

De financiën van de lokale overheid in België

B. Coppens
P. Stinglhamber
L. Van Meensel
S. Van Parys (*)

Inleiding

Dit artikel is bedoeld om, in het licht van de lokale verkiezingen in oktober 2018, een beeld te schetsen van de begrotings situatie van de lokale besturen in België en van de voornaamste financiële uitdagingen waar die besturen het hoofd aan moeten bieden.

In het eerste hoofdstuk wordt het verloop getoond van het financieringssaldo en van de schuld van de lokale overheid. In het tweede hoofdstuk wordt nader ingegaan op het begrotingskader dat op de lokale overheid van toepassing is. In het derde hoofdstuk worden de ontvangsten geanalyseerd en worden de factoren toegelicht die bepalend zijn voor de heffingsdruk van de gemeenten. Het vierde hoofdstuk handelt over de uitgaven en er wordt eveneens stilgestaan bij de budgettaire uitdagingen waar de lokale overheid mee wordt geconfronteerd. Tot slot volgen enkele conclusies.

1. Begrotings situatie van de lokale overheid

In dit hoofdstuk wordt de begrotings situatie van de lokale besturen toegelicht aan de hand van het verloop van het financieringssaldo en van de schuldgraad. Uit macro-economisch oogpunt is die situatie momenteel gezond.

1.1 Financieringssaldo

Aan het einde van de jaren zeventig en bij het begin van de jaren tachtig liet de lokale overheid grote financieringstekorten optekenen. Sommige steden kampten in die periode trouwens met zware financiële problemen.

Na de invoering, in 1982, van een strikt begrotingskader voor de gemeenten (dat kader wordt nader toegelicht in hoofdstuk 2), verbeterde het financieringssaldo aanzienlijk en sinds het midden van de jaren tachtig schommelt het rond het evenwicht.

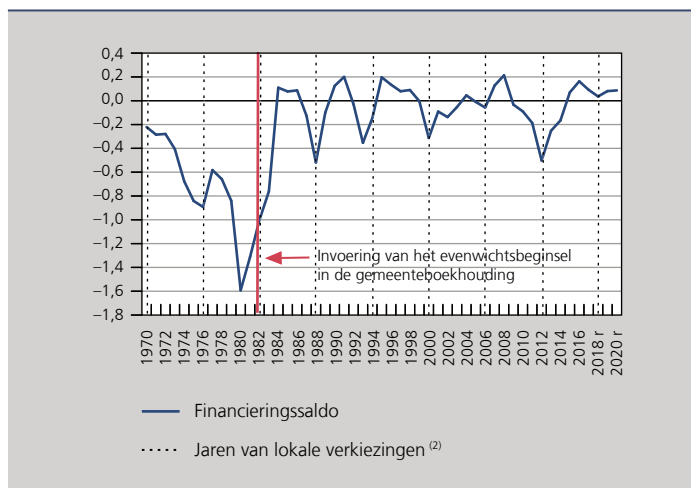
De schommelingen van het financieringssaldo worden deels bepaald door het verloop van de electorale investeringscyclus die bij de lokale besturen wordt opgetekend. Die cyclus impliceert dat de investeringsuitgaven in het jaar vóór de lokale verkiezingen meestal toenemen en vervolgens in het verkiezingsjaar een piek bereiken, met een verslechtering van de

(*) De auteurs bedanken Patrick Bisciari voor zijn bijdrage aan de totstandbrenging van dit artikel.

overheidsfinanciën tot gevolg. In de twee jaren die volgen op de lokale verkiezingen lopen de investeringsuitgaven doorgaans terug, zodat de lokale financiën opnieuw verbeteren.

GRAFIEK 1 NA DE SANERING AAN HET BEGIN VAN DE JAREN TACHTIG SCHOMMELT HET FINANCIERINGSSALDO VAN DE LOKALE OVERHEID ROND HET EVENWICHT

(in % bbp)⁽¹⁾



Bronnen: INR, NBB.

(1) In de grafiek zijn alle gegevens van vóór 1995, waarvoor het INR geen statistieken publiceert volgens de methodologie van het ESR 2010, getropoleerd aan de hand van de reeksen uit de rekeningen van de overheid volgens het ESR 1995.

(2) Dit geldt voor alle grafieken in dit artikel.

In 2012, een jaar van lokale verkiezingen, werd het grootste tekort sinds lang opgetekend. In de daaropvolgende jaren zag de lokale overheid haar financiën systematisch verbeteren. In 2015 bereikte de lokale overheid opnieuw een begrotingsevenwicht en in 2016 en 2017 werden – weliswaar geringe – overschotten opgetekend.

Volgens de meest recente ramingen van de Bank zou, onder impuls van de lokale verkiezingen het begrotingssaldo van de lokale overheid in 2018 licht verslechteren; in 2019 en 2020 zou het opnieuw verbeteren en een klein overschot te zien geven.

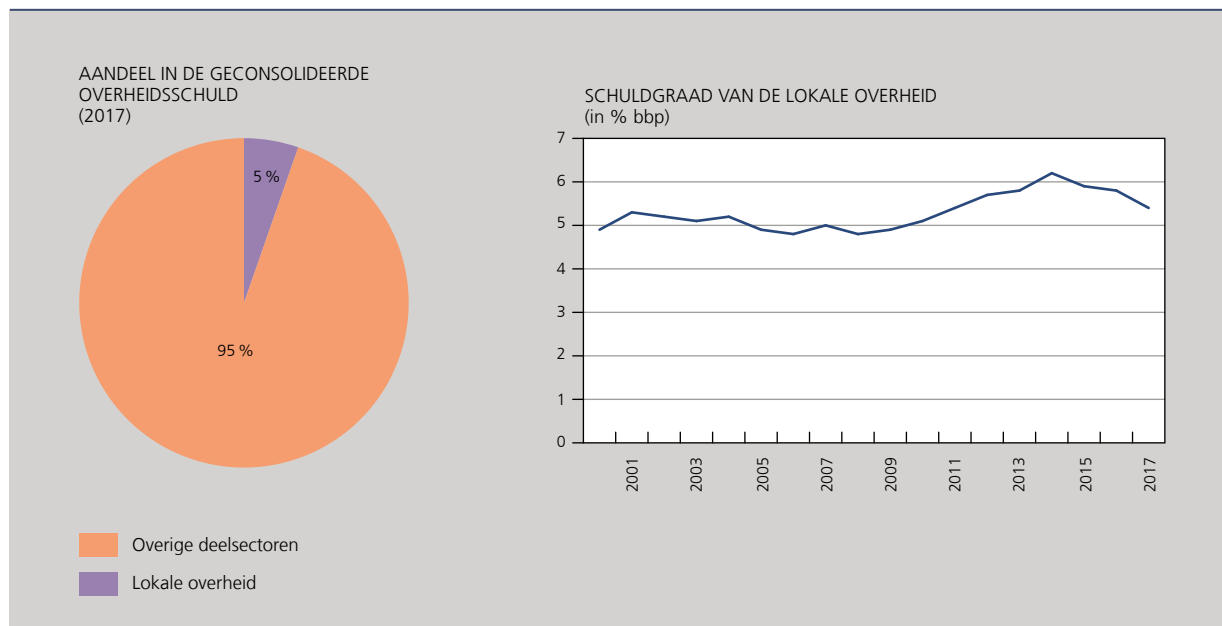
1.2 Schuldgraad

De schuld van de lokale overheid schommelde in het eerste decennium van deze eeuw rond 5 % bbp; in 2014 was ze opgelopen tot 6,2 % bbp en sindsdien is ze enigszins gedaald. In 2017 bedroeg de schuldgraad 5,4 % bbp. Het aandeel van de lokale overheid in de schuldgraad van de gezamenlijke overheid, die nog steeds groter is dan het bbp, is dan ook beperkt.

Vanuit een houdbaarheidsperspectief verdient een geringe schuld van de lokale overheid aanbeveling. De eigen ontvangsten van de lokale overheid – dat zijn de ontvangsten die autonoom kunnen worden verhoogd – zijn immers vrij beperkt.

GRAFIEK 2 DE SCHULDGRAAD VAN DE LOKALE OVERHEID IS LAAG EN STABIEL

(bijdrage aan de bruto geconsolideerde schuld; in % bbp, tenzij anders vermeld)



Bron: INR.

1.3 Ontvangsten, primaire uitgaven en rentelasten

Vanaf de eeuwwisseling tot 2013 vertoonden de ontvangsten en de primaire uitgaven een enigszins gelijklopend stijgend verloop.

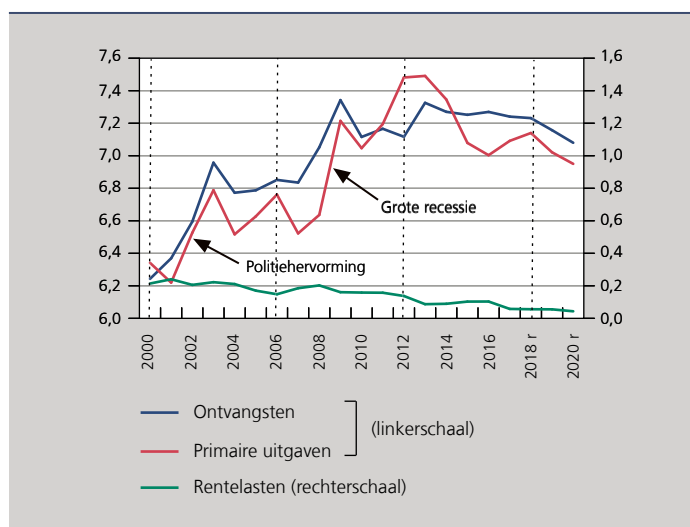
De forse stijging van de ontvangsten en van de primaire uitgaven in 2002 kon grotendeels worden verklaard door de politiehervorming, die ervoor zorgde dat heel wat ex-rijkswachters bij de lokale politie werden ingelijfd. De toename van de ontvangsten en van de primaire uitgaven in verhouding tot het bbp in 2009 was in hoge mate toe te schrijven aan een noemereffect als gevolg van de daling van het bbp in dat recessiejaar.

Na de lokale verkiezingen van 2012 kwam er een einde aan de stijging van de ontvangsten en van de primaire uitgaven. Deze laatste bereikten in 2012 en 2013 een piek van 7,5 % bbp, maar sinds 2014 lopen ze duidelijk terug. Het is de daling van de primaire uitgaven die er, in combinatie met de stabilisatie van de ontvangstenratio, voor gezorgd heeft dat het financieringssaldo van de lokale overheid verbeterd is en dat de afgelopen jaren geringe overschotten zijn opgetekend.

De daling van de primaire uitgavenratio kwam in 2017 tot stilstand. Dat zou ook in 2018 het geval zijn vanwege de lokale verkiezingen dit jaar. Verwacht wordt dat vanaf 2019 de primaire uitgavenratio opnieuw zal dalen. Na een stabilisatie tijdens de afgelopen paar jaar zal de ontvangstenratio de komende jaren wellicht dalen als gevolg van, onder meer, de taxshift waartoe de federale regering heeft besloten en die, via de aanvullende personenbelasting, ook de ontvangsten van de lokale overheid drukt.

De rentelasten beliepen in 2017 0,1 % bbp. Ten opzichte van hun niveau in 2000 zijn ze, in verhouding tot het bbp, meer dan gehalveerd.

GRAFIEK 3 DE PRIMAIRE UITGAVEN ZIJN IN DE HUIDIGE LEGISLATUUR GEDAALD, NADAT ZE VOORDIEN WAREN GESTEGEN
(in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

1.4 Financieringssaldo van de onderdelen van de lokale overheid

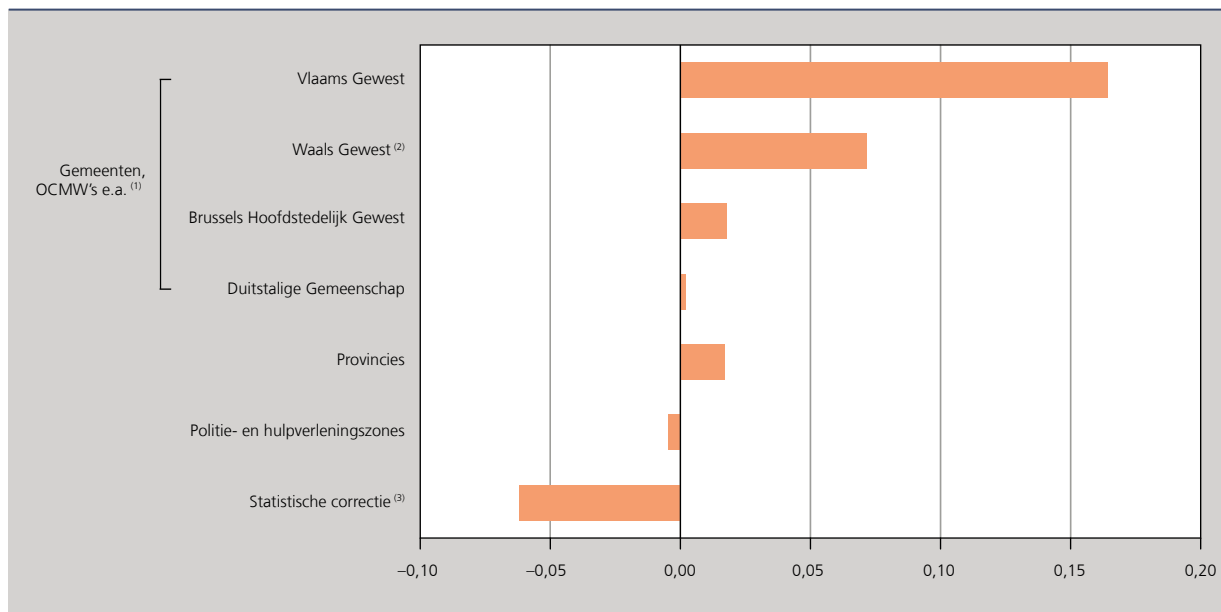
Het financieringssaldo van de lokale overheid kan worden uitgesplitst naar gewest (ook voor de Duitstalige Gemeenschap, die deel uitmaakt van het Waals Gewest, zijn afzonderlijke cijfers beschikbaar) en naar type lokaal bestuur. De lokale overheid bestaat immers uit de gemeenten, de OCMW's, de provincies, de politie- en hulpverleningszones en andere entiteiten (bijvoorbeeld autonome gemeentebedrijven die binnen de overheidssector worden geklasseerd).

Vrijwel alle onderdelen van de lokale overheid waren in 2016 in evenwicht of toonden een klein overschot; enkel de politie- en hulpverleningszones lieten een zeer gering tekort optekenen. Het begrotingsoverschot van 2016 is met name te danken aan de gemeenten, die een groot overschot boeken. Ook het financieringssaldo van de lokale overheid per gewest (en de Duitstalige Gemeenschap) was voor alle toezichthoudende overheden positief.

Het resultaat van 2016 was een duidelijke verbetering ten opzichte van de afgelopen jaren. Tussen 2011 en 2013 tekende vrijwel elke component van de lokale overheid immers nog een tekort op.

GRAFIEK 4 VRIJWEL ALLE ONDERDELEN VAN DE LOKALE OVERHEID WAREN IN EVENWICHT

(financieringssaldo 2016 naar gewest en naar type lokaal bestuur, in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

(1) Het betreft voornamelijk autonome gemeentebesturen en intercommunales die tot de overheidssector behoren.

(2) Behalve de Duitstalige Gemeenschap.

(3) De statistische correctie is vooral toe te schrijven aan het tijdstip waarop de belastingen worden aangerekend en aan het afstemmen van de overdrachten op de in de rekeningen van de federale overheid en van de gemeenschappen en gewesten vermelde bedragen.

2. Het begrotingskader dat op de lokale overheid van toepassing is

2.1 Het evenwichtsbeginsel

In 1982 kreeg de lokale overheid een strikt begrotingskader opgelegd om een einde te maken aan de destijds grote tekorten.

Het evenwichtsbeginsel voor de gemeenten werd ingevoerd via een bijzonder besluit dat later werd opgenomen in de gemeentewet (artikel 252). Dit beginsel, dat vanaf 1988 moest worden toegepast, verplicht de gemeenten een begroting in evenwicht in te dienen. Die bepaling betekent concreet dat het algemeen totaal van zowel de gewone begroting als de buitengewone begroting in evenwicht moet zijn.

De gemeenteboekhouding bestaat immers uit twee begrotingen: de gewone en de buitengewone dienst. Beide hebben twee saldi, namelijk een saldo van het eigen dienstjaar, met de ontvangsten en uitgaven van het lopend jaar, en het algemeen totaal waarin ook rekening wordt gehouden met het resultaat van de voorgaande dienstjaren en met eventuele overdrachten. Het evenwicht op het algemeen totaal impliceert dat het saldo van het eigen dienstjaar niet noodzakelijk elk jaar in evenwicht hoeft te zijn; eventuele overschotten van vorige dienstjaren kunnen immers een tekort in het lopende dienstjaar opvangen.

De gewone begroting bevat de recurrente ontvangsten en uitgaven van de gemeente, inclusief de kapitaalaflossingen en rentelasten van de leningen, terwijl de kapitaaltransacties zoals investeringsprojecten en het patrimoniumbeheer van de gemeente op de buitengewone begroting worden geboekt. Enkel voor operaties op de buitengewone begroting kunnen gemeenten leningen aangaan; de uitgaven op de gewone begroting – dus ook de kapitaalaflossingen en rentelasten – moeten steeds gedekt worden door eigen ontvangsten.

Ook de financiën van andere lokale besturen, zoals politiezones, hulpverleningszones en OCMW's, moeten volgens de wet te allen tijde in evenwicht zijn. Wordt er op hun begroting toch een tekort vastgesteld, dan moet de betrokken gemeente dat tekort via dotaties wegwerken zodat het evenwichtsprincipe steeds wordt nageleefd.

2.2 Uitoefening van het begrotingstoezicht door de gewesten

Sinds de regionalisering van de gemeente- en de provinciewet⁽¹⁾ in 2002 zijn de gewesten bevoegd om toezicht uit te oefenen op de financiën van de lokale overheid. Die regionalisering heeft ervoor gezorgd dat er voor de gemeenteboekhouding in de drie gewesten inmiddels andere regels en normen van kracht zijn en dat er voor het evenwichtsprincipe andere criteria gelden. De gewesten hebben het begrotingskader van de lokale overheid de afgelopen jaren al met al verstrengd.

2.2.1 Vlaams Gewest

In het Vlaams Gewest werd besloten een volledig nieuw systeem voor de lokale begroting in te voeren, de zogeheten beleids- en beheerscyclus (BBC). Die cyclus geldt sinds 2014 voor alle lokale besturen in het Vlaams Gewest, behalve voor de politie- en hulpverleningszones, en hij vervangt de bekende concepten van de gewone en de buitengewone begroting.

De nieuwe beleids- en beheerscyclus heeft als doel te komen tot een meerjarenplanning van de lokale besturen waarbij de beleidsdoelstellingen gekoppeld worden aan de financiële middelen. Voortaan stellen de Vlaamse gemeenten, de OCMW's en de provincies in het eerste jaar van de legislatuur een meerjarenplan op dat loopt van het tweede jaar van de bestuursperiode tot en met het eerste jaar van de volgende legislatuur. De eerste cyclus loopt dus van 2014 tot en met 2019.

De staat van het financieel evenwicht is een belangrijk onderdeel van de beleids- en beheerscyclus en bestaat uit twee evenwichtscriteria waaraan moet worden voldaan: het jaarlijkse toestandsevenwicht en het structureel evenwicht op lange termijn.

Het jaarlijkse toestandsevenwicht impliceert dat het resultaat op kasbasis (of beschikbaar budgettair resultaat) elk jaar positief moet zijn. Het jaarlijks kasresultaat is gelijk aan het verschil tussen alle begrote ontvangsten en uitgaven, vermeerderd met het resultaat van de voorgaande jaren, maar verminderd met de onbeschikbare gelden.

Het structureel evenwicht op lange termijn houdt in dat de autofinancieringsmarge in het laatste jaar van de financiële nota van het meerjarenplan tenminste nul moet zijn. Die marge wordt berekend als het verschil tussen de exploitatieontvangsten en -uitgaven en de leningslasten. Een positieve autofinancieringsmarge zorgt ervoor dat het lokaal bestuur met zijn exploitatie-ontvangsten al zijn financiële verplichtingen kan nakomen en wijst er dus op dat het nieuwe investeringen kan financieren zonder daar te moeten voor lenen. Doordat de autofinancieringsmarge geen rekening houdt met de in het verleden opgebouwde reserves, is ze strenger dan het voordien geldende evenwichtsprincipe. Is de autofinancieringsmarge in het laatste jaar van de planningsperiode negatief, dan kan het meerjarenplan door de provinciegouverneur worden geschorst. Voor OCMW's geldt de supplementaire verplichting dat de som van de autofinancieringsmarges in elk jaar van de planningsperiode positief moet zijn.

In de volgende BBC-cyclus, die in 2020 van start gaat, zal rekening worden gehouden met het resultaat van een evaluatie van de eerste cyclus. In het nieuw BBC-besluit zijn onder meer de criteria van het financieel evenwicht herzien. Zo zal de controle van de staat van het financieel evenwicht (dus zowel het jaarlijks toestandsevenwicht als het structureel evenwicht) niet langer beperkt blijven tot het lokaal bestuur zelf, maar zal ze ook op een geconsolideerde basis moeten gebeuren. In dit laatste geval wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de aan de gemeenten verbonden entiteiten zoals de OCMW's, de autonome gemeentebedrijven of districten. Voorts zal de autofinancieringsmarge worden aangevuld met een gecorrigeerde autofinancieringsmarge. Die gecorrigeerde versie houdt rekening met, onder meer, alternatieve schuldvormen (bijvoorbeeld bulletleningen die op de vervaldag integraal worden terugbetaald en die in de tussentijdse jaren dus niet tot uiting komen in de autofinancieringsmarge, zodat ze een vertekend beeld kan geven).

(1) De regionalisering van de gemeente- en de provinciewet is afgesproken in het Sint-Michielsakkoord (1993) en concreet vastgelegd in het Lambermontakkoord (2001).

2.2.2 Waals Gewest⁽¹⁾

In het Waals Gewest is het evenwicht op het algemeen totaal nog steeds het essentieel principe dat moet worden gerespecteerd. Artikel 252 van de gemeentewet werd immers overgenomen in de 'Code de la démocratie locale et de la décentralisation'. Sinds de opmaak van de gemeentebegrotingen 2014 heeft het Waals Gewest met budgettaire omzendbrieven twee nieuwe elementen ingevoerd ter bevordering van gezonde overheidsfinanciën bij de gemeenten van dit gewest, namelijk het principe dat de gewone begroting van het eigen dienstjaar in evenwicht moet zijn en een beperking van de investeringsuitgaven gefinancierd door leningen.

De gewone begroting van het eigen dienstjaar, dus ongerekend het resultaat van vorige dienstjaren of eventuele reserves, diende in 2014 in evenwicht te zijn. Voor dat jaar bleef het bij een aanbeveling, maar vanaf de begroting 2015 werd het een verplichting. Gemeenten die niet aan dat principe voldoen, moeten een convergentieplan voorstellen waarin ze onder meer specificeren wanneer ze opnieuw zullen aanknopen met het evenwicht. Gemeenten met structurele financiële moeilijkheden kunnen ook een beroep doen op extra financiering door het gewest. In ruil voor een beheersplan kunnen ze bij het Centre régional d'aide aux communes een lening voor bijzondere hulp op lange termijn afsluiten. Dat beheersplan legt de gemeenten een aantal supplementaire beperkingen op, onder meer inzake uitgaven.

Tevens werd voor via leningen gefinancierde investeringen een investeringsplafond ingevoerd. Dat plafond geldt dus niet voor investeringen die met eigen middelen of via bepaalde subsidies worden gefinancierd, en op sommige investeringen is dat plafond niet van toepassing. Deze laatste betreffen, onder meer, investeringen die leiden tot besparingen die op zijn minst gelijk zijn aan de financiële lasten, rendabele investeringen die voldoende ontvangsten genereren om de leninglast te dekken, of investeringen die noodzakelijk zijn om aan veiligheids- of hygiënenormen te voldoen. Het investeringsplafond bedraagt € 180 per inwoner per jaar of het mag niet hoger zijn dan de gemiddelde afschrijvingslast van de afgelopen vijf jaar voor gemeenten met een gewone begroting die in het eigen dienstjaar in evenwicht is. Gemeenten waarvoor een convergentieplan geldt, moeten hun investeringsuitgaven via leningen beperken tot € 165 per jaar per inwoner. Gemeenten die onder een beheersplan vallen, hebben een investeringsplafond dat beperkt is tot € 100 of € 150 per jaar per inwoner. Dat investeringsplafond wordt op een geconsolideerde basis berekend voor de gemeenten en voor alle entiteiten die eraan verbonden zijn, bijvoorbeeld de OCMW's. Worden die investeringsplafonds niet gerespecteerd, dan kan de buitengewone begroting niet door de toezichhoudende overheid worden goedgekeurd, behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

Vanaf 2018 wordt het respect van het investeringsplafond niet langer op jaarbasis gecontroleerd maar op drie jaar. Het bedrag van het plafond blijft ongewijzigd, wat maakt dat de impact van de flexibiliteit veeleer beperkt is. De investeringen die in de loop van die drie jaar worden gefinancierd met leningen, mogen dus niet groter zijn dan driemaal € 180 per inwoner, maar op jaarbasis is de gemeente niet langer gebonden aan de € 180 per inwoner.

Het investeringsplan van de Waalse regering van januari 2018 voorziet bovendien in een herziening van het systeem van de investeringsplafonds. Een uitbreiding van de flexibiliteit naar een berekening op zes jaar of een afschaffing van het systeem behoren daarbij tot de mogelijkheden.

2.2.3 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Voor de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geldt nog steeds het evenwichtsprincipe zoals het initieel werd opgenomen in artikel 252 van de gemeentewet. De jaarlijkse omzendbrieven die het gewest verstuurt naar aanleiding van het opstellen van de gemeentebegrotingen bevatten wel een aantal richtlijnen voor sommige ontvangsten en uitgaven. Zo vermelden de omzendbrieven een maximaal toegestaan groeitempo voor de werkingsuitgaven. Voor de buitengewone begroting geldt momenteel de richtlijn dat nieuwe leningen beperkt moeten blijven tot de kapitaalaflossingen die gepland zijn voor het dienstjaar, zodat de totale gemeenteschuld niet toeneemt.

(1) Het hieronder toegelichte begrotingstoezicht is niet van toepassing op de negen Duitstalige gemeenten, waarvan de Duitstalige Gemeenschap de toezichhoudende overheid is.

2.3 Resultaat van de toepassing van het begrotingskader voor de lokale overheid

Het begrotingskader dat van toepassing is op de lokale overheid kan als strikt worden bestempeld. Het heeft er in hoge mate toe bijgedragen dat de lokale overheid in haar geheel de afgelopen jaren een positief financieringssaldo heeft laten optekenen in de overheidsrekeningen volgens het ESR 2010, hoewel het boekhoudkundig kader van de lokale besturen niet exact overeenstemt met de overheidsrekeningen. Dit resultaat werd in de hand gewerkt doordat het voor de lokale overheden geldende strikte begrotingskader reeds wordt toegepast bij de opstelling van hun begrotingen. Indien sommige gebudgetteerde uitgaven moeilijker te verrichten blijken dan gepland, bijvoorbeeld investeringen die vertragingen oplopen, liggen de werkelijke uitgaven uiteindelijk lager dan begroot. Ten slotte kan worden vermoed dat sommige gemeenten hun uitgaven reeds op de begroting hebben ingeperkt teneinde de nieuwe evenwichtscriteria te kunnen naleven, bijvoorbeeld het investeringsplafond in het Waals Gewest of de autofinancieringsmarge in het Vlaams Gewest.

3. Ontvangsten van de lokale overheid

3.1 Samenstelling en verloop

De ontvangsten van de lokale overheid zouden in 2018 7,2 % bbp bedragen. De overdrachten die de lokale overheid van de andere overheidsniveaus ontvangt, zijn de belangrijkste inkomstenstroom; ze maken bijna de helft van de totale ontvangsten van de lokale overheid uit. De fiscale ontvangsten, die hoofdzakelijk bestaan uit de opcentiemen op de personenbelasting en op de onroerende voorheffing, zijn eveneens een belangrijke bron van ontvangsten. Dat geldt ook voor de ontvangsten uit vermogen en voor andere niet-fiscale ontvangsten, zoals de opbrengst uit de verkopen van goederen en diensten. Het verloop van deze ontvangstencategorieën wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht.

TABEL 1 ONTVANGSTEN VAN DE LOKALE OVERHEID
(in % bbp, jaren van lokale verkiezingen)

	2000	2006	2012	2018 r
Totale ontvangsten	6,2	6,9	7,1	7,2
Fiscale ontvangsten	1,8	2,2	2,1	2,2
Aanvullende belastingen (opcentiemen)	1,6 ⁽¹⁾	1,9	1,9	1,9
Lokale belastingen	0,2	0,3	0,2	0,2
Overdrachten van andere overheden	2,9	3,2	3,3	3,5
Federale overheid ⁽²⁾	0,7	0,8	0,9	0,9
Gemeenschappen en gewesten	2,2	2,3	2,4	2,5
Niet-fiscale ontvangsten	1,6	1,5	1,7	1,6
Ontvangsten uit vermogen	0,5	0,4	0,3	0,2
Andere, waaronder verkopen van goederen en diensten	1,1	1,2	1,4	1,4

Bronnen: INR, NBB.

(1) De ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting lagen in 2000 uitzonderlijk laag, onder meer omwille van een vertraging in het inkohieringsritme.

(2) Met inbegrip van de sociale zekerheid.

3.2 Overdrachten vanwege andere deelsectoren van de overheid

Het verloop van de overdrachten die de lokale overheid ontvangt van andere deelsectoren van de overheid is sterk afhankelijk van de beslissingen die door deze andere overheden worden genomen. Er zij opgemerkt dat deze overdrachten sinds de eeuwwisseling lichtjes gestegen zijn. Dat is onder meer te danken aan het groeitempo van de

gemeentefonds. De afgelopen jaren zijn er ook enkele initiatieven genomen, zowel op gewestelijk als op federaal niveau, om via de overdrachten het budgettaire effect te compenseren dat sommige beslissingen op de financiën van de lokale overheid sorteren.

3.2.1 Overdrachten van de gewesten

De meeste overdrachten die de lokale overheid ontvangt, zijn afkomstig van de gewesten. Dat is zo sinds de volledige regionalisering van het gemeentefonds in 1989. Elk gewest (en sinds 2005 ook de Duitstalige Gemeenschap) past voor zijn gemeentefonds een eigen groeipercentage toe en hanteert eigen regels voor de verdeling van die middelen over de gemeenten.

De gewesten hebben de afgelopen jaren de bij decreet of ordonnantie vastgelegde groeitempo's van hun gemeentefonds gerespecteerd en hebben op die dotaties aan de gemeenten niet bespaard. In het Vlaams Gewest geldt sinds 2005 een groeitempo van 3,5 %, in het Waals Gewest (met uitzondering van de Duitstalige gemeenten) wordt het gemeentefonds sinds 2010 ieder jaar aangepast aan de hand van de geraamde inflatie tijdens het bewuste begrotingsjaar vermeerderd met 1 % en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt sinds 1999 een groeitempo van ten minste 2 % gehanteerd.

Enkel de Duitstalige Gemeenschap, sinds 2005 de voogdijoverheid van de negen Duitstalige gemeenten die instaat voor de algemene financiering van die gemeenten, heeft de afgelopen jaren op haar gemeentefonds bespaard. Zo werd de bij decreet vastgelegde vermeerdering met 1 % bovenop de inflatie in 2013 en 2014 niet toegepast.

De middelen uit de gemeentefonds worden verdeeld onder de gemeenten op basis van een aantal specifieke kenmerken van de gemeenten. Er wordt onder meer rekening gehouden met de centrumfunctie, demografische variabelen en socio-economische factoren. Zo is de verdeling binnen elk gewest omgekeerd evenredig met de fiscale draagkracht van de inwoners van de gemeente met betrekking tot de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing. De gemeenten kunnen de middelen die ze ontvangen uit het gemeentefonds vrij aanwenden.

De laatste jaren heeft zowel het Vlaams als het Waals Gewest echter wel bespaard op de provinciefonds. In het Vlaams Gewest werd sinds 2013 het in het decreet vastgelegde groeitempo van 3,5 % niet meer toegepast, in 2014 werd het basisbedrag verlaagd en in 2015 werd het provinciefonds in het Vlaams Gewest afgeschaft. Het Waals Gewest bespaarde in 2015 op de middelen van het provinciefonds, wat gekoppeld was aan de overname van bevoegdheden door het gewest; ook voor 2018 zijn er besparingen gepland.

Naast de gemeente- en provinciefonds ontvangt de lokale overheid van de gemeenschappen en gewesten ook een hele reeks specifieke dotaties en subsidies. In het Vlaams Gewest zijn er de afgelopen jaren, in het kader van het Planlastendecreet, een aantal subsidies verschoven naar algemene financiering. Die subsidies vallen nu onder het gemeentefonds, maar ze worden niet aangepast aan het in het decreet vastgelegde groeitempo en ze worden automatisch toegekend aan de lokale besturen. Ook het stedenfonds is opgegaan in het gemeentefonds teneinde de administratieve last voor de steden te beperken. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is bij de recente hervorming van het gemeentefonds besloten een aantal specifieke dotaties te integreren in de algemene dotatie.

3.2.2 Federale financiering voor wettelijk verplichte uitgaven

De belangrijkste overdrachten vanwege de federale overheid zijn gekoppeld aan de wettelijke opdrachten die bepaalde componenten van de lokale overheid, in casu de OCMW's, de politiezones en de hulpverleningszones, uitvoeren. Die toelagen financieren doorgaans slechts een deel van de werkelijke kosten, waardoor de gemeenten er vaak via de gemeentefonds voor moeten zorgen dat die entiteiten hun opdrachten kunnen uitvoeren en tegelijkertijd een begroting in evenwicht kunnen voorleggen.

De OCMW's ontvangen een federale toelage voor de betalingen die ze in het kader van het recht op maatschappelijke integratie verrichten in de vorm van een leefloon en gesubsidieerde tewerkstelling⁽¹⁾. OCMW's ontvangen van de

(1) Het OCMW kan veeleer dan een leefloon uit te keren ook een tewerkstelling regelen (bij tewerkstelling buiten het OCMW voorziet die laatste in een subsidie).

federale overheid in principe 55 % van het bedrag dat ze aan leefloon betalen. Dat percentage kan bij een groot aantal rechthebbenden in de gemeente hoger liggen. Bij de berekening van de toelage wordt ook rekening gehouden met een aantal bijzondere factoren. Zo bevat de toelage voor het leefloon onder meer een compensatie voor de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen. De afgelopen jaren werd ook rekening gehouden met de toename van het aantal erkende vluchtelingen als gevolg van de asielcrisis. Ook voor de in het kader van het recht op maatschappelijke hulp verleende steun – grotendeels (financiële en materiële) steun voor asielzoekers en voor mensen met een verblijfsvergunning die niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister – ontvangen de OCMW's een volledige of gedeeltelijke tegemoetkoming van de federale overheid.

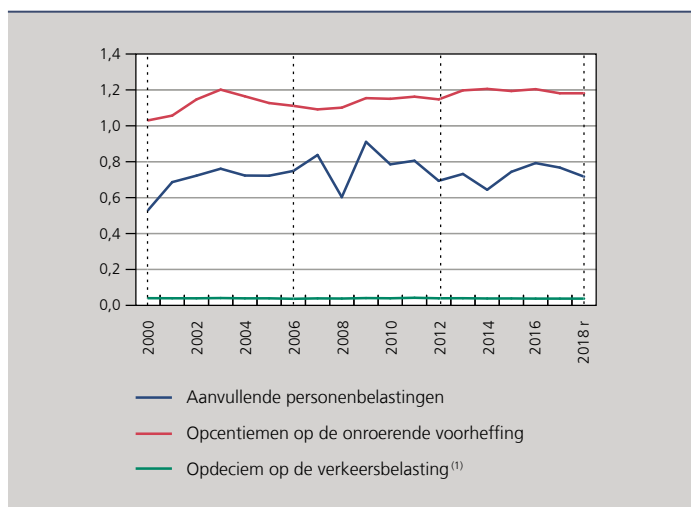
De lokale politiezones worden gefinancierd door federale toelagen en gemeentedotaties. De federale toelage is in feite een verzameling van diverse federale dotaties. De belangrijkste dotatie is de basisdotatie die wordt verdeeld volgens de zogeheten KUL-norm; dat is een verdeelsleutel die op basis van wetenschappelijk onderzoek bepaalt wat de politiecapaciteit in een bepaalde politiezone zou moeten zijn. Daarnaast zijn er ook nog een aantal sociale toelagen waarbij de federale overheid sommige aan de lonen van de voormalige rijkswachters verbonden kosten op zich neemt. De laatste jaren zijn echter niet alle middelen die aan de politiezones toebehoren door de federale regering uitgekeerd. Zo is er een aanzienlijke vertraging in de uitbetaling van een deel van de middelen uit het verkeersveiligheidsfonds.

Ook de hulpverleningszones, die sinds 2015 operationeel zijn, worden deels door de federale overheid gefinancierd. Bij de overgang van de brandweer naar hulpverleningszones was afgesproken dat de financiering van de zones moet evolueren naar een evenwichtige verdeling tussen de middelen van de federale overheid en die van de gemeenten. In 2017 zou de financiering voor 79 % van de gemeenten en voor 21 % van de federale overheid komen. Hoewel dat nog geen 50-50 verdeling is, is het wel al een verbetering ten opzichte van de situatie vóór de hervorming van de brandweer, toen de verhouding veeleer op 90 % voor de gemeenten en op 10 % voor de federale overheid werd geraamd.

3.3 Aanvullende belastingen

De lokale overheid wordt voor iets meer dan een kwart gefinancierd door ontvangsten afkomstig van de aanvullende belastingen, die worden geïnd in de vorm van opcentiemen. Zo heffen de gemeenten opcentiemen op de personenbelasting; tot het aanslagjaar 2017 was dat ook het geval voor de Brusselse agglomeratie. Opcentiemen op

GRAFIEK 5 VERLOOP VAN DE AANVULLENDE BELASTINGEN
(in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

(1) De opdecim op de verkeersbelasting is voor alle gemeenten identiek; de gemeenten hebben ter zake geen beslissingsbevoegdheid.

de onroerende voorheffing worden gevestigd door de gemeenten, de provincies en de Brusselse agglomeratie. Tot slot krijgen de gemeenten ook één opdecim op de verkeersbelasting toegekend.

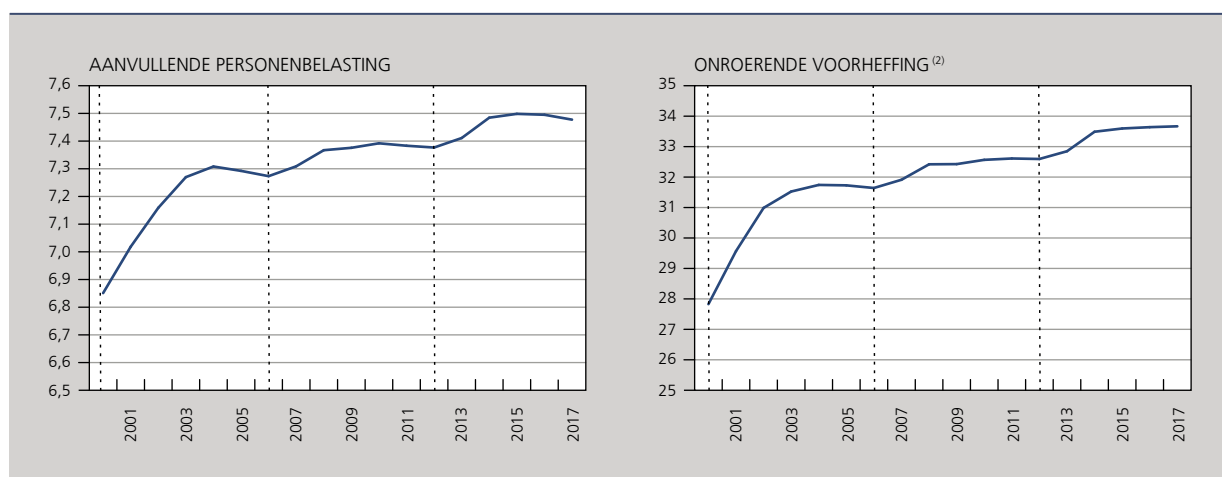
De ontvangsten uit de aanvullende belastingen op de personenbelasting en de onroerende voorheffing zijn afhankelijk van de tarieven en van het verloop van de heffingsgrondslagen, maar ook het inkohieringstempo is van belang.

3.3.1 Tarieven

Het tarief van de aanvullende personenbelasting van de gemeenten heeft de afgelopen jaren gemiddeld beschouwd een stijgende trend laten optekenen. Vooral in de jaren na lokale verkiezingen was er een stijging. Aan het begin van de jaren 2000 nam het gemiddeld tarief duidelijk toe, wat wellicht verband hield met het feit dat de federale overheid tijdens die jaren de personenbelasting hervormde, naar aanleiding waarvan de gemeenten hun heffingsgrondslag zagen verkleinen. In de aanloop naar de lokale verkiezingen liep het gemiddeld tarief echter niet beduidend terug, waardoor het geleidelijk is gestegen.

In het kader van de fiscale hervorming die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest recentelijk ten uitvoer heeft gelegd, werd het tarief van de aanvullende personenbelasting van de Brusselse agglomeratie vanaf het aanslagjaar 2017 op nul gezet.

GRAFIEK 6 HET GEMIDDELD TARIEF VAN DE AANVULLENDE BELASTINGEN VAN DE GEMEENTEN IS GELEIDELIJK TOEGENOMEN
(gemiddeld tarief van de gemeenten⁽¹⁾)



Bron: FOD Financiën.

(1) Ongewogen gemiddelde.

(2) Het betreft hier het tarief in procenten, berekend als het product van het gewestelijk tarief van de onroerende voorheffing en de gemeentelijke opcentiemen daarop.

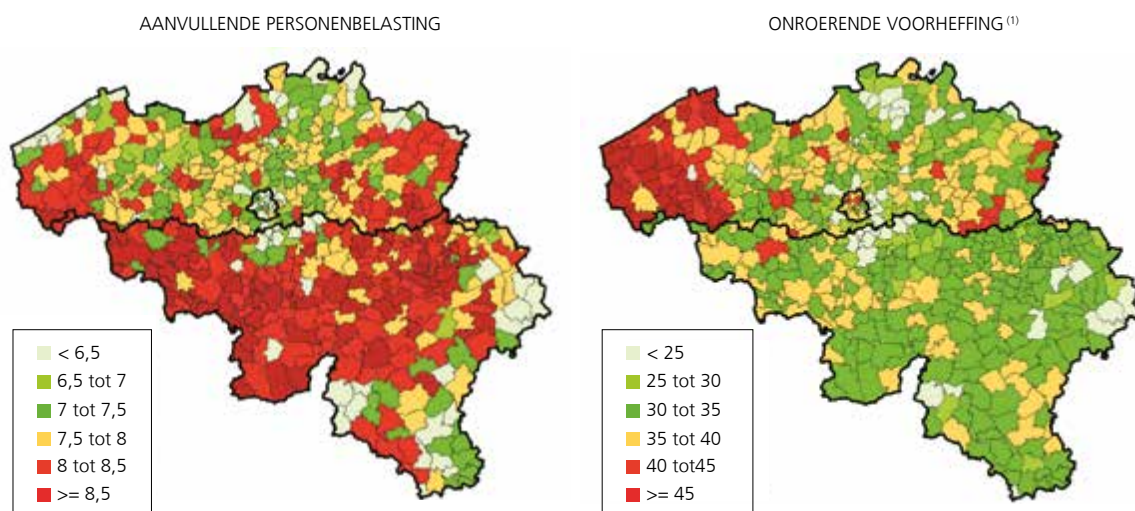
Ook het tarief van de gemeenten voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing vertoont, gemiddeld beschouwd, een stijgend verloop. De opcentiemen van de Brusselse agglomeratie op de onroerende voorheffing werden in het kader van de vermelde fiscale hervorming vanaf het aanslagjaar 2016 verhoogd. De opcentiemen die de Vlaamse provincies op de onroerende voorheffing heffen, worden in het kader van de hervorming van de provincies vanaf het aanslagjaar 2018 beperkt.

Kader – Determinanten van de gemeentelijke tarieven van de aanvullende personenbelasting en van de opcentiemen op de onroerende voorheffing

De Belgische gemeenten kunnen autonoom beslissen over hun tarieven van de aanvullende personenbelasting (APB) en van de onroerende voorheffing (OV). De belastingbasis van de aanvullende personenbelasting is de belasting die wordt geheven op federaal en – sinds 2015 – ook op gewestelijk niveau. De progressiviteit van de gemeentelijke personenbelasting is derhalve identiek aan die van de hogere overheden. De gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing worden geheven op de gewestelijke belasting die het kadastraal inkomen als grondslag heeft.

De fiscale autonomie van de gemeenten heeft geleid tot sterk uiteenlopende keuzen wat de APB- en OV-tarieven betreft, zoals blijkt uit de spreiding ervan. In 2017 schommelden de APB-tarieven tussen 0 % (in Knokke-Heist, De Panne en Koksijde) en 9 % (in Mesen), met een mediaan van 7,7 %. Het gemiddelde tarief per gewest is het laagst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het hoogst in het Waals Gewest. De OV-tarieven liepen uiteen van 15 % (in Amel) tot 56,25 % (in Alveringem), met een mediaan van 32,5 %. De tarieven zijn het laagst in het Waals Gewest en het hoogst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Vlaams Gewest neemt voor beide belastingen een tussenpositie in. Zowel bij de APB- als bij de OV-tarieven is een zekere ruimtelijke correlatie zichtbaar waarbij geografisch nabijliggende gemeenten vaak tarieven van dezelfde grootteorde hanteren.

GEMEENTELIJKE TARIEVEN AANVULLENDE PERSONENBELASTING EN ONROERENDE VOORHEFFING
(aanslagjaar 2017)



Bron : FOD Financiën.

(1) Het betreft hier het tarief in procenten, berekend als het product van het gewestelijk tarief van de onroerende voorheffing en de gemeentelijke opcentiemen daarop.

Op basis van welke determinanten besluiten de gemeenten een hoger of lager tarief van de APB of de OV te hanteren? Om te beginnen, kan worden gekeken naar de draagkracht van de bevolking wat de respectieve belastingen betreft. Daarbij zou er a priori kunnen worden van uitgegaan dat gemeenten met een lagere

opbrengst per inwoner per procentpunt van het tarief, hogere tarieven hanteren, zodat de inkomsten op peil blijven. Uit empirisch onderzoek met betrekking tot het Vlaams Gewest blijkt echter dat dit negatieve verband op lange termijn niet of nauwelijks significant is voor de APB, en beperkt maar wel significant is voor de OV (Merlevede e.a., 2011). Zo leidt een hogere opbrengst van € 1 per inwoner per procentpunt OV – bij een gemiddelde opbrengst van € 13 – tot een OV-tarief dat ongeveer 0,3 procentpunt lager ligt. Daarbij zij opgemerkt dat de toelagen uit de gemeentefondsen er reeds voor zorgen dat de fiscale draagkracht van de gemeenten enigszins wordt genivelleerd.

Ook andere sociaaleconomische factoren die de financiële draagkracht of de uitgavennoden beïnvloeden, kunnen de tariefzetting per gemeente bepalen. Zo spelen, naast het inkomensniveau, factoren zoals de bevolkingsamenstelling naar leeftijd en nationaliteit, de bevolkingsdichtheid, het niveau en de aard van de economische activiteit, het woon-, landelijk of stedelijk karakter van de gemeente en de centrumfunctie mogelijk een rol. Op basis van diverse sociaaleconomische variabelen heeft Dessoy (2007) een typologie van de Belgische gemeenten opgesteld waarbij gemeenten met een soortgelijke sociaaleconomische omgeving onderverdeeld worden in zo homogeen mogelijke klassen. Dat levert zes hoofdclusters op, waarvan de dominante kenmerken in de onderstaande tabel worden weergegeven.

HOOFDCLUSTERS UIT DE SOCIAAL-ECONOMISCHE TYPOLOGIE VAN BELGISCHE GEMEENTEN VOLGENS DESSOY (2007)

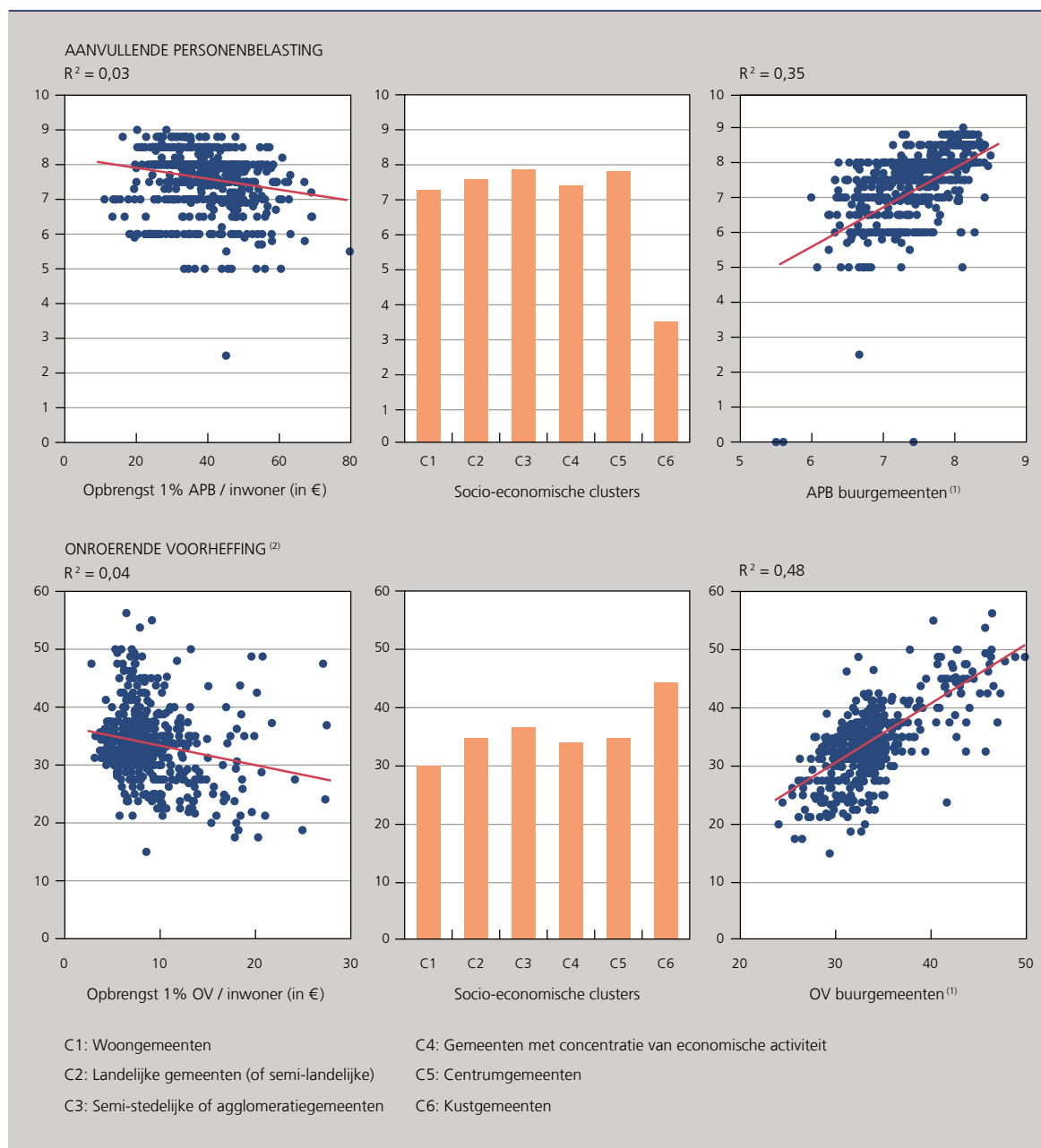
Clusters	Dominante kenmerken
C1. Woongemeenten	Hoge levensstandaard en zwakke centrumfunctie
C2. Landelijke gemeenten (of semi-landelijke)	Lage verstedelijkingsgraad en zwakke centrumfunctie
C3. Semi-stedelijke of agglomeratiegemeenten	Lage levensstandaard, hoge verstedelijkingsgraad
C4. Gemeenten met een concentratie van economische activiteit	Sterke industriële activiteit
C5. Centrumgemeenten	Sterke centrumfunctie
C6. Kustgemeenten	Sterke toeristische activiteit

De cluster die het sterkst van de andere verschilt, is die van de kustgemeenten. Deze laatste onderscheiden zich door een sterke toeristische activiteit en een hoge externe aantrekkingskracht. Door hun unieke locatie kunnen ze op onroerend goed een hoger dan gemiddeld heffingstarief en voor de personenbelasting een lager dan gemiddeld heffingstarief toepassen. Voor de overige clusters blijven de verschillen al met al beperkt. Woongemeenten hanteren gemiddeld beschouwd ietwat lagere tarieven, in het bijzonder voor de onroerende voorheffing. Dat kan omdat ze een relatief grote financiële draagkracht combineren met een lage centrumfunctie of uitrustingsgraad. Ook in de gemeenten met een concentratie van economische activiteit liggen de tarieven iets lager dan in de overige niet-kustgemeenten. Ze kunnen teren op ontvangsten uit de industriële bedrijvigheid die er sterk ontwikkeld is. Lichtjes hoger dan gemiddelde tarieven komen voor in semistedelijke of agglomeratiegemeenten, alsook in de centrumgemeenten. De eerstgenoemde combineren een relatief lage levensstandaard met een hoge mate van verstedelijking, wat tot uiting komt in een concentratie van bevolking, bebouwing en verkeer. De centrumsteden hebben een sterke centrumfunctie inzake uitrusting of externe aantrekkingskracht.

Ook al wordt rekening gehouden met de bovenstaande sociaaleconomische factoren, er blijft een hoge ruimtelijke correlatie tussen de APB- en de OV-tarieven bestaan. Empirisch onderzoek voor verscheidene landen heeft immers aangetoond dat er sprake is van imitatiegedrag inzake ontvangsten en uitgaven tussen gemeenten die



DETERMINANTEN VAN DE GEMEENTELIJKE TARIEVEN VAN DE AANVULLENDE PERSONENBELASTING EN DE ONROERENDE VOORHEFFING



Bronnen: Dessoy (2007), FOD Financiën, gemeenten, INR.

(1) Het betreft het gemiddelde tarief van de buurgemeente van de eerste en de tweede orde.

(2) Het betreft het tarief in procenten, berekend als het product van het gewestelijk tarief van de onroerende voorheffing en de gemeentelijke opcentiemen daarop.

geografisch dicht bij elkaar liggen. Er zijn overtuigende aanwijzingen dat lokale overheden rekening houden met elkaar. Volgens het 'maatstaf competitie'-model imiteren lokale overheden elkaars beleid omdat lokale kiezers, bij gebrek aan andere of betere informatie, de prestaties in naburige gemeenten gebruiken als maatstaf om het beleid van het eigen bestuur te evalueren. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten elkaars belastingbeleid gaan kopiëren. Ook voor België en het Vlaams Gewest (zie met name Heyndels en Vuchelen (1998) en Merlevede e.a. (2011))

werd een significant positief oorzakelijk verband op lange termijn aangetoond tussen respectievelijk de APB- en de OV-tarieven van naburige gemeenten, al dan niet inclusief 'tweede orde'-buren. Het bestaan van 'maatstaf competitie' impliceert meestal een efficiënter beleid omdat kiezers hun politici ook beoordelen aan de hand van informatie over de naburige gemeenten, waardoor de verantwoordelijkheid van die politici stijgt.

3.3.2 Verloop van de belastinggrondslagen

De belastinggrondslag van de aanvullende belastingen wordt gevormd door de belastingontvangsten waarop de opcentiemen worden gevestigd. Het verloop van de belastinggrondslag van de lokale overheid wordt dan ook deels bepaald door beslissingen van de overheid die de basisbelasting heft. Zo had de beslissing van de federale overheid om de belastingschalen in de personenbelasting niet te indexeren in de jaren negentig een positieve impact op de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting; haar in 2015 genomen beslissing om via een taxshift de lasten op arbeid te verlagen zal daarentegen een negatieve impact hebben.

Als gevolg van de taxshift zouden, volgens berekeningen van de FOD Financiën, de minderontvangsten van de lokale overheid gecumuleerd en ex ante geleidelijk toenemen en in 2021 op € 331 miljoen uitkomen. De taxshift zal echter ook positieve effecten sorteren, bijvoorbeeld een hogere werkgelegenheid, die de negatieve ex ante impact ervan zullen temperen.

TABEL 2 DE TAXSHIFT ZAL DE ONTVANGSTEN VAN DE LOKALE OVERHEID DRUKKEN

(gecumuleerde ex ante impact op de inkomsten uit de personenbelasting⁽¹⁾, in € miljoen)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Federale overheid	59	-799	-178	-1 420	-2 940	-3 492	-3 317
Gewesten	0	-65	-323	-458	-680	-1 015	-1 138
Lokale overheid	0	-14	-76	-131	-178	-279	-331
Gezamenlijke overheid	59	-878	-577	-2 009	-3 798	-4 786	-4 786

Bronnen: FOD Financiën, NBB.

(1) Het betreft een simulatie van de FOD Financiën uit december 2016 op basis van het microsimulatiemodel SIRe.

Er zij opgemerkt dat de lokale overheid voor haar statutaire en contractuele ambtenaren niet de vermindering van de sociale bijdragen geniet waartoe werd besloten in het kader van de taxshift; die vermindering is immers voorbehouden voor de private sector.

In sommige gevallen heeft de overheid die de basisbelasting heft, rekening gehouden met de impact van haar beslissingen op de belastinggrondslag van de lokale overheid. Zo krijgen gemeenten een zogeheten 'dode hand'-vergoeding als compensatie voor het feit dat een groot aantal gebouwen op hun grondgebied vrijgesteld zijn van onroerende voorheffing. In het Waals Gewest werd bij de hervorming van de onroerende voorheffing en bij de vermindering van de belastingen op ondernemingen in het kader van het Marshallplan voorzien in een compensatie voor de gemeenten. Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest biedt een compensatie voor de afschaffing van de onroerende voorheffing op materiaal en outillage.

3.3.3 Inkohieringstempo

Het tempo van inkohiering speelt voornamelijk een rol bij het verloop van de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting. Aanzienlijke vertragingen of versnellingen in het inkohieringstempo zorgen ervoor dat de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting in bepaalde jaren respectievelijk sterk dalen of stijgen.

Het inkohieringstempo en de samenstelling van de kohieren bepaalden vroeger de doorstorting van de federale overheid naar de gemeenten. Dat had tot gevolg dat gemeenten moeilijk konden voorspellen hoeveel ontvangsten ze voor de aanvullende personenbelasting zouden ontvangen op kasbasis; dat bedrag schommelde sterk van de ene maand tot de andere. Sinds september 2017 is er voor de aanvullende personenbelasting echter een voorschottensysteem ingevoerd zodat de gemeenten elke maand een bepaald bedrag krijgen. Dat voorschottensysteem biedt de gemeenten op kasbasis financiële zekerheid, maar het heeft geen impact op het financieringssaldo in de overheidsrekeningen volgens het ESR 2010. In die rekeningen zijn voor de aanvullende personenbelasting nog steeds de werkelijke ingekohierde bedragen van belang en worden voorschotten als louter financiële transacties beschouwd.

3.4 Lokale belastingen

De gemeenten en provincies zijn volgens de Belgische grondwet fiscaal autonoom en ze maken ook gebruik van dat recht. Er zijn diverse lokale belastingen, maar die maken slechts een klein deel uit van de ontvangsten van de lokale overheid.

Bekende voorbeelden van lokale belastingen zijn de belasting op drijfkracht, de belasting op tweede verblijven, diverse vormen van belastingen op reclame (reclameborden, verspreiding van reclame, lichtreclame), de belasting op leegstand en verkrotting of de verblijftaks. Daarnaast heffen de gemeenten (en provincies) ook nog tal van andere belastingen die meestal een beperkte opbrengst opleveren. Zo zijn er onder meer de belastingen op honden, op financiële instellingen en bankautomaten, op privézwembaden, op het vertonen van films, op sportmanifestaties, op de verhuur van boten, enz.

Als toezichthoudende overheden hebben de gewesten de afgelopen jaren getracht de heffingsdruk vanuit de lokale belastingen te beperken.

In het Vlaams Gewest werd tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en provincies het 'Lokaal Pact' afgesloten. In ruil voor een aantal fiscale engagementen van de gemeenten, waaronder het afschaffen van de belasting op kantoorruimten en personeel en het vermijden van nieuwe forfaitaire belastingen op gezinnen tot 2012, nam de Vlaamse overheid in 2008 een deel van de schuld van de gemeenten over. Die schuldovername was begrensd tot € 100 per inwoner en bedroeg in totaal € 626 miljoen.

Het Waals Gewest trachtte initieel de lokale heffingsdruk te beperken via de omzendbrief 'Waalse Fiscale Vrede'. Deze omzendbrief, die onder meer voorzag in een maximumtarief voor een aantal belastingen alsook in de afschaffing van sommige lokale belastingen, werd in 2002 door de Raad van State nietig verklaard omdat de fiscale autonomie van de gemeenten erdoor werd beperkt. De omzendbrieven van het Waals Gewest over de opstelling van de gemeentebegrotingen bevatten de laatste jaren steeds richtlijnen met betrekking tot de lokale fiscaliteit, die kunnen worden geïnterpreteerd als sterke aanbevelingen van het gewest. Zo wordt een overzicht gegeven van de lokale belastingen die mogen worden gevestigd en wordt er voor elk van die belastingen, inclusief de aanvullende belastingen, een aanbeveling geformuleerd inzake maximumtarief.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest richtte in 2007 een fiscaal compensatiefonds op met de bedoeling om, via de gemeentefiscaliteit, de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het gewest. Om een vergoeding uit het fiscaal compensatiefonds te kunnen genieten, moeten de Brusselse gemeenten met het gewest een driejarig contract afsluiten waarin ze er zich onder meer toe verbinden de bestaande belastingen niet te verhogen en geen nieuwe belastingen in te voeren zonder overleg. De eerste verwezenlijking van het fiscaal compensatiefonds was de afschaffing van de belasting op drijfkracht en op computerschermen. Recentelijk is besloten de 'hoteltaks' te regionaliseren, zulks ter vervanging van de diverse lokale belastingen op toeristische logies: via het fiscaal compensatiefonds werden de gemeenten vergoed voor het afschaffen van die belasting in 2016 en hebben ze zich geëngageerd om de opcentiemen die ze op deze heffing kunnen vestigen, te beperken.

3.5 Niet-fiscale ontvangsten

De lokale overheid heeft haar ontvangsten uit vermogen de afgelopen twee decennia stelselmatig zien teruglopen. Om te beginnen, hebben de lokale besturen de laatste jaren enkele omvangrijke participaties, onder meer in de energiesector, verkocht waardoor de uit die participaties voortkomende dividendestroom verdwenen is. Daarnaast heeft ook het lagerenteklimaat de ontvangsten uit vermogen gedrukt.

De andere niet-fiscale ontvangsten behelzen voornamelijk de ontvangsten uit verkopen van goederen en diensten. Die bevatten onder meer een vergoeding voor diverse diensten die worden geleverd door de OCMW's, bijvoorbeeld in de vorm van maaltijdbezorging, kinderopvang of huishoudhulp. De vergoeding voor die diensten wordt echter vaak uit sociaal oogpunt bepaald en dekt dus niet noodzakelijk de kosten. Ook de opbrengst van diverse 'belastingen' of retributies waar een dienst van de lokale overheid tegenover staat, bijvoorbeeld de heffingen op parkeren, op huisvuilzakken of op het gebruik van het containerpark, worden in de overheidsrekeningen beschouwd als ontvangsten uit verkopen van goederen en diensten.

4. Primaire uitgaven van de lokale overheid

In dit hoofdstuk worden het verloop van de belangrijkste uitgavencategorieën toegelicht alsook een aantal uitdagingen voor de lokale overheid om hun uitgaven onder controle te houden.

4.1 Samenstelling en verloop

De primaire uitgaven van de lokale overheid zouden in 2018 op 7,1 % bbp uitkomen. De loonkosten, die bestaan uit de brutobezoldigingen en de sociale bijdragen van de statutaire ambtenaren en de contractuele werknemers, maken meer dan de helft van dat bedrag uit. Andere belangrijke uitgavenposten zijn de aankopen van goederen en diensten, de investeringen en de sociale uitkeringen. De sociale uitkeringen zijn voor de helft afkomstig van de OCMW's; ze omvatten zowel uitkeringen in geld (voornamelijk het leefloon) als in natura. De andere helft bestaat uit

TABEL 3 **PRIMAIRE UITGAVEN VAN DE LOKALE OVERHEID**
(in % bbp, jaren van lokale verkiezingen)

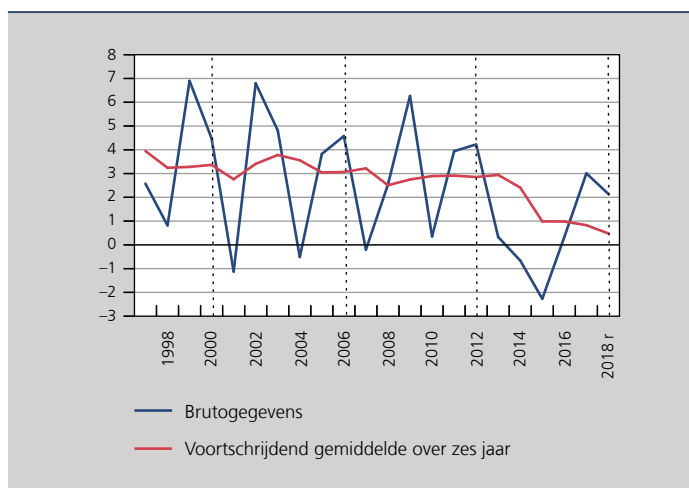
	2000	2006	2012	2018 r
Bezoldigingen	3,4	3,7	4,1	3,9
Lonen	2,4	2,6	2,8	2,6
Sociale bijdragen	1,0	1,1	1,3	1,3
Lopende aankopen van goederen en diensten	1,0	1,0	1,1	1,2
Sociale uitkeringen	0,6	0,7	0,8	0,8
Sociale uitkeringen in geld	0,5	0,6	0,7	0,6
Sociale uitkeringen in natura	0,1	0,1	0,1	0,1
Subsidies aan ondernemingen	0,0	0,2	0,1	0,2
Overige lopende overdrachten	0,2	0,2	0,3	0,3
Bruto-investeringen in vaste activa	1,0	0,9	1,0	0,8
Andere kapitaaluitgaven	0,1	0,1	0,1	0,1
Totaal	6,3	6,8	7,5	7,1

Bronnen: INR, NBB.

de pensioenuitgaven. De subsidies aan ondernemingen, de overige lopende overdrachten en andere kapitaaluitgaven maken een beperkt deel van de uitgaven uit.

GRAFIEK 7 DE GROEI VAN DE PRIMAIRE UITGAVEN IS VERTRAAGD

(jaar-op-jaar veranderingspercentage van de primaire uitgaven, gegevens gedeflateerd aan de hand van de bbp-deflator)



Bronnen: INR, NBB.

De primaire uitgaven van de lokale overheid vertonen een erg grillig verloop. Om te beginnen, volgen ze een zesjarige cyclus – overeenstemmend met de tijdspanne tussen twee gemeenteraadsverkiezingen – als gevolg van de investeringsuitgaven. Voorts is het effect merkbaar van uitzonderlijke factoren zoals de politiehervorming, die er in 2002 voor zorgde dat tal van overheidsbetrekkings overgeheveld werden naar de lokale overheid. Het trendmatig verloop van de uitgaven van de lokale overheid kan echter worden onderzocht aan de hand van een over zes jaar berekend voortschrijdend gemiddelde van de groei van de primaire uitgaven. Dit laatste, dat tot 2014 rond de 3% schommelde, is inmiddels sterk gedaald. De vertraging doet zich kennelijk in de meeste uitgavencategorieën voor, maar voor de overheidsinvesteringen is ze sterk uitgesproken.

4.2 Investeringsuitgaven

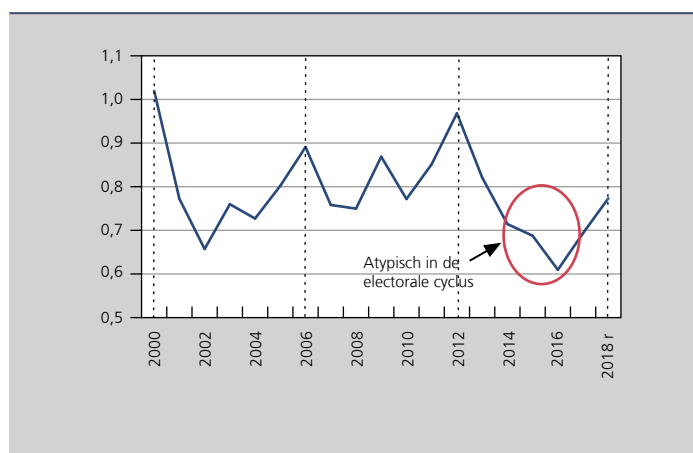
De investeringen van de lokale overheid verdienen bijzondere aandacht. Ze maken gemiddeld een derde van de overheidsinvesteringen in België uit. Die investeringen zijn momenteel relatief gering en het is dan ook wenselijk ze te stimuleren, gelet op het positieve effect dat dit type uitgaven op de potentiële groei sorteert.

Vergelijkt men het tijdens de huidige verkiezingscyclus opgetekende verloop met dat uit het verleden, dan blijkt dat de overheidsinvesteringen reeds enkele jaren minder snel groeien dan gewoonlijk. Zoals verwacht, liepen de investeringen van de lokale overheid in de twee jaar na de verkiezingen van 2012 terug. In 2015 namen ze verder af, veeleer dan aan te trekken zoals typisch het geval is in het midden van een bestuursperiode. In 2016 bereikten ze hun laagste peil in dertig jaar. In 2017 namen de investeringen in de aanloop naar de lokale verkiezingen in het najaar van 2018 opnieuw toe. Verwacht wordt dat die stijging zich in 2018 zal voortzetten, maar de investeringen zouden onder het niveau van dat in eerdere verkiezingsjaren blijven.

Het lijkt nu reeds duidelijk dat de investeringen van de lokale overheid tijdens de verkiezingscyclus die dit jaar eindigt, zullen vertragen. Wellicht hebben de sinds 2014 door de gewestelijke toezichthoudende autoriteiten ingevoerde strengere begrotingsregels ter zake een rol gespeeld. Op korte termijn is de vertraging van de investeringen weliswaar gunstig voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën, maar op langere termijn werkt ze contraproductief vanwege

GRAFIEK 8 DE INVESTERINGEN VAN DE LOKALE OVERHEID ZIJN MOMENTEEL VRIJ LAAG

(bruto-investeringen in vaste activa, in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

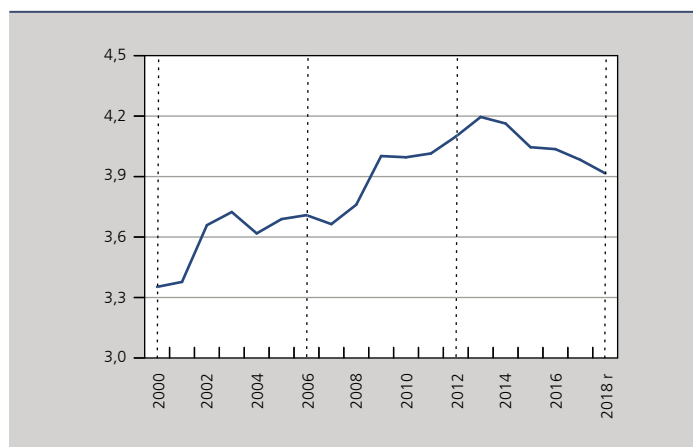
de reeds vermelde invloed op de potentiële groei. Dankzij de investeringen kan de kapitaalvoorraad immers worden vergroot, wat bevorderlijk is voor het productievermogen van de economie.

4.3 Werkgelegenheid en bezoldigingen

De loonkosten van de lokale overheid zijn van 2000 tot 2013 in verhouding tot het bbp vrijwel constant toegenomen, maar sinds 2014 zijn ze licht teruggelopen. Het verloop van de loonkosten wordt bepaald door, onder meer, de verandering van de werkgelegenheid en de hervorming van de financiering van het pensioenstelsel voor de statutaire ambtenaren van de lokale overheid. Beide worden nader toegelicht. Voorts steeg de loonkostenratio naar aanleiding van de daling van het bbp in 2009, terwijl ook de groei van het bbp naar volume met vrijwel 0% in 2012 en 2013 een opwaarts effect had. De indexsprong daarentegen heeft geleid tot een matiging van de loonkosten in 2015 en 2016.

GRAFIEK 9 DE LOONKOSTEN ZIJN TOT HET BEGIN VAN DE HUIDIGE BESTUURSPERIODE QUASI CONSTANT TOEGENOMEN

(beloning van werknemers, in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

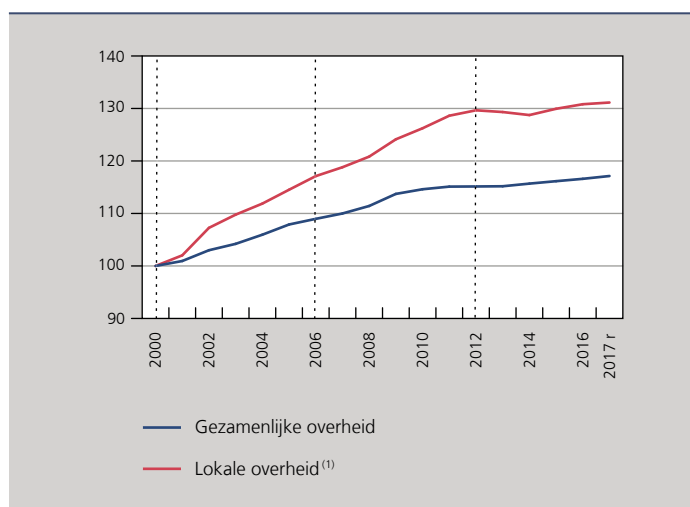
4.3.1 Verloop van de werkgelegenheid

De lokale overheid stelde in 2016 317 000 personen tewerk; dat was iets meer dan een derde van de totale werkgelegenheid bij de overheid.

Die werkgelegenheid nam tussen de eeuwwisseling, toen ze 243 000 personen behelsde, en de lokale verkiezingen van 2012 fors toe, wat in hoge mate bijdroeg aan de stijging van de loonkosten. Sinds de start van de huidige legislatuur in 2013 doet zich echter een kentering voor inzake werkgelegenheid, die zich lijkt te stabiliseren.

GRAFIEK 10 NA EEN FORSE TOENAME IN DE VOORGAANDE PERIODE, BLIJFT DE WERKGELEGENHEID IN DE HUIDIGE LEGISLATUUR VRIJWEL STABIEL

(jaargemiddelden, 2000 = 100)



Bronnen: INR, NBB.

(1) Met inbegrip van de op de arbeidsmarkt ingeschakelde personen die in dienst zijn genomen conform de bepalingen van artikel 60 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's.

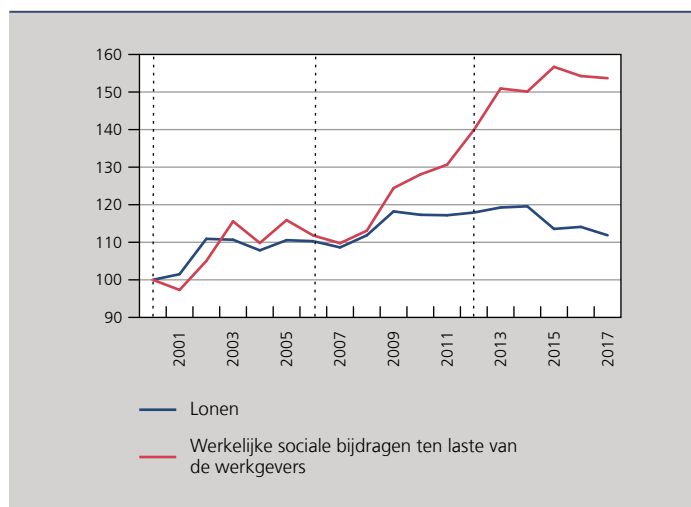
4.3.2 De hervorming van de financiering van het pensioenstelsel voor de statutaire ambtenaren van de lokale besturen

Wordt het verloop van de componenten van de loonkosten, namelijk de lonen en de sociale bijdragen ten laste van de werkgever, afzonderlijk bekeken, dan blijken vooral de sociale bijdragen de afgelopen jaren sterk te zijn gestegen. Dat is een rechtstreeks gevolg van de hervorming, in 2012, van de financiering van het pensioenstelsel voor de statutaire ambtenaren van de lokale besturen.

De lokale overheid financiert zelf de pensioenen van haar statutaire ambtenaren. Vóór 2012 bestonden daar diverse systemen voor. De omvangrijkste daarvan werden beheerd door de toenmalige Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten en gefinancierd op basis van een repartitiesysteem waarbij een bijdrage op het loon van de actieve statutaire ambtenaren gebruikt werd om de pensioenen van de reeds gepensioneerde statutaire ambtenaren te financieren. De in deze systemen toegepaste bijdragevoeten waren niet langer houdbaar omdat de financieringsbasis steeds kleiner werd, terwijl het aantal gepensioneerden – deels als gevolg van de vergrijzing van de bevolking – steeds groter werd.

Voorts deed zich bij de lokale overheid een verschuiving voor van statutaire naar contractuele tewerkstelling, waardoor de financieringsbasis vernauwde. Ook laattijdige statutaire benoemingen, bij de lokale besturen een vaak voorkomende

GRAFIEK 11 DE LOONKOSTEN NAMEN TOE ONDER IMPULS VAN DE HERVORMING VAN DE FINANCIERING VAN HET PENSIOENSTELSEL VAN DE STATUTAIRE AMBTENAREN
(in % bbp, 2000 = 100)



Bronnen: INR, NBB.

praktijk, hadden implicaties voor het systeem. De ambtenaren in kwestie hebben immers recht op een pensioen als statutair ambtenaar, maar tijdens hun loopbaan hebben ze zogoed als niet bijgedragen aan de financiering ervan.

Met de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones werd de financiering van het pensioenstelsel grondig hervormd. De vorige aanpassing om het systeem budgettair houdbaar te houden, onder meer via een eerste verhoging van de bijdragevoeten die de lokale besturen moesten betalen – de basisbijdragevoet (inclusief werknemersbijdrage van 7,5 %) voor het grootste pensioenstelsel werd opgetrokken van 27,5 % in 2009 tot 30 % in 2010 en tot 32 % in 2011 – bleek immers onvoldoende te zijn. Op 1 januari 2012 werden de verschillende pensioenstelsels gebundeld in het gesolidariseerd pensioenfonds waarvan de financiering op twee principes berust: solidariteit en responsabilisering.

Het solidariteitsprincipe bestaat erin dat alle aangesloten besturen, na een overgangperiode, dezelfde basisbijdragevoet betalen aan het gesolidariseerd pensioenfonds. De basisbijdragevoeten zijn tussen 2012 en 2016 geleidelijk gestegen tot een uniforme basisbijdrage van 41,5 % (inclusief de werknemersbijdrage van 7,5 %). De basisbijdragevoet steeg echter niet gelijkmatig voor alle lokale besturen. Sommige genoten immers nog van bestaande reserves, wat voor hen de toename van de sociale bijdragen milderde. Sinds 2016 genieten nog een aantal besturen van eerder opgebouwde reserves; voor alle overige lokale besturen geldt de basisbijdragevoet van 41,5 %.

De geleidelijke stijging van die basisbijdragevoet, ook reeds vóór de hervorming in 2012, heeft de afgelopen jaren geleid tot een toename van de loonkosten voor de lokale besturen. Daarnaast betalen een aantal besturen die voorheen zelf instonden voor hun pensioen en die zich hebben aangesloten bij het gesolidariseerd pensioenfonds, sinds 2012 ook sociale bijdragen aan de sociale zekerheid, wat heeft bijgedragen aan de stijging van de loonkosten die is waargenomen in de overheidsrekeningen.

Het principe van de responsabilisering houdt in dat lokale besturen waarvan de door het gesolidariseerd pensioenfonds verrichte pensioenuitgaven hoger zijn dan de bijdrage die ze aan dat pensioenfonds betalen, een responsabiliseringsbijdrage moeten betalen. Die bijdrage moet ervoor zorgen dat het nieuwe financieringssysteem in evenwicht is. De bijdrage wordt berekend door het verschil tussen de individuele pensioenlasten en de wettelijke

basisbijdrage te vermenigvuldigen met een responsabiliseringscoëfficiënt die minstens 50% moet bedragen. De responsabiliseringscoëfficiënt voor de jaren 2012 tot en met 2015 lag in de praktijk lager omdat de reserves van de voormalige Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten werden ingezet, maar sinds 2016 worden geen reserves meer ingezet. Lokale besturen die niet langer vastbenoemde personeelsleden in dienst hebben, worden volledig geresponsabiliseerd. Ze moeten hun pensioenkosten zelf dragen aangezien ze niet meer bijdragen aan het gesolidariseerd pensioenfonds. De eerste betaling van de responsabiliseringsbijdrage gebeurde in 2013 en had betrekking op 2012. Daardoor gingen de loonkosten in 2013 omhoog.

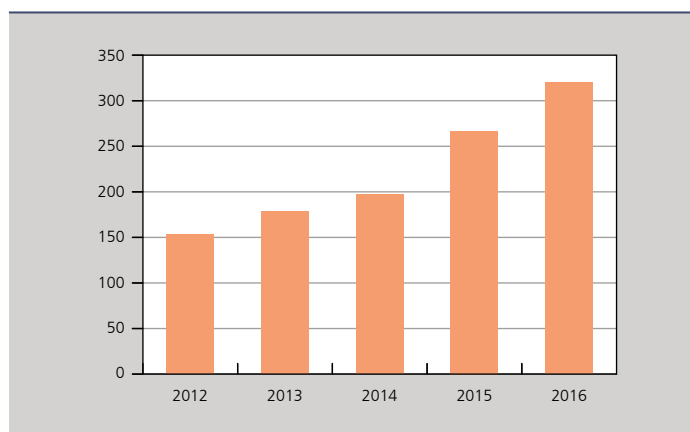
Bij wijze van afgeleid effect heeft de pensioenhervorming de laatste jaren ook bijgedragen aan de stijging van de gemeentedotatie voor de OCMW's, de politiezones en de hulpverleningszones. De pensioenhervorming oefent dus zowel direct als indirect druk uit op de gemeentefinanciën.

4.3.3 De pensioenkosten zullen verder blijven stijgen

Voor de komende jaren wordt een verdere stijging verwacht van de sociale bijdragen, en bijgevolg van de loonkosten voor de lokale overheid. De uniforme basisbijdragevoet die de lokale besturen aan het gesolidariseerd pensioenfonds moeten betalen, ligt tot en met 2020 vast op 41,5%, maar hij kan nadien wel weer gaan stijgen, mochten de verzorgingskosten oplopen.

De voorbije jaren is de responsabiliseringsbijdrage stelselmatig toegenomen, en er wordt verwacht dat deze toename zich in de volgende jaren zal voortzetten. Een aantal factoren spelen daarbij een rol. Sommige lokale besturen die momenteel nog geen responsabiliseringsbijdrage betalen, zullen dat in de toekomst wél moeten doen. Voorts is het mogelijk dat lokale besturen die reeds een bijdrage betalen, een hogere bijdrage zullen moeten betalen naarmate het verschil tussen de pensioenlasten en de betaalde basisbijdrage groter wordt. Tot slot kan ook de responsabiliseringscoëfficiënt zelf toenemen. Voor 2016 bedroeg hij nog 50%, maar in de toekomst zal hij vermoedelijk stijgen.

GRAFIEK 12 VERLOOP VAN DE RESPONSABILISERINGSBIJDRAGE
(in € miljoen)



Bron: Federale Pensioendienst.

Het federaal parlement heeft recentelijk een wet goedgekeurd die gevolgen zal hebben voor de financiering van het gesolidariseerd pensioenfonds⁽¹⁾. De wet voert onder meer een gemengde loopbaan voor de bepaling van het ambtenarenpensioen in. Dit betekent dat enkel voor de jaren waarin iemand als statutair ambtenaar heeft gewerkt een ambtenarenpensioen zou worden uitbetaald; voor de jaren waarin werd gewerkt als contractueel ambtenaar wordt

(1) Wet van 30 maart 2018 met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als niet-vastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale besturen binnen het Gesolidariseerd pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen.

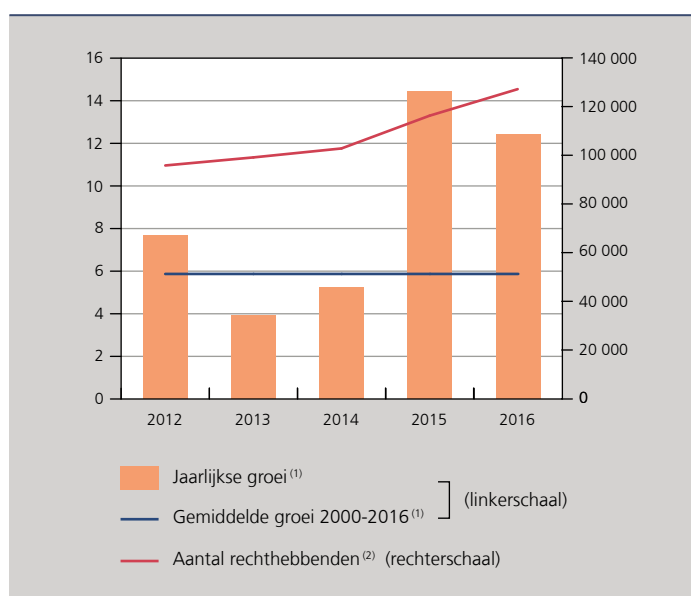
dan het werknemerspensioen uitbetaald. Die wijziging zal voor de lokale besturen tot gevolg hebben dat statutaire benoemingen van contractuele ambtenaren die laat in de carrière gebeuren, de uitgaven van het pensioenfonds niet meer kunnen verzwaren. Daarnaast voorziet de wet in een federale bijdrage aan het gesolidariseerd pensioenfonds. Een deel van de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage die de lokale besturen aan de sociale zekerheid betalen, zal in de vorm van een dotatie aan het gesolidariseerd pensioenfonds teruggestort worden aan de lokale besturen. Die dotatie zal voor de jaren 2018 tot 2020 telkens € 121 miljoen bedragen. Deze elementen zouden de verwachte stijging van de responsabiliseringsbijdrage in de komende jaren moeten temperen. Andere elementen die in de wet zijn opgenomen, zijn een stimulans om voor contractuele personeelsleden een aanvullend pensioen op te bouwen via een korting op de responsabiliseringsbijdrage (te compenseren door de besturen die niet voor die korting in aanmerking komen teneinde het evenwicht van het gesolidariseerd pensioenfonds te blijven waarborgen) en een verschuiving in de tijd van de betaling van de responsabiliseringsbijdrage via een systeem van maandelijkse voorschotten in het lopende jaar.

4.4 Uitgaven voor het leefloon

Het door de OCMW's uitgekeerde leefloon is een belangrijke sociale uitkering van de lokale overheid. De uitgaven voor het leefloon bedroegen in 2000 nog 0,1 % bbp, maar ze zijn geleidelijk opgelopen tot momenteel 0,3 %. Ook tijdens de huidige bestuursperiode zijn de uitgaven voor het leefloon in reële termen steeds toegenomen. Die stijging heeft grotendeels te maken met het feit dat steeds meer mensen een beroep doen op het leefloon.

GRAFIEK 13 DE UITGAVEN VOOR HET LEEFLOON ZIJN RECENTELIJK STERK TOEGENOMEN

(veranderingspercentage t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)



Bronnen: INR, POD Maatschappelijke Integratie, NBB.

(1) Uitgaven gecorrigeerd voor de effectieve indexering (of de theoretische indexering voor 2015 en 2016 als gevolg van de indexsprong) van de sociale uitkeringen.

(2) Het betreft het gemiddeld maandelijks aantal rechthebbenden op een leefloon.

De uitgaven voor het leefloon groeiden in 2015 en 2016 in reële termen beduidend sneller dan tijdens de voorgaande jaren. Het aantal rechthebbenden op een leefloon nam in die jaren immers sterker toe dan voordien. Die aanzienlijke toename kan worden toegeschreven aan een combinatie van factoren. Zo hebben de hervorming van het systeem van de werkloosheidsuitkeringen en de beperking in de tijd van de beroepsinschakelingsuitkering vanaf 1 januari 2015 gezorgd voor een instroom in het leefloon van mensen die voorheen een andere uitkering ontvingen. Ook de asielcrisis van 2015 heeft, via een stijging van het aantal erkende vluchtelingen die recht hebben op een leefloon, bijgedragen tot de toename tijdens die jaren. Voorts hebben mensen die een tijdelijk verblijfsrecht hebben en onder de subsidiaire

bescherming vallen, sinds 1 december 2016 recht op een leefloon; voordien genoten ze een equivalent leefloon via het recht op maatschappelijke hulp.

Niet alleen het aantal erkende vluchtelingen met een leefloon is de afgelopen jaren toegenomen, ook het aantal studenten met een leefloon is fors gestegen.

4.5 Efficiëntiewinsten bij de lokale overheid

Alle overheidsniveaus dienen efficiëntie na te streven. Ook de lokale overheid moet ervoor zorgen dat ze haar opdrachten met zo weinig mogelijk middelen zo optimaal mogelijk vervult. Bij de lokale overheid is er zeker nog ruimte voor efficiëntiewinsten. Daartoe kunnen de lokale besturen de dienstverlening aan de gemeenschap verbeteren, de uitgaven verminderen of inzetten op beide doelstellingen samen.

Het bereiken van efficiëntiewinsten moet structureel worden benaderd, waarbij de taken van de lokale overheid worden geanalyseerd en er keuzen worden gemaakt. Er moet worden nagegaan welke opdrachten het best door welk overheidsniveau worden uitgevoerd teneinde overlappingen te vermijden en schaalvoordelen te benutten. Ook de werking van de lokale overheidsdiensten moet zo adequaat mogelijk worden georganiseerd, onder meer door optimaal gebruik te maken van informaticatoepassingen en door de procedures te vereenvoudigen.

De laatste jaren zijn op het lokale niveau reeds een aantal maatregelen genomen om de efficiëntie te verhogen via een hervorming van de structuren en het benutten van schaalvoordelen. Die initiatieven zijn erop gericht de werking van de provincies te hervormen, gemeenten te fuseren en de samenwerking tussen de OCMW's en de gemeenten te intensifiëren.

4.5.1 Hervorming van de provincies

Het Vlaams Gewest is de structuur van zijn lokale overheid reeds enkele jaren aan het hervormen. Daarbij wordt een eenvoudig en efficiënt bestuur met een beperkt aantal bestuursniveaus nagestreefd. Binnen dat kader is het takenpakket van de provincies de afgelopen jaren afgeslankt. Sinds 2014 mochten de provincies enkel nog persoonsgebonden bevoegdheden uitoefenen indien die bevoegdheden hun via een decreet waren toegekend. Op 1 januari 2018 werd hun takenpakket verder beperkt tot de grondgebonden bevoegdheden. Alle persoonsgebonden bevoegdheden die nog door de provincies werden uitgeoefend, met uitzondering van het provinciaal onderwijs, zijn verschoven naar de Vlaamse Gemeenschap of naar de gemeenten.

De afbouw van hun takenpakket betekent ook dat de provincies minder middelen nodig hebben. Het provinciefonds werd in 2015 afgeschaft en de opcentiemen van de provincies op de onroerende voorheffing zijn sinds het aanslagjaar 2018 gebonden aan een maximumtarief. Een deel van de provinciale opcentiemen wordt immers geïntegreerd in de basisheffing van het gewest ter financiering van de overgedragen bevoegdheden: vanaf het aanslagjaar 2018 wordt het tarief van de onroerende voorheffing van het gewest opgetrokken van 2,5 % naar 3,97 %⁽¹⁾.

Ook het Waals Gewest heeft de bevoegdheden van de provincies herzien. In 2015 werden de provinciewegen overgeheveld naar het gewest en sindsdien zijn de provincies ook niet langer bevoegd voor het huisvestings- en energiebeleid, wat gezorgd heeft voor een besparing op het provinciefonds. De in de zomer van 2017 aangetreden Waalse regering heeft aangekondigd dat ze de provincies grondig wil hervormen. Daarbij zal worden onderzocht op welk overheidsniveau de bevoegdheden van de provincies het best worden uitgevoerd. De provinciale structuren zoals het provinciecollege of de provincieraad zouden verdwijnen of een andere vorm aannemen.

4.5.2 Fusie van gemeenten

Het Vlaams Gewest heeft tijdens de huidige regeerperiode vrijwillige fusies tussen gemeenten aangemoedigd. Via het benutten van schaalvoordelen kunnen gemeentefusies immers bijdragen aan de doelstelling van efficiënt bestuur. Bij wijze

(1) De verhoging van het basistarief van de opcentiemen heeft ook gevolgen voor de gemeenten. Indien zij hun opcentiemen ongewijzigd laten, zouden de ontvangsten uit de onroerende voorheffing evenredig stijgen met de toename van de basisheffing. Net als bij de vorige verhoging van de basisheffing van het Vlaams Gewest (van 1,25 % naar 2,5 % in 1991), zouden de gemeenten hun opcentiemen met een bepaalde factor (namelijk 1,588) moeten delen zodat de ontvangsten voor de gemeenten uit de onroerende voorheffing constant blijven.

van stimulans hebben de gemeenten die op 1 januari 2019 fuseren en die de formele fusiebeslissing vóór 1 januari 2018 hebben genomen, een financiële bonus ontvangen in de vorm van een schuldovername tot € 500 per inwoner, zij het met een maximum van € 20 miljoen per fusie. De fusiegemeenten kregen ook de garantie dat hun aandeel in het gemeentefonds niet kleiner kan zijn dan de som van de aandelen van de gemeenten in het jaar vóór de fusie. Bovendien kunnen fusiegemeenten gedurende twee bestuursperiodes een groter aantal mandatarissen dan normaal aanstellen. Vijftien Vlaamse gemeenten hebben dat aanbod aanvaard en hebben besloten om op 1 januari 2019 samen te smelten. Gemeenten kunnen nog altijd beslissen om te fuseren, maar ze kunnen niet langer de financiële bonus in de vorm van de schuldovername genieten.

Ook de Waalse regering heeft in haar regeerakkoord van juli 2017 aangekondigd vrijwillige fusies tussen gemeenten te zullen aanmoedigen. Het Waals Gewest zou voorzien in een financiële prikkel en in een reglementaire, administratieve en technische ondersteuning.

Tot slot zij nog opgemerkt dat, in het kader van efficiëntiewinsten en schaalvoordelen, de afgelopen jaren ook enkele (Vlaamse) politiezones zijn gefuseerd en dat gemeenten ook vaker intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn gaan opzetten. Zo werden er onder meer zorgbedrijven opgericht die meerdere gemeenten omvatten.

4.5.3 Samenwerking tussen OCMW's en gemeenten intensifiëren

In het Vlaams Gewest wordt op lokaal niveau een eengemaakt sociaal beleid nagestreefd. Daartoe worden de OCMW's vanaf 1 januari 2019 zo veel mogelijk geïntegreerd in de gemeenten, rekening houdend met de aparte rechtspersoonlijkheden. Een volledige integratie waarbij de OCMW's niet langer aparte rechtspersonen zouden zijn, blijkt juridisch vooralsnog niet mogelijk te zijn. De OCMW's vervullen immers een aantal taken die de federale wetgeving specifiek aan hen heeft opgelegd, bijvoorbeeld de uitbetaling van het leefloon, en die voorlopig niet door de gemeenten kunnen worden overgenomen.

De twee entiteiten zullen in een aantal domeinen integreren. Op politiek vlak worden bij de start van de nieuwe legislatuur de leden van de gemeenteraad automatisch de leden van de OCMW-raad, waardoor het lokaal sociaal beleid door dezelfde mensen wordt uitgetekend. Het vast bureau van het OCMW valt samen met het college van burgemeester en schepenen. Op administratief vlak zal het personeel van de gemeente en het OCMW op dezelfde wijze worden aangestuurd; beide zullen onder dezelfde algemeen directeur en financieel directeur ressorteren. Daarnaast zullen de OCMW's en de gemeenten in de volgende beleids- en beheerscyclus één geheel vormen; ze zullen derhalve gezamenlijk het meerjarenplan moeten opstellen. Of de evenwichtscriteria worden nageleefd, zal worden gecontroleerd op het niveau van het geheel en niet meer voor de OCMW's en de gemeenten afzonderlijk.

In het Waals Gewest heeft de regering de intentie geuit om tussen gemeenten en OCMW's een nauwere samenwerking te vergemakkelijken, zulks op vrijwillige basis. Zo zouden een aantal synergieën beter kunnen worden benut door, bijvoorbeeld, sommige ondersteunende diensten met elkaar te delen, zoals in verband met informatisering. In de omzendbrief betreffende de opstelling van de gemeentebegrotingen voor 2018 werden de gemeenten ertoe opgeroepen om de bestaande synergieën maximaal te benutten.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een fusie tussen OCMW's en gemeenten op dit ogenblik blijkbaar niet aan de orde. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie stelt in haar beleidsverklaring van juli 2014 dat het van de OCMW's het speerpunt wil maken van het lokaal sociaal beleid. Daar zouden meer middelen en mensen moeten worden vrijgemaakt. Er wordt echter wel naar gestreefd om synergieën tussen de OCMW's te benutten, onder meer inzake informatisering.

Conclusies

De financiën van de Belgische lokale overheid zijn gezond. De begrotingssaldi zijn de laatste tijd immers zogoed als in evenwicht of vertonen zelfs lichte overschotten, en dat voor nagenoeg alle geledingen van de lokale overheid. Bovendien blijven ook de schulden van deze deelsector van de overheid vrij beperkt.

Deze gunstige financiële situatie is in de hand gewerkt door het begrotingstoezicht op de lokale overheid. In de loop van de jaren tachtig werd het evenwichtsbeginsel voor de gemeentelijke financiën ingevoerd, waardoor de tekorten werden weggewerkt. Sindsdien zijn de gewesten bevoegd voor het begrotingstoezicht en zijn een aantal aanvullingen goedgekeurd of herzieningen ten uitvoer gelegd die het begrotingskader nog enigszins hebben verstrengd. Dat zou kunnen verklaren waarom de investeringsuitgaven van de lokale overheid relatief laag uitvallen in vergelijking met vorige verkiezingscycli.

De lokale overheid staat echter voor enkele financiële uitdagingen die betrekking hebben op, onder meer, de oplopende kosten voor de financiering van de pensioenen van haar statutaire ambtenaren en op het toenemende beroep dat wordt gedaan op het leefloon en op sociale voorzieningen. Ook tal van andere factoren zullen op de uitgaven een opwaartse druk en op de ontvangsten een neerwaartse druk uitoefenen.

Om die uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, moet een efficiëntere werking van de lokale overheid een centraal aandachtspunt zijn. In de recente periode zijn daartoe reeds stappen gezet, maar ook de komende jaren moet alles in het werk worden gesteld om de kwaliteit van haar dienstverlening aan de gemeenschap te verbeteren en om de uitgaven strikt onder controle te houden.

Bibliografie

Belfius (2012a), *De nieuwe beleids- en beheerscyclus voor de Vlaamse lokale besturen*, Boekhoudkundig kader, Fiche 11, juni.

Belfius (2012b), *Financieel dienstjaar – begrotingsevenwicht*, Boekhoudkundig kader, Fiche 12, juni.

Belfius (2012c), *De gewone en buitengewone dienst*, Boekhoudkundig kader, Fiche 13, juni.

Belfius (2015), *Studie lokale financiën – Budget 2015*.

Belfius (2016), *Studie lokale financiën – Budget 2016*.

Belfius (2017), *Studie lokale financiën – Budget 2017*.

Belfius (a), *De fiscale bevoegdheid van de gemeenten*, Financiële uitdagingen voor de gemeenten, Fiche 6.

Belfius (b), *Gemeentefondsen en toelagen*, Financiële uitdagingen voor de gemeenten, Fiche 7.

Belfius (c), *De pensioenen van de lokale ambtenaren*, Financiële uitdagingen voor de gemeenten, Fiche 9.

Bisciari P., B. Eugène, W. Melyn, R. Schoonackers, P. Stinglhamber, L. Van Meensel, S. Van Parys (2015), 'Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 75-98.

Bisciari P., B. Eugène en L. Van Meensel (2009), 'De werkgelegenheid bij de overheid in België', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 53-68.

Brulocalis (2017), 'Dossier: toeristische logies in Brussel', *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad*, 100, maart-april, 14-21.

Brulocalis (2018), 'De pensioenen van het personeel van de lokale besturen: Duurzame financiering garanderen!', *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad*, 105, december-januari, 16-19.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1999), *Ordonnantie van 21 december 1998 tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van het jaar 1998*, Belgisch Staatsblad, 23 maart.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2007), *Ordonnantie van 19 juli 2007 ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Belgisch Staatsblad, 24 augustus.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2015), *Verordening van 18 december 2015 tot wijziging van de agglomeratieopcentiemen op de onroerende voorheffing en van de aanvullende agglomeratiebelasting op de personenbelasting*, Belgisch Staatsblad, 30 december.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2017a), *Omzendbrief van 27 juli 2017 met betrekking tot het opmaken van de gemeentelijke begrotingen voor het dienstjaar 2018*, Belgisch Staatsblad, 16 augustus.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2017b), *Ordonnantie van 27 juli 2017 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017*, Belgisch Staatsblad, 14 september.

Dessoy, A. (2007), *Sociaaleconomische typologie van de gemeenten*, Lokale Financiën, Augustus.

Devuyt K. en T. Van Puyenbroeck (2013), 'Een ongelijkheidsanalyse van de Belgische gemeentefondsen', *Documentatieblad Federale Overheidsdienst Financiën*, 1, 1^{ste} kwartaal, 109-156.

Dexia (2011), *Subnational public finance in the European Union*, juli.

Duitstalige Gemeenschap (2010), *Krisendekret van 19 april 2010*, Belgisch Staatsblad, 28 mei.

Duitstalige Gemeenschap (2012), *Krisendekret 2012 van 16 juli 2012*, Belgisch Staatsblad, 24 augustus .

Dury D. en L. Van Meensel (2008), 'Nut en doelmatigheid van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 73-90.

FOD Financiën (2017), *Wet van 31 juli 2017 tot invoering van een doorlopend systeem van voorschotten op de opbrengst van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting*, Belgisch Staatsblad, 11 augustus.

FOD Sociale Zekerheid (2014), *Wet van 15 mei 2014 houdende diverse bepalingen*, Belgisch Staatsblad, 19 juni.

FOD Sociale Zekerheid (2018a), *Koninklijk Besluit van 18 januari 2018 tot uitvoering van artikel 16, eerste lid, 1) van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provincies en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen voor het jaar 2020*, Belgisch Staatsblad, 24 januari.

FOD Sociale Zekerheid (2018b), *Wet van 30 maart 2018 met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van de diensten gepresteerd als niet vastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerd pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen*, Belgisch Staatsblad, 17 april.

FOD Sociale Zekerheid (2018c), *Koninklijk Besluit van 23 april 2018 tot uitvoering van artikel 24, § 2ter van de wet van 29 juni 1981 houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers*, Belgisch Staatsblad, 27 april.

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en FOD Binnenlandse Zaken (2011), *Wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen*, Belgisch Staatsblad, 23 december.

Gilot B. en J. Leroy (2012), *De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies: de nieuwe regels toegelicht in 60 vragen en antwoorden*, VVSG.

Heyndels B. en J. Vuchelen (1998), 'Tax Mimicking Among Belgian Municipalities', *National Tax Journal*, 51, 89-101.

Hoge Raad van Financiën (2010), *Advies omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden*, Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, januari.

Hoge Raad van Financiën (2014), *Verslag over de budgettaire evolutie van de Lokale Overheid*, Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid, maart.

INR (2017), *Nationale rekeningen – Rekeningen van de overheid 2016*, oktober.

INR (2018), *Nationale rekeningen – Rekeningen van de overheid 2017*, april.

Leroy J. (2017), 'Naar een bijsturing van de gemeentelijke fiscaliteit?', *Lokaal*, juni, 25-33.

Lokaal Pact tussen de Vlaamse Regering, de Vlaamse gemeenten en de Vlaamse provincies, <http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/fiscaliteit/lokaal-pact>

Melyn W., R. Schoonackers, P. Stinglhamber, L. Van Meensel (2016), 'Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd?', *NBB, Economisch Tijdschrift*, september, 105-121.

Merlevede B., S. Van Parys, T. Verbeke (2011), *Local tax interaction with multiple tax instruments*, in Van Parys S. (2011) *Empirical contributions to international and local tax interaction* (Doctoral dissertation), Universiteit Gent, Belgium.

NBB (2017), *Macro-economische en budgettaire impact van het door het kabinet van Financiën gereviseerde taxshiftscenario en vergelijking met de oefening van november 2015*, 11 augustus.

POD Maatschappelijke integratie (2018), *Statistisch Verslag*, nummer 20, maart.

Regering van het Waals Gewest (2014), *Oser, innover, rassembler. Déclaration de politique régionale 2014-2019*.

Regering van het Waals Gewest (2017), *La Wallonie plus forte*, déclaration de politique régionale 25 jullet.

Regering van het Waals Gewest (2018), *Plan Wallon d'investissement*, 17 januari.

Rekenhof (2008), *Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2008*, Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, 11 maart.

Union des Villes et Communes de Wallonie (2017), *Les finances communales – Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensations)*, november.

Van Cauter K. (2013), 'Europese rapporteringen inzake overheidstekorten en schulden en de rol van de lokale overheden', *Documentatieblad Federale Overheidsdienst Financiën*, 4, 4^{de} kwartaal, 11-37.

Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (2014), *Beleidsverklaring*, juli.

Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten (2017a), *Belangrijke hervorming van de financiering van de pensioenen op komst*, 3 augustus.

Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten (2017b), *Een positieve autofinancieringsmarge: het ultieme doel?*, 15 december.

Vlaamse Gemeenschap (2002), *Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds*, Belgisch Staatsblad, 31 augustus.

Vlaamse Gemeenschap (2016a), *Decreet van 24 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011*, Belgisch Staatsblad, 19 augustus.

Vlaamse Gemeenschap (2016b), *Decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies*, Belgisch Staatsblad, 13 december.

Vlaamse Gemeenschap (2017), *Omzendbrief BB 2017/5 betreffende de aanpassing van de meerjarenplannen 2014-2019 en de budgetten 2018*, BB17/5, 6 oktober.

Vlaams Parlement (2016), *Bijlage bij de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies*, 880(2015-2016) – 1, 12 september.

Vlaams Parlement (2017), *Memorie van toelichting – Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur*, 1353(2017-2018) – 1, 30 oktober.

Vlaamse Regering (2016), *Conceptnota aan de Vlaamse Regering – betreft: Evaluatie van de beleids- en beheerscyclus (BBC) zoals sinds 2014 van toepassing in de Vlaamse lokale besturen en voorstellen tot bijsturing vanaf de planningsperiode 2019-2024*, VR 2012 1507 DOC.8017/1BIS, 15 juli.

Vlaamse Regering (2018), *Besluit van 30 maart 2018 van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus*, Belgisch Staatsblad, 22 mei.

Waals Gewest (2004), *Décret de 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés*, Belgisch Staatsblad, 16 juni.

Waals Gewest (2008), *Décret de 15 juillet 2008 modifiant le Livre III, Titre III, Chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes*, Belgisch Staatsblad, 23 juli.

Waals Gewest (2013a), *Circulaire du 23 juillet 2013 relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2014*, Belgisch Staatsblad, 16 september.

Waals Gewest (2013b), *Circulaire complémentaire aux circulaires budgétaires 2014 du 23 juillet 2013: la balise d'investissements – la comptabilisation des investissements certains et incertains – la grille d'analyse (annexe 0) – la garantie d'emprunts*, 30 oktober.

Waals Gewest (2013c), *Décret du 10 octobre 2013 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et du décret de 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes*, Belgisch Staatsblad, 28 oktober 2013.

Waals Gewest (2014a), *Décret du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes*, Belgisch Staatsblad, 19 maart.

Waals Gewest (2014b), *Circulaire du 25 septembre 2014 relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2015*, Belgisch Staatsblad, 15 oktober.

Waals Gewest (2017a), *Circulaire du 24 août 2017 relative à l'élaboration du plan de convergence*, Belgisch Staatsblad, 13 september.

Waals Gewest (2017b), *Circulaire du 24 août 2017 relative à l'élaboration et à l'actualisation des plans de gestion pour l'année 2018*, Belgisch Staatsblad, 13 september.

Waals Gewest (2017c), *Circulaire du 24 août 2017 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2018 – Erratum*, Belgisch Staatsblad, 12 oktober.