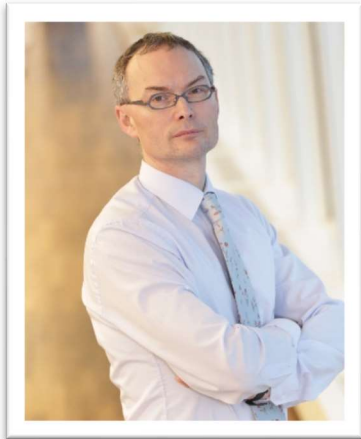


De financiële situatie van de Vlaamse gemeentes in 2018



Geert Gielens,

Chief Economist, Belfius Bank

Abstract

The budgetary situation of the local authorities in Flanders does not cause concern. Most municipalities recorded a surplus on their accounts at the end of last year and the municipal debt is also decreasing. A prudent spending policy axed at controlling the labour costs together with somewhat less investment spending are at the heart of this result. This being said, the future may be somewhat less rosy as rising pension costs and tax shift related lower municipal revenues are to be expected.

In tegenstelling tot de algemene overheidsfinanciën baart de financiële situatie van de Vlaamse gemeentes geen zorgen. De meeste gemeentes hebben een budgettair overschot en ook de schulden dalen. Een voorzichtig beleid met beheersing van loonkosten en iets minder investeringen ligt hiervan aan de basis. De toekomst ligt misschien wel iets moeilijker met stijgende pensioenkosten en de negatieve impact van de taxshift op de gemeentelijke inkomsten.

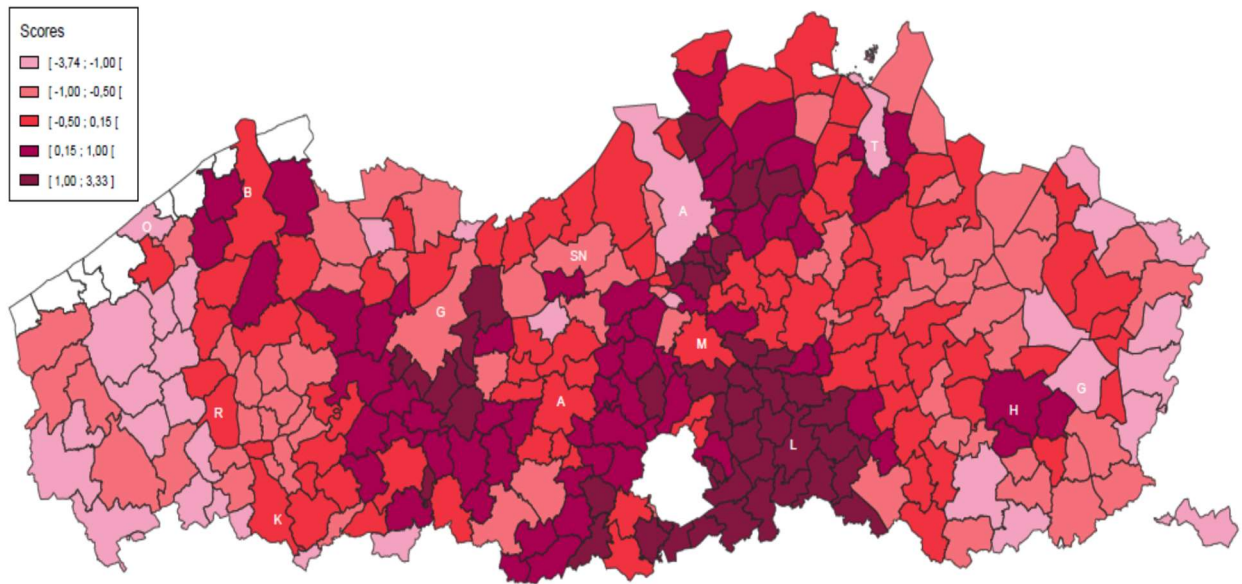


Gemeentes en bij uitbreiding alle lokale besturen, zoals OCMW, politie en brandweer, vormen de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat en wiens beleidsdaden vaak een rechtstreekse impact hebben op het alledaagse leven. De financiële situatie van die steden en gemeenten is daardoor ook van onmiddellijk belang: een gemeente in schulden moet misschien bezuinigen en kan daardoor niet investeren in nieuwe rioleringen, een verbeterd wegdek of een nieuw schoolgebouw.

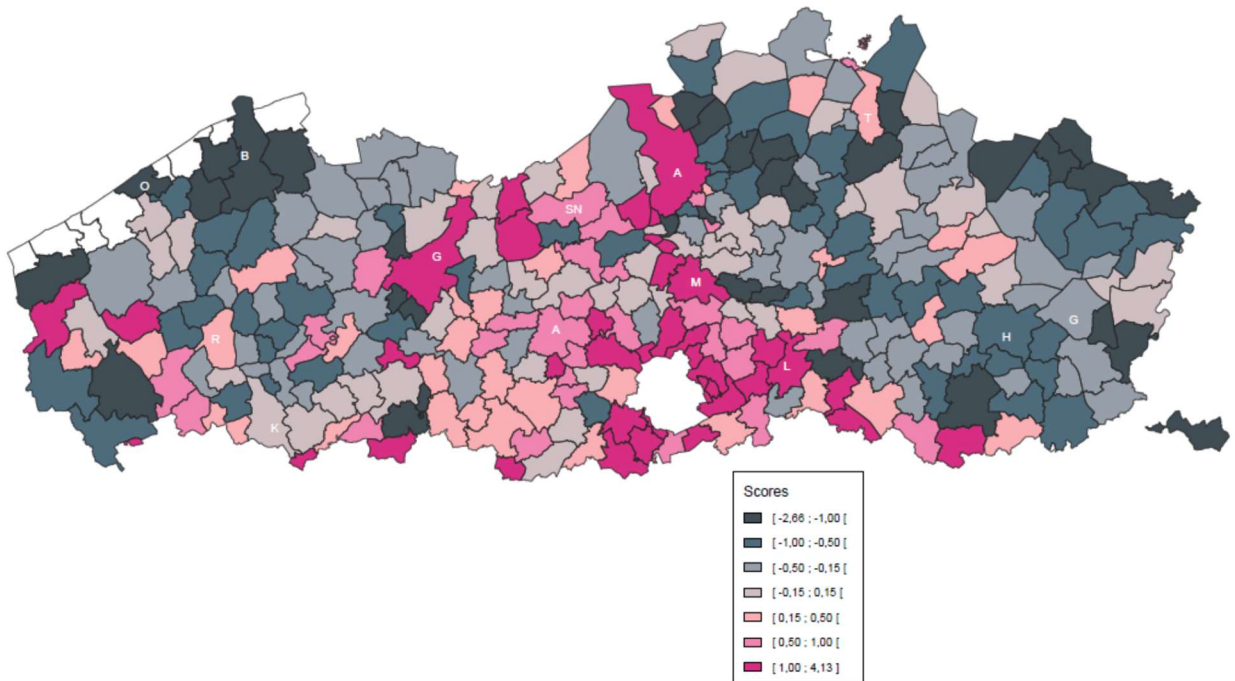
In de beoordeling van de lokale financiën, en zeker wanneer men gemeenten met elkaar zou willen vergelijken, moet men evenwel altijd rekening houden met de macro-economische, socio-demografische en institutionele context van de gemeente. Zo wordt een belangrijk deel van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven bepaald door macro economische variabelen: 60% van de uitgaven is verbonden aan personeel en werking, en deze kosten worden via het indexatiemechanisme mede beïnvloed door de inflatie. De inkomsten worden dan weer voor de helft geput uit belastingen en hiervoor vormen economische groei en werkgelegenheid belangrijke motoren (Erau & Gielens, 2015). Ook de institutionele context speelt zijn rol. De gemeenten zijn immers het lokale niveau van overheid en moeten het beleid zoals dat uitgestippeld wordt op het gewestelijke (of federale) niveau mee uitvoeren. Veranderingen zoals de taxshift en de indexsprong raken dan ook de financiële situatie van de gemeente net zoals de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen, het vluchtelingenbeleid, en *last but not least*, de hervorming van de pensioenen van de lokale sector.

Al deze bovenstaande factoren gelden voor de lokale sector op dezelfde wijze. De socio-demografische context daarentegen verschilt van gemeente tot gemeente en speelt evenzeer een grote rol in het gemeentelijke beleid en op de gemeentelijke financiële situatie. In onderstaande kaartjes brengen we de spreiding van de rijkdom en de vergrijzing per gemeente in beeld (Belfius Bank, 2018). Zo blijken hogere inkomens geconcentreerd te zijn in het centrum van Vlaanderen en rond Gent en Antwerpen. Ondanks het feit dat Vlaanderen gemiddeld vergrijst, blijkt er toch een behoorlijk verschil te bestaan van gemeente tot gemeente: vooral gemeenten in de Vlaamse ruit tussen Leuven- Gent-Antwerpen-Mechelen kennen een verjonging t.o.v. het Vlaamse gemiddelde.

Grafiek 1: Rijkdom per gemeente



Grafiek 2: Vergrijzing per gemeente



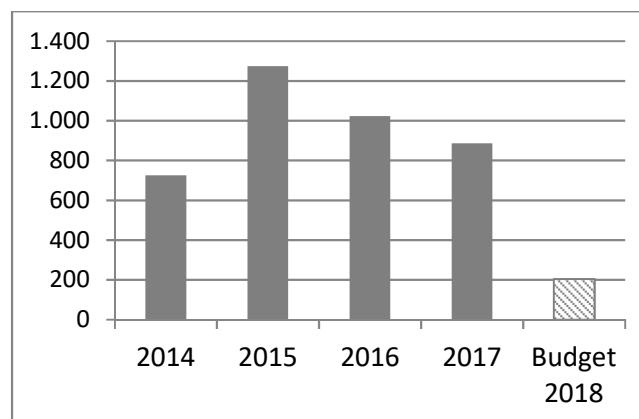
Bron: Belfius

Het is dus duidelijk dat er grote verschillen bestaan tussen de gemeenten en dat deze verschillen zowel inkomsten als uitgaven beïnvloeden. In wat volgt zullen we echter alleen de gemiddelde situatie in Vlaanderen bespreken en niet verder ingaan op vergelijkingen tussen gemeenten. We bespreken achtereenvolgens de belangrijkste elementen van de uitgaven en inkomsten. We starten evenwel met het financiële resultaat van de gemeenten.

Het budgettaire evenwicht en de schuldbeheersing van de lokale autoriteiten.

In België verschillen de boekhoudkundige regels voor de lokale autoriteiten per gewest. In Vlaanderen is sedert 2014 de Beheers- en Beleidscyclus ingevoerd. Dit komt er op neer dat gemeenten een meerjarenbeleid voeren waarin expliciete, financiële evenwichtsvereisten zijn opgelegd. Zo moet de gemeente elk jaar een positief kasresultaat vertonen en moet ze op het einde van de bestuursperiode een positieve AutoFinancieringsMarge (AFM) hebben. De eerste vereiste is een kortetermijnverplichting die er op gericht is om te verhinderen dat de gemeenten moeten lenen om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. De tweede voorwaarde, de positieve AFM, is een eerder langetermijnverplichting. Ze moet ervoor zorgen dat gemeenten voldoende overhouden op hun lopende rekeningen om rentelasten en afbetalingen te dekken. Aan deze verplichting moet evenwel maar voldaan zijn op het einde van de bestuursperiode. Dit laat gemeenten dus toe om tijdelijk wat meer te investeren en dus hogere terugbetalingslasten te dragen zolang die financiële situatie maar aangezuiverd wordt op het einde van de gemeentelijke legislatuur.

Grafiek 3: Evolutie van de AFM (miljoen euro)



Bron: Belfius



In bovenstaande grafiek wordt de AFM weergegeven. De cijfers tot en met 2017 hebben betrekking op de rekeningcijfers en zijn dus realisaties. Het cijfer voor 2018 is het cijfer dat uit de budgetopmaak komt. Hieruit blijkt dat de gemeentelijke sector in zijn globaliteit sinds 2015 een stevig structureel evenwicht heeft opgebouwd, een vaststelling die correct is voor de meeste gemeenten aangezien er volgens de gegevens van het Agentschap Binnenlands Bestuur in 2017 maar een viertal gemeenten meer zijn die een (licht) negatief resultaat boeken op hun AFM.

Ook op het totale Belgische niveau laat het financiële resultaat van de gemeenten sinds 2015 een positieve evolutie zien. Als enige overheidsniveau slaagt de lokale sector in België er in om 3 jaar op rij het jaar met een overschot af te sluiten (in ESR-termen). Een bijkomend effect hiervan is dat de totale schulden van steden en gemeenten sinds 2014 afnemen, zowel in absolute cijfers als in percentage van de totale overheidsschuld. Deze gezondmaking van de gemeentelijke financiële situatie is evenwel het gevolg van bewuste keuzes. Dit blijkt uit een analyse van uitgaven en inkomsten.

Controle van uitgaven

De uitgaven van steden en gemeenten bestaan uit exploitatie-uitgaven (70%), investeringen (22.4%) en financiële uitgaven (7.6%). We bespreken kort de evolutie van de twee grootste uitgavenposten.

1. Exploitatie-uitgaven en dan voornamelijk de personeelskost.

De onderstaande tabel geeft de exploitatie-uitgaven voor steden en gemeenten weer. Hieruit blijkt dat personeelskosten, waarmee lonen, sociale lasten en pensioenbijdragen bedoeld worden, een 37% uitmaakt van het totale kostenplaatje. Dit cijfer is echter alleen maar schijn. De gemeentetoelagen voor OCMW, politie en brandweer zijn immers in grote mate ook gelinkt aan personeel. Als men hiermee rekening houdt dan blijken de gemeentelijke uitgaven voor meer dan 60% te maken te hebben met personeel en dus beïnvloed te worden door de inflatie.

Tabel 1: Exploitatie-uitgaven 2017

Exploitatie-uitgaven	in Mio €	in EUR/inw.	Evolutie 2017- 2018	Evolutie 2012- 2018
Werking	1 945,9	309	3,4%	1,9%
Personeel*	3 365,1	516	3,4%	0,6%
Toegestane werkingssubsidies	3 325,0	510	3,0%	4,3%
Gemeentetoelage aan OCMW	955,0	147	1,3%	2,5%
Gemeentetoelage aan politie	996,4	153	2,1%	3,2%
Gemeentetoelage aan brandweer	334,2	51	0,1%	-1,8%
Overige werkingssubsidies	1 039,5	160	6,5%	1,3%
Andere operationele uitgaven	67,4	10	7,9%	8,3%
Financiële uitgaven**	224,6	34	-8,5%	-8,7%
Exploitatie-uitgaven	8 928,0	1 370	3,1%	1,9%
* Zonder lonen gesubsidieerd onderwijzend personeel (104 EUR/inw.)				
** Kapitaalaflossing van leningen niet inbegrepen (BBC)				

Bron: Belfius

De beheersbaarheid van de uitgaven komt dus in grote mate neer op het onder controle houden van de personeelskosten. Dit is ook precies wat gemeentebesturen gedaan hebben in de afgelopen legislatuur. De totale kosten voor personeel zijn maar met 0.6% gestegen sinds 2012, wat behoorlijk minder is dan de totale groei van de exploitatie-uitgaven en dan de totale indexatie. De controle werd vooral uitgevoerd via het verminderen van het aantal Voltijds Equivalenten (VTE) tewerkgesteld bij de gemeentebesturen (-9.6% tussen 2012 en 2017) en door het (partieel) vervangen van vastbenoemd personeel (-11.3%) door contractanten (+2.7%).

De vervanging van ambtenaren door personeel met een bediendencontract vormt inderdaad ook een besparing voor de gemeenten. In een overgangperiode zorgt het er echter ook voor dat de pensioenfactuur voor de lokale besturen sterk kan oplopen.

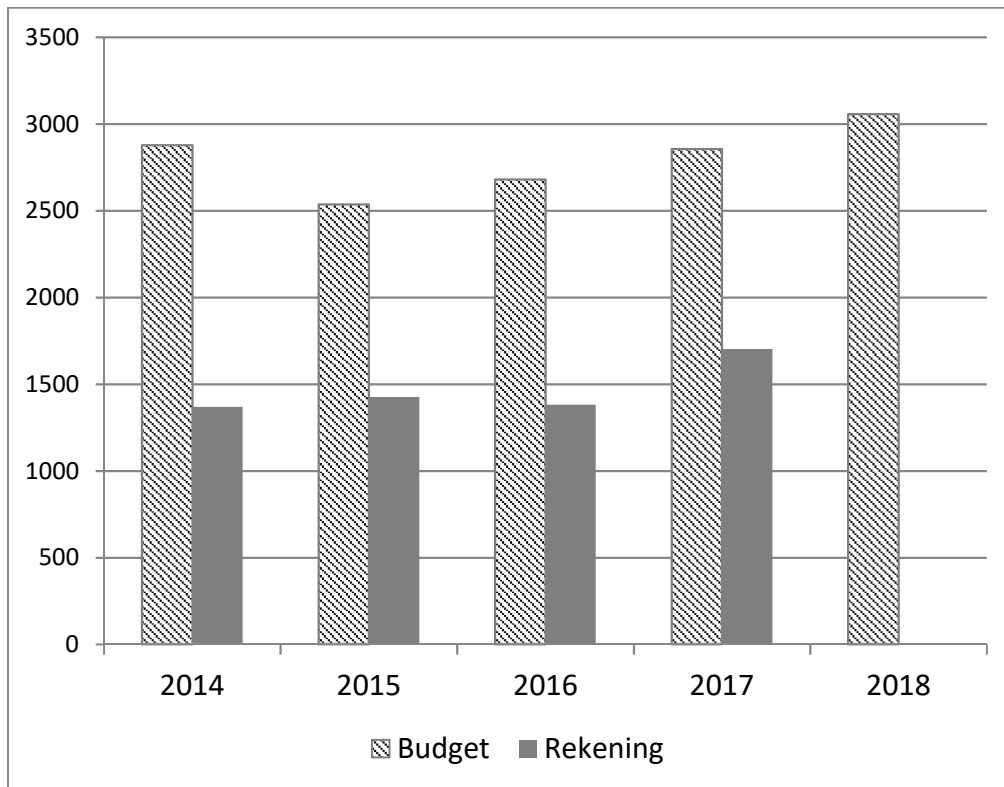


Gemeenten zijn immers zelf verantwoordelijk voor de betaling van het pensioen van hun werknemers. Dit loopt via bijdragen aan het pensioenfonds. Wanneer statutair personeel vervangen wordt door contractanten worden er echter minder bijdragen geïnd voor de betaling van de pensioenen en moet de gemeente uiteindelijk bijpassen (de “responsabiliseringsbijdrage” stijgt). Op basis van de vooruitzichten van de Federale Pensioendienst kan berekend worden dat dit tegen 2023 zal leiden tot een stijging van de jaarlijkse pensioenfactuur en dus van de personeelskost van de gemeente met meer dan 400 miljoen euro. Deze kostenstijging is hoger dan wat de gemeenten nu budgetteren als AFM en zal de gemeenten dus tot acties dwingen of minstens een realistische inschatting van hun personeelsaantal. Omdat er in de loop van deze en volgende bestuursperiode heel wat oudere werknemers van de babyboomgeneratie met pensioen zullen vertrekken, zal de kostenstijging wellicht afgezwakt worden door een krimpend loonvolume. Naast specialisten inzetten biedt technologische vernieuwing immers ook de opportuniteit om processen te automatiseren en te besparen op personeelsuitgaven.

2. Investeringsuitgaven

De investeringen op gemeentelijk niveau zijn goed voor meer dan een derde van de totale Belgische overheidsinvesteringen en raken de burger rechte reeks in zijn dagelijkse leven. Het grootste deel van de investeringsgelden gaat immers naar wegen en rioleringsinfrastructuur (24%) en sport en cultuur (16%). Wat opvalt is dat in deze legislatuur de gemeenten maar in beperkte mate hebben kunnen profiteren van de zeer lage rentestand: de gebruikelijke cyclus met een piek aan investeringen op het einde is niet echt observeerbaar.

Grafiek 4: Investeringsuitgaven 2012-2018 (miljoen euro)



Bron: Belfius

Inkomsten van gemeenten

Gemeenten halen hun werkingmiddelen in grote mate uit belastingen (52.4%), subsidies van hogere overheden (35%) en eigen werking (7.5%). Deze inkomsten stegen sinds 2012 jaarlijks met 3.3% wat meer is dan de evolutie van de lopende uitgaven.

Tabel 2: inkomsten van de gemeenten (2018)

Gemeenten	Budget 2018			
	in Mio €	in EUR/inw.	Evolutie 2017- 2018	Evolutie 2012- 2018
Ontvangsten uit werking	738,1	135	3,9%	5,8%
Fiscale ontvangsten en boetes	5 122,8	786	1,1%	3,4%
Aanvullende personenbelasting	1 981,5	304	0,3%	4,2%
Opcentiemen onroerende voorheffing	2 301,9	353	1,5%	2,4%
Lokale belastingen	726,7	112	1,6%	4,2%
Werkingsubsidies	3 422,2	525	3,5%	3,4%
Gemeentefonds e.a. fondsen	2 453,9	377	3,7%	3,6%
Overige algemene werkingsubsidies	594,5	91	27,3%	25,3%
Specifieke werkingsubsidies*	377,1	58	-21,1%	-6,1%
Andere operationele ontvangsten	142,9	22	4,8%	6,1%
Financiële opbrengsten	356,5	55	0,3%	-3,1%
Exploitatie-ontvangsten	9 782,5	1 501	2,1%	3,3%
* Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (104 EUR/inw.)				

Bron: Belfius

Uit deze tabel kan je afleiden dat gemeenten met betrekking tot hun inkomsten voor het overgrote deel afhankelijk zijn van externe factoren. Dit geldt natuurlijk voor de werkingsubsidies die ze ontvangen maar ook voor de belastinginkomsten die in grote mate “aanvullende” belastingen zijn en die dus geheven worden bovenop belastingen van de regionale of federale overheid. Dit verklaart ook waarom de taxshift en het op pensioen gaan van de babyboomers de fiscale ontvangsten van de gemeenten de komende jaren negatief zal beïnvloeden (Belfius bank, 2017): de gemeentelijke belastbare basis zal immers dalen.

Gemeenten kunnen dit in theorie voornamelijk opvangen door hun belastingtarieven te verhogen en door lokale belastingen te heffen. In de voorbije legislatuur hebben de gemeenten eerder gemikt op de eigen belastingen dan op het verhogen van de opcentiemen op de aanvullende personenbelasting of de aanvullende onroerende



voorheffing: de tarieven bleven de laatste 5 jaar heel stabiel en er wordt ook niet verwacht dat deze in de toekomst substantieel verhoogd gaan worden. De lokale belastingen en boetes werden daarentegen wel meer verhoogd. Voornamelijk bedrijfsbelastingen en belastingen op patrimonium zorgen voor extra inkomsten. Ook de boetes (GAS-boetes) kenden een sterke stijging maar blijven in absolute cijfers toch nog beperkt (29 miljoen euro in 2018).

Conclusie

De financiële situatie van de Vlaamse gemeenten is redelijk robuust. Bijna alle gemeenten slagen erin om een spaarpotje over te houden waarmee toekomstige investeringen uit eigen middelen kunnen gefinancierd worden. Ook baart de totale schuld van de gemeenten geen zorgen. Deze positieve situatie is bereikt dankzij de beleidskeuzes die in de afgelopen legislatuur werden gemaakt: het aantal VTE werd verminderd, maar ook de investeringen vielen ietwat terug. Dit voorzichtige beleid werd ingegeven door enerzijds de regelgeving (AFM-criterium) maar anderzijds ook uit noodzaak. De vergrijzingsgolf en taxshift zorgen in de toekomst immers voor een stijging van de uitgaven en een daling van de inkomsten.

Referenties

1. Belfius Bank, 2017, “De impact van de vergrijzing op de gemeentelijke aanvullende personenbelasting”, <https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Expertise/Studies/Thema-analyses/Vergrijzing/index.aspx>
2. Belfius Bank, 2018, “Typologie van de gemeenten”, https://research.belfius.be/wp-content/uploads/2018/06/Typologie-van-de-gemeenten-NL_tcm_80-150638.pdf
3. Erauw, Anne-Leen en Geert Gielens, 2015, “Inflatiegevoelig Financieel Meerjarenplan”, Lokaal Financieel Management.