



Persbericht

Brussel, 20 juni 2024

45e editie Studie Lokale Financiën Analyse van de voorbije legislatuur en vooruitblik

Ondanks de opeenvolgende crisissen hebben gemeentebesturen hun belastingtarieven nauwelijks verhoogd.

Aan het einde van de legislatuur van de lokale besturen maakt Belfius Strategic Research de balans op en blikken we ook vooruit met 3 grote uitdagingen voor de volgende bestuursperiode.

Voor de Vlaamse gemeentebesturen oogt de financiële balans aan het einde van deze legislatuur verrassend positief. Ondanks bijzonder woelige tijden met de covidcrisis, een galopperende inflatie met fors stijgende loonkosten en bouwkosten, een energiecrisis en tot slot fors toegenomen rentes.

We kunnen stellen dat de steden en gemeenten hebben blijk gegeven van veerkracht dankzij hun vermogen om hun beleidsplannen in de loop van de bestuursperiode aan te passen aan de nieuwe realiteit. Daarbij is het financieel evenwicht nooit in gevaar geweest.

Een belangrijke graadmeter om na te gaan hoe de lokale besturen het ervan afbrengen zijn de investeringen over de voorbije legislatuur. Deze blijven op peil en het totale bedrag is zelfs wat gestegen ten opzichte van de vorige beleidsperiode.

Een heikel punt blijft de toenemende pensioenlast voor de statutaire ambtenaren. Die worden bij hun uitstroom steeds vaker vervangen door contractuele medewerkers. Gemeentebesturen moeten extra middelen vinden om deze pensioenen - die ze via een gesloten systeem zelf financieren voor hun vastbenoemde gepensioneerden - te blijven garanderen. Vooral in de grote steden is dat een ware uitdaging.

Wat heeft er bijgedragen aan de financiële veerkracht van de gemeenten?

Om te beginnen hebben de automatische loonindexeringen bij de burgers een positieve invloed op de ontvangsten van de gemeenten. Hogere lonen resulteren immers in meer inkomsten uit de aanvullende personenbelasting. Ook de inkomsten uit de onroerende voorheffing zijn gestegen door de indexatie van het kadastraal inkomen.

Maar ook de ondersteuning door werkingssubsidies die meegroeien speelt een grote rol, samen met extra steun van de regionale en federale overheid die onder meer gericht is op het bezweren van de energie- en opvangcrisis en oplopende pensioenuitgaven.

Dankzij deze meevallers hebben de gemeenten hun belastingtarieven nauwelijks aangepast in de loop van de bestuursperiode.



Maar de uitdagingen voor de nieuwe bestuursploegen blijven groot. Uit een Belfius-enquête bij de financieel directeurs en schepenen van Financiën blijkt dat de stijgende pensioenfactuur, kosten voor veiligheid en de energietransitie de grootste financiële knelpunten voor de komende legislatuur vormen.

De gemeentefinanciën 2019-2024: een overzicht

- **Een ongeziene groei van de exploitatie-uitgaven**

De financiële schokken tijdens de afgelopen jaren doen de exploitatie-uitgaven met gemiddeld 5,1% per jaar toenemen. Ter vergelijking: tijdens de vorige legislatuur is dit slechts 1,9%.

We hebben de lokale besturen via een **enquête** gevraagd welke externe gebeurtenissen hun financiën het meest hebben beïnvloed. 84% van de gemeenten geeft daarin aan dat vooral de inflatie hun meerjarenplan heeft geïmpacteerd. Drie kwart van de respondenten wijst ook op de energiecrisis en slechts de helft op de covidcrisis. Tijdens de gezondheidscrisis zien we immers uitzonderlijk een daling in de uitgaven, voor zolang de lockdowns duren.

Als we inzoomen op het huidige jaar **2024** in deze legislatuur, dan stellen we vast dat de uitgaven sneller blijven stijgen in vergelijking met de vorige bestuursperiode. Uit de aangepaste meerjarenplannen 2020-2025 blijkt dat gemeenten en OCMW's bijna 570 miljoen euro meer exploitatie-uitgaven hebben geraamd voor 2024 dan voor 2023, wat neerkomt op een groei van 4%. In totaal besteden ze dit jaar 14,8 miljard euro aan **lokaal beleid**, zonder investeringen en schuldaflossingen. Dat is **2.179 euro per inwoner**.

Voor **investeringen en de terugbetaling van leningen** hebben de gemeenten in 2024 5,4 miljard euro voorzien, **801 euro per inwoner**.

- **Stevige groei in de personeelsuitgaven door de galopperende inflatie en de toenemende pensioenlasten**

Door het overschrijden van de spilindex zijn de lonen **tijdens deze legislatuur** tot 10 maal toe met 2% aangepast. De afgelopen 3 jaar alleen al 8 keer: 5 keer in 2022, 2 keer in 2023 en 1 keer in 2024. Daardoor zijn gedurende de hele bestuursperiode 2019-2024 de personeelsuitgaven met gemiddeld 6,5% per jaar toegenomen. In de vorige legislatuur is dat 1,9%.

In de ramingen voor 2024 stijgen de personeelsuitgaven wat matiger (+3,8%) met 259 miljoen euro. In totaal besteden de gemeenten en OCMW's meer dan 7 miljard euro aan personeelsuitgaven (d.i. exclusief de lonen voor het gesubsidieerd onderwijzend personeel). Dat is bijna de helft (48%) van hun exploitatie-uitgaven.

In de Belfius-**enquête** geeft 39% van de gemeenten aan dat het **beheersen van de personeelskosten een absolute topprioriteit** is in een volgende legislatuur.



Naast de inflatie wegen ook de steeds verder oplopende pensioenbijdragen op de gemeentelijke personeelsuitgaven. De bijdragepercentages voor het Gesolidariseerd Pensioenfonds gaan in 2024 opnieuw omhoog, zowel wat betreft de basisbijdrage als de responsabiliseringsbijdrage.

Alles samen betalen de Vlaamse steden en gemeenten dit jaar meer dan 1 miljard euro voor hun gepensioneerde ambtenaren (bron: Federale Pensioendienst). Het gaat om 569 miljoen euro aan basisbijdrage. Daarbovenop komen de responsabiliseringsuitgaven van 443 miljoen euro die gemeenten moeten betalen om een deel van de niet-gedekte factuur goed te maken.

Het aantal vastbenoemde personeelsleden neemt immers jaar na jaar af. Hun aandeel bedraagt nu 21 procent en besturen dragen op basis van het huidige aantal bij aan het pensioen van collega's die massaal op rust zijn.

De Vlaamse financieringslijn 2020-2025 helpt de gemeentebesturen om bijna 50% van de responsabiliseringsbijdrage te dempen. Toch geeft bijna drie kwart van de steden en gemeenten in de Belfius-enquête aan dat de pensioenfactuur de belangrijkste uitdaging zal worden in de komende bestuursperiode.

We stellen tegelijk vast dat de Vlaamse gemeentebesturen hun personeelsaantal vrij stabiel houden. In 2023 lijkt het aantal voltijdse equivalenten te stagneren op 105.171, wat 0,8% meer is dan in 2022.

- **Energie-uitgaven nog steeds hoger dan aan het begin van de legislatuur**

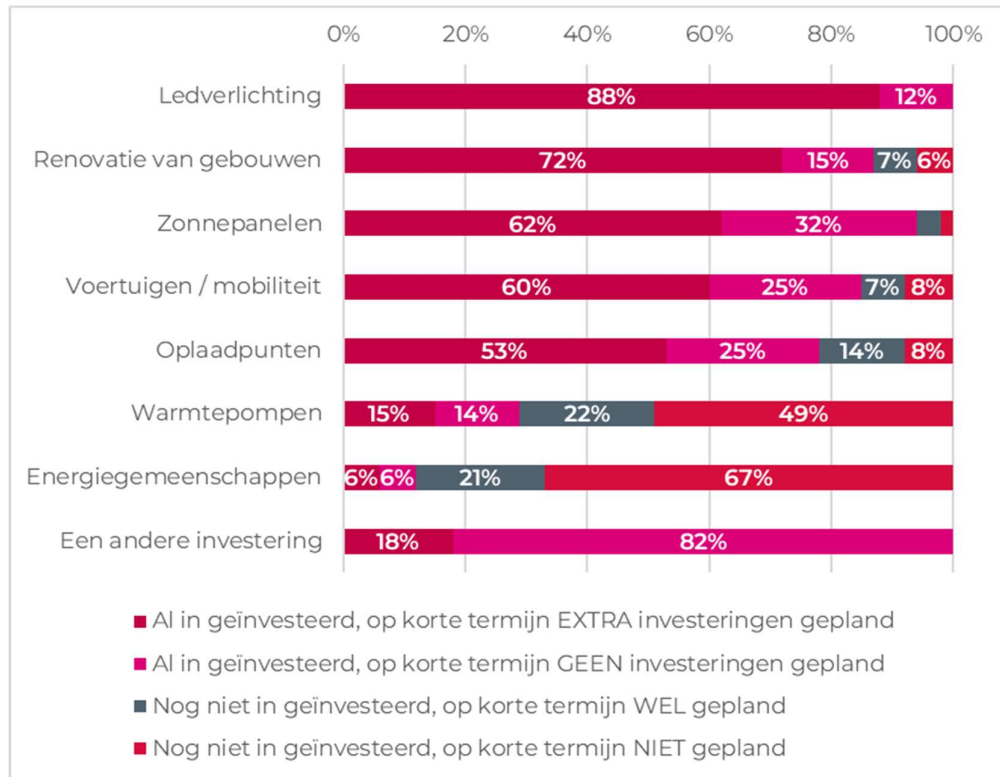
Sinds 2021 zijn de energie-uitgaven fel gestegen, als gevolg van de hogere energieprijzen. In 2022 kost de aankoop van elektriciteit en gas zelfs 1,5 tot 2,5 keer meer dan in 2020, het lockdownjaar waarin de energie-uitgaven wat teruglopen.

Hoewel de energiefactuur in 2024 naar verwachting verder zal dalen, blijft ze hoe dan ook hoger uitkomen dan in de jaren voor de piek. Vergeleken met een aandeel van 3,7% in 2022, vertegenwoordigen ze nu 2,3% van de totale lokale exploitatie-uitgaven. Binnen de rubriek goederen en diensten (3,3 miljard euro) gaat in 2024 10% naar aankoopkosten voor energie.

De gemeenten geven in de Belfius-enquête dan ook aan dat ze energiebesparende maatregelen hebben genomen en er sindsdien versneld op inzetten. Als we hen vragen aan welke investeringen ze de voorkeur geven, dan geeft 88% aan verder te zullen inzetten op ledverlichting. 72% wil doorgaan met het energiezuinig maken van gebouwen. Ook projecten rond zonnepanelen installeren, mobiliteit en laadpalen staan op stapel.



Belfius-enquête: Naar aanleiding van de energiecrisis, welke investeringen plant uw gemeente op het gebied van energie?



- **Ook politie- en hulpverleningszones (brandweerzones) kosten meer aan de gemeente**

Over de volledige bestuursperiode is de gemeentetoeelage voor de politiezones met gemiddeld 5,7% per jaar toegenomen. Voor de hulpverleningszones (brandweerzones) is dat 4,8%.

Gemiddeld gaat in 2024 respectievelijk 193 en 61 euro per inwoner naar politie- en hulpverleningszones. Dit is een stijging van 3,5% en 3,9%. De totale uitgaven voor werkingssubsidies (toelages) nemen in 2024 matig toe (+3,3%), met bijna 100 miljoen euro waarvan 84 miljoen euro bestemd is voor de politiezones. Ook hier gaan de personeelskosten de hoogte in. Daarenboven zijn gemeenten verplicht om de zones financieel in evenwicht te houden, wat tot hogere dotaties leidt. Zeker als de federale dotaties aan de zones niet geïndexeerd worden en de kosten voor de zones wel oplopen.

- **De uitgaven voor individuele hulpverlening zijn sinds het begin van de legislatuur met 60% gestegen, gemiddeld met 10,2% per jaar**

De continue stijging van deze uitgaven tijdens de voorbije legislatuur valt behalve aan de Oekraïne-crisis zeker en vast ook toe te schrijven aan de covid-crisis en de nasleep van de energiecrisis. Meer inwoners



hebben zich tot het OCMW gewend om hun (energie)facturen te betalen (d.i. 'andere individuele hulpverlening' dan leefloon).

De gemeentebesturen schatten in dat de kosten voor individuele hulpverlening **in 2024** wel nog steeds sterk toenemen, met 9,1%. Dat is vooral het geval voor de uitbetaling van het leefloon* (+ 9,8%). Een deel hiervan blijft ten laste van de gemeente, maar het gros van deze hulpverlening wordt door de federale overheid gedragen.

*Leefloon omvat in deze cijfers ook het uitgekeerde equivalent leefloon voor de tijdelijk beschermden uit Oekraïne waarvoor lokale besturen opvang voorzien. Die hulpverlening wordt echter voor (meer dan) 100% betaald door de federale overheid.

- **Gemeenten ramen de eerste effecten van de hogere rente**

De financiële uitgaven vormen slechts een beperkte fractie (2%) van de exploitatie-uitgaven. In het meerjarenplan houden lokale besturen rekening met hogere financiële kosten voor nieuwe leningen, met een verwachte toename van 14,2% voor 2024. Gemiddeld gaan deze uitgaven de voorbije **legislatuur** slechts 3,6% per jaar omhoog.

De schuldgraad t.o.v. de ontvangsten blijft bij de Vlaamse lokale besturen wel lager dan 100%.

- **De gemeentelijke meerjarenplannen worden bijgestuurd zonder het financieel evenwicht in gevaar te brengen**

Want er blijft een stevige buffer op de jaarrekening 2022, ook al is die lichtjes geslonken dat jaar door de fel opgedreven uitgaven als gevolg van de oplopende inflatie. De hogere inkomsten uit de onroerende voorheffing, door geïndexeerde kadastrale inkomens, en uit de personenbelasting, door de loonindexering, brengen de jaren nadien echter soelaas.

De autofinancieringsmarge (AFM: de marge die overblijft van het exploitatieresultaat na aftrek van de leninglasten) van 741 miljoen euro op de gezamenlijke jaarrekeningen 2022 van de Vlaamse gemeenten en OCMW's bewijst een gezonde financiële situatie, met extra beleidsruimte om schokken zoals een hogere inflatie op te vangen.

In het meerjarenplan is deze **buffer** kleiner begroot dan wat zich nadien in de feiten voordoet. Dat wijst erop dat gemeenten voorzichtig zijn. Voor **2024** voorzien de gemeenten dat de autofinancieringsmarge verder opklimt tot 275 miljoen euro of **41 euro per inwoner**, wat overeenkomt met 1,8% van de exploitatie-ontvangsten.

Deze buffer kan echter individueel per gemeente sterk verschillen. Zo zien we dat ongeveer 1 gemeente op de 4 in 2024 de AFM onder nul laat zakken. Pas in 2025, op het einde van de planperiode en dus in het eerste jaar van de nieuwe legislatuur, moeten ze dit structureel evenwicht met een AFM van nul of meer halen. Zo kan de nieuwe bestuursploeg verder lokaal beleid voeren, investeringen plannen en nieuwe



leningen dragen.

De 3 miljard euro aan reserves (het beschikbaar budgettair resultaat of BBR) dient om investeringen te financieren.

- **Belastingontvangsten nemen toe, zonder de tarieven noemenswaardig te verhogen**

Tijdens deze **bestuursperiode** kennen fiscale ontvangsten een opwaartse trend, waarbij de opcentiemen op de onroerende voorheffing samen met lokale belastingen en boetes jaarlijks gemiddeld met 5% aangroeien. De aanvullende personenbelasting neemt 3,2% per jaar toe.

Lokale besturen zien een groei-effect bij de belastingontvangsten door de indexering van onder meer de lonen bij de burger en het kadastraal inkomen. Dit effect komt met enige vertraging, meer bepaald 1 tot 2 jaar na de galopperende inflatie.

Gemeentebesturen voorzien in **2024** 6,7 miljard euro belastingontvangsten in hun meerjarenplannen, d.i. 188 miljoen euro meer. Het komt erop neer dat ze gemiddeld **995 euro belastingontvangsten noteren per inwoner**. Deze belastingontvangsten maken 43% uit van de exploitatie-ontvangsten.

Bij de aanvullende personenbelasting (APB) gaan ze in **2024** uit van een kleine terugval in de ontvangsten, na de uitzonderlijke extra-ontvangst in 2023, waarbij de FOD Financiën eenmalig 14 i.p.v. 12 maanden aan aanvullende personenbelasting heeft gestort aan de gemeenten (+29,7%). Voor de onroerende voorheffing is er voor 2024 opnieuw een stevige door indexatie gedreven groei van 8,5% of 239 miljoen euro voorzien.

De opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) zijn met 3 miljard euro de belangrijkste belastingontvangst (45% van de gemeentebelastingen), de aanvullende personenbelasting (APB) volgt met 2,6 miljard euro (of 38%).

Lokale belastingen die gemeenten zelf instellen en heffen, beslaan een heel breed gamma en dragen voor 14% bij. Tijdens de covidperiode blijven lokale belastingen vrij stabiel door specifieke vrijstellingen van lokale tarieven. In de jaren nadien zijn deze opnieuw geactiveerd, met een stijging van 5,8% in **2024**. Voornamelijk boetes¹ (+43,7%) en specifieke lokale belastingen zoals op tweede verblijven, leegstand, afgifte van documenten en algemene bedrijfsbelasting zijn sterke stijgers in 2024.

Slechts een heel beperkt aantal gemeenten beslist gaandeweg om de belastingtarieven te wijzigen. Net zoals in de vorige legislatuur gaan bij aanvang van het meerjarenplan 2020-2025 het gemiddeld aantal opcentiemen voor de onroerende voorheffing (OOV) omhoog. Sindsdien blijven de aanslagvoeten stabiel op een niveau van 899 opcentiemen. Nieuw in deze legislatuur is dat ondertussen 11 gemeenten meer dan 1 OOV-tarief ingesteld hebben.

¹ Uitbreiding toepassingsgebied van GAS-5 komt op kruissnelheid, waardoor gemeenten zelf beperkt snelheidsovertredingen kunnen beboeten. Slechts enkele gemeenten voorzien dit.



Aan de andere kant zien we voor de aanvullende personenbelasting (APB) een stelselmatig lichte daling van de gemiddelde aanslagvoet tot 7,17% in 2024.

Uit de Belfius-enquête blijkt dat het aanpassen van belastingtarieven of invoeren van nieuwe lokale belastingen niet als belangrijkste optie wordt overwogen om het budget terug in evenwicht te brengen. 8% geeft aan dit te overwegen, terwijl 1 op de 4 besturen aangeeft dat ze eerst de personeelskosten onder controle willen houden.

- **Vlaamse en federale overheid ondersteunen de gemeenten**

Naast fiscale ontvangsten zijn vooral de werkingssubsidies (+5,4%) een belangrijke groeimotor in het meerjarenplan. De regionale en federale overheid bieden ook extra steun om onder meer de energie- en opvangcrisis te bezweren.

Bij de Vlaamse financieringen behoren ook die voor de oplopende pensioenuitgaven van vastbenoemd personeel zoals voorzien in het Vlaamse regeerakkoord 2020-2025.

Gemeenten halen gemiddeld 40% van hun exploitatieontvangsten uit werkingssubsidies en fondsen, voornamelijk afkomstig van de Vlaamse overheid. Het Gemeentefonds alleen al levert 3,6 miljard (58%) van de 6,2 miljard euro werkingssubsidies op. Jaarlijks stijgt de basisdotatie met 3,5% om gemeenten te ondersteunen in hun beleidsautonomie.

Gemeenten maken zich ongerust over de nakende hervorming van de verdeling van het Gemeentefonds. Dat blijkt uit onze enquête. Een uitgebreide universitaire studie over de mogelijkheden is afgerond. Het is wachten op het politieke debat en een beslissing in het nieuwe Vlaams Parlement.

De specifieke werkingssubsidies lopen met 7,4% op tot 1,7 miljard euro. Hierin zit onder meer de federale financiering van de leeflonen en het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI), die 60 tot 100% van de uitgaven van een lokaal bestuur voor individuele hulpverlening dekt.

- **Ondanks de moeilijke context blijven gemeenten investeren**

Gemeenten zijn een belangrijke investeringsmotor voor de energietransitie. Groene lokale investeringen winnen steeds meer aan belang en zijn absoluut noodzakelijk om het vaak nog onvoldoende energiezuinig gebouwenpatrimonium duurzamer te maken. Voor de rest van de planperiode 2020-2025 staat nog een volume van 7,8 miljard euro aan investeringen² op de agenda gespreid over 2024 en 2025.

De lokale investeringsbudgetten gaan hoofdzakelijk naar 'mobiliteit' (wegeninfrastructuur en riolering, elektrificatie van voertuigen), maar ook steeds meer naar 'cultuur en vrije tijd', 'natuur en milieubeheer' (waterbeheer en klimaatverandering), 'wonen' en 'ondernemen'.

Voor 2024 staat alvast 4,7 miljard euro aan investeringen ingeschreven, wat 4,8% meer is dan het

² Zonder de financiële vaste activa (FVA).



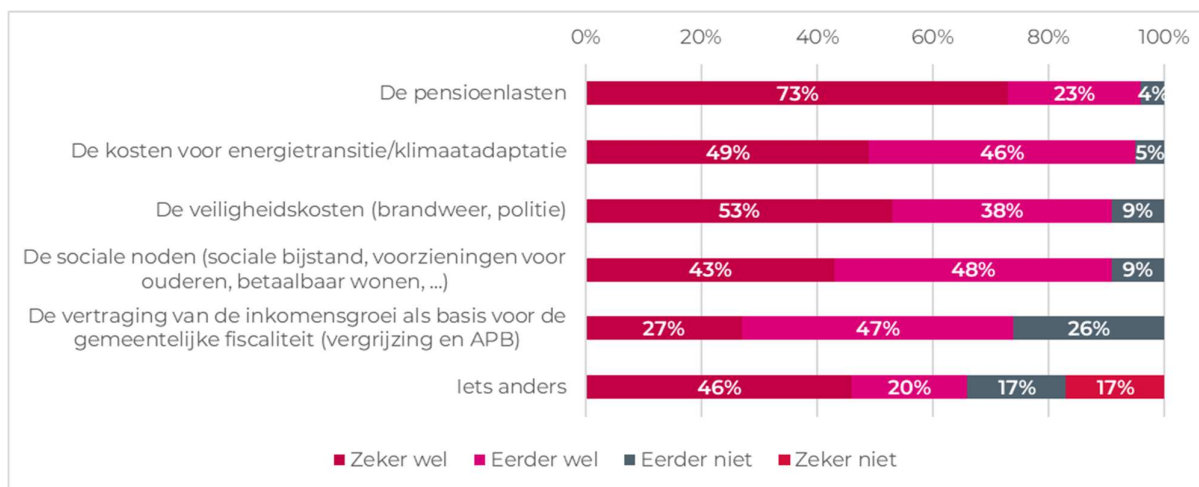
voorgaande jaar, op voorwaarde dat ze ook effectief uitgevoerd worden. Door de hogere bouwrijzen worden projecten immers vaak uitgesteld, geschrapt of krijgen ze een lagere prioriteit. De prijzen van bouwmaterialen zijn de voorbije jaren fors gestegen als gevolg van economische schaarste in de bevoorradingsketens en hogere energiekosten. Kortom, door tal van externe omstandigheden.

Wat blijft er van deze investeringsbudgetten over als we niet de nominale maar de reële bedragen bekijken?

Om de bedragen te nuanceren gebruiken we in de eerste plaats de ABEX-index met 2019 als basis. Tegelijk houden we rekening met de verwachte realisatiegraad van 66% in een verkiezingsjaar. Deze analyse toont aan dat de gemeenten nog steeds stevig blijven investeren, maar de toename is wel beperkter dan wat de nominale bedragen doen vermoeden. De investeringen in reële termen zijn slechts beperkt toegenomen t.o.v. 2019.

Opnieuw rekenen besturen op meer dan een half miljard euro aan Vlaamse subsidies, waaronder investeringssubsidies voor fietsinfrastructuur en voor lokale klimaatacties volgens het Lokaal Energie en Klimaatpact (LEKP). Daarbij dient opgemerkt dat (waarschijnlijk kleinere) gemeenten in onze **enquête** pleiten voor een administratieve vereenvoudiging om deze subsidies te verkrijgen. Vaak lopen ze deze mis, omdat ze niet over de capaciteit beschikken om de administratie hiervoor rond te krijgen.

Belfius-enquête: In welke mate zijn onderstaande zaken belangrijke financiële uitdagingen voor de komende jaren? Omgaan met de evolutie van...





De gemeentebesturen zien 3 grote uitdagingen voor de volgende bestuursperiode.

De financiën zitten relatief goed, maar dat betekent niet dat gemeentebesturen er gerust op zijn. De nieuwe besturen zullen volgens de Belfius-enquête deze 3 uitdagingen op hun bord krijgen.

1. De **pensioenlast** staat met stip op nummer 1. **Slechts 4% van de gemeenten ziet dit niet meteen als een probleem**, ondanks de onrustwekkende projecties van de Federale Pensioendienst. De responsabiliseringsbijdragen, die bovenop de basisbijdragen komen, zouden alleen al voor 2024 met een stijging van 19,5% op 443 miljoen euro neerkomen. Tegen 2028 zouden deze bijdragen oplopen tot 787 miljoen euro, waardoor de gemeenten 1,3 miljard euro betalen, inclusief basisbijdragen.
2. **Ook de klimaatadaptatie en energietransitie** zijn een stevige kopzorg. Voorlopig ligt 5% van de besturen er nog niet echt wakker van. Voor heel wat milieukwesties wordt inderdaad naar de gemeenten gekeken, terwijl ze steeds vaker geconfronteerd worden met de almaar toenemende gevolgen van de klimaatopwarming zoals overstromingen, stormen en bosbranden. De meerderheid van de gemeenten heeft zich al ingezet voor de ontwikkeling van een klimaatplan op lokaal niveau, maar de uitvoering ervan vereist een aanzienlijke mobilisatie van budgetten en personeel.
3. De kosten voor de **politie- en hulpverleningszones (brandweerzones)** zijn al lang een zorg. Voor slechts 9% van de gemeenten is dit minder het geval. Hoewel dit een federale bevoegdheid is, worden gemeenten financieel mee in het bad getrokken. Al sinds de oprichting van de politie- en hulpverleningszones eisen lokale besturen dan ook dat de kostenverdeling lokaal-federaal in evenwicht wordt gebracht. Ze willen daarbij ook dat de werkelijke kosten vergoed worden. Zeker als de federale dotaties aan de zones niet geïndexeerd worden en de kosten voor de zones wel oplopen.

Dirk Gyselincx, lid van het directiecomité van Belfius: *“Dit jaar heeft een bijzonder karakter, met het einde van de legislatuur 2019-2024. Meteen de ideale gelegenheid om met onze studie Lokale Financiën 2024 de balans op te maken van de voorbije 6 jaar en vooruit te kijken. Deze aflopende legislatuur kende verschillende, vaak ongeziene maar heel intense crises, die de gemeentefinanciën zwaar onder druk hebben gezet. Maar ondanks deze tegenspoed wisten onze lokale besturen stand te houden, bleven ze investeren in de samenleving van morgen – meer bepaald in duurzame transitie - en hielden ze hun financiën in evenwicht. Als historische financiële partner van de lokale besturen ben ik vereerd en trots om met Belfius hen te ondersteunen bij hun dagelijkse taken met duurzame financieringsoplossingen en deskundige begeleiding op het terrein.”*

Meer weten?

www.belfius.be/onzestudies

Perscontact

Belfius Bank & Verzekeringen

Ulrike Pommée: + 32 (0)2 222 02 57 | ulrike.pommee@belfius.be - press@belfius.be | www.belfius.be