



Vlaanderen
is lokaal bestuur



DE FINANCIËLE SITUATIE VAN DE 7 FUSIEGEMEENTEN IN VLAANDEREN

30 augustus 2022

AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR

vlaanderen.be/lokaal-bestuur

INHOUD

1	Inleiding	3
2	De financiële duurzaamheid van de fusiegemeenten.....	4
2.1	De autofinancieringsmarge	4
2.2	De financiële schulden	5
3	De fiscale tarieven van de fusiegemeenten.....	6
3.1	De aanslagvoeten APB en OOV	6
3.2	Andere belastingen	8
4	De uitgaven van de fusiegemeenten	9
4.1	Exploitatie-uitgaven	9
4.2	De investeringsuitgaven	10
5	Gemeentefonds: was de waarborgregeling nodig?	12
6	Conclusies	13

Agentschap Binnenlands Bestuur, afdeling Lokale financiën

Auteurs: Filip Delos, Geert Mertens, Nico De Vulder

30 augustus 2022

Disclaimer: dit rapport is het resultaat van een analyse van de jaarrekeningen en meerjarenplannen 2017-2021. Deze informatie is puur informatief. Indien er toch fouten of onjuistheden zouden gepubliceerd zijn, kunnen wij hiervoor niet verantwoordelijk gesteld worden.

1 INLEIDING

Na de verkiezingen van oktober 2018 startten op 1 januari 2019 7 nieuwe fusiegemeenten. 15 gemeenten hadden in de loop van 2017-2018 officieel beslist tot een vrijwillige samenvoeging. Ze konden rekenen op een belangrijke financiële stimulans van de Vlaamse overheid: een overname van hun schulden van 500 euro per inwoner (met een maximum van 20 miljoen euro per fusie)¹ en de garantie dat het aandeel uit het Gemeentefonds van de nieuwe fusiegemeenten niet kleiner kan zijn dan de som van het (jaarlijks te indexeren) aandeel van de samengevoegde gemeenten². De 7 fusiegemeenten zijn:

Fusiegemeenten	Voormalige gemeenten	Inwoners (1/1/2016)	Bedrag schuldovername
Oudsbergen	Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek	23.379	11.689.500
Kruisem	Kruishoutem en Zingem	15.664	7.832.000
Aalter	Aalter en Knesselare	28.435	14.217.500
Pelt	Overpelt en Neerpelt	31.920	15.960.000
Deinze	Deinze en Nevele	42.738	20.000.000
Puurs Sint-Amands	Puurs en Sint-Amands	25.331	12.665.500
Lievegem	Lovendegem, Waarschoot en Zomergem	25.842	12.921.000
			95.285.500

Vandaag, augustus 2022, zijn de nieuwe fusiegemeenten ruim 3,5 jaar actief. Het is nog te vroeg voor een bestuurskundige evaluatie. De kernvraag kunnen we nog niet beantwoorden. We weten niet of de schaalvergroting van deze gemeenten leidde tot betere (= meer efficiënte en effectieve) lokale besturen. Wat kunnen we wel, nu de gemeenten hun ambities kenbaar maakten in de meerjarenplannen 2020-2025 (opgemaakt einde 2019) en de jaarrekeningen 2019, 2020 en 2021 beschikbaar zijn? Enkele financiële kengetallen van de nieuwe fusiegemeenten vergelijken met de situatie voor de fusie én met de andere Vlaamse gemeenten.

We verwachten dat de fusiegemeenten hun financiële positie merkkelijk verbeterden door de belangrijke financiële incentive van de Vlaamse overheid. Maar heeft dat geleid tot meer (investerings-)uitgaven door deze besturen en dus tot een omvangrijker (beter?) beleid? Of gebruikten ze de fusiebonus om de inwoners een belastingverlaging toe te kennen? Of zijn beide gebeurd? Of geen enkele, en is louter de financiële positie van de besturen verbeterd?

De gegevens van de meerjarenplannen/jaarrekeningen haalden we uit onze analysetool³. De cijfers van de fusiegemeenten voor de jaren 2017 en 2018 (dus voor de ingang van de fusie) zijn de opgetelde cijfers van de 'deelgemeenten' die nu de fusiegemeente vormen.

¹ Zie artikel 58 van het ondertussen opgeheven decreet tot vrijwillige samenvoeging van gemeenten van 24 juni 2016. De schuldovername gebeurde in 2018.

² Zie artikel 10 van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

³ De bevraging van de gegevens gebeurde op 2 augustus, toen 10 van de 300 gemeenten nog geen definitieve, maar enkel een voorlopige jaarrekening 2021 hadden ingestuurd. De definitieve cijfers van de jaarrekeningen 2021 kunnen dus nog afwijken, maar die eventuele afwijking zal slechts marginaal zijn.

duurzaamheid was er merklijk minder dan gemiddeld (maar deze gemeente heeft de afgelopen periode wel, zoals we later zullen zien, veel geïnvesteerd). **Het zijn dus niet de financieel armlastigste gemeenten die fuseerden!**

- de financiële duurzaamheid van de betrokken gemeenten de afgelopen jaren merklijk verbeterd is. De jaarrekeningen 2021 van de fusiegemeenten tonen een AFM die substantieel beter is dan de gemiddelde Vlaamse gemeente, zowel gemeten in verhouding tot het aantal inwoners als in verhouding tot de exploitatie-ontvangsten. En dit gemiddelde is op zichzelf al behoorlijk. Alleen in Deinze daalt de AFM per inwoner tot net onder het gemiddelde voor alle Vlaamse gemeenten. Maar ook daar bedraagt de ratio van de AFM ten opzichte van de exploitatie-ontvangsten nog altijd meer dan 9%;
- alle fusiebesturen ook in het moeilijke 'coronajaar' 2021 een positieve AFM tussen 4 en 7 miljoen euro lieten optekenen;
- de verhouding van de AFM ten opzichte van de exploitatie-ontvangsten in alle besturen in 2021 wel een relatieve daling vertoont tegenover 2020. In vergelijking met 2017 is die ratio voor 2021 nog altijd beter voor alle besturen, de heel beperkte daling in Deinze (-0,47%) niet te na gesproken.

2.2 DE FINANCIËLE SCHULDEN

Totale financiële schulden	2017	2018	2019	2020	2021
Aalter	25 374 261	17 913 364	22 717 151	24 637 194	29 358 477
Deinze	73 282 288	43 776 635	45 214 663	46 049 581	42 260 324
Kruisem	9 032 762	784 953	676 618	1 684 668	1 838 927
Lievegem	30 660 010	14 860 188	17 133 722	18 054 007	17 378 628
Oudsbergen	13 859 842	1 572 948	1 241 224	1 087 749	1 687 500
Pelt	27 036 555	8 968 407	8 163 157	7 385 987	8 316 054
Puurs-Sint-Amands	42 321 553	25 868 383	30 890 987	29 236 492	26 185 140
Totaal fusiegemeenten	221 567 271	113 744 878	126 037 522	128 135 678	127 025 050
Totaal Vlaamse gemeenten	8 933 456 186	8 427 919 166	8 369 330 398	8 355 747 945	8 139 940 652

3.2 ANDERE BELASTINGEN

Andere belastingen:	2017	2018	2019	2020	2021
opbrengst per inwoner					
Aalter	31	19	4	5	9
Deinze	48	45	35	31	38
Kruisem	57	55	51	22	21
Lievegem	38	27	13	18	18
Oudsbergen	55	51	46	97	111
Pelt	81	78	61	75	78
Puurs-Sint-Amands	164	165	181	197	207
Gemiddelde	67	62	53	62	67
Vlaams gemiddelde	111	113	113	108	116

Behalve de APB (die in 2020 en 2021 zowat 2,1 miljard euro opbracht) en de OOV (die in 2020 en 2021 zowat 2,48 miljard euro ontvangsten genereerden voor de Vlaamse gemeenten) kennen de Vlaamse gemeenten nog tal van eigen belastings- en retributiereglementen. In 2020 en 2021 brachten die respectievelijk 714 miljoen en 770 miljoen euro op. De fusiegemeenten moesten ook deze belastingen op elkaar afstemmen. Ook hier zien we gelijkaardige tendensen.

- Volgens de opbrengst per inwoner kenden 6 van de 7 betrokken besturen al voor de fusie minder 'andere belastingen' dan gemiddeld in Vlaanderen (111 euro per inwoner in 2017). Alleen Puurs-Sint-Amands vormde daarop een uitzondering (164 euro per inwoner).
- Na de fusie daalden de 'andere belastingen' nog verder met ongeveer 15% (door een gelijkschakeling naar beneden van de tarieven?), terwijl in de andere steden en gemeenten die andere belastingen een status quo kenden.
- De geschetste evolutie is van toepassing op alle fusiegemeenten, met uitzondering van de gemeenten Oudsbergen en Puurs-Sint-Amands. In de gemeente Puurs zijn de al hoge 'andere belastingen' na de fusie verder verhoogd: van 164 euro per inwoner in 2017 naar 197 euro per inwoner in 2020 en 207 euro per inwoner in 2021 (dus ver boven het Vlaamse gemiddelde). Ook in Oudsbergen stegen de andere belastingen, gemeten naar opbrengst per inwoner, van 55 naar 97 euro per inwoner in 2020 en naar 111 euro per inwoner in 2021. Hiermee komt Oudsbergen in 2021 net onder het Vlaamse gemiddelde van 116 euro per inwoner.

Deze tariefdalings in de APB, de OOV en de andere belastingen hadden voor de fusiegemeenten tot gevolg dat de opbrengsten uit fiscaliteit niet stegen. Dit in tegenstelling tot de andere gemeenten in Vlaanderen. De opbrengsten uit fiscaliteit namen globaal (alle gemeenten samen) toe met 8,3% (van 5,059 miljard in 2017 naar 5,481 miljard in 2019). Bij de 7 fusiegemeenten stagneerden de fiscale ontvangsten op

(+24%) en Puurs-Sint-Amunds (+18%). In Deinze (+10%) en vooral in Pelt (+2%) blijft de toename relatief beperkt.

- De gemiddelde uitgaven voor de zuivere loonlasten per inwoner voor alle Vlaamse gemeenten samen namen in de periode 2017-2021 met 5,60% toe (van 747 euro in 2017 tot 788 euro in 2021). Voor de groep van de 7 fusiebesturen bedraagt de toename per gemiddelde inwoner 10,34% (van 504 euro in 2017 tot 556 euro in 2021). Puurs-Sint-Amunds geeft van de 7 fusiebesturen gemiddeld per inwoner het hoogste bedrag uit (635 euro). De sterkste toename in de periode 2017-2021 noteren we in Pelt (+26%). Met uitzondering van Kruisem (+3,14%) ligt de toename per inwoner in alle fusiebesturen hoger dan de procentuele toename van het Vlaamse gemiddelde per inwoner.
- De stelling van efficiëntiewinsten kunnen we op dit moment niet hard maken.
- Per inwoner stegen de uitgaven voor goederen en diensten en de zuivere loonlasten voor de 7 fusiebesturen in de periode 2017-2021 iets sterker dan het gemiddelde voor alle Vlaamse gemeenten samen. Maar hun absolute uitgaven per inwoner liggen in 2021 nog altijd merkkelijk lager dan het Vlaamse gemiddelde.

4.2 DE INVESTERINGSUITGAVEN

Investeringsuitgaven van een lokaal bestuur kunnen we enkel nuttig bekijken in een meerjarig perspectief. Hier doen we 2 oefeningen.

In een eerste oefening vergeleken we de gerealiseerde investeringen⁴ van de afgelopen meerjarenplanning van de 'deelgemeenten' (jaarrekeningen 2014 tot en met 2019) met de geraamde investeringen voor de komende 6 jaar van de 'fusiegemeente' (zoals ze die einde 2019 opmaakten in de meerjarenplanning 2020-

	JR 2014 tot 2019			MJP 2020-2025			%
	MVA	inwoners	MVA/inwoner	MVA	inwoners	MVA/inwoner	
Aalter	48 124 658	28 906	1 665	31 058 246	28 906	1 074	65%
Deinze	79 637 137	43 571	1 828	56 669 266	43 571	1 301	71%
Kruisem	17 010 662	15 641	1 088	24 271 001	15 641	1 552	143%
Lievegem	19 326 230	26 162	739	41 415 990	26 162	1 583	214%
Oudsbergen	23 536 217	23 532	1 000	39 408 570	23 532	1 675	167%
Pelt	45 161 610	32 902	1 373	67 506 231	32 902	2 052	149%
Puurs-Sint-Amunds	48 628 049	25 882	1 879	52 809 752	25 882	2 040	109%
totaal/gemid	281 424 564	196 596	1 431	313 139 056	196 596	1 593	111%
Vlaams gem	10 229 170 592	6 588 986	1 552	12 434 499 977	6 588 986	1 887	122%

⁴ We hebben enkel rekening gehouden met de uitgaven in de categorie "materiële vaste activa". De uitgaven voor de financiële en de immateriële vaste activa en de toegestane investeringssubsidies, lieten we in deze oefening buiten beschouwing.

2025). Zorgen de fusie en de bekomen financiële stimulansen, voor grootse investeringsplannen bij de bestuurders van de nieuwe fusiegemeente?

Het beeld was gemengd.

- Voor de meerderheid van de fusiegemeenten (Kruisem, Lievegem, Oudsbergen en Pelt) leek deze stelling op te gaan. Zij plannen beduidend meer investeringen dan de afgelopen 6 jaar (al komen ze, gemeten aan de investeringsuitgaven per inwoner, niet allemaal aan het Vlaamse gemiddelde van 1.887 euro per inwoner). Deze gemeenten leken de afgelopen periode de prooi van onderinvestering. Nu lijken ze (met de fusiebonus?) de opgelopen achterstand wat te willen inhalen.
- Puurs-Sint-Amands kende al een heel hoge investeringsgraad en lijkt vast van plan dat te behouden.
- Een minderheid van de fusiegemeenten (Deinze en Aalter) doen geen recht aan de geformuleerde hypothese. Ze plannen de komende 6 jaar beduidend minder investeringen (en trekken het gemiddelde van de fusiegemeenten fors naar beneden). De afgelopen 6 jaar investeerden deze gemeenten wel heel behoorlijk (fors boven het Vlaamse gemiddelde). Zijn ze nu aan een pauze toe? Bovendien daalden de fiscale tarieven in die gemeenten (veel meer dan in de andere gemeenten) fors na de fusie en liggen ze nu bijzonder laag. Vooral het APB-tarief in Aalter en het OOV-tarief in Deinze zijn fel verminderd.

In een tweede oefening bekijken we enkel de gerealiseerde investeringen. De 7 fusiebesturen samen investeerden in totaal 127,9 miljoen euro (60,2 miljoen in 2020 en 67,7 miljoen in 2021) voor materiële vaste activa in 2020 en 2021. Afgezet tegenover het aantal inwoners in 2021 was dat gemiddeld 644 euro per inwoner. Daarmee scoren ze als globaliteit beter dan het Vlaamse gemiddelde, dat voor die 2 jaar op 577 euro per inwoner uitkomt.

Relatief gezien, zijn Deinze, Puurs-Sint-Amands, Pelt en Oudsbergen in die periode de belangrijkste investeerders (respectievelijk 790, 768, 727 en 623 euro per inwoner). Aalter zit met 568 euro net onder het Vlaamse gemiddelde. Dat bestuur investeerde echter wel behoorlijk boven het Vlaamse gemiddelde in de periode 2014-2019 (gemiddeld 1.665 euro per inwoner), doordat de jaarlijkse investeringen meer dan verdubbeld werden vanaf 2017. Kruisem en Lievegem sluiten de rij met respectievelijk 486 en 372 euro per inwoner.

Gemeente	MVA - JR 2014-2019	Inwoners 2019	MVA/inw	MVA - JR 2020-2021	Inwoners 2021	MVA 20-21/inw 2021
Aalter	48.124.658	28.906	1.665	16.597.639	29.242	568
Deinze	79.637.137	43.571	1.828	34.715.606	43.922	790
Kruisem	17.010.662	15.641	1.088	7.662.178	15.750	486
Lievegem	19.326.230	26.162	739	9.837.930	26.441	372
Oudsbergen	23.536.217	23.532	1.000	14.641.578	23.520	623
Pelt	45.161.610	32.902	1.373	24.275.503	33.383	727
Puurs-Sint-Amands	48.628.049	25.882	1.879	20.138.528	26.208	768
Total FB	281.424.564	196.596	1.431	127.868.961	198.466	644
Total VL	10.228.546.538	6.589.069	1.552	3.841.130.336	6.653.062	577

Als we de evolutie van de investeringen per inwoner over de periode van 2014 tot 2021 bekijken, valt op dat de fusiebesturen als groep nagenoeg elk jaar onder het Vlaamse gemiddelde scoorden tussen 2014-2019. Alleen in 2017 was dat niet het geval (voorbode van de fusie?). In 2020 (gemiddeld 305 euro voor de fusiebesturen tegenover 285 euro voor het Vlaamse gemiddelde) en 2021 (gemiddeld 341 euro voor de

was het belang minder. In 2020 zien we een gelijkaardig beeld voor 4 van de 7 fusiegemeenten. Oudsbergen hoeft in 2020 geen gebruik te maken van de waarborg. In 2021 valt ook Pelt af, zodat nog 3 van de 7 fusiegemeenten gebruik maken van de waarborg.

Het (heel kleine) verschil tussen het 'berekende aandeel zonder waarborg' en het 'effectief ontvangen bedrag' bij de niet-waarborggemeenten is het gevolg van de verdeling van de vrijgekomen waarborgen.

6 CONCLUSIES

De 15 gemeenten die voor een samenvoegingsoperatie kozen, waren allemaal **kleine besturen**, met een heel bescheiden inwoneraantal. Ook de nieuwe fusiegemeenten zijn naar omvang nog relatief bescheiden besturen, met uitzondering misschien van Deinze dat nu meer dan 43.000 inwoners telt.

De fuserende gemeenten verkeerden niet in een financieel problematische situatie. **De fusie gebeurde niet uit financiële noodwendigheid.** Dit strookt met eerder wetenschappelijk onderzoek: "Deze (financiële) bonus is voornamelijk als faciliterend beschouwd: belangrijk, maar niet doorslaggevend"⁵. Bestuurlijke motieven speelden de hoofdrol. Ze waren niet meer gewapend voor de nieuwe maatschappelijke evoluties en opdrachten met hun beperkt personeelsaantal ('éénmansdiensten').

Eind 2021 verkeerden de fusiebesturen in een **financieel uitstekende conditie**, (veel) beter dan de gemiddelde Vlaamse gemeente die het overigens financieel ook behoorlijk doet. De royale schuldovername kwam bovenop een goede uitgangspositie. Vandaag is hun autofinancieringsmarge (heel) hoog, hun schuldpositie (heel) laag en hun fiscale tarieven laag tot gemiddeld.

Deze uitstekende financiële positie vertaalt zich naar **aantrekkelijke toekomstperspectieven voor investeringen.**

- 5 van de 7 gemeenten planden eind 2019 veel meer **investeringsuitgaven** voor de periode 2020-2025 dan dat ze realiseerden in de periode 2014-2019 – of plannen evenveel investeringsuitgaven.
- de 2 andere gemeenten (Aalter en Deinze) plannen merkkelijk minder investeringen dan voordien, maar gaan de nieuwe bestuursperiode wel in met substantieel **lagere belastingtarieven**. Bovendien waren de investeringsuitgaven in deze 2 gemeenten in de vorige periode bovengemiddeld.
- De effectieve investeringen lijken in de fusiegemeenten zeker de goede richting uit te gaan. Waar de fusiebesturen gemiddeld (investeringsuitgaven per inwoner) lager scoorden dan het Vlaamse gemiddelde in de periode 2014-2019), veranderde dat vanaf het jaar 2020. Fusies lijken nu het investeringsniveau te stimuleren!
- De exploitatie-uitgaven van de fusiegemeenten stijgen iets sneller dan in de andere gemeenten, maar blijven op een lager niveau (gemeten per inwoner) dan de gemiddelde Vlaamse gemeenten. Voorlopig zien we geen elementen die wijzen op schaalvoordelen en efficiëntiewinsten bij fusies.

⁵ Prof. Dr. Ellen Wayenberg, Prof. Dr. Trui Steen e.a., *Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren*, ABB, 13 december 2018, p. 74.

AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR
AFDELING LOKALE FINANCIËN
Havenlaan 88 bus 70
1000 BRUSSEL
binnenland@vlaanderen.be