

Een toekomstblik op de lokale financiën in Vlaanderen¹



Jan Leroy,

Directeur Bestuur, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Abstract

Flemish local authorities are in quite good fiscal condition at the start of the new local legislature, which runs from 2019 up to 2024. Although, big financial problems arise due to the growing expenditure for their statutory staff pensions. Without support by the other (regional and federal) central governments, local authorities might be obliged to cut in investment spending. This means that they wouldn't be able to react properly to the important social and civic challenges coming from the society.

Bij de start van de nieuwe gemeentelijke legislatuur 2019-2024 staan de lokale financiën onder zware druk. Zeker de pensioenen worden een bijzonder harde noot om te kraken, tenzij de volgende federale of Vlaamse regeringen met extra middelen over de brug komen, met stijgende pensioenkosten en de negatieve impact van de taxshift op de gemeentelijke inkomsten.

¹ Bijdrage gebaseerd op een lezing voor het Belgisch Financieel Forum Vlaams-Brabant op 3 december 2018 in Leuven.



Zowat alle Vlaamse gemeenten zullen de voorbije legislatuur afsluiten met een positieve autofinancieringsmarge. Dat betekent dat ze uit het verschil tussen hun dagelijkse inkomsten en uitgaven (de zogenaamde exploitatie) voldoende middelen halen om de aflossingen van de eerder aangegane leningen te financieren. De gemeentelijke schulden bleven trouwens zeer goed onder controle, al stemt één van de oorzaken hiervan, het feit dat lokale besturen eigenlijk te weinig investeren, misschien minder vrolijk.

Een blik in de nabije toekomst leert dat het er niet echt goed uitziet. In deze bijdrage brengen we een overzicht van wat nu bekend is aan financiële bedreigingen voor de lokale uitgaven- en ontvangsten.

Vergrijzing

Heel West-Europa kampt met een toenemende vergrijzing van de bevolking. Het feit dat een steeds groter deel van de inwoners tot de oudere mensen behoort, ondervinden de lokale besturen op drie verschillende wijzen: extra uitgaven voor alle vormen van zorg, een sterke stijging van wat moet betaald worden voor pensioenen en een bedreiging van de inkomstenzijde.

Via hun OCMW's zijn lokale besturen belangrijke spelers op het vlak van de ouderenzorg in Vlaanderen. Het gaat dan niet alleen om de klassieke woonzorg, maar ook om allerlei andere vormen van speciale huisvesting (met bv. assistentiewoningen) en diverse vormen van thuiszorg, met de bedoeling mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Een oudere bevolking betekent meer uitdagingen om aan de toenemende zorgnoden het hoofd te bieden. Dit weegt op de lokale investerings- en personeelsuitgaven. Maar een sterk lokaal ouderenbeleid voeren vergt ook institutionele aanpassingen. Lokale besturen zijn vragende partij voor meer regie-instrumenten in deze sector. Nu hebben ze immers geen of amper hefboomen in handen om ook andere spelers dan het eigen OCMW in te passen binnen het eigen lokale beleid. Een private exploitant van een woonzorgcentrum heeft geen gemeentelijke vergunning nodig om te voorzien in extra bedden, maar moet daarvoor in Brussel aankloppen, zonder dat de gemeente of het OCMW hierover een inbreng kan doen. Dat gebrek aan beleidsmatige afstemming zorgt voor een suboptimale inzet van schaarse overheidsmiddelen.

De belangrijkste gevolgen van de vergrijzing komen op de lokale besturen af via de pensioenfactuur. Gemeenten, OCMW's en andere lokale besturen zijn zelf verantwoordelijk voor de financiering van de pensioenen van hun oud-statutaire medewerkers. Een op Belgisch niveau georganiseerd gesolidariseerd pensioenfonds betaalt de pensioenen uit, met een financiering via een werknemersbijdrage (7,5%) en werkgeversbijdrage (vandaag 34%) op de lonen van de actieve statutairen, én een responsabiliseringsbijdrage van die besturen waarvan de pensioenlasten hoger zijn dan de betaalde basisbijdragen. Als de pensioenuitgaven stijgen doordat meer mensen met pensioen gaan (de zogenaamde babyboomers verlaten stilaan de arbeidsmarkt) en ze ook langer een pensioen genieten (cf. de gestegen levensverwachting), moeten de lokale besturen ook meer bijdragen betalen. Er is immers geen cofinanciering door de Schatkist, zoals die wel bestaat voor de werknemerspensioenen, de pensioenen van de zelfstandigen en de pensioenen van de statutairen van de federale en de regionale overheden. In Tabel 1 hebben we de verwachte stijging van de pensioenuitgaven van de Belgische lokale besturen opgenomen zoals die werd berekend door de Federale Pensioendienst.

Tabel 1: Verwachte evolutie pensioenuitgaven Belgische lokale besturen

Jaar	Bedrag (in mln euro)	% stijging
2017	2461,2	
2018	2569,4	+4,4%
2019	2684,9	+4,5%
2020	2800,4	+4,3%
2021	2915,9	+4,1%
2022	3031,4	+4,0%
2023	3146,9	+3,8%
2024	3262,4	+3,7%

Bron: Federale Pensioendienst

Uit Tabel 1 blijkt dat de Belgische lokale besturen hun pensioenfactuur in zeven jaar tijd zien stijgen met ca. 800 miljoen euro of 32,6%. Voor de Vlaamse gemeenten, OCMW's, politie- en hulpverleningszones wordt een gelijkaardige toename verwacht. Tegelijkertijd stijgt het Gemeentefonds, een belangrijke financieringsbron van de Vlaamse gemeenten vanuit de Vlaamse overheid, met 'slechts' 3,5% per jaar.

Pensioenuitgaven zijn niet samendrukbaar. Een lokaal bestuur kan er onmogelijk op besparen, want ze zijn door de wetgever opgelegd. Als de ontvangsten niet in dezelfde mate volgen (en zo ziet het ernaar uit, cf. ook de gevolgen van de taxshift die we verder nog

bespreken), dan impliceert dit een zogenaamd koekoekseffect: de pensioenuitgaven dringen de andere lokale uitgaven het budgettaire nest uit. Dat gebeurt op een moment dat velen richting lokale besturen kijken om, vooral maar niet uitsluitend, via investeringen het hoofd te bieden aan nieuwe maatschappelijke uitdagingen op het vlak van zorg, onderwijs, kinderopvang, duurzame mobiliteit, rioleringen, enz.

Voor de Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten staat de onhoudbare pensioenfactuur dan ook met stip op één in het memorandum voor de Vlaamse en federale verkiezingen van mei 2019. Zonder een betekenisvolle cofinanciering door de andere overheden, zullen lokale besturen steeds meer in hun handelen beperkt worden, met nefaste gevolgen voor de samenleving. Een mogelijke oplossing kan erin bestaan dat alle overheden een faire bijdrage betalen voor de financiering van hun pensioenkosten. Nu stellen we met name vast dat zeker de Gemeenschappen en Gewesten op dat vlak verregaand in gebreke blijven. Zo zullen ze voor hun eigen statutairen² pas in 2028 een pensioenbijdrage van 8,86% moeten betalen. Zoals gezegd zitten de lokale besturen vandaag al aan 34%. Elke extra bijdrage vanuit de regio's kan de mogelijkheden voor de Schatkist om iets extra's te doen voor het stelsel van de lokale besturen ten goede komen. Er is slechts één grote maar: de pensioenbijdrage van de gemeenschappen en gewesten ligt verankerd in de bijzonder financieringswet die samenhangt met de zesde staatshervorming. Alleen een bijzondere parlementaire meerderheid kan hierin verandering brengen.

Vlaamse lokale besturen zien niet alleen de kosten voor de pensioenen voor hun ambtenaren sterk stijgen, ondertussen investeren ze ook meer middelen in de opbouw van een aanvullend pensioen voor de steeds groter wordende groep contractanten. Vandaag gaat het veelal om eerder bescheiden bijdragen van 1 tot 2% van de loonmassa, maar alleen al omwille van billijkheidsredenen (die contractanten doen vaak hetzelfde werk als de statutairen, maar genieten een veel minder goede sociale bescherming) zullen die inspanningen moeten stijgen. Verder is een toename ook nodig om als werkgever nog een beetje concurrentieel te kunnen zijn op de steeds schaarser worden arbeidsmarkt.

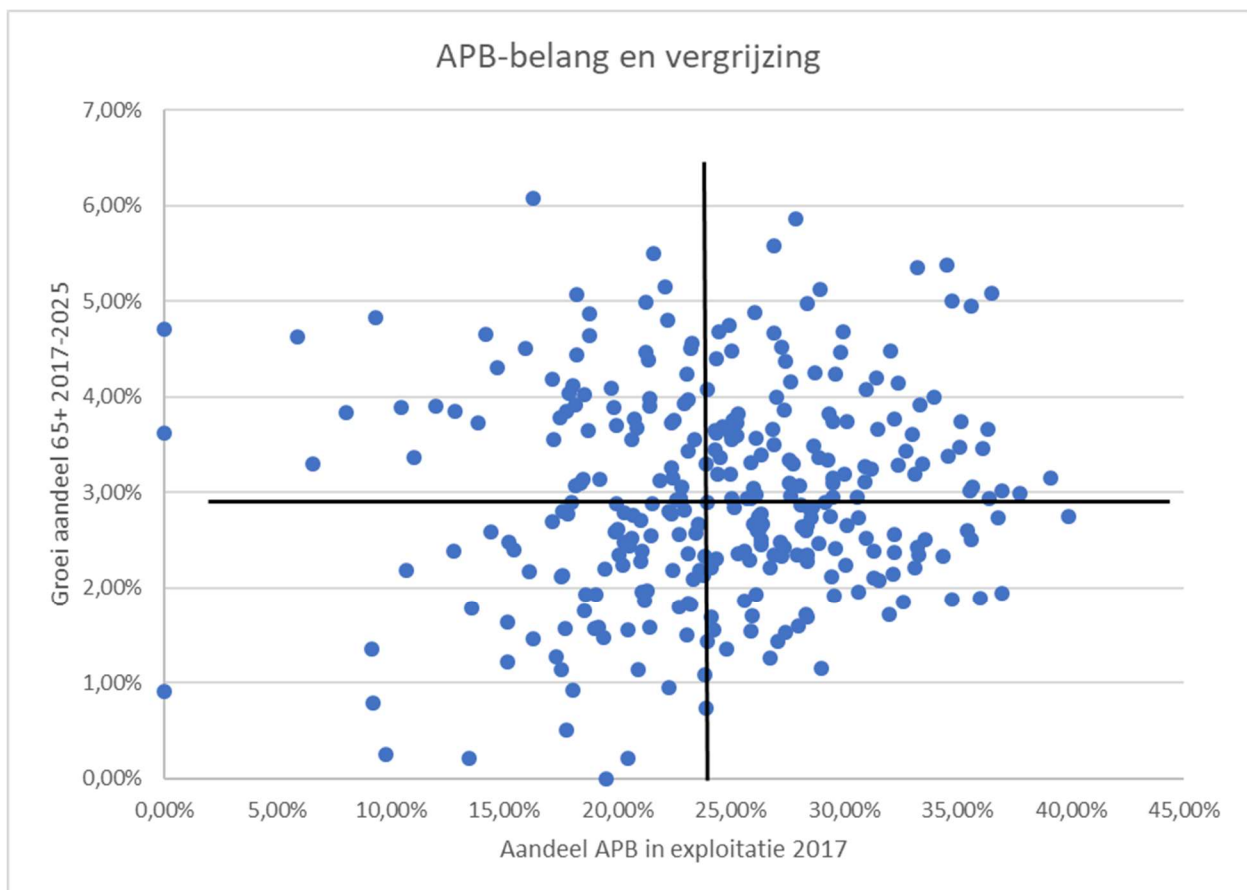
De veroudering van de bevolking heeft niet alleen gevolgen aan uitgavenzijde, ook de inkomsten van de gemeenten zullen erdoor worden aangetast. De Vlaamse gemeenten halen een kleine helft van hun recurrente middelen uit belastingontvangsten, en van die belastingen komt ongeveer twee euro op vijf uit de aanvullende belasting op de personenbelasting (APB). Wat een gemeente ontvangt uit de APB is functie van de eigen

² Het gaat om mensen die niet bij een verzelfstandigde entiteit werken, want daar geldt een financieringssysteem via de zogenaamde pool der parastatalen, dat vergelijkbaar is met wat geldt voor lokale besturen.

aanslagvoet, het niveau van de federale en gewestelijke personenbelasting, de hoogte van de inkomens en het aantal inwoners. Meer gepensioneerden op het grondgebied impliceert ook relatief meer mensen die geen beroeps- maar een vervangingsinkomen verdienen, waarop een veel lagere personenbelasting en dus ook minder APB wordt geheven.

In Figuur 1 hebben we alle Vlaamse gemeenten gescoord op twee criteria: het aandeel van de APB-ontvangsten in de totale exploitatie-ontvangsten in 2017 enerzijds en de verwachte stijging van het aandeel van de 65-plussers in de totale bevolking tussen 2017 en 2025.

Figuur 1: Belang van de APB en evolutie 65-plussers



Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur en Statistiek Vlaanderen

Elke stip in Figuur 1 geeft de waarden aan van één Vlaamse gemeente. Elk kwadrant bevat één vierde van de (toen nog) 308 Vlaamse gemeenten. Gemeenten aan de rechterzijde van de verticale lijn zitten boven de mediaan voor hun aandeel van de APB in de totale

gemeentelijke exploitatie-ontvangsten. Dat hoge aandeel maakt ze extra kwetsbaar wanneer een deel van de inkomens van de ingezetenen evolueert naar (lager belaste) pensioenen. Over de hele populatie varieert dit APB-aandeel van 0% (in De Panne, Knokke-Heist en Koksijde) over een mediaan van 24,96% naar 39,92% (De Pinte).

De horizontale lijn ligt op de mediaanwaarde van de verwachte toename in procentpunten van het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking. Gemeenten boven die mediaan zien de vergrijzing sneller stijgen dan andere besturen, en zullen dus in hogere mate beroepsinkomens vervangen zien worden door pensioenen. Ook op dat vlak lopen de waarden in Vlaanderen sterk uiteen: van 0% (Herstappe) over een mediaan van 2,91% naar een maximum van 6,07% (Kinrooi).

De combinatie van beide factoren geeft de totale kwetsbaarheid voor inkomstenverlies ten gevolge van de vergrijzing weer. De meest bedreigde gemeenten bevinden zich in het kwadrant rechtsboven, de minst bedreigde in het kwadrant linksonder.

In elk geval is dit iets wat besturen in de gaten moeten houden. Mogelijk spelen ze hierop in door een deel van de fiscale druk te verschuiven richting de opcentiemen op de onroerende voorheffing, die minder onderhevig zijn aan dit soort demografische evoluties.

Taxshift

De taxshift die door de ontslagnemende federale regering werd doorgevoerd, kent verschillende onderdelen, met vooral een verlaging van de werkgeversbijdragen en een daling van de personenbelasting. Het eerste element gaat volledig aan de lokale besturen voorbij. We gaven hoger al aan dat de werkgeversbijdrage voor statutaire medewerkers door de oplopende pensioenlasten blijft toenemen. Ze zit vandaag tegen de 50% (sic!) aan, waarvan 34% voor pensioenfinanciering. In de privésector leidt de taxshift tot een verlaging van de werkgeversbijdragen naar 25%. Ook voor de contractuele medewerkers van lokale besturen, die nochtans qua sociale bescherming de werknemersregeling volgen, gelden geen taxshiftkortingen. Dat impliceert een duidelijke scheef trekking van de concurrentievoorwaarden tussen de publieke en de private (social profit) sector, zeker voor activiteiten die ze beide ontwikkelen, zoals de zorg.

Maar de taxshift vermindert ook de personenbelasting met zo'n tien procent. Zoals eerder aangehaald heffen alle Vlaamse gemeenten, op drie na, een aanvullende personenbelasting.



Die daalt in dezelfde mate als de onderliggende personenbelasting. Het effect is bovendien niet helemaal gelijk gespreid over de gemeenten, met een grotere procentuele daling in gemeenten met relatief lage inkomens op het grondgebied (want die inkomens genieten een hogere taxshiftkorting) dan in gemeenten waar de inkomens aan de hoge kant zijn. Gemeenten kunnen dit in principe compenseren door hun eigen aanslagvoet op te trekken, maar in de verkiezingsjaren 2018 en 2019 was dat politiek gezien niet vanzelfsprekend. Begin 2019 kunnen we trouwens vaststellen dat de overgrote meerderheid van de Vlaamse gemeenten de aanslagvoeten voorlopig op het niveau van 2018 houdt. Dat heeft wellicht mee te maken met het feit dat ze al tegen eind januari moesten beslissen, terwijl de nieuwe raden en colleges pas enkele weken eerder aantraden. We vrezen dat de lokale tarieven tegen 2020 wel eens zouden kunnen gaan stijgen, zeker als er intussen geen betekenisvolle stappen worden gezet in een betere cofinanciering van de galopperende pensioenuitgaven.

Daarnaast rijst trouwens de vraag of het, vanuit interbestuurlijk standpunt bekeken, een goede zaak is dat de inkomsten van de ene overheid zo sterk beïnvloed worden door de fiscale ingrepen van de een of meer andere. Dat is natuurlijk het gevolg van het systeem van aanvullende belastingen, waarbij een gemeente alleen een toeslag kan bepalen op een onderliggende belasting, in dit geval de door de federale en gewestelijke overheden bepaalde personenbelasting. Aanvullende belastingen hebben enorme voordelen, omdat ze administratief eenvoudig zijn (alles kan in één keer geïnd worden). Tegelijk torsen ze het nadeel van de mogelijke ongewenste impact van het beleid van de ene overheid op de andere. De VVSG wil daarom onderzoeken of er alternatieven mogelijk zijn, die de voordelen van aanvullende belastingen behouden en de nadelen weg werken. Een dergelijk systeem zou er bijvoorbeeld in kunnen bestaan dat in het Wetboek op de Inkomstenbelastingen een specifieke basis wordt ingeschreven waarop de APB wordt berekend. Die belastingbasis zou alleen de essentiële elementen van onze personenbelasting bevatten (hoogte van het inkomen, progressieve tarieven, personen ten laste, lagere belasting voor vervangingsinkomens, ...), maar abstractie maken van alle federale en gewestelijke aftrekposten en verminderingen (woonbonus, giften, dienstencheques, ...). Dat levert voor de gemeenten een veel stabielere fiscale basis op (die vooral nog wordt beïnvloed door evoluties van de belastbare inkomens op het grondgebied), en voor de andere overheden de ruime om aan de personenbelasting te sleutelen zonder zich te moeten bekommeren om de effecten voor de gemeenten.

Onroerendgoedbelasting

De afhankelijkheid van het fiscale beleid van andere overheden, speelt nog veel meer bij de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV). Bij de APB heffen de gemeenten een toeslag van gemiddeld 7 tot 7,5% bovenop de personenbelasting. Bij de OOV daarentegen zijn de gemeenten de belangrijkste begunstigen van de totaal te betalen belasting. Op de Vlaamse onroerende voorheffing (die, zonder kortingen, sinds 2018 3,97% bedraagt op de geïndexeerde waarde van het kadastraal inkomen) heffen de gemeenten in 2019 gemiddeld 880 opcentiemen. Dat betekent dat ze 8,8 keer het bedrag aanrekenen van de Vlaamse OV. Het gevolg van deze situatie is dat, als Vlaanderen wijzigingen aanbrengt in de OV-regels, die een hefboomeffect genereren waarbij de grootste budgettaire gevolgen door de gemeenten moeten worden gedragen. De Vlaamse overheid kan met andere woorden de gemeentelijke fiscale ontvangsten inzetten om haar eigen beleid te ondersteunen.

Een belangrijk voorbeeld hiervan is de vrijstelling die de Vlaamse overheid al ruim twintig jaar geleden heeft ingevoerd (en nadien nog versterkt) voor investeringen in nieuwe machines van bedrijven, het zogenaamde 'materieel en outillage'. Naarmate ondernemers oudere machines vervangen door nieuwe, vermindert de te betalen OV. De Vlaamse overheid voelt hier zelf budgettaire niets van, want rechtspersonen zijn helemaal vrijgesteld van het Vlaamse deel van de OV (de eerder geciteerde 3,97% op het kadastraal inkomen), de gemeenten (en in mindere mate de provincies) des te meer. Tot eind 2015 kregen de gemeenten het gederfde OOV-bedrag onder de vorm van een subsidie alsnog van de Vlaamse overheid. Die tussenkomst is intussen afgeschaft, wat de Vlaamse gemeenten op termijn zo'n 200 miljoen euro aan inkomsten kan kosten. Het tempo waarmee de resterende belastingontvangsten uit materieel en outillage de komende jaren zullen wegvallen is bovendien totaal onvoorspelbaar, want helemaal afhankelijk van de investeringen en renovaties van de ondernemingen op het grondgebied.

De lokale besturen willen echt af van dit systeem: aanvullende belastingen verliezen hun voordelen wanneer de overheid die de belastingregels vastlegt (voor de OV is dat de Vlaamse overheid) slechts instaat voor een minderheid van het totaal te heffen bedrag, en andere overheden (de gemeente en provincies) via de opcentiemen een veelvoud van de budgettaire gevolgen moeten dragen. Het systeem van onroerendgoedbelasting moet dus vervangen worden door een systeem waarbij de grondslag ligt waar hij thuishoort, nl. bij de lokale besturen. Die moeten (eventueel beperkt binnen zekere klijlijnen) de belastingbevoegdheid toegewezen krijgen, en andere overheden kunnen er dan desgewenst een aanvullende belasting op heffen.



Er is trouwens nog een, ten minste even groot, probleem met de wijze waarop in Vlaanderen (en België) onroerende goederen worden belast. De basis van die heffing ligt nog steeds bij het kadastraal inkomen (KI), de fictieve netto-huurwaarde, maar met een referentiebasis van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Op vele plaatsen is de band tussen het KI en de werkelijke waarde van een pand of stuk grond helemaal zoek. De wettelijk verplichte tienjaarlijkse perequatie (actualisering) van de KI's is al ruim veertig jaar niet meer gebeurd. We kennen sinds een kleine twintig jaar alleen een automatische jaarlijkse indexering van de KI's, maar die kan uiteenlopende ontwikkelingen van de vastgoedprijzen uiteraard niet corrigeren. Ooit komt het moment waarop belastingplichtigen naar de rechtbank stappen en gelijk krijgen omwille van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

Het besef groeit dat de versheidsdatum van het KI al lang voorbij is. In 2018 besliste de Vlaamse overheid om het tarief van de registratierechten niet langer op het KI te baseren, precies omdat de band met de reële waarde zoek is. Maar ook in de federale fiscale wetgeving heeft het KI zijn beste tijd gehad, nu België al enkele keren werd veroordeeld voor de verschillende fiscale behandeling van onroerende goederen naargelang ze in België (belast op basis van het (eventueel verhoogde) KI) dan wel in het buitenland (belast op basis van de werkelijke huurinkomsten, bij gebrek aan een relevant en vergelijkbaar KI) gelegen zijn. Het lijkt de logica zelf dat ook hier het KI op termijn als berekeningsbasis zal verdwijnen.

De Vlaamse gemeenten halen jaarlijks ruim 2,2 miljard euro inkomsten uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Die ontvangsten zijn uiteindelijk, met de Vlaamse onroerende voorheffing als tussenschakel, gebaseerd op het (geïndexeerde) KI. Gemeenten zijn dus bijzonder kwetsbaar als er ooit een rechtszaak komt die het hele KI onderuithaalt.

Vanuit de VVSG bestaan dan ook voorstellen om het KI helemaal los te laten en, naar Nederlands voorbeeld, te werken aan een jaarlijkse waardering van de onroerende goederen. Bij onze noorderburen zijn de gemeenten hiervoor verantwoordelijk. Ze kunnen dat werk zelf doen, met verschillende gemeenten samen of eventueel uitbesteden aan private spelers. De waardering zelf gebeurt binnen centraal vastgelegde krijtlijnen, zoals de marktprijzen van gelijkaardige onroerende goederen en een aantal basiskenmerken zoals de bewoonbare oppervlakte.

In Nederland zijn het ook de gemeenten die de basisbelasting heffen, dus zonder een systeem van opcentiemen zoals bij ons. De waarde van de onroerende goederen wordt echter niet alleen voor die gemeentelijke heffing gebruikt, maar speelt ook mee bij de berekening van andere belastingen, zoals de personenbelasting en de successierechten, die

beide tot de bevoegdheid van het Rijk behoren. Ook banken en verzekeraars maken trouwens gebruik van de waarde die gemeenten op woningen en gronden klevan.

De VVSG wil na de verkiezingen van mei 2019 het debat aangaan met de Vlaamse overheid om het onderzoek te starten naar een totaal nieuwe vastgoedbelasting in Vlaanderen, los van het KI. Uiteraard zal de overgang van de huidige OOV naar het nieuwe systeem, zelfs bij een in totaal gelijk geïnd bedrag, leiden tot winnaars en verliezers ten gevolge van uiteenlopende evoluties in vastgoedprijzen. Dat kan worden opgevangen door te voorzien in een overgangssysteem, waarbij bijvoorbeeld over een periode van vijf jaar telkens 20% van het verschil tussen de oude en de nieuwe belasting wordt dichtgereden.

Gemeentefonds

In 2018 ontvingen de Vlaamse gemeenten en OCMW's samen ruim 2,5 miljard euro uit het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds werd ingevoerd in 1860, toen de toenmalige Belgische staat de gemeenten verbood om nog langer octrooirechten te heffen op goederen die door de gemeente werden vervoerd. In ruil kwam het Gemeentefonds tot stand, dat vanuit de centrale overheid middelen ter beschikking stelt van de lokale besturen, zonder dat die het geld moeten aanvragen of het gebruik ervan verantwoorden. Ondertussen hoort de financiering van de gemeenten al lang tot de gewestbevoegdheden. Het huidige Gemeentefonds dateert van 2002, en verdeelt de middelen op basis van diverse criteria die te maken hebben met de centrumfunctie (waardoor besturen een aantrekkingsgraad hebben die ruimer gaat dan de eigen inwoners), de fiscale draagkracht (hoe hoger die is, hoe lager de compensatie), de open ruimte (meer open ruimte betekent minder belastingontvangsten, en dus meer Gemeentefonds) en een aantal sociale criteria. Verder is het zo dat een veertigtal Vlaamse gemeenten (de twee grote steden, de centrumsteden, een aantal regionale centra en de kustgemeenten) zogenaamde voorafnames krijgen: middelen die niet in de algemene pot terecht komen maar rechtstreeks naar die gemeenten gaan, vooral omwille van hun centrumfunctie.

De voorbije jaren groeide het Gemeentefonds met 3,5% per jaar, ook toen de Vlaamse overheid in de periode 2014-2016 zwaar moest besparen. Dat lijkt een hoge groei, maar na aftrek van de inflatie en de stijging van de bevolking, blijft de reële toename per inwoner relatief beperkt. Voor de volgende legislatuur is natuurlijk de eerste vraag of Vlaanderen die sterke groei kan en wil aanhouden. De gemeenten vinden dat uiteraard absoluut



noodzakelijk, al was het maar om (een beetje) het hoofd te kunnen blijven bieden aan de sterk stijgende pensioenlasten die we eerder al aanhaalden.

Maar een debat over het Gemeentefonds zal niet alleen over de jaarlijkse stijging moeten gaan. Zoals gezegd dateren de huidige verdeelmaatstaven van 2002, en is de indeling van de gemeenten die aan de basis ligt van de voorafnames, nog ouder. De samenleving evolueert echter voortdurend, en dus is een actualisatie zeker op zijn plaats. Zo zijn er gemeenten die vandaag geen voorafname genieten, maar intussen wel een centrumfunctie vervullen die gelijkaardig is aan die van de gemeenten die deze extra middelen wel genieten.

Bovendien is er ten gevolge van de klimaatproblematiek steeds meer aandacht voor het behoud van open ruimte, voor het concentreren van huisvesting en andere functies in goed bereikbare kernen, in de buurt van vervoersknooppunten. Ook al is de juridische verankering van de zogenaamde ruimtelijke verdichting (ook wel betonstop genoemd) niet meer voor deze Vlaamse regering, het lijkt geen twijfel dat die er komt. Dat heeft ook gevolgen voor de financiering van de gemeenten. Sommige zullen hun bevolking en vastgoed verder zien stijgen, met een toename van de belastinginkomsten tot gevolg. Andere gemeenten zullen geen open ruimte meer kunnen of mogen aansnijden om nieuwe inwoners of bedrijven aan te trekken. Het Gemeentefonds zal bij de verdeling van de middelen rekening moeten houden met deze nieuwe realiteit. Ook andere elementen, zoals vergrijzingsparameters of indicatoren voor de etnisch-culturele diversiteit op het grondgebied, kunnen bij een discussie over een ander Gemeentefonds worden meegenomen.

De herverdeling van het Gemeentefonds wordt een aarts moeilijke oefening, omdat het budgettair en politiek zowat onmogelijk is om gemeenten op een bepaald moment minder te geven. De invoering van nieuwe criteria is dus alleen mogelijk bij een volgehouden groei van het totale bedrag, zodat een deel van die stijging kan worden ingezet om de nieuwe verdelingswijze gestalte te geven.

De basisfinanciering van de gemeenten gebeurt via een bij decreet verankerd Gemeentefonds. De financiering van de lokale politiezones, die door de federale overheid worden aangestuurd, is juridisch veel minder zeker. De zones krijgen hun middelen via Koninklijke Besluiten, niet op basis van een financieringswet. De verdeling gebeurt bovendien nog steeds in belangrijke mate met criteria van de jaren '90, terwijl de zones en de gemeenten waaruit ze bestaan sindsdien uiteraard al sterk zijn geëvolueerd. De VVSG is al lang vragende partij voor een meer stabiele financieringswet voor de politiezones, met criteria die geregeld aan de nieuwe sociologische realiteit worden aangepast. Ook de



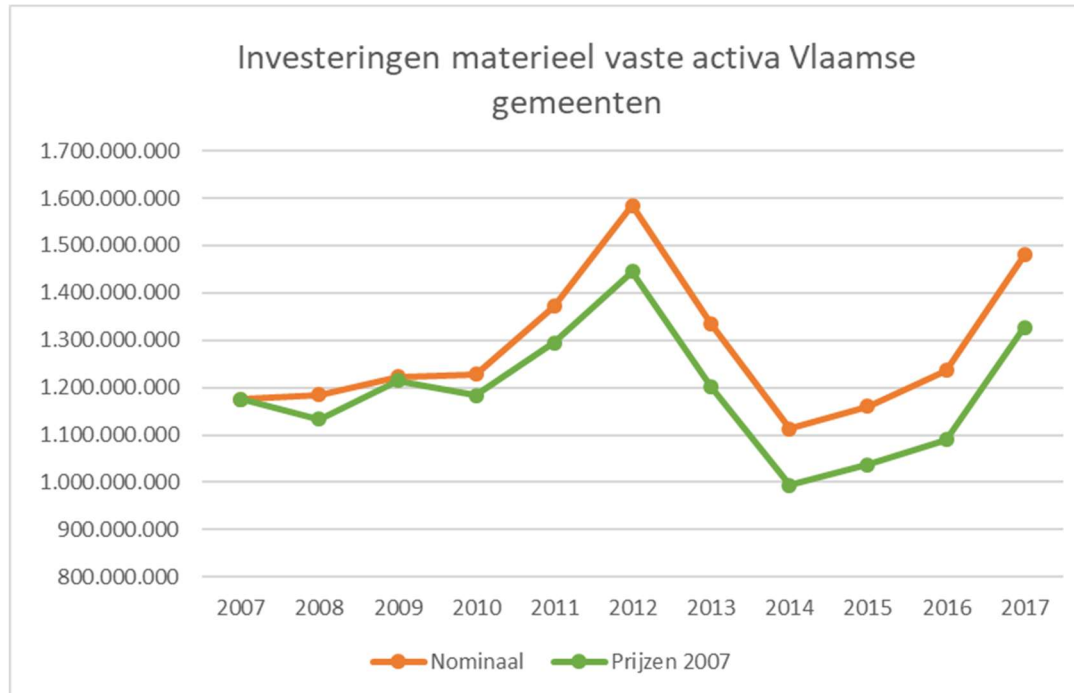
basisfinanciering van de hulpverleningszones gebeurt trouwens nog steeds met jaarlijkse KB's, zonder wettelijke continuïteit.

Investeringsen

Het is al langer een pijnpunt: er wordt te weinig geïnvesteerd in ons land, en vooral de verschillende overheden blijven hier in gebreke. Naar de oorzaken is het niet lang zoeken: de budgettaire spelregels en de manier waarop die worden berekend, leiden ertoe dat een overheid die moet besparen al snel knipt in de investeringen. De grote bedragen waar het vaak om gaat, zorgen voor onmiddellijk 'resultaat': investeringen tellen immers voor hun volledige bedrag mee bij de uitgaven van een bepaald jaar, en wegen dus zwaar door op het resultaat of vorderingensaldo, ook al gaat het om investeringen met een gebruiksduur van verschillende decennia. Het gevolg van te lage investeringen is drievoudig: het patrimonium veroudert en slurpt steeds meer onderhoudskosten op, de overheid speelt niet of onvoldoende in op nieuwe noden in de samenleving én er gaan potentiële werkgelegenheid en toegevoegde waarde verloren.

De analyse die geldt voor de overheidsinvesteringen in hun geheel, geldt in zekere zin ook voor de investeringen van de lokale besturen. Die zijn een stuk lager dan zou moeten. De achterstand op het vlak van de aanleg van bijvoorbeeld rioleringen of fietspaden is enorm, er is grote nood aan nieuwe zorginfrastructuur, zowel voor jongeren als ouderen, scholen raken onvoldoende snel aangepast aan stijgende leerlingenaantallen, de noodzakelijke investeringen om gebouwen te verduurzamen gaan veel trager dan nodig, enz.

Figuur 2: investeringen Vlaamse gemeenten



Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur

Figuur 2 geeft een beeld van de investeringen door Vlaamse gemeenten in de periode 2007-2017, dus net geen twee opeenvolgende lokale bestuursperiodes, met zowel de evolutie in actuele prijzen als in prijzen van 2017. Opvallend is de scherpe terugval van de investeringen in het begin van de legislatuur 2013-2018, tot onder het niveau van zes jaar eerder. De start van de beleids- en beheercyclus en de eraan gekoppelde financiële evenwichtsvereisten noopten veel gemeenten ertoe om de tering naar de nering te zetten en zo tegen 2019 een positieve autofinancieringsmarge te hebben. Ze moesten met andere woorden kunnen aantonen dat het verschil tussen de verwachte exploitatie-ontvangsten en -uitgaven zou volstaan voor de terugbetaling van de aangegane leningen. Vanaf 2013 begonnen overal ook de pensioenuitgaven te stijgen, met nog meer druk op het saldo tot gevolg.

Pas in 2017 zagen we de investeringen van de Vlaamse gemeenten weer boven het niveau van zes jaar eerder uitstijgen, zowel nominaal als reëel. Het is echter absoluut niet zeker of het totale volume over zes jaar dat van de bestuursperiode 2007-2012 zal evenaren.

Wat is er nodig om de lokale investeringen op te trekken naar het noodzakelijke niveau, het peil waarmee de lokale besturen hun maatschappelijke opdracht op het vlak van zorg, mobiliteit, verkeersveiligheid, onderwijs, cultuur en vrije tijdsbeleving, enz. volwaardig kunnen opnemen? Naar ons aanvoelen moeten de centrale overheden in de eerste plaats meer zekerheid creëren over de financiële uitdagingen waarmee de gemeenten worden geconfronteerd. De grootste vijand van lokale investeringen is immers, net als in een gezin, financiële onzekerheid. Die onzekerheid komt vandaag vooral van de pensioenfactuur. Iedereen weet dat die gaat toenemen. Macro-economisch berekenen wat dat zal betekenen is zelfs vrij eenvoudig. Maar die algemene trend omzetten naar een betrouwbaar cijfer voor een individueel bestuur is vrijwel onmogelijk. Dat is immers niet alleen afhankelijk van de eigen gegevens (actieven, gepensioneerden, enz.), maar ook van beslissingen van andere lokale besturen en het gedrag van de vele tienduizenden actieve statutairen. Als de federale overheid de verwachte toename van de pensioenuitgaven al zou aftoppen door een groeiende cofinanciering, zou dat de financiële zekerheid al sterk ten goede komen.

Europa over de band tussen lokale pensioenuitgaven en investeringen

‘Overall investment by the federated entities (regions and communities) and by local authorities has remained stable since 2000, hovering at around 2 % of GDP, but over this period the trend has diverged among them.

Capital expenditure by the regions and communities increased from 1.0 % of GDP in 2000 to 1.3 % in 2017. By contrast, investment by local government fell from 1.0 % of GDP to 0.7 % of GDP in 2017. It has also fallen from 16.5 % of total local government primary spending in 2000, to 10.1 % in 2017.

Increased budgetary constraints explain most of the drop in local government investment. In 2017, wages represented around 60 % of local governments' expenditure. The increase in social contributions to be paid stemming from the 2012 reform of the financing system of their statutory staff pensions is expected to continue to push up labour costs for local government in the medium term.

Bron: Europese Commissie, *Country Report Belgium 2019*, 27.2.2019

(https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-belgium_en.pdf)

Een tweede stimuleringsmaatregel voor investeringen zien we op het vlak van de btw. Gemeenten en OCMW's betalen voor zo goed als al hun investeringen 21% btw. In tegenstelling tot wat geldt voor ondernemers, is die btw doorgaans niet recupereerbaar, maar een puur kostenverhogende factor. Budgettair hoeft een btw-verlaging niet echt een



probleem te zijn, aangezien het om minderontvangsten gaat voor de Schatkist in combinatie met minderuitgaven voor de lokale besturen. De terugverdieneffecten als gemeenten en OCMW's met een lager btw-tarief meer gaan investeren zitten in de extra belastingen en sociale bijdragen van de aannemers die deze opdrachten in de wacht slepen, en in een algemene betere economische performantie als het overheidspatrimonium op punt staat. We weten dat het eigenlijk Europa is dat het kader vastlegt voor de btw-tarieven in de lidstaten. Toch lukte het enkele jaren geleden om voor investeringen in schoolinfrastructuur van 21 naar 6% btw te gaan. Waarom zou dit voor andere overheidsinvesteringen ook niet zou kunnen?

Ten derde zien we ook heil in een betere afstemming van middelen en procedures over de verschillende overheden heen. Gemeenten maken in 2019 een meerjarenplan voor de periode 2020-2025. Maar zekerheid over de Vlaamse investeringssubsidies voor scholen of rioleringen, krijgen ze alleen op jaarbasis. Dat heeft niets te maken met het feit dat er in dit voorjaar toevallig ook regionale verkiezingen zijn, maar is een systeemfout: Vlaanderen legt de lokale besturen een meerjarenplanning op, maar maakt er zelf geen. Gemeenten weten dus niet welke subsidies hun richting uitkomen, en zijn dan ook niet echt geneigd om gesubsidieerde investeringen in de eigen planning op te nemen. Als Vlaanderen dan plots wel met geld over de brug komt, is het gemeentelijke project misschien nog niet klaar. Te weinig publieke investeringen heeft dus ook te maken met een gebrek aan een goede en verstandige interbestuurlijke afstemming. Ook daaraan zou dringend iets moeten gebeuren.

We moeten met de overheden samen ook nog wel wat stappen zetten richting een meer verstandig gebruik van de infrastructuur. In een tijd van schaarse publieke middelen is het echt niet meer verantwoord dat bij de bouw van een nieuw schoolgebouw niet wordt bekeken of hier geen plaats is voor vergader- of sportinfrastructuur voor de buurt. Gemeenten pleiten er daarom al langer voor dat geen enkele aanvraag van Vlaamse infrastructuursubsidies voor bijvoorbeeld onderwijs of zorg nog middelen zou krijgen als het dossier niet vooraf is besproken met het gemeentebestuur. Op dat moment kan bekeken worden of een slimme architectuur het gebouw meteen ook multifunctioneel kan maken, of geschikt voor diverse maar opeenvolgende toepassingen. Nu overheerst vaak de sectorale verkokering, met aparte financieringskanalen, aparte normeringen, enz. Terwijl we klagen over te weinig publieke investeringen verrijzen er nog steeds gebouwen die er bij een vroegtijdig debat over multifunctioneel gebruik anders hadden uitgezien.

Vorderingensaldo en schulden

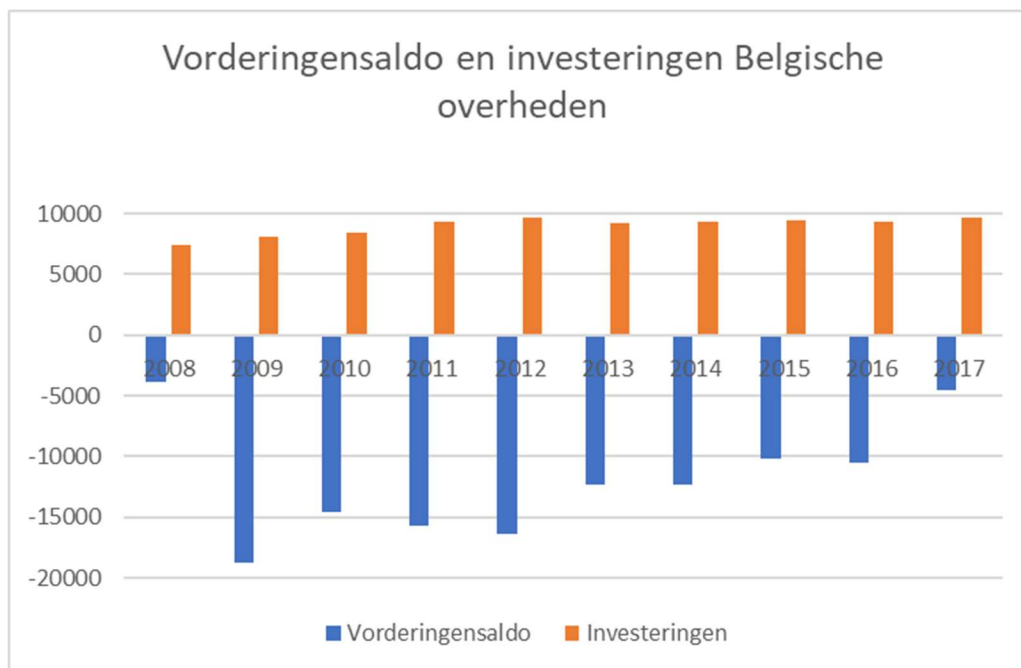
Europa kijkt streng toe op de Belgische overheidsfinanciën. Dat heeft natuurlijk te maken met onze bovengemiddelde overheidsschuld, en een vorderingensaldo dat maar moeilijk richting 0 lijkt te kunnen gaan. In de communicatie komt het vaak niet of slechts zijdelings aan bod, maar Europa kijkt naar de overheid in haar geheel om na te gaan of de normen worden nageleefd, en niet alleen naar de federale component. Dat betekent dat ook de saldi en schulden van de lokale besturen worden meegerekend. Binnen België bestaan er daarom (partiële) afspraken tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten over de respectieve saneringsinspanningen (met vreemd genoeg vrijwel uitsluitend aandacht voor het vorderingensaldo, en niet voor de schulden), terwijl hierover met de lokale besturen nooit gesproken is, laat staan dat hierover met hen een akkoord zou zijn gesloten. Blijkbaar gaan de centrale overheden ervan uit dat de gewesten dat als toezichthouders maar moeten opnemen. Dat klopt natuurlijk ook voor een stuk (zo legt de Vlaamse overheid de evenwichtsregels op waaraan de Vlaamse gemeenten, OCMW's en provincies moeten voldoen), maar de politie- en hulpverleningszones vallen dan weer onder het federale toezicht, met een andere definitie van wat een budgettair evenwicht betekent.

Moeten we ons dan bij gebrek aan specifiek kader voor lokale besturen zorgen maken? Niet echt. Uit de cijfers blijkt immers dat het vorderingensaldo van de lokale overheden de voorbije jaren altijd rond de 0% van het BBP heeft gefluctueerd, met een negatieve uitschieter van -0,5% in 2012. Wellicht eindigt ook het cijfer van 2018 in het rood, maar dat heeft te maken met de hogere lokale investeringen, die zoals gezegd telkens helemaal in één jaar in de uitgaven en dus in het saldo terecht komen, ook bij een veel langere gebruiksduur. We zijn er vrij zeker van dat het negatieve vorderingensaldo vanaf 2019-2020 weer naar 0 of zelfs positieve cijfers zal fluctueren. Dat heeft alles te maken met het ex ante-toezicht door de gewesten op de financiën van de gemeenten en OCMW's. Als die niet vooraf de financiële duurzaamheid van hun beleidsvoornemens kunnen aantonen, worden de budgetten of meerjarenplannen geschorst of zelfs vernietigd. Een aangezien de rekeningen doorgaans beter uitvallen dan de budgetten (de kredietbeperking verbiedt om meer uit te geven dan begroot), moeten we vanuit dat oogpunt niet meteen problemen verwachten. In tegenstelling tot andere overheden blijkt toenemende druk op de lokale financiën (bv. door de pensioenfactuur) dus niet of amper uit teruglopende positieve saldi of oplopende tekorten, maar eerder uit een daling van de investeringen, hoe betreurenswaardig ook.

Het is trouwens interessant de vorderingensaldi en overheidsinvesteringen samen te bekijken. De gulden financieringsregel voor overheden zegt dat courante uitgaven integraal

gefinancierd moeten kunnen worden door courante ontvangsten, terwijl het geen probleem is om voor productieve investeringen te gaan lenen en dus een tekort op te tekenen. In Figuur 3 blijkt dat alle Belgische overheden samen in de periode 2008-2017 alleen in 2008 en 2017 aan die regel voldeden: het vorderingensaldo was toen kleiner dan de gerealiseerde investeringen, wat betekent dat er een positief saldo was van de courante verrichtingen. In alle andere jaren was het anders, met zelfs voor de dagelijkse werking van de verschillende overheden een financieringstekort.

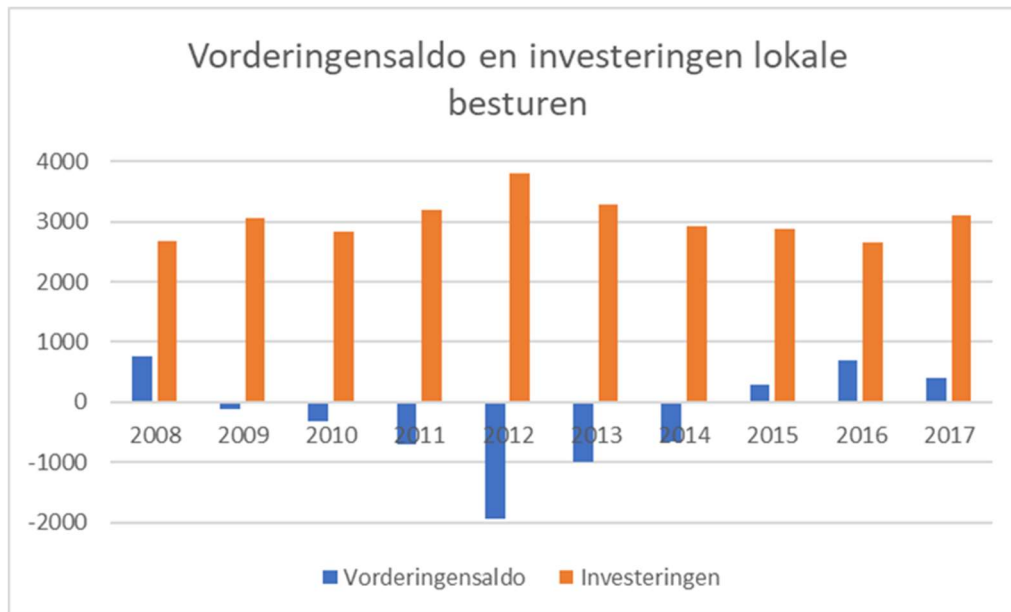
Figuur 3: vorderingensaldi en investeringen Belgische overheden



Bron: Nationale Bank van België

In Figuur 4 bevat dezelfde gegevens, maar nu alleen voor de Belgische lokale overheden. Meteen blijkt een totaal ander plaatje: als er al een negatief financieringsaldo is, dan blijft het altijd een heel stuk kleiner dan de investeringen van hetzelfde jaar. Lokale besturen voldoen dus aan de gulden financieringsregel, de andere overheden niet (altijd).

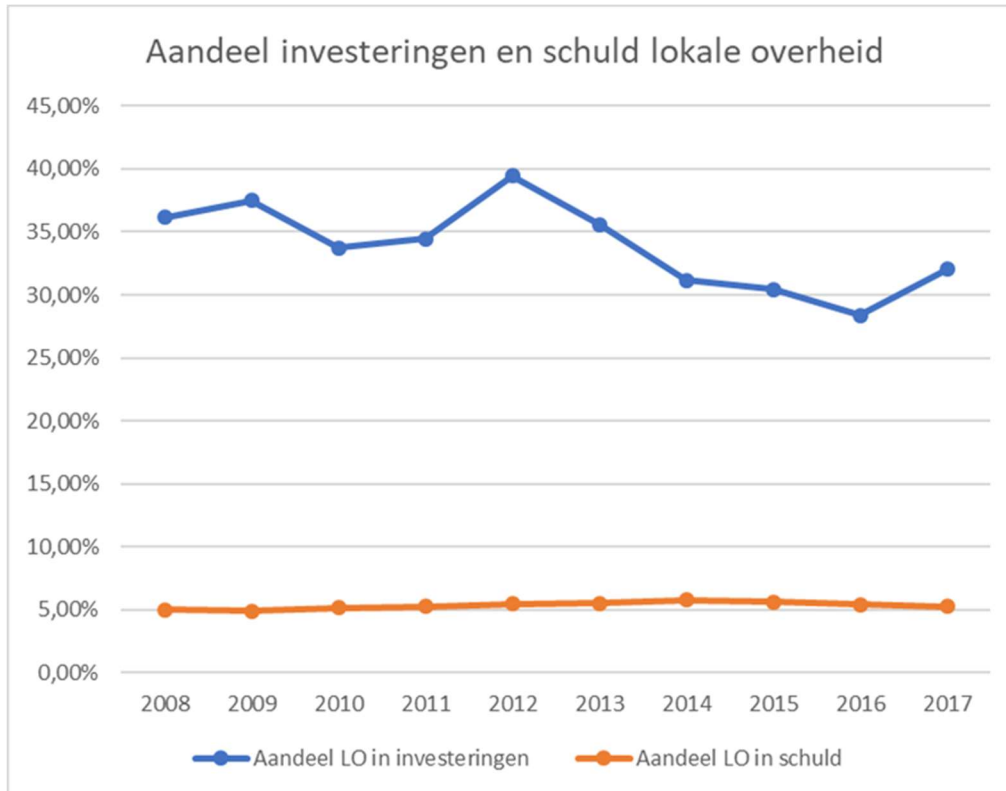
Figuur 4: vorderingensaldo en investeringen lokale overheden



Bron: Nationale Bank van België

Het gevolg van deze vaststelling is dat lokale besturen een flink deel van hun investeringen niet moeten financieren met vreemde middelen, leningen, waardoor ze hun uitstaande schulden relatief beperkt hebben kunnen houden. Dat blijkt duidelijk uit Figuur 5. Terwijl lokale besturen goed zijn voor 30 tot 35% van de Belgische overheidsinvesteringen, blijft hun aandeel in de totale overheidsschuld al jaren beperkt tot ca. 5%.

Figuur 5: aandeel van de lokale overheden in de investeringen en schulden van de Belgische overheden



Bron: Nationale Bank van België

Betekent dit dan dat de lokale besturen zich geen zorgen moeten maken over eventueel strenger Europees toezicht op de Belgische overheidsfinanciën? Geenszins. Het is niet omdat de lokale sector niet of amper aan de basis ligt van de precaire situatie waarin de Belgische overheidsfinanciën zich nog steeds bevinden, dat ze niet mee in het bad kunnen worden getrokken. Dat kan op verschillende manieren gebeuren, waarvan we er geen enkele uitsluiten voor de komende jaren.

Ten eerste zouden de centrale overheden als het er echt op aan komt kunnen overwegen om de Europese evenwichtsregels rechtstreeks van toepassing te verklaren op de individuele lokale besturen. Vandaag is dat niet het geval: de berekening van de verplicht positieve autofinancieringsmarge (een voldoende hoog exploitatiesaldo halen om de terugbetaling van de leningen te financieren) is niet gelijk aan de berekening van het vorderingensaldo, dat het verschil maakt tussen alle uitgaven (zonder aflossingen of

aankopen van financiële activa, maar met investeringen) en alle ontvangsten (zonder nieuwe leningen of verkoop van financiële activa, maar met desinvesteringen). Als lokale besturen ertoe zouden verplicht worden de investeringen van een bepaald jaar integraal te financieren met de inkomsten van dat jaar, dus zonder nieuwe leningen, dan betekent dat de doodsteek voor de meeste investeringen. Dat heeft een dubbele oorzaak. Ten eerste is bij lokale besturen het aandeel van de investeringsuitgaven in de totale uitgaven een stuk hoger dan bij de andere overheden, waardoor het moeilijker is om de middelen ervoor in één jaar op te hoesten. Ten tweede vertonen lokale investeringen, zeker in kleinere besturen, een schommelend verloop. De strikte toepassing van een evenwichtig vorderingensaldo zou ook de financiering via vooral belastingen van jaar tot jaar sterk doen wisselen, wat totaal onwenselijk is. De strikte lezing van de evenwichtsregels zou natuurlijk ook kunnen worden afgezwakt, bv. door een volledige legislatuur als referentiebasis te nemen of het evenwicht voor alle lokale besturen samen te berekenen (waardoor de respectieve saldi van gemeenten elkaar kunnen opheffen). Alleen zijn deze op het eerste gezicht verstandige maatregelen in de praktijk niet of nauwelijks operationaliseerbaar op het niveau van een individueel bestuur.

Ten tweede kunnen lokale besturen natuurlijk de impact ondervinden van saneringen op de andere overheidsniveaus. Toen de federale overheid enkele jaren geleden de werkloosheidsregels aanscherpte, waren de budgettaire gevolgen deels voor de OCMW's, die plots het aantal aanvragers van aan leefloon fors zagen stijgen. In dezelfde periode ondervonden de gemeenten de gevolgen van de besparingen op de federale politie, waardoor meer taken bij de lokale politie terechtkwamen en de kosten dus stegen, zonder de bijhorende federale financiering. Maar ook op Vlaams niveau ondervonden de lokale besturen de impact van saneringen. Zo gebeurde er in 2015-2016 een bundeling van een reeks sectorale subsidiestromen in meer algemene middelen voor de gemeenten en OCMW's, wat een administratieve vereenvoudiging betekende omdat de subsidies niet langer moesten aangevraagd of verantwoord worden. Deze operatie ging echter gepaard met een lineaire besparing, én de nog steeds doorlopende beslissing om de subsidies niet langer te indexeren.

De vraag rijst vandaag dus of en in welke mate de noodzakelijke verdere sanering van de Belgische overheidsfinanciën mee door de lokale besturen, die er zoals aangetoond amper de oorzaak van zijn, mee zal moeten gedragen worden.



Rente en inflatie

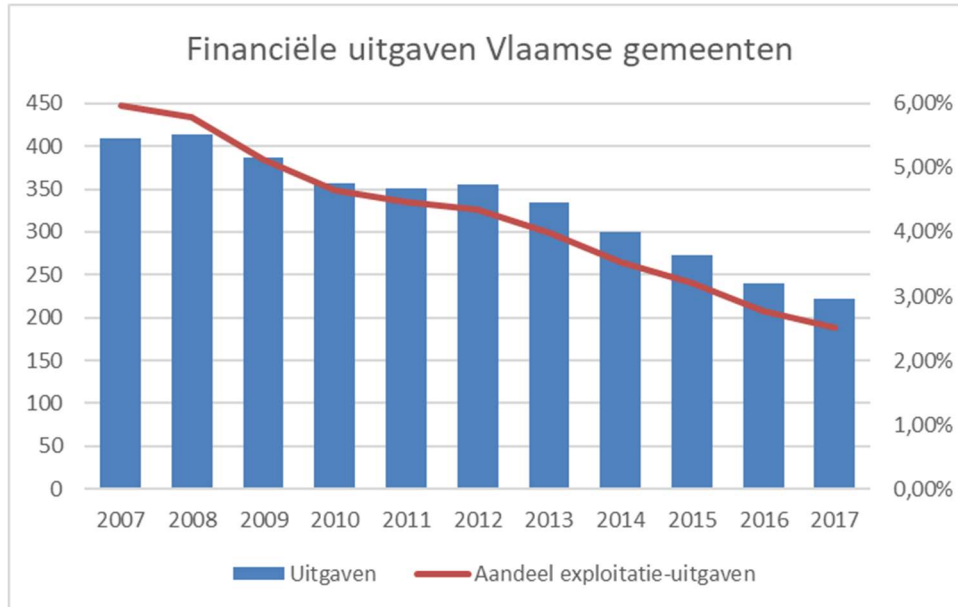
We mogen ook niet voorbijgaan aan de mogelijke impact van twee andere mogelijke bedreigingen voor de lokale financiën: oplopende inflatie en stijgende rente. Hoewel beide vandaag laag zijn en er niet meteen een sterke stijging wordt verwacht, weten we uit ervaring dat een kleine rimpeling in de internationale relaties of op de financiële markten al snel grote gevolgen kan hebben.

Lokale besturen zijn vooral gevoelig voor een inflatie-opstoot. Gemeenten hebben niet alleen zelf veel personeel in dienst (in 2017 ging bijna 43% van de exploitatie-uitgaven naar lonen), bovendien financieren ze ook besturen zoals OCMW 's, politie- en hulpverleningszones met een hoog aandeel personeelsuitgaven. Als de inflatie stijgt, nemen de loonkosten via de automatische indexeringsmechanismen vrijwel onmiddellijk toe. Alleen in 2016 vormde hierop in het recente verleden een uitzondering door de indexsprong die de federale regering toen eenmalig toepaste. Dat leverde meteen een stuk budgettaire ruimte op die vandaag eigenlijk nog steeds voortduurt. De gemeentelijke ontvangsten volgen de prijsstijgingen minder sterk: het Gemeentefonds heeft een vaste groei van 3,5% per jaar, de opcentiemen op de onroerende voorheffing ondervinden het positieve effect van de jaarlijkse indexeringsmechanismen van de KI's en de aanvullende personenbelasting reageert pas met meer dan een jaar vertraging op de geïndexeerde inkomens van de inwoners op het grondgebied. Met andere woorden: gemeenten moeten de inflatieverwachtingen weldegelijk goed in het oog houden, want de stijging van de levensduurte kan de financiële gezondheid snel ondergraven.

Voor een goed zicht op de impact van eventuele renteverhogingen, kijken we eerst naar de potentiële kwetsbaarheid van de Vlaamse gemeenten. Dat doen we aan de hand van Figuur 6, met de evolutie van de financiële uitgaven (vooral rentelasten) in de periode 2007-2017.

Daaruit blijkt een duidelijke en vrijwel aanhoudende daling, niet alleen in bedragen (met bijna een halvering), maar ook qua aandeel in de gemeentelijke exploitatie-uitgaven. Terwijl in 2007 nog ca. 6% van de exploitatie-uitgaven naar rentebetalingen ging, was dat in 2017 gezakt tot minder dan 3%. Deze evolutie heeft verschillende oorzaken: de dalende marktrente, het kritischer omgaan met het aangaan van leningen (minder in functie van de investeringen en meer omwille van verwachte thesaurie-ontwikkelingen), een grotere concurrentie tussen de banken en niet echt hoge investeringsniveaus.

Figuur 6: Evolutie financiële uitgaven Vlaamse gemeenten



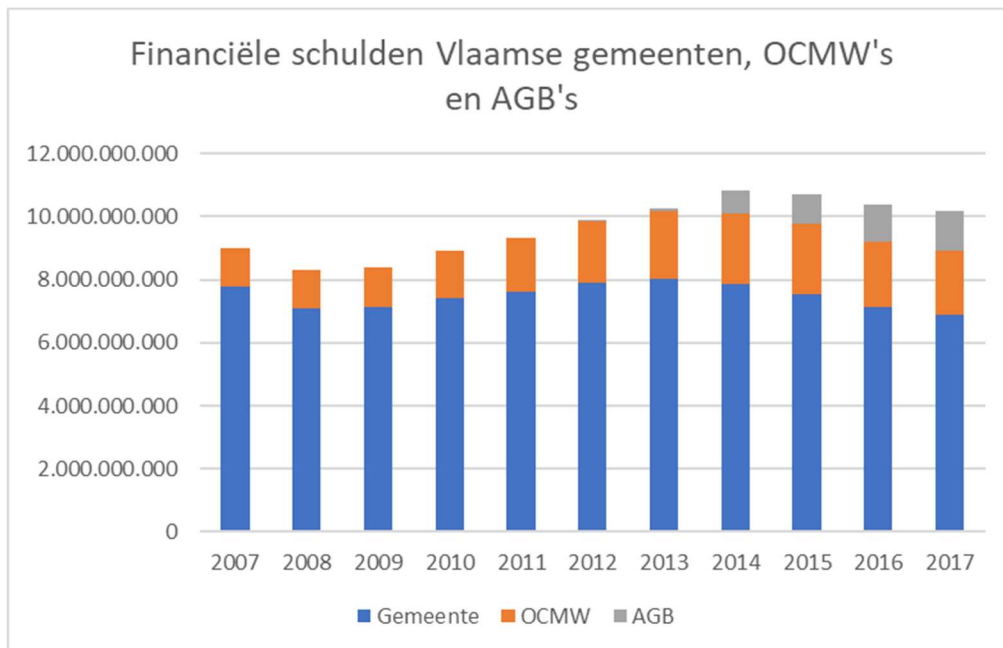
Gemeenten betalen vandaag dus een pak minder rente dan tien jaar geleden. Maar om de kwetsbaarheid voor renteverhogingen te bepalen, moeten we vooral kijken naar de uitstaande financiële schulden. Die hebben we opgenomen in Figuur 7, met gegevens voor de gemeenten, de OCMW's en de autonome gemeentebedrijven.

Eind 2017 bedroeg de totale uitstaande schuld 10,2 miljard euro, met een lichte daling tegenover 2014 (10,7 miljard). In vergelijking met 2008 en 2009 lijkt er op het eerste gezicht echter sprake van een sterke stijging. Die toename zit in de jaren 2010-2013 vooral bij de OCMW's, die hun financiële schulden met ongeveer één miljard euro zagen stijgen. Dat heeft vooral te maken met een ander financieringssysteem voor zorginfrastructuur vanuit de Vlaamse overheid. Voorheen betaalde die bij aanvang van het investeringsproject een vaste kapitaalsubsidie, waardoor het OCMW alleen het saldo moest financieren met vooral leningen. Mede omwille van de Europese budgettaire regels schakelde Vlaanderen op een bepaald moment over naar een in de tijd gespreide betaling. Het gevolg was dat het OCMW niet anders kon dan financiering zoeken voor de volle 100%.

De schulden van de autonome gemeentebedrijven of AGB's verschijnen in de grafiek pas vanaf 2014. Dat heeft een puur technische reden. Voordien waren de meeste van die AGB's er ook al, en hadden ze ook schulden. Alleen pasten ze een boekhoudsysteem toe dat

afweek van dat van de gemeenten, waardoor ze tot 2013 ook niet in de geconsolideerde cijfers zitten.

Figuur 7: financiële schulden Vlaamse lokale besturen



Globaal genomen zien we dat de financiële schulden van de Vlaamse lokale besturen min of meer stabiel zijn gebleven. Dat betekent dat de kwetsbaarheid voor renteverhogingen zeker op de korte termijn beperkt is. Bovendien weten we dat veel lokale besturen meer dan voorheen aan actief schuldbeheer doen, en afhankelijk van de renteverwachtingen beslissingen nemen om de kosten zo goed mogelijk onder controle te houden.

Institutioneel

Tot slot willen we de institutionele component niet buiten beschouwing laten, want ook die heeft mogelijk financiële consequenties. De voorbije jaren waren op dat vlak vrij turbulent, en het ziet er niet naar uit dat de bestuurlijke context waarin de Vlaamse lokale overheden functioneren snel tot een nieuw evenwicht zal komen. Zo besliste de Vlaamse regering om het werkingsgebied van de provincies te herleiden tot de zogenaamde grondgebonden

bevoegdheden. Alles wat ze deden op het vlak van bv. welzijn, cultuur en sport moesten ze vanaf 2018 overlaten aan de Vlaamse overheid of de gemeenten. Die laatste werden ook financieel gecompenseerd als ze hierdoor personeel of de exploitatie van bepaalde voorzieningen zoals musea moesten overnemen. Is de discussie over de provincies daarmee beslecht, of komt er nog een vervolg?

Een tweede belangrijke evolutie deed zich op het puur lokale vlak voor. Met de goedkeuring van het decreet lokaal bestuur, bevestigde het Vlaamse Parlement een al langer bestaande tendens van intensievere samenwerking van gemeente en OCMW. Officieel luidt het dat de verregaande politieke, ambtelijke en beleidsmatige integratie van die twee lokale besturen een stimulans moet betekenen voor een versterkt lokaal sociaal beleid. Tegelijkertijd klinkt het dat deze beweging ook schaafeffecten (en dus financiële besparingen) kan opleveren, doordat (ondersteunende) diensten kunnen worden samengevoegd, infrastructuur efficiënter kan worden ingezet, enz. Voor een oordeel over de financiële gevolgen van deze evolutie is het echter nog te vroeg, met bovendien de vraag of die conclusie eenduidig zal kunnen zijn voor de grote variëteit aan Vlaamse lokale besturen.

Ook de fusies mogen in dit kader niet onvermeld blijven. Op 1 januari 2019 gingen vijftien Vlaamse gemeenten en hun vijftien OCMW's samen in zeven nieuwe gemeenten en OCMW's. Het waren de eerste samenvoegingen op lokaal vlak sinds de fusie van Antwerpen met zijn randgemeenten in 1983. De Vlaamse regering wil duidelijk komen tot grotere gemeenten, met als belangrijkste argument dat die bestuurskrachtiger zouden zijn. Een flinke schuldovername van 500 euro per inwoner moest de kandidaten over de streep halen. Ook hier rijst de vraag naar de nabije toekomst: kiest de volgende Vlaamse regering opnieuw voor (ondersteunde) vrijwilligheid, of gaat het eerder richting een meer verplichte variant? En blijft de schuldovername, of wordt ook die aangepast? De zeven gemeentelijke fusies op hun financiële merites beoordelen kan vandaag nog niet, omdat ze hiervoor nog te pril zijn. Nederlands onderzoek leert alvast dat gefuseerde gemeenten doorgaans niet financieel zuiniger zijn, integendeel zelfs. Dat heeft dan weer te maken met het feit dat grotere gemeenten meer taken op zich nemen dan kleinere besturen, wat de eventuele teniet doet.

Maar er staan ons nog andere bestuurlijke verschuivingen te wachten. Zo is het vrijwel zeker dat de gemeenten de komende jaren de volledige bevoegdheid over de buitenschoolse kinderopvang van Vlaanderen zullen overnemen. We moeten er uiteraard van uitgaan dat de middelen zullen volgen, maar vandaag is dat nog geen uitgemaakte zaak. En krijgt deze decentralisering navolging voor andere sectoren? Gebeurt de financiering dan ook met bijkomende subsidies, of is Vlaanderen bereid het eigen belastinggebied te beperken zodat er ruimte ontstaat voor nieuwe lokale belastingen? En hoe zal de oproep naar een



klimate pact worden ingevuld? Welke afspraken zullen de respectieve overheden hierover maken en hebben die ook financiële consequenties?

Meer vragen dan antwoorden dus, maar in elk geval zal de uitkomst van een aantal bestuurlijke discussies niet zonder impact blijven op de lokale financiën de komende jaren.

Conclusie

Over het algemeen starten de Vlaamse lokale besturen in een vrij goede financiële conditie aan de legislatuur 2019-2024. Toch stapelen de donkere wolken zich aan de horizon op. Ze zijn een teken voor de aankomende pensioenstorm, die zonder hulp van de andere overheden zware schade dreigt te veroorzaken. Deze en andere onzekerheden kunnen ertoe leiden dat lokale besturen opnieuw (en helaas) gaan beknibbelen op hun investeringen, waardoor ze misschien noodgedwongen de belangrijke maatschappelijke taak die van hen wordt verwacht slechts gedeeltelijk kunnen opnemen.