

Brussel, 28 januari 2015

Belfius-studie: de financiën van de OCMW's en de politiezones in 2014

Sociale bijstand en veiligheid zijn twee domeinen met de overheid in een fundamentele rol en die de burger daarenboven rechtstreeks raken. In ons land is de specifieke uitvoering ervan sterk lokaal verankerd via de werking van de OCMW's en de politiezones. Door de economische en financiële crisis en de toenemende kwetsbaarheid van de bevolking, legt de werking van deze beide instellingen steeds meer beslag op het gemeentebudget. De komende jaren zullen de financiën van de lokale besturen wellicht onder druk blijven als gevolg van nieuwe hervormingen (zoals die van de pensioenen van het statutair personeel, het degressief maken van de werkloosheidsuitkeringen enz.) in combinatie met de vergrijzing van de bevolking.

De centrale rol van de OCMW's en de politiezones bij het uitvoeren van het lokaal beleid

Elke gemeente heeft een **Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW)** met de wettelijke opdracht van maatschappelijke dienstverlening. Als lokale overheid draagt het OCMW bij tot de uitwerking van het sociaal beleid op lokaal vlak. De dienstverlening van het OCMW omvat niet alleen materiële bijstand aan personen (bv. de toekenning van een leefloon) maar ook administratief-juridische ondersteuning en psychosociale begeleiding in hun individueel traject. Naast deze wettelijke opdracht van maatschappelijke dienstverlening bieden OCMW's ook facultatieve diensten aan zoals thuishulp (warme maaltijden, verzorging enz.) en beheren ze specifieke instellingen (dienstencentra, rusthuizen, ziekenhuizen enz.). Het sociaal-economisch profiel van de gemeente bepaalt in zekere mate de dienstverlening die het OCMW lokaal organiseert en ook de middelen die daarvoor moeten worden ingezet. Hoewel het OCMW juridisch gezien losstaat van de gemeente, is er toch een duidelijke band tussen beide omdat de gemeente verplicht is het exploitatietekort van haar OCMW te dekken.

Sinds 2002 is de lokale politie dankzij de kaderwet op de politiehervorming georganiseerd in **politiezones** die bestaan uit één enkele gemeente (ééngemeentezones) of uit verscheidene gemeenten (meergemeentezones). De politiezones - momenteel zijn er dat 195 - zijn territoriale entiteiten die over een eigen autonomie beschikken, maar waarvan de werking bepaald wordt door federale normen. Alle zones hebben een eigen boekhouding, maar enkel meergemeentezones hebben rechtspersoonlijkheid.

Elke politiezone moet binnen zijn werkingsgebied alle taken van de lokale politie uitvoeren, nl. "alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone, alsook het vervullen van sommige politieopdrachten van federale aard".

Net als voor de OCMW's vormt de gemeentedotatie een variabele factor waarmee de begroting van de politiezone in evenwicht kan worden gebracht als de zone niet over voldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken die voortvloeien uit de uitvoering van zijn opdracht.

Het toenemend aandeel van de gemeentedotatie voor het OCMW en de politiezone

De **gemeentedotatie** die de gemeente geeft aan het OCMW en de politiezone vormt een niet onaanzienlijk deel van het gemeentebudget (gemiddeld meer dan 20 % van de gewone uitgaven).

De impact van de economische crisis is duidelijk te merken in de evolutie van die gemeentedotaties, die een steeds groter aandeel van gemeente-uitgaven vertegenwoordigen. Die dotaties kennen een nominale groei die groter is dan de groei van de totale gemeente-uitgaven. Ook in 2014 blijft de dotatie aangroeien.

De sociaal-economische context

Hoeveel middelen moeten worden uitgetrokken om tegemoet te komen aan de nood aan maatschappelijke dienstverlening en veiligheid hangt zowel af van de economische en financiële conjunctuur als van de specifieke lokale sociaal-economische context. De verschillen tussen gemeenten zijn hierbij vrij groot.

De activiteiten van de OCMW's nemen even sterk toe als de kwetsbaarheid van de bevolking. Domeinen zoals sociale uitsluiting, armoede of vergrijzing weerspiegelen de behoeften waaraan de OCMW's tegemoetkomen.

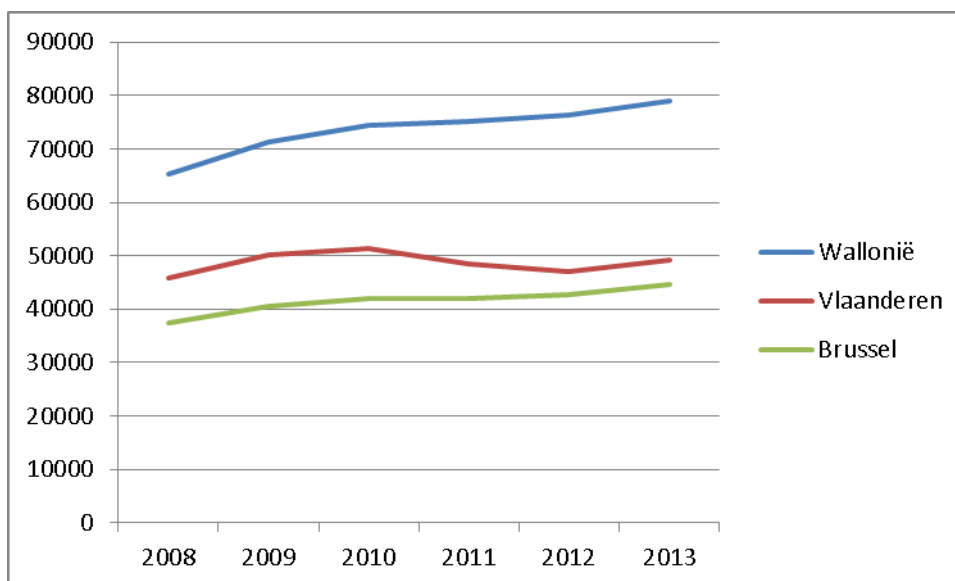
- Algemeen genomen loopt één Belg op vijf een armoederisico of een risico op sociale uitsluiting;
- Vergrijzing maakt dat het aanbod van diensten tegemoet moet komen aan de noden van personen die hun zelfredzaamheid verliezen. Op financieel vlak betekent dit voor OCMW's hogere infrastructuur-, personeels- en werkingskosten.

Voor de OCMW's zien we op vlak van:

- **Vergrijzing**
 - een meer uitgesproken vergrijzing van de bevolking in **Vlaanderen**;
 - een minder uitgesproken vergrijzing van de bevolking, maar een proportioneel hoger aandeel van de begunstigden van het recht op maatschappelijke integratie (RMI) in **Wallonië**;
 - een verjonging van de bevolking samen met een steeds grotere kwetsbaarheid in het **Brusselse Gewest**. De Brusselse gemeenten (en in het algemeen de grote stedelijke centra van het land) vallen op door een belangrijke interventie voor maatschappelijke dienstverlening ten gunste van asielaanvragers en politieke vluchtelingen (begunstigden RMH).
- **Begunstigden Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI)**
 - De OCMW's zien hun **uitgaven voor het leefloon** elk jaar toenemen. Sinds het begin van de economische en financiële crisis van 2008 is het aantal leefloners voortdurend gestegen in Wallonië en Brussel. In Vlaanderen is het aantal lichtjes gedaald tussen 2011 en 2012 en daarna weer beginnen stijgen in 2013 (zie figuur 1);
 - De gedeeltelijke terugbetaling van dit soort van uitgaven door de federale overheid zorgt voor toenemende druk op de tekorten van de OCMW's, die moeten worden bijgepast door de gemeentedotatie.

Figuur 1

Evolutie van het aantal begunstigden van het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) per gewest



Bron: POD Maatschappelijke integratie, www.mi-is.be

De kosten voor maatschappelijke dienstverlening en veiligheid vertonen echter grote verschillen per gemeente. In het algemeen lopen zij fors op met het aantal inwoners (cf. tabel) en zeker wanneer de bevolkingsdichtheid toeneemt, net zoals het niveau van verstedelijking en de centrumfunctie.

Tabel 1

Gemeentedotatie aan het OCMW en de politiezone (in EUR/inw.) afhankelijk van de omvang van de bevolking – Gemeentebudget 2014

	Dotatie aan het OCMW	Dotatie aan de politiezone
< 10.000 inw.	101	74
10 000 – 30 000 inw.	122	110
30 000 – 100 000 inw.	167	160
Meer dan 100.000 inw.	249	307
Gemiddelde	155	155

Voor de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners bedraagt de gemeentedotatie voor de OCMW's 101 EUR per inwoner en die voor de politiezones 74 EUR per inwoner. In de steden met meer dan 100.000 inwoners lopen de dotaties op tot respectievelijk 249 EUR en 307 EUR per inwoner. De verschillen in de bedragen van de dotaties zijn ook meer uitgesproken voor de politiezones dan voor de OCMW's.

Een reeks uitdagingen zetten OCMW's en politiezones financieel onder druk

De komende jaren krijgen zowel de OCMW's als de politiezones te maken met de toenemende kosten voor de implementatie van de **pensioenhervorming** van het statutair personeel¹.

Omdat het aandeel van het vastbenoemde personeel sterk verschilt tussen politiezones (95 %) en OCMW's (slechts 25 % gemiddeld), zal ook de meerkost van de pensioenhervorming fundamenteel verschillen voor beide soorten van lokaal bestuur. Schematisch gezien, zullen de politiezones vooral de impact voelen door de verhoging van de basisbijdrage (van 27,5 % in 2011 tot 41,5 % in 2016). Voor de OCMW's en de openbare ziekenhuizen (die hun vastbenoemde personeel in aantal zien verminderen en zelfs zien verdwijnen), zal eerder de evolutie van de responsabiliseringsbijdrage bepalend zijn. Die bijdrage valt alleen ten laste van besturen voor wie de individuele pensioenuitkeringen de ontvangsten uit de basisbijdrage overtreffen.

De maatregelen voor het uitsluiten van langdurig werklozen en de degressiviteit van de **werkloosheidsuitkeringen** dreigen het aantal rechthebbenden op het leefloon te doen stijgen. De **verarming** komt onder meer tot uiting door het groter aantal begunstigden van het leefloon.

De maatregelen voor de **begrotingssanering** die werden goedgekeurd in het kader van het budgettair stabiliteitspact gelden voor alle lokale bevoegdheidsniveaus en blijken dan ook duidelijk uit de begroting 2014. In Vlaanderen gelden voortaan de nieuwe evenwichtscriteria van de BBC, in Wallonië zijn de gevolgen van de gevraagde begrotingsinspanning zichtbaar in de grote tendenzen.

¹ Voor meer informatie verwijzen wij naar fiche 9 "De pensioenlasten van de lokale ambtenaren" uit het dossier "Financiële uitdagingen van de gemeentelijke bestuursperiode (2013-2018) www.belfius.be/onzestudies, Lokale financiën

De financiën van de OCMW's in 2014

De **financiële analyse** van de OCMW's per regio is gebaseerd op de meest recente financiële gegevens ingezameld met de steun van de Verenigingen van Steden en Gemeenten (sectie OCMW's).

De financiële analyse verschilt echter voor de drie gewesten van het land omdat de Vlaamse, Waalse en Brusselse OCMW's elk hun eigen boekhoudstelsysteem hebben. Door de verschillen in de boekhoudkundige begrippen is het dan ook moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk, om een vergelijking te maken tussen de geboekte saldi en de componenten van de ontvangsten en de uitgaven.

De grote trends in de evolutie van de **budgetten 2014** en de **rekeningen 2012-2013** van de **OCMW's**:

- In vergelijking met de tendenzen van de voorbije jaren, voorzien de OCMW's uit de drie regio's op hun werkingsbudget 2014 **slechts een beperkte toename van hun totale exploitatie-uitgaven**. (evolutie van minder dan 1% in het Waalse en Brusselse Gewest ten opzichte van het jaar ervoor, terwijl de Vlaamse OCMW's een jaarlijkse groei voorzien van 1,7 % tussen 2014 en 2019. Aan de basis van deze zwakke groei ligt enerzijds de impact van de budgettaire saneringsmaatregelen en anderzijds een afgenomen vraag naar maatschappelijke dienstverlening doordat in 2013 het aantal geregistreerde asielzoekers daalde.
- Ander effect van de budgettaire saneringsmaatregelen: **het investeringsvolume** van de OCMW's neemt duidelijk af in de drie regio's. Terwijl in het Waalse en Brusselse Gewest de investeringen tussen 2013 en 2014 terugvallen met respectievelijk 9 % en 12 %, voorziet Vlaanderen ook in het meerjarenplan 2014-2019 een continue progressieve afname van investeringen (geraamd op 66% tussen 2014 en 2019). Het investeringsvolume wordt in grote mate gedomineerd door investeringen in rusthuizen (woonzorgcentra).
- Omdat de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening slechts gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd bij de federale overheid, wegen die tegemoetkomingen op het financieel evenwicht van de OCMW's. En dit ondanks het feit dat het globaal budget voor sociale dienst mindert in omvang of slechts lichtjes toeneemt.
- De OCMW's krijgen te maken met de **pensioenhervorming van het statutair personeel** die een geleidelijke impact heeft op de personeelsuitgaven door de opeenvolgende toename van de bijdragen. Uit het budget 2014 blijkt echter duidelijk de inspanning van de OCMW's om de toename van hun personeelskosten onder controle te houden: de gebudgetteerde toename blijft ruim onder het jaarlijkse groeipercentage van de vorige legislatuur. De Waalse OCMW's beperken de toename in 2014 tot 1,1 % en de Brusselse OCMW's tot 3,4 %. De meerjarenplannen van de Vlaamse OCMW's geven aan dat de zwaarste ingrepen op personeelskosten voorzien zijn voor 2014 en 2015, met een evolutie die aanvankelijk in de buurt van 1 % ligt en daarna naar 2 % gaat. Als de begrotingssaldi nagenoeg in evenwicht zijn, dan komt dat door de gemeentedotatie die de vastgestelde exploitatietekorten compenseert. De gemeentedotatie bedraagt gemiddeld 155 EUR per inwoner met grote verschillen afhankelijk van de gemeente (cf. tabel hierboven) en van de regio:
 - Gemeentedotatie van de Vlaamse gemeenten: 144 EUR/inw.
 - Gemeentedotatie van de Waalse gemeenten: 125 EUR/inw.
 - Gemeentedotatie van de Brusselse gemeenten: 261 EUR/inw.
- De nieuwe beleids- en beheerscyclus (afgekort tot **BBC**) legt nieuwe criteria vast voor het evenwicht van de Vlaamse OCMW's:
 - het **resultaat op kasbasis** is positief in 2014.
 - Ook de **autofinancieringsmarge** is licht positief. Slechts 30 % van de OCMW's heeft een negatieve marge. Deze moet in de loop van de periode 2015-2019 worden gecompenseerd om in 2019 een evenwicht te bereiken.

- De **schuldgraad** van de OCMW's verschilt sterk tussen de regio's en hangt af van de mate waarin investeringsleningen werden aangegaan. We merken bovendien op dat het aandeel van de kortlopende schuld proportioneel groter is bij de OCMW's dan gemiddeld bij lokale besturen omdat OCMW's de maatschappelijke dienstverlening structureel voorfinancieren.
 - Schuld 2012 van de Vlaamse OCMW's: 389 EUR/inw.
 - Schuld 2013 van de Waalse OCMW's: 263 EUR/inw.
 - Schuld 2012 van de Brusselse OCMW's: 544 EUR/inw.

De cijfers die worden toegelicht in onze analyse zijn regionale gemiddelden. Meer nog dan bij de gemeenten, vertonen de budgetten en de rekeningen van de OCMW's individuele verschillen afhankelijk van de lokale sociaal-economische context en van de omvang van de rechtstreekse OCMW-dienstverlening (het al dan niet uitbaten van een rusthuis, thuishulpdiensten, een centrale keuken enz.).

De studie is beschikbaar op de website van de bank (www.belfius.be/onzestudies, "Lokale financiën" "OCMW's en politiezones").

De financiën van de politiezones in 2014

Onze **analyse van de politiezones** is gebaseerd op de begrotingen 2014, die vergeleken worden met de begrotingen van het jaar daarvoor. We beschikten voor 2014 over de begrotingsgegevens van 181 zones, die 93,6 % van de totale bevolking vertegenwoordigen. De ontbrekende gegevens werden geëxtrapoleerd op basis van onder meer het politiepersoneel in de verschillende zones.

Tabel 2

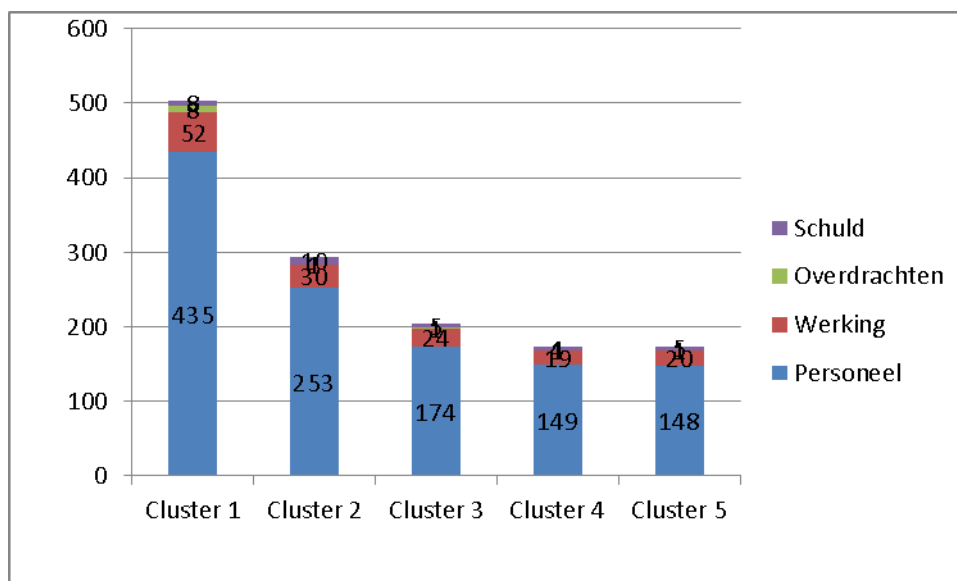
	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Totaal
Politiezones				
Aantal politiezones	117	72	6	195
Gemiddelde bevolking	54.792	49.671	193.914	57.182
Effectief politiepersoneel (einde 2013) - per 1000 inwoners	2,6	3,0	5,4	3,0
Gemeentedotatie aan de politiezones (in EUR/Inw.) (1)	141	125	290	152

(1) Bron: Politiebudgetten 2014

Wat de **politiezones** betreft, krijgen de **Brusselse gemeenten logischerwijze te maken met veel hogere veiligheidsuitgaven** dan de andere gewesten. Zij moeten dan ook een beroep doen op een politiekorps dat in verhouding veel groter is, wat tot uiting komt in een gemeentedotatie die een flink stuk hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Dat bijzondere kenmerk is eens te meer niet specifiek voor het Brusselse, maar zien we in alle grote stedelijke centra van het land.

De financiële analyse van de politiezones ingedeeld volgens de typologie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, geeft belangrijke verschillen aan naargelang van de verstedelijkingsgraad, vooral voor de goedgekeurde uitgaven en de financieringsstructuur.

Figuur 2
Gewone uitgaven van de politiezones volgens verstedelijkingsgraad (clusters) (in EUR/inw.)- Begrotingen 2014



Cluster 1 = sterk verstedelijkt
Cluster 5 = erg landelijk

De voornaamste trends die globaal blijken uit de **begrotingen 2014** en de **rekeningen 2012** van de politiezones:

- Een politiezone omvat gemiddeld drie gemeenten, telt 57 182 inwoners en beschikt over een politiekorps van 171 agenten. Die gemiddelde cijfers verschillen soms echter sterk van gewest tot gewest en vooral volgens de typologie die gebaseerd is op de verstedelijkingsgraad.
- De totale gewone uitgaven stijgen matig (+ 3,1 %) in 2014, tegen 3,5 % in 2013 en bijna 5 % in 2012. De stijging van die uitgaven in 2014 is echter meer uitgesproken in Brussel (+ 4,3 %) dan in de rest van het land (+ 2,9 % in Wallonië en slechts + 2,8 % in Vlaanderen).
- De personeelsuitgaven nemen het leeuwendeel voor hun rekening (85,9 %) en ondervinden andermaal de gevolgen van de hervorming van de pensioenen van het statutair personeel (hogere bijdragepercentages).
- De begroting van de politiezone heeft twee belangrijke financieringsbronnen: enerzijds de toelagen van de federale overheid (de federale toelage en de aanvullende toelagen) en anderzijds van de gemeenten (de gemeentetoeelage). De gemeentedotatie bedraagt gemiddeld 152 EUR per inwoner en dekt op zich al meer dan 60 % van de gewone ontvangsten.
- Het saldo voor het eigen dienstjaar stabiliseert op bijna 30 miljoen EUR in 2014. Dat overschot is echter in hoofdzaak geconcentreerd in de politiezones in Vlaanderen (26 miljoen EUR, d.w.z. 87 % van het totaal bedrag) terwijl het slechts ongeveer 2 miljoen EUR bedraagt, zowel in Wallonië als in het Brusselse Gewest.
- De financiële schuld belooft gemiddeld 52,4 EUR per inwoner, maar wordt voornamelijk aangegaan voor de financiering van de investeringen (commissariaat, uitrusting, voertuigen enz.). De schuldenlasten (interest en aflossingen) vertegenwoordigen slechts 2,6 % van de totale gewone uitgaven.
- Op basis van de begrotingen zijn de investeringsprojecten van de politiezones structureel verminderd sinds 2009. Zij komen uit op slechts 13,8 EUR per inwoner in 2014, tegen bijna 20 EUR per inwoner in 2009.
- Volgens de ESR-normen die de referentie vormen voor de monitoring van de Europese begrotingsdoelstellingen, geven de politiezones een financieringsbehoefte te zien die schommelt tussen 243 miljoen EUR in 2010 en 89 miljoen EUR in 2013.

Perscontact

Ulrike Pommée
+ 32 2 222 02 57 / +32 495 18 35 17

press@belfius.be