ter verbetering van de kinderopvang, subsidie voor gemeenten met kleine eilandjes, subsidie voor gemeenten op een eiland zonder brug naar het vasteland, enz.

De Nederlandse, Waalse, Deense en Franse basisfinanciering vertonen veel verschillen, maar ook gelijkenissen. De inzichten zullen inspiratie bieden bij de opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid die we in hoofdstuk 6 van dit rapport bespreken. Alvorens de opties in kaart te brengen geven we in hoofdstuk 5 meer uitleg over de opzet en uitvoering van het empirische luik van dit onderzoek.

7 OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

De doelstelling van dit onderzoeksrapport is driedelig: (1) de beleidsprincipes van het huidige Gemeentefonds in kaart brengen, (2) analyseren wat reeds goed gaat in het Vlaams Gemeentefonds en wat minder goed gaat en (3) het verkennen van alternatieve scenario's en opties voor een Gemeentefonds 2.0. De drie doelstellingen bereiken we door een combinatie van data:

- I. Om de huidige verdelingscriteria in kaart te brengen: decreten, uitvoeringsbesluiten en financiële data over de verdeling van het huidige Gemeentefonds.
- II. Om de pijnpunten van het huidige Fonds in kaart te brengen: eerder onderzoek, rapporten, wetenschappelijke bronnen, artikels, uitspraken van het Grondwettelijk Hof, verslagen van parlementaire zittingen, adviezen, enz.
- III. Als inspiratiebron voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid: basisfinanciering in Nederland, Wallonië, Frankrijk en Denemarken;
- IV. Om de visie van diverse stakeholders in kaart te brengen: focusgroepen met diverse stakeholders.

Elke databron werpt een ander licht op het Gemeentefonds en de combinatie laat ons toe om opties en bouwblokken voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid te definiëren. De volgende sectie geeft meer informatie over de focusgroepen die zijn afgenomen in het kader van dit onderzoek.



7.1 FOCUSGROEPEN

Aan de hand van focusgroepen brengen we de visie van verschillende stakeholders over het Gemeentefonds in kaart (i.e. Vlaamse overheid, lokale besturen en experts). Een focusgroep is een gesprek met een kleine groep van zorgvuldig geselecteerde participanten en wordt geleid door een moderator (Litosseliti, 2003). We hebben ervoor gekozen om de focusgesprekken te laten verlopen volgens een semigestructureerd interviewprotocol waarin de hoofdthema's en hoofdvragen vast staan, maar tijdens het gesprek van volgorde kunnen veranderen. De bijvragen kunnen in elk gesprek anders zijn.

7.1.1 Interviewprotocol

Elke focusgroep start met een algemene vraag om de eerste meningen over het Gemeentefonds in kaart te brengen. De algemene vraag laat de respondenten toe om datgene te zeggen wat ze zeker willen zeggen.

- *Het Gemeentefonds, wat werkt goed en wat minder goed? (Noem 1 ding)*

Na de algemene vraag gaan we over naar de kernthema's van het focusgesprek. Het gesprek is opgebouwd uit vier thema's welke in volgende volgorde behandeld worden: (1) de verdelingscriteria, (2) sturing, (3) voorspelbaarheid vs. dynamiek en (4) complexiteit vs. eenvoud. Onderstaande paragrafen gaan dieper in op elk van de vier thema's.

8 De verdelingscriteria

Het huidige Gemeentefonds verdeelt aan de hand van verschillen in fiscale draagkracht en een aantal kostendrijvers (i.e. centrumfuncties, sociale maatstaven en open ruimte). Bovendien is er een voorafname van 40,9% voor de centrumsteden en kustgemeenten. Tijdens de focusgroepen stellen we de verdelingscriteria ter discussie aan de hand van volgende vragen:

- *De huidige verdeling houdt veel rekening met centrumfuncties en fiscale draagkracht, iets minder met sociale maatstaven en open ruimte. Zijn dit de criteria waar het Fonds rekening mee moet houden? Waarom zijn deze criteria verantwoordbaar?*

- *Moeten de aanvullende dotaties en compensaties onderdeel worden van de hoofddotatie in een Gemeentefonds 2.0? Welke wel, welke niet?*
- *Hoe waarborgen we de beheersbaarheid van het Fonds zodat de gemeentelijke dotaties vlot en eenvoudig berekenbaar zijn?*

11.1.1 Deelnemerslijst

Aan de focusgroepen namen telkens een vijf- tot zevental respondenten deel. We hebben de focusgroepen bewust klein gehouden om alle de respondenten de gelegenheid te geven actief deel te nemen aan het gesprek. Daarnaast hebben we gekozen voor relatief homogene groepen van respondenten. Tijdens het eerste gesprek spraken we met mensen van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en het Kabinet Somers, tijdens het tweede gesprek spraken we met mensen van kleine lokale besturen (<20.000 inwoners), het derde gesprek ging door met mensen van grote lokale besturen (>60.000 inwoners), het vierde gesprek was met mensen van middelgrote lokale besturen (>20.000 en <60.000 inwoners) en tijdens het vijfde gesprek spraken we met diverse experts. Door mensen met een gelijkaardige achtergrond uit te nodigen, hebben we getracht een veilige omgeving te creëren waarin iedereen bereid was om deel te nemen aan de discussie en te reflecteren over ideeën en opmerkingen. De deelnemers mochten geen druk ervaren om een consensus te bereiken of om in te stemmen met een bepaald idee. Tijdens de zesde en laatste focusgroep hanteerden we een andere strategie en nodigden we telkens één tot twee respondenten van de vijf voorgaande focusgesprekken uit. Tijdens de zesde focusgroep peilden we naar een eerste reactie op de conclusies van het onderzoek en wilden we de diverse perspectieven van de respondenten in één gesprek aan bod laten komen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de respondenten die hebben deelgenomen aan de focusgesprekken.

Tabel 12: Deelnemers focusgesprekken

Focusgroep 1: ABB en Kabinet Somers	
Bram Opsomer	Adjunct-kabinetschef Binnenlands Bestuur
Simon Vander Elst	Raadgever kabinet Binnenlands Bestuur

////////////////////////////////////

Victor De Groof	Raadgever kabinet Binnenlands Bestuur
Ann de Saedeleer	Adviseur financiën Agentschap Binnenlands Bestuur
Nico De Vulder	Adviseur financiën Agentschap Binnenlands Bestuur
Bart Van Dooren	Afdelingshoofd lokale financiën Agentschap Binnenlands Bestuur

Focusgroep 2: kleine lokale besturen ≤ 20.000 inwoners

Tom Seurs	Burgemeester As (Voluit!) en lid Bestuurlijke Commissie VVSG/ krachtige besturen
Danny Claeys	Burgemeester Nazareth (CD&V) en lid Bestuurlijke Commissie VVSG/ krachtige besturen
Ann Noyens	Financieel directeur Kasterlee
Tom Gevaert	Financieel directeur Beernem en lid Bestuurlijke Commissie VVSG/ krachtige besturen
Kris Van Dijck	Burgemeester Dessel (N-VA) en voorzitter Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering
Greet Slagmulder	Adjunct algemeen directeur Denderleeuw

Focusgroep 3: grote lokale besturen ≥ 60.000

Katia Van Campenhout	Financieel directeur Mechelen
Johan Dejonckheere	Financieel directeur Kortrijk
Wim Dries	Burgemeester Genk
Mohamed Ridouani	Burgemeester Leuven (Vooruit)
Geert Vergaerde	Financieel directeur Gent

Focusgroep 4: middelgrote besturen (>20.000 en <60.000 inwoners)

Myriam Parys	Algemeen directeur Diest
Koen Metsu	Burgemeester Edegem (NV-A)
Stein Moyersons	Financieel directeur Knokke-Heist
Raf Drieskens	Schepen Pelt (lokale economie, lokaal werkgelegenheidsbeleid, sociale huisvesting, smart city, kernversterking en dorpenbeleid, CD&V) en voorzitter Bestuurlijke Commissie VVSG/ krachtige besturen

Alain Top	Burgemeester Harelbeke (Vooruit)
Koen Van den Heuvel	Burgemeester Puurs-Sint-Amands (CD&V), Vlaams volksvertegenwoordiger en plaatsvervangend lid Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering
Albert Follens	Schepen van financiën Edegem (NV-A)

Focusgroep 5: experts

Mark Suykens	Tot 2016 algemeen directeur VVSG
Anne-Leen Erauw	Senior analyst public finance Belfius
Joris Voets	Professor UGent
Ben Gilot	Medewerker financiën VVSG
Karl Collaert	Senior-adviseur fiscaliteit en begroting VOKA

Focusgroep 6: mix

Ben Gilot	Medewerker financiën VVSG
Myriam Parys	Algemeen directeur Diest
Katie van Campenhout	Financieel directeur Mechelen
Greet Slagmulder	Adjunct algemeen directeur Denderleeuw
Ann De Saedeleer	Adviseur financiën Agentschap Binnenlands Bestuur
Victor De Groof	Raadgever kabinet Binnenlands Bestuur

12 RESULTATEN: OPTIES VOOR HET TOEKOMSTIGE GEMEENTEFONDSBELEID

Aan de hand van de analyse van de focusgroepen, wetenschappelijk onderzoek, wetsdocumenten, arresten en een analyse van de Waalse, Franse, Nederlandse en Deense basisfinanciering definiëren we in dit hoofdstuk opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid. Het hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van vijf thema's: (1) de kerndoelstellingen van het Fonds, (2) het Fonds en interbestuurlijke verhoudingen, (3) de criteria en maatstaven, (4) complexiteit vs. eenvoud en (5) stabiliteit vs. flexibiliteit. We starten elke sectie met een kadering van de probleemstelling en

vervolgens rapporteren we de visie van de respondenten. Elke sectie eindigt met opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid.

12.1 WAT IS HET DOEL VAN HET FONDS?

Het Gemeentefonds heeft twee kerndoelstellingen: een algemene financiering van de Vlaamse steden en gemeenten (i.e. basisfinanciering) en de intergemeentelijke herverdeling van financiële middelen. Daarnaast tracht het Gemeentefonds de lokale autonomie te versterken. De middelen die gemeenten krijgen uit het Fonds zijn dan ook vrij te besteden. Het Gemeentefonds is *“(…) 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 sociaaleconomische omgeving, hun ontwikkelingsmogelijkheden, de centrumfunctie die zij vervullen en de landelijke omgeving (Ontwerp van Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, Memorie van Toelichting van 8 april 2002, p.5).”*

Met het Gemeentefonds streeft de Vlaamse regering zowel naar verticale herverdeling, tussen de bestuurlijke niveaus, als naar horizontale herverdeling, tussen de gemeenten. Het Gemeentefonds is een instrument om verschillen tussen gemeenten op vlak van fiscale draagkracht en kostendrijvers (i.e. open ruimte, sociale maatstaven en centrumfuncties) te compenseren. De Vlaamse regering stelt immers dat een al te groot verschil tussen gemeenten zou leiden naar onwenselijke fiscale concurrentie⁸⁴.

De hoofddoelstellingen van het Gemeentefonds zijn duidelijk: (1) basisfinanciering, (2) herverdeling en (3) vrij te besteden middelen. Een duidelijke achterliggende logica is belangrijk aangezien een helder financieringsinstrument heldere doelstellingen vraagt. Bij de hoofddoelstellingen zijn er enkele belangrijke vragen:

1. Wat houdt basisfinanciering in? Hoe moet het Fonds voorzien in basisfinanciering? Biedt het huidige Gemeentefonds voldoende basisfinanciering?

⁸⁴Memorie van Toelichting van 8 april 2002 bij het Ontwerp van Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Stuk 1148 (2001-2002) Nr. 1.

2. Wat betekent het herverdelen van middelen? Hoe tracht het Fonds de gemeenten gelijk aan de start te krijgen? Slaagt het Fonds in die opzet?
3. Wat betekent ‘vrij te besteden middelen’ en is een bepaalde mate van sturing daarbij mogelijk?

In onderstaande paragrafen kaderen we elke vraag in de bredere actuele discussie, rapporteren we de input die we gekregen hebben via de focusgesprekken en werken we hervormingsopties uit.

12.1.1 Basisfinanciering

13 Kadering: wat houdt basisfinanciering in?

Basisfinanciering heeft tot doel om gemeenten te compenseren voor bepaalde basistaken die elke gemeente moet uitvoeren om zo gemeenten in staat te stellen een gelijke basis aan dienstverlening/voorzieningsniveau te realiseren. Enerzijds gaat het over de medebewindstaken die de lokale besturen in opdracht van de Vlaamse overheid uitvoeren. Gemeenten hebben doorgaans weinig autonomie om de medebewindstaken uit te voeren. Enkele voorbeelden zijn het verstrekken van paspoorten, rijbewijzen en uittreksels uit het strafregister. In de meeste gevallen bestaat er geen specifieke financiering voor de medebewindstaken, daarom compenseert de Vlaamse overheid voor dergelijke taken via het Gemeentefonds in de vorm van een basisfinanciering:

“Deze bijdragen [i.e. medebewindstaken] 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 basisfinanciering van de gemeenten, ongeacht hun financiële draagkracht (Ontwerp van Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, Memorie van Toelichting van 8 april 2002, p.5).”

Anderzijds gaat het ook over de minimale basiswerking van een lokaal bestuur. Elk bestuur heeft immers iemand nodig die de gemeenteraad bij elkaar roept, de boekhouding bijhoudt en rapporteert, een loketfunctie realiseert en de organisatie draaiende houdt.

Volgens de Memorie van Toelichting voorziet het Gemeentefonds in basisfinanciering door alle gemeenten toegang te geven tot alle criteria en maatstaven van het Fonds (m.u.v. de voorafnames). Elke gemeente “(...) *ontvangt telkens een gedeelte van de dotatie in overeenstemming tot haar relatief gewicht van deze maatstaf ten opzichte van de andere gemeenten (Ontwerp van Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, Memorie van Toelichting van 8 april 2002, p.5).*” Door alle gemeenten een gelijke toegang te geven tot alle maatstaven van het Gemeentefonds tracht de Vlaamse overheid alle gemeenten een voldoende grote financiële basis te bieden om naast het maken van eigen lokaal beleid, ook de medebewindstaken op te nemen en de minimale basiswerking van het lokaal bestuur te verzekeren.

Net zoals in Vlaanderen is basisfinanciering ook in andere landen een belangrijke component van de gemeentelijke algemene financiering. Er bestaat echter een grote variatie in hoe de basisfinanciering gerealiseerd wordt. In Nederland bestaat het gemeentefonds uit heel wat compensaties voor kostendrijvers (+/- 80 criteria en deelcriteria) en uit een vast bedrag. Elke gemeente krijgt het vast bedrag om algemene uitgaven te dekken die niet afhankelijk zijn van het aantal inwoners of andere schaalfactoren. In 2022 bedraagt het vast bedrag 522.500 euro (i.e. gewicht inclusief uitkeringsfactor)⁸⁵. De omvang van het vast bedrag is sinds de invoering in 2001 enkel gestegen, wat de stijgende kosten in reeds bestaande sectoren reflecteert (bijv. ‘bestuursorganen’ en ‘veiligheid en justitie’), maar ook in nieuwe clusters (bijv. ‘maatschappelijke zorg’). De algemene uitkering is ook gestegen (tussen 2001 en 2014 met 12%), maar in mindere mate dan het vast bedrag (tussen 2001 en 2014 met 63%). Een kanttekening hierbij is dat als gemeenten fuseren ze slechts in aanmerking komen voor één keer het vast bedrag. Dit is mogelijks een negatieve prikkel voor herindeling, iets wat de rijksoverheid net wil aanmoedigen (Vonk, Aerts, & van Asselt, 2014)). Naast het vast bedrag houdt het Nederlandse gemeentefonds ook rekening met het aantal inwoners, wat een alternatieve manier is om een basisbedrag aan de gemeentebesturen uit te betalen.

⁸⁵Verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds 2022, stand januari 2022.

In Denemarken wordt het grootste deel van de lokale algemene financiering verdeeld op basis van de geschatte lokale structurele surplus of deficit (i.e. het verschil tussen de lokale geschatte uitgaven en fiscale inkomsten). Echter, sinds 2007 wordt ook het inwonersaantal in rekening genomen. Ook de Franse basisfinanciering houdt rekening het aantal inwoners in 'la dotation forfaitaire des communes'⁸⁶. Het 'forfaitaire' deel van het Franse Gemeentefonds wordt verdeeld op basis van vijf maatstaven, waaronder het inwonersaantal en maakte in 2012 81,7% van het totale Fonds uit⁸⁷.

14 Hoe denken de respondenten over basisfinanciering in het Gemeentefonds?

De meeste respondenten zijn van mening dat het Gemeentefonds geen 'echte' basisfinanciering biedt. De verdeling van de middelen gebeurt immers op basis van verschillen in fiscale draagkracht en bestedingsdruk. Echte basisfinanciering bestaat volgens de meeste respondenten uit een vast bedrag per gemeente of een vast bedrag per inwoner. De respondenten vinden het wel belangrijk dat verschillen in bestedingsdruk en fiscale draagkracht een plaats behouden in een Gemeentefonds 2.0. Enkele respondenten spraken daarom over een sokkel die bestaat uit een vast bedrag per gemeente en/of een vast bedrag per inwoner en waar boven op een deel van het Fonds verdeeld wordt op basis van herverdelingscriteria.

15 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

Uit de focusgesprekken en de hoofddoelstellingen van het Gemeentefonds blijkt basisfinanciering een belangrijke doelstelling van het Vlaams Gemeentefonds. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het Gemeentefondsdecreet⁸⁸ tracht de Vlaamse regering basisfinanciering te realiseren door alle Vlaamse steden en gemeenten een gelijke toegang te geven tot alle criteria van het Fonds (m.u.v. de voorafnames). Het is de vraag in hoeverre op die manier échte basisfinanciering gerealiseerd wordt. Om basisbeleid te realiseren (i.e. medebewindstaken en de basiswerking van de organisatie) staan

⁸⁶<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 23 augustus 2021.

⁸⁷Anders dan de naam doet vermoeden wordt het forfaitaire deel verdeeld op basis van enkele maatstaven: (1) aantal inwoners, (2) oppervlakte in hectare, (3) compensatie voor het salarisgedeelte van de bedrijfsbelasting en verlaging van de vennootschapsbelasting, (4) aanvullende garantie ter compensatie van de hervorming van het Gemeentefonds in 2004/2005 en (5) een subsidie voor de nationale en mariene natuurparken.

⁸⁸Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds

gemeenten voor gelijkaardige kosten. Die gelijkaardige kosten zijn relatief onafhankelijk van de gemeentelijke bestedingsdruk en fiscale draagkracht die via de hoofddotatie gecompenseerd worden. Het gaat over kosten om de lokale democratie te organiseren en dus over kosten die vasthangen aan het apparaat van het lokaal bestuur (bijv. ieder bestuur heeft een personeelsadministratie nodig en iemand die de gemeenteraden organiseert en bijeenroept), aan de basisdienstverlening (bijv. loketfuncties) en aan de medebewindstaken. Om gemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig basisbeleid te realiseren zou men in een Gemeentefonds 2.0 kunnen opteren voor een meer uitgesproken vorm van basisfinanciering via een vast bedrag per gemeente en/of een vast bedrag per inwoner.

Een vast bedrag per gemeente is een goede keuze indien het basisbeleid grotendeels onafhankelijk is van schaalgrootte: zo vraagt het bijeenroepen van de gemeenteraad in elke gemeente een personeelslid ongeacht het aantal inwoners, heeft elke gemeente een financieel directeur en algemeen directeur nodig, een administratie die de uitgaven en inkomsten registreert in de BBC, iemand voor het beheer van het patrimonium enz. Het gaat voornamelijk over de kosten die voortvloeien uit de organisatie van het lokaal bestuur en die noodzakelijk zijn in elke Vlaamse gemeente of stad. Om de hoogte van het vast bedrag te bepalen moet in kaart worden gebracht wat de minimale kosten zijn van de organisatie van een Vlaamse gemeente. Een vast bedrag per gemeente is voordelig voor de kleinere gemeenten aangezien geen rekening wordt gehouden met het inwonersaantal.

Een vast bedrag per inwoner is een goed scenario indien een groot deel van het basisbeleid wél afhankelijk is van schaalgrootte: zo neemt de druk op de loketfunctie toe wanneer het inwonersaantal stijgt, net zoals het aantal aanvragen voor het verstrekken van uittreksels uit het strafregister, rijbewijzen en vergunningen. Het gaat over basisdienstverlening en medebewindstaken waarvan de kostprijs stijgt bij elke nieuwe inwoner. Om de hoogte van het basisbedrag per inwoner te bepalen is het noodzakelijk om een duidelijk overzicht te hebben van wat basisbeleid inhoudt, een moeilijke oefening die raakt aan het kerntakendebat. Ook is een exhaustieve lijst van de medebewindstaken nodig. Daarnaast draagt een bedrag per inwoner bij aan het herverdelende effect richting de centrumfuncties. Afhankelijk van de politieke keuze betreffende de verhouding tussen de criteria (i.e. centrumfuncties, open ruimte, sociale maatstaven en fiscale draagkracht), zou het inwonersaantal een

maatstaf kunnen zijn van de centrumfuncties waardoor een deel van de centrummiddelen wordt gebruikt om basisfinanciering te realiseren.

Doorgaans is basisbeleid een combinatie van beleid dat wél en niet afhankelijk is van schaalgrootte. Daarom lijkt een combinatie van een vast bedrag per gemeente én een bedrag per inwoner, net zoals in het Nederlandse systeem, een interessante piste. De basisfinanciering vormt de sokkel waarop het overige deel van het Fonds verdeeld kan worden o.b.v. bestedingsdruk (open ruimte, centrumfuncties, sociale maatstaven, nieuwe criteria) en fiscale draagkracht.

15.1.1 Verdelen of herverdelen?

16 Kadering: Wat betekent het herverdelen van middelen? Hoe tracht het Vlaams Gemeentefonds de gemeenten gelijk aan de start te krijgen? Slaagt het Fonds in die opzet?

Naast basisfinanciering is ook het herverdelen van middelen tussen gemeenten een kerndoelstelling van het Vlaams Gemeentefonds. De Vlaamse overheid wil ervoor zorgen dat de gemeenten voldoende bestuurskracht hebben om hun taken op te nemen en voorkomen dat burgers, afhankelijk van de gemeente waarin zij wonen, fiscaal onredelijk meer moeten bijdragen voor een gelijkwaardig dienstverleningspakket⁸⁹. Het Vlaams Gemeentefonds tracht gemeenten gelijk aan de start te krijgen zodat elke gemeente soortgelijke instrumenten en mogelijkheden heeft om een gelijkwaardig beleid te voeren (Bouckaert et al., 2001). Om gemeenten gelijk aan de start te krijgen, verevent het Gemeentefonds verschillen in fiscale draagkracht (potentiële belastingbasis) en de bestedingsdruk (noden).

Enerzijds, verschillen in noden zijn vaak het resultaat van variatie in de bevolkingssamenstelling en de fysieke omgeving van een gemeente. Zo heeft een oudere bevolking nood aan meer bedden in de woonzorg, een socio-economisch minder krachtige bevolking vraagt meer sociale voorzieningen en landelijkere gemeenten hebben doorgaans een hogere nood aan meer kilometers wegen en fietspaden per inwoner. Bijgevolg creëren de verschillen in bevolkingssamenstelling en fysieke omgeving een ongelijke druk op de financiële middelen van gemeenten (Bouckaert & Van Dooren, 2000). Het

⁸⁹Memorie van Toelichting van 8 april 2002 bij het Ontwerp van Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Stuk 1148 (2001-2002) Nr. 1.

Gemeentefonds tracht dergelijke ongelijke bestedingsdruk te verevenen door rekening te houden met centrumfuncties, sociale maatstaven en open ruimte. Gemeenten met veel open ruimte worden gecompenseerd omdat taken zoals het onderhouden van het wegennet in landelijke gemeenten per inwoner duurder is. Gemeenten die kampen met sociale achterstelling krijgen meer geld uit het Fonds zodat zij sterker kunnen inzetten op sociaal beleid. Tot slot krijgen ook gemeenten met een centrumfunctie een hogere dotatie uit het Gemeentefonds om hun aantrekkingskracht op inwoners van naburige gemeenten te compenseren.

Anderzijds, naast verschillen in noden bestaan er ook verschillen in de lokale potentiële belastingbasis. Niet alle gemeenten zijn socio-economisch even krachtig waardoor rijke gemeenten met een lagere belastingvoet meer ontvangsten kunnen genereren dan gemeenten met een kleinere belastingbasis (Bouckaert & Van Dooren, 2000). De Vlaamse overheid wil vermijden dat dit resulteert in fiscale concurrentie tussen gemeenten: rijkere gemeenten zouden door lagere belastingtarieven meer welvarende gezinnen kunnen aantrekken, waardoor rijke gemeenten steeds rijker worden en arme gemeenten verarmen. Om die reden zijn Vlaamse gemeenten slechts gedeeltelijk afhankelijk van de lokale fiscaliteit en tracht het Gemeentefonds middelen te herverdelen op basis van de lokale fiscale draagkracht.

Het Vlaamse Gemeentefonds slaagt deels in het opzet om gemeenten gelijk aan de start te krijgen. Devuyt en Van Puyenbroeck (2013) tonen aan dat van de drie Gemeentefondsen in België, het Vlaams Fonds de middelen het sterkst herverdeelt en dit hoofdzakelijk richting de centrumfuncties. Het Waals Gemeentefonds corrigeert meer voor intergemeentelijke verschillen in fiscale draagkracht. De herverdeling van het Fonds in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is minst sterk en de sociale component weegt daar nagenoeg even sterk door als de fiscale draagkracht en centrumfuncties.

Een sterke herverdeling is de doelstelling van het Gemeentefonds. Een ongelijke verdeling is noodzakelijk om middelen te herverdelen richting gemeenten met een grote bestedingsdruk of een lage fiscale draagkracht. Ongelijke gemeenten moeten een ongelijk deel uit het Fonds krijgen. Een perfect gelijke verdeling impliceert immers dat elke gemeente, ongeacht de bestedingsdruk en fiscale draagkracht, een gelijk deel van het Fonds krijgt: dan werkt het Fonds niet of is het Fonds niet nodig.

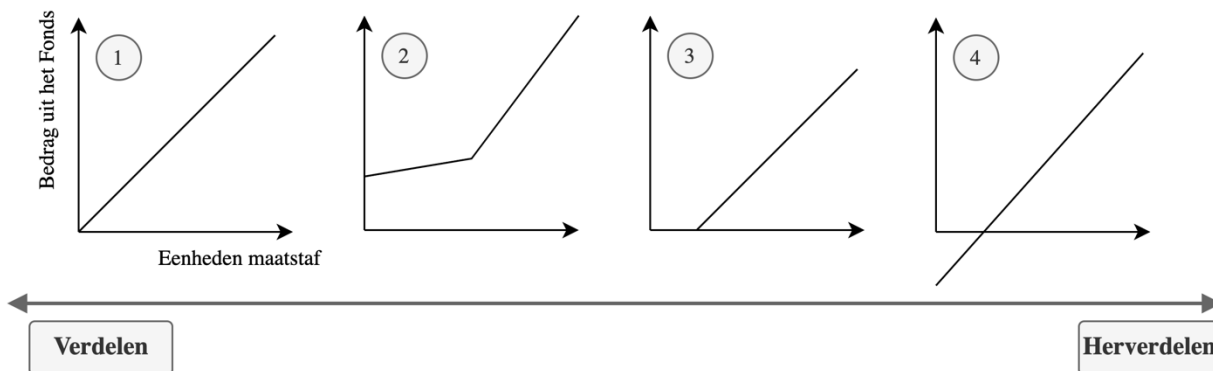
Het onderzoek van Devuyt en Van Puyenbroeck (2013) toont dat de centrumsteden de grootste winnaars zijn in de huidige verdeling. Ook uit het rapport van Smolders en Vanhee (2022)



blijkt dat de herverdelende werking van het Gemeentefonds voornamelijk richting de centrumsteden gaat. De grote aandacht voor de centrumfuncties hoeft geen probleem te zijn, het is een politieke keuze.

Met uitzondering van de voorafnames, komt elke gemeente in aanmerking voor elk criteria van het Fonds en telt elke eenheid (bijv. aantal personen dat recht heeft op een leefloon, hectare open ruimte en aantal schoolgaande jeugd) evenveel mee. Bijgevolg krijgen fiscaal krachtige gemeenten ook geld via het criterium fiscale draagkracht en ontvangen socio-economisch sterke en zwakke lokale besturen hetzelfde bedrag per sociaal huurappartement en per kortgeschoolde werkzoekende. Op die manier lijkt het Gemeentefonds eerder te verdelen i.p.v. herverdelen. Onderstaande figuur geeft het onderscheid tussen verdelen en herverdelen grafisch weer:

Figuur 4: Continuüm van verdelen naar herverdelen



De eerste grafiek van figuur 4 toont de huidige verdeling van de hoofd dotatie van het Vlaams Gemeentefonds: met uitzondering van de voorafnames krijgt elke gemeente een gelijke dotatie voor elke eenheid die ze per maatstaf telt (bijv. aantal sociale huurappartementen, hectare open ruimte en aantal schoolgaande jeugd). De vierde grafiek toont een herverdelend stelsel waarin een deel van de middelen van gemeenten met een lage bestedingsdruk of hoge fiscale draagkracht vloeit naar gemeenten met een hoge bestedingsdruk en/of lage fiscale draagkracht. Een voorbeeld is het Deense systeem van nationale en regionale verevening, waar gemeenten met een structureel surplus (i.e. geraamde kosten vs. geraamde uitgaven) respectievelijk 58% en 27% van dat surplus betalen ten voordele van gemeenten met een structureel deficit. De geraamde kosten worden berekend op basis



van demografische kenmerken (i.e. leeftijdsstructuur van de populatie) en socio-economische karakteristieken (bijv. aantal werklozen tussen 20 en 59 jaar, aantal verhuurde appartementen, aantal psychiatrische patiënten, aantal single 65-plussers...).

Tussen het verdelend en herverdelend systeem bestaan mengvormen zoals getoond in de tweede en derde grafiek van figuur 4. In het scenario van de tweede grafiek krijgen alle gemeenten toegang tot de criteria van het Fonds, maar de dotatie per capita stijgt vanaf een bepaalde kantelwaarde. Een hypothetisch voorbeeld is dat alle gemeenten geld krijgen uit het criterium open ruimte, maar gemeenten met een hoger aandeel open ruimte t.o.v. de totale oppervlakte krijgen een hogere dotatie per hectare.

De derde grafiek toont een systeem waarin slechts enkele gemeenten in aanmerking komen voor een criterium of deel van het Fonds. Een voorbeeld is de extra vereveningssubsidie in de Deense lokale basisfinanciering voor gemeenten met een structureel deficit dat hoger is dan het nationaal gemiddelde. Gemeenten met een hoog structureel deficit komen in aanmerking voor een extra compensatie van maximaal 32% van het deficit. Ook in Frankrijk bestaat een soortgelijk systeem. Eén vijfde van het Franse fonds is voorbehouden voor (1) steden waarvan de fiscale draagkracht kleiner is dan de bestedingsdruk (i.e. 'la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale'), (2) gemeenten met een lage fiscale draagkracht en hoge bestedingsdruk (i.e. 'la dotation nationale de péréquation') en (3) plattelandsgemeenten (i.e. la dotation de solidarité rurale)⁹⁰.

17 Hoe denken de respondenten over herverdeling in het Gemeentefonds?

Veel respondenten stelden zich de vraag of het Gemeentefonds wel écht herverdeelt. Het gevoel leeft dat voornamelijk de grote besturen extra middelen krijgen uit het Gemeentefonds omwille van de voorafnames en het criterium 'centrumfuncties'. Enkele respondenten haalden aan dat het criterium fiscale draagkracht meer gewicht zou moeten krijgen zodat meer middelen gaan naar de fiscaal minder krachtige lokale besturen. Fiscale draagkracht is volgens hen immers het criterium dat de gemeentelijke uitdagingen op de meest objectieve manier vat. Fiscale draagkracht zou volgens

⁹⁰<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes> Geraadpleegd op 24 augustus 2021.

sommige respondenten de basis van het toekomstige Gemeentefonds moeten zijn om zo een écht herverdelend Fonds te realiseren.

18 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

Herverdelen van middelen tussen gemeenten is een kerndoelstelling van het Vlaams Gemeentefonds. Het Fonds tracht te herverdelen door verschillen in noden en fiscale draagkracht tussen gemeenten te compenseren. De Gini's tonen dat het Gemeentefonds in haar opzet slaagt: de algemene Gini is relatief hoog (0,4), maar de Gini's binnen de VRIND-clusters zijn laag (Smolders & Vanhee, 2022). De Gini's tonen dat het Gemeentefonds gelijke gemeenten gelijk behandelt en ongelijke gemeenten ongelijk: de doelstelling van herverdeling⁹¹.

Toch is er ruimte om de herverdelende werking van het Gemeentefonds te versterken en verfijnen. De herverdelende werking van het huidige Gemeentefonds gaat voornamelijk richting de centrumfuncties. 40,9% van het Gemeentefonds gaat naar de voorafnames en dus naar de grote, provinciale en regionale steden en kustgemeenten. Daarnaast gaat nog eens 8% van het Fonds naar de centrumfuncties. Het is dan ook logisch dat het huidige Gemeentefonds voornamelijk herverdeelt richting de centrumfuncties, iets wat niet problematisch hoeft te zijn aangezien de grotere compensatie van centrumfuncties een beleidskeuze was bij de laatste fundamentele hervorming van het Fonds in 2002. De vraag is echter of het herverdelen richting de centrumfuncties nog steeds de gewenste beleidsrichting is, of dat de Vlaamse overheid andere beleidskeuzen wil maken en dus een andere verhouding tussen de criteria wil realiseren.

Als de Vlaamse overheid de verhouding tussen de criteria onveranderd laat, zou een sterkere herverdeling ook bereikt kunnen worden door een andere verhouding tussen de maatstaven binnen de criteria. Zo zou een omkering van de maatstaven van fiscale draagkracht (OOV en APB) een kleine extra herverdelende werking realiseren (i.e. richting de kleinere gemeenten <70.000 inwoners). Later in dit rapport bespreken we de herverdelende werking van de maatstaven van elk criterium meer uitvoerig (zie titel 36.1.1).

⁹¹Let wel, de Gini's zeggen niets over de richting waarin het Gemeentefonds herverdeeld.

Naast een andere verhouding tussen de criteria en maatstaven kan ook een beperking van de toegang tot de criteria bijdragen aan de herverdelende werking van het Fonds. In het huidige Gemeentefonds hebben alle gemeenten een gelijke toegang tot alle criteria, m.u.v. van de voorafnames. Een hectare open ruimte is daarom evenveel waard in een gemeente met veel open ruimte als in een stad met een beperkte hoeveelheid open ruimte. Hetzelfde geldt voor fiscale draagkracht: 'rijke' en 'arme' gemeenten hebben een gelijke toegang tot het criterium. De gelijke toegang tot de criteria is niet noodzakelijk een probleem, het is een beleidskeuze. Als de Vlaamse overheid sterker wil herverdelen richting gemeenten met een lage fiscale draagkracht, zou ze gemeenten met een hoge fiscale draagkracht op 0 kunnen zetten voor het criterium 'fiscale draagkracht'. Fiscaalkrachtige besturen zouden zo mee de lasten dragen van fiscaal zwakkere besturen. Een handige bijkomstigheid is dat de penalisatie voor te lage opcentiemen en aanvullende personenbelasting niet langer noodzakelijk zou zijn. De vraag wordt immers steeds vaker gesteld of het aan de Vlaamse overheid is om gemeenten te bestraffen voor fiscale beleidskeuzen.

De Vlaamse overheid zou ook kunnen kiezen om meer te herverdelen richting open ruimte. Het versterken van de kernen gaat immers hand in hand met het beschermen van open ruimte. Een manier om meer te herverdelen richting open ruimte is gemeenten met een hoger aandeel open ruimte t.o.v. hun totale oppervlakte meer te compenseren dan gemeenten met een lager aandeel open ruimte.

Of de Vlaamse overheid de herverdelende werking van het Gemeentefonds moet versterken en op welke manier is afhankelijk van de beleidsrichting die zij wenst na te streven. Herverdelen vraagt altijd een onderscheid tussen gemeenten en moet daarom gebaseerd zijn op een objectieveerbare beleidslogica. Een objectieveerbare beleidslogica houdt in dat de keuzes die de Vlaamse overheid maakt gebaseerd zijn op degelijk studiewerk, maar ook gedragen worden door een duidelijke beleidslogica. Als de beleidslogica is om centrumfuncties te versterken en zo open ruimte te beschermen, dan moet de opbouw van het Fonds deze doelstelling ondersteunen. Het is aan de wetenschap om aan te tonen of het aandeel open ruimte t.o.v. het totale grondgebied een significante impact heeft op de bestedingsdruk van gemeenten. Vervolgens is het aan de Vlaamse overheid om de wetenschappelijke bevindingen af te toetsen met haar beleidsvisie en keuzes te maken die in lijn liggen met haar toekomstvisie over de bestuurlijke realiteit in Vlaanderen. Wetenschappelijk onderzoek resulteert vaak in meerdere scenario's die elk wat verder of dichterbij de gewenste beleidsrichting staan. Het is aan

de Vlaamse overheid om het scenario te selecteren dat enerzijds wetenschappelijk is onderbouwd en anderzijds in overeenkomst is met de gewenste beleidsrichting. Het kan immers niet zo zijn dat het Gemeentefonds de gewenste beleidsvisie over de bestuurlijke realiteit in Vlaanderen in de weg staat.

18.1.1 Vrij te besteden middelen vs. sturing

19 Kadering: Gemeenten kunnen de middelen uit het Gemeentefonds vrij besteden. Wat betekent 'vrij te besteden middelen' en is een bepaalde mate van sturing daarbij mogelijk?

De middelen die gemeenten krijgen uit het Gemeentefonds zijn vrij besteedbaar, gemeenten leggen dus geen verantwoording af over het gebruik ervan. Toch geven de verdelingscriteria van het Fonds onvermijdelijk sturingsprikkel. Zo geeft het criterium 'open ruimte' een impliciete prikkel voor het beschermen van open ruimte en het criterium 'centrumfuncties' een prikkel voor de verdichting van de stadskernen. Het is de vraag of meer expliciete sturingsprikkel wenselijk en verzoenbaar zijn met de achterliggende logica van het Gemeentefonds. De vraag of het Fonds explicieter zou mogen sturen wordt immers steeds vaker gesteld. Expliciete sturing zou er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat middelen die gemeenten vergaren via het open ruimte criterium ook degelijk besteed worden aan open ruimte. Ook zou expliciete sturing kleine gemeenten kunnen sanctioneren om fusies te stimuleren. Via expliciete sturing zou het Gemeentefonds de Vlaamse beleidsdoelstellingen op middellange en lange termijn sterker kunnen ondersteunen.

De vraag of het Gemeentefonds explicieter zou mogen sturen is geen nieuwe vraag, ook bij de vorige grote hervorming in 2001 werd de vraag gesteld. Zo haalde de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) in 2001 aan dat de geplande hervormingen van het Gemeentefonds geen rekening houden met het facet efficiënt bestuur. De SERV pleitte om ook rekening te houden met efficiënt bestuur, zodat lokale besturen die efficiënt werken beloond zouden worden⁹². Het belonen van gemeenten die 'goed' presteren is iets wat het Waals gemeentefonds in de praktijk heeft gebracht via 'les dotations logement-stock et logement-bonus'. Om gemeenten aan te moedigen sociale huisvesting te realiseren is 6% van het Waals gemeentefonds voorbehouden voor gemeenten die 10% van het

⁹²Advies van de SERV van 10 oktober 2001 over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (pag. 8).

aantal huishoudens op hun grondgebied in sociale huisvesting hebben gerealiseerd. In 2020 kregen 40 Waalse gemeenten middelen uit dit criterium. Voor gemeenten die de 10% drempel nog niet hebben gehaald, maar wel een concrete planning kunnen voorleggen om het te halen, bestaat een bonusschijf van 1%. In 2020 kregen 138 Waalse gemeenten middelen uit de bonusschijf.

Sturing via het Gemeentefonds is dus niet noodzakelijk iets nieuws, maar toch ook niet zonder gevaar. Expliciete sturingsprikkel gaat immers in tegen de basislogica van het Gemeentefonds, namelijk het bieden van een algemene financiering die gemeenten vrij kunnen besteden. Met name expliciete sturing via oormerking lijkt onverzoenbaar met de logica van een algemene financiering. Algemene financiering is het geschikte instrument indien zowel de gewenste lokale bestedingsvrijheid als de wil om horizontaal (i.e. tussen de gemeenten) en verticaal (i.e. tussen de bestuurlijke niveaus) te verevenen hoog is. De gemeente is in de eerste plaats verantwoording verschuldigd aan de eigen gemeenteraad en bevolking⁹³. Op die manier draait elke gemeente zelf op voor de eigen (in-)efficiëntie en (in-)effectiviteit en is er dus een efficiëntie en effectiviteits-prikkel ingebouwd in het Gemeentefonds (Rfv, 2017). Indien de gewenste lokale bestedingsvrijheid lager is, dan kan de Vlaamse overheid opteren om te werken via een geormerkte subsidiestroom, projectsubsidies, enveloppefinanciering enz.

Naast de incongruentie met de achterliggende logica van een algemene financieringsstroom, voelt sturing via het Gemeentefonds ook aan als een stap achteruit. De laatste decennia heeft de Vlaamse overheid immers veel inspanningen geleverd om haar rol als een sturend en controlerend orgaan te veranderen richting een kaderstellende, coachende en ondersteunende rol⁹⁴. Een recent voorbeeld is de inkanteling van zeven geormerkte sectorale subsidiestromen als een aanvullende dotatie in het Gemeentefonds (De Roover, 2021; De Roover & Van Dooren, 2021). De Vlaamse Regering tracht steeds meer vertrouwen, bevoegdheden, verantwoordelijkheid en autonomie te geven aan de lokale besturen⁹⁵. In die context kadert ook het voornemen om de financiële stromen tussen Vlaanderen en de lokale besturen te vereenvoudigen, transparanter te maken en zo te organiseren dat

⁹³Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019 (pag. 3).

⁹⁴Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019, stuk 138 (2014-2015), nr. 1 (pag. 11).

⁹⁵Visietekst regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019 (pag. 11).

de Vlaamse steden en gemeenten meer beleidsvrijheid ervaren (Rekenhof, 2019)⁹⁶. Het is de vraag in hoeverre meer sturing via het Gemeentefonds past binnen die Vlaamse doelstelling.

20 Hoe denken de respondenten over sturing via het Gemeentefonds?

De meeste respondenten pleitten voor een duidelijk onderscheid tussen doelsubsidies en algemene financieringsstromen. Het Gemeentefonds moet volgens hen vrij besteedbaar zijn en blijven. Sturing kan via andere financieringsinstrumenten, het Gemeentefonds is daar niet het juiste instrument voor. Wel zeiden de respondenten dat het Gemeentefonds de Vlaamse beleidsdoelstellingen niet in de weg mag staan en de Vlaamse langetermijnvisie moet ondersteunen. Wat zijn de Vlaamse beleidsdoelstellingen op middellange en lange termijn? Wat zijn de centrumsteden en functies van de toekomst? Wat zijn de toekomstige sociale uitdagingen? Wat met versterking van de kernen en bescherming van open ruimte? Hoe geven we duurzaamheid en klimaat een plaats in het Fonds? Het Fonds mag niet de logica volgen van voor wat hoort wat, maar moet wel gebaseerd zijn op een gedragen beleidsmatige toekomstvisie over maatschappelijke uitdagingen (bijv. betonstop, duurzaamheidsdoelstellingen, schaalvergroting). De criteria van het Gemeentefonds mogen andere doelstellingen niet in de weg staan.

Enkele afwijkende stemmen tijdens de focusgroepen pleitten voor responsabilisering en/of een belonende werking van het Fonds. Volgens hen zou het Fonds gemeenten die efficiënt en 'goed' werk leveren moeten belonen. Het Fonds zou zo een proactief instrument kunnen worden, i.p.v. het reactieve instrument dat het momenteel is.

21 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

Algemene financiering is een geschikt instrument als de lokale bestedingsvrijheid en wil om te herverdelen groot zijn. Expliciete sturing is daarom niet verzoenbaar met een algemene financiering zoals het Gemeentefonds. De Vlaamse overheid wil via het Gemeentefonds de lokale autonomie en bestuurskracht versterken, zodat gemeenten een sterk en responsief beleid kunnen voeren. Expliciete

⁹⁶De algemene visie richting meer decentralisatie, meer vertrouwen in en meer beleidsvrijheid voor de steden en gemeenten en minder sturing vanuit Vlaanderen, vindt haar onderbouwing in, onder meer, het Witboek Interne Staatshervorming, de uitvoering van het Planlastendecreet en de werkzaamheden van de commissies Efficiëntiewinst voor Lokale Besturen en Decentralisatie.

sturing, in de vorm van oormerking, gaat in tegen die kerndoelstelling. Ook uit de focusgesprekken bleek duidelijk dat het niet wenselijk is om de middelen van het Gemeentefonds te oormerken.

Daarnaast zou het oormerken van het Gemeentefonds het financieringslandschap nog complexer maken. Naast algemene financiering bestaan er heel wat alternatieve financieringsmogelijkheden om middelen te oormerken of sturend te maken: geoordeelde subsidies, trekkingsrechten, projectsubsidies, enz. Als de Vlaamse overheid middelen sturend wil maken, is het beter deze middelen uit te betalen via een specifieke stroom en niet via het Gemeentefonds. De helderheid van de financieringsinstrumenten primeert en voor algemene financiering impliceert dit onvermijdelijk een hoge bestedingsvrijheid.

Expliciete sturing in de vorm van oormerking in het Gemeentefonds is dus geen goede keuze, maar naast oormerking bestaan andere manieren om 'zacht' sturend te werken. Een voorbeeld van zachte sturing is belonen en/of het hanteren van minimumgrenzen, bijvoorbeeld gemeenten die hun geplande investeringen in belangrijke mate realiseren een extra financiële injectie geven via het Gemeentefonds. Lokale besturen zijn immers belangrijke investeerders, maar heel wat externe en interne contextfactoren kunnen hen ervan weerhouden om de geplande investeringen uit te voeren. Zo ontstaat het risico op een procyclisch investeringsbeleid: veel investeren wanneer het goed gaat met de economie en weinig wanneer het slecht gaat met de economie. Idealiter zijn overheidsinvesteringen eerder anticyclisch zodat ze de problemen, die door de conjunctuurgolf ontstaan, tegenwerken. Door het anticyclisch beleid ontstaat opnieuw een grotere vraag, waardoor meer productie en werkkrachten nodig zijn, wat zich op zijn beurt vertaalt in een dalende werkloosheid. Echter, investeren tijdens een laagconjunctuur resulteert in hogere schulden. Daarom is het niet onlogisch om de lokale uitgaven te beschermen via het Fonds, op voorwaarde dat gemeenten een minimaal aandeel van de geplande investeringen degelijk realiseren. Op basis van een objectiveerbare beleidslogica (i.e. gebaseerd op onderzoek én een duidelijke beleidsvisie) moet de Vlaamse overheid bepalen vanaf welke realisatiegraad gemeenten extra middelen kunnen krijgen uit het Gemeentefonds.

Een tweede voorbeeld van een belonende werking en/of minimumgrenzen in een algemene basisfinanciering vinden we in het Waalse systeem, waar 6% van het Fonds voorbehouden is voor

gemeenten die minstens 10% van het aantal huishoudens op hun grondgebied in sociale huisvesting hebben gerealiseerd.

Uit de focusgesprekken bleek dat zachte sturing via het Gemeentefonds niet noodzakelijk uitgesloten moet worden. Zachte sturing zou kunnen als er een brede bestuurlijke consensus bestaat over de desbetreffende thema's (bijv. duurzaamheid (beleidsinhoudelijk) en schaalgrootte (bestuurlijk)). Indien noodzakelijk kan de indexering van het Fonds gebruikt worden om de sturende werking te financieren. Toch is het belangrijk om bewust te zijn van mogelijke perverse effecten van 'zachte' sturing. Zo kan het gemeenten stimuleren om middelen op een manier te besteden die niet in lijn is met de lokale noden. Zachte sturing kan gemeenten ook aanzetten om slechts inspanningen te leveren tot de minimumgrens bereikt is of om te veel capaciteit in te zetten op beleid dat via het Gemeentefonds beloond wordt en te weinig op beleid dat niet beloond wordt. Daarnaast bestaat het risico voor een indirecte oormerking: om jaarlijks aanspraak te maken op de middelen moeten gemeenten bewijzen dat ze voldoende inzetten op het beleid dat de Vlaamse overheid beloont. Een eenvoudige manier om dat te bewijzen is via de uitgaven in de BBC. Zo ontstaat een indirecte oormerking waarin gemeenten de facto verplicht zijn hun middelen op een bepaalde manier te besteden.

21.1 GEMEENTEFONDS EN INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

21.1.1 Solidariteit tussen de bestuurlijke niveaus: wat in tijden van hoge inflatie? Terug richting een flexibele indexering?

22 Kadering

De vaste groei van 3,5% maakt de omvang van het huidige Vlaams Gemeentefonds voorspelbaar. In 2005 besloot de Vlaamse overheid om de fluctuerende groei van het Fonds (i.e. aanpassing aan de geraamde reële groei van het BNP en inflatie) te vervangen door een voorspelbare vaste groeivoet. De kerngedachte was dat een vaste groeivoet steden en gemeenten meer in staat zou stellen om een financieel evenwicht te bereiken. Bovendien waren de voorspellingen dat de inflatie nog heel wat jaren onder de 3,5% zou blijven. In 2008 bleken de voorspellingen echter niet correct en bedroeg de

//

gemiddelde inflatie 4,49%⁹⁷. Doordat de inflatie de groeivoet van het Gemeentefonds overschreed ging de reële koopkracht van de Vlaamse steden en gemeenten achteruit. Bijgevolg werd in 2008 de vraag gesteld of het Gemeentefonds opnieuw zou moeten groeien a.d.h.v. de geraamde reële groei (BBP-groei) en inflatie⁹⁸.

Ook in 2022 staat de indexering van 3,5% ter discussie aangezien de gemiddelde inflatie van januari-februari-maart (i.e. 7,98%⁹⁹) de vaste indexering van 3,5% sterk overstijgt. De hoge inflatie is problematisch voor de lokale besturen aangezien het plots veel duurder wordt om hetzelfde beleidspakket te realiseren. Bovendien stijgen bepaalde kosten exceptioneel (bijv. brandstof) omwille van de globale onrust (oorlog in Oekraïne, onrust op de energiemarkt...).

De groeivoet van het Gemeentefonds gaat over de gewenste solidariteit tussen de bestuurlijke niveaus. Bij een inflatie die lager is dan 3,5% (zoals in 2005 t.e.m. 2007 en in 2009 t.e.m. 2021) is de vaste groeivoet van 3,5% voordelig voor de lokale besturen, een flexibele indexering zou immers minder hebben opgebracht. Tegelijkertijd is het negatief voor de Vlaamse overheid aangezien zij meer betaalt aan het Gemeentefonds dan het geval zou zijn als het Gemeentefonds zou evolueren met de inflatie en vaste reële groei (hoewel de vaste indexering ook het voordeel heeft dat het de Vlaamse budgettering voorspelbaar maakt). De vaste indexering resulteert dus steeds in 'winnaars' en 'verliezers'. De vraag stelt zich of er meer solidariteit moet zijn tussen Vlaanderen en de lokale besturen, zodat ze samen de impact van de inflatie dragen.

Wanneer we de vaste indexering van 3,5% in een internationaal kader plaatsen, zien we dat een vaste groeivoet relatief uniek is. Zo fluctueert de omvang van het Nederlandse gemeentefonds mee met de ontwikkelingen van de rijksuitgaven (i.e. trap-op-trap-af). De zogenoemde 'trap-op-trap-af' systematiek houdt in dat de groei (of krimp) van het gemeentefonds gelijk is aan de groei of krimp van de netto rijksuitgaven. De jaarlijkse toe- of afname van het Nederlandse gemeentefonds wordt het accres genoemd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert gemeenten meerdere malen per jaar over de

⁹⁷<https://www.inflation.eu/nl/inflatiecijfers/belgie/historische-inflatie/cpi-inflatie-belgie-2008.aspx> , geraadpleegd op 8 april 2022.

⁹⁸Kijk bijvoorbeeld naar het verslag van de commissievergadering voor Binnenlandse aangelegenheden, bestuurszaken, institutionele en bestuurlijke hervorming en decreetsevaluatie van 7 oktober 2008 of het artikel dat De Morgen schreef op 3 juni 2008 'Gemeenten krijgen geen extra middelen voor inflatie'.

⁹⁹<https://www.inflation.eu/nl/inflatiecijfers/belgie/historische-inflatie/cpi-inflatie-belgie-2022.aspx> , geraadpleegd op 8 april 2022

verwachte omvang van het gemeentefonds, de definitieve omvang is bekend wanneer het ministerie de meicirculaire van het daaropvolgende jaar publiceert (Kattenberg et al., 2017). Het trap-of-trap-af principe maakt het Nederlandse systeem relatief onvoorspelbaar: fluctuaties in de rijksbegroting werken door in de gemeentebegroting wat een evenwichtig financieel beleid van de gemeenten ondermijnt. Daarnaast zijn de feitelijke rijksuitgaven pas na afloop van het begrotingsjaar bekend, wat het voor lokale besturen lastiger maakt om een goed financieel beleid te realiseren (Rfv, 2017). Er is derhalve steeds meer discussie in Nederland over de wenselijkheid van het trap-op-trap-af mechanisme (de Kruijf, 2020).

Ook in Frankrijk is de groeivoet van het gemeentefonds anders dan in Vlaanderen. De Franse 'dotation globale de fonctionnement (DGF)' wordt als sinds 2011 niet meer geïndexeerd. Tussen 2014 en 2017 daalde de omvang van de DGF aangezien alle Franse overheidsniveaus geacht werden mee te werken aan het financieel herstel. Tussen 2014 en 2017 is het Franse fonds van 40,1 miljard naar 30,9 miljard gedaald (Direction générale des collectivités locales, 2021)¹⁰⁰.

In Wallonië wordt het gemeentefonds sinds 2008 jaarlijks geïndexeerd op basis van de gemiddelde consumptieprijsindex en sinds 2010 wordt de gemiddelde consumptieprijsindex nog eens met 1% verhoogd. De 1% representeert jaarlijks zo'n 12 miljoen euro en heeft tot doel de gemeenten in staat te stellen om de steeds maar stijgende kosten het hoofd te bieden. Naast de 1% wordt sinds 2014 jaarlijks een bedrag van 11,189 miljoen euro aan het fonds toegevoegd. De 11,189 miljoen euro is historisch gekoppeld aan de oude gewestbelasting op gsm-masten. In 2020 bedroeg de omvang van het Waals fonds 1.266.894.000 euro¹⁰¹.

23 Hoe denken de respondenten over de indexering van het Gemeentefonds?

Meteen bij de start van de meeste focusgesprekken haalden de respondenten de meerwaarde aan van de vaste indexering. Volgens de respondenten maakt de vaste indexering het Vlaams Gemeentefonds erg voorspelbaar, wat bijdraagt aan een meerjarenbudget in evenwicht. Enkele respondenten maakten

¹⁰⁰<https://www.weka.fr/finances-comptabilite/dossier-pratique/pratique-des-finances-territoriales-dt18/savoir-comment-evolue-la-dotation-globale-de-fonctionnement-dgf-0372/#:~:text=L'%C3%A9volution%20des%20composantes%20de%20la%20DGF,-L'%C3%A9volution%20des&text=La%20DGF%20nationale%2C%20%C3%A0%20p%C3%A9rim%C3%A8tre,Md%E2%82%AC%20pour%20es%20d%C3%A9partements>. Geraadpleegd op 12 april 2022.

¹⁰¹<https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2414> Geraadpleegd op 17 augustus 2020.

echter een kanttekening bij de vaste indexering: volgens hen zijn lokale besturen door de vaste indexering niet voorbereid op perioden van hoge inflatie. In het kader van hoge inflatie en steeds maar stijgende kosten (bijv. pensioenen, anciënniteit) is de vaste indexering van 3,5% onvoldoende. Zij pleitten daarom voor een flexibeler systeem dat rekening houdt met schommelingen in de inflatie, maar dat er ook voor zorgt dat het Gemeentefonds nooit in omvang kan afnemen.

24 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

De vaste indexering van 3,5% maakt dat het huidige Gemeentefonds niet is afgestemd op sterke schommelingen in inflatie. Hoge inflatie heeft echter een belangrijke impact op de lokale uitgaven. Hoewel alle bestuurlijke niveaus onderhevig zijn aan de impact van inflatie, maakt het hoge aandeel personeelsuitgaven en de belangrijke rol in investeringen het lokale niveau extra gevoelig voor schommelingen in de economische conjunctuur. Daarnaast is een groeiend Gemeentefonds een manier om de steeds grotere taakstelling van de lokale besturen, ten gevolge van decentralisatie van taken en bevoegdheden, te honoreren.

In 2005 koos de Vlaamse regering voor een vaste groeivoet van 3,5% om gemeenten beter in staat te stellen een financieel evenwicht te bereiken. Rekening houdend met de voorspellingen omtrent de inflatie leek 3,5% een royale groeivoet. Echter, met de huidige hoge inflatie (i.e. de gemiddelde inflatie van januari-februari-maart 2022 is 7,98%) lijkt de doelstelling van de vaste indexering (i.e. grotere voorspelbaarheid) voorbijgestreefd. Een flexibeler systeem dringt zich mogelijks op.

Een flexibele indexering kan gerealiseerd worden op vele manieren. Zo zou de Vlaamse regering kunnen opteren voor het systeem dat voor 2005 in werking was: een aanpassing van het Fonds aan de geraamde reële groei en de inflatie. Ook zou het mogelijk zijn om de huidige vaste indexering (3,5%) tijdelijk te verhogen als de inflatie een bepaalde waarde overschrijdt.

In de focusgroepen werd vaak verwezen naar de meerwaarde van een vaste indexering voor de voorspelbaarheid van de lokale inkomsten. Een flexibele indexering zou resulteren in minder stabiele inkomsten en het lokale besturen zo lastiger maken om een financieel evenwicht te bereiken. Echter, een flexibele indexering hoeft niet noodzakelijk minder voorspelbaar te zijn, het kan de inkomsten van de lokale besturen toekomstbestendiger maken doordat het Fonds de kosten volgt. Daarnaast

verhoogt een flexibele indexering de solidariteit tussen Vlaanderen en de lokale besturen: ten tijde van een lage inflatie groeit het Fonds minder snel (voordelig voor de Vlaamse overheid) en ten tijde van hoge inflatie groeit het Fonds sterker (voordelig voor de lokale besturen). Een veiligheidsmechanisme dat ervoor zorgt dat het Fonds niet krimpt, kan een belangrijke waarborg bieden aan de lokale besturen.

24.1.1 Welke verhouding is wenselijk tussen het Gemeentefonds en fiscaliteit?

25 Kadering

De Vlaamse steden en gemeenten halen het grootste deel van hun exploitatie-ontvangsten uit belastingen: in 2020 39,9% van de totale exploitatie-ontvangsten, waarvan 34,7% uit de aanvullende belastingen (OOV, APB en andere aanvullende belastingen)¹⁰². De aanvullende belastingen zijn een gedeeld belastingsysteem tussen de centrale overheid en de lokale besturen: de centrale overheid int de belastingen en stort vervolgens een deel door naar de lokale besturen. De gemeenten kunnen de belastingvoet bepalen (aantal opcentiemen onroerende voorheffing en % aanvullende personenbelasting), maar hebben geen impact op de belastingbasis.

De taakstelling van de lokale besturen overschrijdt de inkomsten die steden en gemeenten genereren via belastingen. De Vlaamse overheid tracht het onevenwicht tussen de gemeentelijke taken en gemeentelijke belastingcapaciteit gedeeltelijk te compenseren via het Gemeentefonds (Bouckaert et al., 2001). Na de fiscale inkomsten, maakt de algemene financiering (i.e. het Gemeentefonds, de aanvullende dotaties en andere algemene financieringsstromen) daarom het grootste deel uit van de gemeentelijke exploitatie-ontvangsten: 23,12% in 2020.

Naast het Gemeentefonds en het gedeeld belastingsysteem (OOV en APB) bestaan nog alternatieve mogelijkheden om een evenwicht te creëren tussen de taken en inkomsten van gemeenten: het vergroten van de lokale fiscale inkomsten of het verkleinen van de lokale taakstelling. Enerzijds, om de lokale fiscale inkomsten te vergroten zouden meer centrale belastingen in handen kunnen komen van de lokale besturen, zodat er meer lokale en minder centrale belastingen zijn. Meer

¹⁰²Zie tabel 1 onder titel: 2. Inkomsten Vlaamse gemeenten.

lokale belastingen zou zowel de gemeentelijke autonomie als de transparantie verhogen aangezien het overheidsniveau dat het geld besteedt het ook doet. Anderzijds, een evenwicht tussen de taken en inkomsten van de lokale besturen kan ook gerealiseerd worden door de lokale taakstelling te verkleinen en dus door gemeentelijke taken/bevoegdheden over te hevelen naar het centrale niveau. Verticaal herverdelen (i.e. tussen Vlaanderen en de lokale besturen) via het Gemeentefonds is slechts één van de mogelijkheden om een evenwicht te creëren tussen de lokale inkomsten en taakstelling. De vraag is dan ook in welke mate het huidige evenwicht tussen het Gemeentefonds en de fiscaliteit behouden moet blijven in het toekomstige Gemeentefondsbeleid.

26 Hoe denken de respondenten over de verhouding tussen het Gemeentefonds en de lokale fiscaliteit?

De verhouding tussen de lokale fiscaliteit en het Gemeentefonds is niet uitvoerig besproken tijdens de focusgesprekken. De meeste respondenten waren relatief tevreden met het huidige evenwicht en vonden het belangrijk dat de lokale fiscale autonomie beschermd wordt én dat een zwakke belastingbasis voldoende gecompenseerd wordt via het Gemeentefonds. Het criterium ‘fiscale draagkracht’ werd dan ook door de meeste respondenten genoemd als een belangrijk criterium.

Het grootste aandeel van de lokale fiscale inkomsten komt uit de OOV en de APB, maar in elke focusgroep verwees minstens één respondent ook naar het belang van andere lokale belastingen. Er bestaan immers heel wat andere belastingen die ook een belangrijke impact hebben op de lokale inkomsten. In sommige gemeenten zijn lokale belastingen een wezenlijk onderdeel van de lokale ontvangsten, maar het gemeentefonds houdt hier geen rekening mee. Ook spraken enkele respondenten over de noodzakelijke, maar soms afwezige, afstemming tussen de gemeentelijke fiscaliteit en de gewenste Vlaamse beleidsrichting: zo brengt open ruimte fiscaal minder op, maar dringt de Vlaamse overheid wel aan op een betonstop waardoor respondenten het gevoel hebben dat gemeenten fiscaal ‘gestraft’ worden voor hun open ruimte. Tot slot werd tijdens de focusgesprekken ook verwezen naar de impact van Europees, federaal en Vlaams beleid op de lokale inkomsten. Een voorbeeld is de taxshift die ervoor heeft gezorgd dat gemeenten die hun belastingtarieven ongewijzigd laten, minder inkomsten genereren via de APB.



27 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

Een groot aandeel van de exploitatie-ontvangsten van Vlaamse steden en gemeenten komt voort uit belastingen (i.e. 39,9% in 2020). Gemeentelijke fiscaliteit versterkt de autonomie van steden en gemeenten; een duidelijke beleidsdoelstelling van de Vlaamse overheid. Toch zijn de inkomsten uit belastingen niet toereikend voor de taakstelling van de lokale besturen. Daarom kiest de Vlaamse overheid, naast een gedeeld belastingsysteem (APB en OOV), ook voor een verevening van fiscale draagkracht via het Gemeentefonds. Het is aangeraden om ook in het toekomstige Gemeentefondsbeleid voldoende verticaal te blijven verevenen tussen Vlaanderen en de lokale besturen én het gedeeld belastingsysteem van de twee belangrijkste fiscale inkomstenbronnen (OOV en APB) van de gemeenten te behouden. Een belangrijk voordeel van zowel het gedeeld belastingsysteem als van het Gemeentefonds is dat ze lokaal maatwerk en gemeentelijke autonomie toelaten. Daarnaast waarborgt het Gemeentefonds dat geen al te grote discrepanties ontstaan in de fiscale draagkracht van gemeenten om zo nadelige concurrentie-effecten te vermijden.

Niet enkel Vlaams, maar ook Europees en federaal beleid heeft een impact op de lokale ontvangsten en/of uitgaven. Twee voorbeelden zijn de taxshift, die ertoe heeft geleid dat gemeenten minder inkomsten kunnen vergaren via de APB, en de Europese verplichting om regen- en afvalwater te scheiden, wat heeft geresulteerd in belangrijke extra kosten voor de lokale besturen. Extra taken, hogere kosten of minder mogelijkheden om inkomsten te vergaren hebben een weerslag op het evenwicht tussen taken en inkomsten van de lokale besturen en moeten mogelijks in rekening worden genomen in het Gemeentefondsbeleid.

27.1 CRITERIA EN MAATSTAVEN

27.1.1 Alles naar criteria of net segmentering?

28 Kadering

De huidige verdeling van het Gemeentefonds gebeurt enerzijds aan de hand van een segmentering in de vorm van de voorafnames en anderzijds aan de hand van vier criteria: centrumfuncties, sociale

maatstaven, fiscale draagkracht en open ruimte. Vooral de voorafnames liggen onder vuur aangezien de segmentering als onvoldoende objectief en actueel wordt beschouwd.

Een vaak geponeerde oplossing voor de voorafnames is het volledige Fonds verdelen op basis van criteria. Niet enkel de gepercipieerde objectiviteit van de verdeling zou zo verhogen, ook de transparantie van de verdeling van het Fonds zou stijgen. Iedere gemeente kan immers op een eenvoudige manier achterhalen hoe haar dotatie is berekend. Het gevoel van onbillijkheid dat rond de voorafnames hangt kan zo gemedieerd worden. Als de nood objectief aantoonbaar is, kan gewerkt worden met een voorafname voor Gent en Antwerpen (en eventueel andere steden) aangezien zij *outliers* zijn en daarom lastiger te vatten zijn in criteria die gelden voor alle steden en gemeenten.

Een andere mogelijke oplossing voor de voorafnames is juist meer segmentering, maar wel op basis van degelijk en actueel studiewerk dat de segmenten onderbouwt. In het toekomstige Gemeentefondsbeleid moeten we een evenwicht zoeken tussen validiteit (meten de maatstaven de criteria die we willen meten?) en transparantie/eenvoud (niet te veel maatstaven). Segmentering kan helpen om het evenwicht tussen eenvoud en validiteit te realiseren. Het is immers niet altijd mogelijk om een complex sociaal gegeven (bijv. bestedingsdruk veroorzaakt door centrumfuncties) te vatten in enkele maatstaven. Om niet richting een Nederlands gemeentefonds met meer dan 80 maatstaven te evolueren is het daarom ook een mogelijkheid om het Gemeentefonds te verdelen op basis van wetenschappelijk onderbouwde segmenten. De segmenten of kamers moeten gebaseerd zijn op voorstudies die periodiek geëvalueerd worden zodat het Gemeentefonds up to date blijft. Ook is het belangrijk dat de segmenten op een heldere manier worden toegelicht zodat het voor de gemeenten duidelijk is wat voor studiewerk achter de segmenten schuilt.

Het meest realistische scenario lijkt de gulden middenweg tussen segmentering en criteria. Een deel van het Fonds kan verdeeld worden op basis van segmentering (bijv. centrumfuncties en open ruimte), een ander deel kan verdeeld worden op basis van criteria (bijv. fiscale draagkrachten en sociale maatstaven).

29 Visie van de respondenten over criteria vs. segmentering

Volgens de respondenten zijn de voorafnames het grootste probleem in het huidige Gemeentefonds. De voorafnames worden niet als objectief en billijk ervaren. Daarom pleitten de meeste respondenten
////////////////////////////////////

voor een Gemeentefonds waarin de centrumfuncties blijken uit de criteria, eventueel met een voorafname voor Antwerpen en Gent. Doorheen het gesprekken vermeldden de meeste respondenten dat het Gemeentefonds niet complexer mag worden en dat slechts een beperkt aantal nieuwe criteria en/of maatstaven wenselijk zijn. Andere respondenten menen dat complexiteit niet te vermijden valt, zeker niet als de voorafnames omgevormd moeten worden tot criteria en maatstaven. Er bestaat dus een spanning tussen weinig criteria en maatstaven en een valide Gemeentefonds.

30 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

Zowel in de focusgesprekken als in de uitspraak van het Grondwettelijk Hof blijken de voorafnames het grootste heikel punt in het Gemeentefonds ¹⁰³. Het Grondwettelijk Hof stelt dat een toekomstig financieringsinstrument gebaseerd moet zijn op actuele data. De meeste respondenten pleitten om de voorafnames te objectiveren aan de hand van criteria en dus om de grotere bestedingsdruk van de centrum- en kustgemeenten te meten aan de hand van maatstaven. Tegelijkertijd wensen de respondenten niet te veel nieuwe criteria en maatstaven.

In een Gemeentefonds 2.0 moeten we een evenwicht zoeken tussen validiteit (meet het instrument wat we willen dat het meet?) en eenvoud (niet te veel criteria en maatstaven). Alles meten aan de hand van criteria, zonder het Gemeentefonds complexer te maken en zonder in te boeten op validiteit is mogelijks lastig: onderzoek moet aantonen of centrumfuncties op een efficiënte en valide manier te vatten zijn in enkele maatstaven. Het huidige criterium centrumfuncties dat louter gebaseerd is op het aantal leerlingen en werkgelegenheid lijkt alleszins niet voldoende om de complexiteit van de centrumfuncties te vatten. Een centrumfunctie behelst immers meer dan het aanbod van onderwijs en de tewerkstelling, ook de mobiliteitsstromen van en naar de centrumstad spelen een rol, net als het aanbod van zorg, de grotere veiligheidsproblemen in stedelijke kernen, het grotere cultuur en sportaanbod, de infrastructuur in gemeentelijk beheer enz. De bestedingsdruk die ontstaat o.w. van

¹⁰³Grondwettelijk Hof - Arrest nr. 121/2018 van 4 oktober 2018 - Rolnummers Rolnr. 6650 en 6687 (samengevoegd) - Beroep tot vernietiging - Vlaamse decreet van 2 december 2016 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, ingesteld door de stad Geraardsbergen en anderen en door de stad Vilvoorde



een centrumfunctie is het resultaat van een complex kluwen van variabelen die op elkaar inspelen. Dit complex kluwen vatten in enkele maatstaven lijkt een uitdaging.

Om de voorafnames te objectiveren, zonder het Gemeentefonds al te complex te maken en zonder aan validiteit in te moeten boeten, lijkt de afbakening van segmenten een realistische keuze. De kamers moeten gebaseerd zijn op een objectiveerbare beleidslogica: gestoeld op studiewerk, maar met een duidelijke achterliggende beleidslogica en visie. Het is de vraag waar we heen willen met de bestuurlijke realiteit in Vlaanderen. Willen we richting één centrumstad per regio? Dan kan de segmentering daar rekening mee houden. Willen we de mobiliteitsknooppunten versterken? Dan kan dat meegenomen worden in de afbakening van de kamers. Willen we doelgericht open ruimte beschermen? Dan kan er een kamer zijn met gemeenten met veel open ruimte. Tot welke kamer gemeenten behoren moet geobjectiveerd worden aan de hand van studiewerk dat periodiek geëvalueerd wordt (bijv. om de 6 of 12 jaar).

30.1.1 Hypothetisch vs. reëel kostenmodel?

31 Kadering

Het huidige Gemeentefonds is gebaseerd op een hypothetisch kostenmodel: het gewicht van de criteria waarvoor het Fonds compenseert is gebaseerd op een beleidsmatige keuze, niet op de reële kosten van steden en gemeenten. Een reëel kostenmodel impliceert dat Vlaanderen de echte kosten van steden en gemeenten voor bepaalde taken in kaart brengt en compenseert via het Fonds.

In 2001, bij de laatste grote hervorming werd de afweging tussen een reëel en hypothetisch kostenmodel gemaakt. Zowel de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur als de SERV waren in 2001 ervan overtuigd dat vanuit het kerntakendebat duidelijkheid diende te komen over taken die de gemeenten uitvoeren in opdracht van de Vlaamse overheid, de reguliere taken van steden en gemeenten die via afzonderlijke financieringsstromen lopen en impulsprogramma's. Op die manier verwachtte de SERV en de Hoge Raad dat via het kerntakendebat een reële kostprijsberekening zou gemaakt worden van taken die steden en gemeenten door de Vlaamse overheid krijgen opgelegd. Het Gemeentefonds zou vervolgens gebaseerd kunnen worden op die kostprijsberekening.

////////////////////////////////////

De Vlaamse overheid heeft in 2001 ervoor gekozen om de koppeling tussen het Gemeentefonds en het kerntakendebat niet te maken. De Vlaamse overheid beargumenteerde haar keuze door te verwijzen naar de fundamentele hertekening van het Fonds die nodig zou zijn om het Fonds te baseren op een reëel kostenmodel. Daarnaast zouden de kerndoelstellingen van het Fonds (i.e. basisfinanciering, herverdeling van middelen en solidariteit tussen gemeenten en lokale autonomie) moeten worden aangepast. Tot slot was de Vlaamse overheid niet overtuigd dat het kerntakendebat op korte termijn duidelijkheid zou bieden over de reële kostprijs van medebewindstaken of opdrachten die gemeenten voor de Vlaamse overheid uitvoeren¹⁰⁴.

Ook in het onderzoek dat PriceWaterhouseCoopers (2009) heeft uitgevoerd in opdracht van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, worden belangrijke redenen aangehaald waarom een reëel kostenmodel in de context van het Gemeentefonds problematisch is. Ten eerste is er een mogelijk *'spend what you get effect'* dat ervoor zorgt dat gemeentebesturen hun uitgaven doorheen de jaren aanpassen aan hun inkomsten. De analyse van de bestedingsbehoeften van een gemeente hoeft dan ook niet noodzakelijk een goede indicatie te zijn van de noden van een gemeente. Ten tweede bestaat ook het *'neighbouring effect'* dat maakt dat bestedingspatronen van omliggende gemeenten vaak gecorreleerd zijn met elkaar. Ten derde, uitgaven zijn afhankelijk van keuzen die in het verleden zijn gemaakt. Zo heeft het uitrustingsniveau (bijv. een zwembad), de staat van de gemeentelijke infrastructuur (bijv. veel verouderde gebouwen) en een hoge personeelskost (bijv. o.w. van een groot personeelskorps) een grote impact op de huidige gemeentelijke uitgaven. Tot slot verwijst PriceWaterhouseCoopers (2009) ook naar de impact van de schuldenlast op het huidige en toekomstige bestedingspatroon van gemeenten.

32 Hoe denken de respondenten over een hypothetisch versus reëel kostenmodel?

De meeste respondenten stelden het hypothetisch kostenmodel, waarop het huidige Gemeentefonds gebaseerd is, niet in vraag. Slechts enkele van de respondenten maakten de opmerking dat het Gemeentefonds meer afgestemd zou moeten zijn op de reële uitgaven en taken van de Vlaamse steden en gemeenten om zo de middelen op een meer billijke manier te verdelen. Ook in de context van de

¹⁰⁴Ontwerp van Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, Memorie van Toelichting, p.6



centrumfuncties haalden enkele respondenten aan dat ze akkoord zijn dat centrumsteden een grotere dotatie krijgen, maar dat het duidelijk moet zijn welke taken tegenover die grotere dotatie staan. De meeste respondenten waren echter niet te vinden voor een reëel kostenmodel. Volgens hen zijn de gemeentelijke uitgaven sterk keuze-afhankelijk en is een reëel kostenmodel bijgevolg niet haalbaar.

33 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

In 2002, bij de laatste fundamentele hervorming van het Gemeentefonds, is gekozen voor een Fonds gebaseerd op het hypothetisch kostenmodel, een keuze die ook nu het meest wenselijk lijkt. Basisfinanciering vertrekt vanuit de doelstelling dat gelijkaardige gemeenten de mogelijkheden moeten hebben om een gelijkaardig basisbeleid te voeren. Wat basisbeleid inhoudt is o.a. afhankelijk van de context van de gemeente, het beleid dat de gemeente in het verleden heeft gevoerd en de cultuur van de gemeente. Bovendien bestaan er ook gemeentelijke verschillen in de kostprijs van basisbeleid (Leroy & Gilot, 2021). Een reëel kostenmodel impliceert een top-down vastgelegde lijst van taken die het basisbeleid van gemeenten definieert, iets wat voorbij de doelstelling van het Gemeentefonds gaat.

Een reëel kostenmodel gaat niet enkel voorbij aan de doelstelling van het Fonds, het kan ook perverse effecten met zich meebrengen. Zo kan het een opwaartse druk genereren op uitgaven die in het kostenmodel vervat zitten t.o.v. uitgaven die niet in het kostenmodel zitten. Door meer in te zetten op uitgaven die in rekening worden genomen in het kostenmodel zullen gemeenten een impact hebben op de dotatie ze krijgen. Bovendien is het reëel kostenmodel de facto een geormerkt Gemeentefonds omdat het verdeeld wordt aan de hand van de lokale uitgaven. Kortom, een Gemeentefonds dat gebaseerd is op de reële gemeentelijke uitgaven aan een basispakket beleidstaken lijkt moeilijk haalbaar en niet noodzakelijk waardevol. De risico's van een reëel kostenmodel wegen niet op tegen de meerwaarde, daarom moet het toekomstige Gemeentefondsbeleid vasthouden aan het hypothetisch kostenmodel.

////////////////////////////////////

33.1.1 Verhouding tussen criteria

34 Kadering

In het huidige Gemeentefonds gaat 40,9641% naar de voorafnames, 7,9778% naar de centrumfunctie, 30,1163% naar fiscale draagkracht, 5,9834% naar open ruimte en 14,9584% naar sociale maatstaven. Het grootste deel van het Fonds gaat dus naar de voorafnames (i.e. centrumfuncties en kustgemeenten) en fiscale draagkracht. De verhouding tussen de criteria draagt bij aan de herverdelende werking van het huidige Gemeentefonds richting de centrumfuncties. Een andere verhouding tussen de criteria kan de herverdelende werking veranderen.

35 Hoe denken de respondenten over de verhouding tussen de criteria?

Tijdens de focusgesprekken werden de respondenten gevraagd naar de gewenste verhouding tussen de criteria van het Gemeentefonds. Weinig respondenten hadden een mening over de verhouding tussen de criteria aangezien het volgens hen een politieke vraag is en het daarom afhankelijk is van de beleidsrichting die Vlaanderen uit wil. Doorheen de gesprekken werd wel met enige regelmaat verwezen naar de waarde van het criterium ‘fiscale draagkracht’. Ook de sociale maatstaven zouden volgens sommigen meer gewicht moeten krijgen in het toekomstige Gemeentefondsbeleid.

36 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid.

De verhouding tussen de criteria is een belangrijke politieke vraag naar de gewenste Vlaamse beleidsrichting. Wat zijn de centrumfuncties van de toekomst? Wat is open ruimte van de toekomst? Welke plaats krijgen maatschappelijke uitdagingen? Met welke grote nieuwe uitdagingen krijgen de lokale besturen te maken en op welke manier wil Vlaanderen daarop ingrijpen? Een verschuiving in de verhouding tussen de criteria moet gebaseerd zijn op een objectieveerbare beleidslogica: gestoeld op studiewerk, maar ook met een duidelijke achterliggende beleidslogica en visie.

Een sterke verschuiving in het gewicht van de verschillende criteria kan een grote impact hebben op de dotaties van de lokale besturen. Lokale besturen die veel middelen uit het Gemeentefonds krijgen hebben hier vaak dienstverlening mee opgebouwd die anders op de Vlaamse

begroting zou komen. Grote steden hebben bijvoorbeeld stedelijk onderwijs. De demografische vergroening van de steden maakt het onmogelijk om de scholen te sluiten. Als de steden het onderwijs niet aanbieden moet Vlaanderen het doen. Hetzelfde geldt voor de andere criteria waarvoor steden en gemeenten gecompenseerd worden via het Fonds. We moeten er dan ook over waken dat een aanpassing van de verhouding tussen de criteria niet leidt naar een vestzak/broekzak operatie tussen overheidsniveaus.

36.1.1 Evaluatie huidige verdelingscriteria

37 Fiscale draagkracht

30,1163% van de hoofdotatie van het Gemeentefonds is voorbehouden voor fiscale draagkracht. 18,9474% wordt verdeeld op basis van de omgekeerde evenredigheid van de totale opbrengst van de personenbelasting van de inwoners in de gemeente, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting (PB). 11,1689% wordt verdeeld op basis van de omgekeerde evenredigheid van het totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente (KI). Een gemeente wordt gesanctioneerd als ze minder dan 5% aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting heft en/of als de opcentiemen op de onroerende voorheffing lager zijn dan 441. In 2021 werden zes gemeenten gepenaliseerd voor een te lage APB: Aartselaar (4,9%), De Panne (0%), Knokke-Heist (0%), Koksijde (0%), Middelkerke (4%) en Zwijndrecht (2,5%). Er werd geen gemeente gesanctioneerd wegens een te lage aanslagvoet OOV.

Volgens de respondenten is het criterium fiscale draagkracht een belangrijk onderdeel van het Fonds omdat het de lokale uitdagingen op een objectieve manier vat. De respondenten merken wel op dat om een accuraat beeld te krijgen van de gemeentelijke fiscale inkomsten, alle fiscale inkomsten in rekening moeten genomen worden. Ook de SERV maakte deze opmerking in 2001, bij de laatste fundamentele hervorming van het Gemeentefonds¹⁰⁵. Volgens de berekeningen van de SERV was in 2001 17,9% van de lokale fiscale inkomsten afkomstig uit andere belastingen dan de APB en OOV. Belangrijke andere vormen van gemeentelijke fiscaliteit werden onder meer teruggevonden aan de

¹⁰⁵Advies van 10 oktober 2001 van de SERV over het Voorontwerp van het Decreet tot Vaststelling van de Regels inzake Dotatie en de Verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

kust, het noordoosten van Vlaanderen, de regio Antwerpen-Mechelen en het Kortrijkse. In 2021 is 16% van de fiscale inkomsten afkomstig uit andere lokale belastingen dan de APB en de OOV¹⁰⁶. Er bestaan bovendien grote verschillen tussen gemeenten: in Zwijndrecht en Beveren loopt het aandeel op tot 40% omwille van de belasting op drijfkracht.

De vraag of het Gemeentefonds ook rekening moet houden met andere fiscale inkomsten dan de APB en OOV, is een belangrijke vraag die moet beantwoord worden bij een toekomstige heruitwerking van het Fonds. Onderzoek kan in kaart brengen in welke mate de huidige maatstaven van fiscale draagkracht een goede indicatie zijn voor de fiscale draagkracht van steden en gemeenten en in welke mate ook andere fiscale stromen in rekening kunnen/moeten genomen worden bij de verdeling van het Gemeentefonds.

Naast de vraag naar de maatstaven van fiscale draagkracht pleitten de respondenten ook voor een omkering van de verhouding tussen APB en OOV om zo de herverdelende werking van het Gemeentefonds te versterken¹⁰⁷. De respondenten opperde dat deze verschuiving past binnen een *taxshift* van arbeid naar kapitaal. Onderstaande Lorenz-curves (zie figuur 5) tonen dat het effect van de omkering van OOV en APB relatief klein is, de Gini-coëfficiënten van beide maatstaven zijn immers gelijkend. Toch zou volgens PriceWaterhouseCoopers (2009) een omkering van OOV en APB een herverdelende werking richting de kleinere gemeenten bewerkstelligen. Volgens PriceWaterhouseCoopers (2009) komt dit doordat er meer bedrijven zijn gevestigd in de steden. Meer bedrijven vertaalt zich vaak in meer vastgoed (bijv. in de vorm van kantoren), wat op zijn beurt leidt naar een grotere belastbare basis in het KI. Aangezien de belastbare basis in het Gemeentefonds wordt berekend op basis van KI/inwoner (exclusief het aantal bedrijven) vertaalt de hogere belastbare basis KI in de steden zich in een kleinere dotatie voor de fiscale draagkracht in het Gemeentefonds. Uit de analyse van PriceWaterhouseCoopers (2009) blijkt dat bij een omkering van PB en KI vooral gemeentebesturen met minder dan 75.000 inwoners meer zouden krijgen ten nadele van gemeenten

¹⁰⁶Op basis van data van: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/fiscaliteit/overzicht-belastingen-per-gemeente>

¹⁰⁷OOV is gebaseerd op het KI dat in de meeste Vlaamse gemeenten en steden sterk verouderd is. Een omkering van OOV en APB kan daarom contradictorisch aanvoelen. Echter, ondanks de hoge nood aan een actualisering van het KI is dit niet noodzakelijk voor de verdeling van het Gemeentefonds. Ongeacht de correctheid van het KI, bepaalt het KI immers de fiscale inkomsten van de lokale besturen. Het Gemeentefonds corrigeert vervolgens voor een ongelijke potentiële belastingbasis en dus voor ongelijke fiscale inkomsten bij eenzelfde aanslagvoet.

met meer dan 75.000 inwoners. Onderzoek moet aantonen in welke mate deze bevinding nu nog steeds geldig is.

Ongeacht de wenselijkheid van meer herverdeling richting de gemeentebesturen met minder dan 75.000 inwoners, weegt de onroerende voorheffing zwaarder door in de gemeentelijke begroting dan de personenbelasting. Het lijkt daarom logisch om een lage fiscale draagkracht m.b.t. de onroerende voorheffing sterker te compenseren dan de personenbelasting¹⁰⁸. In vergelijking met de andere criteria van het Fonds herverdeelt fiscale draagkracht het minst (Gini=0,096).

Tot slot stelden enkele respondenten de meerwaarde van de penaliserende van een lage aanvullende personenbelasting en/of opcentiemen op de onroerende voorheffing in vraag. Het is volgens de respondenten niet aan de Vlaamse overheid om een autonome fiscale beleidskeuze in vraag te stellen. Andere respondenten waren echter van mening dat een lage gemeentelijke fiscaliteit niet mag gecompenseerd worden via het Gemeentefonds en dat de penaliserende noodzakelijk is.

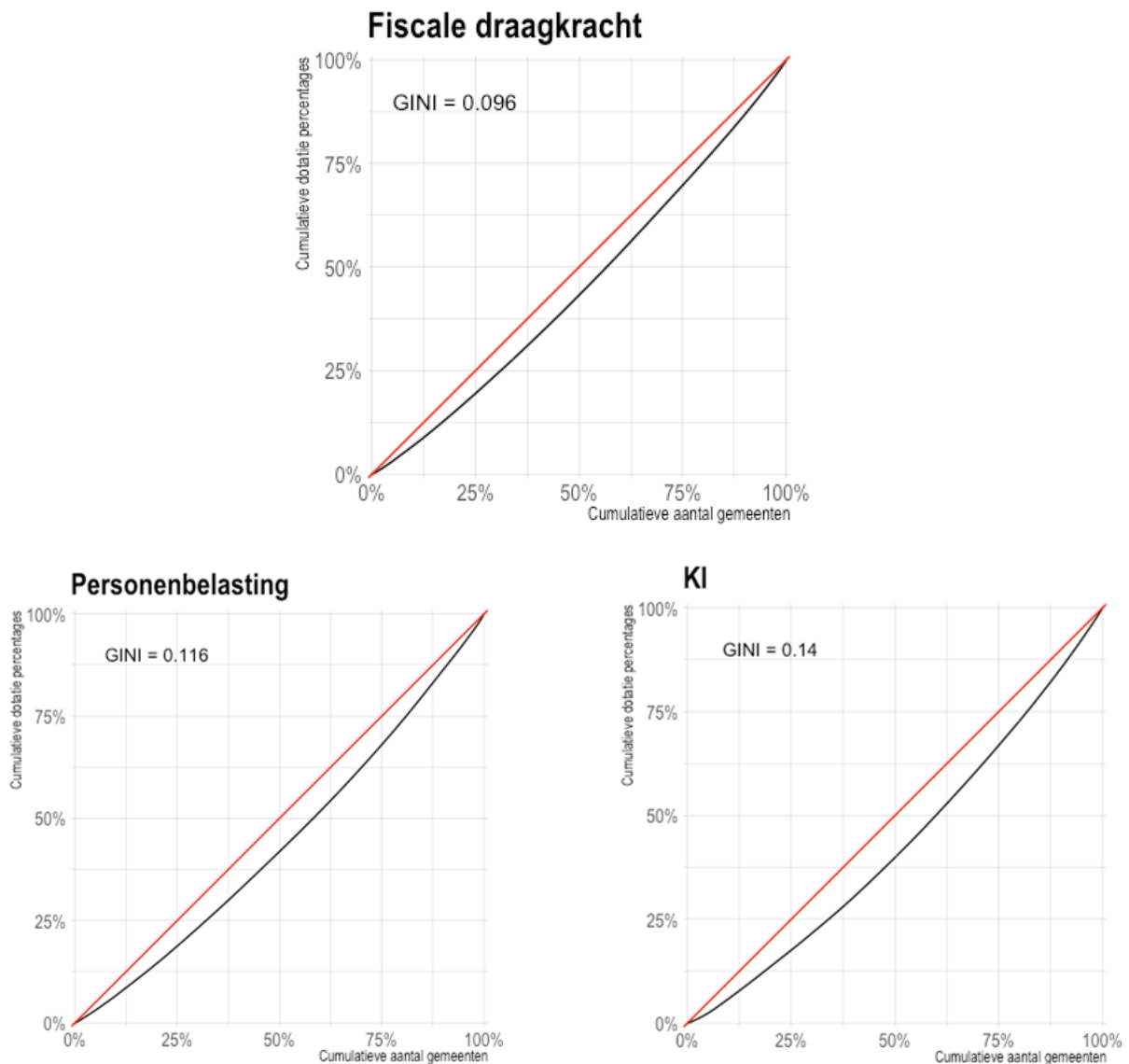
De vraag of de penaliserende in het Gemeentefonds voor een te lage APB of OOV geoorloofd is, is geen nieuwe vraag. In 2002, bij de hertekening van het Gemeentefonds, stelde de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur dat de correctie raakt aan het constitutionele principe van de autonomie van gemeenten op vlak van de eigen fiscaliteit. Bovendien wordt de lokale fiscaliteit beoordeeld zonder de totale fiscaliteit van de gemeente in rekening te nemen¹⁰⁹. Afhankelijk van de andere fiscale inkomsten, kan het voor een stad of gemeente immers een logische keuze zijn om de opcentiemen op de onroerende voorheffing of de aanvullende personenbelasting laag te houden. Zo bedraagt de aanvullende personenbelasting in Knokke-Heist in 2022 0%, maar bedragen de opcentiemen op de onroerende voorheffing 1200, wat hoger is dan het gemiddelde van 897,06. Het is dan ook onduidelijk in welke mate het Gemeentefonds moet en/of mag ingrijpen op de gemeentelijke fiscale autonomie aan de hand van een penaliserende. Er zijn andere mogelijkheden om sterker te herverdelen richting gemeenten met een lage fiscale draagkracht, zonder gemeenten te sanctioneren voor een autonome fiscale beleidskeuze. Een mogelijkheid is om gemeenten met een hoge fiscale draagkracht op 0 te zetten voor het criterium fiscale draagkracht zodat ze niet langer middelen krijgen via dit criterium.

¹⁰⁸Uiteenzetting advies SERV op het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Verslag van Gedachtewissel 2002.

¹⁰⁹Uiteenzetting advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur op het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Verslag van Gedachtewissel 2002.

Gemeenten op 0 zetten is geen penalisatie en dus onafhankelijk van de autonome fiscale beleidskeuzen van gemeenten. Het is daarentegen wel een manier om de middelen van het Gemeentefonds doelgerichter in te zetten en de kerndoelstelling van herverdeling in nog grotere mate te bereiken.

Figuur 5: Lorenz-curves Fiscale draagkracht



38 Voorafnames

40,9641% van de hoofdotatie van het Gemeentefonds is voorbehouden voor de voorafnames. De 40,9641% wordt als volgt verdeeld:

- 29,9168% voor Antwerpen en Gent volgens het aantal inwoners;
- 1,5956% naar Brugge;
- 1,1167% naar Leuven;
- 5,3433% volgens het aantal inwoners naar de steden Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen en Aalst;
- 1,9945% volgens het aantal inwoners naar de regionale steden Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielts, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem;
- 0,9972% volgens het aantal inwoners naar de kustgemeenten.

De voorafnames zijn grotendeels gebaseerd op het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RVS) van 1997. In het RVS spreekt men over vijf niveaus van Vlaamse kernen:

1. Grootstedelijke gebieden: Antwerpen en Gent.
2. Regionaal stedelijke gebieden: Brugge, Hasselt-Genk, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Sint-Niklaas, Aalst, Roeselare, Turnhout.
3. Structuur ondersteunende klein stedelijke gebieden: Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielts, Tienen, Tongeren, delen van de gemeente Vilvoorde geselecteerd als stedelijke kern in het Vlaams stedelijk gebied rond Brussel, Waregem.
4. Goed en zwak uitgeruste kleine steden
5. Niet-stedelijke kernen

Om het onderscheid tussen de vijf niveaus van kernen te maken baseert het RSV (1997) zich op (1) de uitrusting van de gemeente en (2) de aantrekkingskracht of gebruik van de uitrusting. In het RVS wordt de uitrusting van de gemeente gemeten aan de hand van de hoeveelheid aanwezige voorzieningen van een bepaald type. Gemeenten met zeldzamere voorzieningen (bijv. kledingwinkels, hoofdkantoren van

bedrijven) worden toegewezen aan een hoger niveau dan gemeenten waar meer alledaagse voorzieningen aanwezig zijn (bijv. bakkers, postpunten). Ook de relatieve uitrustingsgraad (t.o.v. de bevolking) wordt in het RVS in rekening genomen als ruwe maatstaf voor de aantrekkingskracht van de gemeenten¹¹⁰ (Loopmans et al., 2019).

Naast de uitrustingsgraad van de gemeenten heeft men in het RSV (1997) de vijf kernen-niveaus ook bepaald aan de hand van de aantrekkingskracht of gebruik van de gemeentelijke voorzieningen. Hiervoor maakte men gebruik van een enquête die toeliet een inschatting te maken van de mate waarin de gemeentelijke voorzieningen gebruikt werden door de eigen inwoners én door inwoners van de omliggende gemeenten (Loopmans et al., 2019).

De voorafnames in het Gemeentefonds zijn gebaseerd op het RSV, maar liggen sterk onder vuur omdat ze niet als objectief worden ervaren. Om de ongelijke verdeling van de voorafnames aan te kaarten stapten 20 gemeenten onder aansturing van de Geraardse burgemeester Guido De Padt in 2017 naar het Grondwettelijk Hof. Volgens de gemeenten is het oneerlijk dat een stad als Geraardsbergen jaarlijks slechts 246 euro per inwoner krijgt uit het Gemeentefonds, terwijl Gent en Antwerpen een veelvoud krijgen (ongeveer 1200-1400 euro)¹¹¹. Het Hof ging echter niet mee in de vraag van Guido De Padt en oordeelde dat niet voldoende aangetoond kan worden dat de financieringsbehoeften van de Vlaamse steden en gemeenten gewijzigd zijn ten opzichte van het bestaande financieringsinstrument. Bovendien zou volgens het Hof een wijziging of vernietiging van de voorafnames tot een verstoring van het evenwicht van het Gemeentefonds leiden. Wel tikte het Hof de Vlaamse overheid op de vingers omdat de voorafnames gebaseerd zijn op oude data. Volgens het Hof moet een toekomstige verdeling rekening houden met actuele gegevens en niet met gedateerde normen¹¹².

¹¹⁰De veronderstelling is dat gemeenten met een hoge relatieve uitrusting ook een rol spelen voor inwoners van de omliggende gemeenten.

¹¹¹Guido De Padt (2017), Een duaal Vlaanderen.

¹¹²Grondwettelijk Hof - Arrest nr. 121/2018 van 4 oktober 2018 - Rolnummers Rolnr. 6650 en 6687 (samengevoegd) - Beroep tot vernietiging - Vlaamse decreet van 2 december 2016 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, ingesteld door de stad Geraardsbergen en anderen en door de stad Vilvoorde

Het onderzoek van Loopmans et al. (2019) toont waarom het belangrijk is dat het Gemeentefonds rekening houdt met actuele data. Loopmans et al. (2019) hebben de werkwijze van het RSV geactualiseerd door het toe te passen op data van 2010. De actualisering van de werkwijze van het RSV leidt tot enkele verschuivingen in de groep ‘zeer goed uitgeruste kleine steden’: de twee nieuwkomers zijn Asse en Maaseik en de twee gemeenten die een lagere rangorde krijgen zijn Deinze en Ronse (Loopmans et al., 2019). Bovendien wijzen Loopmans et al. (2019) op de gevaren om bij de afbakening van kernen louter rekening te houden met de uitrusting van de gemeenten en de aantrekkingskracht of gebruik van de uitrusting, zoals in het RSV (i.e. het hiërarchische model). Ze pleitten om meer rekening te houden met de netwerken tussen gemeenten, de ruimtelijke kwaliteit en de gemeentelijke potenties en ambities.

De verouderde data waarop de voorafnames gebaseerd zijn en de lage gepercipieerde billijkheid en objectiviteit van het systeem, tonen de grootste problemen van de voorafnames. In 2021 haalde Bart Dochy (CD&V), burgemeester van Ledegem en Vlaams Parlements lid aan dat de extra vergoeding voor ‘provinciale steden’ zoals Deinze, Aarschot of Ieper niet langer geoorloofd is en zorgt voor frustratie bij gemeenten zoals Geraardsbergen die met 33.000 inwoners groter is dan de buurstad Ronse (26.000 inwoners), maar niet in aanmerking komt voor de extra middelen¹¹³. Deze visie werd gedeeld door heel wat respondenten tijdens de focusgroepen. De respondenten pleitten voor een objectivering van de voorafnames via criteria en maatstaven. Bovendien percipiëren de respondenten de voorafnames en het criterium ‘centrumfuncties’ als een dubbele compensatie voor de oversijpelings-effecten van de centrumsteden. Ook genieten sommige kustgemeenten twee keer van een voorafname en werd in 2001, bij de laatste fundamentele hervorming van het Gemeentefonds, reeds de vraag gesteld of voldoende rekening is gehouden met zowel de voordelen als nadelen van een kustligging¹¹⁴.

Het is duidelijk dat de voorafnames geobjectiveerd moeten worden. De meeste respondenten pleitten ervoor om de voorafnames te objectiveren aan de hand van criteria en dus om de grotere bestedingsdruk van de centrum- en kustgemeenten te meten aan de hand van maatstaven.

¹¹³JV., ‘Grote steden krijgen veelvoud aan subsidies voor inwoners ten opzichte van gemeenten’, *HLN*, 15 februari 2021.

¹¹⁴Advies van 10 oktober 2001 van de SERV over het Voorontwerp van het Decreet tot Vaststelling van de Regels inzake Dotatie en de Verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

Tegelijkertijd wensen de respondenten niet al te veel nieuwe criteria en maatstaven. In het toekomstige Gemeentefondsbeleid moeten we een evenwicht zoeken tussen validiteit (meet het instrument wat we willen dat het meet?) en eenvoud (niet te veel criteria en maatstaven). Alles meten aan de hand van criteria, zonder het Gemeentefonds complexer te maken en zonder in te boeten op validiteit lijkt lastig: centrumfuncties van gemeenten die genieten van een voorafname zijn divers en moeilijk te vatten in enkele maatstaven.

Om de voorafnames te objectiveren, zonder het Gemeentefonds al te complex te maken en zonder aan validiteit in te boeten, lijkt de afbakening van kamers een realistische keuze. De kamers moeten gebaseerd zijn op een objectiveerbare beleidslogica: gestoeld op studiewerk, maar ook met een duidelijke achterliggende beleidslogica en visie.

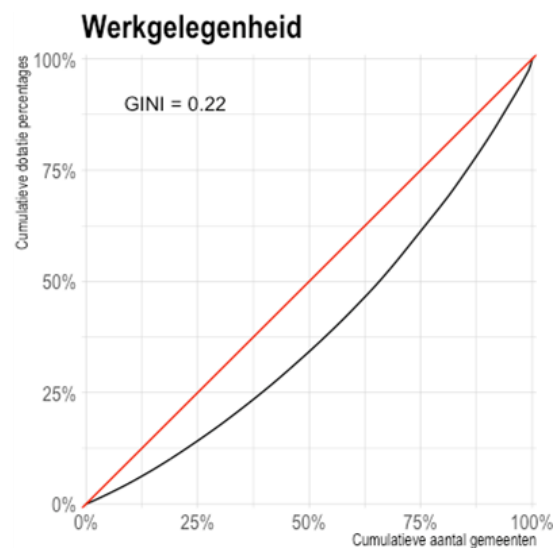
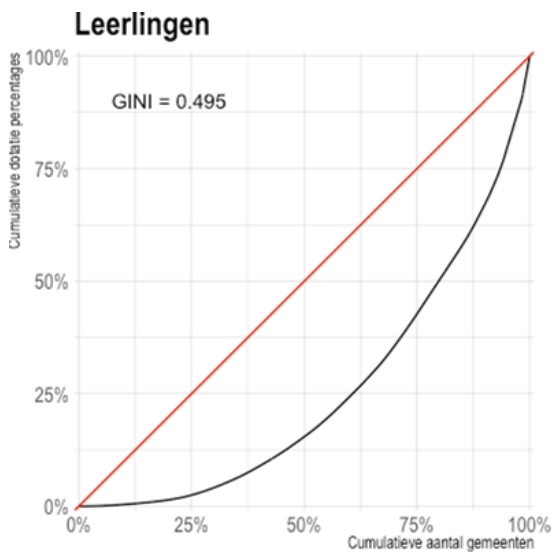
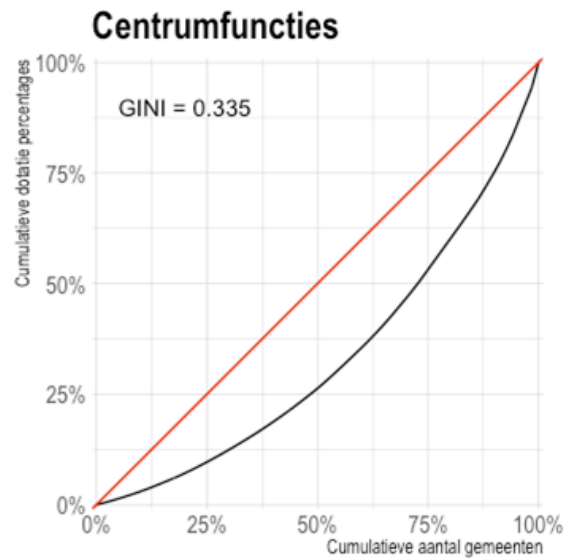
39 Centrumfuncties

7,9778% van het Gemeentefonds is voorbehouden voor centrumfuncties. De centrumfuncties worden berekend aan de hand van twee maatstaven¹¹⁵: 3,9889% volgens de actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente en 3,9889% volgens het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente. De Lorenz-curves (zie figuur 6) tonen dat het aantal leerlingen en studenten op het grondgebied van de gemeente sterker herverdeelt dan de werkgelegenheid.

¹¹⁵Art. 6, Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (BS 31/08/2002).



Figuur 6: Lorenz-curves centrumfuncties



De respondenten vinden het vanzelfsprekend dat de centrumfuncties een belangrijke plaats hebben in het Gemeentefonds. Echter, de respondenten haalden ook aan dat de huidige maatstaven van de centrumfuncties niet voldoende lijken om iets complex zoals een centrumfunctie te meten. De centrumfuncties worden bepaald door meer dan het aantal leerlingen en werkgelegenheid, denk aan de zorgvoorzieningen, mobiliteitsknooppunten, grote cultuur- of sportcentra, de aanwezigheid van grote winkelvoorzieningen, enz. Daarnaast vinden heel wat respondenten dat het criterium centrumfuncties en de voorafnames een dubbele compensatie zijn voor centrumfuncties. De integratie

van de voorafnames en de centrumfuncties tot één criterium zou de gepercipieerde billijkheid kunnen verhogen.

De integratie van de voorafnames en centrumfuncties tot één criterium kan de eenvoud en transparantie van het Gemeentefonds vergroten. Bij de integratie tot één criterium zal de keuze gemaakt moeten worden tussen een verdeling gebaseerd op criteria of een segmentering. Indien men opteert voor criteria, is de plausibiliteit van een volledige integratie van de voorafnames en centrumfuncties afhankelijk van de mate waarin de unieke karakteristieken van de grootste *outliers* (voornamelijk Antwerpen en Gent) te vatten zijn in enkele maatstaven. Indien men opteert voor een segmentering, kunnen de grootste *outliers* een plaats krijgen in een specifieke kamer. Ook zou het mogelijk zijn om het criterium open ruimte een plaats te geven in de kamers, om zo de middelen doelgerichter te verdelen tussen gemeenten met veel en/of waardevolle open ruimte. Open ruimte en centrumfuncties zijn immers onlosmakelijk verbonden: de verdichting van de kernen kan niet zonder de bescherming van open ruimte.

Ongeacht de integratie van de voorafnames, centrumfuncties en open ruimte tot één criterium, is het ook belangrijk om na te denken over hoe de tendens naar meer (in-)formele intergemeentelijke samenwerking verankerd moet worden in het Gemeentefonds. De intergemeentelijke samenwerking verloopt steeds vaker in vaste samenwerkingsverbanden. Dit kan een impact hebben op de verrekening van de centrumfuncties aangezien buurgemeenten de centrumfuncties steeds vaker (gedeeltelijk) vergoeden. Door de grotere tendens naar intergemeentelijke samenwerking verloopt de horizontale verevening voor centrumfuncties op drie manieren: via het Gemeentefonds, via extra dotaties en via de regio's en samenwerkingsverbanden. Denk hierbij aan zwembaden en muziekacademies: soms wil de gemeente waar het zwembad of academie zou komen dit enkel doen op voorwaarde dat de omliggende gemeenten meebetalen voor het project. Inwoners van omliggende gemeenten zullen immers ook gebruik maken van het zwembad of academie. De gemeente wordt zo echter via drie wegen gecompenseerd voor haar centrumfunctie: via de centrumfuncties (en voorafnames indien ze hier recht op heeft) in het Gemeentefonds, via een extra dotatie die ze krijgt voor haar centrumfunctie en via de vergoeding die ze krijgt van haar buurgemeenten. Op hoe meer manieren de verevening verloopt hoe complexer, aan elke manier van verevening zijn immers regels verbonden. Binnen vaste samenwerkingsverbanden kunnen zo'n vergoedingen uitgroeien tot een

////////////////////////////////////

meer vaste compensatie voor de centrumfunctie. Misschien moet het Gemeentefonds vervolgens minder compenseren voor de centrumfunctie?

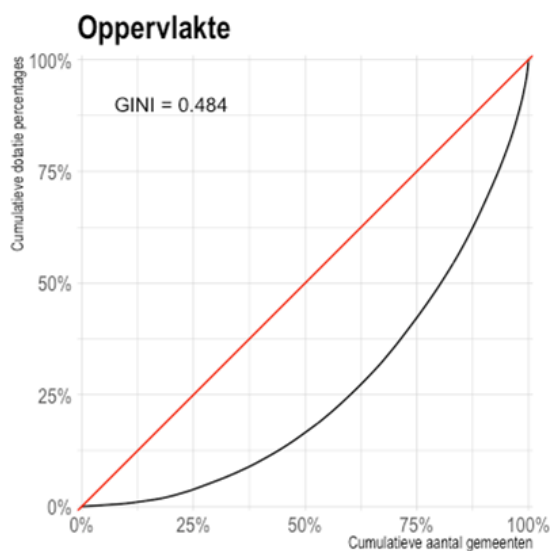
40 Open Ruimte

5,9834% van het Gemeentefonds is voorbehouden voor open ruimte. Gemeenten met veel open ruimte krijgen een groter aandeel uit het Fonds aangezien ze minder fiscale mogelijkheden hebben en doorgaans een uitgestrekt wegennet moeten onderhouden. De open ruimte wordt berekend aan de hand van het aantal hectare bos, tuinen en parken, woeste gronden, gekadastreerde wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden.

Tijdens de focusgroepen haalden de respondenten aan dat open ruimte een belangrijk criterium is: de verdichting van de stadskernen gaat immers hand in hand met de bescherming van open ruimte. Wel hadden respondenten het gevoel dat het criterium open ruimte en het Open Ruimte Fonds een dubbele compensatie is. Voor de helderheid van beide financieringsinstrumenten zou een integratie van het Open Ruimte Fonds en het criterium open ruimte van het Gemeentefonds een oplossing kunnen bieden. Bij de integratie van het Open Ruimte Fonds in het Gemeentefonds is het noodzakelijk om het aandeel dat naar het criterium open ruimte gaat te verhogen, zodat er nog steeds evenveel middelen blijven gaan naar de compensatie van open ruimte.

In vergelijking met de andere criteria herverdeelt open ruimte relatief sterk ($Gini=0,484$). In tegenstelling tot de andere criteria, die grotendeels herverdelen richting de grotere steden en gemeenten, herverdeelt het open ruimte criterium richting landelijke gemeenten.

Figuur 7: Lorenz-curve open ruimte



41 Sociale maatstaven

14,9584% van het Gemeentefonds is voorbehouden voor sociale maatstaven en wordt verdeeld op basis van vijf aspecten: (1) 0,9972% volgens het aantal personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering, exclusief leefloners, (2) 3,9889% volgens het aantal kortgeschoolde werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringaanvraag, (3) 2,9917% volgens het gemiddelde aantal geboorten in een kansarm gezin over drie jaar, (4) 2,9917% volgens het aantal sociale huurappartementen en (5) 3,9889% volgens het gemiddelde aantal personen dat recht heeft op een leefloon over drie jaar.

De meeste respondenten waren eerder neutraal over het criterium sociale maatstaven. Tijdens de focusgesprekken was er weinig discussie over de waarde van dit criterium en over de manier waarop het Gemeentefonds de sociale uitdagingen van gemeenten in kaart brengt. Slechts enkele respondenten stelden de manier waarop de sociale maatstaven gemeten worden in vraag en waren van mening dat een groter deel van het Fonds verdeeld zou moeten worden o.b.v. de sociale uitdagingen van gemeenten.

De verhouding tussen het criterium 'sociale maatstaven' en de andere criteria is een onderwerp voor politiek debat. Hoe de sociale uitdagingen van de steden en gemeenten in kaart worden gebracht



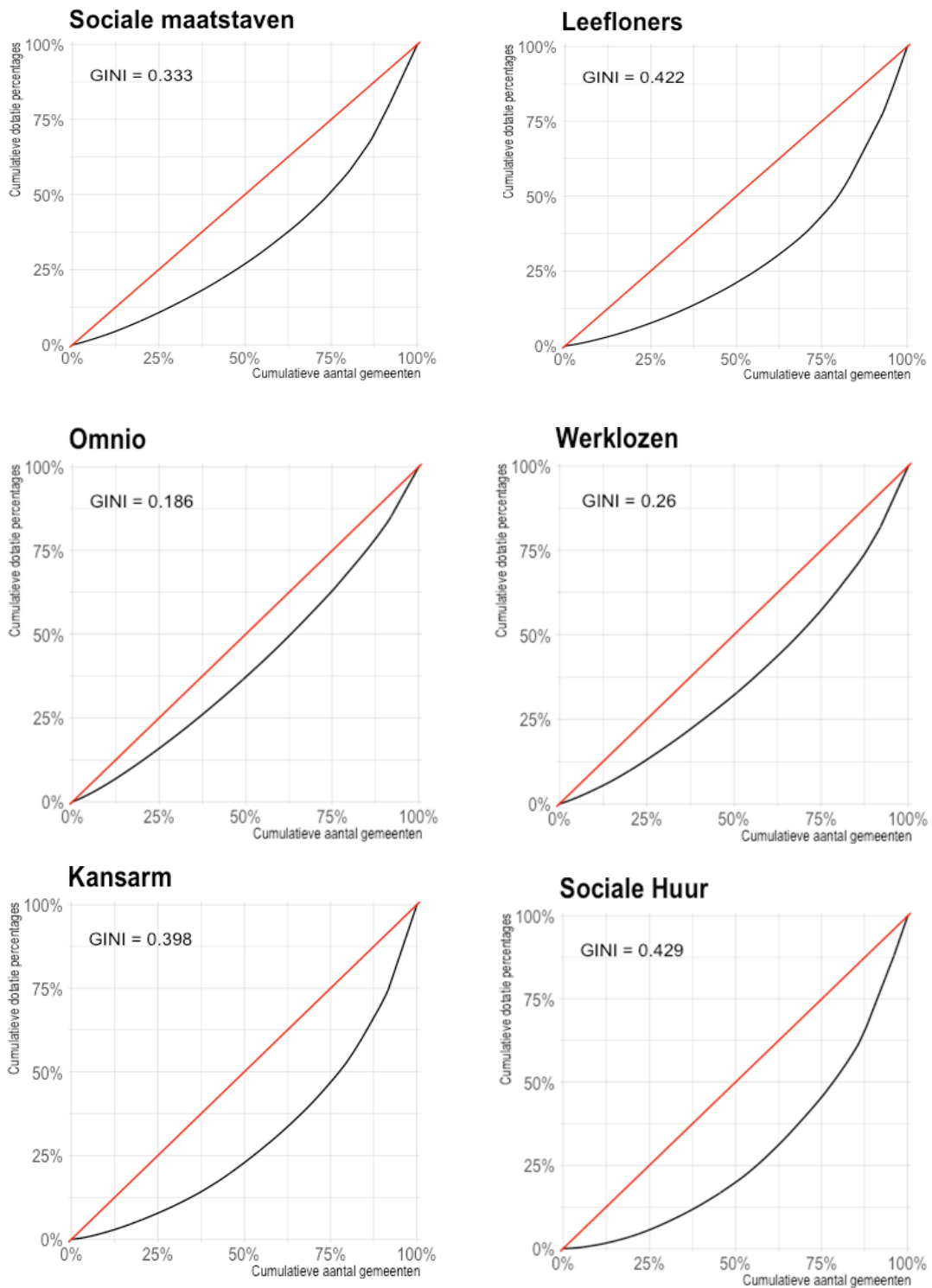
en of het een accurate weerspiegeling is van de realiteit is voer voor verder onderzoek. Twee aspecten vallen op: de sociale maatstaven houden geen (expliciete) rekening met de vergrijzing van de bevolking¹¹⁶ en sociale huurwoningen worden niet in acht genomen ondanks dat sociale huurappartementen wel een plaats hebben in het Fonds. De Vlaamse overheid verantwoordt het gebrek aan aandacht voor sociale huurwoningen doordat sociale problematieken voornamelijk veroorzaakt zouden worden door sociale huurappartementen. De argumentatie waarom dat zo zou zijn, is beperkt en zou opnieuw geëvalueerd moeten worden¹¹⁷. Daarnaast is er nood aan onderzoek dat in kaart brengt in welke mate de huidige vijf sociale maatstaven van het Fonds de gemeentelijke sociale uitdagingen accuraat in beeld brengen. Mogelijks zijn er meer of andere maatstaven nodig om de complexiteit van sociale problematieken te vatten. De 39 sociale indicatoren in het Nederlandse fonds kunnen inspiratie bieden. Het Nederlandse fonds houdt onder andere rekening met het aantal eenouderhuishoudens, eenpersoonshuishoudens, inwoners ouder dan 65, 75 en 85 jaar en ouders met langdurig psychisch medicijngebruik.

De sociale maatstaven hebben een Gini-waarde van 0.33, dat wil zeggen dat het criterium in vergelijking met de andere criteria van het Gemeentefonds relatief sterk herverdeelt. De sterkst herverdelende sociale maatstaven zijn het aantal sociale huurappartementen, leefloners en geboorten in kansarme gezinnen. Het aantal personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering (omnio) herverdeelt het minst sterk.

¹¹⁶Advies over het Voorontwerp van het Decreet tot Vaststelling van de Regels inzake Dotatie en de Verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, pg. 8.

¹¹⁷Antwoord van Jan Leroy in het verslag van 30 mei 2002 van de gedachtewisseling over het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

Figuur 8: Lorenz-curves sociale maatstaven



41.1.1 Nieuwe criteria nodig?

42 Kadering

De maatschappij en de bestuurlijke realiteit zijn voortdurend in beweging en nieuwe grote uitdagingen stellen zich. De vraag is in welke mate nieuwe maatschappelijke (bijv. duurzaamheid en klimaat) en bestuurlijke thema's (bijv. schaalvergroting en bestuurskracht) een plaats moeten krijgen in het Gemeentefonds. Het kiezen van nieuwe criteria is een lastige politieke oefening aangezien het onmogelijk is om alle vormen van ongelijke bestedingsdruk en fiscale draagkracht via het Fonds te verevenen. Er moeten keuzes gemaakt worden en die keuzes zijn afhankelijk van de Vlaamse beleidsvisie over hoe een lokaal bestuur er in de toekomst moet uitzien. Als de Vlaamse overheid kiest om in te zetten op de centrumfuncties, dan kiest zij voor de ontwikkeling van de stadskernen. Als de Vlaamse overheid kiest voor sociale criteria, dan kiest zij voor sociale herverdeling. De keuzes hadden evengoed anders kunnen zijn.

De verdelingscriteria van het Fonds zijn een politieke keuze. Als er een akkoord is over wat het Fonds moet compenseren biedt het volgende vraagstuk zich aan: hoe kunnen we de nieuwe criteria meten? Stel, de Vlaamse overheid kiest voor een Fonds dat rekening houdt met duurzaamheid, hoe kunnen we duurzaamheid op een valide en betrouwbare manier meten zodat het Fonds ook degelijk verevent voor de duurzaamheidsopgave? Validiteit is de mate waarin een criterium meet wat het beoogt te meten. Betrouwbaarheid gaat over de mate waarin de data vrij zijn van meetfouten. Omwille van de betrouwbaarheid zijn we beperkt tot data die de overheid zelf verzamelt. Er zijn altijd betere indicatoren voor een bepaald criterium, maar de data moeten ook beschikbaar zijn. Kortom, het is een uitdaging om nieuwe criteria een plaats te geven in het Fonds en deze op een valide en betrouwbare manier te meten.

43 Hoe denken de respondenten over nieuwe criteria?

Doorheen de focusgesprekken verwezen de respondenten naar fusies/ regiovorming/ schaalvergroting, duurzaamheid/ klimaat en digitalisering als belangrijke nieuwe uitdagingen van de Vlaamse steden en gemeenten. Volgens sommige respondenten zouden de nieuwe uitdagingen een plaats moeten krijgen in het Gemeentefonds. Volgens de meeste respondenten geven de huidige
////////////////////////////////////

criteria van het Fonds de gemeentelijke uitdagingen voldoende weer en is er geen nood aan nieuwe criteria. De eenvoud van de hoofdotatie van het Gemeentefonds moet worden bewaakt en het Fonds moet een zo helder mogelijk instrument blijven met zo weinig mogelijk nieuwe criteria en/of maatstaven. Het is volgens de respondenten wel belangrijk dat een toekomstig Gemeentefonds beter bestand is tegen bestuurlijke veranderingen (bijv. fusies), zodat grote fluctuaties in de gemeentelijke dotaties worden vermeden.

44 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

Uit de focusgesprekken blijkt dat nieuw thema's zoals duurzaamheid, klimaat, digitalisering en schaalvergroting belangrijke recente uitdagingen zijn voor de lokale besturen. De integratie van nieuwe thema's in het Gemeentefonds wordt echter door veel respondenten als niet wenselijk ervaren. Toch stellen ze dat de mogelijk moet bestaan om een plaats te geven aan een nieuw thema in het Fonds indien er een grote consensus over bestaat.

Het is onmogelijk om alle vormen van ongelijke bestedingsdruk en fiscale draagkracht te compenseren via het Fonds. Daarom kunnen nieuwe thema's slechts een plaats krijgen in het Fonds als ze minstens aan onderstaande drie voorwaarden voldoen:

1. Het nieuwe thema moet een grote en langdurige uitdaging betekenen voor de lokale besturen. Het mag niet gaan over beleidsissues op de korte of middellange termijn. Het gaat om beleidsopgaven die zich buiten de actieradius van het lokaal bestuur (en de huidige generatie bestuurders) hebben ontwikkeld.
2. Er moet een grote variatie bestaan in de mate waarin lokale besturen geconfronteerd worden met de uitdaging. Als alle besturen in gelijke mate worden geconfronteerd kan een basisuitkering volstaan.
3. Gemeenten moeten de middelen die ze krijgen ter compensatie van de beleidsuitdaging vrij kunnen besteden.

De keuze voor nieuwe criteria moet weloverwogen gebeuren. Om de eenvoud van het Gemeentefonds te waarborgen is het belangrijk om niet te veel nieuwe criteria en maatstaven een plaats te geven in het Fonds (tenzij dit kan gebeuren op een zeer efficiënte manier). Bovendien zijn nieuwe criteria een

politieke keuze en zetten ze mogelijks de deur open voor (indirecte) sturing, iets wat valt af te raden via het Gemeentefonds (zie 18.1.1). Toch maken meer criteria en maatstaven het Fonds ook robuuster voor schommelingen in de gemeentelijke dotaties, iets wat een belangrijke meerwaarde kan zijn voor de voorspelbaarheid van het Fonds.

44.1 COMPLEXITEIT VS. EENVOUD

44.1.1 Kadering

Sinds 2008 bestaat het Gemeentefonds uit een hoofddotatie en aanvullende dotaties en in beide delen van het Fonds moet een evenwicht bestaan tussen complexiteit en eenvoud. Een te complex financieringsinstrument ontbreekt het vaak aan politiek draagvlak omdat het onduidelijk is waarom middelen op een bepaalde manier verdeeld worden. Toch mag een financieringsinstrument ook niet te eenvoudig zijn omdat het dan voorbij gaat aan de complexiteit van de sociale realiteit en niet in staat is om middelen op een adequate manier te verdelen.

Met zijn 2.767.685 euro maakte de hoofddotatie in 2020 75,6% van het Gemeentefonds uit. De hoofddotatie wordt verdeeld op basis van de voorafnames (40,9641%), centrumfuncties (7,9778%), fiscale draagkracht (30,1163%), open ruimte (5,9834%) en sociale maatstaven (14,9584%). Elk van de criteria wordt gemeten aan de hand van maatstaven (10 in totaal), m.u.v. de voorafnames die gebaseerd zijn op het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 1997. De verdeelstructuur van de hoofddotatie is dan ook helder en niet complex, zeker in vergelijking met sommige buitenlandse fondsen zoals het Nederlandse dat bestaat uit meer dan 80 maatstaven.

In 2020 maakten de aanvullende dotaties 24,4% van het Gemeentefonds uit. Er zijn vier aanvullende dotaties in het Gemeentefonds: de aanvullende dotatie Eliacompensatie, de aanvullende dotatie sectorale subsidies, de aanvullende dotatie centrumsteden en de compensatie voor de overdracht van provinciale instellingen. De dotaties zijn een compensatie voor het wegvallen van inkomsten (i.e. Eliacompensatie en sectorale subsidies) en een compensatie voor bepaalde kostendrijvers (i.e. centrumsteden en overdracht provinciale instellingen) (Leroy & Gilot, 2021). De aanvullende dotaties zijn net zoals de hoofddotatie vrij te besteden, maar worden op basis van eigen criteria verdeeld. Bovendien verloopt de indexering van de aanvullende dotaties telkens anders: zo worden de aanvullende dotaties voor de Eliacompensatie en sectorale subsidies niet geïndexeerd, de

dotatie voor centrumsteden jaarlijks met 3,5% en de compensatie voor de overdracht van de provinciale instellingen aan de hand van de gezondheidsindex.

De unieke verdelingscriteria en indexering van de aanvullende dotaties maken het Gemeentefonds complex. Bovendien is de verdeling van de aanvullende dotaties niet altijd gebaseerd op actuele data. Zo legt de aanvullende dotatie voor de sectorale subsidies de verdeling van 2014 vast. De oorspronkelijke subsidiebedragen zijn echter vastgelegd op basis van parameters uit het verleden, waardoor er geen rekening wordt gehouden met nieuwe maatschappelijke evoluties en noden. Daarnaast zijn gemeenten die in het verleden op grond van de geldende criteria in aanmerking kwamen voor een sectorale subsidie, maar die niet kregen, definitief uitgesloten. Zo kregen 51 gemeenten aan het begin van beleidscyclus 2014-2019 de subsidie voor lokaal integratiebeleid niet toegekend omwille van Vlaamse budgettaire redenen, hoewel zij op grond van het bevolkingscriterium een geldige aanvraag indienden¹¹⁸.

Ondanks de uitdagingen is volgens sommigen de aanwas van aanvullende dotaties in het Gemeentefonds een goede evolutie omdat zo middelen die eerder gekoppeld waren aan specifieke doelstellingen vrij ter beschikking komen van de gemeenten. Anderen zijn minder positief en vinden dat de aanwas van aanvullende dotaties leidt tot een 'verrommeling' van het Fonds. Bovendien bestaan naast de aanvullende dotaties nog heel wat andere algemene financieringsstromen die vrij te besteden zijn, maar die geen plaats hebben gekregen in het Gemeentefonds¹¹⁹. Dit maakt het dotatielandschap complexer en draagt bij aan het idee van 'verrommeling'¹²⁰. De vraag rijst of het grote

¹¹⁸Interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten: na de integratie van sectorale subsidies in de algemene financiering, Juni 2019.

¹¹⁹De algemene financieringsstromen zijn enerzijds een compensatie voor weggevallen inkomsten (bijv. regularisatiepremie contingentgesco's) en anderzijds voor bepaalde kostendrijvers (bijv. dotatie o.b.v. de responsabiliseringsbijdrage, dotatie uit het Open Ruimte Fonds, subsidie voor centrumfunctie mobiliteit en subsidies grootstedelijke problematieken).

¹²⁰In 2013 hebben Christiaens J., Vanhee C. en Lievens D. in opdracht van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest) een inventarisatie van de financiële stromen naar de lokale besturen opgemaakt. Voor het begrotingsjaar 2011 identificeerde de studie 68 geldstromen naar de lokale en provinciale besturen, voor een totaalbedrag van 4.4648,5 miljoen euro. Van de 68 geldstromen waren 41 recurrent, voor een totaalbedrag van 4.302,7 miljoen euro (92% van de totale geldstromen). De vijf grootste van de 41 recurrente geldstromen vertegenwoordigden bijna 85% van de recurrente overdrachten en tien waren kleiner dan 1 miljoen euro. De studie besloot dat bij een dergelijke grote diversiteit aan geldstromen de vraag rijst of het in het kader van de planlastvermindering, de administratieve vereenvoudiging en de transparante verdeling van de overheidsmiddelen wel verantwoord was de individuele kleine geldstromen in stand te houden, en of het niet beter was die te incorporeren in het Gemeentefonds. Als de sectorale subsidiestromen geen impulsfunctie meer hebben, kan het gesubsidieerd beleid als regulier beleid worden beschouwd en worden de sectorale subsidies het beste overgeheveld naar de algemene financiering.

aantal algemene financieringsstromen, die verdeeld worden op basis van een eigen logica, nodig zijn om de achterliggende beleidsdoelstellingen te bereiken (Leroy & Gilot, 2021).

44.1.2 Hoe denken de respondenten over de complexiteit van het Gemeentefonds?

De meeste respondenten vinden de hoofddotatie (m.u.v. de voorafnames) voldoende transparant en eenvoudig. De complexiteit schuilt volgens hen voornamelijk in de aanvullende dotaties die verdeeld worden op basis van eigen criteria en op een andere manier geïndexeerd worden. Bovendien bestaan naast de aanvullende dotaties nog heel wat andere algemene werkingsmiddelen die volgens de respondenten beter een plaats zouden krijgen in het Gemeentefonds. De respondenten halen aan dat een inkanteling van de aanvullende dotaties en/of andere algemene werkingsmiddelen niet mag leiden naar te grote schommelingen in de gemeentelijke dotaties en pleitten daarom voor een waarborgregeling of overgangsmaatregel.

44.1.3 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

De complexiteit van het Gemeentefonds wordt voornamelijk veroorzaakt door de aanvullende dotaties en andere algemene werkingsmiddelen die mogelijks een plaats zouden kunnen krijgen in het Fonds. De respondenten willen zoveel mogelijk algemene financieringsstromen geïntegreerd zien in de hoofddotatie van het Gemeentefonds. De vraag is echter welke financieringsstromen ondergebracht kunnen worden in de hoofddotatie. Er bestaan immers financieringsstromen die omwille van hun specificiteit best niet verdeeld worden aan de hand van de verdelingscriteria van het Gemeentefonds. Denk bijvoorbeeld aan de dotatie o.b.v. de responsabiliseringsbijdrage waarvan de hoogte mee-evolueert met de betaalde responsabiliseringsbijdragen of de aanvullende dotatie voor de overdracht van provinciale instellingen die duidelijk aan enkele specifieke gemeenten toekomt (Leroy & Gilot, 2021).

Een mogelijke afweging om een financieringsstroom te integreren in het Gemeentefonds is het al dan niet bestaan van een duurzame en rechtstreekse link tussen de hoogte van de compensatie en de hoogte van de weggevallen ontvangsten of kostendrijvers. Zijn er voldoende argumenten om een algemene financieringsstroom met unieke verdelingscriteria aan te houden wanneer de link met de achterliggende weggevallen ontvangsten of kostendrijvers vervaagt? Van enkele financieringsstromen lijkt het eerder waarschijnlijk dat de link met de weggevallen ontvangsten of kostendrijvers zullen

vervagen, denk bijvoorbeeld aan de aanvullende dotatie sectorale subsidies. De verdeling van deze subsidie is bepaald op basis van de zeven sectorale doelsubsidie waarop de gemeenten in 2015 recht hadden. De link met de eerdere sectorale subsidies vervaagt steeds meer waardoor de meerwaarde van afzonderlijke verdelingscriteria voor deze dotatie steeds onduidelijker wordt (Leroy & Gilot, 2021).

De vraag bij het inkantelen van aanvullende dotaties en andere algemene werkingsmiddelen kan dus zijn: moeten de verdelingscriteria behouden blijven als de oorspronkelijke link met de kostendrijvers of weggevallen ontvangsten vervaagt, en zo ja, voor hoelang?¹²¹ Het behouden van een ongewijzigde verdeling zorgt voor continuïteit, maar kan botsen met de redenen waarom de compensaties voor ontvangsten of kostendrijvers zijn ontstaan en met de meest aangewezen manier om overheidsmiddelen te verdelen (Leroy & Gilot, 2021).

Ook is het waardevol om in kaart te brengen wat voor output men verwacht van de aanvullende dotaties en algemene werkingsmiddelen. Indien het doel is om alle inwoners overal dezelfde dienstverlening te bieden (bijv. dat inwoners overal onder dezelfde voorwaarden dezelfde uitkering krijgen) dan kunnen die kosten het best via een specifieke uitkering bekostigd worden en niet via de algemene uitkering. De kerndoelstelling van het Gemeentefonds is immers niet om de beleidsvoorzieningen in elke gemeente op eenzelfde niveau te krijgen, maar om te waarborgen dat iedere gemeente gelijke voorzieningen kan realiseren indien lokaal gewenst (Rfv, 2017).

De evaluatie van de aanvullende dotaties en algemene werkingsmiddelen kan periodiek uitgevoerd worden, bijv. om de vijf-zes jaar, met aandacht voor de lokale meerjarenplanning. Het is ook mogelijk om te werken met een (korte) transitieperiode zoals in het Nederlandse systeem. Anders dan in Vlaanderen bestaat in Nederland immers de ambitie om de integratie-uitkeringen na een korte transitieperiode (3 jaar), indien mogelijk, over te hevelen naar de algemene uitkering (Kattenberg et al., 2017). Op die manier zijn het aantal specifieke uitkeringen in Nederland sterk gedaald van ruim 500 in 1980 naar nog geen 20 in 2016. Een korte transitieperiode zou ook in het Vlaams Gemeentefonds een manier kunnen zijn om aanvullende dotaties slechts een korte periode aan te houden, waarna ze

¹²¹Ook voor nieuwe algemene financieringsstromen waarvan de link met de weggevallen ontvangsten of kostendrijver op termijn dreigt te vervagen kan het een mogelijkheid zijn om van bij het begin vast te leggen of de verdelingscriteria behouden blijven en voor hoe lang, en of dat er bijvoorbeeld een uitfasering is naar een integratie van de middelen in het Gemeentefonds.



worden opgenomen in de hoofdotatie en verdeeld worden o.b.v. de verdeemethodiek van de hoofdotatie.

Bij de inkanteling van algemene financieringsstromen in de hoofdotatie gelden twee belangrijke randvoorwaarden: (1) het politiek draagvlak voor de verdeemethodiek van de hoofdotatie moet groot genoeg zijn en (2) de voorafnames moeten hervormd worden. Indien de verdeling van de hoofdotatie niet wordt aangepast impliceert de inkanteling van extra middelen in het Fonds immers onvermijdelijk een groeiend gevoel van onbillijkheid bij de lokale besturen.

44.2 STABILITEIT VS. FLEXIBILITEIT

44.2.1 Periodieke evaluatie van de criteria en maatstaven

45 Kadering

De beleidscontext is voortdurend in verandering en dat heeft zijn weerglans op beleidsinstrumenten zoals het Gemeentefonds. Om het Fonds up-to-date te houden moet het mogelijks een bepaalde mate van dynamiek toelaten zodat het kan inspelen op de veranderlijke maatschappelijke context en blijft meten wat we willen dat het meet. Een manier om dynamiek toe te laten is een periodieke evaluatie van de criteria en maatstaven. Toch moet het Fonds ook voorspelbaar zijn om het plannen op de korte, middellange en lange termijn mogelijk te maken. Een periodieke evaluatie van de criteria en maatstaven kan de voorspelbaarheid van het Fonds ondergraven. Wat is het gewenste evenwicht tussen dynamiek en voorspelbaarheid?

46 Hoe denken de respondenten over een periodieke evaluatie van de criteria en maatstaven?

Volgens de respondenten moet het Gemeentefonds sterker afgestemd worden op maatschappelijke veranderingen die een impact hebben op de lokale uitgaven. Om het Gemeentefonds beter af te stemmen op veranderingen lijkt het volgens de respondenten goed om de maatstaven van het Fonds periodiek te evalueren (bijv. elke 6 of 12 jaar). Wel maken de respondenten zich zorgen of een periodieke evaluatie van de maatstaven voldoende voorspelbaarheid gaat toelaten. Het is volgens de respondenten immers van cruciaal belang dat gemeenten weten waar ze aan toe zijn, alvorens plannen te maken. Ze pleitten dan ook voor een evaluatie van de maatstaven die afgestemd is op de

strategische meerjarenplanning. Een periodieke evaluatie van de criteria lijkt de respondenten een minder goed idee omdat het een grotere impact heeft.

47 Opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid

Het huidige Gemeentefonds laat weinig tot geen flexibiliteit toe in de maatstaven en criteria: het meetinstrument is decretaal vastgelegd en er is geen periodieke evaluatie ingebouwd. De focusgesprekken leren ons dat een periodieke evaluatie van de maatstaven (bijv. elke 6 tot 12 jaar) een goede manier zou zijn om flexibiliteit in het Fonds in te bouwen. Zo zouden we periodiek kunnen onderzoeken of we nog steeds meten wat we willen meten en of er nieuwe data beschikbaar zijn die ons toelaten een betere maatstaf voor een criterium samen te stellen. Een belangrijke voorwaarde is dat lokale besturen tijdig geïnformeerd worden over de impact van de evaluatie van de maatstaven zodat ze die informatie mee kunnen nemen tijdens de opmaak van de meerjarenplanning. Het lijkt daarom belangrijk om de periodieke evaluatie af te stemmen op de lokale meerjarenplanning. Om al te grote schokken op te vangen kan de evaluatie van de maatstaven georganiseerd worden volgens een rollend systeem, waarin we niet alle maatstaven van alle criteria in één keer evalueren. Zo zouden de maatstaven van de centrumfuncties in het ene jaar geëvalueerd worden, de sociale maatstaven in het volgende jaar, daarna fiscale draagkracht en vervolgens open ruimte. Een rollend systeem vangt niet enkel grote schokken op, maar zorgt er ook voor dat de evaluatiecapaciteit niet wordt overbelast.

De periodieke evaluatie van de criteria is minder voor de hand liggend, de impact is immers groter. Bij de evaluatie van de criteria vragen we of het Gemeentefonds nog steeds die aspecten van de lokale bestedingsdruk en fiscale draagkracht compenseert die de Vlaamse overheid wil dat het compenseert. Wat het Gemeentefonds moet compenseren en de verhouding tussen de criteria is eerder een politieke vraag en dus afhankelijk van de Vlaamse beleidsdoelstellingen. Een periodieke evaluatie van de criteria zet het Fonds deels open voor de Vlaamse beleidsdoelstellingen en voor sturing, iets wat zowel de stabiliteit van het Fonds als de lokale autonomie kan aantasten. De evaluatie van de criteria is eerder een fundamentele oefening die een langere tijdshorizon vraagt.

47.1.1 Overgang naar een Gemeentefonds 2.0

48 Kadering

De overgang naar een Gemeentefonds 2.0 is niet vanzelfsprekend: onvermijdelijk zullen er winnaars en verliezers zijn, tenzij de hoofddotatie in omvang toeneemt zoals bij de laatste fundamentele hervorming in 2002. In 2002 heeft de Vlaamse overheid de omvang van het Gemeentefonds substantieel verhoogd (+5,45 miljard Bef) door de samenvoeging van het Investeringsfonds, het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds en het toenmalige Gemeentefonds. Met de samenvoeging van de drie Fondsen beoogde de Vlaamse overheid een uitbreiding van de lokale autonomie en een verdere invulling van het subsidiariteitsprincipe¹²².

De aanzienlijke uitbreiding van het Gemeentefonds heeft er in 2002 toe geleid dat weinig tot geen gemeenten minder zijn gaan ontvangen dan voor de hervorming. Met uitzondering van de rijkere suburbane gemeenten en gemeenten met een te lage fiscaliteit, zijn alle gemeenten er in 2002 op vooruit gegaan. Toch week het verdeelmechanisme dat in 2002 werd geïmplementeerd sterk af van het voorgaande verdeelmechanisme. Wanneer de vergelijking wordt gemaakt op gelijke basis (dus op basis van de huidige omvang van het Fonds) zien we dan ook dat de hervorming van 2002 wel degelijk grote verschuivingen in de lokale dotaties teweeg heeft gebracht. We kunnen de verschuivingen synthetiseren als een stroom van verstedelijkte gebieden (behalve de meeste steden zelf) naar eerder landelijke gebieden; met name het noordoosten van Vlaanderen, de Westhoek en de niet-suburbane tussen stedelijke gemeenten¹²³.

Naast de uitbreiding van de omvang van het Fonds, werd in 2002 ook een waarborgregeling in werking gesteld. De regeling zorgt ervoor dat een gemeente niet minder kan ontvangen dan het aandeel uit het Gemeentefonds in 2002, het gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds voor 2002 en het toegekende trekkingsrecht uit het Investeringsfonds in 2002¹²⁴. Samen met de grotere

¹²²Memorie van Toelichting van 8 april 2002 bij het Ontwerp van Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Stuk 1148 (2001-2002) Nr. 1.

¹²³Advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur van 10 oktober 2001 over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

¹²⁴Art. 10, Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (BS. 31 augustus 2002).

omvang van het Fonds heeft de waarborgregeling in 2002 de overgang naar de nieuwe verdeelcriteria zonder al te veel grote tegenkantingen laten verlopen.

De overgang naar andere verdeelcriteria hoeft niet altijd te verlopen aan de hand van een uitbreiding van de dotatie. In Nederland heeft men recentelijk een grote herijking van het gemeentefonds uitgevoerd en de nieuwe verdeling zal in 2023 in werking treden. Oorspronkelijk was er geen overgangsregeling waardoor bepaalde gemeenten abrupt en sterk achteruit zouden gaan. Er is dan ook veel tegenwind ontstaan tegen de nieuwe verdeelsystematiek, waardoor nu de regeling is getroffen dat een gemeente bij de overgang naar het nieuwe systeem maximum 60 euro per inwoner kan winnen of verliezen.

Het Nederlandse voorbeeld toont dat een abrupte overgang naar een nieuw verdeelingsstelsel doorgaans niet op veel bijval kan rekenen. Om al te veel tegenkanten te vermijden heeft de Waalse regering bij de hervorming van het Waals gemeentefonds in 2008 geopteerd voor een zeer lange overgangsperiode. Iedere Waalse gemeente krijgt een minimale dotatie gebaseerd op de dotatie van 2008. De minimale dotatie neemt jaarlijks af met 5% en is in tegenstelling tot de rest van het fonds niet geïndexeerd. In 2028 zullen de nieuwe verdeelcriteria volledig in werking zijn.

Er zijn dus vele manieren om de overgang naar een nieuwe verdeelingsstelsel te realiseren. Een abrupte overgang zoals in Nederland kan doorgaans op weinig bijval rekenen tenzij het vergezeld is van een uitbreiding van de omvang van het fonds en waarborgregelingen zoals in het Vlaams Gemeentefonds in 2002. Als de uitbreiding van het Fonds niet mogelijk is kan geopteerd worden voor een lange overgangsperiode zoals in Wallonië, om zo het effect van de nieuwe verdeling uit te vlakken.

49 Hoe denken de respondenten over de overgang naar een Gemeentefonds 2.0?

Alle respondenten zijn het eens dat de overgang naar een Gemeentefonds 2.0 een moeilijke oefening zal zijn. Om de overgang zo vlot mogelijk te laten verlopen is volgens hen een langzame overgang nodig, met zo weinig mogelijk verliezers en moet er ook een waarborgregeling voorzien worden. Enkele respondenten halen aan dat een overgang naar een Gemeentefonds 2.0 tijdelijk een belangrijke (negatieve) impact zal hebben op de investeringen van de lokale besturen.



afhankelijk van de gewenste beleidsrichting en het gewenste effect op de gemeentelijke dotaties. Bovendien sluiten de scenario's elkaar niet uit, elementen van het ene scenario zouden een plaats kunnen krijgen in de ander scenario's.

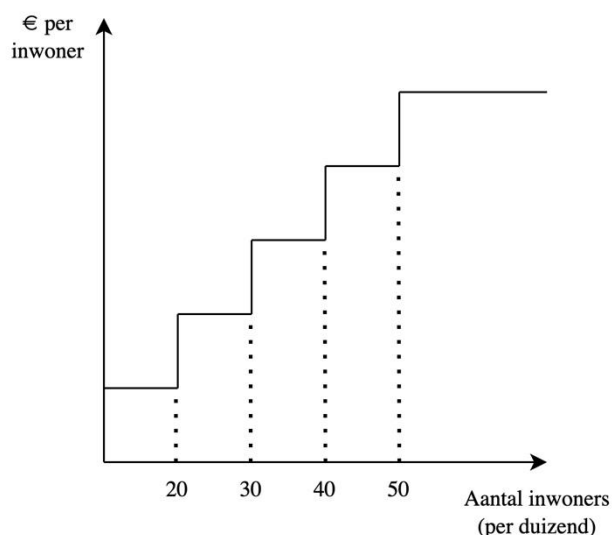
In de volgende fase van het onderzoek zullen we de impact van elk scenario op de gemeentelijke dotaties berekenen om zo de winnaars en verliezers in kaart brengen. Ook zullen we aandacht hebben voor de correlatie tussen de scenario's: als het eenvoudiger kan, zonder in te boeten op de validiteit en betrouwbaarheid van het Fonds, moeten we kiezen voor het eenvoudigste scenario.

51.1 GEMEENTEFONDS GEBASEERD OP INWONERSAANTAL

Het huidige Gemeentefonds (i.e. hoofdotaties én aanvullende dotaties) is relatief complex. Die complexiteit maakt het voor sommigen onduidelijk waarom het Fonds op een bepaalde manier verdeeld wordt. Tegenover complexiteit staat eenvoud en de meest eenvoudige manier om het Gemeentefonds te verdelen is op basis van het inwonersaantal. Een vast bedrag per inwoner is een vorm van 'echte' basisfinanciering, één van de kerndoelstellingen van het Gemeentefonds. Aangezien ook herverdeling een belangrijke kerndoelstelling is van het Fonds, werkt dit scenario progressief: vanaf bijvoorbeeld 20.000, 30.000, 40.000 en 50.000 inwoners krijgt een gemeente een hoger bedrag per inwoner (de inwonersaantallen kunnen uiteraard ook anders zijn). Voor de eerste 20.000 inwoners krijgt elke gemeente hetzelfde bedrag per inwoner, vervolgens stijgt het bedrag progressief (cf. het progressief belastingstelsel). Zo herverdeelt het Gemeentefonds gebaseerd op het progressieve inwonersaantal meer richting de grotere gemeenten en steden, dan wanneer de schaalgrootte van de steden en gemeenten niet progressief wordt meegenomen¹²⁵. Figuur 9 visualiseert dit scenario.

¹²⁵De herverdelende werking van dit scenario is uiteraard zeer beperkt. De bestedingsdruk en fiscale draagkracht van gemeenten zijn namelijk niet noodzakelijk evenredig met het aantal inwoners.

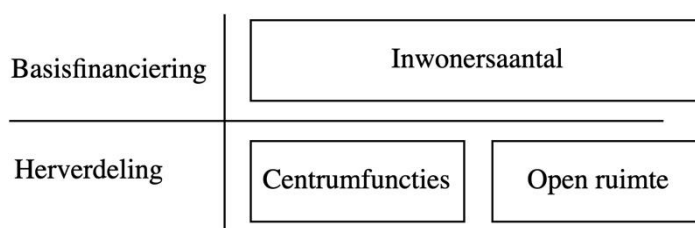
Figuur 9: Gemeentefonds gebaseerd op inwonersaantal



51.2 RUIMTELIJK GEMEENTEFONDS

Het ruimtelijk Gemeentefonds bestaat uit twee criteria: een basis die gebaseerd is op het inwonersaantal en een herverdelende werking die gebaseerd is op de centrumfuncties en open ruimte van de steden en gemeenten. Bijgevolg compenseert het ruimtelijk Gemeentefonds voor de gemeentelijke contextvariabelen die verband houden met de ligging, aantrekkingskracht en het open karakter van gemeenten. Figuur 10 toont het ruimtelijk Gemeentefonds.

Figuur 10: Het ruimtelijk Gemeentefonds



De centrumfuncties en open ruimte kunnen geoperationaliseerd worden a.d.h.v. maatstaven of aan de hand van kamers (i.e. segmentering). Indien het Gemeentefonds verdeelt a.d.h.v. maatstaven, moet er naast het aantal studenten en leerlingen en het aantal tewerkgestelden ook aandacht zijn voor andere aspecten van centrumfuncties zoals de aanwezigheid van grote zorginstellingen, mobiliteitsknooppunten, grote cultuur- en sportcentra, enz. Bij open ruimte is het belangrijk dat het aantal hectaren open ruimte ook degelijk betekenisvolle open ruimte is en dus geen afgesloten stukken bos tussen snelwegen, begroeide bermen, gebetonneerde open vlakten enz. De data moeten op punt staan.

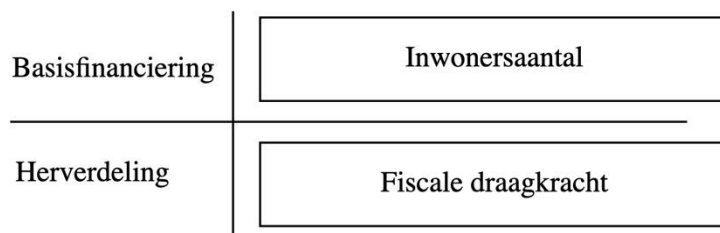
Indien het Gemeentefonds verdeelt op basis van kamers (i.e. segmentering), moet grondig studiewerk aan de basis liggen van de opdeling van de gemeenten. Wetenschappelijk onderzoek moet bepalen welke gemeenten in welke kamer zitten en moet dit ook op periodieke basis opnieuw evalueren (bijv. om de 6 of 12 jaar). De maatschappij is immers voortdurend in verandering, waardoor verschuivingen in de kamers mogelijk zijn. Beleidsmatige input is nodig om te bepalen welke kamers wenselijk zijn. Zo is het plausibel om een kamer voor de regionale centrumsteden te creëren, indien het beleidsmatig wenselijk is dat per regio één centrumstad wordt aangeduid. Aan elke kamer moet een aandeel van de dotatie gekoppeld worden en binnen de kamers wordt de verdeling gemaakt op basis van inwonersaantal. We bestendigen de kamers voor fusie door louter rekening te houden met het stijgende inwonersaantal van de gemeenten die bij het vastleggen van de kamers reeds een plaats hebben in de kamers. Er wordt geen rekening gehouden met een stijging van inwonersaantal ten gevolge van fusie. Bij de evaluatie van de kamers (bijv. elke 6 jaar), kan de stijging in inwonersaantal t.g.v. fusie in rekening worden genomen. Een andere mogelijkheid om de kamers fusiebestendig te maken is het effect van de fusie uit te spreiden overheen enkele jaren (bijv. overheen vier jaar, waarin telkens 25% van de groei in het inwonersaantal t.g.v. de fusie in rekening wordt genomen). Hierdoor is de shock in de dotaties van de andere gemeenten minder groot.



51.3 FISCAAL GEMEENTEFONDS¹²⁶

Gelijklopend aan het ruimtelijk Gemeentefonds start het fiscaal Gemeentefonds van een basis die gebaseerd is op inwonersaantal. Boven op de basis herverdeelt het Fonds op basis van fiscale draagkracht. Belastingen (voornamelijk aanvullende, maar ook lokale belastingen), maken het grootste deel uit van de exploitatie-ontvangsten van Vlaamse steden en gemeenten (i.e. in 2020 39,9% van de totale exploitatie-ontvangsten¹²⁷). Gemeenten met een minder fiscaal krachtige bevolking kunnen minder inkomsten vergaren met eenzelfde belastingtarief en moeten daarom hogere belastingtarieven vragen. Daardoor wordt het duurder om in die gemeenten te leven. Gemeenten met een fiscaal krachtige bevolking kunnen met een lager belastingtarief meer inkomsten vergaren en hebben daardoor een aantrekkingskracht op huishoudens die over voldoende middelen beschikken om te verhuizen. Als de fiscale draagkracht van gemeenten niet wordt gecompenseerd, ontstaat er mogelijks een fiscale concurrentie tussen gemeenten waarbij de rijke gemeenten steeds rijker worden en de arme steeds armer. Om dat mattheüseffect te vermijden herverdeelt het fiscaal Gemeentefonds richting de fiscaal zwakkere lokale besturen.

Figuur 11: Het fiscaal Gemeentefonds



Om te herverdelen op basis van fiscale draagkracht, is er nood aan een valide maat voor de belastinginkomsten van de Vlaamse steden en gemeenten. Het huidige Gemeentefonds meet fiscale draagkracht aan de hand van het kadastraal inkomen en de personenbelasting. Om een vergelijking op gelijke basis te maken wordt geen rekening gehouden met de gemeentelijke belastingtarieven, maar wel met de potentiële belastingbasis: de waarde van 100 opcentiemen op de onroerende voorheffing

¹²⁶We opteren om het voorbeeld van het Fiscaal Gemeentefonds uit te werken omdat fiscale draagkracht, ondanks de beperkte herverdelende werking (lage Gini), door lokale besturen als een objectieve maat van gemeentelijke uitdagingen wordt ervaren.

¹²⁷Zie tabel 1 onder titel: 2. Inkomsten Vlaamse gemeenten.

en de waarde van 1% aanvullende personenbelasting. Gemeenten met een kleinere potentiële belastingbasis krijgen een hogere dotatie uit het Gemeentefonds.

Naast de personenbelasting en onroerende voorheffing bestaan er nog heel wat andere lokale fiscale inkomstenbronnen. Van de lokale belastinginkomsten (i.e. in 2020 39,9% van de exploitatieontvangsten) was in 2020 gemiddeld 34,7% afkomstig uit OOV en APB en 5,2% uit andere lokale belastingen. OOV en APB staan in voor het overgrote deel van de fiscale inkomsten, maar de overige 5,2% kan voor significante vertekeningen zorgen in de fiscale mogelijkheden van gemeenten. Zo halen sommige gemeenten veel inkomsten uit lokale belastingen, waardoor ze de facto meer middelen hebben om beleid te voeren dan gemeenten die niet beschikken over dergelijke belastingbasis. Indien blijkt dat er significante vertekeningen bestaan in inkomsten die gemeenten halen uit OOV en APB en andere belastinginkomsten, moet het fiscaal Gemeentefonds ook aandacht hebben voor de andere fiscale inkomsten. Andere lokale belastingen in rekening nemen is echter niet eenvoudig aangezien (1) niet alle gemeenten de belastingen heffen, (2) de belastingbasis varieert en (3) ook de belastingtarieven verschillend zijn.

51.4 BELEIDSTHEMATISCH GEMEENTEFONDS

Tot slot, het beleidsthematisch Gemeentefonds is van de vier beschreven scenario's het meest complex. Het beleidsthematisch Gemeentefonds bestaat uit een basis die gebaseerd is op het inwonersaantal, een compensatie voor fiscale draagkracht en criteria die een ongelijke bestedingsdruk compenseren. De criteria voor ongelijke bestedingsdruk kunnen gebaseerd zijn op het huidige Gemeentefonds (i.e. centrumfuncties, open ruimte en sociale maatstaven), maar ook nieuwe thema's kunnen een plaats krijgen in het Fonds als ze: (1) een grote en langdurige uitdaging betekenen voor de lokale besturen, (2) er een grote variatie bestaat in de mate waarin lokale besturen geconfronteerd worden met de uitdagingen en (3) als het belangrijk is dat gemeenten de middelen vrij kunnen besteden. Duurzaamheid zou zo'n thema kunnen zijn: ondanks dat het een belangrijke uitdaging is voor alle Vlaamse steden en gemeenten bestaan er belangrijke verschillen in de uitdagingen tussen

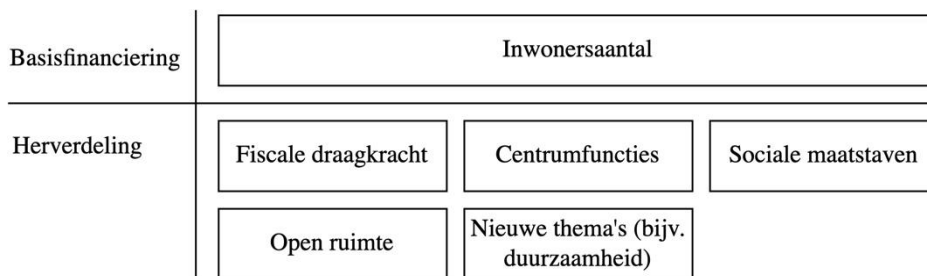
gemeenten. Indien de Vlaamse overheid ervoor kiest om duurzaamheid op te nemen in het Fonds is de logica dat gemeenten met een grotere achterstand extra (vrij te besteden) middelen krijgen.

Afhankelijk van de nieuwe criteria die een plaats krijgen in het beleidsthematisch Gemeentefonds, kan dit scenario resulteren in een complex Fonds. Bovendien geeft elk criterium onvermijdelijk een sturingsprikkel. Enige bedachtzaamheid is dus noodzakelijk bij het opnemen van nieuwe criteria in het Fonds.

52 CONCLUSIE

Dit onderzoeksrapport had tot doel om (1) de huidige principes van de verdeling van het Vlaams

Figuur 12: Het beleid thematisch Gemeentefonds



Gemeentefonds in kaart te brengen, (2) deze te vergelijken met basisfinanciering in Wallonië, Frankrijk, Denemarken en Nederland en (3) de verdelingsprincipes te analyseren op basis van focusgroepen met diverse stakeholders. De drie doelstellingen hebben geleid naar opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid én vier bouwblokken voor een Gemeentefonds 2.0. De impact van de opties en bouwblokken op de gemeentelijke dotaties zullen in de voortzetting van het SBV-onderzoeksproject doorgerekend worden, om zo realistische hervormingsscenario's voor het Gemeentefonds samen te stellen. Dit rapport heeft veel aandachtspunten voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid in kaart gebracht, maar we overlopen nog even de drie belangrijkste aspecten: de voorafnames, de vaste indexering en de kerndoelstellingen van het Gemeentefonds.

De grootste uitdaging in het Vlaams Gemeentefonds is de hervorming van **de voorafnames**. De voorafnames zijn gebaseerd op het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 1997 en worden niet langer als objectief of billijk ervaren door de lokale besturen. Ook het Grondwettelijk Hof heeft de Vlaamse overheid in 2018 op de vingers getikt met de boodschap dat toekomstige

financieringsstromen rekening moeten houden met actuele gegevens en niet met gedateerde normen zoals nu het geval is¹²⁸. In de focusgesprekken was de billijkheid van de voorafnames vaak onderwerp van gesprek. In het toekomstige Gemeentefonds moeten de voorafnames grondig hervormd worden.

De hervorming van de voorafnames kan volgens twee principes verlopen: **alles naar criteria of een geobjectiveerde segmentering**. De intuïtieve keuze gaat vaak naar criteria, omdat criteria het helder maken waarom een gemeente een bepaald bedrag uit het Fonds krijgt. Echter, mogelijks zijn heel wat extra maatstaven nodig om centrumfuncties op een valide manier in kaart te brengen. Veel nieuwe maatstaven kunnen ervoor zorgen dat de transparantie van het Fonds afneemt. Bovendien staan criteria niet noodzakelijk gelijk aan objectivering: de keuze voor welke aspecten van de oversijpelings-effecten wel worden meegenomen en welke niet is uiteindelijk een politieke keuze.

Naast criteria kunnen de voorafnames ook hervormd worden aan de hand van een **segmentering**. Uit de focusgesprekken en het studiewerk blijkt namelijk dat niet de voorafnames an sich, maar wel het gebrek aan gepercipieerde objectiviteit en billijkheid het probleem zijn. Ondanks de bestaande perceptie zijn de huidige voorafnames wel degelijk wetenschappelijk onderbouwd, het studiewerk waarop ze gebaseerd zijn is echter sterk verouderd¹²⁹. Een toekomstige segmentering – en dus de opdeling van gemeenten in kamers – zou gebaseerd zijn op grondig wetenschappelijk studiewerk dat periodiek geëvalueerd zal worden (bijv. elke zes of twaalf jaar). Op die manier zouden kamers bijdragen aan de validiteit van het Gemeentefonds (meet het wat het moet meten?), zonder het Fonds overbodig complex te maken. De kamers zouden bovendien niet enkel de huidige voorafnames kunnen hervormen, maar ook de middelen voor het criterium centrumfuncties én de middelen voor open ruimte kunnen integreren tot een ruimtelijk Fonds. Boven op het ruimtelijk Fonds kunnen de rest van de middelen herverdeeld worden op basis van criteria (bijv. voor sociale maatstaven en fiscale draagkracht).

¹²⁸ Grondwettelijk Hof - Arrest nr. 121/2018 van 4 oktober 2018 - Rolnummers Rolnr. 6650 en 6687 (samengevoegd) - Beroep tot vernietiging - Vlaamse decreet van 2 december 2016 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, ingesteld door de stad Geraardsbergen en anderen en door de stad Vilvoorde

¹²⁹ De huidige voorafnames zijn wetenschappelijk onderbouwd op basis van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 1997, de toenmalige typologie van de gemeenten volgens Dexia en een analyse van de SERV.

De voorafnames zijn niet de enige uitdaging in het Gemeentefonds, ook de **indexering** is een belangrijk aandachtspunt. Sinds 2005 hanteert de Vlaamse overheid een vaste indexering van 3,5% voor het Gemeentefonds. De achterliggende kerngedachte was dat een vaste groeivoet steden en gemeenten beter in staat zou stellen om een financieel evenwicht te bereiken. Rekening houdend met de voorspellingen omtrent de inflatie leek 3,5% een royale groeivoet. Echter, met de huidige hoge inflatie (i.e. de gemiddelde inflatie van januari-februari-maart 2022 is 7,98%) lijkt de doelstelling van de vaste indexering (i.e. grotere voorspelbaarheid) voorbijgestreefd. Een flexibeler systeem dringt zich mogelijks op. Hoge inflatie heeft immers een belangrijke impact op de lokale uitgaven. Hoewel alle bestuurlijke niveaus onderhevig zijn aan de impact van inflatie, maakt het hoge aandeel personeelsuitgaven en de belangrijke rol in investeringen het lokale niveau extra gevoelig voor schommelingen in de economische conjunctuur. Daarnaast is een groeiend Gemeentefonds een manier om de steeds grotere taakstelling van de lokale besturen te honoreren.

Naast de voorafnames en indexering is bij een hervorming van het Gemeentefonds een derde belangrijk aandachtspunt de kerndoelstellingen van het Gemeentefonds: **basisfinanciering, herverdeling en vrij te besteden middelen**. Basisfinanciering heeft tot doel om gemeenten te compenseren voor bepaalde basistaken die elke gemeente moet uitvoeren om zo gemeenten in staat te stellen een gelijke basis aan dienstverlening/voorzieningsniveau te realiseren. Het huidige Gemeentefonds tracht basisfinanciering te realiseren door elke gemeente een gelijke toegang te geven tot alle criteria van het Fonds (m.u.v. de voorafnames). De basistaken van gemeenten zijn echter grotendeels onafhankelijk van specifieke bestedingsdruk en fiscale draagkracht waarvoor de criteria herverdelen. In het toekomstige Gemeentefondsbeleid lijkt het logischer om te werken met een vast basisbedrag per inwoner en/of een vast basisbedrag per gemeente om zo echte basisfinanciering te realiseren. Boven op het basisbedrag wordt de rest van het Fonds verdeeld aan de hand van criteria en maatstaven.

Naast basisfinanciering tracht het Gemeentefonds ook te herverdelen richting gemeenten met een hoge bestedingsdruk en lage fiscale draagkracht. De hoge algemene Gini (0.4) en lage Gini's binnen de VRIND-clusters tonen dat het Gemeentefonds herverdeelt: gelijke gemeenten worden gelijk behandelt, ongelijke ongelijk. Echter, de herverdelende werking van het Fonds zou verder kunnen aangescherpt worden door de gelijke toegang van alle gemeenten tot alle criteria te herzien. Zo zou

//

het mogelijk zijn om fiscaal krachtige gemeenten niet of minder te laten meetellen voor het criterium fiscale draagkracht, of om gemeenten met een hoog aandeel open ruimte meer middelen per hectare open ruimte te geven dan gemeenten met een laag aandeel open ruimte. Op die manier zouden de middelen van het Gemeentefonds doelgerichter ingezet kunnen worden richting die vormen van bestedingsdruk of fiscale draagkracht die de Vlaamse overheid wil compenseren.

De derde en laatste kerndoelstelling van het Fonds is het voorzien van vrij te besteden middelen om zo de lokale autonomie te versterken en het subsidiariteitsbeginsel te honoreren. Algemene financiering is een geschikt instrument als de lokale bestedingsvrijheid én wil om te herverdelen groot zijn. Expliciete sturing is daarom niet verzoenbaar met een algemene financiering zoals het Gemeentefonds en moet ook in het toekomstige Gemeentefondsbeleid vermeden worden.

Naast de opties voor het toekomstige Gemeentefondsbeleid hebben we ook **vier bouwblokken voor een Gemeentefonds 2.0** in kaart gebracht. De vier bouwblokken gaan van het meest eenvoudige scenario gebaseerd op inwonersaantal, naar een complexer scenario gebaseerd op beleidsthema's. Tussen het meest eenvoudige en complexere scenario bevinden zich het ruimtelijk Gemeentefonds (i.e. basisbedrag + herverdeling richting centrumfuncties en open ruimte) en het fiscaal Gemeentefonds (i.e. basisbedrag + herverdeling richting fiscaal minder krachtige lokale besturen). De vier bouwblokken zijn niet noodzakelijk realistische scenario's, maar zullen helpen om de impact op de verdeling van het Fonds in kaart te brengen en om realistische hervormingsscenario's voor een toekomstig Gemeentefonds te definiëren.



53 BIBLIOGRAFIE

- Allers, M. A. (2010). *Verevening conform het derde aspiratieniveau* Retrieved from Groningen
- Bouckaert, G., Maes, R., & Van Dooren, W. (2001). *De gemeentelijke financiering en de fondsen: een internationaal vergelijkende studie van verdeelsystemen en verdelingscriteria van fondsen voor lokale besturen in het kader van de gemeentelijke inkomstenstructuur.*
- Bouckaert, G., & Van Dooren, W. (2000). *Subsidiestromen van de Vlaamse overheid naar de gemeenten en OCMW's* Retrieved from <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container18759/files/2000%20RAPPORT%20Subsidiestromen.pdf>
- Cebeon. (2019). *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen.*
- de Kruijf, J. A. M. (2020). Knellend gemeentefonds? Een alternatief periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds.
- De Roover, J. (2021). *The Players and the Playing Field: How local governments practise autonomy.* University of Antwerp, Antwerp.
- De Roover, J., & Van Dooren, W. (2021). *De impact van de verfondsing van sectorale financiering op de lokale beleidsdynamiek.*
- Devuyst, K., & Van Puyenbroeck, T. (2013). Een ongelijkheidsanalyse van de Belgische gemeentefondsen. *Documentatieblad/België. Ministerie van Financiën.-Brussel, 1941-2005, 73(1), 109-155.*
- Direction générale des collectivités locales. (2021). *Guide pratique: la dotation globale de fonctionnement (DGF).* Retrieved from https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-04/guide_dgf_v2.pdf
- Gilot, B. (2018). *Het Gemeentefonds.*
- Husson, J.-F. (2009). La réforme du Fonds des communes en Région wallonne. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 2026-2027, 5-71.* doi:<https://doi.org/10.3917/cris.2026.0005>
- Kattenberg, M., Martens, K., & Vermeulen, W. (2017). Een economische blik op verevening. In: The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Leroy, J., & Gilot, B. (2021). *Basisfinanciering Vlaamse lokale besturen: Discussienota voor de Bestuurlijke Commissie 'Krachtig(e) besturen'.*
- Litosseliti, L. (2003). *Using focus groups in research:* A&C Black.
- Loopmans, M., Van Hecke, E., De Craene, V., Martens, M., Schreurs, J., & Oosterlynck, S. (2019). Selectie van kleinstedelijke gebieden in Vlaanderen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). *Gemeentefonds Meicirculatie 2021.*
- PriceWaterhouseCoopers. (2009). *Overheidsopdracht Gemeentefonds: evaluatie van de in het decreet van 5 juli 2002 bepaalde groeivoet en verdelingscriteria en formuleren van beleidsvoorstellen en/of denksporen voor een herformulering van het Gemeentefonds.*
- Rekenhof. (2019). *Verslag van het Rekenhof over interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten, na de integratie van sectorale subsidies in de algemene financiering.*

- Rfv. (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek: Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*.
- Smolders, C., & Vanhee, C. (2022). *Naar een Gemeentefonds 2.0: deelrapport nulmeting*.
- The Ministry for Economic Affairs and the Interior. (2014). *Municipalities and Regions: Taksk and Financing*
- Van den Eeckhout, P. (2017). De gemeenten en de lokale openbare instellingen. In P. Van den Eeckhout & G. Vanthemsche (Eds.), *Bronnen voor de studie van het hedendaagse België: 19e-21e eeuw. Derde herziene en uitgebreide uitgave* (pp. 32-92). Brussel: Koninklijke Commissie voor Geschiedenis.
- Vandamme, M. (2016). Gemeenten halen een aanzienlijk deel van hun financiering uit het Gemeentefonds *Trends Public Sector*.
- Vonk, J., Aerts, L., & van Asselt, M. (2014). *Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling: eindrapportage*.