

# De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen

Budget 2017





Gemeente



Provincie



OCMW

**AGB**

Autonoom  
gemeentebedrijf

**APB**

Autonoom  
provinciebedrijf



OCMW-vereniging  
(zorgbedrijf)



Politiezone



Hulpverleningszone

# De lokale besturen in de Belgische overheidsfinanciën

In het kader van zijn traditionele studie over de financiën van de lokale besturen heeft Belfius Bank de meest recente ontwikkelingen onder de loep genomen in de drie gewesten van het land.

Vooraleer dieper in te gaan op de vooruitzichten volgens het budget 2017 van de Vlaamse lokale besturen, schetst deze analyse eerst het macro-economisch plaatje van de lokale besturen in de Belgische overheidsfinanciën zoals dat naar voren komt uit de meest recente nationale rekeningen 2016. De analyses 2017 voor de lokale besturen in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn beschikbaar op [www.belfius.be/onzestudies](http://www.belfius.be/onzestudies).

Om een meer volledig beeld van de sector te kunnen geven, neemt de Belfius-studie niet alleen de gemeenten op, maar ook de provincies, de OCMW's, de politiezones en de hulpverleningszones.

## De lokale besturen in de nationale rekeningen 2016

### Lopende uitgaven onder controle door kleiner aantal personeelsleden

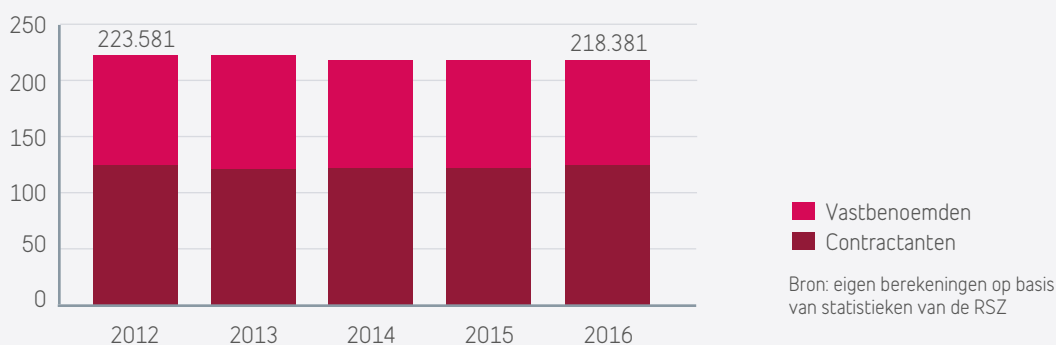
Op basis van de statistische gegevens van de nationale rekeningen<sup>1</sup> komen de uitgaven van de lokale overheid<sup>2</sup> in 2016 uit op 29,7 miljard EUR, dat is 13,2% van de totale overheidsuitgaven en 7% van het bbp.

Sinds 2012, bij het begin van de huidige lokale bestuursperiode, hebben de besturen de evolutie van hun uitgaven nagenoeg volledig gestabiliseerd. De uitgaven namen amper toe, met gemiddeld 0,1% per jaar.

Die stabilisering van de totale uitgaven in de loop van de periode 2012-2016 was mogelijk dankzij een daling van de rentelasten (-6,6% per jaar) en van de kapitaaluitgaven (-6% per jaar), die samen de stijging van de courante uitgaven (+1,2% per jaar) hebben gecompenseerd. Ook een zwakke inflatie in de loop van de voorbije periode droeg hiertoe bij.

Een andere verklarende factor is de daling van het aantal personeelsleden. Volgens de statistische gegevens van de RSZ is het aantal voltijdse equivalenten (VTE) immers gedaald met 5.200 eenheden (of -2,3%) tijdens de voorbije 4 jaar. De sterkere afname van het aantal vastbenoemden (-3,9%) zal evenwel zorgen voor een verdere uitholling van de basis waarop de bijdragen aan het pensioenstelsel worden berekend, wat de financiering ervan nog meer in het gedrang dreigt te brengen en zal leiden tot verdere verhogingen van onder meer de responsabiliseringsbijdragen.

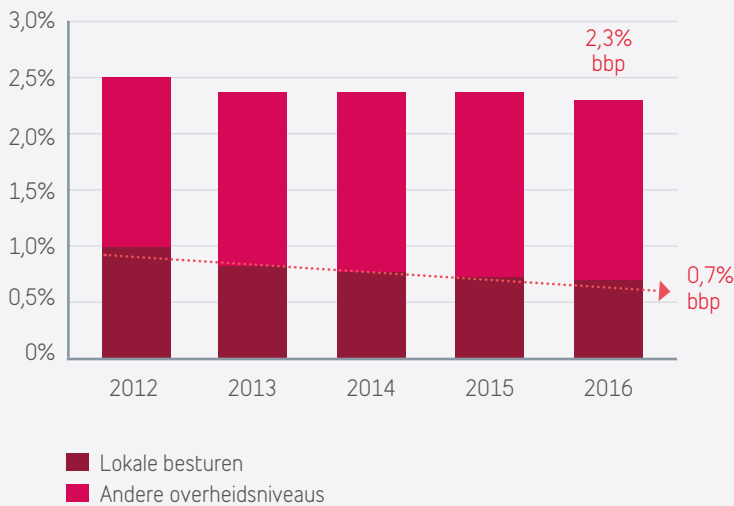
1.000 VTE | Evolutie van het aantal personeelsleden van lokale besturen



1 Statistieken van het INR die werden uitgewerkt op basis van de definities van het Europees Systeem van de nationale rekeningen (ESR2010).

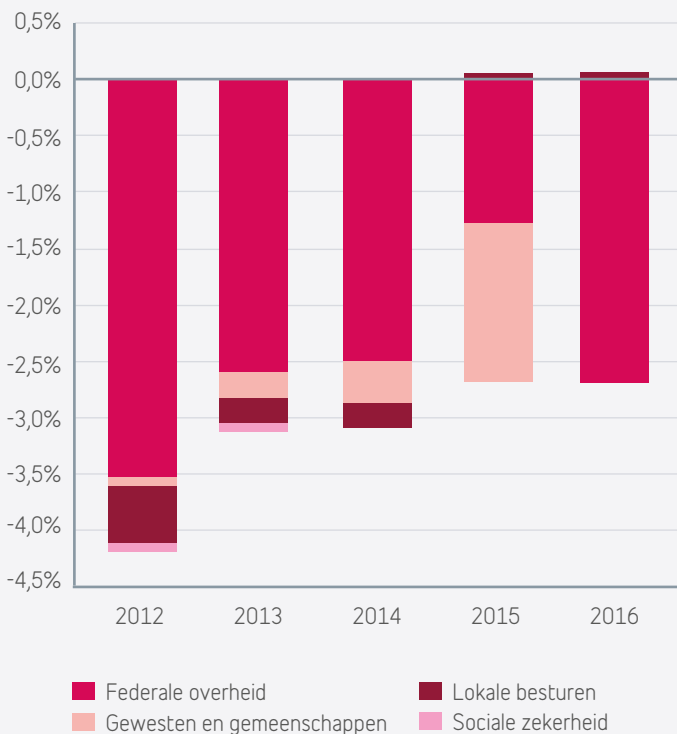
2 In ESR omvat de subsector (S1313) van de lokale besturen de gemeenten, de provincies, de OCMW's, de politiezones, de hulpverleningszones en andere lokale instanties die geen marktdiensten aanbieden (d.w.z. tal van autonome lokale bedrijven en intercommunales).

Evolutie van de overheidsinvesteringen -% van bbp



Bron: INR

Evolutie van het ESR-saldo van de Belgische overheid per overheidsniveau -% van bbp



Bron: INR

## Overheidsinvesteringen nemen af, onder meer door minder lokale investeringen

De investeringen van de lokale besturen bedroegen 3,1 miljard EUR in 2016, tegen 4 miljard EUR in 2012, een daling met bijna 30%.

Hoewel 2012 een jaar was met lokale verkiezingen en dus met een hoog investeringspeil, is er in 2016, halverwege de bestuursperiode, nog geen herstel van de investeringen in zicht, zoals dat zich traditioneel in vorige bestuursperiodes voordeed. Integendeel, de dalende trend houdt aan.

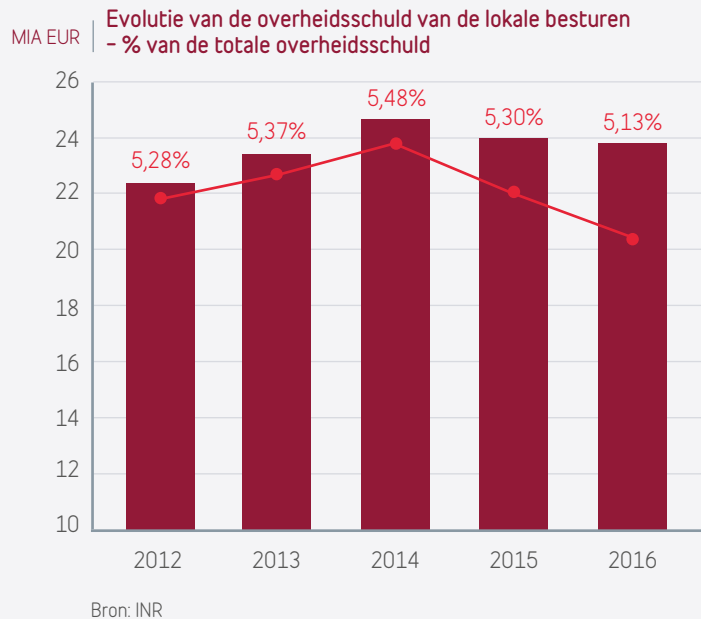
Dat historisch lage investeringspeil bij de lokale besturen verergert nog het lage peil van Belgische overheidsinvesteringen dat onder het Europees gemiddelde blijft.

## Lokale besturen dragen positief bij aan het begrotingstraject

Tijdens diezelfde periode konden de lokale besturen hun financieringssaldo met gemiddeld 2,5% per jaar aanzienlijk verbeteren. Dat saldo is de voorbije twee jaar zelfs positief geworden (+267 miljoen EUR in 2015 en +683 miljoen EUR in 2016), zodat de lokale besturen een positieve bijdrage leverden aan het saldo voor alle openbare besturen (volgens de Europese boekhoudnormen) in de context van het Europees en Belgisch Stabiliteitspact.

## Schuld van de lokale besturen neemt af

Onder meer als gevolg van de gematigde investeringsdynamiek, is de schuld van de lokale besturen teruggevallen tot onder de drempel van de 24 miljard EUR en vertegenwoordigt ze in 2016 nog maar 5,13% van de totale overheidsschuld.



### Belang van de lokale besturen in de Belgische overheidsfinanciën



Globaal genomen leggen de Belgische lokale besturen goede begrotingsprestaties voor in de context van het Europees Stabiliteitspact. Deze goede financiële situatie moeten we echter nuanceren: ze is immers deels het gevolg van een verdere terugval van de lokale investeringen, en bovendien moet de toekomstige financiering van het pensioenstelsel van vastbenoemd personeel bij de lokale besturen verzekerd worden.



# De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen Budget 2017

**Trends budget 2017** 6

**Vlaamse lokale sector in beweging** 8  
Een financieel en economisch zwaargewicht van meer dan 17 miljard EUR 8

**Uitgavengroei onder controle, investeringen lichtjes omhoog** 11

Exploitatie-uitgaven stijgen sneller dan de ontvangsten 11  
Een beperkte stijging van de personeelskosten, ondanks de oplopende pensioenbijdragen 13  
Lokale besturen stellen minder personeel tewerk 15  
Toegestane werkingssubsidies: gemeentetoelagen aan politiezone en OCMW nemen opnieuw toe 16  
De OCMW's zien hun uitgaven sociale dienst stevig oplopen 18  
De financiële uitgaven dalen verder en de werkingkosten blijven onder controle 21  
Geen sterke investeringspiek op het einde van de bestuursperiode 22

**Ontvangsten: groei vertraagt** 26

Exploitatie-ontvangsten stijgen trager dan uitgaven 26  
Belastinggroei vertraagt en aanslagvoeten dalen lichtjes 28  
Verdere verschuiving van specifieke subsidies naar algemene toelagen 32  
Financiële opbrengsten nemen steeds verder af en opbrengsten uit werking nemen lichtjes toe 33

**Budget 2017: financieel evenwicht blijft behouden** 34

Autofinancieringsmarge als buffer (BBC-besturen) 34  
Het budget 2017 in financieel evenwicht: het resultaat op kasbasis is positief (BBC) 35

**De lokale besturen en het veiligheidsbeleid  
(politie- en hulpverleningszones)** 36

De financiën van de politiezones 36  
De financiën van de hulpverleningszones 43

# Trends budget 2017

- Steden en gemeenten vormen de kern van de lokale sector. Op geconsolideerde basis heeft de sector een omvang van 17 miljard EUR aan **uitgavenbudget**, exploitatie- en investeringsuitgaven samen. Na volledige integratie van gemeenten en OCMW's zou de kern van het lokaal bestuur volgens de huidige cijferanalyse een groep vormen met een financieel-economisch gewicht van 14,2 miljard EUR.
- De **investeringen** gaan in het laatste jaar voor de lokale verkiezingen slechts lichtjes omhoog. De investeringsraming is 3,6 miljard EUR, wat 3,7% meer is dan het jaar ervoor. De traditionele piek van lokale investeringen aan het einde van de bestuursperiode komt minder uit de verf voor de sector, ook al voorzien de gemeenten en de provincies al twee jaar op rij een groei. De investeringsramingen bevestigen vooral dat er tijdens de bestuursperiode investeringsplannen op de beleidsagenda worden gezet. Maar omdat slechts 50% tot 60% van het jaarlijks voorziene volume effectief binnen het voorziene jaar wordt gerealiseerd, rolt een deel van de niet-gerealiseerde budgetbedragen door naar de volgende jaren.
- De **exploitatie-uitgaven** stijgen sneller dan de exploitatie-ontvangsten en groeien in het budget 2017 van de lokale besturen sterker aan dan de jaren ervoor. Het groeiritme van 1,6% aan de uitgavenzijde wordt grotendeels bepaald door de toegenomen personeelsuitgaven en werkingskosten, samen goed voor 69% van de exploitatie. Omdat beide soorten uitgaven inflatiegedreven zijn, trekken ze sterker aan dan de voorbije jaren nu de inflatievooruitzichten op het hogere niveau van 2% blijven.
- De **pensioenproblematiek van het vastbenoemd personeel** blijft een uitdaging voor de lokale besturen. Sinds het begin van de bestuursperiode is het aantal personeelsleden bij de lokale besturen afgenomen met 4,7%, wat een belangrijke reden is waarom de lokale besturen de groei van de loonkost relatief goed onder controle konden houden. Maar omdat het aantal vastbenoemden blijft afnemen en er meer contractanten worden aangeworven, zal de pensioenkost van de vastbenoemden op termijn sterker gaan doorwegen in verhouding tot de loonkost van de actieve vastbenoemden.
- Samen met de gestegen personeelskosten zijn het de **toegekende werkingsubsidies** die de exploitatie-uitgaven opdrijven. Twee derde van het gemeentelijk subsidiebudget gaat naar OCMW en politiekezone. Beide toelagen maken elk gemiddeld zo'n 11% uit van het gemeentebudget, dus samen 22%. Zowel **OCMW's** (+2,4%) als **politiekezones** (+2%) zien hun dotatie toenemen. De toelage voor de politiekezone groeit elk jaar sterk aan omdat deze besturen met veelal vastbenoemd personeel de druk van de oplopende pensioenlast ook het sterkst voelen. De **hulpverleningszones** zien hun gemeentetoelage eerder lichtjes teruglopen.
- De OCMW's budgetteren sterk oplopende **specifieke kosten voor de sociale dienst** (+6,8%). De hogere raming voor leefloon in het kader van het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) (+12,3%) heeft te maken met de hogere vraag naar steun.
- Door de lage rentestand en het uitstellen van leningen verminderen zowel de **financiële uitgaven** als de **financiële opbrengsten**.



- Doordat de **belastingontvangsten** hun groei zien vertragen in 2017, loopt het ritme terug waarmee de exploitatie-ontvangsten toenemen. De aanvullende personenbelasting (APB), die alleen de gemeenten heffen, loopt zelfs lichtjes terug (-0,3%). De **taxshift** speelt hier voor het tweede jaar op rij en remt elk jaar wat sterker. De aanslagvoeten dalen zeer miniem. In een verdere fase is de impact van de **vergrijzing** op de inkomensbelasting ook een gegeven waarmee de lokale besturen worden geconfronteerd.
- Het **volume aan lokale belastingen** die de besturen zelf innen, gaat weer lichtjes vooruit (+3,9%).
- De **verschuiving van specifieke subsidies naar algemene toelagen** gaat verder. Deze trend binnen de ontvangsten is het gevolg van de planlastvermindering, waardoor sectorale subsidies aan de algemene toelagen worden toegevoegd, zoals het Gemeentefonds.
- De **autofinancieringsmarge (AFM)** neemt lichtjes af maar blijft een belangrijke buffer van 2% van de exploitatie-ontvangsten. Dit structurele evenwichtscriterium gaat na of de exploitatie duurzaam de uitgaven voor leningen kan dekken (interest en aflossingen). Volgens het meerjarenplan bij opmaak van het budget 2017 blijft deze financiële buffer ook de komende jaren op peil.
- De **politiezones** kennen twee belangrijke financieringsbronnen: de toelagen van de federale overheid en de gemeentetoelage. Deze laatste is goed voor 64% van de totale toelagen aan politiezones en dekt ook 64% van de gewone uitgaven. De financiële situatie van de Vlaamse politiezones verzwakt lichtjes. Maar hoewel hun saldo eigen dienstjaar negatief wordt, krimpt hun saldo algemeen totaal amper. De verwachte groei van de federale dotaties en gemeentetoelagen volstaat niet om de toename van de personeelskosten te neutraliseren.
- De Vlaamse **hulpverleningszones** besteden 78,8% van hun uitgaven aan personeelskosten en 18,3% aan werking. De financiering komt voor 93,3% uit toelagen van de gemeenten en de federale overheid. De verhouding tussen beide toelagen bedraagt 79% - 21%.

# Vlaamse lokale sector in beweging

## Een financieel en economisch zwaargewicht van meer dan 17 miljard EUR

Steden en gemeenten vormen de kern van de lokale sector<sup>3</sup>. Het uitgavenbudget<sup>4</sup> 2017 van de gemeenten bedraagt 11,5 miljard EUR, waarvan een kwart investeringsuitgaven. Van de exploitatie-uitgaven besteden ze 2,3 miljard EUR aan toelagen om het financieel evenwicht te verzekeren van andere lokale besturen op het grondgebied van de gemeente zoals het OCMW, de autonome gemeentebedrijven (AGB), de politiezone en de hulpverleningszone (brandweer).

De OCMW's vormen de tweede belangrijkste groep van de lokale sector met een uitgavenbudget van 3,7 miljard EUR. Samen met de politiezones, de hulpverleningszones, de provincies en de autonome provinciebedrijven (APB) is de geanalyseerde sector goed voor 17 miljard EUR op geconsolideerde basis.

Ter vergelijking, het budget 2017 van de Vlaamse overheid bedraagt 43 miljard EUR en het regionale bbp voor Vlaanderen zit in de grootteorde van 215 miljard EUR.

### Geconsolideerde cijfers van de sector

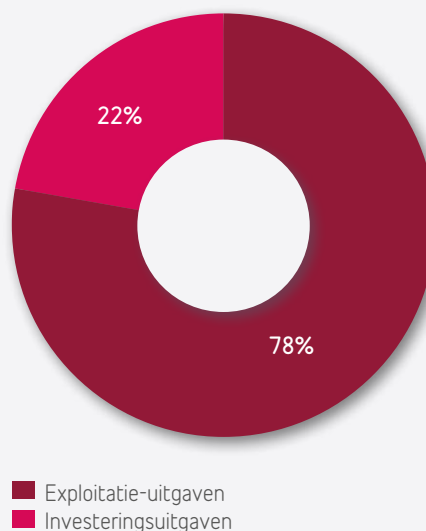
De staafgrafiek hiernaast toont het belang van de gemeentelijke toelage voor de verschillende besturen en beeldt die dubbel af (donkere deel): zowel bij de gemeente die de werkingssubsidies verstrekt als bij de besturen die de toelage ontvangen. Zonder deze dubbeltelling, dus op geconsolideerde basis, heeft de sector een omvang van 17 miljard EUR, waarvan 22% besteed wordt aan investeringsuitgaven naast 78% aan exploitatie. De gemeenten vormen de sterkste motor van de sector, in het bijzonder voor de lokale investeringen.

Voor een overzicht van de verstrekte toelagen aan geconsolideerde entiteiten, zie schema met toegestane werkingssubsidies op blz. 16.

Na integratie van gemeenten en OCMW's zou de kern van het lokaal bestuur een groep vormen met een financieel-economisch gewicht van 14,2 miljard EUR. Samen met de cijfers van 118 AGB's en zes OCMW-zorgbedrijven loopt de raming voor deze groep op tot 15,4 miljard EUR.

Het reële financiële gewicht van de lokale besturen als sector zal echter kleiner blijken dan het geraamde brutobedrag van 17 miljard EUR. Het gaat immers om budgetramingen die niet noodzakelijk als uitgaven zullen worden gerealiseerd. Vooral investeringen kampen met een doorgaans lagere realisatiegraad, tussen 50% en 60%.

Budget 2017 van de lokale overheidssector in Vlaanderen



<sup>3</sup> De lokale sector S1313 telt nog meer besturen waarvan de cijfers in deze analyse niet opgenomen zijn. Het gaat om besturen met eerder een beperkte budgetomvang, zoals de polders en wateringen. Evenmin werd de reeks intergemeentelijke samenwerkingsverbanden opgenomen die deel uitmaken van de sector S1313. Verder werden de data van slechts zes OCMW-verenigingen (zorgbedrijven) opgenomen in de analyse. De ESR-perimeter is dus groter dan hier behandeld.

<sup>4</sup> Kapitaalaflossingen van leningen zijn niet inbegrepen in de uitgaven, rentelasten wel.

## Lokaal bestuurlijk landschap in beweging

Het Vlaams lokaal bestuurlijk landschap beweegt geleidelijk aan. Omdat de veranderingen zich eerder in de marge voltrekken kan een algemene jaarlijkse cijferanalyse dergelijke wijzigingen niet steeds zichtbaar maken en duiden. Maar onderstaande staafgrafiek geeft als momentopname voor 2017 een idee van de omvang van de voorbije veranderingen. Zo namen in de loop van de jaren **autonome gemeente- en provinciebedrijven** heel wat lokale activiteiten over van gemeenten en provincies, vaak in domeinen waar patrimonium een rol speelt. Een andere duidelijke verzelfstandiging in de sector zijn de **hulpverleningszones** die van start gingen in 2015. Ze groeperen sindsdien als afzonderlijk lokaal bestuur de vroegere gemeentelijke brandweerdiensten, net zoals de politiezones in 2003 een afzonderlijke lokaal bestuur werden.

## Fusies en herschikking van bevoegdheden

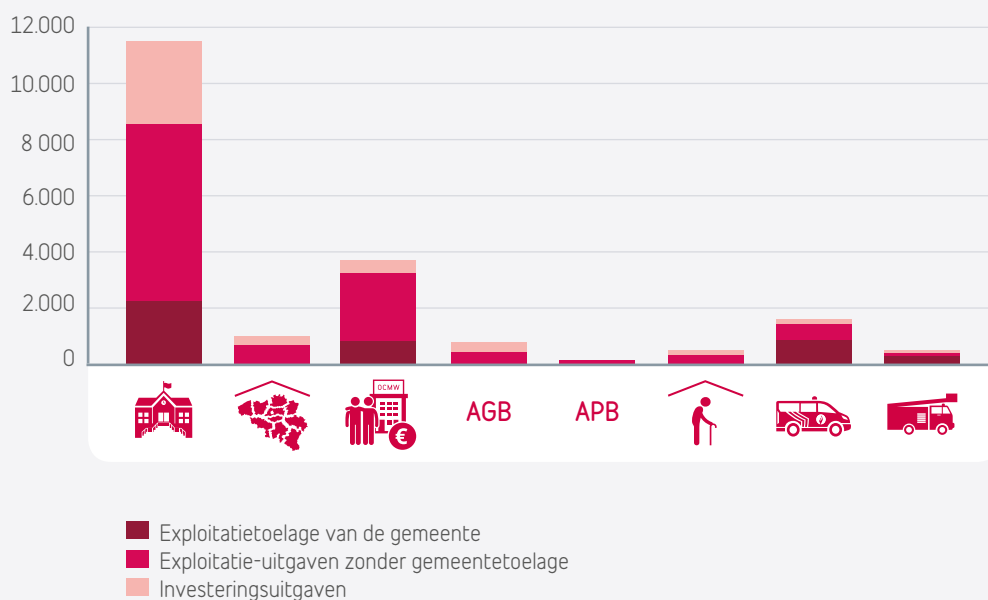
Ondertussen vonden stelselmatig fusies plaats tussen **politiezones** op zoek naar schaalgroottes en werden de eerste gemeentelijke fusies aangekondigd. De vijf **provincies** zien vanaf 2018 hun bevoegdheden herschikt naar grondgebonden beleidsdomeinen, waarmee persoonsgebonden beleidsdomeinen verdwijnen naar het regionaal of gemeentelijk niveau (behalve onderwijs), een ingrijpende wijziging die stilaan vorm krijgt.

## Samenwerking en integratie

Meer en meer kreeg de **samenwerking tussen gemeente en OCMW** al spontaan vorm door het Sociaal Huis als onthaalpunt en werd de werking van beide besturen op vele plaatsen al gedeeltelijk samengevoegd. Die spontane trend gaat vooraf aan de volledige integratie van OCMW en gemeente zoals die in 2017 met het Decreet Lokaal Bestuur in de maak is.

Ook de OCMW's creëren steeds vaker verenigingen zoals **zorgbedrijven**, met de bedoeling samenwerking uit te bouwen rond welzijn en zorg. Kortom, de beweging in het lokale landschap is al een tijdje ingezet en krijgt stilaan vorm.

MIO EUR | Uitgabenbudget 2017 per type van bestuur



Meer statistieken zijn beschikbaar op  
[www.belfius.be/onzestudies](http://www.belfius.be/onzestudies).

## Methodologisch kader

De analyse gaat uit van de jaarlijkse oorspronkelijke budgetcijfers en houdt geen rekening met budgetwijzigingen die in de loop van het jaar plaatsvinden. Voor gemeenten, provincies en OCMW's vormt het BBC-meerjarenplan 2014-2019 het brede kader waarbinnen de geraamde cijfers bij de jaarlijkse budgetopmaak worden bijgesteld.

Voor de politie- en hulpverleningszones zijn cijfers beschikbaar uit de zogenaamde nieuwe gemeenteboekhouding (NGB) die de gemeenten hanteerden vóór de introductie van de BBC (Beleids- en beheerscyclus). De dataset omvat niet alle hulpverleningszones en ook bij de politiezones ontbreken er enkele. Daarom werden voor de politiezones de data vervolledigd op basis van een steekproef. Totalen werden berekend via extrapolatie op basis van het inwonersaantal per cluster van politiezones. Omdat er echter politiezones fusioneren blijven deze clusters niet constant over de jaren heen. Deze analyse behandelt de clustersamenstelling zoals die werkelijk is voor en na een fusie.

Volgende correcties werden aangebracht aan de cijfers van gemeenten en provincies: de uitgavencijfers voor lonen van het onderwijzend personeel en de corresponderende ontvangen subsidies die ingeschreven staan in hun budget werden verwijderd omdat ze geen kasstroom genereren. De Vlaamse Gemeenschap betaalt lonen immers rechtstreeks; die zijn dus niet ten laste van het lokaal bestuur. Gemeenten schreven hiervoor (fictief) 655,1 miljoen EUR in en de provincies 130,4 miljoen EUR.

### Bronnen en steekproef

	Aantal	% Aantal	% Bevolking
Gemeenten	305/308	98%	99%
OCMW	306/308	95%	99%
Provincies	5/5	100%	100%
Politiezones	103/110	94%	95%
Hulpverleningszones	17/20	85%	76%
AGB	118	-	-
APB	15	-	-
Zorgbedrijven	6	-	-

Bron voor de BBC-data zijn elektronische bestanden die het Vlaamse Agentschap Binnenlands Bestuur ter beschikking stelt. De budgetcijfers van de politiezones en hulpverleningszones werden verzameld door Belfius Research.

# Uitgavengroei onder controle, investeringen lichtjes omhoog

## Exploitatie-uitgaven stijgen sneller dan de ontvangsten

De exploitatie-uitgaven van de lokale besturen groeien in het budget 2017 sterker aan dan de jaren ervoor. Het groeiritme van 1,6% wordt grotendeels bepaald door de toegenomen personeelsuitgaven en werkingskosten, samen goed voor 69% van de uitgaven. In de loop van 2016 klom de inflatie op tot bijna 2% en ook de inflatievooruitzichten voor 2017 blijven op dit hoge niveau. Omdat beide soorten uitgaven inflatiegedreven zijn, trekken ze sterker aan dan de voorbije jaren.

Voor de politiezones zien elk jaar op rij de omvang van het budget sterk toenemen en in 2017 nog sterker (+4,6%). Voor de OCMW's daarentegen nemen de budgetuitgaven slechts voor het eerst in deze bestuursperiode toe (+1,7%). Ook voor de hulpverleningszones ligt het groeiritme van het budget 2017 relatief hoog, op 2,7%.

De provinciecijfers zijn vrij volatiel: na een terugval van -1,5% in 2016 stabiliseert het uitgavenbudget in 2017. Een mogelijke verklaring ligt in de interne herorganisatiebeweging binnen enkele van deze vijf besturen, waarvan de impact op de totaalcijfers van deze kleine groep logischerwijze groot is.

Doordat de ontvangsten hoger blijven dan de uitgaven genereert de exploitatie een overschot, behalve voor de politiezones. De snellere groei van de uitgaven verkleint dit overschot echter lichtjes in vergelijking met 2016. Vooral de gemeenten leggen een financiële buffer aan via het exploitatiebudget. Zij zijn immers gehouden om, indien nodig voor het financieel evenwicht, een werkingssubsidie toe te kennen aan de lokale politiezone, OCMW en hulpverleningszone.

Evolutie van de exploitatie-uitgaven van de lokale overheidssector in Vlaanderen – Budget 2017

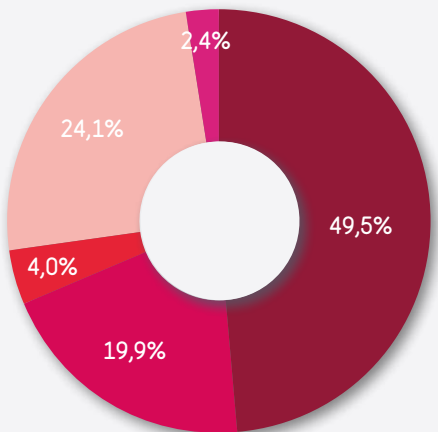
Exploitatie-uitgaven	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Personeelsuitgaven*	7.259,8	1.133	1,6%
Werkingskosten	2.923,5	455	1,6%
Specifieke kosten sociale dienst	589,4	92	6,8%
Toegestane werkingssubsidies	3.535,3	548	2,0%
Financiële uitgaven**	356,3	55	-9,9%
<b>Exploitatie-uitgaven lokale sector***</b>	<b>14.664,3</b>	<b>2.281</b>	<b>1,6%</b>
Gemeenten	8.600,6	1.332	1,4%
Provincies	798,0	123	0,5%
OCMW	3.354,9	521	1,7%
Politiezones	1.508,8	233	4,6%
Hulpverleningszones	401,9	72	2,7%

\* Zonder lonen gesubsidieerd onderwijzend personeel (101 EUR/inw. voor gemeenten en 20 EUR/inw. voor provincies)

\*\* Kapitaalaflossing van leningen niet inbegrepen in BBC, wel inbegrepen voor politiezones en hulpverleningszones

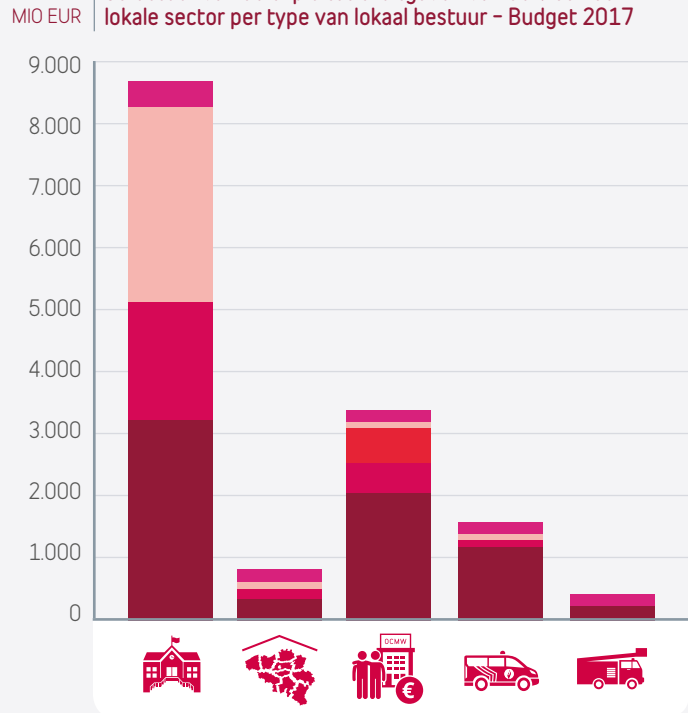
\*\*\* Exploitatie-uitgaven als som van de besturen in de sector, met dubbeltelling toelagen, dus niet-geconsolideerd cijfer.

Structuur van de exploitatie-uitgaven van de Vlaamse lokale sector – Budget 2017



- Personeelsuitgaven\*
- Werkingskosten
- Specifieke kosten sociale dienst
- Toegestane werkingssubsidies
- Financiële uitgaven\*\*

Structuur van de exploitatie-uitgaven van de Vlaamse lokale sector per type van lokaal bestuur – Budget 2017



\* Zonder lonen gesubsidieerd onderwijzend personeel (101 EUR/inw. voor gemeenten en 20 EUR/inw. voor provincies)

\*\* Kapitaalaflossing van leningen niet inbegrepen in BBC, wel inbegrepen voor politiezones en hulpverleningszones

## Een beperkte stijging van de personeelskosten, ondanks de oplopende pensioenbijdragen

De **loonkosten** maken 49,5% van de exploitatie uit. Bij OCMW's, politiezones en hulpverleningszones nemen de loonkosten meer dan de helft van hun exploitatiebudget in, bij gemeenten en provincies ligt dit aandeel lager. Loonkosten omvatten bezoldigingen, sociale lasten en pensioenbijdragen.

De lokale besturen voorzien voor 2017 een stijging van de personeelskosten met 1,6%, wat lager is dan de inflatievooruitzichten. Vooral in het budget van de gemeenten (+1,7%), politiezones (+5,4%) en hulpverleningszones (+4,6%) gaan de loonkosten omhoog.

Deze loonstijging houdt rekening met de overschrijding van de spilindex in de loop van 2017, die vanaf halverwege het jaar de loonmassa doet toenemen met minstens 1%. Verder spelen ook de oplopende pensioenbijdragen en de baremaverhogingen een rol. Provincies en OCMW's slagen erin om de loonkosten stabiel te houden in het budget 2017. Het meerjarenplan voor de BBC-besturen geeft aan dat de personeelskosten ook de volgende jaren blijven oplopen met om en bij 2%.

Evolutie van de personeelsuitgaven per type van lokaal bestuur - Budget 2017

Personeelsuitgaven	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten*	3.231,5	501	1,7%
Provincies**	357,1	55	-0,1%
OCMW's	2.062,7	320	0,4%
Politiezones	1.291,7	199	5,4%
Hulpverleningszones	316,7	57	4,6%
<b>Lokale sector</b>	<b>7.259,8</b>	<b>1.133</b>	<b>1,6%</b>

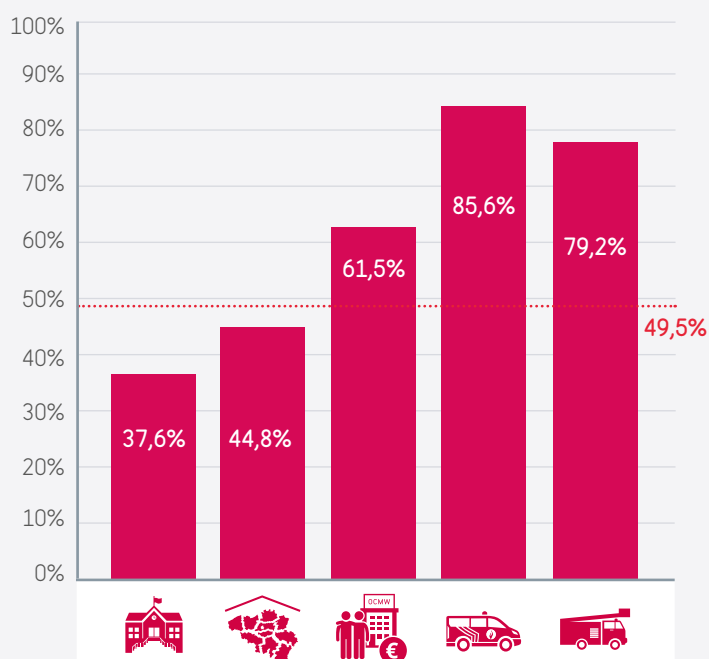
\* Zonder lonen gesubsidieerd onderwijzend personeel (101 EUR/inw.)

\*\* Zonder lonen gesubsidieerd onderwijzend personeel (20 EUR/inw.)

### Personeel en pensioenen

De lokale besturen konden de laatste jaren de groei van de loonkost relatief goed onder controle houden, omdat het personeelsaantal tot in 2016 lichtjes bleef afnemen. Anderzijds wegen de pensioenuitgaven voor de vastbenoemde ambtenaren wel steeds meer op de kosten. Omdat vastbenoemden afvloeiden zonder te worden vervangen, dragen de besturen minder bij in de pensioenlasten via de basisbijdrage op de uitgekeerde lonen van deze groep. Echter, als gevolg daarvan zal in de toekomst de compensatie door de solidariteitsbijdrage sterker gaan toenemen.

Aandeel van de personeelsuitgaven t.o.v. exploitatie - Budget 2017



## Uitdaging voor de lokale besturen: de pensioenproblematiek van het vastbenoemd personeel

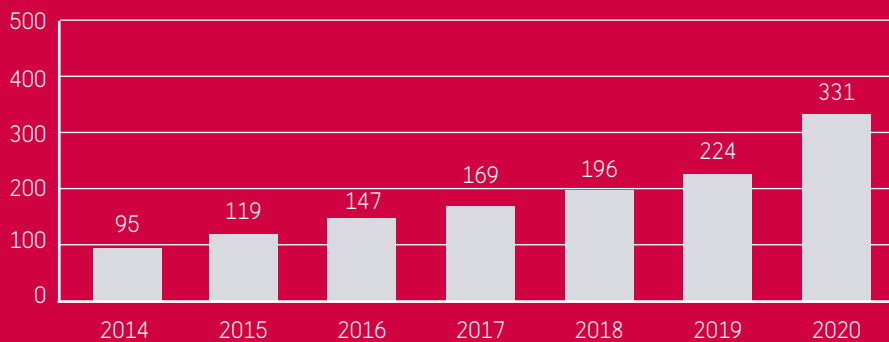
Het financieringsstelsel van de pensioenen van vastbenoemde ambtenaren bij de lokale besturen vormt een apart pensioenstelsel dat alleen gedragen wordt door de lokale besturen zelf. Het repartitieprincipe is van toepassing, waarbij de relatief beperkte basis van bijdragebetalers, nl. de vastbenoemde ambtenaren bij de lokale besturen, de voorbije jaren structureel kleiner geworden is.

Een grondige hervorming van het financieringsstelsel legde na 2011 de lokale besturen een financiële inspanning op die ongetwijfeld nog heel wat jaren zal moeten volgehouden worden. Naast de basisbijdrage waarvan het percentage geleidelijk werd opgetrokken, voorziet de hervorming ook een responsabiliseringscoëfficiënt die een lokaal bestuur aangerekend krijgt wanneer de pensioenlasten hoger liggen dan de ontvangen bijdragen van een bestuur. Die coëfficiënt wordt jaarlijks door de RSZ bepaald voor het voorbije jaar en ligt sinds 2012 op 50%, maar zou de eerstvolgende jaren kunnen stijgen. De impact van die responsabiliseringsbijdrage verschilt sterk van bestuur tot bestuur, afhankelijk van de inbreng van de actieve bijdragers en de reële pensioenlasten.

De oorspronkelijke ramingen voor deze responsabiliseringsbijdrage gaven in 2014 al aan dat de bedragen de komende jaren exponentieel zullen oplopen.

Naast het louter financiële kader, hebben heel wat aspecten van de pensioenproblematiek te maken met modern personeelsbeleid, namelijk met de strategische keuze tussen vastbenoemde en contractuele aanwerving, met het harmonieus samengaan van beide statuten op de werkvloer, met de personeelsplanning om het vertrek van oudere werknemers met hun knowhow op te vangen en ten slotte met personeelsvorming om bestaande competenties binnen de organisatie te ontwikkelen.

MIO EUR | Evolutie van de responsabiliseringsbijdrage voor de Vlaamse lokale besturen



Bron: Raming RSZ van 2014

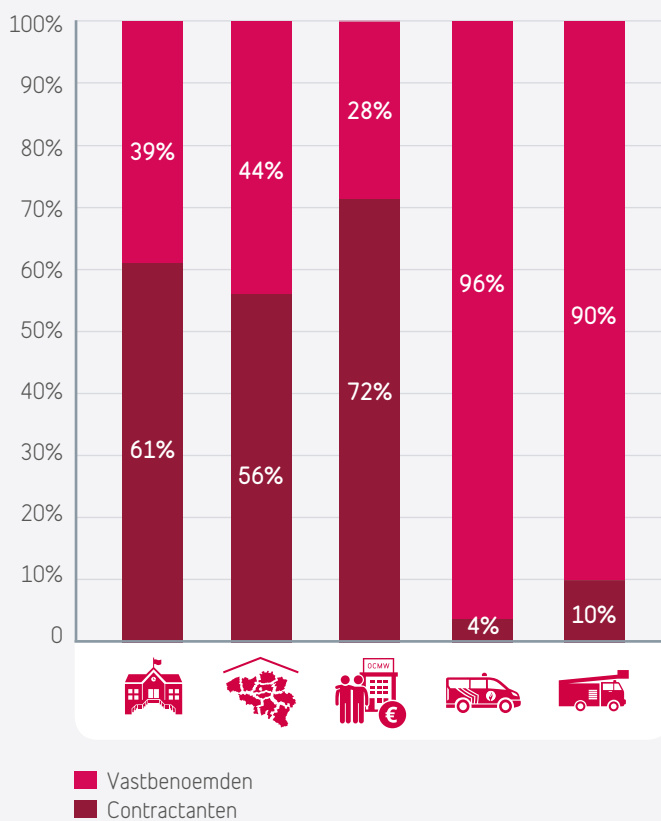


## Lokale besturen stellen minder personeel tewerk

Uit cijfers van de RSZ blijkt dat sinds het begin van de bestuursperiode het aantal lokale personeelsleden is afgenomen met 4,7%. Aanvankelijk daalde vooral het aantal contractanten maar vanaf 2015 versnelde ook de afname van het aantal vastbenoemde personeelsleden. Terwijl er in 2016 nog steeds meer vastbenoemden afvloeien dan er worden aangeworven, wat een saldo geeft van -1,9%, worden er weer meer contractanten aangenomen (+1,3%).

De **hulpverleningszones** telden eind 2016 zo'n 3.339 personeelsleden, dit zijn er 3,9% meer dan in 2015. Na de opstartfase hebben ze hun (administratief) personeelsbestand voornamelijk verder uitgebreid met contractanten. De **politiezones** konden via nieuwe aanwervingen nauwelijks de uitstroom opvangen en hun kader uitbreiden.

Aandeel vastbenoemde en contractuele personeelsleden per type van lokaal bestuur - Eind 2016



Aantal en evolutie van personeelsleden in VTE - Eind 2016

	Eind 2016	Vershil t.o.v. 2015		Vershil t.o.v. 2012	
<b>Gemeenten &amp; hulpverleningszones</b>	<b>54.070</b>	<b>219</b>	<b>0,4%</b>	<b>-2.742</b>	<b>-4,8%</b>
Contractanten	31.218	699	2,3%	-783	-2,4%
Vastbenoemden	22.852	-480	-2,1%	-1.959	-7,9%
<b>OCMW's</b>	<b>35.903</b>	<b>-413</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-2.389</b>	<b>-6,2%</b>
Contractanten	25.762	-52	-0,2%	-1.236	-4,6%
Vastbenoemden	10.140	-360	-3,4%	-1.153	-10,2%
<b>Provincies</b>	<b>5.153</b>	<b>79</b>	<b>1,6%</b>	<b>-288</b>	<b>-5,3%</b>
Contractanten	2.875	167	6,2%	113	4,1%
Vastbenoemden	2.277	-88	-3,7%	-401	-15,0%
<b>Politiezones</b>	<b>16.312</b>	<b>-78</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-83</b>	<b>-0,5%</b>
Contractanten	664	-10	-1,5%	-32	-4,6%
Vastbenoemden	15.648	-67	-0,4%	-51	-0,3%
<b>Totaal</b>	<b>111.437</b>	<b>-193</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-5.502</b>	<b>-4,7%</b>
Contractanten	60.520	803	1,3%	-1.938	-3,1%
Vastbenoemden	50.917	-996	-1,9%	-3.565	-6,5%

Bron: RSZ

## Toegestane werkingsubsidies: gemeentetoelagen aan politiezone en OCMW nemen opnieuw toe

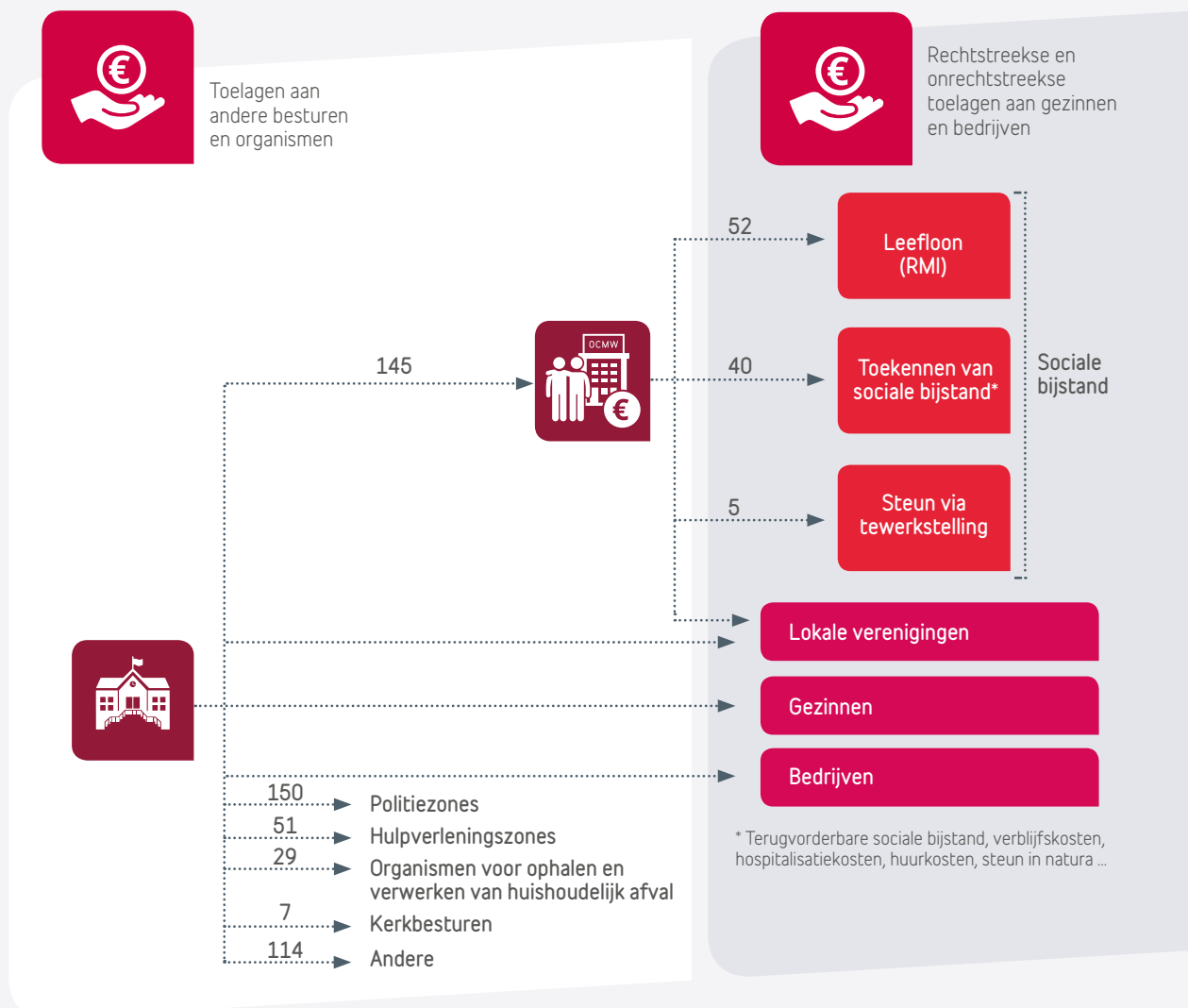
Gemeenten zijn wettelijk verplicht een werkingsubsidie toe te kennen om het budget in evenwicht te brengen van het OCMW op hun grondgebied, van de politiezone, de kerkbesturen en de hulpverleningszone. Zo ondersteunen zij hun werking. Werkingsubsidies van OCMW's aan gezinnen dienen dan op hun beurt om hen bij te staan via allerlei lokale diensten en financiële steun.

De werkingsubsidies die de gemeenten toestaan aan andere lokale besturen gaan in 2017 net zoals de vorige jaren met 2,1% omhoog. Twee derde van dit subsidiebudget gaat naar OCMW en politiezone. Beide toelagen maken elk gemiddeld zo'n 11% uit van het gemeentebudget, dus 22% samen. Zowel OCMW's (+2,4%) als politiezones (+2%) zien hun dotatie toenemen. De toelage voor de politiezone

groeit elk jaar sterk aan omdat deze besturen met veelal vastbenoemd personeel de druk van de oplopende pensioenlast ook het sterkst voelen. Opmerkelijk voor de OCMW's is dat de toelage in 2017 opklimt nadat zij net als in 2016 een stevige toename van de steun (specifieke kosten sociale dienst) budgetteren.

Voor de hulpverleningszones gaan in hun derde werkingsjaar de gemeentetoelagen iets naar beneden (-2,5%). Mogelijk werden de gemeenteditaties binnen zones herschikt door onderlinge afspraken over de compensatie die de deelnemende gemeenten krijgen voor hun inbreng in de zone van materieel en roerend/onroerend goed.

### Schema van de overdrachten van de Vlaamse gemeenten en OCMW's (in EUR/inw.)



Het is moeilijk om gemeentetoelagen als werkingssubsidie tussen OCMW's onderling te vergelijken, omdat niet alle OCMW's in dezelfde mate een beroep doen op die gemeenteditatie, aangezien ze ook rechtstreeks een deel uit het Gemeentefonds kunnen krijgen. Het lokale akkoord hierover bepaalt of ze een dotatie uit het Gemeentefonds krijgen of uitsluitend een gemeentetoelage. Daarom moeten we de gemiddelde cijfers per cluster in de tabel hieronder nuanceren. De gemiddelde gemeentetoelage aan het OCMW verschilt eveneens wanneer OCMW's een woonzorgcentrum uitbaten, we maken hierin verderop een onderscheid. Ook voor hulpverleningszones geldt een nuancering, omdat de gemiddelde dotatie weergegeven per cluster geen rekening houdt met elementen die de kosten

van een hulpverleningszone verklaren: het al dan niet beschikken over een uitgebreide ambulancedienst, veel of weinig hulpverleningsposten, het aantal interventies en de nabijheid van industriële sites.

Gemeenten in de stadsrand, agglomeratiegemeenten en steden geven doorgaans de hoogste bedragen uit voor een werkingssubsidie aan het OCMW en de politiezone. Ook kustgemeenten ontplooiën een hoger uitgavenpatroon in verhouding tot het aantal inwoners, wat duidelijk te merken is in de grootte van de dotatie voor politiezone en hulpverleningszone.

**Evolutie van de werkingssubsidies toegestaan door de Vlaamse gemeenten - Budget 2017**

Gemeenten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
<b>Toegestane werkingssubsidies</b>	<b>3.208,3</b>	<b>497</b>	<b>1,6%</b>
OCMW's/sociale bijstand	937,2	145	2,4%
Politie	968,8	150	2,0%
Brandweer	331,3	51	-2,5%
Andere	971,0	150	-2,0%

**Gemeentetoelage aan OCMW, politiezone en hulpverleningszone per sociaaleconomische cluster van gemeenten - Budget 2017 (in EUR/inw.)**

	OCMW	Politiezone	Hulpverleningszone
V1	103	98	41
V2	94	99	37
V3	99	82	26
V4	97	79	36
V5	143	121	38
V6	100	88	29
V7	137	110	34
V8	133	128	50
V9	92	81	36
V10	107	113	46
V11	119	134	42
V12	99	82	34
V13	130	97	39
V14	156	184	55
V15	262	313	105
V16	159	276	66
<b>Gemiddelde</b>	<b>145</b>	<b>150</b>	<b>51</b>

# De OCMW's zien hun uitgaven sociale dienst stevig oplopen

## Specifieke kosten sociale dienst

De specifieke kosten voor de sociale dienst van het OCMW lopen in 2017 sterk op, met 6,8%. De hogere raming voor leefloon of Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) (+12,3%) heeft te maken met de hogere vraag naar steun. Terwijl na 2008 de financieel-economische crisis aan de basis lag van een toename in het aantal leefloners, is de continue stijging sinds 2014 eerder het gevolg van de beperking van de werkloosheidsvergoedingen in de tijd en van de asielcrisis. Zodra een asielzoeker als vluchteling erkend wordt, kan die het recht openen op een gelijkgesteld leefloon (equivalent leefloon).

De POD Maatschappelijk Integratie heeft nationale cijfers vrijgegeven die een toename tonen van 21,8% sinds 2014, wat het aantal steunaanvragers nationaal optilt tot het historisch hoog niveau van 140.000 begunstigen RMI eind september 2016. Voor de Vlaamse OCMW's gaat het om een toename van 21% tot een recordaantal van 35.000 steunaanvragers eind september 2016.

Binnen de specifieke kosten sociale dienst wegen de kosten voor RMI (leefloon) het zwaarst door, gevolgd door de steun in natura volgens de wet van 1965. OCMW's zijn op het terrein autonome uitvoerder van het federale of regionale sociale beleid. De leefloonkosten komen slechts voor een deel ten laste van het OCMW zelf. De federale overheid financiert immers naargelang van het type van dossier voor 50% tot 100% het lokaal toegekende en uitgekeerde leefloon in het kader van het RMI. Tegenover de uitgaven voor RMI staan er dus specifieke werkingssubsidies die de OCMW's ontvangen.

De 14 OCMW's van de **Vlaamse centrumgemeenten** keren in verhouding de meeste leeflonen uit van de regio (57% of 191 miljoen EUR). Binnen het kader van het lokaal sociaal beleid kennen OCMW's ook werkingssubsidies toe aan partnerorganisaties.

Evolutie van de werkingssubsidies toegestaan door de OCMW's - Budget 2017

OCMW's	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Toegestane werkingssubsidies	98,3	15	25,5%
Specifieke kosten sociale dienst	589,4	92	6,8%
Leefloon	333,8	52	12,3%
Steun in speciën	84,6	13	5,8%
Steun in natura (wet 1965)	171,0	27	-2,0%
<b>Totaal</b>	<b>687,6</b>	<b>107</b>	<b>9,2%</b>

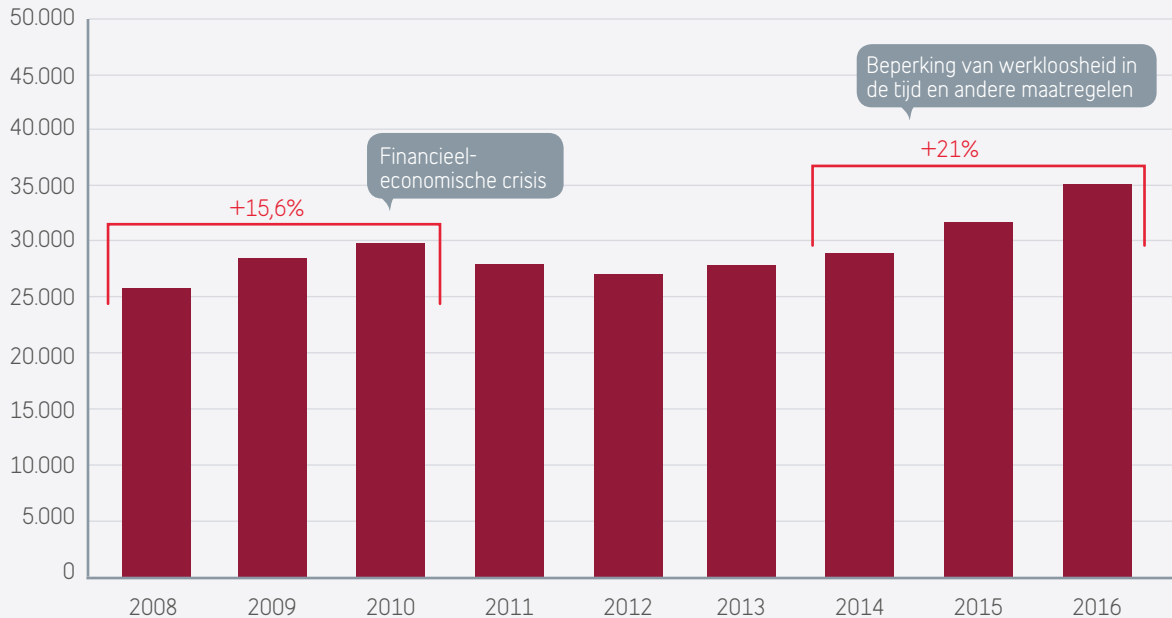


MIO EUR

Toegestane werkingssubsidies OCMW = **98,3**

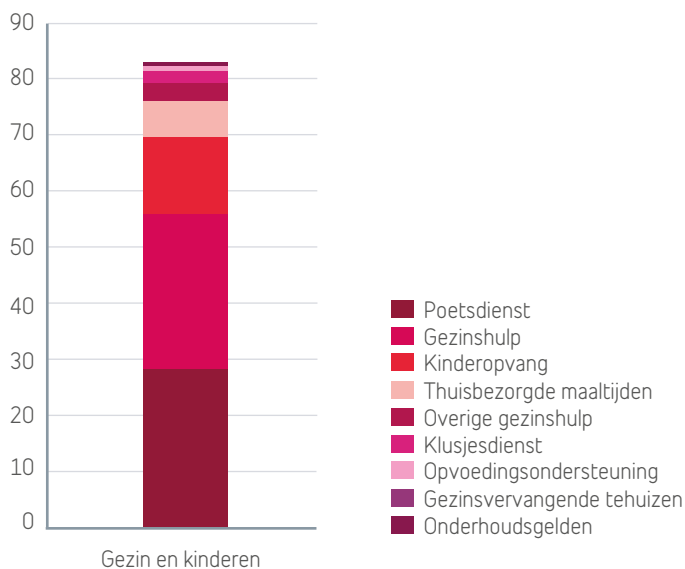
Woonzorgcentra **53,5**  
 Activering van tewerkstelling **4,3**  
 Gezinshulp **3,3**  
 Sociale huisvesting **3,2**  
 Overig sociaal beleid **34,0**

**AANTAL** | Evolutie van het aantal begunstigden van het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) in Vlaanderen



Bron: POD Maatschappelijke Integratie 30/01/2017

**MIO EUR** | Exploitatie-uitgaven voor de diverse diensten voor gezin en kinderen - Budget 2017



## Gezinshulp

Van het OCMW-exploitatiebudget 2017 gaat gemiddeld 2,5% naar ondersteunende diensten voor gezin en kinderen. De belangrijkste hiervan zijn poetsdienst, gezinshulp, kinderopvang en thuisbezorgde maaltijden.

## Ouderenzorg en -opvang

De helft van de OCMW's baat belangrijke voorzieningen uit zoals een woonzorgcentrum (WZC) en/of dienstencentra en dagopvang. Dit leidt tot een globaal hoger uitgavniveau en een zwaardere kostenstructuur voor de **exploitatie**, maar levert ook ontvangsten uit werking.

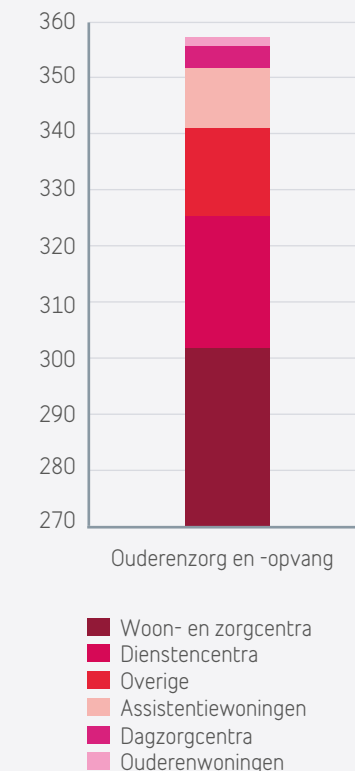
Van het OCMW-exploitatiebudget 2017 gaat gemiddeld 10,6% naar zorg en opvang voor ouderen. Het grootste deel hiervan komt voor rekening van de woonzorgcentra (9%) maar OCMW's voorzien ook andere diensten intramuros.

Investeringen zijn nodig voor uitbreiding van de beschikbare capaciteit van woonzorgcentra en voor modernisering van de infrastructuur, aangepast aan de opgelegde normen. In 2017 zou van de 405 miljoen EUR aan **investeringen** die OCMW's plannen, de helft (204 miljoen EUR) gaan naar voorzieningen voor ouderen en 82,9 miljoen EUR naar investeringssubsidies.

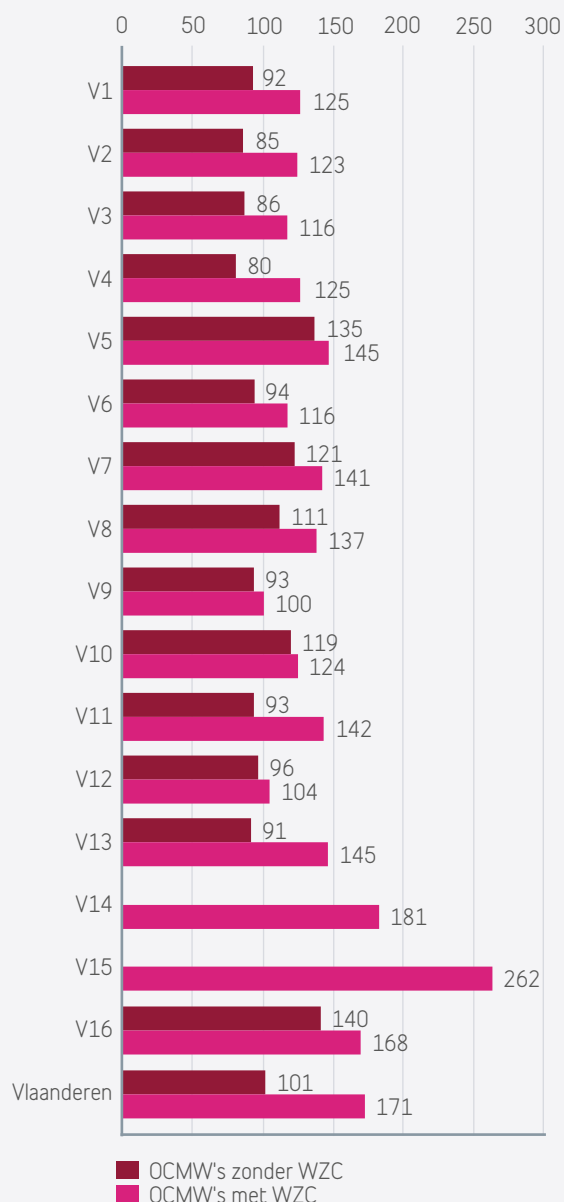
Een aantal OCMW's richtten ondertussen een OCMW-vereniging op met de bedoeling samenwerking uit te bouwen rond welzijn en zorg. Het budget 2017 van de steekproef aan **zorgbedrijven** die in deze analyse werden geteld, bedraagt 360 miljoen EUR aan exploitatie-uitgaven en 91 miljoen EUR aan investeringen.

De grafiek hieronder nuanceert de omvang van de gemeentetoelage aan het OCMW per sociaaleconomische cluster van gemeenten om het onderscheid te maken tussen de OCMW's die zelf een WZC uitbaten (of hiervoor een zorgvereniging financieren) en de OCMW's die deze dienst niet aanbieden.

**Exploitatie-uitgaven voor de diverse vormen van zorg en opvang van ouderen - Budget 2017**



**Gemeentetoelage aan het OCMW per sociaaleconomische cluster van gemeenten - Budget 2017**



## De financiële uitgaven dalen verder en de werkingskosten blijven onder controle

Met een inflatie van 2% in 2016 en een identiek niveau in het vooruitzicht voor 2017 budgetteren de lokale besturen werkingskosten die aangewakkerd worden door het oplopende prijsniveau. Dit is vooral het geval bij gemeenten (+2,4%), provincies (+3,3%) en hulpverleningszones (+4,1%). Globaal blijft de stijging echter onder controle (+1,6%).

De financiële uitgaven nemen verder af als gevolg van de dalende interestlasten en het feit dat er ondanks de lage rentestand minder wordt geleend. Volledig in lijn met de BBC financieren lokale besturen hun werking en investeringen immers meer met eigen middelen. De financiële uitgaven (grotendeels interesten) drukken niet zwaar op het exploitatiebudget (2,5%).

Leningaflossingen worden niet meer opgenomen in de exploitatie van de lokale besturen die de BBC toepassen. Bij de politie- en hulpverleningszones en bij de Waalse en Brusselse lokale besturen is dat wel nog het geval. Dit is een belangrijke nuancering bij de cijfertabel hieronder. De kapitaalaflossingen van leningen worden in BBC voortaan afzonderlijk genoteerd in het luik over de financiering. Zij bedragen netto 789,5 miljoen EUR in 2017 (zonder politiezones en hulpverleningszones) tegenover 270,2 miljoen EUR aan netto interestlasten (zie ook verderop bij de autofinancieringsmarge (AFM)).

De afnemende financiële uitgaven nemen een steeds kleiner deel in van de exploitatie-uitgaven: 2,5% voor gemeenten, provincies en OCMW's samen in 2017 tegenover nog 3,6% in 2014.

### Evolutie van de werkingskosten - Budget 2017

Werkingskosten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten	1.916,8	297	2,4%
Provincies	219,2	34	3,3%
OCMW's	544,4	85	-0,6%
Politiezones	169,6	26	1,2%
Hulpverleningszones	73,5	13	4,1%
<b>Lokale sector</b>	<b>2.923,5</b>	<b>455</b>	<b>1,6%</b>

### Evolutie van de financiële uitgaven - Budget 2017

Financiële uitgaven*	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten	244,1	38	-10,9%
Provincies	12,2	2	-16,1%
OCMW's	60,2	9	-10,8%
Politiezones	33,7	5	-4,9%
Hulpverleningszones	6,1	1	68,7%
<b>Lokale sector</b>	<b>356,3</b>	<b>55</b>	<b>-9,9%</b>

\* Kapitaalaflossing van leningen niet inbegrepen in BBC, wel inbegrepen voor politiezones en hulpverleningszones

## Geen sterke investeringspiek op het einde van de bestuursperiode

Investeringsuitgaven\* - Budget 2017

	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten	2.855,3	442	6,5%
Provincies	265,6	41	3,4%
OCMW's	371,3	57	-8,3%
Politiezones	121,4	19	-3,7%
Hulpverleningszones	39,4	6	-25,8%
<b>Totale investeringsbudget</b>	<b>3.652,9</b>	<b>566</b>	<b>3,7%</b>

\* Zonder financiële vaste activa (FVA)

Om de publieke dienstverlening te verbeteren, investeren lokale besturen onder meer in mobiliteit, kunst en cultuur, opvang en zorg, natuur- en milieubeheer, wonen en ruimtelijke ordening. Hun realisaties vormen een belangrijke investeringsmotor voor de economie. Met een jaarlijks gerealiseerd investeringsvolume van rond de 3 miljard EUR nemen ze nationaal meer dan 30% van de investeringscapaciteit van de overheid voor hun rekening.

Opvallend: in 2017 blijft de traditionele lokale investeringspiek in aanloop naar het verkiezingsjaar 2018 wat uit. De intentie om te investeren is er zeker, maar door strengere financiële evenwichtsnormen gaan lokale besturen meer voor een voorzichtige aanpak.

De investeringen stijgen in dit laatste jaar voor de lokale verkiezingen slechts lichtjes. Met een budgetraming van in totaal 3,6 miljard EUR gaat het om 3,7% meer investeringen dan het jaar ervoor. In vorige bestuursperiodes werd er in het laatste jaar vóór de lokale verkiezingen telkens een echt piekniveau aan (gemeentelijke) investeringen gebudgetteerd. Die piek komt voor de hele sector in 2017 minder uit de verf, ook al voorzien de gemeenten een groei van 6,5% bovenop een toename van 5,7% het jaar voordien. Ook de provincies noteren twee jaar na elkaar een toename van de investeringen (+11,4% en +3,4%).

Bij het opstellen van het initiële meerjarenplan 2014-2019 werd reeds geopperd dat een deel van de geraamde investeringen voor 2014 zou worden doorgeschoven naar de volgende jaren. De BBC-besturen voorzagen immers dat eerste jaar aanvankelijk een overraming die zich geleidelijk aan vertaalde in een vrij stabiel jaarlijks investeringsbudget tussen 3,3 en 3,5 miljard EUR. Maar die investeringen werden niet volledig gerealiseerd binnen het voorziene jaar. Een investeringsdossier tot uitvoering brengen - van

plan tot transactie - vergt na de formele beslissing tot investeren immers tijd, en vaak is er vertraging: wachten op vergunningen, onteigeningen, acties van partners of van de eigen administratie, uitstel van de oplevering omwille van praktische omstandigheden ...

Daarom kwamen de investeringen in 2014 en 2015 slechts uit op een niveau van ongeveer 2 miljard EUR met een realisatiegraad van 50% tot 60%.

De lichte versnelling in de investeringsbudgetten 2017 betekent dus ook voor een stuk dat voorziene investeringsbedragen van vorige jaren niet konden worden gerealiseerd en daarom doorgerold worden naar de volgende budgetjaren.

Het totale geraamde investeringsvolume ligt ongetwijfeld nog iets hoger dan de bedragen vermeld in de tabel hierboven. In de loop van de jaren deden immers ook heel wat AGB's, APB's, OCMW-verenigingen maar ook intercommunales<sup>5</sup> lokale investeringen. Die cijfers zitten niet in de afgebeelde tabel. Voor de steekproef aan AGB's, APB's en OCMW-verenigingen waarvoor we over cijfers beschikken gaat het samen om 357 miljoen EUR aan investeringen, al dan niet gesubsidieerd door de andere lokale besturen. Voor de intercommunales zijn geen budgetgegevens beschikbaar.

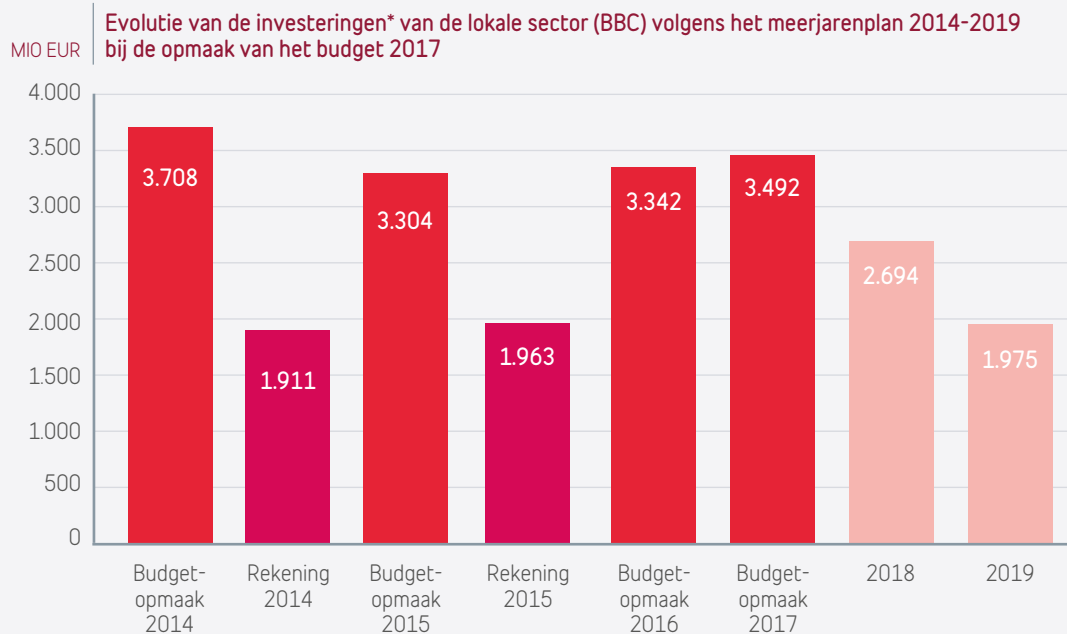
Binnen de sector investeren de gemeenten het grootste volume (2,9 miljard EUR of 71%). Ze overtreffen daarmee ruim het budget van de andere lokale besturen. Een kwart van de totale gemeente-uitgaven voor 2017 gaat naar investeringen. Globaal genomen voor de sector maken de investeringsuitgaven 23% uit van de totale uitgaven.

<sup>5</sup> Cijfers 2015 over de investeringen van intercommunales zijn beschikbaar in de Belfius-analyse over dit segment, [www.belfius.be/onzestudies/Thema-analyses](http://www.belfius.be/onzestudies/Thema-analyses).



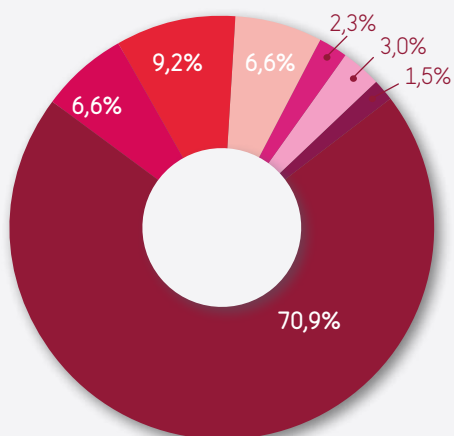
Er wordt het meest (83,8%) geïnvesteerd in materiële vaste activa: voor de gemeenten alleen al gaat het om 2,4 miljard EUR volgens de budgettraming 2017. Slechts een klein deel gaat naar financiële investeringen zoals deelnemingen (1,4%). Investeringsubsidies maken voor 14,7% deel uit van de investeringsbedragen. Lokale besturen geven

immers investeringstoelagen aan andere lokale besturen en organismen. Het gaat hier om 522 miljoen EUR van de investeringen. De provincies verstrekken 82,9 miljoen EUR aan subsidies, wat in verhouding 20% is van het bedrag dat de gemeenten toestaan (416,3 miljoen EUR).



\* Zonder financiële vaste activa (FVA)

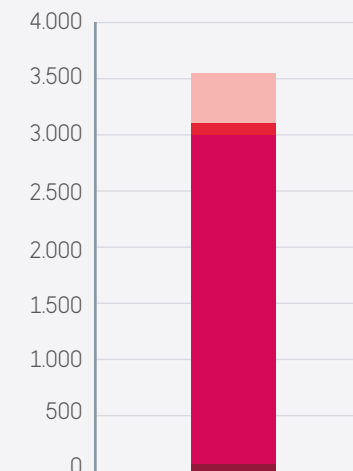
**Aandeel in investeringen\* per type lokaal bestuur - Budget 2017**



- Gemeenten
- Provincies
- OCMW's
- AGB en APB
- Zorgbedrijven
- Politiezones
- Brandweertzones

\* Zonder financiële vaste activa (FVA)

**Aandeel per type investeringsuitgave (BBC) - Budget 2017**



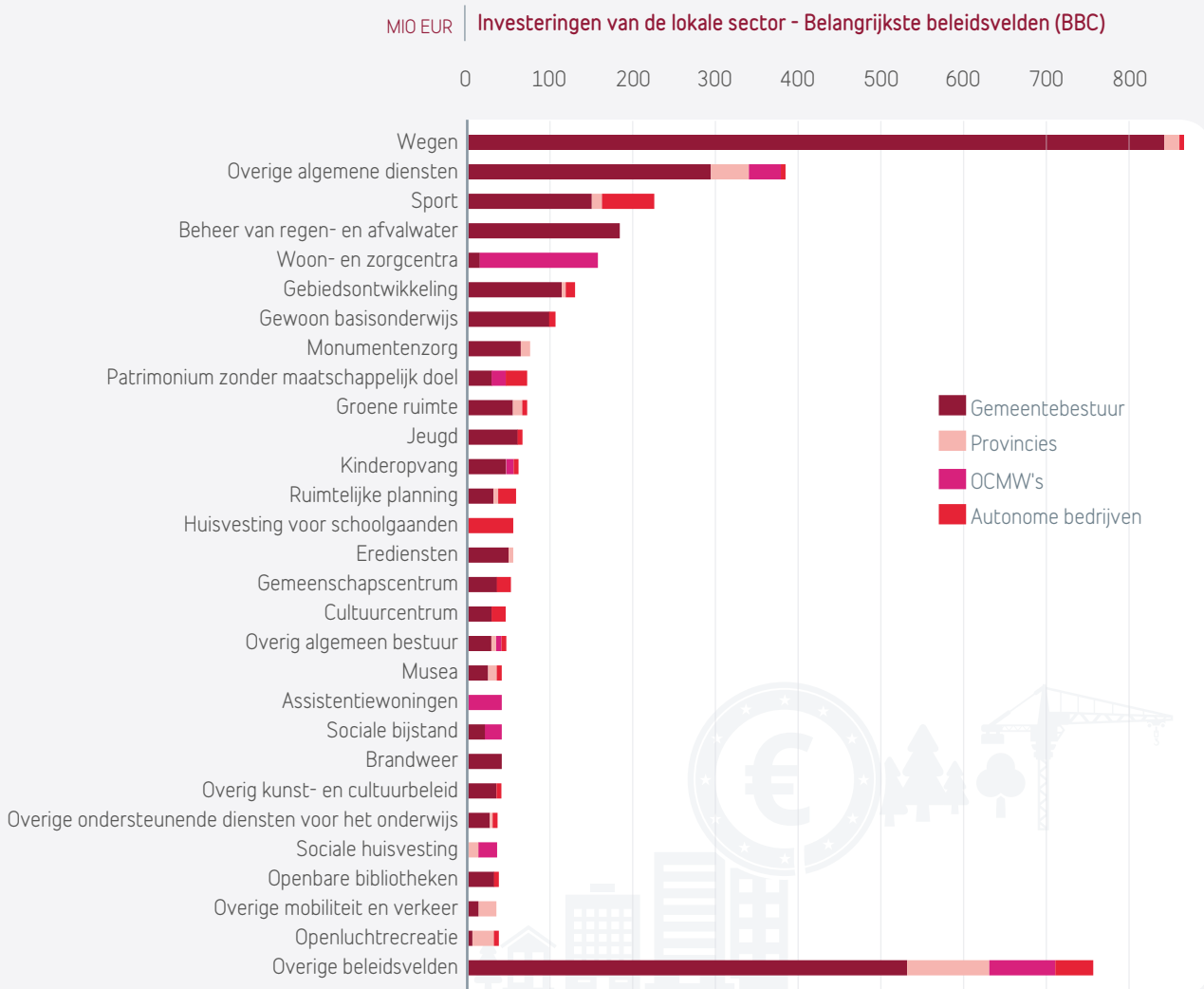
- Investeringen in FVA
- Investeringen in MVA
- Investeringen in IMVA
- Toegestane investeringssubsidies

## Aan welke domeinen besteden de Vlaamse lokale besturen hun uitgaven?

Lokale besturen, en dan vooral de gemeenten en provincies, zijn bevoegd om beleid te voeren over een breed gamma van beleidsvelden. Dat weerspiegelt zich in hun investerings- en exploitatiebudget.

Qua **investeringen** doet de sector een belangrijke inspanning voor wegen (23%), sport (6%) en riolering (5%), doorgaans onder impuls van de gemeenten. Maar ook typische domeinen waarop OCMW's actief zijn, staan in de top van de rangschikking, zoals woon- en zorgcentra (4%) en assistentiewoningen (1%). Brandweer en politiediensten zouden hoger in het lijstje staan als ook de specifieke investeringen van de zones worden meegerekend. De lijst hieronder omvat echter alleen de BBC-cijfers.

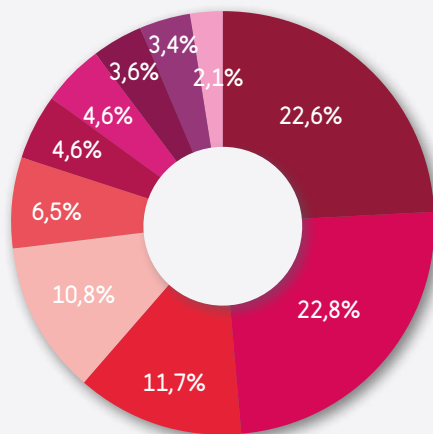
Provincies investeren zichtbaar mee in mobiliteit, sport, openlucht recreatie, musea, groene ruimte en sociale huisvesting. Belangrijke investeringen zitten vaak gespreid over nog meer verschillende besturen: zo kan bijvoorbeeld sport of riolering zowel in de investeringsbudgetten bij intercommunales en provincies zitten als bij autonome gemeente- en provinciebedrijven.



De **exploitatie-uitgaven** worden binnen de lokale sector verdeeld over tien groepen van beleidsvelden, waarvan “Algemeen bestuur” en “Zorg en opvang” de grootste zijn. Deze laatste is een typische activiteit van de OCMW's met woonzorgcentra en sociale bijstand. De toelage van de gemeenten aan de OCMW's werd uit de cijfers geweerd om dubbel telling tussen besturen te vermijden.

Gemeenten en provincies profileren zich op de overige terreinen die tot hun bevoegdheid behoren, met “Cultuur en vrije tijd” als grootste subgroep (11,7%), naast “Veiligheidszorg” (10,8%), die voornamelijk de gemeentelijke toelagen aan de politiezone en brandweerzone omvat.

Exploitatie-uitgaven gespreid over de verschillende groepen van beleidsvelden – Gemeenten, provincies, OCMW's en autonome bedrijven – Budget 2017



- Zorg en opvang
- Algemeen bestuur
- Cultuur en vrije tijd
- Veiligheidszorg
- Natuur en milieubeheer
- Wonen en ruimtelijke ordening
- Leren en onderwijs
- Zich verplaatsen en mobiliteit
- Algemene financiering
- Ondernemen en werken

# Ontvangsten: groei vertraagt

## Exploitatie-ontvangsten stijgen trager dan uitgaven

Vlaamse lokale besturen schreven in hun budget 2017 een totaalbedrag van 15,7 miljard EUR aan exploitatieontvangsten in, d.i. een stijging met 0,9%, wat trager is in vergelijking met de jaren ervoor.

De exploitatie-ontvangsten bestaan uit **drie grote categorieën**:

- > **belastingontvangsten**  
(d.w.z. belastingen van de gezinnen en de ondernemingen) ..... **36,5%**
- > **ontvangen fondsen en toelagen**  
(d.w.z. financiële middelen afkomstig van overheden) ..... **45,7%**
- > **eigen ontvangsten** (d.w.z. inkomsten gegenereerd uit de eigen activiteit of uit onroerend en financieel vermogen) ..... **17,8%**

Doordat de belastingontvangsten trager groeien in 2017 loopt het ritme terug waarmee de exploitatie-ontvangsten toenemen. Dit is vooral het geval bij de gemeenten. Bij de provincies is de reden voornamelijk te zoeken bij de terugval in hun werkingsontvangsten (-20%) maar ook bij de beperkte ontvangen werkingsubsidies terwijl de belastingontvangsten hun groeiritme aanhouden (+1,6%). Het vroegere Provinciefonds werd in 2015 op nul gebracht, waardoor 92 miljoen EUR aan algemene werkingsmiddelen of meer dan 10% van de exploitatie-ontvangsten werd geschrapt.

De ontvangsten uit werking kennen een lichte stijging (+1%) terwijl de financiële opbrengsten opnieuw fors dalen (-8,3%).

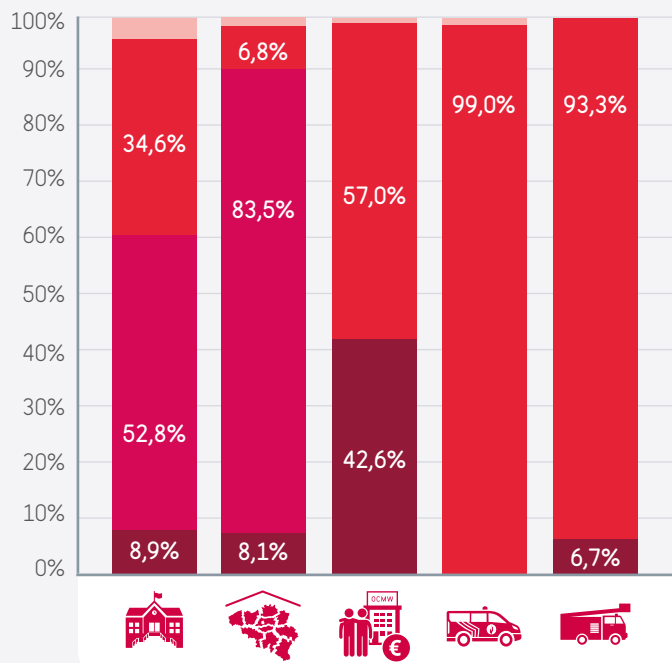
Deze ontvangstenstructuur verschilt sterk volgens het type van lokaal bestuur. Bij de gemeenten en provincies overheerst de fiscaliteit (>50%). De OCMW's, politiezones en hulpverleningszones hebben geen fiscale bevoegdheid en zijn sterk afhankelijk van toelagen zoals de grafiek hiernaast duidelijk aangeeft.

Evolutie van de exploitatie-ontvangsten - Budget 2017

Exploitatie-ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Ontvangsten uit werking	2.284,7	355	1,0%
Belastingen	5.723,7	886	0,7%
Fondsen en toelagen*	7.171,0	1.120	1,5%
Recuperatie van de kosten sociale dienst	124,4	19	1,4%
Financiële opbrengsten	385,1	60	-8,3%
<b>Exploitatie-ontvangsten lokale sector</b>	<b>15.688,9</b>	<b>2.440</b>	<b>0,9%</b>
Gemeenten	9.509,3	1.473	0,9%
Provincies	842,8	130	-1,9%
OCMW	3.422,5	531	1,4%
Politiezones	1.507,0	233	3,0%
Hulpverleningszones	407,3	73	4,4%

\* Zonder loonsubsidie onderwijzend personeel (101 EUR/inw. voor gemeenten en 20 EUR/inw. voor provincies)

Structuur van de exploitatie-ontvangsten - Budget 2017



- Ontvangsten uit werking
- Belastingen
- Fondsen en toelagen
- Financiële opbrengsten

## Provincies vanaf 2018 met vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering

De provincies hielden bij hun budgetopmaak 2017 nog geen rekening met de financiële implicaties van de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies die in 2018 tot uitvoering komt<sup>6</sup>. De afslanking van hun bevoegdheden zal budgettaire implicaties hebben: de uitgaven en ontvangsten voor persoonsgebonden en culturele bevoegdheden vallen immers (grotendeels) weg. Hoewel de raming van die bedragen globaal genomen min of meer een evenwicht behoudt tussen minderuitgaven en minderontvangsten, zal dit niet voor elke provincie afzonderlijk zo zijn. Daarom is er het engagement van de Vlaamse overheid om in dit kader extra budgetten te voorzien.

Tegelijk zullen vanaf 2018 de provinciale belastingontvangsten ook dalen doordat voor elke provincie een maximumtarief geldt voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing.

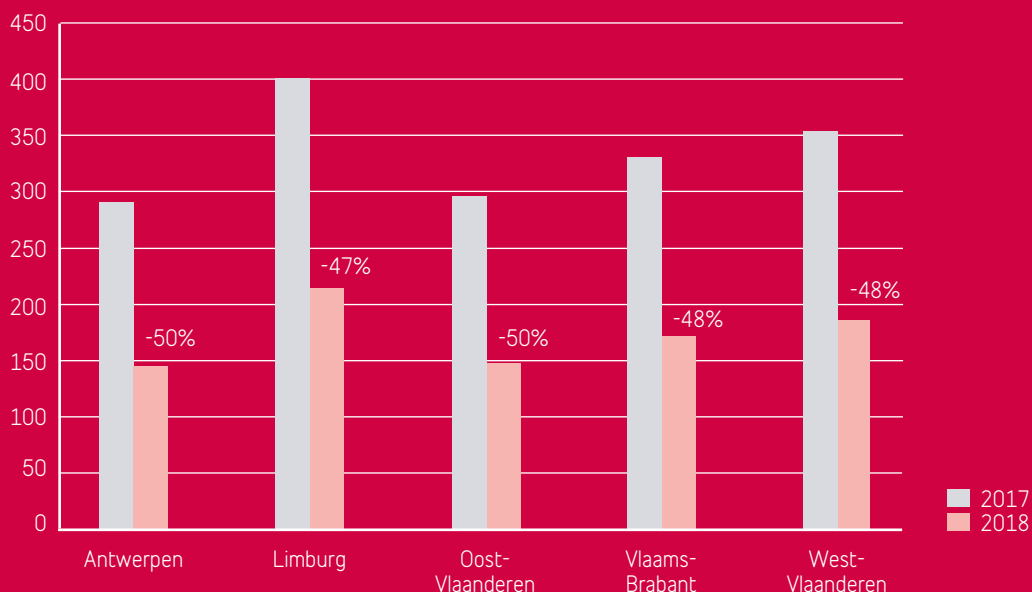
De Vlaamse basisheffing op de onroerende voorheffing gaat omhoog (van 2,5% naar 3,97%) om de overname van de persoonsgebonden taken van de provincies te financieren. Daarom wordt zowel aan gemeenten als provincies gevraagd hun aanslagvoet (aantal opcentiemen) te verlagen, de gemeenten met 37,1% (huidige aantal opcentiemen delen door 1,5897) om zo een status quo te behouden aan opbrengsten.

Het maximumtarief vanaf 2018 ligt voor de provincies tot de helft lager dan hun huidige tarief 2017. Omdat de inkrimping van het takenpakket voor elke provincie verschilt qua omvang, is de verlaging niet identiek voor de vijf provincies.

De provinciale opcentiemen zouden zo van een gemiddelde van 344 opcentiemen in 2017 verlagen naar 173 opcentiemen in 2018.

<sup>6</sup> Het Vlaams decreet "vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies" werd op 9 november 2016 goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

Opc. | Evolutie 2017-2018 van de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing



## Belastinggroei vertraagt en aanslagvoeten dalen lichtjes

De belastingontvangsten van de Vlaamse lokale besturen zitten geconcentreerd bij de gemeenten en provincies: zij zijn de enige lokale besturen met (autonome) fiscale bevoegdheid. Voor 2017 budgetteren ze 5,7 miljard EUR aan belastingontvangsten of 886 EUR per inwoner, wat slechts een lichte stijging is (+0,7%) ten opzichte van het jaar ervoor. Deze belastingontvangsten komen overwegend (84,5%) van zogenaamde aanvullende belastingen bovenop belastingen geheven door de regionale overheid of de federale staat. Het gaat dan om de onroerende voorheffing, de personenbelasting en de verkeersbelasting. Los van de belastingen ingesteld door andere overheidsniveaus staan de specifiek lokale belastingen, die de gemeente of provincie zelf instelt en ook zelf int. Die laatste groep lokale gemeentebelastingen en provinciebelastingen<sup>7</sup> vertegenwoordigt 15,5% van het totaal.

De **aanvullende personenbelasting (APB)**, die alleen de gemeenten heffen, loopt zelfs lichtjes terug (-0,3%). Dit heeft mogelijk te maken met verschuivingen in de kalender van de inningen. Maar ook de **taxshift** speelt hier voor het tweede jaar op rij en remt elk jaar wat sterker. De impact ervan cumuleert de komende jaren, volgens

een eerste raming, tot een bedrag van 93 miljoen EUR dat de Vlaamse gemeenten zullen mislopen. Het staat vast dat deze beslissing, genomen op federaal niveau, voor de gemeentebesturen systematisch zal leiden tot een kleinere belastbare grondslag aan inkomens en daarom tegen 2019 zo'n 5% minderontvangsten zou kunnen betekenen voor de aanvullende gemeentelijke personenbelasting. Terugverdieneffecten van deze belastingvermindering zijn voorzien, onder andere via bijkomende tewerkstelling, alleen valt af te wachten hoeveel meer inkomsten dit lokaal zal opleveren en in welke gemeenten de minderontvangsten hiermee op termijn ook effectief zullen worden gecompenseerd. In een latere fase is de impact van de **vergrijzing** op de inkomensbelasting ook een gegeven waarmee de lokale overheden zullen geconfronteerd worden (zie kader, blz. 31).

De aanslagvoeten lopen traditioneel wat terug naarmate de bestuursperiode vordert. Dit is in 2017 het geval in 35 gemeenten. In 2014 trokken 56 gemeenten de aanslagvoet APB nog op. De gemiddelde aanslagvoet van de APB neemt in 2017 lichtjes af tot 7,24%.

### Evolutie van de belastingontvangsten - Budget 2017

Belastingen	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten	5.020,4	778	0,6%
Provincies	703,3	109	1,6%
<b>Totaal belastingen</b>	<b>5.723,7</b>	<b>886</b>	<b>0,7%</b>
Aanvullende personenbelasting	1.952,8	303	-0,3%
Opcentiemen onroerende voorheffing	2.774,3	429	0,7%
Lokale belastingen gemeenten	711,4	110	3,9%
Provinciebelastingen	176,9	27,3	0,8%
Overige belastingen*	108,4	16,8	0,0%

\* Voornamelijk de aanvullende verkeersbelasting voor de gemeenten.

7 Meer details over provinciebelastingen op de website van de Vereniging Vlaamse Provincies: [www.vlaamseprovincies.be](http://www.vlaamseprovincies.be).

De **opcentiemen op de onroerende voorheffing (OVH)** zijn zowel voor gemeenten (23,6%) als voor provincies (62,5%) een belangrijke bron van ontvangsten. In het budget 2017 wordt gerekend op een toename van de OVH met respectievelijk 0,5% en 1,8%. De gemiddelde aanslagvoet van de OVH van de gemeenten bedraagt 1.391 opcentiemen en de provincies houden hun aanslagvoeten al enkele jaren stabiel, gemiddeld ligt die op 334 opcentiemen. In het kader van de gewijzigde financiering van de provincies zal een maximumtarief worden ingesteld voor de provinciale opcentiemen (zie kader blz. 27).

Om investeringen voor bedrijven te stimuleren stelt de Vlaamse overheid het kadastraal inkomen van bedrijven gedeeltelijk vrij van onroerende voorheffing, nl. voor nieuw materieel en outillage (machines). Die vrijstelling roomt de opcentiemen voor gemeenten en provincies steeds sterker af. De Vlaamse overheid compenseerde deze minderontvangst, maar bouwt deze compensatie sinds 2016 af. Het wegvallen van de compensatie noopte lokale besturen die een belangrijke ontvangst zagen verdwijnen tot een bijsturing van het budget.

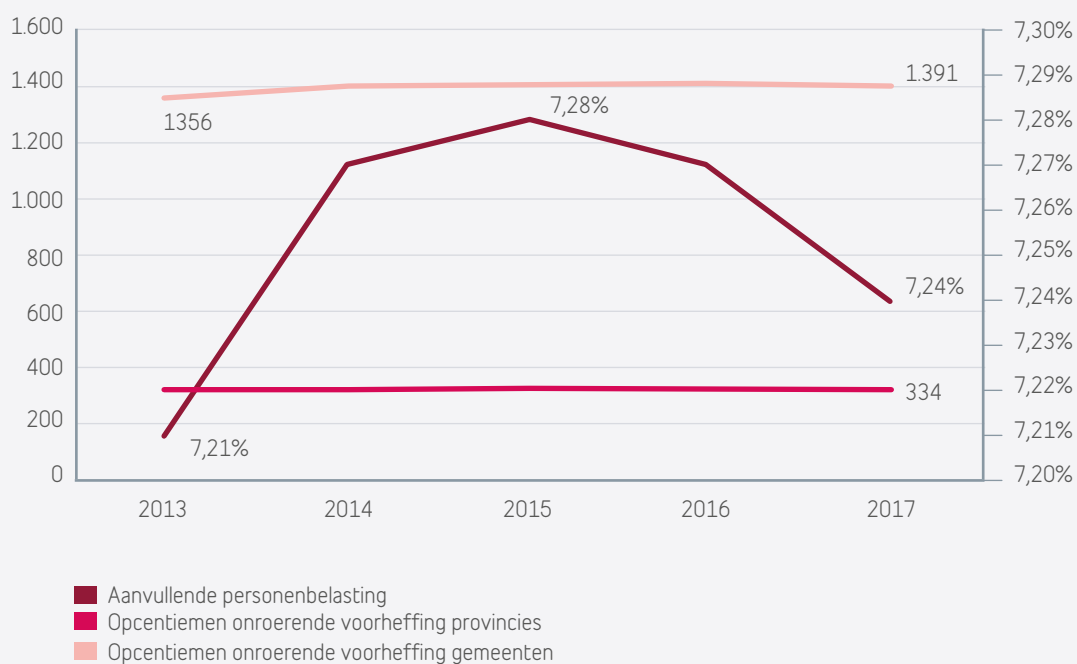
Waar beide **aanslagvoeten** nog bij 23 Vlaamse gemeenten omhoog gingen in 2014, is het in 2017 net als in 2016 eerder de trend om de aanslagvoeten naar beneden te herzien aan het einde van de bestuursperiode. Dit gebeurde bij 34 gemeenten, zoals de tabel hiernaast aangeeft. De aanslagvoeten die de gemeenten instellen voor beide aanvullende belastingen gaan in 2017 zeer lichtjes naar beneden, in tegenstelling tot de jaren ervoor.

Er zit een grote spreiding in deze aanslagvoeten: de hoogste notering is 9% en 2.250 opcentiemen terwijl de laagste notering 2,5%<sup>8</sup> is en 750 opcentiemen.

Evolutie van de aanslagvoeten (aantal gemeenten) - 2014-2017

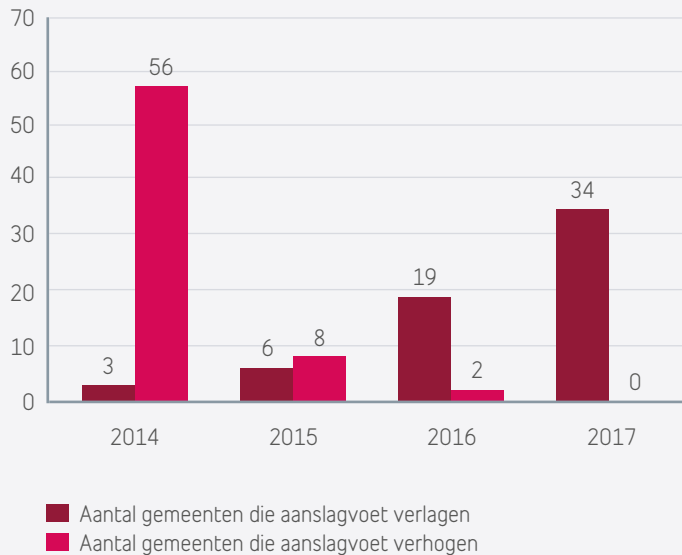
Aanvullende personenbelasting	+	+	+	0	0	0	-	-	-
Opcentiemen onroerende voorheffing	+	0	-	+	0	-	+	0	-
Aantal wijzigingen in 2014	23	6	0	27	242	1	7	2	0
2015	4	2	0	2	292	0	2	6	0
2016	0	0	0	2	287	4	0	14	1
2017	0	0	0	0	273	10	1	21	3

Opc. Evolutie van de gemiddelde aanslagvoeten - 2013-2017



8 Drie kustgemeenten noteren 0%.

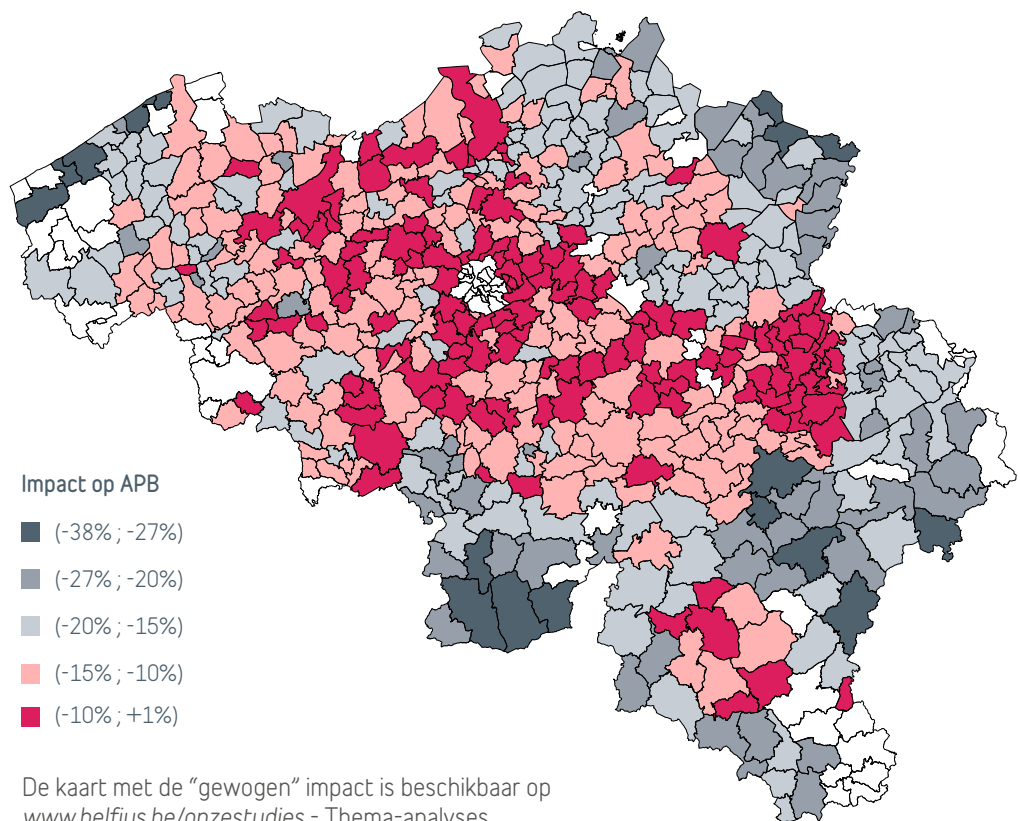
Evolutie van de aanslagvoeten (gemeenten) - 2014-2017



Vooraf via de **lokale belastingen** verwachten de gemeenten 27 miljoen EUR meer ontvangsten in 2017. Die zelf geïnde belastingen wegen met hun 711 miljoen EUR echter niet zo sterk door in de ontvangsten als de APB en de OVH, die elk minstens 2 miljard EUR opbrengen. Zowel boetes zouden in 2017 meer inkomsten opleveren als de afgifte van documenten, de bedrijfsbelastingen, de belastingen op leegstand en verkrotting (patrimonium) en die op evenementen.

De provincies ontvangen 177 miljoen EUR aan overige belastingen en zien deze lichtjes toenemen in 2017 (+0,8%). Het gaat dan om 1,4 miljoen EUR, voornamelijk uit de algemene provinciebelasting, tweede verblijven en de algemene bedrijfsbelasting.

**Uitdaging: de impact van de vergrijzing op de gemeentelijke aanvullende personenbelasting (APB)**





## Uitdaging: de impact van de vergrijzing op de gemeentelijke aanvullende personenbelasting

De veroudering van de bevolking houdt voor de gemeenten behoorlijk wat uitdagingen in. Niet alleen brengt de groeiende groep pensioengerechtigden uitgaven met zich mee, onder meer voor meer infrastructuur en het betaalbaar houden van het pensioensysteem voor het vastbenoemde lokale personeel; ook de belastingbasis van de gemeenten voor de aanvullende personenbelasting zal stelselmatig worden uitgehold. Die impact is hier en daar al te merken en hangt in grote mate af van een aantal sociaaldemografische elementen die sterk kunnen verschillen per gemeente. Om een financieel evenwicht te bewaren zullen gemeenten die hier de grootste impact van ondervinden dit via andere ontvangsten en/of uitgaven trachten te compenseren. In zekere zin zal ook het bestaande verdelingsmechanisme om de fiscale draagkracht te compenseren (via het Gemeentefonds) deze evolutie moeten corrigeren.

Belfius Research maakte in het voorjaar van 2017 een econometrische analyse met de bedoeling zowel globaal als per gemeente in te schatten hoe groot de impact kan zijn van de vergrijzing op de gemeentelijke aanvullende personenbelasting (APB). Daarvoor kwamen twee leeftijdsgroepen in het vizier: die van 44 tot 54 jaar en de 60-plussers.

### Een groter aandeel van oudere personen in de bevolking zal de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting sterk beïnvloeden

Door de toekomstige verandering in de leeftijdspiramide stromen er meer mensen binnen in de leeftijdsgroep 60+ waardoor die groep steeds groter wordt ten opzichte van de leeftijdsgroep 44-54 jaar. Aangezien het inkomen per aangifte vooral in deze laatste leeftijdsgroep de belangrijkste ontvangsten oplevert voor de personenbelasting, brengt een lager aandeel van 44-54-jarigen met zich mee dat de opbrengst van 1% gemeentelijke aanvullende personenbelasting per inwoner alleen maar kan dalen.

Dit komt door de (lagere) vervangingsinkomens van 60-plussers. Zij wisselen hun inkomen uit arbeid immers geleidelijk aan in voor het vervroegd of wettelijk pensioen. Dit kantelpunt tussen beide leeftijdsgroepen en hun inkomens vormt de graadmeter om de impact uit af te leiden. Ceteris paribus heeft een groeiende verhouding 60+/45-54 dus een negatieve impact op het opbrengst van de personenbelasting per inwoner.

### De vergrijzing verschilt van gemeente tot gemeente

Niet alle gemeenten vertonen echter dezelfde vergrijzingscoëfficiënt. Globaal genomen vergrijst Vlaanderen het snelst en volgt er enkele jaren later een even sterke vergrijzing in Wallonië terwijl de Brusselse gemeenten amper vergrijzing vaststellen en integendeel eerder verjongen. Ook de evolutie van de verhouding tussen de 60-plussers en de groep van 45-54-jarigen wijst in die richting. De grote steden en de Brusselse gemeenten zien het gemiddeld inkomen echter dalen, wat evengoed de belastingopbrengsten zal beïnvloeden. De 10% gemeenten die het sterkst vergrijzen zijn kustgemeenten en doorgaans gemeenten met hogere inkomens.

### Raming van de potentiële toekomstige impact op de APB: een verlies van 14,24% aan opbrengst tegen 2030

Op basis van demografische projecties 2015-2030 zou de evolutie volgens de verhouding 60+/45-54 leiden tot een gemiddeld verlies van 14,24% van het rendement van de personenbelasting per inwoner. Ceteris paribus betekent dit dat de waarde van 1% APB per inwoner in 2030 nog maar 85,76% zou zijn van de waarde in 2015. Wat voor de Vlaamse gemeenten een minderopbrengst van 278 miljoen EUR zou betekenen in 2030, berekend op de huidige 1.952,8 miljoen EUR in het budget 2017.

Deze raming verschilt van gemeente tot gemeente. De kaart deelt de gemeenten in groepen in volgens de mate van impact. In tinten van roze de gemeenten die het minste impact zouden ondervinden, in tinten van grijs de gemeenten met een impact van 15% of meer. De witte vlakken zijn gemeenten die niet in de analyse konden worden opgenomen.

### De bruto-impact moet worden genuanceerd

De hierboven berekende bruto-impact kunnen we nuanceren door te kijken naar het aandeel van de APB in de totale gemeenteontvangsten. Gemeenten waar de "gewogen" impact het kleinst is, zijn gemeenten waar het aandeel van de personenbelasting minder doorweegt. Het gaat hier vooral om grootsteden met meer dan 75.000 inwoners en hun nabije periferie en ook om de gemeenten in de provincie Luxemburg (die doorgaans over andere belangrijke gemeenteontvangsten beschikken dan de aanvullende personenbelasting, nl. opbrengst uit houtkap en bosbeheer).

## Verdere verschuiving van specifieke subsidies naar algemene toelagen

De ontvangsten uit fondsen en toelagen voor de lokale sector bedragen op het budget 2017 7,2 miljard EUR en nemen vooral voor de politiezones (+2,9%) en hulpverleningszones (+4,9%) stevig toe. Het gaat om financiële transfers tussen lokale besturen, bijvoorbeeld van gemeenten naar de zone, of het zijn overdrachten afkomstig van andere overheidsniveaus. Zo financiert Vlaanderen de werking van gemeenten en in mindere mate van provincies, maar ook het federale niveau draagt werkmiddelen over aan de OCMW's en de politie- en hulpverleningszones voor de uitvoering van opdrachten van nationaal belang.

De toelagen vertegenwoordigen 45,7% van de totale exploitatie-ontvangsten (niet-geconsolideerd). De omvang ervan verschilt echter sterk naargelang het type van bestuur.

Deze analyse onderscheidt drie **categorieën** van overdrachten:

- > ontvangsten als algemene financiering (dotaties zonder bestemming, zoals fondsen)
- > specifieke werkingssubsidies
- > de dekking van exploitatietekorten (gemeentelijke toelage aan OCMW en politie- en hulpverleningszone, dit zijn interne overdrachten tussen lokale besturen).

Wat opvalt in de evolutie van de fondsen en toelagen in 2017 voor de **gemeenten** is een duidelijke verschuiving van de specifieke naar de algemene werkingssubsidies. Deze tendens is al enkele jaren aan de gang. Het planlastdecreet van 2011 voorzag immers in minder planlast voor de gemeentebesturen. Dit geldt voor een aantal domeinen waarvoor vroeger een rapporteringsplicht bestond in het kader van sectorale subsidies. De vroegere subsidiebedragen werden vastgeklemt op 130,4 miljoen EUR en bij de algemene dotatie van het Gemeentefonds gevoegd, echter zonder de vastgelegde groeivoet voor dit fonds (3,5%). Ook de afbouw van de specifieke subsidies voor de vroegere gesubsidieerde contractuelen (gesco's) heeft een weerslag op deze budgetpost. Voortaan boeken de besturen een gesco-regularisatiepremie bij de algemene werkingssubsidies.

Specifiek voor de grootsteden en centrumsteden worden vanaf 2017 ook de werkmiddelen van het Stedenfonds (146,4 miljoen EUR) toegevoegd aan het Gemeentefonds en jaarlijks geïndexeerd met 3,5%.

**Fondsen en werkingssubsidies Gemeenten - Budget 2017**

Ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
<b>Fondsen en toelagen</b>	<b>3.291,9</b>	<b>510</b>	<b>1,5%</b>
Gemeentefonds en andere fondsen	2.356,5	365	1,9%
Overige algemene werkingssubsidies	465,0	72	60,5%
Specifieke werkingssubsidies*	474,5	74	-26,3%

\* Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (101 EUR/inw.)

**Fondsen en werkingssubsidies Provincies - Budget 2017**

Ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
<b>Fondsen en toelagen*</b>	<b>56,9</b>	<b>9</b>	<b>-9,0%</b>
Algemene werkingssubsidies	8,0	1	-0,4%
Provinciefonds	0,0	0	0,0%
Specifieke werkingssubsidies	48,9	8	-10,3%

\* Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (20 EUR/inw.)



Bij de **OCMW's** valt voornamelijk de continue toename op van de specifieke werkingssubsidies (+2%). Die houden vooral verband met de verwachte toename van de terugbetaling door de federale overheid voor het lokaal toekennen van het leefloon. De vraag naar steun loopt immers op sinds 2014 als gevolg van de hervorming van het systeem van werkloosheidsuitkeringen en de toename van het aantal erkende vluchtelingen.

De federale dotatie aan de **politiezones** neemt in 2017 stevig toe (+4,4%) maar blijft desondanks ver achter op de financiering door de gemeenten die dubbel zo hoog is. Eenzelfde vaststelling geldt voor de **hulpverleningszones** waar de verhouding federale versus gemeentelijke toelage evolueert naar 21/79 door een stevige toename van 4,9% in de verwachte federale overdrachten. Er bestaat echter nog heel wat groeimarge in de richting van een evenwichtige verdeling, zoals werd vooropgesteld bij de hervorming van de brandweerdiensten.

De gemeentelijke toelagen aan de OCMW's en de politie- en hulpverleningszones (d.w.z. de interne transfers binnen lokale besturen) stijgen globaal met 1,6%, wat net iets sterker is dan in 2016. Voor meer informatie over deze overdrachten en hun evolutie verwijzen we naar het hoofdstuk over lokale besturen en het veiligheidsbeleid.

Structuur van de OCMW-ontvangsten – Budget 2017

Exploitatie-ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Ontvangsten uit werking	1.334,0	207,1	0,8%
Fondsen en werkingssubsidies waarvan:	1.952,2	303,1	1,9%
<i>Gemeentefonds</i>	128,8	20,0	1,3%
<i>Gemeentelijke bijdrage</i>	937,2	145,2	2,4%
Specifieke werkingssubsidies	787,8	122,3	2,0%
Recuperatie kosten sociale dienst	124,4	19,3	1,4%
Financiële opbrengsten	12,0	1,9	-18,1%
<b>OCMW exploitatie-ontvangsten</b>	<b>3.422,5</b>	<b>531,4</b>	<b>1,4%</b>

## Financiële opbrengsten nemen steeds verder af en opbrengsten uit werking nemen lichtjes toe

Gemiddeld 14,6% van de ontvangsten komt uit de **eigen werking** van de lokale besturen. Dit verschilt echter sterk per type van bestuur. OCMW's hebben in verhouding meer eigen werkingssmiddelen door de exploitatie van woonzorgcentra en omdat ze doorgaans heel wat specifieke diensten aanbieden tegen betaling zoals gezinshulp, thuisbezorgde maaltijden ....

Globaal genomen gaan de werkingsofbrengsten er lichtjes op vooruit op het budget 2017, voornamelijk voor gemeenten (+3,8%).

De **financiële opbrengsten** staan steeds verder onder druk, nu de rentestand laag is. Bij de gemeenten zijn de financiële opbrengsten van 353 miljoen EUR in 2017 in verhouding tot het budget het grootst, maar ze kennen budgetmatig een sterke terugval (-7,3%). Die terugval voorzien ze als een combinatie van zowel minderopbrengsten uit financiële diensten als uit dividenden van intercommunales (-3,3% opbrengsten uit financiële vaste activa).

# Budget 2017: financieel evenwicht blijft behouden

## Autofinancieringsmarge als buffer (BBC-besturen)

Bij de budgetopmaak 2017 wordt opnieuw duidelijk dat lokale besturen, en dan vooral de gemeenten, een groot financieel draagvlak behouden om de periodieke leninguitgaven mee te betalen, waarna ze nog een stuk overhouden. Die buffer is een **belangrijk element voor de financiële gezondheid** van een bestuur.

Bij een positief exploitatiesaldo (zonder uitgaven voor leninglasten) ontstaat er immers een financieel draagvlak. Dat dient in de eerste plaats om aflossingen en kosten van leningsschuld te dragen. Wat overblijft is de **autofinancieringsmarge (AFM)**, een buffer die toelaat om eventueel meer investeringen te doen of bijkomend beleid te voeren. Deze buffer krimpt bij de **gemeenten** in 2017 lichtjes met 8 miljoen EUR (-3%) door de lager geraamde opbrengst uit de aanvullende personenbelasting. Het meerjarenplan van de gemeenten bij budgetopmaak 2017 toont daarenboven dat ze ook de volgende jaren op een buffer rekenen van dezelfde omvang. Blijkbaar is dit een recurrent gegeven voor de gemeenten.

De **OCMW's** zagen bij de budgetopmaak 2017 hun krappe buffer van 2016 negatief worden maar gaan in het bijgestelde meerjarenplan uit van een zeer positieve evolutie in 2018 en 2019 om aan het AFM-evenwichtscriterium te voldoen, nl. dat de som van de AFM over de bestuursperiode minstens nul is of positief.

Als besturen een buffer opbouwen, dan getuigt dit van vooruitkijken om bijkomend beleid te voeren. Zeker als de buffer elk jaar opnieuw kan worden gegenereerd, kan die binnen de exploitatie bijvoorbeeld dienen om:

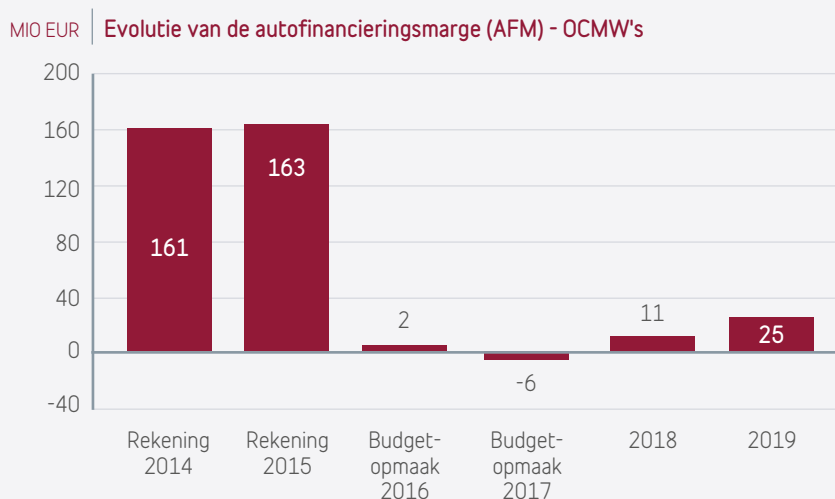
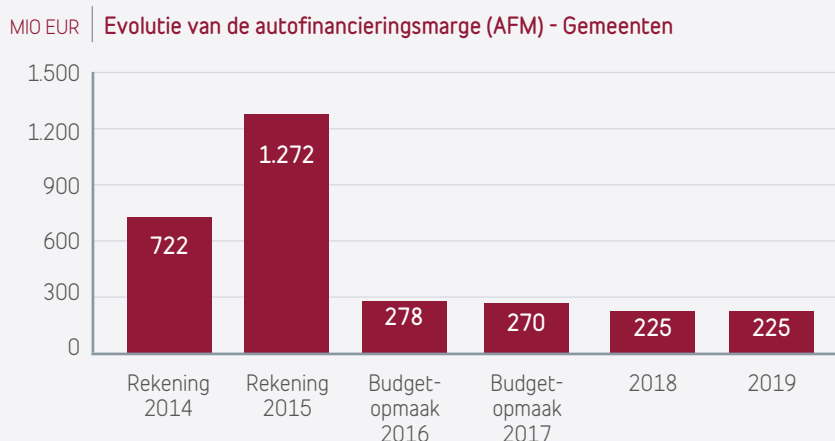
- > oplopende pensioenlasten of loonindexatie op te vangen
- > een belastingverlaging door te voeren
- > meer zuurstof te geven voor beleidsmaatregelen
- > meer investeringsprojecten op stapel te zetten.

De positieve AFM bewijst dat het financieel draagvlak meer dan volstaat om de in het budget 2017 voorziene leninglasten te dekken. Hoewel de AFM in 2017 iets lager uitkomt dan in 2016, blijft het een buffer van meer dan 200 miljoen EUR of een overschot van 2% van de totale exploitatie-ontvangsten (gemeenten, provincies en OCMW's samen). Meer dan drie op vijf gemeenten noteren in 2017 een positieve AFM, net als meer dan zes op tien OCMW's en twee provincies van de vijf, terwijl de deadline voor een positieve of nul-AFM pas 2019 is.

Op de rekening 2015 ligt de AFM-buffer bijna vijf keer zo hoog als in het gemeentebudget 2017 en 25 keer zo hoog voor de OCMW's, onder meer doordat niet alle voorziene investeringen werden gerealiseerd. Doorgaans is ook de realisatiegraad van de ontvangsten hoger dan die van de uitgaven waardoor er iets meer ruimte vrijkomt. Slechts een vijftiental OCMW's en een zestal gemeenten hebben in 2015 na twee rekeningjaren nog een negatieve AFM. Ze hebben dan nog tot 2019 om deze op te halen.

Autofinancieringsmarge - Budget 2017

	Gemeenten			Provincies			OCMW's		
	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Financieel draagvlak	1.118,3	173	-5,9%	55,4	8,5	-29,8%	117,5	18,3	-11,8%
Netto periodieke leningsuitgaven	848,5	131	-6,8%	87,1	13,5	-2,0%	124,0	19,3	-5,3%
Netto-aflossingen van schulden	638,9	99	-4,6%	76,5	11,8	2,3%	74,0	11,5	-1,4%
Nettokosten van schulden	209,6	32	-12,7%	10,6	1,6	-24,9%	50,0	7,8	-10,5%
<b>Autofinancieringsmarge</b>	<b>269,8</b>	<b>42</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-31,8</b>	<b>-4,9</b>	<b>215,7%</b>	<b>-6,5</b>	<b>-1,0</b>	<b>-368,7%</b>



## Het budget 2017 in financieel evenwicht: het resultaat op kasbasis is positief (BBC)

In de BBC\* worden alle uitgaven en ontvangsten opgeteld: zowel die van het exploitatiebudget, dat het zwaarste gewicht heeft, als die van het investeringsbudget en de financiering. Ze vormen het jaarlijks budgettair resultaat.

- > Het merendeel van de gemeenten slaagt er in 2017 in om, ondanks een tragere ontvangstengroei en hogere uitgavengroei, een overschot op te tekenen voor de **exploitatie**.
- > Het **investeringsaldo** is negatief en wordt niet volledig gecompenseerd door het **financieringsaldo**. De ontvangsten uit financiering bedragen 1,9 miljard EUR voor gemeenten, provincies en OCMW's samen. Het gaat in hoofdzaak om op te nemen leningen en leasings.
- > Het **budgettair resultaat** is negatief, maar mondt voor de gemeenten uit in een sluitend gecumuleerd budget dankzij het opgebouwde resultaat van de vorige boekjaren. Dit **gecumuleerd resultaat** bedraagt in het gemeentebudget 2017 meer dan 2 miljard EUR. Een deel van het overschot krijgt een bestemming voor verder gebruik en mag niet meer worden meegerekend voor het finale beschikbare resultaat op kasbasis.

Het **resultaat op kasbasis** steunt op twee belangrijke saldi: het jaarlijks budgettair resultaat en het gecumuleerde overschot van de voorbije jaren dat nog geen specifieke bestemming kreeg. Dit gecumuleerde overschot van de voorbije jaren blijft bepalend voor de financiële evenwichtssituatie van de gemeenten, provincies en OCMW's.

De BBC evalueert de financiële situatie aan de hand van twee criteria: de AFM en het jaarlijkse resultaat op kasbasis. Dit laatste moet positief zijn. Alle lokale besturen moeten beantwoorden aan deze voorwaarde opdat hun budget en meerjarenplan worden goedgekeurd.

De financiële situatie van de politie- en hulpverleningszones komt aan bod in het volgende hoofdstuk over lokale besturen en het veiligheidsbeleid.

\* BBC: Beleids- en beheerscyclus

# De lokale besturen en het veiligheidsbeleid (politie- en hulpverleningszones)

De lokale besturen spelen een centrale rol bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Zowel de lokale politie als de hulpdiensten (brandweer en civiele veiligheid) staan in voor de veiligheid van de burgers. Met hun interventies verzorgen ze een primordiale dienst op het terrein.

In de loop van de voorbije jaren werd de institutionele context van beide diensten op lokaal vlak grondig hervormd. Met de oprichting van de politiezones in 2001 en de hulpverleningszones in 2015 ontstonden immers nieuwe lokale publieke entiteiten.

De hulpverleningszones en politiezones vertonen veel gelijkenissen op het vlak van organisatie en financiering:

- > De principes die de algemene organisatie en de werking regelen (kaderwet en uitvoeringsbesluiten) behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.
- > Personeel, werking en investeringen, die vóór de hervorming rechtstreeks werden voorzien door de gemeenten, worden nu toevertrouwd aan een nieuwe entiteit (zone) die beschikt over organisatorische en boekhoudkundige autonomie.
- > Met uitzondering van de ééngemeentepolitiezones is de organisatie van de zones in handen van een structuur met meerdere gemeenten, waardoor ook meerdere gemeenten de middelen leveren.
- > Het budget van de zones wordt in hoofdzaak gefinancierd vanuit twee bronnen: een federale dotatie en de gemeentelijke dotaties. De toelagen van de gemeenten binnen een zone worden elk jaar vastgelegd op basis van een akkoord tussen de betrokken gemeenteraden. Komt men niet tot een overeenkomst, dan bepaalt de wet welke verdeelsleutel de gemeenten moeten volgen.
- > Het stelsel van de financiering van de zones bepaalt dat, als de zone niet over voldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken die nodig zijn voor de uitvoering van haar opdracht, het verschil wordt bijgesteld door de gemeenten die er deel van uitmaken.

## De financiën van de politiezones

### De politiezones, operationele eenheden van de lokale politie

Sinds begin 2000 zijn de ordediensten in België gestructureerd in twee aanvullende niveaus: de federale politie en de lokale politie.

Het Belgische grondgebied telt in 2017 188 politiezones, na de fusie van meerdere Vlaamse politiezones op zoek naar schaalgroottes. Vlaanderen telt 110 zones, Wallonië 72 en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 6, wat grosso modo in verhouding staat tot het bevolkingsaantal van elk van die gewesten, met dien verstande dat Brussel een hogere bevolkingsdichtheid heeft (zie tabel hiernaast). 41 zones vallen samen met het grondgebied van één enkele gemeente (de zgn. ééngemeentezones) en 147 met het grondgebied van meerdere gemeenten (de zgn. meergemeentezones).

In België heeft een politiezone een gemiddeld personeelsbestand van 179 voltijdse equivalenten (VTE), een gemiddeld grondgebied telt ongeveer 3 gemeenten (of 162 km<sup>2</sup>) en een gemiddelde bevolking van 59.936 inwoners. Tussen de politiezones bestaan er echter onderling grote verschillen qua bevolkingsomvang, het grondgebied dat ze bestrijken en het aantal personeelsleden. De federale wetgever bepaalde vijf categorieën of clusters op basis van de verstedelijkingsgraad van de gemeenten die deel uitmaken van een politiezone. Elke zone behoort tot een bepaalde cluster.

Deze analyse toont totaalcijfers voor alle politiezones van het land, behalve wanneer de regio expliciet wordt vermeld. Meer statistieken per regio zijn beschikbaar op [www.belfius.be/onzestudies](http://www.belfius.be/onzestudies).

## Algemene kenmerken van de politiezones per regio<sup>9</sup>

De zes Brusselse zones onderscheiden zich door een veel grotere gemiddelde bevolking (197.982 inwoners) en een veel groter personeelsbestand (1.037 VTE). Dat bijzondere kenmerk heeft veel te maken met het uitgesproken stedelijke karakter van Brussel.

De link tussen de verstedelijkingsgraad en het personeelsbestand in de betrokken politiezones wordt overigens bevestigd in de tabel hieronder, die de indeling geeft van de politiezones op basis van de clusters die werden vastgelegd door de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken.

	Aantal politiezones	Gemiddeld aantal gemeenten	Gemiddelde bevolking	Gemiddelde oppervlakte	Gemiddeld personeelsbestand (VTE) per zone
Vlaanderen	110	2,8	58.889	122,9	153
Wallonië	72	3,6	50.031	233,9	149
Brussel	6	3,2	197.982	26,9	1.037
<b>Totaal</b>	<b>188</b>	<b>3</b>	<b>59.936</b>	<b>162,4</b>	<b>179</b>

## Algemene kenmerken van de politiezones op basis van de typologie van de FOD Binnenlandse Zaken

Typologie	Aantal politiezones	Gemiddeld aantal gemeenten	Gemiddelde bevolking	Gemiddelde oppervlakte	Gemiddeld personeelsbestand (VTE) per zone
Cluster 1 (sterk verstedelijkt)	5	1,2	287.463	114,2	1.679
Cluster 2	22	2,6	115.151	114,3	409
Cluster 3	49	2,2	48.108	83,7	114
Cluster 4	61	3,2	47.568	164,5	101
Cluster 5 (zeer landelijk)	51	4,3	39.967	260,8	91
<b>Totaal</b>	<b>188</b>	<b>3</b>	<b>59.936</b>	<b>162,4</b>	<b>179</b>

### Kader van de analyse

De financiële analyse van de politiezones baseert zich op de gegevens die werden ingezameld uit de begroting 2017. Met 165 politiezones op 188 vertegenwoordigt de steekproef 90% van de totale bevolking. Gemeten volgens de typologie van de zones blijkt dat de representativiteit 100% bedraagt in de meest verstedelijkte zones (cluster 1) en dat die uitkomt in de buurt van 92% in de zones van categorie 3. Het zijn de meer landelijke zones (clusters 4 en 5) en de vrij verstedelijkte zones (cluster 2) die het minst goed vertegenwoordigd zijn (85% tot 89%). Per gewest bekeken bedraagt de representativiteit van de zones gemeten volgens het bevolkingsaantal 95% voor Vlaanderen, 82,4% voor Wallonië en 81,2% voor Brussel.

Om voor alle zones samen een financiële situatie te kunnen weergeven, werden de ontbrekende gegevens voor de begroting van 2017 geëxtrapoleerd.

<sup>9</sup> Het gemiddelde personeelsbestand wordt berekend in voltijdse equivalenten op basis van de statistieken van de FOD Binnenlandse Zaken eind 2014, met daarin zowel het operationeel kader van de lokale politie als het administratief en logistiek kader (CALOG).

## Gewone ontvangsten van de politiezones

De begroting 2017 vertegenwoordigt voor alle politiezones samen een bedrag van 2.971 miljoen EUR aan gewone ontvangsten, of 264 EUR per inwoner (zie onderstaande tabel). Dat bedrag wordt gespreid over de regio's: Vlaanderen 50,7%, Wallonië 30,8% en Brussel 18,5%.

De zones van het Brusselse Gewest ontvangen 462 EUR per inwoner, wat bijna het dubbele is van de andere gewesten en van het nationale gemiddelde.

De stijging van de ontvangsten in 2017, in vergelijking met het vorige dienstjaar, belooft gemiddeld 2,7%. Die toename is echter groter in Wallonië (3,1%) en in Vlaanderen (3%) dan in Brussel (1,4%).

De structuur van de ontvangsten geeft een idee van de soort ontvangsten. Zo is 99% van de exploitatie-ontvangsten van de politiezones afkomstig van de andere bevoegdheidsniveaus, vooral van de gemeenten die deel uitmaken van de zones (61%) en van de federale overheid (34%). De gemeentetoelagen samen dienen om te komen tot een begrotingsevenwicht voor de zone. De eigen financiering door de zones is dus verwaarloosbaar met een aandeel van slechts 1% (alle ontvangsten uit prestaties samen, d.w.z. de rechtstreekse vergoedingen voor opdrachten van de zones en de schuldontvangsten, in hoofdzaak de opbrengst van thesauriebeleggingen).

Toch is het relatieve belang van de gemeentelijke en de federale toelagen niet homogeen, niet alleen tussen de regio's maar ook tussen de clusters van politiezones, zoals blijkt uit de twee grafieken hiernaast.

De gemeentelijke toelage in Brussel en in Vlaanderen is het grootst met een aandeel in de totale exploitatie-ontvangsten van respectievelijk 65% en 64%. In Wallonië ligt die verhouding op slechts 53% en wordt het verschil met de andere gewesten ruimschoots gecompenseerd door het gewicht van de federale dotatie (40% tegen 33% in Brussel en 31% in Vlaanderen). Dat kan worden verklaard door het overwicht in Wallonië van de zones in een landelijke omgeving.

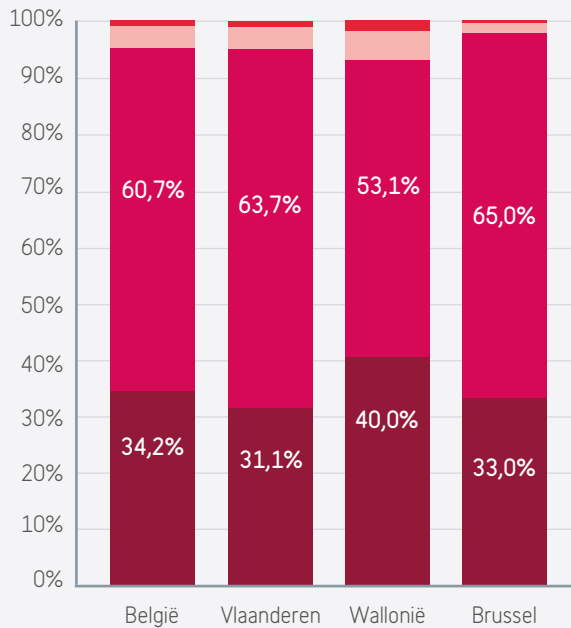
We stellen immers een rechtstreeks verband vast tussen de verstedelijkingsgraad en het relatieve aandeel van de gemeentelijke en federale dotaties in de totale ontvangsten van de politiezones. Hoe meer verstedelijkt een zone is (cluster 1), hoe groter de gemeentelijke dotatie in verhouding tot de federale dotatie. Zo hangen de zones van cluster 1 (die sterk verstedelijkt zijn) voor 69% af van de dotaties van de gemeenten die er deel van uitmaken en voor 27,8% van de federale toelagen. De zones van cluster 5 (die zeer landelijk zijn) vertonen een relatief evenwichtige financiering tussen de gemeentelijke dotaties (48,4%) en de federale dotaties (44,2%).

**Structuur van de gewone ontvangsten van de politiezones - Begroting 2017**

Gewone ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Vershil 2016-2017
Prestaties	28,8	3	48,0%
Overdrachten waarvan	2.933,1	260	2,4%
<i>Federale en andere toelagen</i>	<i>1.016,1</i>	<i>90</i>	<i>4,0%</i>
<i>Gemeentetoelage</i>	<i>1.803,5</i>	<i>160</i>	<i>1,6%</i>
Schulden	9,1	1	2,3%
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>2.971,0</b>	<b>264</b>	<b>2,7%</b>
Vlaanderen	1.507,0	233	3,0%
Wallonië	914,7	254	3,1%
Brussel	549,3	462	1,4%

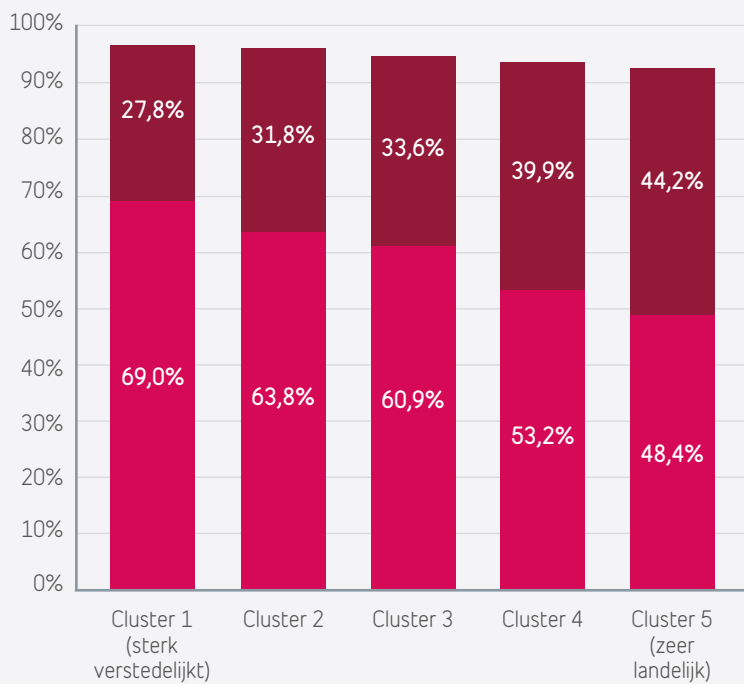


Structuur van de gewone ontvangsten van de politiezones per regio - Begroting 2017



- Overdrachten - Federale toelagen
- Overdrachten - Gemeentetoelagen
- Overdrachten - Andere
- Overige ontvangsten

Relatief belang van de gemeentelijke en de federale toelagen volgens verstedelijkingsgraad (clusters) - Begroting 2017



- % Federale toelagen
- % Gemeentetoelagen

## Gewone uitgaven van de politiezones

In de begroting 2017 van de politiezones belopen de gewone uitgaven 2.980 miljoen EUR of 264 EUR per inwoner (zie tabel hieronder). Er zijn wel regionale verschillen. Met 470 EUR per inwoner tonen de zones van het Brusselse Gewest het hoogste uitgavniveau, gevolgd door de Waalse zones ( 253 EUR per inwoner) en de Vlaamse zones ( 233 EUR per inwoner). Logischerwijze stemt die rangschikking overeen met die van de ontvangsten.

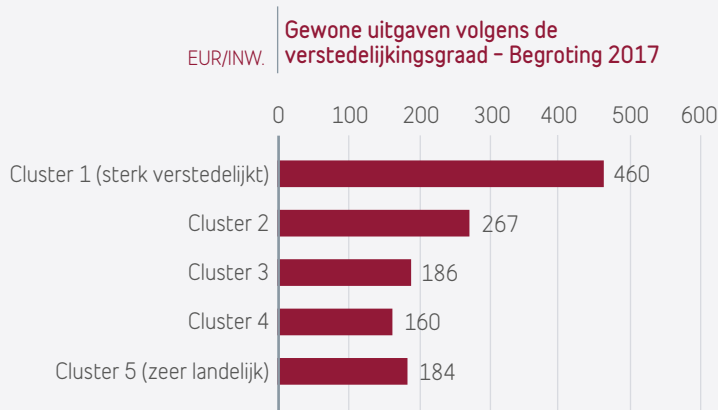
Uitgedrukt in EUR per inwoner zijn er eveneens specifieke kenmerken volgens de verstedelijkingsgraad, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. In het algemeen nemen de uitgaven toe met de verstedelijkingsgraad, net als de de facto-ontvangsten. Zo noteren de zones van cluster 1 (sterk verstedelijkt) een gemiddeld uitgavniveau van 460 EUR per inwoner, wat meer dan het dubbele is van de zones van cluster 5 (zeer landelijk) met gemiddeld 184 EUR per inwoner. Alle Brusselse zones bevinden zich in de verstedelijkte clusters 1 en 2.

De gewone uitgaven nemen toe met 3,7% ten opzichte van de begroting 2016, wat tweemaal sneller is dan de groei van de ontvangsten. De uitgavengroei voor de Vlaamse zones is het sterkst (4,6%), terwijl het groeiritme van de Waalse en Brusselse zones dicht bij elkaar liggen en de uitgaven toenemen met 2,9% en 2,7%.

De lonen en de vergoedingen van de meer dan 33.000 VTE in dienst van de politiezones nemen niet minder dan 2.576 miljoen EUR voor hun rekening of 86,5% van de totale uitgaven van de zones. Het is die categorie van uitgaven die grotendeels het groeitempo van de uitgaven van de zones bepaalt (d.w.z. 4,4% groei tussen 2016 en 2017, en 3,7% voor de totale uitgaven). De werkingsuitgaven vormen de tweede uitgavenrubriek, met een aandeel van 10,2% van het totaal en een matige groei in vergelijking met 2016 (+0,7%).

Structuur van de gewone uitgaven van de politiezones - Begroting 2017

Gewone uitgaven	In Mio EUR	In EUR/inw.	Vershil 2015-2016
Personeel	2.576,1	229	4,4%
Werking	303,5	27	0,7%
Overdrachten	19,0	2	-15,8%
Schuld	81,1	7	-0,1%
<b>Totale uitgaven</b>	<b>2.979,8</b>	<b>264</b>	<b>3,7%</b>
Vlaanderen	1.508,8	233	4,6%
Wallonië	912,6	253	2,9%
Brussel	558,4	470	2,7%



## Investerings van de politiezones

De politiezones investeren elk jaar om de uitrusting en de infrastructuur te moderniseren of in stand te houden, wat noodzakelijk is voor hun administratieve organisatie en voor de uitoefening van de veiligheidstaken: commissariaat, interventievoertuigen, kantoorbenodigdheden ...

Voor 2017 trekken de politiezones in de buitengewone begroting een bedrag uit van 176,7 miljoen EUR voor investeringen, of 15,7 EUR per inwoner. Het investeringsvolume is hiermee 8,2% kleiner dan in het budget 2016. De Vlaamse zones tekenen voor 54% van dit globaal budget, gevolgd door de Waalse en de Brusselse zones met respectievelijk 30% en 16%. Ook hier zijn het de Brusselse zones die, uitgedrukt in EUR per inwoner, opvallen met relatief hoge investeringsuitgaven van 24,2 EUR per inwoner tegen gemiddeld 14,7 EUR per inwoner in de andere gewesten.

### Investerings van de politiezones: totaal budget en regionale indeling – Begroting 2017

	In Mio EUR	%	In EUR/inw.
<b>Totaal</b>	<b>176,7</b>	<b>100%</b>	<b>15,7</b>
Vlaanderen	95,1	54%	14,7
Wallonië	52,8	30%	14,7
Brussel	28,8	16%	24,2

## Financiële situatie van de politiezones

Voor het begrotingsjaar 2017 noteren de politiezones samen een negatief saldo voor het eigen dienstjaar van -8,8 miljoen EUR of 1,4 EUR per inwoner, wat in contrast staat tot het overschot dat ze in 2016 noteerden. Met het saldo van de overboekingen en het saldo van de vorige dienstjaren erbij geteld, vertoont het saldo voor het algemeen totaal een overschot van 23,4 miljoen EUR of 2,1 EUR per inwoner.

We zien ook sterke regionale verschillen in de financiële situatie van de politiezones.

### Financiële situatie – Begroting 2017

	In Mio EUR	In EUR/inw.
<b>Eigen dienstjaar</b>		
Ontvangsten	2.971,0	258,6
Uitgaven	2.979,8	257,2
Saldo	-8,8	-1,4
<b>Algemeen totaal</b>		
Ontvangsten	3.122,6	277,1
Uitgaven	3.099,1	275,0
Saldo	23,4	2,1

### Financiële situatie van de politiezones per regio – Begroting 2017

	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	In Mio EUR	In EUR/inw.	In Mio EUR	In EUR/inw.	In Mio EUR	In EUR/inw.
Saldo eigen dienstjaar	-1,8	-0,3	2,1	0,6	-9,1	-7,6
Saldo algemeen totaal	18,0	2,8	-0,2	0,0	5,6	4,7

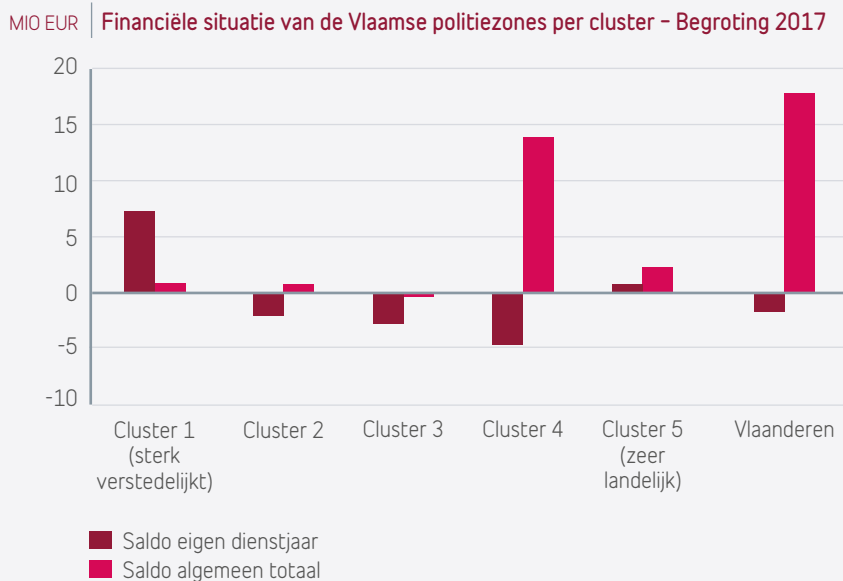
De **Vlaamse politiezones** noteren een licht tekort voor het eigen dienstjaar (-1,8 miljoen EUR of -0,3 EUR per inwoner) maar behouden een overschot voor het saldo algemeen totaal (18 miljoen EUR of 2,8 EUR per inwoner).

Toch bevinden niet alle Vlaamse zones zich in dezelfde situatie (zie grafiek hieronder). Zo noteren de zones van cluster 1 (sterk verstedelijkt) een belangrijk overschot voor het eigen dienstjaar van 7,3 miljoen EUR en een overschot voor het saldo algemeen totaal. Ook de zones van cluster 5 (zeer landelijk) onderscheiden zich in 2017 met een zichtbaar overschot voor zowel eigen dienstjaar als het algemeen totaal. Het zijn eerder de zones uit clusters 2 tot 4 die samen een tekort noteren voor het eigen dienstjaar.

Deze evolutie is het resultaat van een zichtbare groei in de verwachte federale dotaties (+19,6 miljoen EUR) en gemeentetoeelagen (+20,6 miljoen EUR) die samen niet volstaan om in 2017 de constante toename van de personeelskosten (+66,6 miljoen EUR) te neutraliseren.

De **Brusselse zones** begroten een tekort voor het eigen dienstjaar (-9,1 miljoen EUR of 7,6 EUR per inwoner), maar behouden voor het saldo algemeen totaal een overschot (5,6 miljoen EUR of 4,7 EUR per inwoner).

De **Waalse zones** daarentegen geven een omgekeerd beeld te zien, nl. een overschot van 2,1 miljoen EUR (0,6 EUR per inwoner) voor het eigen dienstjaar en saldo algemeen totaal dat dicht bij een evenwicht ligt (-0,2 EUR per inwoner).



# De financiën van de hulpverleningszones

## De hervorming van de hulpdiensten

De tragische gebeurtenissen in Gellingen in 2004 zetten de wetgever ertoe aan een groot project op te starten om de civiele veiligheid te hervormen en te moderniseren, naar het voorbeeld van wat voordien voor de politie was gebeurd.

Na de voorbereiding in de parlementaire commissie (Commissie Paulus) en de invoering van nieuwe wetgeving (kaderwet van 15 mei 2007 in verband met de civiele veiligheid), is na iets minder dan tien jaar de hervorming van de civiele veiligheid een feit op het terrein.

De wet bepaalde immers dat er minstens één hulpverleningszone per provincie<sup>10</sup> moest zijn en verplichtte elke Vlaamse en Waalse gemeente om zich

bij één enkele hulpverleningszone aan te sluiten. Op operationeel vlak coördineert een hulpverleningszone de activiteiten van de diverse hulpverleningsposten op haar grondgebied. Zo werden 250 bestaande brandweerdiensten geleidelijk aan ondergebracht in 34 hulpverleningszones, waarvan 20 in Vlaanderen en 14 in Wallonië. In 2014 werden al die diensten gekoppeld aan "prezones". In de loop van 2015 werden die dan omgevormd tot de eigenlijke hulpverleningszones. Vanaf 2016 konden alle hulpverleningszones begrotingsdocumenten voorleggen.

Onze financiële analyse baseert zich op die boekhoudkundige staten.

## Methodologisch kader

Voor 2017 verzamelde Belfius de initiële begrotingen van 27 hulpverleningszones op 34 (79% van de zones). De geëxtrapoleerde bedragen in de analyse vormen daarom slechts een raming, waarbij het volume van vooral de toelagen afwijkt van de analyse over 2016 met een volledige set van cijfers. De evolutie van de bedragen daarentegen kon berekend worden op basis van de constante steekproef van 27 beschikbare documenten. Omdat zeven zones ontbreken, is een analyse volgens indeling in clusters onmogelijk.

Voor de zone die een intercommunale is (met een algemene boekhouding), hebben wij de economische classificatie van de gewone ontvangsten en uitgaven van die zone geëxtrapoleerd door rekening te houden met de identificeerbare personeelsuitgaven van de zone (die er het grootste deel van uitmaken) en de structuur van de gewone ontvangsten en uitgaven van de groep (cluster) waartoe die zone behoort.

Deze analyse omvat de samengevoegde gegevens (Vlaanderen en Wallonië) per groep van zones (clusters) zoals gedefinieerd door de federale wetgever\*. Elke zone werd toegewezen aan een cluster op basis van drie criteria: de bevolking, het aantal hulpverleningsposten en het operationeel personeelsbestand. Afhankelijk van het aantal verkregen punten behoren de zones tot een categorie die gaat van cluster 1 (zones met het minst aantal punten) tot cluster 4 (zones met het grootst aantal punten).

Steekproef	Aantal hulpverleningszones			
	Cluster	Wallonië	Vlaanderen	Totaal
	1	5	2	7
	2	3	8	11
	3	2/3	4/6	6/9
	4	0/3	3/4	3/7
	Totaal	10/14	17/20	27/34

\* KB van 26/02/2014 tot indeling van de zones in categorieën bedoeld in artikel 14/1 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de Civiele Veiligheid.

10 De organisatie in hulpverleningszones geldt niet voor de Brusselse gemeenten die sinds 1990 worden bediend door een instelling van openbaar nut (DBDMH), gefinancierd door het Brussels Gewest en de Brusselse agglomeratie. Bij wijze van uitzondering behoudt ook de hulpverleningszone LIÈGE ZONE 2 zijn historische vorm van een intercommunale.

## Gewone uitgaven van de hulpverleningszones

Voor het eigen dienstjaar 2017 schreven de 34 hulpverleningszones op hun budget gewone uitgaven in voor een totaalbedrag van 691,1 miljoen EUR (69 EUR per inwoner). 58% van die totale uitgaven heeft betrekking op de Vlaamse zones en 42% op de Waalse zones, wat licht verschilt van de verdeling van de bevolking over die regio's (respectievelijk 64,3% en 35,7%).

Onderstaande tabel en de grafieken op de volgende blz. bieden een overzicht van de structuur van de uitgaven:

**Structuur van de gewone uitgaven van de hulpverleningszones - Budget 2017**

	Vlaanderen			Wallonië			Totaal		
	In Mio EUR	In EUR /inw.	Evolutie 2016-2017	In Mio EUR	In EUR /inw.	Evolutie 2016-2017	In Mio EUR	In EUR /inw.	Evolutie 2016-2017
Personeel	316,7	49	4,6%	230,4	64	5,1%	547,1	54	4,8%
Werking	73,5	11	4,1%	40,0	11	-12,9%	113,6	11	-1,1%
Overdracht	5,6	1	-33,8%	5,2	1	-39,0%	10,8	1	-35,5%
Schuld	6,1	1	68,7%	12,3	3	23,4%	18,3	2	33,4%
Overboekingen dienstjaren	0,0	0	0,0%	1,3	0	-33,9%	1,3	0	-91,0%
<b>Totale uitgaven</b>	<b>401,9</b>	<b>62</b>	<b>2,7%</b>	<b>289,2</b>	<b>80</b>	<b>2,0%</b>	<b>691,1</b>	<b>69</b>	<b>2,5%</b>

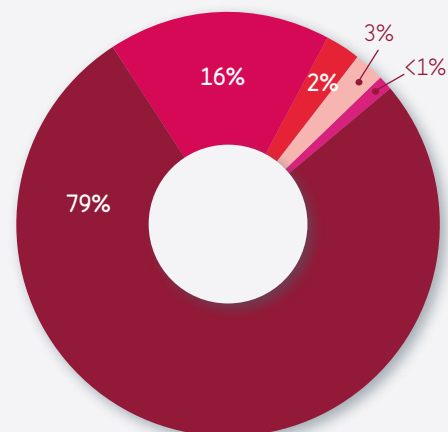
De gewone uitgaven van de hulpverleningszones bestaan voor 96% uit twee grote rubrieken:

- > 79% voor personeelsuitgaven of 54 EUR per inwoner;
- > 16% voor werkingsuitgaven of 11 EUR per inwoner.

Twee specifieke regionale verschillen springen in het oog. Ten eerste ligt het uitgavenniveau in EUR per inwoner hoger in Wallonië dan in Vlaanderen, namelijk 80 EUR tegen 62 EUR. Ten tweede belopen de schulduitgaven in Wallonië meer dan 12 miljoen EUR, het dubbele dan in Vlaanderen. Dit is een gevolg van een grotere overdracht van bepaalde leningen van de Waalse gemeenten naar de hulpverleningszones waar ze deel van uitmaken.

Ten opzichte van het budget 2016 groeiden de uitgaven aan met 2,5%, voornamelijk doordat de personeelskosten opliepen (+4,8%). De hogere personeelskosten gelden voor de zones van beide regio's en hebben onder meer te maken met het aanwerven of overnemen van bijkomend personeel. Ook de hogere werkingskosten verklaren althans in de Vlaamse zones een hoger budget in 2017.

**Structuur van de gewone uitgaven van de hulpverleningszones - Budget 2017**



- Personeel
- Werking
- Overdrachten
- Schulduitgaven
- Overboekingen dienstjaren

## Gewone ontvangsten van de hulpverleningszones

	Vlaanderen			Wallonië			Totaal		
	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2016-2017	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2016-2017	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2016-2017
Prestaties	27,2	4	-2,1%	25,5	7	-2,6%	52,7	5	-2,3%
Overdrachten	380,1	59	4,9%	270,3	75	3,9%	650,4	65	4,6%
Schuld- ontvangsten	0,0	0	26,1%	0,0	0	-47,4%	0,1	0	5,2%
Overboekingen dienstjaren	0,0	0	0,0%	43,7	12	-	43,7	4	0,0%
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>407,4</b>	<b>63</b>	<b>4,4%</b>	<b>339,5</b>	<b>94</b>	<b>3,5%</b>	<b>746,9</b>	<b>74</b>	<b>4,1%</b>

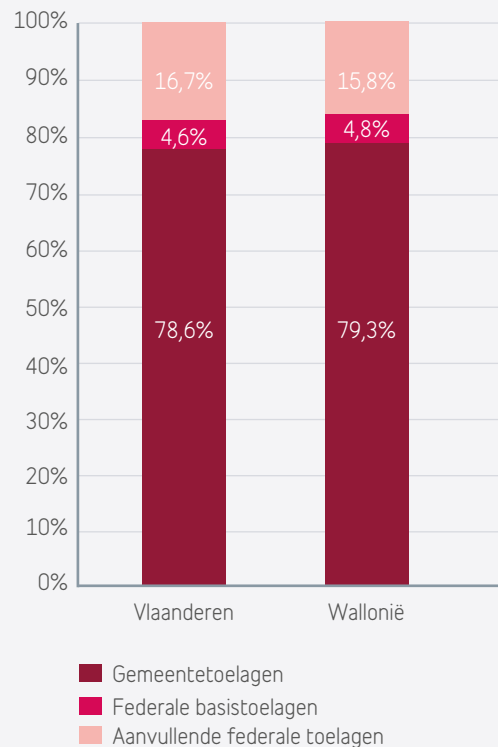
Voor het eigen dienstjaar 2017 ramen we via extrapolatie dat de 34 hulpverleningszones op hun budget gewone uitgaven noteren voor een totaalbedrag van 746,9 miljoen EUR (74 EUR per inwoner). Dit bedrag ligt 4,1% hoger dan in 2016. De groei van de ontvangsten is daarmee ook hoger dan die van de uitgaven.

Net zoals bij de gewone uitgaven liggen de gewone ontvangsten van de Waalse zones uitgedrukt in EUR per inwoner hoger dan in de Vlaamse zones: respectievelijk 94 EUR tegen 63 EUR.

Van de ontvangsten komt 93% uit overdrachten van andere overheidsniveaus die de werking van de hulpverleningszones financieren, tegenover slechts 7% vergoeding uit prestaties. De toename van de overdrachten met 4,6% verklaart dan ook volledig het hogere ontvangstenbudget.

De **ontvangsten uit overdrachten**, voorzien volgens het wettelijke kader van de hervorming, vormen met 650,4 miljoen EUR of 65 EUR per inwoner de belangrijkste bron van inkomsten van de zones.

Verdeling van de toelagen tussen federaal en gemeenten, per regio - Budget 2017



De **gemeentetoelagen** vormen de belangrijkste bron van gewone ontvangsten van de hulpverleningszones. Zij worden in principe bepaald op basis van een consensus tussen de gemeenten van elke zone. Komt men niet tot een overeenkomst, dan is het de provinciegouverneur die de knoop moet doorhakken, rekening houdend met de criteria die werden vastgelegd bij koninklijk besluit. Het gaat dan om criteria zowel m.b.t. de gemeente (oppervlakte, aanwezige risico's, gemiddelde interventietijd op gemeentelijk grondgebied, financiële draagkracht) als m.b.t. de bevolking (de residentiële en de beroepsactieve bevolking, met een weging van op zijn minst 70%, het kadastraal inkomen en het belastbaar inkomen).

De **federale basisdotatie** is met 32,1 miljoen EUR of 3,2 EUR per inwoner de tweede grootste bron van inkomsten voor de hulpverleningszones. Dit krediet dat ingeschreven staat in de federale begroting, wordt verdeeld over de diverse zones op basis van een verdeelcoëfficiënt berekend als een gewogen gemiddelde van de volgende coëfficiënten: het percentage van de bevolking van de zone in alle zones samen (70%), het percentage van de beroepsactieve bevolking van de zone in alle zones samen (15%), het percentage van het kadastraal inkomen van de zone in alle zones samen (5%), het percentage van het belastbaar inkomen van de zone in alle zones samen (5%), het percentage van de aanwezige risico's van de zone in alle zones samen (10%) en het percentage van de oppervlakte van de zone (15%). Alle zones krijgen die dotatie toegewezen.

De wetgever heeft eveneens een **aanvullende federale dotatie** voorzien ter compensatie van de operationele kosten van de zones. Die dotatie van 111,9 miljoen EUR bestaat uit vier delen:

- > een bedrag m.b.t. de eindeloopbaanmaatregelen: het federaal krediet wordt verdeeld over de zones, afhankelijk van het aantal professionele brandweerlieden van de zone;
- > een bedrag voor de operationele werking van de zone: het federaal krediet wordt verdeeld over de zones, afhankelijk van het aandeel van de zone in de totale bevolking en van het aandeel van de oppervlakte van de zone in de totale oppervlakte;
- > een bedrag voor het mandaat van commandant van de zone, dat bepaald wordt bij koninklijk besluit;
- > een bedrag voor de harmonisering van de statuten, dat eveneens bepaald wordt bij koninklijk besluit.

De zones hebben die bedragen in hun begroting ingeschreven, hetzij apart, hetzij globaal. De federale toelagen voor 2017 nemen toe met 5% en verklaren de sterke toename van de ontvangsten. Uit de gemeentebudgetten bleek daarentegen al dat de gemeentetoelagen voor de brandweertzones eerder iets terugliepen in 2017 voor de Vlaamse zones en stabiel bleven voor de Waalse zones.

Door alle federale en gemeentelijke dotaties samen te voegen, is het mogelijk de verhouding tussen de bijdrage van de gemeenten en die van het federale niveau in de financiering van de hulpverleningszones te berekenen.

Voor 2017 komen we uit op een verdeling 79% - 21% tussen de gemeentelijke en de federale financiering van de hulpverleningszones. Dat is een verbetering in vergelijking met de situatie 90% - 10% van vóór de hervorming en een lichte verbetering tegenover de eerste analyse in 2016. Er is echter nog groeimarge in de richting van een evenwichtige financiering van 50% federaal en 50% gemeenten, zoals ook werd vooropgesteld bij de hervorming.

De **overige ontvangsten uit overdrachten** bestaan uit

- > een dotatie voor dringende medische hulpverlening;
- > een dotatie van de provincie voor de Naamse zones en enkele Luikse; en
- > in bepaalde zones bijdragen van de privésector, wellicht voor het dekken van bepaalde specifieke risico's.

De hulpverleningszones kunnen zich laten vergoeden voor geleverde diensten, zoals bijvoorbeeld in het kader van dringende medische hulpverlening (ziekenwagens). De hervorming voorziet en omkadert dit. Die inkomsten worden in de begroting opgenomen als ontvangsten uit **prestaties** en kwamen in 2017 uit op 52,7 miljoen EUR of 5 EUR per inwoner. Een groot deel van de opbrengst uit prestaties komt voort uit het inzetten van de ziekenwagens.









Gemeente



Provincie



OCMW

**AGB**

Autonom  
gemeentebedrijf

**APB**

Autonom  
provinciebedrijf



OCMW-vereniging  
(zorgbedrijf)



Politiezone



Hulpverleningszone

Deze studie werd gerealiseerd door:

Anne-Leen Erauw en Arnaud Dessoy  
Research Belfius Bank  
Tel.: 02 222 56 10  
E-mail : [belfius-research@belfius.be](mailto:belfius-research@belfius.be)

De studie alsook de bijbehorende statistieken  
kunnen geraadpleegd worden op Publink en  
op [www.belfius.be/onzestudies](http://www.belfius.be/onzestudies).

