

A woman with blonde hair is shown in profile, looking towards the right. Her face is semi-transparent, allowing a view of a dense cityscape, likely Brussels, with many buildings and a prominent church spire. The background is a hazy, overcast sky.

De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen

Budget 2016

Budget 2016: nationale trends en regionale verschillen

Net zoals de andere openbare besturen in dit land, maakten de lokale besturen een budget op voor 2016 tegen de achtergrond van een socio-economische context die weinig groeivoorzichten biedt. Zowel in hun financieringsbronnen als in hun uitgaven merken lokale besturen daarbij de invloed van hervormingen die in werking treden, denken we maar aan de pensioenhervorming, de invoering van de hulpverleningszones, de taxshift ...

Hun bewegingsruimte wordt bovendien beperkt door het engagement in het kader van het budgettair stabiliteitspact, waarmee alle bestuursniveaus samen een terugkeer voorzien naar het evenwicht van de Belgische overheidsfinanciën.

Deze analyse neemt de financiën van de lokale besturen onder de loep. In de cijfers komen niet alleen de gemeenten aan bod, maar ook de provincies, OCMW's, politiezones en, voor het eerst, de hulpverleningszones. Die laatste

werden opgericht in het kader van de hervorming van de brandweerdiensten en zijn sinds 2016 allemaal operationeel.

Belfius licht uiteraard voor het hele land de evolutie toe van de lokale financiën. Door de diverse institutionele hervormingen behoort de organisatie van de lokale besturen nu echter vrijwel uitsluitend tot de bevoegdheid van de Gewesten. De toenemende regionale differentiatie maakt dat een financiële vergelijking steeds minder opgaat. Zowel het reglementair kader verschilt (organieke wet, toezicht, boekhoudkundige regels ...) als de financieringssystemen (fondsen, toelagen, mechanismen voor fiscale compensatie ...). Dat is de reden waarom deze studie voortaan uit drie afzonderlijke publicaties bestaat, één voor elke regio¹.

Vooraleer dieper in te gaan op de lokale besturen in Vlaanderen bespreken we eerst de nationale trends én de specifieke regionale evoluties.

De lokale besturen vormen een niet te verwaarlozen economisch en financieel gewicht

Alle lokale besturen samen (gemeenten, provincies, OCMW's, politie- en hulpverleningszones) noteren een geaggregeerd budget van 33,9 miljard EUR in 2016, d.w.z. 3 029 EUR per inwoner.

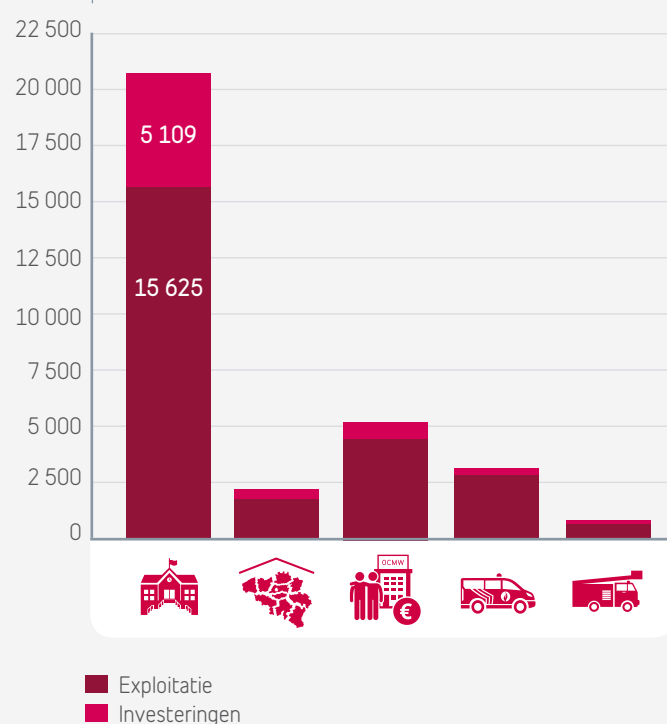
De exploitatie-uitgaven komen uit op 27,4 miljard EUR (of 81 %), terwijl de investeringsuitgaven 6,6 miljard EUR (of 19 %) bedragen.

In tegenstelling tot de voorbije jaren is het volume aan investeringsprojecten, dat in bepaalde regio's historisch laag lag, toegenomen met 8,7 %. De exploitatie-uitgaven (personeel, werking enz.) blijven daarentegen goed onder controle en laten een zeer matige groei optekenen van 1,1 %.

Bij de lokale besturen nemen de gemeenten 61 % van de totale uitgaven voor hun rekening, tegen 21 % voor de OCMW's, 9 % voor de politiezones, 6 % voor de provincies en 2 % voor de hulpverleningszones. Bij de investeringen is het overwicht van de gemeenten nog meer uitgesproken, aangezien zij alleen al voorzien in 78 % van de investeringsuitgaven van de lokale sector.

Op regionaal vlak vertegenwoordigen de Vlaamse lokale besturen 53 % van de totale lokale uitgaven, tegen 34 % voor de Waalse en 14 % voor de Brusselse lokale besturen.

MIO EUR | Financieel gewicht van de lokale sector - Budget 2016



1 Alle publicaties per regio zullen permanent beschikbaar zijn in PDF-formaat op www.belfius.be/onzestudies.

De exploitatie-uitgaven blijven onder controle

➤ Een heel lichte stijging met 1,1 %

In de budgetten 2016 voorzien de lokale besturen voor bijna 27,4 miljard EUR aan exploitatie-uitgaven, wat een lichte stijging is van gemiddeld 1,1 % ten opzichte van 2015. Die zwakke evolutie van de exploitatie-uitgaven zou in werkelijkheid evenwel fors kunnen uitvallen dan verwacht door een lichte toename van de inflatie (1,6 % in 2016 tegen 0,56 % in 2015 volgens het Federaal Planbureau). De inflatie zal immers een invloed hebben op de personeelsuitgaven (spilindex) en op de werkingskosten van de overheid in 2016.

Die evolutie vertoont lichte verschillen naargelang van de regio's, het type bestuur en de uitgavencategorie. De toename van de exploitatie-uitgaven is bijzonder klein in Brussel (+0,4 %) en Vlaanderen (+0,9 %), terwijl ze iets hoger ligt in Wallonië (+1,8 %).

➤ De personeels- en werkingsuitgaven: een beperkte stijging met 0,9 %

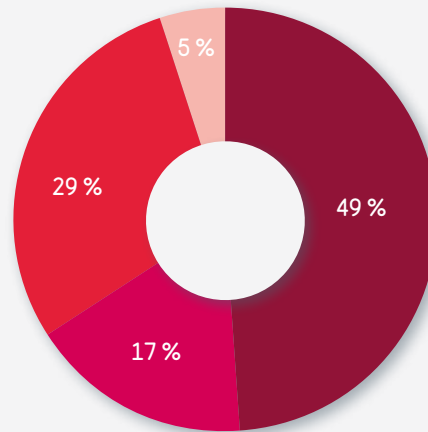
Voor alle lokale besturen van het land samen komen de personeels- en de werkingsuitgaven uit op respectievelijk 13,4 miljard EUR en 4,5 miljard EUR, dat is samen 66 % van de totale exploitatie-uitgaven. Hun evolutie is goed onder controle, met een beperkte stijging van 0,9 %, zowel voor de werkings- als de personeelsuitgaven.

De zeer zwakke evolutie van de personeelsuitgaven kan in de eerste plaats worden verklaard door het feit dat de lokale besturen er zijn van uitgegaan dat in 2016 de spilindex voor het openbaar ambt niet zou overschreden worden (en er dus geen indexeringsmet 2 % van de lonen en de sociale uitkeringen zou komen). In werkelijkheid is die overschrijding er vroeger gekomen dan verwacht (nl. in mei 2016) en dat zal dus vanaf de tweede jaarhelft van 2016 een weerslag hebben op de loonkosten.

Dat de personeelsuitgaven slechts licht stijgen, is eveneens het gevolg van de besparingsmaatregelen die bepaalde lokale besturen namen om het aantal lokale ambtenaren te doen stabiliseren of in te krimpen (door personeel dat met pensioen gaat niet te vervangen, tijdelijke contracten niet te verlengen, of in bepaalde extreme gevallen zelfs over te gaan tot ontslag).

Op basis van de statistieken van DIBISS komt het aantal werknemers in de lokale besturen² van het land uit op 218 517 voltijdse equivalenten einde 2015, wat een daling is met meer dan 5 000 VTE's (-2,3 %) ten opzichte van einde 2012.

Structuur van de exploitatie-uitgaven van de lokale sector - Budget 2016



■ Personeel
■ Werking
■ Overdrachten
■ Schuldutgaven
■ Overboekingen

De personeelsinkrimping doet zich vooral voor in Vlaanderen (-4,5 %) en in iets minder sterke mate in Wallonië (-0,6 %). De Brusselse lokale besturen laten daarentegen een stijging optekenen van het personeelsbestand met 2,5 %, hoofdzakelijk als gevolg van de forse demografische aangroei, de grotere vraag naar sociale bijstand (OCMW's), en de invulling van het kader in de politiezones.

Beide evolutiefactoren compenseren de financiële impact die de geleidelijke invoering van de pensioenhervorming van het statutair personeel met zich meebracht (met een progressieve stijging van de bijdragepercentages zoals voorzien in de wet van 24 oktober 2011)³.

² Enkel voor de gemeenten, provincies, OCMW's, politiezones en hulpverleningszones.

³ Voor meer details verwijzen wij naar fiche nr. 9 "de pensioenlasten van de lokale ambtenaren" van de publicatie over de financiële uitdagingen van de nieuwe gemeentelijke bestuursperiode (2013-2018) - www.belfius.be/FinanciëleUitdagingen.

➤ De overdrachtuitgaven: de stijging van de toelage aan de OCMW's stabiliseert in 2016

De overdrachtuitgaven omvatten de toelagen die de lokale besturen doorgaans (verplicht) toekennen aan andere lokale besturen of aan gezinnen en verenigingen. Ze bedragen in het budget 2016 7,9 miljard EUR of 29 % van de exploitatie-uitgaven en blijven sterker toenemen (+1,9 %) dan de andere uitgavencategorieën, maar het verschil is flink afgenomen.

Als gevolg van de regeringsmaatregelen voor de hervorming van het stelsel van de werkloosheidsuitkeringen (uitsluiting van langdurig werklozen en degressiviteit van de uitkeringen), waren in 2015 de uitgaven voor sociale bijstand van de OCMW's fors gestegen (met 4,8 % in Vlaanderen en met bijna 15 % voor het leefloon in Wallonië en in Brussel).

De officiële cijfers van de POD Maatschappelijke Integratie voor het jaar 2015 maken dan ook gewag van een historische stijging (+12,4 %) van het aantal begunstigen van het recht op maatschappelijke integratie.

De toename van die kosten kwam bij de gemeenten terecht die zoals wettelijk bepaald het exploitatietekort van het OCMW moet dekken via de gemeentelijke toelage. Vooral in de grote steden is dit voelbaar omdat die meer te maken krijgen met de gevolgen van een verarmende bevolking. Volgens het budget 2016 is de toename van de toelage aan de OCMW's gestabiliseerd.

De gemeenten komen eveneens in grote mate tussen in het kader van het veiligheidsbeleid, via de dotatie aan de politiezones of de nieuwe hulpverleningszones (brandweer).

De gemeentelijke toelage dekt immers iets meer dan 60 % van de totale financiering van de politiezones (1,8 miljard EUR) en bijna 75 % van die van de hulpverleningszones (527 miljoen EUR).

Voor de nieuw opgerichte hulpverleningszones bedraagt de gemiddelde gemeentelijke toelage 52 EUR per inwoner. Terwijl de begrotingsmiddelen die werden toebedeeld aan de brandweer niet significant zijn geëvolueerd in vergelijking met 2015, loopt de individuele evolutie sterk uiteen. De oprichting van de hulpverleningszones heeft immers gezorgd voor een zekere herschikking van de bijdragen die de gemeenten leveren voor de financiering van de brandweer (met toelagen die variëren van minder dan 20 EUR per inwoner tot meer dan 150 EUR per inwoner). Bovendien hebben sommige gemeenten in hun budget zowel de achterstallige dotaties ingeschreven in het kader van het oude systeem als de toelage aan de nieuwe hulpverleningszone.

➤ De financiële lasten zijn zeer stabiel en dalen zelfs

Tot slot vertegenwoordigen de financiële lasten met de rentebetalingen en de schuldaflossingen 5 % van de exploitatie-uitgaven⁴.

Hun relatieve gewicht verschilt sterk naargelang van het type bestuur. Gemeenten en provincies bij wie ook het merendeel van de investeringen geconcentreerd zit (vooral gefinancierd via leningen) wegen hier het zwaarst door. In de huidige context van historisch lage rentevoeten zijn de financiële lasten van de lokale besturen nu al verscheidene jaren zeer stabiel, en laten zij in 2016 een verdere daling optekenen met 1,8 %.

2016: alle 34 nieuwe hulpverleningszones operationeel

2016 is een sleuteljaar voor de hervorming van de civiele bescherming: de 34 nieuwe hulpverleningszones zijn eindelijk allemaal operationeel. Hierin worden de vroegere 250 Vlaamse en Waalse brandweerdiensten opgenomen.

Als nieuwe lokale entiteiten vertegenwoordigen ze niet minder dan 710,5 miljoen EUR (71 EUR per inwoner) aan exploitatie-uitgaven, die in hoofdzaak te maken hebben met de kosten voor de operationele opdrachten die de brandweer uitvoert (78 % van de totale uitgaven betreft personeelskosten).

Ook al kunnen de zones sommige van hun prestaties factureren, toch zijn het vooral de dotaties van de federale overheid en van de gemeenten die zorgen voor de financiering van hun werking (90 % van de totale ontvangsten). Momenteel bedraagt het aandeel in de financiering van de zones 20 % voor het federale niveau en 80 % voor de gemeenten. Er is dus nog marge voor groei in de richting van een evenwichtige financiering van 50 % federaal en 50 % door de gemeenten, zoals ook werd vooropgesteld bij de hervorming.

Ten slotte plannen de hulpverleningszones investeringen van 81,5 miljoen EUR (8 EUR per inwoner) in 2016, vooral in voertuigen en bedrijfsuitrusting (82 % van de investeringen). De financiering van die investeringen wordt voor 46 % mogelijk gemaakt via kapitaaltoelagen (federaal en gemeentelijk), terwijl de leningen voor 34 % zullen bijdragen.

⁴ Als we geen rekening houden met de kapitaalaflossingen van de lokale besturen in Vlaanderen, waarvan de aflossingen theoretisch gezien deel uitmaken van de "overige financieringsverrichtingen" (BBC).

De exploitatie-ontvangsten kennen een beperkte stijging van 1,9 %

Om het budget in evenwicht te houden, zouden de lokale besturen idealiter moeten kunnen rekenen op een toename van de ontvangsten die vergelijkbaar is met die van de uitgaven. Volgens onze analyse komen de exploitatie-ontvangsten in 2016 uit op 28,6 miljard EUR, wat een toename is met slechts 1,9 % in vergelijking met 2015.

➤ De belastingontvangsten: een groei van 3,2 %, maar opgelet met de conclusie

De belastingontvangsten van de lokale besturen bedragen 10 miljard EUR, dat is gemiddeld 892 EUR per inwoner, en vormen 35 % van de exploitatie-ontvangsten. De fiscale bevoegdheid van de lokale besturen zit evenwel geconcentreerd bij de gemeenten en de provincies. Voor die laatste categorie is de fiscaliteit de belangrijkste financieringsbron die op zich al meer dan 50 % levert van hun exploitatie-ontvangsten.

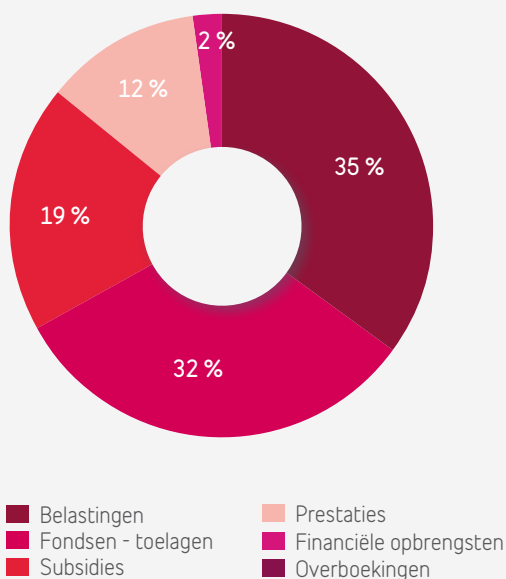
Die ontvangsten bestaan uit de zogenaamde aanvullende belastingen (de aanvullende personenbelasting en de onroerende voorheffing) voor meer dan 8,3 miljard EUR (of 83 %) en de specifieke gemeentelijke of provinciale belastingen voor 1,7 miljard EUR (of 17 %).

De belastingontvangsten laten op basis van de budgetramingen 2016 een groei optekenen van 3,2 %, een stijging die gevoelig hoger ligt dan die van de uitgaven. De stijging van de belastingontvangsten in 2016 is sterker in Wallonië (+4,5 %), blijft hoog in Brussel (+3,8 %) en ligt wat lager in Vlaanderen (+2,5 %).

Die relatief sterke evolutie van de belastingontvangsten kan niet worden verklaard door hogere aanslagvoeten, noch door een uitbreiding van de belastbare grondslag, maar is een rechtstreeks gevolg van inkohieringsproblemen voor de aanvullende belasting op de personenbelasting in 2015. De FOD Financiën heeft immers forse vertraging opgelopen bij de inkohieringswerkzaamheden, wat zich vertaalde in een minderontvangst voor de gemeenten (53 miljoen EUR minder in Brussel en 200 miljoen EUR in Wallonië, ± 25 % minder dan voorzien). De budgetraming voor 2016 is dus ietwat vertekend en overgewaardeerd doordat de niet-ontvangen inkomsten voor 2015 opnieuw werden meegerekend.

De gemiddelde aanslagvoet van de aanvullende belasting op de personenbelasting komt in 2016 uit op 7,5 %, nagenoeg ongewijzigd ten opzichte van het jaar daarvoor.

Structuur van de exploitatie-ontvangsten van de lokale sector - Budget 2016



De ontvangsten van de aanvullende belasting op de onroerende voorheffing daarentegen, vertonen geen erg sterke evolutie (tussen +0,6 % en +1,9 % afhankelijk van de regio). De aanslagvoet van de aanvullende belasting op de onroerende voorheffing laat geen noemenswaardige evolutie optekenen in 2016 (blijft gemiddeld 1 345 opcentiemen of 2 691 opcentiemen om te kunnen vergelijken met de Waalse en Brusselse aanslagvoeten).

We stellen eveneens een zekere vertraging vast in de stijging (+3,4 %) van de lokale belastingen in 2016 (zoals de parkeerbelasting, de afvaltaks, de belasting op tweede verblijven...). Die belastingen kenden de jaren voordien in de drie gewesten van het land een vrij dynamische evolutie (met een groei tussen 5 % en 10 %).

➤ **De fondsen en toelagen: een stijging met 2,2 %**

De ontvangsten uit fondsen en toelagen zijn in vrij bescheiden mate gestegen, nl. met 2,2 % in 2016, wat een mooie prestatie is gelet op de context van lage inflatie en begrotingssanering. Beide hebben een invloed op de belangrijkste overheden die de lokale besturen subsidiëren, vooral de Gewesten die de gemeenten en de provincies betoelagen, maar ook het federale niveau dat de OCMW's en de politiezones van toelagen voorziet. Die financiële overdrachten van andere bestuursniveaus vertegenwoordigen 51 % van de totale exploitatie-ontvangsten van het budget 2016.

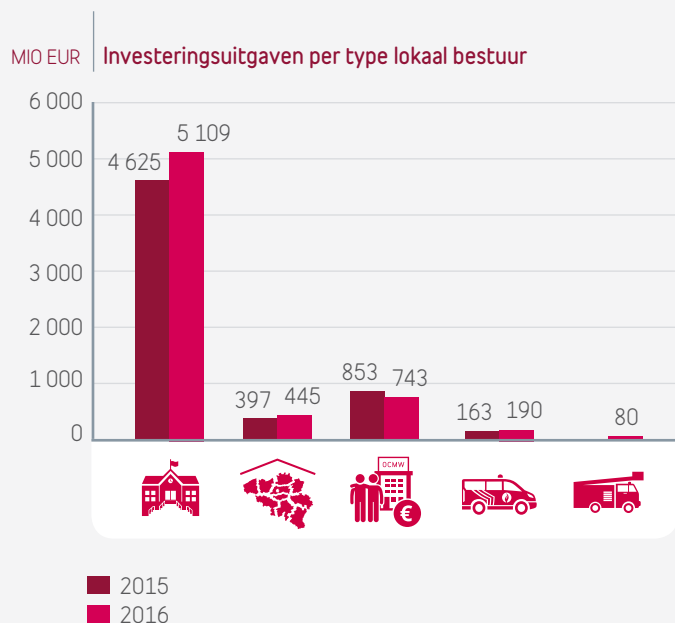
➤ **De eigen ontvangsten: een belangrijke financieringsbron voor de OCMW's**

Ten slotte nemen de eigen ontvangsten 14 % van de exploitatie-ontvangsten voor hun rekening. Ze worden gegenereerd door de activiteit van lokale besturen (prestaties) of vormen ontvangsten uit het gemeentelijk patrimonium (huur, financiële opbrengsten).

Binnen deze categorie zijn de ontvangsten uit prestaties duidelijk sterker vertegenwoordigd met 3,4 miljard EUR (12 %) in het budget 2016. Relatief gesproken vormen zij een belangrijke financieringsbron voor de OCMW's (via een bijdrage die de begunstigden van diensten betalen zoals een bijdrage voor maaltijden en hulp aan huis, dagprijs rusthuis...). Voor alle OCMW's van het land dragen ze gemiddeld voor meer dan 25 % bij tot de exploitatie-ontvangsten, met grote verschillen naargelang van de regio.

De financiële opbrengsten (rente, dividenden) vertegenwoordigen nog slechts minder dan 650 miljoen EUR, d.w.z. 2 % van de exploitatie-ontvangsten (vooral voor de gemeenten) en dalen in 2016 verder met bijna 8 %. Die evolutie ligt in het verlengde van de structurele daling van de dividenden van de intercommunales voor gas- en elektriciteitsdistributie na de vrijmaking van de energiemarkt, en heeft ook, zij het in mindere mate, te maken met de impact van de lagere rente op de rendementen van de thesaurie-overschotten.

De evolutie van de overheidsinvesteringen verschilt naargelang van de regio



Net zoals in vele Europese landen, zijn de lokale besturen belangrijke investeerders in de overheidssector. Volgens cijfers van de nationale rekeningen vertegenwoordigen de investeringen van de lokale sector bijna 40 % van de bruto-investeringen in vaste activa van de overheid.

In vergelijking met de exploitatie-uitgaven schommelen de investeringsuitgaven veel sterker van jaar tot jaar. Naast een cyclisch effect dat te maken heeft met de gemeentelijke bestuursperiode, zijn de investeringsprojecten van de lokale besturen zeer gevoelig voor het economisch klimaat, de demografische evolutie en de beschikbare budgettaire marge.

Enige nuance is hier op zijn plaats: de evolutie van de geplande investeringsramingen in het budget kent een relatief lage realisatiegraad (tussen 50 % en 60 %).

De investeringen die de lokale sector in het budget 2016 voorziet, komen uit op 6,6 miljard EUR, tegen 6,0 miljard EUR in 2015. Dat is een toename met 8,7 %.

Die groei wordt in hoofdzaak gedragen door de gemeenten (+10,5 %) die op zich al meer dan 75 % vertegenwoordigen van het investeringsvolume van alle lokale besturen samen.

De dynamiek van de gemeentelijke investeringsprojecten verschilt naargelang de regio. In **Vlaanderen** blijven de investeringsramingen in 2016 op hetzelfde niveau⁵ van 3,5 miljard EUR als in 2015. Die evolutie moet worden genuanceerd binnen het kader van het eerste meerjarenplan 2014-2019 van de Beleids- en beheerscyclus (BBC). De investeringspiek die het meerjarenplan 2014-2019 aanvankelijk voorzag, bleek een overramping te zijn. Het wees eerder op de intentie van de lokale sector om tijdens de bestuursperiode een zeker volume aan investeringsplannen op de beleidsagenda te zetten. Het budget 2016 bevestigt dat het investeringsvolume verder over de resterende jaren van de bestuursperiode wordt gespreid.

Voorals in **Wallonië** zijn de investeringsprojecten van de gemeenten volgens het budget 2016 vrij spectaculair gestegen (+25 %). In 2015 werd al een eerste opleving van 9,5 % vastgesteld, maar die toename volgde eigenlijk na

twee opeenvolgende dalingen van meer dan 15 % in 2013 en 2014. Wat we nu zien, is dan ook veeleer een terugkeer naar een normaal investeringsniveau dan een echte piek in de investeringsprojecten.

In het **Brussels Gewest** stellen we eveneens een toename vast van de gemeentelijke investeringen (+6,8 %) en vooral bij de OCMW's (+30 %). Die evolutie ligt in het verlengde van de investeringsinspanning die niet was afgenomen in het begin van de gemeentelijke bestuursperiode, in tegenstelling tot wat in de andere twee regio's werd opgetekend. Door de uitzonderlijk forse demografische ontwikkeling van de voorbije jaren, hebben de lokale besturen met de steun van het Gewest het hoofd moeten bieden aan een dringende vraag naar openbare infrastructuur.

Conclusie: de budgetsaldi blijven globaal behouden

De toenemende verschillen op het vlak van de boekhoudkundige reglementering en de vereiste evenwichten die worden opgelegd aan de lokale overheden in de drie regio's van het land, maken het erg moeilijk om een globaal beeld te geven van de evolutie van de begrotingssaldi voor de lokale sector. Daarom bespreken we de budgetsaldi per regio.

➤ Vlaamse lokale besturen: meer dan vier gemeenten op vijf hebben een positieve autofinancieringsmarge

Het structurele evenwichtscriterium van de autofinancieringsmarge gaat na in hoeverre de exploitatie-ontvangsten duurzaam de uitgaven voor leningen dekken (interest en aflossingen). Alle gemeenten voorzien dat ze tegen het einde van het meerjarenplan, zoals verplicht, in evenwicht zullen zijn, met een autofinancieringsmarge van nul of meer. Meer dan vier gemeenten op vijf hebben in 2016 hiervoor al voldoende financieel draagvlak en beantwoorden dus aan dit evenwichtscriterium. In 2016 verdubbelt de gemeentelijke autofinancieringsmarge ten opzichte van wat voorzien was en bedraagt 276 miljoen EUR. Dit extra financieel draagvlak kan worden besteed aan investeringen. De marge vormt zo een financiële buffer die in 2016 is toegenomen door een hogere raming van de belastingontvangsten.

Voor OCMW's geldt nog een extra voorwaarde: de som van de autofinancieringsmarge over de jaren van het meerjarenplan moet minstens nul of positief zijn. In 2016 geven twee OCMW's op drie een positieve AFM te zien. De totale marge is kleiner dan voor de gemeenten en bedraagt 2,5 miljoen EUR.

Het begrotingssaldo van de politiezones in 2016 blijft positief voor het eigen dienstjaar (16,2 miljoen EUR) en neemt toe voor het algemeen totaal (tot 20,5 miljoen EUR). De saldi van de hulpverleningszones zijn eveneens positief en bedragen 6 miljoen EUR of 1,4 % van hun ontvangsten.

➤ Waalse lokale besturen: nagenoeg alle gemeenten dienden in 2016 voor het eigen dienstjaar een budget in evenwicht in

Alle Waalse lokale besturen samen geven voor het budget 2016 een overschot te zien van 129 miljoen EUR voor het eigen dienstjaar en van 335 miljoen EUR voor het algemeen totaal (d.w.z. met inbegrip van het resultaat van voorgaande dienstjaren en de overboekingen). Relatief gezien vertegenwoordigt het saldo van het dienstjaar slechts 1,4 % van de exploitatie-ontvangsten (dichtbij een evenwicht), terwijl het overschot voor het algemeen totaal 3,5 % van de ontvangsten van de lokale besturen uitmaakt.

Die begrotingsoverschotten worden vooral door de gemeenten gegenereerd en, in mindere mate, door de provincies, terwijl de OCMW's en de politiezones een lichtjes deficitaire situatie voor het eigen dienstjaar laten optekenen.

⁵ Bedrag zonder de investeringen van de autonome gemeente- en provinciebedrijven (AGB - APB). Voor de in 2015 nieuw opgerichte hulpverleningszones zijn er geen bedragen over 2015 beschikbaar.

De Waalse gemeenten hebben voor het eigen dienstjaar een overschot van 125 miljoen EUR of 2,5 % van hun gewone ontvangsten. Dat overschot is meer dan verdubbeld in vergelijking met het begrotingsjaar 2015. Die evolutie wordt in werkelijkheid gunstig beïnvloed door het opnieuw begroten in 2016 van een groot deel van de opbrengsten van de aanvullende belasting op de personenbelasting die in 2015 niet werd ingekohierd (zie hierboven). Nagenoeg alle gemeenten hebben in 2016 voor het eigen dienstjaar een budget in evenwicht ingediend zoals aanbevolen door de Waalse Regering (in de budgetcirculaire). Voor het algemeen totaal komt het saldo van de Waalse gemeenten uit op 321 miljoen EUR, wat overeenstemt met 5,8 % van de gewone ontvangsten. Dat laatste is evenwel een aanzienlijke terugval (-35 miljoen EUR) als gevolg van de gevoelige verslechtering van het resultaat van de voorgaande dienstjaren (overgedragen boni of mali).

➤ Brusselse lokale besturen: een groot contrast tussen de gemeenten onderling

De Brusselse lokale besturen vertonen samen een klein overschot van 12 miljoen EUR voor het eigen dienstjaar in het budget 2016 en een overschot van 134 miljoen EUR voor het algemeen totaal. Relatief gezien vertegenwoordigt het overschot van het dienstjaar maar 0,3 % van de exploitatie-ontvangsten, dus vormt het bijna een evenwicht. Het overschot voor het algemeen totaal is duidelijk toegenomen, aangezien het nu 3,4 % van de ontvangsten van de lokale besturen vertegenwoordigt, tegen 1,8 % in 2015.

Wat meer specifiek de Brusselse gemeenten betreft, geeft het saldo van het eigen dienstjaar een klein overschot van 1,3 miljoen te zien, tegen een tekort van 13 miljoen EUR in 2015. In dit saldo is reeds de regionale steun opgenomen van 30 miljoen EUR ten voordele van gemeenten in financiële moeilijkheden. Bovendien wordt, net zoals bij de Waalse gemeenten, het saldo eigen dienstjaar eveneens gunstig beïnvloed door het opnieuw budgetteren in 2016 van een groot deel van de aanvullende belasting op de personenbelasting dat niet werd ingekohierd in 2015 (vertraging bij de inkohiering). Er is ook een vrij groot contrast tussen de 9 Brusselse gemeenten met een tekort (-11,6 miljoen EUR) en de 10 gemeenten met een overschot (12,9 miljoen EUR).

Voor het algemeen totaal vertonen de Brusselse gemeenten een overschot van 106 miljoen EUR, wat een lichte stijging is van 39 miljoen EUR ten opzichte van 2015. Relatief gesproken komt het saldo voor het algemeen totaal uit op 4,7 % van de gewone ontvangsten (tegen 2,8 % in 2015).

Het is zo dat de begrotingssaldi, zoals opgetekend in de boekhouding van de lokale besturen, fundamenteel vrij sterk verschillen van de saldi zoals ze worden vastgesteld volgens de Europese normen (ESR) die worden gebruikt in het kader van het budgettair stabiliteitspact⁶. Een evenwichtstoestand volgens het boekhoudkundig kader van de lokale besturen betekent, paradoxaal genoeg, niet automatisch dat er een evenwichtstoestand is volgens de Europese normen.

Lokale besturen zullen de eerstvolgende drie jaar geconfronteerd blijven met grote uitdagingen

De belangrijkste financiële uitdagingen zijn:

- de verdere implementatie van de **pensioenhervorming** voor het statutair personeel van de lokale besturen (en vooral de gevolgen van de onvermijdelijke stijging van de responsabiliseringsbijdrage);
- de gevolgen van de uitvoering van de nieuwe **staatsvorming** (overheveling van bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten en hervorming van de bijzondere financieringswet);
- de toenemende kosten voor **sociale bijstand** (verarming en kosten voor de toestroom van migranten) en **veiligheid** (vooral via de toenemende gemeentelijke toelage aan de politiezones en die aan de recent opgerichte hulpverleningszones);
- de uitdaging van de **demografische evolutie**, meer bepaald de problematiek van de vergrijzing van de bevolking of de gevolgen van de sterke demografische expansie in de grootsteden (en in het bijzonder in de Brusselse gemeenten);
- de gevolgen van de **taxshift**, zoals ze werd goedgekeurd door de federale regering, en die tussen 2016 en 2021 zal leiden tot een geleidelijke uitholling van de belastbare basis voor de gemeentelijke aanvullende personenbelasting. Volgens ramingen van de FOD Financiën gaat het, zonder 'terugverdieneffecten', om een vermindering van 8 % tot 10 % van de opbrengst van de gemeentelijke personenbelasting;
- de deelname van de lokale besturen aan het **budgettair stabiliteitspact**, dat voorziet in een terugkeer naar het evenwicht van de Belgische overheidsfinanciën in 2018 (volgens de ESR 2010-normen). De Europese richtlijn van 8 november 2011⁷ tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten hield overigens nieuwe vereisten in voor de lokale besturen in termen van begrotingskalender, reporting en controle van de boekhoudstaten.

6 Cf. thema-analyse "De lokale besturen in het kader van het budgettair stabiliteitspact en de ESR-normen" - mei 2015 - www.belfius.be/onzestudies
7 Richtlijn 2011/85/EU van de Europese Raad

De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen

Budget 2016

Trends	10
Financieel gewicht Vlaamse lokale sector	12
Uitgaven	14
Exploitatie-uitgaven stijgen trager dan de ontvangsten	14
Beperkte stijging van de personeelskosten ondanks oplopende pensioenbijdragen	15
Lokale besturen stellen minder personeel tewerk	18
Toegestane werkingsubsidies: gemeentetoelagen aan politiezone en OCMW blijven op niveau	20
OCMW's zien hun uitgaven sociale dienst oplopen	23
Financiële uitgaven dalen verder, werkingskosten blijven onder controle	25
Investerings gespreid over de resterende jaren van de bestuursperiode	26
Ontvangsten	31
Exploitatie-ontvangsten stijgen sneller dan de uitgaven	31
Belastingen stijgen verder zonder dat de aanslagvoeten verhogen	32
Verschuiving van specifieke subsidies naar algemene toelagen	34
Financiële opbrengsten nemen steeds verder af en opbrengsten uit werking blijven stabiel	35
Financiële situatie	37
De gemeenten bouwen een buffer op	37
Financieel evenwicht van het budget 2016	41
De lokale besturen en het veiligheidsbeleid	42
De financiën van de hulpverleningszones	42
De financiën van de politiezones	48

Trends budget 2016

- Steden en gemeenten vormen de kern van de lokale sector, zowel voor de exploitatie- als de investeringsuitgaven. Samen met OCMW's, provincies, politiezones en hulpverleningszones noteren ze een **uitgavenbudget** van 17,9 miljard EUR.
- Belfius zorgt voor een primeur met de eerste cijfers over de sinds 2015 opgerichte **hulpverleningszones** (brandweer). Uit de analyse blijkt dat deze goed zijn voor een half miljard EUR budgetuitgaven.
- De intentie om te investeren blijft. Het **investeringsbudget** van de lokale besturen behoudt met 3,5 miljard EUR hetzelfde niveau⁸ als in 2015. Deze investeringsramingen bevestigen de intentie van vooral de gemeenten om tijdens de bestuursperiode investeringsplannen op de beleidsagenda te zetten. Omdat slechts 50 % tot 60 % van het voorziene volume voor 2014 en 2015 werd gerealiseerd, worden de budgetbedragen doorgerold naar de volgende jaren en zo worden de investeringen gespreid over de rest van de bestuursperiode.
- De **exploitatie-uitgaven** stijgen, maar trager dan de exploitatie-ontvangsten. Na een stabiel financieel jaar 2015 met weinig evolutie in de exploitatie-uitgaven en -ontvangsten, stijgen de exploitatie-uitgaven opnieuw (+0,9 %), maar ze nemen trager toe dan de ontvangsten (+1,7 %). Zo vergroot het exploitatie-overschot, vooral voor de gemeenten. Deze stijging komt bovenop de inflatie, die in 2016 lichtjes opliep tot 1,6 % (tegenover 0,56 % in 2015), en die door het overschrijden van de spilindex een invloed zal hebben op de personeelsuitgaven van de overheid en op de werkingskosten. Door de indexsprong in de loop van 2015 werden de personeelsuitgaven niet aangepast, wat voor de lokale besturen een meevaller betekende op het budget.
- Sinds 2013 is er 4,5 % minder personeel en de groei van de **personeelsuitgaven** blijft sterk onder controle. De trage groei (+1,1 %) komt er ondanks de toegenomen pensioenlast voor het vastbenoemde personeel (door het geleidelijk optrekken van de basisbijdragevoet tot 41,5 %). Gemeenten noteren een toename van de personeelskosten met 2,5 % bovenop de inflatie, politiezones een groei van 2,1 %. Lokale besturen stellen sinds 2013 ook steeds minder personeel tewerk; het aantal contractanten en vastbenoemden neemt geleidelijk af. In 2015 telden de lokale besturen 5 310 VTE minder dan in 2012 (-4,5 %).
- Samen met de gestegen personeelskosten zijn het de **toegekende werkingssubsidies** die de exploitatie-uitgaven opdrijven. Gemeenten en provincies staan werkingssubsidies toe aan andere lokale besturen. Vooral de gemeenten zien hun **toelage voor de politiezones** toenemen (+2,5 %) wegens de oplopende pensioenlast. De oorspronkelijk lage bijdragevoet voor het grotendeels vastbenoemde personeel in de politiezones bereikte immers het doelpercentage van 41,5 %. De gemeentelijke **toelage aan het OCMW** groeit minder sterk (+0,9 %) ondanks de hoger gebudgetteerde leefloonuitgaven waarvan een deel ten laste komt van de lokale sector. OCMW's voorzien dat hun uitgaven sociale dienst in 2016 sterk zullen oplopen (+6,1 %), voornamelijk door de grotere vraag naar leefloon. Door de beperking van de werkloosheidsvergoedingen kregen de OCMW's ook in 2015 al een grotere vraag naar steun.
- Door de lage rentestand en het uitstellen van leningen verminderen zowel de **financiële uitgaven** als de **financiële opbrengsten**.
- Gemeenten en provincies budgetteren een **verhoging van de belastingontvangsten** (+2,6 %) zonder de aanslagvoeten aan te passen. Vooral de aanvullende inkomensbelasting wordt hoger geraamd (+4 %), maar dat ligt gedeeltelijk aan de inhaalbeweging in 2016 na de vertraging bij de inkohiering en doorstorting van deze ontvangsten in 2015.

⁸ Bedrag zonder de investeringen van de autonome gemeente- en provinciebedrijven (AGB - APB). Voor de in 2015 nieuw opgerichte hulpverleningszones zijn er geen bedragen 2015 beschikbaar.

- De belastingcijfers houden nog geen rekening met de voorziene **impact van de taxshift** op de personenbelasting die ook voor de lokale besturen zal leiden tot een (tijdelijke) reductie van de belastingontvangsten indien de aanslagvoeten ongewijzigd blijven.
- Ook het **volume aan lokale belastingen** die de besturen zelf innen, gaat weer lichtjes vooruit (+4,1 %) na een stagnatie bij de vorige budgetopmaak.
- 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 het gemeentefonds worden toegevoegd.
- De **autofinancieringsmarge (AFM)** groeit verder aan. Dit structurele evenwichtscriterium gaat na of de exploitatie-ontvangsten duurzaam de uitgaven voor leningen kunnen dekken (interest en aflossingen). Volgens het meerjarenplan bij opmaak van het budget 2016 blijft deze financiële buffer ook de komende jaren op peil. Minder gemeentebesturen kampen met een negatieve AFM.
- De **politiezones** kennen twee belangrijke financieringsbronnen: de toelagen van de federale overheid en de gemeentetoelage. Deze laatste is goed voor 65 % van de totale toelagen aan politiezones en dekt ook 65 % van de gewone uitgaven. De financiële situatie van de Vlaamse politiezones blijft stabiel, ze behouden hun saldo eigen dienstjaar en krikken hun saldo algemeen totaal sterk op.
- De Vlaamse **hulpverleningszones** besteden 78,6 % van hun uitgaven aan personeelskosten en 18,4 % aan werking. De financiering komt voor 90 % uit toelagen van de gemeenten en de federale overheid. De verhouding tussen beide toelagen bedraagt 80 % - 20 %.

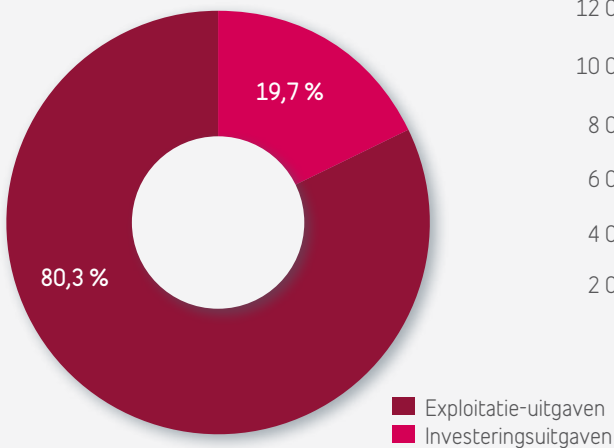
Financieel gewicht van de Vlaamse lokale sector

De Vlaamse lokale sector: een financieel en economisch zwaargewicht van ruim 18 miljard EUR

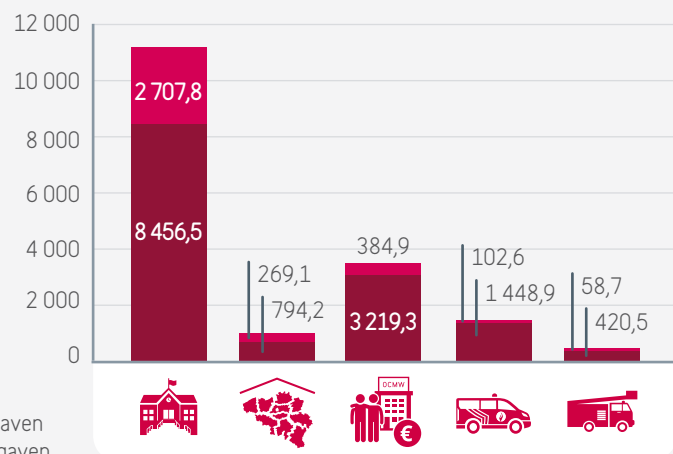
Steden en gemeenten vormen de kern van de lokale sector⁹. Hun uitgavenbudget 2016 bedraagt meer dan 17 miljard EUR¹⁰. Zo'n 19,7 % hiervan zijn investeringsuitgaven. Samen met OCMW's, provincies, politiezones en hulpverleningszones is de sector goed voor 17,9 miljard EUR, waarvan een half miljard EUR voor de nieuw opgerichte hulpverleningszones (brandweer).

Ter vergelijking, het budget 2016 van de Vlaamse overheid bedraagt 39,9 miljard EUR en het regionale bbp voor Vlaanderen zit in de grootteorde van 230 miljard EUR.

Budget 2016 van de lokale overheidssector in Vlaanderen



MIO EUR | Budget 2016 van de lokale overheidssector in Vlaanderen



Spreiding van de uitgaven over types van lokaal bestuur

	Gemeenten	Provincies	OCMW's	Politiezones	Hulpverleningszones
Aantal	308	5	308	117	20
% in totale uitgaven	62,5 %	6,0 %	20,2 %	8,7 %	2,7 %
Investerings/Totale uitgaven	24,3 %	25,3 %	10,7 %	6,6 %	12,2 %

⁹ De lokale sector S1313 telt nog meer besturen, vaak met een beperkte budgetomvang, waarvan de cijfers hier niet opgenomen zijn, zoals de polders en wateringen. Evenmin werd de ruim 1 miljard EUR voor de autonome gemeente- en provinciebedrijven (AGB en APB) opgenomen in de scope van deze budgetanalyse, noch de reeks intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die deel uitmaken van de sector S1313. De ESR-perimeter is dus groter dan hier behandeld.

¹⁰ Kapitaalaflossingen van leningen zijn niet inbegrepen in de uitgaven, rentelasten wel. Voor politie- en hulpverleningszones zijn beide componenten inbegrepen.

Het reële financiële gewicht van de lokale besturen is in realiteit kleiner dan het brutobedrag aangeeft. Het gaat immers om uitgavenramingen die niet noodzakelijk zullen worden gerealiseerd. Dit is vooral het geval voor de investeringen, die doorgaans een lage realisatiegraad kennen van zo'n 50 % tot 60 %.

Ook bevatten de cijfers meer dan 2,2 miljard EUR of 12,3 % uitgaven voor werkingssubsidies die in zekere zin dubbel worden geteld binnen de lokale sector. Gemeenten staan immers werkingssubsidies toe aan hun lokale OCMW dat op zijn beurt uitgaven als werkingssubsidies inschrijft.

Binnen de lokale sector nemen steden en gemeenten de meeste uitgaven voor hun rekening (62,5 %) tegenover 20,2 % voor de OCMW's, 8,7 % voor de politiezones en 6 % voor de provincies. De nieuwe hulpverleningszones starten met een uitgavenniveau van 479,2 miljoen EUR, wat 2,7 % vertegenwoordigt van de sector. Voor de investeringen is deze verhouding voor steden en gemeenten nog meer uitgesproken omdat ze 77 % van de lokale overheidsinvesteringen budgetteren.

Meer statistieken zijn beschikbaar op onze website: www.belfius.be/onzestudies.

Methodologisch kader

De analyse gaat uit van de jaarlijkse "oorspronkelijke budgetcijfers" van gemeenten, provincies, OCMW's en de politie- en hulpverleningszones. Het BBC-meerjarenplan 2014-2019 vormt het brede kader waarbinnen de oorspronkelijke cijfers bij elke budgetopmaak worden bijgesteld voor de jaren die volgen. Deze analyse houdt geen rekening met budgetwijzigingen die in de loop van het jaar plaatsvinden, wat een vertekening kan geven van de evolutie tussen jaarlijkse meetpunten.

Voor het eerst brengt Belfius in deze analyse de budgetcijfers van de hulpverleningszones, nieuw opgericht in 2015. Voor de politie- en hulpverleningszones zijn cijfers beschikbaar uit de zogenaamde nieuwe gemeenteboekhouding (NGB) die ook de gemeenten hanteerden vòòr de introductie van de BBC. De dataset omvat alle hulpverleningszones terwijl voor de politiezones de totalen werden berekend via extrapolatie van een steekproef.

Volgende correcties werden aangebracht aan de uitgavencijfers van gemeenten en provincies: de lonen van het door de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerd onderwijzend personeel die ingeschreven staan in het budget van gemeenten en provincies werden uit de uitgavencijfers verwijderd omdat die niet ten laste vallen van het bestuur zelf. Voor de gemeenten gaat het om 593 miljoen EUR en voor de provincies om 127 miljoen EUR. Evenmin werd bij de berekening van de evolutie in de personeelskosten van gemeenten rekening gehouden met de resterende loonuitgaven die zij doen voor Brandweer en Dienst 100. De bedragen worden in de analyse beschouwd als toelagen aan de hulpverleningszone.

Bronnen en steekproef:

Bron voor de BBC-data zijn elektronische bestanden ter beschikking gesteld door het Agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid. De budgetcijfers van de politie- en hulpverleningszones werden verzameld door Belfius. Zie ook belfius.be/onzestudies.

Bronnen en steekproef:

	Aantal	% Aantal	% Bevolking
Gemeenten	303/308	98 %	99 %
Provincies	5/5	100 %	100 %
OCMW's	293/308	95 %	96 %
Politiezones	99/117	85 %	87 %
Hulpverleningszones	20/20	100 %	100 %



Uitgaven: groei onder controle, de intentie om te investeren

Exploitatie-uitgaven stijgen trager dan de ontvangsten

Evolutie van de exploitatie-uitgaven - Budget 2016

Exploitatie-uitgaven	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Personeelsuitgaven*	7 085,1	1 114	1,1 %
Werkingskosten	2 855,4	438	0,5 %
Toegestane werkingssubsidies	4 005,3	628	1,9 %
Financiële uitgaven**	393,5	62	-8,7 %
Exploitatie-uitgaven lokale sector	14 339,4	2 242	0,9 %
Gemeenten	8 456,5	1 321	1,4 %
Provincies	794,2	123	-1,5 %
OCMW's	3 219,3	518	-0,3 %
Politiezones	1 448,9	225	1,9 %
Hulpverleningszones	420,5	65,3	-

* Zonder lonen gesubsidieerd onderwijzend personeel (98 EUR/inw. voor gemeenten en 20 EUR/inw. voor provincies)

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

De exploitatie-uitgaven van de Vlaamse lokale besturen bedragen in het budget 2016 ongeveer 14,3 miljard EUR. Na een stabiel budgetjaar 2015 herneemt de groei van de uitgaven met gemiddeld 1,4 %. Dit komt bovenop de inflatie die in 2016 lichtjes opliep tot 1,6 % (tegenover 0,56 % in 2015) en een invloed zal hebben op de personeelsuitgaven (spilindex) en de werkingskosten van de overheid in 2016. De lokale besturen kenden een meevaller door de indexsprong in de loop van 2015. De spilindex voor het openbaar ambt werd pas in mei 2016 opnieuw overschreden¹¹, en de lonen met 2 % aangepast. Vooral de politiezones zien de omvang van het budget 2016 toenemen (+1,9 %) en de gemeenten in iets mindere mate (+1,4 %). Voor de OCMW's blijven de budgetuitgaven net zoals in 2015 stabiel.

Vooral de gemeenten leggen een buffer aan in het exploitatiebudget. Zij zijn immers gehouden om, indien nodig, een werkingssubsidie toe te kennen aan de lokale politiezone, het OCMW en de hulpverleningszone. De gemeenten vergroten hun exploitatieoverschot doordat de geraamde exploitatie-ontvangsten al enkele jaren de uitgaven overtreffen in volume. Hun ontvangsten groeien volgens het budget 2016 opnieuw ook sterker aan (+2,6 %) en daarmee ook hun autofinancieringsmarge. Dit is minder het geval bij OCMW's en provincies.

11 Bij de budgetopmaak van 2015 werd omwille van de voorziene inflatie een verhoging ingerekend terwijl door een federale beslissing de index in de loop van dat jaar werd afgevlakt met de indexsprong. De budgetraming 2015 was dus mogelijk niet realistisch. Bij de opmaak van het budget 2016 gebeurde het tegenovergestelde: er werd geen toename ingerekend omdat er voor 2016 immers nog geen impact in zicht was door een overschrijding van de spilindex. De impact van 2 % looninflatie vanaf midden 2016 is dus niet meegenomen in de raming.

Een beperkte stijging van de personeelskosten, ondanks de olopemde pensioenbijdragen

Evolutie van de personeelsuitgaven – Budget 2016

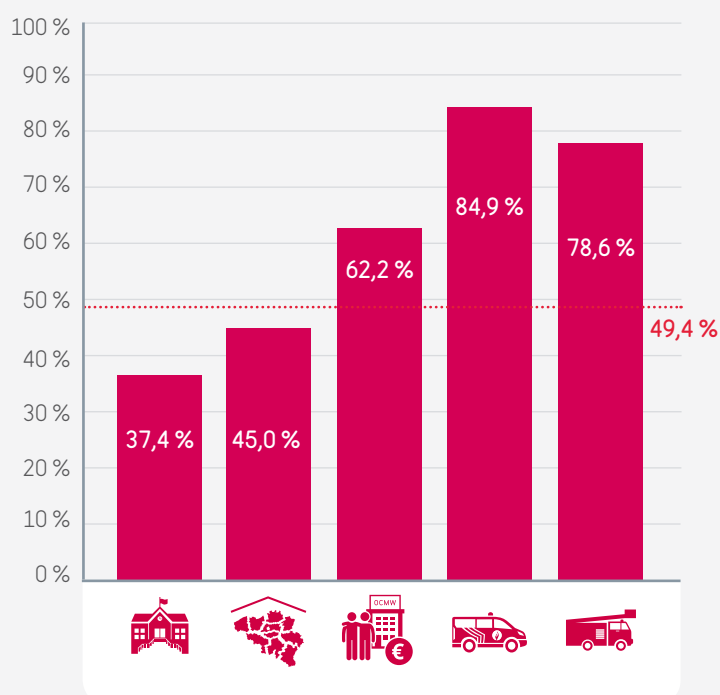
Personeelsuitgaven	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten*	3 163,1	494	2,5 %
Provincies**	357,6	55	-0,7 %
OCMW's	2 003,2	322	-1,3 %
Politiezones	1 230,8	191	2,1 %
Hulpverleningszones	330,4	51	-
Lokale sector	7 085,1	1 114	1,1 %

* Zonder lonen gesubsidieerd onderwijzend personeel (98 EUR/inw.)

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

De **loonkosten** maken 49,4 % van de exploitatie uit. Voor gemeenten ligt dit aandeel lager (37,4 %) terwijl de personeelsuitgaven voor provincies, politiezones en hulpverleningszones meer dan de helft van hun exploitatiebudget betekenen. Het gaat hier om bezoldigingen, sociale lasten en pensioenbijdragen. De lokale besturen voorzien voor 2016 eerder een beperkte stijging van de personeelskosten (+1,1 %). De toename situeert zich vooral bij de gemeenten en de politiezones. Deze groei komt bovenop de inflatie-impact. Normaal gezien zorgt inflatie voor een toename van de uitgaven (nl. loonstijging via 2 % spilindex en verhoging werkingsmiddelen), maar door de federale indexsprong van 2015 werd die toename opgeschoven, wat niet zichtbaar is in de evolutie van de (oorspronkelijke) budgetcijfers.

Gewicht van de personeelsuitgaven t.o.v. exploitatie – Budget 2016



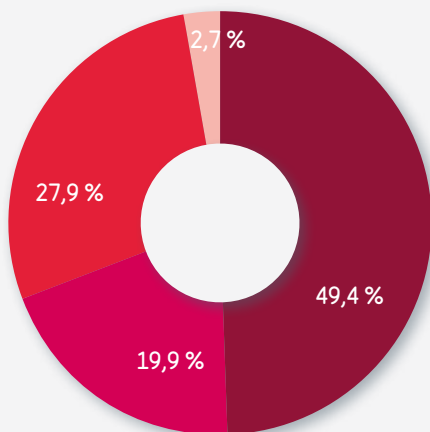
Wat beïnvloedt naast inflatie de toename van de personeelskosten nog?

Klassiek zijn het elementen zoals hogere anciënniteit en het verhogen van barema's die tot meeruitgaven leiden, maar de globale loonkosten lopen ook op door de hogere basisbijdragevoet voor de pensioenen van het vastbenoemde personeel. Zoals vooropgesteld bij de pensioenhervorming van 2008 bereikt die bijdragevoet in 2016 voor alle besturen het doelpercentage van 41,5 %, behalve voor de besturen van ex-pool 1 voor wie de bijdrage door inzet van de reserves nog getemperd kon worden tot 38 % (mogelijk nog niet voorzien).

Daarenboven vinden er transferbewegingen van personeel plaats tussen de verschillende lokale besturen onderling binnen een gemeente wanneer de operationele samenwerking intenser wordt of wanneer diensten worden verzelfstandigd. Dit is bijvoorbeeld het geval met de oprichting van de hulpverleningszones in 2015, de creatie van AGB's of de toenemende operationele integratie van OCMW en gemeente. Allemaal situaties waarbij bestaande structuren sterk kunnen wijzigen.

Het meerjarenplan geeft aan dat de personeelskosten ook de volgende jaren blijven oplopen met om en bij 2 %, ook al wordt de volgende indexoverschrijding pas verwacht in december 2017, met uitwerking in de budgetten 2018¹².

Structuur van de exploitatie-uitgaven van de Vlaamse lokale sector – Budget 2016

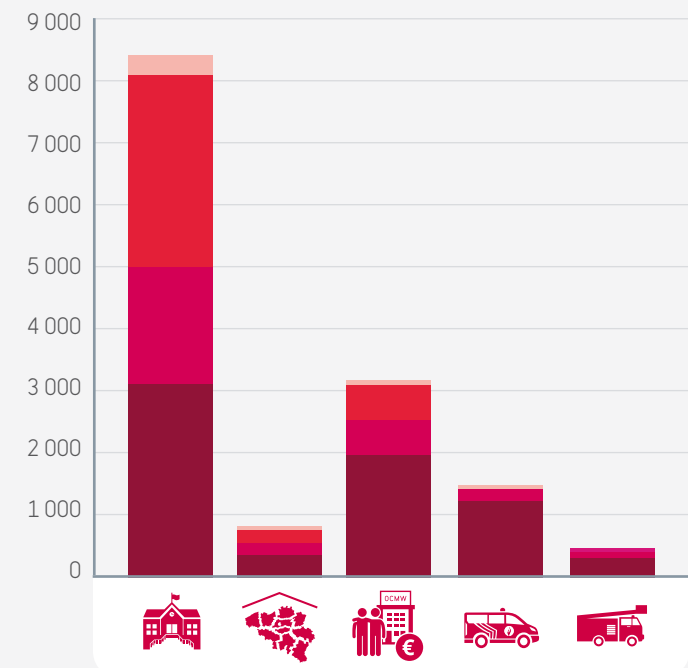


- Personeel*
- Werking
- Toegestane werkingssubsidie
- Financiële uitgaven**

* Zonder lonen gesubsidieerd onderwijzend personeel

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

Structuur van de exploitatie-uitgaven van de Vlaamse lokale sector per type van lokaal bestuur – Budget 2016



Pensioenproblematiek van de lokale besturen

Het pensioenstelsel van de lokale ambtenaren ontsnapt niet aan de financieringsmoeilijkheden die de meeste pensioenstelsels momenteel ondervinden (zowel die van de overheid als van de privésector). Het probleem dat de lokale besturen kenden met het financieringsstelsel voor de pensioenen van het statutair personeel was echter bijzonder acuut geworden.

Naast het effect van de vergrijzing van de bevolking, maakten specifieke fenomenen het bestaande financieringsstelsel bij de lokale besturen kwetsbaarder. Een van die specifieke zaken is het repartitieprincipe, waarbij de relatief beperkte basis van bijdragebetalers bij de lokale besturen de voorbije jaren structureel kleiner geworden is. Het financieringsstelsel wordt immers alleen gedragen door de lokale besturen en geldt enkel voor het vastbenoemde personeel. Nu is het zo dat het aantal contractuele personeelsleden in de lokale besturen de voorbije jaren enkel maar toegenomen is, terwijl het aantal vastbenoemden nagenoeg ongewijzigd bleef. In het licht van die evolutie bleef de financieringsbasis voor de pensioenen voortdurend krimpen.

Een grondige hervorming was dan ook onvermijdelijk, en die opgelegde inspanning zal ongetwijfeld nog heel wat jaren moeten volgehouden worden. De regering keurde in oktober 2011 een hervorming goed "tot vrijwaring van een duurzame financiering" en met deze hervorming zouden voortaan elk jaar de volledige pensioenuitgaven gedekt moeten zijn zonder een jaarlijks tekort te boeken.

De onvermijdelijke toename van de pensioenlasten tijdens de voorbije jaren (via geplande hogere bijdragepercentages) zal blijven wegen op de gemeentefinanciën, hetzij rechtstreeks op de personeelsuitgaven, hetzij onrechtstreeks via de overdrachtsuitgaven (aan OCMW's, politiezones en ziekenhuizen).

De impact kan evenwel sterk verschillen van bestuur tot bestuur, afhankelijk van onder meer de huidige personeelsstructuur (aantal statutairen) maar ook van de toekomstige personeelsstructuur (aantal bestaande en nieuwe benoemingen).

De wet voorzag dat het basisbijdragepercentage geleidelijk aan zou convergeren om vanaf 2016 op 41,5 % uit te komen voor alle lokale besturen. Dankzij de nog beschikbare reserves bij de DIBISS (KB van 13 november 2011), werden de effectieve bijdragepercentages echter sterker verlaagd dan aanvankelijk in de wet was voorzien. Ook in de periode 2016-2019 zullen de lokale besturen van de vroegere pool 1 wellicht nog van een verlaagd bijdragepercentage kunnen blijven genieten (38 % in 2016 en 2017, 38,5 % in 2018 en 2019).

Bij die basiscoëfficiënt komt nog de responsabiliseringscoëfficiënt die een lokaal bestuur aangerekend krijgt wanneer de individuele pensioenlasten hoger liggen dan de ontvangen bijdragen. Die coëfficiënt wordt jaarlijks door de DIBISS bepaald voor het voorbije jaar en ligt sinds 2012 op 50 % maar zou de eerstvolgende jaren kunnen stijgen.

De impact van die responsabiliseringsbijdrage verschilt per definitie sterk van bestuur tot bestuur, afhankelijk van de inbreng van de actieve bijdragers en de reële pensioenlasten. Hoe die pensioenlasten van de responsabiliseringscomponent tijdens de eerstvolgende jaren zullen evolueren hangt af van de benoemingspolitiek, zowel individueel als voor de hele sector. Voor alle lokale besturen van het land gaat het om zo'n 250 miljoen EUR in 2014 en om wellicht meer dan 575 miljoen EUR in 2020.

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 tewerkstelling, 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.

En nog dit: de wet van 8 december 1976 verplicht de gemeenten en de OCMW's om de gewezen burgemeesters en schepenen en de vroegere OCMW-voorzitters een pensioen te garanderen. Aangezien de wet van 4 mei 1999 voor lokale mandatarissen gezorgd heeft voor een aanzienlijke verbetering van hun bezoldiging en de sociale voordelen, blijven die wijzigingen ook niet zonder gevolg voor de toename van de pensioenrechten.

Lokale besturen stellen minder personeel tewerk

Uit cijfers van DIBISS blijkt dat sinds 2013 het aantal personeelsleden bij de lokale besturen terugloopt, een trendbreuk die zich duidelijk verder doorzet in 2014 en 2015. Voornaamste redenen hiervoor zijn:

- > het niet-vervangen van personeel dat met pensioen vertrekt;
- > contracten van bepaalde duur die aflopen en niet worden vernieuwd;
- > het (extern) verzelfstandigen van diensten;
- > eventuele ontslagen.

Aanvankelijk daalde vooral het aantal contractanten¹³. Vanaf 2015 versnelt ook duidelijk de afname van het aantal vastbenoemde personeelsleden (-2,4 %), terwijl de afbouw van contractanten eerder stagneert (-0,3 %).

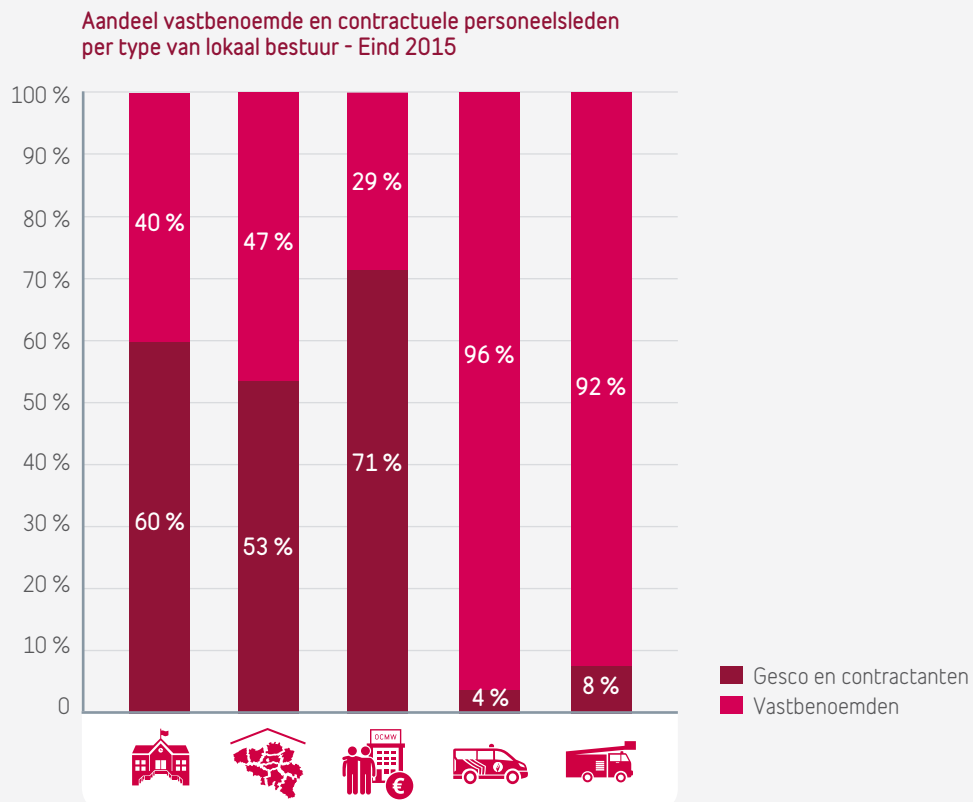
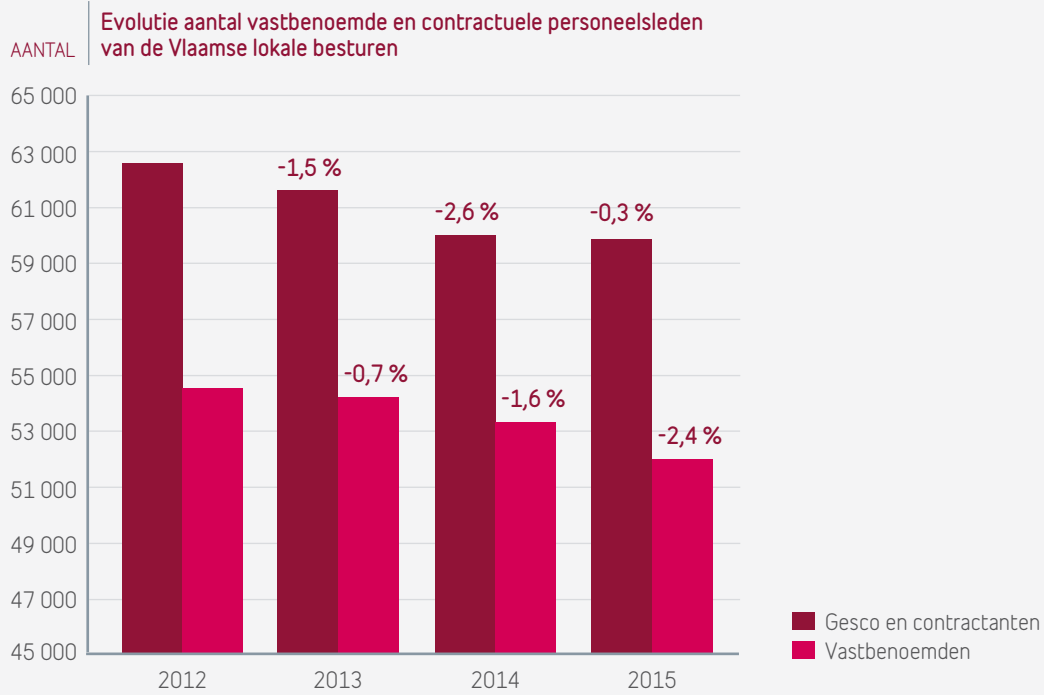
OCMW's kenden globaal in 2015 de sterkste personeelsdaling, zowel in aantal (-822 VTE) als in percentage (-2,2 %), met voornamelijk minder gesco's en contractanten. Het aantal vastbenoemden, dat globaal 46,5 % van het personeelsbestand uitmaken, daalt met 3,2 % bij de OCMW's en met 3,9 % bij de gemeenten¹⁴ en hulpverleningszones. Bij de politiezones daarentegen blijft het personeelsaantal stabiel. De hulpverleningszones telden eind 2015 zo'n 3 219 personeelsleden en breidden na deze opstartfase hun (administratief) personeelsbestand verder uit.

Aantal en evolutie van personeelsleden in VTE - Eind 2015

	Eind 2015	Vershil t.o.v. 2014	Vershil in %
Gemeenten & hulpverleningszones	53 851	-756	-1,4 %
Gesco en contractanten	30 520	185	0,6 %
Vastbenoemden	23 332	-941	-3,9 %
Provincies	5 074	-13	-0,3 %
Gesco en contractanten	2 708	68	2,6 %
Vastbenoemden	2 365	-80	-3,3 %
OCMW's	36 315	-822	-2,2 %
Gesco en contractanten	25 815	-479	-1,8 %
Vastbenoemden	10 501	-343	-3,2 %
Politiezones	16 390	96	0,6 %
Gesco en contractanten	674	22	3,4 %
Vastbenoemden	15 716	73	0,5 %
Totaal	111 630	-1 495	-1,3 %
Gesco en contractanten	59 717	-204	-0,3 %
Vastbenoemden	51 913	-1 290	-2,4 %

¹³ Gesubsidieerde contractuelen (gesco) worden in 2015 contractanten.

¹⁴ Door de start van de hulpverleningszones in 2015 kan het cijfer van de gemeenten niet afzonderlijk worden vergeleken met de situatie einde 2014, omdat personeel van de toekomstige zones toen nog op de loonlijst stond van de gemeenten.



Toegestane werkingsubsidies: gemeentetoelagen aan politiezone en OCMW blijven op niveau

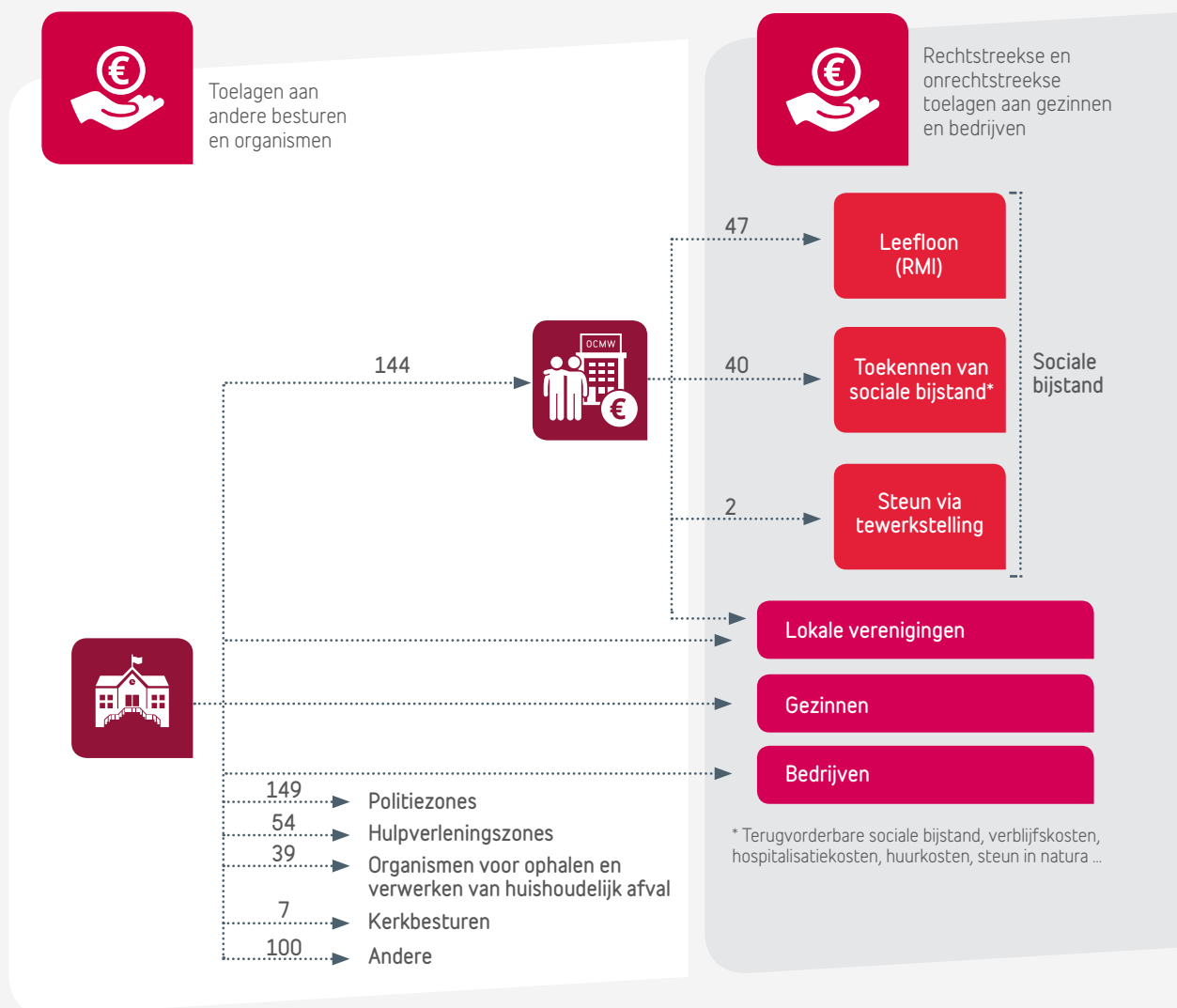
Gemeenten en provincies staan **werkingssubsidies** toe aan andere lokale besturen en aan verenigingen die lokaal actief zijn. Het gaat om meer dan een derde van hun exploitatie-uitgaven of samen 3,4 miljard EUR. Gemeenten zijn trouwens wettelijk verplicht een werkingssubsidie toe te kennen aan het OCMW op hun grondgebied, aan de politiezone, de kerkbesturen en de hulpverleningszone om hun werking te ondersteunen of om hun budget in evenwicht te brengen. Werkingssubsidies van OCMW's dienen dan op hun beurt om gezinnen bij te staan via allerlei lokale diensten en financiële steun.

De gemeenten voorzien dat in 2016 hun (verplichte) werkingstoelage voor politiezone en OCMW's opnieuw zal toenemen (+0,9 % en +2,5 %) waardoor die globaal het niveau halen van 144 à 149 EUR per inwoner. Beide toelagen maken gemiddeld zo'n 11 % uit van het

gemeentebudget. De toelage voor de politiezone groeit het sterkst aan omdat deze besturen met veelal vastbenoemd personeel de druk van de oplopende pensioenlast ook het sterkst voelen nu de oorspronkelijk lagere bijdragevoeten zijn opgeklimmen tot het doelpercentage van 41,5 %. Opmerkelijk is dat de toelage aan de OCMW's slechts lichtjes opklimt terwijl OCMW's tegelijk een duidelijke toename van de steun (specifieke kosten sociale dienst) budgetteren in 2016.

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

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



Zoals de grafieken op volgende blz. tonen, zit er achter gemiddelde cijfers een grote spreiding van bedragen die de gemeenten toekennen als toelage: de meeste gemeenten besteden tussen 80 en 140 EUR per inwoner voor het OCMW en tussen 60 en 120 EUR per inwoner voor de politiezone. Merk op dat zowel bij de politiezones als bij de hulpverleningszones de spreiding sterker geconcentreerd is rond een niveau dat lager ligt dan het gemiddelde. Verklaring hiervoor is dat niet alle OCMW's in dezelfde mate een beroep doen op de gemeentedotatie, omdat ze ook rechtstreeks een deel uit het gemeentefonds kunnen krijgen. Of ze een dotatie uit het gemeentefonds krijgen of alleen een gemeentetoelage, hangt af van het lokale akkoord dat daarover bestaat. Per definitie zijn gemeentetoelagen als werkingssubsidie dus moeilijker vergelijkbaar tussen OCMW's.

De werkingstoelage voor de brandweerzones of de nieuwe hulpverleningszones is stabiel ten opzichte van 2015. Ze valt voor sommige gemeenten lager uit door de compensatie die ze krijgen via onderlinge afspraken voor hun inbreng van materieel en roerend/onroerend goed in de zone. De weinige loonbedragen voor brandweer die achterbleven op de loonlijst van de gemeenten werden voor de analyse aan de werkingssubsidies toegevoegd.

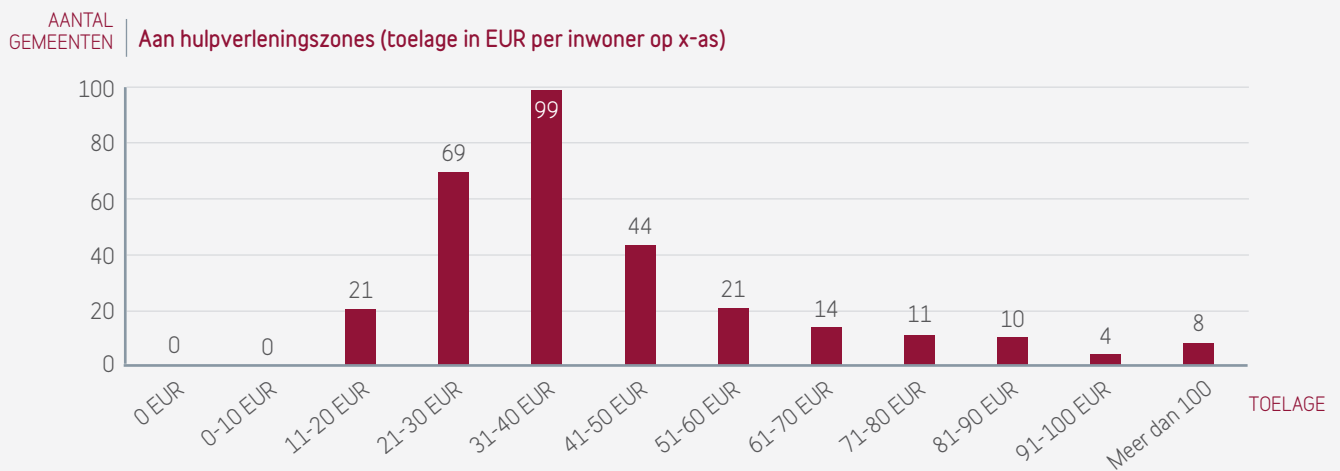
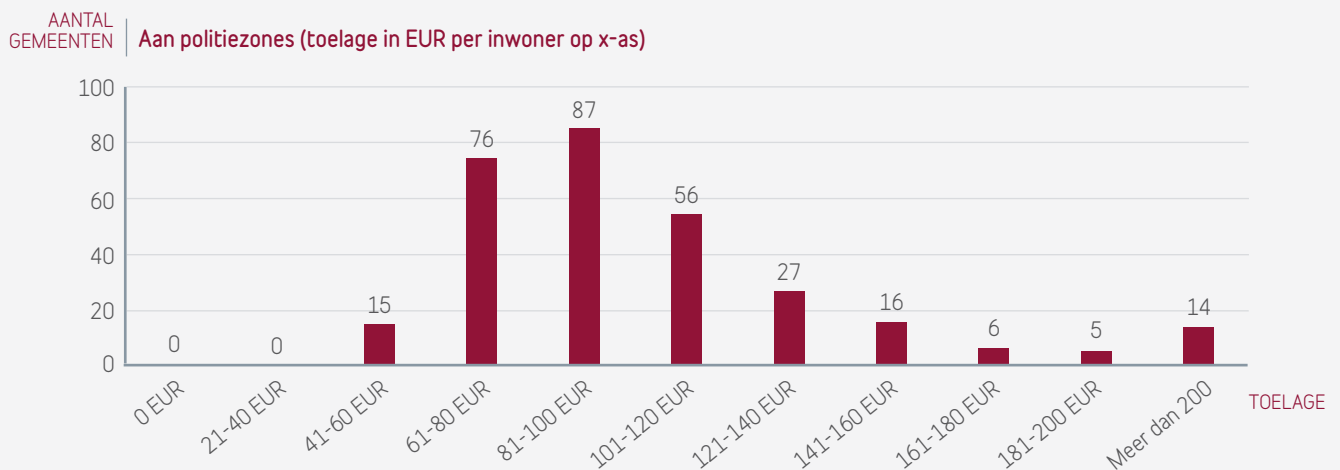
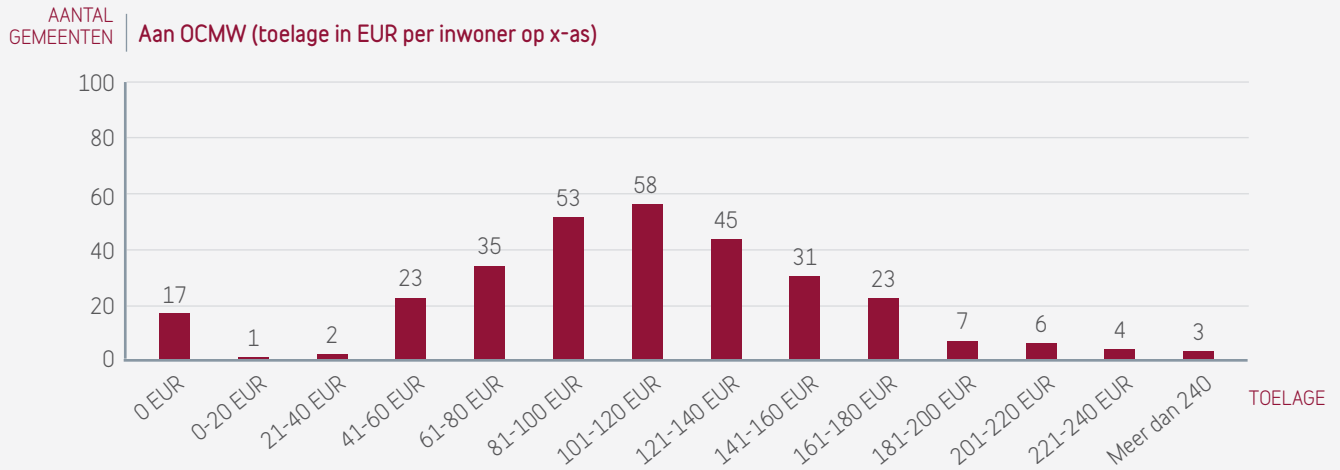
Evolutie van de werkingssubsidies toegestaan door de Vlaamse gemeenten - Budget 2016

Gemeenten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Toegestane werkingssubsidies	3 156,0	493	1,5 %
OCMW's/sociale bijstand	914,4	144	0,9 %
Politie	949,3	149	2,5 %
Brandweer	340,9	54	-1,4 %
Andere	951,4	149	2,3 %

Gemeentetoelage aan OCMW, politiezone en hulpverleningszone per sociaaleconomische cluster van gemeenten - Budget 2016 (in EUR/inw.)

	OCMW	Politiezone	Hulpverleningszone
V1	100	95	42
V2	89	99	37
V3	95	79	30
V4	92	76	44
V5	146	118	37
V6	103	93	30
V7	136	105	34
V8	122	125	47
V9	95	80	45
V10	122	126	54
V11	134	139	44
V12	95	81	45
V13	124	100	54
V14	156	181	54
V15	256	307	103
V16	142	270	66
Gemiddelde	144	149	54

Spreiding gemeentetoelage



De OCMW's zien hun uitgaven sociale dienst oplopen

Specifieke kosten sociale dienst

De sterke toename van de raming voor leefloon heeft te maken met de hogere vraag naar steun. Het aantal begunstigden Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) neemt verder toe als gevolg van de beperking van de werkloosheidsvergoedingen. De POD Maatschappelijk Integratie heeft nationale cijfers vrijgegeven die een toename tonen van bijna 12 % in 2015, wat het aantal steunvragers nationaal optilt tot voorbij de 125 000 begunstigden RMI, een historisch hoog niveau. In 2015 en 2016 hebben OCMW's ook af te rekenen met de instroom van vluchtelingen die voor opvang verdeeld worden over de gemeenten. Zodra ze erkend zijn, kunnen ze het recht openen op een gelijkgesteld leefloon.

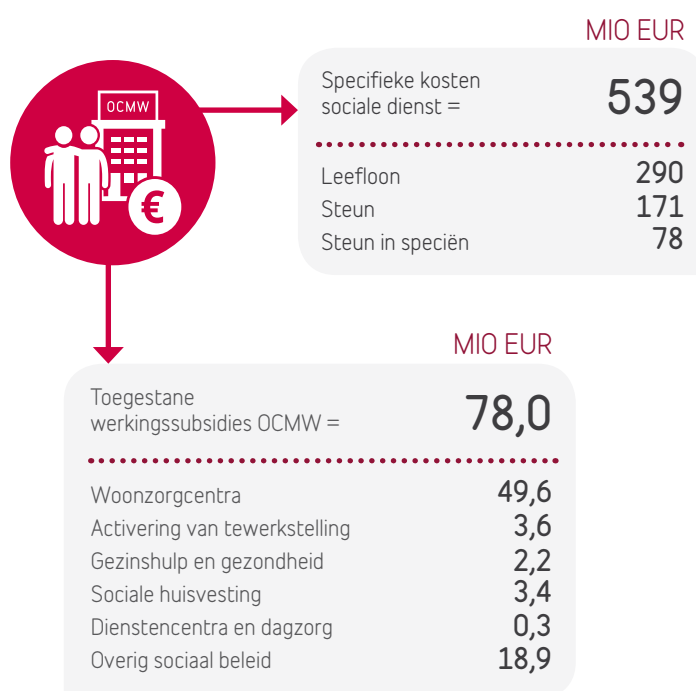
Binnen de specifieke kosten sociale dienst wegen de kosten voor leefloon het zwaarste door, gevolgd door de steun in natura volgens de wet van 1965. OCMW's zijn autonome uitvoerder van het federale of regionale sociale beleid op het terrein. De leefloonkosten komen slechts voor een deel ten laste van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

De 14 OCMW's van de Vlaamse centrumgemeenten keren in verhouding de meeste leeflonen uit van de regio (58 % van het totaal of 168 miljoen EUR).

Binnen het kader van het lokaal sociaal beleid kennen OCMW's ook werkingssubsidies toe aan partnerorganisaties.

Woonzorgcentra (WZC)

De helft van de OCMW's baat belangrijke voorzieningen uit zoals een woonzorgcentrum (WZC) en/of dagopvang. Dit leidt tot een andere kostenstructuur voor de exploitatie en een globaal hoger uitgavenniveau, maar ook meer ontvangsten uit werking. Investerings zijn nodig voor uitbreiding van de beschikbare capaciteit en voor modernisering van de infrastructuur, aangepast aan de opgelegde normen. In 2016 zou van de 359 miljoen EUR aan investeringen van de OCMW's 206,6 miljoen EUR of 57,5 % naar WZC gaan of naar zorgverenigingen, waarvan 22,5 miljoen EUR aan investeringssubsidies.



Evolutie van de werkingssubsidies toegestaan door de OCMW's - Budget 2016

OCMW's	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Toegestane werkingssubsidies	78,0	13	-4,3 %
Specifieke kosten sociale dienst	538,8	87	6,1 %
Leefloon	290,1	47	19,8 %
Steun in speciën	77,7	12	-1,2 %
Steun in natura (wet 1965)	171,1	28	-8,5 %
Totaal	616,9	99	4,7 %

Problematiek van de toenemende sociale bijstand

Als lokaal bestuur heeft het OCMW de opdracht om het sociaal beleid op het grondgebied van de gemeente vorm te geven. Afhankelijk van de sociale noden op lokaal vlak kan het OCMW een waaier van diensten uitwerken voor personen en gezinnen. De voorbije jaren werd die waaier van diensten sterk uitgebreid, vaak onder impuls van de federale en de regionale overheid.

De taken die de OCMW's voor hun rekening nemen, worden dan ook voor een stuk gefinancierd door andere bevoegdheidsniveaus, zowel via specifieke toelagen als via een algemene dotatie. Het OCMW haalt eveneens een deel van zijn inkomsten uit eigen middelen (de bijdragen van de begunstigden die een beroep doen op bepaalde diensten, huur ...). De gemeente past via de gemeentelijke toelage het gedeelte bij van de werking dat het OCMW niet kan financieren. De toenemende kosten voor sociale bijstand ten laste van de lokale besturen oefenen dan ook steeds meer druk uit op de financiën van de OCMW's en de gemeenten.

Sinds de economische en financiële crisis van 2008 is de bevolking steeds kwetsbaarder geworden. Het bewijs daarvan is een stijging van het aantal aanvragen voor een leefloon en van het aantal dossiers voor financiële steun en schuldbemiddeling. De toenemende behoefte aan dienstverlening door de OCMW's doet de druk op het personeel van de sociale dienst steeds verder toenemen.

Vooraf de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen en de toestroom van vluchtelingen in ons land sinds 2015 deden de voorbije jaren de druk op de lokale maatschappelijke bijstand toenemen.

➤ Hervorming van de werkloosheidsuitkeringen

De POD Maatschappelijke Integratie maakt gewag van een stijging met 12,4 % van het totaal aantal leefloners tussen 2014 en 2015. Het gaat hier om de structurele toename van het aantal begunstigden als gevolg van de financiële crisis en de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen.

Dat is de sterkste stijging sinds de inwerkingtreding in 2002 van de nieuwe wet op de maatschappelijke integratie. Die stijging is waarneembaar in alle gewesten (Vlaanderen: +9,4 %, Brussel: +8,6 %, Wallonië: +16,5 %), maar is veel meer uitgesproken in de kleinere gemeenten (+15,6 %) dan in de vijf grootsteden van het land (+11,3 %).

Maatschappelijke bijstand, en meer bepaald het leefloon, wordt slechts gedeeltelijk gefinancierd via specifieke bij wet bepaalde dotaties. Er zijn dan ook extra toelagen nodig om de uitgaven te dekken. Doorgaans ontvangen de OCMW's een toelage van de federale overheid die slechts 50 % tot 65 % van elk uitbetaald leefloon uitmaakt. Dat percentage wordt opgetrokken en zelfs volledig terugbetaald in bepaalde situaties (bij een groot aantal begunstigden van een leefloon, een equivalent leefloon, voor jongeren, bij activering ...).

➤ Toestroom van vluchtelingen

De personen die de voorbije maanden het statuut van erkende vluchteling of subsidiaire bescherming hebben gekregen, vinden we steeds meer terug in de statistieken. Die cijfers geven echter geen volledig beeld. Omdat de erkenningsprocedure wat tijd vergt, zal een steeds groter aantal leefloners met een statuut van erkende vluchteling pas een impact hebben voor de OCMW's vanaf 2016.

De eerste cijfers tonen aan dat OCMW's 5,7 % meer begunstigden met subsidiaire bescherming hebben opgevangen in 2015 dan in 2014, wat het maandelijks gemiddelde aantal begunstigden op 3 612 brengt.

Maandelijks waren er gemiddeld 2 203 erkende vluchtelingen met een leefloon. Die categorie draagt voor 2,1 % bij aan de 12,4 % stijging van het aantal begunstigden dat werd berekend voor 2015.

De financiële uitgaven dalen verder en de werkingskosten blijven onder controle

Dat lokale besturen bewust aan budgettaire kostenbeheersing doen, blijkt ook uit de werkingskosten die net als in het budget 2015 eerder krap dan breder worden gebudgetteerd, ondanks het voorziene oplopende prijsniveau (inflatie) dat dit type van kosten doorgaans aanwakkert.

Ook de financiële uitgaven dalen, vooral bij gemeenten en OCMW's. Dit komt voornamelijk doordat de interestlasten voor leningen afnemen en er, ondanks de zeer lage rentestand, slechts beperkt wordt bijgeleend. Volledig in lijn met de BBC financieren lokale besturen hun werking en investeringen immers meer met eigen middelen. De financiële uitgaven (interesten) drukken niet zwaar op het exploitatiebudget (<4 %).

Leningaflossingen komen volgens de BBC niet meer voor in de exploitatie. Bij de politie- en hulpverleningszones en bij de Waalse en Brusselse lokale besturen is dat wel nog het geval. De kapitaalaflossingen van leningen worden in BBC voortaan afzonderlijk genoteerd in het luik over de financiering. Zij bedragen voor de sector meer dan 820,3 miljoen EUR in 2016 (zonder politiezones en hulpverleningszones) tegenover 309,8 miljoen EUR aan interestlasten (zie ook de autofinancieringsmarge (AFM) op blz.37).

De afnemende periodieke leningsuitgaven (d.i. financiële uitgaven samen met de aflossingen) nemen een steeds kleiner deel in van de uitgaven. In de BBC geldt het als een structurele evenwichtsvoorwaarde om niet méér leninglasten en aflossingen op te nemen dan het financieel draagvlak toelaat (zie figuur met AFM op blz.38).

Evolutie van de werkingskosten - Budget 2016

Werkingskosten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten	1 864,0	281	1,5 %
Provincies	212,3	33	-2,8 %
OCMW's	533,2	86	-0,6 %
Politiezones	168,5	26	-0,1 %
Hulpverleningszones	77,5	12	-
Lokale sector	2 855,4	438	0,5 %

Evolutie van de financiële uitgaven - Budget 2016

Financiële uitgaven**	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten	273,4	43	-9,2 %
Provincies	14,5	2	-5,8 %
OCMW's	66,1	11	-12,4 %
Politiezones	35,4	5	2,9 %
Hulpverleningszones	4,1	1	-
Lokale sector	393,5	62	-8,7 %

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

De investeringen worden gespreid over de resterende jaren van de bestuursperiode

Investeringsuitgaven – Budget 2016

	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten	2 707,8	423	3,7 %
Provincies	269,1	42	11,4 %
OCMW's	384,9	62	-27,0 %
Politiezones	102,6	16	0,3 %
Hulpverleningszones	58,7	9	-
Totale investerings- budget	3 523,1	552	-0,5 %

De geraamde investeringen voor de Vlaamse lokale sector blijven in 2016 op hetzelfde niveau¹⁵ van 3,5 miljard EUR als in 2015. De investeringspiek die het meerjarenplan 2014-2019 aanvankelijk voorzag bleek om allerlei redenen een overramping te zijn. Het wees eerder op de intentie van de lokale sector om tijdens de bestuursperiode een zeker volume aan investeringsplannen op de beleidsagenda te zetten. De rekeningcijfers 2014¹⁶ wijzen trouwens uit dat in dat jaar slechts 55 % van de budgettraming werd gerealiseerd. Het gaat om een stevige 2 miljard EUR aan investeringen gerealiseerd door gemeenten samen met OCMW's en provincies. Qua investeringen in materiële vaste activa ligt het bedrag van 1,1 miljard EUR voor de gemeentelijke investeringen in 2014 alleen al onder het niveau van de voorbije jaren 2008-2014, dat schommelde tussen 1,2 en 1,6 miljard EUR.

In de loop van de jaren deden ook heel wat AGB's, APB's, OCMW-verenigingen en intercommunales lokale investeringen, maar die cijfers zitten niet in deze analyse. Het investeringsvolume ligt dus ongetwijfeld hoger dan de bedragen hierboven vermelden.

Het budget 2016 bevestigt net als bij de opmaak van het budget 2015 dat het investeringsvolume verder over de resterende jaren van de bestuursperiode wordt gespreid. Bij het opstellen van het meerjarenplan 2014-2019 werd geopperd dat een deel van de geraamde piek aan investeringen zou worden doorgeschoven naar de volgende jaren. Een investeringsdossier tot uitvoering brengen – van plan tot transactie – vergt nu eenmaal wat tijd na de formele beslissing tot investeren, en vaak is het wachten op vergunningen, onteigeningen, acties van partners of de eigen administratie enz.

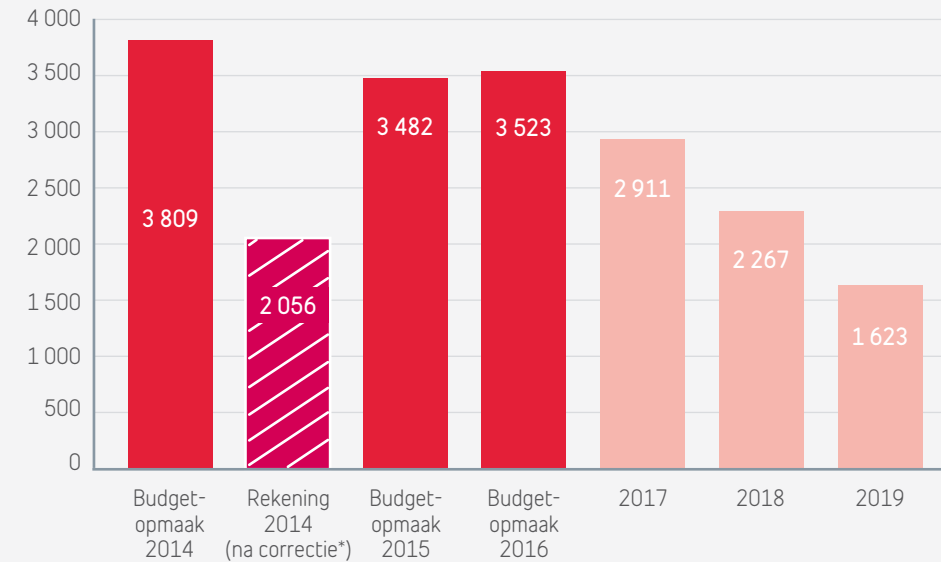
Binnen de sector investeren de gemeenten het grootste volume (2,7 miljard EUR of 77 %). Ze overtreffen daarmee ruim het budget van de andere lokale besturen. Zo'n kwart van hun totale uitgaven voor 2016 gaat naar investeringen. Globaal genomen voor de sector maken de investeringsuitgaven ongeveer 20 % uit van de totale uitgaven voor exploitatie en investeringen samen.

Er wordt het meest geïnvesteerd in materiële vaste activa (81,6 %); voor de gemeenten alleen al gaat dit om 2,2 miljard EUR volgens de budgettraming 2016. Slechts een klein deel gaat naar financiële investeringen zoals deelnemingen (1,7 %). Investeringsubsidies maken deel uit van de investeringsbedragen. Lokale besturen geven immers investeringstoelagen aan andere lokale besturen en organismen. Ze bedragen 458 miljoen EUR of 13,6 % van de investeringen. De provincies verstrekken 44,4 miljoen EUR aan subsidies, wat meer dan 11 % is van het bedrag dat de gemeenten toestaan (391,1 miljoen EUR).

15 Bedrag zonder de investeringen van de AGB – APB. Voor de hulpverleningszones zijn er geen bedragen 2015 beschikbaar.

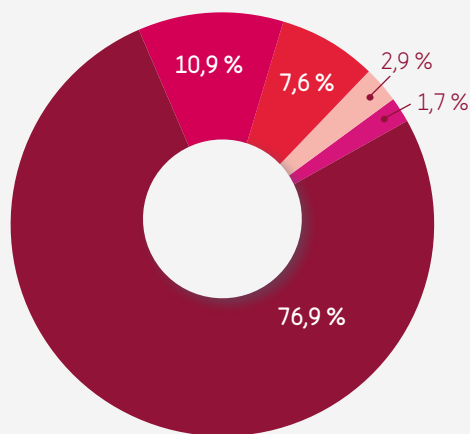
16 Gecorrigeerde investeringscijfers 2014 zonder het eenmalige investeringsbedrag van gemeenten die deelnamen aan de Electrabel-operatie bij Eandis.

Evolutie van de investeringen van de lokale sector volgens het meerjarenplan 2014-2019 bij de opmaak van het budget 2016



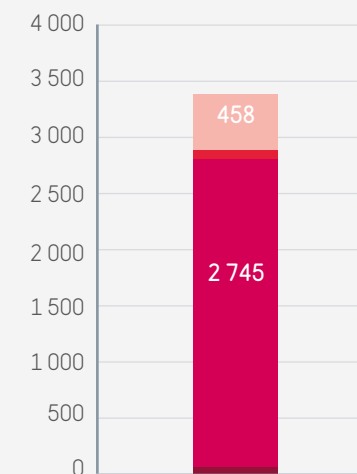
* Gecorrigeerde investeringscijfers 2014 zonder het eenmalige investeringsbedrag van gemeenten die deelnamen aan de Electrabel-operatie bij Eandis.

Aandeel in investeringen per type lokaal bestuur - Budget 2016



- Gemeenten
- OCMW's
- Provincies
- Politiezones
- Hulpverleningszones

Aandeel per type investeringsuitgave (BBC) - Budget 2016



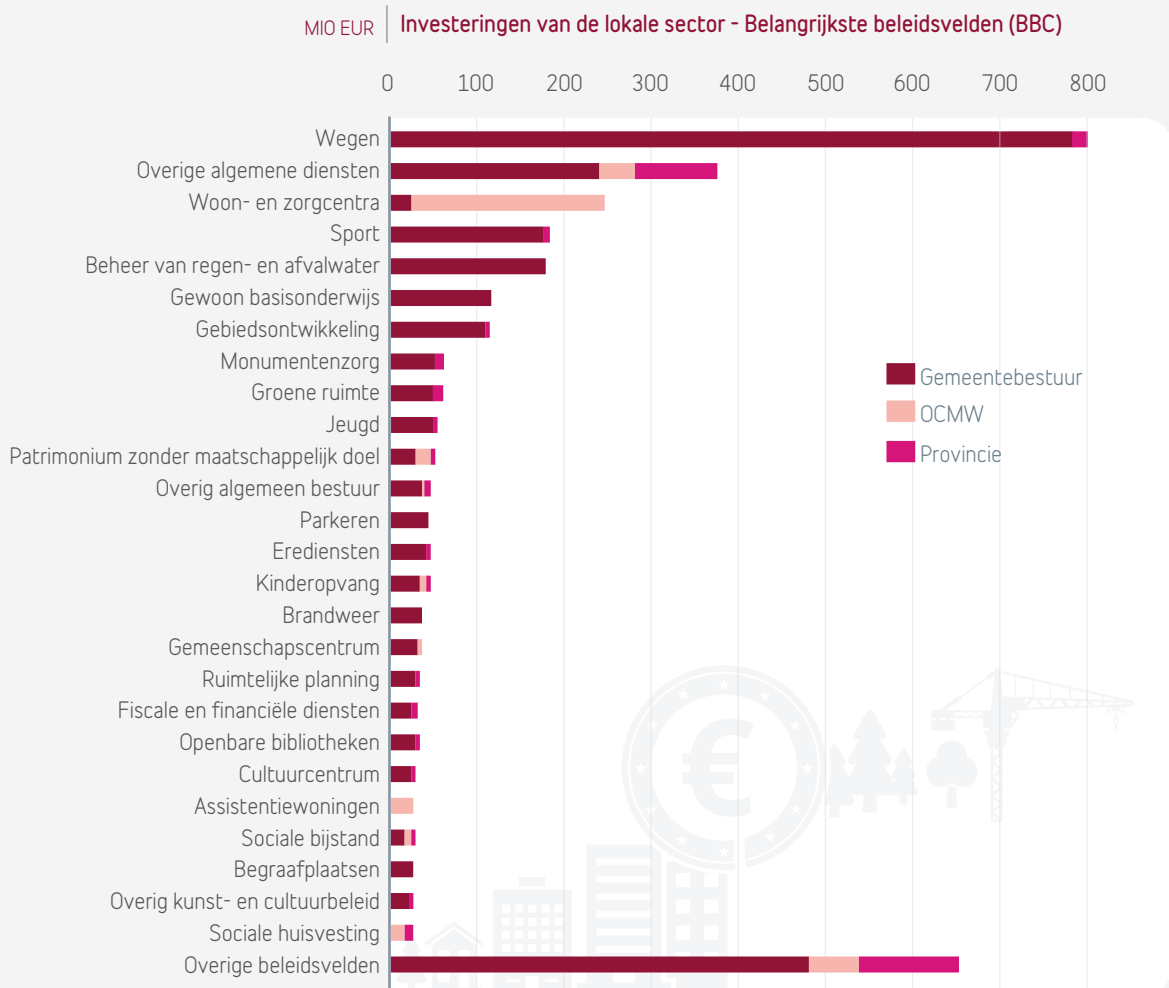
- Investeringen in FVA
- Investeringen in MVA
- Investeringen in IMVA
- Toegestane investeringssubsidies

Aan welke domeinen besteden de Vlaamse lokale besturen hun budgetten?

Gemeenten en provincies zijn bevoegd om beleid te voeren over een breed gamma van beleidsvelden. Dat weerspiegelt zich in hun investerings- en exploitatiebudget.

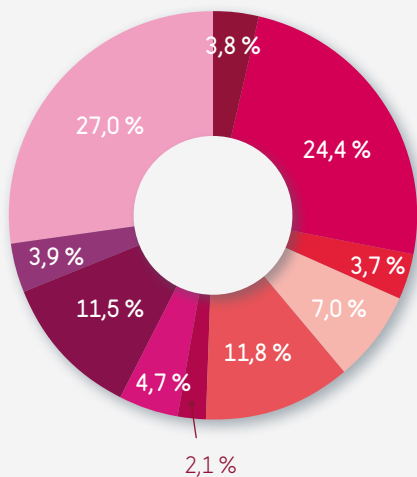
Qua **investeringen** doet de sector een belangrijke inspanning voor wegen (23,6 %), sport (5,4 %) en riolering (5,2 %), doorgaans onder impuls van de gemeenten. Maar ook typische domeinen waarop OCMW's actief zijn, staan in de top van de rangschikking, zoals woon- en zorgcentra (7,3 %) en assistentiewoningen (0,8 %).

Provincies investeren zichtbaar mee in wegen, sport, monumentenzorg, 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 een negental 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 in de uitgaven te vermijden. Gemeenten en provincies profileren zich op de overige terreinen die tot hun bevoegdheid behoren, met “Cultuur en vrije tijd” als grootste subgroep (11,5%), naast “Veiligheidszorg” (11,8%) die voornamelijk de gemeentelijke toelagen aan de politiezone en brandweerzone omvat.

Exploitatie-uitgaven gespreid over de verschillende groepen van beleidsvelden – Gemeenten, OCMW’s en provincies – Budget 2016



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

Evolutiefactoren voor de investeringen

Overheidsinvesteringen zijn nodig voor het handhaven van een degelijke economische groei, het welzijn van de burgers en hun leefomgeving. Overheidsinvesteringen hebben een structurele impact op de economie en op de aantrekkingskracht van een bepaalde regio en zetten op hun beurt aan tot andere investeringsprojecten, zowel van de overheid als van de privésector. Vooral de investeringen van de lokale besturen hebben een meer uitgesproken rechtstreekse impact op de lokale economie, omdat zij per definitie geografisch verspreid zijn over het land en vaker een beroep doen op lokale bedrijven en arbeidskrachten.

In België deden de lokale besturen (en vooral dan de gemeenten) in 2015 investeringen voor meer dan 3 miljard EUR. Dat is iets minder dan 1 % van het bbp en 32 % van alle overheidsinvesteringen in het hele land.

Die investeringen zijn niet alleen van structurele aard maar vertonen ook een cyclische component. Diverse factoren beïnvloeden de dynamiek van de lokale overheidsinvesteringen.

➤ Economische en budgettaire context

De lokale overheidsinvesteringen zijn met name zeer gevoelig voor factoren van meer conjuncturele aard die een invloed hebben op hun financieringsvoorwaarden (bv. de rentevoet of toelagen). Overheidsinvesteringen vormen overigens traditioneel een variabel element in een gespannen begrotingsklimaat. In tijden van sanering van de overheidsfinanciën wordt immers geregeld aangetoond dat het vaak de investeringen zijn waar het eerst in gesnoeid wordt, in plaats van dat zij het beginpunt vormen van diepgaande structurele hervormingen.

➤ Maatschappelijke vraag

De lokale overheidsinvesteringen beantwoorden aan een toenemende maatschappelijke vraag naar diensten en collectieve voorzieningen. De grotere collectieve behoeften zijn het gevolg van tal van factoren zoals de demografie (zowel het groeiend aantal inwoners als de evolutie van de leeftijdsopbouw), de hogere eisen van normen voor toegankelijkheid, veiligheid, comfort en milieu-vereisten (energiezuinig, duurzame ontwikkeling...)

➤ Instandhouding van het patrimonium

De lokale overheidsinvesteringen volgen hun eigen dynamiek. Op termijn zullen nieuwe uitgaven nodig zijn voor de bouw van nieuwe infrastructuur en om het bestaand overheidspatrimonium in stand te houden. Een structurele onderfinanciering die de waardevermindering van het gemeentelijk patrimonium niet compenseert, zou in werkelijkheid leiden tot een "verborgen" schuld.

➤ Invloed van de verkiezingscyclus

In het begin van een gemeentelijke bestuursperiode neemt het investeringsvolume aanzienlijk af, en na halfweg begint het weer op te klimmen tot een maximumbedrag op het einde van die periode. Die heropleving van de investeringen halfweg de bestuursperiode is een weerkerend fenomeen. Voor de uitvoering van grote investeringsprojecten vergt de voorbereiding immers meer tijd.

➤ Impact van de Europese begrotingsnormen

Het Europees Stelsel van Rekeningen, kortweg "ESR", vormt het referentiekader voor de statistieken over de overheidsfinanciën in het kader van het Europees begrotingstoezicht. De toepassing van de ESR-normen heeft vooral negatieve gevolgen voor het toekomstig investeringsvermogen van de lokale besturen. De boekhoudkundige verwerking van investeringen, in combinatie met hun aandeel in de totale uitgaven van de lokale besturen, geeft immers aanleiding tot een fikse structurele verslechtering van de saldi volgens de ESR-normen in vergelijking met de saldi zoals lokale besturen die traditioneel boeken.

Om de evolutie van de investeringen en de schuldgraad onder controle te krijgen hebben de toezichthoudende regionale overheden de evenwichtsregels aangescherpt en nieuwe bepalingen goedgekeurd. Zo passen de lokale besturen in Vlaanderen sinds 2014 de BBC toe (Beleids- en Beheerscyclus) die via een meerjarenplan een beeld van het beleid levert aan de hand van doelstellingen die het bestuur zelf formuleert en met een progressief aangepaste overzichtsrapportering.

Ontvangsten: snellere groei dan de uitgaven

Exploitatie-ontvangsten stijgen sneller dan uitgaven

Vlaamse lokale besturen schreven in hun budget 2016 een totaal bedrag van 15,4 miljard EUR aan exploitatie-ontvangsten in, d.i. een stijging met 1,7 % in vergelijking met het jaar ervoor.

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

- > de **belastingontvangsten** (d.w.z. de belastingen van de gezinnen en de ondernemingen) **36,7 %**
- > de **ontvangen fondsen en toelagen** (d.w.z. de financiële middelen afkomstig van overheden) **45,4 %**
- > de **eigen ontvangsten** (d.w.z. de inkomsten gegenereerd uit de eigen activiteit of uit onroerend en financieel vermogen) **17,9 %**

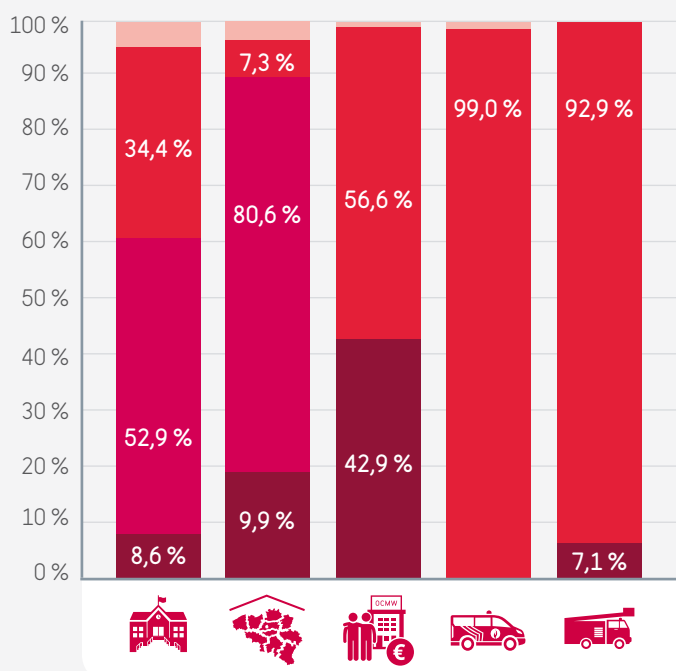
De stijging van de exploitatie-ontvangsten in 2016 wordt vooral gevoed door de toename van de fondsen en toelagen (+2,7 %) en van de belastingen (+2,5 %). De ontvangsten uit werking zijn vrijwel stabiel gebleven (-0,9 %) terwijl de financiële opbrengsten opnieuw fors daalden (-8,9 %).

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 2016

Exploitatie-ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Ontvangsten uit werking	2 349,7	374	-0,9 %
Belastingen	5 670,4	885	2,5 %
Fondsen en toelagen	7 008,7	1 102	2,7 %
Financiële opbrengsten	419,5	66	-8,9 %
Exploitatie-ontvangsten lokale sector	15 448,2	2 426	1,7 %
Gemeenten	9 401,6	1 469	2,6 %
Provincies	859,0	133	0,4 %
OCMW	3 296,1	530	-0,6 %
Politiezones	1 465,1	227	1,9 %
Hulpverleningszones	426,5	66	-

Structuur van de exploitatie-ontvangsten - Budget 2016



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

Belastingen stijgen verder zonder dat de aanslagvoeten verhogen

De belastingontvangsten van de Vlaamse lokale besturen zitten geconcentreerd bij de gemeenten en provincies: zij zijn de enige lokale besturen met fiscale bevoegdheid. Voor 2016 budgetteren ze **5,7 miljard EUR aan belastingontvangsten of 885 EUR per inwoner**, wat 2,5 % hoger is dan het jaar ervoor. Deze belastingontvangsten komen overwegend (83 %) van aanvullende belastingen op andere belastingen, zoals de onroerende voorheffing, de personenbelasting en de verkeersbelasting. De specifiek lokale belastingen daarentegen, die los staan van de belastingen ingesteld door andere overheidsniveaus, worden door de gemeente of de provincie zelf geïnd en vertegenwoordigen 17 % van de belastingontvangsten.

De **aanvullende personenbelasting** (APB), die alleen de gemeenten heffen, klimt volgens het gemeentebudget 2016 het sterkst, namelijk met **+4 %**. Dit ligt niet aan hogere aanslagvoeten voor gemeentebelastingen, noch aan een significante uitbreiding van de belastbare grondslag. Wel is in het bedrag 2016 wellicht een stuk compensatie opgenomen voor wat op het budget 2015 overraamd werd en uiteindelijk niet werd ontvangen (omwille van een haperend inkohieringsritme in 2015).

Belastingen

Belastingen	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Gemeenten	4 978,0	778	2,6 %
Provincies	692,3	107	1,3 %
Belastingen	5 670,4	885	2,5 %
Aanvullende personenbelasting	1 950,9	305	4,0 %
Opcentiemen onroerende voorheffing	2 750,1	429	1,9 %
Lokale belastingen	858,8	134	3,6 %
Overige belastingen	110,6	17	7,7 %

Evolutie van de aanslagvoeten (gemeenten) - 2014-2016

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

Gemiddelde aanslagvoeten - 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Aanvullende personenbelasting	7,21 %	7,27 %	7,28 %	7,27 %
Opcentiemen onroerende voorheffing Gemeenten	1 356 opc.	1 393 opc.	1 397 opc.	1 397 opc.
Opcentiemen onroerende voorheffing Provincies	334 opc.	334 opc.	334 opc.	334 opc.

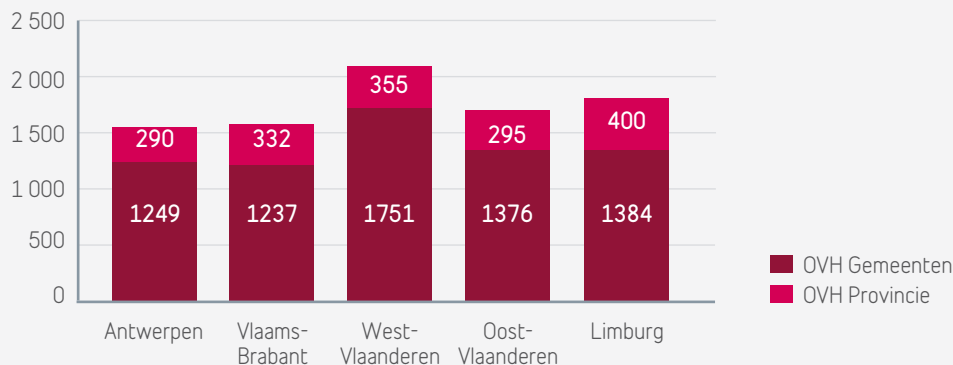


Deze cijfers houden wellicht nog geen rekening met het "verlies" aan aanvullende personenbelasting als voorziene impact van de **taxshift**. Die impact blijft in 2016 nog beperkt maar cumuleert de komende jaren tot een bedrag van 93 miljoen EUR dat de Vlaamse gemeenten zullen mislopen. Het staat vast dat deze beslissing, genomen op federaal niveau, voor de lokale besturen zal leiden tot een reductie van de basisbelasting en daarom tegen 2019 ook zo'n 5 % minderontvangsten betekent aan aanvullende gemeentelijke personenbelasting. Terugverdieneffecten zijn voorzien, onder andere via bijkomende tewerkstelling door belastingvermindering, alleen valt af te wachten hoeveel dit lokaal meer inkomsten zal opleveren en in welke gemeenten de minderontvangsten hiermee op termijn ook effectief zullen worden gecompenseerd.

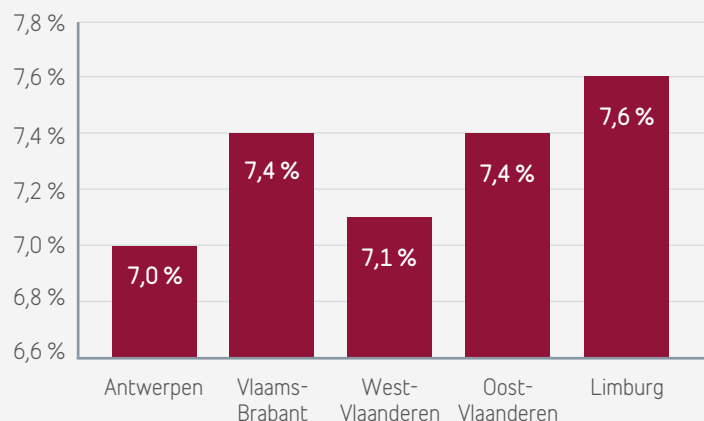
De **aanvullende belasting op de onroerende voorheffing** (OVH), die tegelijk door de gemeenten en de provincies wordt geheven, is goed voor meer dan 2,8 miljard EUR en levert zo bijna de helft van de totale belastingontvangsten. Deze ontvangsten blijven in 2016 rustig aangroeien met 1,9 %.

De **aanslagvoeten** die de gemeenten instellen voor beide aanvullende belastingen blijven in 2016 zeer stabiel, net zoals de jaren ervoor. Gemiddeld gaat het in Vlaanderen om 7,27 % voor de aanvullende personenbelasting en 1 397 opcentiemen voor de onroerende voorheffing die de gemeente instellen. Waar beide aanslagvoeten nog bij 23 Vlaamse gemeenten omhoog gingen in 2014, is het in 2016 eerder de trend om de aanslagvoeten naar beneden te herzien. Dit gebeurde bij 19 gemeenten, zoals de tabel hiernaast aangeeft. Er zit een grote spreiding op deze aanslagvoeten, want de hoogste noteringen zijn respectievelijk 8,5 % (op één uitzondering na van 9 %) en 2 250 opcentiemen terwijl de laagste noteringen 5 % zijn (op 0 % na voor drie kustgemeenten en eenmaal 2,5 %) en 750 opcentiemen. Ook per provincie verschilt de gemiddelde aanslagvoet sterk.

Gemiddeld aantal opcentiemen voor de onroerende voorheffing per provincie - Budget 2016



Gemiddelde aanslagvoet voor de aanvullende personenbelasting per provincie - Budget 2016

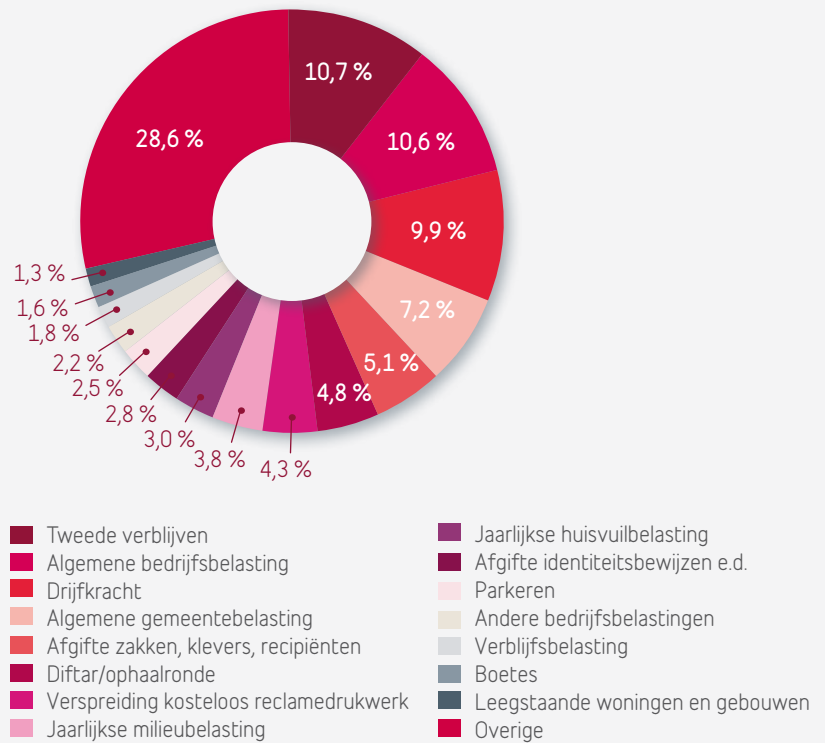


Daarnaast zijn er vele specifiek **lokale belastingen**, onderverdeeld in een aantal grote categorieën zoals:

- > de belasting in het kader van de openbare hygiëne (bv. op afval, milieuheffing)
- > de belastingen op economische activiteiten (bv. op drijfkracht, op reclameborden, verblijfsbelasting)
- > belasting op het gebruik van het openbaar domein (bv. op het parkeren en op parkeergelegenheden, terrassen)
- > belasting op patrimonium (bv. belasting op tweede verblijven).

De grootste lokale belasting-ontvangsten komen uit de groep van de bedrijfsbelastingen, geheven door gemeenten en provincies, gevolgd door de belastingen op huishoudelijk afval en die op patrimonium, die alle drie samen 85 % vertegenwoordigen van de lokale belastingopbrengst. De figuur hiernaast geeft het aandeel weer van de grootste lokale opbrengstposten binnen die belastingengroepen.

Belangrijkste lokale belastingen van gemeenten en provincies - Budget 2016



Verschuiving van specifieke subsidies naar algemene toelagen

De ontvangsten uit fondsen en toelagen voor de lokale sector bedragen op het budget 2016 7 miljard EUR en nemen vooral voor de gemeenten stevig toe (+6,6 %). Het gaat om financiële transfers tussen lokale besturen of om overdrachten afkomstig van andere overheidsniveaus (voornamelijk van Vlaanderen voor de gemeenten en provincies, maar ook van het federale niveau ten gunste van de OCMW's en de politie- en hulpverleningszones). Ze vertegenwoordigen 46 % van de totale exploitatie-ontvangsten. De omvang ervan verschilt naargelang het type van bestuur. De overdrachten van andere overheden wegen sterk door voor de OCMW's en de politie- en hulpverleningszones, maar vertegenwoordigen slechts 34,3 % en 7,3 % van de exploitatie-ontvangsten van respectievelijk de gemeenten en de provincies.

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).

Fondsen en toelagen gemeenten - Budget 2016

Ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Fondsen en toelagen	3 233,3	505	6,6 %
Gemeentefonds en andere fondsen	2 306,9	360	4,3 %
Overige algemene werkingssubsidies	284,5	45	63,6 %
Specifieke werkingssubsidies*	641,9	100	-10,8 %

* Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (98 EUR/inw.)

Wat opvalt in de evolutie van de fondsen en toelagen in 2016 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 voorziet immers in minder planlast voor gemeenten. Dit geldt voor een aantal domeinen waarvoor een rapporteringsplicht bestond in het kader van sectorale subsidies. Deze vroegere subsidiebedragen worden vastgekleit op 130,4 miljoen EUR en bij de 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 gesco's heeft een weerslag op deze budgetpost.

Bij de **OCMW's** valt dan weer voornamelijk de toename op van de specifieke werkingssubsidies (+5,9 %). Die houden vooral verband met de verwachte toename van de terugbetalingen door de federale overheid voor het lokaal toekennen van het leefloon. De vraag naar steun loopt immers op als gevolg van de regeringsmaatregelen om het systeem van de werkloosheidsuitkeringen te hervormen.

De federale dotatie aan de **politiezones** neemt in 2016 lichtjes toe (+1 %) maar blijft desondanks ver achter op de financiering door de gemeenten die dubbel zo hoog is. Eenzelfde vaststelling geldt voor de nieuw opgerichte **hulpverleningszones** waar de verhouding federale versus gemeentelijke toelage 20/80 bedraagt. Er bestaat dus groeimarge in de richting van een evenwichtige financiering van 50 % federaal en 50 % door de gemeenten, 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 1,5 %.

Structuur van de OCMW-ontvangsten

Ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Ontvangsten uit werking	1 294,8	208	-2,2 %
Werkingssubsidies	1 866,6	300	1,0 %
Algemene werkingssubsidies waarvan:	1 111,5	179	-2,0 %
Gemeentefonds	123,8	20	2,6 %
Gemeentelijke bijdrage	912,2	144	0,9 %
Specifieke werkingssubsidies	755,1	121	5,9 %
Recuperatie kosten sociale dienst	120,1	19	-2,2 %
Financiële opbrengsten	14,6	2	-29,8 %
Exploitatie-ontvangsten	3 296,1	530	-0,6 %

Financiële opbrengsten nemen steeds verder af en opbrengsten uit werking blijven stabiel

Gemiddeld 15,2 % 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 werkingsmiddelen door de exploitatie van woonzorgcentra en het aanbieden van specifieke diensten. Globaal genomen blijven deze opbrengsten stabiel op het budget 2016, met een lichte groei voor gemeenten en een lichte afname voor OCMW's en provincies.

De **financiële opbrengsten** staan steeds verder onder druk, nu de rentestand laag is, maar in 2016 betekent de afname eerder een terugkeer naar het niveau van 2014. Bij de invoering van de vennootschapsbelasting in 2015 veerden de uitgekeerde dividenden van intercommunales¹⁷ immers even op. Bij de gemeenten zijn de financiële opbrengsten van 380 miljoen EUR in 2016 in verhouding tot het budget dan ook het grootst, maar ze kennen budgetmatig een sterke terugval (-8,4 %).

¹⁷ Voor meer info, zie de Belfius thema-analyse 'Financiële cijfers 2014 - Investerings en resultaatverdeling van Belgische intercommunales', op belfius.be/onzestudies.

Evolutiefactoren voor de aanvullende personenbelasting (APB)

De aanvullende belasting op de personenbelasting wordt berekend op basis van het bedrag aan personenbelasting dat een belastingplichtige aan de federale Staat verschuldigd is. Het wordt uitgedrukt als een percentage van de basisbelasting. De aanvullende belasting voor de gemeenten wordt door de FOD Financiën ingekohierd en geïnd samen met de basisbelasting en vervolgens doorgestort aan de gemeente waar de belastingplichtige zijn woonplaats heeft.

De aanvullende belastingontvangsten bedragen ongeveer 2 miljard EUR en vertegenwoordigen gemiddeld 21 % van de gewone ontvangsten van de Vlaamse gemeenten. Zij ondervinden de invloed van diverse factoren, waardoor de evolutie van de aanvullende belasting op de personenbelasting een van de voornaamste factoren van onzekerheid wordt.

➤ Schommelingen van het inkohieringsritme

Doordat steeds meer belastingplichtigen hun aangifte elektronisch invullen (via Tax-on-Web) kon er de voorbije jaren sneller worden ingekohierd. Tussen 2011 en 2013 lagen de opbrengsten van de effectief geïnde belastingen (rekeningen) geregeld hoger dan wat was voorzien (budgetten). In 2015 daarentegen, liep de FOD Financiën vertraging op bij de inkohiering, wat heeft geleid tot een minderopbrengst in vergelijking met de aanvankelijk vooropgestelde cijfers. De budgetraming van de Vlaamse gemeenten met een stijging van 4 % voor 2016 is wellicht dan ook ietwat vertekend door de compensatie voor het uitstel van de in 2015 niet-geïnde bedragen.

➤ Taxshift

Het principe zelf van de aanvullende belasting heeft voor de gemeenten het nadeel dat zij de gevolgen ondervinden van elke wijziging door een beslissing van een ander overheidsniveau (federale Staat of gewesten) die raakt aan het fiscaal stelsel van de basisbelasting. Als aan de belastbare grondslag van de gemeenten wordt geraakt, voelen zij rechtstreeks de gevolgen.

Zo zullen de beslissingen die de federale regering nam in het kader van de taxshift tussen 2016 en 2021 zorgen voor een geleidelijke uitholling van de belastinggrondslag voor de aanvullende gemeentelijke belasting. Volgens de ramingen van de FOD Financiën loopt de impact voor de Vlaamse gemeenten op tot op 93 miljoen EUR tegen 2019 en verder tot 193 miljoen EUR eens op kruissnelheid (2021), dat is een daling met 5 % tot 10 % van de ontvangsten vóór de hervorming. Die ramingen houden evenwel geen rekening met de "terugverdieneffecten" van de taxshift (nl. de geleidelijke stijging van de PB door banencreatie).

➤ Gedeeltelijke regionalisering van de PB

Sinds de zesde staatshervorming en de bijzondere financieringswet werd de personenbelasting gedeeltelijk geregionaliseerd. Praktisch gezien wordt de gewestbelasting berekend in de vorm van een aanvullende belasting (35,117 % van de federale belasting). De gemeentelijke aanvullende belasting wordt dus voortaan berekend op een grondslag samengesteld uit de federale en de gewestbelasting. In het kader van hun nieuwe fiscale autonomie zouden de gewesten maatregelen kunnen nemen (aanpassing van het aantal opcentiemen per tranche, wijzigingen aan de stelsels van het belastingkrediet...) die op hun beurt de grondslag van de gemeentebelasting zullen beïnvloeden.

➤ Impact van de vergrijzing

Met de ouder wordende bevolking leidt het steeds groter aantal gepensioneerden tot een aanzienlijke daling van de inkomsten van de inwoners die met pensioen gaan en bijgevolg tot een daling van de fiscale opbrengsten (PB) voor de gemeente. De impact van die evolutie verschilt alvast sterk per gemeente, afhankelijk van het inkomensniveau van de bevolking en van de mate van vergrijzing op lokaal niveau.

Financiële situatie van het budget 2016

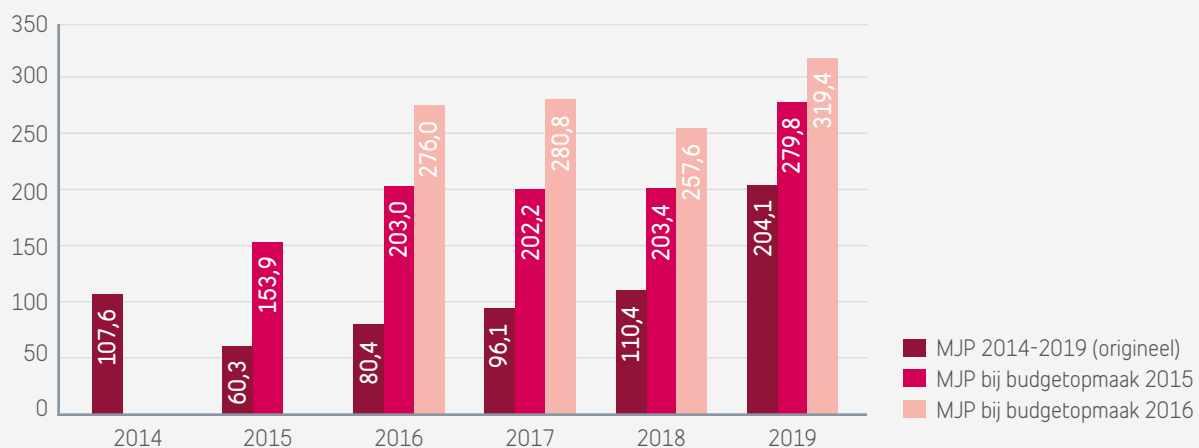
Gemeenten bouwen een buffer op

Positieve evolutie van de autofinancieringsmarge

Bij de budgetopmaak 2016 wordt opnieuw duidelijk dat lokale besturen, en dan vooral de gemeenten, met het steeds grotere overschot op het exploitatiebudget een buffer aanleggen. Dit exploitatiesaldo is een **belangrijk element voor de financiële gezondheid** van een bestuur. Bij een positief saldo vergroot immers het financieel draagvlak. Dat dient in de eerste plaats om aflossingen en kosten van leningsschuld te dragen. Wat overblijft is de autofinancieringsmarge, een buffer die toelaat om eventueel meer investeringen te doen of

bijkomend beleid te voeren. Deze buffer groeit in 2016 niet aan bij OCMW's en provincies. Bij de gemeenten komt de groei in de buffer van 2016 overeen met de raming van 75 miljoen EUR (+4 %) aan hogere opbrengst uit de aanvullende personenbelasting. Die bestaat voor een stuk uit compensatie voor de lagere ontvangsten dan geraamd in 2015. Het meerjarenplan van de gemeenten bij budgetopmaak 2016 toont echter dat ze ook de volgende jaren op een grotere buffer rekenen. Blijkbaar is dit een recurrent gegeven. De rekeningcijfers voor 2014 toonden trouwens al dat de buffer die oorspronkelijk op 107 miljoen EUR werd begroot een pak hoger uitkwam op 732 miljoen EUR.

MIO EUR | Gemeenten: evolutie autofinancieringsmarge- Meerjarenplan 2014-2019



Autofinancieringsmarge

	Gemeenten			Provincies			OCMW's			
	2016	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie
Financieel draagvlak		1 186,3	185	9,0 %	78,9	12,2	22,0 %	131,2	21,1	-9,7 %
Netto periodieke leningsuitgaven		910,2	142	-2,6 %	88,9	13,8	-7,1 %	128,7	20,7	-3,5 %
Netto-aflossingen van schulden		670,4	105	-0,3 %	74,8	11,6	-7,3 %	74,3	11,9	1,1 %
Nettokosten van schulden		239,8	37	-8,6 %	14,1	2,2	-6,1 %	54,4	8,8	-9,1 %
Autofinancieringsmarge		276,0	43	79,3 %	-10,1	-1,6	67,6 %	2,5	0,4	-78,8 %

FINANCIËLE SITUATIE

Volgens de huidige BBC-bepalingen voor financieel evenwicht is een positieve autofinancieringsmarge verplicht voor de besturen op het einde van de planperiode in 2019. Toch voorzien de meeste gemeenten nu reeds een buffer (4 gemeenten op 5 in 2016, tegen slechts 3 op de 5 in 2015). OCMW's moeten binnen eenzelfde planperiode een negatieve autofinancieringsmarge zien te compenseren met een positieve autofinancieringsmarge om uiteindelijk minstens op nul uit te komen. Net zoals in 2015 voorzien 2 op 3 OCMW's een buffer in het budget 2016.

Hoe ontstaat de buffer?

Er is het financieel draagvlak dat verder opbouwt aan de ene kant, terwijl aan de andere kant de netto periodieke leningsuitgaven minder snel aangroeien dan voorzien in het oorspronkelijke meerjarenplan. De leningsuitgaven bestaan uit aflossingen van leningen en financiële kosten (interessen). Dat het volume aan aflossingen minder snel toeneemt heeft wellicht te maken met het uitstel om

leningen aan te gaan, waardoor de opbouw van de af te lossen bedragen wordt getemperd, terwijl de lagere financiële kosten een rechtstreeks gevolg zijn van de lage rente.

Merk op in onderstaande figuur dat uit de rekening 2014 blijkt dat zowel voor gemeenten als voor OCMW's de gerealiseerde autofinancieringsmarge uiteindelijk hoger uitvalt dan het geraamde budgetvolume voor dat jaar. Het financieel draagvlak bevindt zich dus op een nog hoger niveau dan de budgetten van de volgende jaren tonen, terwijl de reële leningsuitgaven in de praktijk lager uitvallen, waardoor een grotere buffer ontstaat.

Het meerjarenplan wordt in dit voortschrijdend budgetteringsproces bijgestuurd bij elke volgende budgetopmaak. De besturen ramen de budgetten wellicht eerder voorzichtig, klaar om zo nodig onvoorziene schokken op te vangen.

MIO EUR | Financiële situatie meerjarenplan 2014-2019 bij de opmaak van budget 2016

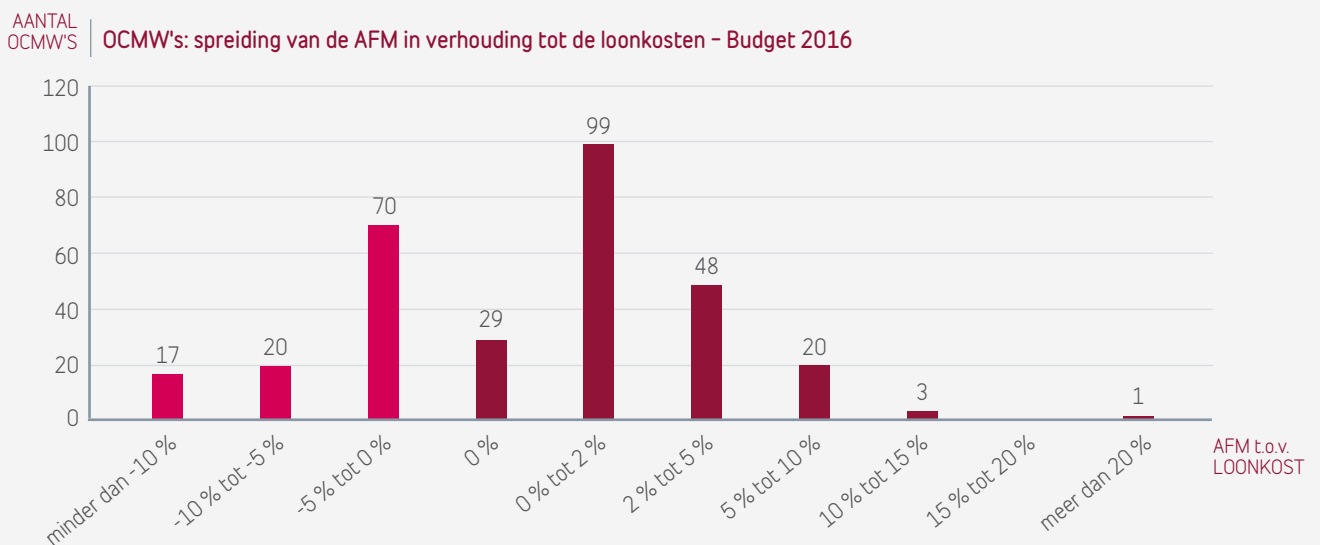
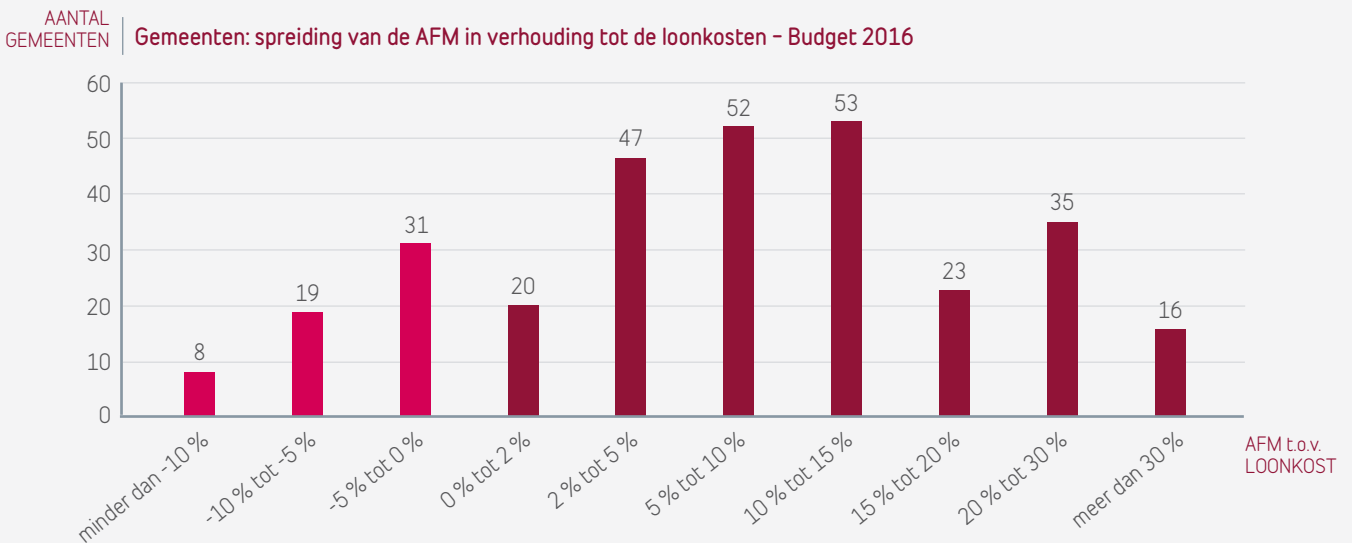


Als besturen een groeiende buffer opbouwen, dan getuigt dit van vooruitkijken om bijkomend beleid te voeren. Zeker als de buffer elk jaar opnieuw kan worden gegenereerd dan kan die binnen de exploitatie bijvoorbeeld dienen om:

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

Volstaat de buffer om de oplopende personeelskost op te vangen?

De figuren hieronder, met de spreiding van de autofinancieringsmarge, geeft aan dat voor de meeste gemeenten met een positieve autofinancieringsmarge de buffer volstaat om minstens 2 % bijkomende personeelskost op te vangen, behalve voor een 20-tal gemeenten met een buffer tussen 0 % en 2 %. Ook 58 gemeenten met een negatieve autofinancieringsmarge hebben andere ingrepen nodig om een verhoging van de personeelskost op te vangen. Anderzijds hebben een 76-tal gemeenten zelfs een buffer die meer dan 15 % aan bijkomende personeelskosten kan opvangen. Bij de OCMW's is het beeld van de spreiding veel meer geconcentreerd rond de 0 %. Slechts een 70-tal OCMW's kunnen op basis van het budgetcijfer 2016 meer dan een bijkomende 2 % personeelskosten financieren met de opgebouwde buffer.



Hoe stevig is de buffer van de gemeenten?

Besturen kunnen geconfronteerd worden met onvoorziene (externe) schokken in de uitgaven of ontvangsten. De impact van de taxshift op de gemeentelijke personenbelasting is daar een voorbeeld van. Deze beslissing, genomen op federaal niveau, zal voor de Vlaamse gemeenten tegen 2019 leiden tot 93 miljoen EUR minder ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting¹⁸. Dit is 8 % van de huidige ontvangsten op het budget 2016. Terugverdieneffecten zijn voorzien, onder andere via inkomsten uit bijkomende tewerkstelling, alleen valt het af te wachten hoeveel deze maatregelen lokaal opleveren om die minderontvangsten op termijn te compenseren.

Wat kan de buffer beïnvloeden? Enkele impactscenario's

Belfius Research maakte een simulatie om de impact na te gaan van **schokscenario's zoals taxshift en hogere inflatie**. Allebei zijn het externe factoren waarop lokale besturen geen vat hebben. Zoals wel vaker bij een theoretisch model, gaat de simulatie uit van gelijkblijvend lokaal beleid, terwijl de lokale besturen wel degelijk maatregelen kunnen nemen om de impact tegen te gaan. Ze kunnen bijvoorbeeld de aanslagvoet voor belastingen optrekken om minderontvangsten te compenseren en zo terug het vroegere volume te ontvangen. Om inflatiedruk aan de kostenzijde op te vangen, hebben ze bijvoorbeeld de opgebouwde financiële buffer achter de hand, die ze verder kunnen vergroten.

> Scenario 1: impact taxshift

In de veronderstelling dat de impact van de taxshift nog niet werd ingerekend in het meerjarenplan bij de budgetopmaak 2016, toont de simulatie in de figuur hiernaast aan dat de AFM tegen 2018 zo'n 100 miljoen EUR lager uitkomt dan begroot, alleen al door de gecumuleerde lokale impact van de taxshift.

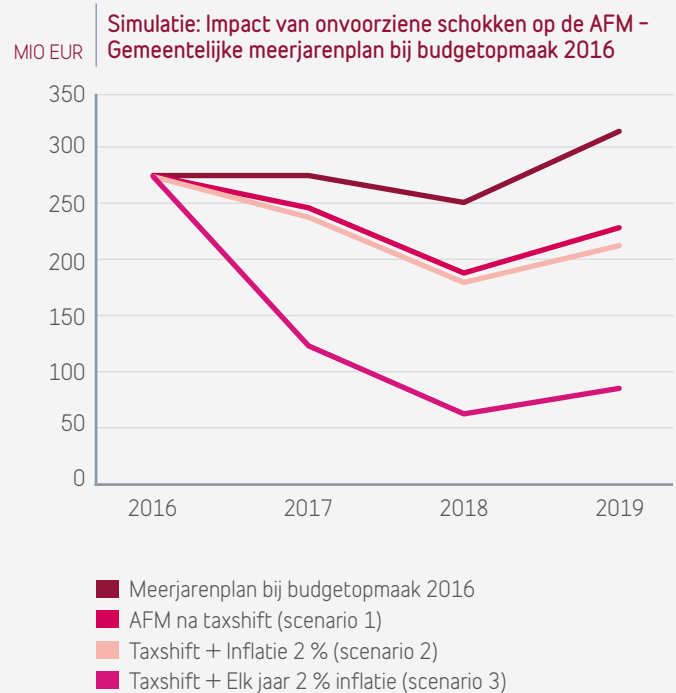
> Scenario 2: impact taxshift en inflatie van 2 %

Die impact blijft ongeveer gelijk wanneer ook de lonen met 2 % toenemen en de werkingskosten de inflatiedruk ondergaan. De indexoverschrijding die minstens één maal werd ingerekend bij de budgetopmaak 2015 of 2016 maakt dat dit een realistisch scenario is.

> Scenario 3: impact taxshift en sterkere inflatie van 2 % per jaar

Een derde scenario toont aan dat de financiële situatie van de lokale besturen duidelijk erg inflatiegevoelig is. Stel dat de inflatie in 2016 stevig zou beginnen oplopen en op die manier al vroeg in 2017 opnieuw voor een overschrijding van de spilindex zou zorgen, dan zal de AFM-buffer grotendeels dienen om deze bijkomende schok te dempen. Herhaalde schokken zorgen immers voor een gecumuleerd effect.

De drie getoonde scenario's gaan er bovendien van uit dat de oplopende pensioenlast voor het vastbenoemd personeel al volledig is ingerekend in de cijfers van het meerjarenplan, want als dat nog niet het geval is, valt te verwachten dat de al sterk geslonken AFM-buffer verder wordt afgeroomd.



¹⁸ Raming van de FOD Financiën. Tegen 2021 zou het om een minderontvangst gaan van 193 miljoen EUR, wat 10 % is van het huidige budgetniveau aan APB. De besturen zullen dus de zwaarste financiële impact voelen tijdens de volgende bestuursperiode, maar dan kunnen ook de terugverdieneffecten lokaal al een rol spelen.

Het budget 2016 in financieel evenwicht: het resultaat op kasbasis is positief (BBC)

In 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 slagen er in 2016 in om via hogere ontvangstengroei en tragere uitgavengroei een overschot op te tekenen voor **exploitatie**.
- > Het **investeringsaldo** is negatief en wordt niet volledig gecompenseerd door het financieringsaldo. De ontvangsten uit **financiering** bedragen 1,7 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 2016 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 de volgende hoofdstukken.



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 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 nu een feit op het terrein.

De wet bepaalde immers dat er minstens één hulpverleningszone per provincie¹⁹ 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. Uiteindelijk 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 dan al die prezones omgevormd tot de eigenlijke hulpverleningszones. Vanaf 2016 konden alle hulpverleningszones begrotingsdocumenten voorleggen.

Onze financiële analyse baseert zich op die boekhoudkundige staten.

¹⁹ 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.

Methodologisch kader

Voor het dienstjaar 2016 verzamelde Belfius de initiële begrotingen van 33 hulpverleningszones op 34 (97 % van de zones). Voor al die zones is er informatie beschikbaar, zowel voor de gewone als de buitengewone dienst.

Voor de laatste zone die de vorm van een intercommunale heeft (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).

Cluster	Aantal hulpverleningszones		
	Wallonië	Vlaanderen	Totaal
1	5	2	7
2	3	8	11
3	3	6	9
4	3	4	7
Totaal	14	20	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.

Gewone uitgaven van de hulpverleningszones

Voor het eigen dienstjaar 2016 schreven de 34 hulpverleningszones op hun budget gewone uitgaven in voor een totaalbedrag van 706,2 miljoen EUR (70,7 EUR per inwoner). 59,5 % van die totale uitgaven heeft betrekking op de Vlaamse zones en 40,5 % op de Waalse zones, wat aanzienlijk verschilt van de verdeling van de bevolking over die regio's (resp. 64,2 % en 35,8 %).

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 2016

	Vlaanderen		Wallonië		Totaal	
	In Mio EUR	In EUR/inw.	In Mio EUR	In EUR/inw.	In Mio EUR	In EUR/inw.
Personeel	330,4	51,3	219,3	61,1	549,7	54,8
Werking	77,5	12,0	46,0	12,8	123,5	12,3
Overdracht	8,5	1,3	8,5	2,4	17,0	1,7
Schuld	4,1	0,6	9,9	2,8	14,0	1,4
Overboekingen dienstjaren			2,0	0,6	2,0	0,5
Totale uitgaven	420,5	65,3	285,7	79,6	706,2	70,7

95 % van de gewone uitgaven van de hulpverleningszones is verdeeld over twee grote rubrieken:

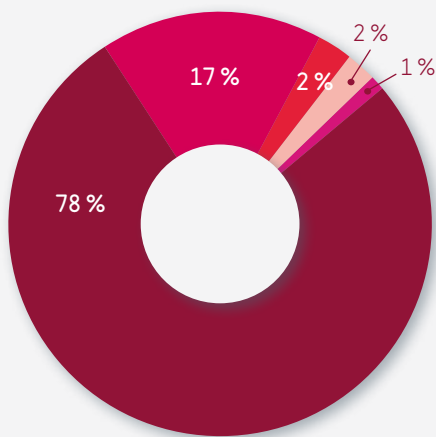
- > 78 % betreft personeelsuitgaven: 54,8 EUR per inwoner;
- > 17 % betreft werkingsuitgaven: 12,3 EUR per inwoner.

Twee specifieke regionale verschillen springen in het oog. Ten eerste ligt het uitgavenniveau in EUR per inwoner hoger in Wallonië dan in Vlaanderen, namelijk 79,6 EUR tegen 65,3 EUR. Ten tweede belopen de schulduitgaven in Wallonië bijna 10 miljoen EUR, tegen slechts 4 miljoen EUR 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.

Tot slot geeft de onderstaande grafiek meer inzicht op basis van de zones per categorie (clusters):

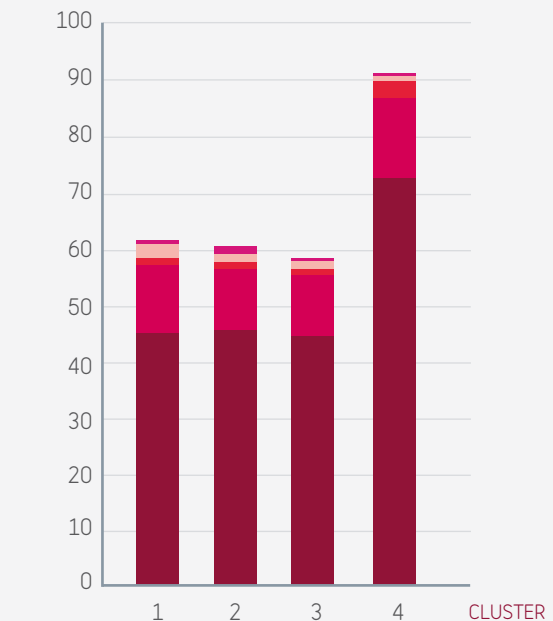
Cluster 4 valt in het bijzonder op, met een uitgavenniveau dat relatief veel hoger ligt (91,1 EUR per inwoner) dan de andere clusters (ongeveer 60 EUR per inwoner). Cluster 4 omvat per definitie de grootste zones, zowel gemeten naar personeelsbestand als volgens de bevolking die bereikt wordt.

Structuur van de uitgaven van de hulpverleningszones - Totaal



- Personeel
- Werking
- Overdrachten
- Schulduitgaven
- Overboekingen dienstjaren

Structuur van de uitgaven van de hulpverleningszones per cluster - Budget 2016



- Personeel
- Werking
- Overdrachten
- Schulduitgaven
- Overboekingen dienstjaren

Gewone ontvangsten van de hulpverleningszones

Gewone ontvangsten van de hulpverleningszones - Budget 2016

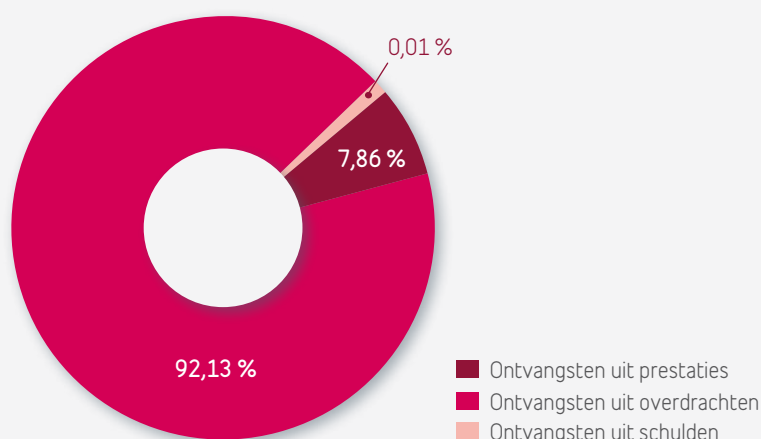
	Vlaanderen		Wallonië		Totaal	
	In Mio EUR	In EUR/inw.	In Mio EUR	In EUR/inw.	In Mio EUR	In EUR/inw.
Ontvangsten uit prestaties	30,1	4,7	26,0	7,2	56,1	5,6
Ontvangsten uit overdrachten	396,3	61,5	260,1	72,5	656,5	65,4
Ontvangsten uit schulden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Totale ontvangsten	426,5	66,2	286,1	79,7	712,6	71,0

Voor het eigen dienstjaar 2016 schreven de 34 hulpverleningszones op hun budget gewone uitgaven in voor een totaalbedrag van 712,6 miljoen EUR (71 EUR per inwoner).

De tabel en grafiek hiernaast bieden een overzicht van de economische indeling van de ontvangstenstructuur.

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: resp. 79,7 EUR tegen 66,2 EUR. Nog opvallend in Wallonië is het feit dat het aandeel van de ontvangsten uit prestaties hoger ligt dan in Vlaanderen, namelijk 9 % tegen 7 %.

Structuur van de ontvangsten - Totaal

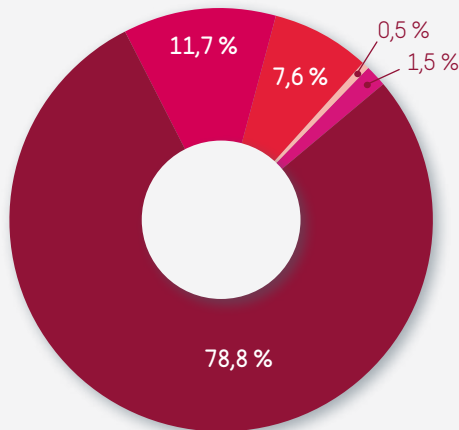


De **ontvangsten uit overdrachten**, voorzien volgens het wettelijke kader van de hervorming, vormen met bijna 656,5 miljoen EUR of 65,4 EUR per inwoner de belangrijkste bron van inkomsten van de zones. De tabel hiernaast en grafieken op volgende blz. tonen de indeling van die ontvangsten volgens hun oorsprong.

Ontvangsten van de hulpverleningszones uit overdrachten - Budget 2016

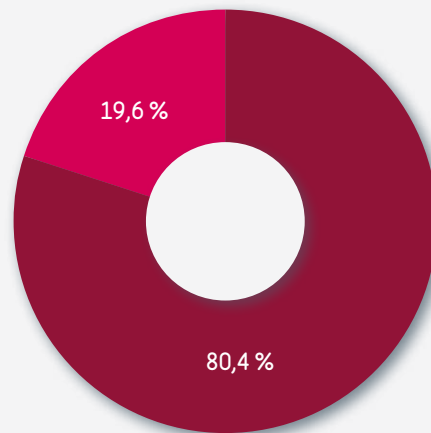
	In Mio EUR	In EUR/inw.
Gemeentetoelagen	517,4	51,6
Federale basistoelage	76,6	7,6
Aanvullende federale toelage	49,7	5,0
Provinciale toelage	3,1	0,3
Overige ontvangsten uit overdrachten	9,7	1,0
Totaal ontvangsten uit overdrachten	656,5	65,4

Gewone ontvangsten van de hulpverleningszones uit overdrachten - Totaal



- Gemeentetoelagen
- Federale basistoelage
- Aanvullende federale toelage
- Provinciale toelage
- Overige ontvangsten uit overdrachten

Verdeling van de toelagen tussen federaal en gemeenten



- Gemeentetoelagen
- Federale toelagen

De **gemeentetoelagen** vormen met een bedrag van 517,4 miljoen EUR of 51,6 EUR per inwoner 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).

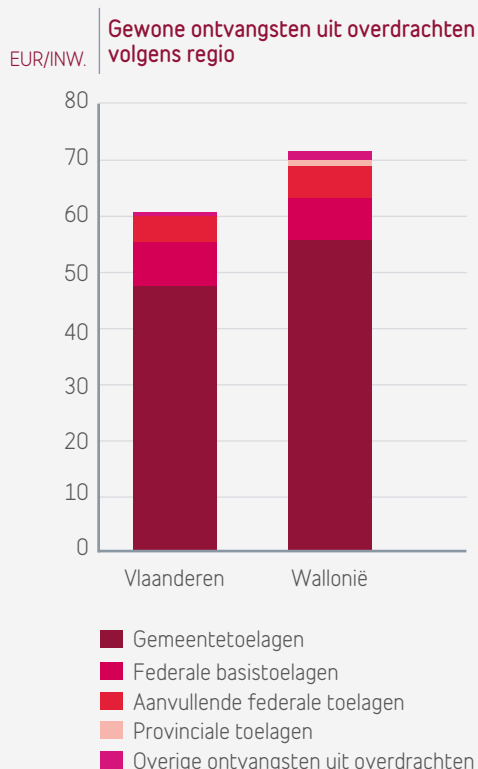
De **federale basisdotatie** is met 76,6 miljoen EUR of 7,6 EUR per inwoner de tweede grootste bron van inkomsten voor de hulpverleningszones. Dit krediet dat staat ingeschreven in de federale begroting, wordt verdeeld over de diverse zones op basis van een verdeelcoëfficiënt die berekend wordt als een 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 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 kredieten werden hier duidelijkheidshalve samengevoegd. Zo hebben 21 zones (11 in Vlaanderen en 10 in Wallonië) in 2016 een of meer aanvullende federale dotaties in hun begroting ingeschreven voor een totaal bedrag van 49,7 miljoen EUR, dat is 4,96 EUR per inwoner. Gemeten naar het bedrag belooft de verdeling 59 % voor Vlaanderen en 41 % voor Wallonië.

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 2016 komen we uit op een verdeling 80 % - 20 % tussen de gemeentelijke en de federale financiering van de hulpverleningszones²⁰. Dat is een verbetering in vergelijking met de situatie 90 % - 10 % van vóór de hervorming. Er bestaat dus een groeimarge in de richting van een evenwichtige financiering van 50 % federaal en 50 % gemeenten, zoals ook werd vooropgesteld bij de hervorming.

Opmerkelijk bij de **overige ontvangsten uit overdrachten** is dat er:

- > voor 10 zones (7 in Wallonië en 3 in Vlaanderen) een begrotingskrediet bestaat van 1,2 miljoen EUR dat duidelijk wordt beschouwd als een dotatie voor dringende medische hulpverlening; en
- > in bepaalde zones bijdragen van de privésector voorkomen in hun financiering, wellicht voor het dekken van bepaalde specifieke risico's. Enkele niet-exhaustieve voorbeelden: bijdragen van Solvay, Electrabel en Vivalia.

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 2016 uit op 56 miljoen EUR of 5,6 EUR per inwoner. Op basis van een steekproef van de hulpverleningszones (29 zones die 82,4 % van de bevolking bedienen) blijkt dat 68 % van de opbrengst uit prestaties voortkomt uit het inzetten van de ziekenwagens.

De investeringen van de hulpverleningszones

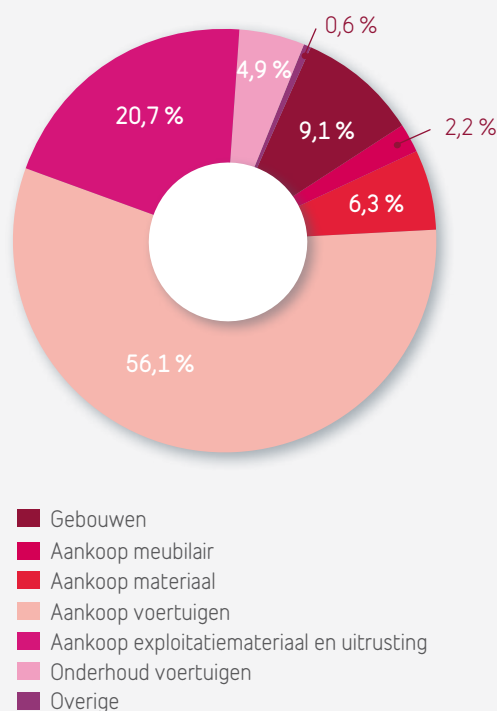
De hulpverleningszones erfden patrimonium en materiaal waarmee zij hun dagelijkse opdracht uitvoeren. De regels voor de inventaris en de raming van die goederen werden vastgelegd bij koninklijk besluit²¹. De zones zullen als autonome juridische entiteiten dat patrimonium en materiaal moeten doen evolueren om hun opdrachten op een gepaste manier uit te voeren. Dit omvat zowel het onderhoud van de bestaande goederen als de aankoop van nieuw materiaal.

De buitengewone begroting van de hulpverleningszones geeft een overzicht van de geplande investeringen en de manier waarop ze zullen worden gefinancierd.

In 2016 planden de Belgische hulpverleningszones voor 81,5 miljoen EUR aan investeringen, dat is 8,1 EUR per inwoner. De Vlaamse zones voorzien hiervan 72,3 % (9,13 EUR/inw.) en de Waalse 27,7 % (6,29 EUR/inw.).

De grafiek hiernaast geeft de indeling weer van de investeringen volgens bestemming.

Indeling van de investeringen volgens bestemming - Budget 2016



²⁰ De provinciale toelage aan de hulpverleningszones blijft een Waalse uitzondering die enkel werd ingevoerd in de provincies Namen en Luxemburg, ten belope van respectievelijk 2,2 miljoen EUR en 900 000 EUR.

²¹ KB van 23/08/2014 houdende vaststelling van de inventaris- en schattingsregels van de roerende en onroerende goederen van de gemeenten aangewend voor de uitvoering van de opdrachten van de brandweerdiensten.

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 voortaan 195 politiezones, na de fusie van twee politiezones in Vlaanderen. Zo vallen 48 zones samen met het grondgebied van één enkele gemeente (de zgn. ééngemeentezones) en 147 met het grondgebied van meerdere gemeenten (de zgn. meergemeentezones). Vlaanderen telt 117 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 onderstaande tabel).

In België heeft een politiezone een gemiddeld personeelsbestand van 172 voltijdse equivalenten (VTE), een gemiddeld grondgebied van ongeveer 3 gemeenten (of 156 km²) en een gemiddelde bevolking van 57 482 inwoners. Tussen de politiezones bestaan er echter onderling grote verschillen qua bevolking, het grondgebied dat ze bestrijken en het aantal politiebeambten. 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 onze website www.belfius.be/onzestudies.

Algemene kenmerken van de politiezones per regio²²

De zes Brusselse zones onderscheiden zich door een veel grotere gemiddelde bevolking (195 862 inwoners) en een veel groter personeelsbestand (1 033 VTE). Dat bijzonder 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	117	2,6	55 078	114,6	143
Wallonië	72	3,6	49 858	233,9	149
Brussel	6	3,2	195 862	26,9	1 033
Totaal	195	3	57 482	155,7	172

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	285 114	114	1 698
Cluster 2	22	2,5	110 262	110,4	389
Cluster 3	51	2,1	45 392	79,4	113
Cluster 4	62	3,2	46 409	160,4	99
Cluster 5 (zeer landelijk)	55	4	39 369	242,1	85
Totaal	195	3	57 482	155,7	172

²² Het gemiddelde personeelsbestand wordt berekend in voltijdse equivalenten op basis van de statistieken van de FOD Binnenlandse Zaken einde 2014, met daarin zowel het operationeel kader van de lokale politie als het administratief en logistiek kader (CALOG).

Kader van de analyse

De financiële analyse van de politiezones baseert zich op de gegevens die werden ingezameld uit de begroting 2016. Met 159 politiezones op 195 vertegenwoordigt de steekproef 85 % 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 85 % in de meer landelijke zones (clusters 4 en 5). Het zijn de politiezones van cluster 2 die het minst goed vertegenwoordigd zijn (78 %). Per gewest bekeken bedraagt de representativiteit van de zones gemeten volgens het bevolkingsaantal voor Brussel 100 %, voor Vlaanderen 86,9 % en voor Wallonië 76,6 %.

Om voor alle zones samen een financiële situatie te kunnen weergeven, werden de ontbrekende gegevens voor de begroting van 2016 geëxtrapoleerd.

Gewone ontvangsten van de politiezones

De begroting 2016 vertegenwoordigt voor alle politiezones samen een bedrag van 2 899 miljoen EUR aan gewone ontvangsten, of 259 EUR per inwoner (zie onderstaande tabel). Dat bedrag wordt gespreid over de regio's: Vlaanderen 50,5 %, Wallonië 30,8 % en Brussel 18,7 %.

De zones van het Brusselse Gewest ontvangen 461 EUR per inwoner, wat bijna het dubbele is van de andere gewesten en van het nationale gemiddelde.

De stijging van de ontvangsten in 2016, in vergelijking met het vorige dienstjaar, belooft gemiddeld 1,8 %. Die toename is echter groter in Wallonië (2,1 %) en in Vlaanderen (1,9 %) dan in Brussel (1,1 %). Met een klein bedrag als basis kan de evolutie van de schuldontvangsten van jaar tot jaar vrij sterk verschillen (bijvoorbeeld +4,1 % in 2016 tegen -4,5 % in 2014).

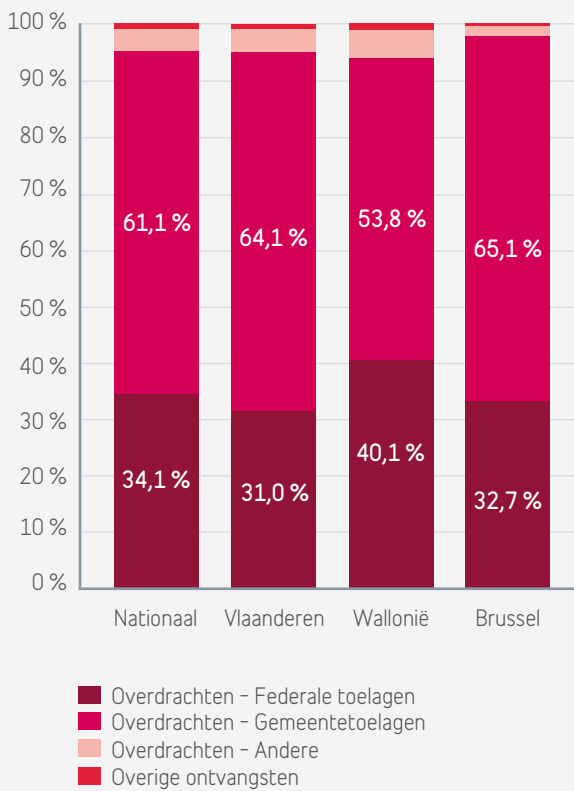
De structuur van de ontvangsten geeft een idee van de soort ontvangsten. Zo is 99 % van de exploitatieontvangsten van de politiezones afkomstig van de andere bevoegdheidsniveaus, vooral van de gemeenten die deel uitmaken van de zones (61,1 %) en van de federale overheid (34,1 %). De gemeentetoelagen 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 op volgende blz.

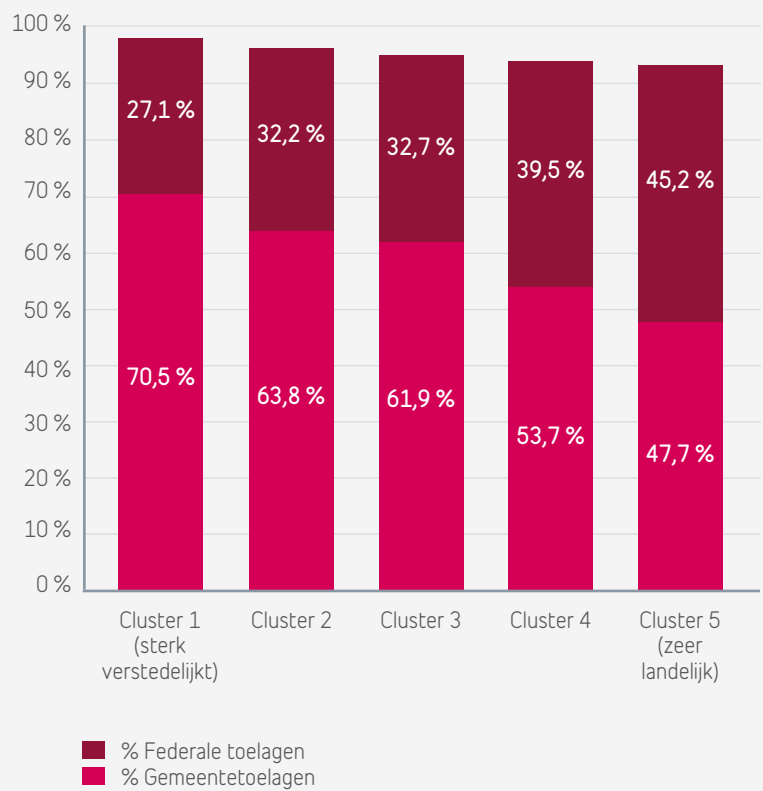
Structuur van de gewone ontvangsten van de politiezones - Begroting 2016

Gewone ontvangsten	In Mio EUR	In EUR/inw.	Vershil 2015-2016
Prestaties	19,2	2	0,05 %
Overdrachten	2 870,0	256	1,8 %
Federale en andere toelagen	1 098,5	98	1,9 %
Gemeentetoelage	1 771,5	158	1,7 %
Schulden	9,6	1	4,1 %
Totale ontvangsten	2 898,8	259	1,8 %
Vlaanderen	1 465,1	227	1,9 %
Wallonië	891,9	248	2,1 %
Brussel	541,9	461	1,1 %

Structuur van de gewone ontvangsten van de politiezones per regio - Begroting 2016



Relatief belang van de gemeentelijke en de federale toelagen volgens verstedelijkingsgraad (clusters) - Begroting 2016



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 53,8 % 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 71 % af van de dotaties van de gemeenten die er deel van uitmaken en voor 27 % van de federale toelagen. De zones van cluster 5 (die zeer landelijk zijn) vertonen een relatief evenwichtige financiering tussen de gemeentelijke dotaties (48 %) en de federale dotaties (45 %).

Gewone uitgaven van de politiezones

In de begroting 2016 van de politiezones belopen de gewone uitgaven 2 883 miljoen EUR of 257 EUR per inwoner (zie tabel hieronder). Er is wel sprake van regionale verschillen. Met 463 EUR per inwoner tonen de zones van het Brusselse Gewest het hoogste uitgavniveau, gevolgd door de Waalse zones (248 EUR per inwoner) en de Vlaamse zones (225 EUR per inwoner). Logischerwijze stemt die rangschikking overeen met die van de ontvangsten.

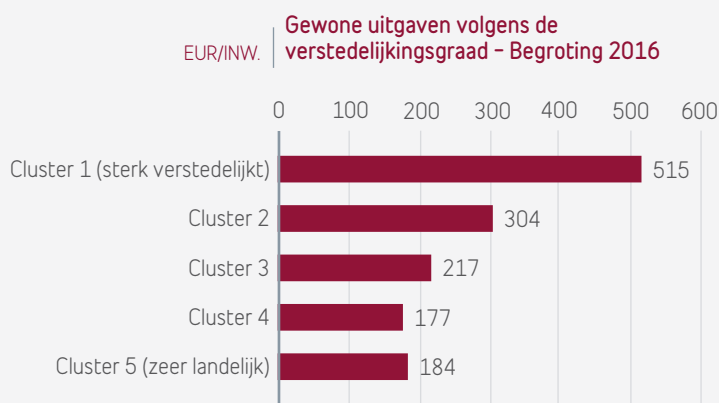
Uitgedrukt in EUR per inwoner zijn er eveneens specifieke kenmerken volgens de verstedelijkingsgraad, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. In het algemeen nemen de uitgaven af met de verstedelijkingsgraad, net als de de facto-ontvangsten. Zo noteren de zones van cluster 1 (sterk verstedelijkt) een gemiddeld uitgavniveau van 515 EUR per inwoner, wat bijna drie keer meer is dan de zones van cluster 5 (zeer landelijk) met gemiddeld 184 EUR per inwoner. Alle Brusselse zones bevinden zich in clusters 1 en 2.

De gewone uitgaven nemen toe met 2 % ten opzichte van de begroting 2015, wat lichtjes sneller is dan de groei van de ontvangsten. Hoewel de uitgavengroei voor de Vlaamse en de Waalse zones erg dicht bij elkaar ligt (2 %), vertragen de uitgaven van de Brusselse zones, ze nemen slechts toe met 1,1 %.

De lonen en de vergoedingen van de meer dan 33 000 VTE in dienst van de politiezones nemen niet minder dan 2 478 miljoen EUR voor hun rekening of 86 % 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. 2 % groei tussen 2015 en 2016, net als voor de totale uitgaven). De werkingsuitgaven vormen de tweede uitgavenrubriek, met een aandeel van 10,5 % van het totaal en een matige groei in vergelijking met 2015 (+1,1 %).

Structuur van de gewone uitgaven van de politiezones - Begroting 2016

Gewone uitgaven	In Mio EUR	In EUR/inw.	Vershil 2015-2016
Personeel	2 478,1	221	2,0 %
Werking	301,8	27	1,1 %
Overdracht	22,5	2	7,4 %
Schuld	80,6	7	3,8 %
Totale uitgaven	2 882,9	257	2,0 %
Vlaanderen	1 448,9	225	1,9 %
Wallonië	890,2	248	2,1 %
Brussel	543,9	463	1,1 %



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 2016 trekken de politiezones in de buitengewone begroting een bedrag uit van 192,4 miljoen EUR voor investeringen, of 17,2 EUR per inwoner (zie tabel hiernaast). De Vlaamse zones tekenen voor 54 % van dit globaal budget, gevolgd door de Waalse en de Brusselse zones met resp. 31 % en 16 %. Ook hier zijn het de Brusselse zones die, uitgedrukt in EUR per inwoner, opvallen met relatief hoge investeringsuitgaven van 25,6 EUR per inwoner tegen gemiddeld 16 EUR per inwoner in de andere gewesten.

Investerings van de politiezones: totaal budget en regionale indeling – Begroting 2016

	In Mio EUR	In %	In EUR/inw.
Totaal	192,4	100 %	17,2
Vlaanderen	103,1	54 %	16,0
Wallonië	59,3	31 %	16,5
Brussel	30,0	16 %	25,6

Financiële situatie van de politiezones

Voor het begrotingsjaar 2016 noteren de politiezones samen een overschot voor het eigen dienstjaar van 15,9 miljoen EUR of 1,4 EUR per inwoner (zie tabel hiernaast). 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 19,2 miljoen EUR of 1,7 EUR per inwoner.

We zien ook sterke regionale verschillen in de financiële situatie van de politiezones (zie tabel hieronder).

Financiële situatie – Begroting 2016

	In Mio EUR	In EUR/inw.
Eigen dienstjaar		
Ontvangsten	2 898,8	258,6
Uitgaven	2 882,9	257,2
Saldo	15,9	1,4
Algemeen totaal		
Ontvangsten	3 026,7	270,0
Uitgaven	3 007,5	268,3
Saldo	19,2	1,7

Financiële situatie van de politiezones per regio – Begroting 2016

	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	In Mio EUR	In EUR/inw.	In Mio EUR	In EUR/inw.	In Mio EUR	In EUR/inw.
Saldo eigen dienstjaar	16,2	2,5	1,7	0,5	-2,1	-1,7
Saldo algemeen totaal	20,5	3,2	-6,6	-1,8	5,3	4,5

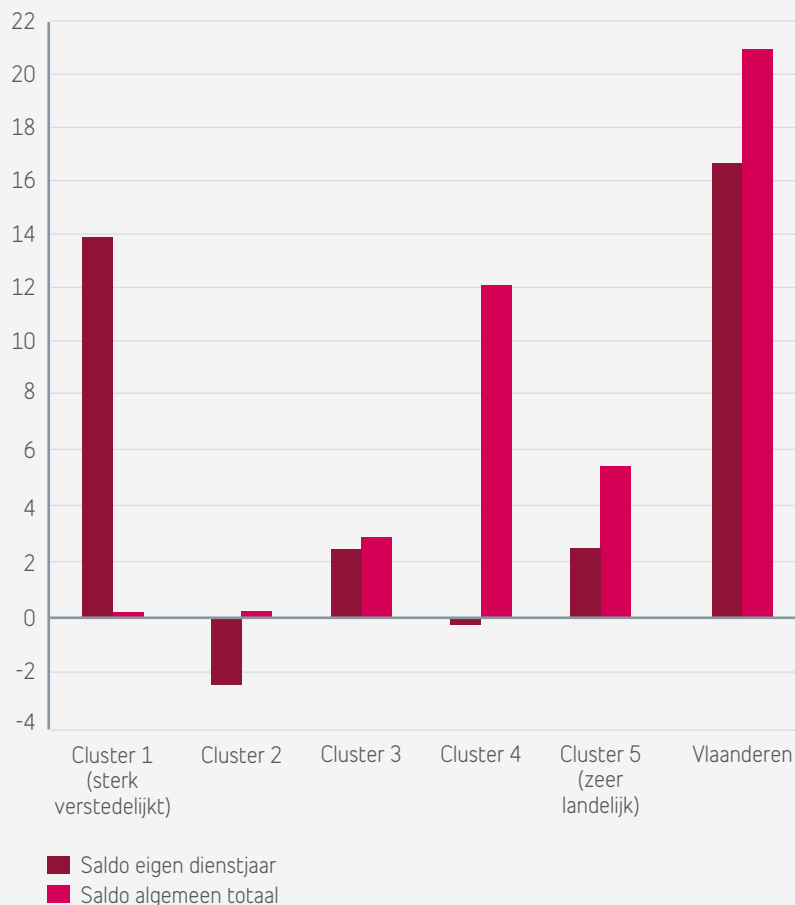
De **Vlaamse politiezones** noteren de meest comfortabele financiële situatie, met een overschot zowel voor het eigen dienstjaar (16,2 miljoen EUR of 2,5 EUR per inwoner) als voor het saldo algemeen totaal (20,5 miljoen EUR of 3,2 EUR per inwoner).

Toch merken we op dat niet alle Vlaamse zones zich in dezelfde situatie bevinden (zie grafiek hieronder). Zo noteren de zones van cluster 1 (zeer sterk verstedelijkt) samen een belangrijk overschot voor het eigen dienstjaar van 13,9 miljoen EUR en een evenwicht voor het saldo algemeen totaal. Ook de zones van clusters 3 en 5 (die eerder landelijk zijn) onderscheiden zich in 2016 met een overschot voor het eigen dienstjaar van elk zo'n 2,5 miljoen EUR. Voor het saldo algemeen totaal zijn het dan eerder de zones uit de meest landelijke clusters 3 tot 5 die een belangrijk overschot noteren, terwijl de zones uit de meer stedelijke clusters eerder een evenwicht houden.

De **Brusselse zones** begroten een klein tekort voor het eigen dienstjaar (-2 miljoen EUR of -1,7 EUR per inwoner), terwijl zij voor het saldo algemeen totaal een overschot blijven aanhouden (+5,2 miljoen EUR of 4,5 EUR per inwoner).

De **Waalse zones** daarentegen geven een omgekeerd beeld te zien, nl. een overschot van 1,7 miljoen EUR (0,5 EUR per inwoner) voor het eigen dienstjaar en een tekort van 6,5 miljoen EUR voor het saldo algemeen totaal (-1,8 EUR per inwoner).

MIO EUR | Financiële situatie van de Vlaamse politiezones per cluster - Begroting 2016





Gemeenten



Provincies



OCMW's



Politiezones



Hulpverleningszones

Deze studie werd gerealiseerd door:

Anne-Leen Erauw, Arnaud Dessoy
en Geoffrey Filleul
Research Belfius Bank
Tel.: 02 222 56 10
E-mail : belfius-research@belfius.be

De studie alsook de bijbehorende statistieken
kunnen geraadpleegd worden op Publink en
op www.belfius.be/onzestudies.

