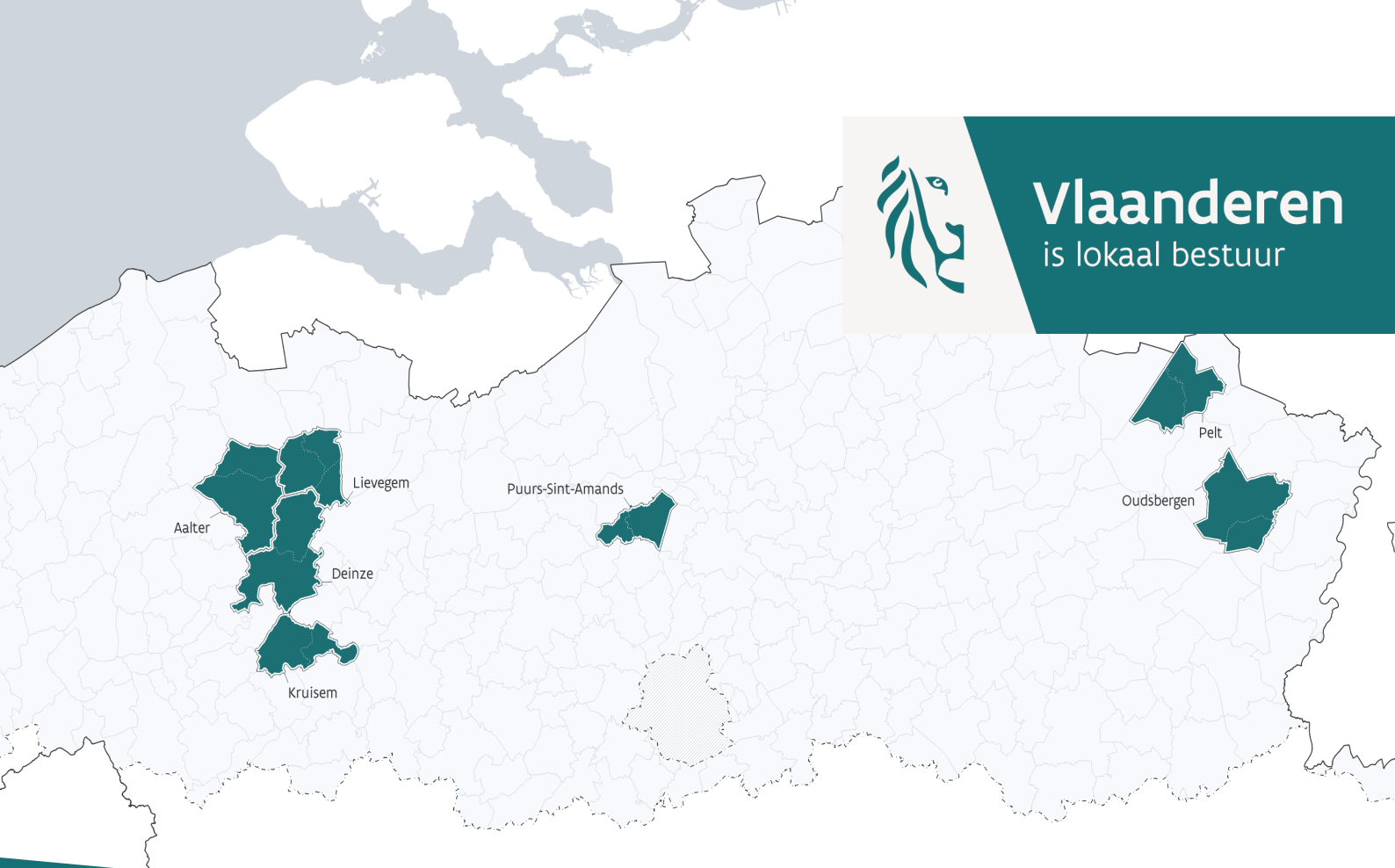




Vlaanderen
is lokaal bestuur



4 JAAR NA DE FUSIE:

FINANCIËLE INDICATOREN VAN DE
VLAAMSE GEMEENTEN DIE IN 2019
FUSEERDEN

13 oktober 2023

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR**

vlaanderen.be/lokaal-bestuur

Inhoud

1.	INLEIDING	4
2.	FINANCIËLE INDICATOREN VAN DE FUSIEBESTUREN VAN 2019	6
2.1.	DE AUTOFINANCIERINGSMARGE.....	6
2.2.	DE SCHULDEN.....	8
2.3.	DE AANVULLENDE PERSONENBELASTING (AANSLAGVOET)	10
2.4.	DE OPCENTIEMEN OP DE ONROERENDE VOORHEFFING (AANSLAGVOET)	12
2.5.	DE EIGEN BELASTINGEN	14
2.6.	DE UITGAVEN VOOR GOEDEREN EN DIENSTEN.....	16
2.7.	DE PERSONEELSUITGAVEN.....	18
2.8.	DE TOEGEKENDE WERKINGSSUBSIDIES.....	20
2.9.	DE INVESTERINGEN	22
2.10.	HET GEMEENTEFONDS	24
3.	CONCLUSIE	26

1. INLEIDING

Na de lokale verkiezingen van oktober 2024 zullen 13 nieuwe fusiegemeenten het levenslicht zien¹, met een behoorlijke schuldovername (door de Vlaamse overheid) als startbonus. De schuldovername bedraagt 200, 300, 400 of 500 euro per inwoner bij fusiegemeenten met een inwoneraantal van respectievelijk 20 tot 25.000 inwoners, 25 tot 30.000 inwoners, 30 tot 35.000 inwoners en meer dan 35.000 inwoners. De maximale schuldovername bedraagt 50 miljoen euro².

Naast 2 centrumsteden die nog groter zullen worden door het integreren van een (veel) kleinere buurgemeente, gaat het vooral over het samengaan van (eerder kleine) gemeenten. Het blijven in de helft van de gevallen gemeenten met een eerder bescheiden omvang. In 6 gevallen eindigen de nieuwe gemeenten³ nog (ruim) onder of net boven de 30.000 inwoners⁴.

Gemeenten die in 2024 zullen fuseren	Inwoners (1/1/2022)	Bedrag schuldovername
Ruiselede en Wingene	20.296	4.059.200
De Pinte en Nazareth	23.086	4.617.200
Galmaarden, Gooik en Herne	24.941	4.988.200
Ham en Tessenderlo	30.047	12.018.800
Lochristi en Wachtebeke	30.744	12.297.600
Meulebeke en Tielt	31.510	12.604.000
Melle en Merelbeke	36.773	18.386.500
Bilzen en Hoeselt	42.288	21.144.000
Borgloon en Tongeren	42.824	21.417.000
Lokeren en Moerbeke	49.388	24.694.000
Beveren, Kruibeke en Zwijndrecht	85.754	42.877.000
Hasselt en Kortesseem	88.119	44.059.500
Antwerpen en Borsbeek	541.856	50.000.000
		273.163.000

Dat was niet anders na de verkiezingen van oktober 2018, toen 7 nieuwe fusiegemeenten startten. Toen bedroeg de schuldovername 500 euro per inwoner, met een maximum van 20 miljoen euro per fusie. Dat was dus veel gunstiger voor de kleinere fusiegemeenten. Ook toen vormden de

¹ Tenminste als alle 28 gemeenten die een principiële beslissing namen tot fusie na de verkiezingen van oktober 2024, voor 31 december 2023 hun beslissing bevestigen in een definitieve beslissing.

² Ter illustratie: de gemeenten Ham en Tessenderlo hebben de afgelopen 4 jaar bijna 42,5 miljoen euro geïnvesteerd (zowel materiële, immateriële als financiële vaste activa én toegestane investeringssubsidies). Dit is gemiddeld ongeveer 10,6 miljoen euro per jaar. Het bedrag aan schuldovername overschrijdt dit jaarlijkse investeringsbudget.

³ Met gemeenten bedoelen we in deze nota zowel de rechtspersoon van de gemeente als de rechtspersoon van haar OCMW.

⁴ Het getal van 30.000 inwoners is wat willekeurig gekozen om 'gemeenten met een eerder bescheiden omvang' of 'eerder kleinere gemeenten' te definiëren. Het is geenszins de officiële visie van ABB dat fusiegemeenten minimaal 30.000 inwoners zouden moeten tellen.

nieuwe fusiegemeenten geen grote gemeenten, eerder integendeel: in 5 van de 7 gevallen betrof het gemeenten met (ruim) minder dan 30.000 inwoners (en 1 gemeente net boven die grens).

Het bedrag van de schuldovername voor de kleinere fusiegemeenten lag toen merkkelijk hoger dan het bedrag waar ze in 2023 op kunnen rekenen. Toen bedroeg hun bedrag aan schuldovername ongeveer 12 miljoen euro! De Vlaamse overheid neemt nu 'maar' 4 tot 5 miljoen euro schulden over van de 3 kleinere fusiegemeenten. Maar nieuwe fusiegemeenten met meer dan 30.000 inwoners kunnen ook rekenen op minstens 12 miljoen euro schuldovername.

Fusiegemeenten van 2019	Voormalige gemeenten	Inwoners (1/1/2016)	Bedrag schuldovername
Kruisem	Kruishouten en Zingem	15.664	7.832.000
Oudsbergen	Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek	23.379	11.689.500
Puurs-Sint-Amands	Puurs en Sint-Amands	25.331	12.665.500
Lievegem	Lovendegem, Waarschoot en Zomergem	25.842	12.921.000
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
			95.285.500

Een diepgaande evaluatie van de fusiegemeenten gebeurt na een voldoende lange periode, vanuit een brede invalshoek en met als basisvraag: hebben de nieuwe fusiebesturen meer bestuurskracht en leveren ze een betere dienstverlening dan de vroegere (deel-)gemeenten? In dat perspectief blijft deze nota over de fusiegemeenten van 2019 beperkt. De nota komt er nauwelijks 4 werkingsjaren na de fusie én bekijkt enkel een aantal financiële indicatoren. We gebruiken voornamelijk data uit de digitale rapportering van gegevens uit de jaarrekeningen 2016 tot 2022 van de gemeentebesturen.

Niettemin kan de nota een bijdrage leveren aan een meer globaal onderzoek van de fusiegemeenten. We bekijken achtereenvolgens enkele indicatoren over de algemene financiële positie van de fusiebesturen (1.1 en 1.2), hun ontvangsten (1.3 tot 1.5) en hun uitgavenpatroon (1.5 tot 1.9). Ten slotte bekijken we wat de impact is van de garantieregeling van het Gemeentefonds (1.10).

Voor elke indicator gaan we na hoe de fusiebesturen evolueren (look in vergelijking met de jaren voor de fusie) en vergelijken we de gemiddelden van de fusiegemeenten met het gemiddelde van alle Vlaamse gemeenten. Om de gemeenten zo goed mogelijk met elkaar te kunnen vergelijken gebruiken we voor de verschillende indicatoren niet de absolute cijfers. We zetten de absolute cijfers af tegen het aantal inwoners van de gemeente.

2. FINANCIËLE INDICATOREN VAN DE FUSIEBESTUREN VAN 2019

2.1. DE AUTOFINANCIERINGSMARGE

WAT

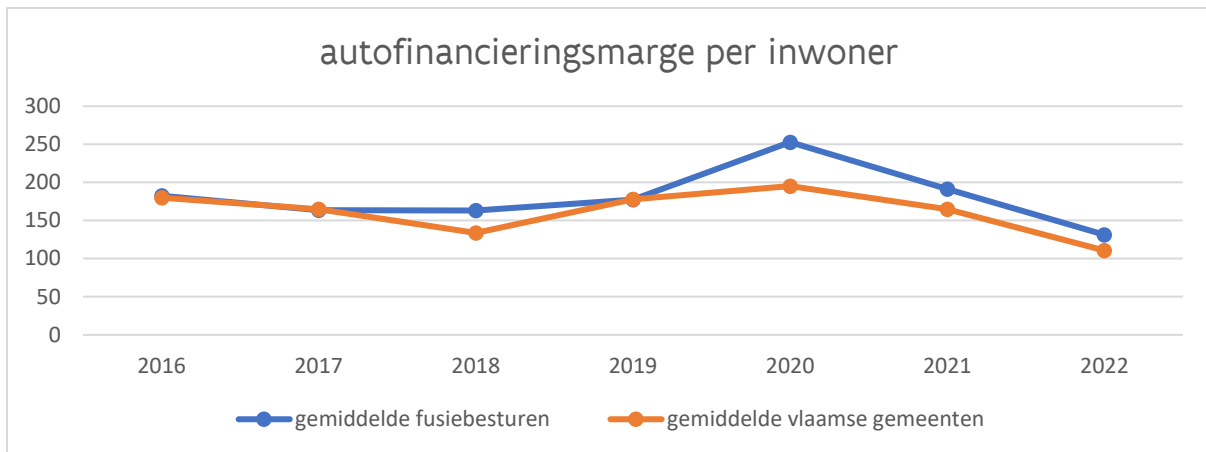
De autofinancieringsmarge (AFM) is een kernindicator voor de financiële duurzaamheid van een gemeente. Het geeft weer in welke mate een bestuur met de exploitatie-ontvangsten de exploitatie-uitgaven én de periodieke leningslasten kan dragen. Een AFM groter dan 0 betekent dat er van de exploitatie-ontvangsten nog middelen overblijven na het betalen van de exploitatie-uitgaven en de periodieke leningslasten. Het is de marge waarover een bestuur beschikt om nieuwe investeringen of andere beleidsinitiatieven te financieren. Een positieve AFM op het einde van een planperiode is overigens een verplichte norm die iedere gemeente moet respecteren in haar meerjarenplan.

WAAROM

We willen nagaan of de fusie (en de schuldvermindering) bijdroeg tot een verbetering van de structurele financiële duurzaamheid.

RESULTATEN

AFM / inwoner	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aalter	246	150	126	128	222	193	106
Deinze	178	169	184	219	247	158	19
Kruisem	272	234	260	261	307	276	220
Lievegem	154	150	168	117	264	171	110
Oudsbergen	150	212	160	165	308	249	252
Pelt	159	163	172	176	227	174	150
Puurs-Sint-Amands	154	95	97	184	236	186	184
gemiddelde fusiebesturen	183	163	163	177	253	191	131
gemiddelde Vlaamse gemeenten	180	165	134	178	195	165	111
verhouding fusiebesturen / vl	1,42%	-0,84%	21,94%	-0,34%	29,51%	16,23%	18,63%



CONCLUSIE

De gemeenten kenden voor de fusie een gemiddelde AFM per inwoner die je kon vergelijken met het gemiddelde van alle Vlaamse gemeenten. Enkel de gemeenten die later Kruisem (en ook wel Oudsbergen) zouden vormen, scoorden merklijk beter. De gemeenten die later Puurs-Sint-Amands werden, scoorden merklijk slechter. Maar in het algemeen waren het dus geen financieel armlastige gemeenten die in 2018 vrijwillig overgingen tot een samenvoeging.

Na de fusie en de schuldovername eind 2018 kennen de fusiegemeenten een structurele financiële duurzaamheid die beduidend beter is dan die van de gemiddelde Vlaamse gemeente (18,6% beter in 2022). In 4 van de 7 gemeenten ligt de AFM per inwoner in 2022 merklijk hoger dan het Vlaamse gemiddelde. De uitzonderingen zijn de gemeenten Aalter en Lievegem die op het Vlaamse gemiddelde scoren. Ook Deinze is enigszins atypisch, want daar daalde de AFM per inwoner drastisch in 2022 door de sterk gestegen exploitatie-uitgaven.

2.2. DE SCHULDEN

WAT

De Vlaamse regelgever legt geen norm op voor de maximale hoogte van de financiële schulden van de gemeenten. De mogelijkheid tot terugbetaling van de schulden zit vervat in het concept van de AFM. Toch biedt de hoogte van de financiële schulden een bijkomend inzicht in de financiële gezondheid van een Vlaamse gemeente, want niet alle vormen van financiële schulden (bijvoorbeeld alternatieve financiering via bulletleningen) zijn immers opgenomen in de AFM.

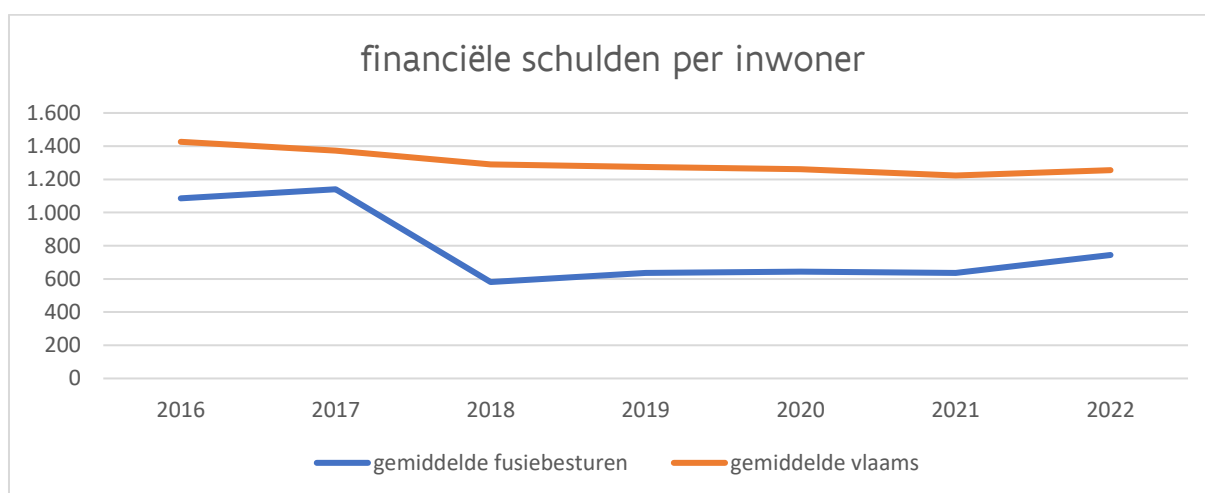
Bij de financiële schulden zuiverden we de onderlinge schulden tussen gemeente en OCMW uit.

WAAROM

We willen nagaan in hoeverre de fusie en de schuldovername de schuldpolitie van de fusiegemeenten beïnvloedde.

RESULTATEN

schuld per inwoner	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aalter	777	888	622	786	844	1.004	938
Deinze	1.618	1.704	1.012	1.038	1.057	962	1.347
Kruisem	624	580	50	43	107	117	122
Lievegem	1.286	1.188	571	622	655	629	604
Oudsbergen	646	593	67	49	42	72	84
Pelt	435	835	275	248	223	249	236
Puurs-Sint-Amands	1.837	1.653	998	1.194	1.118	999	1.267
gemiddelde fusiebesturen	1.085	1.140	581	636	644	636	743
gemiddelde Vlaamse gemeenten	1.426	1.373	1.289	1.274	1.261	1.223	1.255
verhouding fusiebesturen / vl	-31,40%	-20,43%	-121,82%	-100,26%	-95,86%	-92,22%	-68,87%



CONCLUSIE

De schuldovername gebeurde eind 2018. Niet onverwacht zien we de schulden van de fusiegemeenten gevoelig dalen in de jaarrekeningen 2018. De schulden halveerden!

Het valt op dat de gemeenten die fuseerden al voor de fusie gemiddeld minder schulden kenden dan de gemiddelde Vlaamse gemeente. Het bevestigt de stelling dat het niet de financieel meest kwetsbare gemeenten waren, die fuseerden.

Enkel de gemeenten die samen Deinze en Puurs-Sint-Amands vormden zaten voor 2018 behoorlijk boven het Vlaamse gemiddelde. In 2022 scoren diezelfde gemeenten nog altijd boven het Vlaamse gemiddelde, maar nu maar nipt erboven.

Op Lievegem en Pelt na, stegen de schulden van de fusiegemeenten de afgelopen jaren, waardoor hun 'voorsprong' tegenover het Vlaamse gemiddelde verkleint. Maar ze kunnen zich dat zonder de minste problemen permitteren.

2.3. DE AANVULLENDE PERSONENBELASTING (AANSLAGVOET)

WAT

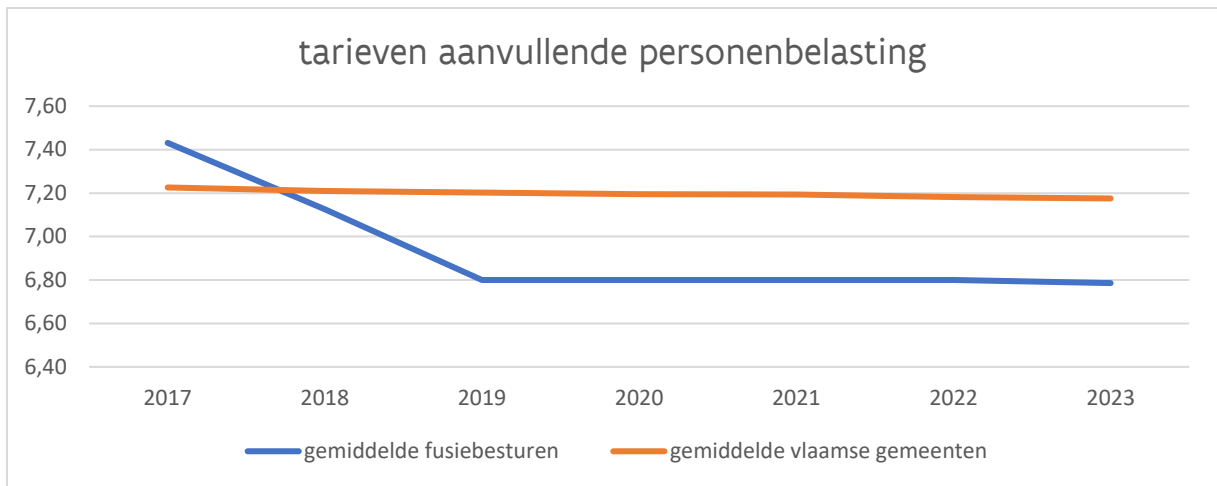
De gemeenten bepalen jaarlijks autonoom de aanslagvoet van de aanvullende personenbelasting (APB) die ze opleggen aan hun inwoners.

WAAROM

We willen weten hoe de nieuwe gemeentebesturen omgaan met de verschillende fiscale druk in de voormalige gemeenten.

RESULTATEN

tarief APB		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aalter	Aalter	6,5	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
Knesselare		8	7,5					
Deinze	Deinze	7,7	7,7	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Nevele		7,2	7,2					
Kruishoutem	Kruisem	8	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
Zingem		7,5	7,5					
Lovendegem	Lievegem	7,2	7	7	7	7	7	7
Waarschoot		7,5	7,5					
Zomergem		7,8	7,8					
Meeuwen-Gruitrode	Oudsbergen	8	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Opglabbeek		7,5	6,5					
Overpelt	Pelt	6	6	6	6	6	6	6
Neerpelt		7	7					
Puurs	Puurs Sint-Amands	7,7	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,4
Sint-Amands		8,3	7,9					
gemiddelde fusiebesturen		7,43	7,13	6,80	6,80	6,80	6,80	6,79
gemiddelde Vl. gemeenten		7,23	7,21	7,20	7,20	7,19	7,18	7,18
verhouding fusiebesturen / vl		2,84%	-1,18%	-5,59%	-5,50%	-5,46%	-5,31%	-5,43%



CONCLUSIE

Zonder uitzondering aligneerden de nieuwe gemeenten de aanslagvoeten van de APB op het laagste tarief van een van de deelnemende gemeenten. Geen enkele inwoner betaalt na de fusie een hoger APB-tarief. Sommigen, zoals de inwoners van de voormalige gemeente Knesselare, konden zelfs genieten van een substantiële verlaging: van 8% in 2017 naar 5,9% in 2019.

De verlaging van de APB-tarieven houdt bovendien de hele gemeentelijke bestuursperiode stand. Puurs-Sint-Amands heeft het tarief in 2023 zelfs nog (minimaal) verlaagd: van 7,5 naar 7,4%.

In 4 van de 7 fusiebesturen ligt het tarief in 2023 (behoorlijk) onder het Vlaams gemiddelde. Deinze, Puurs-Sint-Amands en Kruisem zitten (net) boven het gemiddelde.

2.4. DE OPCENTIEMEN OP DE ONROERENDE VOORHEFFING (AANSLAGVOET)

WAT

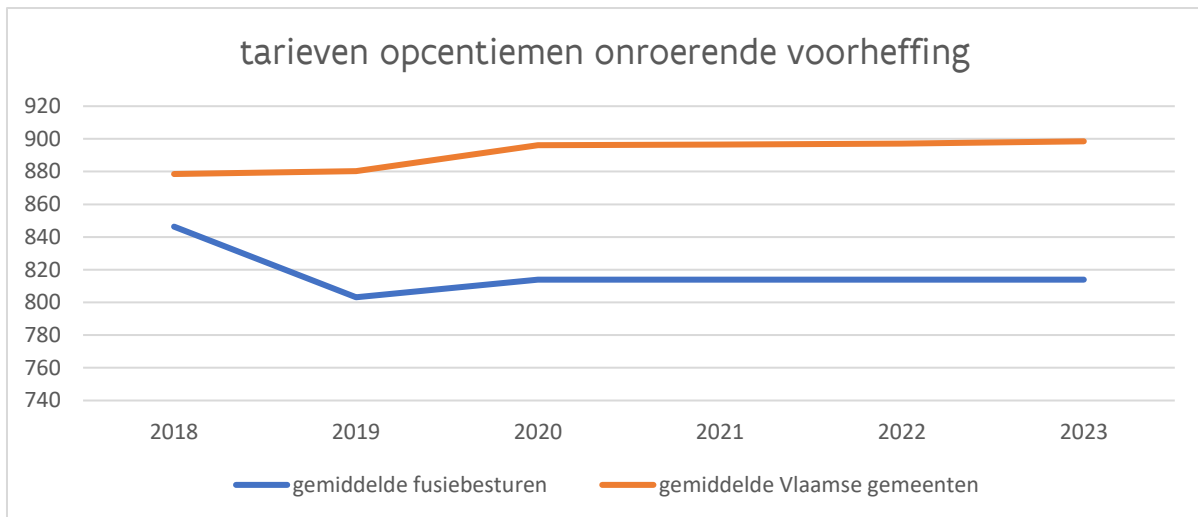
De gemeenten bepalen jaarlijks autonoom de aanslagvoet van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) die ze opleggen aan hun inwoners.

WAAROM

We willen weten hoe de nieuwe gemeentebesturen omgaan met de verschillende fiscale druk in de voormalige gemeenten.

RESULTATEN

tarief OOV		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aalter	Aalter	882	882	900	900	900	900
Knesselare		1039					
Deinze	Deinze	693	693	693	693	693	693
Nevele		992					
Kruishoutem	Kruisem	693	693	693	693	693	693
Zingem		693					
Lovendegem	Lievegem	834	834	834	834	834	834
Waarschoot		913					
Zomergem		866					
Meeuwen-Gruitrode	Oudsbergen	838	838	838	838	838	838
Opglabbeek		838					
Overpelt	Pelt	741	741	741	741	741	741
Neerpelt		787					
Puurs	Puurs-Sint-Amands	941	941	998	998	998	998
Sint-Amands		945					
gemiddelde fusiebesturen		846	803	814	814	814	814
gemiddelde Vl. gemeenten		879	880	896	897	897	899
verhouding fusiebesturen / vl		-3,66%	-8,77%	-9,18%	-9,22%	-9,27%	-9,42%



CONCLUSIE

Hetzelfde verhaal als bij de APB: de nieuwe gemeenten aligneerden zonder uitzondering de aanslagvoeten van de OOV op het laagste tarief van een van de deelnemende gemeenten. Geen enkele inwoner betaalt na de fusie een hoger OOV-tarief. De inwoners van de voormalige gemeente Knesselare (van 1.039 naar 882) en die van Nevele (van 992 naar 693), konden zelfs genieten van een substantiële vermindering van de OOV-druk.

De verlaging van de OOV-tarieven is meestal een blijver. Enkel 2 gemeenten verhoogden de tarieven in 2020 opnieuw. Minimaal in het geval van Aalter, iets beduidender in het geval van Puurs-Sint-Amands. Die laatste verlaagde in 2023 wel het tarief van de APB licht.

In 2023 kent slechts Puurs-Sint-Amands een tarief dat zich boven het Vlaamse gemiddelde situeert. Alle andere gemeenten kennen een OOV-tarief dat (behoorlijk) lager uitkomt dan het Vlaams gemiddelde of net gelijk is aan dat Vlaams gemiddelde (Aalter).

2.5. DE EIGEN BELASTINGEN

WAT

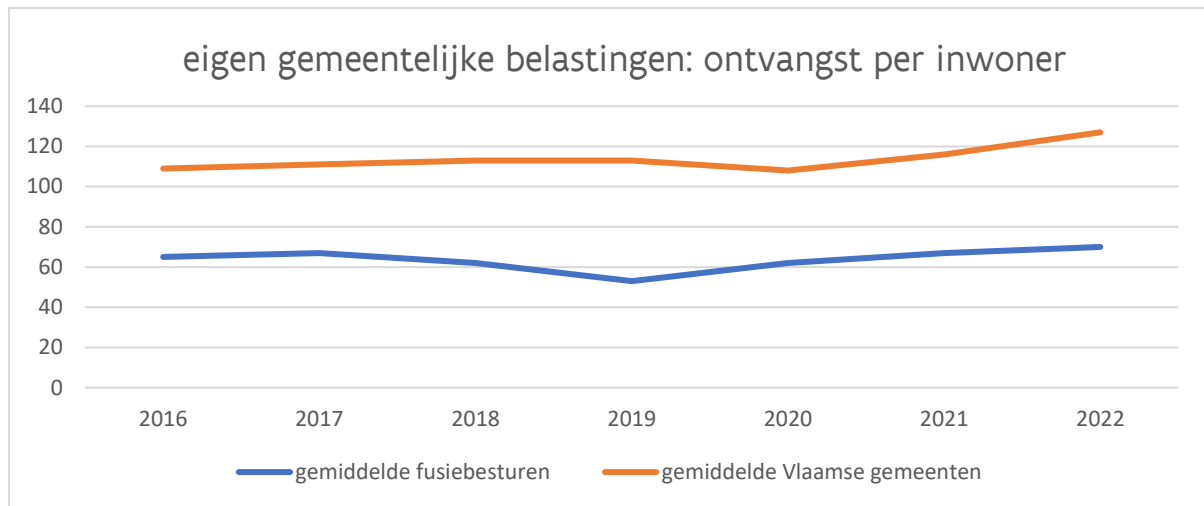
Los van de opbrengsten uit de APB en de OOV kennen de Vlaamse gemeenten fiscale ontvangsten uit tal van eigen belastingreglementen (op bedrijven, op het gebruik van het openbaar domein, op tweede verblijven, op de afgifte van allerhande documenten, ...). We groepeerden de ontvangsten uit die 'eigen belastingen' (MAR-rekeningen beginnend met 73) en zetten die af tegen het bevolkingsaantal van de gemeente. Retributies (die we niet uit de digitale rapportering kunnen halen) tellen we dus niet mee.

WAAROM

De nieuwe fusiegemeenten moeten ook de eigen belastingen uit de deelnemende gemeenten op elkaar afstemmen. Vaak hebben die gemeenten andere belastingen, of dezelfde belastingreglementen met andere tarieven. We willen nagaan hoe de fusiebesturen omgaan met de verschillende fiscale politiek in de (voormalige) deelgemeenten.

RESULTATEN

andere belastingen: opbrengst / inwoner	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aalter	33	31	19	4	5	9	34
Deinze	45	48	45	35	31	38	35
Kruisem	58	57	55	51	22	21	26
Lievegem	42	38	27	13	18	18	31
Oudsbergen	48	55	51	46	97	111	85
Pelt	80	81	78	61	75	78	77
Puurs-Sint-Amands	162	164	165	181	197	207	216
gemiddelde fusiebesturen	65	67	62	53	62	67	70
gemiddelde Vlaamse gemeenten	109	111	113	113	108	116	127
verhouding fusiebesturen / vl	-66,50%	-67,42%	-82,81%	-111,76%	-74,12%	-71,93%	-80,24%



CONCLUSIE

Ook hier zorgde de fusie voor een verlaging van de belastingdruk, zeker in het eerste jaar na de fusie (2019). Het doet vermoeden dat de nieuwe gemeenten de fiscale reglementen van de fusiebesturen aligneerden op diegene met de minste fiscale druk. Nader onderzoek moet die hypothese nog bevestigen.

We zien de volgende tendensen:

- De deelnemende gemeenten kenden ook voor 2019 een merkelijk lagere fiscale ontvangst per inwoner dan gemiddeld in Vlaanderen. Enkel de gemeenten die Puurs-Sint-Amands zouden vormen, waren daarop een uitzondering.
- De manifeste verlaging van de fiscale druk in 2019 is sindsdien wat teruggeschroefd, maar in 2022 liggen de ontvangsten uit de eigen belastingen per inwoner in de fusiegemeenten nog altijd behoorlijk lager (en in grotere mate dan voor de fusie) dan het Vlaamse gemiddelde.
- De gemeente Puurs-Sint-Amands vormt onder de fusiegemeenten een opvallende uitzondering.

2.6. DE UITGAVEN VOOR GOEDEREN EN DIENSTEN

WAT

De uitgaven voor 'goederen en diensten' zijn allerhande exploitatie-uitgaven die een bestuur moet betalen: uitgaven voor huur, energie, water, kantoorbenodigdheden, klein ICT-materiaal, onderhoudsproducten, abonnementen, catering, verzekeringen, consultancy, uitzendarbeid, ... We kijken daarvoor naar de geboekte uitgaven op de rubrieken 60 en 61 van het MAR-rekeningenstelsel.

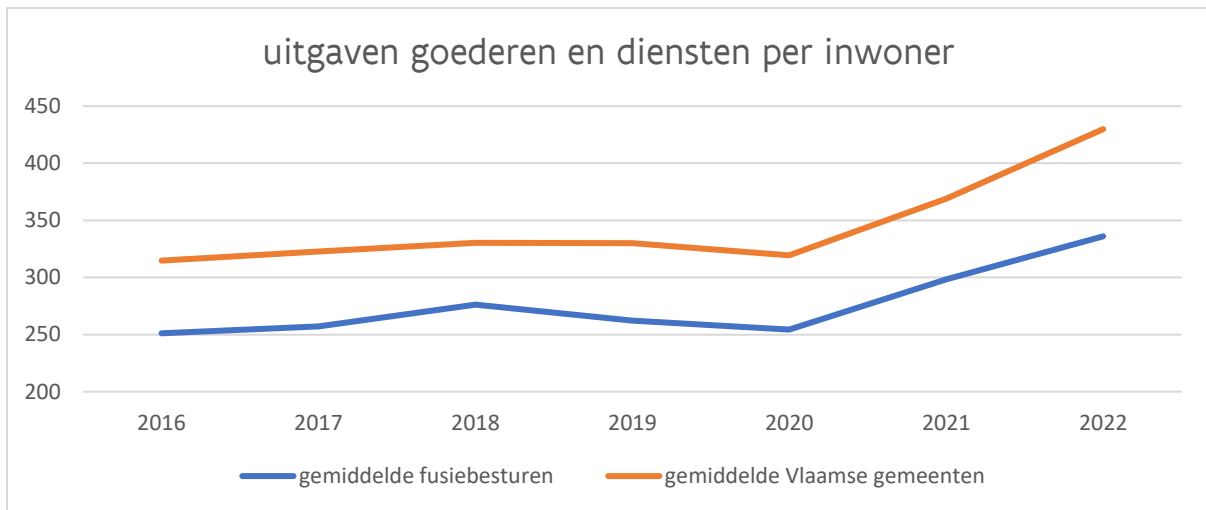
WAAROM

Theoretisch kunnen fusies (schaalvergrotingen) leiden tot schaafeffecten en dus tot kostenbesparingen, zeker in grotere organisaties en zeker op de iets langere termijn. Maar in een eerste fase kan een samenvoegingsoperatie extra kosten (studies, consultancy, nieuwe proefprojecten,) met zich meebrengen.

We willen nagaan of de uitgaven van de fusiebesturen binnen de rubriek 'goederen en diensten' aanwijzingen bevatten die deze hypothese ondersteunen. Zijn er de eerste jaren na de fusie minder uitgaven of net niet?

RESULTATEN

uitgaven goederen en diensten / inwoner	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aalter	221	230	265	249	231	263	329
Deinze	278	306	312	285	296	336	376
Kruisem	321	356	365	389	368	493	531
Lievegem	207	222	267	226	210	257	291
Oudsbergen	160	165	198	191	183	204	240
Pelt	169	172	170	157	162	176	189
Puurs-Sint-Amands	427	373	387	398	369	440	479
gemiddelde fusiebesturen	251	257	276	262	254	298	336
gemiddelde Vlaamse gemeenten	315	323	330	330	319	369	430
verhouding fusiebesturen / vl	-25,34%	-25,52%	-19,61%	-25,88%	-25,56%	-23,69%	-27,93%



CONCLUSIE

De uitgaven voor goederen en diensten (per inwoner) evolueren bij de nieuwe fusiebesturen op bijna identieke manier als bij de gemiddelde Vlaamse gemeente. In bijna alle gemeenten dalen de uitgaven licht in het coronajaar 2020. Fusiegemeenten Deinze en Pelt zijn de uitzonderingen op de regel. In het hoge inflatiejaar 2022 merken we wel een duidelijke stijging van de uitgaven bij alle gemeenten.

De gemeenten die samen de fusiegemeenten uitmaakten besteedden voor de fusie ongeveer een kwart minder uitgaven aan de rubriek 'goederen en diensten' (- 25% in 2016 en 2017). Ook na de fusie blijft diezelfde verhouding bestaan.

In 2018 was het verschil tussen de fusiebesturen en het Vlaamse gemiddelde het kleinst (-19,6%): een signaal van extra 'samenvoegingskosten' voor de fusiebesturen? In 2022 was het verschil tussen de fusiegemeenten en het Vlaams gemiddelde het grootst (-27,9%): het begin van een trend richting kostenbesparingen door de fusies? De verschillen zijn te klein en het aantal jaren in het overzicht te gering om daar harde uitspraken over te doen.

2.7. DE PERSONEELSUITGAVEN

WAT

De personeelsuitgaven (rubriek 62 in het MAR-rekeningenstelsel) beperken we in deze analyse tot de loonlasten voor de contractuele en de statutaire personeelsleden van het lokaal bestuur. De 'uitgaven voor het onderwijzend personeel', de 'pensioenlasten' en de 'andere personeelskosten' tellen we niet mee.

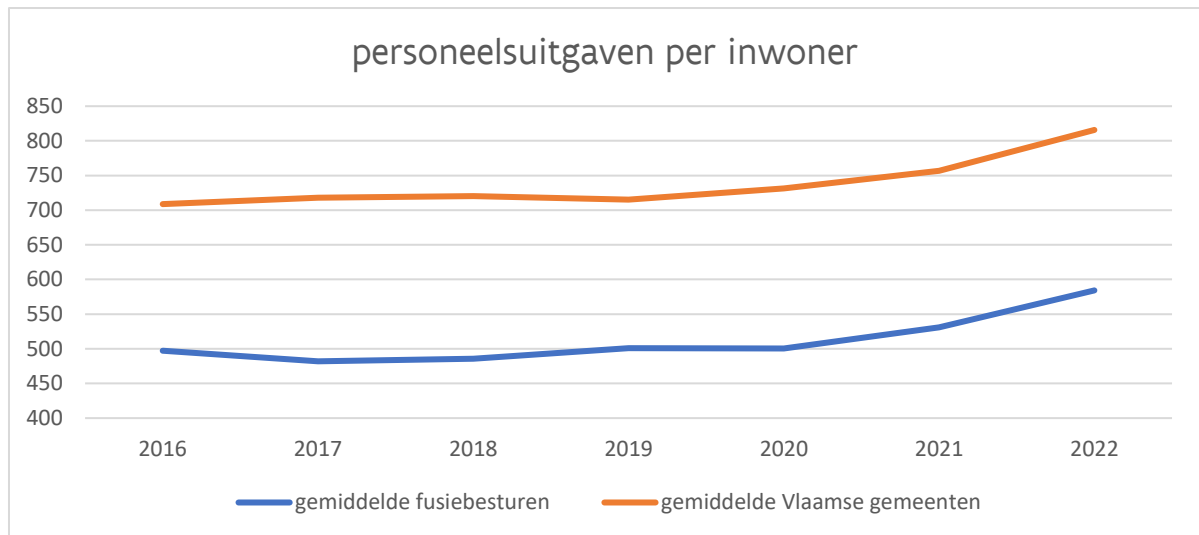
WAAROM

Theoretisch kunnen fusies (schaalvergrotingen) aanleiding geven tot bepaalde schaaffecten zoals besparingen op de personeelsbudgetten (minder personeel). Die schaaffecten kan je wellicht gemakkelijker realiseren in grote organisaties (de gemeenten die fuseerden in 2019 waren meestal kleinere gemeenten met een beperkte personeelsbezetting), in een private context (de lokale besturen kennen veel statutaire medewerkers) en na verloop van tijd (vandaag zijn we nog maar 4 jaar na de fusie).

We willen nagaan of de uitgaven van de fusiebesturen binnen de rubriek 'personeelsuitgaven' aanwijzingen bevatten die de hypothese ondersteunen dat er de eerste jaren na de fusie geen verminderde personeelsuitgaven zijn, maar net meer.

RESULTATEN

personeelsuitgaven / inwoner	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aalter	422	433	456	472	449	462	502
Deinze	592	610	579	578	592	652	759
Kruisem	388	402	411	421	409	414	466
Lievegem	448	465	479	488	478	514	558
Oudsbergen	409	418	423	430	423	454	441
Pelt	375	391	414	445	467	494	524
Puurs-Sint-Amands	777	559	561	602	595	610	684
gemiddelde fusiebesturen	497	482	486	501	501	531	584
gemiddelde Vlaamse gemeenten	709	718	720	715	731	757	816
verhouding fusiebesturen / vl	-42,48%	-48,94%	-48,27%	-42,73%	-46,09%	-42,45%	-39,62%



CONCLUSIE

De personeelsuitgaven (per inwoner) evolueren in de fusiebesturen op precies dezelfde wijze als in de gemiddelde Vlaamse gemeente. De personeelsuitgaven in de gemeenten die later de fusiebesturen zouden vormen, lagen voor de fusie beduidend lager dan gemiddeld en dat bleef zo na de fusie.

Als er zich al een (bescheiden) trend zou voordoen, dan lijken de personeelsuitgaven in de fusiebesturen sneller te stijgen dan in de andere besturen. Lagen de personeelsuitgaven per inwoner in de fusiebesturen voor de fusie ongeveer 48% lager dan gemiddeld, dan lagen die uitgaven in 2022 nog maar 39,6% lager. Is dat het begin van een ruimer en sterker wordend personeelsbestand in de fusiebesturen? De toekomst zal dat uitwijzen.

2.8. DE TOEGEKENDE WERKINGSSUBSIDIES

WAT

De lokale besturen moeten aangeven aan welke ‘tegenpartij’ ze werkingssubsidies toekennen. Ze doen dat met de zogenaamde ESC-code (de economischesectorcode) in hun registratiesysteem. De werkingssubsidies van de gemeente aan haar ‘verbonden organisatorische entiteiten’ zijn talrijk. Denk maar aan de politiezone, de hulpverleningszone, de intercommunales, het autonoom gemeentebedrijf, de welzijnsvereniging, het bestuur van de eredienst, ... Maar de gemeenten verlenen ook werkingssubsidies aan hun inwoners en hun bedrijven.

We gaan na hoeveel werkingssubsidies⁵ de gemeenten toekenden aan de ‘huishoudens’ en de ‘niet-financiële vennootschappen’. Dat bedrag zetten we af tegen het aantal inwoners van de gemeente.

WAAROM

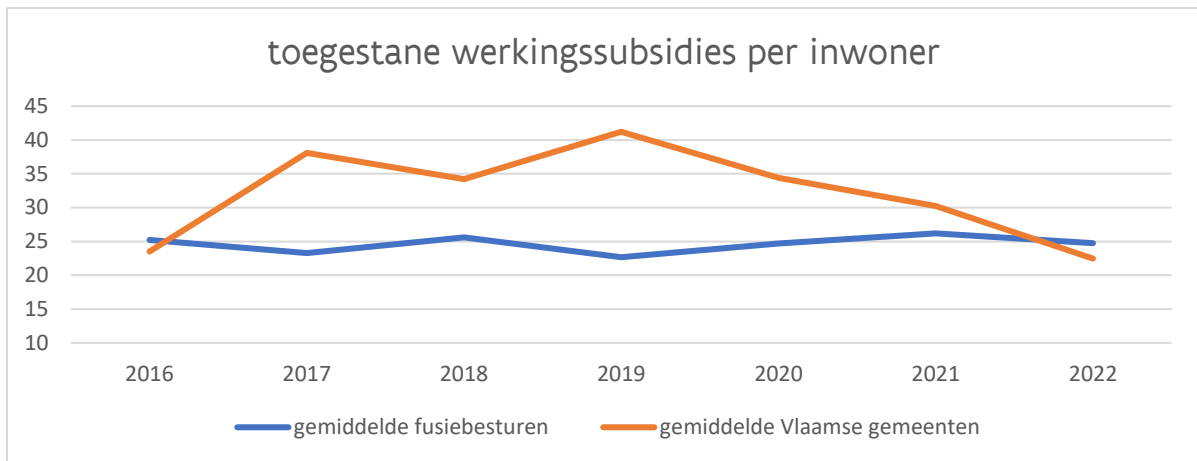
We vragen ons af of de fusiegemeenten hun subsidies aligneerden op het hoogste niveau van de vroegere deelgemeenten, zoals ze dat in omgekeerde zin deden met de fiscale tarieven.

De hoogte van deze werkingssubsidies geeft geen indicatie over de mate van dienstverlening van de gemeente aan haar burgers en bedrijven. Het meten van de mate (en van de kwaliteit) van de dienstverlening van een gemeente is een studie op zich. Maar de hoogte van de subsidies (en de evolutie ervan) kan een indicatie zijn van de mate van ondersteuning van de gemeente aan haar burgers en bedrijven. Van de mate waarin een gemeente stimulansen geeft aan burgers en bedrijven om bepaalde gedragingen te stimuleren of te wijzigen.

RESULTATEN

toegestane werkingssubsidies / inwoner	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aalter	15	13	14	37	54	31	28
Deinze	21	27	31	5	5	7	21
Kruisem	16	13	12	11	20	25	11
Lievegem	9	10	12	58	14	8	13
Oudsbergen	39	22	31	19	20	39	25
Pelt	57	55	55	23	47	54	53
Puurs-Sint-Amands	13	10	9	10	13	26	11
gemiddelde fusiebesturen	25	23	26	23	25	26	25
gemiddelde Vlaamse gemeenten	24	38	34	41	34	30	22
verhouding fusiebesturen / vl	6,73%	-63,52%	-33,75%	-81,84%	-39,24%	-15,48%	9,21%

⁵ Zowel de algemene, de prijs- als de andere dan algemene toegestane werkingssubsidies rekenden we mee.



CONCLUSIE

De cijfers uit de jaarrekeningen lijken aan te geven dat de fusiebesturen ook na de fusie hun subsidiepolitiek op peil hielden, terwijl de gemiddelde Vlaamse gemeente haar werkingssubsidies aan burgers en bedrijven verminderde sinds het coronajaar 2020. In 2022 zouden de fusiegemeenten gemiddeld zelfs meer werkingssubsidies per inwoner toegekend hebben aan burgers of bedrijven dan de andere Vlaamse gemeenten.

Een methodologische kanttekening is hier op zijn plaats. De correctheid van de eindcijfers in de gemeentelijke jaarrekeningen hangt rechtstreeks af van de correctheid van de dagelijkse registraties in de boekhouding door de boekhouddiensten van de gemeentebesturen. Registreren die boekhouddiensten de economischesectorcodes voor elke individuele uitgave correct? Die vraag kan je stellen als je de resultaten van de individuele fusiegemeenten nader bekijkt. Het valt op dat de werkingssubsidies per inwoner soms heel hard stijgen (Aalter), soms heel hard dalen (Deinze) of soms heel rare bokkensprongen maken (Lievegem).

Met de digitaal gerapporteerde jaarrekeningcijfers is het heikel om uitspraken te doen over de ondersteuningsgraad van burgers en bedrijven door de fusiegemeenten. We houden ons daarom voorlopig op de vlakte. We hebben geen indicaties dat de ondersteuningsgraad van de fusiebesturen uitbreidt ten opzichte van de ondersteuningspolitiek van de andere gemeenten. Verder onderzoek met andere bronnen, moet daar uitsluitsel over geven.

2.9. DE INVESTERINGEN

WAT

Bij de gemeentelijke investeringen is er sprake van de zogenaamde legislatuurcyclus. In de eerste jaren van een gemeentelijke bestuursperiode (6 jaar) werken de nieuwe bestuursploegen plannen uit en investeren ze minder dan gemiddeld. De uitgevoerde investeringen pieken tegen het einde van de bestuursperiode, met een uitloper in het eerste jaar van de nieuwe bestuursperiode.

De investeringsuitgaven per jaar opvolgen is daarom weinig zinvol, we beschouwen die beter over een welbepaalde periode. Daarom vergelijken we de investeringen van de gemeenten in de periode 2014-2016 (3 jaar, te beginnen met het tweede jaar na de lokale verkiezingen van oktober 2012) met de investeringen in de periode 2020-2022 (ook 3 jaar, te beginnen met het tweede jaar na de lokale verkiezingen van oktober 2018). In deze laatste periode waren de fusiebesturen al volop aan de slag.

Als 'investerings' beschouwen we de investeringen van de gemeenten in de meest strikte zin, dus enkel de investeringen in 'materiële vaste activa'⁶. De uitgaven voor die investeringen in de genoemde periodes zetten we af tegen het inwonersaantal van de gemeenten in 2016 en 2022.

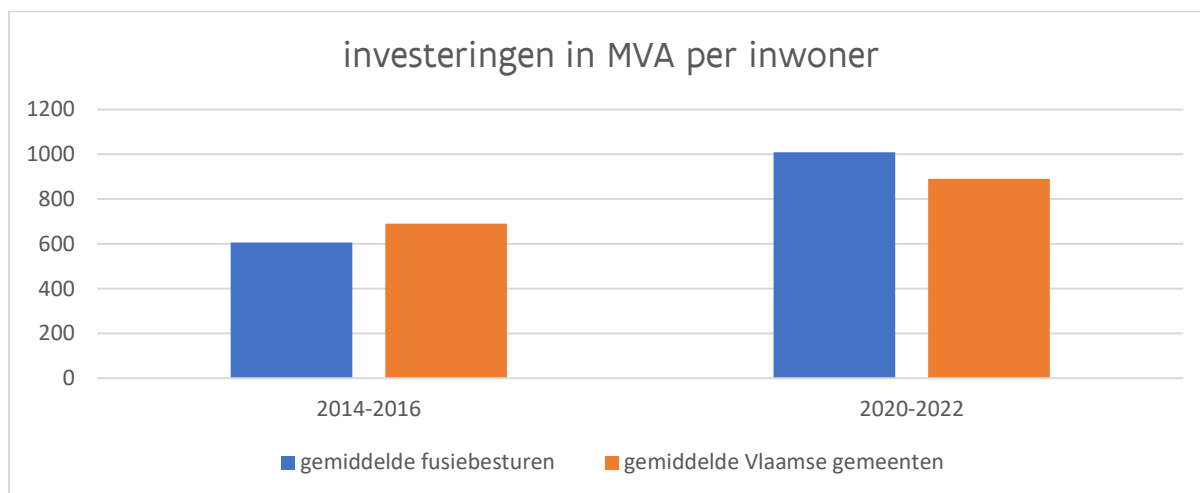
WAAROM

We willen weten of de fusies aanleiding gaven tot een investeringsinjectie. De fusiebesturen bekwamen een financiële impuls (de schuldovername) en zouden daardoor over meer bestuurskracht moeten beschikken dan de vroegere (deel-) gemeenten. Leidde dat tot meer investeringen door henzelf?

RESULTATEN

	investerings MVA 2014-2016		investerings MVA 2020-2022		stijgings%
	totaal	per inwoner	totaal	per inwoner	totaal bedrag
Aalter	9.839.974	346	30.284.124	1.032	207,77%
Deinze	47.911.432	1.121	45.286.319	1.022	-5,48%
Kruisem	6.855.477	438	13.008.502	819	89,75%
Lievegem	6.696.892	259	14.236.683	534	112,59%
Oudsbergen	9.679.755	414	22.193.483	940	129,28%
Pelt	11.695.291	366	37.356.090	1.112	219,41%
Puurs-Sint-Amands	24.416.342	964	39.107.747	1.486	60,17%
fusiebesturen	117.095.163	606	201.472.948	1.009	72,06%
alle vlaamse gemeenten	4.474.887.363	691	5.947.586.604	891	32,91%
verhouding fusiebesturen / vl		-12,31%		13,21%	

⁶ We houden dus geen rekening met de 'toegestane investeringssubsidies' en de investeringen in de 'financieel vaste activa' en in de 'immateriële vaste activa'.



CONCLUSIE

De resultaten spreken voor zich. In de periode voor de fusie investeerden 5 van de 7 (toekomstige) fusiegemeenten beduidend minder dan het Vlaamse gemiddelde: 691 euro per inwoner voor de 3-jarige periode 2014-2016. Enkel de gemeenten die de toekomstige fusiegemeenten Deinze en Puurs-Sint-Amands zouden vormen, investeerden toen al beduidend meer dan gemiddeld (respectievelijk 1.121 en 964 euro per inwoner).

Na de fusie keerde de situatie volledig om: 5 van de 7 fusiegemeenten investeren beduidend meer dan het Vlaamse gemiddelde (891 euro per inwoner). Enkel de fusiegemeenten Lievegem en Kruisem investeerden in de periode 2020-2022 nog altijd (merkelijk) minder dan gemiddeld (maar wel merkkelijk meer dan voor de fusie). De grootste investeerders voor de fusie (Deinze en Puurs-Sint-Amands) bleven het hoge investeringsniveau aanhouden, zeker de gemeente Puurs-Sint-Amands.

We kunnen dus besluiten dat de fusie en het hoge bedrag van de schuldovername een investeringsimpuls veroorzaakten in de betrokken gemeenten.

2.10. HET GEMEENTEFONDS

WAT

De fusiegemeenten bekwamen nog een andere financiële bonus bovenop de schuldovername. Ze kregen de garantie dat het aandeel uit het Gemeentefonds van de nieuwe fusiegemeente niet kleiner mag zijn dan de som van het (jaarlijks te indexeren) aandeel van de samengevoegde gemeenten⁷.

WAAROM

We willen weten wat het effect is van die garantieregeling: is ze nuttig voor de fusiebesturen?

RESULTATEN

Bij de fusiegemeenten waarvoor de garantieregeling nuttig was (de fusiegemeenten voor wie het aandeel uit het Gemeentefonds minder zou bedragen als de garantieregeling niet bestond) plaatsten we hun aandeel in de kolom 'definitief aandeel Gemeentefonds' in het rood.

	2017	2018	2019			2020			2021			2022		
			def. aandeel gf (rood = wb)	aandeel zonder fusiewaarborg	verschil	def. aandeel gf (rood = wb)	aandeel zonder fusiewaarborg	verschil	def. aandeel gf (rood = wb)	aandeel zonder fusiewaarborg	verschil	def. aandeel gf (rood = wb)	aandeel zonder fusiewaarborg	verschil
Puurs	3.104.663	3.224.676												
Sint-Amands	1.658.586	1.734.346												
Puurs-Sint-Amands	4.763.249	4.959.022	5.168.127	4.993.932	174.195	5.386.049	5.211.690	174.359	5.613.160	5.465.143	148.017	5.849.848	5.586.630	263.218
Aalter	3.931.185	4.129.052												
Knesselare	1.911.920	1.919.073												
Aalter	5.843.105	6.048.125	6.242.964	6.242.844	120	6.506.922	6.506.748	174	6.758.876	6.758.871	5	6.945.633	6.945.653	-20
Deinze	8.337.517	8.625.655												
Nevele	2.452.061	2.524.873												
Deinze	10.789.578	11.150.528	12.473.940	12.474.091	-151	12.862.713	12.862.605	108	13.376.987	13.377.233	-246	13.866.345	13.866.764	-419
Kruishoutem	1.637.363	1.699.359												
Zingem	1.486.296	1.536.458												
Kruisem	3.123.659	3.235.817	3.351.680	3.248.655	103.025	3.471.692	3.396.767	74.925	3.596.001	3.474.611	121.390	3.724.761	3.602.922	121.839
Lovendegem	1.570.577	1.657.539												
Waarschoot	1.741.980	1.791.582												
Zomergem	1.939.603	2.031.362												
Lievegem	5.252.160	5.480.483	5.720.075	5.604.358	115.717	5.970.142	5.815.903	154.239	6.231.141	6.032.176	198.965	6.503.550	6.201.055	302.495
Opglabbeek	2.068.995	2.119.417												
Meeuwen-Gruitrode	3.563.796	3.665.249												
Oudsbergen	5.632.791	5.784.666	5.937.491	5.935.454	2.037	6.145.613	6.145.403	210	6.337.729	6.337.685	44	6.468.178	6.468.121	57
Neerpelt	4.031.553	4.052.960												
Overpelt	3.484.709	3.634.594												
Pelt	7.516.262	7.687.554	7.873.293	7.805.054	68.239	8.063.520	8.039.059	24.461	8.417.574	8.417.532	42	8.679.429	8.679.429	0

⁷ Zie artikel 10, §1/1 van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds:

“§ 1/1. De toepassing van dit decreet mag er, ingeval van een samenvoeging van gemeenten, niet toe leiden dat de nieuwe gemeenten minder ontvangen dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten of delen van gemeenten in het jaar dat voorafgaat aan de samenvoeging....

De in het eerste lid gewaarborgde ontvangst voor de nieuwe gemeenten wordt, met ingang van het jaar van de samenvoeging, elk jaar geïndexeerd. De indexatie is cumulatief.

De overeenkomstig het tweede lid toe te passen index is gedurende elk jaar van de eerste bestuursperiode van de nieuwe gemeenten gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de percentages waarmee de aandelen van de samen te voegen gemeenten wijzigen in het laatste jaar voorafgaand aan de samenvoeging ten opzichte van het voorlaatste jaar voorafgaand aan de samenvoeging.

Vanaf het eerste jaar van de tweede bestuursperiode is de toe te passen index gelijk aan de in het derde lid vermelde index, met als maximum het evolutiepercentage van de dotatie, vermeld in artikel 3.”

CONCLUSIE

De garantieregeling was in 2019 nuttig voor 5 van de 7 fusiegemeenten. Vooral de gemeenten Puurs-Sint-Amands, Lievegem en Kruisem hadden zonder de garantieregeling ruim 100.000 euro minder ontvangen uit het Gemeentefonds. Voor Pelt en zeker voor Oudsbergen was het belang minder. In 2020 zien we een gelijkaardig beeld voor 4 van de 7 fusiegemeenten: Oudsbergen hoefde in 2020 geen gebruik te maken van de waarborg.

In de jaren 2021 en 2022 was de garantieregeling nog (heel) nuttig voor 3 van de 7 fusiegemeenten, met name voor Kruisem (+ 121.000 euro), Puurs-Sint-Amands (+ 263.000 euro) en Lievegem (+ 302.000 euro).

3. CONCLUSIE

Een diepgaande evaluatie van de fusiegemeenten gebeurt bij voorkeur na een voldoende lange periode, vanuit een brede invalshoek en met als basisvraag: hebben de nieuwe fusiebesturen meer bestuurskracht en leveren ze een betere dienstverlening dan de voormalige (deel-)gemeenten?

Deze nota over de fusiegemeenten uit 2019 blijft in dat perspectief beperkt. De nota komt er nauwelijks 4 werkingsjaren na de samenvoegingsoperatie en gaat enkel dieper in op enkele financiële indicatoren. De digitaal gerapporteerde gegevens uit de jaarrekeningen van 2016 tot 2022 vormen onze voornaamste bron. Maar ondanks de beperkingen, kan de nota toch relevant zijn als opstapje naar een bredere evaluatie.

Bovendien moeten we oppassen met de stelling dat we hier een analyse presenteren van de gevolgen van een fusie. De samenvoeging van 15 gemeenten tot 7 fusiegemeenten in 2019 ging gepaard met een grote overname van gemeentelijke schulden door de Vlaamse overheid. De kleinste fusiegemeente (Kruisem, 15.664 inwoners) bekwam een schuldovername van bijna 8 miljoen euro! De 5 gemeenten tussen de 23.000 en de 32.000 inwoners (Oudsbergen, Puurs-Sint-Amands, Lievegem, Aalter, Pelt) bekwamen een schuldovername van 11,6 tot bijna 16 miljoen euro!

Van de 13 nieuwe fusiebesturen die het levenslicht zullen zien na de verkiezingen van oktober 2024 zijn er 3 besturen met minder dan 30.000 inwoners, die elk een bedrag tussen de 4 en 5 miljoen euro aan schuldovername zullen genieten. Bij alle andere nieuwe fusiebesturen zal de Vlaamse overheid ook minstens 12 miljoen euro aan schulden overnemen!

Deze nota is dus niet zozeer een 'evaluatie van een fusie', maar wel een waarheidsgetrouwe beschrijving van wat er gebeurt als een lokaal bestuur plots een serieuze financiële injectie bekommt. En wat gebeurt er dan?

- De **fiscale druk** voor de burgers en de bedrijven **daalt**. Overal aligneerden de nieuwe gemeentebesturen de tarieven van de APB en de OOV en wellicht ook die van de eigen belastingen op het niveau van het laagste tarief van één van de vroegere deelgemeenten. De besturen kregen wel de garantie dat hun geïndexeerd aandeel uit het Gemeentefonds, minstens behouden zou blijven.
- De **exploitatie-uitgaven** (uitgaven voor 'goederen en diensten' en 'personeelsuitgaven') van de fusiegemeenten volgen een **normaal ritme**, vergelijkbaar met de exploitatie-uitgaven van de gemiddelde Vlaamse gemeente. Ernstige indicaties van 'schaaleffecten' of van 'extra personeel voor extra ondersteuning aan burgers of bedrijven' zien we 4 jaar na de fusie niet.
- De **investeringen** krijgen een **boost**. De meeste fusiebesturen evolueren van (merkelijk) lager dan gemiddelde investeerders naar (merkelijk) meer dan gemiddelde investeerders.
- De **financiële duurzaamheid** van de fusiegemeenten **stijgt**. Ondanks de lagere fiscale tarieven en de stijging van de investeringen (en de schulden), sluiten de fusiebesturen het boekjaar 2022 af met merkelijk mooiere cijfers voor de autofinancieringsmarge en de financiële schulden dan het gemiddelde Vlaamse bestuur.

Agentschap Binnenlands Bestuur
Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 (bus 70)
1000 Brussel

binnenland@vlaanderen.be