



# HOGE RAAD VAN FINANCIËN

AFDELING « FINANCIËRINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

---

## VERSLAG OVER DE BUDGETTAIRE EVOLUTIE VAN DE LOKALE OVERHEDEN

---

SYNTHESE

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

---

## 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 politiezones<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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
<b>Totale ontvangsten van de Lokale Overheden</b>	<b>6,1%</b>	<b>6,2%</b>	<b>6,3%</b>	<b>6,2%</b>	<b>0,1%</b>
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%
Franse 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
<b>Totale finale primaire uitgaven</b>	<b>6,2%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,6%</b>
<b>Bezoldigingen</b>	<b>3,5%</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,1%</b>
<b>Sociale uitkeringen</b>	<b>0,5%</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,6%</b>	<b>3,0%</b>
Subsidies aan bedrijven	0,1%	-14,4%	5,4%	-5,0%
Aankopen van goederen en diensten	1,0%	1,3%	0,5%	0,9%
Investerings	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 uitgaven<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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>
<b>Beloning van werknemers (*)</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,1%</b>
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>
<b>Beloning van werknemers</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,1%</b>
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 (COFOG<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> 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
<b>Totale sociale uitkeringen ten laste van de Lokale Overheden</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,04%</b>
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%
<b>Pensioenen van het statutaire personeel van de Lokale Overheden (*)</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2012-2006</b>	<b>2012-2011</b>
<b>Pensioenen ten gunste van het statutaire personeel van de LO</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,05%</b>
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%
<b>Primair saldo gecorrigeerd voor de investeringscyclus</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,1%</b>
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%
<b>Vorderingensaldo gecorrigeerd voor de investeringscyclus</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,1%</b>

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

Op basis van de Economische Vooruitzichten 2014-2019 van het Federaal Planbureau<sup>4</sup> 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).

<sup>4</sup> Daterend van 13 maart 2014.

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

	2010	2011	2012
<b>Vorderingensaldo van de Lokale Overheden</b>	<b>-0,03%</b>	<b>-0,14%</b>	<b>-0,44%</b>
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%
<b><i>Uitsplitsing per instelling</i></b>			
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<sup>5</sup>, ontbreken bovendien nog elementen om een totaalbeeld te verkrijgen over de sector van de Lokale Overheden.

<sup>5</sup> 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.