

> Philippe Delvaux
Met de medewerking van Leopoldina Caccia Dominioni

DE BRUSSELSE GEMEENTEFINANCIËN: NOG EEN BEWIJS VAN GOED BEHEER

Zoals elk jaar heeft Belfius ook nu weer de lokale financiën geanalyseerd. Dat is telkens opnieuw een interessante cijferoefening, omdat de gegronde eisen van onze gemeenten zo met cijfermateriaal gestaafd worden, teneinde een financiering te garanderen waarmee ze kunnen voldoen aan de behoeften op het vlak van degelijk bestuur.

De cijferoefening van Belfius vloeit voort uit de analyse van de begrotingen en rekeningen van alle gemeenten. De analyse is wel verder uitgewerkt per gewest, maar dat is toch nog een beperking. Elke gemeente heeft namelijk haar bijzonderheden. Een dergelijke analyse geeft een gemiddelde, maar geen specifieke toestand weer.

In dit artikel spitsen we ons toe op de financiën van de gemeenten en de OCMW's en laten we die van de provincies, gemeentelijke vzw's, hulpverleningszones en kerkfabrieken buiten beschouwing.

We brengen hier de cijfers uit twee delen van de Belfius-studie met elkaar in verband: de samengetelde cijfers op nationaal niveau en de specifieke cijfers voor Brussel. Door die met elkaar te vergelijken komen de bijzonderheden van de Brusselse lokale financiën beter naar voren en kunnen we zien waar zich de grootste uitdagingen voordoen in het beheer van de overheidsfinanciën.



We hebben het al vaak gezegd, maar we kunnen het niet genoeg herhalen: het lokale niveau is een van de drijvende krachten in de Belgische economie. De exploitatie- en investeringsuitgaven bedragen jaarlijks meer dan 30 miljard euro, waarvan 61 % gedragen wordt door de gemeenten en 21 % door de OCMW's. De rest komt van de politiezones (goed voor nog eens 9 %), de provincies en de hulpverleningszones. Ter vergelijking: dat is maar liefst 40 % van alle Belgische overheidsinvesteringen. Verhoudingsgewijs is het lokale niveau een economische speler van formaat. Met niet minder dan 220.000 voltijdequivalenten (VTE) in dienst is het trouwens in heel België een grote werkgever.

Het lokale niveau wordt echter geconfronteerd met twee grote uitdagingen: kostenbeheersing – met ondertussen toch voldoende investeringen – en de werkingsbudgetten.

Opmerking: Gemakshalve zullen we het hier hebben over 'Brussel' om de negentien gemeenten als geheel te benoemen (en niet de stad Brussel). Verder gebruiken we de term 'gewest' niet om de instelling aan te duiden, maar om de gemiddelde cijfers aan te halen die relevant zijn voor de lokale sector in de andere gewesten.

Hierboven hebben we de 30 miljard euro uitgaven van de lokale sector al aangehaald. Laten we die even preciseren: voor Brussel betekent dat 4,632 miljard euro (voor de lokale sector in de enge zin, met inbegrip van politiezones, aangezien we bij ons noch provincie noch hulpverleningszones hebben). Dat cijfer kunnen we beter kaderen in vergelijking met het budget van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (5,4 miljard euro) of met het gewestelijke BBP (iets meer dan 71 miljard euro).

UITGAVEN

Investeringsuitgaven

De **investeringsuitgaven van de hele lokale sector zijn in 2016 gestegen** met 8,7 %. Deze stijging volgt op twee jaren van teruglopende investeringen en is zichtbaar in de drie gewesten. Het is echter vooral

het cijfer voor Brussel dat ons interesseert. Dat is namelijk meer uitgesproken en is voor deze begrotingspost gestegen met 12 %, wat uitgesplitst een stijging van 6,1 % op gemeenteniveau en een echte investeringsexplosie (+30 %) bij de OCMW's inhoudt. Dat laatste punt is extra opmerkelijk, aangezien de gemiddelde nationale cijfers van de OCMW's net met 12,9 % zijn gedaald. Reden te meer om de **Brusselse eigenheid** in de kijker te plaatsen. In onze vorige artikels hebben we duidelijk aangetoond dat de OCMW's meer dan ooit het hoofd moeten bieden aan uitdagingen met een impact op hun begrotingscapaciteit. Het gaat dan vooral om het dubbele effect van het feit dat mensen die niet langer recht hebben op een werkloosheidsuitkering, naar de OCMW's worden gedreven enerzijds en de migratiecrisis anderzijds. Nochtans vereisen die uitdagingen - in het bijzonder

BUITENGEWONE UITGAVEN EN EVOLUTIE 2015-2016 (PER TYPE VAN UITGAVE EN PER TYPE VAN TOTAAL BESTUUR)			
	In Mio EUR	In EUR/inw.	Evolutie (t.o.v. 2015)
Investeringen	718	611	6,1 %
Overdrachten (kapitaalsubsidies)	13	11	-
Schuld (vervroegde terugbetalingen, deelnemingen)	88	75	-
Totaal buitengewone uitgaven	819	697	12,2 %
Gemeenten	575	490	6,8 %
OCMW's	214	182	30,4 %
Politiezones	30	25	14,4 %

Bron : Belfius

het migratievraagstuk - net investeringen. We zien die realiteit hier weerspiegeld in de begroting.

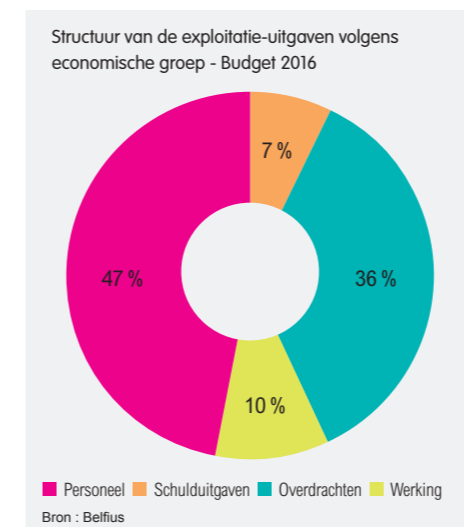
Die wordt bevestigd door het samenvattende cijfermateriaal van Belfius, dat gebaseerd is op gegevens van de POD Maatschappelijke Integratie en het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen: een sterke stijging van het aantal begunstigden van het recht op maatschappelijke integratie ten gevolge van de beperking in de tijd van werkloosheidsuitkeringen en een sterke stijging van het aantal asiellozoekers ten gevolge van de vluchtelingencrisis.

Opgelet: de grote beperking van een begrotingsanalyse zit in de definitie van een begroting. Dat is een voorlopig document dat een overzicht vormt van de doelstellingen en voorspellingen met betrekking tot de uitgaven. Die zullen dus niet noodzakelijk werkelijkheid worden. In dat opzicht zijn het vooral de investeringen die in beperkte mate (ongeveer 50 %) uitgevoerd worden.

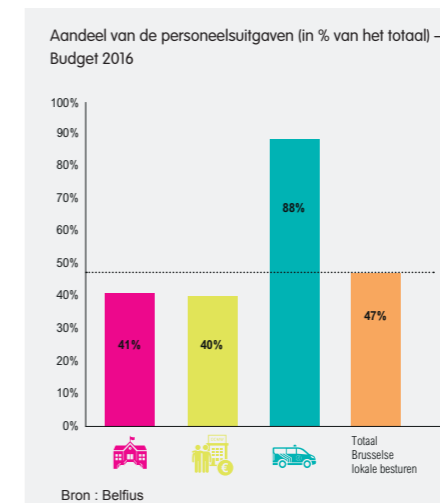
Werkingsuitgaven

De **exploitatie-uitgaven** (personeels- en werkingskosten, maar ook schulden en transfers) **blijven echter onder controle**: de totale stijging is beperkt (+1,4 % en zelfs amper +0,4 % voor Brussel).

We kunnen het niet genoeg herhalen: ceteris paribus wordt Brussel goed



- Die 47,3 % is bovendien grotendeels (88 %) toe te schrijven aan het personeel in de begroting van de zes politiezones, want het aandeel van de personeelsuitgaven voor de gemeente en het OCMW bedraagt respectievelijk 41 en 40 %.
- Het ziet er ook naar uit dat de lokale besturen in hun begroting geen rekening gehouden hadden met de overschrijding van de spilindex van afgelopen mei. Die zal in de rekeningen nochtans een impact van ongeveer 2 % hebben op de uitgaven voor die begrotingspost. (Geldt dat voor het hele land of alleen voor Vlaanderen en Wallonië?)
- Eind 2015 bedroeg het aantal werknemers voor de hele Brusselse lokale sector 30.170 VTE.



bestuurd. De meerkosten zijn veeleer te verklaren door de specifieke uitdagingen die Brussel moet aangaan dan door vermeend wanbeheer. Kijken we bijvoorbeeld naar de personeelsuitgaven: het aandeel van de **personeelsuitgaven** op lokaal niveau toont duidelijk aan dat we in Brussel even veel (en zelfs meer) doen dan elders en tegelijk de personeelsuitgaven binnen de perken houden: deze bedragen amper 47,3 % van de exploitatie-uitgaven¹, terwijl Wallonië en Vlaanderen daar 2% meer voor nodig hebben.² Bijgevolg kunnen we voor de periode 2012-2015 beter kaderen dat daar waar Vlaanderen en Wallonië het personeelsbestand (respectievelijk met -4,5 en -0,6 VTE) verminderd hebben, het aantal banen bij de Brusselse lokale sector net met 2,5 % (+738 VTE) gestegen is sinds het begin van de legislatuur in 2012³. Deze stijging van het aantal banen bij de Brusselse overheid blijft verhoudingsgewijs en in vergelijking met de andere gewesten sterk onder controle. De stijging vindt bovendien haar oorsprong in de bevolkingsgroei in ons hele gewest, maar ook in de toename van de vraag naar sociale bijstand en in de invulling van kaderfuncties bij de politiezones. Ter herinnering: de beheersing van de personeelsuitgaven is des te neteliger met het oog op de uitdaging die de pensioenen op korte termijn stellen. De financiering ervan is namelijk volledig afhankelijk van de bijdragen van de lokale besturen en de financieringslast ervan zal nog toenemen.

De werkingsuitgaven in de enge zin – de algemene kosten met betrekking tot de gewone werking van de administratie – kennen een gecontroleerde groei bij de Brusselse gemeenten (+1,5 %), een iets meer uitgesproken groei bij de politiezones (+3,5 %) en een daling bij de OCMW's (verwachting: -2,8 %). In de Brusselse OCMW's liggen de uitgaven per inwoner meer dan twee keer zo hoog als in Wallonië, maar ze blijven stabiel (-0,2 %) in vergelijking met 2015, terwijl ze sterk toenemen in het zuiden van het land (+2,3 %) en in mindere mate ook in Vlaanderen (+0,9 %).

De overdrachtsuitgaven van de lokale besturen zijn stabiel (+1,7 % uitgaande van de gemeenten, maar -1,3 % bij de OCMW's, wat neerkomt op een gemiddelde van +0,5 % sinds 2015). De dotaties van de gemeenten, die hoofdzakelijk naar de OCMW's en de politiezones gaan, zijn onder controle dankzij de stabilisering van de overdrachten naar de OCMW's (-0,2 %), wat wellicht te verklaren valt door de hierboven vermelde daling van de exploitatie-uitgaven van die laatste.

Personeel

Het aandeel van de personeelsuitgaven in de exploitatie-uitgaven varieert sterk volgens de instelling, afhankelijk van wat de 'exploitatie' ervan precies inhoudt.

Instelling	Aandeel van de personeelsuitgaven in de exploitatie-uitgaven (in %, Belgisch gemiddelde)
Gemeenten	39
OCMW's	53
Provincie	56
Politiezones	86

INKOMSTEN

Op Belgisch niveau krijgt de lokale sector uit alle inkomstenbronnen samen 28,6 miljard euro binnen. Op Brussels niveau zijn de exploitatie-ontvangsten van de lokale besturen volgens de begrotingen van 2016 goed voor 3,8 miljard euro, wat een kleine stijging (+0,9 %) betekent ten opzichte van 2015.

De ontvangsten van Brussel hebben de volgende **samenstelling**: belastingen (30,8 %, tegenover een nationaal gemiddelde van 35 %), fondsen en dotaties (25,6 %, tegenover een nationaal gemiddelde van 32 %), subsidies (33,1 % tegenover een nationaal gemiddelde van 19 %), prestaties (8,4 %, tegenover een nationaal gemiddelde van 12 %) en tot slot financiële opbrengsten (2 % voor zowel Brussel als het nationale gemiddelde). Die uitsplitsing (Brusselse lokale besturen versus het nationale gemiddelde) levert een interessante **vergelijking** op. Zo komen de bijzonderheden van de Brusselse lokale besturen namelijk naar voren: ze zijn meer dan elders afhankelijk van subsidies (en dus van fondsen die bestemd zijn voor specifieke projecten, wat hun beheersautonomie inperkt) ten koste van dotaties (fondsen zonder bestemming) en fiscale slagkracht.

Laten we even stilstaan bij die **belastingcapaciteit**, hoofdzakelijk een bevoegdheid van de gemeenten. Ter herinnering: belastingen maken 30,8 % van de lokale ontvangsten uit, wat goed is voor een totaal bedrag van 1,180 miljard euro. Die inkomsten kennen in Brussel een aanzienlijke stijging van 3,8 % (+3,2 % voor het hele land).

De **aanvullende belastingen** vormen de essentiële fiscale hefboom van de gemeenten (gemiddeld 83 % van de belastingontvangsten op nationaal niveau), maar dat is iets minder van toepassing voor Brussel, waar ze slechts 76 % vertegenwoordigen. De – soms bekritiseerde – gemeentelijke fiscale autonomie is dan ook harder nodig in Brussel, dat meer bijdraagt dan andere regio's (23 %, tegenover een nationaal gemiddelde van 17 %) aan de belastingontvangsten. In de begroting wordt overigens een stijging verwacht van inkomsten uit **lokale belastingen** (+5,6 % tegenover een nationaal gemiddelde van 'slechts' +3,4 %).

Binnen die hoofdgroep van aanvullende belastingen vormt de **onroerende** voorheffing de grootste categorie. Grondbelasting is goed voor 55 % van de Brusselse belastinginkomsten (49 % op nationaal niveau), zijnde 650 miljoen euro gemeentelijke ontvangsten. De aanvullende belasting op onroerende voorheffing stijgt (+1,4 %) ten opzichte van 2015, aangezien drie gemeenten hun aanslagvoet hebben verhoogd. Op nationaal niveau is de

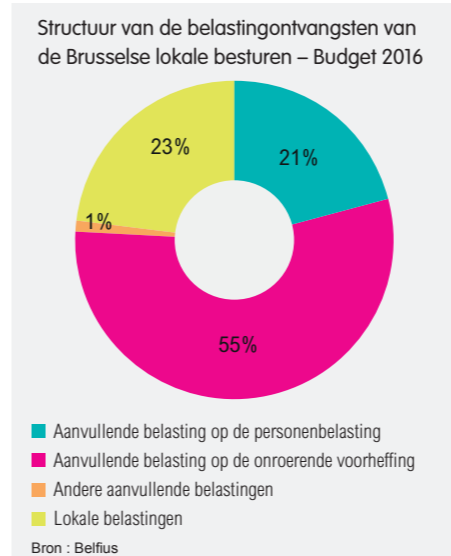
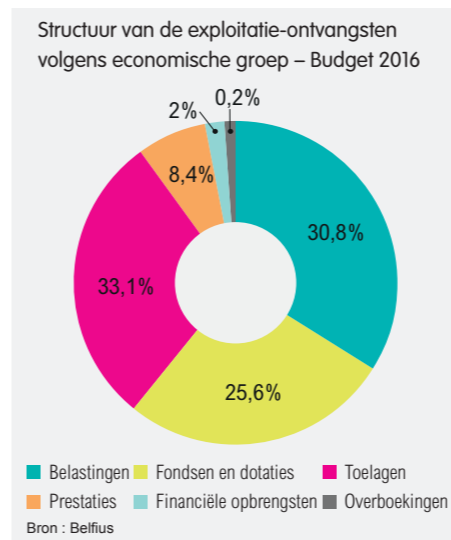
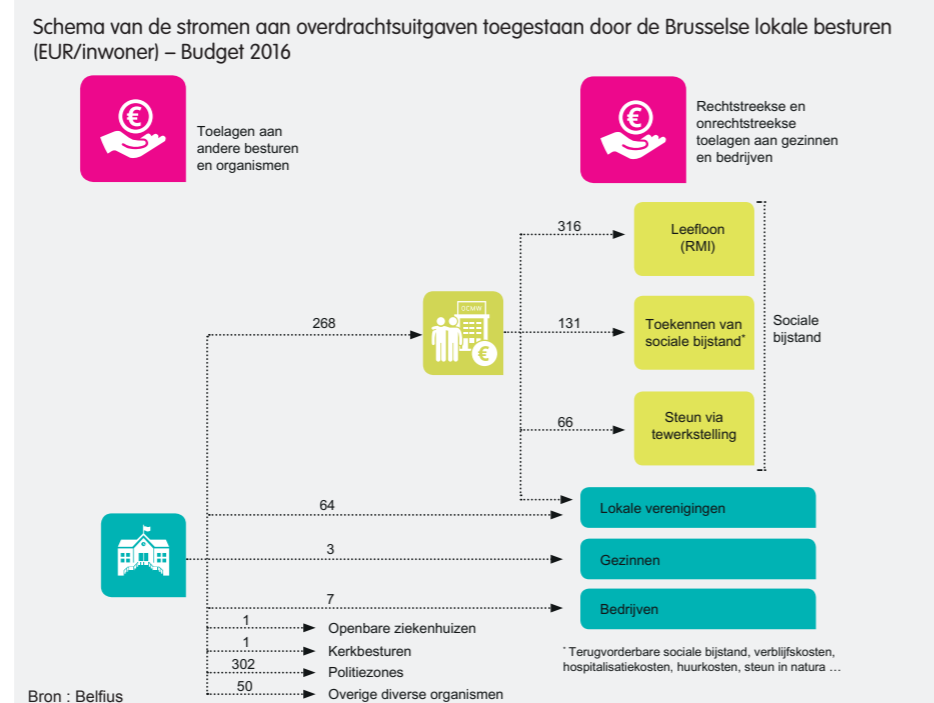
verwachte stijging van de inkomsten uit de voorheffing vrij beperkt (+0,9 %).

Ter herinnering: de gemiddelde aanslagvoet van de onroerende voorheffing in Brussel bedraagt 2.904 en ligt dus hoger dan in Wallonië (met een gemiddelde van 2.555) en aanzienlijk meer dan in Vlaanderen (met een gemiddelde van amper 1.397).

In de begrotingen voor 2016 gaat men echter uit van een spectaculaire stijging (+8,8 %) van de inkomsten uit de **personenbelasting**. Die zouden voor de gemeenten 246 miljoen euro bedragen (een grotere inhaalbeweging dan op nationaal niveau, waar er nochtans al een stijging is met +7,5 %). Niet dat de Brusselaars als bij wonder zoveel vermogender zijn geworden: volgens de analyse van Belfius gaat het hier om niet-geïnde belastingen uit 2015 als gevolg van de vertraging bij de inkohiering bij de FOD Financiën⁴. De aanslagvoet is trouwens maar in beperkte mate gewijzigd (in Brussel bedraagt die gemiddeld 6,54 %, een lager gemiddelde dan in de andere gewesten). Het gaat dus, jammer genoeg, om conjuncturele inkomsten en niet om een blijvende tendens.

Het is niet onbelangrijk om stil te staan bij de uitgesplitste cijfers en de bedragen van belastingontvangsten, aangezien we de komende jaren een negatieve impact kunnen verwachten door de

belastinghervormingen en in het bijzonder door de taxshift⁵. Enkel en alleen door de aanpassing van de belastingen schatten we dat de ontvangsten uit aanvullende personenbelastingen tegen 2020 met 8 tot 10 % zullen slinken. Deze taxshift is bedoeld om de groei opnieuw aan te zwengelen en werkgelegenheid te creëren om zo belastingontvangsten te genereren. Allemaal goed en wel, maar het inkomstenverlies is voor de gemeenten een zekerheid, terwijl de creatie van werkgelegenheid en de daaruit voortvloeiende ontvangsten vandaag niet meer zijn dan een hypothese waar de toekomst anders over zou kunnen beslissen. In elk geval zal het inkomstenverlies ter waarde van 10 % zich voor het Belgische lokale niveau wellicht vertalen in een inkomstenderving van 260 miljoen euro. Daar staat tegenover dat de 4.000 banen die men hoopt te creëren, 500 miljoen aan belastingen zouden kunnen opleveren. We weten dat 7 %, ofwel 35 miljoen euro, daarvan aan de gemeenten toekomt. Dat is dus een pak minder dan het verlies dat ze zouden lijden. Dit zijn uiteraard ruwe hypothesen die gestaafd moeten worden met nauwkeurigere berekeningen, maar de bedragen roepen toch vragen op. Bij deze maatregel komt ook nog de vermindering van de werkgeversbijdragen voor de privésector, maar niet voor de lokale besturen, die zo een besparing van verscheidene miljoenen mislopen⁶.



En dan hebben we het nog niet over de verlaging van de vennootschapsbelasting⁷, die een impact zou kunnen hebben op de belastinginkomsten van de gemeenten⁸.

De toekomstige gemeenteontvangsten zullen ook beïnvloed worden door de

impact van de gedeeltelijke regionalisering van de personenbelasting (de aanvullende gemeentebelastingen zullen afhangen van een grondslag die voortaan ook uit een gewestelijk deel zal bestaan) en van de ontwikkeling van een gewestelijk belastingbeleid. Ook externe factoren zullen een rol spelen, zoals in niet onbelangrijke mate de vergrijzing van de bevolking en de aantasting van de belastbare basis die daaruit voortvloeit.

CONCLUSIE

Als we de door Belfius behandelde gegevens samenvatten, kunnen we stellen dat de financiën van de lokale besturen er goed uitzien. In Brussel is er voor de gewone dienst een batig saldo en nemen de investeringen aanzienlijk toe. De Brusselse overheden lijken gekenmerkt te worden door een goed bestuur: de werkingsuitgaven, met inbegrip van de personeelsuitgaven, zijn onder controle en de nodige investeringen worden aangegaan ondanks regelgevende belemmeringen ten gevolge van de ESR-normen. Toch krijgt Brussel tegenwind: bevolkingsgroei, verarming, veiligheidsuitdagingen, een steeds moeilijker mobiliteit en belemmerende beleidslijnen, zowel op gewestelijk (tendens om de gewestelijke autonomie via diverse maatregelen aan banden te leggen) als op federaal niveau (invoering van maatregelen in het kader van de zogeheten taxshift, die bedoeld zijn om het concurrentievermogen van de privésector te versterken, maar een impact hebben op de financiële middelen van de gemeenten en bijgevolg van politiezones en OCMW's). Kortom: de Brusselse kapiteins blijven onversaagd aan het roer staan, ondanks alle tegenwind!

VOORSCHOTTEN-SYSTEEM IN ZICHT

Pluim op de hoed van Brulocalis: De minister van Financiën kondigt aan dat het beloofde voorschottensysteem voor de aanvullende personenbelasting concreet wordt.

Onze vraag naar een voorschottensysteem wordt ingelost. Op 4 oktober antwoordde de minister op een parlementaire vraag in de commissie Financiën dat de nota bijna klaar is.

De minister belooft de nota voor te leggen aan Brulocalis en haar zusterverenigingen, om na te gaan of het systeem tegemoetkomt aan de verzuchtingen van de gemeenten.

Op het moment dat we dit schreven, hadden wij de nota nog niet ontvangen, maar wij hopen dat deze problematiek spoedig tot een oplossing komt. De minister belooft dat deze oplossing de stortingen zal stabiliseren, niet op jaarbasis maar maandelijks.

Info :

Info: www.brulocalis.brussels > Actualiteit

4. Die achterstand hebben we vroeger al aan de kaak gesteld: zie «De VSGB blijft waakzaam ten aanzien van de nieuwe cijfers ivm personenbelasting die het federaal niveau naar voren schuift» [5.5.2015] en ook «Gemeenten verliezen in 2015 een kwart van hun ontvangsten aan personenbelastingen» [3.12.2015] op www.brulocalis.brussels > Actua. En het is die achterstand die opgelost zal worden zoals uitgelegd in de kader.

5. Zie onder andere «Federaal taxshift: loodzware gevolgen voor Brusselse gemeentefinanciën» [11.1.2016] op www.brulocalis.brussels > Actua.

6. Laten we niet vergeten dat de Verenigingen van steden vorig jaar in opstand zijn gekomen tegen de beslissing van de regering om sommige van hun werkgeverslasten niet te verlagen, terwijl die verlagingen wel toegekend werden aan de privésector: zie «Verenigingen gekant tegen niet-verlaging van werkgeversbijdragen voor contractuelen van lokale besturen» [23.12.2015] op www.brulocalis.brussels > Actua.

7. De verlaging van de vennootschapsbelasting zou vele zelfstandigen ertoe kunnen aanzetten om een vennootschap op te richten waarin ze tegelijk werknemer zijn (tegen een minimumloon) en zichzelf voor de rest een dividend uitkeren, terwijl hun inkomsten nu belast worden in de vorm van personenbelasting die de gemeenten ten goede komt. Bijgevolg zouden de inkomsten uit de personenbelasting sterk dalen, terwijl het grootste deel van de inkomsten belast zou worden volgens een lage vennootschapsbelasting, zonder aanvullende belasting voor de gemeenten: een inkomstenverschuiving dus van de gemeenten naar een ander overheidsniveau!

8. Het federale niveau werkt gelijktijdig aan de opmaak van de begroting en de hervorming van de vennootschapsbelasting. In de pers werden denkpijpen aangehaald waarbij de aanslagvoet voor KMO's van 33 naar 17 of 19 % zou evolueren.