

Brussel, 26 juni 2012

Studie Belfius

Gemeentefinanciën 2012 : bestuursperiode getekend door de crisis

De gemeentelijke bestuursperiode die in 2012 afloopt, werd sterk beïnvloed door de erg verstoorde economische en financiële context. Nadat de gemeenten in 2009 en 2010 met de eerste gevolgen van de economische en financiële crisis hadden af te rekenen, worden ze nu, net als alle andere overheidsniveaus, geconfronteerd met de noodzakelijke maatregelen om de overheidsfinanciën te saneren. Deze aanhoudende begrotingsdruk drukt zijn stempel op zowel de werking (gewone dienst) als de investeringen (buitengewone dienst) van de lokale besturen.

Op basis van onze nieuwe jaarlijkse financiële enquête, die een zeer relevante responsgraad haalde (meer dan 452 gemeenten namen deel, wat ruim 85 % van de bevolking vertegenwoordigt), kunnen wij de voornaamste tendensen in de **budgetten 2012** blootleggen en dus ook die van **de hele bestuursperiode (2007-2012)**.

De crisis had globaal geen gevolgen voor de ontvangsten, in tegenstelling tot de uitgaven (in het bijzonder de overdrachtuitgaven, zoals de toelage aan het OCMW en de politiezone). De budgetsaldi van de gemeenten vertonen daardoor een geleidelijke verslechtering (die verschilt per gewest) over de hele bestuursperiode. De onzekere context heeft ook de lokale investeringen afgeremd, terwijl die aan het eind van een bestuursperiode gewoonlijk sterk toenemen,.

Gemeenteontvangsten blijven toenemen ondanks de crisis

Volgens onze enquête¹ komen de gewone ontvangsten voor het eigen dienstjaar in 2012 uit op 13 184 miljoen EUR, wat overeenkomt met een vrij sterke groei van 3,4 % ten opzichte van 2011 (tegen 2,0 % in 2011 en 2,7 % in 2010). In feite is de stijging in 2012 vrij sterk voor de Waalse gemeenten (+4,3 %), terwijl ze voor de Vlaamse gemeenten tot 2,8 % beperkt blijft. Het percentage van de Brusselse gemeenten sluit perfect aan bij het nationaal gemiddelde.

Over de hele gemeentelijke bestuursperiode (2007-2012) laten de gewone ontvangsten een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,2 % optekenen. Dit is een mooi resultaat, te meer omdat de crisis sterk haar stempel op deze bestuursperiode heeft gedrukt.

De **belastingontvangsten**, die meer dan 50 % van de gewone financiering van de gemeenten opeisen, vertonen in 2012 een stevige groei van 3,9 % voor alle Belgische gemeenten samen. In 2012 stijgen de belastingontvangsten sterker in Wallonië (+4,6 %) en vooral Brussel (+4,9 %) dan in Vlaanderen (+3,2 %).

Over de hele gemeentelijke bestuursperiode nemen de belastingontvangsten jaarlijks gemiddeld met 3,6 % toe.

Deze groei ging niet gepaard met een noemenswaardige stijging van de **aanslagvoeten** van de gemeentelijke aanvullende belastingen. Het gemiddeld aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing voor alle Belgische gemeenten samen komt voor 2012 uit op 2 607, tegen 2 552 voor 2007. De gemiddelde aanslagvoet van de aanvullende belasting op de personenbelasting belooft 7,38 %, tegen 7,30 % in het begin van de bestuursperiode. Bekeken over de hele bestuursperiode deed 80 % van de stijging van de aanslagvoeten zich voor tot 2008, d.w.z. vóór het uitbreken van de economische en financiële crisis.

¹ Analyse gebaseerd op de cijfers van 577 van de 589 gemeenten (dus zonder de 12 Vlaamse gemeenten die sinds 2011 de nieuwe “Beleids-en beheerscyclus” (BBC), volgen).

De toename in volume van de aanvullende belasting werd vooral in de hand gewerkt door de sterke stijging van de opbrengst van de aanvullende belasting op de personenbelasting (gemiddeld +4 % per jaar, met een piek van 7,4 % in 2009). De gemeenten profiteerden immers van de versnelde inkohiering van de inkomstenbelastingen (onder meer omdat de gezinnen intensiever gebruik hebben gemaakt van de elektronische aangifte via Tax-on-web).

De specifiek **lokale belastingen** (bijv. de parkeerbelasting, de huisvuilbelasting enz.), namen slecht matig toe (2,8 % per jaar) tijdens deze bestuursperiode door de fiscale pacts die de gewesten en gemeenten sloten met evenwel een versneld ritme in 2012 (+3,7 %).

Ondanks de moeilijke budgettaire context, die ook speelde voor de hogere overheden waarvan de gemeenten subsidies krijgen, geven ook de ontvangsten uit **dotaties en toelagen** een stabiele toename van gemiddeld 3,1 % per jaar te zien. Deze financiële overdrachten van de hogere overheden (voornamelijk de gewesten) vertegenwoordigen 36,1 % van de totale ontvangsten in het budget 2012 en vormen de tweede grootste financieringsbron van de gemeenten.

De ontvangsten uit fondsen (niet-toegewezen algemene financiering die vooral van het Gemeentefonds komt) stegen sterker (gemiddeld +3,7 % per jaar) dan de specifieke toelagen (gemiddeld +2,2 % per jaar). De reglementaire bepalingen over de ontvangsten uit fondsen voorzien doorgaans in een mechanisme van automatische groei (soms in reële termen) van de budgettaire enveloppe, terwijl de specifieke toelagen veeleer van discretionaire beslissingen afhankelijk zijn.

Ten slotte zijn er de **eigen ontvangsten** die worden gegenereerd via de activiteit van de gemeente (prestaties) of in de vorm van ontvangsten die het gemeentelijk patrimonium oplevert (huur, financiële opbrengsten). Ze vertegenwoordigen 11,8 % van de gewone ontvangsten, dalen -0,3 % in 2012 en vertonen over de hele bestuursperiode een stijging van gemiddeld +2,1% per jaar.

In feite is deze gematigde groei het gevolg van een belangrijke stijging van de ontvangsten uit prestaties (gemiddeld + 5,7 % per jaar), aan de ene kant, en een structurele daling van de financiële ontvangsten (-2,4 %), aan de andere kant.

Deze ongunstige ontwikkeling van de **financiële opbrengsten** tijdens de laatste gemeentelijke bestuursperiode is tegelijk het resultaat van het verlies van de dividenden van de Gemeentelijke Holding (sterk afhankelijk van zijn deelname in het kapitaal van de groep Dexia), de daling van de dividenden van de intercommunales voor gas- en elektriciteitsvoorziening als gevolg van de vrijmaking van de energiesector, en, in mindere mate, de impact van de zwakke rentevoeten op de rendementen van de beleggingen.

De stijging van de **ontvangsten uit prestaties** houdt gedeeltelijk verband met de compenserende maatregelen die werden ingevoerd na de liberalisering van de energiesector (via het instellen van de wegehelling in Wallonië en Brussel). Ze is ook het gevolg van een opwaartse herziening van de tarieven voor prestaties, diverse toegangsgelden en huurprijzen die door de gemeenten worden toegepast. De gemeenten uit het zuiden van Wallonië genoten ook aanvullende ontvangsten uit houtkap.

De uitgaven van de gemeenten nemen sneller toe

Volgens de budgetten 2012 bedragen de gewone uitgaven van de gemeenten 13 558 miljoen EUR en gaan ze de jongste jaren in stijgende lijn (+4,0 % in 2012, tegen +3,4 % in 2011 en +2,5 % in 2010). Over de hele gemeentelijke bestuursperiode (2007-2012) vertonen de uitgaven van de gemeenten een gemiddelde stijging van 3,3 % per jaar.

De tegengestelde trends in de uitgaven die sedert 2008 worden vastgesteld, zijn vooral toe te schrijven aan de gevoelige inflatieschommelingen (die zelf sterk beïnvloed worden door de onregelmatige evolutie van de grondstoffen- en energieprijzen in de loop van de voorbije jaren).

De **structuur van de uitgaven** van de gemeenten omvat drie groepen: de personeels- en werkingsuitgaven, de overdrachtuitgaven (voornamelijk de toelage aan het OCMW en de politiezone, de gemeentelijke bijdragen voor de openbare ziekenhuizen en de kerkfabrieken) en de schulduitgaven (d.w.z. de lasten van leningen, inclusief de kapitaalaflossingen).

De Belgische gemeenten hebben in hun budget 2012 een gezamenlijk bedrag van 7 862 miljoen EUR aan **personeels- en werkingsuitgaven** ingeschreven. Deze twee uitgavencategorieën vertegenwoordigen samen bijna 60 % van de courante uitgaven en de evolutie van deze uitgaven bepaalt dan ook sterk de globale evolutie van de gemeentebudgetten.

Na de sterke inflatiedruk op de budgetten 2009, werd de opwaartse trend van de personeels- en werkingsuitgaven in 2010 gestopt, terwijl de personeelsuitgaven, zowel in 2011 als 2012, fors toenamen met 4,2 %. Deze sterke stijging van de personeelsuitgaven is grotendeels toe te schrijven aan de hervorming van de pensioenen van de statutaire ambtenaren (via de eerste verhogingen van de bijdragetarieven en het toenemend aantal benoemingen) en aan de veralgemening van een tweede pensioenpijler voor het contractueel personeel (in Vlaanderen).

Op basis van de statistieken van de RSZPPO hadden de Belgische lokale besturen in 2010 109 813 voltijdse werknemers in dienst. Dit aantal steeg het laatste decennium gemiddeld 0,7 % per jaar.

De **overdrachtuitgaven** omvatten de toelagen die de gemeente meestal verplicht toekent aan publieke actoren (zoals politiezones, OCMW's, kerkfabrieken, openbare ziekenhuizen enz.) om hun werking te ondersteunen of hun budget in evenwicht te houden. Sinds het begin van de huidige bestuursperiode zijn de overdrachtuitgaven sterk gestegen. Ze vertonen namelijk een gemiddelde jaarlijkse groei van 4,4 %, wat meer is dan die van de totale uitgaven van de gemeenten (+3,3 % op jaarbasis). Daardoor gaan de overdrachtuitgaven ook zwaarder doorwegen in de gemeentebegrotingen. In 2007 vertegenwoordigden ze 28,6 % van de uitgaven van de gemeenten, terwijl ze volgens de budgetten 2012 vermoedelijk op 30,0 % zullen uitkomen.

Tot deze overdrachtuitgaven behoort de **toelage aan het OCMW** (134 EUR per inw.) die onder sterke invloed van de crisis tijdens deze gemeentelijke bestuursperiode gemiddeld +4,4 % per jaar toenam.

De Brusselse gemeenten (en de andere grote steden van het land) werden sterker met de gevolgen van de verpaupering van de bevolking geconfronteerd, zodat de toelage aan het OCMW er nog fors gestegen is sinds het begin van de huidige bestuursperiode (+5,6 % per jaar).

De **toelage aan de politiezone** (137 EUR per inw.) is over de hele bestuursperiode minder fors toegenomen (gemiddeld +3,8 % per jaar). De laatste twee jaar nam ze echter weer sterker toe (+ 4,5 % in 2011 en + 5,2 % in 2012).

De **financiële lasten**, nl. de betaling van intrest en de terugbetaling van de schuld vertegenwoordigen nu 12,0 % van de uitgaven van de gemeenten (tegen 17,2 % in 2000 en 27 % in 1990). In de boekhouding van de lokale besturen maakt de kapitaalaflossing van de schuld deel uit van het gewone budget en moet ze dus worden gedekt door gewone ontvangsten (van dezelfde aard). Uit de enquête over de budgetten 2012 blijkt dat de schulduitgaven 4,3 % stijgen, in tegenstelling tot de trends van de jaren voordien. Over de hele periode 2007-2012 daalden de financiële lasten immers met -0,7 % per jaar.

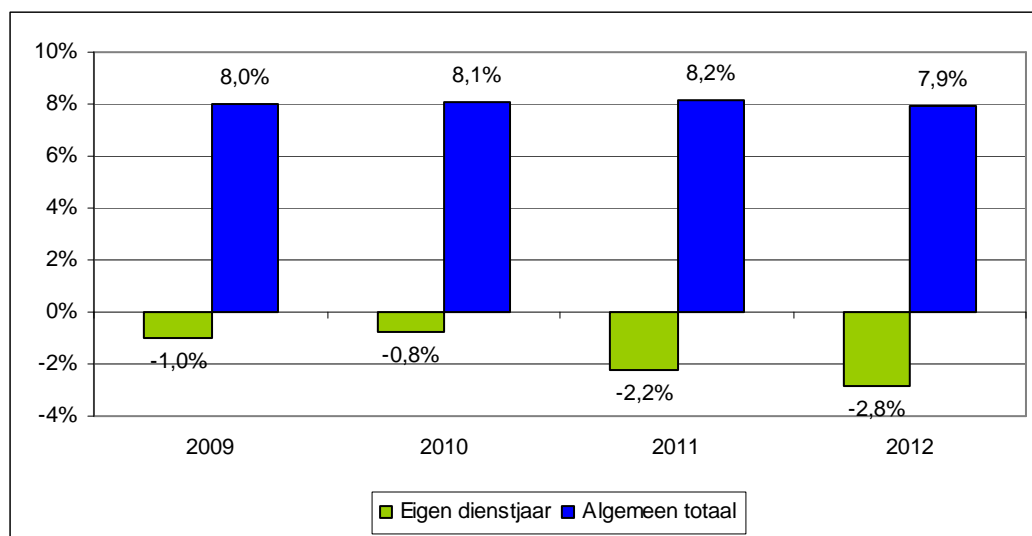
De lagere rentelasten, het actief schuldbeheer, de aanwending van uitzonderlijke opbrengsten voor de terugbetaling van de schuld en de door de gewesten genomen maatregelen (lokaal pact in Vlaanderen, overname van de saneringsschuld in het kader van de hervorming van het Gemeentefonds in Wallonië) hebben er allemaal samen toe bijgedragen dat de financiële lasten de laatste vijftien jaar in de budgetten van de gemeenten een zeer gunstige evolutie vertonen.

Aanzienlijke verslechtering van de budgetsaldi

Omdat de uitgaven van alle Belgische gemeenten samen sterker stijgen (+4,0 %) dan de ontvangsten (3,4 %) zijn de budgetsaldi in 2012 logischerwijze weer verslechterd.

Op basis van onze enquête vertonen de gemeenten in 2012 voor het **eigen dienstjaar** een tekort van -374 miljoen EUR, tegen -282 miljoen EUR in 2011 en slechts -98 miljoen EUR in 2010. Het tekort voor het eigen dienstjaar neemt tussen 2010 en 2012 toe van -0,8 % naar -2,8 % van de gewone ontvangsten.

Grafiek: Evolutie van de budgetsaldi voor alle Belgische gemeenten samen (in % van de gewone ontvangsten)



De verslechtering van het saldo eigen dienstjaar is veel duidelijker voor de **Vlaamse gemeenten**. Hun tekort stijgt immers van -103 miljoen EUR in 2010 naar -269 miljoen EUR in 2011 en -355 miljoen EUR in 2012 (d.i. bijna 95 % van het tekort voor alle gemeenten van het land samen). 7 Vlaamse gemeenten op 10 (namelijk 211) zouden bovendien in 2012 een tekort voor het eigen dienstjaar vertonen. Het tekort voor het eigen dienstjaar vertegenwoordigt 5,3 % van de gewone ontvangsten van de Vlaamse gemeenten.

Tabel: Samenvatting van de evolutie van de budgetten 2012

	Totaal	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Ontvangsten eigen dienstjaar (groei)	3,4 %	2,8 %	4,3 %	3,4 %
Uitgaven eigen dienstjaar (groei)	4,0 %	4,0 %	4,3 %	3,8 %
Saldo eigen dienstjaar (in miljoen EUR)	-374	-355	-11	-8
Saldo algemeen totaal (in miljoen EUR)	1 217	737	362	118

De Waalse en Brusselse gemeenten vertonen daarentegen een beperkt en vrij stabiel tekort voor het eigen dienstjaar 2012.

Het tekort eigen dienstjaar voor de **Waalse gemeenten** verkleint zelfs lichtjes van -13 miljoen EUR in 2011 naar -11 miljoen EUR in 2012 (99 gemeenten met een tekort, d.i. 38 % van de Waalse gemeenten). In % van de gewone ontvangsten benadert dit tekort sterk het evenwicht (0,2 %).

Voor de **Brusselse gemeenten** is het negatieve saldo eigen dienstjaar verslechterd van 0,5 miljoen EUR in 2011 tot 8 miljoen EUR in 2012. Deze cijfers houden rekening met de gewestelijke steun van 30 miljoen EUR voor gemeenten in financiële moeilijkheden. Anderzijds bestaat er een vrij groot contrast tussen de 12 gemeenten met een tekort (- 12,2 miljoen EUR) en de 7 gemeenten met een overschot (4,4 miljoen EUR).

Voor het **algemeen totaal** (d.w.z. met het resultaat van de vorige dienstjaren en de overboekingen inbegrepen) is de situatie dit keer veel gunstiger, vooral voor de Vlaamse gemeenten die op zich alleen een overschot van 737 miljoen EUR noteren en zo bijna 60 % van het overschot realiseren van alle Belgische gemeenten samen.. Het overschot algemeen totaal van de Waalse en de Brusselse gemeenten bedraagt respectievelijk 362 en 118 miljoen EUR. De Belgische gemeenten hebben dus samen een overschot voor het algemeen totaal van 1 217 miljoen EUR.

Deze cijfers zijn cijfers uit de **budgetten**, die in feite ramingen zijn. De saldi op de **rekeningen** (berekend op basis van de effectieve stromen van ontvangsten en uitgaven) zijn meestal gunstiger, zowel voor het eigen dienstjaar als het algemeen totaal. Dit komt omdat men voorzichtig tewerk gaat bij het opmaken van de begrotingen, waardoor de ontvangsten ietwat worden onderschat en de uitgaven licht worden overschat.

Stagnerende investeringen en stabilisering van de gemeenteschuld

Zoals in vele Europese landen het geval is, zijn de gemeenten de belangrijkste overheidsinvesteerders. De investeringen van de lokale besturen (d.w.z. met inbegrip van de provincies, de OCMW's enz.) vertegenwoordigen immers gemiddeld 50 % van de brutovorming van vast kapitaal voor de hele overheidssector.

Het is vrij moeilijk om de evolutie van de investeringen te omschrijven op basis van de budgetten omdat ze afhankelijk is van de effectieve realisatie (verhouding tussen de uitgetrokken kredieten op het budget en de werkelijke aangegane kredieten). Deze verhouding is veel zwakker en volatieler voor de investeringsuitgaven dan voor de gewone uitgaven.

Onze enquête over de investeringsprojecten wijst op een beperkte toename tussen 5 en 8 % in 2011, d.i. een relatief lage groei een jaar vóór het einde van de bestuursperiode.

Met besparingen in het vooruitzicht hebben de lokale besturen tijdens deze bestuursperiode wellicht een veeleer afwachtende houding aangenomen wat investeringen betreft. De investeringsprojecten vormen immers traditioneel een variabel element in een gespannen budgettair klimaat.

Als uitvloeisel van die evolutie lijkt het **schuldniveau** van de gemeenten globaal genomen onder controle te zijn, zowel in verhouding van hun eigen vermogen als in vergelijking met de schuld van de andere overheden. De geëxtrapoleerde balansen van alle gemeenten samen wijzen op een brutoschuld (d.w.z. zonder financiële activa) van 15,3 miljard EUR in 2011 met een stijging van 3,3 % ten opzichte van 2010. De schuld van de gemeenten belooft slechts 4,2 % van de totale overheidsschuld en minder dan 25 % van het balanstotaal van de gemeenten. Rekening houdend met de uitstaande deposito's en beleggingen van de gemeenten (5,3 miljard EUR), zal de nettoschuld van de gemeenten ongeveer 10 miljard EUR bedragen.

Voor de nieuwe gemeentemantatarissen wachten er belangrijke uitdagingen

Los van de gevolgen van de economische en financiële crisis blijven de lokale besturen geconfronteerd met veeleer structurele hervormingen die de komende jaren eveneens op hun financiën zullen wegen².

De belangrijkste financiële uitdagingen zijn:

- de implementatie van de hervorming van de brandweerdiensten (goedkeuring kaderwet van 15 mei 2007);
- de toepassing van de hervorming van de pensioenen van het statutair personeel van de lokale besturen (door het geleidelijk optrekken van de basisbijdrage tussen 2012 en 2016 en toepassen van een responsabiliseringsgraad);
- de bijdrage van de lokale besturen aan het budgettair stabiliteitspact, dat voorziet in de terugkeer naar het evenwicht van de hele Belgische overheidssector in 2015 (volgens de ESR 95-normen) en de gevolgen van de nieuwe Staatshervorming (overhevelingen van bevoegdheden naar de deelgebieden en hervorming van de bijzondere financieringswet);
- de uitdagingen van de demografische evolutie, meer bepaald de problematiek van de vergrijzing van de bevolking en de gevolgen van de sterke demografische expansie in de grote steden (en in het bijzonder in de Brusselse gemeenten).

² Cf. het dossier "De financiële uitdagingen van de gemeentelijke bestuursperiode" die beschikbaar is in de vorm van fiches op www.belfius.be – Professioneel – Public Finance – Onze studies.

Bijlage: stuurtabelen

Voornaamste indicatoren voor de Vlaamse gemeenten – Budget 2012

VLAANDEREN (*)	Niveau (EUR/i nw.) 2012	Groei 2012	Gemiddelde 2007-2012
GEWONE ONTVANGSTEN			
Totale gewone ontvangsten	1216	2,8%	3,3%
Belastingontvangsten	664	3,2%	3,3%
Fondsen & toelagen	392	3,1%	3,0%
Eigen ontvangsten	160	0,5%	4,2%
GEWONE UITGAVEN			
Totale gewone uitgaven	1280	4,0%	3,6%
Personeel	479	4,6%	4,4%
Werking	276	3,1%	4,2%
Overdrachten	369	4,1%	4,3%
Toelage aan het OCMW	123	2,6%	4,2%
Toelage aan de politiezone	118	5,0%	3,8%
Schuld	156	3,5%	-0,8%
SALDI			
Saldo gewone dienst – Eigen dienstjaar	-65	-	-
Aantal (percentage) gemeenten met een tekort eigen dienstjaar	216 71,5%	-	-
Saldo gewone dienst – Algemeen totaal	134	-	-
Aantal (percentage) gemeenten met een tekort algemeen totaal	12 4,7%	-	-
VLAANDEREN			
	Niveau (EUR/i nw) Balans 2010	Groei Balans 2010	
VERMOGENSVERRICHTINGEN			
Brutoschuldloop	1.315	2,0%	-

(*) op een steekproef van 296 Vlaamse gemeenten

Voornaamste indicatoren voor de Waalse gemeenten – Budget 2012

WALLONIË	Niveau (EUR/i nw.) 2012	Groei 2012	Gemiddelde 2007-2012
GEWONE ONTVANGSTEN			
Totale gewone ontvangsten	1294	4,3%	3,0%
Belastingontvangsten	622	4,6%	4,1%
Fondsen & toelagen	538	5,4%	2,9%
Eigen ontvangsten	135	-1,0%	-1,1%
GEWONE UITGAVEN			
Totale gewone uitgaven	1297	4,3%	3,0%
Personeel	537	4,3%	3,5%
Werking	222	2,7%	3,3%
Overdrachten	376	4,4%	4,5%
Toelage aan het OCMW	117	3,8%	3,8%
Toelage aan de politiezone	121	4,8%	2,9%
Schuld	161	6,4%	-1,9%
SALDI			
Saldo gewone dienst – Eigen dienstjaar	-3	-	-
Aantal (percentage) gemeenten met een tekort eigen dienstjaar	99 40,8%	-	-
Saldo gewone dienst – Algemeen totaal	103	-	-
Aantal (percentage) gemeenten met een tekort algemeen totaal	6 1,4%	-	-
WALLONIË			
	Niveau (EUR/i nw) Balans 2010	Groei Balans 2010	
VERMOGENSVERRICHTINGEN			
Brutoschuldloop	1.458	4,3%	-

Voornaamste indicatoren voor de Brusselse gemeenten – Budget 2012

BRUSSEL	Niveau (EUR/in w.) 2012	Groei 2012	Gemiddelde 2007-2012
GEWONE ONTVANGSTEN			
Totale gewone ontvangsten	1728	3,4%	3,6%
Belastingontvangsten	917	4,9%	3,8%
Fondsen & toelagen	628	3,0%	3,9%
Eigen ontvangsten	183	-2,3%	1,5%
GEWONE UITGAVEN			
Totale gewone uitgaven	1735	3,8%	3,2%
Personeel	721	2,6%	2,2%
Werving	202	6,5%	3,6%
Overdrachten	630	4,9%	4,5%
Toelage aan het OCMW	246	5,0%	5,6%
Toelage aan de politiezone	278	5,9%	5,4%
Schuld	183	2,2%	3,4%
SALDI			
Saldo gewone dienst – Eigen dienstjaar	-7	-	-
Aantal (percentage) gemeenten met een tekort eigen dienstjaar	12 60,7%	-	-
Saldo gewone dienst – Algemeen totaal	106	-	-
Aantal (percentage) gemeenten met een tekort algemeen totaal	1 9,6%	-	-
BRUSSEL			
	Niveau (EUR/in w.) Balans 2010	Groei Balans 2010	
VERMOGENSVERRICHTINGEN			
Brutoschuldloop	1.385	2,7%	-

Meer info: www.belfius.be

Perscontact

Moniek Delvou : moniek.delvou@belfius.be / + 32 2 222 98 16
press@belfius.be / + 32 2 222 02 50

Research

Frank Lierman : frank.lierman@belfius.be / + 32 2 222 19 75
 Arnaud Dessooy : arnaud.dessooy@belfius.be / +32 2 222 31 16