

De eigen ontvangsten van de gemeenten

De uitdaging

De eigen middelen genereren gemeenten uit het aanrekenen van diensten die ze leveren, en op die manier vormen ze ontvangsten uit het gemeentelijk vermogen (onroerend of financieel). Er zijn twee groepen: de ontvangsten uit prestaties en de schuldontvangsten. De **ontvangsten uit prestaties** omvatten de wekerende ontvangsten uit gemeentegoederen (huurgeld, verhuur van materiaal, verkoop van hout ...) en diensten die de gemeente verleent (administratieve kosten voor opzoeken in het bevolkingsregister, kosten voor schoolopvang enz.). De **financiële ontvangsten (schuldontvangsten)** bestaan uit de wekerende opbrengsten van financiële activa, zoals de financiële participaties van de gemeenten, alsook de winst die gemeentebedrijven boeken en de terugbetaling door derden van leningen die door de gemeente voor hen worden aangegaan.

De eigen ontvangsten belopen in het budget 2012 ongeveer 1,6 miljard EUR en leveren gemiddeld 11,8 % van de financieringsbronnen van het gewone budget.

De jongste jaren zijn de ontvangsten uit prestaties sterk gestegen, in tegenstelling tot de **financiële opbrengsten**

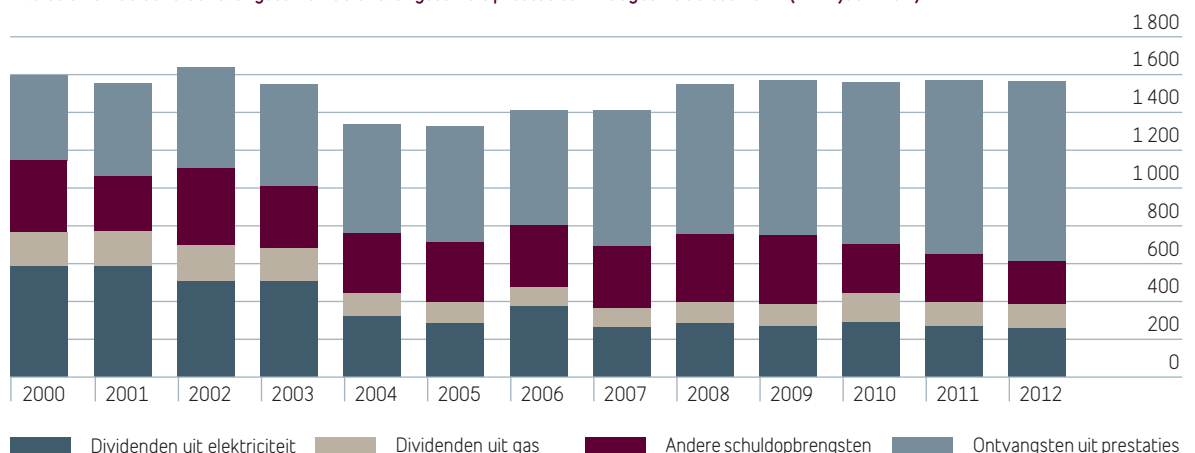
(grafiek 1). Deze laatste daalden in absolute waarde door de liberalisering van de energiesector (verlies van de dividenden van intercommunales) en de financiële crisis (vereffening van de Gemeentelijke Holding en wegvallen van de dividenden die Dexia-groep uitkeerde).

De **ontvangsten uit prestaties** daarentegen, namen de laatste 10 jaar fors toe, in het bijzonder door het invoeren van de opbrengst uit de concessie van het openbaar domein (in Wallonië en Brussel is de weghenning de compensatie voor het verlies van de dividenden van de energiesector), maar ook door de opwaardering van huurprijzen en diverse toegangsgelden en het factureren van diensten die de lokale overheid verleent. Het financieringssysteem voor de waterzuivering in Vlaanderen resulteerde eveneens in een stijging van de ontvangsten uit prestaties voor de gemeenten die belast zijn met het beheer van het rioleringsnet.

De gemeenten beschikken over een beperkte speelruimte om hun ontvangsten uit prestaties aan te passen, althans een gedeelte ervan (aanpassen van de toegangsprijzen, kosten voor opvang, huurprijzen ...). De geringe speelruimte in fiscaal opzicht zet bepaalde gemeenten ertoe aan om sommige diensten die ze verlenen in hogere mate te gaan

Grafiek 1

Evolutie van de schuldontvangsten en de ontvangsten uit prestaties - Budget 2000 tot 2012 (in miljoen EUR)



factureren, waardoor de kostprijs van de deze dienstverlening op de gebruiker, en niet op de belastingplichtige, wordt afgewenteld. Het biedt de gemeenten die met sterke negatieve externaliteiten worden geconfronteerd (zoals de steden) de mogelijkheid om een gedeelte van de kosten te laten dragen door gebruikers uit andere gemeenten.

De speelruimte voor de financiële opbrengsten daarentegen, is zeer gering. Ze zijn afhankelijk van de internationale financiële context of van reglementaire bepalingen die de financiële opbrengsten reguleren. In de energiesector, die destijds belangrijke dividenden genereerde, spitst de rol van de gemeenten zich voortaan toe op de activiteit van distributienetbeheerder (DNB), die strikt door de CREG gereguleerd wordt (afhankelijk van tariefriichtlijnen).

De opbrengst van de verkoop van hout op stam is vooral het voorrecht van de bosrijke gemeenten in het zuiden van Wallonië. Deze activiteit genereert gemiddelde ontvangsten van ongeveer 50 miljoen EUR op jaarbasis, een bedrag dat varieert volgens de prijs van het hout op de internationale markten. Voor deze gemeenten kan de opbrengst uit houtverkoop tot 40 % van hun totale gewone ontvangsten vertegenwoordigen en is ze op zich bepalend voor het evenwicht van het gemeentebudget.

Regelgevend kader

Het beheer van de gemeentegoederen en -diensten valt onder de **gemeentelijke autonomie**, met inachtneming van de principes van gezond beheer en het algemeen belang.

De inkomsten uit de **energiesector** (gas- en elektriciteitsdistributie) daarentegen, worden geregeld door reglementaire bepalingen, vooral om op een precieze manier het actieterrain van de gemeenten in een geliberaliseerde markt af te bakenen.

Verscheidene Europese richtlijnen bepalen de principes in verband met de liberalisering van de energiemarkt in de lidstaten. Een van de grote principes van deze richtlijnen is de (boekhoudkundige, functionele en juridische) scheiding tussen de activiteit van netbeheerder (die een natuurlijk monopolie behoudt) en de overige activiteiten die aan concurrentie onderworpen zijn, namelijk de productie en de levering. De diverse Europese richtlijnen werden in Belgische en gewestelijke regelgeving omgezet. *Tabel 1* geeft hiervan een overzicht.

Verder is er ook nog het Waals decreet van 15 juli 2008 betreffende het Boswetboek, dat de modaliteiten op het vlak van **openbare houtverkoop** (artikelen 72 tot 79) voor de Waalse gemeenten vastlegt.

Inventaris van het regelgevend kader m.b.t. de liberalisering van de energiemarkt

Op Europees niveau

Elektriciteitsmarkt

Richtlijn 2009/72/EC (die de richtlijnen van 1996 en 2003 afschaft) van 13 juli 2009 tot vaststelling van de gemeenschappelijke regels voor de binnenlandse elektriciteitsmarkt.

Gasmarkt

Richtlijn 2009/73/EC (die de richtlijnen van 1998 en 2003 afschaft) van 13 juli 2009 tot vaststelling van de gemeenschappelijke regels voor de binnenlandse aardgasmarkt.

Op federaal niveau

Elektriciteitsmarkt

Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.
Wet van 1 juni 2005 houdende wijziging van de wet van 29 april 1999 (en achteraf eveneens herhaaldelijk gewijzigd).

Gasmarkt

Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.
Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de gasmarkt (en achteraf eveneens herhaaldelijk gewijzigd).
Wet van 1 juni 2005 tot wijziging van de wet van 12 april 1965.

Op regionaal niveau

Elektriciteitsmarkt

- Vlaanderen: Energiedecreet van 8 mei 2009 dat alle vroegere decreten betreffende de elektriciteitsmarkten vervangt en coördineert (waaronder het oorspronkelijk decreet van 17 juli 2000).
- Wallonië: decreet van 12 april 2001 (gewijzigd door het decreet van 17 juli 2008).
- Brussel: ordonnantie van 19 juli 2001 (gewijzigd door de ordonnanties van 14 december 2006 en 20 juli 2011).

Gasmarkt

- Vlaanderen: Energiedecreet van 8 mei 2009 dat alle vroegere decreten betreffende de gasmarkten vervangt en coördineert (waaronder het oorspronkelijk decreet van 6 juli 2001).
- Wallonië: decreet van 19 december 2002 (gewijzigd door het decreet van 17 juli 2008).
- Brussel: ordonnantie van 1 april 2004 (gewijzigd door de ordonnanties van 14 december 2006 en 20 juli 2011).

Financiële impact

Voor alle gemeenten van het land samen, komen de **eigen ontvangsten** voor het dienstjaar 2012 uit op 1,6 miljard EUR (d.i. 154 EUR per inwoner), wat gemiddeld 11,8 % van de totale gewone ontvangsten vertegenwoordigt (tabel 1).

Binnen de eigen ontvangsten eisen de ontvangsten uit prestaties het grootste aandeel op, met 61 % van het totaal. De overige 39 % zijn de financiële ontvangsten die bestaan uit

de energiedividenden (elektriciteit en gas) en de vergoedingen voor financiële beleggingen en deelnemingen (kabeltelevisie, energiesector ...).

Een uitsplitsing per gewest levert belangrijke verschillen op, zowel voor de ontvangsten uit prestaties als voor de financiële ontvangsten (grafiek 1). Brussel heeft proportioneel de hoogste ontvangsten uit prestaties (67,7 %), tegen 58,1 % voor Vlaanderen. Wallonië bekleedt een tussenpositie met 63,4 %.

Tijdens de voorbije bestuursperiode 2007-2012 bedroeg de gemiddelde stijging 2,1 % op jaarbasis, vooral door de toename van de prestaties, die over dezelfde periode op zich alleen 5,7 % klimmen. De financiële ontvangsten daarentegen laten voor de periode 2007-2012 een daling van gemiddeld -2,4 % per jaar optekenen.

De **ontvangsten uit prestaties** belopen 953 miljoen EUR voor alle gemeenten van het land samen, d.i. 94 EUR per inwoner in het budget 2012. Ze leveren de gemeenten gemiddeld 7,2 % van hun gewone ontvangsten op. Deze categorie van ontvangsten vertoonde een vrij forse stijging tijdens de laatste gemeentelijke bestuursperiode, met een gemiddelde jaarlijkse groei van 5,7 %.

De stijging van de ontvangsten uit prestaties is gedeeltelijk het gevolg van de compenserende maatregelen die werden ingevoerd na de liberalisering van de energiesector (via het instellen van de wegeheffing in Wallonië en Brussel, cf. infra/supra). Ze houdt ook verband met de opwaartse herziening van de tarieven voor prestaties, diverse toegangsgelden en huurprijzen die de gemeenten toepassen. De gemeenten uit het zuiden van Wallonië genoten ook aanvullende ontvangsten uit houtverkoop.

In Vlaanderen, ten slotte, ontvangen de gemeenten die met de waterdistributiemaatschappijen een contract hebben afgesloten over het beheer van het rioleringsnet een saneringsbijdrage die wordt ingehouden op de consumptieprijs van het water (zie fiche 13 voor meer details). Dit in het kader van de financiering van de waterzuivering en volgens het principe dat de vervuiler betaalt.

Voor alle gemeenten van het land samen, komen de **financiële ontvangsten** in 2012 uit op 609 miljoen EUR, tegen 687 miljoen EUR in 2007, wat neerkomt op een daling van 11 % over de hele periode of -2,4 % gemiddeld per jaar.

De ongunstige ontwikkeling van de financiële opbrengsten tijdens de laatste gemeentelijke bestuursperiode vloeit tegelijk voort uit het verlies van de dividenden van de Gemeentelijke Holding (die sterk gebonden is aan zijn deelname in het kapitaal van de Dexia-groep) en de daling van de dividenden van de intercommunales voor gas- en elektriciteitsvoorziening door de liberalisering van de energiesector (vooral

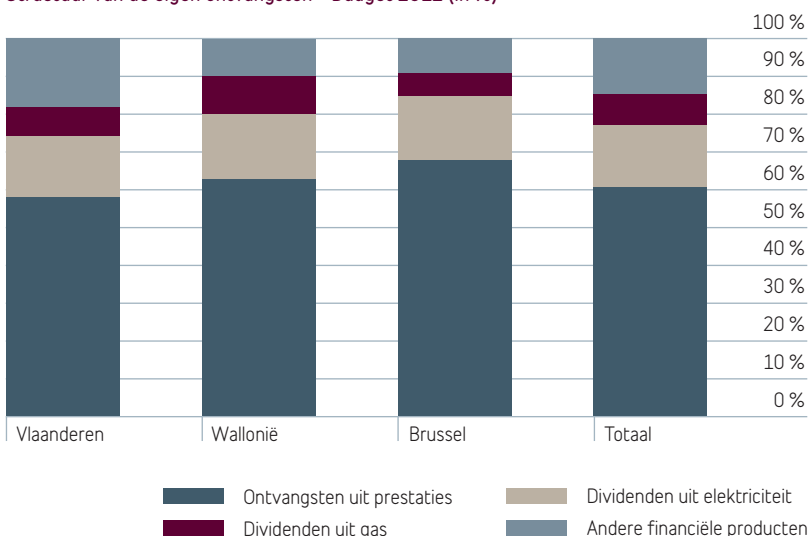
Tabel 1

Bedrag en relatief belang van de eigen ontvangsten - Budget 2012

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Totaal
In miljoen EUR				
Prestaties	513	301	139	953
Financiële ontvangsten	370	173	66	609
Totaal eigen ontvangsten	883	474	205	1 562
In % van eigen ontvangsten				
Prestaties	58,1 %	63,4 %	67,7 %	61,0 %
Financiële ontvangsten	41,9 %	36,6 %	32,3 %	39,0 %
In EUR/inw.				
Prestaties	93	85	124	94
Financiële ontvangsten	67	49	59	60
Totaal eigen ontvangsten	160	135	183	154
In % van eigen ontvangsten				
Prestaties	7,7 %	6,6 %	7,2 %	7,2 %
Financiële ontvangsten	5,5 %	3,8 %	3,4 %	4,6 %
Totaal eigen ontvangsten	13,2 %	10,4 %	10,6 %	11,8 %

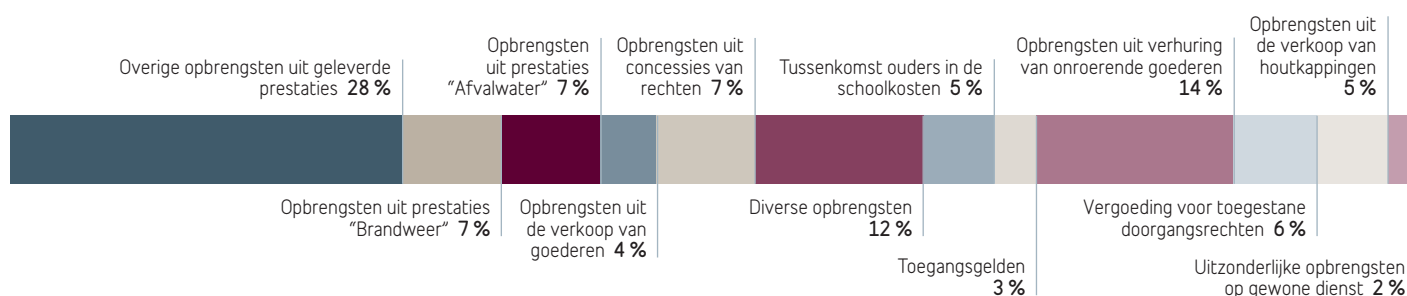
Grafiek 2

Structuur van de eigen ontvangsten - Budget 2012 (in %)



Grafiek 3

Samenstelling van de ontvangsten uit prestaties



in Wallonië en Brussel, omdat de liberalisering in Vlaanderen reeds sinds 1 juli 2003 een feit is).

Voor Wallonië en Brussel werd het verlies aan energiedividen echter gecompenseerd door het invoeren van een wegneffing voor het gebruik van het openbaar domein (verrekenend als ontvangsten uit prestaties). Het Waalse decreet en de Brusselse ordonnantie die de liberalisering van de elektriciteitsmarkt organiseren, bepaalden deze inhouding ten laste van de netbeheerders en ten gunste van de gemeenten. In **Wallonië** wordt die retributie reeds sedert 2003 toegepast voor het elektriciteitsnet en genereert ze jaarlijks ongeveer 35 miljoen EUR. In 2010 werd een soortgelijke retributie ingevoerd voor gas¹, waarvan ongeveer 22,5 miljoen EUR aan de gemeenten toekomt. In **Brussel** hechtten de 19 gemeenten hun goedkeuring aan een reglement houdende vaststelling van een retributie (elektriciteit en gas) die op 1 juli 2004 van kracht werd. Het budgettair rendement bedraagt momenteel ongeveer 30 miljoen EUR.

In **Vlaanderen** konden de gemeenten niet gebruikmaken van een dergelijk gewestelijk retributiemechanisme maar wel van een compensatiesysteem dat op federaal niveau werd ingesteld ("Elia-bijdrage"). Technisch gezien werd deze bijdrage die in 2004 werd ingesteld en later werd afgeschaft, ingehouden in de vorm van een extra belasting op het distributienet (DNB). De opbrengst werd gecentraliseerd in een fonds onder beheer van de CREG (federale regulator) die dit bedrag tussen de gemeenten verdeelde volgens modaliteiten overeengekomen met de gewestelijke instanties. Vanuit boekhoudkundig oogpunt werd deze compensatie beschouwd als een toelage van de federale overheid aan de gemeenten (ontvangsten uit overdrachten).

Dit compensatiemechanisme, dat vanaf 1 mei 2004 in werking trad, was bestemd om geleidelijk te worden afgebouwd en in 2010 definitief te verdwijnen. In het kader van het Lokaal pact afgesloten met de gemeenten, heeft de Vlaamse overheid besloten om de afschaffing van de bijdrage te compenseren met een aanvullende tegemoetkoming van het Gemeentefonds van 2008 tot 2010.

Andere impact

- De toepassing van de **rekeningnormen ESR 95** (fiche 2) kan resulteren in een herkwalficatie van de uitzonderlijke dividenden. De dividenden die voortvloeien uit de opbrengst van de verkoop van een participatie (Distrigas, Telenet, GDF Suez...) worden immers in de nationale boekhouding beschouwd als financiële transacties (en niet als reële economische transacties) die dus niet tot de verbetering van het financieringsaldo bijdragen.
- De liberalisering van de energiemarkten heeft eveneens gevolgen voor **de voorwaarden voor de aankoop van energie voor de eigen behoeften** van de gemeenten: als energieverbruikers genieten ze niet langer voorkeurtarieven en zijn ze dus verplicht om een leveringscontract af te sluiten via een overheidsopdracht (eventueel volgens formules van gegroepeerde aankopen).

Verwante dossiers

- **Problematiek van de retributies**: sommige retributies die bepaalde gemeenten toepassen en boekhoudkundig als belastingontvangsten worden beschouwd, hebben in feite veel weg van ontvangsten uit prestaties (financiële tegenwaarde van een geleverde dienst). Dat is het geval met bepaalde systemen van parkeerboetes die de jongste jaren in heel wat steden aan belang hebben gewonnen.
- **Problematiek van de openbardienstverplichtingen (ODV) en de openbare verlichting**: vóór de liberalisering organiseerden de intercommunales tegen voordelige voorwaarden voor de aangesloten gemeenten de openbare verlichting op het grondgebied van gemeente. Naargelang van het gewest werd deze dienstverlening opgenomen volgens zeer uiteenlopende modaliteiten onder de openbardienstverplichtingen (ODV), zodat de financiering min of meer verzekerd wordt door de DNB (via een extra belasting opgelegd aan de consument). De kosten die ten laste van de gemeenten blijven, worden

¹ Activering van de retributie voor het gebruik van het openbaar domein door het gasnet bij een besluit van de Waalse regering van 15 juli 2010.

Aanvullende informatie

De informatie over de organisatie van de energiemarkt is beschikbaar op de websites van de regulatoren:

- CREG: www.creg.be
- VREG: www.vreg.be
- CWAPE: www.cwape.be
- BRUGEL: www.brugel.be

Het dossier over de geschiedenis van de Elia-bijdrage is te vinden op de website van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG): www.vvsg.be (rubriek Werking & organisatie / Financiën / Liberalisering energiesector).

Belfius Bank Research: Lokale financiën: een jaarlijkse publicatie over de intercommunales (februari 2013) beschikbaar op de website www.belfius.be/onzestudies (rubriek Public & Social Banking / Lokale overheidsbedrijven).

bepaald door de omvang van de kosten die niet door de ODV worden gedragen.

- **Vaststelling van de tariefregels van de energieprijzen:** de gevolgde methodologie (CREG) heeft een rechtstreekse weerslag op de vergoeding van het kapitaal van de DNB en dus op de vooruitzichten voor de evolutie van de dividenden die aan de gemeenten uitgekeerd worden.