

Brussel, 27 juni 2019

Studie Belfius

Financiële situatie 2019 en financiële uitdagingen voor de gemeentelijke bestuursperiode 2019-2024

Bij drie op vier gemeenten komt boemerang van de pensioenlasten hard aan

Welke ruimte blijft er over om te investeren?

Terwijl de onderhandelingen over de vorming van de federale en gewestelijke regeringen volop bezig zijn, heeft de dienst Research van Belfius, aan het begin van deze nieuwe gemeentelijke bestuursperiode, de financiële uitdagingen van de gemeenten onder de loep genomen. Dit om de lokale mandatarissen, die met een alsmaar complexer budgettair kader worden geconfronteerd, bij hun denkoefening te ondersteunen.

Pensioenboemerang komt deze legislatuur hard aan bij 3 op 4 gemeenten

Tijdens de huidige legislatuur belandt de pensioenfactuur in alle hevigheid bij de lokale besturen. De meeste besturen zullen het moeilijk krijgen om de pensioenlast voor hun vastbenoemde ambtenaren te betalen. Dat komt omdat het aantal werkende statutairen bij de gemeenten steeds kleiner wordt ten opzichte van hun gepensioneerde collega's. De pensioenboemerang is al jaren geleden becijferd en enkele maatregelen werden intussen genomen, maar die zijn onvoldoende om de huidige rekening aanvaardbaar te houden. Voor sommige gemeenten en vooral de steden zal het betekenen dat de belastingen omhoog moeten, investeringen worden uitgesteld of dienstverlening wordt afgebouwd, als er door andere overheden niet wordt ingegrepen.

Onzekere context voor lokale besturen

De gemeenteraadsverkiezingen vormen altijd een heel bijzondere gebeurtenis in het reilen en zeilen van het lokale overheidsniveau. De jongste verkiezingen hebben vooral gezorgd voor een belangrijke verschuiving en het aantreden van een nieuwe generatie van lokale mandatarissen. Voor heel wat burgers blijft de gemeente een bevoorrechte positie innemen en is ze een zeer concrete nabije overheid waarmee ze in aanraking komen in hun dagelijkse leven.

Tegen een achtergrond van toenemende mondialisering doen de andere overheden, vreemd genoeg, steeds meer een beroep op de lokale besturen om actief bij te dragen aan het oplossen van de maatschappelijke uitdagingen, zoals duurzame ontwikkeling, sociale cohesie, de energie- en milieuproblematiek, mobiliteit, veiligheid...

De gemeentebesturen moeten zich dus voortdurend aanpassen aan een grondig veranderende omgeving, wat een impact heeft op hun financieel beleid.

De nieuwe gemeentelijke bestuursperiode zal een uiterst moeilijke financiële context kennen, waarin voortdurend oplopende uitgaven (sociale bijstand, veiligheid...) staan tegenover steeds trager groeiende inkomsten.

De onzekerheid over lopende hervormingen benadrukt deze moeilijkheden nog meer, denk maar aan de nieuwe regels rond 'local governance' (o.m. het fusieproces van lokale entiteiten), het pensioen van statutaire medewerkers, de impact van de taxshift...

De tegenstrijdige budgettaire spanningen zadelen lokale besturen met een lastige taak op. Ze moeten immers een kwalitatief hoogstaande openbare dienstverlening blijven garanderen en tegelijk het budgettair evenwicht vrijwaren.

Waar komt de pensioenboemerang vandaan?

De **financiering van de pensioenlasten van het statutair personeel** wordt de komende jaren ongetwijfeld de **centrale financiële problematiek** voor de gemeentebestuurders.

In tegenstelling tot de werkgevers van de privésector of de overige overheidsniveaus, dragen de provinciale en lokale besturen integraal de pensioenlasten van hun benoemde ambtenaren en hun rechthebbenden zonder tegemoetkoming van de federale Staat. De financiering van het pensioenstelsel voor het statutair personeel van de lokale besturen gebeurt volgens een **repartitiesysteem**, d.w.z. dat de huidige actieve vastbenoemden een bijdrage betalen en deze groep is de jongste jaren structureel kleiner geworden.

Om het hoofd te bieden aan dit structureel en toenemend onevenwicht tussen de pensioenlasten en de bijdragen, voerde de regering een nieuw pensioenmodel voor de lokale besturen in via de wet van 24 oktober 2011. Deze wet werd op 1 januari 2012 van kracht. (cf. Dossier "uitdagingen" Financieel evenwicht, blz 11: http://bit.ly/Belfius_evenwicht).

De hervorming voorzag in de oprichting van één "gesolidariseerd pensioenfonds" en van een **mechanisme van dubbele bijdragen (basisbijdrage en responsabilisering)** dat elk jaar integraal de pensioenuitgaven moet kunnen dekken zonder een jaarlijks tekort te hebben.

Het bedachte mechanisme biedt het voordeel het financieel evenwicht van het gesolidariseerd fonds te vrijwaren, maar impliceert een vrijwel exponentiële stijging van de bijdragen ten laste van de lokale besturen.

Volgens de laatste extrapolaties in ons bezit (2017)¹ zal de responsabiliseringsbijdrage (die wordt toegevoegd aan de basisbijdragen op de lonen, die zelfs reeds werden verhoogd) ten laste van alle gemeenten van het land vermoedelijk toenemen van 168 miljoen EUR in 2017 tot bijna 443 miljoen EUR in 2023. Als men ook rekening houdt met de OCMW's, de politiezones en de hulpzones, waarvoor de gemeenten verplicht zijn om het exploitatietekort te dekken, zou deze bijdrage van 274 naar 743 miljoen EUR stijgen.

Deze bijdrage is uiteraard enkel verschuldigd door de besturen die niet voldoende bijdragen aan de "solidariteit", d.w.z. die waarvan de bijdrage aan de financiering van het stelsel (via de basisbijdrage) kleiner is dan de reële kostprijs van de pensioenlasten.

Het toegepaste percentage dat de besturen betalen voor de responsabiliseringsbijdrage zal de eerstvolgende jaren stijgen. Ook het aantal gemeenten dat die bijdrage betaalt zal toenemen van 53 % nu naar 78 % in 2023.

¹ Bron: ramingen uitgevoerd door de Federale Pensioendienst in september 2017. Recentere ramingen lijken te wijzen op een nieuwe verhoging van de verschuldigde bijdragen



Welke gemeenten voelen de impact?

De omvang van deze bijdrage, die een stijgend aandeel van de gemeenteontvangsten zal opeisen, verschilt evenwel erg van de ene gemeente tot de andere (van enkele duizenden EUR tot tientallen miljoenen EUR).

Om deze bijdragen te situeren in de gemeentebudgetten, hebben wij de verhouding berekend tussen de responsabiliseringsbijdrage ten laste van elke gemeente en haar fiscale ontvangsten², namelijk de middelen die bij uitstek **de financiële autonomie van de lokale besturen** symboliseren.

Tegen 2023 zouden de responsabiliseringsbijdragen gemiddeld ongeveer 6% van de totale fiscale ontvangsten van de gemeenten bedragen. Voor middelgrote steden van meer dan 50 000 inwoners en voor grote steden overtreffen de gemiddelde responsabiliseringsbijdragen 10 % van hun fiscale ontvangsten.

Het zijn geen eenmalige maar wel terugkerende bedragen die in 2024 en de jaren daarna wellicht nog zullen toenemen.

Door dit alarmerende vooruitzicht en de omvang van de geraamde bijdragen die op bepaalde besturen wegen, kan men zich, zoals de deskundigen van de Commissie Pensioenhervorming³ opmerken, moeilijk indenken dat de lokale besturen de zich aankondigende financiële last zullen kunnen dragen zonder externe extra middelen. De federale overheid, die het stelsel van de pensioenfinanciering regelt, en de gewesten, die bevoegd zijn voor het toezicht op de financiën van de lokale besturen en borg staan voor het budgettaire evenwicht, kunnen hierin mogelijk een eerstelijnsrol vervullen.

Welke impact is er op investeringen?

De lokale besturen nemen een aanzienlijk deel (ongeveer 35 %) van de totale overheidsinvesteringen voor hun rekening. Een aantal remmende factoren (versterking van de boekhoudregels, budgettaire onzekerheid en een zwakke autofinancieringscapaciteit, vermindering van de toelagen ...) hebben echter de jongste jaren de dynamiek van de investeringen verzwakt, hoewel de historisch lage rente een ideale financieringscontext boden.

Volgens de NBB⁴ zakten de investeringen in 2016 naar hun laagste peil sinds 30 jaar (0,6 % van het bbp), wat iets meer was dan in Griekenland.

De zoektocht naar middelen (ofwel via eigen werking en vermogen, ofwel via leningen) om de pensioenlasten te financieren, dreigt het investeringsvermogen van de lokale besturen nog meer te hypothekeren op een ogenblik dat de maatschappelijke behoefte aan investeringen voor de toekomst acuut is en de internationale instanties erop aandringen om de overheidsinvesteringen in België weer aan te zwengelen.

Hoe zullen lokale besturen een kwaliteitsvolle openbare dienstverlening handhaven en tegelijkertijd het financieel meerjarenplan in evenwicht houden? De maatschappelijke uitdagingen zijn legio : er is de energieomslag, duurzame mobiliteit, digitalisering, vergrijzing van de bevolking, smart city... en tegelijk het onderhoud en de vernieuwing van het gemeentelijk patrimonium (gebouwen, wegen,...). Als de investeringen van de lokale besturen achterblijven dan versterkt dit de structurele onderinvestering, waarbij er in werkelijkheid een **nieuwe “verborgen” schuld** ontstaat.

² Namelijk de opcentiemen op de personenbelasting, op de onroerende voorheffing en de lokale belastingen.

³“Een sterk en betrouwbaar sociaal contract”, Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, FOD Sociale Zekerheid 2014

⁴De financiële situatie van de lokale besturen in België”, artikel gepubliceerd in het Economisch Tijdschrift van de NBB - [juni 2018](#)



Het is bewezen dat overheidsinvesteringen een **bewezen stimulerend effect op de economie** uitoefenen. Ook de lokale economie krijgt een boost bij lokale overheidsinvesteringen. Lokale projecten zijn immers per definitie geografisch verspreid over de verschillende gemeenten en maken dat men meer een beroep doet op lokale arbeidskrachten en ondernemingen voor bouw, transport, uitrusting... Naast de impact op de lokale economie en op de plaatselijke aantrekkingskracht, is het globaal volume van alle gemeentelijke investeringen samen ook een belangrijke macro-economische factor. De investeringen van de lokale en regionale besturen genereren immers een multiplicatoreffect dat groter is dan voor het nationale niveau en dragen sterker bij tot een structurele groei.

Vergrijzing zet extra druk op gemeentebudgetten, maar grote lokale verschillen

De demografische evolutie heeft een sterke impact op het lokale beleid. Ze bepaalt niet alleen de planning van de gemeentelijke diensten en infrastructuurprojecten, ze is ook gekoppeld aan tal van financieringsbronnen (toelagen, belastingopbrengsten enz.). Vergrijzing is een algemene trend, maar er bestaan grote lokale verschillen die een impact hebben op de gemeentefinanciën. Oudere inwoners brengen minder inkomsten en meer uitgaven met zich mee voor gemeenten. Gemeenten ondervinden zo sterk uiteenlopende tendensen (daling of stijging van het aantal inwoners, vergrijzing of verjonging van de bevolking ...).

Huidige financiële situatie – wat zien we in de budgetten 2019 ?

Macro-economisch overzicht op basis van de nationale rekeningen (2016-2018)

In totaal hebben de lokale besturen de jongste jaren budgettair goed gepresteerd in het kader van het Europees pact voor begrotingsstabiliteit.

Het feit dat de exploitatie-uitgaven goed onder controle zijn, gecombineerd met het zwakke investeringspeil resulteerde voor de lokale besturen in een aanzienlijke verbetering van hun financieringssaldo. Het vertoonde van 2015 tot 2017 zelfs een boni (+453 miljoen EUR in 2015, +899 miljoen EUR in 2016 en +867 miljoen EUR in 2017), zodat de lokale besturen positief aan het saldo van de gezamenlijke overheid (bepaald volgens de Europese rekeningnormen) hebben bijgedragen. In 2018 heeft de geringe opleving van de investeringen, die traditioneel met de gemeenteraadsverkiezingen samenvallen, het financieringssaldo van de lokale besturen lichtjes verslechterd (-99 miljoen EUR).

Tegelijk daalde de schuld van de lokale besturen, vooral door het lage investeringspeil, voor het vierde opeenvolgende jaar en bedraagt nu ongeveer 23 miljard EUR, wat neerkomt op slechts 5,0 % van de gezamenlijke overheidsschuld.

Vooruitzichten op basis van de budgetten 2019

De gemeentebudgetten 2019 zijn overgangsbudgetten, opgesteld door de vroegere meerderheden enkele weken voor de laatste lokale verkiezingen. Daardoor zijn ze dus eerder technische documenten. Het is wachten op de meerjarenplannen 2020-2025 (Vlaamse gemeenten) om te zien welk beleid de nieuwe gemeentebestuurders deze legislatuur voeren met de voorziene budgetten.

- **Vlaanderen :**

- **Exploitatie-uitgaven** lopen op door hogere personeelkosten (+3,4%) en werkingssubsidies voor de politiezone (+4,2%).
- **Exploitatie-ontvangsten** groeien verder aan (+2%) maar opvallend is dat de motor begint te sputteren, de belastingontvangsten groeien met slechts 1,5% aan. De aanvullende personenbelasting ondervindt immers de impact van de federale taxshift en groeit daardoor (+1,1%) minder krachtig aan dan in de vorige jaren. Gemeenten halen nog wel een groei van 2,1% in de onroerende voorheffing die inwoners en bedrijven betalen, ook al worden er meer en meer kadastrale inkomens vrijgesteld.
- **Financieel evenwicht** : de gemeenten behouden een positieve autofinancieringsmarge (340 miljoen EUR) van 3,4% van de exploitatie-ontvangsten, wat hoger is dan op het



vorige budget. De jaarrekeningen vertonen een marge van meer dan 10%. Dit laat toe om verder beleid te ontwikkelen en schokken op te vangen.

- **Intentie om te investeren blijft** : in 2019 voorzien de gemeenten een lichte toename van de investeringen (+1,8%). De jaarrekeningen tonen dat er meer investeringen worden gerealiseerd naarmate de bestuursperiode vordert.

- **Brussel :**

- **Uitgaven:** de vrij stevige stijging (+3,5 %) van de gewone uitgaven is vooral toe te schrijven aan de toename van de personeels- (+4,3 %) en werkingsuitgaven (+4,7 %)
- **Ontvangsten:** terwijl de ontvangsten uit belastingen matig stijgen (+2,4 %), vertonen de ontvangsten uit prestaties (toegangsgelden, deelnemingskosten, huuropbrengsten,...) en de ontvangen toelagen een forsere groei (+/-4,5 %)
- **Saldo eigen dienstjaar daalt maar vertoont nog altijd een overschot:** het saldo eigen dienstjaar voor de Brusselse gemeenten samen is positief maar bedraagt slechts 6,3 miljoen EUR, wat neerkomt op amper 0,3 % van de totale ontvangsten. Het boni voor het algemeen totaal blijft verbeteren en nadert nu de drempel van 200 miljoen EUR.
- **Terugloop van de investeringsprojecten:** ook de investeringen, die tijdens de vorige bestuursperiode nog aanzienlijk waren (vooral om de demografische druk op te vangen) krimpen (-7 % voor dit eerste dienstjaar van de bestuursperiode)

De gemeenten ondersteunen in hun strategische denkoefeningen



Zonder volledig te willen zijn, analyseerden wij 7 belangrijke thema's gespreid over een drieluik (maatschappelijke en ecologische keuzes, goed bestuur en financiële uitdagingen) en die onderling met elkaar verweven zijn. Deze studie "Financiële uitdagingen van de gemeentelijke bestuursperiode 2019-2024" kan gratis worden gedownload in pdf-formaat via : http://bit.ly/uitdagingen_gemeenten).

Ter illustratie: belangrijke maatschappelijke uitdagingen waarmee de gemeenten te kampen hebben:

- **Duurzaam ontwikkelen**

De gemeenten zijn op hun grondgebied verantwoordelijk voor de meest uiteenlopende beleidsdomeinen, zoals ruimtelijke ordening, huisvesting, mobiliteit, afvalbeheer, energie enz ... Voor duurzame ontwikkeling vervullen ze dan ook een eerstelijnsrol. Met een uitgetekend kader voor een duurzaam en actief milieubeleid geven ze het goede voorbeeld voor hun inwoners en bedrijven. 75% van de gemeenten hebben een engagement genomen in een "klimaatplan/burgemeestersconvenant"

- **Digitale (r)evolutie**

Net als tal van andere sectoren (banken, kleinhandel, bouw enz.) moet de overheid mee met de digitale revolutie. Deze wijdverbreide maatschappelijke evolutie is tegelijk ook een echte revolutie. Ze biedt de gemeenten een kans om de interne administratieve werking te optimaliseren, maar ook om de dialoog met de burger te versterken en de kwaliteit van de dienstverlening voor gebruikers te verhogen. Anderzijds houdt ze een grondige herziening van de procedures en organisatiestructuren in.

- **Macro-economische context**

Bij het opstellen van een begroting speelt in grote mate de economische en financiële context een rol, zoals de verwachte evolutie van rentevoeten, de inflatie en de bbp-groei. Dat geldt voor elke overheid (federale overheid, deelstaten) en zeker voor lokale besturen. Anderzijds zijn de Europese begrotingsnormen van toepassing op de Belgische overheid in haar geheel, dus ook op de lokale besturen. De coördinatie op begrotingsvlak gebeurt via een samenwerkingsovereenkomst tussen de deelsectoren van de overheid.

- **Goed bestuur**

Deze projecten tot een goed einde brengen, vereist **goed bestuur**. Deze problematiek, die de jongste maanden geregeld zeer actueel was, gaat over de werking van de instelling zelf. Goed bestuur loopt als een kwaliteitscomponent doorheen het beheer van de diverse maatschappelijke uitdagingen.

In werkelijkheid omvat het vele facetten, zoals een optimalisering van de organisatie en het beheer van de lokale diensten (fusie, synergie, samenwerking...), de integratie van een visie op half lange termijn (d.w.z. het uitstippelen van een globaal coherent beleid voor de hele bestuursperiode) en meer transparantie in het overheidsoptreden en tot slot, de burgerparticipatie.

Met deze denkoefening is het geenszins onze bedoeling de toekomst te willen voorspellen of volledig te zijn. Wij willen de gemeentebestuurders gewoon een kader aanreiken om over de vele uitdagingen na te denken die op de gemeenten afkomen. Voorts willen wij de gemeenten helpen de grondslagen te leggen van een strategische programmering voor de nieuwe bestuursperiode die rekening houdt met de specificiteit van elke gemeente.



De tools voor financiële analyse die Belfius Bank aanreikt, zijn stuk voor stuk instrumenten die besturen ondersteunen: het Individueel Financieel Profiel, het Sociaal-Demografisch Profiel en, sinds mei, "Symia", een nieuwe tool voor simulatie van het meerjarenplan.

Perscontact

Ulrike Pommée

Ulrike.pommee@belfius.be / press@belfius.be

02 222 02 57

www.belfius.be

