

## 1. Het Gemeentefonds

Het Gemeentefonds is een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor de lokale besturen. Het fonds wordt onder de gemeenten verdeeld op basis van verscheidene maatstaven. Voor de besteding ervan is het lokale bestuur ongebonden; het kan naar eigen inzicht deze financiële middelen aanwenden. De dotatie kan worden verdeeld onder gemeentebestuur en OCMW.

### 1.1. Historische schets<sup>1</sup>

Het Gemeentefonds ontstond in 1860, ter compensatie van de opheffing van octrooirechten. Dit waren een soort douanerechten die werden geïnd aan de ingang van sommige steden op de invoer en uitvoer van bepaalde goederen, o.a. dranken, brandstoffen en bouwmaterialen.

In 1922 was het fonds toe aan verandering, de eerste in een lange rij. Zowel de hoogte van de dotatie als de verdeling zou nog ettelijke keren veranderen, zeker vanaf 1976 met de regionalisering van het Gemeentefonds.

Het was echter pas in 1991 dat een Vlaams Gemeentefonds in het leven werd geroepen. Hierbij werd een verdeling gemaakt op basis van drie groepen: (1) de grote steden (Antwerpen en Gent), die aanspraak maakten op 42,90% van het fonds, (2) de regionale centrumsteden die recht hadden op 15,75% van het fonds, en (3) een groep resterende gemeenten voor een gedeelte van 41,35%.

Het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds luidde de laatste grote hervorming in. Twee andere fondsen, het Sociaal Impulsfonds en het Investeringsfonds, gingen op in het Gemeentefonds.

Eind 2011 drongen er zich bijkomende wijzigingen op nadat men had vastgesteld dat er sterke schommelingen waren in de opeenvolgende aandelen van eenzelfde bestuur, met ook grote afwijkingen tussen de geraamde en de definitieve aandelen. Ook sloten sommige gegevens waarop de verdelingsmaatstaven waren gebaseerd niet meer goed aan bij de onderliggende parameter zoals gedefinieerd in het decreet. Nadien werden er nog aanvullende dotaties aan het Gemeentefonds toegevoegd (cf. infra). Regelmatig gaan er stemmen op om één of meerdere aspecten van het Gemeentefonds aan te passen. Op het moment van publicatie liep een evaluatie van het Gemeentefonds binnen de schoot van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

### 1.2. Het verdelingsmechanisme

De verdeling van het Gemeentefonds gebeurt aan de hand van verscheidene maatstaven die opvraagbaar zijn voor de gemeenten, maar die op korte termijn door de eigen beleidsbeslissingen niet beïnvloedbaar zijn. Ze zijn goed voor een vast percentage van het fonds<sup>2</sup> en kunnen in vijf clusters worden opgedeeld, met enerzijds enkele voorafnames voor enkele specifieke groepen gemeenten en anderzijds vier criteria die voor alle gemeenten gelden:

- bijzondere financiering van de centrum- en kustgemeenten (40,96%)<sup>3</sup>
- andere criteria:
  - centrumfunctie (7,98%)
  - fiscale draagkracht (30,12%)
  - open ruimten (5,98%)
  - sociale maatstaven (14,96%)

De verdeling voor elke maatstaf gebeurt op basis van hun onderlinge verhouding ten opzichte van een basisgetal. Dat betekende bijvoorbeeld dat in 2021 40,96% van het fonds, of 1.173.438.765 euro, wordt

<sup>1</sup>Voor een uitgebreider historisch overzicht verwijzen we naar: Leroy, J., Doesselaere, T., De Saedeleer, A. (2010). *Gemeentefonds. Gemeentefinanciën, inkomsten. De financiële middelen, deel A*.

<sup>2</sup>Hier afgerond tot twee cijfers na de komma.

<sup>3</sup>Percentage t.o.v. het totale bedrag van het Fonds.

verdeeld op basis van het aantal inwoners, maar dan alleen voor die gemeenten die recht hebben op een voorafname. 14,96% van het fonds, zo'n 428.491.446 euro, wordt verdeeld op basis van het aantal personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering, het gemiddeld aantal personen dat recht heeft op een leefloon over drie jaar, het aantal werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag, het aantal geboorten in een kansarm gezin over drie jaar en het aantal sociale huurappartementen.

#### 1. Bijzondere financiering van de centrumsteden en kuststeden (voorafnames)

Een groot deel van het fonds gaat naar een specifieke reeks gemeenten: een voorafname ten gunste van de centrumsteden en de kustgemeenten. Volgens de decreetgever hebben deze gemeenten, juist door hun centrumfunctie, belangrijke specifieke opdrachten die aanleiding geven tot aanzienlijke bijkomende uitgaven. De gemeenten in deze cluster krijgen een substantieel gedeelte van hun uiteindelijke totale aandeel uit het Gemeentefonds via deze bijzondere financiering. Deze cluster bestaat op zijn beurt uit een indeling in groepen, waarvan het bedrag dat per inwoner wordt gereserveerd sterk afhankelijk is van de groep waarin de gemeente zich bevindt:<sup>4</sup>

- steden Antwerpen en Gent (29,92% - 1.081 euro/inw. in 2021)<sup>5</sup>
- stad Brugge (1,6% - 470 euro/inw.)
- stad Leuven (1,12% - 317 euro/inw.)
- de steden Turnhout, Hasselt, Roeselare, Genk, Oostende, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen en Aalst (5,34% - 232 euro/inw.)
- de gemeenten Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem (1,99% - 78 euro/inw.)
- Gemeenten grenzend aan de zee: Blankenberge, Bredene, Brugge, De Haan, De Panne, Knokke-Heist, Koksijde, Middelkerke, Nieuwpoort en Oostende (1% - 84 euro/inw.)

Antwerpen en Gent maken zo aanspraak op 29,92% van de totaliteit van het Fonds, goed voor respectievelijk 75,7 en 75,3%<sup>6</sup> van wat ze in totaal in 2021 ontvangen uit het Fonds. Ze nemen deze bijzondere positie in gezien hun situatie op financieel en administratief gebied.<sup>7</sup> Naast hun relatief hoog bevolkingscijfer zijn ze ook aantrekkingspolen op industrieel en maatschappelijk vlak.

Die redenering kan deels naar Brugge doorgetrokken worden, vooral gezien de aanwezigheid van een zeehaven. Brugge kreeg dankzij de voorafnames 47.706.824 euro, oftewel 53,9% van zijn totale dotatie.

Sinds Leuven meer dan 100 000 inwoners heeft, is deze stad in een aparte categorie ondergebracht. Leuven krijgt in 2021 door de voorafname: 31.988.475 euro (48,7%).

De groep centrumsteden bevat de steden die geselecteerd werden in het kader van het versterkt stedelijk beleid van de Vlaamse regering, met uitzondering van Gent, Antwerpen, Brugge en Leuven. Deze steden werden geselecteerd op basis van drie typologieën:

- het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (groep regionaalstedelijke gebieden);
- een analyse van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (groep centrumsteden);
- de toenmalige economische typologie van de gemeenten volgens Dexia<sup>8</sup> (cluster V9 of V10).

In de praktijk gaat het om Aalst, Genk, Hasselt, Kortrijk, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

De groep van de provinciale steden bevat de centrumgemeenten van de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden zoals geselecteerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het zijn Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem.

De bonus voor de kustgemeenten wordt verantwoord door hun toeristische activiteit en infrastructuur. De kustgemeenten hebben ontegensprekelijk belangrijke kosten in vergelijking met andere gemeenten. Simulatieberekeningen tonen aan dat ongeacht welke maatstaven worden angewend, het aandeel van de kustgemeenten sterk gereduceerd wordt als er geen correctie via een voorafname wordt toegepast. Hierdoor zou de continuïteit van het bestuur in de meeste kustgemeenten plots doorbroken worden.

<sup>4</sup>Percentages worden hier afgerond tot twee cijfers na de komma.

<sup>5</sup>Percentage t.o.v. het totale bedrag van het Fonds.

<sup>6</sup>Het betreft de aandelen voor 2021, na toepassing van de waarborgregeling en na de toepassing van de fiscale correctie ten gevolge van te lage aanslagvoeten APB en OOV.

<sup>7</sup>Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot vaststelling inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

<sup>8</sup>Sociaaleconomische typologie van gemeenten door Dexia van 1997. In 2007 bracht Dexia een hernieuwde, aangepaste versie uit.

Concreet gaat het om De Panne, Koksijde, Nieuwpoort, Middelkerke, Oostende, Bredene, De Haan, Blankenberge, Brugge en Knokke-Heist.

Er zijn dus drie gemeenten die twee voorafnames genieten, namelijk Brugge, Oostende en Knokke-Heist.

## 2. Andere criteria

Voor deze criteria worden de middelen verdeeld onder alle 300 gemeenten, dus ook over die met een voorafname.

### 2.1. Centrumfunctie

Het criterium 'centrumfunctie' wordt gemeten aan de hand van de maatstaven 'actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente' en 'aantal leerlingen in het secundair en hoger onderwijs'. Deze meten de activiteitsgraad in een gemeente en de concentratie van personen die de gemeente bezoeken om er te werken of een opleiding te volgen en hebben een impact op de omvang van kosten die nodig zijn om een bepaalde minimale infrastructuur inzake administratie, politie, cultuur en ontspanning uit te bouwen en te exploiteren.

Actieve bevolking tewerkgesteld in de gemeente

'Tewerkgestelden' moet men in deze context verstaan als:

- arbeiders, bedienden, inclusief het onderwijzend personeel dat niet door de overheid wordt bezoldigd;
- de zelfstandigen, inclusief de helpers aan zelfstandigen;
- het personeel in dienst van de overheid, inclusief het onderwijzend personeel.

Aantal leerlingen in het secundair en hoger onderwijs

Het betreft hier de regelmatige leerlingen in het voltijds secundair onderwijs, de inschrijvingen in een opleiding in het hoger onderwijs met een diplomacontract, het aantal financieerbare leerlingen in het deeltijds kunstonderwijs en het aantal hoofdelijk financieerbare cursisten van de centra voor volwassenenonderwijs. In de laatste twee categorieën tellen de cursisten mee voor een half equivalent, omdat het hier onderwijsvormen betreft zonder volledig leerplan.

De gemeenten die relatief het kleinste bedrag per inwoner innen op het vlak van de cluster 'centrumfunctie' waren in 2021 Mese (5 euro per inwoner), Vosselaar (7,6), Linter (7,6), Lierde (7,6) en Lint (8,4).. Machelen (74), Kortrijk (75,1), Gent (88), Diepenbeek (95,6) en Leuven (129,7) scoren hier het hoogste op.

### 2.2. Fiscale draagkracht

Het begrip 'fiscale draagkracht' houdt geen verband met de gemeentelijke aanslagvoeten, het aantal belastingen of de effectieve belastingdruk in een gemeente, maar peilt naar het vermogen van een gemeente om via de fiscaliteit middelen te verwerven. Er bestaat namelijk een structurele ongelijkheid tussen gemeenten op het gebied van de mogelijkheden tot het verwerven van inkomsten door middel van (vooral aanvullende) belastingen, goed voor zowat de helft van de gemeentelijke inkomsten. Dat is het gevolg van factoren die voor een belangrijk deel vreemd zijn aan het eigen beleid: het inkomensniveau van de inwoners, de waarde van de kadastrale inkomens, de aanwezigheid van industriële vestigingen, de mogelijkheden tot ontwikkeling, de socio-economische omgeving, de centrumfuncties en de stedelijke of landelijke context verschillen namelijk sterk tussen gemeenten onderling. Dat heeft vooral zijn weerslag in de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Het criterium 'fiscale draagkracht' moet dan ook gezien worden als een herverdelend criterium.

De twee maatstaven die de fiscale draagkracht meten, zijn:

- de omgekeerde evenredigheid van de waarde van de inkomering personenbelasting (PB), exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting;
- de omgekeerde evenredigheid van het totaal belastbaar kadastraal inkomen op het grondgebied van de gemeente.

De verdeelsleutel personenbelasting vertrekt vanuit de redenering: hoe hoger de waarde van 1% PB per inwoner, hoe lager het bedrag dat de gemeente hiervoor krijgt uit het Gemeentefonds. Voor het kadastraal inkomen geldt een gelijkaardige redenering.

Het basisgetal personenbelasting wordt dan:  $\text{inwoners}^2 / \text{inkohiering PB}$ . De verhouding inkohiering PB/inwoner verhoudt zich omgekeerd evenredig tot wat een gemeente moet krijgen ter compensatie voor fiscale armoede. De breuk inwoner/inkohiering PB werkt dus recht evenredig. Door ook rekening te houden met het aantal inwoners (het lijkt logisch dat Antwerpen meer krijgt dan Herstappe) komt men aan  $\text{inwoners} \times \text{inwoners} / \text{inkohiering PB}$ , of  $\text{inwoners}^2 / \text{inkohiering PB}$ .

Het basisgetal kadastraal inkomen wordt dan:  $\text{inwoners}^2 / \text{kadastraal inkomen}$ .

Per inwoner uitgedrukt gaf dat het volgende resultaat voor deze cluster. De 'rijkere' gemeenten Sint-Martens-Latem (63,5 euro per inwoner), Knokke-Heist (7), Sint-Genesius-Rode (72,4), Schilde (76,3) en Overijse (78,3) ontvangen hier relatief het minst, terwijl Mese (275,8), Baarle-Hertog (213,2), Maasmechelen (203,5), Kinrooi (195,8) en Wervik (187,4) zich aan de andere kant van het spectrum bevinden.

### 2.3. Open ruimte

Het begrip 'open ruimte' moet vrij letterlijk geïnterpreteerd worden. Het betreft visuele open ruimten zonder onderscheid van bestemming of landschappelijke waarde. Open ruimten zijn schaarse goederen die zo veel mogelijk bewaard moeten blijven om een leefbare omgeving te kunnen bieden. Gemeenten die veel open ruimten hebben, zijn financieel benadeeld ten opzichte van gemeenten met veel woongebieden. Hoe ecologisch, landschappelijk en recreatief waardevol ze ook zijn, open ruimten zijn fiscaal niet interessant.

Gemeenten met open ruimten moeten er alles aan doen om deze gebieden in een zo goed mogelijke staat en met respect voor de natuur te conserveren. Dit kan resulteren in aanzienlijke kosten. Zo zal de gemeente moeten instaan voor bijvoorbeeld het tegengaan van bodemerosie, het ruimen van beken en grachten of het opsporen en tegengaan van overbemesting. Ook zal de gemeente economisch onrendabele wegen moeten aanleggen om bepaalde gebieden te ontsluiten.

Voor de cluster 'open ruimten' scoren de verstedelijkte lokale besturen Morsel (1,15 euro per inwoner), Drogenbos (1,4), Antwerpen (1,7), Hemiksem (2,2) en Edegem (2,2) het laagst. Lo-Reninge (311,1), Zuienkerke (294,5), Herstappe (273,7), Alveringem (258,4) en Voeren (199,2) scoren dan weer het hoogst.

### 2.4. Sociale maatstaven

De cluster 'sociale maatstaven' bepaalt 14,96% van de verdeling van het fonds. Het relatieve belang van de verschillende maatstaven is als volgt:

- het aantal personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering (omnio), exclusief leefloners (1%<sup>9</sup>);
- het aantal kortgeschoolde werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag (4%);
- het gemiddelde aantal geboorten in een kansarm gezin over drie jaar (3%);
- het aantal sociale huurappartementen (3%);
- het gemiddelde aantal personen dat recht heeft op een leefloon over drie jaar (4%).

De wijziging aan het Gemeentefonds in 2011 had vooral voor deze cluster gevolgen. Zo zijn vier van de vijf bovenstaande maatstaven geherformuleerd en hanteert men voortaan voor de criteria 'kansarme geboorten' en 'leefloners' in plaats van de jaarlijkse cijfers een glijdend gemiddelde waarde over drie jaren. Grote en onvoorspelbare schommelingen, waar kleinere besturen meer vatbaar voor waren, worden op deze manier uitgevlakt.

Met 'personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering' bedoelt men weduwen, wezen, invaliden en gepensioneerden die minder inkomsten hebben dan het laagste werknemerspensioen. De leefloners worden afzonderlijk in aanmerking genomen.

De kortgeschoolde werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag zijn de werklozen die:

- voldoen aan de toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden met betrekking tot volledige werkloosheidsuitkeringen, op basis van vroegere prestaties;
- voldoen aan de toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden met betrekking tot wacht- of werkloosheidsuitkeringen op basis van gedane studies.

---

<sup>9</sup> Afgeronde bedragen.

Een werkzoekende wordt door de VDAB als kortgeschoold (d.i. laaggeschoold) beschouwd als hij geen diploma of getuigschrift van secundair onderwijs behaalde. Ook werkzoekenden uit de leertijd en het deeltijds onderwijs worden als laaggeschoold beschouwd.

De gehanteerde criteria voor kansarmoede zijn het maandinkomen van het gezin, de arbeidssituatie van de ouders, de opleiding van de ouders, de huisvesting, de ontwikkeling van de kinderen en de gezondheid. Wanneer een gezin op drie of meer van de zes criteria slecht scoort, wordt het als kansarm beschouwd. Het leefloon is een van de belangrijke instrumenten waarover elk OCMW beschikt om iedereen het recht op maatschappelijke integratie te bieden. Het leefloon is een minimuminkomen voor wie niet over toereikende bestaansmiddelen beschikt, noch er aanspraak op kan maken, noch in staat is deze te verwerven.

Sint-Martens-Latem (9,1 euro per inwoner), Horebeke (10,9), Maarkedal (13,9), Oud-Heverlee (14) en De Pinte (14,9) zijn bij deze cluster de gemeenten met het kleinste gewicht. Antwerpen (155), Gent (141,9), Oostende (141,1), Turnhout (126,6) en Boom (115,6) krijgen daarentegen relatief het hoogste bedrag per inwoner.

|                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Een uitgebreide versie van die tekst, inclusief historische schets en gedetailleerde beschrijving van de verdeling van het Fonds, vindt u terug in het handboek <a href="#">Lokaal Financieel Management</a> . |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|