

Brussel, 26 juni 2018

## **Belfius-studie Financiën van de lokale besturen 2018 Vlaanderen**

**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)?

## De financiën van de Vlaamse gemeenten (2012-2018)<sup>1</sup>

De Vlaamse gemeenten ramen voor 2018 een budget van 8,9 miljard EUR aan exploitatie-uitgaven en meer dan 3 miljard EUR aan investeringen, dit is gemiddeld respectievelijk 1.370 en 510 EUR per inwoner.

Na een aantal jaren van strikte beheersing van de uitgaven met een jaarlijkse groei van gemiddeld 1,4%, zien de Vlaamse gemeenten hun uitgavenbudget voor exploitatie weer met 3% groeien in 2018. Alleen de rente-uitgaven daalden sterker de voorbije bestuursperiode. Door de historisch lage rentevoeten en de geleidelijke schuldafbouw kenden die jaarlijks een afname van gemiddeld 8,7%.

### Welke exploitatie-uitgaven namen toe in 2012-2018 ?

De 3 belangrijkste uitgavenposten zijn personeelskosten, werkingskosten en werkingssubsidies. Dat de uitgaven oplopen, ligt hoofdzakelijk aan de personeelsuitgaven en de werkingskosten, samen goed voor 60% van de uitgaven én gevoelig voor inflatie. Beide nemen namelijk toe met 3,4% in 2018. Bij de personeelskosten speelt voor een stuk de geraamde overschrijding van de spilindex een rol (+2%).

Over het algemeen hielden de gemeenten tijdens de huidige bestuursperiode de totale personeelskosten goed onder controle. In de loop van 2012-2014 daalde het personeelsaantal van de gemeenten – zowel contractanten als vastbenoemden – immers voor het eerst, een historische evolutie. Aanvankelijk had dit een gunstig effect. Doordat de bijhorende pensioenlasten voor de vastbenoemden nadien zijn beginnen oplopen (door een hogere basisbijdrage van de werkgever en een oplopende responsabiliseringsbijdrage), gaan pensioenlasten steeds sterker wegen op de personeelsuitgaven. Momenteel gaat er 47% bovenop de lonen van vastbenoemd personeel naar dit soort wettelijke verzekeringen en maakt de pensioenlast van vastbenoemden gemiddeld tussen 13 en 15% van de totale personeelskosten uit.

Naast personeels- en werkingskosten, zijn werkingssubsidies een belangrijke kostenpost in de gemeentelijke financiën. Werkingssubsidies zijn bijvoorbeeld toelagen die de gemeente geeft aan andere lokale besturen om hun werking te financieren. De werkingssubsidies gaan in 2018 net zoals de vorige jaren omhoog (+3%). Bijna twee derde van dit budgetluik gaat naar OCMW en politiezone. Zowel OCMW's (+1,3%) als politiezones (+2,1%) zien hun gemeentedotatie in 2018 lichtjes toenemen. Maar het zijn de overige werkingssubsidies die in 2018 de sterkste groei kennen (allerlei toelagen aan gemeentelijke vzw's, intercommunales, gezinnen, bedrijven, organisaties en kerkbesturen, waarvan alleen die aan kerkbesturen een verplichte uitgave is).

### Permanente inspanning van de gemeenten voor OCMW's ...

De sociaaleconomische context vereiste dat de gemeenten elk jaar een bijkomende inspanning leverden van gemiddeld 2,5% om de werking van de OCMW's te financieren, maar de stijging in het budget 2018 is beperkt tot 1,3%. Zo'n 11% van het totale gemeentebudget vloeit naar de werking van de OCMW's. Die ondervinden sinds 2015 de impact van het toegenomen aantal begunstigden van het RMI. Terwijl in 2009-2010 de financieel-economische crisis aan de basis lag van een tijdelijke toename in het aantal leefloners, is de nieuwe en continue stijging sinds 2014 voornamelijk te wijten aan de beperking van de werkloosheidsvergoedingen in de tijd en aan andere structurele ingrepen.

### ... en voor veiligheid

De gemeenten leverden bijna elk jaar van de bestuursperiode een bijkomende inspanning van meer dan 3% om de werking van de **politiezones** te financieren. Meer dan 11% van het gemeentebudget vloeit naar de politiezones tegenover slechts 3,7% naar de toelage voor de hulpverleningszones.

De **hulpverleningszones** worden gefinancierd door de gemeenten en door de federale overheid. Wanneer de gemeente bij de oprichting van de hulpverleningszone materiaal of gebouwen inbracht in het patrimonium van de zone, werd de dotatie aangepast. In 2018 zien we daarom de gemeentetoelagen stabiliseren (+0,1%) na herschikkingen van dotaties tijdens de eerste werkingsjaren. Het aandeel van de federale financiering blijft in 2018 rond 21%, dus de op termijn beoogde 50/50-verdeling is nog veraf.

### Ook de exploitatie-ontvangsten groeien aan in 2012-2018 zonder de belastingen sterk op te trekken

Aan de ontvangstenzijde ondersteunen de **werkingssubsidies** van de regionale overheid de gemeenten, met een aangroei van 3,5% per jaar. Het Gemeentefonds alleen al is goed voor gemiddeld een kwart van de exploitatie-ontvangsten. Specifieke en overige werkingssubsidies nog eens voor 10%. Met deze middelen wil de Vlaamse overheid de gemeenten meer beleidsautonomie geven.

---

<sup>1</sup> Onze analyse neemt de rekeningen 2012-2016 mee en de budgetten 2017-2018.

Specifiek voor de grote en regionale steden, leveren de fondsen alleen al 38% en de totale werkingsubsidies zelfs de helft van de middelen. Andere gemeenten hangen in verhouding sterker af van hun belastingontvangsten (met een aandeel van 60% en meer). In het algemeen spelen voor de gemeenten ook de opbrengsten uit hun eigen werking en infrastructuur een rol (9%).

De **belastingontvangsten** kenden een matige groei van 3,4% per jaar tijdens de afgelopen bestuursperiode. In het budget 2018 is de groei echter zeer beperkt (1,1%) tot 5,1 miljard EUR of 786 EUR per inwoner. Belastingontvangsten leveren meer dan de helft van de werkingsmiddelen van een gemeente (52,2%). Het grootste deel komt uit de 2 belangrijkste aanvullende belastingen, slechts 14,2% uit de zelf geïnde lokale belastingen. Die laatste wegen met hun 727 miljoen EUR niet even sterk door in de ontvangsten als de APB en de OVH, die elk zo'n 2 miljard EUR opbrengen.

De **aanvullende personenbelasting (APB)** stagneert voor het tweede jaar op rij. Dit heeft voor een stuk te maken met de taxshift die elk jaar de opbrengst wat sterker remt. Gemiddeld nam de opbrengst uit de APB de laatste jaren toe met 4,2% per jaar, maar dat komt door de schommelingen in het inkohieringsritme. De **opcentiemen op de onroerende voorheffing (OVH)** brengen in 2018 1,5% meer op dan het jaar ervoor en houden daarmee een stabiele groei aan. De stijging is dit jaar vrij beperkt in vergelijking met de jaarlijkse tendens tijdens de bestuursperiode, waar een jaarlijkse groei van nog 2,4% genoteerd werd.

### **Trokken de gemeenten de belastingvoeten op tijdens de voorbije bestuursperiode?**

In 2014 en 2015 na het uittekenen van hun beleidsplannen 2014-2019, verhoogde 1 gemeente op 10 haar aanslagvoet(en). In de loop van de bestuursperiode lieten sommige gemeenten hun aanslagvoeten zakken. Dus alleen bij het begin van de periode gingen de aanslagvoeten lichtjes omhoog, maar bleven daarna stabiel. In 2018 verlagen 18 gemeenten hun % APB, de gemiddelde aanslagvoet daalt van 7,24% naar 7,21%. De opcentiemen onroerende voorheffing (OVH) werden in 2018 massaal aangepast maar om een heel specifieke reden: doordat de regionale aanslagvoet omhoog werd getrokken van 2,5 tot 3,97%, verlaagden de gemeenten hun opcentiemen op deze basisbelasting om eenzelfde opbrengst te houden. Ook na deze herrekening, zien we dat de aanslagvoet van de gemeenten lichtjes daalde van nog gemiddeld 880 opcentiemen in 2016 tot 877 opcentiemen in 2018.

De **lokale belastingen** kenden tijdens de huidige bestuursperiode een stevige groei in 2014 en 2015, wat het gemiddelde voor de periode op een toename van 4,2% brengt. In verhouding is de verhoging ervan in het budget 2018 dan ook beperkt, nl. 1,6%. De belangrijkste categorieën blijven de bedrijfsbelastingen en de belastingen rond huisvuil en milieu, naast belastingen op patrimonium. Voornamelijk de boetes (o.m. GAS-boetes) zouden in 2018 meer inkomsten opleveren, maar ook belastingen op leegstaande woningen en bedrijfsruimtes (patrimonium) en die op evenementen.

### **De investeringen gaan opnieuw lichtjes omhoog in 2018, het jaar van de lokale verkiezingen**

Lokale besturen investeren om de publieke dienstverlening en de leefomgeving van hun burgers te verbeteren. Daarom doen ze investeringen voor mobiliteit, cultuur en vrije tijd, onderwijs, natuur- en milieubeheer, opvang en zorg, wonen en ruimtelijke ordening. Net zoals in 2017 voorzien de gemeenten ook in het budget 2018 een toename van de investeringen (+ 6,5%). Het investeringsbudget klimt daarmee tot boven 3 miljard EUR (zonder de transacties rond financiële activa). Deze relatief lichte evolutie verschilt van die in vorige bestuursperiodes waar in het laatste jaar vóór de lokale verkiezingen een piekniveau werd gebudgetteerd voor investeringen. Nuancering hierbij is nodig: gemeenten besteden meer en meer investeringen uit aan Autonome gemeentebedrijven en intercommunales.

In hun meerjarenplan 2014-2019 voorzagen de besturen een bepaald volume aan investeringen dat zich gaandeweg vertaalde in een vrij stabiel jaarlijks investeringsbudget van 2,5 à 3 miljard EUR. De uitvoering van investeringsprojecten loopt echter makkelijk vertraging op. Daarom bevinden de investeringen die echt werden gerealiseerd zich op een niveau van minder dan 1,5 miljard EUR jaarlijks. In vergelijking met het begin van de bestuursperiode valt het volume aan gerealiseerde investeringen lager uit. De realisatiegraad ligt voor de periode 2014-2016 tussen 50% en 60%. Dat de investeringsbudgetten in 2017 en 2018 licht versnellen, betekent voor een stuk dat eerder voorziene investeringsbedragen worden doorgerold. Voorziene projecten blijven dus op de planning. Als de gemeenten inderdaad een realisatiegraad van 56% kunnen houden, ramen we een toename van de investeringen tot het niveau van 2013 (zonder indexatie).

## Financieel evenwicht behouden met de autofinancieringsmarge (AFM) als buffer

Het positieve saldo van de exploitatie-ontvangsten en -uitgaven genereert een financieel draagvlak voor de betaling van leninglasten en kapitaalaflossingen. Dit creëert een buffer, de autofinancieringsmarge (AFM), die kan dienen om schokken op te vangen, bijkomende leninglasten te betalen of investeringen te financieren. De positieve AFM bewijst dat de gemeenten de toename van de exploitatie-uitgaven in het budget 2018 aankunnen. Hoewel de AFM in 2018 opnieuw iets lager uitkomt, blijft het een buffer van meer dan 200 miljoen EUR of een overschot van 2% van de totale exploitatie-ontvangsten. Op de rekening 2016 blijkt de buffer een pak hoger dan gepland in het budget, onder meer doordat niet alle voorziene investeringen werden gerealiseerd, maar de ontvangsten wel op traject bleven. Nagenoeg alle gemeenten noteren al sinds 2015 een positieve AFM, terwijl de deadline voor een positieve of nul-AFM pas voor 2019 is.

## 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 halflange termijn en houdt dit het risico in dat de aantrekkingskracht van ons land taant.

### Perscontact

Ulrike Pommée, [ulrike.pommee@belfius.be](mailto:ulrike.pommee@belfius.be) / + 32 2 222 50 57  
[press@belfius.be](mailto:press@belfius.be) / + 32 2 222 02 50

### Research

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