

Beleidsvisie van het Vlaamse Gewest inzake de financiële middelen der gemeenten

door Johan DELANGHE,

Kabinetschef van de Gemeenschapsminister
van Ondergeschikte Besturen en Gesubsidieerde Werken.

★

I. De beleidsverklaring van de Vlaamse Executieve.

De Vlaamse Executieve heeft in haar beleidsverklaring welke op 21 januari 1982 overgemaakt werd aan de Vlaamse Raad duidelijk gesteld dat de Staatshervorming niet mag leiden tot een nieuwe centralisatie en concentratie van de beleidsniveau's. Het uitgangspunt zal zijn dat de beleidsvorming dichter bij de burgers gebracht wordt. Dit veronderstelt sterke entiteiten die de autonomie kunnen dragen en een versoepeling van de voogdij.

De versterking van de autonomie zal gepaard gaan met het geven van een grotere financiële verantwoordelijkheid aan de lokale beleidsniveau's.

De Vlaamse Executieve heeft bij de centrale regering aangedrongen opdat de gemeentewet zo spoedig mogelijk zou gewijzigd worden; zij hecht hierbij vooral belang aan de verlichting van het administratief en machtigingsstoezicht en de verbetering van de beheersregelen.

Wat het fiscaal beleid betreft zal de Executieve de gemeenten ertoe aanzetten de belastingen rechtvaardig te spreiden naar ieders draagkracht.

Inzake de bezwaarde financiële toestand van de gemeenten is aangedrongen om in overleg met de bevoegde ministers oplossingen uit te werken i.v.m. de financiële problemen in het algemeen en inzonderheid deze die voortvloeien uit de verplichtingen die aan de OCMW's zijn opgelegd alsmede voor de verplichte financiële tussenkomsten in de tekorten van de openbare ziekenhuizen.

Tot slot heeft de Vlaamse Executieve in de beleidsverklaring gesteld dat het subsidiëringssysteem voor investeringen dient te worden hervormd.

Als enig doel dient hier gestreefd naar een verruiming van de gemeentelijke autonomie. Een systeem waarbij de subsidies in het Gemeentefonds opgenomen worden kan niet worden aanvaard omdat hierdoor het gevaar bestaat dat na een bepaalde tijd het uitgetrokken krediet geleidelijk in het Gemeentefonds wegvloeit. Daarom opteren wij voor een afzonderlijk fonds, bijvoorbeeld investeringsfonds, dat aan duidelijkheid niets te wensen zou overlaten. De overgang van de huidige subsidieregeling naar een nieuw systeem zou geleidelijk moeten gebeuren om te voorkomen dat kleine gemeenten benadeeld worden.

In afwachting van deze nieuwe regeling zal eerstdaags aan de Executieve een voorstel worden overgemaakt waarbij voor gemeenten met een begrotingsevenwicht voor kleine werken tot $\pm 2.300.000$ F de procedure wordt vereenvoudigd en versneld.

Hierbij dient duidelijk gesteld dat de Vlaamse Executieve geen bijkomende bevoogding van de centrale regering zal aanvaarden maar eist dat de wetten op de Staatshervorming van 8 en 9 augustus 1980 correct en loyaal worden uitgevoerd.

Krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 kunnen de bepalingen van de huidige gemeentewet die betrekking hebben op het toezicht door de nationale wetgever noch afgeschaft, noch gewijzigd worden, behalve wat de beslissing van de handelingen betreft onderworpen aan het toezicht en de draagwijdte ervan.

Het komt de Vlaamse Raad toe bij decreet de organisatie van de procedure vast te stellen.

Teneinde meer soepelheid in het beheer van de gemeenten te kunnen geven, zou het administratief toezicht zich moeten beperken tot :

- de wettelijkheid van de gemeentelijke beslissingen ;
- het begrotingsevenwicht ;
- de juistheid van de rekeningen ;
- het statuut van het gemeentepersoneel.

Zodra deze doelstellingen bereikt zijn is er geen reden meer om toezicht te houden op beslissingen die niets anders inhouden dan de uitvoering van de besluiten die bij goedkeuring van de gemeentebegroting genomen zijn in het raam van de uitgetrokken kredieten.

II. Het Gemeentefonds nationaal en regionaal.

a) Voorafgaandelijk dient gesteld dat de centrale regering haar verplichtingen t.a.v. de gemeenten zoals voorzien in de wet van 5 januari 1976 (nl. 7,65 % van de totale belastingontvangsten aan de Staat) moet

nakomen. Ik laat terzake bewust elke referentie naar de wet van 1964 i.v.m. de spijziging van het Gemeentefonds vallen. Uit de evolutie van het Gemeentefonds blijkt dat in 1979 de gemeenten 5,152 miljard te weinig ontvingen ; in 1980 10,998 miljard te weinig ; in 1981 12,510 miljard te weinig ; in 1982 12,050 miljard te weinig.

Dit bedrag alleen volstaat reeds om nationaal de gecumuleerde begrotingstekorten van alle gemeenten weg te werken.

b) Ten gevolge van de regionalisering van het Gemeentefonds vindt men de minderontvangsten niet evenredig terug in elk gewest. Sedert 1977 werd de dotatie aan het Gemeentefonds geleidelijk geregionaliseerd om in 1981 te komen tot de volledige toepassing van de verdeelsleutel voorzien bij de wet van 1 augustus 1974. Deze verdeelsleutel steunt op de combinatie van drie criteria, nl. de bevolking, de oppervlakte en de opbrengst van de personenbelasting. De gewestelijke verdeelsleutel wordt vanaf 1981 volledig toegepast, zodat de verdeling per gewest er als volgt uitziet :

1981 : Vlaanderen	52,39 %	1982 : Vlaanderen	52,54 %
Wallonië	39,33 %	Wallonië	39,35 %
Brussel	8,28 %	Brussel	8,11 %

Uit het jaarverslag van het Gemeentekrediet (bijlage over de activiteit en de financiën van de lokale en regionale sector in 1981, blz. 10) (voor 1982 eigen berekening) halen we volgende evolutie :

Gewest	Jaar	Aandeel (in miljoen F)	Toename (in % t.o.v. voorgaand jaar)
Vlaanderen	1976	19.608	22,4
	1977	22.980	17,2
	1978	26.224	14,1
	1979	27.196	3,7
	1980	27.519	1,2
	1981	29.888	8,6
	1982	32.013	7,1
	Wallonië	1976	11.198
1977		15.534	38,7
1978		18.326	18,0
1979		19.544	6,6
1980		20.213	3,4
1981		22.438	11,0
1982		23.976	6,8
Brussel	1976	7.944	22,4
	1977	8.531	7,4
	1978	8.907	4,4
	1979	8.337	— 6,4
	1980	7.409	— 11,1
	1981	7.006	— 5,4
	1982	7.378,7	5,3

c) In het licht van dergelijke evolutie heeft de Vlaamse Executieve beslist het probleem van de herziening van de verdeelsleutel ter sprake te brengen in het Overlegcomité Regering-Executieven.

Wat de nieuwe verdeelsleutel betreft kan gedacht worden aan de sleutel vooropgesteld in het wetsvoorstel nr. 522 van Senator Verleysen en consorten. De drie bestaande criteria worden vervangen door het criterium van de opbrengst van de personenbelasting. Op basis van dit criterium zou Vlaanderen in 1981 55,89 % gekregen hebben i.p.v. 52,39 % ; Brussel 14,08 % i.p.v. 8,28 % en Wallonië 30,03 % i.p.v. 39,33 %.

Daarbij wordt door Senator Verleysen een compensatiefonds van 5,29 % van het Gemeentefonds voorgesteld voor de gezamenlijke gemeenten van het Waalse Gewest.

Een andere mogelijkheid is het Gemeentefonds tussen de gewesten te verdelen op basis van het bevolkingscriterium. Op basis van dit criterium zou Vlaanderen in 1981 57,02 % gekregen hebben i.p.v. 52,39 % ; Brussel 10,23 % i.p.v. 8,28 % en Wallonië 32,75 % i.p.v. 39,33 %.

Tot slot kunnen beide criteria gecombineerd worden. In ieder geval blijkt duidelijk dat de oppervlakte van de gewesten geen houdbaar criterium is voor de verdeling van het Gemeentefonds.

d) Tot slot kan gesteld worden dat wat Vlaanderen betreft het K.B. van 28 januari 1977 tot vaststelling van de regelen inzake omslag van het deel van het Gemeentefonds dat aan de gemeenten van het Vlaamse Gewest toekomt zal herzien worden.

De financiële draagkracht, het goed beheer en de fiscale inspanningen zullen als voornaamste criteria tot verdeling gehanteerd worden rekening houdend met geobjectiveerde economische, culturele en sociale behoeften.

Hierbij dient benadrukt dat dergelijke herziening alleen maar zin heeft indien het Vlaamse aandeel van het Gemeentefonds substantieel toeneemt, zoniet dreigen een groot aantal gemeenten in bijkomende financiële moeilijkheden te komen.

Men mag echter niet vergeten dat een beperkte herziening van de criteria zich opdringt omdat met ingang van 1 januari 1983 8 gemeenten fusioneren tot 1 nieuwe grote entiteit, genaamd Antwerpen.

III. De gezondmaking van de financiële toestand van de gemeenten.

a) *Algemeen.*

Fundamenteel zal het beleid van de Vlaamse Executieve gericht zijn op de gezondmaking van de financiële toestand van de gemeenten.

De wending die de gemeentefinanciën sedert kort genomen hebben wettigt de grootste bezorgdheid.

Het aantal gemeenten met een deficitaire begroting in 1981 bedroeg voor Vlaanderen 37 met een totaal deficit van 7.588 miljoen. Het globaal tekort van de 315 Vlaamse gemeenten bedroeg 6.976 miljoen of 1.239 F per inwoner.

De veralgemening van de tekorten dreigt in een stroomversnelling te geraken. Het is niet meer waar dat de financiële moeilijkheden beperkt blijven tot de grote steden en agglomeraties. Nu worden ook landelijke centrum-gemeenten en industrie-gemeenten getroffen, en als die evolutie niet wordt afgeremd, zal weldra heel de gemeentelijke sector met tekorten te kampen hebben.

b) *Evolutie.*

Tijdens de laatste jaren is het tempo van de gemeenteuitgaven vertraagd om geleidelijk sinds 1978 terug te vallen op de nulgroei. De ontvangsten blijken, parallel met de lopende uitgaven, een vertraging door te maken, maar dan wel duidelijk afgetekend. Het Gemeentefonds is 25 % minder toegenomen dan de totale belastingen van de Staat, ook al heeft de wet van 5 januari 1976 het daaraan gekoppeld. In vergelijking met de Staat hebben de gemeenten een belangrijke inspanning op fiscaal gebied geleverd. Van 1976 tot 1980 is de gemeentelijke fiscaliteit toegenomen met 63 % d.w.z. anderhalve maal zo snel als de nationale fiscaliteit. De evolutie van de gemeenteontvangsten heeft, in vergelijking met de vroegere toestand, rondweg een ommekeer doorgemaakt. Nu is niet meer het Gemeentefonds maar wel de fiscaliteit de voornaamste bron waaruit de toename van de gemeenteontvangsten voortvloeit.

c) *Oorzaken van de tekorten.*

De oorzaken van de preciaire toestand van de gemeenten in het algemeen zijn ons allemaal genoegzaam bekend.

- De vermindering van de dotatie van het Gemeentefonds.
- De laattijdige betaling van belastingen en subsidies. Inzake belastingen is dit een gevolg van de kadastrale perekwatie alsook van de permanente herzieningen van de belastingwetten. Het laatste volmacht K.B. inzake decumul en splitting m.b.t. de inkomens van 1981 is een voorbeeld ten overvloede. Globaal mag men stellen dat de gemeenten door de toepassing van de volmacht K.B.'s inzake index-blokkering, deplafonering, sociale bijdragen, optrekken plafond decumul en splitting, vrijstelling van de globalisatie van het kadastraal inkomen, Monory-wet enz... een bruto globaal verlies zullen lijden van 1,5 miljard.

- De stijging van de energiekosten inzake verwarming en vervoer.
- De toename van de behoeften als gevolg van de fusies.
- De bijkomende verplichtingen door de Staat aan de gemeenten opgelegd.
Naast OCMW en ziekenhuistekorten kan men verwijzen naar de volkstelling, het bestaansminimum, het bibliotheekdecreet, bescherming van monumenten en landschappen.
- De stijging van de debetrentevoet bij het Gemeentekrediet.

d) Wat de spreiding van de uitgaven per economische groep in de gewone begroting betreft (gebaseerd op de begrotingen 1978 tot en met 1980) kan vastgesteld worden dat de Vlaamse gemeenten het kleinste aandeel personeelsuitgaven hebben ($\pm 45\%$ t.o.v. $\pm 48\%$ in Wallonië en $\pm 63\%$ in het Brussels Gewest). Daarentegen kent Vlaanderen de grootste schuldenlast ($\pm 32\%$ t.o.v. $\pm 27\%$ in Wallonië en $\pm 15\%$ in Brussel).

e) Wat de ontvangsten betreft stellen we vast dat het relatief aandeel van de belastingen en retributies (gebaseerd op de begrotingen 1977 tot en met 1980) in het totaal van de ontvangsten in Vlaanderen stijgt van $31,4\%$ naar 35% ; in Wallonië van $28,7\%$ naar $30,6\%$ en in Brussel van $30,9\%$ naar $34,4\%$.

f) Een eerste vereiste om uit deze nefaste toestand te geraken is het herstel van het begrotingsevenwicht.

Daarbij dient het Regentbesluit van 10 februari 1945 houdende het algemeen reglement inzake gemeentecomptabiliteit dat het begrotingsevenwicht voorziet nageleefd. Dit begrotingsevenwicht dient door de gemeente in het kader van haar autonomie zelf verzekerd te worden. Het opstellen van een meerjarenplanning kan voor de gemeente een beleidsinstrument vormen om dit evenwicht te bereiken of te behouden.

g) Aan het aspect « saneringsplan » kan niet zonder meer worden voorbijgegaan. Meerdere gemeenten van het Vlaamse Gewest zullen met de traditionele middelen (aanpassen van hun belastingen — aanpassen van hun prijzen voor gepresteerde diensten en het afremmen van uitgaven) hun begroting in evenwicht kunnen brengen. Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat de belastingsdruk niet onbeperkt en lineair kan blijven stijgen.

Een probleem vormen evenwel de gemeenten met structurele tekorten en de gemeenten met thesaurieproblemen. Deze gevallen dienen individueel te worden onderzocht. Terzake wordt de oprichting overwogen van een Hoge Raad voor de Gemeentefinanciën bestaande uit technici per provincie bestaande uit ambtenaren van de provincie, gewestelijke ontvangers,

inspecteurs van Binnenlandse Zaken, vertegenwoordigers van het Gemeentekrediet en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten. Deze Hoge Raad voor de Gemeentefinanciën zal de gemeenten moeten begeleiden bij het opstellen van hun begroting in evenwicht en de minister belast met de voordij adviseren. Het is evenwel duidelijk dat de gemeenten zelf zullen moeten bepalen, en dit in het raam van de gemeentelijke autonomie, op welke wijze zij het begrotingsevenwicht menen te kunnen bereiken.

Tevens wordt ook gedacht aan het ter beschikking stellen van een soort consolidatielening waarvan het gewest door middel van het Hulpfonds de intrestlast geheel of gedeeltelijk te zijnen laste zou nemen.

h) Een tweede vereiste die samen en gelijktijdig met het begrotingsevenwicht moet vervuld worden is dat de centrale regering ophoudt zijn begrotingsmoeilijkheden af te wentelen op de gemeenten. In feite is de aangroei van de gemeentelijke tekorten bijna en uitsluitend gelijk aan de jaarlijkse beknotting van het Gemeentefonds. Daarnaast dient de Staat zijn achterstand inzake de aan de gemeenten te betalen belastingen en subsidies in te lopen. Ook mag de Staat aan de gemeenten geen nieuwe verplichtingen opleggen indien hij daartoe de nodige middelen niet ter beschikking stelt.

IV. Besluit.

Het aanpassen van de gemeentewet aan de huidige behoeften van een modern beheer en het vervullen door de centrale regering van haar financiële verplichtingen t.o.v. de gemeenten moet de Vlaamse Gemeenschap mogelijk maken de gemeentelijke autonomie te verstevigen waarbij aan de gemeenten een grotere financiële verantwoordelijkheid zal gegeven worden.

Summary : Policy view of the Flemish region concerning the financial resources of the municipalities.

An adaptation of the Municipal Law to the present-day requirements of modern management and the discharge of the central government of its financial duties vis-à-vis the municipalities are preliminary conditions for the Flemish Community to reinforce municipal autonomy. This reinforcement will go together with a granting of greater financial responsibility to the municipality. The resolution of the financial situation of the municipalities is a pressing issue for the Flemish Executive Body. In addition to the need for a new method of distributing the Municipal Fund correctly over each region, the redress of the budgetary balance, leaving the municipal autonomy unaffected, is of primary importance.

