

Brussel, 26 juni 2018

Belfius-studie Financiën van de lokale besturen 2018 Brussel

Naar jaarlijkse gewoonte brengt Belfius u ook in 2018 de studie Lokale Financiën. Dit jaar analyseren we niet alleen het gemeentebudget van dit werkjaar. Met de lokale verkiezingen voor de deur kijken we ook terug in de tijd naar de evolutie van de lokale financiën tijdens de aflopende bestuursperiode.

De rode draad doorheen de afgelopen 6 jaar legislatuur is het begrotingsevenwicht. Er deden zich een aantal markante veranderingen voor, zowel economisch als institutioneel, die invloed hadden op dit centrale thema.

Op economisch vlak lieten we de crisis achter ons, maar dat uitte zich niet in een heel sterke groei. De werkgelegenheid daarentegen ontwikkelde wel relatief sterk. De inflatie bleef dan weer behoorlijk hoog (o.a. door btw-verhogingen), zodat het effect van de lage rentebonus gedeeltelijk teniet werd gedaan door oplopende loonkosten. De conjunctuurevolutie was dus niet zeer uitgesproken ondersteunend voor de lokale besturen. Op globaal overheidsniveau houdt dit economische plaatje van gematigde nominale groei en lage rente in dat het federale begrotingsdeficit 'automatisch' verminderde zonder nood aan veel extra besparingen. Of dit laatste op termijn positief is voor de lokale financiën, is natuurlijk een andere vraag, zeker wanneer lokale besturen de invloed van de vergrijzingsproblematiek meer en meer zullen voelen.

De **federale regering** heeft in de voorbije legislatuur een aantal maatregelen genomen die hun weerslag hadden op de lokale besturen. Zo zorgde de indexsprong in 2015 voor een beperking van de stijging van de loonkost voor de gemeenten. Door de tax-shift daarentegen daalden de federale belastinginkomsten en dus ook de aanvullende personenbelasting. In hetzelfde jaar 2015 werden de hulpverleningszones een feit, met enkele verschuivingen in de gemeentelijke budgetten tot gevolg. Tot slot vermelden we de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen en daarmee gepaard de verschuiving van de steunaanvragen naar de OCMW's, met opnieuw een belangrijke impact op de gemeentelijke financiën tot gevolg.

Ook de **regionale overheden** zetten zwaar in op begrotingsevenwicht voor de lokale besturen, om zo de gezamenlijke inspanning voor de totale overheidsfinanciën te kunnen leveren. In Vlaanderen werd een ander begrotings- en boekhoudsysteem ingevoerd dat expliciet mikt op een meerjarenstabiliteit. In Wallonië versterkte de toezichhoudende overheid de bestaande maatregelen voor de lokale besturen. Daarnaast voerde ze met de zogenaamde *balise d'emprunt* bijkomende maatregelen in voor het beperken van de schuld. Het Brusselse Gewest zorgde voor een bijkomende financiering met de hervorming van het gemeentefonds.

Wat zijn nu onze conclusies voor de voorbije legislatuur? Hebben de lokale besturen moeten of kunnen besparen? Blijven de personeelsuitgaven onder controle? Vergde de sociaaleconomische context meer inspanningen van de gemeenten en de OCMW's? Leverden de gemeenten meer inspanningen voor veiligheid? Wegen de pensioenlasten op de gemeentelijke budgetten? Trokken de gemeenten de belastingen op? Profiteren de gemeenten van de historisch lage rentevoeten om meer investeringen aan te gaan? Hoe zit het met het budgettaire evenwicht en de schuldbeheersing? En als we vooruitkijken, wat zijn de grote financiële uitdagingen voor de volgende gemeentelijke legislatuur (2019-2024)?

Evolutie van de financiële situatie van de Brusselse gemeenten (2012-2018)

In 2018 beliepen de begrotingen van de Brusselse gemeenten 3 miljard EUR, d.i. 2.489 EUR per inwoner. Op zich vertegenwoordigen de gemeenten zo 60% van de financiële middelen van de Brusselse lokale sector in zijn geheel, inclusief o.m. de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) en de politiezones. Bijna 78% van het bedrag gaat naar de exploitatie-uitgaven (personeel, werking enz.) terwijl de rest om de buitengewone uitgaven gaat, d.w.z. de investeringen.

Tijdens de bestuursperiode zijn de **exploitatie-uitgaven** van de gemeenten toegenomen tegen een gemiddeld jaarlijkse tempo van 2,7%¹. Die evolutie is nagenoeg identiek voor alle uitgavenrubrieken, met uitzondering van de schulduitgaven, die door de historisch lage rentestand minder snel stegen (+1,29% per jaar over de bestuursperiode en in 2018 gestabiliseerd ten opzichte van de begrotingen van 2017).

Bij de **uitgaven** kregen 3 rubrieken onze bijzondere aandacht, omdat ze tijdens de voorbije bestuursperiode erg onder druk stonden: personeelsuitgaven (pensioenhervorming), sociale bijstand (hervorming van de werkloosheidsuitkeringen en de toestroom van vluchtelingen) en veiligheid (verbetering van de veiligheidssituatie na de aanslagen).

- **Een aanhoudende stijging van de kosten voor het statutair personeel en de pensioenen**

De **personeelsuitgaven** vertegenwoordigen gemiddeld 41% van de exploitatie-uitgaven (iets minder dan 1 miljard EUR) in 2018, een verhouding die stabiel is gebleven sinds het begin van de bestuursperiode.

Die gemeentelijke lasten stegen tijdens de voorbije bestuursperiode jaarlijks met gemiddeld 2,4%. De matige stijging van de personeelsuitgaven is nochtans de synthese van tegengestelde evoluties bij de componenten van die uitgaven. Zo tonen de wedden van het statutair personeel (27% van de totale personeelsuitgaven) tijdens de voorbije bestuursperiode een stabiele evolutie van 0,8% per jaar. Daartegenover staat dat de wedden van het contractuele personeel (30% van de personeelsuitgaven) en de pensioenlasten (14% van de personeelsuitgaven) een jaarlijkse groei laten optekenen van respectievelijk 3,5% en 3,9% (+4,5% over de periode 2012-2016). De toename van het aantal contractuele personeelsleden met 651 voltijdse equivalenten (+7,0%) over de periode 2012-2017 bevestigt dit, samenmet een daling van het aantal statutaire personeelsleden met 28 VTE (-0,5%).

- **Een aanhoudende stijging van de dotatie van de gemeenten aan hun respectieve OCMW's**

De dotatie die de gemeenten uittrekken om de begroting van hun OCMW in evenwicht te houden, vertegenwoordigt in 2018 gemiddeld bijna 15% van de exploitatie-uitgaven van de gemeenten.

De Brusselse OCMW's kwamen onder druk te staan door de toestroom van vluchtelingen en de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen (uitsluiting van langdurig werklozen en degressiviteit van de uitkeringen). Het aantal leefloontrekkers beliep 31,8 per 1.000 inwoners in het Brussels Gewest (in 2017), tegen 18,1 en 5,6 respectievelijk in Wallonië en Vlaanderen.

De gemeente-uitgaven ten voordele van het OCMW namen gemiddeld toe met 3,5% per jaar, dat is sneller dan de globale uitgaven. Daardoor is het aandeel van de totale uitgaven voor de dotatie aan het OCMW gestegen van 13,7% in 2012 tot 14,7% in 2018.

- **Hoge toelagen aan de politiezones, maar groei is onder controle**

De Brusselse gemeenten besteden net als de andere grote steden van het land aanzienlijke middelen aan het veiligheidsbeleid, vooral via de **dotatie aan hun politiezone**. Zo besteden de Brusselse gemeenten voor hun politiezone gemiddeld een dotatie van 15,7% van hun totale uitgaven (d.i. 306 EUR per inwoner), tegenover respectievelijk slechts 11,2% (of 153 EUR per inwoner) en 9,5% (of 135 EUR per inwoner) voor de Vlaamse en de Waalse gemeenten.

Ondanks de verbetering van de veiligheidssituatie van de voorbije jaren is deze uitgavencategorie tijdens de voorbije bestuursperiode gecontroleerd toegenomen met 2,7% per jaar.

¹ Onze analyse gaat uit van de rekeningen 2012-2016 en de begrotingen 2017-2018

Een sterkere toename bij de ontvangsten dan bij de uitgaven

Over de bestuursperiode komen de **exploitatie-uitgaven** van de Brusselse gemeenten uit op 2,3 miljard EUR (1.929 EUR/inw.) volgens de begrotingen 2018 en namen ze jaarlijks gemiddeld toemmet 3,2%, sneller dan de uitgaven en de inflatie. Die aangehouden stijging van de ontvangsten komt zowel van de fiscaliteit, als van de nieuwe middelen die het Gewest heeft toegekend in het kader van de hervorming van het Gemeentefonds van 2017 (+70 miljoen EUR waarvan 35 miljoen EUR bijkomende financiering).

- **Verandering bij de belastingontvangsten van de Brusselse gemeenten**

In 2018 komt meer dan de helft van de ontvangsten van de Brusselse gemeenten uit de **fiscaliteit** (ongeveer 1,2 miljard EUR). Die ontvangsten lieten over de hele bestuursperiode een dynamische evolutie van gemiddeld 3,8% per jaar optekenen. De aanvullende belasting op de onroerende voorheffing (56% van de belastingontvangsten) stijgt jaarlijks met 3,4% per jaar, terwijl de aanvullende belasting op de personenbelasting (PB) (19% van de belastingontvangsten) toeneemt met 2,4% op jaarbasis, met een vertraging op het einde van de periode (slechts +0,3% tussen 2017 en 2018).

Voor de aanslagvoeten doet zich voor de beide belastingcategorieën sinds het begin van de bestuursperiode een omgekeerde evolutie voor. De gemiddelde aanslagvoet van de aanvullende belasting op de PB daalde van 6,6 tot 6,45%, terwijl het aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing steeg van 2.750 in 2012 tot 2.917 in 2018. We wijzen er eveneens op dat de Brusselse agglomeratie (eigenlijk het Gewest) sinds 2017 niet langer haar aanvullende belasting van 1% heft.

Bij de overige gemeentelijke belastingen is er de nieuwe aanvullende belasting op de toeristenbelasting ('City t'ks' genoemd), die in 2018 25 miljoen EUR oplevert aan de Brusselse gemeenten, tegen bijna 4 miljoen EUR tijdens het vorige dienstjaar.

Bij de specifiek lokale taksen merken we de aanzienlijke en regelmatige stijging op van de taks op de afgifte van administratieve documenten (+7,4% gemiddeld per jaar).

Een volgehouden investeringsinspanning van de gemeenten

De investeringen van de Brusselse gemeenten vormen 75% van de totale inspanning van de Brusselse lokale overheden. In de begroting 2018 werd daarvoor 624 miljoen EUR uitgetrokken. Rekening houdend met de daadwerkelijke realisatiegraad uit het verleden, mogen we uitgaan van een reëel volume van in totaal 360 miljoen EUR. In verhouding met het investeringsvolume in de rekeningen 2012, namelijk 273 miljoen, komt dit neer op een jaarlijkse groei van 4,7%.

Over de bestuursperiode van de Brusselse gemeenten zien we bij de investeringen minder duidelijk het effect van de verkiezingscyclus dat doorgaans geldt voor die uitgavencategorie, maar zien we een eerder aanhoudende groeitrend over de hele periode. De Brusselse gemeenten onderscheiden zich daarmee van de andere gewesten waar de investeringen duidelijk vertragen. Het klopt dat gelet op de uitzonderlijk forse demografische ontwikkeling van de voorbije jaren, de Brusselse lokale besturen met de steun van het Gewest het hoofd moesten bieden aan een dringende nood aan lokale openbare voorzieningen (vooral scholen).

Ondanks die investeringsinspanning die dynamisch bleef, lieten de Brusselse gemeenten dankzij de historische lage rentestand een daling van de rentelasten op hun schuld optekenen van 20% tussen 2012 en 2016, wat een absolute begrotingsruimte oplevert van 23,5 miljoen EUR.

De top 3 van de investeringsdomeinen omvat onderwijs (27,4%), openbare nethed (20%) en algemeen bestuur (21%). Die laatste rubriek vertoont een aanzienlijke toename van 11% van de investeringen in 2012 tot 20% in 2018. De rubriek openbare nethed daarentegen is teruggevallen tot nog slechts 34% van de investeringen in 2012.

Alle Brusselse gemeenten hebben een begroting 2018 in evenwicht voor het algemeen totaal

Omdat de exploitatie-uitgaven tijdens de bestuursperiode minder snel stijgen (+2,7% per jaar) dan de ontvangsten (+3,2% per jaar), kon de financiële situatie van de Brusselse gemeenten enkel verbeteren.

Voor het **eigen dienstjaar** van de begrotingen 2018 hebben de Brusselse gemeenten samen een tekort van 19 miljoen EUR (0,8% van hun gewone ontvangsten) tegenover een tekort in 2012 van 34 miljoen EUR.

Voor het **algemeen totaal** stijgt het overschot van 126 miljoen EUR in 2012 (5,7% van de ontvangsten algemeen totaal) tot 151 miljoen EUR (6,1% van de ontvangsten algemeen totaal). Voor het eerst tijdens

de bestuursperiode hebben alle gemeenten een begroting in evenwicht of een overschot voor het algemeen totaal. De verbetering van de begrotingssaldi kan in hoofdzaak worden toegeschreven aan het financieel herstel van bepaalde gemeenten die aan een beheersplan onderworpen zijn, de aanslagvoet van de onroerende voorheffing verhoogden en profiteerden van de gevolgen van de herfinanciering van het Gemeentefonds.

Die financiële situatie omvat ook een **nettoschuld** (financiële schulden op lange termijn van de liquide middelen van de gemeenten) die stabiel is op 52% van de gewone ontvangsten tussen 2012 en 2016 (meest recente balans). Die vaststelling gaat eveneens op voor de reserves, die schommelen rond 12% van de gewone ontvangsten.

Een verschillende financiële situatie afhankelijk van de gemeente

We wijzen erop dat de Brusselse gemeenten verre van een homogeen blok vormen. Achter hun globale situatie gaan in werkelijkheid grote verschillen schuil afhankelijk van hun lokale sociaaleconomische context (demografische structuur en dynamiek, werkloosheidsgraad, het gezinsinkomen, economische activiteit enz.), wat gevolgen heeft voor zowel de ontvangsten (fiscale draagkracht) als de uitgaven (kosten voor sociale bijstand, onderwijs, veiligheid enz.)

Om rekening te houden met die realiteit, actualiseerde Belfius eerder al zijn ['Typologie van de gemeenten'](#) waaronder uiteraard voor de Brusselse gemeenten..

De gedetailleerde publicatie van die analyse (die voor eind augustus gepland is) zal de financiële evolutie inhouden door de diverse groepen van Brusselse gemeenten (clusters).

Wat brengt de toekomst ? De lokale besturen krijgen blijvend te maken met grote financiële uitdagingen

Tijdens de volgende bestuursperiode (2019-2024) krijgen de lokale besturen blijvend te maken met politieke en maatschappelijke uitdagingen die een weerslag hebben op hun financieel beheer en op de beschikbare marge.

Onder de belangrijkste **financiële uitdagingen** rekenen we:

- de verdere uitvoering van de **hervorming van de pensioenen van het statutair personeel** van de lokale besturen (vooral de gevolgen van de onvermijdelijke stijging van de responsabiliseringsbijdrage). Volgens de laatste prognoses voor de implementatie van de pensioenhervorming (2017) zou de responsabiliseringsbijdrage (die een tweede luik vormt naast de reeds hogere basisbijdrage) voor de gemeenten uitkomen op 168 miljoen EUR in 2017 en verder oplopen tot 443 miljoen EUR in 2023. Als we hierbij ook de OCMW's rekenen, de politiezones en de hulpverleningszones, besturen waarvoor de gemeenten een toelage voorzien om de werking te verzekeren, dan loopt deze responsabiliseringsbijdrage op van 274 miljoen EUR tot 743 miljoen EUR.
- de uitdagingen van de **demografische evolutie**, zowel met de problematiek van de vergrijzing van de bevolking (en meer bepaald de gevolgen daarvan op de evolutie van de APB van de gemeenten) als met de sterke demografische expansie in de grote steden (en vooral in de Brusselse gemeenten)
- de gevolgen van de **taxshift** goedgekeurd door de federale regering, die zal leiden tot een geleidelijke uitholling tussen 2016 en 2021 van de belastbare basis voor de gemeentelijke aanvullende belasting (met een vermindering van 8 tot 10% van de opbrengst van de gemeentelijke APB zonder 'terugverdieneffecten' volgens de ramingen van de FOD Financiën)
- de problematiek van de **lokale overheidsinvesteringen**. Aangezien die laatste bijna 35% van de overheidsinvesteringen uitmaken en niet aangroeien, rijst de vraag of de lokale infrastructuur wel onderhouden en gemoderniseerd zal worden. Meer globaal kan dit ook gevolgen hebben voor onze economie op korte en half lange termijn en houdt dit het risico in dat de aantrekkingskracht van ons land taant.

Perscontact

Ulrike Pommée, ulrike.pommee@belfius.be / + 32 2 222 50 57
press@belfius.be / + 32 2 222 02 50

Research

Geert Gielens: geert.gielens@belfius.be / +32 2 222 70 84
Arnaud Dessoy: arnaud.dessoy@belfius.be / +32 2 222 31 16
Anne-Leen Erauw: anne-leen.erauw@belfius.be / +32 2 222 56 10