

Naar een vernieuwd Gemeentefonds 2.0

Inzichten uit andere financieringssystemen

V.Bombeeck & Prof.dr.C.Smolders



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: sbv@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.

Inzichten uit andere financieringssystemen / 12.10.2022

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

INHOUD

Inleiding	2
1. Denemarken	4
1.1. Context	4
1.2. Gemeentefonds	7
1.1.1. Doelstellingen	7
1.1.2. Omvang en evolutie	10
1.1.3. Criteria	11
1.3. Responsabilisering	14
2. Frankrijk	15
2.1. Context	15
2.2. La dotation globale de fonctionnement (DGF) (Direction générale des collectivités locales, 2022)	17
2.2.1. Doelstellingen	17
2.2.2. Omvang en evolutie	17
2.2.3. Criteria	18
3. Wallonië	23
3.1. Context	23
3.2. Gemeentefonds	24
3.2.1. Doelstellingen	24
3.2.2. Omvang en evolutie	24
3.2.3. Criteria	24
4. Nederland	28
4.1. Context	28
4.2. Gemeentefonds	31
4.2.1. Doelstellingen	33
4.2.2. Omvang en evolutie	34
4.2.3. Criteria	35
4.3. Responsabilisering	35
5. Samenvattende tabel	37
6. Conclusie en lessons learned	51
Bibliography	58
Bijlage 1: Overzicht maatstaven Nederlands gemeentefonds 2022.	60

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

OVERZICHT TABELLEN

Tabel 1: Functies van de centrale overheid, regio's en gemeenten in Denemarken.(Houlberg & Ejersø, 2020).....	4
Tabel 2: Verdeling van de block grant in 2014.....	10
Tabel 3: Vereveningschema in Denemarken.	11
Tabel 4: Criteria en gewichten voor de socio-economische uitgaven nood in de nationale verevening in 2014.....	12
Tabel 5: Criteria en gewichten voor de socio-economische uitgaven nood in de nationale verevening in 2014.....	13
Tabel 6: Overzicht specifieke subsidies en vereveningen	14
Tabel 7: Uitgaven van de Waalse gemeenten per functionele opdeling (2021)	23
Tabel 8: Inkomsten van de gemeenten in 2018: (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022).....	31
Tabel 9: Decentralisatie-en integratie-uitkeringen 2022-2027 (in duizenden euro's)*	33
Tabel 10: Gemeentefondstotalen 2022-2027 (in duizenden euro's):.....	34

OVERZICHT FIGUREN

Figuur 1: Budgetten van de Deense lokale overheden per beleidsdomein in 2022	6
Figuur 2: Samenstelling ontvangsten Deense lokale overheden in 2014 (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014)	7
Figuur 3: Schematische verdeling van het DGF (in miljarden euro in 202):	18
Figuur 4: Uitgaven van de gemeenten naar bestedingsdoel (COFOG-functie):	30

Inleiding

Uit de focusgroepen en gesprekken kwamen enkele aandachtspunten naar voor zoals de billijkheid van de voorafnames, de indexering van de middelen alsook de kerndoelstellingen van het Gemeentefonds: basisfinanciering, herverdeling en vrij te besteden middelen.

Bij het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en verdeling van het Vlaams Gemeentefonds in 2002 werden in het Regeerakkoord enkele principes naar voor geschoven waaraan een nieuwe verdeling moest beantwoorden: fiscale draagkracht en solidariteit, het versterken van de centrumfunctie en de bestuurskracht, het vrijwaren van de open ruimte en het mogelijk maken van nieuwe uitdagingen.

De algemene visie van meer decentralisatie, een groter vertrouwen in en meer beleidsvrijheid voor de steden en gemeenten met minder sturing vanuit de Vlaamse overheid, vindt haar onderbouwing in, onder meer, het Witboek Interne Staatshervorming, de uitvoering van het planlastendecreet en de werkzaamheden van de commissies Efficiëntiewinst voor de Lokale Besturen en Decentralisatie. (Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, 2019)

Er werd vooropgesteld bij een herijking van het gemeentefonds de verdelingscriteria te bekijken met als doelstelling tot een beperkte en transparante set van verdelingscriteria te komen, voor elke gemeente te blijven voorzien in een redelijke basisfinanciering als algemene ondersteuning voor de lokale beleidsvoering, en een billijkere herverdeling van de middelen te verwezenlijken tussen gemeenten. (Vlaamse Regering, 2011)

Allers (2005) stelt dat aan verdeelsystemen in het algemeen onder meer volgende eisen kunnen worden gesteld: (Allers, Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen., 2005)

1. Verdelende rechtvaardigheid. Het beschikbare budget moet zodanig worden verdeeld dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met de kosten- en behoefteverschillen tussen de ontvangende organisaties.
2. Goede mix tussen sturingsmogelijkheden van de uitkerende instantie en de autonomie van de ontvangende organisaties. In sommige gevallen is een verregaande invloed van de uitkerende instantie (vaak de centrale overheid) van belang, in andere gevallen zijn de ontvangende organisaties autonoom en mag het verdeelstelsel hun handelingsvrijheid juist niet belemmeren.
3. Stabiliteit. De uitkering via het verdeelstelsel mag niet te sterk fluctueren in de tijd.
4. Voorspelbaarheid. De ontvangsten in komende jaren moeten tot op zekere hoogte te ramen zijn.
5. Transparantie. De werking van het verdeelmodel moet voor de betrokkenen in grote lijnen duidelijk zijn.
6. Uitvoerbaarheid. De voor het verdeelstelsel benodigde gegevens moeten met een redelijke mate van nauwkeurigheid kunnen worden verzameld en de verdeelsleutels moeten zonder al te veel problemen kunnen worden bepaald.
7. Duurzaamheid of dynamiek. Het verdeelstelsel mag niet te snel verouderen. Het moet meegroeien met maatschappelijke ontwikkelingen.
8. Flexibiliteit. Het stelsel moet kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden, zoals veranderingen in het takenpakket van de ontvangende organisaties.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

9. Kosten. Voor zowel de verstrekende als de ontvangende organisaties moeten de kosten binnen de perken blijven. Noch de gegevensverzameling, noch het afleiden van de verdeelsleutels mag te duur zijn.
10. Manipuleerbaarheid. De ontvangende organisaties mogen hun aandeel in het budget niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden.
11. Prikkelwerking. Het verdeelstelsel mag geen perverse prikkels geven. Zo mag bijvoorbeeld geen premie worden gezet op ondoelmatig werken, of, bij zorgverzekeraars, op risicoselectie.
12. Maatschappelijke acceptatie. Het verdeelstelsel moet in brede kring als fair worden beoordeeld.

Sommige van deze eisen zijn tegenstrijdig en zijn sterk afhankelijk van de omstandigheden.. Ervaring leert dat het lastig is een als rechtvaardig aanvaard financieel verdeelstelsel te ontwerpen dat ook methodologisch werkbaar is. Er zijn verschillende mogelijke uitgangspunten voor de verdeling van het budget en veel keuzes worden beïnvloed door de historische context (path dependance), taken en fiscale autonomie van de lokale besturen, en van de beschikbaarheid van data,...

In wat volgt analyseren we de modellen voor algemene financiering van de lokale besturen in Denemarken, Nederland, Frankrijk en Wallonië. De doelstelling is inzicht te bekomen in de doelstellingen en de centrale bouwstenen van het dotatiesysteem, in het onderling belang van de verschillende determinanten en in de manier waarin deze specifiek geoperationaliseerd worden. Daarbij wordt ook de context in beeld gebracht die de beleidskeuzes over het vormgeven van het dotatiestelsel mee verklaart. Telkens starten we met de context te schetsen zoals inwonersaantal, bevoegdheden, uitgaven en ontvangsten van de lokale besturen. Vervolgens beschrijven we de structuur van de algemene financiering, uit welke bouwstenen deze opgebouwd is met welke criteria. Tenslotte bekijken we of criteria voor centrumfunctie, fiscale draagkracht, ruimtelijkheid en grootsteden/hoofdstad aanwezig zijn in de beschreven verdeelsystemen en toetsen we de bevindingen aan de eisen voor verdeelsystemen van Allers (2005).

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

1. DENEMARKEN

1.1. CONTEXT

SCHAAL

Denemarken telt momenteel 98 gemeenten met gemiddeld 57 420 inwoners. Dit is het gevolg van een fusie-operatie die plaatsvond in 2007, waarbij het uitgangspunt was dat de toenmalige 271 gemeenten dienden op te schalen naar gemeenten van ten minste 20 000 inwoners.

De fusie-operatie maakte deel uit van een hervorming van het lokale bestuur die in 2007 startte met als doel:

- te zorgen voor een efficiënte publieke sector die een optimale dienstverlening zonder belastingverhoging kan realiseren
- het versterken van de lokale democratie, met als uiteindelijk doel het aanbod van sociale diensten door de autoriteiten het dichtst bij de burgers;
- het vastleggen van duidelijke verantwoordelijkheden voor elk van de betrokken instanties en overlappings voorkomen.

Dit betekende ook de afschaffing van de 14 provincies en de oprichting van een nieuwe beleidsniveau in de vorm van 5 regio's als een soort 'nieuwe stijl' autoriteit met andere taken dan de provincies. De regio's worden geleid door een regionale raad die rechtstreeks verkozen zijn. (Liouville & Costa, 2013)

Zo kreeg elk individueel bestuursniveau speciaal daarvoor bestemde verantwoordelijkheden.

BEVOEGDHEDEN EN UITGAVEN

Onderstaande tabel 1 geeft een overzicht van de taken van de 3 beleidsniveaus in Denemarken.

Tabel 1: Functies van de centrale overheid, regio's en gemeenten in Denemarken. (Houlberg & Ejersø, 2020)

Functions	Central Government	Regions	Municipalities
Service	• General planning of healthcare • Education and research—except primary and lower secondary school • The social area: national knowledge • Some cultural arrangements • Reception of asylum applicants	• Hospitals, general practitioners • Operation of services for espoused groups and groups with special needs and institutions for children and young people with social and behavioural problems that have not been taken over by the municipalities	• Childcare • Primary school, including <i>special education</i> • Eldercare • <i>Special education for adults</i> • The social area: financial, supply, and regulation. <i>Including responsibility for espoused groups and groups with special needs and institutions for children and young people with social and behavioural problems (some of which are operated by the regions)</i> • Healthcare: out-patient treatment and <i>joint financial responsibility</i> • Libraries and other cultural areas • Employment service • Integration of immigrants • Business service and promotion of tourism
Infrastructure	• Road and rail system	• Responsible for setting up regional transportation	• Part of regional collective transportation • The local road system • Supply company and emergency services
Regulation	• Police, defence, administration of justice • <i>Tax assessment</i> • General planning of nature and environment • Business economy subsidies	• Few functions in the area of environment, planning, and (business) development	• Town and district plans • Construction projects • Environment

Note: Adopted from Andersen (2010) and Ministry of Interior and Health (2005). Functions reshuffled as part of the 2007 reform are marked in italics.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Uit de tabel blijkt dat de gemeenten zeer veel taken toegewezen zijn; de regio's belangrijkste verantwoordelijkheid is de gezondheidszorg (97% van het regionaal budget). Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor regionale ontwikkelingstaken en bepaalde operationele taken voor de gemeenten. De regels voor de regionale overheid zijn bepaald in de Regional Government Act. Als algemene regel kan men stellen dat de centrale overheid bevoegd is voor alle taken die zij liever niet aan de gemeenten of regio's delegeert zoals de planning van de gezondheidszorg, onderwijs en onderzoek met uitzondering van lager en lagere secundair onderwijs, wegen en spoorwegen alsook de regelgeving van politie, defensie, justitie, natuur en milieu, belastingaanslagen en subsidies voor bedrijfseconomie.

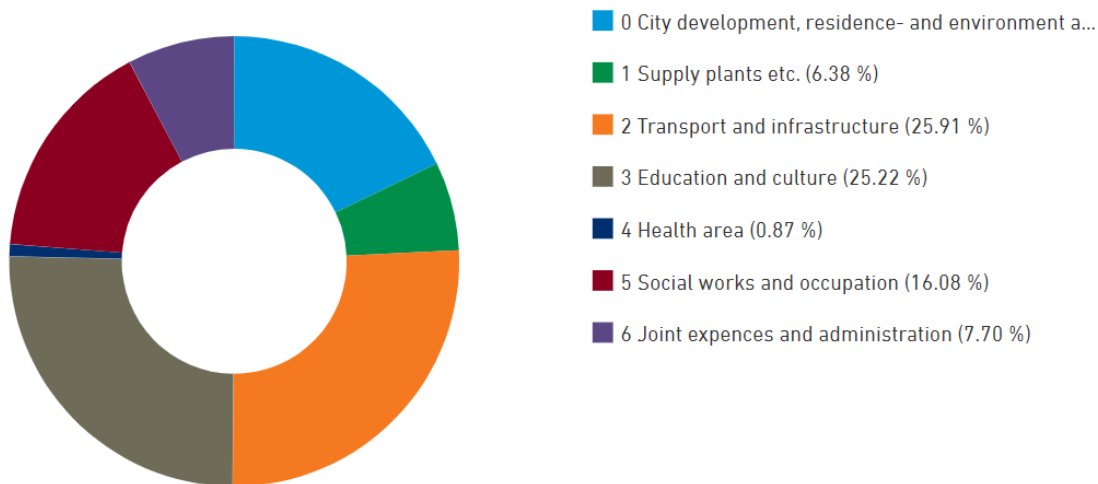
De taken van de lokale overheid zijn gespecificeerd in de Municipal Act van 2001 (Ministry of the Interior and Housing, 2019):

- Maatschappelijke dienstverlening: Financiering, aanbod en toezicht
- Kinderopvang
- Gemeentelijk basisschool en lager secundair onderwijs, inclusief buitengewoon onderwijs en speciale pedagogische begeleiding voor kleine kinderen
- Ouderenzorg
- Gezondheidszorg: Preventie, zorg en revalidatie buiten ziekenhuizen, speciale tandzorg en tandzorg in scholen, thuiszorg en sociale psychiatrie
- Bibliotheken, muziekscholen, lokale sportfaciliteiten en andere culturele sites
- Integratie en taallessen voor migranten
- Ondersteunende diensten: werkloosheidsuitkering, uitkeringen bij vervroegde uittreding, cash uitkeringen en ziekte uitkeringen
- Activatie van zowel verzekerde als onverzekerde werklozen
- het lokale wegennetwerk
- Participatie in regionale transportbedrijven
- Natuur, milieu en planning, inclusief toezicht op specifieke taken en dienstverlening aan de burgers
- Nutssector (gedeeltelijk geprivatiseerd) en nooddiensten
- Lokale economie en promotie van toerisme
- Dienstverlening aan burgers inzake belastingen en inning in samenwerking met de nationale belastingdienst.

Het aandeel van de lokale overheden in de totale publieke uitgaven bedraagt 50% en van de regio's 12%. De budgetten van de lokale overheden zijn in 2022 over onderstaande sectoren gespreid (Nørtoft, 2022):

Figuur 1: Budgetten van de Deense lokale overheden per beleidsdomein in 2022

Price unit: Current prices (DKK 1,000) | Kind: Total | Dranst: 3 Capital expenditure | Municipality: All Denmark | Time: 2022:



SAMENSTELLING VAN DE LOKALE ONTVANGSTEN

Het merendeel van de inkomsten van de gemeenten bestaat uit belastinginkomsten (71% of 34 miljard euro) waarvan de voornaamste de inkomstenbelasting is. Het aandeel van algemene financiering in de inkomsten van de gemeenten bedraagt 26% of 12,7 miljard euro.

De gemeentelijke inkomstenbelasting wordt samen met de rijksinkomstenbelasting geïnd en betaald door werkgevers etc. aan SKAT (het Deens belastingagentschap), die de belastingbedragen afrekent met de gemeenten. De som van de gemeentelijke en nationale inkomstenbelasting mag niet meer bedragen dan 52.05% (2019). Het gemiddelde lokaal belastingtarief voor de inkomstenbelasting bedroeg in 2014 24,9% en de meeste tarieven variëren tussen 24 en 25,9%. (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014)

De belastinginkomsten van de gemeenten bestaan uit:

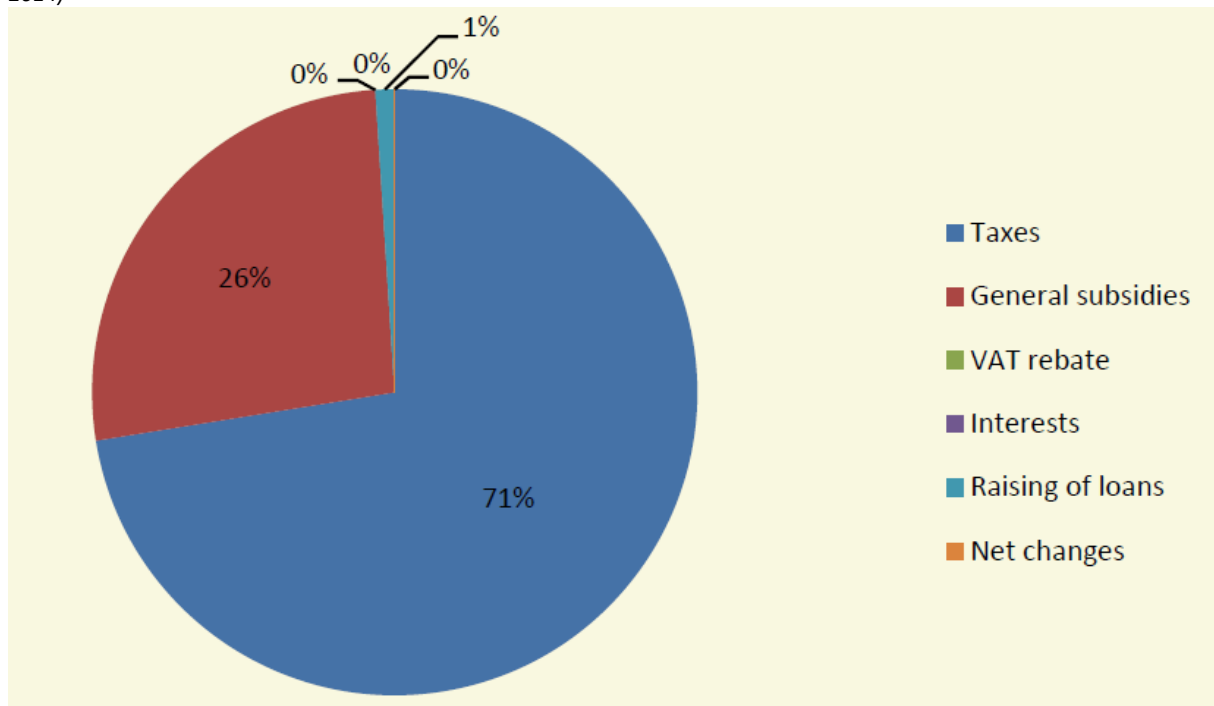
- Belastingbronnen waar de gemeenten zijn invloed kunnen uitoefenen op de opbrengst: Inkomstenbelasting, grondbelasting en servicekosten.
- Belastingtarieven bepaald door de staat waar de gemeenten een vast deel van het totaal ontvangen opbrengst: vennootschapsbelasting, onderzoekersbelasting en successierechten.

Het tarief van de gemeentelijke inkomstenbelasting wordt vastgelegd samen met de vastlegging van de begroting na een berekening van de totale inkomstenbehoefte van de gemeenten.

Belasting op eigendom en land bestaat uit een nationale jaarlijks bepaalde belasting op de waarde van eigendom die, hoewel ze niet behoort tot de inkomstenbelasting wel samen met de inkomstenbelasting geïnd wordt. Daarnaast is er de gemeentelijke eigendomsbelasting die een grondbelasting is gebaseerd op de waarde van het land en wordt berekend als 0,1% van de grondwaarde. De gemeentelijke grondbelasting wordt bepaald en geïnd door iedere individuele gemeente.

Onderstaande figuur illustreert de samenstelling van de ontvangsten van de lokale overheden in 2014.

Figuur 2: Samenstelling ontvangsten Deens lokale overheden in 2014 (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014)



Toch is de lokale fiscale autonomie beperkt aangezien het belastingtarief deel uitmaakt van de jaarlijkse budgettaire akkoorden met de centrale overheid. Het lokale tarief voor de personenbelasting wordt samen met de vastlegging van het budget afgesproken na de bepaling van de inkomstennoden van de gemeenten.

De facto mogen gemeenten hun belastingtarieven enkel verhogen wanneer andere gemeenten hun belastingen verlagen. Gemeenten die de economische mogelijkheden en politieke wil hebben hun belastingen te verlagen doen dit evenwel vaak niet uit vrees dat ze deze niet opnieuw mogen verhogen ingeval de economische situatie verslechtert. Blom-Hansen (2012) stelt dat de lokale belastingen belastingautonomie die traditioneel als een hoeksteen van de lokale Deense lokale overheid gezien werd daardoor veel aan vitaliteit verloren heeft en eerder een papieren tijger is. (Houlberg & Ejersø, 2020)

Het is lokale overheden verboden te lenen maar uitzonderingen zijn toegestaan voor een aantal kapitaalgoederen gespecificeerd in centrale wetgeving.

1.2. GEMEENTEFONDS

1.1.1. DOELSTELLINGEN

De doelstelling van het Deense gemeentefonds is gemeenten eenzelfde financiële basis te geven om hun taken uit te voeren. Deze financiële basis wordt gedefinieerd als de geschatte uitgavenneed. Het Gemeentefonds moet ervoor zorgen dat een gemeente dergelijke uitgaven kan doen gegeven de opbrengst van de lokale belastinginkomsten van het gemiddelde belastingtarief. In alle Scandinavische landen gelden gelijkaardige systemen (grants en equalisation) o.b.v. demografie, socio-economische en structurele elementen.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

De hervorming van het Deense gemeentefonds in 2007 maakte onlosmakelijk deel uit van een grote hervorming 'The new Denmark – a simple public sector to the citizen' die 3 onderdelen bevat:

A. Fusies

Toen bleek dat er in 2004 geen parlementaire steun was voor een grote fusieoperatie, stelde de Deense Regering een compromis voor waarbij gemeenten 6 maanden de tijd kregen om fusiepartners te vinden en nieuwe gemeenten op te richten met minimum 30.000 inwoners. Een zogezegd 'kattenluik' werd voorzien voor gemeenten met minder dan 20.000 inwoners die niet wilden fuseren, waarbij ze een formeel akkoord moesten aangaan met een buurgemeente over een aantal specifieke taken. De dreiging van centrale interventie was aanwezig maar werd nooit gespecificeerd noch uitgevoerd.

B. Herverdeling van taken

De hervorming leidde zowel tot een decentralisatie als tot een centralisatie van taken. Zo verschoof de hervorming van 2007 alle belastingaanslagen naar de centrale overheid als sluitstuk van een serie van hervormingen waarbij belastingaanslagen gradueel gecentraliseerd werden. De grootste herverdeling van taken betrof echter de decentralisatie van taken naar de gemeenten.

Het centraliserend luik van de hervorming kreeg vorm op het belastingdomein door volop in te zetten op digitalisatie en schaaffecten. Traditioneel hadden lokale overheden allerhande transferbetalingen beheerd, zelfs in domeinen zonder lokale autonomie zoals pensioenen. Vanaf 2012 zijn alle transferbetalingen die volledig bepaald zijn in wetgeving overgedragen aan een nieuwe organisatie, Udbetaling Danmark. Deze organisatie nam de administratie van lokale besturen over voor gezinstoelagen, zwangerschapsuitkeringen, huurtoeslagen en (brug)pensioenen. Waar het gebruik van centrale dienstverleningscentra voordien beperkt was tot de centrale overheid voor administratieve taken zoals loonadministratie, boekhouding, IT en reisadministratie van de centrale overheid, paste men dit model nu ook toe op niveau van de gemeentelijke administratie voor tal van sociale uitkeringen.

Er werden 5 centra ingericht, verdeeld over het land, en de vrijgekomen budgetten door de centralisatie bleef door de gemeenten behouden. Udbetaling Danmark is geen centraal aangestuurde organisatie, maar heeft zelfbestuur met een meerderheid van lokale vertegenwoordigers in haar bestuur.

C. Hervorming gemeentefonds en belastingen

Het systeem van algemene financiering en intergemeentelijke verevening werd samen met de hervorming van 2007 hervormd, en nogmaals in 2009 en 2012 om de hervorming van 2007 te corrigeren.

Het vereveningsmechanisme verdeelt grote bedragen van rijke naar arme gemeenten zodat gemeenten lokale diensten aan hun inwoners tegen vergelijkbare belastingtarieven kunnen aanbieden. De hervorming van 2007 betekende vooral een hervorming van een distributiemechanisme gebaseerd op belastingbasis naar inwonersaantal. Ook de vennootschapsbelasting werd opgenomen in het vereveningsmechanisme van de belastingbasis, geoormerkte financiering werd afgeschaft, de bepaling van de uitgaven nood werd aangepast en het algemene vereveningsniveau werd verhoogd.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Omdat de hervorming van de algemene financiering zo sterk verweven was met de grootschalige fusieoperatie was het moeilijk de impact op de herverdeling in te schatten. Sommige arme gemeenten vonden dat de hervorming niet ver genoeg ging, en er ontstond 'herverdelingsrebellie'. Dit was in het verleden ook al voorgevallen, maar voor 2007 waren deze arme gemeenten eerder kleine landelijke gemeenten met niet veel invloed in de nationale politiek. Na de hervorming kregen arme gemeenten meer politieke spierkracht. De voornaamste kritiek gold de bepaling van het uitgavenniveau. In 2009 werd het meten van de socio-economische uitgaven nood aangepast. Een coalitie van 39 ontevreden gemeenten lanceerde een campagne tegen de nationale gemeentelijke associatie, de regering en het parlement. Hun voornaamste kritiek gold het meten van de uitgaven nood die naar hun gevoel hun ware noden onderwaardeerde. In 2009 werd in reactie hierop de waardering van de socio-economische noden aangepast. Hierdoor gingen heel wat armere gemeenten erop vooruit maar nog steeds ontevreden intensifieerden ze hun campagne wat tot de hervorming van 2012 leidde waarbij de voornaamste aanpassingen een nieuwe kalibratie van de uitgaven noden betrof. De centrale overheid beschreef het als een aanpassing maar voor individuele gemeenten warend de gevolgen aanzienlijk. (Blom-Hansen, 2012)

De uitgaven op het lokale niveau beheersen was altijd al een constante uitdaging geweest voor de centrale overheid. Reeds sinds de hervorming van de jaren '70 nemen de lokale overheden een groot deel van het totale publieke budget in. Macro-economische controle was bijgevolg moeilijk zonder enige coördinatie van de lokale economische plannen met het macro-economische beleid van de centrale overheid. Daarom werd een systeem van jaarlijkse onderhandelingen en akkoorden tussen de centrale overheid en de nationale associatie van gemeenten (Kommunernes Landsforening) en de nationale associatie van de regio's (Amtsrådsforeningen before 2007, Danske Regioner after 2007) opgericht, de zogenoemde budgettaire samenwerking tussen de centrale, lokale en regionale overheden. De jaarlijkse akkoorden bevatten richtlijnen voor de algemene uitgaven en het belastingniveau in de lokale en regionale sector. (Blom-Hansen, 2012)

Naar aanloop van de fusies werd dit onderhandelingsmechanisme behouden maar werden de uitgaven van de gemeenten strikt gereguleerd door de centrale overheid d.m.v. controlemaatregelen zoals centrale goedkeuring voor investeringen, verplichte spaarschema's voor liquide overschotten boven een bepaald niveau, goedkeuringssystemen en tarieven voor aanvullend beleid, en bevrozing van de lokale belastingen. Dit alles om maximalisatie van de uitgaven voor de fusiedeadline tegen te gaan.

Deze maatregelen werden na de hervorming van 2007 opgeheven en een mild akkoord werd overeen gekomen dat zowel een stijging in uitgaven als belastingen toeliet. Dit akkoord bleek bij de controle op nooit geziene wijze overschreden te zijn. De centrale overheid introduceerde hierna een 'sanctiewetgeving' die zowel ingreep op de budgetten als op het belastingniveau. Budgetoverschrijding van de gemeentelijke uitgavenrichtlijn wordt gesanctioneerd door een neutraliserende inhouding (40%) van het totaal collectief budget voor de algemene financiering alsook een inhouding op het aandeel van de individuele gemeente (60%) in deze enveloppe. Doorheen de tijd werden de sancties uitgebreid door het systeem ook toe te passen op de rekeningen. Indien de rekeningen niet overeen stemmen met de budgetten wordt de algemene financieringsenveloppe evenredig verlaagd, met een limiet van 3 biljoen DKK (+/- 400 mio €).

De sanctie langs de belastingzijde omvat ook zowel collectieve als individuele elementen. Indien een gemeente de richtlijn voor het belastingniveau van de inkomstenbelasting overtreedt worden de extra gegeneerde belastinginkomsten voor 75% afgetrokken van het aandeel van de individuele gemeente

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

in de algemene financiering. De overige 25% wordt geneutraliseerd door een verlaging van het totale beschikbare budget voor de algemene financiering van de gemeenten (block grant). De individuele sanctie wordt gradueel uitgefaseerd met een corresponderende verhoging van het collectieve element. (Blom-Hansen, 2012)

Langzamerhand zijn de lokale overheden erin geslaagd niet alleen de uitgaven te verlagen maar ook de budgetten en rekeningen met elkaar in overeenstemming te brengen. Deze daling heeft de dienstverlening of kwaliteit ervan niet aangetast op een manier die aanleiding gaf tot protest. In de dienstverlenende sector zijn deze besparingen gefaciliteerd door de sluiting en fusie van dienstverleningsorganisaties. De reeds aanwezige lange termijn trend van sluiting en fusies van scholen versnelde hierdoor enkel. (Bækgaard, 2010).

1.1.2. OMVANG EN EVOLUTIE

De staat voorziet een jaarlijkse algemene financiering m.n. de 'block grant'. Het betreft een open end financiering die varieert in functie van de uitgaven nood die niet gedekt wordt via horizontale verevening. De block grant wordt bepaald aan de hand van de som van 4 elementen:

1. De subsidie van het voorgaande jaar exclusief éénmalige aanpassingen
2. Aanpassingen betreffende de verwachte prijs- en loonontwikkelingen
3. Aanpassingen aangaande een stijging of daling van de lokale uitgaven nood:
 - a. Ten gevolge van een wijziging in de verdeling van uitgaven en taken tussen de staat, regio's en gemeenten, of
 - b. Als gevolg van wijziging in de verevening van de gemeenten door de centrale overheid.
4. Aanpassingen als gevolg van een stijging of daling van de uitgaven van gemeenten door wijzigingen van de uitgaven omwille van transferbetalingen, etc. (budgetgarantie).

Een deel van de block grant t.w.v. 403 mio euro (3 biljoen DKK) wordt maar verdeeld indien de budgetten van de lokale overheden overeenstemmen met het uitgavenkader.

Een deel van de block grant wordt gebruikt om de nationale verevening en de verevening voor gemeenten met een hoog structureel deficit te financieren. Het overige deel wordt verdeeld onder de gemeenten o.b.v. inwonersaantal.

Tabel 2: Verdeling van de block grant in 2014

	Mio euro	
Nationale verevening	6.457	64,51%
Vereveningssubsidies voor gemeenten met een hoog structureel deficit	637	6,36%
Aanpassingen inzake verhoging van subsidies voor bijzonder benadeelde gemeenten	29	0,29%
Subsidie aanpassingen voor gemeenten met een groot aandeel inwoners met sociale problemen	38	0,38%
Aanpassingen betreffende subsidies voor gemeenten die hun belastingen verlaagden voor 2013	12	0,12%
Totale subsidie volgens inwonersaantal	2.434	24,32%
Voorwaardelijke block grant	403	4,03%
Totaal:	10.010	100%

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

De regio's worden grotendeels via een aparte dotatie van de centrale overheid (80%) gefinancierd alsook via activity based cofinanciering van de gemeenten (18,5%) en centrale overheid (1,2%).

1.1.3. CRITERIA

Het vereveningsmechanisme is gebaseerd op de netto-equalisation method. De verevening wordt berekend o.b.v. het geschat surplus of deficit zijnde het verschil tussen de geschatte uitgaven nood van een gemeente en haar belastingontvangsten gebaseerd op een gemiddeld belastingtarief. Het structureel deficit is exclusief de financiering via het vereveningsmechanisme en subsidies. Gemiddeld kan een gemeente 3/4^e van haar uitgaven financieren met belastinginkomsten.

De verschillen in belastingbasis per inwoner zijn aanzienlijk. Het gemiddelde belastbaar inkomen in de armste gemeente is minder dan de helft van het gemiddeld inkomen in de rijkste gemeente. Ook de uitgaven nood is verschillend met berekende uitgaven noden die variëren tussen 6.800 € en 9.600 € per inwoner. De berekende uitgaven nood is niet gelijk aan de feitelijke uitgaven omdat lokale overheden mogelijk een verschillend niveau van dienstverlening verkiezen, er verschillen zijn in effectiviteit en de berekening niet in staat is om rekening te houden met alle factoren.

Het vereveningsschema is als volgt opgebouwd:

Tabel 3: Vereveningsschema in Denemarken.

Nationale verevening voor alle gemeenten	Verevening van 58% van het verschil tussen de geschatte uitgaven nood en de geschatte belastingontvangsten.
Verevening in de hoofdstedelijke regio	Verevening van 27% van het verschil tussen de geschatte uitgaven nood en de geschatte belastingontvangsten.
Vereveningssubsidies voor die gemeenten met een hoog structureel deficit	Verevening van 32% van het verschil tussen de geschatte uitgaven nood en de geschatte belastingontvangsten die het nationale gemiddelde overschrijden.

De nationale verevening wordt voornamelijk gefinancierd vanuit de algemene financiering van de centrale overheid, aangevuld met 58% van het surplus van die paar gemeenten met een structureel surplus. Finaal wordt voor de armste gemeenten 90% van hun deficit verevend en 58% voor de andere lokale besturen. Dit weerspiegelt een politieke keuze waarbij men ook rekening moet houden met de onzekerheid inzake de geschatte uitgaven nood en het mogelijk ontbreken van stimulansen om groei te bewerkstelligen.

Voorafgaand aan het subsidiejaar maakt het Ministerie voor Economische zaken en Binnenland de subsidie en vereveningsbedragen voor iedere gemeente voor het komende jaar bekend. De gemeente kan dit gegarandeerde budget aanvaarden en direct in hun budget inbrengen. Ze kan er echter ook voor opteren te budgetteren o.b.v. haar eigen inschattingen van belastingbasis, landwaarde en bevolking. In dat geval zal er echter een afrekening komen tussen de finale en geschatte subsidie. Slechts een handvol gemeenten kiezen voor financiering op basis van hun eigen schattingen gezien dit veel meer onzekerheid voor de gemeenten meebrengt mocht de schatting zich niet realiseren.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Nationale verevening

De uitgaven nood van een gemeente om haar structureel surplus of deficit te berekenen is gebaseerd op het inwonersaantal, de samenstelling van leeftijdsgroepen en een index van de socio-economische structuur van de gemeente. De uitgaven nood moet een weergave zijn van uitgaven waar de gemeente geen invloed op heeft en bestaat uit de som van:

- *De demografische uitgaven nood*

Dit betreft de uitgaven van een gemeente a.d.h.v. de samenstelling van leeftijdsgroepen. De leeftijdsgebonden uitgaven nood wordt bepaald door het aantal mensen in iedere leeftijdsgroep van een gemeente te vermenigvuldigen met de geschatte eenheidskost van de overeenkomstige leeftijdsgroep. Vooral het aantal kinderen en ouderen beïnvloedt de ouderdom gerelateerde uitgaven nood.

- *De socio-economische uitgaven nood*

De socio-economische uitgaven nood wordt berekend volgens een aantal socio-economische criteria betreffende de socio-economische last van een gemeente die door een weging van criteria tot een index berekend worden. Het gewicht van ieder criterium wordt berekend door de gemeentepopulatie te vermenigvuldigen met het gewicht van het criterium en te delen door het totale inwonersaantal van de gemeente. Deze som resulteert in een socio-economische index. Bedraagt deze index meer dan 100, dan heeft de gemeente een relatief zwaar socio-economisch gewicht t.o.v. het nationale gemiddelde. Vervolgens wordt de socio-economische uitgaven nood in een gemeente berekend door de socio-economische index te vermenigvuldigen met een eenheidskost/inwoner en de populatie in de gemeente.

Tabel 4: Criteria en gewichten voor de socio-economische uitgaven nood in de nationale verevening in 2014

Criterium:	Gewicht in de nationale verevening
20-59-jarigen zonder tewerkstelling over 5%	19%
25-49-jarigen zonder beroepsopleiding	16%
Huurappartementen	5%
Psychiatrische patiënten	5%
Gezinnen in een bepaald type van huisvesting	15%
Kinderen in families waar de ouders geen of weinig opleiding genoten	8%
Alleenstaanden van 65 jaar of ouder	2,5%
Personen met een laag inkomen in 3 van de 4 jaar	8%
Aantal mentaal gehandicapten	5%
Aantal migranten en hun nakomelingen	3%
20-59-jarigen met basisvaardigheden	5%
Geschatte jaarlijkse afname van de bevolking	2%
Kinderen van alleenstaande ouders	4%
Kinderen die minstens 3 keer naar een andere gemeente verhuisden	2,5%

Op basis van de prognoses is er beslist dat het gewicht van de socio-economische criteria vanaf 2008 jaarlijks met 1/4^e percentagepunt zal toenemen terwijl de demografische criteria dienovereenkomstig worden verminderd. In 2014 bedroeg het gewicht van de leeftijdsgebonden uitgaven nood 68,25% en die van de socio-economische uitgaven nood 31,75%.

Verevening in de hoofdstedelijke regio

Verevening in de hoofdstedelijke regio is een intergemeentelijk vereveningsschema dat fondsen herverdeeld tussen de 29 gemeenten in de hoofdstedelijke regio. Dit komt bovenop het nationale vereveningsschema om tegemoet te komen aan de speciale noden van de gemeenten in de hoofdstedelijke regio. Net als de nationale verevening is deze van de hoofdstedelijke regio gebaseerd op een systeem waar voor iedere gemeente in de hoofdstedelijke regio een surplus of deficit berekend wordt.

Tabel 5: Criteria en gewichten voor de socio-economische uitgaven nood in de hoofdstedelijke verevening in 2014

Criterium:	Gewicht in de hoofdstedelijke verevening
20-59-jarigen zonder tewerkstelling over 5%	10%
25-49-jarigen zonder beroepsopleiding	25%
Huurappartementen	8%
Psychiatrische patiënten	8%
Gezinnen in een bepaald type van huisvesting	7%
Kinderen in families waar de ouders geen of weinig opleiding genoten	25%
Alleenstaanden van 65 jaar of ouder	7%
Aantal migranten en hun nakomelingen	5%
Kinderen van alleenstaande ouders	5%

Net als bij de nationale verevening neemt het gewicht van de socio-economische uitgaven nood jaarlijks toe met ¼ percentagepunt ten nadele van de demografische criteria.

Vereveningssubsidies voor gemeenten met een hoog structureel deficit

Gemeenten met een structureel deficit per inwoner dat het nationale gemiddelde overstijgt ontvangen een subsidie per inwoner die 32% van het structureel deficit t.o.v. van het nationale gemiddelde compenseert. De subsidies worden berekend door de geschatte subsidie per inwoner te vermenigvuldigen met het inwonersaantal van de gemeente. Deze uitgave wordt gefinancierd door de block grant van de centrale overheid aan de gemeenten.

Voor gemeenten met een hoog structureel deficit wordt het deficit t.o.v. de geschatte uitgavenstaat na de nationale verevening en de verevening voor gemeenten met een hoog structureel deficit zo voor 90% verevend.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Specifieke subsidies en vereveningen

Tenslotte zijn er nog specifieke subsidies die o.b.v. bepaalde kenmerken toegekend kunnen worden.

Tabel 6: Overzicht specifieke subsidies en vereveningen

Tewerkstellingssubsidie	Een tewerkstellingssubsidie wordt toegekend om de uitgaven te financieren van de verzekerde werklozen in de gemeente. Een speciale subsidie wordt toegekend aan gemeenten waar de werkloosheid van verzekerde werklozen aanzienlijk hoger is dan in de rest van het land.
Subsidie voor bijzonder benadeelde gemeenten	Toekenning door Ministerie voor Economie en Binnenland na aanmelding
Subsidies voor gemeenten in de hoofdstedelijke regio met bijzondere financiële problemen	Toekenning door Ministerie voor Economie en Binnenland na aanmelding
Subsidie voor gemeenten met een groot aandeel inwoners met sociale problemen	Toekenning door Ministerie voor Economie en Binnenland na aanmelding
Subsidie voor de algemeen verbetering van ouderenzorg	Toekenning o.b.v. een demografische sleutel betreffende de uitgaven nood in de ouderenzorg
Subsidie voor kwaliteitsverbetering in de ouderenzorg	Toekenning o.b.v. een demografische sleutel betreffende de uitgaven nood in de ouderenzorg
Subsidie voor kwaliteitsverbetering in de kinderopvang	Toekenning o.b.v. het aantal 0-5-jarigen
Subsidie voor de reorganisatie van de lagere en eerste graad secundaire scholen	Toekenning o.b.v. objectieve criteria voor gemeenten met financiële uitdagingen mbt de reorganisatie van de lagere en eerstegraads secundaire scholen.
Subsidie voor gemeenten met kleinere eilanden	Toekenning door Ministerie voor Economie en Binnenland o.b.v. een verdeelsleutel voor de uitgaven nood van gemeenten met kleinere eilanden
Subsidie voor gemeenten op eilanden zonder een brug naar het vasteland	Toekenning o.b.v. specifieke regels
Verevening voor gemeenten met een additionele uitgaven nood voor immigranten, vluchtelingen en hun nakomelingen	Een subsidie word toegekend per immigranten, vluchtelingen en hun nakomelingen volgens specifieke regels. Alle gemeenten dragen bij tot de verdeling volgens inwonersaantal.
Verevening van de vennootschapsbelasting	50% van het verschil tussen de inkomsten van een gemeente uit de vennootschapsbelasting en het nationale gemiddelde wordt verevend.

1.3. RESPONSABILISERING

De centrale overheid ziet er via de centrale administratie van het Ministerie van Economie en Binnenland als uitvoerend toezichthoudend orgaan op toe dat lokale en regionale administraties alsook de gemeentelijke en regionale raad de wetgeving volgen. Dit toezicht omvat ook de activiteiten

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

van de gemeenteraad of ten behoeve van de gemeenteraad. Onafhankelijke organen zoals commissies voor jeugd, schoolcomités en huurcommissies vallen hier niet onder.

De lokale toezichthoudende autoriteit heeft wettelijke bevoegdheid wat betekent dat ze kan beslissen of een gemeente in overeenstemming met de wet heeft gehandeld. Deze zaken kunnen betrekking hebben op de beleidsdomeinen van alle ministeries. Voor sommige beleidsdomeinen zijn speciale toezichthoudende of klachteninstanties opgericht. De lokale toezichthoudende autoriteit kan geen uitspraken doen over zaken waarvoor speciale instanties opgericht zijn. Iedereen die een lokale overheid ervan verdenkt de wetgeving te hebben overtreden kan een zaak voor de lokale toezichthoudende autoriteit brengen. Een burger heeft echter geen toegang tot de lokale toezichthoudende autoriteit om een klacht over de beslissingen van de lokale overheid in te dienen. De lokale toezichthoudende autoriteit is ook bevoegd om sancties op te leggen.

Daarbovenop past de centrale overheid een zekere mate van financieel management toe door de jaarlijkse overeenkomst met Local Government Denmark en de Deense regio's, enerzijds via het economisch kader voor het volgende jaar en anderzijds via de Budget Act.

Men kan besluiten dat hoewel gemeenten een grote autonomie genieten om hun eigen beleid te voeren in veel beleidsdomeinen, alsook in het bepalen van belastingtarieven, de centrale overheid toch snel en krachtadig kan optreden in geval van lokaal wanbeheer. Dit suggereert de noodzaak om, parallel aan een proces van decentralisatie, nationale systemen voor controle en monitoring te versterken en beleidsinstrumenten te ontwikkelen die effectieve actie mogelijk maken. Naarmate het niveau van decentralisatie toenam, werd steeds meer data van lokale overheden verzameld zowel wat hun dienstverlening betrof als data over verschillende domeinen van de publieke sector. Steeds meer werden databases ook aan mekaar gelinkt. (Herczyński , 2018)

De verantwoording van lokale besturen in een systeem van algemene financiering werd in het verleden wel in vraag gesteld omdat er geen stimulansen naar efficiëntie door lokale overheden in vervat zitten. Een terugkeer naar geoormerkte open end financiering of gedetailleerde regelgeving werd echter als ongewenst beschouwd gegeven de negatieve ervaringen.

Om het beleid van de gemeenten inzake preventie en zorg buiten ziekenhuizen te stimuleren en de zorgnood in de ziekenhuizen te reduceren, co-financieren de gemeenten voor 20% in de regionale kost van de ziekenhuisbehandelingen. (The Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2014)

De gemeenten hebben niet alleen de arbeidsbemiddeling maar ook de financiële verantwoordelijkheid voor de werkloosheidsuitkeringen overgenomen. Dit vanuit de idee dat ze ook zo gestimuleerd worden om een efficiënt tewerkstellingsbeleid te voeren. De impact van individuele gemeentes is weliswaar beperkt gezien de afhankelijkheid van het economische klimaat. Aan de vraag voor een economisch vangnet voor de gemeenten werd door de centrale overheid tegemoet gekomen door een complex systeem van algemene financiering en terugbetalingssystemen.

2. FRANKRIJK

2.1. CONTEXT

SCHAAL

Frankrijk telt 35.287 gemeenten op haar grondgebied en 129 in de Franse overzeese departementen en regio's van de Franse overzeese gebieden. Het gemiddeld aantal inwoners van een gemeente in

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

2015 is 1700, de mediaan (slechts) 380. Dit verschil wordt verklaard door het grote aantal gemeenten dat minder dan 500 inwoners heeft (57,4%).

BEVOEGDHEDEN EN UITGAVEN

Inzake de taakstelling van de lokale besturen is er een algemene bevoegdheidsclausule waardoor gemeenten kunnen ingrijpen in alle aangelegenheden van plaatselijk openbaar belang, voor zover zij geen inbreuk plegen op bevoegdheden die bij wet aan de staat of aan een ander overheidsniveau toegekend zijn. De taken bevoegdheden van regio's en departementen daarentegen zijn wel precies omschreven in de wet.

De gemeentelijke taken kunnen als volgt samengevat worden:

- stadplanning (documenten, planning en goedkeuring voor gebruik land)
- algemene bevoegdheid voor lokale diensten
- bouw en onderhoud van kleuter- en lagere scholen
- bibliotheken
- bedrijfsgeneeskunde en algemene gezondheidszorg
- sportfaciliteiten
- stedelijk openbaar vervoer
- namens de staat uitgeoefende rechtsbevoegdheden

Alle bevoegdheden behalve politie mogen overgedragen worden naar een intercommunale (établissement public de coopération intercommunale - EPCI).

Het aandeel van de lokale overheid in de overheidsuitgaven bedroeg in 2019 19,8%. De centrale overheid daarentegen neemt 80,2% van de uitgaven voor haar rekening. De uitgaven van de lokale overheden zijn verdeeld over de beleidsdomeinen algemene publieke diensten (19% in 2017), sociale bescherming (19% in 2017), economische zaken (19%) en onderwijs (15%). Het aandeel van gezondheidszorg is laag gezien de lokale besturen hier weinig bevoegdheden in hebben. (European Committee of the Regions, n.d.)

Omdat tussen 2007 en 2012 de overheidsfinanciën aanzienlijk verslechterd waren, hebben vanaf 2015 de staat, de sociale zekerheid en de lokale overheden besloten om samen het financiële evenwicht te herstellen via de bijdrage aan het herstel van de overheidsfinanciën (la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)). De bijdrage van de gemeenten (1,45 miljard euro in 2015) werd in mindering gebracht op de vaste toewijzing. Het stemt overeen met 1,84% van de werkelijke operationele ontvangsten van de gemeenten en vertaalt zich in een gemiddelde vermindering van 13,39% van de forfaitaire toewijzing. Zo dragen de lokale overheden 20% bij aan de overheidsuitgaven. Ook leveren de lagere overheden inspanningen via besparingen op de exploitatiekosten. De bundeling van uitgaven in EPCI's (intercommunales) is één van de hefbomen om de overheidsfinanciën weer in evenwicht te brengen.

Met de programmeringswet voor de overheidsfinanciën voor 2018 tot 2022 is de bijdrage aan het herstel van de overheidsfinanciën (ten laste van het DGF) beëindigd. Om de verhoging van lokale overheidsuitgaven te beperken wordt een contract met de gemeente afgesloten waarin een doelstellingen voor de evolutie van de reële werkingskosten en voor de verbetering van de financieringsbehoefte overeen gekomen wordt.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

SAMENSTELLING VAN DE LOKALE ONTVANGSTEN

De inkomsten van de lokale overheid bestaan voor 2/3^e uit belastingen. De belangrijkste zijn de onroerende voorheffing op onbebouwde grond (TNFB), de onroerende voorheffing op bebouwde grond (TFB) en de woonbelasting (TH). De lokale autonomie om zelf inkomsten te vergaren is internationaal vergeleken relatief hoog. Subsidies maken daarentegen slechts 31% van de inkomsten van de gemeenten uit.

2.2. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF) (DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, 2022)

2.2.1. DOELSTELLINGEN

De Doelstelling van het fonds is enerzijds om plaatselijke autoriteiten relatief stabiele en voorspelbare middelen te verschaffen en anderzijds verticale verevening door lokale besturen die met aanzienlijke lasten worden geconfronteerd zonder over voldoende middelen te beschikken om deze lasten te dragen, financieel te ondersteunen.

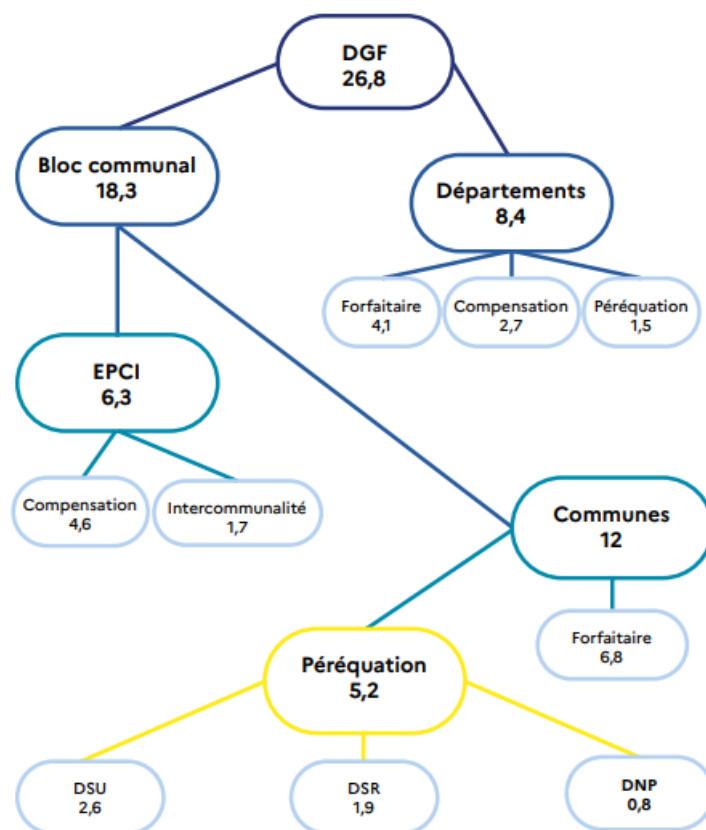
2.2.2. OMVANG EN EVOLUTIE

La dotation globale de fonctionnement (DGF) is een gesloten enveloppe en wordt sinds 2011 niet langer geïndexeerd. De totale financieringsstroom van de DGF kan schematisch opgedeeld worden in een deel voor financiering aan de departementen (€ 8,3 miljard, ofwel € 117 per inwoner) en een lokale financiering die vervolgens opgesplitst wordt in een financieringsstroom voor de intercommunales (€ 6,3 miljard, ofwel € 87 per inwoner) en een financieringsstroom voor de gemeenten (12,02 miljard € of gemiddeld 165 € per inwoner). De grootte van het DGF is sinds 2018, na een daling tussen 2014 en 2017 door de bijdrage aan het herstel van de overheidsfinanciën, grotendeels gestabiliseerd.

De DGF bestaat uit 12 dotaties waarvan er 4 naar de gemeenten stromen. Deze 4 dotaties voor de gemeenten kunnen in 2 categorieën opgedeeld worden: een forfaitaire toewijzing (+/-56%) en een verevenende toewijzing (+/- 43%).

Het totale fonds incl. de dotaties voor departementen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt schematisch als volgt verdeeld:

Figuur 3: Schematische verdeling van het DGF (in miljarden euro in 202):



2.2.3. CRITERIA

De DGF voor de lokale besturen wordt berekend op basis van een groot aantal criteria (een dertigtal) die uiteenvallen in criteria op basis van middelen, en criteria o.b.v. kosten.

Criteria zijn van zeer uiteenlopende aard: demografisch (bevolking, aantal kinderen, enz.), sociaal (aantal sociale woningen, voorrangswijken voor het stedelijk beleid, enz.), financieel (financieel potentieel, belastingspanning, enz.), geografisch (oppervlakte, classificatie als bergachtig gebied, lengte van de weg, enz.) of administratief (status van provinciestad of district). De criteria zijn erop gericht om diversiteit van de gemeenten weer te geven. Ze moeten betrouwbaar en robuust genoeg zijn om nationaal gebruikt te worden en juridische afdwingbaarheid te waarborgen.

Jaarlijks worden de bedragen uit de DGF voor iedere gemeente bekend gemaakt tegen 31 maart zodat de gemeenten hun begroting kunnen stemmen tegen 15 april. Omdat er zoveel gegevens voor iedere gemeente moeten verzameld worden, of opnieuw bewerkt en betrouwbaarder gemaakt worden, krijgen gemeenten evenveel dagen uitstel met het stemmen van hun begroting als er dagen vertraging waren met de publicatie van de bedragen van de DGF.

Gezien het transversaal karakter en het belang bij de analyse van de financiële situatie van een gemeente bekijken we de financiële indicatoren van naderbij:

Het fiscaal potentieel van een gemeenten

Het fiscaal potentieel is een indicator van de rijkdom van een gemeente om haar beschikbare fiscale middelen op een objectieve manier in te zetten.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

De bepaling van het fiscaal potentieel van een gemeente beantwoordt aan 3 principes. Ten eerste worden **potentiële inkomsten** verkregen door de belastinggrondslag van de gemeente te vermenigvuldigen met het overeenkomstig gemiddeld nationaal tarief, en niet met de tarieven die daadwerkelijk door de gemeenschap worden toegepast. Zo kan er rekening gehouden worden met objectieve ongelijkheden die geen verband houden met verschillen in beheer. Het gaat om belastingen waarvoor gemeenten bevoegd zijn om tarieven vast te stellen (zoals onroerendgoedbelasting op bebouwde eigendommen of de onroerendgoedbelasting voor ondernemingen). Maar het belastingpotentieel bestaat ook uit "echte producten". Dit zijn de belastingmiddelen van de plaatselijke overheden, maar waarover zij geen tariefbevoegdheid hebben (zoals de L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (CVAE of belasting op de toegevoegde waarde voor ondernemingen) of L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER – forfaitaire belasting van toepassing op ondernemingen die actief zijn in de sectoren energie, spoorvervoer en telecommunicatie.).

Het tweede beginsel is dat voor gemeenten die deel uitmaken van een intercommunale (EPCI), de rijkdom die de gemeente verkrijgt uit haar lidmaatschap van de groepering wordt gewaardeerd in het belastingpotentieel van de gemeente. In feite gaat de rijkdom die van de gemeente naar de intercommunale wordt "overgedragen" niet verloren aangezien de intercommunale in de plaats van de gemeente een aantal bevoegdheden op zich neemt.

Tenslotte worden belastingopbrengsten die door de gemeente worden geïnd maar door de wet specifiek toegewezen zijn aan bepaalde uitgaven (cf. begrotingsfonds) (vb. toeristenbelasting die bestemd is voor uitgaven ter bevordering van het toeristisch verblijf in de gemeente) niet opgenomen.

Het financieel potentieel van een gemeente

Het financieel potentieel van een gemeente komt overeen met het fiscaal potentieel vermeerderd met de forfaitaire toelage, exclusief vergoedingen voor het salarisgedeelte (want al verrekend in fiscaal potentieel) geïnd door de gemeenten en verlaagd met de verschillende belastingaftrekken waarmee rekening gehouden wordt in de forfaitaire toelage. Hierdoor wordt het mogelijk rekening te houden met de gratis arbeidsmiddelen waarover een gemeente kan beschikken.

Als objectieve indicatoren van rijkdom worden het fiscaal en financieel potentieel van een gemeente veel gebruikt bij de verdeling van de DGF, maar ook in andere dotaties (zoals FPIC).

De belastinginspanning van gemeenten

De belastinginspanning is een indicator voor het beoordelen van de inzet van de gemeente van haar lokale belastinggrondslagen. De belastinginspanning wordt berekend door de door de gemeente geïnde inkomsten uit de belastingen waarvoor ze bevoegd is vast te stellen (belastingen op bebouwde en onbebouwde eigendom, belasting op tweede verblijven) en deze te relateren aan het fiscale potentieel van de gemeente berekend voor deze belastingen alleen.

De belastinginspanning wordt voornamelijk gebruikt voor de berekening van de vereveningsdotaties.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Het deel van de DGF voor de gemeenten is als volgt samen gesteld:

A. **De forfaitaire toelage** - 6,8 miljard euro in 2021 of 56%

Deze toelage werd herhaaldelijk hervormd. Tot 2014 was een deel van de forfaitaire toewijzing afhankelijk van de bevolking van elke gemeente en een andere van haar oppervlakte. Er werd echter ook rekening gehouden met historische componenten in de vorm van een garantie in het forfaitair deel. Bij een eerdere hervorming in 2005 was namelijk voorzien dat iedere gemeente ten minste het bedrag van 2004 + 1% zou ontvangen. Hierdoor konden er aanzienlijke verschillen in dotatie bestaan tussen gemeenten die in bevolking en oppervlakte vergelijkbaar zijn.

Sinds 2015 zijn de methoden voor de verdeling van de forfaitaire vergoeding aanzienlijk vereenvoudigd. In het algemeen neemt de forfaitaire toelage af ten voordele van een meer verevenende financiering. Het fonds is namelijk een gesloten enveloppe en enkele onderdelen van de DGF worden intern gefinancierd zoals de bevolkingstoename (via de hieronder genoemde aftopping), de verhoging van verevening (in 2022 5,2 mia € beschikbaar t.o.v. 5 mia € in 2021) en de bonus voor nieuwe gemeenten via een verlaging van de forfaitaire toelage.

De basis voor de forfaitaire toelage in jaar n is het bedrag van jaar n-1. Vervolgens worden variaties in de forfaitaire toewijzing hoofdzakelijk verklaard door 2 bewegingen:

1. De bevolkingsevolutie

Het bedrag van de forfaitaire toelage varieert jaarlijks tussen de 64 en 129 € per extra of minder inwoners, afhankelijk van de grootte van de gemeente en het toenemend gewicht van centraliteit in de demografie van de gemeente. Bovendien genieten sommige toeristische gemeenten een voordeel doordat sinds 2019 het aandeel 2^e verblijven dat in aanmerking genomen wordt verhoogd werd.¹

2. Een aftopping

Deze is bedoeld om de interne financieringsbehoeften binnen het DGF te financieren. Het fonds is een gesloten enveloppe waardoor een toename van een component een overeenkomstige verlaging van andere componenten vereist. Gezien het historische en gedeeltelijk vaste karakter werden de forfaitaire vergoedingen voor de gemeenten (en de compensatietoelage van de EPCI's) geminimaliseerd om zo een betere afstemming tussen de huidige situatie en de bedragen via de vereveningstoelagen te verkrijgen. De aftopping wordt berekend op basis van de bevolking en het fiscaal potentieel. Door rekening te houden met de fiscale rijkdom van gemeenten wordt een betere verdeling mogelijk gemaakt. Gemeenten met het laagste fiscaal potentieel zijn vrijgesteld van deze aftopping. De aftopping is ook begrensd en kan niet meer bedragen dan 1% van de werkelijk exploitatie-inkomsten van de gemeente.

B. **La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)**, of de dotatie stedelijke solidariteit en sociale cohesie - 2,6 miljard in 2022 of 20%.

¹ De 'DGF' populatie is samengesteld uit de gemeentelijke bevolking volgens het bevolkingsregister, vermeerderd met het aantal tweede woningen en met het aantal caravanplaatsen.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Deze subsidie is bedoeld voor stedelijke gemeenten en wordt uitgekeerd aan de eerste twee derde van de gemeenten met 10.000 of meer inwoners (700 gemeenten in 2022) en het eerste tiende deel van de gemeenten met een bevolking tussen 5.000 en 9.999 inwoners (126 gemeenten in 2022).

Om in aanmerking te komen voor deze subsidie dienen gemeenten aan een aantal specifieke criteria te voldoen volgens een jaarlijks ingedeelde synthetische index. Gemeenten met 10.000 of meer inwoners worden gerangschikt in aflopende volgorde volgens een synthetische index van kosten en middelen, bestaande uit:

- voor 30%: de verhouding tussen het gemiddelde financiële potentieel per hoofd van de bevolking van de gemeenten met 10.000 inwoners of meer en het financiële potentieel per hoofd van de bevolking van de gemeente
- voor 15%: De verhouding tussen het aandeel sociale woningen in het totale aantal woningen in de gemeente en het aandeel sociale woningen in het totale aantal woningen in gemeenten met 10.000 inwoners of meer;
- voor 30%: De verhouding tussen het totale aantal begunstigden van huursubsidies, met inbegrip van hun echtgenoten en personen ten laste die gewoonlijk in hun woning wonen, op het totale aantal woningen in de gemeente en dezelfde verhouding die in alle gemeenten met 10.000 inwoners of meer wordt waargenomen;
- voor 25%: De verhouding tussen het gemiddelde inkomen per hoofd van de gemeenten met 10.000 of meer inwoners en het inkomen per hoofd van de gemeente.

De index wordt vermenigvuldigd met het inwonersaantal dat gewogen wordt met de belastingspanning en waarop 2 extra vermenigvuldigingscoëfficiënten toegepast worden voor de bevolking van kwetsbare stedelijke gebieden, en van stedelijke vrije zones.

Dezelfde bepalingen zijn van toepassing op de berekening van de synthetische index van middelen en lasten voor gemeenten met 5.000 tot 9.999 inwoners, met dien verstande dat de nationale gemiddelden voor deze gemeenten worden vervangen door die voor gemeenten met 10.000 of meer inwoners.

C. De solidariteitstoeslag voor het platteland (DSR) - 1,9 miljard euro in 2022 of 15%

Deze subsidie, die hoofdzakelijk bestemd is voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, is verdeeld in drie fracties met verschillende doeleinden en verdelingsregels:

1. De "stadscentrum"-fractie – 655 mio € in 2022 voor +/- 4.200 gemeenten.

Dit deel is bedoeld om speciale steun te verlenen aan gemeenten met een centrale functie en als zodanig over voldoende middelen moeten beschikken om een centrum te creëren of de dienstverlening ervoor te onderhouden.

Ze wordt toegekend aan gemeenten waarvan de bevolking ten minste 15% van de bevolking van het kanton uitmaakt, aan de gemeenten die de belangrijkste steden van het kanton zijn en aan de hoofdsteden van districten met een bevolking tussen de 10.000 en 20.000 inwoners. De subsidie wordt berekend o.b.v. het gemiddeld financieel potentieel per capita van een gemeente, de belastingdruk, bevolkingsaantal en classificatie als een gebied voor plattelandsvernieuwing.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

2. *De "egalisatie"-fractie* – 669 mio euro in 2022 voor bijna alle gemeenten met minder dan 10.000 inwoners

Enkel gemeenten waarvan het gemiddeld financieel potentieel per capita meer dan het dubbele bedraagt dan dat van hun demografisch stratum zijn uitgesloten. Deze subsidie wordt voor 4 criteria berekend: (1) voor 30% het financieel potentieel per capita, (2) voor 30% van het bedrag het aandeel wegen, (3) aandeel kinderen van 3 tot 16 jaar (30% van het bedrag) en (4) financieel potentieel van de oppervlakte waarbij zowel met het financieel potentieel als met de oppervlakte rekening gehouden wordt (10%).

3. *De "gerichte"-fractie* – 433 mio € in 2022

Vanuit de vaststelling dat de egalisatie fractie niet verevend genoeg is omwille van het groot aantal begunstigden werd deze "gerichte" fractie opgericht om steun te verlenen aan de meest noodlijdende gemeenten. Deze subsidie wordt betaald aan een beperkt aantal plattelandsgemeenten (10.000), erkend als de meest fragiele volgens een classificatie van bevolkingsinkomen en financieel potentieel per capita. De verdeling van deze fractie gebeurt volgens dezelfde criteria als de egalisatiefractie.

D. De nationale egalisatie-uitkering (DNP) - 0,8 miljard euro in 2021

Het DNP is in 2004 geïntegreerd in het DGF en is niet bedoeld voor een bepaald "type" gemeente, maar zorgt voor een gelijkschakeling tussen gemeenten uitsluitend op basis van hun potentiële belastingvermogen. Het bestaat uit twee fracties: Gemeenten met een laag gemiddeld financieel potentieel en hoge fiscale inspanningen, en een tweede fractie bedoeld als compensatie voor de afschaffing van de bedrijfsbelasting (CVAE, CFE, enz.).

E. De ontwikkelingspremie voor overzeese gemeenten (DACOM) - 0,3 miljard euro in 2021

F. Het DGF voor nieuwe gemeenten bekend als het stabiliteitspact

Deze subsidie ondersteunt nieuwe gemeenten in de eerste jaren van hun bestaan omdat zij mogelijk te maken krijgen met extra kosten omwille van de fusie of plotselinge variaties in dotaties in vergelijking met die van de voormalige gemeente.

Gedurende de 1^e 3 jaar ontvangt de nieuwe gemeente "aanloopsteun" in de vorm van 2 componenten: (1) garantie dat de nieuwe gemeente niet minder ontvangt uit de DGF dan de som van de dotaties van de gefuseerde individuele gemeenten, (2) een opstartsubsidie als een soort bonus voor nieuwe gemeenten die alle gemeenten uit eenzelfde EPCI samenvoegt. Zij ontvangt het bedrag dat overeenkomt met het bedrag dat de EPCI eerder van de DGF ontving.

Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales – FPIC (Guené & Raynal, 2021)

Sinds 2016 ontvangen gemeenten, naast de DGF, ook financiering uit het Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales – FPIC (1 miljard euro).

Dit fonds is voor 50% gewijd aan de financiering van belangrijke prioriteiten: mobiliteit, thermische renovatie, hernieuwbare energie, digitale apparatuur, opvang van nieuwe bevolkingsgroepen ... en 50% naar plattelandsgebieden en kleine en middelgrote steden, voor de revitalisering van stadscentra.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Dit fonds wordt gefinancierd door inhoudingen op de middelen van de gebieden met de hoogste belastinginkomsten te herverdelen naar gemeenten en intergemeentelijke verbanden met de laagste middelen en hoogste uitgaven.

Het belangrijkste specifieke kenmerk van de FPIC, dat omstreden is, is de schaal waarop de horizontale herverdeling van middelen plaatsvindt. In het kader van de FPIC vindt deze herverdeling namelijk niet plaats tussen gemeenten maar tussen gebieden, m.n. de "intercommunale ensemble" (EI), waarin de openbare instelling voor intercommunale samenwerking (EPCI) en de bij haar aangesloten gemeenten zijn samengebracht.

Het FPIC-systeem is in feite gebaseerd op de veronderstelling dat de intergemeentelijke groepering het beste niveau is om de rijkdom van een grondgebied te beoordelen met het oog op horizontale verevening. In die zin lijkt het aangepast aan de nieuwe geografische en politieke situatie die wordt gekenmerkt door de groei van intercommunes.

3. WALLONIË

3.1. CONTEXT

SCHAAL

Het Gemeentefonds wordt jaarlijks verdeeld onder de 253 Franstalige gemeenten van het Waals gewest. Gemiddeld tellen de Waalse gemeenten 13.869 inwoners.

BEVOEGDHEDEN EN UITGAVEN

Het staat de gemeenten vrij initiatieven te nemen in het gemeentelijk belang, voor zover de Grondwet, een wet of een decreet de aangelegenheid niet van hun bevoegdheid uitsluit. Tot de verplichte taken van de gemeenten behoren:

- de organisatie en medefinanciering van het OCMW;
- de organisatie van het gemeentelijk basisonderwijs
- het beheer van de burgerlijke stand;
- het bijhouden van bevolkingsregisters
- het opstellen van kieslijsten;
- de handhaving van de openbare orde;
- planning en onderhoud van gemeentelijke wegen.

De gemeenten hebben ook facultatieve taken zoals ander onderwijs dan basisonderwijs, toerisme of de bevordering van culturele activiteiten.

Gemiddeld gaven de Waalse gemeenten in 2020 1.518 euro per inwoner uit. De kleinste en de grootste gemeenten worden gekenmerkt door het hoogste uitgavenniveau. De uitgaven van de Waalse gemeenten per functionele opdeling (2021) is als volgt verdeeld (Union des Villes et des Communes de Wallonie, 2021):

Tabel 7: Uitgaven van de Waalse gemeenten per functionele opdeling (2021)

COFOG_2_digitsFunctie_omschrijving	Aandeel gemeenten en OCMW
Algemeen overheidsbestuur	24,9%
Politie en brandweer	14,1%
Wegen	4,2%

Economische zaken	1,8%
Onderwijs	7,5%
Cultuur en ontspanning	9,6%
Sociale bijstand	14,8%
Volksgezondheid	10,7%
Overige niet onder te brengen uitgaven	4,3%

SAMENSTELLING VAN DE LOKALE ONTVANGSTEN

De grootste bron van inkomsten voor de gemeenten zijn de belastinginkomsten (47,4%), gevolgd door inkomsten uit het gemeentefonds (24,4%) en subsidies (16,6%). De laatste 40 jaar is het aandeel van belastingen en subsidies gestegen ten koste van de inkomsten uit het Gemeentefonds.

3.2. GEMEENTEFONDS

3.2.1. DOELSTELLINGEN

Bij de hervorming van het Waalse gemeentefonds in 2008 werden volgende doelstellingen vooropgesteld:

1. het creëren van een stabiel kader voor de gemeentefinanciën;
2. het bewerkstelligen van meer solidariteit naar fiscaal armere gemeenten;
3. het financieren van bepaalde structurele kenmerken van gemeenten;
4. het financieel ondersteunen van de kerntaken van gemeenten (Devuyst & Van Pyenbroeck, 2013)

De negen Duitstalige gemeenten hebben een eigen gemeentefonds, waarvan de verdeling verschilt.

3.2.2. OMVANG EN EVOLUTIE

Het totaalbedrag van het gemeentefonds voor 2008 werd vastgesteld op 928,37 miljoen euro. Sindsdien is het bedrag op basis van de gemiddelde consumptieprijsindex geïndexeerd. Sinds 2010 is dit bedrag, naast indexering, met 1 procent gestegen. Dit vertegenwoordigt ongeveer 12 miljoen euro. Sinds 2014 werd aan het fonds 11,189 miljoen euro ter compensatie van de oude gewestbelasting op gsm-masten toegevoegd.

Om de transitie van de oude verdeling naar het hervormde gemeentefonds te ondersteunen ontvangt iedere gemeente een minimale dotatie, m.n. het bedrag dat ze in 2008 ontving. Deze minimale dotatie daalt jaarlijks met 5% en wordt niet geïndexeerd. In 2028 zullen de nieuwe criteria voor 100% van toepassing zijn. In 2021 bedroeg de totale omvang van het Waals fonds 1.298.843.000 euro.

3.2.3. CRITERIA

Het Waalse gemeentefonds wordt sinds de hervorming van 2008 verdeeld aan de hand van vijf criteria:

1. externe effecten (53%)
2. fiscale draagkracht (30%)
3. sociale woningen (7%)
4. bevolkingsdichtheid (5,5%)
5. provinciehoofdsteden en arrondissementshoofdsteden (4,5%)

De wetgever heeft bij de hervorming er voor gekozen de financiering niet te koppelen aan socio-economische kenmerken.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Het criterium voor de **externe effecten** krijgt het meeste gewicht in de verdeling (53%). Dit deel is toegankelijk voor alle 253 gemeenten die van het fonds profiteren en bedroeg in 2021 523.137.797 €. Via de formule Pagano worden de genormeerde uitgaven berekend:

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

Dit criterium is niet bedoeld om de kosten van externe effecten te ramen. “Gemeentelijke oversijpelingeffecten” worden gedefinieerd als de kosten die gemeenten dragen als gevolg van de dienstverlening of het beheer van voorzieningen ten behoeve van een groter aantal inwoners dan louter de inwoners van de gemeente. Om deze oversijpelingeffecten te compenseren, stelt de Pagano-studie een impliciete benadering voor om deze effecten te kwantificeren.

De identificatie van oversijpelingeffecten wordt opgelost door een impliciete benadering van twee belangrijke fenomenen: externe effecten en eerst toenemende en vervolgens afnemende opbrengsten. Vanaf een bepaalde omvang (ongeveer 10.000 inwoners) nemen de uitgaven per inwoner toe met de bevolking, omdat het beheer complexer wordt en de behoeften toenemen, maar ook omdat grotere gemeenten meer diensten aanbieden dan kleinere, wat onvermijdelijk oversijpelingeffecten met zich meebrengt. De twee verschijnselen zijn nauw met elkaar verbonden. (Husson, 2009.) De studie van Husson (2009) toonde aan dat de formule Pagano 93,63% van de variantie in gewone uitgaven van de Waalse gemeenten verklaart. De formule Pagano is uitsluitend gebaseerd op de gemeentelijke uitgaven van 2003.

Eigenaardig is ook dat in de formule Pagano de gemeentelijk APB en OOV-tarieven in rekening worden genomen, hoewel die eenvoudig te wijzigen zijn door de gemeenten. Uit deze formule blijkt dat, voor een gelijkwaardige bevolking, een hoger aanvullende tarief van de IPP en/of PRI, tot een hoger aandeel van deze subsidie leidt dat aan de gemeente wordt toegekend. Dit kan een opbod van tarieven tussen gemeenten in de hand werken (Devuyst & Van Puyenbroeck, 2013).

Naast de externe effecten wordt een belangrijk aandeel van het gemeentefonds verdeeld op basis van **Fiscale draagkracht** (30%). De subsidie “fiscale verevening” van het gemeentefonds heeft tot doel de financiële middelen te herverdelen naar enkel die gemeenten met een fiscaal potentieel lager dan het regionale gemiddelde. Het sociaaleconomisch niveau van de bevolking wordt hier niet meteen in rekening gebracht.

Voor de verevening van fiscale draagkracht houdt het Waals fonds rekening met de aanvullende personenbelasting (IPP, 22%) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (PRI, 8%). Niet alle gemeenten krijgen toegang tot de verevening op basis van fiscale draagkracht. Het gemeentelijke belastingpotentieel moet onder een bepaalde grens liggen om toegang te krijgen tot dit deel van het fonds. In 2021 hebben 129 van de 253 gemeenten een IPP-belastingpotentieel dat lager is dan het regionale belastingpotentieel en hadden daardoor toegang tot deze tranche, goed voor 217.151.538 €.

De verdeling wordt bepaald aan de hand van volgende formule:

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

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

- 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 op 1 januari van het voorlaatste jaar voorafgaand aan het jaar van uitkering.

In 2021 hadden 129 van de 253 gemeenten een IPP-belastingpotentieel dat lager is dan het regionale belastingpotentieel en hadden daardoor toegang tot deze tranche, goed voor € 217.151.538.

Het criterium van de onroerende voorheffing (Pri) wordt volgens onderstaande formule verdeeld:

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

- 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 op 1 januari van het voorlaatste jaar voorafgaand aan het jaar van uitkering

In 2021 hadden 187 van de 253 gemeenten een fiscaal potentieel dat lager is dan het regionale fiscale potentieel en hebben zij dus toegang tot deze schijf voor een bedrag van 78.964.196 €.

Voor gemeenten die toegang hebben tot een van deze tranches van belastingverevening, is het bedrag dat aan hen afzonderlijk wordt toegekend des te groter wanneer hun belastingpotentieel laag is, hun bijtellingstarief hoog is en hun bevolking groot is.

7% van het Gemeentefonds is bestemd voor het criterium **openbare en gesubsidieerde woningen**. De toewijzing van openbare of gesubsidieerde woningen bevoordeelt gemeenten die investeren in openbare huisvesting. De verdeling van deze toewijzing is enigszins complex. Het belangrijkste is dat deze toewijzing, die in twee tranches is verdeeld (voorraadtranche en bonustranche), via de voorraadtranche, die 6% van het fonds vertegenwoordigt na aftrek van de minimumtoewijzing, vooral de gemeenten bevoordeelt die 10% volkshuisvesting in verhouding tot het aantal huishoudens in hun gemeente hebben bereikt. Via de bonustranche, die 1% van het fonds vertegenwoordigt na aftrek van de minimumtoewijzing, bevoordeelt zij vervolgens, zij het in mindere mate, de gemeenten die een woningbouwprogramma uitvoeren waarmee dit percentage van 10% kan worden bereikt.

De voorraadtranche is alleen beschikbaar voor gemeenten met een huisvestingsratio van 10% of meer. Dit wordt via volgende formule berekend:

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

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

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

- 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.

Het budget dat aan deze tranche is toegewezen wordt evenredig verdeeld over de gemeenten op basis van het voor elke gemeente verkregen gewicht. In 2021 hadden 40 gemeenten toegang tot deze voorraadtranche, die 59.223.147 € bedraagt.

De bonustranche is bedoeld voor gemeenten met een woonquote van minder dan 10%. Gemeenten met een huisvestingsquote van 5% of meer, hebben toegang tot de bonustranche indien zij in hun actieprogramma voorzien ten minste één subsidiabele woning te creëren. De gemeenten met een ratio van minder dan 5% moeten, om toegang te hebben tot de bonustranche, de bouw van subsidiabele woningen plannen om minstens 5% te bereiken van de lange-termijn doelstelling om 10% te realiseren. Het gewicht van elke gemeente die toegang heeft tot de bonustranche wordt bepaald aan de hand van de 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.

Gemeenten worden uitgenodigd om tweejaarlijks een gemeentelijk actieprogramma op het gebied van wonen in te dienen waarop het aandeel voor dit criterium berekend wordt. Er worden echter moeilijkheden gemeld om statistieken te verkrijgen over de daadwerkelijke bouw van nieuwbouw van sociale woningen waardoor het ingewikkeld is om te beoordelen of de gemeenten in lijn zijn met de doelstelling van 10% sociale woningbouw.

Het deel **Bevolkingsdichtheid (5,5%)** is enkel toegankelijk voor gemeenten waarvan de bevolkingsdichtheid lager is dan de bevolkingsdichtheid van het Waalse gewest. De bevolkingsdichtheidspremie is bedoeld om de kosten te compenseren die bepaalde gemeenten maken vanwege hun lage bevolkingsdichtheid, bijvoorbeeld voor het onderhoud van een groter wegennet. De bevolkingsdichtheid, die overeenkomt met het aantal inwoners per vierkante kilometer, wordt enerzijds berekend op basis van het aantal inwoners op 1 januari van het jaar n-1 en anderzijds op basis van de oppervlakte in hectare (ha) op 1 januari van het jaar n-1. Het bedrag werd verdeeld op basis van volgende formule:

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

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.

148 gemeenten hadden in 2021 toegang tot deze toewijzing en deelden een bedrag van 54.287.885 €.

Tenslotte wordt 4,5% van het fonds verdeeld onder **de Provinciehoofdsteden en arrondissementshoofdsteden**.

De dotatie wordt toegekend volgens de formule:

(inwonersaantal arrondissement + inwonersaantal van de provincie)/ (inwonersaantal van het gewest x 2).

Indien een stad enkel de hoofdplaats van een arrondissement is, maar niet van een provincie, scoort zij enkel op dit element van de formule.

21 gemeenten hadden in 2021 toegang tot dit criterium, dat 44.417.360 € bedroeg. Over deze verdeling is er doorgaans weinig discussie, zeker vanwege de lagere weging in het fonds. Desalniettemin brengt het zijn van het administratieve centrum geen of zeer weinig kosten met zich mee.

De hoofdsteden zijn grotendeels ook de grootste gemeenten (21 gemeenten die meer dan 31% van de bevolking vertegenwoordigen en 8 van de negen grootste steden) en voor dit element wordt al rekening gehouden via de externe effecten.

4. NEDERLAND

4.1. CONTEXT

SCHAAL

Nederland heeft al lange tijd te maken met samenvoegingen van gemeenten. Per 1 januari 2022 is het aantal gemeenten door gemeentelijke herindelingen afgenomen tot 345. Het gemiddeld aantal inwoners per gemeente bedroeg in 2017 44.021 inwoners.

Het uitgangspunt is dat herindelingen bij voorkeur van onder tot stand komen. Dat betekent dat gemeenten zelf besluiten tot een herindeling. In bijzondere gevallen neemt de provincie de eerste stap. Bijvoorbeeld als dit door regionale ontwikkelingen nodig is. Of als de bestuurskracht van een gemeente zo verzwakt is dat de gemeente haar taken niet meer kan uitvoeren. In realiteit zouden deze meestal opgelegd worden. Soms zijn het de gemeenten, maar vaak de provincies die hiertoe de aanzet geven. Dit gebeurt stap per stap zonder globale visie of timing. (Allers, 2021)

BEVOEGDHEDEN EN UITGAVEN

Gemeenten voeren alleen taken uit die direct van belang zijn voor haar inwoners. De gemeente:

- houdt bij wie er in de gemeente wonen.
- geeft officiële documenten uit, zoals een paspoort of identiteitskaart en een rijbewijs.
- geeft uitkeringen aan wie niet in eigen levensonderhoud kan voorzien.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

- is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen en geeft geld uit aan leerlingen die extra begeleiding nodig hebben.
- maakt bestemmingsplannen. Hierin staat welk gebied bestemd is voor huizen, welk deel voor natuur en welk deel voor bedrijven.
- houdt toezicht op de woningbouw en maakt daarover afspraken met woningcorporaties.
- legt straten, wegen, voetpaden en fietsroutes aan. En zorgt dat ze onderhouden worden.
- voert de Wet milieubeheer uit. Deze regelt onder andere de gescheiden inzameling van huisvuil.
- geeft subsidies, bijvoorbeeld aan een zwembad of bibliotheek.
- zorgt dat bedrijventerreinen goed bereikbaar zijn.
- is sinds 2015 verantwoordelijk voor²
 - zorg aan langdurige zieken en ouderen via de Wet maatschappelijke ondersteuning: begeleiding en dagbesteding, mantelzorg, beschermde woonomgeving voor mensen met een psychische stoornis, opvang in geval van huiselijk geweld en daklozen, persoonsvolgende financiering
 - werk en inkomen via de Participatiewet: Activering van werklozen die het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redden. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking.
 - jeugdhulp
 - jeugdhulp van goede kwaliteit aanbieden;
 - een beleidsplan voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg opstellen;
 - voorzieningen op het gebied van jeugdhulp (jeugdhulpplicht) treffen;
 - jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering organiseren;
 - maatregelen voor de aanpak van kindermishandeling nemen;
 - de samenwerking met andere sectoren zoals zorg, onderwijs, politie en justitie zoeken;
 - vertrouwenspersonen aanwijzen voor jongeren en (pleeg)ouders die te maken hebben met jeugdhulpverlening. (Dienstenrichtlijn: Overzicht medebewindstaken gemeenten, provincies en waterschappen, 2022)

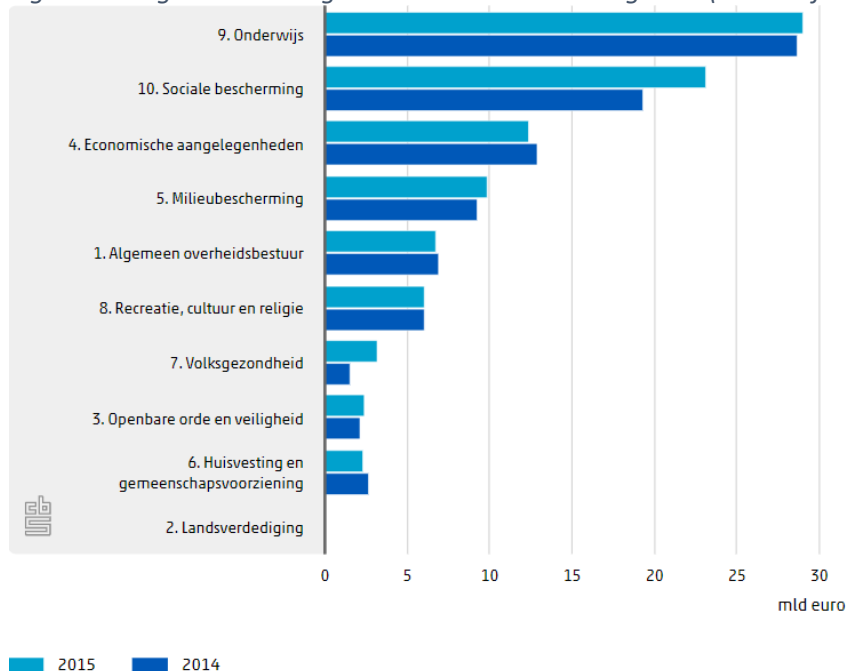
In het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw ligt het aandeel van de lokale overheid in de overheidsuitgaven stabiel rond 33 procent. De belangrijkste ontwikkeling is een toename in 2007 die kan worden toegeschreven aan de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). In 2015 neemt het aandeel van de lokale overheid in de overheidsuitgaven toe met ongeveer 2 procentpunt tot 31,0 procent als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. In de jaren hierna blijft het aandeel overheidsuitgaven van de lokale overheid vrij stabiel (30,4 procent in 2019) (van Rijn, 2020).

Via drie grote decentralisatieoperaties op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie werd het takenpakket van de gemeenten in 2015 flink uitgebreid. Voor deze taken ontvingen gemeenten 10,2 miljard euro in 2015 via de integratie-uitkering Sociaal domein. Deze overdracht is opgebouwd uit 3,8 miljard euro voor de Jeugdwet, 3,5 miljard euro voor de WMO en 2,9 miljard euro voor de Participatiewet.

² Overzicht medebewindstaken: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-6c9ad2baaa38fa59d99d5e2e1ef7a0c06ad6b5c1/1/pdf/overzicht-decentrale-taken-uit-rijkswetgeving.pdf>)

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Figuur 4: Uitgaven van de gemeenten naar bestedingsdoel (COFOG-functie):



Veel beleid wordt uitgevoerd via samenwerkingsverbanden die vaak zo groot zijn als provincies, die net als in Vlaanderen steeds minder bevoegdheden hebben. Inmiddels zijn 25% van de uitgaven al te situeren op het niveau van dergelijke samenwerkingsverbanden. De Nederlandse regering bekijkt hoe ze deze samenwerkingsverbanden rechtstreeks zou kunnen financieren.

SAMENSTELLING VAN DE LOKALE ONTVANGSTEN

Tabel 8: Inkomsten van de gemeenten in 2018: (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022)

		Mio €	Aandeel
Het Rijk	Gemeentefonds	29,083	53%
	Specifieke uitkeringen	7,08	13%
Burgers en bedrijven	Onroerende zaakbelasting (OZB)	3,996	7%
	Heffingen	3,716	7%
Gemengd	Bouwgrond exploitatie	3,847	7%
	Overige middelen	7,066	13%
	Totale inkomsten	54,788	100%
Gemeente	Onttrekkingen reserves	4,679	
	Totale baten	59,467	

Gemeenten halen ongeveer 1/6^e van hun inkomsten uit gemeentelijke belastingen, voornamelijk uit de onroerende zaakbelasting. Andere gemeentelijke belastingen zijn bijvoorbeeld toeristenbelasting, parkeerbelasting en hondenbelasting.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds dekt een relatief groot deel van de netto-uitgaven van gemeenten, en de rol van het eigen belastinggebied is dus beperkt.

Er is al sinds lang discussie over de nood om het belastinggebied van de gemeenten uit te breiden (Monsma & Monsma, 2017) doch hier werd nog geen gevolg aan gegeven.

De gemeenten zijn ongelimiteerd in het aangaan van schuld met die beperking dat de KT-schuld niet boven een plafond mag uitstijgen. Er sinds de decentralisatie van de zorg in 2015 wel een toename vastgesteld.

4.2. GEMEENTEFONDS

Het Gemeentefonds nam sinds 1997 de vorm aan van één algemene uitkering die geflankeerd werd door meer dan 500 geormerkte dotaties waar niemand het overzicht over had en die inefficiënt waren. In 2008 zijn veel van die geormerkte dotaties ingekanteld via de zgn. decentralisatie- en integratiedotaties die naast de algemene uitkering ook uit het gemeentefonds komen.

Er is sinds 1997 veel veranderd in de kosten van de gemeenten, zoals door ondermeer de decentralisaties in het sociaal domein. Als gevolg daarvan zitten er 'allerlei achterhaalde aannames' in het huidige model waardoor de verdeling van de middelen en de kostenontwikkeling van gemeenten steeds meer uit mekaar zijn gaan lopen. Daarom werd in 2019 een onderzoek opgestart voor een nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Doel van de herziene verdeling was de constructie van een stabiel verdeelmodel dat zo goed mogelijk aansluit bij de kosten van de gemeenten. Zo wist men eigenlijk niet toen de sociale taken in 2015 gedecentraliseerd werden of de gekozen verdeelcriteria zouden werken (vb. totaal aantal jongeren in een gemeente voor het jongerenbeleid). Dit onderzoek richtte zich op de vraag in hoeverre de kosten die gemeenten maken verklaard kunnen worden uit objectieve factoren. Als resultaat zal vanaf 1 januari 2023 een compleet herzien verdeelmodel gebruikt worden.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Bij de nieuwe verdeling voor de algemene middelen voor het gemeentefonds (exclusief sociaal domein) is er specifiek aandacht voor:

- vereenvoudiging door eenvoudigere clusterindeling en het aantal verdeelmaatstaven te beperken;
- regionalisering door te onderzoeken of de kosten van gemeenten regionale componenten bevatten en hoe hiermee in de verdeling rekening kan worden gehouden;
- centrumfunctie via de ontwikkeling van een nieuwe centrummaatstaf die mogelijk de maatstaf klantenpotentieel kan vervangen;
- investeringsgerelateerde uitgaven om gemeentelijke uitgaven/opgaven met een investeringskarakter goed in het verdeelmodel te kunnen onderbrengen;
- algemene eigen inkomsten die rekening houden met de mogelijkheden van gemeenten om eigen inkomsten (uit OZB en overige eigen middelen) te genereren;
- regionale verschillen om rekening te houden met mogelijke kostenverschillen die samenhangen met de economische, demografische en sociale context van gemeenten, zoals effecten van groei en krimp. (Cebeon, 2019)

De algemene uitkering is vrij te besteden en dient zowel voor financiering van het medebeheer als voor het eigen lokale beleid. De decentralisatie- en integratiedotaties hebben een eigen verdeelsleutel en indexering, en zijn in veel gevallen tijdelijk van aard. Decentralisatie- en integratie-uitkeringen zijn net als de algemene uitkering beleids- en bestedingsvrij en is geen verantwoording naar de centrale overheid plaats, zoals bij specifieke uitkeringen wel het geval is. In 2021 waren er 49 uitkeringen die goed waren voor 16,6% van het gemeentefonds.

Sommige decentralisatie- en integratiedotaties zijn ook al in de algemene uitkering ingekanteld en worden dan mee verdeeld op erg brede criteria. Zo maakt jeugdzorg sinds 2019 deel uit van de algemene werkingsdotatie. Integratie-uitkeringen worden binnen een bij de maatregel te bepalen termijn in de algemene uitkering opgenomen.

Jaarlijks bekijken de Ministers of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering. Het ritme van inkanteling is echter onzeker alsook is het onduidelijk wat hun inkanteling bepaalt. Er is echter de ambitie om de integratie-uitkeringen na een korte transitieperiode (3 jaar) over te hevelen naar de algemene uitkering (Kattenberg, Martens, & Vermeulen, 2017). Doorheen de jaren zijn het aantal specifieke uitkeringen sterk gedaald van ruim 500 in 1980 naar 49 in 2021.

In de meicirculaire 2022 zijn diverse (onderdelen van) integratie-uitkeringen overgeheveld naar de algemene uitkering. Deze overheveling hangt samen met de invoering van het nieuwe verdeelmodel van de algemene uitkering per 1 januari 2023. Er resteren nog enkele integratie-uitkeringen.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Tabel 9: Decentralisatie-en integratie-uitkeringen 2022-2027 (in duizenden euro's)*

Uitkeringsjaar	2022	2023	2024	2025	2026	2027
- IU Participatie	1.965.262	1.792.420	1.734.306	1.674.625	1.615.795	1.556.996
- IU Beschermde wonen	1.495.475	1.532.904	1.533.404	1.534.001	1.534.625	1.534.625
- IU Voogdij/18+	772.059	35.383	35.383	35.383	35.383	35.383
- Maatschappelijke opvang	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057
- Vrouwenopvang	231.728	230.728	230.728	230.728	210.728	210.728
- Inkomstenderving gemeenten 2020 (Covid-19)	151.794					
- Invoeringskosten Omgevingswet	150.938					
- Uitvoeringskosten klimaatakkoord	112.591					
- Armoedebestrijding kinderen	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000
- IU Inburgering	76.021					
- Brede Impuls Combinatiefuncties/buurtsportcoaches	75.005					
- Brede aanpak dak- en thuisloosheid	61.900					
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
- Maatschappelijke begeleiding	34.988					
- Crisisdienstverlening (Covid-19)	33.110					
- Gemeenteraadsverkiezingen	30.380					
- Voorschoolse voorziening peuters	30.200	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
- Gezond in de Stad	26.366					
- Wet kwaliteitsborging bouw	24.755	10.068	10.076	10.076	10.000	
- Jeugd	21.700	21.700	21.700	21.700	21.700	21.700
- Dichterbij dan je denkt	16.741					
- Versterking arbeidsmarktregio's	14.541	14.541	14.541	13.951	13.951	13.951
- Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
- Extra capaciteit BOA's	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000
- Versterking dienstverlening gemeenten: personen met verward gedrag	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
- IU Raadsledenvergoeding kleine gemeenten	9.776					
- Leerlingenvervoer Oekraïne	9.200					
- Regionale Energie Strategieën (RES)	8.803					
- Bodembescherming	8.583					
- Veiligheidshuizen	7.699	7.699	7.699	7.699	7.699	7.699
- Aanpak laaggeletterdheid	6.050	6.650	7.300			
- Jeugdhulp aan kinderen in een AZC	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100
- Versterking dienstverlening gemeenten: systeemleren	5.000					
- BRP: centralisering inschrijving vergunninghouders	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731
- Aanpak lerarentekort G4	4.000					
- Uitstapprogramma prostituees	4.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
- Knelpunten verdeelproblematiek	3.867	3.956	4.047	4.140	4.235	4.332
- Versterking omgevingsveiligheidsdiensten	3.825	3.825	3.825			
- Einde lening inburgeringsplichtig (ELIP)	2.625					
- Windpark N33	1.790					
- Erfgoed Deal	1.738					
- Mantelzorgbeleid	1.500					
- LHBTI beleid regenboogsteden	1.453					
- Experiment gesloten coffeshopketen	1.378	1.378	1.378			
- Slavernijverleden	958	958	958			
- Experiment centrale stemopneming	535					
- Veilige Steden	520					
- Handhaving quarantaine	300					
- Duurzame polder	250					
- Online weerbaarheid	213					
- Informele scholing	193					
- Samenwerkingskader Scherpenzeel	78					
- Onderzoek Almere integratie	27					
Totaal	5.973.003	4.261.298	4.204.433	4.131.391	4.053.204	3.984.502

*Alle bedragen betreffen decentralisatie-uitkeringen (DU) tenzij in de tabel vermeld dat het een integratie-uitkering (IU) betreft.

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.

4.2.1. DOELSTELLINGEN

De algemene uitkering wordt tussen gemeenten verdeeld aan de hand van circa 80 verdeelmaatstaven. Het is de bedoeling via die verdeelmaatstaven recht te doen aan objectieve verschillen in uitgavenbehoeften van gemeenten.

Doel van het gemeentefonds is een systeem dat gemeenten in staat stelt bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Dit streven staat bekend als het derde aspiratieniveau van Goedhart (1989). (Allers, De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief, 2005) Deze doelstelling gaat dus verder dan verevening waarbij alleen verschillen in belastingcapaciteit worden verevend, of waarbij naast de belastingcapaciteit een deel van de kostenverschillen wordt verevend.

4.2.2. OMVANG EN EVOLUTIE

Het Gemeentefonds bedraagt jaarlijks ca. 30 miljard €. De jaarlijkse toe- en afname van het Gemeentefonds en het Provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven wordt het accres genoemd. De dotaties voor de gemeenten zijn zeer onzeker omdat de aangroei van de totale dotatie genormeerd en bepaald is door de stijging van de feitelijke rijksuitgaven.

Sinds 1994 werd dit accres voor de fondsen berekend via de normeringssystematiek met als principe 'samen trap op, samen trap af'. Doel van de systematiek is dat budgettaire lusten of lasten op rijksniveau evenredig worden doorvertaald naar de ontwikkeling van het Gemeente- en Provinciefonds. Het betreft één integrale indexatie voor zowel loon-, prijs- als volumeontwikkelingen. Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben via de normeringssystematiek direct invloed op de omvang van de fondsen.

Tabel 10: Gemeentefondstotalen 2022-2027 (in duizenden euro's):

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Algemene uitkering	33.521.294	34.792.762	35.819.299	37.735.614	36.921.954	36.998.156
DU/IU	5.973.003	4.261.298	4.204.433	4.131.391	4.053.204	3.984.502
Totaal	39.494.297	39.054.060	40.023.732	41.867.005	40.975.158	40.982.658

In de Startnota 2022 is besloten tot twee belangrijke wijzigingen in de indexering van de algemene uitkering van de fondsen. Ten eerste is in het coalitieakkoord vastgelegd dat de fondsen vanaf 2026 niet langer automatisch via de normeringssystematiek geïndexeerd worden. Daarmee vervalt de koppeling aan de rijksuitgaven. Ten tweede is er besloten dat tot 2025 het accres op basis van de bestaande normeringssystematiek berekend wordt.

Zo zal het kabinet bekijken of het wenselijk is om het accres stabiel te maken. De accresstanden voor de jaren 2022 t/m 2025 voor gemeenten zullen nog slechts wijzigen als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen. Hiermee wordt een eerste belangrijke stap gezet richting een meer stabiele financiering voor gemeenten. Het biedt hen voor de komende jaren zekerheid over hun inkomsten en beschikbare vrije ruimte, ook wanneer de uitgaven van het Rijk achterblijven bij de ramingen.

Gemeenten ontvangen in principe op drie tijdstippen in het jaar de informatie over de gemeentefondsuitkeringen: in mei op basis van de Voorjaarsnota, in september op basis van de Miljoenennota en in december, ter afronding van het lopende jaar, op basis van de Najaarsnota.

Omdat sommige gemeenten flink nadeel ondervinden van de herverdeling en andere er aanzienlijk op vooruit gaan, is besloten de effecten per gemeente van de invoering van het nieuwe model te beperken tot € 7,50 per inwoner (in plaats van de gebruikelijke € 15) en voor 2024 en 2025 tot € 15 per inwoner. Het totale effect per gemeente komt daarmee op maximaal plus of min € 37,50 per inwoner per gemeente over 3 jaar.

Voor de financiële inpassing van de nieuwe herverdeling is er voor de periode 2023-2025 3 miljard euro extra beschikbaar. Voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal economische status komt er voor de periode tot en met 2025 een aangepast groeipad. Gemeenten krijgen in 2026 eenmalig 1 miljard euro extra van het kabinet. In dat jaar vloeit dan in totaal 36 miljard euro hun kant uit, 4 miljard minder dan in 2023. De 1 miljard betreft een eenmalige bijdrage die samenhangt met de voorgenomen andere manier van bekostigen van gemeenten na 2025. Eerder was door het Coelo (Allers, Financiële ruimte gemeenten 2022-2028. Prognoses op basis van de

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Voorjaarsnota en Meicirculaire 2022., 2022) becijferd dat gemeenten door de herijking van het gemeentefonds in 2026 een gezamenlijk tekort van 3,9 miljard euro dreigt voor gemeenten. Dat tekort zal nu dus hooguit 1 miljard euro lager uitpakken.

4.2.3. CRITERIA

Hoeveel geld gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, hangt af van hun kenmerken en belastingcapaciteit. De belastingcapaciteit geeft aan hoeveel belasting een gemeente jaarlijks kan innen.

Gemeenten krijgen minder geld uit het gemeentefonds als ze veel vermogen hebben om belastingen te heffen. Het vermogen bestaat uit de waarde van onroerende zaken (WOZ) in de gemeente, berekend tegen een tarief dat voor alle gemeenten hetzelfde is.

Er zijn meer dan 60 maatstaven. (Rijksoverheid, 2022) Elke maatstaf heeft een bedrag voor elke 'eenheid'. Ieder uitkeringsjaar worden de bedragen per eenheid vastgesteld die behoren bij de verdeelmaatstaven. De gemeente krijgt dus geld voor iedere inwoner, iedere jongere, enzovoorts.

Voor het gemeentefonds 2022 bestaan de maatstaven uit eigen inkomsten, sociale criteria, functionele en onderwijscriteria, fysieke kenmerken, vaste bedragen, herindelingen en overige uitkeringen.

Ook in Nederland zijn er 4 gemeenten die in de verdeelsleutel ad nominatum opgenomen zijn m.n. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Zij krijgen sinds 1997 een vast bedrag waarvan niet geweten is of dit nog afgestemd is op de huidige noden of waarom zij dit ad nominatum ontvangen. Net als in Vlaanderen zijn er steden (Eindhoven en Almere) die menen ook recht te hebben op een voorafname, maar dat is voorlopig nog niet gehonoreerd.

De omvang van de algemene toelage wordt periodiek berekend door externe bureaus die regressies draaien met de vele variabelen. De verdeling over de gemeenten wijzigt niet maar soms gebeuren er wel herijkingen omdat bv. bepaalde indicatoren verouderd zijn.

De ministers verdelen daartoe het voor de algemene uitkeringen in het gemeentefonds beschikbare bedrag onder de gemeenten naar rato van de uitkeringsbases. De uitkeringsbasis voor een gemeente is de som van de producten die worden verkregen door voor iedere verdeelmaatstaf het aantal eenheden van die maatstaf te vermenigvuldigen met het bij de maatstaf behorende bedrag per eenheid.

4.3. RESPONSABILISERING

Binnenlandse Zaken levert vanaf oktober 2022 jaarlijks een rapportage over hoe het is gesteld met de financiële positie van gemeenten. De monitoring geschiedt op herhaald verzoek van de Tweede Kamer om een overkoepelend inzicht te krijgen in de gemeentelijke financiën. Dat zou een schets moeten geven of gemeenten voldoende middelen hebben om hun taken uit te voeren. Financiële ruimte of krapte, zo is de gedachte, leidt er immers toe dat gemeenten in staat zijn om meer of minder voorzieningen aan te bieden. Gemeenten hebben de afgelopen jaren aangegeven dat de druk op hun financiële positie heeft geleid tot een druk op het voorzieningenniveau.

Er bestaat echter geen eenduidig manier van meten van het daadwerkelijke voorzieningenniveau voor inwoners. Er zijn wel gegevens voorhanden over aantallen bibliotheken, zwembaden, winkels en huisartsen op gemeentelijk niveau en bijvoorbeeld rapportages op het gebied van woningbouw en het

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

sociaal domein. Maar er is zeker geen sprake van een compleet overzicht van gemeentelijke taken en activiteiten.

Zo leiden de regressies van de onafhankelijke externe bureaus soms tot onverklaarbare uitkomsten. De uitgaven worden geregresseerd op meer dan 80 variabelen, maar het probleem is dat de uitgaven gelijk zijn aan de inkomsten vermits Nederlandse gemeenten nauwelijks eigen inkomsten hebben. De uitgaven worden gecorrigeerd voor deze eigen inkomsten maar het blijft een black box omdat men niet met kosten werkt maar met uitgaven die gebonden zijn aan de inkomsten, waardoor men in rondjes draait.

5. SAMENVATTENDE TABEL

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
gemiddeld aantal inwoners per gemeenten	50.000 inwoners	44.000 inwoners	13.000	1.700 met 57% van de gemeenten minder dan 500 inwoners
aantal gemeenten	98	345	253	35.000
fusiebeleid?	Grote fusieoperatie op 6 maand tijd	stapsgewijze fusies	geen actief beleid	vooral intergemeentelijke samenwerking
Inkomsten belastingen	grote belastingautonomie (71% van de inkomsten, vooral PB)	belastinginkomsten zeer beperkt (14%)	Gemeenten worden gestimuleerd zoveel mogelijk eigen inkomsten te genereren (47%) Aandeel belastingen in de inkomsten stijgt t.o.v. inkomsten uit gemeentefonds	grote en toenemende belastingautonomie (2/3 ^e inkomsten)
Aandeel ontvangsten GF	Aandeel gemeentefonds 26%	grote afhankelijkheid van algemene financiering (66%)	Aandeel gemeentefonds (24%)	inkomsten uit subsidies 30%
uitgaven gemeenten in de totale publieke uitgaven	50%	• gestegen uitgaven omwille van toenemend takenpakket • nu stabiel op 30%	verdeling België: • centrale overheid 50% • deelstaten 33% • lokale overheden 13%	• 80% van de publieke uitgaven zijn centraal • slechts 20% op lokaal niveau

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
grootste uitgaven	transport en infrastructuur, onderwijs en cultuur, stadsontwikkeling, woning- en milieuaangelegenheden, sociaal beleid en werk	onderwijs, sociale bescherming, economische aangelegenheden algemeen overheidsbestuur komt slechts op de 5 ^e plaats 25% van de lokale uitgaven situeren zich echter op niveau van (heel grote) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	algemeen overheidsbestuur, sociale bescherming, recreatie en cultuur, orde en veiligheid	algemeen overheidsbestuur, sociale bijstand, politie en brandweer, volksgezondheid
taakstelling	Sterk gedecentraliseerd Gedefinieerde taken Beleid vooral op lokaal niveau, ziekenhuizen op regionaal niveau	Sterk gedecentraliseerd maar taken zijn ook niet duidelijk gedefinieerd Belangrijke overdracht naar de lokale besturen in 2015 van de zorg aan langdurig zieken en ouderen, activering van werklozen en jeugdhulp	Gemeenten kunnen ingrijpen in alle zaken van plaatselijk openbaar belang	Algemene bevoegdheidsclausule waarbij gemeenten kunnen ingrijpen in alle zaken van plaatselijk openbaar belang. Alle bevoegdheden behalve politie mogen overgedragen worden naar intercommunales (EPCI)

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
Doelstelling GF	Gemeenten eenzelfde financiële basis geven om hun taken uit te voeren	Gemeenten in staat stellen bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningsniveau aan te bieden	1. stabiel kader voor gemeentefinanciën 2. solidariteit naar armere gemeenten 3. financieren van bepaalde structurele kenmerken van gemeenten 4. het financieel ondersteunen van de kerntaken van de gemeente	Stabiele en voorspelbare financiering Verticale verevening voor gemeenten met aanzienlijke lasten zonder voldoende middelen om die lasten te dragen.
Evolutie GF	Hervorming in 2007 was onderdeel van een grote lokale staatshervorming: 1. fusies 2. herverdeling van taken (decentralisatie en centralisatie via doorgedreven digitalisering en schaalearbeiden) 3. hervorming algemene financiering	Sinds 1997 steeds meer inkanteling van specifieke subsidies in de algemene financiering en meer decentralisatie van taken waardoor een hervorming zich aandienende. Vanaf 2023 een nieuw herverdelingsmodel waarbij men de kosten van de gemeenten tracht te verklaren o.b.v. objectieve factoren.	Hervorming in 2008 naar financiering o.b.v. objectieve criteria (quid voorafnames)	Sinds 2015 tendens naar vereenvoudiging van het financieringssysteem Het DGF is voornamelijk gebouwd op een logica van compensatie en secundair op een egalisatie logica. Vandaag zijn de prioriteiten omgekeerd en de vermindering van de toewijzingen versnelt de behoefte aan solidariteit. Er wordt eerder ingezet om financiering te versterken op bovenlokaal niveau.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
Groei GF	Open end financiering o.b.v. jaarlijks akkoord tussen de centrale en lokale/regionale overheid	Omvang GF volgt de uitgaven van de centrale overheid wat voor veel onzekerheid voor de lokale besturen zorgt. In de hervorming van 2023 wordt deze koppeling losgelaten om zo meer stabiliteit te geven aan de lokale besturen. Omvang GF zal de loon- en prijsontwikkelingen volgen.	Indexering volgens consumptieprijsindex + 1%	Gesloten enveloppe die stagneert sinds 2017
Transitie GF ten gevolge van hervorming	Doordat het nieuwe financieringsmechanisme onderdeel was van een grote hervorming, startte de financiering met een schone lei gezien er alleen maar nieuwe gemeenten waren	Transitie van 3 jaar met extra middelen voor een groeipad om de effecten van het nieuwe model te temperen tot maximaal plus of min 37,5 €/per inwoner op 3 jaar tijd.	Minimumtoelage en daling aandeel oude criteria ten voordele van stijgend aandeel nieuwe criteria op een termijn van 10 jaar. In 2028 zijn de nieuwe criteria 100% van toepassing.	Kleine aanpassingen via de commissie voor lokale financiën als forum met vertegenwoordigers van het parlement, de staat en de verschillende lagen van het lokale bestuur.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
Principes GF	Hervorming betekende verschuiving van verevening op belastbare basis naar verevening o.b.v. inwonersaantal en socio-economische kenmerken die in aandeel verder stijgen	Zeer complex systeem (+80 criteria) wat niet transparant is voor gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht krijgen ad nominatum subsidie met eenzelfde discussie als in Vlaanderen met steden die hier ook menen recht op te hebben.	geen voorafnames objectieve criteria een expliciete keuze om geen socio-economische kenmerken te hanteren. Inherent aan het model is gemeenten te stimuleren zelf voldoende inkomsten te genereren en neerwaartse belastingconcurrentie te ontmoedigen	forfaitair deel van de algemene financiering daalt ten gunste van meer verevening 30-tal criteria o.b.v. middelen en kosten: • demografisch • sociaal • financieel • geografisch • administratief belang van financiële criteria van een gemeente in de verschillende dotaties

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Structuur GF	Basis is de ‘netto-equalisation method’ waarbij de verevening berekend wordt o.b.v. het verschil tussen de geschatte uitgaven nood van een gemeente en haar belastingontvangsten gebaseerd op een gemiddeld belastingtarief. De uitgaven nood moet een weergave zijn van uitgaven waar de gemeente geen invloed op heeft en is samengesteld uit de som van de demografische uitgaven nood o.b.v. de samenstelling van leeftijdsgroepen, de socio-economische uitgaven nood a.d.h.v. een socio-economische index. Vervolgens wordt 58% van het verschil tussen de geschatte uitgaven nood en de geschatte belastingontvangsten verevend op nationaal niveau.	Financiering o.b.v. van kenmerken en belastingcapaciteit. Hoe meer een gemeente vermogen heeft om belastingen te heffen hoe minder geld ze uit het gemeentefonds krijgt. Er zijn heel veel maatstaven waarbij voor iedere maatstaf een bedrag/eenheid hoort die jaarlijks vastgesteld worden. De gemeente krijgt dus geld voor iedere inwoner, jongere, etc. Maatstaven bestaan uit eigen inkomsten, sociale kenmerken, functie en onderwijs, en fysieke kenmerken die aangevuld worden met de vaste bedragen voor 4 gemeenten, herindelingen en overige uitkeringen (integratie-uitkeringen).	Verevening voor <u>alle</u> gemeenten voor externaliteiten (53%) o.b.v. inwonersaantal, PB en OOV Toegang tot vereveningsdotaties o.b.v. (1) fiscale draagkracht (30%) (2) bevolkingsdichtheid (5,5%) op voorwaarde dat de gemeente onder het regionaal gemiddelde scoort, (3) openbare en gesubsidieerde woningen (7%) indien 10% doelstelling niet bereikt is (4) functie als provincie- en arrondissementshoofdstad (4,5%) De 2 belangrijkste criteria van het fonds: externaliteiten en fiscale egalitatie zijn samen goed voor 83% van het aandeel van het fonds. Voor beide criteria geldt dat hoe hoger de extra PB en OOV- percentages zijn hoe groter de individuele toewijzing aan de gemeente.	Forfaitaire toelage (60%) voor <u>alle</u> gemeenten die samengesteld is uit een historische minimumtoelage en aanpassing o.b.v. evolutie bevolkingsaantal met aftopping om verevening te financieren. Toegang tot vereveningsdotaties voor (1) stedelijke gemeenten met een bevolking tussen 5.000 en 9.999 inwoners en meer dan 10.000 inwoners, (2) gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, (3) gemeenten met een laag gemiddeld financieel potentieel en hoge fiscale inspanningen. Een dotatie voor nieuwe gemeenten bestaande uit een garantie en een extra toelage voor de 1e 3 jaar van hun bestaan. Sinds 2016 een nieuw fonds op niveau van de EPCI voor horizontale verevening dat
----------------------------	--	--	---	---

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
	Extra lagen van verevening voor: (1) de hoofdstedelijke regio (2) gemeenten met een hoog structureel deficit (3) aangevuld met specifieke subsidies en vereveningsschema's wanneer aan bepaalde kenmerken is voldaan.			gefinancierd wordt door inhoudingen op de middelen van de gebieden (Intercommunales) met de hoogste belastinginkomsten te herverdelen naar Intercommunales met de laagste middelen en hoogste uitgaven.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
Fiscaliteit GF	Basis van verevening is de mate waarin een gemeente o.b.v. een gemiddeld belastingtarief een geschatte uitgaven nood kan financieren. Via de nationale verevening wordt 58% van het verschil verevend. Voor gemeenten met een hoog structureel deficit wordt 32% van het verschil verevend bovenop de nationale verevening. Voor gemeenten met een hoog structureel deficit wordt het deficit t.o.v. de geschatte uitgavenstaat zo voor 90% verevend.	Basis is de waarde van onroerende zaken van een gemeente berekend tegen een tarief dat voor alle gemeenten hetzelfde is. Nederlandse gemeenten zijn echter sterk afhankelijk van algemene financiering gezien ze slechts een klein deel van hun inkomsten uit belastingen halen.	Via de subsidie “fiscale verevening” voor gemeenten met een fiscaal potentieel lager dan het regionale gemiddelde. Voor de verevening van fiscale draagkracht houdt het Waals fonds rekening met de aanvullende personenbelasting (IPP, 22%) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (PrI, 8%).	De financiële criteria zoals het fiscaal en financieel potentieel van een gemeente alsook de belastingspanning zijn van groot belang en een criterium in de berekening van alle onderdelen van het vereveningsmechanisme.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
Hoofdstad/groot steden	Afwezig	een ad nominatum voorafname voor de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht sinds 1997	Financiering voor de functie als provincie- en arrondissementshoofdstad (4,5% van het fonds) doorgaans weinig discussie vanwege de lagere weging in het fonds. De functie van administratieve centrum brengt echter geen of zeer weinig kosten met zich mee. De hoofdsteden zijn grotendeels ook de dichtstbevolkte gemeenten en voor dit element wordt al rekening gehouden via de externe effecten.	Via de dotatie voor stedelijke gemeenten met meer dan 5.000 inwoners (20% van het fonds) d.m.v. een index o.b.v.: - gemiddelde financieel potentieel per capita - aandeel sociale woningen - aantal begunstigden van huursubsidies, - gemiddelde inkomen per capita

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
Centrumfunctie GF	Centrumfunctie uit zich enkel via de extra intra-gemeentelijke verevening tussen gemeenten in de hoofdstedelijke regio toegepast. Deze hoofdstedelijke verevening komt bovenop de nationale verevening.	centrumfunctie werd geobjectiveerd a.d.h.v. functionele en fysieke maatstaven maar (voornamelijk) via maatstaven voor lokaal en regionaal klantenpotentieel.	via het aandeel externaliteiten (bevolkingsaantal)	Een deel van de dotatie landelijke gemeenten is voorzien voor de stadscentrum-fractie Deze dotatie is gericht op landelijke gemeenten met een centrale functie opdat ze over voldoende middelen zouden beschikken om een centrum te creëren of de dienstverlening ervan te onderhouden.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

	Denemarken	Nederland	Wallonië	Frankrijk
Socio-economische kenmerken GF	Het gewicht van de socio-economische criteria neemt jaarlijks toe ten nadele van de demografische criteria in de nationale en hoofdstedelijke verevening. Het gewicht van de leeftijdsgebonden uitgaven nood bedroeg in 2014 68,25% en die van de socio-economische index 31,75%. Het gaat om 14 criteria die gewogen worden in een socio-economische index.	De sociale maatstaven maken (samen met de fysieke maatstaven) de grootste categorie uit van de maatstaven. Voor iedere maatstaf is een bedrag voor elke eenheid bepaald.	Expliciete keuze <u>geen</u> socio-economische kenmerken op te nemen in het financieringsmodel	Criteria zijn zeer uiteenlopend van aard maar bevatten ook sociale kenmerken zoals aantal sociale woningen, aantal kinderen, voorrangswijken voor het stedelijk gebied, ...

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Landelijkheid/ Ruimte GF	Via speciale subsidies voor gemeenten met kleinere eilanden en eilanden zonder een brug naar het vasteland, maar geen algemene financiering o.b.v. ruimtelijke kenmerken	Groot aantal fysieke maatstaven zoals land, oppervlakte buitengebied, waterwegen maar ook specifieke maatstaf voor inwoners waddengemeenten	Via het criterium bevolkingsdichtheid (5,5% van het fonds) worden bepaalde gemeenten gecompenseerd voor de kosten die ze maken vanwege hun lage bevolkingsdichtheid zoals het onderhoud van een groter wegnnet. In 2021 werd een bedrag van 54 mio € onder 148 gemeenten verdeeld.	In de dotatie voor plattelandsgemeenten is een egalisatie-fractie voorzien die voor 4 criteria berekend wordt waaronder voor 30% het aandeel wegen en voor 10% het financieel potentieel van de oppervlakte waarbij zowel met het financieel potentieel als met de oppervlakte rekening gehouden wordt. In 2021 bedroeg deze fractie 661 mio € voor bijna alle gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Omdat deze fractie niet verevend genoeg bevonden werd, werd een extra dotatie 'de 'gerichte' fractie opgericht om steun te verlenen aan de meest noodlijdende plattelandsgemeenten.
--	---	--	--	---

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Responsabilisering	Streng handhaving budgettaire gezondheid Verantwoordingsmechanismen via registratie (digitalisering en databanken) en activity based financiering Uitgebreide toezichtsinstrumenten van de centrale overheid	Eind 2025 is een evaluatie voorzien van het hervormde gemeentefonds Er zal jaarlijks gerapporteerd worden over de financiële positie van de gemeenten om na te gaan of gemeenten over voldoende middelen beschikken om hun taken uit te voeren. Belang hiervan kan niet onderschat worden gezien Nederlandse gemeenten nauwelijks eigen inkomsten hebben. Moeilijkheid is echter dat er met uitgaven gewerkt wordt en niet met kosten Het is ook niet eenvoudig om het feitelijk voorzieningsniveau van de gemeenten te meten.	Via de dotatie voor de openbare en gesubsidieerde woningen worden Waalse gemeenten die de doelstelling van 10% sociale woningen niet realiseren financieel gestimuleerd om het tweejaarlijkse actieprogramma op het gebied van wonen te realiseren. Er zijn echter meldingen dat er moeilijkheden zijn over de daadwerkelijke bouw van sociale woningen waardoor het ingewikkeld is om te beoordelen of gemeenten in lijn zijn met de doelstelling van 10% sociale woningbouw.	Het (financierings)beleid focust zich vooral op bovenlokaal niveau zoals de intercommunales, regio's en departementen. Er zijn geen grote verschuivingen in de financiering van de lokale besturen. Via de commissie voor lokale besturen worden alle kwesties inzake het beheer van de lokale financiën tussen de staat en de lokale autoriteiten besproken.
----------------------------------	---	--	--	--

STEUNPUNT
**BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

6. CONCLUSIE EN LESSONS LEARNED

Nu we de context, kenmerken, bouwstenen en criteria van de algemene financiering van de lokale besturen beschreven hebben in Denemarken, Frankrijk, Nederland en Wallonië, vatten we samen welke lessen we hieruit kunnen trekken. In dit hoofdstuk bekijken we (1) of er criteria voor centrumfunctie, fiscale draagkracht, ruimtelijkheid, grootsteden/hoofdstad en socio-economische kenmerken aanwezig zijn in de beschreven verdeelsystemen. Vervolgens (2) toetsen we de bevindingen aan de hand van de eisen die aan verdeelsystemen (Allers, Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen., 2005) kunnen gesteld worden.

6.1. AANWEZIGHEID VAN DE CENTRALE CRITERIA VAN HET VLAAMSE GEMEENTEFONDS IN DE ONDERZOCHE LANDEN

GROOTSTEDEN/HOOFDSTAD

In de verdeelsystemen die we onderzochten werd met uitzondering van Frankrijk telkens voor de hoofdstad of grootsteden een verdeelmaatstaf opgenomen.

In **Nederland** bestaat er sinds 1997 een ad nominatum voorafname voor de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Deze vaste bedragen blijven ook in de nieuwe verdeelsleutel vanaf 2023 behouden. Op vandaag is evenwel niet geweten of deze bedragen afgestemd zijn op de huidige noden of wat de basis is waarop deze gemeenten dit ontvangen. Net als in Vlaanderen voeden deze voorafnames het onrechtvaardigheidsgevoel bij andere gemeenten die ook menen aanspraak te kunnen maken op een voorafname.

Denemarken voorziet bovenop de nationale verevening een horizontale verevening tussen de 29 gemeenten in de hoofdstedelijke regio. Gemeenten in de hoofdstedelijke regio met een structureel deficit ontvangen een verevening van 27% van het tekort terwijl gemeenten in de hoofdstedelijke regio met een structureel surplus 27% van hun surplus bijdragen aan de verevening.

In **het Waalse verdeelsysteem** wordt 4,5% van het fonds verdeeld onder de provinciehoofdsteden en arrondissementshoofdsteden. Er is weinig discussie over dit criterium omdat het aandeel in het globaal fonds beperkt is. Nochtans brengt de functie van administratief centrum geen tot weinig kosten met zich mee en worden deze gemeenten eerder via het criterium van externaliteiten verevend aangezien zij grotendeel de dichtstbevolkte en grootste gemeenten zijn.

CENTRUMFUNCTIE

Hoe met de centrumfunctie wordt omgegaan is zeer divers in de verschillende verdeelsystemen. Opvallend is wel hoe alomtegenwoordig het kenmerk aanwezig is in alle financieringssystemen, met uitzondering van Denemarken. De doelstelling varieert echter tussen het behoud van dienstverleningsfuncties in kleine gemeenten (Frankrijk) en complexe benaderingen om de kosten van centrumfunctie zo nauwkeurig mogelijk te proberen benaderen (Nederland).

Opvallend is de afwezigheid van een indicator voor centrumfunctie in **het Deense financieringssysteem**. Het Deense vereveningsmechanisme is grotendeels gebaseerd op financiering o.b.v. inwonersaantal en socio-economische kenmerken. Mogelijk komt dit doordat Deense gemeenten dermate groot geworden zijn (minimum 20.000 en gemiddeld 40.000 inwoners) dat een verevening voor de centrumfunctie irrelevant geworden is omdat dienstverlening op een grotere territoriale schaal aangeboden wordt.

Nederland daarentegen heeft in haar complex systeem met meer dan 80 maatstaven meerdere maatstaven (zowel functionele als fysieke) die men als de operationalisering van centrumfunctie kan beschouwen. De kosten van een centrumfunctie worden op dit moment in het gemeentefonds

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

(voornamelijk) gehonoreerd via maatstaven voor lokaal en regionaal klantenpotentieel. Het lokaal klantenpotentieel is een indicator voor de lokale centrumfunctie (bijvoorbeeld winkels, bibliotheek, ziekenhuis of zwembad); het regionaal klantenpotentieel doet als dusdanig dienst voor de regionale centrumfunctie (bijvoorbeeld culturele voorzieningen, festivals, hogescholen en werkgelegenheid). (Cebeon, 2020) Steiner et.al. (Steiner, Fris , & Ponds, 2018) concluderen terzake dat de huidige maatstaven voor klantenpotentiëlen minder plausibel en uitlegbaar zijn dan alternatieve indicatoren waarbij pendel en gebruik van voorzieningen worden gecombineerd.

Het Waalse gemeentefonds benadert centrumfunctie via het criterium ‘externe effecten’ dat het meeste gewicht krijgt in de verdeling (53%). De gemeentelijke oversijpelingseffecten worden gedefinieerd als de kosten die gemeenten dragen als gevolg van de dienstverlening of het beheer van voorzieningen ten behoeve van een groter aantal inwoners dan louter de inwoners van de gemeente. Via de formule Pagano worden externe effecten en eerst toenemende en vervolgens afnemende opbrengsten via een impliciete benadering gekwantificeerd, of dus d.m.v. het inwonersaantal en het APB en OOV-tarief.

Het criterium voor externaliteiten is niet zonder kritiek: er zou kunnen gestreefd worden naar een criterium dat rekening houdt met de financiële behoeften van gemeenten i.p.v. externe effecten. Over het algemeen heeft een algemeen financieringsmechanisme twee of drie belangrijke doelstellingen, zoals het corrigeren van belastingverschillen, verschillen in begrotingsbehoeften en sociaaleconomische kenmerken (aantal banen, aantal leerlingen, enz.) (Bednar & Bosquillon, 2018).

FISCALE DRAAGKRACHT

De fiscale draagkracht van gemeenten vormt de basis van het verveningsmechanisme in Denemarken en Nederland. In **Denemarken** wordt dit geoperationaliseerd door de mate waarin de gemeente o.b.v. een gemiddeld belastingtarief een geschatte uitgavennood kan dekken om zo gemeenten eenzelfde financiële basis te geven voor de uitvoering van hun taken. In **Nederland** is de basis de waarde van de onroerende panden in een gemeente tegen een tarief dat voor alle gemeenten hetzelfde is. Het doel is gemeenten bij een gelijke belastingdruk in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningsniveau aan te bieden. Waar de Deense gemeenten echter een grote belastingautonomie genieten en 71% van hun inkomsten uit belastingen halen, zijn de belastinginkomsten van Nederlandse gemeenten zeer beperkt (14%) en is er een sterke afhankelijkheid van de algemene financiering.

In **het Waalse gemeentefonds** weegt het criterium fiscale egalisatie voor 30% door in de totale verdeling en heeft dit tot doel de financiering te herverdelen naar enkel die gemeenten met een fiscaal potentieel lager dan het regionale gemiddelde. Dit criterium houdt rekening met de aanvullende personenbelasting (22%) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (8%). De OOV zou nog meer verevenend kunnen werken indien kadastrale inkomsten en de roerende voorheffing op industriële eigendommen en uitrustig zou meegenomen worden, wat een niet te verwaarlozen rendement betekent voor sommige gemeenten.

Voor de twee belangrijkste tranches van het fonds (externaliteiten en fiscale egalisatie), die samen goed zijn voor 83% van het aandeel van het fonds, geldt dus dat hoe hoger de extra IPP- en Pri-percentages zijn, hoe groter de individuele toewijzing aan de gemeente. Er waren twee belangrijke redenen waarom de wetgever destijds besloot op deze manier te werk te gaan. Enerzijds wilde men de gemeenten aanmoedigen om voor hun eigen financiering te zorgen en anderzijds wilde men elke vorm van belastingconcurrentie vermijden waarbij een gemeente die haar belastingtarief verlaagde, meer inwoners zou aantrekken en dus een groter deel van het fonds zou ontvangen.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

In het Franse financieringssysteem spelen financiële indicatoren een belangrijke rol in de verschillende onderdelen van de verevening en worden ze transversaal gebruikt. Er zijn 3 belangrijke indicatoren: het fiscaal potentieel, het financieel potentieel en de belastingspanning van een gemeente. Het *fiscaal potentieel* wordt bekomen door de potentiële inkomsten verkregen door de belastinggrondslag van de gemeente te vermenigvuldigen met het overeenkomstig gemiddeld nationaal tarief, en niet met de tarieven die daadwerkelijk door een lokaal bestuur worden toegepast. Zo kan er rekening gehouden worden met objectieve ongelijkheden die geen verband houden met verschillen in beheer. Het *financieel potentieel* van een gemeente komt overeen met het fiscaal potentieel vermeerderd met de forfaitaire toelage, exclusief vergoedingen voor het salarisgedeelte geïnd door de gemeenten en verlaagd met de verschillende belastingaftrekken. Hierdoor wordt het mogelijk rekening te houden met de gratis arbeidsmiddelen waarover een gemeente kan beschikken. Als objectieve indicatoren van rijkdom worden het fiscaal en financieel potentieel van een gemeente veel gebruikt bij de verdeling van de DGF, maar ook in andere dotaties (zoals FPIC). De *belastingspanning* wordt berekend door de door de gemeente geïnde inkomsten uit de belastingen waarvoor ze bevoegd is vast te stellen (belastingen op bebouwde en onbebouwde eigendom, belasting op tweede verblijven) en deze te relateren aan het fiscale potentieel van de gemeente berekend voor deze belastingen alleen. De belastingspanning wordt voornamelijk gebruikt voor de berekening van de vereveningsdotaties van het DGF.

OPEN RUIMTE/LANDELIJKHEID

Hoewel in Wallonië en Frankrijk het criterium landelijkheid expliciet opgenomen is in de financiering maakt het slechts een beperkt aandeel uit in het globale vereveningsmechanisme.

In **Wallonië** maakt het criterium bevolkingsdichtheid 5,5% van het fonds uit. Gemeenten die een bevolkingsdichtheid lager dan het regionale gemiddelde hebben worden via dit criterium gecompenseerd voor de kosten die ze maken vanwege hun lage bevolkingsdichtheid zoals het onderhoud van een groter wegennet.

In **Frankrijk** bestaat een deel van de dotatie voor plattelandsgemeenten (voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners) uit een egalisatie-fractie o.b.v. 4 criteria waaronder het aandeel wegen en het financieel potentieel van de oppervlakte. Omdat bijna alle kleinere gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) hiervoor in aanmerking komen, werd deze dotatie als niet verevenend genoeg bevonden en werd een extra dotatie 'de gerichte fractie' opgericht om de meest noodlijdende plattelandsgemeenten te ondersteunen.

In **Denemarken** daarentegen is het criterium geheel afwezig en speelt het enkel een rol via specifieke subsidies voor kleinere eilanden en eilanden zonder brug naar het vasteland. De verhouding tussen de stedelijke en landelijke gebieden wijzigde door de grootschalige fusieoperatie aanzienlijk. Waar voor 2007 de arme gemeenten eerder kleine landelijke gemeenten met niet veel invloed in de nationale politiek waren kregen ze na de hervorming meer politieke spierkracht wat in een aanpassing van de uitgaven nood geresulteerd heeft.

In het **Nederlandse systeem** zijn er een groot aantal fysieke maatstaven zoals land, oppervlakte buitengebied, waterwegen, ... maar wordt het criterium geen uitgesproken rol toebedeeld, noch was het een aandachtspunt in de herijking van het Nederlandse gemeentefonds.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

SOCIO-ECONOMISCHE KENMERKEN

Onze aandacht voor bovengenoemde criteria was voornamelijk ingegeven omwille van hun belang in de huidige verdeling van het Vlaamse gemeentefonds, maar deze hebben niet altijd hetzelfde belang of invulling in de buitenlandse vereveningsmechanismen.

Zo koos de **Waaalse** wetgever er expliciet voor geen socio-economische kenmerken op te nemen in haar gemeentefonds, en wordt de **Deense** algemene financiering louter op inwonersaantal en socio-economische indicatoren verdeeld.

In **Nederland** maken de sociale maatstaven samen met de fysieke maatstaven de grootste categorie uit van de maatstaven. Ook in **Frankrijk** zijn de criteria (+/- 30) zeer uiteenlopend van aard maar bevatten ze ook sociale kenmerken zoals aantal sociale woningen, aantal kinderen, voorrangswijken voor het stedelijk gebied, ...

6.2. TOETSING AAN DE ALLERS-CRITERIA

Naast een vergelijking van de criteria kunnen de financieringssystemen ook getoetst worden aan de voor ons onderzoek beschikbare en relevante vereisten voor vereveningsmechanismen (Allers,2005).

VERDELENDE RECHTVAARDIGHEID

In **Denemarken en Nederland** is de verdeling gebaseerd op een inschatting van de kosten o.b.v. inwonersaantal en allerhande kenmerken. Het Deense systeem differentieert naar samenstelling van leeftijdsgroepen en socio-economische kenmerken van de bevolking waarbij aan de socio-economische kenmerken een stijgend gewicht toegekend wordt. Het Nederlandse gemeentefonds daarentegen wordt gekenmerkt door een complex systeem met heel veel maatstaven waaraan een gewogen eenheidskost toegewezen wordt. De complexiteit van het Nederlandse gemeentefonds is niet zonder discussie en een vereenvoudiging en beperking van de maatstaven is één van de aandachtspunten in de hervorming.

In **Wallonië en Frankrijk** daarentegen is de financiering vooral indirect gedreven via kenmerken van de gemeenten. Door het toenemend gewicht van de vereveningsfondsen ten nadele van de forfaitaire financiering en oprichting van nieuwe financieringsmechanismen kan men een evolutie richting meer horizontale verevening identificeren in Frankrijk.

STURINGSMOGELIJKHEDEN

Omdat in **Nederland en Denemarken** de bevoegdheden sterk gedecentraliseerd zijn, worden de vereveningsmechanismen gekenmerkt door de afwezigheid van sturingsmechanismen. Zelfs de bedragen voor de herindelingsmaatstaf voor de samenvoeging en splitsing van gemeenten in Nederland zijn moeilijk als sturend te zien gezien ze ook hier een compensatie voor kosten vormen. Daartegenover wordt in het Deens model de budgettaire gezondheid van de lokale besturen streng gehandhaafd, zijn er verantwoordingsmechanismen via doorgedreven digitalisering en gelinkte databanken, activity based financiering alsook uitgebreide toezichtinstrumenten van de overheid.

In de hervorming van het Nederlandse gemeentefonds is nu een jaarlijkse rapportage over de financiële positie van de gemeenten voorzien om na te gaan of ze over voldoende middelen beschikken om hun taken uit te voeren. Onderzoekers gaven echter al aan dat het niet eenvoudig is om het feitelijk voorzieningsniveau van de gemeenten te meten. Probleem blijft dat men niet met kosten werkt maar met uitgaven die bij gebrek aan eigen inkomsten gebonden zijn aan de inkomsten waardoor het een black box blijft.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

In het **Waalse gemeentefonds** zijn wel sturingselementen opgenomen. Zo worden gemeenten zowel in het criterium externaliteiten als fiscale draagkracht gestimuleerd om zelf voldoende inkomsten te genereren en wordt neerwaartse belastingconcurrentie ontmoedigt. Ook het criterium sociale woningen stuurt gemeenten om de 10% doelstelling sociale woningen te realiseren.

Het **Franse vereveningsmechanisme** voorziet wel stimuli voor gemeenten om te fuseren of bevoegdheden over te dragen aan de intercommunales. Voor nieuwe gemeenten is in de DGF zowel een garantie als een bonus voor de eerste 3 jaar van het nieuw bestaan van de gemeente voorzien.

STABILITEIT

Er zijn grote verschillen op te merken in de stabiliteit van de verschillende verdeelstelsels: in **Frankrijk** betreft het een gesloten enveloppe die sinds 2017 stagneert, in **Wallonië** hanteert men een indexering volgens de consumptieprijsindex + 1% terwijl in **Nederland** het gemeentefonds zeer instabiel was doordat het budget de centrale uitgaven volgde en de **Deense financiering** uit een open end financiering o.b.v. een jaarlijkse geschatte uitgaven nood bestaat.

In de hervorming van het Nederlandse gemeentefonds wordt de koppeling aan de centrale uitgaven losgelaten. In de toekomst zal het gemeentefonds de loon- en prijsontwikkelingen volgen om zo meer stabiliteit aan de lokale besturen te geven.

VOORSPELBAARHEID

Ook al is de financiering van de lokale besturen stabiel, dit impliceert niet automatisch dat ze ook voorspelbaar zijn. Zo is het **Franse vereveningsmechanisme** globaal wel zeer stabiel maar is het niet zo voorspelbaar gezien er veel criteria zijn en de verevening bepaald wordt door de onderlinge verschillen tussen de gemeenten. Er zijn wel garantiemechanismen ingebouwd om een plotse terugval in de ontvangsten te dempen.

Het **Waalse gemeentefonds** is vrij voorspelbaar omdat de gehanteerde criteria op korte termijn niet fluctueren maar eerder op lange termijn evoluties verevenen.

Het **Nederlandse gemeentefonds** lijkt op het eerste zicht wel voorspelbaar omdat er voor iedere maatstaf jaarlijks een bedrag/eenheid bepaald wordt. Maar de complexiteit van de vele maatstaven en de koppeling van het gemeentefonds aan de centrale uitgaven maakte het financieringssysteem net heel onvoorspelbaar. Door de koppeling los te laten en het aantal maatstaven te beperken alsook te vereenvoudigen heeft de wetgever getracht dit te remediëren. Een evaluatie van de nieuwe verdeelsleutel is voorzien voor eind 2025 alsook een jaarlijkse rapportering van de financiële situatie van de lokale besturen.

De ontvangsten uit het **Deense financieringsmechanisme** scoren wel goed op dit criterium van voorspelbaarheid doordat ze onderdeel zijn van een jaarlijks akkoord met de centrale overheid en op geobjectiveerde kosten gebaseerd zijn.

TRANSPARANTIE

Het **Franse en Nederlandse verdeelmodel** zijn zonder twijfel de minst transparante van de bestudeerde financieringsmodellen. Het Franse vereveningsmechanisme hanteert niet alleen veel criteria maar ook hun gewicht en hoe ze op elkaar inwerken resulteert in een zeer ontransparant geheel. Omdat er zoveel gegevens voor iedere gemeente moeten verzameld worden, of opnieuw bewerkt en betrouwbaarder gemaakt moeten worden, krijgen gemeenten evenveel dagen uitstel met het stemmen van hun begroting als er dagen vertraging waren met de publicatie van de bedragen van

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

de DGF. Het is illustratief voor de ontransparantie van de financiering als het voor DGF zelf een huzarenstuk is om de dotatie te berekenen.

Door de vereenvoudiging en beperking van het aantal maatstaven in het hervormde Nederlandse gemeentefonds heeft men getracht het systeem transparanter te maken. Het proces en de evaluatie van de hervorming vormen een interessante case om op te volgen.

Het Waalse en Deense financieringsmodel zijn ondanks een sterk verschillende structuur en criteria wel transparant voor de lokale besturen. In beide gevallen is de set criteria beperkt en zijn de gekozen indicatoren niet onderhevig aan sterke wijzigingen op korte termijn, maar indicatief voor lange termijn evoluties.

DUURZAAMHEID OF DYNAMIEK

Over alle bestudeerde landen heen is in de hervormingen een tendens naar vereenvoudiging waar te nemen. Hoewel het **Franse DGF** initieel gebaseerd was op een logica van compensatie en secundair op verevening zijn de prioriteiten vandaag omgekeerd met een vergrote behoefte aan verevening. Toch zijn de aanpassingen eerder beperkt omdat het globale budget van de algemene financiering van de lokale besturen ongewijzigd blijft. Er wordt daarentegen eerder ingezet op de versterking van de financiering op bovenlokaal niveau. Ook het definiëren van de taken van de departementen en regio's en het verwijderen van hun algemene bevoegdheidsclausule kan gezien worden als een focus van het beleid op het bovenlokale niveau.

Het Deens en Nederlandse systeem zijn sterk gericht op de ontwikkeling van maatschappelijke dynamieken door de sterke focus van het Deens financieringsmechanisme op de socio-economische kenmerken en de veelheid van maatstaven in het Nederlandse gemeentefonds die de eigenheid en evolutie van de lokale besturen en het effect hiervan op hun kostennoten probeert te vatten.

Het Waalse gemeentefonds daarentegen speelt expliciet niet in op de maatschappelijke tendensen. Zo zijn er geen stimuli voor fusies en is verevening voornamelijk gedreven door het inwonersaantal en de fiscaliteit.

MANIPULEERBAARHEID

Lokale besturen kunnen hun ontvangsten uit **het Deense financieringsmechanisme** niet beïnvloeden om 2 redenen: de vereveningscriteria zijn gebaseerd op de leeftijdspiramide van de populatie en hun socio-economische kenmerken die quasi niet manipuleerbaar zijn, en doordat de bepaling van het belastingtarief deel uitmaakt van de jaarlijkse budgettaire akkoorden is de lokale fiscale autonomie, ondanks de omvang van de belastingontvangsten beperkt.

Ook in **Nederland en Frankrijk** zijn de ontvangsten omwille van de complexiteit van het vereveningsmechanisme niet manipuleerbaar. Komt daarbij dat de Nederlandse gemeenten nauwelijks over eigen ontvangsten beschikken.

De ontvangsten uit **het Waalse gemeentefonds** zijn daarentegen wel te beïnvloeden door het gewicht van de fiscaliteit in de belangrijkste criteria voor externaliteiten en fiscale egalisatie. Voor beide criteria geldt dat hoe hoger de tarieven voor de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen onroerende voorheffing hoe groter de individuele toewijzing aan de gemeente wordt.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

DOEL EN EFFICIËNTIE

Tenslotte is het waardevol om na de opbouw van de verschillende criteria en de vereisten waaraan de verschillende vereveningsschema's trachten te voldoen, de blik opnieuw te verruimen en de aandacht te vestigen op de doelstelling en eventuele aandacht voor efficiëntie van de lokale besturen. **Het Deense financieringsmechanisme** beoogt gemeenten een zelfde financiële basis te geven om hun uitgebreide en sterk gedecentraliseerde taken uit te voeren. Deze decentralisatie en de nadruk om volledig in te zetten op algemene financiering ging ook gepaard met de versterking van nationale systemen voor controle en monitoring en de ontwikkeling van beleidsinstrumenten die effectief ingrijpen mogelijk maken. Naarmate het niveau van decentralisatie toenam, werd steeds meer data van lokale overheden verzameld over verschillende domeinen van de publieke sector en werden steeds meer databases aan mekaar gelinkt.

Het Nederlandse gemeentefonds heeft ook een hoog niveau van verevening tot doel doordat ze gemeenten in staat wil stellen bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningsniveau aan te bieden. Onder het motto "weten is meten" voorziet de hervorming van het gemeentefonds een jaarlijkse rapportage van de financiële situatie van de gemeenten met doel het voorzieningsniveau van de gemeenten te meten. Dit is weliswaar een uitdagende opgave waarvan de uitvoering waardevol is om op te volgen. Net omwille van de hoge ambities en het complexe stapsgewijze proces van de hervorming die veel emoties en bedenkingen teweeg brengt bij de Nederlandse gemeenten is het een interessante case om op te volgen.

Waar er parallellen te trekken zijn tussen de Deense en Nederlandse algemene financiering, sluiten de doelstellingen van de Waalse en Franse verevening meer bij mekaar aan. Zowel Frankrijk en Wallonië stellen tot doel de gemeenten een stabiel financieel en voorspelbaar kader te voorzien.

Het Franse DGF focust naaste stabiliteit op de verticale verevening voor gemeenten met aanzienlijke lasten zonder voldoende middelen om die lasten te dragen. De doelstelling van **het Waalse gemeentefonds** beoogt ook solidariteit naar armere gemeenten, de financiering van bepaalde structurele kenmerken en de ondersteuning van de kerntaken van de gemeente.

Het aandeel van de ontvangsten van de lokale besturen uit algemene financiering bedraagt in Frankrijk en Wallonië ongeveer 1/5^e van de ontvangsten waarbij het aandeel van de belastingontvangsten t.o.v. de ontvangsten uit de algemene financiering stijgt. Ook lijkt de decentralisatie van taken naar de lokale besturen niet te spelen in Wallonië en Frankrijk. Beide elementen zouden kunnen verklaren waarom het element van efficiëntie afwezig lijkt in het debat.

De beschreven financieringssystemen zijn allen het resultaat van een hervorming: als onderdeel van een lokale staatshervorming in Denemarken in 2007, een langdurig en stapsgewijs proces van decentralisatie in Nederland sinds 1997 met een nieuwe hervorming vanaf 2023, een hervorming naar financiering o.b.v. objectieve criteria (quid voorafnames) met een transitieperiode van 10 jaar in Wallonië en vanaf 2015 in Frankrijk een reeks kleine aanpassingen door het gewicht van de forfaitaire toelage te verlagen ten gunste van meer verevening. Al deze hervormingen waren echter een poging het financieringsmechanisme te vereenvoudigen.

BIBLIOGRAPHY

- Allers, M. (2005). De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 189.
- Allers, M. (2005). *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*. COELO.
- Allers, M. (2021, 1 12). (C. Smolders, & V. Bombeeck, Interviewers)
- Allers, M. (2022). *Financiële ruimte gemeenten 2022-2028. Prognoses op basis van de Voorjaarsnota en Meicirculaire 2022*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Bednar, N., & Bosquillon, L. (2018). Une évaluation du fonds des communes Wallon. *Cahier des finances Locales*, 68.
- Blom-Hansen, J. (2012). Local Government in Denmark and the Municipal 2007 Reform . In A. Moiso, *In Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform* (p. 162). Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Cebeon. (2019, 5 14). *Herijking gemeentefonds* . Opgehaald van Rijksoverheid: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-0ba340db-9c1d-4317-9814-5456783cab80/1/pdf/Herijking%20Gemeentefonds%20Cebeon%20Perceel%20l.pdf>
- Cebeon. (2020). *Onderzoek maatstaf centrumfunctie*.
- Devuyst, K., & Van Pyenbroeck, T. (2013). Een ongelijkheidsanalyse van de Belgische gemeentefondsen. *Federale Overheidsdienst Financiën Documentatieblad*, 156.
- Dienstenrichtlijn: Overzicht medebewindstaken gemeenten, provincies en waterschappen*. (2022). Opgehaald van open.overheid.nl: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-6c9ad2baaa38fa59d99d5e2e1ef7a0c06ad6b5c1/1/pdf/overzicht-decentrale-taken-uit-rijkswetgeving.pdf>
- Direction générale des collectivités locales. (2022, april). *La dotation globale de fonctionnement (DGF)*. Direction générale des collectivités locales. Opgehaald van <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>
- European Committee of the Regions. (sd). *France - Fiscal Powers*. Opgehaald van European Committee of the Regions: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Fiscal-Powers.aspx>
- Guené, C., & Raynal, C. (2021). *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales*. Commission des Finances.
- Herczyński, J. (2018). *Five European Systems of Local Government Finance*. . Ministry of Local Self Government.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

- Houlberg, K., & Ejersø, N. (2020). Municipalities and regions. Approaching the limit of decentralization? In P. M. Christiansen, J. Elklit, & P. Nedergaard, *The Oxford Handbook of Danish Politics* (p. 752). Oxford University Press.
- Husson, J.-F. (2009.). La réforme du Fonds des communes en Région wallonne. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, p. 71.
- Jan van Rijn, M. (2020, 10 7). *Nederlandse lokale overheid: Veel centrale financiering, veel decentrale uitgaven*. Opgehaald van CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/nederlandse-lokale-overheid-veel-centrale-financiering-veel-decentrale-uitgaven>
- Kattenberg, M., Martens, K., & Vermeulen, W. (2017). Een economische blik op verevening. *The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*.
- Liouville, J., & Costa, J.-P. (2013). *Local and regional democracy in Denmark*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Inkomsten van de gemeenten*. Opgehaald van Kennisbank Openbaar Bestuur: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/inkomsten-van-gemeenten/>
- Ministry of the Interior and Housing. (2019, 1 15). *Consolidated Act on Local Government*. Opgehaald van [https://elections.im.dk/local-elections/act-on-local-government-web-accessible?Consolidated%20Act%20on%20Local%20Government%20\(web%20accessible\)](https://elections.im.dk/local-elections/act-on-local-government-web-accessible?Consolidated%20Act%20on%20Local%20Government%20(web%20accessible))
- Monsma, J., & Monsma, A. (2017). Is een ingrijpende herziening van het gemeentelijke belastinggebied opportuun? *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 157.
- Nørtoft, M. (2022). *Accounts and budgets of municipalities*. Opgehaald van Statistics Denmark: <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/oekonomi/offentlig-oekonomi/kommunernes-regnskaber-og-budgetter>
- Rijksoverheid. (2022, 1 28). *Toelichting op de berekening van de uitkering uit het gemeentefonds 2022*. Opgehaald van Open overheid: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-7ce3ec91-7ba5-44b4-b398-6deea3a4a74c/1/pdf/toelichting-berekeningen-gemeentefonds-2022-definitief.pdf>
- Steiner, B., Fris, P., & Ponds, R. (2018). *Onderzoek gemeenten met een centrumfunctie. I*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- The Ministry for Economic Affairs and the Interior. (2014). *Municipalities and Regions - Tasks and Financing*.
- Union des Villes et des Communes de Wallonie. (2021, 12 1). *Les finances communales: structures et évolutions récentes*. Opgehaald van <https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2418>
- Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement. (2019). *Interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en gemeenten. Na de integratie van sectorale subsidies in de algemene financiering?* Brussel.
- Vlaamse Regering. (2011). *Witboek Interne Staatshervorming*. Brussel.

BIJLAGE 1: OVERZICHT MAATSTAVEN NEDERLANDS GEMEENTEFONDS 2022.

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 bijstandsontvangers
- 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

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

- 11b wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten)
- 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 $(\text{oeverlengte} + 2 * \text{oeverlengte in veen/kleiveengebied}) * \text{bodemfactor gemeente} * \text{dichtheidsfactor}$
- 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

STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

- 40 vast bedrag Amsterdam
- 41 vast bedrag Rotterdam
- 42 vast bedrag Den Haag
- 43 vast bedrag Utrecht
- 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