



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

AFDELING « FINANCIËRINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

VERSLAG OVER DE BUDGETTAIRE EVOLUTIE VAN DE LOKALE OVERHEDEN

MAART 2014

De Leden van de Afdeling:

de Heer J. SMETS, Voorzitter

de Heer N. DE BATSELIER

de Heer J. HILGERS

de Heer P. WUNSCH

Vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

de Heer M. DEWATRIPONT

Vertegenwoordiger van de Minister van Financiën

de Heer J. HANSSENS

Vertegenwoordiger van de Minister van Begroting

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer G. CLÉMER

de Heer A-M. PONCELET

de Heer S. DURIEUX

de Heer E. DEGREEF

de Heer O. HUBERT

Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Waalse Regering en de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Waarnemer:

de Heer N. HEUKEMES

Vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap

Secretariaat:

de Heer L. BUFFEL

Mevrouw B. COPPENS

Mevrouw F. DENIL

Mevrouw D. DIDDEREN

de Heer R. SAVAGE

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw E. VANALME

INHOUD

<i>INHOUD</i>	5
<i>LIJST VAN DE AFKORTINGEN</i>	7
<i>WOORD VOORAF</i>	9
<i>SYNTHESE</i>	11
De ontvangsten van de Lokale Overheden.....	12
De primaire uitgaven van de Lokale Overheden.....	15
De uitgaven voor bezoldigingen	17
De uitgaven voor sociale uitkeringen	19
Begrotingssaldi en overwegingen over de budgettaire houdbaarheid.....	20
Begrotingsnormen en vaststellingen.....	20
Vooruitzichten.....	22
1 Analyse van de begrotingssituatie van de Lokale Overheden.....	27
1.1 De Lokale Overheden binnen de overheidsfinanciën: een overzicht van de periode 2010-2012	27
1.1.1 Ontvangsten.....	27
1.1.2 Primaire uitgaven	30
1.2 De begrotingssaldi.....	34
1.2.1 De saldi van de Lokale Overheden in de ESR boekhouding	34
1.2.2 De boekhouding van de lokale besturen en de verschillen met ESR95.....	35
1.2.3 De Begrotingsnormen van de Lokale Overheden	43
1.2.4 De recente evolutie van het begrotingssaldo	45
1.2.5 Begrotingssaldi per gewest.....	48
1.3 De dynamiek van de uitgaven door Lokale Overheden	50
1.3.1 De uitgaven voor bezoldigingen.....	54
1.3.2 De uitgaven voor sociale uitkeringen	57
1.4 De dynamiek van de ontvangsten.....	59
1.5 De rol van de overdrachten gestort aan en ontvangen door de andere overheden	60
2 Analyse van de financiële stromen die het begrotingsevenwicht van de Lokale Overheden kunnen beïnvloeden.....	63
2.1 Fiscale ontvangsten	64
2.1.1 Aanvullende PB.....	64
2.1.2 Onroerende voorheffing en verkeersbelasting	68
2.2 Overdrachten van de gemeenschappen en de gewesten	70
2.2.1 Vlaamse Gemeenschap (gemeenschap en gewest)	72

2.2.2	Waals Gewest	79
2.2.3	Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	86
2.2.4	Duitstalige Gemeenschap	88
2.2.5	Franse Gemeenschap	91
2.2.6	Overdrachten van andere deeleniteiten	92
2.3	Overdrachten van de Lokale Overheden naar de Sociale Zekerheid : de pensioenen.....	92
2.3.1	Financiering pensioenen van de statutaire ambtenaren.....	92
2.3.2	Pensioenen onderwijzend personeel.....	104
2.3.3	Pensioenstelsel voor contractuele ambtenaren.....	105
2.4	Financiering van de politiezones.....	106
2.4.1	Gewone ontvangsten.....	107
2.4.2	Uitgaven.....	118
2.5	Financiering van de OCMW's.....	118
2.5.1	Gewone ontvangsten van de OCMW's.....	120
2.5.2	Uitgaven.....	129
2.6	Hervorming brandweer: financiering.....	135
2.6.1	De organisatie van de brandweerdiensten vóór de hervorming	136
2.6.2	Het nieuwe systeem.....	137
3	Bijlagen.....	141
3.1	Investeringen van de Lokale Overheden	141
3.2	Verschil tussen de niet-fiscale overdrachten van de gemeenschappen en de gewesten naar de lokale overheden volgens het INR en de AGB.....	142
3.3	Overzicht van het aantal aangesloten besturen in 2011 bij een van de 5 pools onder het oude systeem	143
3.4	Verdere toelichting van de solidariteit bij de federale basisdotatie voor de lokale politiezones	144
3.5	Aandeel OCMW-uitgaven in de sociale uitkeringen.....	146

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

AGB	Algemene Gegevensbank
B.S.	Belgisch Staatsblad
BBC	Beleids- en beheerscyclus
bbp	Bruto binnenlands product
BFSH	Bijzonder Fonds voor Sociale Hulp
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
btw	Belasting over toegevoegde waarde
CIRC	Circulaire
COCOF	Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-capitale
COFOG	Classification of the Functions of Government
CRAC	Centre Régional d'Aide aux Communes
DBDMH	Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp
DISPO	DISPO-Jongeren (jongerenproject RVA)
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
ESR95	Europees Stelsel van Rekeningen 1995 (huidig)
EU	Europese Unie
EUR	Euro
FO	Federale Overheid
FOD	Federale Overheidsdienst
FSAS	Fonds Spécial de l'Aide Sociale
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
Gem. Opcent.	Gemeentelijke opcentiemen
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GSM	Global System for Mobile Communications
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IZW	Instelling zonder Winstoogmerk
KB	Koninklijk Besluit
KUL	Katholieke Universiteit Leuven (Instituut van de Overheid)
KUL-norm	Norm m.b.t. politiezones (norm voor federale dotaties)
LB	Lokale Besturen
LO	Lokale Overheden
MB	Ministerieel besluit
Mob. Gem.	Mobiel gemiddelde
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto Financieringsbehoeften
NGB	Nieuwe Gemeentelijke Boekhouding

OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OV	Onroerende Voorheffing
PB	Personenbelasting
PDOS	Pensioendienst voor de Overheidssector
POD	Programmatorische Overheidsdienst
PWA	Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RSZPPO	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SA	Samenwerkingsakkoord
VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VTE	Voltijdse Equivalenten
VVSG	Vlaamse Vereniging Steden en Gemeenten
Vzw	Vereniging zonder Winstoogmerk
WG	Waals Gewest

WOORD VOORAF

Dit verslag van de Afdeling «Financieringsbehoeften van de Overheid» met betrekking tot de financiën van de lokale overheden beantwoordt aan een specifieke vraag van het Overlegcomité, die door de Minister van Financiën tot de Afdeling werd gericht.

Het Overlegcomité heeft zich tijdens de zitting van 6 november laatstleden akkoord verklaard met wat volgt: *De Minister van Financiën zal aan de Hoge Raad van Financiën vragen een verslag te maken met een analyse van de verschillende onderdelen van de lokale overheden, en de verantwoordelijkheden van elk bevoegdheidsniveau ter zake (Entiteit I en Entiteit II) (notificatie van het Overlegcomité van 06/11/2013, punt 16).* ”

In zijn brief van 25 november 2013 heeft de Minister van Financiën de Afdeling uitgenodigd op deze vraag een antwoord te formuleren in de vorm van een aanvulling op haar Advies van maart.

De Afdeling beschouwt dit verslag als de eerste fase van een grondig evaluatieproces van de Lokale Overheden. Naast de specifieke vraag van het Overlegcomité is immers in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013¹ opgenomen dat de Afdeling in het kader van haar werkzaamheden ook specifiek de aandacht zou richten op de financiën van de lokale overheden. Artikel 4 van het Samenwerkingsakkoord legt meer bepaald vast dat «*Bij deze gelegenheid identificeert zij (de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid), in geval van vastgestelde afwijking in het resultaat van de lokale overheden, het aandeel van deze afwijking voortvloeiend uit de nieuwe impact van de maatregelen genomen door de federale overheid en waarvoor de gewesten en gemeenschappen niet verantwoordelijk zijn*».

¹ Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

Dit verslag omvat twee delen. Het eerste deel schetst vooreerst een algemeen overzicht van de financiën van de lokale overheden op basis van de nationale rekeningen. Tevens worden vertrekkende van dezelfde basis, de recente begrotingsresultaten van de Lokale Overheden geanalyseerd alsook de belangrijkste tendensen bij de ontvangsten en de uitgaven. Het doel bestaat erin die specifieke begrotingsmechanismen tussen overheidsniveaus aan het licht te brengen, die mogelijk een weerslag zouden kunnen hebben op het evenwicht van de lokale financiën. In een tweede deel worden deze mechanismen nader bekeken vanuit een meer micro-budgettaire benadering. De begrotingsdocumenten van de Gewesten, de Gemeenschappen en de Federale Overheid, de Algemene Gegevensbank en informatie van het Rekenhof vormen hiertoe de basis. Concreet worden volgende stromen in detail onderzocht: de door de Federale Overheid overgedragen ontvangsten uit opcentiemen op de PB en de OV, de overdrachten vanwege de Federale Overheid voor de financiering van bepaalde uitkeringen verstrekt door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), de overdrachten door de Federale Overheid voor de financiering van de politiezones, de stromen uitkeringen-bijdragen tussen de Lokale Overheden en de Sociale Zekerheid die het systeem van overheidspensioenen organiseert en tenslotte de middelen overgedragen door de Gemeenschappen en Gewesten (hoofdzakelijk via het Gemeentefonds). De hervorming van de brandweer wordt eveneens toegelicht.

SYNTHESE

De recente evolutie van de financiën van de Lokale Overheden werd door de Afdeling grondig onderzocht om tegemoet te komen aan een specifieke vraag van het Overlegcomité maar ook om de opdracht voor te bereiden die haar is toevertrouwd door het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. In essentie bekrachtigt dit Akkoord immers dat « *zij (de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid) identificeert, in geval van vastgestelde afwijking in het resultaat van de lokale overheden, het aandeel van deze afwijking voortvloeiend uit de nieuwe impact van de maatregelen genomen door de federale overheid en waarvoor de gewesten en gemeenschappen niet verantwoordelijk zijn* »(Artikel 4).

De belangrijkste elementen uit dit verslag van de Afdeling worden in de volgende paragrafen samengevat.

Vooraf dient te worden benadrukt dat de analyse berust op de geaggregeerde begrotingsindicatoren van de subsector van lokale besturen in zijn geheel, bestaande uit de Gemeenten, de Provincies, de OCMW's en de Politiezones, maar ook op diverse informatiebronnen betreffende meer in het bijzonder de OCMW's en de politiezones². Bovendien en omdat een regionale opsplitsing van de Rekening van de Lokale Overheden nog niet is gepubliceerd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), worden de ontvangsten en uitgaven voor het geheel van de Lokale besturen beschouwd. Enkel de regionale opsplitsing van de vorderingensaldi en de opsplitsing van de overdrachten konden worden onderzocht.

² De geaggregeerde indicatoren zijn in het algemeen afkomstig van de nationale rekeningen ESR95, terwijl de gedetailleerde cijfergegevens afkomstig zijn van verscheidene bronnen zoals de begrotingsdocumenten, de algemene gegevensbank, Belfius of het Rekenhof.

De ontvangsten van de Lokale Overheden

De financiering van de Lokale Overheden berust grotendeels op de ontvangen overdrachten van de andere overheidsniveaus en in het bijzonder van de voorgedijoverheid die de gewesten zijn. De overdrachten maken ongeveer de helft uit van de ontvangsten van de Lokale Overheden en vormen aldus hun belangrijkste financieringsbron. Daarna volgen de door de Lokale Overheden geïnde fiscale ontvangsten en de overige eigen ontvangsten. De fiscale ontvangsten bestaan hoofdzakelijk uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing en uit de aanvullende personenbelasting. Gedurende de laatste electorale cyclus (2006-2012), zijn enkel de ontvangsten uit overdrachten van de Gemeenschappen en Gewesten (in het bijzonder van de Vlaamse Gemeenschap) licht gestegen in procent van het bbp.

Tabel 1
Samenstelling van de ontvangsten van de Lokale Overheden (% bbp)

	2006	2008	2010	2012	2012-2006
Totale ontvangsten van de Lokale Overheden	6,1%	6,2%	6,3%	6,2%	0,1%
Eigen fiscale ontvangsten	2,2%	2,0%	2,3%	2,2%	0,0%
Overdrachten van andere overheidsniveaus	3,0%	3,3%	3,1%	3,1%	0,1%
Ontvangen van de Federale Overheid	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
Ontvangen van de Gemeenschappen en Gewesten	2,4%	2,6%	2,5%	2,5%	0,1%
Overige eigen ontvangsten	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid

De overdrachten vanwege de Gemeenschappen en Gewesten, die het grootste deel vormen van de aan de Lokale Overheden overgedragen middelen, bestaan uit de financiering door de Gemeenschappen (ongeveer 0,9% bbp in 2012) van het personeel van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs en de overdrachten van de Gewesten, die geen specifieke bestemming hebben en die hoofdzakelijk worden toegekend via het Gemeentefonds. De mechanismen waarbij de middelen van het Gemeentefonds worden verdeeld, zijn eigen aan elk Gewest, maar in het algemeen stelt men vast dat die middelen met een hoger percentage worden geïndexeerd dan de evolutie van de consumptieprijsindex. Bijgevolg zijn de overdrachten vanwege de voorgedijoverheid in het algemeen in de verschillende Gewesten stabiel gebleven in procent van het bbp.

Tabel 2
Detail van de overdrachten naar de Lokale Overheden vanwege overige overheden
(% bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012-2006
Door de Lokale Overheden ontvangen overdrachten	3,0%	2,9%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%	0,1%
Ontvangen van de Gemeenschappen en Gewesten	2,4%	2,3%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	2,5%	0,1%
<u>Lopende overdrachten</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>0,1%</u>
Vlaamse Gemeenschap	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	0,1%
Waals Gewest	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%
Frans Gemeenschap	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Duitstalige Gemeenschap	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gemeenschapscommissies	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<u>Kapitaaloverdrachten</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,0%</u>
Ontvangen van de Federale Overheid	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,0%
<u>Lopende overdrachten</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,0%</u>
Dotaties aan de politiezones	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,01%
Dotaties aan de OCMW's	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,04%
Overige, waaronder alternatieve financiering	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,02%
<u>Kapitaaloverdrachten</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>

Bron : INR, Rekeningen van de overheid, Algemene gegevensbank.

De middelen overgedragen door de Federale Overheid naar de Lokale Overheden zijn vooral bestemd voor de financiering van specifieke opdrachten, zoals de uitkeringen in de vorm van een leefloon, de opvang van vluchtelingen door de OCMW's alsook de werking van de politiezones. Die middelen evolueerden gedurende de laatste electorale cyclus gelijklopend met het bbp. Het aandeel ervan in het bbp steeg evenwel in 2013 als gevolg van een inhaalbeweging van de niet in 2012 gestorte overdrachten, met name van de opbrengst van de boetes aan de politiezones, van de subsidies aan de grote steden of van de dotatie aan het Stookoliefonds.

Zoals hierboven is vermeld, bestaan de fiscale ontvangsten van de Lokale Overheden, die de tweede belangrijkste financieringsbron vormen, hoofdzakelijk uit opcentiemen op de onroerende voorheffing (geïnd door de gemeenten en de provincies) en uit de aanvullende personenbelasting.

Tabel 3
Fiscale ontvangsten van de Lokale Overheden (% bbp)

	2006	2008	2010	2012	2006-2012
Eigen fiscale ontvangsten	2,2%	2,0%	2,3%	2,2%	-0,05%
Opcentiemen op de onroerende voorheffing	1,14%	1,13%	1,18%	1,18%	0,04%
Aanvullende personenbelasting	0,78%	0,62%	0,81%	0,72%	-0,05%
Overige fiscale ontvangsten	0,30%	0,28%	0,27%	0,26%	-0,04%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid.

De fiscale ontvangsten zijn over het geheel van de electorale cyclus maar matig geëvolueerd in verhouding tot het bbp. De analyse in het bijzonder van de aanvullende PB en van de opcentiemen op de onroerende voorheffing toont bovendien duidelijk aan dat de impliciete belastingvoet (opcentiemen/belastinggrondslag) van die aanvullende belastingen gedurende de laatste jaren relatief stabiel is gebleven.

De ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting vertoonden bovendien belangrijke schommelingen gedurende bepaalde jaren van de laatste electorale cyclus. In dit stadium van de analyse blijkt dat die schommelingen vooral het gevolg waren van de gevoelige wijzigingen van het tempo van de inkohieringen van de personenbelasting.

Kortom, de ontvangsten van de Lokale Overheden hangen grotendeels af van de door de Gewesten en de Federale Overheid genomen beslissingen, of het nu de parameters betreft die het niveau en de evolutie van de overdrachten bepalen, of de maatregelen met betrekking tot de onroerende voorheffing en de personenbelasting, met inbegrip van het inkohieringsritme, die een invloed hebben op de opbrengst van de opcentiemen (verticale fiscale externaliteiten).

Er werd evenwel vastgesteld dat er inspanningen werden geleverd om een eventuele negatieve budgettaire impact van bepaalde beslissingen die zijn genomen op een hoger niveau te compenseren. Zo krijgen de OCMW's bijvoorbeeld een bijkomende vergoeding van de Federale Overheid om de impact van de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen te compenseren. Ook de Gewesten hebben maatregelen genomen om de eventuele negatieve budgettaire gevolgen van hun beleid te compenseren (zie onder meer de verschillende dotaties ter compensatie van bepaalde beleidskeuzen in de drie Gewesten).

De Lokale Overheden beschikken ook over fiscale autonomie die hun speelruimte biedt inzake hun ontvangsten en de mogelijkheid om een specifiek beleid te voeren.

De primaire uitgaven van de Lokale Overheden

De primaire uitgaven van de Lokale Overheden bestaan hoofdzakelijk uit bezoldigingen. Daarna komen de uitgaven voor intermediaire consumptie (aankopen van goederen en diensten) alsook de investeringen.

Tabel 4
Finale primaire uitgaven (*) van de Lokale Overheden (niveau en evolutie in 2006-2012 in volume)

	Niveau, % bbp gemiddelde 2010-2012	Gemiddelde jaarlijkse evolutie (*)		
		2007-2009	2010-2012	2007-2012
Totale finale primaire uitgaven	6,2%	1,4%	1,8%	1,6%
Bezoldigingen	3,5%	1,8%	2,5%	2,1%
Sociale uitkeringen	0,5%	2,4%	3,6%	3,0%
Subsidies aan bedrijven	0,1%	-14,4%	5,4%	-5,0%
Aankopen van goederen en diensten	1,0%	1,3%	0,5%	0,9%
Investeringsuitgaven	0,8%	0,4%	-0,2%	0,1%
Overige	0,4%	4,1%	0,6%	2,3%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid

(*) Uitgaven in reële termen gecorrigeerd voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden

De investeringen van de Lokale Overheden zijn op zich goed voor nagenoeg de helft van de totale overheidsinvesteringen.

Deze investeringen waarvan het multiplicatoreffect op de lokale economie ruimschoots erkend wordt, vertonen een cyclische evolutie gedurende de gemeentelijke bestuursperiode. Die cyclus is gebaseerd op het feit dat de investeringsprojecten van een bepaalde omvang een zekere uitvoeringstermijn vereisen vanaf het ogenblik dat de lokale schepencolleges zijn geïnstalleerd.

Rekening houdend met het relatief belangrijke aandeel van de investeringsuitgaven van de Lokale Overheden, brengt de ESR95-boekhouding een verslechtering van de financiële positie van de Lokale Overheden met zich mee. Enerzijds worden, gezien hun levenscyclus, de leningopbrengsten, die een belangrijk deel van de investeringen financieren, niet bij de ontvangsten van de Lokale Overheden geboekt. Anderzijds worden de investeringsuitgaven geboekt op het ogenblik dat ze gerealiseerd worden, zodat de financieringslast hiervan uitsluitend gedragen wordt door de (in rekening genomen) ontvangsten van het lopende jaar en deze last kan niet in de tijd gespreid worden om gedeeltelijk "geabsorbeerd" te worden door de stijging van de ontvangsten.

Om te vermijden dat de toepassing van de nationale boekhoudnormen het volume van de investeringen zou beïnvloeden, wordt een zekere flexibiliteit ingebracht in de door de Afdeling voorgestelde begrotingsnormen van de Lokale Overheden (beperkt begrotingstekort toegestaan op het einde van de gemeentelijke bestuursperiode en op dat ogenblik gecompenseerd door de overige overheidsniveaus). Bovendien wordt het begrotingsevenwicht vereist voor het geheel van de Lokale Overheden, wat aan de voorgedijoverheid een zekere mogelijkheid biedt om de budgettaire beperkingen te verdelen tussen de Lokale Overheden volgens het investeringsritme en de investeringsprojecten.

Na correctie voor de electorale investeringscyclus van de investeringen, zijn de primaire uitgaven van de Lokale Overheden gemiddeld (gedurende de laatste cyclus) in reële termen met ongeveer 1,6% per jaar gestegen, wat trager is dan tijdens vorige cycli (gemiddelde groei van meer dan 2% per jaar). Ondanks deze wat tragere stijging, wordt er een verhoging vastgesteld van de uitgavenratio gedurende de laatste verkiezingscyclus. De reële (alsook de potentiële) economische groei is toen immers aanzienlijk vertraagd. Bovendien lijken de groeitempi bij de Lokale Overheden relatief goed aan te houden in vergelijking tot de evoluties bij de andere overheidsniveaus, die de laatste jaren trouwens ook de weerslag ondervinden van de invoering van budgettaire saneringsmaatregelen. Met ongeveer 1,8% ligt het jaarlijks gemiddelde groeipercentage van de gecorrigeerde primaire uitgaven³ van de lokale besturen tussen 2009 en 2012 aldus hoger dan het percentage van de Federale Overheid (1,4%) en dat van de Gemeenschappen en Gewesten (0,9%). Het groeipercentage bleef evenwel lager dan dat van de Sociale Zekerheid (2,6%), dat evenwel aanzienlijk vertraagde in vergelijking tot vorige jaren (gemiddeld 3,5% in de periode 2006-2009).

De samenstelling van de groei van de primaire uitgaven van de Lokale Overheden is bovendien geëvolueerd. Het zijn vooral de bezoldigingen en de sociale uitkeringen die de uitgavengroei tijdens de laatste electorale cyclus geschraagd hebben, terwijl de aankopen van goederen en diensten (de intermediaire consumptie), de subsidies en de investeringen gevoelig minder gestegen zijn dan in het verleden.

³ Het betreft de uitgaven in structurele termen, dat wil zeggen gecorrigeerd voor de one shot operaties, de cyclische werkloosheidsuitgaven en de cyclische investeringsuitgaven.

De uitgaven voor bezoldigingen

De verhoging van de uitgaven voor bezoldigingen is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de hervorming van de pensioenen van de statutaire ambtenaren van de lokale sector. Die heeft geleid tot een stijging van de aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (RSZPPO) gestorte werkgeversbijdragen. Daarnaast was er ook een toename van de werkgelegenheid bij de overheid, al was die geringer dan in het verleden (cf. tabel 5 hieronder).

Het financieringssysteem van de statutaire ambtenaren bestond oorspronkelijk uit vijf verschillende pools van gemeenten en politiezones, opgesplitst op basis van de financierings/stortingsregeling van de pensioenen. Een groot deel van de gemeenten had geopteerd voor een financiering van de pensioenen door de RSZPPO (pool 1 en 2) via de storting van werkgeversbijdragen aan die instelling, terwijl de overige lokale besturen gekozen hadden voor een rechtstreekse financiering van de pensioenen (pool 4) of van een financiering door bijdragen aan een privé-instelling, bijvoorbeeld een verzekeringsmaatschappij (pool 3). Tenslotte werden de pensioenen van de agenten van de lokale politiezones verzekerd via het Pensioenfonds voor de geïntegreerde politie, dat beheerd wordt door de Federale Overheid. In de mate dat de werking van de pools 1 en 2 budgettair onhoudbaar bleek omdat de bijdragen van de gemeenten lager waren dan de door de RSZPPO gestorte pensioenen (gedeeltelijk als gevolg van de daling van het aandeel van het statutair personeel in de lokale besturen), heeft de Federale Overheid het financieringssysteem van de lokale pensioenen grondig hervormd en gecentraliseerd. Dit geschiedde door de invoering van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de lokale besturen.

Enerzijds zijn de verschillende pensioenpools samengesmolten bij de RSZPPO, anderzijds stijgen de bijdragevoeten van de lokale besturen op de bezoldigingen van hun ambtenaren geleidelijk (tot en met 41,5% in 2016). Dit verklaart de stijging van de aan de RSZPPO gestorte sociale bijdragen in 2012 en bijgevolg ook van de uitgaven voor bezoldigingen van de Lokale Overheden. Vanaf 2013 zullen niet alleen de sociale bijdragen worden verhoogd, maar zullen heel wat lokale besturen eveneens een responsabiliseringsbijdrage moeten betalen (wanneer hun pensioenlast hoger is dan hun bijdrage aan het systeem). Voor zover dit nieuwe systeem verondersteld wordt op kruissnelheid te komen in 2016, moeten nieuwe verhogingen van dit bestanddeel van de bezoldigingen verwacht worden gedurende de eerstkomende jaren.

Tabel 5
Evolutie van de bezoldigingen, economische hergroepering en functionele hergroepering (gemiddelde jaarlijkse verandering)

<u>Bezoldigingen volgens "economische" classificatie</u>	<u>2007-2009</u>	<u>2010-2012</u>	<u>2007-2012</u>
Beloning van werknemers (*)	1,8%	2,5%	2,1%
Lonen	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>
Lonen per hoofd (**)	0,1%	0,7%	0,4%
Loontrekkende werkgelegenheid (**)	1,5%	0,9%	1,2%
Sociale bijdragen ten laste van de werkgever	<u>2,9%</u>	<u>5,7%</u>	<u>4,3%</u>
Bestemd voor de overheid	3,0%	8,4%	5,6%
Bestemd voor andere sectoren	2,3%	-16,1%	-7,3%
<u>Bezoldigingen volgens functionele classificatie</u>	<u>2007-2009</u>	<u>2010-2012</u>	<u>2007-2012</u>
Beloning van werknemers	1,8%	2,5%	2,1%
Onderwijs	1,5%	2,6%	2,1%
Sociale bescherming (waaronder OCMW)	3,0%	2,6%	2,8%
Publieke Orde en Veiligheid (waaronder politiezones)	1,6%	2,9%	2,3%
Overige	1,7%	2,1%	1,9%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid

De werkgelegenheid bij de overheid is eveneens gestegen gedurende de laatste cyclus, al was die stijging minder sterk dan in het verleden. De functionele hergroepering (COFOG⁴ classificatie) in dit verslag van de uitgaven voor bezoldigingen toont in dit verband duidelijk aan dat de bezoldigingen inzake de functies 'sociale bescherming' alsook 'openbare orde en veiligheid' sterk gestegen zijn. De stijging van het aantal personeelsleden is daarom vooral gelokaliseerd in de OCMW's en de politiezones.

⁴ De functionele hergroepering van de uitgaven splitst de uitgaven op volgens hun sociale bestemming. In de ESR95-boekhouding wordt die hergroepering doorgevoerd op basis van de COFOG nomenclatuur, met name de « Classification of the Functions of Government » (classificatie van de Verenigde Naties).

De uitgaven voor sociale uitkeringen

De sociale uitkeringen van de lokale besturen worden hoofdzakelijk toegekend door de OCMW's, die in elke gemeente opdrachten uitvoeren in verband met het lokaal sociaal beleid. Die sociale uitkeringen zijn op gestage wijze gestegen, ongeacht of het nu specifieke taken betreft die door de Federale Overheid zijn opgedragen (leefloon, opvang van vluchtelingen), of taken die afhankelijk zijn van specifieke keuzen van de gemeenten (sociale uitkeringen in natura).

Tabel 6
Sociale uitkeringen in de sector van de lokale besturen (% bbp)

Sociale uitkeringen ten laste van de Lokale Overheden	2006	2008	2010	2012	2012-2006	2012-2011
Totale sociale uitkeringen ten laste van de Lokale Overheden	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,1%	0,04%
Uitkeringen in natura (OCMW)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Uitkeringen in geld	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	0,0%
(1) Pensioenen (excl. gesubsidieerd deel)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
(2) Kinderbijslag	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
(3) Leefloon	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%
(4) Overige uitkeringen (vooral vluchtelingenopvang)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Pm Aan de OCMW's gelinkte sociale uitkeringen	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,1%	0,0%
Pensioenen van het statutaire personeel van de Lokale Overheden (*)	2006	2008	2010	2012	2012-2006	2012-2011
Pensioenen ten gunste van het statutaire personeel van de LO	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%	0,3%	0,05%
Pensioenen gestort door de RSZPPO	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,2%	0,10%
Pensioenen gestort door het Pensioenfonds van de geïntegreerde politie	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,05%
Pensioenen van het onderwijzend personeel (gefinancierd door de FO)	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,1%	0,01%
Overheidspensioenen ten laste van de Lokale Overheden	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,01%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid

(*) Hierbij vermelden we dat het Pensioenfonds voor de geïntegreerde politie vanaf 2012 'opgeslorpt' is in de RSZPPO wat het personeel betreft van de lokale politie. Bovendien bevatten de in de tabel opgenomen bedragen niet de pensioenen die zijn gestort door de privé-organismen, bij gebrek aan cijfergegevens daaromtrent.

De laatste jaren werden de uitkeringen van de OCMW's beïnvloed door de economische conjunctuur, de demografische evoluties maar ook door de beslissingen getroffen op andere overheidsniveaus inzake werkgelegenheid (beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd, verlenging van de beroepsinschakeling van jongeren,...) en inzake asielbeleid (opvang van vluchtelingen).

De overheidspensioenen die rechtstreeks ten laste zijn van de Lokale Overheden, maken zo'n 20% uit van de totale uitkeringen en ze vormen slechts een klein deel van de pensioenen die worden betaald aan de personeelsleden van de lokale besturen. Zoals het tweede deel van de tabel hierboven aantoont, bedroegen de aan de statutaire ambtenaren gestorte pensioenen ongeveer 0,9% bbp in 2012. Het grootste deel daarvan werd enerzijds gestort door de RSZPPO (op basis van de bijdragen van de Lokale Overheden) en werd anderzijds gefinancierd door de Federale Overheid voor wat de pensioenen van het onderwijzend personeel betreft. De last van die pensioenen is de laatste jaren aanzienlijk gestegen.

Begrotingsaldi en overwegingen over de budgettaire houdbaarheid

Begrotingsnormen en vaststellingen

De Afdeling heeft in haar vorige Adviezen de Lokale Overheden aanbevolen om gemiddeld over de electorale cyclus een begrotingsevenwicht in ESR95-termen te behalen. Deze aanbeveling laat kleine tekorten toe wanneer de overheidsinvesteringen versnellen, op voorwaarde echter dat die tekorten worden gecompenseerd door kleine overschotten binnen dezelfde bestuursperiode.

De ESR95 boekhouding vertoont belangrijke verschillen met de gemeentelijke boekhouding, zodat het begrotingsevenwicht 'algemeen totaal' van een lokaal bestuur kan afwijken van de notie 'evenwicht' uitgedrukt in ESR95-termen. Deze situatie kan zich meer in het bijzonder voordoen wanneer dit bestuur uit reserves put om een aantal uitgaven te voldoen en/of wanneer zij haar investeringen financiert met leningen, omdat die financieringsbronnen in de ESR95 boekhouding niet in aanmerking worden genomen. Het beeld dat men krijgt van de financiële situatie van de lokale sector kan dus gevoelig verschillen, afhankelijk van het feit of men zich baseert op de gemeentelijke boekhouding of op de ESR95 boekhouding. In het kader van dit Advies heeft de Afdeling zich evenwel op de ESR95 boekhouding gebaseerd in die zin dat die ook de referentie vormt bij de budgettaire beoordeling van de lidstaten uit de eurozone.

Rekening houdend met de invoering van de regelgeving van de Sixpack, die onder meer voorziet in de verplichting begrotingsgegevens over te maken door de sector van de lokale besturen, werden een aantal initiatieven genomen door de voogdijoverheden. Het doel ervan is dat de Lokale Overheden hun boekhouding stapsgewijs in overeenstemming brengen met de boekhoudkundige principes van het ESR95 en hun uitgaven beheersen (hierbij denken we aan de 'beleids- en beheerscyclus' in de Vlaamse Gemeenschap, en de budgettaire omzendbrief van juli 2013 in het Waals Gewest en de omzendbrief voor de begroting 2014 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

De laatste electorale cyclus van de lokale besturen was gekenmerkt door een toename van de primaire uitgaven, terwijl de ontvangsten relatief stabiel bleven. Bijgevolg werd een geleidelijke en aanhoudende verslechtering vastgesteld van het primair saldo. Dat leidde tot een iets minder belangrijke verslechtering van het vorderingensaldo, omdat de rentelasten lichtjes daalden in die periode.

Tabel 7
Bestanddelen van het vorderingensaldo (% bbp)

	2006	2008	2010	2012	2013	2006-2012	2012-2013
Primair saldo	0,1%	0,4%	0,1%	-0,3%	0,0%	-0,4%	0,3%
Primair saldo gecorrigeerd voor de investeringscyclus	0,2%	0,3%	0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,4%	0,1%
Rentelasten	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Vorderingensaldo	-0,1%	0,2%	0,0%	-0,4%	-0,1%	-0,4%	0,3%
Vorderingensaldo gecorrigeerd voor de investeringscyclus	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	0,1%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid, vooruitzichten van het FPB.

Op basis van de Economische Vooruitzichten 2014-2019 van het Federaal Planbureau⁵ zou het tekort in 2013 afnemen dankzij een verhoging van de overdrachten vanwege de Federale Overheid (+0,1% bbp), een lichte toename van de fiscale ontvangsten, alsook als gevolg van de terugval van de investeringsuitgaven na de verkiezingen. Die verbetering zou het mogelijk maken dat de Lokale Overheden de herziene begrotingsdoelstelling van -0,1% bbp zouden behalen, die is opgenomen in het laatste begrotingsontwerp (Algemene toelichting, Initiële begroting 2014).

⁵ Daterend van 13 maart 2014.

Tabel 8
Samenstellende delen van het saldo van de Lokale Overheden per gewest (% bbp)

	2010	2011	2012
Vorderingensaldo van de Lokale Overheden	-0,03%	-0,14%	-0,44%
Vlaams Gewest	0,04%	-0,04%	-0,21%
Waals Gewest	0,01%	-0,05%	-0,16%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,01%	-0,02%	-0,02%
Duitstalige Gemeenschap	0,00%	0,00%	-0,01%
Politiezones	-0,06%	-0,05%	-0,05%
<i>Uitsplitsing per instelling</i>			
Gemeentes	0,00%	-0,05%	-
OCMW's	0,04%	-0,04%	-
Provincies	0,02%	-0,01%	-
Politiezones	-0,06%	-0,05%	

Bron : INR, Rekeningen van de overheid.

De opsplitsing van het saldo van de Lokale Overheden toont aan dat er een tekort is in alle gewestelijke entiteiten (en de Duitstalige Gemeenschap) en dat dat in 2011 zowel in de gemeenten als in de OCMW's en de politiezones was gelokaliseerd.

Vooruitzichten

De begrotingstoestand van de LO wordt beïnvloed door heel wat elementen, ongeacht of het de politieke keuzes van de lokale autoriteiten betreft, de economische context, de demografische evoluties of beslissingen getroffen door de overige overheidsniveaus. Bijgevolg is het niet mogelijk om de budgettaire weerslag van de bestaande maatregelen beslist door die laatste af te zonderen. Hoewel verschillende statistische bronnen in dit verslag werden gebruikt ⁶, ontbreken bovendien nog elementen om een totaalbeeld te verkrijgen over de sector van de Lokale Overheden.

⁶ Die gegevens zijn zelden afkomstig van de nationale rekeningen en bieden slechts een gedeeltelijk beeld van de lokale sector.

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 legt evenwel vast dat de normen van begrotingsevenwicht die van toepassing zijn op de Lokale Overheden samen gaan met een budgettaire verantwoordelijkheid van de voogdijoverheid, zijnde de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, alsmede met een verantwoordelijkheid van de Federale Overheid in geval van de identificatie van een nieuwe budgettaire impact van maatregelen genomen door dat overheidsniveau. Vermelden we in dat verband volgende bepalingen van het Samenwerkingsakkoord :

« Elke akkoord sluitende partij verbindt zich ertoe om, in de uitoefening van haar bevoegdheden en/of van haar voogdij, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen naleven (Artikel 3, SA 13/12/2013) ».

« Bij deze gelegenheid identificeert zij (de Afdeling), in geval van vastgestelde afwijking in het resultaat van de lokale overheden, het aandeel van deze afwijking voortvloeiend uit de nieuwe impact van maatregelen genomen door de federale overheid en waarvoor de gewesten en gemeenschappen niet verantwoordelijk zijn (Artikel 4, SA 13/12/2013) ».

Aldus hangt het naleven van het globale begrotingstraject van de overheid af van het feit of de doelstellingen van elk overheidsniveau worden gehaald, dus ook door de Lokale Overheden. Leveren deze laatste onvoldoende inspanningen om het begrotingsobjectief te bereiken, dan zou in het kader van de praktische uitvoering van het globale begrotingstraject worden verondersteld dat een ander overheidsniveau maatregelen zou treffen om de afwijkingen te compenseren.

Bij de vastlegging van het begrotingstraject van de Lokale Overheden, is het dus van belang de verwachte evolutie te kennen en te identificeren van de belangrijkste financiële stromen tussen de Lokale Overheden en de overige overheden alsmede de nieuwe weerslag, voor zover die verwacht wordt en rechtstreeks en aanzienlijk is, van de door de Federale regering genomen maatregelen. In dit verband is het essentieel dat de Afdeling kan beschikken over een geüniformiseerde en alomvattende gegevensbank betreffende de financiële stromen tussen de verschillende onderdelen van de lokale sector (gemeenten-provincies-OCMW's-Politiezones).

Uit de in dit verslag gemaakte analyse zal men bovendien bepaalde elementen die de budgettaire vooruitzichten van de Lokale Overheden op middellange termijn kunnen beïnvloeden, onthouden.

De stijging van de uitgaven voor sociale bescherming, ongeacht of het de uitgaven voor sociale uitkeringen betreft (uitkeringen in natura, leefloon, pensioenen...) of de bezoldigingen van het in de sector van de sociale bescherming tewerkgestelde personeel, was stevig tijdens de laatste electorale cyclus. De kwestie van de beheersing van die sociale uitgaven, in het bijzonder van de OCMW's, stelt zich in de context van de demografische veroudering, gelet op het aanbod van diensten van die laatste inzake hulpverlening en thuiszorg, tussenkomsten in de vervoerskosten, enz.... De mate waarin de uitgaven van de OCMW's zullen beïnvloed worden, zal afhangen van meerdere factoren, waaronder de socio-demografische evolutie van de gemeenten en de specifieke keuzen van de gemeenten inzake hun beleid van begeleiding van oudere personen.

In de mate dat de hervorming van de pensioenen van de statutaire ambtenaren geleidelijk in werking zal treden en bijgevolg zal samen gaan met een verhoging van de sociale werkgeversbijdragen, zal bovendien de kwestie van de beheersing van de bezoldigingen in de lokale sector zich eveneens stellen. Op basis van de Economische Vooruitzichten 2014-2019 van het Federaal Planbureau merkt men immers op dat de bezoldigingen zouden moeten stijgen aan een relatief traag tempo in de komende jaren, wegens de verwachte daling van het personeelsbestand bij de Lokale Overheden.

De stijging van de bezoldigingen en van de sociale uitkeringen geeft tenslotte eerste aanwijzingen van een relatief stevige stijging van de uitgaven van de OCMW's en van de politiezones. Bij gebrek aan gegevens in het ESR95 over de uitgaven van de politiezones en over de uitgaven van de OCMW's, alsook wegens een slechts gedeeltelijk overzicht van hun financieringsbronnen, kan er evenwel geen analyse gemaakt worden van de houdbaarheid van die bijzondere bestanddelen van de lokale sector en evenmin een meer grondige studie van een eventuele onderfinanciering.

De Afdeling wenst er tot slot op te wijzen dat het noodzakelijk is dat, gezien de grote afhankelijkheid van de lokale besturen van middelen die worden doorgestort door een hoger overheidsniveau, deze middelen dan ook tijdig worden doorgestort. Zo ontbreekt op dit ogenblik een vast patroon bij de federale overheid in het doorstorten van onder meer de aanvullende personenbelasting. Het grillige patroon van de doorstorting is afhankelijk van het inkohieringsritme dat de federale overheid hanteert, al moet hier gewezen worden op het feit dat dit zowel in het voordeel als nadeel van de lokale besturen kan spelen. De Afdeling "Fiscaliteit en Parafiscaliteit" heeft hieromtrent reeds diverse HRF-adviezen uitgebracht (met name adviezen omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden) en pleit dan ook voor een betere regeling van het doorstorten van de aanvullende belastingen via een permanent systeem met vaste voorschotten.

Aansluitend hierbij moet ook gewezen worden op het feit dat de hogere overheden alle middelen die toebehoren aan de lokale besturen ook effectief moeten doorstorten. Zo kan het voorbeeld worden aangehaald van de tweede schijf van het verkeersveiligheidsfonds die sinds de hervorming van dit fonds in 2008 nog niet werd uitbetaald aan de lokale politiezones.

1 ANALYSE VAN DE BEGROTINGSSITUATIE VAN DE LOKALE OVERHEDEN

1.1 De Lokale Overheden binnen de overheidsfinanciën: een overzicht van de periode 2010-2012

Dit eerste deel geeft een beschrijving van de belangrijkste ontvangsten en uitgaven van de Lokale Overheden zoals omschreven in de nationale rekeningen (ESR95) en het geeft aan waar deze zich situeren binnen de gezamenlijke overheid.

Vooraf dient benadrukt dat de bevindingen die hierna volgen, berusten op de geaggregeerde begrotingsindicatoren van de subsector van de lokale besturen in zijn geheel, die de Gemeenten, de Provincies, de OCMW's, de Politiezones en andere lokale instellingen omvat zoals de intercommunales van de niet-commerciële sector of de Brusselse agglomeratie. De dynamiek van de financiële stromen tussen deze verschillende instellingen wordt in dit eerste deel niet besproken. Deze dynamiek komt daarentegen wel aan bod in het tweede deel van dit Verslag, te meer omdat is vastgesteld dat ze een impact heeft op de begrotingssituatie van de Lokale Overheden in hun geheel. In een zelfde optiek en omdat een regionale opsplitsing van de Rekening van de Lokale Overheden nog niet is gepubliceerd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), worden de ontvangsten en uitgaven in hun geheel beschouwd zonder regionale opsplitsing. Op dit ogenblik is enkel de regionale opsplitsing van de vorderingensaldi beschikbaar ⁷.

1.1.1 Ontvangsten

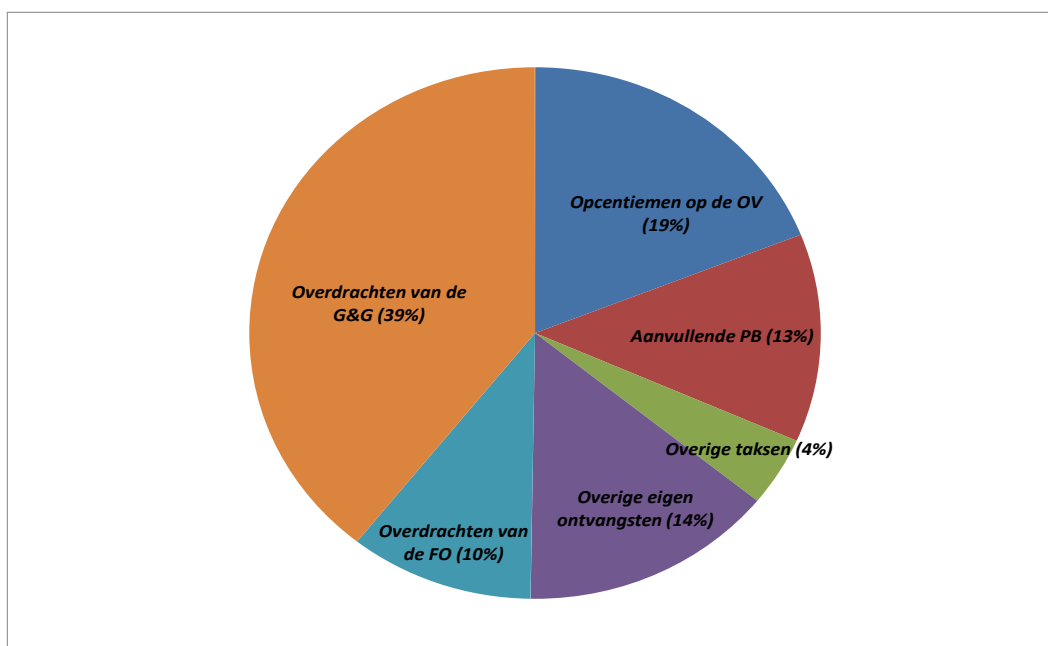
Zoals uit onderstaande grafiek blijkt, berust bijna de helft van de ontvangsten van de Lokale Overheden op middelen overgedragen ⁸ door andere Overheidsniveaus en meer in het bijzonder door de Gemeenschappen en Gewesten (in totaal 39%). De overdrachten door de Gewesten bestaan hoofdzakelijk uit dotaties van het Gemeentefonds, die geen specifieke bestemming hebben, en in een mindere mate uit specifieke dotaties. De werkingsregels van dit Fonds, die afhangen van elk Gewest, worden beschreven in het tweede deel van dit Verslag. De lokale besturen ontvangen bovendien middelen van de Gewesten ter financiering van het personeel van het gemeentelijk onderwijs.

⁷ Deze opsplitsing wordt in deel 2.2.3 in detail besproken.

⁸ Onder overgedragen middelen wordt hier verstaan: de budgettaire overdrachten van de Gemeenschappen en Gewesten alsook de budgettaire overdrachten van de Federale Overheid, die geboekt worden als uitgaven van deze zelfde overheden. De ontvangsten van opcentiemen worden beschouwd als eigen ontvangsten.

De middelen overgedragen door de Federale Overheid naar de Lokale Overheden zijn vooral voor specifieke prestaties bedoeld, zoals de uitkeringen in de vorm van een leefloon, de opvang van vluchtelingen door de OCMW's alsook de werking van de politiezones. Een marginaal gedeelte van die overdrachten bestaat uit ontvangsten toegekend in het kader van een alternatieve financiering ⁹.

Grafiek 1
Opsplitsing van de ontvangsten (*) van de Lokale Overheden
(gemiddelde 2010-2012, % van het totaal)



Bron : INR, Rekeningen van de overheid

(*) Ontvangsten volgens de HRF-definitie, namelijk inclusief de verkopen van activa, maar exclusief de toegerekende bijdragen en de overheidspensioenen gefinancierd door de Federale Overheid.

De fiscale ontvangsten vormen de tweede belangrijkste financieringsbron van de Lokale Overheden (ongeveer één derde van de ontvangsten). Het overgrote deel ervan bestaat uit opcentiemen op de onroerende voorheffing en uit de aanvullende personenbelasting, terwijl het aandeel van de specifiek lokale taksen behoorlijk minder belangrijk is. Deze taksen hebben vooral betrekking op de diensten inzake openbare hygiëne (zoals de taksen voor het ophalen en verwerken van afval).

⁹ Het betreft hier meer precies een voorafneming op de boeten van veroordeling bestemd voor het toewijzingsfonds inzake verkeersveiligheid.

De overige, eigen (niet-fiscale) ontvangsten omvatten tenslotte verscheidene, andere inkomstenbronnen zoals inkomsten uit vermogen (met name dividenden afkomstig van intercommunales en de inning van huurgelden) alsook de verkoop van goederen en diensten (nutsaansluitingen, diensten aan de bevolking ...).

In de periode 2010-2012 bedragen de ontvangsten van de Lokale Overheden gemiddeld 6,3% bbp; 3 procentpunten daarvan komen voort uit overdrachten vanwege de Gemeenschappen, de Gewesten en de Federale Overheid. De eigen ontvangsten van de Lokale Overheden (fiscale en niet-fiscale) vertegenwoordigen aldus bijna 7% van de totale door de Federale Overheid geïnde ontvangsten.

De ontvangsten van de Lokale Overheden hangen in grote mate af van de door de gewesten en de Federale regering genomen beslissingen, ongeacht of het nu parameters betreft die het niveau en de evolutie van de overdrachten bepalen, of maatregelen inzake onroerende voorheffing en de personenbelasting, met inbegrip van het inkohieringsritme, die de opbrengst van de opcentiemen beïnvloeden (verticale fiscale externaliteiten). De Lokale Overheden beschikken evenwel over fiscale autonomie die hun speelruimte biedt inzake hun ontvangsten en de mogelijkheid om een specifiek beleid te voeren.

Tabel 9
Ontvangsten van de Lokale Overheden (in % bbp en in verhouding tot het totaal)

	2010-2012	2010-2012
	<i>(% bbp)</i>	<i>(% totaal)</i>
Ontvangsten volgens HRF-definitie (*)	6,3%	100%
Eigen fiscale en parafiscale ontvangsten	2,2%	36%
Opcentiemen op de onroerende voorheffing	1,2%	19%
Aanvullende personenbelasting	0,8%	13%
Overige belastingen en bijdragen	0,3%	4%
Overige eigen ontvangsten	0,9%	14%
Overdrachten van andere overheden	3,1%	50%
Afkomstig van de Federale Overheid	0,7%	10%
Afkomstig van de Gemeenschappen en Gewesten	2,5%	39%
Afkomstig van de Sociale Zekerheid	0,0%	0%
Eigen ontvangsten in % van het totaal van de GO (1)+(2)		6,6%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid.

(*) Ontvangsten exclusief toegerekende bijdragen, exclusief de financiering door de Federale Overheid van de overheidspensioenen en inclusief de verkopen van activa.

1.1.2 Primaire uitgaven

De bezoldigingen vertegenwoordigen meer dan de helft van de finale, primaire uitgaven van de Lokale Overheden. Zij omvatten de bezoldigingen van het administratief en onderwijzend personeel van de gemeenten en provincies maar ook die van het personeel van de OCMW's en de politiezones. Daarna volgen de uitgaven voor intermediaire consumptie (de aankoop van goederen en diensten) alsook de investeringen; in de periode 2010-2012 maken beide gemiddeld respectievelijk 16% en 13% uit van de uitgaven.

Tabel 10
Finale primaire uitgaven (*) van de Lokale Overheden (in % bbp en in verhouding tot het totaal)

	2010-2012 (% bbp)	2010-2012 (% van het totaal)
Finale primaire uitgaven (*)	6,2%	100%
Bezoldigingen (excl. toegerekende bijdragen)	3,5%	56%
Sociale uitkeringen (excl. pensioenen onderwijs)	0,5%	8%
Intermediaire consumptie	1,0%	16%
Investerings	0,8%	13%
Andere (overdrachten en subsidies)	0,4%	7%
Finale primaire uitgaven (in % van het totaal van de GO)		13,1%
Investerings (in % van het totaal van de GO)		46,9%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid

(*) Uitgaven exclusief rentelasten en exclusief overdrachten naar de andere overheden, gecorrigeerd voor de door de Federale Overheid gefinancierde overheidspensioenen, de toegerekende bijdragen en de verkopen van activa (HRF definitie).

Al vormen de investeringen van de lokale besturen slechts een beperkt deel van de uitgaven van de gemeenten, toch zijn ze op zich goed voor nagenoeg de helft van de totale overheidsinvesteringen. Die investeringen genereren een multiplicatoreffect op de economie, gedeeltelijk de lokale economie, door de vraag gericht aan de ondernemingen te stimuleren (bestelling van materialen, diensten, het beroep op onderaannemers) en door de aantrekkingskracht van het gebied te verhogen voor andere projecten van de privé-sector. Ze bestaan uit het oprichten van nieuwe infrastructuur maar ook en vooral uit de vernieuwing en de instandhouding van het gemeentelijk patrimonium (Belfius, 2012).

De investeringen van de Lokale overheden vertonen een cyclische evolutie gedurende de gemeentelijke bestuursperiode, die tot uiting komt in een vertraging van de investeringsuitgaven in het begin van de bestuursperiode en in een herneming en een versnelling ervan bij het naderen van de verkiezingsdatum. Die cyclus is gebaseerd op het feit dat de investeringsprojecten van een bepaalde omvang een zekere uitvoeringstermijn vereisen vanaf het ogenblik dat de lokale schepencolleges zijn geïnstalleerd.

De investeringsuitgaven worden voor een aanzienlijk deel met leningen gefinancierd, wat neerkomt op het spreiden in de tijd en tussen de opeenvolgende belastingplichtigen van de financieringslast van de verschillende infrastructuurprojecten. Die spreiding in de tijd vindt evenwel zijn verantwoording in de levensduur van de investeringen. Die maakt het mogelijk dat het gemeentelijk patrimonium en de afgeleide effecten op de economie en de werkgelegenheid de inwoners van een gemeente ten goede komen voor een periode die aanzienlijk langer is dan de gemeentelijke bestuursperiode. Het beroep op leningen (alsmede op andere bronnen van zelffinanciering ¹⁰) voor de financiering van overheidsinvesteringen is evenwel niet neutraal op het vlak van de nationale rekeningen. In het ESR95 worden de leningopbrengsten (en overige financiële opbrengsten) immers niet als ontvangsten geboekt, zodat de toename van de investeringsuitgaven van de Lokale Overheden op het einde van de electorale cyclus tot een verslechtering leidt van hun vorderingensaldi. Bovendien worden de investeringsuitgaven volgens ESR95 geboekt op het ogenblik dat ze gerealiseerd worden, zodat de hieruit resulterende rechtstreekse impact op het vorderingensaldo (ook aangeduid als financieringssaldo) uitsluitend valt in het lopende jaar. De gemeenteboekhouding daarentegen verdeelt de investeringsuitgaven over meerdere jaren onder de vorm van aflossingen van de leningen die gedeeltelijk “geabsorbeerd” worden door de stijging van de ontvangsten.

Het vorderingensaldo volgens het ESR95 houdt per definitie geen rekening met de levenscyclus van de investeringen wat, rekening houdend met het relatief belangrijke aandeel van deze uitgaven op het lokale niveau, zorgt voor een verslechtering van de financiële positie van de Lokale Overheden.

¹⁰ Investerings worden eveneens gefinancierd door kapitaalsubsidies en door verscheidene bronnen van zelffinanciering. Van die bronnen worden de overboekingen uit reservefondsen of de opbrengsten uit de verkoop van financieel patrimonium in het ESR95 eveneens niet geboekt als ontvangsten.

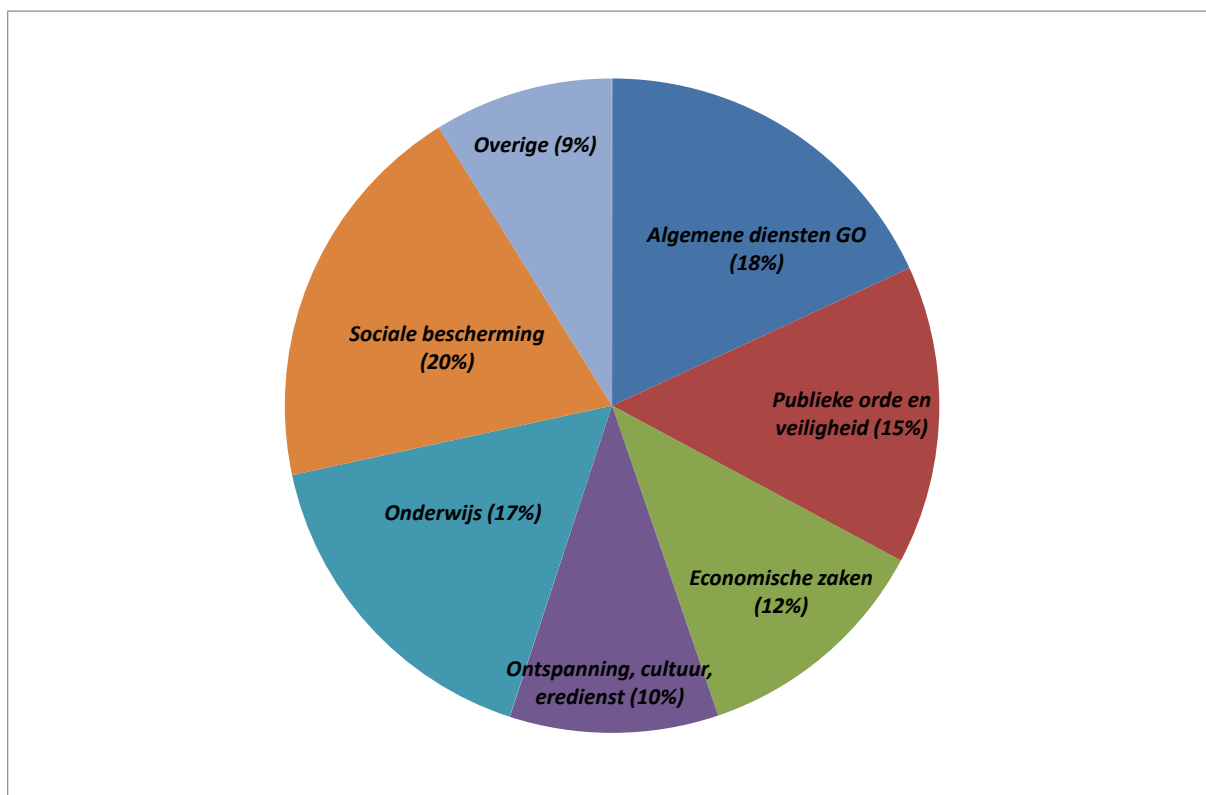
Om te vermijden dat de toepassing van de normen van de nationale rekeningen een weerslag zou hebben op het volume van de investeringen, wordt een mate van flexibiliteit ingebracht in de door de Afdeling voorgestelde begrotingsdoelstellingen. Tijdens de jaren waarin er een versnelling van de investeringsuitgaven is tijdens de lokale bestuursperiode, wordt een beperkt begrotingstekort toegestaan en op dat ogenblik gecompenseerd door de andere overheidsniveaus (cf. 1.2.3). Bovendien wordt het begrotingsevenwicht vereist voor het geheel van de Lokale Overheden, wat aan de voorgedijoverheid een zekere mogelijkheid biedt om de budgettaire beperkingen te verdelen tussen de Lokale Overheden volgens het investeringsritme en de investeringsprojecten.

Al worden de primaire overheidsuitgaven in de nationale rekeningen gewoonlijk voorgesteld op basis van een economische hergroepering, ze maken eveneens het voorwerp uit van een functionele hergroepering (COFOG ¹¹ classificatie), waarbij elke 'functie' uitgaven omvat voor bezoldigingen, investeringen, sociale uitkeringen enz. De functionele verdeling van de primaire uitgaven van de Lokale Overheden, die is weergegeven in onderstaande grafiek, toont duidelijk aan dat de Lokale Overheden in diverse domeinen opdrachten uitoefenen. Met één vijfde van de toegekende middelen, vormt de sociale bescherming de belangrijkste opdracht van de lokale besturen. Deze functie wordt voor het overgrote deel waargenomen door de OCMW's die opdrachten uitvoeren die rechtstreeks verband houden met het sociale beleid. De uitgaven inzake sociale bescherming bestaan uit sociale uitkeringen (in natura of in geld) maar ook uit bezoldigingen. Het grootste deel van de middelen waarover de OCMW's beschikken, gaat thans naar personeelskosten.

Een aanzienlijk deel van de lokale middelen wordt eveneens gewijd aan de algemene diensten van de overheid (bestuursapparaat), het onderwijs en aan de diensten voor openbare orde en veiligheid. De functie onderwijs bestaat hoofdzakelijk uit bezoldigingen (meer dan 80%) en voor de rest uit uitgaven voor intermediaire consumptie en uit investeringsuitgaven.

¹¹ De functionele hergroepering van de uitgaven splitst de uitgaven op volgens hun sociale bestemming. In de ESR95 boekhouding wordt die hergroepering doorgevoerd op basis van de COFOG nomenclatuur, met name de 'Classification of the Functions of Government' (classificatie van de Verenigde Naties).

Grafiek 2
Opsplitsing van de uitgaven van de Lokale Overheden volgens de functionele classificatie (COFOG)(*)



Bron : INR, Rekeningen van de overheid.

(*) Primaire uitgaven exclusief toegerekende bijdragen, exclusief door de Federale Overheid gefinancierde overheidspensioenen (functie sociale bescherming) en inclusief verkopen van activa

De functie 'orde en veiligheid' omvat de uitgaven met betrekking tot de werking van de politiezones, die in 2002 werden opgericht als gevolg van de politiehervorming. De bevoegdheid voor deze zones werd aan de Lokale Overheden toegewezen. Die functie bestaat eveneens voor het grootste deel uit bezoldigingen (bijna 90%) en voor een heel klein deel uit uitgaven voor intermediaire consumptie en uit investeringsuitgaven.

De investeringsuitgaven van de Lokale Overheden zijn vooral gelokaliseerd bij 'Economische zaken' (vervoer, communicatie, openbare gebouwen...) en in een mindere mate bij de functie 'recreatie en godsdienst' (waaronder de diensten op het gebied van recreatie en sport) en bij de functie sociale bescherming (die de sociale huisvesting omvat).

1.2 De begrotingssaldi

1.2.1 De saldi van de Lokale Overheden in de ESR boekhouding

De voorbije jaren en meer in het bijzonder sinds het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009¹², worden de lokale besturen meer en meer betrokken bij het proces van budgettaire convergentie. Er worden aan hen in het kader van hun deelname aan het globale begrotingstraject zoals vastgelegd in de stabiliteitsprogramma's, specifieke budgettaire doelstellingen opgelegd net zoals aan de andere Overheidsniveaus (de Federale Overheid, de Sociale Zekerheid, de Gemeenschappen en Gewesten). Deze integratie van de Lokale Overheden als een volwaardige institutionele sector veronderstelt dat de ESR95-regelgeving eveneens op hun niveau wordt toegepast, voor zover de in de stabiliteitsprogramma's vastgelegde begrotingsdoelstellingen volgens dit boekhoudstelsel zijn gedefinieerd.

De ESR95 boekhouding vertoont belangrijke verschillen met de gemeentelijke boekhouding, zodat het begrotingsevenwicht 'algemeen totaal' van een lokaal bestuur mogelijk kan afwijken van de notie 'evenwicht' uitgedrukt in ESR95-termen. Deze situatie kan zich meer in het bijzonder voordoen wanneer dit bestuur uit reserves put om een aantal uitgaven te voldoen en/of wanneer zij haar investeringen financiert met leningen, omdat die financieringsbronnen in de ESR95-boekhouding niet in aanmerking worden genomen. Het beeld dat men krijgt van de financiële situatie van de lokale sector kan op die manier gevoelig verschillen, afhankelijk van het feit of men zich baseert op de gemeentelijke boekhouding of op de ESR95-boekhouding. In het kader van dit Advies baseert de Afdeling zich evenwel op die ESR95-boekhouding in die zin dat die ook de referentie vormt bij de budgettaire beoordeling van de lidstaten uit de Eurozone.

Rekening houdend met de invoering van de regelgeving van de Sixpack, die onder meer voorziet in de verplichting begrotingsgegevens over te maken door de sector van de lokale besturen, werden een aantal initiatieven genomen door de voorgedijoverheden. Het doel ervan is de boekhouding van de Lokale Overheden stapsgewijs in overeenstemming te brengen met de boekhoudkundige principes van het ESR95 (zie deel 1.2.2). Deze initiatieven zouden het moeten mogelijk maken dat de rekeningen van de lokale besturen 'eigen dienstjaar' in toenemende mate convergeren naar de ESR-rekeningen.

¹² Artikel 8 van de overeenkomst van 15 december 2009 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2009-2010, bepaalde dat de voorgedijoverheden van de lokale besturen zouden waken op de strikte naleving van de ESR95-normen door de Lokale Overheden en dat een overgangperiode hiervoor voorzien was in 2012-2013.

1.2.2 De boekhouding van de lokale besturen en de verschillen met ESR95

In het ESR95 worden de provincies, gemeenten, OCMW's, politiezones, polders en wateringen, de Brusselse agglomeratie alsook de intercommunales¹³ en autonome gemeentebedrijven die geen marktproducenten zijn, gerekend tot de lokale overheden. Andere soorten instellingen die weliswaar juridisch tot de lokale sector behoren zoals PWA's, ziekenhuizen en rusthuizen van het OCMW alsmede kerkfabrieken maken echter in het ESR95 geen deel uit van de overheid.

De lokale besturen hanteren een boekhoudsysteem dat gevoelig verschilt van het ESR95¹⁴. De boekhoudsystemen voor de LO vertonen, ondanks verschillen ertussen, grotendeels nog steeds gelijkenissen met de Nieuwe Gemeentelijke Boekhouding (NGB). De NGB werd in 1995 van toepassing op de gemeenten, op de OCMW's – met uitzondering van de Vlaamse OCMW's - vanaf 1998, de politiezones vanaf 2001 en de Waalse provincies vanaf 2003. Tot aan de invoering van een nieuw boekhoudsysteem vanaf 2011 (cf. infra) was ze ook van toepassing op de gemeenten van het Vlaams Gewest.

De cijfers zoals die voorkomen in de rekeningen en de begrotingen van de LO kunnen niet zomaar vergeleken worden met de cijfers van de overige overheden. Omdat de traditionele gemeentelijke boekhouding geen directe ESR-rapportering toelaat, is voor een vergelijking tussen de overheden en de berekening van de financiële stromen van de gezamenlijke overheid dus alleszins een omzetting naar ESR95 nodig van de cijfers betreffende de LO. De gemeenteboekhouding bestaat uit een begrotingsboekhouding op kasbasis en, sinds 1995, een algemene boekhouding met een balans en resultatenrekening.

Deze tekst geeft achtereenvolgens de grote lijnen van het gemeentelijke boekhoudsysteem weer, de belangrijkste verschillen met het ESR95, de door de LO in de drie gewesten ingevoerde hervormingen en tenslotte de wijze waarop het INR de saldi volgens een gemeentelijke boekhouding omzet in de vorderingensaldi volgens het ESR95.

¹³ Het grootste deel van de intercommunales zijn echter marktproducenten en behoren aldus niet tot de overheid maar tot de niet-financiële vennootschappen.

¹⁴ Voor gedetailleerde info, zie: INR, Rekeningen van de overheid 2011, maart 2012, Methodologische vernieuwingen, Herziening van de opmaak van de statistieken voor de lokale overheidssector (in het bijzonder: 3. Omzetting van de gegevens uit de lokale boekhoudingen naar het ESR 1995), blz. 93-102 alsmede K. Van Cauter, Europese rapporteringen inzake overheidstekorten en schulden en de rol van de lokale overheden, Documentatieblad FOD Financiën 4/2013, blz.11-38.

De toepassing van de ESR-begrotingsnormering op de LO houdt niet in dat de LO ESR in hun specifiek boekhoudsysteem moeten toepassen. Wel wordt geëist dat de LO een boekhoudsysteem hebben dat voldoende gedetailleerd is, opdat het INR de eigen boekhoudcijfers van de LO zou kunnen omzetten naar het ESR via overgangstabellen en bijkomende correcties.

1.2.2.1 *Algemene beschrijving van de traditionele gemeenteboekhouding* ¹⁵

In de boekhouding van de LO wordt een onderscheid gemaakt tussen **de gewone en de buitengewone dienst**. Verrichtingen tussen beide mogen niet vermengd worden. Recurrente ontvangsten en uitgaven, waaronder ook terugbetalingen van leningen, maken de gewone dienst uit. Vermogensverrichtingen waaronder leningopbrengsten maken de buitengewone dienst uit. Dit onderscheid houdt onder meer in dat in principe schulden op lange termijn enkel mogen aangegaan worden voor de financiering van investeringen, en niet voor de dekking van dagelijkse uitgaven. De eis dat de schuldaflossingen dienen te gebeuren door recurrente ontvangsten zet bovendien een rem op overmatige schuldvorming.

Voorts is er ook een onderscheid tussen de verrichtingen van het **eigen dienstjaar** en die van de **vorige dienstjaren**, met voor beide een eigen begrotingssaldo. Het saldo **algemeen totaal** slaat op het saldo van het betrokken (eigen) dienstjaar en het saldo van de vorige dienstjaren en dat van de overboekingen (overdrachten van of naar reservefondsen). De gemeenten moeten sinds 1988 wettelijk een begrotingsevenwicht algemeen totaal hebben en dit zowel voor de gewone dienst als voor de buitengewone dienst.

Ten slotte is er nog een belangrijk verschil. **Financiële verrichtingen** zoals het aangaan (of het terugbetalen) van leningen of de verkoop van financiële activa worden door de LO in hun boekhouding als ontvangsten of uitgaven geboekt.

1.2.2.2 *De belangrijkste verschillen tussen de gemeentelijke boekhouding en het ESR95*

De belangrijkste verschillen tussen ESR en de traditionele boekhouding van de LO kunnen als volgt weergegeven worden.

¹⁵ Grotendeels geïnspireerd op BELFIUS, Fiche 2: Het budgettair stabiliteitspact en de ESR 95-normen, in: De financiële uitdagingen voor de gemeentelijke bestuursperiode 2013-2018, blz. 14.

1.2.2.2.1 De aanrekening van leningen

In het ESR95 worden de leningverrichtingen (aangaan van nieuwe leningen en aflossingen) beschouwd als louter financiële verrichtingen zonder weerslag op het vorderingensaldo. In de traditionele gemeenteboekhouding echter worden de leningopbrengsten in de ontvangsten van de buitengewone begroting en de terugbetalingen in de gewone begroting opgetekend.

1.2.2.2.2 Investerings (verminderd met de desinvesteringen of verkopen van niet-financiële activa)

In het ESR95 hebben netto-investeringen een onmiddellijke weerslag op het vorderingensaldo ongeacht de financieringswijze. In de gemeentelijke boekhouding komen de met leningen gefinancierde investeringen slechts ten belope van de jaarlijkse aflossingsbedragen gradueel tot uiting in de begroting. In het ESR95 bestaat er geen onderscheid tussen de gewone en de buitengewone dienst en tussen investerings- en andere uitgaven. In tegenstelling tot de boekhouding van de LO, bevat het vorderingensaldo zowel de exploitatie(=lopende)- als de kapitaal(=investeringen)verrichtingen.

1.2.2.2.3 De notie van het budgettaire evenwicht

De vastgestelde rechten worden in beide systemen niet op dezelfde manier gedefinieerd. Terwijl bijvoorbeeld in de traditionele boekhouding met vervallen intresten wordt gewerkt, wordt in het ESR95 met gelopen intresten gewerkt. Terloops wordt in dit verband aangestipt dat in het ESR95 de responsabiliseringsbijdragen inzake de pensioenen van de gewezen statutaire ambtenaren van de LO aangerekend worden in het jaar van de facturatie, dus een jaar na het jaar waarop ze betrekking hebben. In het ESR95 wordt het gebruik van reserves uit het verleden niet beschouwd als ontvangsten of het opbouwen ervan als uitgaven. In het ESR95 wordt enkel rekening gehouden met de verrichtingen van het betrokken dienstjaar (en een eventuele aanrekening van ontvangsten en uitgaven uit voorgaande dienstjaren). Bijgevolg kan een evenwicht 'algemeen totaal' van een lokaal bestuur dank zij het dekken van een tijdelijk tekort via de reserves of het overgedragen resultaat, in het ESR95 in principe tot een tekort leiden.

1.2.2.2.4 De registratie van de verwerving en afstoting van financiële activa

In ESR95 worden verrichtingen met financiële activa (herstructurering van de financiële activa) niet in de kapitaalrekening opgenomen maar afzonderlijk op de financiële rekeningen geboekt; deze transacties worden dus als financiële verrichtingen beschouwd zonder weerslag op het vorderingensaldo. Verkopen van financiële activa zijn in de gemeenteboekhouding een gewone schuldontvangst indien ze verlopen via uitkeringen onder vorm van dividenden.

1.2.2.3 *Vernieuwingen bij de lokale besturen in het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

In het **Vlaams Gewest** moeten de lokale besturen (gemeenten, provincies en OCMW's en een reeks verzelfstandigde entiteiten) vanaf 2014 de regels toepassen van de zogenaamde 'beleids- en beheerscyclus' (BBC)¹⁶. Vanaf 2011 zijn reeds in toenemende mate lokale besturen de BBC beginnen toepassen. De BBC is een systeem van planning, budgettering en rapportering. Het (in functie van noodwendigheden aanpasbare) meerjarenplan dat is opgesteld in het eerste jaar van elke bestuursperiode en over zes jaar loopt, vormt er de basis van en de jaarlijkse budgetten worden eruit afgeleid. De budgettaire normering inzake financieel evenwicht¹⁷ van de BBC houdt in dat jaarlijks een evenwicht op kasbasis (toestandsevenwicht) dient te worden verwezenlijkt en dat de autofinancieringsmarge op het einde van de periode gedekt door het zesjarige meerjarenplan, nul of positief moet zijn ('structureel' evenwicht)¹⁸.

¹⁶ Zie BELFIUS, Een thematische benadering van de lokale financiën, Fiche 11: De nieuwe beleids- en beheerscyclus (BBC) voor de Vlaamse lokale besturen.

¹⁷ Art. 14 Besluit Vlaamse Regering 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

¹⁸ Het gaat hier niet over een structureel saldo in de betekenis van de EU of van de Afdeling. Bovendien werd krachtens een Besluit van de Vlaamse Regering van 22 november 2013 de definitie van structureel evenwicht in beperkte mate gewijzigd. Die versoepeling houdt in dat er een structureel evenwicht is als het bestuur aantoonde dat de autofinancieringsmarge groter dan of gelijk aan nul zou zijn als de tijdelijke uitgaven, waarvoor het bestuur vóór 1 januari specifieke reserves heeft aangelegd niet worden meegeteld. Diezelfde versoepeling geldt ook voor de bijkomende voorwaarde voor de OCMW's. Hierbij dient benadrukt dat dit niet toegelaten is voor structurele uitgaven. Het gaat dus niet om algemene reserves of om reserves voor verhoogde pensioenbijdragen, responsabiliseringsbijdragen of de pensioenen voor mandatarissen.

Het resultaat op kasbasis omhelst het saldo van het exploitatiebudget, het investeringsbudget en het liquiditeitenbudget (de lenings- en financieringsverrichtingen), verminderd met de bestemde gelden (in het meerjarenplan opgenomen gereserveerde gelden voor een specifieke bestemming in de volgende dienstjaren) en vermeerderd met het gecumuleerd resultaat van de vorige jaren. Het evenwicht op kasbasis sluit aan op het traditionele evenwicht algemeen totaal, met uitzondering evenwel van de er niet in opgenomen bestemde gelden. Op te merken valt dat leningen niet meer rechtstreeks moeten worden aangegaan voor specifieke investeringsprojecten maar om het globaal tekort (de thesauriebehoeften) te dekken. De autofinancieringsmarge omhelst het saldo van de exploitatie-uitgaven en –ontvangsten plus de periodieke leninguitgaven en geeft aan of een lokaal bestuur financieel in staat is om nieuwe (investerings)uitgaven te dragen zonder bijkomende leningen en in welke mate het overschot uit de courante werking de totale schuldenlast kan dragen. Dit structurele evenwicht komt dicht in de buurt van de vandaag bestaande verplichting voor gemeenten en provincies om een evenwicht te hebben op de gewone dienst. Voor de OCMW's moet bovendien de som van de zelffinancieringsmarges van elk jaar van de planningsperiode positief zijn, omdat men op die manier een gedwongen uitverkoop van het OCMW-patrimonium voorkomt.

De BBC vergemakkelijkt de rapportering volgens het ESR 95. In BBC wordt er immers gewerkt met een algemeen rekeningstelsel dat kan vertaald worden naar de ESR-rekeningen, met een functionele indeling in beleidsvelden die kan vertaald worden naar de COFOG-indeling en met economische sectorcodes die ook overeenstemmen met de ESR-codes. Omdat de BBC gebaseerd is op transacties en er geen scheiding is tussen de gewone en buitengewone begroting en de overgedragen saldi bij de berekening van de autofinancieringsmarge voor de beoordeling van het structurele evenwicht niet meetellen, staat de BBC reeds iets dichterbij de ESR95-aanrekening.

De gemeenten van het **Waals Gewest** moeten bij de opstelling van hun begroting 2014 voldoen aan de richtlijnen van de budgettaire omzendbrief van juli 2013 ¹⁹ die gericht is op de naleving van de Europese budgettaire vereisten en op een stringenter begrotingsbeleid. De Waalse gemeenten worden krachtens die nieuwe omzendbrief ertoe verzocht een begroting voor het eigen dienstjaar in evenwicht in te dienen (volgens traditionele boekhouding, niet in het ESR95). Wanneer hun begroting niet in evenwicht is, zullen ze een convergentieplan moeten opstellen dat leidt tot een terugkeer naar het evenwicht en dat aangeeft hoe en in welke tijdspanne dit evenwicht moet worden bereikt.

In het kader van die evenwichtsdoelstelling zijn enkele bakens uitgezet in verband met bepaalde uitgaven:

- voor de gemeenten (en hun geconsolideerde entiteiten) in evenwicht voor het eigen dienstjaar is het **leenbedrag voor investeringen** beperkt tot 180 euro per inwoner per jaar of tot de gemiddelde aflossingslast van de laatste vijf jaar. Voor de gemeenten (en hun geconsolideerde entiteiten) met een tekort voor het eigen dienstjaar is dit bedrag beperkt tot 165 euro per inwoner per jaar. Voor de gemeenten (en hun geconsolideerde entiteiten) die onderworpen zijn aan een beheersplan is het maximum leenbedrag beperkt tot 150 euro per inwoner per jaar;
- De gemeenten met een tekort voor het eigen dienstjaar worden ertoe aangezet drie bijkomende bakens (uitgavennormen) na te leven; diezelfde normen gelden ook voor de geconsolideerde entiteiten. Het stijgingspercentage van de netto kost van de personeelsuitgaven mag niet hoger zijn dan 0,75% bovenop de indexering beperkt tot 1%. De kredieten voor de werkingsuitgaven mogen globaal met slechts 2% stijgen ten opzichte van de vastgelegde uitgaven van de rekening van 2012. Tenslotte wordt aanbevolen dat de toename van de gemeentedotatie aan de politiezones ten opzichte van de aangepaste begrotingen van de politiezones voor 2013 niet hoger ligt dan 1%. Een hogere stijging moet worden verantwoord.

¹⁹ Circulaire relative aux mesures prises par l'Union européenne dans le cadre du contrôle et de la publicité des données budgétaires et comptables. Traduction des données comptables et budgétaires des pouvoirs locaux en SEC95.

Daarnaast gelden er ook striktere termijnen voor het indienen van de begrotingen en de rekeningen. Aldus bijvoorbeeld moet het schepencollege tegen 1 oktober een begrotingsontwerp voorbereiden dat moet overgemaakt worden aan het Waals Gewest (WG)²⁰. Terzelfdertijd moet dan een template van een meerjarig (betreffende drie jaar) analyserooster worden overgemaakt aan het WG. Dit moet het mogelijk maken dat het draft budgetary plan van de gezamenlijke overheid tegen 15 oktober kan worden ingediend.

Als gevolg van de omzendbrief voor de begroting 2014²¹ moesten de gemeenten van het **Brussels Hoofdstedelijk Gewest** naast hun eigenlijke begroting 2014 in de traditionele voorstellingswijze ook een samenvatting ervan omgezet in het ESR95 voorstellen en bij de gemeenteraad indienen. Daarenboven gelden ook budgettaire beperkingen ten aanzien van de werkingskosten, personeelskosten, het schuldpeil en de investeringen. Aldus bijvoorbeeld mag de schuld in principe het niveau van eind 2012 niet overtreffen. Die beperkingen zijn maar in beperkte mate vergelijkbaar met de budgettaire bakens voor de Waalse gemeenten omdat ze minder strikt zijn bepaald en minder gedetailleerd zijn uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld het geval is met de investeringen.

1.2.2.4 *Omzetting van het saldo volgens de gemeenteboekhouding in het vorderingensaldo in het ESR95*

De overgang van het saldo van de gewone dienst naar het vorderingensaldo (ESR95) kan als volgt schematisch voorgesteld worden:

Saldo van de gewone dienst (netto vastgestelde rechten/aanrekening)

- + buitengewone ontvangsten uit transfers en investeringen
- buitengewone uitgaven van transfers en investeringen
- gewone ontvangsten van terugbetalingen van leningen
- + gewone uitgaven van terugbetalingen van leningen

²⁰ Een dergelijke verplichting geldt niet voor de Vlaamse lokale besturen. Deze moeten niet hun meerjarenplan of hun begroting vóór de goedkeuring door de raad (ten laatste op 31 december N-1) voorleggen aan de Vlaamse overheid. Wel heeft de Vlaamse overheid door het aan haar bezorgde meerjarenplan (thans tot 2019) reeds een betrouwbaar beeld van de toekomstige budgettaire evolutie van de LO.

²¹ Ministère de la Région Bruxelles-Capitale, Administration des Pouvoirs locaux, Direction générale, Elaboration des budgets communaux pour l'exercice 2014, CIRC 2013/13 du 09/08/2013.

- + correcties omwille van verschillend aanrekeningstijdstip (bv. opcentiemen personenbelasting)
- + correcties voor niet-financiële operaties die worden omgezet in financiële operaties en omgekeerd (bv. superdividenden afkomstig van de verkoop van financiële activa of herwaarderingsmeerwaarden, deelnemingen en kapitaalparticipaties die worden geherkwalificeerd in kapitaaloverdrachten)

= vorderingensaldo (ESR95)

Ook voor de BBC-boekhouding werd een overgangstabel ontwikkeld om het ESR-vorderingensaldo te berekenen. Schematisch gezien kan het dit saldo afgeleid worden uit het BBC-systeem door:

- Het resultaat van het exploitatiebudget te verminderen met de gerealiseerde wisselresultaten en meerwaarden
- het resultaat van het investeringsbudget te verminderen met de ontvangsten en uitgaven met betrekking tot financiële participaties
- enkel de schenkingen uit het liquiditeitenbudget op te nemen
- en uiteindelijk deze drie gecorrigeerde resultaten samen te voegen.

Naast de correcties in de overgangstabellen dienen zowel binnen het NGB-systeem als het BBC-systeem nog structurele en punctuele correcties te worden aangebracht voor de berekening van het ESR-vorderingensaldo.

De structurele correcties houden verband met de stromen tussen diverse overheidsgeledingen – waarvan sommige niet tot de overheidsperimeter behoren in de nationale rekeningen - en hebben onder meer betrekking op de opcentiemen op de personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing, waarvoor in ESR95 de op getransactionaliseerde basis geregistreerde gegevens gebruikt worden die worden verstrekt door de hogere overheden.

Daarnaast worden punctuele correcties aangebracht die onder meer betrekking hebben op de correctie van superdividenden. Superdividenden zijn dividenden die zijn uitgekeerd na verkopen van belangrijke participaties (privatisering van het Gemeentekrediet van België in 1997 en de verkoop van aandelen Telenet aan Callahan in 2002) in de verschillende gewesten en worden volgens de ESR95-methodologie beschouwd als het terugtrekken van kapitaal uit de betrokken onderneming en hebben geen impact op het vorderingensaldo.

De vermelde verschillen in aanrekening tussen de twee boekhoudstelsels leiden ertoe dat bij de overgang van het saldo in de gemeenteboekhouding naar het ESR95 het saldo in principe verslechtert omdat in het bijzonder met leningen gefinancierde investeringen in de gemeenteboekhouding slechts gradueel worden geboekt ten belope van het bedrag van de jaarlijkse leningaflossingen en in het ESR95 financiële verrichtingen niet meegerekend worden voor het vorderingensaldo. Indien de investering echter (voor het grootste deel) wordt gerealiseerd uit de ontvangsten (belastingen, toegekende kapitaalsubsidies van hogere overheden) van dat jaar en de schuld daalt door de jaarlijkse schuldaflossing of doordat nieuwe schulden kleiner zijn dan de kapitaalaflossing van dat jaar, dan is de impact op het ESR-saldo daarentegen positief.

1.2.3 De Begrotingsnormen van de Lokale Overheden

In het kader van haar vorige Adviezen heeft de Afdeling de Lokale Overheden aanbevolen om gemiddeld over de electorale cyclus een budgettair evenwicht in ESR95-termen te behalen. Deze aanbeveling laat kleine tekorten toe op het moment dat overheidsinvesteringen versnellen, op voorwaarde echter dat die tekorten worden gecompenseerd door kleine overschotten binnen een zelfde bestuursperiode.

Een dergelijke begrotingsnorm wordt verantwoord door de twee volgende principes:

- Het begrotingsevenwicht zoals gedefinieerd in de ESR95-boekhouding, komt overeen met een situatie waarin de uitgaven volledig worden gefinancierd door de middelen van het lopende jaar; dat is aldus in overeenstemming met het principe van budgettaire houdbaarheid van de Lokale Overheden;
- Wat de ESR-begrotingsnormen betreft, voeren de tijdelijke overschotten en tekorten een zekere flexibiliteit in om rekening te houden met de electorale cyclus van de investeringsuitgaven van de Lokale Overheden. Deze laatste tekenen een versnelling op aan het einde van de gemeentelijke bestuursperiode²² en een vertraging bij de aanvang ervan. Op die manier wordt vermeden dat al te strikte doelstellingen zouden leiden tot een terugval van de overheidsinvesteringen.

²² Anders dan bij de gemeentelijke boekhouding (gewone begroting) die de investeringsuitgaven spreidt over meerdere jaren in de vorm van aflossingen van leningen, wordt in de ESR boekhouding de investeringsuitgave geboekt op het ogenblik dat die uitgave effectief gedaan wordt. Daardoor doen zich versnelde en vertraagde bewegingen voor.

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 bevestigt dit principe van flexibiliteit inzake normen voor de Lokale Overheden. Het akkoord bepaalt in dit verband immers dat de Afdeling het gedrag van de Lokale Overheden inzake investeringen zal onderzoeken bij het voorstellen van begrotingsdoelstellingen per overheidsniveau.

Hoewel expliciet voorzien is dat de begrotingen van de verschillende overheidsniveaus in de lijn moeten liggen van de evenwichtsdoelstelling van de overheidsfinanciën, vallen de normen voor de Lokale Overheden onder de budgettaire verantwoordelijkheid van de voogdijoverheid, zijnde de Gewesten, alsmede onder de verantwoordelijkheid van de Federale Overheid in geval van de identificatie van een nieuwe budgettaire impact van maatregelen genomen door dat overheidsniveau. Vermelden we in dat verband volgende bepalingen van het Samenwerkingsakkoord:

“Elke akkoord sluitende partij verbindt zich ertoe om, in de uitoefening van haar bevoegdheden en/of van haar voogdij, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen naleven. (Artikel 3, SA 13/12/2013)”

“Bij deze gelegenheid identificeert zij (de Afdeling), in geval van vastgestelde afwijking in het resultaat van de lokale overheden, het aandeel van deze afwijking voortvloeiend uit de nieuwe impact van de maatregelen genomen door de federale overheid en waarvoor de gewesten en gemeenschappen niet verantwoordelijk zijn (Artikel 4, SA 13/12/2013)”.

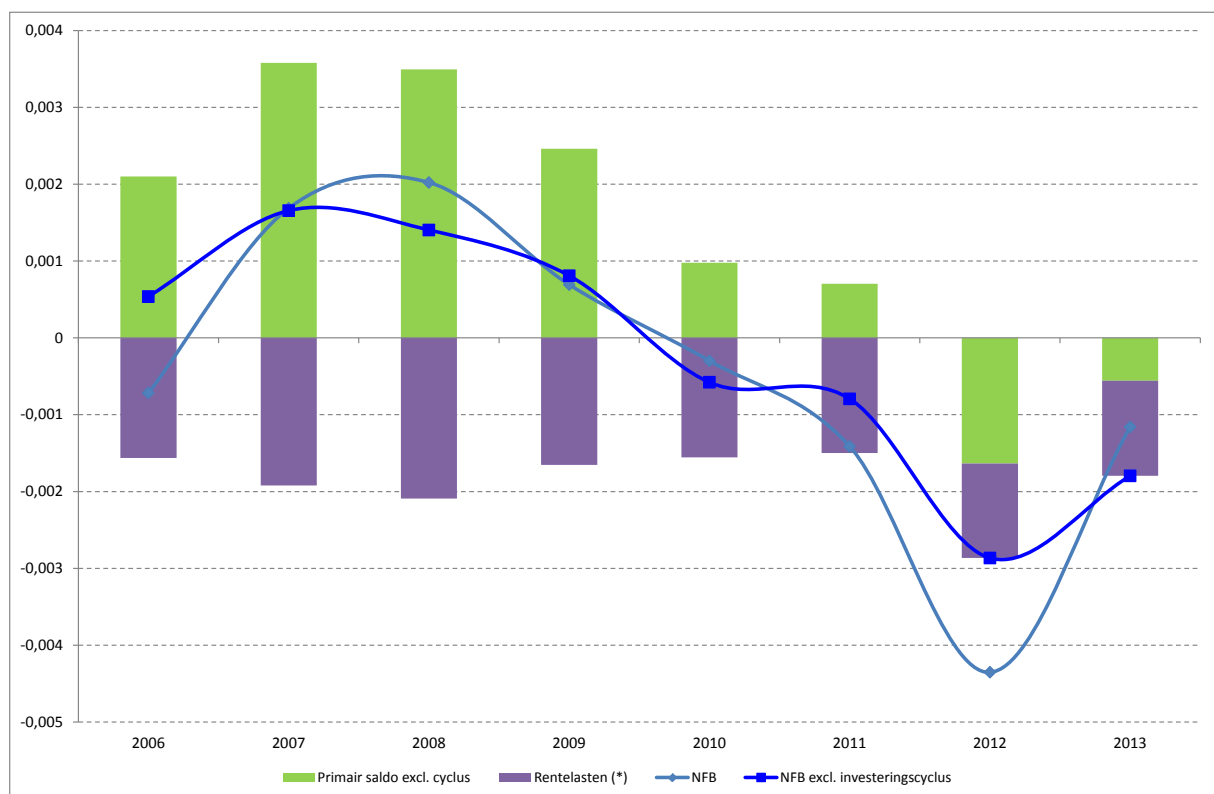
Aldus hangt het al dan niet eerbiedigen van het globale begrotingstraject van de overheid af van het feit of de doelstellingen van elk overheidsniveau worden gehaald, dus ook door de Lokale Overheden. Leveren deze laatste onvoldoende inspanningen om het begrotingsevenwicht te bereiken, dan zou in het kader van de praktische uitvoering van het globale begrotingstraject worden verondersteld dat een ander overheidsniveau maatregelen zou treffen om de afwijkingen te compenseren.

Bij de vastlegging van het begrotingstraject van de Lokale Overheden, is het dus van belang de verwachte evolutie te kennen en te identificeren van de belangrijkste financiële stromen tussen de Lokale Overheden en de overige overheden alsmede de nieuwe weerslag, voor zover die verwacht wordt en rechtstreeks en aanzienlijk is, van door de Federale regering genomen maatregelen.

1.2.4 De recente evolutie van het begrotingssaldo

Zoals blijkt uit onderstaande grafiek is het begrotingssaldo (ESR) van de Lokale Overheden verslechterd gedurende de hele laatste electorale cyclus (2006-2012). De bij de aanvang van de gemeentelijke bestuursperiode gerealiseerde overschotten evolueren naar een beperkt tekort in 2010 en 2011. In 2012 werd dit tekort nog merkkelijk groter en de achteruitgang was aanzienlijk groter dan de impact van de investeringscyclus. Dit blijkt uit de evolutie van de NFB gecorrigeerd voor de investeringscyclus²³. De lokale financiën zouden lichtjes verbeteren in 2013, maar er zou nog altijd een tekort zijn.

Grafiek 3
Bestanddelen van de vorderingensaldi in de periode 2006-2013 (% bbp)



Bron : INR, rekeningen van de overheid, eigen berekeningen.

(*) Invloed op het saldo.

²³ Het begrotingssaldo waaruit het cyclische bestanddeel van de investeringsuitgaven werd weggelaten. Dit saldo is dus iets gunstiger dan het effectieve saldo in de periode van de lokale verkiezingen, terwijl het iets minder gunstig is in het midden van de gemeentelijke bestuursperiode.

De verslechtering van het begrotingssaldo tussen 2006 en 2012 berust op een geleidelijke en onafgebroken afname van het primair saldo (exclusief investeringscyclus), dit nagenoeg sinds de aanvang van de electorale cyclus. In die periode zijn de rentelasten lichtjes gedaald. Het begrotingsresultaat in 2008 werd positief beïnvloed door een kapitaaloverdracht van de Vlaamse Gemeenschap aan de Vlaamse gemeenten onder de vorm van een schuldovername van ongeveer 600 miljoen EUR. Het gaat hier echter om een one-shot operatie waarvan de impact op het saldo eenmalig was.

Een gedeelte van de recente, ongunstige evolutie van de lokale financiën kan ongetwijfeld worden toegeschreven aan de gevolgen van de zwakke economische groei sinds 2009. Deze heeft tot een toename geleid van de uitgaven voor sociale bijstand en tot een vertraging in de verhoging van de belastinggrondslagen. Er dient evenwel aangemerkt dat de achteruitgang van het saldo reeds vóór de economische crisis is begonnen en tot 2012 heeft geduurd, dit terwijl de Belgische overheidsfinanciën toen reeds gestuurd werden door een budgettair aanpassingsprogramma.

Tabel 11
Vergelijking van de begrotingssaldi van de Lokale Overheden en hun begrotingsdoelstellingen (% bbp)

	<i>Realisaties</i>				<i>Ramingen</i>
	2009	2010	2011	2012	2013
(1) NFB	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,4%	-0,1%
(2) Doelstellingen (*)	-0,2%	-0,4%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
<i>(1)-(2) Verschil</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,1%</i>	<i>-0,2%</i>	<i>0,0%</i>

Bron : INR, Stabiliteitsprogramma van januari 2010, april 2011 en april 2013, Initiële begroting 2014 (Algemene toelichting).

Het is interessant vast te stellen dat de vorderingensaldi van de Lokale Overheden ondanks hun gestage verslechtering de begrotingsdoelstellingen zoals vastgesteld in de verschillende programma's voor het jaar 2009, 2010 en 2011, hebben nageleefd. Het is enkel in 2012, toen het tekort gevoelig toenam, dat is vastgesteld dat de doelstelling in ongunstige zin werd overschreden. Dat laatste berust op het feit dat de begrotingsdoelstellingen werden vastgelegd nog vóór de rekeningen van de Lokale Overheden in 2012 werden herzien door de diensten van het INR. Deze herziening is er gekomen als gevolg van de invoering van een verbeterde methodologie die voortaan gebaseerd is op de rekeningen van de lokale besturen. Dit alles heeft tot een verbetering geleid van het saldo van de Lokale Overheden met ongeveer 0,2% bbp. Bijgevolg zijn de begrotingsdoelstellingen voor 2009, 2010 en 2011, louter achteraf beschouwd, op die manier weinig bindend gebleken.

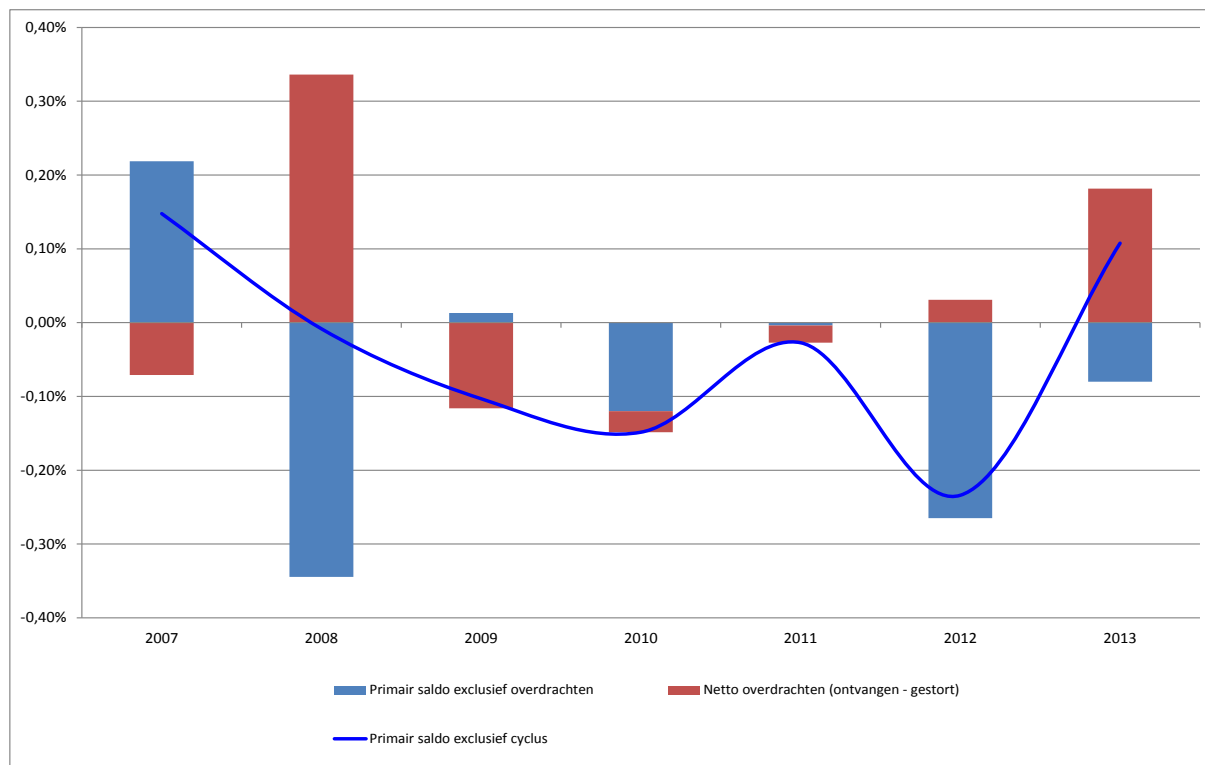
Op basis van de Economische Vooruitzichten 2014-2019 van het Federaal Planbureau ²⁴ zou het tekort van de Lokale Overheden in 2013 afnemen dankzij een verhoging van de overdrachten vanwege de Federale Overheid (+0,1% bbp), een lichte toename van de fiscale ontvangsten, alsook als gevolg van de terugval van de investeringsuitgaven na de verkiezingen. Die verbetering zou het mogelijk maken dat de Lokale Overheden de herziene doelstelling van -0,1% bbp zouden behalen, doelstelling die is opgenomen in het laatste begrotingsontwerp (Initiële begroting 2014, Algemene toelichting).

Zoals blijkt uit onderstaande grafiek, wordt zowel de evolutie van de ontvangsten als die van de uitgaven van de Lokale Overheden gekenmerkt door belangrijke schommelingen van het ene jaar op het andere. Het is dan ook moeilijk om er eventuele tendensen uit af te leiden. Over de hele cyclus heen blijkt evenwel dat de uitgaven zijn toegenomen met ongeveer 0,4% bbp, terwijl de ontvangsten nagenoeg stabiel zijn gebleven (+0,05% bbp). De toename van de uitgaven is hoofdzakelijk gelokaliseerd bij de stijging van de bezoldigingen (+0,3% bbp). Die stijging is voor de helft toe te schrijven aan een verhoging van de lonen en voor de helft aan een verhoging van de sociale bijdragen ten laste van de werkgevers, die verband houdt met de hervorming van de pensioenen van de lokale statutaire ambtenaren.

De snellere stijging van de verschillende uitgaven dan het bbp ging dus niet gepaard met een verhoging van de ontvangsten. In 2012 stelde men tegelijk een daling van de ontvangsten en een stijging van de uitgaven vast.

²⁴ Daterend van 13 maart 2014.

Grafiek 4
Jaarlijkse verandering van het primair saldo (gecorrigeerd voor de investeringscyclus) en van zijn bestanddelen (in procentpunt bbp)



Bron : INR, rekeningen van de overheid, berekeningen HRF.

De verbetering van het gecorrigeerde primair saldo zou mogelijk gemaakt zijn door een verhoging van de ontvangstenratio, terwijl de uitgavenratio zou blijven toenemen maar op een latente manier, met andere woorden exclusief de invloed van de schommelingen van de investeringsuitgaven.

1.2.5 Begrotingsaldi per gewest

In Tabel 12 wordt de opsplitsing gemaakt van het ESR-vorderingensaldo van de lokale overheden per gewest. Tabel 13 splits het saldo per gewest verder op naar de samenstellende delen van de lokale overheden. Door een te lage dekkingsgraad van de gegevens is deze opsplitsing nog niet mogelijk voor het jaar 2012 in de Nationale Rekeningen 2012.

Tabel 12
Opsplitsing van het saldo van de lokale overheden per gewest (in miljoen euro)

	2010	2011	2012
Vlaams Gewest	136	-148	-777
<i>In % bbp</i>	<i>0,04%</i>	<i>-0,04%</i>	<i>-0,21%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (a)</i>	<i>0,6%</i>	<i>-0,6%</i>	<i>-2,9%</i>
Waals Gewest	53	-173	-597
<i>In % bbp</i>	<i>0,01%</i>	<i>-0,05%</i>	<i>-0,16%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten</i>	<i>0,8%</i>	<i>-2,5%</i>	<i>-8,3%</i>
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	35	-59	-84
<i>In % bbp</i>	<i>0,01%</i>	<i>-0,02%</i>	<i>-0,02%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten</i>	<i>1,26%</i>	<i>-2,00%</i>	<i>-2,62%</i>
Duitstalige Gemeenschap	-4	-5	-21
<i>In % bbp</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>-0,01%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten</i>	<i>-2,3%</i>	<i>-2,3%</i>	<i>-9,8%</i>
Totaal	220	-384	-1 478
Politiezones	-219	-199	-180
<i>in % bbp</i>	<i>-0,06%</i>	<i>-0,05%</i>	<i>-0,05%</i>
Statistische correcties	-107	62	21
<i>in % bbp</i>	<i>-0,03%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,01%</i>
TOTAAL	-106	-521	-1 637
<i>in % bbp</i>	<i>-0,03%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>-0,4%</i>

Bron: Nationale Rekeningen 2012.

(a) Het betreft hier de ESR-ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap (gemeenschap + gewest)

Tabel 13
Samenstellende delen van het saldo van de lokale overheden per gewest (in miljoen euro
tenzij anders vermeld)

	2010	in % bbp	2011	in % bbp	2012	in % bbp
<i>Vlaams gewest</i>	136	0,04%	-148	-0,04%	-777	-0,21%
Gemeenten	-9	0,00%	-61	-0,02%		
OCMW	68	0,02%	-75	-0,02%		
Provincies	77	0,02%	-12	0,00%		
<i>Waaals gewest</i>	53	0,01%	-173	-0,05%	-597	-0,16%
Gemeenten	-2	0,00%	-85	-0,02%		
OCMW	71	0,02%	-80	-0,02%		
Provincies	-17	0,00%	-9	0,00%		
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest en</i>						
<i>Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie</i>	35	0,01%	-59	-0,02%	-84	-0,02%
Gemeenten	26	0,01%	-53	-0,01%		
OCMW	9	0,00%	-6	0,00%		
<i>Duitstalige Gemeenschap</i>	-4	0,00%	-5	0,00%	-21	-0,01%
Gemeenten	-4	0,00%	-3	0,00%		
OCMW			-1	0,00%		

Bron: Nationale Rekeningen 2012

Uit deze tabellen blijkt dat het tekort zich vanaf 2011 manifesteert op alle onderdelen van de lokale overheden. Zowel bij de gemeenten, de provincies en de OCMW's van de drie gewesten en de Duitstalige Gemeenschap als in de lokale politiezones worden tekorten geregistreerd. Deze gegevens werden reeds uitvoerig besproken in het HRF-Advies van november 2013 (zie paragraaf 3.6, p.125).

1.3 De dynamiek van de uitgaven door Lokale Overheden

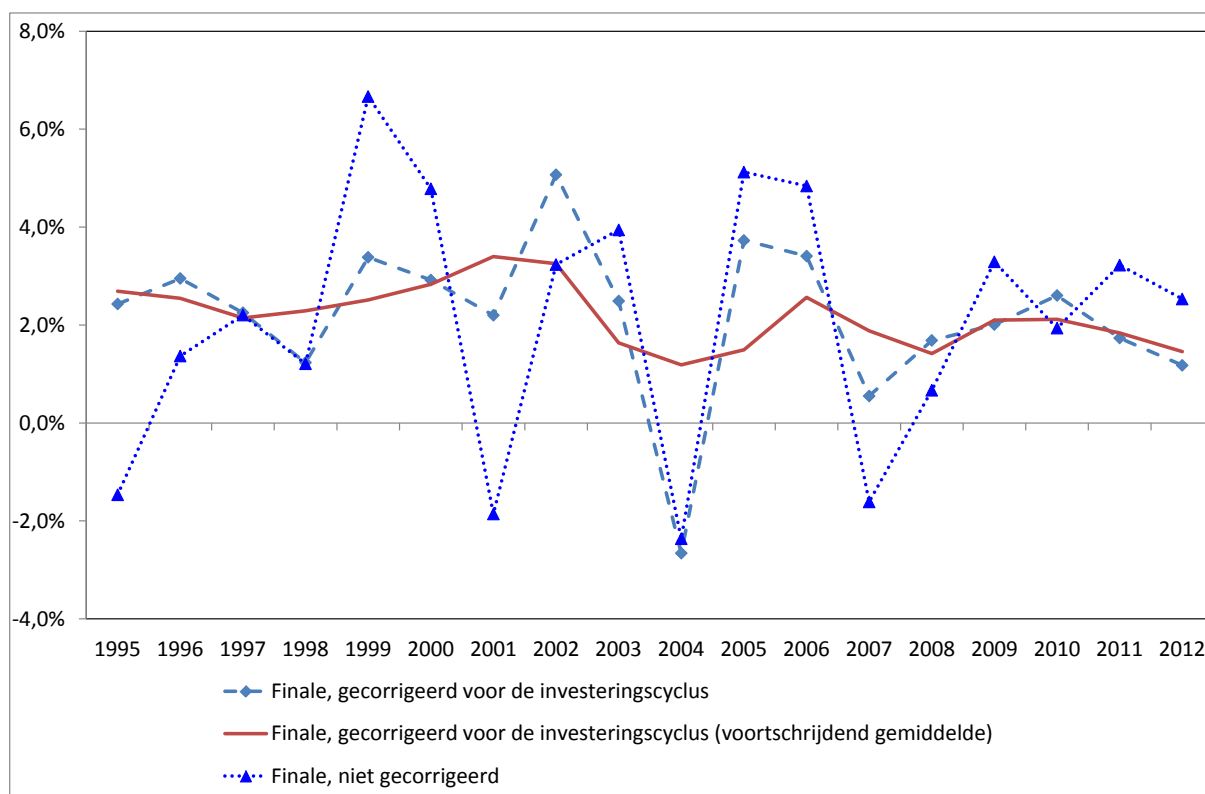
De analyse van de dynamiek van de primaire uitgaven van de Lokale Overheden is gebaseerd op een oefening waarbij de recente evoluties werden gesitueerd ten opzichte van de voorbije verkiezingscycli. De uitgaven worden hier in finale termen gedefinieerd, met andere woorden zonder de overdrachten naar andere overheden. Het begrip uitgaven stemt op die manier overeen met het begrip dat gewoonlijk door de HRF²⁵ wordt gehanteerd. Bovendien werden de uitgaven vóór 2002 gecorrigeerd om een betere vergelijkbaarheid mogelijk te maken van de gegevens doorheen de tijd. Deze correctie laat het toe rekening te houden met de weerslag van de politiehervorming. In een zelfde optiek werd ook abstractie gemaakt van de one-shot operaties inzake uitgaven.

²⁵ Dit begrip sluit iets nauwer aan bij de budgettaire realiteit dan het ESR95. Aldus bevatten de uitgaven voor uitkeringen van de Lokale Overheden niet de door de Federale Overheid gefinancierde pensioenen, de kapitaaluitgaven bevatten de verkopen van activa en de bezoldigingen bevatten niet de fictieve (toegerekende) bijdragen.

De analyse over een langer tijdperk brengt vooreerst duidelijk de electorale cyclus tot uiting van het tempo van de stijging van de uitgaven, met een versnelling rond de verkiezingsdata (meer precies het jaar van de verkiezingen en het jaar ervoor). Hoewel gekenmerkt door minder hoge groeipercentages naar het einde van de bestuursperiode toe, is de laatste cyclus van de investeringsuitgaven even uitgesproken als de vorige, maar met dit verschil dat deze cyclus plaats heeft in een context van tragere economische groei en van een lichte trendmatige afname van de investeringsuitgaven (zie grafiek in bijlage).

Grafiek 5

Evolutie in volume van de primaire uitgaven (*) van de Lokale Overheden (jaarlijkse en gecentreerde voortschrijdende gemiddelde verandering)



Bron: eigen berekeningen op basis van het INR

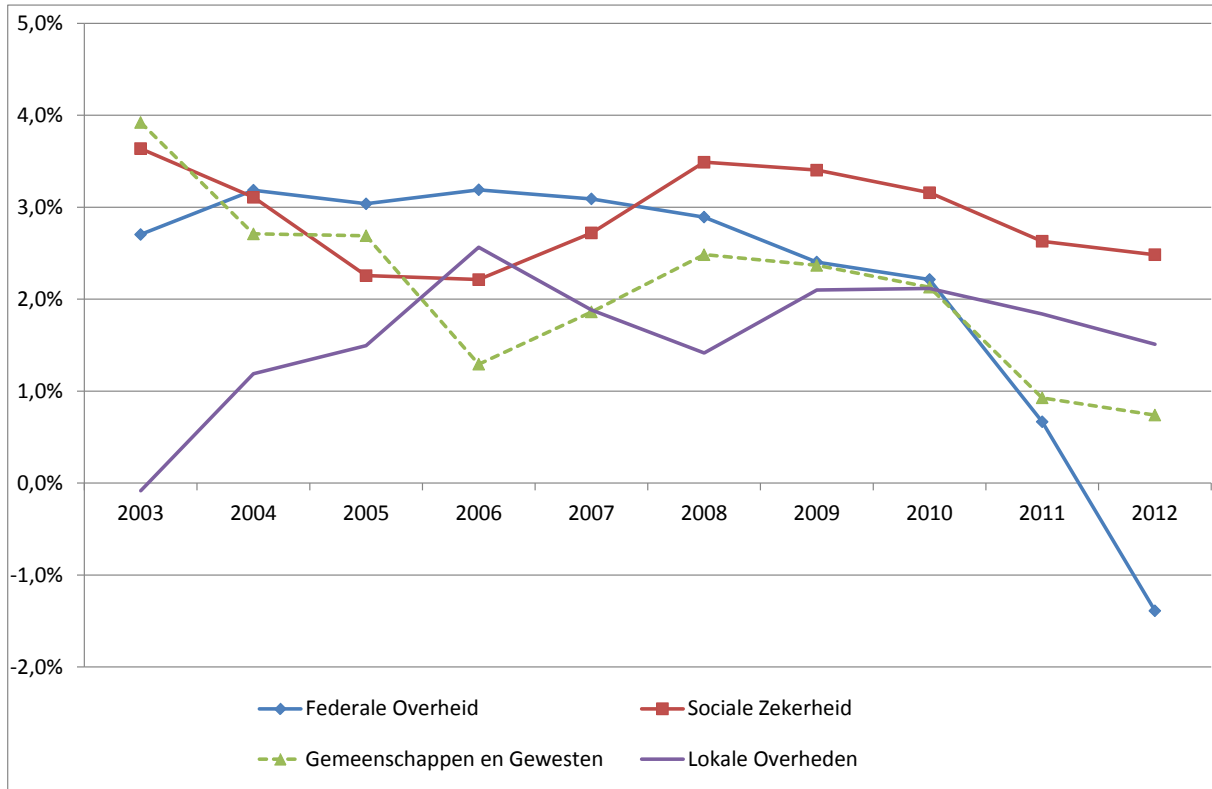
(*) Uitgaven exclusief toegerekende bijdragen, door de Federale Overheid gefinancierde overheidspensioenen en verkopen van activa, gecorrigeerd vóór 2002 voor de politiehervorming. De uitgaven worden gedefleerd, afhankelijk van het geval, aan de hand van de consumptieprijsindex, de indexeringsindex van de overheidsbezoldigingen en de indexeringsindex van de sociale uitkeringen.

Verwijzend naar de uitgevlakte evolutie van de primaire uitgaven over een langer tijdperk (voortschrijdend gemiddelde) wordt over het algemeen, in vergelijking met de twee vorige cycli, een vertraging vastgesteld van het uitgaventempo gedurende de laatste verkiezingscyclus. Die uitgaven zijn gemiddeld met ongeveer 1,6% per jaar toegenomen, terwijl ze historisch gezien evolueerden tegen een tempo van meer dan 2%. Ondanks deze wat tragere stijging, wordt er een verhoging vastgesteld van de uitgavenratio gedurende de laatste verkiezingscyclus. De reële (alsook de potentiële) economische groei is toen immers aanzienlijk vertraagd. De groei van de primaire uitgaven in 2007-2012 overtrof aldus zowel de stijging van het reële bbp, geraamd op jaarlijks gemiddeld 0,8%, als de stijging van het potentiële bbp, geraamd op om en bij de 1,2%. Bij wijze van voorbeeld: de groei van het reële bbp gedurende de twee voorafgaande bestuursperiodes wordt respectievelijk geraamd op gemiddeld 1,8% en 2,8% per jaar.

Bovendien lijken de groeitempi bij de Lokale Overheden relatief goed aan te houden in vergelijking tot de evoluties bij de andere overheidsniveaus, die de laatste jaren trouwens ook de weerslag ondervinden van de invoering van budgettaire saneringsmaatregelen. Met ongeveer 1,8% ligt het jaarlijks gemiddelde groeipercentage van de primaire uitgaven²⁶ van de lokale besturen tussen 2009 en 2012 aldus hoger dan het percentage van de Federale Overheid (1,4%) en dat van de Gemeenschappen en Gewesten (0,9%). Het groeipercentage bleef evenwel lager dan dat van de Sociale Zekerheid (2,6%), dat evenwel aanzienlijk vertraagde in vergelijking tot vorige jaren (gemiddeld 3,5% in de periode 2006-2009).

²⁶ Het betreft de uitgaven in structurele termen, dat wil zeggen gecorrigeerd voor de one shot operaties, de cyclische werkloosheidsuitgaven en de cyclische investeringsuitgaven.

Grafiek 6
Vergelijking van de groeitempi van de finale primaire uitgaven (*) van de grote overheidsniveaus (verandering in reële termen, gecentreerd voortschrijdend gemiddelde)



Bron: eigen berekeningen op basis van het INR

(*) De uitgaven worden gedefinieerd in structurele termen, op basis van dezelfde correcties als die welke zijn toegepast in het Advies van de Afdeling van november 2013. In het bijzonder zijn ze gecorrigeerd voor de investeringen van de Lokale Overheden, de cyclische werkloosheidsuitgaven, de door de federale Overheid toegekende verlagingen van de bedrijfsvoorheffing, enz.

De samenstelling van de groei van de primaire uitgaven van de Lokale Overheden is bovendien geëvolueerd. Het zijn vooral de bezoldigingen en de sociale uitkeringen die de uitgavengroei tijdens de laatste electorale cyclus geschraagd hebben, terwijl de aankopen van goederen en diensten (de intermediaire consumptie), de subsidies en de investeringen gevoelig minder gestegen zijn dan in het verleden. Er wordt tevens een belangrijke verhoging vastgesteld van de overdachten door de lokale besturen naar de gezinnen en de instellingen zonder winstoogmerk (IZW's) ten behoeve van huishoudens. Gezien het relatief geringe aandeel van deze uitgavencategorie in de totale uitgaven, is haar bijdrage tot de uitgaventoename nog slechts marginaal te noemen.

Tabel 14
Gemiddelde jaarlijkse verandering en bijdrage per subperiode van de primaire uitgaven, geanalyseerd per bestanddeel (*)

	Gemiddelde jaarlijkse groei			Bijdrage tot de gecumuleerde groei		
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Lokale Overheden	2,5%	2,3%	1,6%	16,1%	14,9%	10,2%
* Bezoldigingen	2,2%	2,9%	2,1%	7,7%	10,2%	7,5%
* Sociale uitkeringen	2,9%	-1,3%	3,0%	1,7%	-0,7%	1,4%
- uitkeringen in natura	1,0%	0,8%	2,7%	0,5%	0,3%	1,1%
- uitkeringen in geld	9,7%	-8,5%	4,3%	1,3%	-1,0%	0,4%
* Subsidies aan bedrijven	9,6%	9,2%	-5,0%	0,7%	1,0%	-0,6%
* Aankopen van goederen en diensten	3,7%	3,1%	0,9%	3,6%	3,2%	0,9%
* Investerings	2,4%	1,4%	0,1%	2,1%	1,2%	0,1%
* Andere	0,8%	0,0%	2,3%	0,3%	0,0%	0,8%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid, eigen berekeningen

(*) uitgaven exclusief toegerekende bijdragen, door de Federale Overheid gefinancierde overheidspensioenen en verkopen van activa, gecorrigeerd voor de investeringscyclus van de LO en voor de politiehervorming (vóór 2002) en gedefleerd aan de hand van de indexeringsindexen van de overheidsuitgaven.

Rekening houdend met het gestage groeitempo alsook de invloed die ze hebben op de recente verhoging van de uitgaven, worden de bezoldigingen en de sociale uitkeringen in volgende paragrafen verder in detail onderzocht.

1.3.1 De uitgaven voor bezoldigingen

Op basis van gedetailleerde gegevens uit de nationale rekeningen zijn er in de uitgaven voor bezoldigingen twee bestanddelen te onderscheiden, zijnde de lonen enerzijds en de sociale lasten in hoofde van de werkgevers anderzijds (cf. tabel hierna). Die bijdragen zijn voor het overgrote deel samengesteld uit bijdragen gestort door de Lokale Overheden aan andere overheden, grotendeels ten voordele van de RSZ en de RSZPPO voor de financiering van de pensioenen van lokale ambtenaren en de pensioenen van contractuelen in de lokale openbare sector. Ook is een relatief klein deel bestemd voor de Federale Overheid voor de financiering van het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie dat met name de pensioenen overmaakt van de agenten van de lokale politie. De werkgeversbijdragen aan andere sectoren omvatten de betalingen gedaan door bepaalde Lokale Overheden aan privé instellingen die instaan voor de uitbetaling van de pensioenen van hun personeelsleden.

De toename van de bezoldigingen in de loop van de laatste electorale cyclus kan gedeeltelijk verklaard worden door een aanzienlijke toename van de betaalde patronale socialezekerheidsbijdragen. Die toename deed zich voor in 2012 als gevolg van de uitvoering van een hervorming die tot doel heeft de duurzame financiering van de pensioenen van de lokale ambtenaren te vrijwaren (wet van 24 oktober 2011). Deze hervorming alsook de verschillende financieringswijzen van de lokale pensioenen staan meer systematisch en meer gedetailleerd beschreven in het tweede deel van dit Verslag. Hierbij dient onthouden dat deze hervorming een uitbreiding betekent van het werkterrein van de RSZPPO alsook een toename van de door de Lokale Overheden gestorte gelden aan deze dienst. Deze toename wordt thans gedeeltelijk gecompenseerd door een afname van de bijdragen die worden gestort in het kader van de overige financieringsmodaliteiten op het gebied van de pensioenen. Aangezien deze hervorming in 2012 nog niet op kruissnelheid is gekomen, dient verwacht dat die ook de komende jaren nog een verdere impact op de bezoldigingen zal hebben.

Tabel 15
Respectieve evolutie van de lonen en de sociale bijdragen tijdens de laatste electorale cyclus (gemiddelde jaarlijkse verandering)

(% verandering, tenzij anders vermeld)	2007-2012	2007-2009	2010-2012
Beloning van werknemers (*)	2,1%	1,8%	2,5%
<u>Lonen</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>
<i>Lonen per hoofd (**)</i>	0,4%	0,1%	0,7%
<i>Loontrekkende werkgelegenheid (**)</i>	1,2%	1,5%	0,9%
<u>Sociale bijdragen ten laste van de werkgever</u>	<u>4,3%</u>	<u>2,9%</u>	<u>5,7%</u>
Bestemd voor de overheid	5,6%	3,0%	8,4%
Bestemd voor andere sectoren	-7,3%	2,3%	-16,1%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid.

(*) Bezoldigingen exclusief toegerekende bijdragen en gedefleerd aan de hand van de indexeringsindex van de overheidsbezoldigingen

(**) Bijdrage tot de stijging van de lonen.

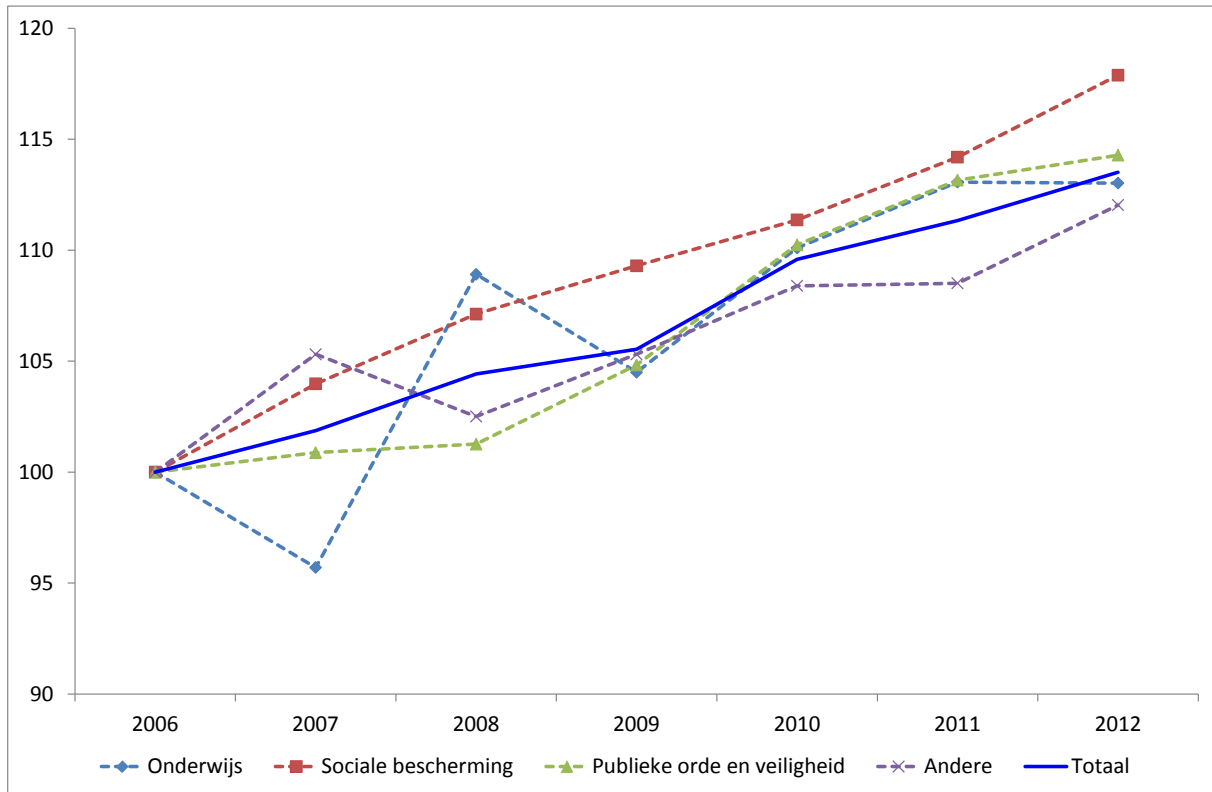
De lonen van de lokale besturen zijn eveneens toegenomen - met zo'n 1,6% per jaar in reële termen-, grotendeels als gevolg van de toename van de bezoldigde werkgelegenheid (bijdrage ten belope van ongeveer twee derden over de ganse electorale cyclus). Hoewel er een vertraging wordt vastgesteld in vergelijking tot de vorige gemeentelijke bestuursperiodes tekenen de Lokale Overheden, net zoals de Gemeenschappen en Gewesten, een gestage toename op inzake werkgelegenheid bij de overheid. Aldus zou het aantal personeelsleden in de lokale besturen, zoals in de besturen van de deelgebieden, gemiddeld met 1,2% per jaar gestegen zijn tussen 2006 en 2012. Over dezelfde periode ²⁷ wordt daarentegen in Entiteit I een gemiddelde jaarlijkse daling van de werkgelegenheid bij de overheid van ongeveer 1,3% vastgesteld. Een vertraging lijkt zich evenwel, in vergelijking tot de subperiode 2007-2009 ook duidelijk af te tekenen in de driejarige subperiode 2010-2012 en dit zowel bij de Lokale Overheden als bij de Gemeenschappen en Gewesten (een gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal personeelsleden van minder dan 1%).

De evolutie van de uitgaven voor bezoldigingen per functiecategorie, volgens de 'COFOG' classificatie van de primaire uitgaven, toont overigens duidelijk aan dat de uitgaven voor bezoldigingen het meest zijn gestegen in de sector van de sociale bescherming, gevolgd door de functies openbare orde en veiligheid en onderwijs. De bezoldigingen in de overige sectoren daarentegen (algemeen overheidsbestuur, economische zaken, recreatie, cultuur en godsdienst...) stegen minder snel dan het algemene totaal. De sterke stijging van de bezoldigingen in het onderwijs in 2008 is toe te schrijven aan de verhoging van de bezoldigingen in het lager en secundair onderwijs in de drie gemeenschappen waaronder in het bijzonder in de Vlaamse Gemeenschap.

De uitgaven voor bezoldigingen in de sector van de sociale bescherming bestaan voor het overgrote deel uit personeelskosten van de OCMW's, kosten die ook binnen deze instellingen een belangrijk aandeel hebben in de totale uitgaven, rekening gehouden met hun opdrachten van sociale steun verstrekt in natura (thuiszorg, warme maaltijden, kribben, bejaardentehuizen ...). Deze uitgaven voor bezoldigingen nemen als dusdanig in zekere zin de vorm aan van indirecte sociale uitkeringen.

²⁷ Op basis van de gegevens van het INR betreffende de bezoldigde werkgelegenheid in de sector van de overheidsbesturen.

Grafiek 7
Functionele verdeling van de uitgaven voor bezoldigingen en de evolutie ervan tijdens de laatste electorale cyclus (2006=100)(*)



Bron : INR, rekeningen van de overheid, eigen berekeningen
 (*) Bezoldigingen exclusief toegerekende bijdragen

1.3.2 De uitgaven voor sociale uitkeringen

De sociale uitkeringen van de Lokale Overheden hebben grotendeels (voor ongeveer drie vierden) betrekking op de uitkeringen die toegeschreven kunnen worden aan de OCMW's, met name de toekenning van een leefloon, de opvang van vluchtelingen en de uitkeringen van sociale steun in natura (indirecte financiële tussenkomst, met name in medische kosten, onderdak, vervoer, ...). Dit lijkt logisch in die zin dat de OCMW's in elke gemeente opdrachten uitvoeren die rechtstreeks verband houden met het lokale, sociale beleid. De toekenning van een leefloon en de opvang van kandidaat vluchtelingen zijn specifieke taken die door de Federale regering zijn opgedragen aan de Lokale Overheden die daarvoor een financiële overdacht ontvangen. De uitkeringen inzake sociale steun verstrekt in natura behoren tot de algemene opdrachten van de OCMW's en zijn afhankelijk van de specifieke keuzes gemaakt door de lokale autoriteiten.

De uitkeringen verstrekt door de OCMW's worden gezien hun nogal verscheiden aard mogelijk beïnvloed door de economische conjunctuur, demografische evoluties maar ook door beslissingen getroffen op andere overheidsniveaus inzake werkgelegenheidsbeleid (beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd, verlenging van de beroepsinschakeling van jongeren, ...) en inzake asielbeleid (opvang van vluchtelingen).

De overheidspensioenen die rechtstreeks ten laste zijn van de Lokale Overheden maken zo'n 20% uit van de totale uitkeringen, ze vormen slechts een klein deel van de pensioenen die worden betaald aan personeelsleden van de lokale besturen (ambtenaren en contractuelen).

Tabel 16
Sociale uitkeringen van de Lokale Overheden (exclusief pensioenen gefinancierd door de Federale Overheid) (jaarlijks veranderingspercentage, tenzij anders aangegeven)

	Totaal aandelen 2012	Gemiddelde jaarlijkse evolutie		
		2007-2012	2007-2009	2010-2012
Sociale uitkeringen van de Lokale Overheden	100,0%	3,0%	2,4%	3,6%
Uitkeringen in natura (OCMW)	18,8%	4,3%	4,1%	4,4%
Uitkeringen in geld	81,2%	2,7%	2,0%	3,4%
(1) Pensioenen (excl. gesubsidieerd deel)	23,4%	-2,4%	-3,3%	-1,6%
(2) Kinderbijslag	2,6%	2,2%	1,7%	2,7%
(3) Leefloon	39,9%	6,2%	8,2%	4,3%
(4) Overige uitkeringen (vooral vluchtelingenopvang)	15,3%	4,2%	-1,6%	10,4%
<i>Aan de OCMW's gelinkte sociale uitkeringen (*)</i>	74,0%	5,5%	5,2%	5,8%
<i>Uitkeringen exclusief OCMW's</i>	26,0%	-1,8%	-2,4%	-1,2%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid, eigen berekeningen

(*) Het betreft meer precies de uitkeringen in natura, het leefloon en de overige uitkeringen, waarvan het grootste deel zou bestaan uit de opvang van vluchtelingen.

De stijging van de sociale uitkeringen in de periode 2007-2012 wordt enkel en alleen verklaard door de toename van de uitkeringen verstrekt door de OCMW's. Uitgedrukt in reële termen vertonen deze allemaal een gestage stijging. De uitgaven voor overheidspensioenen ten laste van de Lokale Overheden dalen in reële termen. Dit dient in verband gebracht te worden met de hervorming van de pensioenen van het personeel van lokale besturen alsook met de centralisatie van deze uitkeringen op het niveau van de RSZPPO.

De weerslag van de hervorming van de pensioenen op de lokale financiën wordt nader onderzocht in deel 3. Er zal eveneens een vergelijking worden gemaakt tussen de uitgaven gedaan door de OCMW's en de ontvangen middelenoverdrachten van de Federale Overheid.

1.4 De dynamiek van de ontvangsten

Naar analogie met de aanpak voor het onderzoek inzake de uitgaven, wordt de recente evolutie van de ontvangsten eveneens vergeleken met de situatie opgetekend in de twee vorige electorale cycli. Het begrip ontvangsten beantwoordt aan de definitie ervan die gewoonlijk door de Afdeling in haar Adviezen ²⁸ wordt gehanteerd.

Tabel 17
Evolutie van de ontvangsten per subperiode () (verandering in % bbp)(*)*

	1994-2000	2000-2006	2006-2012
Ontvangsten volgens HRF-definitie	-0,4%	0,5%	0,1%
Eigen fiscale en parafiscale ontvangsten	-0,2%	0,3%	0,0%
Opcentiemen op de onroerende voorheffing	0,0%	0,1%	0,0%
Aanvullende PB	-0,2%	0,2%	-0,1%
Overige belastingen en bijdragen	0,0%	0,0%	0,0%
Overige eigen ontvangsten	0,0%	-0,1%	0,0%
Overdrachten van andere overheden	-0,3%	0,2%	0,1%
Afkomstig van de Federale Overheid	0,1%	0,2%	0,0%
Afkomstig van de Gemeenschappen en Gewesten	-0,4%	0,1%	0,1%
Afkomstig van de Sociale Zekerheid	0,0%	0,0%	0,0%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid

(*) Ontvangsten exclusief toegerekende bijdragen, exclusief door de Federale Overheid gefinancierde pensioenen, inclusief verkopen van activa en niet gecorrigeerd voor de weerslag van de politiehervorming in 2002 en daardoor voor de verhoging van de overdrachten van de Federale Overheid in de subperiode 2000-2006.

²⁸ De toegerekende bijdragen werden uit de ontvangsten gehaald, alsook de (toegerekende) overdracht van de kost van de door de Federale Overheid gefinancierde overheidspensioenen; de verkopen van activa werden daarentegen bijgeteld.

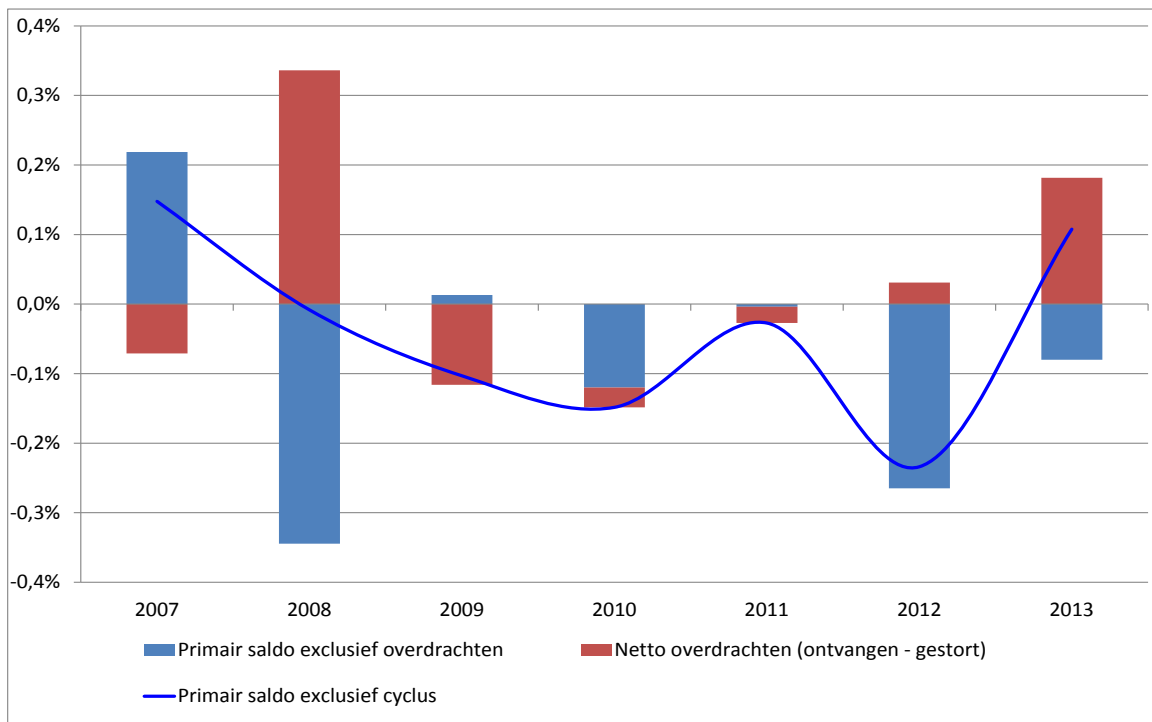
Hoewel de ontvangsten soms gekenmerkt worden door heel belangrijke schommelingen van jaar op jaar, vertonen de ontvangsten gedurende de gehele laatste electorale cyclus een grote stabiliteit in verhouding tot het bbp. Ze zijn bijna met 0,1 procentpunt bbp toegenomen en dit als gevolg van een lichte verhoging van de middelenoverdrachten door de Gemeenschappen en Gewesten. Deze nagenoeg volledige stabilisatie van de ontvangsten onderscheidt zich lichtjes van de situatie tijdens de twee vorige cycli, die achtereenvolgend gekenmerkt waren door een afname en daarna een toename van de ontvangsten.

Om een correcte evaluatie te kunnen maken van het fiscale beleid van de gemeenten, dient de evolutie van de fiscale ontvangsten, waarvan de belangrijkste de opcentiemen zijn, evenwel bekeken te worden in verhouding tot de evolutie van hun respectievelijke belastbare grondslag. De relatieve stabiliteit van de ontvangsten uit opcentiemen op de PB en de OV (in percentage van het bbp) kan inderdaad tegengestelde evoluties verhullen bij de door de gemeenten gehanteerde tarieven enerzijds en bij de opbrengsten van de Personenbelasting en de Onroerende Voorheffing anderzijds. Deze opbrengsten worden beïnvloed door fiscale maatregelen van respectievelijk de Federale Overheid en de Gewesten. Deze kwestie, die nauw verband houdt met de verticale, fiscale externaliteiten wordt besproken in het begin van het volgende deel.

1.5 De rol van de overdrachten gestort aan en ontvangen door de andere overheden

De macro-economische analyse van de ontvangsten aan het einde van dit eerste deel kan zinvol worden aangevuld met de grafiek die volgt. Deze geeft duidelijk de bijdrage weer tot de verandering van het primair saldo exclusief de cyclus, invloed vanwege de netto overdrachten ontvangen door de Lokale Overheden (overdrachten ontvangen van andere overheden – overdrachten betaald aan andere overheden).

Grafiek 8
Jaarlijkse verandering van het primair saldo exclusief de investeringscyclus en van de bestanddelen ervan (in % bbp)



Bron : INR, Rekening van de overheid, eigen berekeningen.

Uit de grafiek blijkt dat de netto overdrachten hebben bijgedragen tot de verbetering van het saldo van de Lokale Overheden in 2013, terwijl het primair saldo exclusief de overdrachten voordien in sterkere mate verslechterde. Men stelt immers vast dat de door de Federale Overheid gestorte overdrachten aan de Lokale Overheden in 2013 gevoelig stegen (+0,1% bbp). Die stijging is vooral toe te schrijven aan een inhaalbeweging van de niet in 2012 gestorte overdrachten, met name van de opbrengst van de boetes aan de politiezones, van de subsidies aan de grote steden of van de dotatie aan het Stookoliefonds.

2 ANALYSE VAN DE FINANCIËLE STROMEN DIE HET BEGROTINGSEVENWICHT VAN DE LOKALE OVERHEDEN KUNNEN BEÏNVLOEDEN

In dit deel van het rapport worden bepaalde stromen van en naar de lokale overheden dieper geanalyseerd. Het is echter technisch niet mogelijk om alle elementen die een mogelijke invloed hebben op de budgettaire situatie van de lokale overheden en die een verklaring kunnen vormen voor het tekort van de lokale overheden in kaart te brengen. En dit om diverse redenen.

Ten eerste wordt de budgettaire situatie van de lokale overheden door zoveel verschillende elementen beïnvloed dat het niet mogelijk is de impact na te gaan van iedere federale of gewestelijke maatregel op de lokale overheden. Dit neemt echter niet weg dat in dit deel toch een beeld, zij het onvolledig, wordt geschetst van enkele belangrijke stromen tussen de lokale overheden en andere overheden en eventuele maatregelen die hierop een invloed hebben gehad.

Ten tweede ontbreken heel wat statistische gegevens om een volledig overzicht te maken van de financiële toestand van de lokale overheden. Het INR is recent gestart met het publiceren van de saldo's van de lokale overheden per gewest en volgens de samenstellende delen (zie 1.2.5). Deze gegevens vormen een duidelijk voortuitgang maar zijn nog niet voldoende om de analyse te vervolledigen. In het bijzonder ontbreken er gegevens over de stromen tussen de lokale overheden onderling (in dit rapport worden bepaalde stromen geraamd) en is er ook nog geen zicht op het uitgavenpatroon van de verschillende delen van de lokale overheid.

Daarenboven is het ook zeer moeilijk alle stromen van en naar lokale overheden op korte tijdspanne volledig in kaart te brengen.

Bijgevolg is dit deel vooral een informatief hoofdstuk dat een eerste inzicht moet verschaffen in de belangrijkste stromen van en naar de lokale overheden en de budgettaire situatie van de lokale overheden.

In wat volgt worden de volgende stromen nader bekeken: de fiscale ontvangsten van de lokale overheden (aanvullende PB, opcentiemen op de onroerende voorheffing, enz.), de inkomensoverdrachten van de gemeenschappen en de gewesten naar de lokale overheden, de bijdragen van de lokale overheden aan de sociale zekerheid met betrekking tot de pensioenen, de financiering van de lokale politiezones en de OCMW's en tot slot wordt de hervorming van de brandweer kort toegelicht.

2.1 Fiscale ontvangsten

2.1.1 Aanvullende PB

2.1.1.1 Concept aanslagjaar bij de ontvangsten en ontvangsten in de nationale rekeningen

In de ESR95 rekeningen van de Lokale Overheden vormen de ontvangsten in de vorm van gemeentelijke opcentiemen de opcentiemen die ontvangen worden in de loop van een begrotingsjaar. Deze opcentiemen hebben voor het overgrote deel betrekking op twee aanslagjaren. Zoals uit onderstaande tabel voor het jaar 2012 blijkt, bestaan de ontvangsten uit opcentiemen geboekt volgens het ESR95 in 2012 enerzijds uit de ontvangen opcentiemen uit aangiften die zijn ingekohierd ²⁹ de eerste 6 maanden van 2012 en die betrekking hebben op het aanslagjaar 2011 en anderzijds uit ontvangen opcentiemen uit aangiften die ingekohierd zijn tijdens de laatste 6 maanden van 2012 en die dus voor het grootste deel betrekking hebben op het aanslagjaar 2012. Verder bestaan de ESR95-ontvangsten, zij het in mindere mate, uit belastingen die met vertraging werden geïnd, met andere woorden belastingen met betrekking tot aangiften die reeds vroeger werden ingekohierd.

Tabel 18
Methodologische principes van de ontvangsten uit opcentiemen in de nationale rekeningen en van de opcentiemen volgens de fiscale definitie

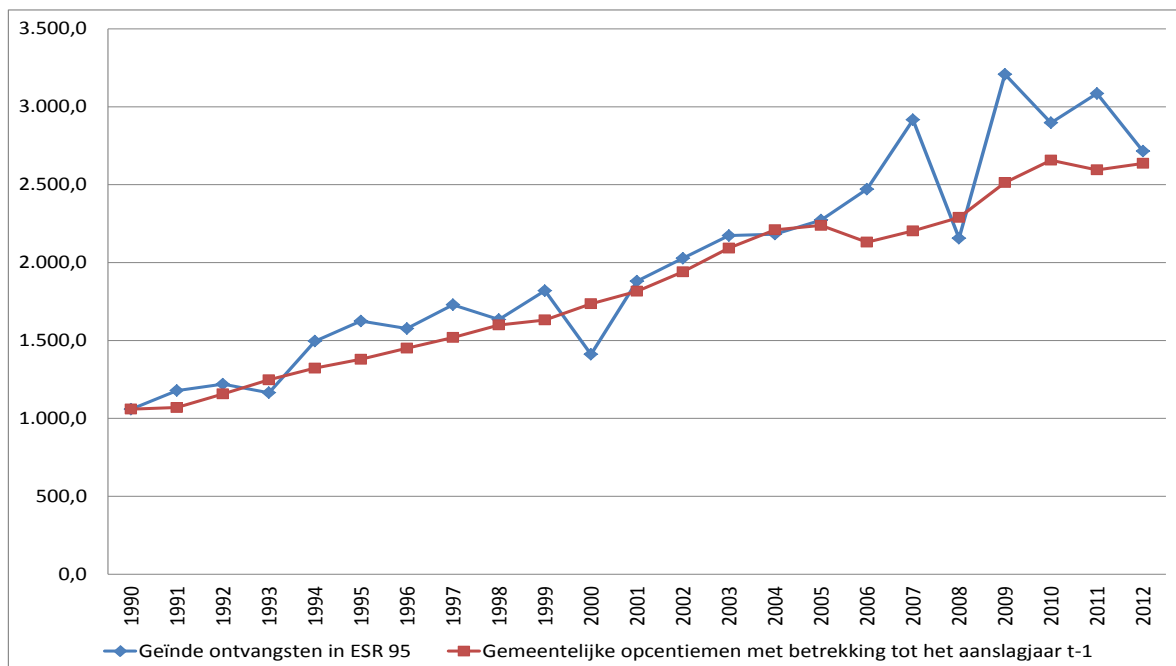
Gemeentelijke opcentiemen	Overeenkomstig aanslagjaar	Periode	Basis
Gemeentelijke aanvullende PB geïnd in 2012 (INR)	Inkohieringen aanslagjaar 2012 (inkomens 2011)	Voor de periode van 30/06/2012 tot 31/12/2012	Belastingopbrengst van de ingekohierde aangiften van de 6 eerste maanden van 2012
	Inkohieringen aanslagjaar 2011 (inkomens 2010)	Voor de periode van 01/01/2012 tot 30/06/2012	Belastingopbrengst van de ingekohierde aangiften van de 6 laatste maanden van 2012
	Inning vorige aanslagjaren (inkomens vorige jaren)		Belastingopbrengst met betrekking tot vroeger ingekohierde aangiften
Aanvullende PB met betrekking tot het aanslagjaar 2012	Inkohieringen aanslagjaar 2012 (inkomens 2011)	Van 30 /06/2012 tot 30/06/2013	Belastingopbrengst van het aanslagjaar 2012 (vastgestelde rechten)

²⁹ In de mate dat de ingekohierde belasting ontvangen (of terugbetaald) wordt na een termijn van twee maanden, komt een jaar op basis van de inkohieringen 'in theorie' overeen met het concept ESR95 dat het boeken van de ontvangsten in de PB met twee maanden verschuift ten opzichte van het kalenderjaar (januari en februari van het jaar t+1 worden geboekt in het jaar t).

De grondslag van de in de nationale rekeningen geboekte opcentiemen bestaat gedeeltelijk uit opbrengsten in verband met de belastingaangiften van het jaar 2011 en gedeeltelijk uit de opbrengsten in verband met de belastingaangiften van het jaar 2012 (in verhouding tot de in 2012 ingekohierde aangiften). De grondslag is aldus verdeeld over twee aanslagjaren en beantwoordt aan geen enkel, eenduidig fiscaal concept in de strikte zin van het woord, met name een concept dat kan dienen voor een evaluatie van het fiscaal beleid. De opcentiemen volgens het ESR95 kunnen evenzo ook niet gebruikt worden als referentie voor een exacte berekening van de fiscale druk (impliciete aanslagvoeten), omdat er geen fiscale grondslag kan aan toegewezen worden.

Rekening houdend met hun definitie worden de ontvangsten uit de aanvullende PB in de nationale rekeningen beïnvloed door een mogelijke versnelling of vertraging in de inkohieringen inzake PB in de loop van een aanslagjaar, dit in tegenstelling tot de 'fiscale' opcentiemen die betrekking hebben op één enkel aanslagjaar. De wijzigingen die zich de laatste jaren hebben voorgedaan in het ritme van de inkohieringen van de PB hebben aldus geleid tot belangrijke schommelingen bij de ontvangsten in het ESR95 van de Lokale Overheden in de vorm van gemeentelijke opcentiemen. Deze schommelingen waren veel groter dan die welke enkel toe te schrijven zijn aan de evolutie van de opcentiemen per aanslagjaar.

Grafiek 9
Ontvangsten uit gemeentelijke opcentiemen in het ESR95 en gemeentelijke opcentiemen volgens de fiscale definitie (miljoenen euro) (*)



Bron : INR, Rekeningen van de overheid en FOD Financiën, Studiedienst

(*) De gemeentelijke opcentiemen volgens de fiscale definitie komen voor elk jaar (t) van de inning volgens het ESR95 overeen met het aanslagjaar (t-1).

Vóór 2005 was er inderdaad een zeker parallellisme in de opcentiemen terug te vinden, of ze nu betrekking hadden op één aanslagjaar (fiscale definitie) of gespreid waren over twee jaren (aanrekening volgens het ESR95). Dit gaf aan dat er een zekere stabiliteit was in het tempo van de inkohieringen. Gedurende de laatste jaren vertoonden de geïnde ontvangsten volgens het ESR belangrijke schommelingen, naast de gewone tendens in de evolutie van de fiscale opcentiemen, waarvan een inzinking werd opgetekend tussen 2006 en 2007. De bijzonder belangrijke toename van de ESR95-ontvangsten van 2009 is het resultaat van de versnelling van de inkohieringen gedurende datzelfde jaar, toename die werd voorgesteld als zijnde één van de aspecten van het federale plan voor het economisch herstel.

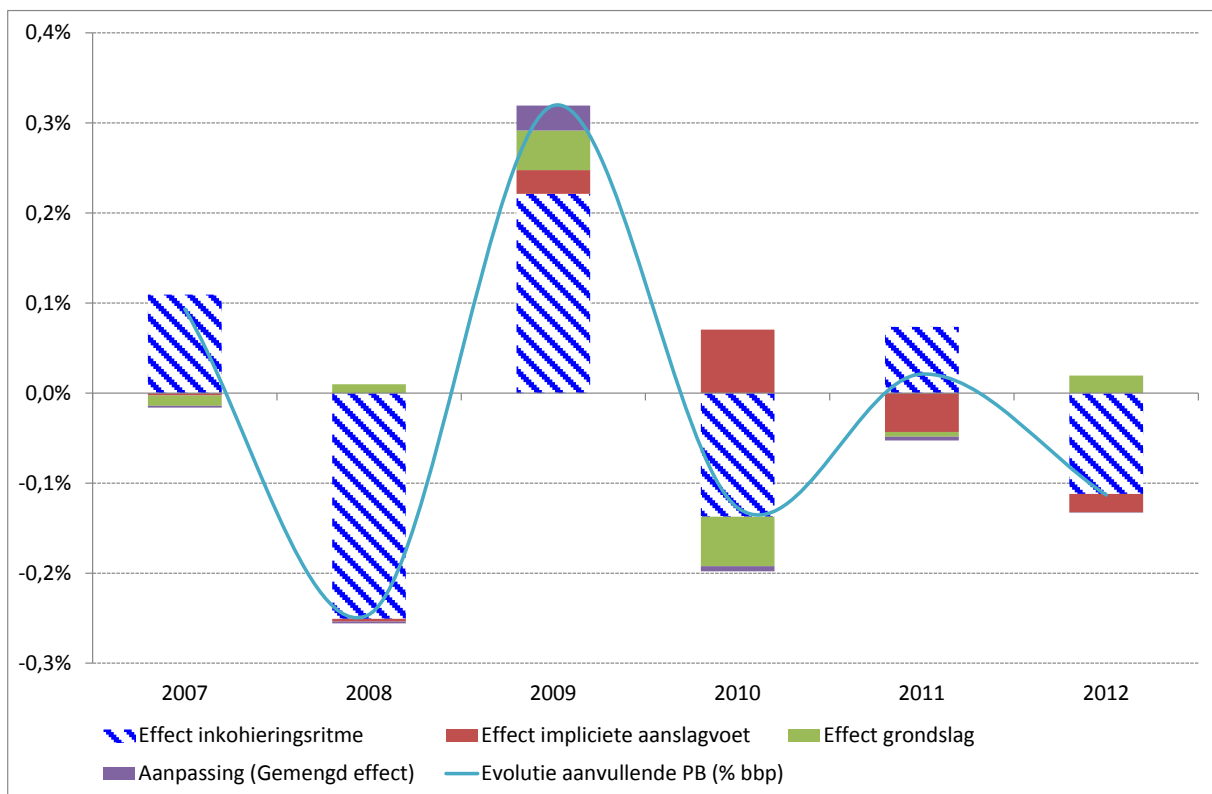
2.1.1.2 Analyse van het gemeentelijk fiscaal beleid

Uit de hierboven uiteengezette methodologische principes blijkt dat er bij de evaluatie van het fiscaal beleid en/of van de fiscale externaliteiten tussen de Federale Overheid en de Lokale Overheden, eveneens de opcentiemen per aanslagjaar dienen in beschouwing te worden genomen. Het is immers op basis hiervan dat de evolutie van het gemeentelijk fiscaal beleid kan worden gemeten (impliciete aanslagvoet), alsook de eventuele impact van de federale maatregelen inzake de PB.

Hiertoe werd voor de laatste electorale cyclus een oefening gemaakt die erin bestond de evolutie van de ontvangsten uit de gemeentelijke aanvullende PB in het ESR95 voor te stellen (% bbp) als het resultaat van drie verschillende effecten (het effect van de impliciete aanslagvoet, het grondslageffect of effect van de samenstelling en het zogeheten effect van het 'stortingstempo') en van een statistische aanpassing.

Het effect van de impliciete aanslagvoet heeft betrekking op de evolutie van de opcentiemen die toe te schrijven is aan de veranderingen van de impliciete aanslagvoet, met name de verhouding tussen de opcentiemen per aanslagjaar en de opbrengst van de verschuldigde belasting op federaal niveau betreffende datzelfde aanslagjaar. Het grondslageffect of effect van de samenstelling verwijst naar eventuele wijzigingen in het aandeel van de globale PB³⁰ binnen het bbp. Tenslotte geeft het stortingstempo de impact weer op de ESR95-ontvangsten uit de gemeentelijke opcentiemen (in % bbp) als gevolg van de wijzigingen in de verhouding tussen de ontvangen bedragen aan opcentiemen in de nationale rekeningen en de opcentiemen per aanslagjaar. De statistische aanpassing, die beperkt van omvang is, is het resultaat van een mix van effecten en van het feit dat hier fiscale en macro-economische begrippen worden gecombineerd.

Grafiek 10
Opsplitsing van de jaarlijkse verandering van de ontvangsten uit gemeentelijke opcentiemen volgens het ESR95 (in % bbp)



Bron : Eigen berekeningen op basis van het INR, FOD Financiën

³⁰ Het gaat om de globale opbrengst van de belasting met betrekking tot een aanslagjaar.

Gedurende de laatste jaren worden de schommelingen van de ontvangsten uit gemeentelijke aanvullende PB voor het overgrote deel bepaald door de wijzigingen in het inkohieringtempo bij de personenbelasting. Men stelt belangrijkere grondslageffecten vast in 2009-2010, die in verband dienen te worden gebracht met de sterke schommelingen in de conjunctuur in deze jaren. Verder wordt een positieve bijdrage vastgesteld van de impliciete aanslagvoet in 2010, gevolgd door een afname ervan in 2011 en 2012.

2.1.2 Onroerende voorheffing en verkeersbelasting

De fiscale ontvangsten die voortkomen uit aanvullende belastingen op gewestelijke belastingen kunnen worden opgedeeld in twee categorieën, enerzijds de opcentiemen op de onroerende voorheffing en anderzijds de opdecim op de verkeersbelasting.

Tabel 19
Fiscale overdrachten van de gemeenschappen en de gewesten naar de lokale overheden in % bbp

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Opcentiemen op de onroerende voorheffing	1,14%	1,12%	1,13%	1,18%	1,18%	1,19%	1,18%
Opdecim op de verkeersbelasting (10% bovenop het belastingsbedrag)	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
Totaal fiscale overdrachten							
G&G's	1,18%	1,16%	1,16%	1,22%	1,22%	1,24%	1,22%

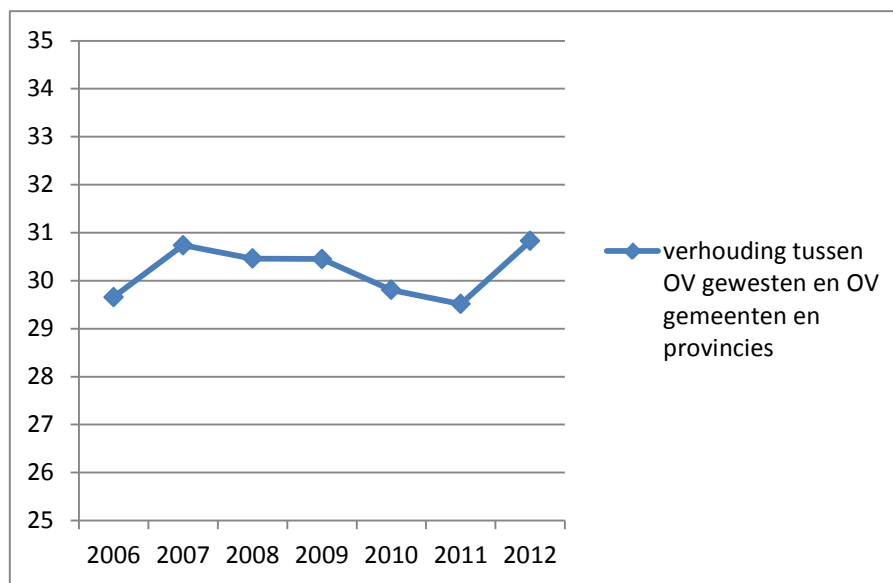
Bron: INR overheidsrekeningen (2012).

De belangrijkste fiscale ontvangst van de lokale overheden is de opcentiemen op de onroerende voorheffing (zie Grafiek 1 & Tabel 9). Deze opcentiemen bestaan zowel uit de provinciale opcentiemen als de gemeentelijke opcentiemen. De opcentiemen worden geheven op de basisheffing van het Gewest³¹ en kunnen variëren per provincie en per gemeente.

³¹ 2,5% in Vlaanderen, 1,25% in Wallonië en 1,25% in Brussel (bron: Fiscaal Memento oktober 2013).

Op basis van Grafiek 11 blijkt duidelijk dat de verhouding tussen de basis (nl. de onroerende voorheffing van de gewesten) en de opcentiemen van de gemeenten en provincies tussen 2006 en 2012 rond de 30% fluctueerde. In de periode 2007-2011 was de groei van de basis telkens sterker dan de groei van de opbrengst van de opcentiemen van de gemeenten en de provincies, vandaar de licht dalende trend. De stijging in 2012 is het gevolg van het feit dat de onroerende voorheffing geïnd bij de gewesten licht gedaald is terwijl de opbrengst van de onroerende voorheffing bij de gemeenten en provincies wel nog licht gestegen is.

Grafiek 11
Onroerende voorheffing: verhouding tussen de basisheffing van de gewesten en de opcentiemen van de gemeenten en provincies



Bron: INR, overheidsrekeningen 2012 en eigen berekening.

Sinds 1999 wordt de onroerende voorheffing door de Vlaamse Gemeenschap zelf geïnd. Bijgevolg is het ook de Vlaamse Gemeenschap die instaat voor het doorstorten van de opcentiemen naar de Vlaamse provincies en gemeenten. Gezien het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest er nog niet voor geopteerd hebben deze belasting zelf te innen, worden de opcentiemen op de onroerende voorheffing doorgestort naar de gemeenten en provincies door de FOD Financiën.

Daarnaast storten de gewesten ook de aanvullende verkeersbelasting door naar de gemeenten. In elk gewest heffen de gemeenten, en dit al geruime tijd, één opdecim op de verkeersbelasting, m.a.w. het belastingbedrag geïnd door de gewesten wordt met 10% verhoogd ten voordele van de gemeenten. Uit Tabel 19 blijkt dat deze overdrachten slechts een fractie zijn van de fiscale ontvangsten van de lokale overheden en gedurende de volledige geobserveerde periode in % bbp constant zijn gebleven.

2.2 Overdrachten van de gemeenschappen en de gewesten

De inkomensoverdrachten van de gemeenschappen en gewesten ³² naar de lokale overheden zijn een zeer belangrijke inkomensbron van de lokale overheden, 40% van de middelen van de lokale overheden zijn immers afkomstig van de gemeenschappen en gewesten (zie Grafiek 1 & Tabel 9). Deze inkomensoverdrachten worden hierna behandeld met bijzondere focus op de werking van de Gemeente- en Provinciefondsen en enkele andere belangrijke dotaties.

De omvang van deze overdrachten wordt geïllustreerd in Tabel 20. Op basis van de nationale rekeningen 2012, waar enkel de totale overdrachten beschikbaar zijn voor het geheel van de deeltiteiten, blijkt dat deze overdrachten in 2012 2,30% bbp bedroegen.

Uit Tabel 20 blijkt eveneens dat deze belangrijke inkomensbron in de periode 2009-2011 licht gedaald is. Om de oorzaken van deze daling te kunnen vaststellen, is echter diepgaandere analyse nodig per gewest en (desbetreffend) gemeenschap.

Tabel 20
Evolutie van de niet-fiscale inkomensoverdrachten van de gemeenschappen en de gewesten naar de lokale overheden in % bbp (INR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andere inkomensoverdrachten	2,09%	2,22%	2,15%	2,21%	2,18%	2,17%	2,28%	2,35%	2,31%	2,27%	2,30%

Bron: Rekeningen van de Overheid (2012), rekening van de lagere overheid.

³² Hoewel de gewesten beschikken over de voogdijbevoegdheid met betrekking tot de lokale overheden betreft het hier weldegelijk zowel transfers van de gewesten als van de gemeenschappen. De gemeenschappen dragen immers verschillende middelen over aan de lokale overheden in het kader van de bevoegdheid onderwijs.

Om een gedetailleerde analyse per gewest en gemeenschap te kunnen maken, moeten we een beroep doen op de gegevens van de Algemene Gegevensbank (AGB)³³ gezien tot op heden nog geen individuele Nationale Rekeningen per gemeenschap en gewest beschikbaar zijn bij het INR. Hoewel de gegevens van de Algemene Gegevensbank niet 100% overeenstemmen met de Nationale Rekeningen³⁴ vormen ze wel een overgang tussen de informatie die kan worden teruggevonden in de begrotingen van de betrokken entiteiten en de uiteindelijke ESR95-gegevens die worden gebruikt voor het opstellen van de Nationale Rekeningen.

Tabel 21 geeft het overzicht van de inkomensoverdrachten naar de lokale overheden per gemeenschap en gewest. Het verschil tussen de inkomensoverdrachten volgens de AGB en volgens het INR (zie Tabel 20) wordt uitgewerkt in bijlage, zie 3.2.

Tabel 21
Evolutie van de niet-fiscale inkomensoverdrachten naar de lokale overheden per gemeenschap en gewest in % bbp (AGB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Vlaamse Gemeenschap	1,18%	1,22%	1,21%	1,13%	1,17%	1,17%	1,23%
Waals Gewest	0,48%	0,49%	0,50%	0,53%	0,51%	0,50%	0,50%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,11%	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%	0,12%	0,13%
Duitstalige Gemeenschap	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
Franse Gemeenschap	0,49%	0,49%	0,51%	0,52%	0,52%	0,49%	0,50%
Gemeenschapscommissies (COCOF, VGC & GGC)	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Totale inkomensoverdrachten aan lokale overheden	2,28%	2,34%	2,36%	2,33%	2,35%	2,31%	2,37%

Bron: Jaarverslag AGB 2012, Jaarverslag AGB 2011, Jaarverslag AGB 2010, Jaarverslag AGB 2009 en Jaarverslag AGB 2008 en INR.

- (a) Voor 2012 zijn de gegevens nog maar de afsluiting, voor de voorgaande jaren betreft het telkens de verwezenlijkingen van het betrokken jaar.

³³ De Algemene Gegevensbank werd opgericht naar aanleiding van het samenwerkingsakkoord van 1 oktober 1991 en is verantwoordelijk voor het beheer van de statistieken van de Belgische overheidsfinanciën inzake ontvangsten, uitgaven, kasverrichtingen en schatkistverrichtingen (zie <http://www.begroting.be/NL/figures/Pages/databank.aspx>).

³⁴ Kleine statistische verschillen tussen de Algemene Gegevensbank en de Nationale Rekeningen zijn te wijten aan de correcties die door het INR worden uitgevoerd om te komen tot de gegevens in ESR 95.

In wat volgt worden de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap apart behandeld waarbij gebruik wordt gemaakt van de gegevens van de AGB en worden de belangrijkste overdrachten naar de lokale overheden, waaronder de gemeente- en Provinciefondsen, besproken. De overdrachten van de Franse Gemeenschap naar de lokale overheden in het kader van de bevoegdheid onderwijs worden eveneens kort aangeraakt.

2.2.1 Vlaamse Gemeenschap (gemeenschap en gewest)

De inkomensoverdrachten van de Vlaamse Gemeenschap naar haar lokale besturen worden weergegeven in Tabel 22 voor de periode 2006-2012. De totale inkomensoverdrachten bedroegen in 2012 1,23% bbp (ten opzichte van 1,18% bbp in 2006). Belangrijk is om op te merken dat ook de overdrachten in het kader van de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs zijn opgenomen in de verschillende overdrachten weergegeven in Tabel 22. Zowel de categorieën gemeenten, provincies en niet-verdeeld bevatten de posten 'bijdragen voor de lonen van het onderwijzend personeel' en 'bijdragen voor overige werkingskosten van het onderwijs'. Zo bestaat de categorie niet-verdeeld voornamelijk uit overdrachten in het kader van de bevoegdheid onderwijs. Ter informatie werd een lijn toegevoegd aan de tabel die weergeeft hoeveel van de totale overdrachten van de Vlaamse Gemeenschap te maken, hebben met de bevoegdheid onderwijs. In 2012 bedroegen deze transfers in totaal 0,38 % bbp waarvan het leeuwendeel bestond uit bijdragen voor de lonen van het onderwijzend personeel.

Met uitzondering van 2009 zijn de overdrachten van de Vlaamse Gemeenschap naar de lokale besturen steeds gestegen. De daling van de overdrachten in 2009 kan worden toegewezen aan een beduidende daling van de overdrachten aan overige lokale overheden en een lichte daling van de specifieke overdrachten aan de gemeenten.

Tabel 22
Evolutie van de niet-fiscale inkomensoverdrachten van de Vlaamse Gemeenschap naar de lokale overheden (in % bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Inkomensoverdrachten aan lokale overheden	1,18%	1,22%	1,21%	1,13%	1,17%	1,17%	1,23%
Niet verdeeld	0,38%	0,37%	0,41%	0,40%			
Aan provincies en gemeenten - niet verdeeld (b)					0,38%	0,38%	0,38%
Aan provincies	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Aan gemeenten	0,67%	0,66%	0,71%	0,69%	0,72%	0,70%	0,73%
Aan polders en wateringten (c)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aan vzw's van de lokale overheden	0,01%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Aan overige lokale overheden	0,09%	0,16%	0,06%	0,00%	0,03%	0,04%	0,07%
<i>P.m. overdrachten in verband met de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs (d)</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,37%</i>	<i>0,37%</i>	<i>0,38%</i>

Bron: Jaarverslag AGB 2012, Jaarverslag AGB 2011, Jaarverslag AGB 2010, Jaarverslag AGB 2009 & Jaarverslag AGB 2008 en INR.

- (a) Voor 2012 zijn de gegevens nog maar de afsluiting, voor de voorgaande jaren betreft het telkens de verwezenlijkingen van het betrokken jaar.
- (b) Vanaf 2010 wordt de post "niet-verdeeld" vervangen door de post "provincies en gemeenten – niet verdeeld", welke meer details bevat.
- (c) Deze post werd na 2010 niet langer meer opgenomen in het jaarverslag van de AGB.
- (d) De overdrachten inzake de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs worden ter informatie afzonderlijk weergegeven. Deze informatie is echter onvolledig voor de periode 2006-2009. Het grootste deel van de overdrachten in het kader van de bevoegdheid onderwijs werd in deze periode immers in de categorie niet-verdeeld ingedeeld waar geen bijkomende info over beschikbaar is.

2.2.1.1 Overdrachten naar gemeenten

De overdrachten naar de gemeenten (0,73% bbp) bestaan hoofdzakelijk uit algemene dotaties (0,62% bbp in 2012), dit zijn de middelen die de gemeenten ontvangen uit o.a. het Gemeentefonds en het stedenfonds. Daarnaast worden de overdrachten aan de gemeenten ook aangevuld met verschillende, specifieke dotaties (0,04% bbp in 2012).

Naast de algemene en specifieke financiering ontvangen de gemeenten ook in beperkte mate middelen voor de financiering van de werkingskosten van het gemeentelijke onderwijs en de financiering van de lonen van hun onderwijzend personeel. De overdrachten in het kader van de bevoegdheid onderwijs bedroegen in 2012 0,06% bbp en vertegenwoordigen dus slechts een fractie van de transfers naar de gemeenten.

Zoals blijkt uit Tabel 22 zijn deze overdrachten de voorbije jaren, met uitzondering van 2009 en 2011, steeds gestegen en bedragen 0,73% bbp in 2012. De daling van de overdrachten aan de gemeenten is in beide gevallen te wijten aan een lichte daling van de specifieke dotaties van de Vlaamse Gemeenschap aan haar gemeenten (nl. -0,04% bbp in 2009 en 2011).

2.2.1.1.1 Gemeentefonds

Veruit de belangrijkste overdracht van de Vlaamse Gemeenschap naar de gemeenten is de algemene dotatie van het Vlaams Gemeentefonds. Deze dotatie werd grondig hervormd door het decreet van 5 juli 2002³⁵ tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Dit decreet ging van start in 2003 (startdotatie bedroeg 1,543 miljard euro) en bepaalt dat de dotatie van het gemeentefonds minstens moet gelijk zijn aan het bedrag dat het jaar voordien werd uitbetaald, aangepast aan een evolutiepercentage. Vanaf het jaar 2005 bedraagt dit evolutiepercentage 3,5% tenzij anders aangegeven (voor 2004 bedroeg dit percentage 3,26%).

Gedurende de periode 2005-2012 is dit evolutiepercentage niet gewijzigd en werd ook de dotatie zelf niet verminderd. Dit betekent dat tijdens deze periode de dotatie van het Gemeentefonds jaarlijks is toegenomen en ook niet het voorwerp was van besparingen. De definitieve dotatie van het Gemeentefonds dat in 2012 werd uitbetaald bedroeg 2,098 miljard euro.

Vanaf het begrotingsjaar 2013 wordt de dotatie van het Gemeentefonds echter wel aangepast. Tot en met het begrotingsjaar 2016 wordt de dotatie van het gemeentefonds verminderd³⁶ en dit om de externe audit van de lokale overheden te financieren die wordt voorzien op de algemene uitgavenbegroting van het Vlaams Gewest. Voorlopig blijft het evolutiepercentage van 3,5% gehandhaafd (zie o.a. initiële begroting 2014).

³⁵ BS 31 augustus 2002

³⁶ De volgende bedragen worden in mindering gebracht: 261.000 euro in 2013, 522.000 euro in 2014, 783.000 in 2015 en 1.044.000 euro in 2016 (zie artikel 3/1 van het decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds).

Na de berekening van de algemene dotatie en het aandeel van alle gemeenten in het fonds wordt vervolgens de waarborgregeling ³⁷ toegepast en een correctie gemaakt voor te lage aanslagvoeten ³⁸ zodat de definitieve dotatie per gemeente kan worden bepaald. Deze definitieve dotatie moet echter nog verdeeld worden tussen de gemeente in kwestie en zijn OCMW. Het decreet voorziet dat er automatisch 8% van de dotatie van de gemeente gestort wordt aan de betrokken OCMW. Het is mogelijk dit percentage te wijzigen maar enkel nadat hierover een akkoord is tussen de gemeente en haar OCMW.

2.2.1.1.2 Aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks

Sinds 2008 wordt de dotatie van het Gemeentefonds aangevuld met een dotatie die de gemeenten moet compenseren voor het verlies van de vervroegde afschaffing van de Elia-heffing ³⁹ door de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Regering wilde vermijden dat de afschaffing van deze heffing negatieve gevolgen had voor de gemeenten en voorzag dus in een compenserende dotatie.

³⁷ Deze regeling stelt dat een gemeente geen dotatie mag ontvangen die lager is dan de som van het aandeel in het Gemeentefonds in 2002 (excl. eventueel uitzonderlijk aanvullend aandeel), het trekkingsrecht uit het investeringsfonds 2002 (excl. eventueel uitzonderlijk aanvullend trekkingsrecht), het gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds van 2002 en het gedeelte boven de waarborg uit het Sociaal Impulsfonds 2002. Indien er toch gemeenten zouden zijn die minder zouden ontvangen dan de gewaarborgde ontvangst, dan wordt de dotatie van deze gemeenten verhoogd met middelen die worden afgenomen van de dotatie van de gemeenten die een hoger dan gewaarborgde dotatie ontvangen (zie art. 10 van het decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds).

³⁸ Het gemeentelijk aandeel wordt verminderd van gemeenten waar de aanslagvoeten van de aanvullende personenbelasting of de opcentiemen op onroerende voorheffingen lager zijn dan respectievelijk 5% en 700 opcentiemen (zie art. 11 van het decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds).

³⁹ Dit was een federale heffing op de elektriciteitsdistributie, via Elia - de beheerder van het hoogspanningsnet - die het dividendverlies voor de gemeenten, als gevolg van de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt, moest compenseren.

Deze bijkomende dotatie is sinds de begroting 2011 gelijk aan 83 miljoen euro (dit bedrag was gelijk aan de lastenverlaging als gevolg van het afschaffen van de Eliataks) en werd sindsdien niet meer geïndexeerd ⁴⁰. Dit als compensatie voor ten eerste de indexatie van het bedrag voorzien voor het begrotingsjaar 2009, dat vervroegd werd uitbetaald én geïndexeerd naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole 2008, hoewel uiteindelijk bleek dat de inflatie van 2009 licht negatief was. Daarnaast had de Vlaamse Regering beslist om zowel in 2009, 2010 en 2011 de niet-loonkredieten, waaronder deze compensatie valt, niet te indexeren. Bijgevolg heeft de Vlaamse Gemeenschap deze dotatie in 2011 als compensatie voor de voormelde redenen terug op 83 miljoen euro gezet (zie initiële begroting 2011, toelichting per programma – Bestuurszaken).

2.2.1.1.3 Stedenfonds

Naast het Gemeentefonds heeft de Vlaamse Overheid met het decreet van 13 december 2002 ⁴¹ eveneens een Vlaams Stedenfonds opgericht. Dit fonds heeft als doel een duurzaam stedenbeleid te ondersteunen waarbij de stadsvlucht tegen gaan en het democratisch raakvlak in de steden te verhogen van belang zijn. Bijzonder aan dit Stedenfonds is dat ze enkel middelen verdeelt tussen de twee grootsteden Antwerpen en Gent, de centrumsteden (Aalst, Brugge, Hasselt, Genk, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (voor Brussel-Hoofdstad).

De middelen van het Stedenfonds moeten worden aangewend door de betrokken gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) om de volgende doelstellingen te realiseren:

- Verhoging van de leefbaarheid van de steden, zowel op stadsniveau als op wijkniveau;
- Het tegengaan van dualisering;
- Het verhogen van het kwaliteit van het bestuur.

⁴⁰ Volgens art.19bis van het decreet van 5 juli 2002 moet de aanvullende dotatie minstens gelijk zijn aan de dotatie van het vorige jaar hoewel in het lokaal pact was opgenomen dat de bijdrage zou worden verhoogd tot 124,5 miljoen euro in 2010 (+ 25 miljoen euro in 2008, +41,5 miljoen euro in 2009 en +41,5 miljoen euro in 2010) en daarna zou worden geïndexeerd.

⁴¹ BS 29 januari 2003.

Op basis van een goedgekeurde beleidsovereenkomst⁴² tussen de stad (of VGC) en de Vlaamse Regering verleent de Vlaamse Regering een subsidiebelofte aan deze stad voor een bedrag gelijk aan de gecumuleerde trekkingsrechten voor de periode van de beleidsovereenkomst.

Net als het Gemeentefonds ging dit fonds van start in 2003 (en dit met een basisbedrag van 102,5 miljoen euro) en evolueren de middelen jaarlijks met een bepaald percentage dat sinds 2005 eveneens gelijk is aan 3,5%⁴³. In de begroting 2012 bedroeg de dotatie van het stedenfonds 136,9 miljoen euro.

Gedurende de periode 2005-2012 bleef ook hier het evolutiepercentage van 3,5% ongewijzigd. Met andere woorden de middelen van het Stedenfonds zijn steeds toegenomen in de door ons beschouwde periode 2006-2012. Enkel de middelen die op het fonds worden voorafgenomen voor communicatie zijn de laatste paar jaar (2011-2014) licht gedaald.

Volgens de wijziging van het decreet van 13 december 2002⁴⁴ moet er vanaf 2014 geen expliciete beleidsovereenkomst tussen de stad (voor de VGC geldt de beleidsovereenkomst wel nog) en de Vlaamse Regering meer worden goedgekeurd. In het kader van de planlastvermindering werd immers besloten dat het volstaat dat de stad bij opmaak van haar beleids- en beheerscyclus aangeeft dat ze de doelstellingen van het Stedenfonds zal uitvoeren.

2.2.1.1.4 Andere dotaties

De Vlaamse Gemeenschap draagt naast de dotaties uit het Gemeentefonds en het Stedenfonds ook nog andere middelen over aan de gemeenten zoals bijvoorbeeld investeringssubsidies en diverse specifieke toelagen voor de verwezenlijking van projecten binnen bepaalde beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap.

⁴² Art. 12 van het decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds bevat een lijst met vereisten die moeten worden opgenomen in dergelijke beleidsovereenkomst.

⁴³ Dit verloopt iets anders dan bij het Gemeentefonds: met name het bedrag voor het Stedenfonds in jaar t is gelijk aan de som van het bedrag voor het Stedenfonds in jaar t-1 en de voorafname voor communicatie t-1, deze som wordt vermenigvuldigd met de evolutieparameter en daarna opnieuw wordt de voorafname voor communicatie voorzien voor het jaar t er vanaf getrokken.

⁴⁴ Zie decreet van 21 juni 2012 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 13 december 2002 (BS 4 juli 2012)

Daarnaast werd in 2008 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de gemeenten en provincies het lokaal pact gesloten. Het belangrijkste element van dit pact is dat de Vlaamse Gemeenschap de schuld van de betrokken gemeenten en OCMW's overnam voor een maximaal bedrag van 100 euro per inwoner. Die kapitaaloverdracht bedroeg 621 miljoen euro. En gebeurde in ruil voor enkele fiscale engagementen van de gemeenten (waaronder de forfaitaire belasting op huisvuil afschaffen, net als de belastingen op kantoorruimtes en tewerkgesteld personeel, geen bijkomende forfaitaire gemeentebelastingen, enz.). Ook de aanvullende dotatie ter compensatie van het afschaffen van de Elia-taks (zie 2.2.1.1.2) maakte deel uit van dit lokaal pact.

2.2.1.2 Overdrachten naar provincies

Op basis van Tabel 22 blijkt duidelijk dat de provincies heel wat minder middelen krijgen dan de gemeenten. In 2012 bedroegen de totale overdrachten slechts 0,03% bbp. Deze middelen bestaan hoofdzakelijk uit de middelen die ze krijgen voor het Provinciefonds (algemene financiering) aangevuld met enkele kleinere dotaties. Omwille van een decreetbepaling (zie infra) zijn de middelen die provincies kregen uit het Provinciefonds licht gedaald in % bbp in 2010. De provincies ontvangen ook middelen, zij het heel beperkt, in het kader van de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs.

2.2.1.2.1 Provinciefonds

Het decreet van 29 april 1991⁴⁵ betreffende het Provinciefonds werd gewijzigd doordecreet van 22 december 2006⁴⁶ tot hervorming van het decreet betreffende het Vlaams Provinciefonds. Het gewijzigde decreet bepaalt dat dotatie van het fonds vanaf 2007 telkens moet aangroeien met 3,5%⁴⁷. Hierop werden in het decreet twee uitzonderingen voorzien:

- Het begrotingsjaar 2010: de dotatie wordt door het decreet vastgelegd op 86,3 miljoen euro (dit is 3 miljoen euro minder dan het bedrag dat zou worden overgedragen indien de evolutieparameter werd toegepast);

⁴⁵ BS 8 juni 1991.

⁴⁶ BS 29 juni 2006.

⁴⁷ Voorheen was het evolutiepercentage van jaar t van het Provinciefonds gelijk aan de procentuele verhouding tussen het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand maart jaar t-1 met dat van maart jaar t-2.

- Het begrotingsjaar 2013: als gevolg van een aanpassing van het decreet wordt de dotatie niet aangepast aan het evolutiepercentage ⁴⁸.

Net als het Gemeentefonds wordt de dotatie van het Provinciefonds vanaf het begrotingsjaar 2013 en dit tot en met het begrotingsjaar 2016 jaarlijks verminderd ⁴⁹. Deze verminderingen moeten dienen voor de financiering van de externe audit van de lokale overheden.

Vanaf het begrotingsjaar 2014 dalen de middelen van het Provinciefonds substantieel. Ten eerste wordt de dotatie opnieuw niet aangepast aan de evolutieparameter van 3,5%, ten tweede wordt bij wijze van (recurrente) besparing de dotatie met 20 miljoen euro verminderd en tot slot daalt de dotatie opnieuw, ditmaal als gevolg van een interne staatshervorming ⁵⁰, met 35,1 miljoen euro.

In tegenstelling tot het Gemeentefonds blijkt het Provinciefonds vanaf het begrotingsjaar 2013 wel het voorwerp te zijn van een besparingsoperatie van de hogere overheid. In de door ons beschouwde periode 2006-2012 zijn de middelen van dit fonds elk jaar toegenomen met 3,5% met uitzondering van het jaar 2010 en is dus nog geen sprake van deze besparingen.

2.2.2 Waals Gewest

De niet-fiscale inkomensoverdrachten van het Waals Gewest naar de lokale overheden liggen beduidend lager dan deze van de Vlaamse Gemeenschap. Dit kan verklaard worden door het feit dat het Waals Gewest geen inkomensoverdrachten maakt in het kader van de bevoegdheid onderwijs. Deze inkomensoverdrachten komen op rekening van de Franse Gemeenschap (zie 2.2.5).

⁴⁸ Dit is mogelijk gezien het decreet eveneens bepaalt dat de jaarlijkse dotatie minstens gelijk moet zijn aan de dotatie van het vorige jaar.

⁴⁹ De volgende bedragen worden in mindering gebracht: 29.000 euro in 2013, 58.000 euro in 2014, 87.000 in 2015 en 116.000 euro in 2016.

⁵⁰ Deze interne staatshervorming zorgt ervoor dat enkele bevoegdheden verhuizen van het provinciale niveau naar het gewestelijke niveau en dit in het kader van het beter op elkaar afstemmen van de 3 beleidsniveaus.

De inkomensoverdrachten bedroegen in 2012 0,50% bbp (ten opzichte van 0,48% bbp in 2006), en blijken in stijgende lijn te evolueren met uitzondering van de periode 2010-2011. In beide jaren kan een lichte daling worden geconstateerd van de totale overdrachten naar de gemeenten. Net als bij de Vlaamse Gemeenschap gaat meer dan de twee derden van de inkomensoverdrachten van het Waals Gewest naar de gemeenten (zie infra).

Tabel 23
Evolutie van de niet-fiscale inkomensoverdrachten van het Waals Gewest naar de lokale overheden (in % bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Inkomensoverdrachten aan lokale overheden	0,48%	0,49%	0,50%	0,53%	0,51%	0,50%	0,50%
Niet verdeeld	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aan provincies en gemeenten - niet verdeeld (b)					0,07%	0,07%	0,07%
Aan provincies	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Aan gemeenten	0,40%	0,40%	0,41%	0,44%	0,36%	0,34%	0,34%
Aan polders en wateringen (c)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aan vzw's van de lokale overheden	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aan overige lokale overheden	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%	0,04%

Bron: Jaarverslag AGB 2012, Jaarverslag AGB 2011, Jaarverslag AGB 2010, Jaarverslag AGB 2009 & Jaarverslag AGB 2008 en INR.

- (a) Voor 2012 zijn de gegevens nog maar de afsluiting, voor de voorgaande jaren betreft het telkens de verwezenlijkingen van het betrokken jaar.
- (b) Vanaf 2010 wordt de post "niet-verdeeld" vervangen door de post "provincies en gemeenten - niet verdeeld", welke meer details bevat.
- (c) Deze post werd na 2010 niet langer meer opgenomen in het jaarverslag van de AGB.

2.2.2.1 Overdrachten naar gemeenten

De overdrachten naar de gemeenten vormen de belangrijkste categorie van overdrachten van het Waals Gewest naar de lokale besturen. Binnen deze categorie van overdrachten is de algemene financiering veruit de belangrijkste overdracht (0,28% bbp in 2012). Deze algemene financiering bestaat o.a. uit de dotatie van het Waals Gemeentefonds. Daarnaast ontvangen de gemeenten, weliswaar beduidend beperkter, ook nog andere specifieke dotaties (0,04% bbp in 2012) en een bijdrage voor hun rentelasten (0,02% bbp in 2012).

Zoals blijkt uit Tabel 23 hebben de overdrachten naar de gemeenten in 2010 een daling gekend. Een deel van de verklaring hiervan moet gezocht worden in onder andere de niet-indexering in 2010 van het Gemeentefonds en enkele dotaties die verwant zijn met dit fonds ⁵¹. Deze niet-indexering was een compensatie voor het feit dat deze dotaties in 2009 werden geïndexeerd terwijl de definitieve inflatie uiteindelijk negatief werd ingeschat. De daling genoteerd in 2010 kan echter ook deels te wijten zijn aan een verschuiving in de registratie van de overdrachten. Zo is het mogelijk dat vanaf 2010 bepaalde bedragen die voorheen bij de overdrachten naar gemeenten werden ingeschreven, nu worden ingeschreven bij de nieuwe categorie niet verdeeld – provincies en gemeenten. De lichte daling in 2011 is volledig terug te brengen tot een daling van de specifieke dotaties van het Waals Gewest aan de gemeenten.

2.2.2.1.1 Gemeentefonds

Het decreet van 15 juli 2008⁵² heeft het Gemeentefonds van het Waals Gewest grondig hervormd. Belangrijk is dat de gewestelijke dotatie aan het Gemeentefonds niet langer meer moet worden gebruikt voor de financiering van drie doelen, namelijk:

- de financiering van het Bijzonder Fonds voor sociale hulp (FSAS, Fonds spécial de l'aide sociale), welke 5% van de middelen voor het Gemeentefonds kreeg (zie infra);
- de algemene financiering van de gemeenten;
- de financiering van gemeenten met veel schulden via het CRAC (Centre régional d'aide aux communes);

Vanaf 2008 wordt de gewestelijke dotatie (aangevuld met de eerste as van het Tonus plan ⁵³) enkel nog gebruikt voor de algemene financiering van de gemeenten via het Gemeentefonds. Niet alleen de dotatie zelf werd aangepast (nieuw basisbedrag in 2008: 928,4 miljoen euro) maar ook de evolutie van de dotatie in de tijd werd gewijzigd.

⁵¹ Met name de dotatie aan het CRAC (Centre régional d'aide aux communes) in het kader van de hervorming van het Gemeentefonds en de dotatie van het Bijzonder Fonds voor sociale hulp (financiering van de OCMW's), deze dotaties worden op dezelfde manier geïndexeerd als de dotatie van het Gemeentefonds (zie 2.2.2.1.2).

⁵² BS 23 juli 2008.

⁵³ De eerste as van het Tonus Plan is een financiële ondersteuning van het gewest om de begrotingen van de gemeenten in evenwicht te brengen. Gemeenten die moeilijkheden hadden om het begrotingsevenwicht te bereiken konden uitzonderlijke, complementaire steun krijgen van het Gewest. Deze as is opgegaan in het vernieuwde Gemeentefonds.

Voorheen evolueerde de algemene dotatie in jaar t op basis van de inflatie (met name het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen) tussen juli van jaar t-2 en juli van jaar t-1. Vanaf het jaar 2009 evolueert de algemene dotatie echter op basis van de inflatieraming voor jaar zelf (inflatie van de Economische Begroting) plus 1%. Naar aanleiding van de begrotingscontroles en bij de opstelling van de begroting van het jaar t+1 wordt, op basis van nieuwste inflatieramingen voor jaar t, de dotatie voor het jaar t naar boven of beneden aangepast. Deze indexeringswijze moet volgens het Waals Gewest garanderen dat het Gemeentefonds groeit in verhouding met de reële financiële behoeftes van de gemeenten.

In de initiële begroting 2010 werd de dotatie aan het Gemeentefonds echter niet geïndexeerd en dit ter compensatie voor de indexatie van het jaar 2009. De inflatie voor 2009 werd initieel op 2,6% geraamd maar de definitieve inflatie bleek uiteindelijk licht negatief te zijn. Naar aanleiding van de begrotingscontrole 2010 werd de dotatie wel aangepast aan het verschil tussen de initiële geraamde inflatie 2010 en de meest recente raming (0,6%). In 2012 werd een bedrag van 1,057 miljard euro ingeschreven in de begroting als algemene financiering van het Gemeentefonds.

2.2.2.1.2 Andere dotaties

Naast het Gemeentefonds geeft het Waals Gewest ook nog allerlei andere dotaties aan de gemeenten (en andere lokale overheden). Deze dotaties omvatten onder meer diverse dotaties om het principe van de budgettaire neutraliteit te verzekeren, het Bijzonder Fonds voor Sociale Hulp en het Centre régional d'aide aux communes (CRAC). Daarnaast zijn er ook nog heel wat andere, kleinere, dotaties aan de gemeenten.

2.2.2.1.2.1 *Budgettaire neutraliteit*

Bijzonder bij de overdrachten van het Waals Gewest naar de lokale besturen is het principe van de budgettaire neutraliteit. Het Waals Gewest verbindt zich er toe om bij elke beslissing de financiële impact na te gaan van deze beslissing voor de lokale besturen. In het geval van een negatieve impact wordt er een compensatie toegekend aan de getroffen lokale besturen. Deze compensatie voor de gemeenten kan bijvoorbeeld worden toegevoegd aan het Gemeentefonds ⁵⁴.

⁵⁴ Zo krijgen de gemeenten in het begrotingsjaar 2014 bijkomende middelen via het gemeentefonds als een compensatie voor de nieuwe belastingen die het Waals Gewest invoerde op onder andere windmolens en GSM-masten (nl. 12,3 miljoen euro).

Binnen dit kader kunnen we dan ook het voorbeeld geven van twee dotaties van het gewest naar de gemeenten (en desbetreffend de provincies) die dienen om de negatieve impact van enkele beslissingen inzake de hervorming van de gewestbelastingen te compenseren. Zo ontvangen de gemeenten sinds 2003 een compensatie voor de hervorming van onroerende voorheffing die zorgde voor een verlies aan inkomsten van de gemeenten. Deze dotatie bedroeg in het begrotingsjaar 2012 41,5 miljoen euro. Ook het Marshallplan had, door haar doel belastingen op ondernemingen te verminderen, een impact op de belastinginkomsten van de gemeenten⁵⁵. Om eventuele minderontvangsten te compenseren heeft het gewest een 'gewestelijke aanvulling'⁵⁶ voorzien. Deze aanvulling bedroeg in de begroting 2012 20 miljoen euro. Naast deze twee voorbeelden zijn er ook nog andere compensaties o.a. voor de dode hand.

2.2.2.1.2.2 Bijzonder Fonds voor Sociale Hulp

Net zoals bij de andere twee gewesten gaat ook een dotatie van het Waals Gewest naar de OCMW's van de regio. In tegenstelling tot het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waar deze dotatie bij de middelen van het Gemeentefonds hoort, werd na de invoering van het decreet van 15 juli 2008, in de begroting van het Waals Gewest een aparte dotatie voorzien.

De basisdotatie was in 2008 gelijk aan 47,031 miljoen euro en wordt jaarlijks op dezelfde manier geïndexeerd als de dotatie aan het Gemeentefonds, namelijk aanpassen aan de inflatie die wordt verhoogd met 1 procent. De dotatie voor de OCMW's bedroeg in 2012 58,4 miljoen euro.

⁵⁵ O.a. door vrijstellingen op de onroerende voorheffing.

⁵⁶ De aanvulling is gelijk aan het verschil tussen de winst die voortvloeit uit het Marshallplan voor de gemeente en het verlies aan belastingontvangsten. Indien de winst voor een gemeente kleiner is dan het verlies aan belastingontvangsten wordt het verschil door het Waals Gewest bijgepast.

2.2.2.1.2.3 *Het CRAC*

Het Waals Gewest heeft ook het Centre régional d'aide aux communes (CRAC) opgericht om de lokale overheden bij te staan. Dit centrum heeft verschillende missies binnen het kader van de financiële toestand van de gemeenten en de provincies. De opdrachten van het centrum situeren zich op verschillende vlakken:

- Het CRAC staat ten eerste in voor het beheer van de rekening CRAC. Deze rekening, ook wel de gewestelijke rekening voor de sanering van de financiën van de gemeenten en provincies, is er voor gemeenten die structurele, financiële moeilijkheden hebben en de doelstelling van een gewone begroting in evenwicht niet kunnen realiseren. Deze gemeenten kunnen een lening voor bijzondere hulp op lange termijn afsluiten via het CRAC om dit evenwicht te realiseren. In ruil hiervoor moet echter wel een beheersplan worden opgesteld dat nauw wordt opgevolgd door het CRAC. Het CRAC staat dan ook in voor de beoordeling van de budgettaire situatie van de gemeenten en provincies die hulp vragen aan het CRAC en biedt advies aan bij het opstellen van een beheersplan. Naast gunstige voorwaarden voor de lening wordt de terugbetaling ervan ook deels ten laste genomen door het Waals Gewest. Ook op korte termijn kunnen gemeenten en provincies lenen via het CRAC om eventuele kasproblemen op te vangen door een vertraging in de doorstorting van de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de personenbelasting.
- Het centrum heeft eveneens de toestemming van het Waals Gewest om subsidies (alternatieve financiering) toe te kennen aan de verschillende lokale overheden in het kader van investeringen in sportinfrastructuur, ziekenhuizen, sociale woningen, energiebesparende investeringen, enz.
- Tot slot voert het CRAC ook studies uit met betrekking tot de budgettaire situatie van een gemeente of provincie of over een bepaald thema. En brengt hier, desbetreffend, een advies over uit aan de minister van lokale overheden.

Om al haar missies en opdrachten naar behoren te kunnen uitvoeren, ontvangt het CRAC een hele reeks dotaties en subsidies van het Waals Gewest. In 2012 werd in totaal 220 miljoen euro betaald aan het CRAC (waarvan 116,5 miljoen euro voorzien was voor de alternatieve financiering).

2.2.2.2 Overdrachten naar provincies

De overdrachten naar de vijf provincies die onder de bevoegdheid vallen van het Waals Gewest zijn in de beschouwde periode constant gebleven in % bbp. Hieronder wordt kort de belangrijkste overdracht aan de provincies besproken, met name de dotatie van het Provinciefonds.

2.2.2.2.1 Provinciefonds

De algemene financiering (0,04% bbp in 2012) van de provincies van het Waals Gewest is volledig gelijk aan de dotatie die deze ontvangen in het kader van het Provinciefonds.

Het decreet van 21 maart 2002⁵⁷ bepaalt de werking van dit Provinciefonds. Belangrijk hierbij is dat de middelen van het fonds worden opgesplitst in twee delen. Enerzijds gaan 80% van de middelen naar de algemene financiering van de provincies en anderzijds wordt de overige 20% van de middelen verdeeld op basis van een partnerschapovereenkomst.

De 80% algemene financiering ging van start in 2003 (basisdotatie van 121,5 miljoen euro) en wordt sindsdien jaarlijks geïndexeerd. De indexatie verloopt als volgt: de dotatie wordt in jaar t aangepast aan de inflatie van de periode juli van jaar t-2 tot juli van jaar t-1. De indexatie van het Provinciefonds gebeurt dus met een jaar vertraging. Gedurende de periode 2003-2012 is dit mechanisme noch de dotatie zelf niet gewijzigd.

De overige 20% van middelen moeten de partnerschapsovereenkomsten financieren. Een partnerschapsovereenkomst is een overeenkomst tussen het Waals Gewest en een provincie, waarbij deze laatste zich ertoe verbindt acties uit te voeren in gewestelijke materies. Deze partnerschappen worden telkens afgesloten voor een periode van drie jaar waarin het Gewest op gezette tijdstippen nagaat of de provincie de elementen van de overeenkomst naleeft.

⁵⁷ BS 4 april 2002

2.2.3 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De overdrachten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar haar lokale besturen bestaan enkel uit de overdrachten naar de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gezien dit Gewest geen provincie onder haar hoede heeft. De totale overdrachten bedroegen in 2012 0,13% bbp (ten opzichte van 0,11% bbp in 2006). Ook hier kan een lichte stijging worden opgemerkt van de overdrachten, een trend die tijdelijk wordt onderbroken in 2010. De lichte daling in 2010 van de middelen overgedragen naar de gemeenten kan onder meer gelinkt worden aan een wijziging van de evolutieparameter van het Gemeentefonds in dat betreffende jaar (zie 2.2.3.1).

Tabel 24
Evolutie van de niet-fiscale inkomensoverdrachten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar de lokale overheden (in % bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Inkomensoverdrachten aan lokale overheden	0,11%	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%	0,12%	0,13%
Niet verdeeld	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aan provincies en gemeenten - niet verdeeld (b)					0,00%	0,00%	0,00%
Aan provincies	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aan gemeenten	0,11%	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%	0,12%	0,13%
Aan polders en wateringten (c)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aan vzw's van de lokale overheden	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aan overige lokale overheden	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Bron: Jaarverslag AGB 2012, Jaarverslag AGB 2011, Jaarverslag AGB 2010, Jaarverslag AGB 2009 & Jaarverslag AGB 2008 en INR.

- (a) Voor 2012 zijn de gegevens nog maar de afsluiting, voor de voorgaande jaren betreft het telkens de verwezenlijkingen van het betrokken jaar.
- (b) Vanaf 2010 wordt de post "niet-verdeeld" vervangen door de post "provincies en gemeenten – niet verdeeld", welke meer details bevat.
- (c) Deze post werd na 2010 niet langer meer opgenomen in het jaarverslag van de AGB.

2.2.3.1 Overdrachten naar gemeenten

Zoals eerder vermeld zijn er enkel overdrachten naar de gemeenten vanuit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Net zoals bij de andere twee gewesten kunnen deze overdrachten worden opgesplitst in de algemene en specifieke financiering van de gemeenten. Ook hier is de algemene financiering (0,11% bbp) beduidend belangrijker dan de specifieke financiering (0,02% bbp in 2012). Beide soorten overdrachten zijn in 2010 licht gedaald en verklaren de lichte daling die wordt waargenomen bij de totale overdrachten in Tabel 24.

2.2.3.1.1 Gemeentefonds

De financiering van het Gemeentefonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd hervormd door de ordonnantie van 21 december 1998⁵⁸. Deze ordonnantie voorzorg zowel een vereenvoudiging van de indexering van de dotatie aan het Gemeentefonds als van de verdeling van de middelen.

De middelen die worden toegekend aan het Gemeentefonds moeten jaarlijks geïndexeerd worden met minstens 2% en dit om tegemoet te komen aan de jaarlijkse stijging van de financiële lasten van de gemeenten (waaronder de loonkost). Gedurende de periode 2006-2009 werd deze 2% verhoogd tot 3% om nog beter te kunnen beantwoorden aan de algemene financieringsbehoeften van de gemeenten. Sinds 2010 bedraagt de evolutieparameter echter terug 2% wat de lichte daling kan verklaren van de overdrachten naar de gemeenten. In 2012 bedroeg de dotatie naar het Gemeentefonds volgens de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 278 miljoen euro.

Alvorens de middelen van het Gemeentefonds worden verdeeld onder de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gebeurt er eerst een voorafname op het Gemeentefonds. Deze voorafname is een dotatie die via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) wordt doorgestort naar de OCMW's van deze gemeenten. De voorafname is sinds 2004 gelijk aan 7% van de middelen van het Gemeentefonds⁵⁹. Vanaf de begroting 2014 wordt dit een aparte basisallocatie in de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bijgevolg zal de dotatie algemene financiering dalen maar dient er ook geen voorafname meer te gebeuren op het Gemeentefonds.

2.2.3.1.2 Andere dotaties

Net als de andere twee gewesten worden ook de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gecompenseerd voor bepaalde beleidsbeslissingen van het gewest. Zo is er een compensatie voor de negatieve effecten van de verdeling van de dotatie van het Gemeentefonds en een compensatie voor de negatieve gevolgen van het nieuw plan Ruimte met Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest komt eveneens tegemoet aan gemeenten in financiële moeilijkheden. Jaarlijks wordt er 30 miljoen euro voorzien om de budgettaire toestand van de Brusselse gemeenten te verbeteren.

⁵⁸ BS 3 maart 1999.

⁵⁹ In de ordonnantie van 7 april 1998 werd een voorafname van 5% voorzien, dit percentage werd verhoogd in 2001 tot 5,5% en 2003 tot 6,5%.

De gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krijgen ook nog verschillende andere toelagen van het Gewest. Het betreft onder andere specifieke dotaties in het kader van preventie en veiligheid en verschillende subsidies voor diverse projecten van de gemeenten.

Tot slot moet ook nog vermeld worden dat de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook een dotatie krijgen van de federale overheid. Art. 46bis van de Bijzondere wet van 12 januari 1989⁶⁰ voorziet deze dotatie voor gemeenten met minstens één schepen of OCMW-voorzitter die Vlaming is. Deze dotatie bedroeg in 2012 35 miljoen euro. De stad Brussel krijgt als hoofdstad van het land eveneens van de federale overheid een speciale dotatie.

In het kader van de zesde staatshervorming en de correcte financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen de gemeenten ook aanspraak maken op onder andere een deel van de dotatie voor de taalpremies die wordt uitbetaald aan het gewest en op een deel van het bedrag voor het veiligheidsfonds – Europese toppen (via de politiezones, zie 2.4.1.1.4). Eventueel zullen de gemeenten extra middelen krijgen van het Gewest door de uitbreiding van de dode hand compensatie⁶¹ van 72% naar 100%.

2.2.4 Duitstalige Gemeenschap

Sinds 1 januari 2005⁶² is de Duitstalige Gemeenschap verantwoordelijk voor de financiering van de 9 gemeenten op haar grondgebied. Gezien het slechts over een zeer beperkt aantal gemeenten gaat en er geen overdrachten plaatsvinden naar andere lokale besturen (zo vallen provincies bijvoorbeeld onder de bevoegdheid van het Waals Gewest) bedragen de totale overdrachten in 2012 slechts 0,014% bbp. In 2006 was dit nog 0,012% bbp.

Net als bij de Vlaamse Gemeenschap zijn eveneens de overdrachten aan de gemeenten in het kader van de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs opgenomen in de totale overdrachten. De overdrachten in het kader van de lonen van het onderwijzend personeel en de werkingskosten bedragen ongeveer de helft van de totale overdrachten naar de gemeenten, namelijk 0,007% bbp in 2012.

⁶⁰ Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen (BS 14 januari 1989).

⁶¹ Deze compensatie is een vergoeding voor het verlies van onroerende voorheffing op vrijgestelde overheidsgebouwen. Voor de Brusselse gemeenten wordt deze dotatie uitbetaald aan het Gewest maar de middelen vloeien onder de vorm van diverse dotaties terug naar de gemeenten.

⁶² Zie decreet van 27 mei 2004.

Tabel 25
Evolutie van de niet-fiscale inkomensoverdrachten van de Duitstalige Gemeenschap naar de lokale overheden (in % bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Inkomensoverdrachten aan lokale overheden	0,012%	0,012%	0,012%	0,016%	0,014%	0,014%	0,014%
Niet verdeeld	0,001%	0,000%	0,000%	0,000%			
Aan provincies en gemeenten - niet verdeeld (b)					0,001%	0,000%	0,000%
Aan provincies	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Aan gemeenten	0,012%	0,012%	0,012%	0,015%	0,014%	0,014%	0,014%
Aan polders en wateringen (c)	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%			
Aan vzw's van de lokale overheden	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Aan overige lokale overheden	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
<i>P.m. overdrachten in verband met de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs (d)</i>	<i>0,006%</i>	<i>0,006%</i>	<i>0,006%</i>	<i>0,009%</i>	<i>0,008%</i>	<i>0,007%</i>	<i>0,007%</i>

Bron: Jaarverslag AGB 2012, Jaarverslag AGB 2011, Jaarverslag AGB 2010, Jaarverslag AGB 2009 & Jaarverslag AGB 2008 en INR.

- (a) Voor 2012 zijn de gegevens nog maar de afsluiting, voor de voorgaande jaren betreft het telkens de verwezenlijkingen van het betrokken jaar.
- (b) Vanaf 2010 wordt de post "niet-verdeeld" vervangen door de post "provincies en gemeenten – niet verdeeld", welke meer details bevat.
- (c) Deze post werd na 2010 niet langer meer opgenomen in het jaarverslag van de AGB.
- (d) De overdrachten inzake de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs worden ter informatie afzonderlijk weergegeven.

2.2.4.1 Overdrachten naar gemeenten

Ook bij de Duitstalige Gemeenschap kunnen de overdrachten naar de gemeenten opgesplitst worden in algemene financiering (waaronder het Gemeentefonds) die in 2012 0,007% bbp bedroeg en specifieke financiering die slechts 0,0003% bbp bedroeg.

De lichte daling van de middelen van het Gemeentefonds tussen 2009 en 2010 volgt uit de bijzondere wijze waarop het fonds werd aangepast in 2010 (zie infra).

2.2.4.1.1 Gemeentefonds

De financiering van het Gemeentefonds wordt geregeld door het decreet van 15 december 2008 ⁶³ (aangepast in 2010 en 2012) betreffende de financiering van de gemeenten en OCMW's door de Duitstalige Gemeenschap. De algemene dotatie voor de gemeenten werd in 2009 vastgelegd op 16,985 miljoen euro en moet vervolgens, met uitzondering van het jaar 2010, elk jaar aangepast worden aan de inflatie van het betrokken jaar. Net als bij het Waals Gewest kan het bedrag aangepast worden in functie van de nieuwste inflatieramingen (op basis van de Economische Begroting) en dit tot het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen definitief wordt bepaald. Het jaar 2010 vormt een uitzondering op deze regeling. De dotatie voor 2010 is gelijk aan het bedrag van 15,688 miljoen euro aangepast aan de inflatie van 2009 en verhoogd met 1,306 miljoen euro. Dit bedrag wordt vervolgens aangepast aan de inflatie van 2010 en moet dan met 2% dalen. Vanaf 2011 wordt het bedrag bekomen in 2010 opnieuw geïndexeerd. De algemene dotatie van de gemeenten bedroeg in de begroting 2012 18,7 miljoen euro.

In het geval het basisbedrag van de dotatie van het Waals Gewest ⁶⁴ aan de Duitstalige Gemeenschap wordt verhoogd, dan wordt de dotatie aan de gemeenten eveneens aangepast.

2.2.4.1.2 Andere dotaties

In hetzelfde decreet betreffende de financiering van de gemeenten en van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn door de Duitstalige Gemeenschap worden eveneens de andere dotaties opgenomen van de Gemeenschap naar de gemeenten.

Zo ontvangen de gemeenten onder andere een specifieke dotatie voor de gemeentewegen ter financiering van onder meer het onderhoud van het wegennet en infrastructuurinvesteringen in o.a. het wegennet, riolering, enz. De bedragen die de gemeenten ontvangen zijn tot en met 2023 bepaald door dit decreet en nemen elk jaar toe. De totale dotatie bedroeg in 2012 1,1 miljoen euro.

Ook ontvangen de gemeenten een dotatie ter ondersteuning van cultuur-, folklore-, sport- en vrijetijdsverenigingen alsook openbare bibliotheken. Deze dotatie was in 2009 gelijk aan 428 duizend euro en wordt sinds 2010 aangepast aan het gemiddelde inflatie van het betrokken begrotingsjaar.

⁶³ BS 27 januari 2009.

⁶⁴ Deze dotatie werd ingevoerd door het decreet van 27 mei 2004 ter financiering van de bevoegdheden die werden overgedragen aan de Duitstalige Gemeenschap.

Tot slot is er een dotatie sociale zorg die wordt verdeeld onder de OCMW's van de gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap. Deze dotatie was in 2009 gelijk aan 1,742 miljoen euro en wordt elk jaar, met uitzondering van het jaar 2010, aangepast aan de inflatie van het betrokken begrotingsjaar volgens hetzelfde mechanisme als de algemene dotatie aan de gemeenten.

2.2.5 Franse Gemeenschap

Ter aanvulling op de niet-fiscale overdrachten van het Waals Gewest wordt in Tabel 26 ook nog het overzicht gegeven van de overdrachten van de Franse Gemeenschap naar de lokale overheden. Zoals reeds aangegeven bestaan deze overdrachten hoofdzakelijk uit de overdrachten met betrekking tot de bevoegdheid onderwijs. Andere, kleinere overdrachten slaan op enkele specifieke dotaties van de gemeenschap naar de lokale besturen.

De overdrachten in het kader van onderwijs bestaan voor 90% uit bijdragen voor de lonen van het onderwijzend personeel, de overige 10% van de overgedragen middelen dienen ter financiering van de werkingskosten van het onderwijs.

Tabel 26
Evolutie van de niet-fiscale inkomensoverdrachten van de Franse Gemeenschap naar de lokale overheden (in % bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Inkomensoverdrachten aan lokale overheden	0,49%	0,49%	0,51%	0,52%	0,52%	0,49%	0,50%
Niet verdeeld	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aan provincies en gemeenten - niet verdeeld (b)					0,00%	0,00%	0,00%
Aan provincies	0,11%	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,14%
Aan gemeenten	0,38%	0,38%	0,39%	0,40%	0,40%	0,38%	0,36%
Aan polders en wateringen (c)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aan vzw's van de lokale overheden	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aan overige lokale overheden	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>P.m. overdrachten in verband met de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs (d)</i>	<i>0,47%</i>	<i>0,46%</i>	<i>0,48%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,50%</i>

Bron: Jaarverslag AGB 2012, Jaarverslag AGB 2011, Jaarverslag AGB 2010, Jaarverslag AGB 2009 & Jaarverslag AGB 2008 en INR.

- (a) Voor 2012 zijn de gegevens nog maar de afsluiting, voor de voorgaande jaren betreft het telkens de verwezenlijkingen van het betrokken jaar.
- (b) Vanaf 2010 wordt de post "niet-verdeeld" vervangen door de post "provincies en gemeenten – niet verdeeld", welke meer details bevat.
- (c) Deze post werd na 2010 niet langer meer opgenomen in het jaarverslag van de AGB.
- (d) De overdrachten inzake de gemeenschapsbevoegdheid onderwijs worden ter informatie afzonderlijk weergegeven.

2.2.6 Overdrachten van andere deeleniteiten

In zeer beperkte mate vinden er ook overdrachten plaats van de drie gemeenschapscommissies naar de lokale besturen. Gezien het over beperkte bedragen gaan en sommige elementen reeds eerder in de tekst werden aangehaald, zoals de financiering van de OCMW's in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (zie 2.2.3.1.1), wordt hier niet verder op ingegaan.

Tabel 27
Evolutie van de niet-fiscale inkomensoverdrachten van de drie gemeenschapscommissies samen naar de lokale overheden (in % bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Inkomensoverdrachten aan lokale overheden	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%

Bron: Jaarverslag AGB 2012, Jaarverslag AGB 2011, Jaarverslag AGB 2010, Jaarverslag AGB 2009 & Jaarverslag AGB 2008 en INR.

- (a) Voor 2012 zijn de gegevens nog maar de afsluiting, voor de voorgaande jaren betreft het telkens de verwezenlijkingen van het betrokken jaar.

2.3 Overdrachten van de Lokale Overheden naar de Sociale Zekerheid : de pensioenen

In dit deel wordt voornamelijk gefocust op de financiering van het pensioenstelsel voor de statutaire ambtenaren. Dit stelsel maakt immers een groot deel uit van de pensioenlast van de lokale besturen en is de voorbije jaren sterk geëvolueerd. De wijziging van dit stelsel verklaart de evolutie die werd waargenomen in de loonuitgaven van de lokale overheden (zie 1.3.1) en wordt hier in detail besproken.

De pensioenstelsels van de contractuele ambtenaren en het onderwijzend personeel en de bijdragen van de lokale besturen tot deze stelsels worden eveneens kort toegelicht.

2.3.1 Financiering pensioenen van de statutaire ambtenaren

De statutaire ambtenaren van de lokale besturen behoren voor wat betreft hun pensioen niet tot het algemeen sociale zekerheidsstelsel voor de werknemers maar hebben een eigen pensioenstelsel (het publiek stelsel) waartoe de lokale besturen bijdragen.

In wat volgt wordt de financiering van dit pensioenstelsel besproken en de belangrijke hervorming ervan.

2.3.1.1 Hervorming financieringssysteem van de pensioenen van de lokale besturen

De wet van 24 oktober 2011⁶⁵ tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provincies en plaatselijke besturen zorgde met ingang van 1 januari 2012 voor belangrijke wijzigingen in de financieringswijze van de pensioenen van de statutaire ambtenaren van de lokale besturen. Om de impact op onder meer de uitgaven van de lokale overheden voor wat betreft de pensioenen beter te verstaan, is het dan ook aangewezen om eerst het oude financieringssysteem toe te lichten en vervolgens de hervorming van dit systeem te behandelen. Daarna wordt de impact van deze hervorming op de overdrachten van de lokale besturen naar de sociale zekerheid en op de pensioenuitgaven besproken.

2.3.1.1.1 Systeem vóór de wet van 24 oktober 2011

Voor de wet van 24 oktober 2011 bestonden er maar liefst vijf verschillende pensioenstelsels voor de statutaire ambtenaren tewerkgesteld in een lokale overheid. Deze vijf stelsels, ook wel pools genoemd, worden in Tabel 28 kort samengevat.

Tabel 28
Overzicht van de vijf pensioenstelsels vóór de wet van 24 oktober 2011

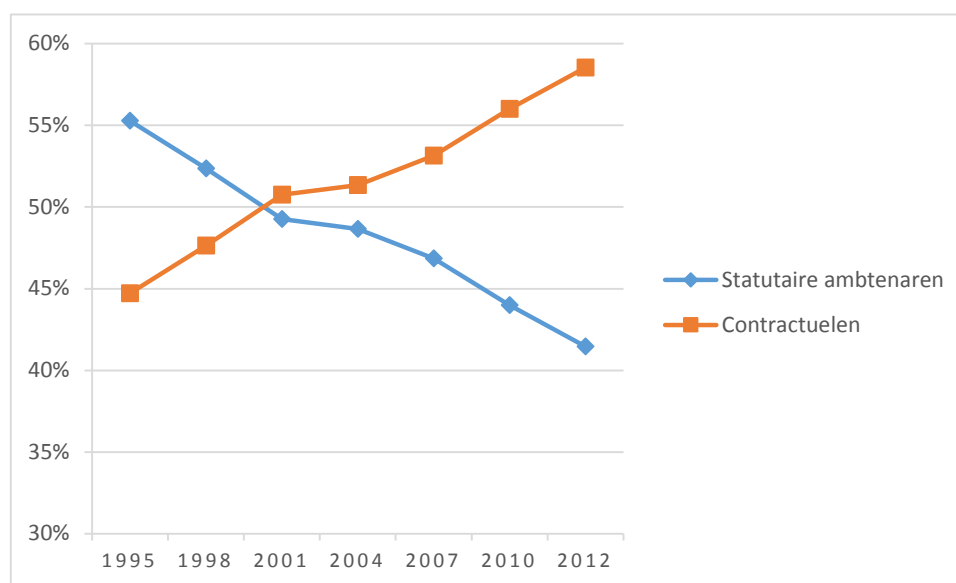
Pool 1	Pool 2	Pool 3	Pool 4	Pool 5
<i>Gemeenschappelijk pensioenstelsel van de lokale besturen</i>	<i>Stelsel van de nieuwe aangesloten bij de RSZPPO</i>	<i>Lokale besturen die zijn aangesloten bij een verzorgingsinstelling voor wat betreft pensioenen</i>	<i>Lokale besturen met een eigen pensioenfonds</i>	<i>Pensioenfondsen voor de geïntegreerde politie (sinds 1 april 2001)</i>
Bestaat uit de lokale besturen die in 1987 behoorden tot de Omslagkas der Gemeentelijke pensioenen en in datzelfde jaar werden overgeheveld naar de RSZPPO	Bevat alle nieuwe aansluiting bij het pensioenstelsel van de RSZPPO na 1987		De pensioenen worden door de betrokken lokale overheid zelf betaald	Zowel voor de federale als de lokale politie
Beheer fonds: RSZPPO	Beheer fonds: RSZPPO	Beheer fonds: erkende verzorgingsinstellingen (bv.: een verzekeringsmaatschappij)	Beheer fonds: lokaal bestuur zelf	Beheer fonds: PDOS (federale overheid)

⁶⁵ BS 3 november 2011.

Enkel pool 1 en 2 werden beheerd door de sociale zekerheid, pool 5 viel onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid. Binnen dit oude systeem waren pool 1 en 2 veruit het grootst, in 2011 waren 94% van alle lokale besturen aangesloten bij een van deze twee pools (zie bijlage 3.3).

In het oude financieringssysteem werden de twee grootste pools (nl. pool 1 & 2) gefinancierd via een repartitiesysteem, d.w.z. dat de bijdragen aan het fonds op de lonen van de actieve statutaire ambtenaren dienden ter financiering van de lopende pensioenen van de reeds gepensioneerden ambtenaren. Gezien het aantal statutaire ambtenaren de voorbije jaren echter steeds kleiner werd, o.a. door een toenemende tewerkstelling van contractuelen (zie Grafiek 12), werd de financieringsbasis van de pensioenen ook steeds kleiner. En dit terwijl het aantal pensioengerechtigde statutaire ambtenaren net steeds meer toenam als gevolg van de vergrijzing (zie Grafiek 13). Bijgevolg werd het financieringssysteem onhoudbaar ⁶⁶ en moesten er maatregelen worden genomen.

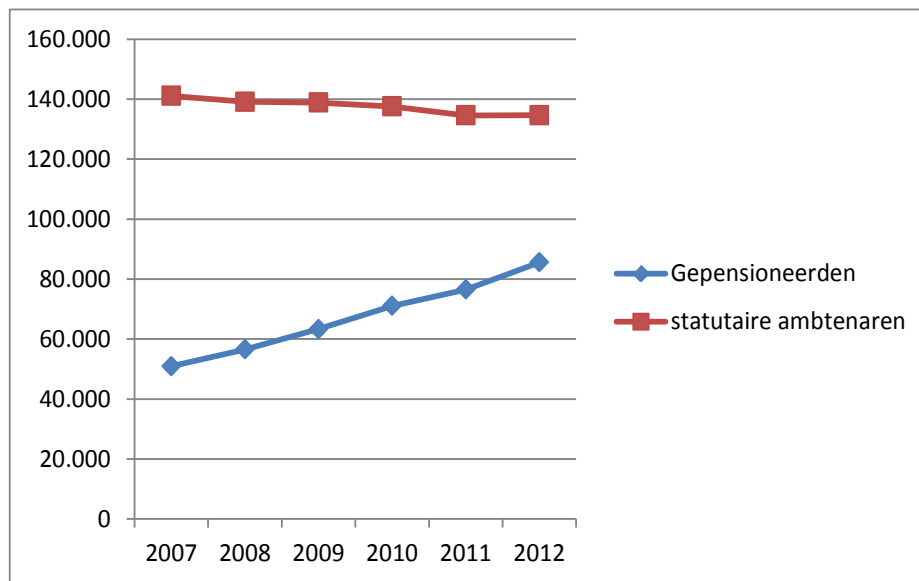
Grafiek 12
Evolutie van het aantal statutairen en contractuelen in VTE tewerkgesteld bij de lokale besturen (1995-2012)



Bron: RSZPPO – contractuele en statutaire tewerkstelling (evolutie in de lokale sector 1995-2010) en jaarverslag RSZPPO 2012.

⁶⁶ Voor andere elementen die hebben bijgedragen tot deze financieringsproblemen zie Fiche 9: “De pensioenen van de lokale ambtenaren” (Belfius).

Grafiek 13
Evolutie aantal statutaire ambtenaren en aantal gepensioneerde statutaire ambtenaren bij de lokale besturen (2007-2012)



Bron: RSZPPO.

Noot: Enkel de gegevens met betrekking op pool 1, 2, 3 en pool 5 (voor wat betreft lokale politiezones) zijn opgenomen in deze grafiek. Het aantal gepensioneerden in pool 4 is niet beschikbaar bij de RSZPPO.

Een eerste verhoging van de bijdragepercentages drong zich op (overzicht evolutie bijdragepercentages, zie Tabel 29) en ook de reserves van de RSZPPO ⁶⁷ werden ingezet. Deze maatregelen bleken echter niet voldoende om het evenwicht van het systeem te blijven garanderen, zeker gegeven het feit dat de reserves niet oneindig zijn. Bijgevolg werd er beslist over te gaan tot een grondige hervorming van het financieringssysteem van de pensioenen ten einde het evenwicht in het financieringssysteem terug te herstellen.

Gezien deze problematiek veel minder speelde voor pool 5 (politiezones), waar quasi alle personeelsleden statutaire ambtenaren zijn, was het niet nodig de bijdragevoeten van deze pool te verhogen.

⁶⁷ De reserves waar naartoe wordt verwezen zijn enerzijds het reservefonds van de lokale besturen aangesloten bij pool 1 (437,7 miljoen euro op 31/12/2011) en anderzijds andere beschikbare (niet-bestemde) reserves van de RSZPPO (305,4 miljoen euro op 31/12/2011). Deze niet-bestemde reserves bestaan uit overschotten kinderbijslag van pool 4 & 5, interesten en inhouding vakantiegeld van 1993 (zie art. 23 van de wet van 24 oktober 2011).

Tabel 29

Evolutie van de bijdragepercentages onder het oude systeem (rekening houdend met het inzetten van de reserves van de RSZPPO en inclusief werknemersbijdrage van 7,5%)

	Pool 1	Pool 2	Pool 3	Pool 4	Pool 5
2002	27,5%	27,5%			27,5%
2003	27,5%	27,5%			27,5%
2004	27,5%	27,5%			27,5%
2005	27,5%	29,5%			27,5%
2006	27,5%	32,5%			27,5%
2007	27,5%	34,5%			27,5%
2008	27,5%	34,5%			27,5%
2009	27,5%	34,5%			27,5%
2010	30,0%	37,0%			27,5%
2011	32,0%	40,0%			27,5%

Bron: "De pensioenproblematiek in de lokale besturen", Marijke De Lange (VVSG).

2.3.1.1.2 Nieuw financieringssysteem van de pensioenen

De wet tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provincies en plaatselijke besturen (24 oktober 2011) heeft geleid tot een nieuw financieringssysteem voor wat betreft de pensioenen van de statutaire ambtenaren van de lokale besturen. Deze wet heeft een impact startende vanaf het jaar 2012 en moet een einde maken aan 'het deficitaire karakter' van de pensioenregimes en dit via twee grote principes: solidariteit en responsabilisering.

2.3.1.1.2.1 *Solidariteit*

De vijf verschillende pensioenfondsen voor de lokale besturen (zie Tabel 28) worden door deze wet samengesmolten tot één fonds namelijk het gesolidariseerd pensioenfonds van de RSZPPO. Pool 5 gaat op in het eengemaakte pensioenfonds voor wat betreft de lokale politiezones, voor de pensioenen van de federale politie werd een nieuw pensioenfonds opgericht (nl. Fonds voor de pensioenen van de federale politie). Het fonds voor de federale politie staat volledig los van het gesolidariseerd pensioenfonds en blijft in het beheer van de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS). De lokale besturen die deel uitmaken van de pools 3 en 4 gingen in principe op 1 januari 2012 op in het gesolidariseerd pensioenfonds al mochten deze besturen ook weigeren om zich aan te sluiten. Een minderheid van deze lokale besturen, nl. 28 besturen op het totaal van pool 3 en 4, heeft effectief beslist om niet toe te treden tot het gesolidariseerd pensioenfonds. Deze besturen kunnen zich nog altijd op een later tijdstip aansluiten bij het eengemaakte fonds.

Een nieuw lokaal bestuur dat werd opgericht vanaf 2012 (bv.: een autonoom gemeentebedrijf) is automatisch aangesloten bij het gesolidariseerd fonds van de RSZPPO.

Met de oprichting van één, samengesmolten pensioenfonds wordt de solidariteit tussen de verschillende lokale besturen bevorderd. Deze solidariteit wordt verder bevorderd doordat elk bestuur, na een overgangperiode (2012-2016), hetzelfde basispensioenbijdragepercentage zal moeten betalen aan het fonds. Gedurende de overgangperiode zullen de bijdragepercentages echter wel nog verschillen voor de besturen die waren aangesloten bij een verschillende pool.

Het basispensioenbijdragepercentage bestaat uit een werknemersbijdrage (7,5%) en een werkgeversbijdrage en wordt berekend op de baremieke wedden en andere loonelementen die meetellen voor de berekening van het pensioen ⁶⁸. De wettelijke bijdragepercentages van de overgangperiode zijn vastgelegd in art. 18 van de wet van 24 oktober 2011. Door de inzet van de reserves van de RSZPPO (KB 13 november 2011 ⁶⁹) liggen de basisbijdragen die effectief moeten betaald worden echter lager (zie Tabel 30). Het reservefonds van pool 1 mag echter enkel worden aangewend voor een verlaging van de bijdragevoeten voor de besturen die deel uitmaakten van deze pool (zie art. 1 KB 13 november 2011) terwijl de helft niet-bestemde reserves wordt aangewend om de bijdragevoeten van alle besturen te verlagen (zie art. 2 KB 13 november 2011). Vanaf 2015 is het effectieve bijdragepercentage terug gelijk aan het wettelijke bijdragepercentage, over het reservefonds van de besturen die tot pool 1 behoorden is nog niets beslist na 2014 en de niet-bestemde reserves van de RSZPPO zullen na 2014 opgebruikt zijn.

⁶⁸ Een overzicht van de andere loonelementen kan hier worden gevonden: https://www.socialsecurity.be/portail/instructions/idmfa/apl/2008_03_n.nsf/3c5a699d138e6fa1c12566c80051b41b/e9ada388cbbbc8e2c125748800422dc3?OpenDocument.

⁶⁹ BS 18 november 2011.

Tabel 30
Overzicht wettelijk en effectieve basispensioenbijdrage voor de overgangperiode 2012-2016 (inclusief werknemersbijdrage van 7,5%)

	Pool 1		Pool 2		Pool 3 & 4 (a)		Pool 5	
	Wettelijke bijdrage	Effectieve bijdrage	Wettelijke bijdrage	Effectieve bijdrage	Wettelijke bijdrage	Effectieve bijdrage	Wettelijke bijdrage	Effectieve bijdrage
2011 (p.m.)	32,0%		40,0%				27,5%	
2012	34,0%	32,5%	41,0%	40,5%	34% of 41%	33% of 40,5%	31,0%	29,0%
2013	36,0%	34,0%	41,0%	41,0%	36% of 41%	35% of 41%	34,0%	31,0%
2014	38,0%	36,0%	41,0%	41,0%	38% of 41%	37% of 41%	37,0%	34,0%
2015	40,0%		41,0%		40% of 41%		40,0%	
2016	41,5%		41,5%		41,5%		41,5%	

Bron : art. 18 wet van 24 oktober 2011 en KB van 13 november 2011.

(a) Het eerste percentage is van toepassing op de lokale besturen van wie de pensioenbijdragevoet lager was dan 41% voor 2012, het tweede percentage geldt voor de lokale besturen waar deze bijdragevoet voor 2012 gelijk aan of hoger dan 41% was.

Vanaf 2016 moeten alle lokale besturen aangesloten bij het gesolidariseerd pensioenstelsel hetzelfde basispensioenbijdragepercentage betalen, namelijk 41,5%. Na 2016 zal het bijdragepercentage toenemen op basis van de kost van de vergrijzing (vastgesteld door de Studiecommissie voor de Vergrijzing).

2.3.1.1.2.2 *Responsabilisering*

Een belangrijk element van de wet van 24 oktober 2011 is de responsabiliseringsbijdrage. Deze responsabiliseringsbijdrage moet de pensioenlast dekken die niet kan worden gefinancierd door de basisbedragen aan het gesolidariseerd pensioenfonds. Dit moet leiden tot een duurzame financiering van de pensioenen van de lokale besturen zonder een tekort.

Het systeem van de responsabilisering werkt als volgt: lokale besturen waar de pensioenlasten hoger liggen dan de basisbijdragen die ze hebben betaald aan de RSZPPO moeten bovenop hun basisbijdrage eveneens een responsabiliseringsbijdrage betalen. Deze responsabiliseringsbijdrage wordt berekend door de toepassing van een responsabiliseringscoëfficiënt (die wordt bepaald door de RSZPPO) op het verschil tussen de individuele pensioenlasten en de betaalde basisbijdragen (incl. alternatieve financiering⁷⁰). Voor 2012 werd deze coëfficiënt door de RSZPPO vastgelegd op 50%, deze coëfficiënt kan in de komende jaren verhogen zoals is voorzien de wet van 24 oktober 2011. M.a.w. indien de individuele pensioenlasten hoger zijn dan de betaalde basisbijdrage dan moet het bestuur in kwestie ook nog 50% van dit verschil betalen aan de RSZPPO voor wat betreft het jaar 2012.

Belangrijk is dat lokale besturen die geen statutaire ambtenaren meer in dienst hebben, en dus niet meer bijdragen aan het gesolidariseerd fonds, eveneens een responsabiliseringsbijdrage moeten betalen voor hun gepensioneerde statutaire ambtenaren die ten laste zijn van het gesolidariseerd pensioenfonds. Deze bijdrage zal gelijk zijn aan de kost van de rust- en overlevingspensioenen van deze gepensioneerde ambtenaren voor het betrokken jaar. Met andere woorden deze lokale besturen worden volledig geresponsabiliseerd, de responsabiliseringscoëfficiënt is hier niet van tel, en moeten dus hun pensioenlast 100% zelf financieren.

Net als bij de basispensioenbijdrage zal ook de effectieve responsabiliseringscoëfficiënt in de periode 2012-2014 lager liggen dan 50% en dit dankzij het aanwenden van de andere helft van de niet-bestemde reserves van de RSZPPO (zie supra). Tabel 31 geeft een overzicht van de responsabiliseringscoëfficiënt tot 2015.

⁷⁰ Zie art. 10 wet van 24 oktober 2011 voor de andere ontvangsten van het gesolidariseerd pensioenfonds (buiten de werknemers- en werkgeversbijdragen) die onder deze alternatieve financiering vallen.

Tabel 31
Overzicht wettelijke en effectieve responsabiliseringsbijdrage voor de
periode 2012-2015

	Responsabiliseringsbijdrage	
	Bepaald door RSZPPO	na toepassing reserves
2012	50%	40,61%
2013 (a)	50%	41,49%
2014 (a)	50%	42,55%
2015 (a)	50%	

Bron: RSZPPO.

(a) De responsabiliseringsbijdrage kan, zoals voorzien in de wet, verhogen (zie supra).

Anders dan de basisbijdragen worden de responsabiliseringsbijdragen pas het jaar nadien definitief bepaald en vastgelegd. Met andere woorden: lokale besturen die een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn voor het jaar 2012 moesten deze slechts in 2013 betalen. Volgens een simulatie van de RSZPPO zouden 40% van de lokale besturen van pool 1 deze responsabiliseringsbijdrage moeten betalen en alle besturen van pool 2 (met uitzondering van één). De totale responsabiliseringsbijdrage, die in 2013 moest betaald worden, bedroeg voor het jaar 2012 151,9 miljoen euro (bron: RSZPPO).

De responsabiliseringscoëfficiënt voor het jaar 2013 wordt pas in de loop van 2014 bepaald na het afsluiten van de rekeningen van 2013.

2.3.1.1.2.3 Regularisatiebijdrage en 'pensioenboete'

Om te vermijden dat het nieuwe financieringssysteem voor de pensioenen terug financieel onhoudbaar wordt, werden twee belangrijke elementen in de wet geïntroduceerd: de regularisatiebijdrage en de pensioenboete.

De regularisatiebijdrage moet betaald worden door een lokaal bestuur die hun contractanten pas na vijf jaar vast benoemen. De bijdrage is gelijk aan het verschil tussen pensioenbijdragen in de privésector en de basispensioenbijdragen aan het gesolidariseerd pensioenfonds. Gezien het systeem inging op 1 januari 2012 en de eerste vijf jaar zijn vrijgesteld, zal deze bijdrage pas ten vroegste in 2017 moeten worden betaald. Het doel van de regularisatiebijdrage is het vermijden van laattijdige benoemingen.

De aansluiting van een lokaal bestuur aan het gesolidariseerd pensioenfonds is definitief en onherroepelijk. Om te vermijden dat lokale besturen die omwille van privatisering of herstructurering uit het gesolidariseerd fonds treden ten laste zouden vallen van de nog aangesloten besturen werd de pensioenboete (zie art. 24 en 25 van wet van 24 oktober 2011) voorzien voor de statutairen die worden overgeheveld naar een andere entiteit (welke niet is aangesloten bij het gesolidariseerd pensioenfonds).

2.3.1.2 Impact hervorming op de overdrachten naar de sociale zekerheid en de pensioenuitgaven

Enerzijds heeft de hervorming van het financieringsstelsel van de pensioenen van de statutaire ambtenaren een invloed gehad op de overdrachten tussen de lokale overheid en de sociale zekerheid. En anderzijds is er ook een impact van de hervorming op de uitgaven voor de pensioenen die werden uitbetaald door de verschillende actoren. Beide elementen worden hieronder besproken.

2.3.1.2.1 Impact op bijdragen van de lokale besturen naar de sociale zekerheid

De bijdragen van de lokale besturen naar de sociale zekerheid zijn ruimer dan enkel en alleen de overdrachten naar de RSZPPO in het kader van het pensioenfonds. De overdrachten bestaan ook voor een zeer beperkt deel uit bijdragen voor o.a de kinderbijslag en de gezondheidszorg. Tabel 32 geeft het totaal weer van deze bijdragen die de lokale besturen betalen aan de RSZPPO voor zowel hun statutaire als hun contractuele ambtenaren.

Tabel 32
Evolutie van de sociale bijdragen van de lokale overheden aan de sociale zekerheid en de verzorginstellingen (in miljoen euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Betaald aan de overheid (a)	1.300,4	1.506,6	1.524,8	1.689,7	1.751,0	1.815,8	1.913,6	2.063,9	2.225,0	2.356,3	2.773,3
in % bbp	0,48%	0,55%	0,52%	0,56%	0,55%	0,54%	0,55%	0,61%	0,63%	0,64%	0,74%
Betaald aan andere sectoren (voormalige Pool 3)	304,9	326,4	302,1	329,7	277,0	280,8	306,0	320,8	380,0	396,7	200,0
in % bbp	0,11%	0,12%	0,10%	0,11%	0,09%	0,08%	0,09%	0,09%	0,11%	0,11%	0,05%

Bron: Nationale Rekeningen 2012.

- (a) Tot en met 2011 zijn dit de overdrachten van de lokale besturen die deel uitmaakten van pool 1, 2 & 5. Vanaf 2012 zijn dit de overdrachten van de lokale besturen die deel uitmaken van het gesolidariseerd pensioenfonds.

De sterke stijging die wordt opgetekend in 2012 (+17,7%) is te wijten aan twee elementen die verband houden met de wet van 24 oktober 2011. Enerzijds is er, door het ontstaan van het gesolidariseerd pensioenfonds (zie 2.3.1.1.2), een toename van de sociale bijdragen naar de sociale zekerheid gezien de lokale besturen die voorheen deel uitmaakten van de voormalige pool 3 & 4 vanaf 2012 ook bijdragen betalen aan de RSZPPO (en dit voorheen niet deden voor wat betreft pensioenen). Vandaar dat in Tabel 32 dan ook een daling wordt waargenomen van de bijdragen die betaald zijn aan andere sectoren. Dit zijn de overdrachten van de lokale besturen die voorheen deel uitmaakten van pool 3, deze pool is nog niet volledig verdwenen gezien enkele besturen hebben geopteerd om onder het oude regime voort te werken. Lokale besturen die voorheen deel uitmaakten van pool 4 en nu onder het gesolidariseerd pensioenfonds vallen, betalen in 2012 voor het eerst bijdragen aan de RSZPPO voor de pensioenen van hun statutaire ambtenaren.

Door deze verschuiving van lokale besturen (ex-pool 3 & 4) naar het gesolidariseerd pensioenfonds treedt er in 2012 een breuk op in de reeks overdrachten betaald aan de overheid. De overdrachten voor het jaar 2012 zijn dus niet meer vergelijkbaar met deze van voorgaande jaren.

Anderzijds is de toename van de bijdragen ook deels te verklaren door de stijging van de basisbijdragepercentages (zie Tabel 33) welke de overdrachten in het kader van pensioenen bepalen. De stijging van de basisbijdragepercentages is in 2012 nog zeer beperkt, maar deze percentages zullen verder stijgen in de komende jaren om 41,5% te gaan bedragen in 2016. Bijgevolg kan dan ook verwacht worden dat er in de komende jaren een (sterke) stijging waar te nemen zal zijn in de overdrachten van de lokale besturen naar de sociale zekerheid.

De impact van de nieuwe responsabiliseringsbijdrage die bepaalde lokale besturen moeten betalen, kan nog niet worden weergegeven gezien deze bijdrage pas in 2013 voor de eerste maal moest worden betaald. Ook de responsabiliseringsbijdrage zal er mee voor zorgen, gecombineerd met de stijging van de bijdragepercentages, dat de overdrachten van de lokale overheden naar de sociale zekerheid in de nabije toekomst zullen toenemen.

2.3.1.2.2 Impact op de pensioenuitgaven

Door de invoering van de wet van 24 oktober 2011 nemen de pensioenen die worden uitbetaald door de RSZPPO sterk toe in 2012 (+28,9%). Dit heeft in grote mate niets te maken met een plotse en sterke toename in het aantal gepensioneerde statutaire ambtenaren maar is eigenlijk een verschuiving van pensioenuitgaven naar de RSZPPO als gevolg de oprichting van het gesolidariseerd pensioenfonds (zie 2.3.1.1.2). Vanaf 1 januari 2012 is de RSZPPO immers verantwoordelijk voor de uitbetaling van de pensioenen van de voormalige pools 1, 2 & 5 en in belangrijke mate van de voormalige pools 3 & 4 terwijl ze tot en met 2011 enkel verantwoordelijk was voor de pensioenuitgaven van pools 1 & 2.

Tegenover de sterke toename van de pensioenuitgaven van de RSZPPO staat dan ook daling van pensioenuitgaven bij andere actoren (zie Tabel 33). Zo dalen de pensioenuitgaven voor de politie (voormalige pool 5) substantieel in 2012. Het totaal van de pensioenen dat is uitbetaald door de lokale overheden is niet gedaald, omwille van de stijging van de pensioenen voor onderwijs welke worden gefinancierd door de federale overheid (en niet onder de hervorming van 24 oktober 2011 valt, zie 2.3.2). Indien er echter wordt gekeken naar de opsplitsing van dit bedrag dan zien we dat de pensioenen die effectief worden uitbetaald door de lokale overheden zelf, welke onder meer de voormalige pool 4 bevatten, licht dalen.

Gegevens met betrekking tot pool 3 hebben we niet kunnen uitzuiveren voor wat betreft de lokale overheden.

Met andere woorden is de plotse toename van de pensioenuitgaven voor de RSZPPO ook hier in feite een breuk in de statistische reeks omwille van het invoege treden van het nieuw financieringssysteem voor de pensioenen. De vergelijking van de pensioenuitgaven voor 2012 met de voorgaande jaren is dan ook niet mogelijk.

Tabel 33
Evolutie van de uitbetaalde pensioenen (in miljoen euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensioenen betaald door RSZPPO (a)	527,8	566,6	585,8	778,4	837,4	864,9	999,7	1.159,1	1.316,9	1.406,4	1.812,7
in % bbp	0,20%	0,21%	0,20%	0,26%	0,26%	0,26%	0,29%	0,34%	0,37%	0,38%	0,48%
Pensioenen betaald door het pensioenfonds van de geïntegreerde politie (b)	25,8	55,0	83,5	113,0	147,4	182,6	226,2	266,0	301,2	349,4	150,6
in % bbp	0,01%	0,02%	0,03%	0,04%	0,05%	0,05%	0,07%	0,08%	0,08%	0,09%	0,04%
Pensioenen betaald door de lokale overheden	895,3	925,4	979,6	930,5	1.124,5	1.228,5	1.268,1	1.305,5	1.334,8	1.422,5	1.470,5
in % bbp	0,33%	0,34%	0,34%	0,31%	0,35%	0,37%	0,37%	0,38%	0,38%	0,39%	0,39%
<i>waarvan pensioenen onderwijs gefinancierd door FO</i>	590,3	622,1	667,4	715,1	766,8	818,3	881,6	941,6	980,5	1.043,8	1.105,2
<i>Waarvan mandatarissen en Pool 4 (c)</i>	305,0	303,3	312,2	215,4	357,7	410,2	386,5	363,9	354,3	378,7	365,3

Bron: Nationale Rekeningen 2012.

- (a) Tot en met 2011 waren dit de pensioenuitgaven voor pool 1 en 2, vanaf 2012 zijn dit de pensioenuitgaven voor het gesolidariseerd pensioenfonds;
- (b) Tot en met 2011 waren dit de pensioenuitgaven voor pool 5, vanaf 2012 is het deel van de lokale politie overgegaan in het gesolidariseerd pensioenfonds en bevat deze post enkel nog de pensioenuitgaven van de federale politie (Fonds voor de pensioenen van de federale politie, zie supra);
- (c) Vanaf 2012 is een deel van de pensioenuitgaven voor pool 4 opgegaan in het gesolidariseerd pensioenfonds.

2.3.2 Pensioenen onderwijzend personeel

De pensioenen van het gesubsidieerd gemeentelijk en provinciaal onderwijs komen ten laste van de federale Staatskas (PDOS) en verhogen dus met andere woorden niet de pensioenlast die de gemeenten moeten dragen (zie eveneens Tabel 33). De hervorming van het financieringssysteem voor de pensioenen van de statutaire ambtenaren van de lokale besturen had dan ook geen impact op de pensioenen voor het onderwijzend personeel.

Hoewel deze pensioenen worden uitbetaald door de federale overheid, rekent het INR deze toch toe als een uitgave op de rekeningen van de lokale overheden. Er is echter geen impact op het saldo gezien hetzelfde bedrag door het INR eveneens wordt toegerekend op ontvangstenzijde als een overdracht van de federale overheid naar de lokale overheden. Volgens de HRF-definitie worden de pensioenen van het onderwijzend personeel weldegelijk beschouwd als een uitgave van de federale overheid.

2.3.3 Pensioenstelsel voor contractuele ambtenaren

Voor niet-benoemde personeelsleden dragen de lokale besturen ook bij tot de financiering van de pensioenen. In tegenstelling tot de statutaire personeelsleden behoren de contractuele personeelsleden wel tot het algemeen sociale zekerheidsstelsel van de werknemers (privésector) voor wat betreft hun pensioen. Dit houdt in dat er een werknemersbijdrage verschuldigd is van 7,5% en een werkgeversbijdrage van 8,86% op het loon voor de financiering van de pensioenen.

Dit is beduidend minder dan wat de lokale besturen moeten bijdragen tot het pensioenstelsel van hun statutaire ambtenaren (zie Tabel 29 & Tabel 30). Onder meer deze lagere bijdrage tot de financiering van de pensioenen heeft ertoe geleid dat de lokale besturen over de jaren heen steeds meer contractuele personeelsleden zijn gaan aanwerven (evolutie zie Grafiek 12).

Gezien het pensioen van een contractuele ambtenaar beduidend lager kan liggen dan dat van een statutaire ambtenaar⁷¹, voorzien steeds meer lokale besturen een aanvullend pensioen voor hun contractuelen om deze discriminatie (deels) weg te werken. Dit aanvullend pensioen behoort tot de tweede pensioenpijler en neemt de vorm aan van een groepsverzekering. Hoewel er nog geen wettelijk kader is, heeft de RSZPPO het initiatief genomen tot een groepsverzekering bij Ethias waar de lokale besturen zich vrij kunnen bij aansluiten. De bijkomende werkgeversbijdrage tot de tweede pijler (bovenop de bijdrage tot het algemeen sociale zekerheidsstelsel) moet minimaal 1% en mag maximaal 6% bedragen.

⁷¹ Zo wordt het pensioen van een contractuele ambtenaar berekend op het loon over de gehele carrière terwijl voor de berekening van het pensioen van een statutaire ambtenaar slechts de wedde van de laatste 5 of 10 jaar van zijn carrière meetelt. Daarnaast is het pensioen van de contractuele ambtenaar afhankelijk van zijn gezinssituatie terwijl dit niet het geval is bij een statutaire ambtenaar. Ten slotte geldt eveneens dat het pensioen van een statutaire ambtenaar wordt verhoogd indien het loon van de actieve statutaire ambtenaren (door indexering of loononderhandelingen) wordt verhoogd. Deze perequatie is niet van toepassing op het pensioen van contractuele ambtenaren (en bij uitbreiding op het stelsel van de pensioenen van werknemers).

2.4 Financiering van de politiezones

Het huidige systeem van de lokale politiezones is operationeel geworden in 2002 nadat de politiehervorming had geleid tot de oprichting van de federale politie en de lokale politie (wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus⁷²). Momenteel zijn er 195 lokale politiezones die ofwel operationeel zijn in één gemeente of in meerdere gemeenten.

Net als de gemeenten hebben de politiezones een gewone begroting en een buitengewone begroting. De gewone begroting van de politiezones, voor de recurrente ontvangsten en uitgaven, moet elk jaar in evenwicht of in overschot zijn⁷³. Dit evenwicht wordt gerealiseerd dankzij de dotatie die de politiezones ontvangen van de gemeenten (zie 2.4.1.2). Daarnaast dient de buitengewone begroting voor de investeringen van de politiezones en de financiering ervan (via leningen, aanwenden van reserves, enz.).

Hoewel de politiezones een gewone begroting in evenwicht moeten voorleggen is er toch de voorbije jaren een ESR-tekort geconstateerd (zie Tabel 12). Dit tekort is te verklaren door twee factoren.

Eenzijds vloeit dit tekort deels voort uit de buitengewone begroting van de lokale politiezones. De investeringsuitgaven mogen immers gefinancierd worden met schuld of via het aanwenden van reserves wat leidt tot een financieringstekort in de ESR-rekeningen (zie 1.2.2).

⁷² BS 5 januari 1999.

⁷³ Artikel 33 van de wet van 7 december 1998 en artikel 252 van de nieuwe gemeentewet stellen immers dat de gewone begroting van een politiezone geen tekort of fictief overschot mag hebben.

Anderzijds blijkt dat er in 2010 een ESR-correctie werd uitgevoerd met betrekking tot de lonen. De politiezones betalen sinds 2010 het loon van december pas uit in januari van het volgend jaar. Op basis van een rondzendbrief van de federale overheid moeten de politiezones het loon van december jaar t-1 in hun begroting echter boeken bij de uitgaven van de vorige dienstjaren en dus niet bij de uitgaven van jaar t. Bijgevolg staan er slechts 11 maanden loon in de gewone begroting van het dienstjaar t terwijl voor het opstellen van de rekeningen van de politiezones van het jaar t rekening wordt gehouden met de 12 maanden loon. Normaal gebeurt reeds bij het bepalen van de rekeningen van de politiezones (welke voor het INR de basis vormt voor het bepalen van de ESR-rekening politiezones) de correctie met betrekking op de lonen. In 2010 moest er echter wel een ESR-correctie gebeuren doordat als gevolg van de invoering van het nieuwe systeem de rekening 2010 slechts 11 maanden loon bevatte (het loon van december 2009 werd effectief in 2009 uitbetaald).

In dit deel worden zowel de gewone ontvangsten als de gewone uitgaven van de politiezones bestudeerd om een globaal beeld te kunnen vormen van hun financiële situatie.

2.4.1 Gewone ontvangsten

De belangrijkste inkomstenbron voor de politiezones zijn de overdrachten die ze krijgen van enerzijds de federale overheid en anderzijds van de gemeenten. Volgens de studie van Belfius⁷⁴ vertegenwoordigen deze overdrachten maar liefst 98,8% van de totale (gewone) ontvangsten van de politiezones. Deze ontvangsten worden verder aangevuld met ontvangsten uit prestaties (bv.: vergoeding voor bepaalde diensten van de politie) en opbrengsten van beleggingen.

Gezien de politiezones bijna volledig afhankelijk van andere overheden voor wat betreft haar financiering, wordt er in dit deel verder ingegaan op de overdrachten van de federale overheid en de gemeenten.

Tabel 34 geeft een overzicht van de evolutie van deze overdrachten voor de periode 2002-2012. Dit overzicht is slechts een indicatie van de overdrachten die de lokale politiezones ontvangen van andere overheden. De gemeentedotatie is slechts een raming en niet alle federale dotaties werden in rekening gebracht (zie infra). Er volgt duidelijk uit de tabel dat de gemeentedotatie de belangrijkste financieringsbron is van de lokale politiezones.

⁷⁴ Lokale Financiën: Financiën van de politiezones (december 2012).

Tabel 34
Evolutie van de federale dotaties en de gemeentedotatie naar de lokale politiezones
(in miljoen euro en in % bbp)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gemeentedotatie (a)	1.164,1	1.233,7	1.250,4	1.261,6	1.258,8	1.340,5	1.365,8	1.438,1	1.471,9	1.516,1	1.586,8
Federale dotaties (b)	406,9	655,9	695,3	743,2	767,6	783,5	858,4	845,4	830,5	857,8	925,9
TOTAAL	1.571,0	1.889,6	1.945,7	2.004,8	2.026,3	2.124,0	2.224,2	2.283,5	2.302,4	2.374,0	2.512,7
in % bbp	0,58%	0,68%	0,67%	0,66%	0,64%	0,63%	0,64%	0,67%	0,65%	0,64%	0,67%

Bron: Eigen berekeningen op basis van Tabel 35, Tabel 36, Tabel 37 en Tabel 38.

(a) De gemeentedotatie is een raming (zie 2.4.1.2).

(b) De federale dotaties zijn onvolledig, o.a. de sociale toelage II ontbreekt (zie 2.4.1.3).

2.4.1.1 Federale dotaties

De federale middelen die jaarlijks worden uitbetaald aan de politiezones, kunnen worden opgesplitst in twee delen: de federale toelage en de sociale toelage. Daarnaast krijgen de lokale politiezones ook nog middelen uit het verkeersveiligheidsfonds en enkele kleinere specifieke dotaties. Deze federale dotaties worden kort besproken.

2.4.1.1.1 Federale toelage aan politiezones

De federale toelage moet gezien worden als een verzamelaar voor verschillende dotaties die de federale overheid betaalt aan de politiezones. In de Algemene Toelichting van de federale begroting wordt elk jaar het totaal van deze dotaties weergegeven ⁷⁵. Tabel 35 geeft een overzicht van dit totaal voor de periode 2002-2012.

Tabel 35 :
Evolutie van de federale toelage (in miljoen euro en % bbp)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Federale dotaties	363,8	565,7	563,2	594	598,7	605,6	690,4	660,8	644,9	668,0	726,7
in % bbp	0,14%	0,20%	0,19%	0,20%	0,19%	0,18%	0,20%	0,19%	0,18%	0,18%	0,19%

Bron: Algemene toelichting federale begroting 2014 en federale begroting 2009, INR.

⁷⁵ Zie derde deel hoofdstuk 4: De budgettaire gevolgen van de betrekkingen tussen de federale overheid en de andere overheden (afdeling 3).

De federale financiering van de politiezones bestaat hoofdzakelijk uit een basisdotatie (640 miljoen euro in 2012). Deze basisdotatie moet de werkingskosten, beheerskosten en investeringskosten van de lokale politie dekken. Daarnaast moet ze ook dienen voor het dekken van de bezoldigingskosten van het personeel van de voormalige rijkswacht ⁷⁶ en het administratief en logistiek personeel dat na de politiehervorming van 2002 in de lokale politie werd geïntegreerd.

Deze dotatie wordt op basis van de KUL-norm⁷⁷ verdeeld en dit door aan elke politiezone het bedrag uit te betalen dat gelijk is aan de forfaitaire dotatie (17.058,5 euro in 2002 ⁷⁸) per lokale politieambtenaar vermenigvuldigd met de KUL-norm van de politiezone. De toepassing van deze werkwijze was een grondige herziening van de verdeling van de middelen en leidde tot politiezones die winst deden (bv.: indien ze in realiteit een kleiner personeelsbestand hadden dan wat volgens de KUL-norm vereist is) ten opzichte van de situatie voor de hervorming en zones die duidelijk verlies deden. Deze politiezones kunnen worden opgedeeld in drie winstgevende situaties en drie verlieslatende situaties (zie bijlage 3.4).

De zones in de meest ongunstige situatie (situatie 2 en 6), met name waar de nieuwe federale toelage onvoldoende is voor de financiering van de werkelijke kosten ongeacht ze berekend werd met de KUL-norm of het reële personeelsbestand, kregen extra steun via een solidariteitsmechanisme. Deze steun is echter wel gekoppeld aan twee parameters, namelijk de financiële draagkracht van de politiezone (belastbaar inkomen per inwoner van de politiezone) en de inspanningen die de zones in het verleden hebben gemaakt op politievlak (bepaald via de politiebegroting per inwoner en volgens de verstedelijkingsgraad) ⁷⁹. Zo kregen de 'armste' politiezones onmiddellijk volledige steun, terwijl de andere zones eerst eigen inspanningen moesten leveren (getoetst via de politiebegroting per inwoner) alvorens in aanmerking te komen voor solidariteit.

⁷⁶ Met name de 7.539 gewezen rijkswachters die als gevolg van de politiehervorming deel zijn gaan uitmaken van de lokale politie.

⁷⁷ De KUL-norm is een verdeelsleutel die volgde uit wetenschappelijk onderzoek waarbij op basis van objectieve parameters wordt bepaald wat de politiecapaciteit zou moeten zijn van een gemeente. De KUL-norm per politiezone is gelijk aan de som van de KUL-norm per gemeente die deel uitmaakt van de zone.

⁷⁸ Zie KB van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage (BS 13 augustus 2002). Dit forfaitair bedrag wordt jaarlijks aangepast aan de reële evolutie van de gezondheidsindex (zie infra).

⁷⁹ Voor een uitvoerige bespreking zie 'De financiën van de politiezones' Belfius 2002.

Deze solidariteit wordt deels bekostigd door de dotatie van de politiezones die zich in de winstgevende situaties (met name situatie 1 en 3) bevinden en de federale overheid. De bedoeling was de solidariteit af te bouwen op 12 jaar tijd maar dit werd tijdelijk bevroren waardoor de afbouw vertraging heeft opgelopen.

Om rekening te houden met de bijzonderheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en haar hoofdstedelijke functie, bevat de basisdotatie ook nog een speciale toelage voor de politiezones van Brussel ⁸⁰.

De basisdotatie wordt jaarlijks geïndexeerd (aanpassing aan de gezondheidsindex) in de federale begroting. Naar aanleiding van de begrotingscontrole wordt de basisdotatie aangepast aan de werkelijke gezondheidsindex. Deze aanvullende indexatie wordt toegekend via een KB en is gelijk aan het verschil tussen het bedrag van de initiële begroting en het bedrag dat wordt bekomen indien de werkelijke index wordt gebruikt.

Bij deze basisdotatie horen nog twee aanvullende dotaties, namelijk de algemene aanvaardbare meerkost en de aanvaardbare meerkost voor gemeenten met een veiligheidscontract. Deze twee dotaties zijn er gekomen toen bleek dat de politiehervorming meer reële kosten met zich mee bracht dan initieel verwacht en dat met deze meerkost geen rekening werd gehouden in de basistoelage.

Bijgevolg werd beslist dat er een grondige studie moest komen om de reële impact van de kosten van de politiehervorming na te gaan. Daarna kregen de politiezones ook de kans om individueel een dossier in te dienen ⁸¹ bij de FOD Binnenlandse Zaken indien deze zones van mening waren dat met bepaalde objectieve elementen niet voldoende werd rekening gehouden bij het bepalen van hun definitieve financiering. Op basis van deze dossiers en de studie werd vervolgens beslist een algemene aanvullende toelage 'aanvaardbare meerkost' toe te kennen aan de politiezones. Deze algemene toelage wordt toegekend aan politiezones die aan één of meer criteria voldoen die werden vastgelegd. Deze criteria zijn: de politiezone is een grenszone, de politiezone bestaat uit vijf of meer gemeenten, de oppervlakte van de politiezone is 1,5 keer groter dan het nationaal gemiddelde of de politiezone heeft een uitsluitend plattelandskarakter.

⁸⁰ Deze toelage is verschillend van het deel van de middelen die de Brusselse politiezones krijgen van het veiligheidsfonds in het kader van Europese toppen (zie 2.4.1.1.4).

⁸¹ Art. 7 van het KB van 2 augustus 2002 tot toekenning van de definitieve federale basistoelage voorzag de mogelijkheid om dit te doen.

Toen bleek dat bepaalde politiezones nog steeds financiële moeilijkheden hadden na de algemene aanvullende toelage besliste de federale overheid ook een tweede aanvullende toelage in het kader van de meerkost uit te keren, maar enkel na het afsluiten van een specifiek politiecontract tussen de betreffende zone en de federale overheid. Deze politiecontracten hebben als doel bijzondere probleemsituaties in de politiezone op te lossen.

Beide dotaties “aanvaardbare meerkost” worden jaarlijks geïndexeerd en bedroegen samen 50,7 miljoen euro in 2012.

Sinds 2012 bevat de federale toelage ook de dotatie aan de lokale politiezones voor de toepassing van de Salduz-wet ⁸². Deze dotatie bedroeg in 2012 2 miljoen euro.

2.4.1.1.2 Sociale toelage

Naast de federale toelage voorziet de federale overheid ook een sociale toelage. Deze toelage kan worden opgesplitst in twee elementen: de sociale toelage I en de sociale toelage II.

2.4.1.1.2.1 Sociale toelage I

De federale staat dekt via haar basisdotatie reeds de extra kosten die de overheveling van de rijkswachters naar de lokale politie met zich meebracht op vlak van bezoldigingen. Om deze kosten niet verder te doen oplopen voor de lokale politiezones (en de gemeenten) werd ook besloten dat de werkgeversbijdragen op het loon van deze voormalige rijkswachters ten laste zou komen van de federale overheid.

De sociale toelage I moet de volgende werkgeversbijdragen dekken:

- voor gezondheidszorg;
- voor het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten;
- voor de kinderbijslag;
- voor beroepsziekten;
- voor loonmatiging;

⁸² Wet van 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan (BS 5 september 2011).

- voor de pensioenen;
- voor arbeidsongevallen;
- en voor de sociale dienst van de politie.

De federale staat betaalt deze bijdragen, via een voorafname op de btw-ontvangsten, rechtsreeks aan de RSZPPO. Deze laatste vermindert dan de bijdragen die de politiezones verschuldigd zijn aan de RSZPPO en dit volgens hun aandeel in de sociale toelage I. Het aandeel van een politiezone werd in 2012 als volgt bepaald: 50% op basis van de KUL-norm en 50% volgens de looncoëfficiënt van augustus 2002⁸³. Deze verdeelsleutel moet geleidelijk aan evolueren tot een verdeling die 100% gebaseerd is op de KUL-norm en dit door elk jaar 5% meer van de toelage te verdelen volgens de KUL-norm (ter info: verdeelsleutel 2003 = 10% KUL-norm en 90% looncoëfficiënt).

Ook op de sociale toelage I is het solidariteitsmechanisme (zie 2.4.1.1.1) van toepassing.

Tabel 36 geeft de evolutie weer van deze sociale toelage gedurende de periode 2002-2012. De toelage wordt elk jaar, conform de begrotingsrichtlijnen, geïndexeerd.

Tabel 36
Evolutie van de sociale toelage I (in miljoen euro en in % bbp)

	2002 (a)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sociale toelage I	43,1	90,2	90,2	91,5	93,3	94,7	97,4	99,4	99,4	101,0	107,3
in % bbp	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%

bron: KB's van 26/02/2003, 06/01/2003, 05/12/2004, 01/04/2006, 23/11/2006, 19/11/2007, 24/12/2008, 25/01/2010, 29/10/2010, 28/12/2011 en 27/12/2012.

(a) In 2002 werden de lasten van de pensioenbijdrage buiten beschouwing gelaten.

Vanaf het jaar 2012 wordt ook rekening gehouden met de pensioenhervorming voor wat betreft de politiezones (zie paragraaf 2.3). De hogere bijdragen die moeten betaald worden als gevolg van deze hervorming (zie Tabel 30) worden voor wat betreft het gedeelte werkgeversbijdrage⁸⁴ op de lonen van de voormalige rijkswachters volledig ten laste genomen door de federale overheid. Dit betekent dus dat de sociale toelage I over de komend jaren sneller zal toenemen gezien de werkgeversbijdrage voor pensioenen zal evolueren van 21,5% in 2012 tot 34% in 2016.

⁸³ De looncoëfficiënt is gelijk aan de verhouding tussen de weddemassa van het aantal overgehevelde federale politiemensen naar een bepaalde lokale politiezone en de totale weddemassa van alle overgehevelde federale politiemensen.

⁸⁴ De werkgeversbijdrage is gelijk aan de totale bijdrage – de werknemersbijdrage (7,5%).

2.4.1.1.2.2 Sociale toelage II

Als gevolg van de politiehervorming ontstond een nieuw eengemaakt politiestatuut met nieuwe toelagen, premies en vergoedingen waar ook werkgeversbijdragen op verschuldigd zijn⁸⁵. Vaak betreft het sociale bijdragen op toelagen die voorheen niet onderworpen waren aan de sociale zekerheid, maar omwille van het nieuw statuut wel worden onderworpen aan de sociale zekerheid⁸⁶. Met andere woorden: de politiehervorming heeft geleid tot een stijging van de sociale werkgeversbijdragen die verschuldigd zijn door de politiezones.

Om de kosten te beperken heeft de federale overheid besloten de sociale zekerheidsbijdragen op deze toelagen, premies en vergoedingen voor de lokale politiezones te beperken tot de bijdragen die verschuldigd waren voor het jaar 2000 (voor de hervorming). Alle kosten boven het bedrag verschuldigd in 2000 (het plafondbedrag) worden door de federale staat gedragen. Met andere woorden is de sociale toelage II een toelage die de sociale meerkosten van de politiehervorming moet dekken. Elk jaar bepaalt de RSZPPO het plafondbedrag dat door de politiezones verschuldigd is en dit via een indexatie van het bedrag dat de lokale politiezones verschuldigd waren in 2000.

Analoog aan de sociale toelage I is het de bedoeling dat de federale staat de meerkosten direct aan de RSZ – globaal beheer werknemers betaalt en dit via alternatieve financiering (voorafname op de btw-ontvangsten). Hoewel de federale overheid zich verbonden heeft tot het dekken van de reële sociale meerkosten van de politiehervorming blijkt ze in realiteit sinds 2002 slechts een forfaitair bedrag te betalen (nl. 10,4 miljoen euro). De werkelijke meerkosten worden echter veel hoger geraamd dan deze 10 miljoen euro. Gezien de politiezones slechts het geïndexeerde plafondbedrag betalen dat bepaald is door de RSZPPO en de federale overheid de reële meerkost onderschat, is het bijgevolg de sociale zekerheid die de resterende sociale meerkosten zelf moet bijpassen. Volgens een studie van het Rekenhof in 2007 bleek dat in de periode 2002-2004 de sociale zekerheid 13 tot 19 miljoen euro zelf moest bijpassen⁸⁷.

⁸⁵ Voor een overzicht van de toelagen, premies en vergoedingen zie art. 2 KB 14 mei 2002.

⁸⁶ Voor een uitgebreidere toelichting rond deze problematiek zie 'De federale financiering van de lokale politie: historiek, samenstelling en evolutie van 2001 tot vandaag' van Chris Vanderlinden (Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2009).

⁸⁷ Zie 'Impact van de politiehervorming op de sociale zekerheid', Rekenhof 2007.

2.4.1.1.3 Verkeersveiligheidsfonds

Een andere federale inkomensbron van de politiezones zijn de middelen die ze krijgen uit het verkeersveiligheidsfonds, voorheen het verkeersboetefonds. Dit fonds werd opgericht om het aantal verkeersslachtoffers te doen dalen en wordt gefinancierd via de meerontvangsten uit verkeersovertredingen. Meer bepaald krijgt het verkeersveiligheidsfonds het verschil tussen de totale ontvangsten uit de verkeersovertredingen in jaar t en de geïndexeerd ontvangsten uit deze verkeersovertredingen van het jaar 2002 (dit deel gaat naar de federale Schatkist).

Vanaf het jaar 2004 ontvangen de lokale politiezones een gedeelte van de middelen van dit fonds (de andere delen gaan naar de federale politie, FOD Binnenlandse Zaken, enz.) met als doel deze middelen hoofdzakelijk aan te wenden om hun verkeersveiligheidsbeleid mee te financieren⁸⁸. De middelen die de lokale politiezones krijgen (zie Tabel 37) hangen jaar per jaar af van de middelen die het fonds zelf binnenkrijgt en kunnen dus onderhevig zijn aan fluctuaties.

Tabel 37
Evolutie van de middelen die uit het verkeersveiligheidsfonds worden overgedragen aan de lokale politiezones (in miljoen euro en in % bbp)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)	2013
Verkeersveiligheidsfonds	41,8	57,7	75,5	83,2	70,6	85,2	86,1	88,8	91,9	93,9
in % bbp	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%

Noot: Vanaf 2008 komt het bedrag overeen met de eerste schijf die wordt uitbetaald aan de lokale politiezones.

(a) Het bedrag voor 2012 werd in 2013 samen met het bedrag voor 2013 uitbetaald.

Bron: MB van 28/01/2013, 28/11/2011, 08/11/2010, 21/04/2010, 08/09/2009, 30/01/2009, 08/05/2007, 08/06/2006, 20/12/2005 en 09/06/2004.

Dit verkeersveiligheidsfonds werd grondig hervormd in 2007 zodat de politiezones vanaf 2008 twee schijven krijgen uit dit verkeersveiligheidsfonds. De eerste schijf is gelijk aan het recurrent trekkingsrecht, dit is het geïndexeerde bedrag dat ze in 2007 ontvingen. Daarnaast zouden de lokale politiezones ook een tweede schijf moeten krijgen uit dit fonds die gelijk is aan de groei van de middelen van het verkeersveiligheidsfonds ten opzichte van het referentiejaar 2007. De tweede schijf zou moeten verdeeld worden onder politiezones op basis van verschillende criteria (zoals bv.: het aantal km wegen in de politiezone, de vermindering van het aantal verkeersdoden, enz.).

⁸⁸ De vereiste om een verkeersactieplan op te stellen, is wegvallen in 2008.

De eerste schijf is steeds uitbetaald geweest (bedrag zie Tabel 37), maar de middelen die de lokale politiezones zouden moeten ontvangen uit de tweede schijf zijn sinds de hervorming van het fonds nog niet uitbetaald aan de lokale politiezones omwille van het uitblijven van het nodige KB die de verdelingsparameters van deze tweede schijf vastlegt.

De opmerkelijke stijging van de middelen van het verkeersveiligheidsfonds (Tabel 37) is de laatste paar jaar onder meer te danken aan een stijging van het aantal controles (waaronder de trajectcontrole) en een betere inning van de boetes zelf. Het bedrag voor 2013 ligt nog hoger (nl. 93,9 miljoen euro) dankzij een verhoging van het bedrag van een aantal boetes.

Als gevolg van de zesde staatshervorming wordt de bevoegdheid inzake bepaalde verkeersovertredingen overdragen naar de gewesten⁸⁹. De ontvangsten van de onmiddellijke inningen, de minnelijke schikkingen en de strafrechterlijke boeten die verbandhouden met deze geregionaliseerde overtredingen worden vanaf 1 januari 2015 aan de gewesten toegekend, volgens de plaats van overtreding (zie art. 2*bis* van de Bijzondere Financieringswet).

De financiering van het verkeersveiligheidsfonds blijft echter wel een federale bevoegdheid wat betekent dat het financieringsmechanisme van dit fonds moet worden herzien. De geregionaliseerde opbrengsten uit het wegverkeer kunnen immers niet meer gebruikt worden voor de financiering van dit fonds. Bijgevolg is er in art. 10 van de Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet⁹⁰ vastgelegd dat de opbrengst van de federale penale boeten inzake verkeer⁹¹ met 181,1 miljoen euro moet worden verhoogd als compensatie, zodat de federale overheid voldoende middelen overhoudt om de lokale en federale politiezones te financieren.

⁸⁹ Met name de inbreuken inzake de snelheidsbeperkingen op de openbare weg, uitgezonderd op de autosnelwegen, het plaatsen en de technische eisen evenals de controle op de verkeerstekens, de beveiliging van de lading en de hoogst toegelaten massa en de massa's over de assen van de voertuigen op de openbare weg, het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer en de technische controle (Zie art. 6 §1 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot de hervorming der instellingen, ingevoegd door artikel 25 van de Bijzondere wet met betrekking tot de Zesde staatshervorming).

⁹⁰ BS 31 januari 2014.

⁹¹ Na aftrek van het geïndexeerde bedrag van deze inkomsten in 2002 (zie art. 5 §1 van de Wet van 6 december 2005 zoals gewijzigd door art. 10 van de Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in art. 78 van de Grondwet).

2.4.1.1.4 Andere specifieke dotaties

Naast de reeds vermelde dotaties ontvangen de lokale politiezones ook nog een reeks andere specifieke dotaties. Het gaat onder meer over een fonds voor politiegebouwen (afgeschaft vanaf 2014), de ondersteuning van het lokale veiligheids- en preventieplan, een dotatie voor de vervanging of het onderhoud van de uitrusting nodig voor het handhaven van de openbare orde, enz. De Brusselse politiezones maken daarenboven ook nog aanspraak op een deel van het veiligheidsfonds (financiering van de veiligheid van Europese toppen) dat naar aanleiding van de correcte financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer middelen heeft gekregen (zie 2.2.3.1.2).

Het totale bedrag van deze dotaties is echter beperkt.

2.4.1.2 Gemeentelijke dotatie

De belangrijkste inkomensbron van de politiezones is echter de dotatie die ze ontvangen van de gemeenten.

Belangrijk is dat deze dotatie moet verzekeren dat de politiezones een evenwicht bereiken op hun begroting van het betreffende jaar. Bijgevolg zijn de gemeenten verplicht om via hun dotatie een eventueel tekort van de politiezones bij te passen. Het bedrag van de dotatie van de gemeenten aan de politiezones is dan ook gelijk aan het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven van de politiezones. Met andere woorden: hoe hoger het tekort van de politiezones, hoe hoger de overdracht van de gemeenten naar de politiezones.

In het geval dat een politiezone uit meerdere gemeenten bestaat, dan moet het aandeel van elke gemeente in de dotatie worden bepaald. Dit kunnen de gemeenten in onderling overleg regelen. Indien ze er niet in slagen een akkoord te bereiken dan wordt de volgende verdeelsleutel aangewend voor het bepalen van de aandelen van de gemeenten: 60% op basis van de KUL-norm, 20% op basis van het belastbaar inkomen en 20% op basis van het kadastraal inkomen.

Tabel 38 geeft een raming⁹² weer van de dotatie die de gemeenten jaarlijks overmaken aan hun politiezones. Hoewel de onderstaande cijfers ramingen zijn, geven ze toch een beeld van de omvang van deze dotatie.

⁹² Belfius kon beschikken over de gegevens van 157 politiezones, de ontbrekende gegevens werden geëxtrapoleerd (zie Financiën van de politiezones – december 2012).

Tabel 38
Evolutie van de dotatie van de gemeenten aan de politiezones (in miljoen euro en in % bbp)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotatie gemeenten	1.164,1	1.233,7	1.250,4	1.261,6	1.258,8	1.340,5	1.365,8	1.438,1	1.471,9	1.516,1	1.586,8
in % bbp	0,43%	0,45%	0,43%	0,42%	0,39%	0,40%	0,39%	0,42%	0,41%	0,41%	0,42%

Bron: 2002-2008 evaluatierapport Federale Politieraad (10 jaar na de politiehervorming – bijlage 2) & 2009-2012 Belfius (Financiën van de politiezones).

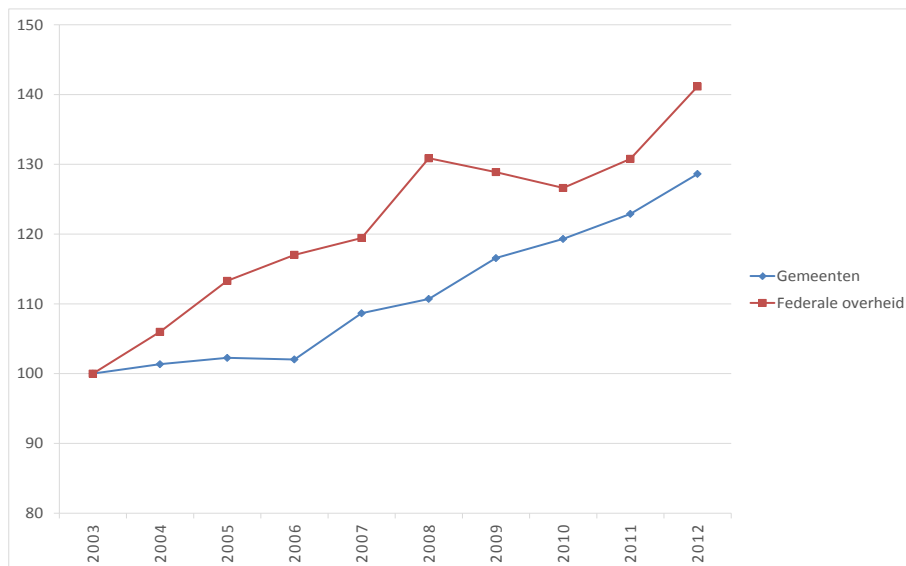
Er wordt verwacht dat de gemeentedotatie in de nabije toekomst verder zal toenemen onder meer als gevolg van de recente hervorming van de financiering van de pensioenen van de statutaire ambtenaren van de lokale besturen (zie 2.3). Ook de bijdragevoet van de politiezones zal geleidelijk aan toenemen tot 41,5% in 2016. Gezien de politiezones hoofdzakelijk met statutair personeel werken, betekent de stijging van de bijdragevoet dan ook een sterke stijging van de personeelskosten. Hoewel de sociale toelage I rekening houdt met deze pensioenhervorming (zie 2.4.1.1.2.1) is dit enkel maar voor wat betreft de voormalige rijkswachters die zijn opgegaan in de lokale politie, en is het dus te verwachten dat de stijging van de personeelskosten op zijn minst deels ten laste zal komen van de gemeenten.

2.4.1.3 Synthese overdrachten naar de lokale politiezones

Grafiek 14 geeft de groei weer van de overdrachten van de gemeenten en de federale overheid voor de financiering van de lokale politiezones. Hieruit blijkt dat zowel de overdrachten van de federale overheid als van de gemeenten naar de politiezones zijn toegenomen de voorbije jaren. Daarentegen valt het wel op dat de overdrachten van de federale overheid lichte fluctuaties vertoont terwijl de overdrachten van de gemeenten continu zijn gestegen.

Er moet echter vermeld worden dat in Grafiek 14 geen rekening wordt gehouden met de volledige financiering van de lokale politiezones van de federale overheid. Naast de verschillende dotaties die de federale overheid overmaakt aan de lokale politiezones financiert de federale staat immers ook nog verschillende uitgaven die eigenlijk ten laste zouden moeten komen van de politiezones zelf. Zo neemt de federale overheid de opleidingskosten van de aspirant-politie-agenten ten laste, wordt ook de werkkledij van de politiemensen federaal gefinancierd, enz.

Grafiek 14
Overdracht van gemeenten en van de federale overheid (exclusief sociale toelage II en andere dotaties) naar de lokale politiezones (index 2003 = 100)



Bron: eigen berekeningen op basis van Tabel 35, Tabel 36, Tabel 37 & Tabel 38.

2.4.2 Uitgaven

Met betrekking tot de uitgaven is het op dit ogenblik nog niet mogelijk de politiezones te isoleren in de rekening van de lokale overheden.

2.5 Financiering van de OCMW's

Iedere stad of gemeente heeft een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) die de maatschappelijke dienstverlening moet verzekeren. Onder deze maatschappelijke dienstverlening valt een waaier aan taken die naargelang de stad of gemeente kunnen verschillen afhankelijk van de behoeftes van de betrokken gemeente.

Alle OCMW's zijn echter wel verplicht bij wet sociale bijstand te verlenen aan iedereen die hierop recht heeft. Meer bepaald betreft het de wet van 26 mei 2002⁹³ betreffende het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke hulp (ingesteld door de wet van 2 april 1965⁹⁴ betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn). Hieronder valt het verstrekken van een leefloon (of tewerkstelling) en hulp in natura (een woning, medische hulp, enz.) alsook het opvangen van vluchtelingen.

⁹³ BS 31 juli 2002.

⁹⁴ BS 6 mei 1965.

De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie bepaalt dat iedere persoon recht heeft op maatschappelijke integratie, mits deze voldoet aan bepaalde voorwaarden (zie art. 3 van de wet van 26 mei 2002). Deze integratie bestaat uit een leefloon en/of tewerkstelling⁹⁵ toegekend door het OCMW. Naast een leefloon of tewerkstelling omvat het recht op maatschappelijke integratie ook nog een geïndividualiseerd project, een plan uitgewerkt op maat van de betrokkene die moet toelaten dat de rechthebbende zowel op sociaal als financieel vlak volledig wordt geïntegreerd in de maatschappij (bv. via een stage of opleiding).

De OCMW's zijn ook verplicht om maatschappelijk hulp te verlenen (wet van 2 april 1965). Deze hulp is er onder meer voor personen die geen beroep kunnen doen op het recht op maatschappelijke integratie (zie 2.5.1.1.1), vaak betreft het mensen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister zoals vreemdelingen met een verblijfsvergunning, asielzoekers en illegalen. De steun die wordt verleend zal afhangen van de status van de persoon in kwestie. Zo hebben illegalen enkel recht op dringende medische hulp terwijl vreemdelingen met een verblijfsvergunning kunnen rekenen op steun voor tewerkstelling, financiële hulp (equivalent van het leefloon), materiële steun en medische hulp.

Naast deze verplichte taken bieden de OCMW's vaak ook nog de volgende diensten aan:

- Schuldbemiddeling;
- Kinderopvang;
- Thuishulp (poetsen, maaltijden, enz.);
- Uitbaten van ziekenhuizen en/of rusthuizen⁹⁶
- ...

⁹⁵ Volgens art. 60 §7 van de organieke OCMW-wet moet een OCMW al het nodige doen om voor de rechthebbende een job te vinden. Binnen dit kader kan het OCMW in kwestie ook optreden als (juridische) werkgever. De effectieve tewerkstelling kan vervolgens binnen het OCMW zelf zijn of de werknemers kunnen ter beschikking worden gesteld van verschillende erkende gebruikers (zie art. 60 §7 en art. 61 van de organieke wet van 8 juli 1976, BS 5 augustus 1976).

⁹⁶ Let wel deze diensten zijn niet opgenomen in de rekeningen van de OCMW's in ESR95. De ziekenhuizen en rusthuizen worden door het INR immers toegewezen aan de sector niet-financiële vennootschappen.

Welke diensten een OCMW allemaal aanbiedt zal deels afhankelijk zijn van het sociaal beleid van het lokale bestuur. Deze grote diversiteit in de dienstaanbieding heeft tot gevolg dat er ook grote verschillen bestaan in de omvang van de budgetten van de OCMW's ⁹⁷.

Ook de OCMW's hebben in 2011 een vorderingstekort in ESR (zie Tabel 13). En dit terwijl dat de gemeenten, net als bij de politiezones, er via een dotatie voor moeten zorgen dat er minstens een begrotingsevenwicht wordt bereikt. Het tekort in ESR kan onder andere verklaard worden door het inzetten van reserves en/of de financiering van investeringen met schuld, welke in de ESR-rekeningen aanleiding geven tot een tekort (zie 1.2.2).

2.5.1 Gewone ontvangsten van de OCMW's

Om al deze missies te financieren krijgen de OCMW's middelen van verschillende overheidsniveaus. Ze krijgen dotaties van de federale overheid, van de gemeenschappen en de gewesten en de gemeenten. Daarnaast hebben de OCMW's ook nog eigen inkomsten, die onder meer worden bekomen uit vergoedingen voor het verlenen van bepaalde diensten. Vaak zijn deze vergoedingen echter gelijk aan een sociaal tarief waardoor de werkelijke kost voor het verlenen van de dienst niet volledig gedekt is.

In dit deel worden enkel de overdrachten van de verschillende overheidsniveaus besproken. Tabel 39 geeft een overzicht van de belangrijkste overdrachten van de diverse overheidsniveaus. Het betreft hier wel een raming van de overdrachten gezien enkel de belangrijkste dotaties en toelagen in rekening werden gebracht en gegeven het feit dat de gemeentedotatie door Belfius werd bepaald op basis van een steekproef (zie infra).

⁹⁷ Voor een gedetailleerde analyse per gewest en per cluster, zie *'Lokale Financiën: OCMW's en politiezones 2013'* van Belfius.

Tabel 39
Evolutie van de federale overdrachten, de overdrachten van gemeenschappen en gewesten en de gemeentedotatie (in miljoen euro en in % bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Federale toelagen (a)	785,7	818,4	806,0	801,1	927,4	999,8	1.080,5
Overdrachten van de G&G (a)	158,1	162,2	166,7	172,7	181,2	187,7	197,6
Gemeentedotatie (b)	868,6	922,2	957,0	1.016,9	1.062,5	1.112,1	1.144,9
TOTAAL	1.812,4	1.902,8	1.929,7	1.990,7	2.171,1	2.299,6	2.423,0
<i>In % bbp</i>	<i>0,57%</i>	<i>0,57%</i>	<i>0,56%</i>	<i>0,58%</i>	<i>0,61%</i>	<i>0,62%</i>	<i>0,64%</i>

Bron: eigen berekeningen op basis van Tabel 40, Tabel 41, Tabel 42 en Tabel 43.

(a) Dit zijn enkel de voornaamste toelagen en dotaties (zie 2.5.1.1 en 2.5.1.2.).

(b) De gemeentedotatie is een raming (zie 2.5.1.3).

Uit deze tabel blijkt dat het aandeel van deze overdrachten in % bbp vanaf 2009 continu gestegen is en dat zowel de federale toelagen als de gemeentedotatie belangrijke inkomensbronnen zijn voor de OCMW's. Deze overdrachten worden hierna per overheidsniveau in detail besproken.

2.5.1.1 Federale dotaties

De belangrijkste federale dotaties aan de OCMW's zijn de toelage voor de financiering van het recht op maatschappelijke integratie en de toelage voor het opvangen van vluchtelingen (recht op maatschappelijke hulp). Naast deze twee dotaties krijgen de OCMW's ook nog andere toelagen van de federale overheid.

2.5.1.1.1 Toelage recht op maatschappelijke integratie

De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie voorziet dat de OCMW's voor het verlenen van steun in het kader van het recht op maatschappelijke integratie een staatstoelage krijgen. In het geval van het leefloon, dekt de staatstoelage de totale kost slechts gedeeltelijk (zie infra). Naast de volledige vrijstelling van werkgeversbijdragen is de toelage voor de tewerkstelling gelijk aan het bedrag van het leefloon en wordt gedurende de volledige periode van het arbeidscontract uitbetaald. Indien een tewerkstelling wordt geregeld door het OCMW bij een privé-onderneming, wordt er ook een toelage voorzien. Tot slot bevat de staatstoelage ook een vergoeding voor de kosten verbonden aan de inschakeling van de rechthebbende in het beroepsleven.

Voor de bepaling van de staatstoelage wordt er jaarlijks in de federale begroting enerzijds een raming gemaakt van het aantal rechthebbenden (en dit door rekening te houden met de gemiddelde toename van het aantal rechthebbenden in het verleden) en anderzijds van de gemiddelde maandelijkse kost. De toelage is dan gelijk aan de jaarlijkse kost vermenigvuldigd met het aantal rechthebbenden. Bij dit bedrag moet dan ook nog een vergoeding voor de personeelskosten worden geteld. Met name 320 euro per rechthebbende. Tabel 40 geeft een overzicht van deze toelage voor de periode 2002-2012.

De schommelingen in Tabel 40 zijn terug te brengen tot twee elementen: enerzijds de stijging of daling van het aantal rechthebbenden en anderzijds de stijging van de maandelijkse kost (onder meer door de overschrijding van de spilindex). De toelage bedroeg in 2012 659 miljoen euro.

Tabel 40
Evolutie van de toelage recht op maatschappelijke integratie
(in miljoen euro en % bbp)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Toelage recht op maatschappelijke integratie	327,1	313,6	355,5	335,7	446,2	525,3	511,3	560,4	618,8	646,3	659,0
in % bbp	0,12%	0,11%	0,12%	0,11%	0,14%	0,16%	0,15%	0,16%	0,17%	0,18%	0,18%

Bron: Algemene Toelichting federale begroting 2014 en federale begroting 2009, INR.

Ieder OCMW krijgt in principe 50% van het totale bedrag van het leefloon dat het OCMW in kwestie moet uitbetalen. In functie van het aantal rechthebbenden kan dit percentage voor een OCMW verhoogd worden tot 60% (minstens 500 rechthebbenden) en 65% (minstens 1.000 rechthebbenden)⁹⁸. Indien het aantal rechthebbenden in een OCMW daalt, wordt de toelage van deze OCMW eveneens naar beneden aangepast.

Gezien de federale toelage slechts een gedeelte van de totale kost van het leefloon dekt moeten de OCMW's dus zelf ook een belangrijk deel van de kosten verbonden aan het recht op maatschappelijke integratie op zich nemen.

In de periode 2011-2012 zijn heel wat wijzigingen aangebracht in de reglementering betreffende de werkloosheid (zoekcriteria voor een passende betrekking, nieuw stelsel voor schoolverlaters, degressiviteit van de uitkeringen).

⁹⁸ In bepaalde andere gevallen wordt dit percentage nog verder opgetrokken. Zo wordt het bedrag van het leefloon 100% (voor max. 2 jaar) terugbetaald in het geval de rechthebbende zijn hoedanigheid als dakloze verliest of als het leefloon wordt toegekend aan een rechthebbende ingeschreven in het vreemdelingenregister (voor max. 5 jaar). Voor alle andere situaties zie Hoofdstuk VI van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

In deze hervorming zitten verschillende elementen⁹⁹ die een mogelijke impact kunnen hebben op de uitgaven van de OCMW's en meer bepaald op de vraag naar een leefloon:

1. Het beperken van de inschakelingsuitkeringen (voorheen wachtuitkeringen) tot maximum 3 jaar (vanaf 01/01/2012);
2. Strengere voorwaarden voor inschakelingsuitkeringen. Indien een jongere niet actief meewerkt aan het individueel inschakelingsproject (evaluatie van het zoekgedrag van jongeren) wordt hij niet toegelaten tot de inschakelingsuitkering (vanaf 01/01/2012);
3. De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen. Hoewel de uitkeringen nog steeds onbeperkt zijn in de tijd, zullen deze in de tijd afnemen (afhankelijk van de gewerkte periode en de duur van de werkloosheid) om uiteindelijk een forfaitair bedrag te worden in het geval van langdurige werklozen (voor samenwonende personen, vanaf 01/11/2012, voor gezinshoofden en alleenwonende personen vanaf 01/03/2013);
4. Het invoeren van de procedure DISPO¹⁰⁰-jongeren (vanaf 01/08/2013);
5. De uitbreiding van de DISPO-procedure tot 55 jaar (vanaf 01/01/2013) en 58 jaar (vanaf 01/01/2016);
6. De verlenging van de beroepsinschakelingstijd met 3 maand (vanaf 01/01/2012).

Gezien in het Regeerakkoord van december 2011 werd gepreciseerd dat de lasten van deze hervorming niet mochten worden doorgeschoven naar de OCMW's en de lokale besturen, werd de impact bepaald van deze maatregelen op de OCMW's.

Voor de jaren 2012-2014 heeft de POD Maatschappelijke Integratie samen met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) bepaald dat er enkel een mogelijke impact is van de maatregelen 4 en 6. Hiervoor werd dan ook een bijkomende federale toelage voorzien.

⁹⁹ De datums vermeld bij de maatregelen betreffen de datums van de inwerkingtreding van de maatregelen.

¹⁰⁰ De DISPO-procedure houdt in dat iemand beschikbaar blijft voor de arbeidsmarkt en bewijst dat hij/zij actief op zoek is naar werk. Zo niet kan de betrokken persoon zijn uitkering verliezen (inschakelingsuitkering voor jongeren, anders werkloosheidsuitkering).

Deze bijzondere toelage wordt eenmalig uitbetaald in 2014 en is gelijk aan 49,12 euro per dossier (zie art. 43/1 wet van 26 mei 2002). De totale toelage werd door de RVA en de POD Maatschappelijke Integratie geraamd op 8,1 miljoen euro (dit bedrag is gelijk aan de geraamde impact van maatregelen 4 en 6 op de OCMW's).

Voor de volgende jaren zal het bedrag van deze toelage via een koninklijk besluit worden bepaald.

2.5.1.1.2 Toelage recht op maatschappelijke hulp

De financiële kost van de hulp die door de OCMW's wordt verleend in het kader van het recht op maatschappelijke hulp, wordt in belangrijke mate door de federale overheid terugbetaald (toelage opvang vluchtelingen).

Een OCWM kan de kosten van het recht op maatschappelijke hulp terugvorderen van de federale staat. Afhankelijk van aan welke voorwaarden ¹⁰¹ voldaan is, kan een OCMW de kosten voor 100% terugvorderen, voor 50% of zijn de kosten niet terugvorderbaar. Ook hier is het dus mogelijk dat de OCMW's zelf moeten instaan voor de financiering van een deel van de steun die ze verleent in het kader van het recht op maatschappelijke hulp.

Net als de toelage voor het leefloon wordt de toelage recht op maatschappelijke hulp (ook 'toelage opvang vluchtelingen' genoemd) elk jaar geraamd door een inschatting te maken van het aantal rechthebbenden (afhankelijk van de gemiddelde groei in het verleden) en de maandelijkse kostprijs van de steunverlening.

Tabel 41
Evolutie toelage recht op maatschappelijke hulp (in miljoen euro en in % bbp)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Toelage Opvang vluchtelingen	435,2	345,2	353,8	359,1	339,5	293,1	294,7	240,7	308,6	353,5	421,5
in % bbp	0,16%	0,13%	0,12%	0,12%	0,11%	0,09%	0,09%	0,07%	0,09%	0,10%	0,11%

Bron: Algemene toelichting federale begroting 2014 en federale begroting 2009, INR.

¹⁰¹ Voor een overzicht van deze voorwaarden zie 'Gebruikershandleiding voor de terugvordering van de kosten van maatschappelijke dienstverlening in het kader van de wet van 2 april 1965' van de POD Maatschappelijke Integratie.

De toelage die wordt toegekend aan de OCMW's is in de periode 2009-2012 terug toegenomen, de toelage in het jaar 2012 bereikt terug hetzelfde niveau als de toelage uitbetaald in 2002 (zie Tabel 41). Deze stijging is enerzijds het gevolg van een stijging van de geraamde maandelijkse kost en anderzijds van de groei van het aantal geregulariseerde vreemdelingen (met een verblijfstitel) , welke recht hebben op de meeste steun (waaronder equivalent leefloon), en het aantal kandidaat-vluchtelingen (zie ook Tabel 45). Deze stijging was zeer sterk in 2010 als gevolg van een stijging van het aantal regularisaties en een stijging van het aantal kandidaatvluchtelingen ten laste van de OCMW's. Deze laatste categorie nam toe als gevolg van het feit dat de federale opvangplaatsen verzadigd waren waardoor bepaalde asielzoekers werden doorverwezen naar de OCMW's.

2.5.1.1.3 Andere toelagen

Naast deze twee belangrijke toelagen ontvangen de OCMW's ook verschillende andere middelen van de federale overheid om hun diverse missies te financieren. Zo krijgen OCMW's onder andere een installatiepremie voor daklozen ¹⁰² (4,4 miljoen euro in 2012), een toelage voor het bevorderen van de sociale en culturele participatie van het OCMW-cliënteel (9,6 miljoen euro in 2012) en verschillende beperkte toelagen in het kader van de sociale economie.

2.5.1.2 Middelen van de gemeenschappen en de gewesten

Volgens artikel 105 van de organieke wet van 8 juli 1976 moet elk gewest een deel van haar Gemeentefonds toekennen aan het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn. In realiteit heeft elk gewest hieraan zijn eigen invulling gegeven en komt dit Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn neer op de algemene financiering van de gewesten voor de OCMW's. In Vlaanderen is het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijke Welzijn verdwenen (zie infra).

¹⁰² Dit is een eenmalige premie gelijk aan 1/12 van het leefloon in categorie 3 die een dakloze die een woonst gevonden moet toelaten om zich te kunnen installeren in deze woning.

Deze overdrachten, welke voorafnames zijn op het Gemeentefonds (met uitzondering van het Waals Gewest), werden reeds aangehaald in het deel overdrachten van de gemeenschappen en gewesten (zie deel 2.2). Tabel 42 geeft een raming van de bedragen die de OCMW's hebben ontvangen. Voor het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft het hier immers cijfers uit de begrotingen ofwel eigen berekeningen.

Tabel 42
Evolutie van de algemene dotatie van de gewesten naar de OCWM's (in miljoen euro en in % bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vlaams Gewest	95,0	97,5	101,0	104,2	107,6	111,7	117,8
Waals Gewest							
(a)	45,7	46,4	47,0	48,3	53,3	55,1	58,4
Brussels Hoofdstedelijk Gewest (b)	16,7	17,5	17,8	18,3	18,7	19,1	19,5
Duitstalige Gemeenschap	0,8	0,8	0,8	1,8	1,7	1,8	1,9
Totaal	158,1	162,2	166,7	172,7	181,2	187,7	197,6
<i>in % bbp</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>

Bron: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en website lokale statistieken, uitgavenbegrotingen BHG, uitgavenbegrotingen WG, Duitstalige Gemeenschap en eigen berekeningen en INR.

- (a) Voor de jaren 2006 en 2007 is dit een eigen berekening (5% van het totale bedrag van het Gemeentefonds).
- (b) Voor alle jaren zijn dit eigen berekeningen, nl. 7% van het totale bedrag van het Gemeentefonds dat wordt doorgestort naar de GGC (die het op haar beurt verdeeld onder de 19 OCMW's van het gewest).

In de Vlaamse Gemeenschap wordt er automatisch 8% van de dotatie van de gemeente uit het Gemeentefonds aan het betrokken OCMW gestort, tenzij de gemeente en het OCMW in kwestie dit anders zijn overeengekomen. Ongeveer 70% van de OCMW's ontvangen effectief 8% van de dotatie van de gemeenten, een kleine minderheid ontvangt een hoger of lager percentage (bron: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten). In 2012 ontvingen de Vlaamse OCMW's 117,8 miljoen euro van de Vlaamse Gemeenschap.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt er 7% van de middelen van het Gemeentefonds voorafgenomen voor de financiering van de OCMW's. Via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden deze middelen verdeeld onder de 19 OCMW's van het Gewest. In 2012 kregen deze OCMW's in totaal 19,5 miljoen euro (eigen raming).

In het Waals Gewest is er de dotatie voor het Bijzonder Fonds voor Sociale Hulp. Door de hervorming van het Gemeentefonds in 2008 is dit niet langer meer een voorafname op het Gemeentefonds (nl. 5%) maar een aparte dotatie in de uitgavenbegroting (de jaarlijkse aanpassing is echter wel identiek aan het Gemeentefonds). In 2012 werd op de Waalse begroting een bedrag van 58,4 miljoen voorzien voor het Bijzonder Fonds voor Sociale Hulp.

Ook de Duitstalige Gemeenschap stort middelen door naar de OCMW's van haar gemeenten. Sinds 1 januari 2005 is de Duitstalige Gemeenschap immers verantwoordelijk voor de financiering van de negen gemeenten op haar grondgebied (zie decreet van 27 mei 2004) en dus ook voor de financiering van de OCMW's. Net als bij het Waals Gewest is de dotatie voor de negen OCMW's een aparte dotatie in de begroting (waarvan de jaarlijkse aanpassing wel identiek is aan het Gemeentefonds). In 2012 bedroeg deze dotatie 1,9 miljoen euro.

Naast deze algemene dotaties krijgen OCMW's ook nog specifieke dotaties of subsidies van de gemeenschappen en gewesten. Zo kunnen OCMW's (of vzw's verbonden aan deze OCMW's) een beroep doen op verschillende subsidies van de gemeenschappen en gewesten om hen op verschillende beleidsdomeinen (financieel) te steunen. Het gaat onder andere om gewestelijke subsidies voor sociale huisvesting (zowel voor de bouw als renovatie), verschillende investerings- en werkingssubsidies op het vlak van diverse sociale domeinen (o.a. voor kinderopvang, verzorgcentra, dienstencentra, enz.) alsook subsidies voor culturele en sportieve initiatieven (in het kader van integratie).

2.5.1.3 Gemeentedotatie

Net als bij de politiezones zijn de gemeenten bij wet ¹⁰³ verplicht het deel van de gewone uitgaven op zich te nemen dat de OCMW's niet zelf kunnen financieren. Met andere woorden ook hier moeten de gemeenten het tekort op de begroting van de OCMW's opvangen.

Tabel 43 geeft een raming weer van deze gemeentedotatie ¹⁰⁴. Deze dotatie is een belangrijke financieringsbron voor de OCMW's. De gemeentedotatie is sinds 2006 zowel in nominale als in reële termen alleen maar toegenomen. Vooral in de periode van de financieel-economische crisis, nl. 2009-2010, is deze dotatie sterk toegenomen (resp. met 6,3% en 4,5%).

Tabel 43
Evolutie van de dotatie van de gemeenten aan de OCMW's
(in miljoen euro en in % bbp)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotatie gemeenten	757,3	820,7	824,8	849,1	868,6	922,2	957,0	1.016,9	1.062,5	1.112,1	1.144,9
in % bbp	0,28%	0,30%	0,28%	0,28%	0,27%	0,27%	0,28%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%

Bron: Belfius en INR.

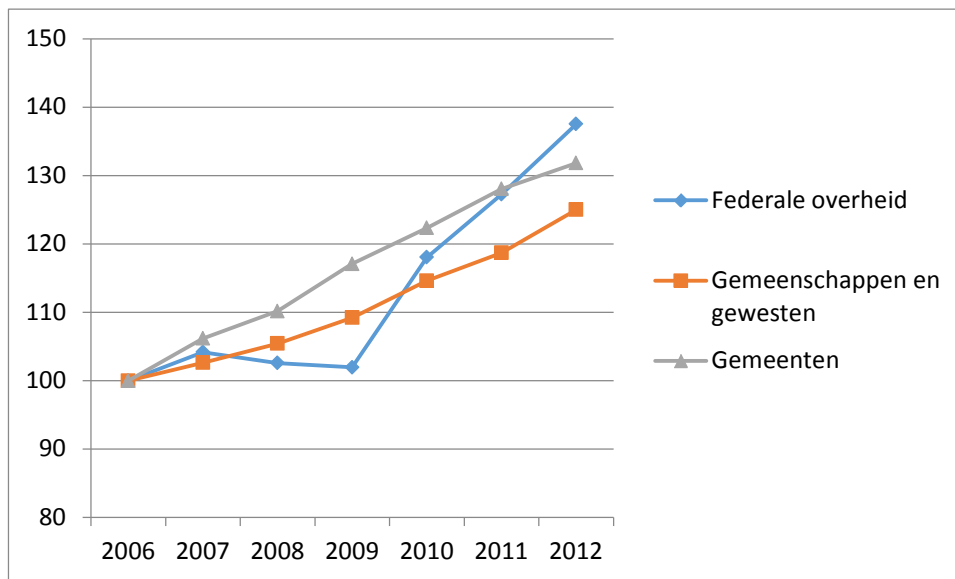
2.5.1.4 Synthese van de overdrachten naar de OCMW's

De verschillende overdrachten die OCMW's van de verschillende overheidsniveaus ontvangen groeiden fors tussen 2006 en 2012, in het bijzonder sinds 2009. De meest spectaculaire stijging betreffen de overdrachten van de federale overheid en van de gemeenten. Dit is onder meer het gevolg van de financieel-economische crisis waardoor steeds meer mensen een beroep deden op het OCMW.

¹⁰³ Met name art. 106 van de organieke wet van 8 juli 1976.

¹⁰⁴ Belfius kon beschikken over de rekeningen van 491 OCMW's.

Grafiek 15
Groei van de overdrachten van de federale overheid, gemeenschappen en gewesten en gemeenten naar de OCMW's (2006 = 100)



Bron: eigen berekeningen.

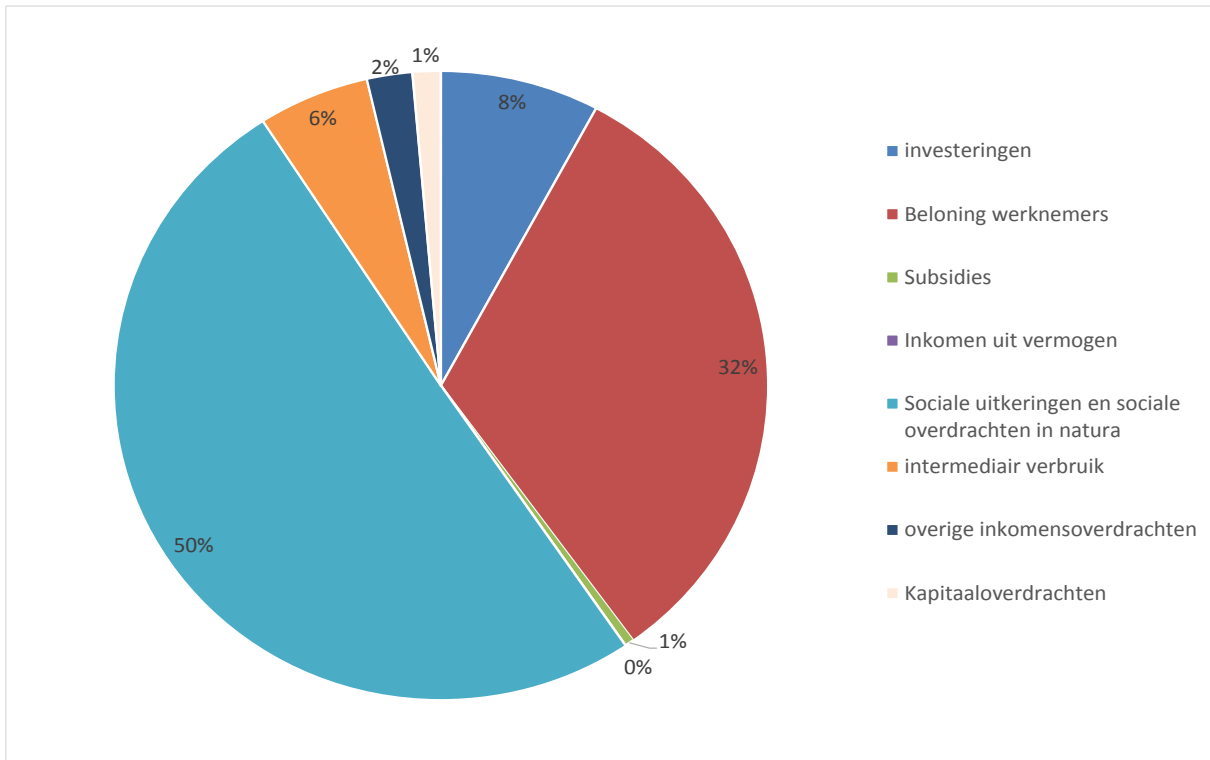
Gezien de diverse uitdagingen waarvoor de OCMW's in de nabije toekomst staan, is het meer dan waarschijnlijk dat de overdrachten naar de OCMW's verder zullen toenemen. Zo wegen de personeelskosten zwaar door in de totale uitgaven van de OCMW's (zie 2.5.2) en wordt verwacht dat deze sterk zullen stijgen onder impuls van de pensioenhervorming (zie 2.3). Daarnaast wordt ook verwacht dat er vaker een beroep zal worden gedaan op de diensten van het OCMW en dit door onder andere een toenemende vraag naar het recht op maatschappelijke integratie (o.a. leefloon) als gevolg van de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen.

2.5.2 Uitgaven

Hoewel we niet de uitgaven van de OCMW's kunnen uitzuiveren in de rekening van de lokale overheden, kan hier wel een beroep worden gedaan op de functionele herverdeling van de uitgaven (COFOG). Het aandeel van de OCMW's in de categorie sociale bescherming is immers tot 74% in 2012 gestegen (zie ook bijlage 3.5). De evoluties van de uitgaven die vallen onder de sociale bescherming zijn dus grotendeels terug te brengen tot de uitgaven van de OCMW's.

De helft van de uitgaven voor de sociale bescherming gaat naar beloning van werknemers (zie Grafiek 16). De sociale uitkeringen en sociale overdrachten in natura nemen bijna een derde van de uitgaven op hun rekening. Beide soorten uitgaven worden hierna verder in detail bekeken.

Grafiek 16
Verdeling van de uitgaven sociale bescherming volgens de functionele classificatie
(voor 2012)



Bron: INR, overheidsrekeningen.

De bespreking van de evolutie van de verschillende soorten uitgaven wordt hier beperkt tot één electorale cyclus, met name 2006-2012.

2.5.2.1 Personeelsuitgaven

De personeelskosten zijn de zwaarste uitgavenpost in de categorie 'sociale bescherming'. De diensten die verleend worden in deze COFOG categorie zijn dan ook arbeidsintensieve diensten (opvolging in het kader van maatschappelijke integratie, kinderopvang, poetshulp, enz.). Daarnaast is het ook van belang op te merken dat:

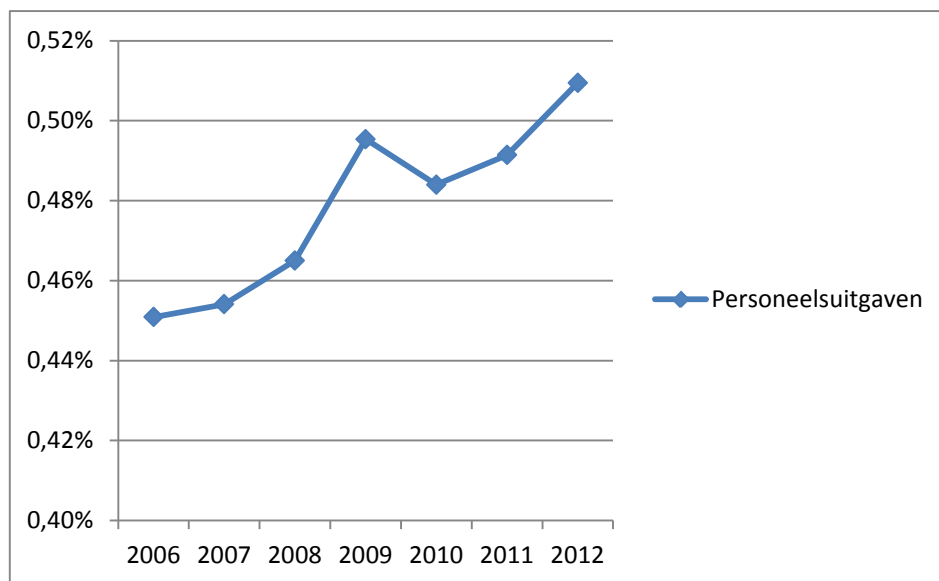
- het INR de loonkosten met betrekking tot de tewerkstelling bij het OCMW in het kader van het recht op maatschappelijke integratie (artikels 60 en 61 van de organieke OCMW-wet) bij deze personeelskosten klasseert. Met andere woorden bevat deze post dus ook een deel van de uitgaven die worden gedaan in het kader van de verplichte opdrachten van de OCMW's;

- de personeelsuitgaven met betrekking tot de rust- en ziekenhuizen die onder andere door de OCMW's worden uitgebaat zitten echter niet vervat in deze categorie gezien deze elementen door het INR worden gedeconsolideerd uit de rekeningen van de lokale overheden ¹⁰⁵.

De sterke stijgingen van de personeelsuitgaven over de periode 2006-2012 zijn gelinkt aan de stijging van het aantal personeelsleden in de categorie sociale bescherming, onder meer omdat de voorbije jaren meer mensen een beroep hebben gedaan op de OCMW's (zie eveneens Grafiek 18) waardoor deze genoodzaakt waren om meer personeel aan te nemen.

Andere verklarende factoren in de stijging van de personeelsuitgaven zijn o.a. de loonindexering, de evolutie van sociale bijdragen, enz.. Zo is er in 2012 reeds een eerste, zij het beperkt, impact van de pensioenhervorming op de personeelsuitgaven. Door de (lichte) stijging van de pensioenbijdragen in 2012 namen de personeelsuitgaven immers toe.

Grafiek 17
Evolutie van de personeelsuitgaven in de 'sociale bescherming' COFOG categorie (in % bbp)



Bron: INR, overheidsrekeningen.

¹⁰⁵ Ter herinnering: de rust- en ziekenhuizen worden in de nationale rekeningen beschouwd als niet-financiële vennootschappen.

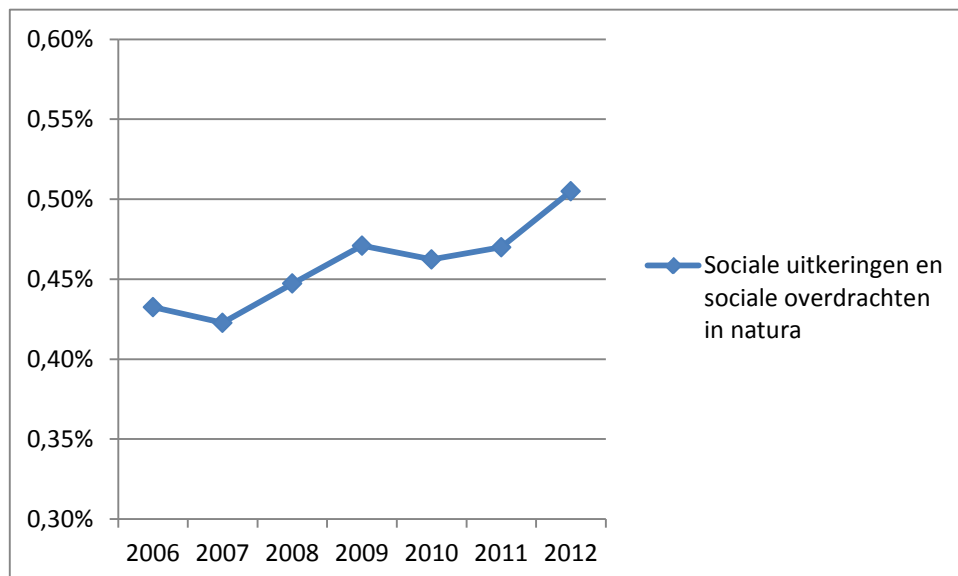
De personeelskosten zullen ook in de toekomst verder stijgen onder meer door de hervorming van de financiering van de pensioenen van de lokale besturen (zie 2.3). Zo zullen ook de lokale besturen in de categorie sociale bescherming, waaronder de OCMW's, 41,5% moeten bijdragen tegen 2016 voor het pensioen van hun vastbenoemd personeel en daarenboven volgt uit een studie van Belfius¹⁰⁶ dat OCMW's door de sterke afbouw van hun statutair personeelsbestand ook een aanzienlijke responsabiliseringsbijdrage zullen moeten betalen.

2.5.2.2 Sociale uitkeringen en sociale overdrachten in natura

Het verlenen van (financiële) steun in het kader van de maatschappelijke integratie en maatschappelijke hulp, alsook verschillende andere vormen van sociale hulp, vertegenwoordigen, voor het geheel van de lokale overheden, 32% van de uitgaven voor de categorie 'sociale bescherming' (zie Grafiek 16).

Grafiek 18 geeft de evolutie weer van deze uitgaven gedurende de periode 2006-2012. De impact van de financieel-economische crisis, waardoor steeds meer mensen genoodzaakt waren een beroep te doen op steun, komt duidelijk tot uiting vanaf 2008.

Grafiek 18
Evolutie van de sociale uitkeringen en sociale overdrachten in natura zonder pensioenen gefinancierd door de federale overheid (in % bbp)

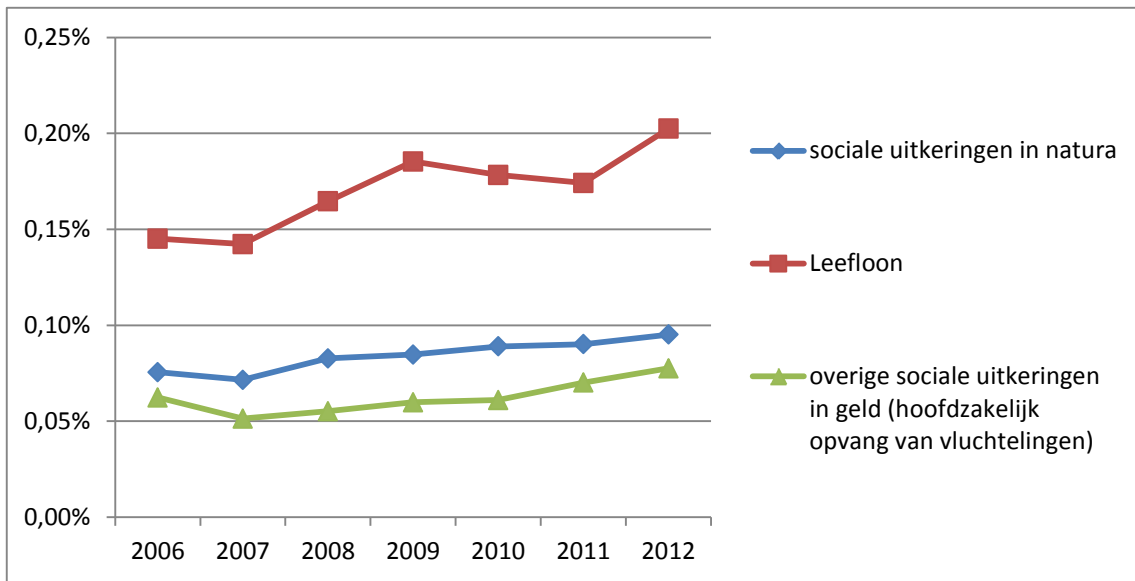


Bron: INR, overheidsrekeningen (sociale uitkeringen betaald door de lagere overheid).

¹⁰⁶ Zie Fiche 12 'Toenemende kosten van maatschappelijke dienstverlening verstrekt door OCMW's'.

De evoluties in Grafiek 18 kunnen nog beter worden verklaard indien bepaalde elementen van deze uitkeringen en overdrachten in natura in detail worden bekeken. Zo geeft Grafiek 19 de groei weer van de voornaamste sociale overdrachten die gelinkt zijn aan OCMW's, namelijk het leefloon, sociale uitkeringen in natura en de overige sociale uitkeringen in geld. Deze laatste categorie bestaat voornamelijk uit de opvang van vluchtelingen (zie ook Tabel 16).

Grafiek 19
Evolutie van bepaalde sociale overdrachten gelinkt aan OCMW's
(in % bbp)



Bron: INR, overheidsrekeningen (sociale uitkeringen betaald door de lagere overheid) en eigen berekeningen.

Over de periode 2006-2012 stegen de drie uitgavencategorieën fors, maar het leefloon sneller dan de twee anderen.

De groei van het leefloon wordt door twee factoren bepaald: enerzijds de evolutie van het bedrag van het leefloon en anderzijds door het aantal mensen dat een leefloon aanvraagt. Zo is de sterke stijging in de periode 2007-2009 gedreven door de twee factoren. Het bedrag van het leefloon is in deze periode sterk toegenomen (met meer dan 10%) als gevolg van ten eerste de overschrijding van de spilindex ¹⁰⁷ en ten tweede de verhoging van de basisbedragen van het leefloon. Vanaf 1 januari 2008 werden deze immers met 4% ¹⁰⁸ opgetrokken (zie KB van 15 maart 2007). Ook in de daaropvolgende jaren zijn de leeflonen meermaals aangepast geweest na de overschrijding van de spilindex.

Ook het aantal mensen dat recht had op een leefloon is gedurende de periode 2007-2009 sterk gestegen (zie Tabel 44). Reeds voor de economische crisis is er sprake van een toename van het aantal personen met een leefloon.

Tabel 44
Evolutie van het aantal mensen dat een beroep heeft gedaan op het leefloon
(periode 2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal aantal leefloners	129.232	132.962	138.869	152.401	158.081	155.775	156.836
groei	2,92%	2,89%	4,44%	9,74%	3,73%	-1,46%	0,68%

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

In 2009 bedroeg de groei van het aantal personen met een leefloon maar liefst 9,7%, de oorzaak voor deze uitzonderlijke toename moet gezocht worden in de financieel-economische crisis en de verslechtering van de situatie op de arbeidsmarkt. Ook in 2010 nam het aantal personen met een leefloon sterk toe (3,7%), een groeipercentage dat beduidend hoger ligt dan de groei pre-crisis.

Onder impuls van een verbeterd economisch klimaat werd in 2011 een daling vastgesteld van het aantal mensen dat een beroep deed op het leefloon. Deze daling zette zich echter niet door en in 2012 was er alweer een, zij het beperkte, toename van het aantal personen met een leefloon (wat tevens gereflecteerd wordt in Grafiek 19). Het moet worden opgemerkt dat het aantal personen met een leefloon op een beduidend hoger niveau ¹⁰⁹ blijft dan voor de crisis.

¹⁰⁷ Bij een overschrijding van de spilindex worden de sociale uitkeringen (waaronder het leefloon) in de eerste maand na de overschrijding met 2% verhoogd.

¹⁰⁸ Deze 4% bestaat uit een verhoging van 2% ingevolge de overschrijding van de spilindex en 2% om de verloren welvaartvastheid van de voorbije jaren in te halen.

¹⁰⁹ Zo doen ook steeds meer studenten beroep op een leefloon en is er een toename van het aantal mensen dat OCMW-steun combineert met andere bestaansmiddelen.

Naast de stijging van de uitgaven voor het leefloon is er ook een stijging van de sociale uitkeringen in natura. Deze stijging kan gelinkt worden aan het toenemend aantal mensen dat de voorbije jaren een beroep heeft gedaan op het OCMW onder meer als gevolg van de financieel-economische crisis. Vaak volstaat niet alleen een leefloon maar hebben deze mensen ook nood aan diverse materiële steun zoals onder meer sociale huisvesting om te kunnen overleven.

Ook de overige sociale uitkeringen in geld zijn na 2007 beduidend toegenomen. De evolutie van deze uitgaven is onder meer gelinkt aan het recht op maatschappelijke hulp (opvang van vluchtelingen) waarbij onder meer een beroep kan worden gedaan op financiële steun (equivalent leefloon). Het aantal begunstigden dat recht heeft op deze financiële steun is sterk gestegen in de periode 2009-2011 (zie Tabel 45). De groei wordt eveneens verklaard door de toename van het bedrag van de overige sociale uitkeringen onder meer als gevolg van de overschrijding van de spilindex.

Tabel 45
Evolutie van het aantal mensen dat een beroep heeft gedaan op financiële hulp (equivalent leefloon) (periode 2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal aantal begunstigden							
financiële hulp	49.905	44.204	34.167	35.628	44.452	48.701	43.909
<i>groei</i>	-9,84%	-11,42%	-22,71%	4,28%	24,77%	9,56%	-9,84%

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

2.6 Hervorming brandweer: financiering

De hervorming van de brandweerdiensten werd in 2007 goedgekeurd¹¹⁰ maar zit echter nog steeds in de implementatiefase en is bijgevolg nog niet volledig van kracht. Het doel van deze hervorming is een betere organisatie van de hulpdiensten¹¹¹ maar ook het bereiken van een beter evenwicht in de financiering van de brandweer tussen de gemeenten en de federale overheid.

Ook hier is het nuttig kort de principes van het systeem vóór de hervorming weer te geven alvorens het nieuwe systeem, of de transitie daar naartoe, te bespreken.

¹¹⁰ De kaderwet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (BS 31 juli 2007). Deze wet treedt geleidelijk aan in werking naarmate de nodige koninklijke uitvoeringsbesluiten worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

¹¹¹ In dit naar aanleiding van de gasexplosie in Gellingen.

2.6.1 De organisatie van de brandweerdiensten vóór de hervorming

De bevoegdheid voor de algemene organisatie en de werking van de brandweer is een federale bevoegdheid waarbij de gemeenten louter de federale beslissingen uitvoeren terwijl ze wel in grote mate instaan voor de financiering van de brandweer. Meer bepaald komt ongeveer 90% van de financiering terecht op de schouders van de gemeenten terwijl de federale overheid 10% van de financiering draagt.

Daarenboven is deze federale financiering niet verplicht. De federale financiering neemt de vorm aan van subsidies voor onder meer het aankopen van materiaal of van toelages voor de financiering van de brandweer die worden overgedragen via bepaalde fondsen (bv.: het fonds voor de risico's op nucleaire ongevallen). Deze subsidies worden onder de verschillende brandweerkorpsen verdeeld door de provincies. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de gewestelijk Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH) verantwoordelijk voor de brandweerdiensten van het gewest.

Een gemeente heeft ofwel een eigen brandweerkorps of kan een beroep doen op een naburig korps. Dit heeft er toe geleid dat de provincies de gemeenten op hun grondgebied hebben ingedeeld in verschillende regionale gebieden. In elk gebied is er een brandweerkorps die verantwoordelijk is voor de centrumgemeente en één of meerdere omliggende gemeenten (welke niet over een eigen korps beschikken). Volgens gegevens van Belfius ¹¹² zijn er 249 centrumgemeenten ¹¹³ en 321 gemeenten die een beroep doen op het korps van de centrumgemeenten. De 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen een beroep doen op de Brusselse brandweer verenigd in de gewestelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp.

De gemeentelijke financiering verschilt zeer sterk naargelang een gemeente een eigen brandweerkorps heeft of niet. De gemeenten die hun eigen korps hebben, dragen aanzienlijk meer kosten (zoals lonen, uitrusting, kazerne enz.) dan de gemeenten die een beroep doen op een naburig korps. In principe is het de bedoeling dat deze laatste gemeenten een deel van de aanvaardbare kosten van de brandweer moeten dragen.

¹¹² Zie fiche 10: 'De hervorming van de brandweerdiensten' (Belfius).

¹¹³ Noot: de brandweerdiensten van Luik zijn verzameld in een intercommunale.

Binnen dit systeem is het aan de provinciegouverneur om jaarlijks te bepalen hoeveel de aanvaardbare meerkost van de brandweer van de centrumgemeente bedraagt. Vervolgens bepaalt de gouverneur de jaarlijkse bijdrage die gemeenten zonder brandweerkorps dienen te betalen en dit in functie van deze aanvaardbare meerkost en andere parameters (o.a. het kadastraal inkomen van de gemeente en de bevolking). Deze parameters werden begin 2013 gewijzigd¹¹⁴ naar aanleiding van een klacht bij de Raad van State door de centrumgemeenten in 2006 waardoor de oude procedure werd opgeschort. De eindafrekening van de periode 2007-2011¹¹⁵ in 2013 (of in sommige gevallen begin 2014) was voor heel wat gemeenten die niet over een eigen brandweerkorps beschikken een zware kost.

2.6.2 Het nieuwe systeem

Het is de bedoeling om na de hervorming te evolueren naar zogenaamde hulpverleningszones of brandweerzones¹¹⁶, naar analogie van de politiezones, waarbij deze zones een eigen rechtspersoonlijkheid krijgen, financieel autonoom zijn en een eigen begroting opstellen. Bijgevolg zullen de uitgaven voor de brandweer niet langer meer op de begrotingen van de gemeenten terecht komen maar zal er een overdracht van de gemeenten naar de brandweerzones worden geboekt op de uitgavenbegroting van de gemeenten.

Deze hulpverleningszones zouden gefinancierd worden met zowel dotaties van de gemeenten als met dotaties van de federale overheid. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid dat de provincies enkele dotaties financieren¹¹⁷. Het uiteindelijke doel van de hervorming is een financieringsevenwicht tussen de gemeenten en de federale overheid te bereiken van 50-50. Daarnaast heeft de federale overheid zich er toe verbonden de meerkosten van deze hervorming op zich te nemen.

¹¹⁴ Zie wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (BS 7 februari 2013).

¹¹⁵ Bij gebrek aan nieuwe regels werd in deze periode nog volgens het oude systeem betaald.

¹¹⁶ Dergelijke zone bestaat, net als de politiezones, uit meerdere gemeenten. De territoriale dekking is echter wel verschillend, op dit moment is er sprake van 34 hulpverleningszones (zie KB 2 februari 2009, BS 17 februari 2009) terwijl er 195 politiezones zijn.

¹¹⁷ De gemeentelijke dotatie kan verminderd worden in verhouding met de provinciale dotaties.

2.6.2.1 Evolutie naar het nieuwe systeem

De hervorming van de brandweer is op dit ogenblik volop aan de gang. Er kunnen tot nu toe vier verschillende fases worden onderscheiden. In de volgende paragrafen wordt gefocust op de nieuwe toelages voor de financiering van de oprichting van de hulpverleningszones. Daarnaast blijft de federale overheid ook nog verschillende subsidies toekennen aan de brandweerdiensten (o.a. voor de aankoop van materiaal en in het kader van bepaalde fondsen) ¹¹⁸.

2.6.2.1.1 2009: Task forces

Als eerste stap werden verschillende task forces opgericht onder leiding van de provinciegouverneur. Per toekomstige hulpverleningszone werd één task force opgericht die de burgemeesters van de gemeenten die tot de zone zouden gaan behoren moest verenigen. Het doel van deze task forces was het voorbereiden van de invoering van de hulpverleningszones. In een ministeriële omzendbrief werd een federale financiering voorzien van deze task forces. Deze financiering was er om tegemoet te komen aan de werkings- en verplaatsingskosten verbonden aan de task force.

2.6.2.1.2 2010-2011: operationele prezones

De volgende stap in het creëren van de brandweergebieden vond plaats in 2010 met de oprichting van de operationele prezones. Via deze zones worden de brandweerdiensten van de Belgische gemeenten verenigd in een beperkt aantal zones (32) ¹¹⁹ wat moet leiden tot belangrijke schaalvoordelen en nauwere samenwerking tussen de verschillende brandweerkorpsen van de zone. De gemeenten van een prezone konden een beroep doen op een federale toelage na het afsluiten van een overeenkomst met de federale staat waarbij de prezone zich verbond tot de realisatie van een aantal doelstellingen en acties in het kader van de voorbereiding op de brandweerbrevorming. Ook in 2011 werd verder gewerkt binnen de operationele prezones.

¹¹⁸ Deze middelen zullen echter wel afnemen in de loop van de tijd en opgaan in de federale toelage(s) voor de hulpverleningszones. Dit is reeds het geval in de begroting 2014 voor bepaalde toelages (zie Verantwoording uitgavenbegroting – FOD Binnenlandse Zaken 2014).

¹¹⁹ Oorspronkelijk waren er 32 brandweergebieden voorzien waarvan de volledige provincie Namen gelijk was aan één brandweergebied. Het KB tot vaststelling van de territoriale afbakening van de hulpverleningszones werd echter aangepast (KB van 28 december 2011) zodat met ingang van 2012 de provincie Namen uit drie brandweergebieden bestaat en er dus op dit ogenblik 34 hulpverleningszones voorzien zijn in België.

Zowel in 2010 als 2011 werd voor de oprichting van de toekomstige hulpverleningszones een toelage voorzien op de begroting van Binnenlandse Zaken voor de gemeenten van 21,3 miljoen euro. Deze federale toelage werd uitbetaald onder de vorm van diverse subsidies aan de gemeenten om de personeels-, investerings- en werkingskosten die gemaakt zijn in het kader van de eerder vermelde overeenkomst te vergoeden. Het maximumbedrag per operationele prezone werd telkens vastgelegd in een KB en is afhankelijk van de (actieve en residentiële) bevolking van de prezone, het kadastraal inkomen, het belastbaar inkomen, de oppervlakte en het risico (bv.: de aanwezigheid van een luchthaven, ziekenhuis, of andere infrastructuur) ¹²⁰.

2.6.2.1.3 Sinds 2012: prezones met rechtspersoonlijkheid

In 2012 werd de volgende fase ingezet van de hervorming met de overgang van de operationele prezones naar de prezones. Deze hebben dezelfde taak als de operationele prezones, namelijk het voorbereiden van de oprichting van de brandweerzones, maar beschikken over rechtspersoonlijkheid en krijgen rechtsreeks een dotatie van de federale overheid (niet meer via de gemeenten zoals bij de operationele prezones) mits aan de voorwaarden in art. 221/1 van de wet van 15 mei 2007 voldaan is.

De federale toelage aan de prezones voor de oprichting van de hulpverleningszones werd behouden en de verdeelsleutel bleef gelijk aan deze gehanteerd in 2010 en 2011 (zie KB van 20 september 2012). Deze toelage bedroeg in de begroting 2012 21,7 miljoen euro. Naar aanleiding van de begroting 2013 werd de federale toelage voor de oprichting van de hulpverleningszones verhoogd tot 30,9 miljoen euro.

In de initiële begroting 2014 werd een toelage van 32,3 miljoen euro voorzien. Daarnaast wordt er vanaf 2014 ook een bijkomende toelage voorzien aan de hulpverleningszones van 19,1 miljoen euro voor de financiering van de aanschaf van materieel en het verzekeren van de aanwerving van personeel in het kader van de hervorming. De KB's betreffende de verdeling van deze toelages onder de verschillende prezones zijn momenteel in voorbereiding ¹²¹.

¹²⁰ Voor de effectieve verdeelsleutel zie KB 12 oktober 2010 (BS 19 oktober 2010) en 28 april 2011 (BS 13 mei 2011).

¹²¹ Voor de voorlopige ontwerpen van deze koninklijke besluiten zie <http://www.vvsg.be/Lists/Nieuws/disform.aspx?id=2031&Source=http%3a%2f%2fwww.vvsg.be%2fveiligheid%2fbrandweer%2fbrandweershervorming%2fnieuws%2fPages%2fdefault.aspx>.

2.6.2.1.4 Brandweerzones: 1 januari 2015?

De volgende en laatste stap in de hervorming is de effectieve oprichting van de brandweerzones. Het is de bedoeling dat elke brandweerzone dan gefinancierd wordt via gemeentedotaties, federale dotaties en eventuele provinciale dotaties zoals is voorzien in art. 67 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.

Op de lange termijn zou de federale toelage dan moeten toenemen zodat de brandweer op een evenwichtige manier wordt gefinancierd door de federale overheid en de gemeenten. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de financiering verdeeld wordt tussen de federale overheid en de gemeenten volgens de verhouding 50-50. Er werd reeds vastgelegd dat de federale toelage zou bestaan uit een basisdotatie en bijkomende dotaties.

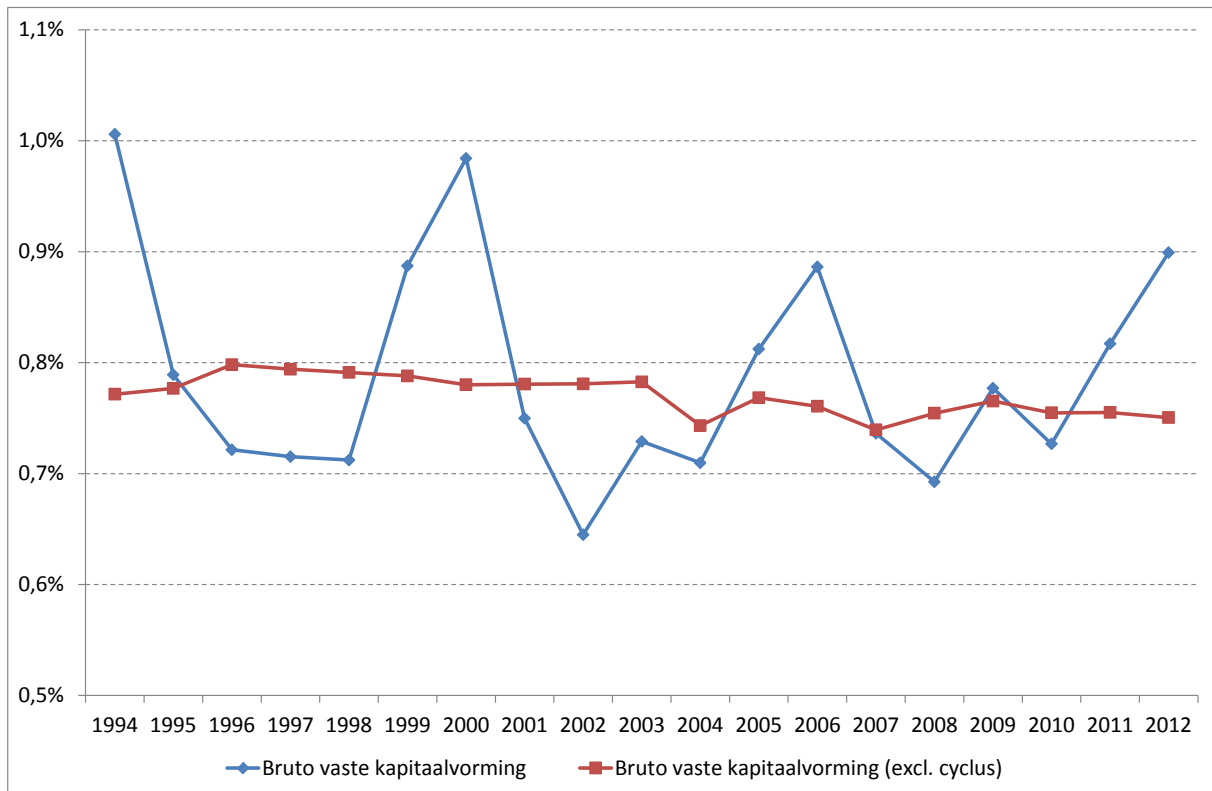
Voor wat betreft de gemeentelijke dotatie wordt er voorzien dat indien de gemeenten van één brandweerzone niet tot een akkoord komen over de verdeling, er een verdeelsleutel van toepassing zal zijn die wordt bepaald door de federale overheid. Het KB dat deze verdeelsleutel moet bepalen is momenteel in voorbereiding (zie eveneens voetnoot 121). Net zoals bij de politiezones en de OCMW's zullen de gemeenten ook het tekort van de brandweerzones op zich moeten nemen indien de federale en gemeentelijke middelen voorzien in art. 67 niet volstaan voor de financiering van de hulpverleningszones (zie art. 72 wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid).

De regering heeft op dit moment de datum 1 januari 2015 op het oog voor het van start gaan van de brandweerzones. Eenmaal deze zones effectief van start zijn gegaan en alle praktische modaliteiten zijn vastgelegd kan verder in detail worden ingegaan op de financiële situatie van de brandweerzones na de hervorming en kan de evolutie naar een 50-50 verhouding tussen de federale overheid en de gemeenten in de financiering van de brandweer worden beoordeeld.

3 BIJLAGEN

3.1 Investerings van de Lokale Overheden

Grafiek 20
Investerings van de Lokale Overheden (% bbp)



Bron: INR, Rekeningen van de Overheid, eigen berekeningen.

3.2 Verschil tussen de niet-fiscale overdrachten van de gemeenschappen en de gewesten naar de lokale overheden volgens het INR en de AGB

Het INR bepaalt de andere inkomensoverdrachten van de gemeenschappen en de gewesten naar de lokale besturen op basis van de code 43 van de economische hergroepering van de Algemene gegevensbank. Op het totaal van deze code voert het INR één belangrijke correctie uit, met name het bedrag dat de Vlaamse Gemeenschap rapporteert bij de code 43.51 wordt in mindering gebracht. Dit bedrag bevat immers de overdrachten aan de drinkwatermaatschappijen die voor het INR niet tot de perimeter van de lokale overheid behoren.

Daarnaast is er nog een zeer beperkt niet verklaarde statistische correctie om tot de overdrachten volgens het INR te komen.

Tabel 46
Verschil tussen niet-fiscale inkomensoverdrachten van de G&G's naar de lokale besturen volgens het INR en de AGB (in miljoen euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Niet-fiscale inkomensoverdrachten G&G naar lokale overheden (AGB - code 43)	7.281,5	7.846,6	8.167,6	7.947,6	8.360,3	8.536,8	8.922,3
Correctie door het INR: verwijderen code 43.51 bij de Vlaamse Gemeenschap	285,0	528,9	202,6	0,0	114,9	153,1	260,1
Statistische correctie	40,8	21,2	64,3	-41,3	16,0	15,9	14,8
niet-fiscale inkomensoverdrachten G&G naar lokale overheden (INR)	6.955,7	7.296,5	7.900,7	7.988,9	8.229,4	8.367,8	8.647,4

Bron: Rekeningen van de Overheid (2012 - rekeningen van de lagere overheid), Jaarverslag AGB 2012, Jaarverslag AGB 2011, Jaarverslag AGB 2010, Jaarverslag AGB 2009 en Jaarverslag AGB 2008, eigen berekeningen.

3.3 Overzicht van het aantal aangesloten besturen in 2011 bij een van de 5 pools onder het oude systeem

Tabel 47
Situatie 2011

	Pool 1	Pool 2	Pool 3	Pool 4	Pool 5
Aantal besturen	1 236	76	88	9	197
Aantal statutairen	48 451	41 334	14 235	738	45 809
Aantal gepensioneerden	38 297	37 435	?	?	11 922

Bron: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

3.4 Verdere toelichting van de solidariteit bij de federale basisdotatie voor de lokale politiezones

De politiezones konden bij de start van het nieuwe financieringssysteem opgedeeld worden in zes verschillende situaties (zie Tabel 48). Deze situaties werden enerzijds bepaald door de werkelijke kost van het aantal politie-ambtenaren - deze werkelijke kost was sterk afhankelijk van het aantal ex-rijkswachters dat aan de lokale politiezone werd toegekend ¹²²- en anderzijds door het verschil tussen de theoretische politiecapaciteit (de KUL-norm) en de werkelijke politiecapaciteit van een politiezone.

Situaties 1 en 3 zijn het voordeligst omdat deze politiezones in deze gevallen, zowel op basis van de KUL-norm als op basis van het reële personeelsbestand, voldoende federale middelen krijgen. In situaties 2 en 6 daarentegen zijn de federale middelen ontoereikend om de werkelijke kost te dragen ongeacht of deze bepaald zijn op basis van de KUL-norm of het werkelijke personeelsbestand (bv.: een te groot aandeel rijkswachters in de zone). Situaties 4 en 5 zijn tussensituaties, in situatie 4 is de financiering onvoldoende op basis van het werkelijke personeelsbestand terwijl in situatie 5 de federale financiering onvoldoende is als ze berekend is op basis van de KUL-norm.

¹²² De werkelijke kost van een voormalige rijkswachter voor een politiezone lag veel hoger dan de forfaitaire dotatie die wordt toegekend per lokale politie-ambtenaar. Bijgevolg verloor een politiezone haar nettovoordeel van de forfaitaire dotatie per politiebeamte (gezien de politiezone voorheen geen dotatie kreeg voor de financiering van de gemeentepolitie, is het verschil tussen de forfaitaire dotatie en de meerkost naar aanleiding van het nieuw statuut een nettovoordeel) nadat het aandeel voormalige rijkswachters in het personeelsbestand van de politiezone meer dan 30% bedroeg (zie Belfius, 'De financiën van de politiezones', 2002).

Tabel 48
Overzicht van de financiële situatie van de politiezones na politiehervorming

	Balans in vergelijking met de KUL-norm	Balans in vergelijking met de politiesterkte	Vergelijking tussen de KUL-norm en het reële personeelsbestand
Situatie 1	+	+	Personeelsbestand in realiteit kleiner of gelijk aan KUL-norm
Situatie 2	-	-	Personeelsbestand in realiteit groter of gelijk aan KUL-norm
Situatie 3	+	+	Personeelsbestand groter dan de KUL-norm
Situatie 4	+	-	Personeelsbestand groter dan de KUL-norm
Situatie 5	-	+	Personeelsbestand kleiner dan de KUL-norm
Situatie 6	-	-	Personeelsbestand kleiner dan de KUL-norm

Bron: De financiën van de politiezones 2002, Belfius.

3.5 Aandeel OCMW-uitgaven in de sociale uitkeringen

Ter illustratie wordt hier het aandeel van de OCMW-uitgaven weergegeven in de sociale uitkeringen en sociale overdrachten in natura van de categorie sociale bescherming.

De sociale uitkeringen betaald door de categorie sociale bescherming zijn op een zeer klein verschil na gelijk aan de totale sociale uitkeringen die zijn uitbetaald door de lagere overheid. Het kleine verschil is te wijten aan een beperkt aantal sociale uitkeringen die in de COFOG worden geklasseerd bij economische zaken, zie Tabel 49.

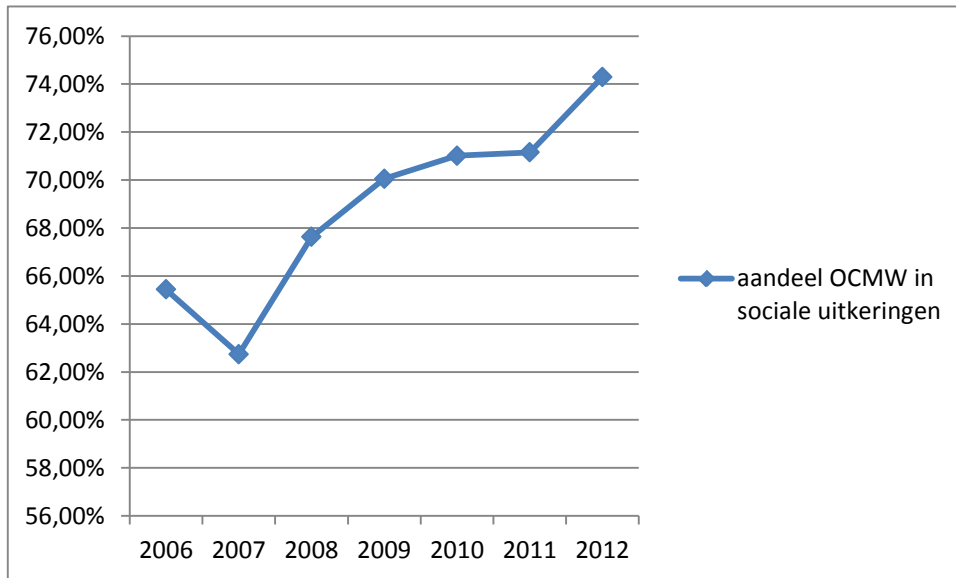
Tabel 49
Uitsplitsing totale sociale uitkeringen volgens COFOG (in miljoen euro)

	Sociale uitkeringen en sociale overdrachten categorie "sociale bescherming"	Sociale uitkeringen en sociale overdrachten categorie "economische zaken"	Totale sociale uitkeringen uitbetaald door de lagere overheid
2006	2 145,9	12,7	2 158,6
2007	2 237,7	3,2	2 240,9
2008	2 430,5	3,5	2 434,0
2009	2 545,9	2,3	2 548,2
2010	2 625,2	3,9	2 629,1
2011	2 779,2	6,3	2 785,5
2012	3 003,3	7,0	3 010,3

Bron: INR overheidsrekeningen 2012 (uitsplitsing van de sociale uitkeringen betaald door de lagere overheid en overheidsuitgaven naar functies – lagere overheid).

Alvorens het aandeel van de OCMW-uitgaven te berekenen moeten de sociale uitkeringen van de categorie sociale bescherming wel nog gecorrigeerd worden voor de pensioenen van lokale overheden die worden betaald door de federale overheid (zie ook Tabel 33). Na deze correctie blijkt het aandeel van de OCMW-uitgaven (met name leefloon, sociale overdrachten in natura en overige sociale uitkeringen in geld) in de sociale uitkeringen van de categorie sociale bescherming in 2012 74,5% te bedragen. Daarenboven blijkt ook dat het aandeel van de OCMW's in deze uitkeringen de voorbije jaren sterk is toegenomen.

Grafiek 21
Aandeel van OCMW's in de sociale uitkeringen (na correctie) van de categorie sociale bescherming



Bron: INR overheidsrekeningen 2012 en eigen berekeningen.

D/2014/11691/4