

Rolnummers 2641 en 2646
Arrest nr. 21/2004 van 4 februari 2004

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 6 tot 11 van het decreet van de Vlaamse Raad van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, ingesteld door de gemeenten Lennik en Beringen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter A. Arts en rechter P. Martens, waarnemend voorzitter, en de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 27 februari 2003 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 28 februari 2003, hebben de gemeente Lennik en de gemeente Beringen beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6 tot 11 van het decreet van de Vlaamse Raad van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 augustus 2002, tweede uitgave).

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2641 en 2646 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de gemeente Lennik en de gemeente Beringen hebben ieder een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 3 december 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Vergucht, advocaat bij de balie te Brussel, voor de gemeente Lennik;

. Mr. W. Mertens, tevens *loco* Mr. M. Boes, advocaten bij de balie te Hasselt, voor de gemeente Beringen;

. Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partijen

A.1. De gemeente Lennik (zaak nr. 2641) en de gemeente Beringen (zaak nr. 2646) vorderen de vernietiging van respectievelijk artikel 6, §§ 1 en 2, en de artikelen 6 tot en met 11 van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds wegens schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2. De verzoekende partijen wijzen erop dat de bestreden decreetsbepalingen een nieuwe verdeelsleutel voor de dotaties aan de Vlaamse gemeenten invoeren. De maatstaven op grond waarvan het Gemeentefonds wordt verdeeld zijn in vijf groepen ondergebracht die elk een bepaalde weging hebben. Die maatstaven zijn : 1) de bijzondere financiering van grote steden, centrum- en provinciale steden en kustgemeenten; 2) de centrumfunctie; 3) de fiscale draagkracht; 4) open ruimte; 5) sociale maatstaven. Volgens de verzoekende partijen zijn die criteria van onderscheid, naar gelang van het geval, niet objectief en redelijk verantwoord, niet pertinent ten aanzien van het nagestreefde doel of daarmee niet evenredig.

A.3. De gemeente Lennik beoogt inzonderheid de derde en de vijfde maatstaf.

Wat de derde maatstaf betreft, betoogt die gemeente dat het invoeren van het kadastraal inkomen als verdeelsleutel een onverantwoorde ongelijkheid creëert tussen de verschillende steden en gemeenten. De gemeente Lennik wijst erop dat zij een landelijke gemeente is, gekenmerkt door een snel stijgend aantal nieuwbouwwoningen gedurende de laatste twintig jaren. Voor die woningen werd een kadastraal inkomen vastgesteld dat met de werkelijkheid overeenstemt, terwijl de vaststelling van het kadastraal inkomen voor de meeste woningen in grote en middelgrote steden dateert van meer dan een halve eeuw geleden, gelet op het sedert geruime tijd niet meer uitvoeren van de tienjaarlijkse kadastrale perequatie. Bijgevolg weegt het criterium van het kadastraal inkomen voor de verzoekende gemeente veel zwaarder door dan voor grote en middelgrote steden. Volgens de gemeente Lennik strekt het criterium van het kadastraal inkomen inzonderheid ertoe steden, centrumsteden en provinciale steden te bevoordelen.

Wat de vijfde maatstaf betreft, bekritiseert de gemeente Lennik artikel 6, § 1, 5°, d), van het bestreden decreet, waarin het aantal bewoners van sociale huurappartementen als maatstaf wordt gehanteerd. Die gemeente is van mening dat geenszins kan worden verantwoord waarom de decreetgever een onderscheid maakt tussen sociale woningen en sociale huurappartementen. Zij merkt daarbij op dat zij als landelijke gemeente een groot aantal sociale woningen, doch geen sociale huurappartementen op haar grondgebied heeft, zodat zij bij de verdeling van de dotaties geen middelen krijgt op basis van de sociale woningen op haar grondgebied. De gemeente Lennik besluit dat ook op basis van dat criterium de steden worden bevoordeeld ten opzichte van landelijke gemeenten, terwijl de doelstelling van de decreetgever bij de invoering van dat criterium erin bestond de sociale achterstand bij de bewoners tegen te gaan.

A.4. De gemeente Beringen voert een groot aantal feitelijke elementen en cijfergegevens aan waaruit volgens haar blijkt dat de vijf maatstaven die door de decreetgever worden gehanteerd, discriminerend zijn. Elk van die maatstaven leidt volgens die gemeente tot een arbitraire verdeling in groepen van steden en gemeenten.

Wat betreft de eerste maatstaf - de bijzondere financiering van de centrumsteden en de provinciale steden - is de gemeente Beringen van mening dat de Vlaamse Regering een beroep doet op typologieën en vage omschrijvingen, maar dat de invulling ervan gebeurt op basis van arbitraire en onduidelijke elementen die in strijd zijn met de bewoordingen van de memorie van toelichting van het bestreden decreet en die een onverantwoorde ongelijkheid tussen de gemeente Beringen en de verschillende steden en gemeenten met zich brengen.

Wat betreft de tweede maatstaf - de centrumfunctie - betoogt die gemeente dat het onderscheid, door het lager onderwijs en het deeltijds kunstonderwijs weg te laten, niet op een objectief en redelijk verantwoord criterium is gebaseerd, aangezien gemeenten met een grote concentratie van dat soort onderwijs ongelijk worden behandeld ten opzichte van steden met een concentratie van secundair en hoger onderwijs.

Wat betreft de derde maatstaf - de fiscale draagkracht - stelt de gemeente Beringen dat de niet-verantwoorde weging die wordt toegepast voor de aanvullende personenbelasting en de onroerende voorheffing, en het aannemen van het criterium van het kadastraal inkomen in plaats van de effectief ingekohierde bedragen een discriminatie teweeg brengen tussen de verschillende steden en gemeenten naar gelang van hun onderscheiden opbrengsten op dat vlak en naar gelang van de waardering van het kadastraal inkomen. De gemeenten met een laag kadastraal inkomen worden benadeeld ten opzichte van de rijkere gemeenten.

Wat betreft de vierde maatstaf - open ruimte - is volgens de gemeente Beringen geen enkele verantwoording voorhanden waarom akkerland, boomgaarden en recreatieterreinen een zelfde weging dienen te genieten als bossen, parken en wateren, nu de kosten voor onderhoud van die laatste het zwaarst op de begroting van een gemeente wegen en akkerland en boomgaarden meestal privé-eigendom zijn.

Wat betreft de vijfde maatstaf - sociale huurappartementen - betoogt de gemeente Beringen dat geen enkele verantwoording wordt gegeven waarom dat criterium tot de sociale hoogbouw (huurappartementen) moet worden beperkt. Volgens haar wordt aldus een discriminerend onderscheid ingevoerd tussen gemeenten met enkel sociale laagbouw en gemeenten met overwegend sociale hoogbouw en zulks terwijl de motivering van het criterium, namelijk de verbetering van de leefomgeving, in beide gevallen voorhanden is.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.5. De Vlaamse Regering wijst erop dat de kritiek van de verzoekende gemeenten uitgaat van hun feitelijke situatie en beperkt is tot een uiteenzetting van de gevolgen van de bestreden bepalingen op hun eigen situatie. Uit zulk een benadering kan volgens de Vlaamse Regering evenwel niet worden afgeleid waarom de bekritiseerde verschillen in behandeling discriminerend zouden zijn in rechte. In zoverre die verwijzing naar feitelijke situaties toch als een middel zou kunnen worden aangemerkt, is de Vlaamse Regering van oordeel dat de criteria die door de decreetgever werden aangewend noodzakelijkerwijze moeten uitgaan van categorieën die met de werkelijkheid slechts overeenstemmen op vereenvoudigende en benaderende wijze.

A.6. De Vlaamse Regering betoogt dat het tot de beleidsvrijheid van de decreetgever behoort om de in aanmerking te nemen criteria voor de verdeling en de toe te passen wegingscoëfficiënt te bepalen. Die keuze zou slechts kunnen worden bekritiseerd wanneer zou blijken dat het oordeel van de decreetgever kennelijk verkeerd of onredelijk is of in strijd zou zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens de Vlaamse Regering is dat geenszins het geval.

A.7. Wat betreft de eerste maatstaf, stelt de Vlaamse Regering dat de bijzondere financiering van centrumsteden en provinciale steden wordt verantwoord door de vaststelling dat de taken waarmee dergelijke steden zijn belast evenzeer ten goede komen aan inwoners van andere gemeenten.

Wat betreft de tweede maatstaf, stelt de Vlaamse Regering dat het middel feitelijke grondslag mist, in zoverre het betrekking heeft op het deeltijds kunstonderwijs dat krachtens artikel 8, § 1, 2°, van het bestreden decreet wel degelijk in aanmerking wordt genomen in het onderscheidingscriterium « centrumfunctie ». Dat het lager onderwijs daarin niet is opgenomen is volgens die Regering verantwoord, aangezien de meeste gemeenten in dat soort onderwijs voorzien, zodat het als onderscheidingscriterium niet dienstig is.

Wat betreft de derde maatstaf, betoogt de Vlaamse Regering dat de fiscale draagkracht van een gemeente een van de belangrijkste criteria is die bij de verdeling van de financiële middelen in aanmerking moet worden genomen. Bijgevolg zullen gemeenten met meer fiscale draagkracht, minder middelen uit het Gemeentefonds ontvangen dan gemeenten waarvan die draagkracht beperkter is. De kritiek die door de verzoekende gemeenten wordt geuit op het feit dat de vaststelling van het kadastraal inkomen in alle gemeenten niet even correct is bepaald, doet volgens de Vlaamse Regering geen afbreuk aan de geldigheid van dat criterium dat overigens een relatief gewicht heeft bij de weging.

Wat betreft de vierde maatstaf, wijst de Vlaamse Regering erop dat gemeenten met veel open ruimten financieel worden benadeeld ten opzichte van gemeenten met veel woongebieden, inzonderheid op het vlak van de fiscale ontvangsten, en dat de eerstvermelde gemeenten tevens meer kosten voor het onderhoud van die open ruimten hebben.

Wat betreft de vijfde maatstaf, merkt de Vlaamse Regering op dat slechts één van de vijf « sociale maatstaven » door de verzoekende partijen wordt bekritiseerd, namelijk die van de sociale huurappartementen. Enkel die appartementen en niet alle sociale woningen zijn opgenomen. Het opnemen van sociale huurwoningen zou nivellerend werken en bijgevolg niet zinvol zijn als onderscheidingscriterium. Overigens zijn het volgens de Vlaamse Regering inzonderheid de wijken met een groot aantal sociale huurappartementen waar de sociale achterstand van de bewoners het grootst is, zodat daar de inspanningen het grootst moeten zijn om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De vaststelling dat de sociale huurappartementen doorgaans in verstedelijkte gebieden zijn geconcentreerd en minder op het platteland, doet volgens die Regering geen afbreuk aan de geldigheid van dat criterium.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van de beroepen

B.1. De eerste verzoekende partij vordert de vernietiging van artikel 6, §§ 1 en 2, van het decreet van de Vlaamse Raad van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (zaak nr. 2641). De tweede verzoekende partij vordert de vernietiging van de artikelen 6 tot en met 11 van hetzelfde decreet (zaak nr. 2646). Beide partijen voeren een enig middel aan, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.2. Het Hof dient de omvang van de beroepen tot vernietiging te bepalen op basis van de inhoud van de verzoekschriften, inzonderheid op basis van de uiteenzetting van de middelen. Het beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen waarvan wordt uiteengezet in welk opzicht zij de in de middelen aangevoerde bepalingen zouden schenden.

Nu enkel tegen de eerste twee paragrafen van artikel 6 van het voormelde decreet van 5 juli 2002 middelen worden aangevoerd, beperkt het Hof zijn onderzoek tot die bepalingen. Indien bovendien uit het nader onderzoek van de aangevoerde middelen zou blijken dat enkel bepaalde onderdelen van die bepalingen worden bekritiseerd, zal het onderzoek in voorkomend geval tot die onderdelen worden beperkt.

B.3. De eerste twee paragrafen van het bestreden artikel luiden :

« Art. 6. § 1. Het Gemeentefonds wordt op grond van de volgende maatstaven onder de gemeenten verdeeld :

1° 40,8 % voor de bijzondere financiering van de centrumsteden en de kustgemeenten :

- a) 30 % volgens het aantal inwoners in de gemeenten met 200.000 inwoners of meer;
- b) 1,6 % volgens het aantal inwoners van gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners;
- c) 6,2 % volgens het aantal inwoners in de volgende steden : Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen, Aalst en Leuven;

d) 2 % volgens het aantal inwoners in de volgende steden : Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem;

e) 1 % volgens het aantal inwoners in de gemeenten waarvan het grondgebied grenst aan de zee;

2° 8 % voor de centrumfunctie :

a) 4 % volgens de actieve bevolking, tewerkgesteld in de gemeente;

b) 4 % volgens het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente;

3° 30,2 % voor de fiscale armoede :

a) 19 % op de omgekeerde evenredigheid van de totale opbrengst van de personenbelasting van de inwoners in de gemeente, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting;

b) 11,2 % op de omgekeerde evenredigheid van het totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente;

4° 6 % voor open ruimten op basis van de oppervlakte bos, tuinen en parken, woeste gronden, gekadastreerde wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden;

5° 15 % voor sociale maatstaven :

a) 1 % volgens het aantal personen met een WIGW-statuuut, met uitzondering van de bestaansminimumtrekkers;

b) 4 % volgens het aantal werklozen met een lage scholingsgraad;

c) 3 % volgens het aantal geboorten in kansarme gezinnen;

d) 3 % volgens het aantal bewoners van sociale huurappartementen;

e) 4 % volgens het aantal bestaansminimumtrekkers.

§ 2. De basisgetallen zijn voor alle maatstaven, met uitzondering van de maatstaven van de fiscale armoede, gelijk aan de eenheid waarop de maatstaf is gebaseerd. In § 1, 1°, a, b, c, d en e, 2°, a en b, 5° a, b, d en e, is die eenheid : personen; in 4° : hectaren en in 5°, c : aantal geboorten.

Voor de maatstaven van de fiscale armoede, bedoeld in § 1, 3°, a) en b), worden de basisgetallen berekend aan de hand van de volgende formules :

1° basisgetal personenbelasting = $\frac{\text{inwoners}^2}{\text{totale inkohiering personenbelasting}}$, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting, van de inwoners van de gemeente;

2° basisgetal kadastraal inkomen = inwoners²/totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente. »

Ten aanzien van de exceptie van de Vlaamse Regering

B.4.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de uiteenzetting van inzonderheid de tweede verzoekende partij waarin de bestreden bepalingen worden bekritiseerd, niet als een middel kan worden aangemerkt, nu die uiteenzetting ertoe beperkt is te verwijzen naar feitelijke elementen en naar de eigen situatie van de verzoekende partij.

B.4.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.4.3. Weliswaar voert inzonderheid de tweede verzoekende partij een reeks feitelijke gegevens aan, doch zulks belet niet dat, voor het overige, haar uiteenzetting voldoet aan de voormelde vereisten waarin artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof voorziet en bijgevolg als een ontvankelijk middel kan worden beschouwd.

B.4.4. De exceptie kan niet worden aangenomen.

Ten gronde

B.5.1. In de parlementaire voorbereiding wordt het doel dat door het decreet van 5 juli 2002 wordt nagestreefd als volgt omschreven :

« [Het] decreet heeft tot doel een grondige hervorming tot stand te brengen in de algemene financiering van de gemeenten via het Vlaams Gemeentefonds, zowel wat de vaststelling van de dotatie betreft als inzake de wijze waarop de middelen onder de gemeenten worden verdeeld.

Met deze hervorming geeft de Vlaamse regering uitvoering aan een belangrijk punt uit het Vlaamse regeerakkoord. Dit akkoord stelt de herziening van de financieringsfondsen in het vooruitzicht op basis van een aantal krachtlijnen: meer aandacht voor het objectieve belastingvermogen en de fiscale solidariteit tussen de gemeenten, de valorisering van de centrumfuncties en de stedelijkheid, aandacht voor de bestuurskracht van de kleinere, ook landelijke gemeenten, de zorg voor het bewaren en het uitbreiden van de open ruimten [...].

Met de hervorming van het Gemeentefonds wil de Vlaamse Regering een verscheidenheid aan doelstellingen op een evenwichtige wijze verzoenen. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/1, p. 3)

B.5.2. De criteria voor de verdeling van het Gemeentefonds, opgenomen in het bestreden artikel 6, zijn gegroepeerd in vijf « maatstaven », namelijk criteria verband houdend met 1) het feit dat de gemeente de kenmerken vertoont van een grote stad, een centrumstad, een provinciale stad of een kustgemeente; 2) de centrumfunctie; 3) de fiscale draagkracht; 4) de aanwezigheid van open ruimten; 5) sociale maatstaven.

Op basis van de vijf voormelde maatstaven en de daarin opgenomen criteria en wegingscoëfficiënten wordt het aandeel van elk van de gemeenten in het Vlaams Gemeentefonds berekend.

De verdelingsregeling werd door de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden als volgt toegelicht :

« De verdeling van middelen over 308 gemeenten is een heikele opdracht die altijd tot betwisting aanleiding zal geven. Samen met een toename van het bedrag zal ook de discussie over de verdeling toenemen.

Bij het uittekenen van de verdelingsregeling geeft de Vlaamse regering uitvoering aan de principes, zoals uitdrukkelijk opgenomen in het regeerakkoord.

Voor elk van de gemeenten is een basisfinanciering gewaarborgd, rekening houdend met hun belangrijke bijdrage tot het algemeen overheidsbeleid. Toch is de verdeling in de eerste plaats gericht op een herverdeling van middelen, die worden bekomen via de heffing van belastingen van alle burgers. Gemeenten die ten gevolge van een beperkter fiscaal vermogen in verhouding tot andere gemeenten over minder mogelijkheden beschikken om via eigen belastingen zelf voldoende middelen te verwerven, ontvangen een groter aandeel uit het Vlaams Gemeentefonds.

De eigen fiscale draagkracht van de gemeenten verschilt sterk. Bij de heffing van gelijke aanslagvoeten inzake de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing verschillen de opbrengsten per inwoner aanzienlijk. Dat is het gevolg van factoren die voor een belangrijk deel vreemd zijn aan het eigen beleid, zoals onder andere het

inkomensniveau van de inwoners, de waarde van de kadastrale inkomens, de aanwezigheid van industriële vestigingen, de centrumfunctie en de stedelijke of landelijke context. Deze externe factoren bepalen ook in aanzienlijke mate het uitgavenpatroon van de gemeenten. Er is bijgevolg een duidelijke ongelijkheid van kansen.

Herverdeling van middelen is een kerntaak van de overheid. Het kan niet dat de burger ten gevolge van een verschil in draagkracht en socio-economische omgeving van zijn bestuur voor een gelijkwaardig dienstverleningspakket sterk uiteenlopend fiscaal aangesproken wordt in functie van de gemeente waar hij woont.

Het fiscaal vermogen of onvermogen wordt daarom een van de hoofdcriteria bij de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Hoe meer middelen de gemeente per inwoner kan ontvangen op basis van de personenbelasting of het kadastraal inkomen, hoe lager het aandeel uit het Gemeentefonds zal bedragen. Dat criterium is van groot belang voor de financieel minder bestuurskrachtige gemeenten, waaronder vaak de kleine, landelijke gemeenten.

Daarnaast werden in het Gemeentefonds criteria opgenomen, rekening houdend met de uitgangspunten van het regeerakkoord :

‘ De grote steden, de centrum- en provinciale steden genieten een bijzondere financiering. Daarmee wil de Vlaamse regering op een bepalende wijze hun centrumfunctie waarderen. Deze gemeenten hebben, juist omwille van hun centrumfunctie, belangrijke specifieke opdrachten die ook tot aanzienlijke bijkomende uitgaven aanleiding geven. Ook de kustgemeenten genieten van een bijzondere financiering. Deze wordt verantwoord door hun toeristische activiteit en infrastructuur ’.

Het schrappen van de bijzondere ondersteuning zou de financiële situatie in de betrokken steden en gemeenten grondig ontwrichten. Die bijzondere financiering gebeurt op basis van het aantal inwoners. Daarnaast wordt de centrumfunctie van alle gemeenten in aanmerking genomen via de activiteitsgraad en het aantal leerlingen en studenten. De vrijwaring van de open ruimten en de landelijkheid van de gemeenten wordt gehonoreerd. Hier gelden criteria zoals de oppervlakte aan bossen, parken, woeste gronden, akkerlanden, recreatiegebieden, boomgaarden. Tot slot zijn er sociale maatstaven, overgenomen op basis van relevante criteria uit het Sociaal Impulsfonds. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/5, pp. 8-9)

B.6.1. Het komt de decreetgever toe om, in de uitoefening van zijn bevoegdheid met betrekking tot de financiering van de gemeenten, de criteria voor de verdeling van de middelen van het Vlaams Gemeentefonds vast te stellen en de toe te passen wegingscoëfficiënt te bepalen. De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Het Hof kan een verschil in behandeling slechts ongrondwettig bevinden wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

B.6.2. De rigiditeit die onvermijdelijk volgt uit de aanwending van algemeen bepaalde verdelingscriteria en wegingscoëfficiënten kan worden verantwoord door de overweging dat de decreetgever veeleer per categorie decreetgevend wil optreden in plaats van rekening te houden met de bijzondere kenmerken eigen aan elk individueel geval - te dezen de 308 Vlaamse gemeenten -, zodat moet worden aanvaard dat, behoudens klaarblijkelijke vergissing, die categorieën, noodzakelijkerwijze, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen.

B.6.3. In dat opzicht dient rekening te worden gehouden met het feit dat bepaalde verdelingscriteria die door de verzoekende gemeenten als discriminerend worden ervaren, een onderdeel vormen van een algehele regeling. In een zodanig geval kan het voorkomen dat de concrete toepassing van bepaalde criteria, afzonderlijk beschouwd, minder gunstig is voor bepaalde gemeenten. De eventuele vernietiging van één onderdeel van een algehele regeling zou alsdan tot een verstoring van het evenwicht kunnen leiden dat mogelijk uit een ruimere benadering zou blijken.

B.7. Het beroep op het procédé van verdelingscriteria is niet onredelijk op zich; niettemin moet worden onderzocht of die aangewende criteria redelijkerwijze kunnen worden verantwoord in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Wat de eerste maatstaf betreft

B.8.1. De eerste maatstaf op basis waarvan de middelen van het Vlaams Gemeentefonds onder de gemeenten worden verdeeld - wegingscoëfficiënt van 40,8 % - heeft betrekking op « de bijzondere financiering van de centrumsteden en de kustgemeenten » (artikel 6, § 1, 1°).

In tegenstelling tot de overige vier maatstaven wordt de indeling van gemeenten in groepen van gemeenten uitsluitend bij de eerste maatstaf gehanteerd. Voor de overige maatstaven worden de aandelen berekend over alle 308 Vlaamse gemeenten, zonder indeling in categorieën (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/1, p. 16).

In de eerste maatstaf wordt binnen ieder van de vijf groepen van gemeenten die in de bestreden bepalingen worden onderkend, een vast percentage van het Gemeentefonds

verdeeld op basis van het aantal inwoners binnen die groep. Die vijf groepen van gemeenten zijn : gemeenten met 200.000 inwoners of meer; gemeenten met tussen de 100.000 en 200.000 inwoners; de centrumsteden; de provinciale steden; de kustgemeenten. Dat in de verdelingsregeling die groepen van gemeenten een bijzondere financiering genieten, werd in de parlementaire voorbereiding verantwoord met verwijzing naar de centrumfunctie die deze gemeenten uitoefenen : zij hebben vanwege hun centrumfunctie specifieke opdrachten zoals « een bepaalde minimale infrastructuur inzake administratie, politie, cultuur en ontspanning uit te bouwen en te exploiteren » (*Parl. St., ibid.*, p. 29), die tot aanzienlijke bijkomende uitgaven aanleiding geven. Het schrappen van die bijzondere ondersteuning zou overigens hun financiële situatie grondig ontwrichten (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/1, p. 8; ibid., nr. 1148/5, pp. 8-9*).

B.8.2. De tweede verzoekende partij toont niet aan - en het Hof ziet niet in - om welke reden die indeling in groepen van gemeenten niet redelijk zou zijn verantwoord. De bewering dat die indeling willekeurig en onduidelijk zou zijn en dat de gemeente Beringen daardoor zou worden gediscrimineerd in vergelijking met andere gemeenten volstaat niet om een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie aan te tonen.

Wat de tweede maatstaf betreft

B.9.1. De tweede maatstaf - wegingscoëfficiënt van 8 pct. - heeft betrekking op de « centrumfunctie » en omvat twee criteria : de actieve bevolking, tewerkgesteld in de gemeente, en het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente (artikel 6, § 1, 2°). Daarmee zijn inzonderheid de leerlingen en studenten in het secundair en het hoger onderwijs bedoeld (artikel 8, § 1, 1°).

B.9.2. De tweede verzoekende partij bestrijdt enkel het tweede criterium, in zoverre het het lager onderwijs en het deeltijds kunstonderwijs niet vermeldt, zodat gemeenten met een grote concentratie van dat soort van onderwijs zouden worden gediscrimineerd ten opzichte van gemeenten met een concentratie van secundair en hoger onderwijs. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot dat criterium.

B.9.3. Het criterium, gegrond op het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente, meet de concentratie van personen die in de gemeente een opleiding komen volgen. Die maatstaf houdt verband met de omvang van de kosten die nodig zijn voor de uitbouw van een minimale infrastructuur inzake onder meer administratie en politie (Parl. St., Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/1, p. 19) en strekt ertoe de centrumfunctie van een gemeente te valoriseren. Ook kleine gemeenten met weinig inwoners kunnen een bepaalde centrumfunctie hebben ten opzichte van de omliggende gemeenten (*ibid.*, pp. 20 en 29).

De maatstaf heeft betrekking op de leerlingen en studenten uit het secundair en het hoger onderwijs en de leerlingen uit het onderwijs voor sociale promotie en uit het deeltijds kunstonderwijs. In die laatste twee categorieën tellen de cursisten mee voor een half equivalent (artikel 8, § 1, 2° en 3°), aangezien het onderwijsvormen betreft zonder volledig leerplan (*ibid.*, pp. 20, 29 en 30). In zoverre de tweede verzoekende partij staande houdt dat het deeltijds kunstonderwijs in het geheel niet als onderscheidingscriterium in aanmerking is genomen, mist het middel bijgevolg feitelijke grondslag.

Dat het lager onderwijs niet in de maatstaf is opgenomen kan worden verantwoord door de vaststelling dat in de meeste gemeenten in dat soort van onderwijs is voorzien, zodat het als onderscheidingscriterium niet dienstig is, aangezien het aldan een al te nivellerende uitwerking zou hebben.

Wat de derde maatstaf betreft

B.10.1. De derde maatstaf - wegingscoëfficiënt van 30,2 pct. - heeft betrekking op de fiscale draagkracht (« fiscale armoede ») van een gemeente (artikel 6, § 1, 3°).

B.10.2. In de parlementaire voorbereiding werd die maatstaf als volgt toegelicht :

« Het begrip fiscaal vermogen houdt geen verband met aanslagvoeten, aantal belastingen of de effectieve belastingdruk in een gemeente, maar peilt naar het vermogen van een gemeente om via de fiscaliteit middelen te verwerven. Omdat de aanvullende belasting op de personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing de twee primaire

belastingen zijn waar een perfecte vergelijking mogelijk is tussen de gemeenten onderling, worden deze belastingen gebruikt als graadmeter van de fiscale draagkracht.

Een gemeente waarvan de inwoners relatief grote inkomsten genereren, zal een grote fiscale draagkracht hebben, zelfs al heft zij geen aanvullende personenbelasting, omdat de waarde van 1 % personenbelasting per inwoner hoog is. Omgekeerd, een ‘ arme ’ gemeente met inwoners die weinig belastingen betalen, is fiscaal arm, zelfs al heeft zij hoge aanslagvoeten. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de onroerende voorheffing die gebaseerd is op het kadastraal inkomen. Aan deze laatste maatstaf wordt een kleinere weging toegekend omwille van het niet meer up-to-date zijn van de kadastrale inkomens.

De verdeelsleutel zal voor deze maatstaven werken met de omgekeerde evenredigheid. Hoe groter 1 % [personenbelasting] van de inkohiering per persoon, hoe lager het aandeel dat de gemeenten ontvangen voor deze maatstaven.

[...]

Het grote gewicht dat aan deze maatstaven wordt gegeven, accentueert het belang van de herverdelingsrol van het Gemeentefonds. Gemeenten die de mogelijkheid hebben op een gemakkelijkere manier middelen te verwerven, moeten immers in mindere mate een beroep kunnen doen op overheidssubsidies. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/1, pp. 20 en 21)

B.10.3. Die toelichtingen doen blijken dat de derde maatstaf niet zonder redelijke verantwoording is. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door de grief van de verzoekende partijen dat de vaststelling van het kadastraal inkomen in alle gemeenten niet even correct zou zijn bepaald. Zoals uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt, heeft de decreetgever immers met die omstandigheid rekening gehouden door voor het criterium van het kadastrale inkomen in een kleinere weging te voorzien dan voor het criterium van de personenbelasting.

Wat de vierde maatstaf betreft

B.11.1. De vierde maatstaf - wegingscoëfficiënt van 6 pct. - heeft betrekking op de open ruimten (artikel 6, § 1, 4°).

B.11.2. Het opnemen van die maatstaf werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord : enerzijds, zijn gemeenten met veel open ruimten financieel benadeeld ten opzichte van gemeenten met veel woongebieden, aangezien de eerstvermelde gemeenten geen inkomsten verwerven uit dat deel van hun grondgebied; anderzijds, kan de instandhouding van de open ruimten aanzienlijke kosten tot gevolg hebben voor het nemen van bepaalde

maatregelen (onder meer wat betreft de bodemerosie, het ruimen van beken en grachten, waterbeheersing, milieuverontreiniging) (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/1, pp. 21-22).

B.11.3. De omstandigheid dat akkerland, boomgaarden en recreatieterreinen een zelfde weging genieten als bossen, parken en wateren, is niet van die aard dat zij - in tegenstelling tot wat de tweede verzoekende partij beweert - de vierde maatstaf zijn redelijke verantwoording kan ontnemen, mede gelet op de algehele benadering, waarnaar in B.6.2 en B.6.3 is verwezen.

Wat de vijfde maatstaf betreft

B.12.1. De vijfde maatstaf - wegingscoëfficiënt van 15 pct. - heeft betrekking op « sociale maatstaven » die in vijf criteria worden geconcretiseerd (artikel 6, § 1, 5°).

Nu de verzoekende partijen enkel het vierde criterium - aantal bewoners van sociale huurappartementen (wegingscoëfficiënt van 3 pct;) - bekritisieren, beperkt het Hof zijn onderzoek daartoe.

B.12.2. Volgens de verzoekende partijen zou geen verantwoording voorhanden zijn waarom de decreetgever enkel het aantal bewoners van sociale huurappartementen, doch niet van het geheel van sociale woningen, als onderscheidingscriterium in aanmerking neemt.

B.12.3. De parlementaire voorbereiding vermeldt in dat verband :

« Wijken met veel sociale huurappartementen kenmerken zich door een sociale achterstand bij de bewoners. Alhoewel deze woningvorm over het hele grondgebied verspreid is, zijn er belangrijke concentraties in de steden waardoor hele buurten gevormd worden. Het hoeft weinig toelichting dat juist daar de inspanningen het grootst moeten zijn om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/1, pp. 22 en 31)

« Men heeft er voor gekozen om niet alle sociale woningen te weerhouden omdat men een verschil wilde maken tussen een stedelijke en een plattelandscontext. Het opnemen van alle sociale huurwoningen zou enkel nivellerend werken en bijgevolg overbodig zijn. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/5, p. 12)

Een amendement dat ertoe strekte ook de sociale huurwoningen als criterium op te nemen werd verworpen (Parl. St., Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/3, p. 3; *ibid.*, nr. 1148/5, pp. 31-32; *ibid.*, nr. 1148/6, p. 3). De minister verklaarde in dat verband dat de sociale huurappartementen in de verdelingscriteria zijn opgenomen ten gevolge van de integratie van het Sociaal Impulsfonds in het Gemeentefonds en dat het de bedoeling is om de sociale problematiek sterker aan bod te laten komen bij de verdeling van het Gemeentefonds (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1148/5, p. 31).

B.12.4. Uit die elementen blijkt dat de decreetgever niet zonder redelijke verantwoording enkel het criterium van het aantal bewoners van sociale huurappartementen, en niet van het geheel van de sociale woningen, in aanmerking heeft genomen.

B.13. De bestreden maatstaven en criteria, opgenomen in de eerste paragraaf van artikel 6 van het decreet van 5 juli 2002, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Daaruit volgt dat ook de tweede paragraaf van het voormelde artikel 6 de grondwettigheidstoets kan doorstaan, nu die paragraaf ertoe is beperkt de « basisgetallen » voor de maatstaven, vermeld in de eerste paragraaf, te omschrijven.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 4 februari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts