

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 10 juli 1990 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Gemeentefonds", heeft op 12 juli 1990 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp stelt de regeling vast volgens welke vanaf 1991 de jaarlijkse dotatie van het Vlaams Gemeentefonds zal worden verdeeld over de gemeenten van het Vlaamse Gewest.

Het sluit aan bij het decreet tot instelling van het Vlaams Gemeentefonds en tot regeling van een bijzondere dotatie voor sommige gemeenten van het Vlaamse Gewest, dat volgens de gemachtigde van de Executieve op 10 juli 1990 is aangenomen door de Vlaamse Raad en waarbij o.m. wordt bepaald hoe vanaf 1991 het bedrag van de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds wordt vastgesteld.

Het Vlaamse Gewest put de bevoegdheid om de ontworpen regeling te treffen uit artikel 6, § 1, VIII, 2E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, welke bepaling als aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet aanmerkt :

"2Ede algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en de provincies, met uitzondering van de provincie Brabant".

ALGEMENE OPMERKING.

De korte termijn waarbinnen het advies moet worden gegeven, de grote techniciteit van de ontworpen berekeningsmethoden en het ontbreken van essentiële beoordelingselementen, hebben het de Raad van State niet mogelijk gemaakt zich uit te spreken over de vraag of de ontworpen regeling - die in

.../...

de eerste plaats openbare besturen betreft - al dan niet aan het gelijkheidsbeginsel moet worden getoetst, noch over de vraag of het desgevallend die toets kan doorstaan.

De Raad van State meent niettemin de aandacht te moeten vestigen op de volgende gedifferentieerde regelingen die in het ontwerp voorkomen :

- de categorie van gemeenten met meer dan 150.000 inwoners, die volgens de verstrekte inlichtingen slechts Antwerpen (met ongeveer 480.000 inwoners) en Gent (met ongeveer 240.000 inwoners) omvat, krijgt uit het Fonds 42,90 t.h. toebedeeld, terwijl de overige gemeenten samen (met een bevolking die een veelvoud is van het gecumuleerde inwonersaantal van Antwerpen en Gent) het met 57,10 t.h. moeten stellen. Het is immers het bevolkingscijfer dat in het ontwerp als het belangrijkste criterium voor de verdeling van het Fonds wordt aangewend (1);
- de verdeling van de schijf van 42,90 t.h. tussen Antwerpen en Gent wordt forfaitair vastgesteld en kan zonder wijziging van het decreet niet evolueren zelfs indien de omstandigheden veranderen, terwijl de verdeling van de rest van het Fonds tussen al de andere gemeenten zal gebeuren op basis van de jaarlijkse gegevens welke van jaar tot jaar verschillend kunnen zijn;
- artikel 10 voorziet in een voor af te nemen vast aandeel voor de gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners op voorwaarde

(1)Zie inzonderheid artikel 9, § 2, tweede lid.

dat de tonnemaat van de inkomende en uitvarende zeeschepen een bepaald bedrag bereikt : volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen zal die bepaling enkel op Brugge toepassing kunnen vinden, waarbij dan de vraag rijst waarom er een speciale regeling voor één zeehaven wordt getroffen en niet voor de twee andere (nl. Antwerpen en Gent).

Het komt uiteraard aan de Vlaamse Raad toe om over de opportuniteit van het invoeren van die gediversifieerde regelingen te oordelen. Over de vraag of deze al dan niet een schending van het gelijkheidsbeginsel zouden inhouden, zal echter het laatste woord aan het Arbitragehof toekomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Ter wille van de overeenstemming met de terminologie van het decreet tot instelling van het Vlaams Gemeentefonds en tot regeling van een bijzondere dotatie voor sommige gemeenten van het Vlaamse Gewest, schrijve men "Vlaams Gemeentefonds" (in plaats van "Gemeentefonds").

Artikel 2.

1. De draagwijdte van het tweede lid is niet duidelijk. Strikt genomen kan voor een gemeente behorend tot een van de (twee of drie ?) categorieën bedoeld in artikel 6, 2E en 3E, (m.a.w. voor alle gemeenten, met uitzondering alleen van

.../...

Antwerpen en Gent) het aandeel in de dotatie van een bepaald jaar slechts worden berekend, indien men alle bedragen bedoeld in artikel 8 kent die in dat jaar door diverse gemeenten zullen moeten worden betaald, alsmede de waarde, voor dat jaar, van ieder van de in artikel 9 opgesomde maatstaven voor ieder van de gemeenten die tot dezelfde categorie behoren als de betrokken gemeente.

Indien het niet de bedoeling is de gemeenten in kennis te stellen van zoveel gegevens, zou de tekst van het tweede lid van artikel 2 op dat punt moeten worden gepreciseerd.

2. Mede gelet op de terminologie die wordt gehanteerd in het decreet waarbij het Vlaams Gemeentefonds wordt opgericht en onverminderd de hiervoren geformuleerde opmerking, wordt voorgesteld artikel 2 als volgt te redigeren :

"De dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds wordt elk jaar verdeeld over alle gemeenten van het Vlaamse Gewest volgens de regels bepaald in dit decreet.

De gemeenten worden in kennis gesteld van de wijze waarop hun aandeel is berekend".

Artikel 3.

Deze bepaling regelt de uitbetaling van de voor-schotten.

.../...

In de tekst wordt gesteld dat de voorschotten worden berekend op basis van de aandelen die tijdens het voorgaande jaar werden verdeeld. In de memorie is ter zake sprake van "de laatst gekende definitieve verdeling" (memorie van toelichting, p. 29), wat blijkbaar een juistere weergave is van de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

De uitdrukking "op elk van de aandelen" - die tweemaal in de tekst voorkomt - verwijst volgens de gemachtigde van de Executieve naar de aandelen van de verschillende gemeenten.

Rekening houdend met die toelichtingen, wordt voorgesteld artikel 3 als volgt te redigeren :

"Tijdens de eerste maand van elk kwartaal wordt, op beslissing van de Executieve, aan iedere gemeente een voorschot uitbetaald gelijk aan één vierde van het aandeel van die gemeente in de dotatie van het laatste jaar waarvoor de Executieve de definitieve verdeling heeft bepaald".

Artikel 4.

Bij dit artikel kan de vraag worden gesteld of er niet een termijn moet worden bepaald waarbinnen de batige saldi aan de gemeenten moeten worden uitbetaald.

Artikel 5.

1. Het voorschrift waarbij het Gemeentekrediet wordt verplicht een beslissing van de Executieve tot wijziging van het aandeel van een gemeente ten vroegste uit te voeren ten

.../...

minste 30 dagen na de kennisgeving van die beslissing aan de gemeente, zal enkel correct kunnen worden toegepast indien het Gemeentekrediet van de datum van die kennisgeving in kennis wordt gesteld.

2. Bovendien zou de redactie van het artikel als volgt kunnen worden verbeterd :

"Indien bij de definitieve vaststelling van de aandelen een vergissing is gebeurd, kan de Executieve deze herzien. De naamloze vennootschap Gemeentekrediet van België kan de rekening van de betrokken gemeente slechts debiteren na het verstrijken van een termijn van 30 dagen nadat het herzieningsbesluit ter kennis is gebracht van de gemeente".

Artikel 6.

Het ware correcter en duidelijker te stellen dat het Gemeentefonds in vier (en niet : in drie) delen wordt gesplitst : 1E 42,90 t.h. ...; 2E 15,55 t.h. ...; 3E 0,20 t.h. ...; 4E 41,35 t.h.

.../...

Indien op dat voorstel wordt ingegaan, zullen de in het ontwerp voorkomende verwijzingen naar artikel 6 aan die gewijzigde indeling van het artikel moeten worden aangepast.

Artikel 7.

Volgens de gemachtigde van de Executieve, heeft dit artikel tot doel de regel te vestigen dat het deel van het Gemeentefonds bestemd voor de gemeenten met meer dan 150.000 inwoners, d.w.z. het deel bestemd voor Antwerpen en Gent, tussen die twee steden telkens zal te verdelen zijn volgens de verhouding van de aandelen welke aan die steden in het Fonds van 1990 werden toegekend.

Het ware dan ook eenvoudiger en klaarder artikel 7 als volgt te formuleren :

"Het deel dat krachtens artikel 6, 1E, bestemd is voor de gemeenten met meer dan 150.000 inwoners, wordt als volgt verdeeld :

- ... t.h. voor de stad Antwerpen;
- ... t.h. voor de stad Gent".

Artikel 8.

.../...

1. Uit de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de Executieve is gebleken, dat dit artikel zo zal moeten worden toegepast dat het totale bedrag van de intresten en kapitaalaflossingen van leningen bedoeld in dit artikel moet worden voorafgenomen op de samengevoegde delen van het Gemeentefonds bedoeld in artikel 6, 2E (eerste en tweede streepje ?) en 3E.

Ook bij deze bepaling kan de vraag worden opgeworpen of er geen inbreuk op het gelijkheidsbeginsel wordt gepleegd in de mate dat lasten van leningen aangaan door gemeenten van de ene categorie een buiten verhouding staande voorafneming zou meebrengen op het aan een andere categorie van gemeenten toekomende deel van het Gemeentefonds.

2. In de tekst dienen de volgende verduidelijkingen en verbeteringen te worden aangebracht :

"Op de samengevoegde delen van het Gemeentefonds bedoeld in artikel 6, ... (2) wordt voor ... ten behoeve van de (niet : sommige) gemeenten ... van die leningen (in het meervoud) gedurende het jaar ...".

(2) Het is overbodig te preciseren dat het gaat om de delen die toevallen "aan de gemeenten met minder dan 150.000 inwoners". Wil men toch die precisering in de tekst opnemen dan zou men, gelet op het bepaalde in artikel 6, overigens dienen te schrijven : "aan de gemeenten met niet meer dan 150.000 inwoners".

.../...

Artikel 9.

1. Het is onjuist te stellen dat het saldo (dat overblijft na de door artikel 8 voorgeschreven voorafneming) wordt verdeeld "onverminderd artikel 6, 2E en 3E", daar artikel 8 precies een voorafneming op de in artikel 6, 2E en 3E, bedoelde delen voorschrijft. Wat blijkbaar wordt bedoeld met de hiervoren aangehaalde zinsnede is dat, alvorens over te gaan tot de door artikel 9 voorgeschreven verdeling, het na toepassing van artikel 8 overblijvende saldo tussen de diverse categorieën van gemeenten bedoeld in artikel 6, 2E (eerste streepje) en 3E, moet worden verdeeld in dezelfde procentuele verhoudingen als die bepaald in artikel 6 voor die categorieën.

De redactie van paragraaf 1, eerste lid, dient in die zin te worden verbeterd.

2. Bij paragraaf 1, tweede lid, moet worden opgemerkt dat de vermindering met 30 t.h. van een bedrag dat omgekeerd evenredig in aanmerking wordt genomen, in werkelijkheid de invloed van dat gegeven niet met 30 t.h. maar met 42,8 t.h. vergroot.

3. Gelet op het bepaalde in paragraaf 1, tweede lid, dient men in paragraaf 2, tweede lid, te schrijven : "desgevallend verhoogd of verlaagd zoals bepaald in § 1, tweede lid".

.../...

4. Indien in paragraaf 2, tweede lid, onder "bevolkingsaantal" het "werkelijk bevolkingscijfer" (en dus niet het met toepassing van artikel 9, § 1, tweede lid, voor de kustgemeenten met 30 t.h. vermeerderde bevolkingscijfer) wordt bedoeld, verdient het aanbeveling zulks met zoveel woorden te zeggen.

Waar elders in het ontwerp sprake is nu eens van "bevolkingsaantal" dan weer van "bevolkingsgetal", schrijve men ook telkens "bevolkingscijfer".

Artikel 10.

Men leze "uitvarende" in plaats van "uitvoerende".

Artikel 12.

1. In de mate dat deze bepaling de Executieve machtigt om inlichtingen in te winnen bij diensten en instellingen die onder de nationale overheid ressorteren, dient het gebruikelijke voorbehoud te worden gemaakt omtrent de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Daar het hier echter een regeling betreft die kan worden geacht noodzakelijk te zijn voor de uitoefening van een aan het Gewest toekomende bevoegdheid, kan er een verantwoording

.../...

voor worden gevonden in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. In de tekst van dit artikel dienen de volgende verbeteringen te worden aangebracht :

- in 1) (lees : 1E) schrijve men : "bedoeld in artikel 9, § 1, 1E en 2E";
- in 2) (lees : 2E) schrijve men : "bedoeld in artikel 9, § 1, 4E";
- in 3) (lees : 3E) schrijve men : "... wat ... betreft bedoeld in artikel 9, § 1, 5E en 6E";
- in 4) (lees : 4E) schrijve men : "het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, wat het aantal leerlingen betreft bedoeld in artikel 9, § 1, 7E";
- punt 5) mag wegvallen op voorwaarde dat het Ministerie van Landsverdediging wordt opgenomen in de opsomming van punt 2).

.../...

Artikel 13.

Het opnemen in het eerste lid van de zinsnede "voor het jaar 1991" zou tot gevolg hebben dat de waarborg welke artikel 13 biedt slechts voor één jaar zou gegarandeerd worden, terwijl het volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de Executieve de bedoeling is dat hij zonder beperking in de tijd zou gelden.

Aangezien het aandeel dat aan alle gemeenten wordt gegarandeerd kan worden uitgedrukt in een vast percentage van het aandeel dat hun voor 1990 werd toegekend (zie memorie van toelichting, p. 28), zou het eerste lid van artikel 13 als volgt kunnen worden vereenvoudigd en meteen verduidelijkt :

"De toepassing van dit decreet mag er niet toe leiden dat een gemeente minder ontvangt dan 101,93 t.h. van haar aandeel voor 1990 in het Gemeentefonds".

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
de Heer	: W. DEROOVER,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.