

Magali Verdonck, Michèle Taymans en  
Nathalie Van Droogenbroeck

## Zijn de Brusselse gemeenten spilziek? Een vergelijkende analyse van de gemeentebegrotingen van de grootste stedelijke clusters van België

Vertaling : Benny Winant

De Brusselse gemeenten worden vaak met de vinger gewezen, omdat ze hun financiën slecht zouden beheren en dringend hervormd zouden moeten worden.

Dit artikel tracht de relatieve spilzicht van de Brusselse gemeenten te objectiveren aan de hand van een vergelijkende analyse van de financiën van de 19 Brusselse gemeenten met die van de gemeenten van de vier andere grote stedelijke clusters van België: Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik.

De gevolgde methode maakt het niet mogelijk te beweren dat de diensten van de Brusselse gemeenten niet efficiënter geleverd zouden kunnen worden. Ze maakt het daarentegen wel duidelijk dat als de Brusselse gemeenten spilziek zouden zijn, ze dat in ieder geval niet meer zijn dan de gemeenten van de andere stedelijke clusters, vooral als men ermee rekening houdt dat de andere gemeenten een deel van hun taken kunnen afschuiven op de provincies of op een groter aantal intercommunales.

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat er geen lokaal bevoegdheidsgebied is waar grote tekortkomingen worden vastgesteld, tenzij de sector Gezondheid en Hygiëne, die grondiger geanalyseerd moet worden. Daarentegen worden de bestuursproblemen waarmee de Brusselse gemeenten geconfronteerd worden, duidelijk naar voren gebracht.

**Magali Verdonck** is doctor in de economie. Ze is hoogleraar aan de FUSL, waar ze tevens codirecteur is van het Centre d'études régionales bruxelloises (CERB) en van het Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB). Ze is lid van de Hoge Raad van Financiën en bestuurder van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën. Ze publiceerde studies over de Belgische en Brusselse openbare financiën en over de institutionele hervormingen. Haar thesis handelde over de fiscale organisatie van de federale Staten.

**Michèle Taymans** is economiste en onderzoekster bij het Centre d'études régionales bruxelloises van de Facultés universitaires Saint Louis en consultante voor Cambridge Econometrics. Haar onderzoek handelt hoofdzakelijk over het uitwerken van regionale sociaaleconomische indicatoren en de regionale financiën.

**Nathalie Van Droogenbroeck** is economiste, docente en programmadirecteur bij ICHEC Brussels Management School, alsook geassocieerd onderzoeksgelastigde bij het Centre d'études régionales bruxelloises (CERB). Haar onderzoek gaat hoofdzakelijk over gewestelijke statistiek en gewestelijke en stedelijke macro-economie.

Contact gegevens :

Magali Verdonck,  
+32(0) 2 211 79 38, [verdonck@fusl.ac.be](mailto:verdonck@fusl.ac.be)

Michèle Taymans,

+32(0) 2 211 78 63, [taymans@fusl.ac.be](mailto:taymans@fusl.ac.be)

Nathalie Van Droogenbroeck,

+32(0) 2 778 03 13, [nathalie.vandroogenbroeck@ichec.be](mailto:nathalie.vandroogenbroeck@ichec.be)

Christophe Mincke (redactiesecretaris),  
+32(0)473 21 02 65, [mincke@fusl.ac.be](mailto:mincke@fusl.ac.be)



## Inleiding

De laatste jaren en maanden werden de Brusselse instellingen met de vinger gewezen, omdat ze slecht bestuurd zouden worden, het geld zouden verkwisten en dringend aan hervorming toe zouden zijn. Bij die instellingen worden vooral de 19 gemeenten van het Brussels Gewest op de korrel genomen.

Het streven om het overheidsbestuur te verbeteren is lovenswaardig, maar jammer genoeg wordt de bovenstaande kritiek zelden gestaafd, tenzij met enkele markante indicatoren die vaak ongenuanceerd en zelfs misleidend zijn. Op die grondslagen kunnen geen hervormingen worden overwogen.

Dit artikel<sup>1</sup> tracht bijgevolg de zogenaamde spilzucht van de Brusselse gemeenten te objectiveren door de financiën van de 19 Brusselse gemeenten te vergelijken met die van de gemeenten van de stedelijke clusters rond de vier andere grote Belgische steden: Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik.

In onze analyse schenken we bijzondere aandacht aan de keuze van de meeteenheden, want ze staan borg voor de kwaliteit van de vergelijking. Als men bijvoorbeeld vaststelt dat de Brusselse gemeenten voor het secundair onderwijs 22% meer uitgeven dan het gemiddelde *per inwoner*, zou men geneigd zijn te denken dat ze geld verspillen. Als men wat dieper graaft, stelt men evenwel vast dat de uitgaven *per leerling* 27% lager dan het gemiddelde liggen. In dat geval zou wat op het eerste gezicht op verspilling lijkt, wel eens een billijkheidsprobleem kunnen zijn.

In die geest zullen we de belangrijkste categorieën van de gemeentelijke ontvangsten en uitgaven analyseren en systematisch de vastgestelde verschillen trachten te verklaren.

Deze analyse moet worden beschouwd als een eerste stap naar een grondigere efficiëntie analyse, waarvoor niet alleen de kwantiteit, maar ook de kwaliteit van de geleverde overheidsgoederen en -diensten moet worden gemeten. De beschikbare statistische gegevens en de tijd om de studie uit te voeren (6 maanden) maken het evenwel niet mogelijk om alle bevoegdheidsgebieden van de gemeenten grondig

---

<sup>1</sup> Dit artikel is een samenvatting van het onderzoek dat in 2009 werd uitgevoerd in opdracht van de ministerpresident van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: "Etude comparative de communes flamandes, wallonnes et bruxelloises d'un point de vue institutionnel et financier".

onder de loep te nemen<sup>2</sup>. Onze aanpak bestaat er bijgevolg in na te gaan op welke gebieden de Brusselse gemeenten het minder goed lijken te doen, opdat de overheden kunnen bepalen welke richting de toekomstige studies en hervormingen moeten uitgaan.

### 1. Methodologische toelichtingen

Voor onze vergelijking hebben we geografische gebieden afgebakend die vergelijkbaar zijn met het cluster van de 19 Brusselse gemeenten. We hebben aldus “stedelijke clusters” bepaald die bestaan uit Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik, uitgebreid met hun naburige gemeenten die volgens de typologie van Dexia “verstedelijkt” zijn<sup>3</sup>. Deze selectie leidde tot een steekproef van 67 gemeenten die als volgt verdeeld zijn: het Brusselse cluster (19 gemeenten / 1.048.491 inwoners), het Antwerpse cluster (19 gemeenten / 815.966 inwoners), het Gentse cluster (5 gemeenten / 300.539 inwoners), het Charleroise cluster (10 gemeenten / 372.850 inwoners) en het Luikse cluster (14 gemeenten / 498.650 inwoners).

Om de begrotingsgegevens van de gemeenten die tot de verschillende clusters behoren, zinvol met elkaar te kunnen vergelijken, dienen we rekening te houden met drie grote institutionele verschillen tussen die gemeenten. Enerzijds worden de diensten voor brandbestrijding en voor ophaling en verwerking van afval in Vlaanderen en Wallonië geleverd door de gemeenten, maar in Brussel door het Gewest. Anderzijds vervullen de provincies in Vlaanderen en Wallonië een groot aantal opdrachten die parallel lopen met die van de gemeenten, terwijl dat gezagsniveau in Brussel niet meer bestaat. Daarbij komt nog dat de gemeenten bepaalde aangelegenheden anders beheren, zodat het institutionele landschap sterk kan verschillen van het stedelijke cluster tot het andere, bijvoorbeeld de mate waarin ze een beroep doen op regioën, vzw's of andere intercommunales om bepaalde gemeentelijke bevoegdheden uit te oefenen.

De budgettaire gevolgen van de regionalisering van de diensten voor brandbestrijding en voor ophaling en verwerking van afval konden in onze vergelijking geneutraliseerd worden. Dat was niet mogelijk voor de taken die verdeeld worden tussen de Vlaamse en Waalse gemeenten en provincies, maar cijfers over het personeel dat de twee gezagniveaus daarvoor inzetten, geven een beeld van de taken die de Vlaamse en Waalse provincies op zich nemen, terwijl in Brussel enkel de gemeenten daarvoor verantwoordelijk zijn. Het aantal personeelsleden van de Vlaamse provincies is goed voor 8,6% van het totale aantal personeelsleden van de Vlaamse gemeenten. In Wallonië is dat aantal goed voor 23,82%. Met deze benadering krijgt men ook een beeld van de omvang van de uitbestede taken: in Brussel is het aantal personeelsleden van de intercommunales goed voor 11,03% van het gemeentepersoneel.

---

<sup>2</sup> Zie Hindriks, Albrecht en De Vos (2006) voor een voorbeeld van een vergelijking die rekening houdt met kwalitatieve elementen. Deze vergelijking analyseert echter een beperkt aantal gemeentelijke bevoegdheden en beperkt de vergelijking tot de Vlaamse gemeenten onderling en tot de Waalse gemeenten onderling, omdat de gegevens tussen de Gewesten niet kunnen worden vergeleken.

<sup>3</sup> Dexia, 2007b.

In Vlaanderen en Wallonië bedraagt die verhouding respectievelijk 11,24% en 52,49%.

Deze vergelijking tussen de instellingen wijst erop dat de verschillen waarvan de financiële impact niet kon worden geneutraliseerd, allemaal tot gevolg hebben dat de uitgaven van de Brusselse gemeenten te hoog geraamd worden. Met andere woorden, als de vergelijkende analyse van de gemeentefinanciën van de vijf clusters zou aantonen dat de situaties gelijk zijn, zou dat betekenen dat de Brusselse gemeenten in feite zuiniger zijn dan hun Vlaamse en Waalse tegenhangers.

Tot slot van deze methodologische toelichting preciseren we dat de vergelijkende studie zich beperkt tot de gewone ontvangsten en uitgaven (voor de werking van de gemeente), want de buitengewone ontvangsten en uitgaven (investeringen) zijn te wisselvallig om daaruit conclusies te kunnen trekken, want deze laatste zijn gebaseerd op het onderzoek van slechts enkele begrotingsjaren (van 2002 tot 2006).

De resultaten worden voorgesteld volgens een functionele indeling op basis van de gemeentelijke bevoegdheid waarop de ontvangsten of uitgaven betrekking hebben (onderwijs, huisvesting, politie, gezondheid en hygiëne...). Enkel de rubrieken met een significant aandeel in de ontvangsten of uitgaven worden opgenomen in de indeling<sup>4</sup>. Het totaal van de in aanmerking genomen rubrieken dekt aldus 79% van de ontvangsten en 78% van de uitgaven van het Brusselse cluster. De algemene conclusies veranderen niet, als men rekening houdt met de kleinste ontvangsten- en uitgavenposten.

## 2. Vergelijking van de gemeentefinanciën van de vijf Belgische stedelijke clusters

Alvorens de resultaten van de vergelijking te analyseren, is het belangrijk te begrijpen wat de relatieve positie van Brussel betekent volgens de gehanteerde meeteenheden. Wanneer de meeteenheid aantal euro per inwoner is, gaat het meestal om de kosten (voor een uitgave) of om het effectieve rendement (voor een ontvangst). Zo kan men bijvoorbeeld nagaan of de door de inwoners gedragen lasten hoger of lager dan het gemiddelde zijn. Wanneer een andere meeteenheid wordt gebruikt, is het veeleer de bedoeling om na te gaan of de ontvangsten of uitgaven efficiënt zijn in de zin van een zuinig gebruik van de overheidsmiddelen.

Wat bijvoorbeeld de uitgaven voor overdrachten naar de OCMW's betreft, zit Brussel ruimschoots boven het gemiddelde volgens het aantal euro *per inwoner*, maar duidelijk onder het gemiddelde volgens het aantal euro *per leefloontrekker*. Dat betekent dat de OCMW's wegens de sociaaleconomische situatie van Brussel aan de Brusselaars veel meer kosten dan aan de inwoners van de andere clusters, maar dat die kosten niet te wijten zijn aan buitensporige uitgaven, aangezien de Brusselse gemeenten zuiniger omspringen met hun middelen voor de leefloontrekkers dan hun Vlaamse en Waalse tegenhangers.

Lagere uitgaven impliceren dus niet noodzakelijk dat de begrotingssituatie er beter uitziet.

<sup>4</sup> Voor meer details, zie het volledige onderzoeksrapport.

## 2.2 Vergelijking van de gemeenteontvangsten

In dit artikel beperken we de weergave van de resultaten tot de vier belangrijkste bronnen van gemeenteontvangsten, die in totaal goed zijn voor 79% van de middelen van de Brusselse gemeenten: belastingen en heffingen, fondsen, subsidies voor het basisonderwijs en subsidies voor het secundair onderwijs. De andere soorten ontvangsten, die in dit artikel terzijde worden gelaten, zijn bijvoorbeeld de dividenden van overheidsbedrijven of intercommunales, de gewestelijke financiering van de gemeentelijke ziekenhuizen of nog de huurprijzen van de gemeentelijke eigendommen.

De *belastingen en heffingen* (opcentiemen op de onroerende voorheffing en de personenbelasting (PB), gemeentebelastingen, parkeerretributies enz.) zijn gemiddeld goed voor 43% van de middelen van de Brusselse gemeenten. Deze laatste rekenen duidelijk meer op hun eigen middelen dan de gemeenten van de andere clusters, waar het aandeel van de fiscale ontvangsten in de totale ontvangsten tussen 27 en 34% schommelt.

Het Brusselse cluster haalt financieel voordeel uit de economische activiteiten op zijn grondgebied, want dat type ontvangsten brengt per inwoner 26% meer op dan het gemiddelde van de bestudeerde stedelijke clusters. De redenen daarvoor zijn enerzijds de hogere bebouwingsdichtheid in het Brussels Gewest dan elders en anderzijds het feit dat de Brusselse gemeenten, om daar hun voordeel mee te doen, opcentiemen op de onroerende voorheffing aanrekenen die gemiddeld hoger zijn dan die van de Vlaamse en Waalse stedelijke gemeenten. De gemeentebelastingen, die zowel op de inwoners als op de bedrijven worden geheven, hebben ook een vrij hoog rendement per inwoner in het Brusselse cluster, waar een zeer groot aantal bedrijven zijn gevestigd.

De gunstige fiscale positie van de Brusselse gemeenten verhuult doorgaans de zeer ongunstige positie op het vlak van de ontvangsten per inwoner uit de opcentiemen op de personenbelasting, die 88,5% van het gemiddelde bedragen. De belastingvoeten en de inkomens van de inwoners zijn er immers lager dan het gemiddelde. Dat de inkomens er relatief gezien kleiner zijn dan het gemiddelde, is onder meer te wijten aan de stadsvlucht van de leden van de midden- en goeude klassen, die al jaren naar de Brusselse rand trekken. De percentages van de opcentiemen liggen lager dan het gemiddelde om de stadsvlucht tegen te gaan en om te kunnen concurreren met de gemeenten in de Brusselse rand die de belastingplichtigen interessantere belastingvoeten<sup>5</sup> bieden.

De *ontvangsten uit fondsen* bestaan, wat het Brusselse cluster betreft, voor 95% uit de algemene dotatie aan de gemeenten (voormalig Gemeentefonds) en zijn goed voor 19% van de middelen van de Brusselse gemeenten tegenover 34 tot 38% voor de gemeenten van de andere stedelijke clusters. Deze dotatie wordt gefinancierd door het Gewest.

Wat deze rubriek betreft, is de positie van het Brusselse cluster ongunstig, aangezien de Brusselse gemeenten in euro per inwoner 39% middelen minder hebben dan het gemiddelde van de vijf stedelijke clusters. Deze bewering moet evenwel

<sup>5</sup> Lambert et al. (1999).

worden genuanceerd, aangezien bepaalde gemeentelijke taken werden overgenomen door het Brussels Gewest en het dan ook logisch is dat dit laatste minder financiële middelen aan zijn gemeenten toekent. Het verschil is echter vooral te wijten aan het gebrek aan solidariteit tussen de gemeenten van het Brussels Gewest en die van zijn hinterland, die tot andere gewesten behoren. Dat verklaart meer dan de helft van het verschil ten opzichte van het gemiddelde. De andere vier clusters kunnen volop een beroep doen op die solidariteit. Er zij aan herinnerd dat toen het Gemeentefonds in 1970 werd geregionaliseerd, daalde het aandeel van de Brusselse gemeenten in het totaal van de dotaties van 20,5 naar 9,36%.

De *ontvangsten uit het gemeentelijk basisonderwijs* (subsidies van de gemeenschappen en bijdragen van de ouders) maken gemiddeld 10% van de ontvangsten van de Brusselse gemeenten uit. Ze liggen per inwoner 22% boven het gemiddelde van de vijf stedelijke clusters, wat lijkt zeer comfortabel. Het verschil is vooral uitgesproken ten opzichte van de Vlaamse clusters, omdat er in Brussel verhoudingsgewijs veel meer leerlingen in het Franstalig officieel onderwijsnet zitten dan in het vrij onderwijsnet, dat meer uitgebouwd is in Vlaanderen.

De situatie is helemaal anders wanneer men de ontvangsten per leerling nagaat. De ontvangsten van de Brusselse gemeenten liggen dan 8% lager dan het gemiddelde. De ontvangsten van de gemeenten van de Vlaamse clusters zitten dan fors boven het gemiddelde, duidend op het feit dat de Vlaamse Gemeenschap over meer financiële middelen beschikt.

De *ontvangsten uit het secundair onderwijs* (die eveneens uit subsidies van de gemeenschappen en bijdragen van de ouders bestaan) zijn goed voor gemiddeld 7% van de ontvangsten van de Brusselse gemeenten en volgen dezelfde trend – maar dan meer uitgesproken – als de ontvangsten uit het basisonderwijs. Wat de ontvangsten per inwoner betreft, scoren de Brusselse gemeenten 22% boven het gemiddelde, omdat er proportioneel 2 tot 5 maal meer leerlingen gemeentelijk onderwijs volgen. Wat de ontvangsten per leerling betreft, zitten ze zich evenwel 27% onder het gemiddelde. De positieve discriminatie die werd ingevoerd voor de financiering van de scholen lijkt dus geen positieve invloed te hebben op het Brussels secundair onderwijs, in tegenstelling tot voor het basisonderwijs.

In totaal bedragen de gewone ontvangsten per inwoner van de Brusselse gemeenten (met neutralisatie van de gevolgen van de regionalisering van de diensten voor brandbestrijding en afvalverwerking) 104,1% van het gemiddelde. De percentages van de gemeenten van de andere clusters zijn: Antwerpen: 104,5%, Gent: 112,9%, Luik: 95,5% en Charleroi: 74,0%. Ondanks zijn rol als politieke en economische hoofdstad, die een deel van zijn fiscale ontvangsten stimuleert, scoort Brussel lager dan Antwerpen en Gent, omdat het gebrek aan solidariteit vanwege zijn hinterland via de algemene dotatie aan de gemeenten een ernstige handicap is. Daarbij komt nog dat het gemiddeld belastbaar inkomen per inwoner afneemt ten gevolge van de stadsvlucht van de midden- en gegoede klassen.

Er zij aan herinnerd dat de Brusselse gemeenten bevoegdheden uitoefenen die de gemeenten van de overige Gewesten delen met de provincies en grotere intercommunales (in Wallonië). Aangezien deze factor, bij gebrek aan voldoende gegevens, niet kon worden geneutraliseerd, weten we dat de ontvangsten en uitgaven van de Brusselse gemeenten te hoog geraamd worden, maar we weten niet in welke mate.

Uit dit eerste deel van de vergelijkende analyse kunnen we in ieder geval besluiten dat de Brusselse gemeenten relatief gezien niet op grote voet leven.

## 2.2 Vergelijking van de gemeente-uitgaven

Zeven rubrieken zijn goed voor 78% van de uitgaven van de Brusselse gemeenten: basisonderwijs, algemene diensten, justitie en politie, bijstand en sociale zekerheid, volksopvoeding en cultuur, gezondheid en hygiëne en tot slot secundair onderwijs.

De uitgaven voor het *basisonderwijs* maken 15% van het totaal uit. Brussel geeft relatief meer uit per inwoner (128% van het gemiddelde). Dat verschil wordt verklaard door het feit dat er proportioneel meer leerlingen in het Franstalige officiële onderwijsnet zijn ingeschreven dan in de Vlaamse gemeenten, waar de leerlingen vooral in het vrij onderwijsnet zitten. Wat de uitgaven per leerling betreft, benadert Brussel evenwel het gemiddelde (104% van het gemiddelde).

De Brusselse gemeenten geven per leerling aanzienlijk minder uit dan de gemeenten van de twee Vlaamse stedelijke clusters, maar aanzienlijk meer dan die van de Waalse stedelijke clusters. Dat zou erop kunnen wijzen dat de kenmerken van de Brusselse schoolbevolking, die bijvoorbeeld een minder goede kennis van het Frans heeft, grotere kosten met zich meebrengen, die slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden door de positieve discriminatie die werd ingevoerd in de subsidies voor de scholen van de Franse Gemeenschap. Er zou een grondigere analyse nodig zijn om na te gaan of die hypothese wordt bewaarheid dan wel of er op die begrotingspost kan worden bespaard.

Wat betreft de *algemene diensten*, die goed zijn voor 15% van de uitgaven, verschilt het Brusselse cluster niet van de andere stedelijke clusters. De desbetreffende uitgaven bedragen 94% van het gemiddelde van de uitgaven per inwoner.

De uitgaven voor *justitie en politie* bestaan grotendeels uit de gemeentelijke dotatie aan de politiezones en zijn goed voor 14% van het totaal van de gemeente-uitgaven. De politie-uitgaven per inwoner zijn het hoogst in Brussel (128% van het gemiddelde van de vijf clusters), onder meer wegens de extra kosten die de economische, politieke, sociale en culturele activiteiten op het Brussels grondgebied met zich meebrengen.

Vandaag worden de politiezones gezamenlijk door de federale Staat en de gemeenten gefinancierd. Een koninklijk besluit<sup>6</sup> legt vast hoe de volledige federale dotatie over alle politiezones wordt verdeeld. Voorts mag de begroting van de politiezones in geen geval een tekort vertonen. Bijgevolg draaien de gemeenten op voor het verschil tussen de federale dotatie en de totale behoeften van de politiekezone.

Gemiddeld besteden de gemeenten van de stedelijke clusters, met uitzondering van Brussel, 9,42% van hun begroting aan de financiering van de politiezones. In Brussel loopt dat percentage op tot 12,05%. Een dergelijk verschil wordt verklaard door de huidige regeling voor de federale financiering van de politiezones, die nadelig is voor de Brusselse politiezones, want die regeling is weliswaar gebaseerd op 14 objectieve criteria (bevolking, gemiddeld belastbaar inkomen, relatief aantal bejaar-

<sup>6</sup> Koninklijk besluit van 7 april 2005.

den enz.)<sup>7</sup>, maar houdt geen rekening met criteria die de werklast van de politie in een hoofdstad duidelijk beïnvloeden, zoals het wegverkeer, het aantal betogingen, de nacht- en weekendactiviteiten, de specifieke criminaliteit op het grondgebied van de hoofdstad enz. Dat gebrek aan evenwicht noopt de betrokken Brusselse gemeenten tot een grotere financiële inspanning, aangezien ze het tekort van hun politiezone moeten compenseren.

De uitgaven voor *bijstand en sociale zekerheid* (gemiddeld 11% van de begroting) zijn vooral bestemd voor de dotatie aan de OCMW's. Op dat gebied geven de Brusselse gemeenten 23% meer uit per inwoner, maar 20% minder per leefloontrekker. De kosten zijn dus erg groot voor de bevolking, maar de uitgaven per socialeleuntekker blijven binnen de perken.

Afgezien van de dotaties aan de OCMW's – de beschutte werkplaatsen, de aan huis bezorgde maaltijden, de subsidies voor de verenigingen enz. - geven de Brusselse gemeenten per inwoner minder uit dan de gemeenten van alle andere stedelijke clusters (gemiddeld 12€/inwoner versus 30€/inwoner), aangezien er wellicht in zekere mate moet worden bezuinigd, gelet op de zeer grote omvang van de dotaties aan de OCMW's.

Dat de Brusselse gemeenten de uitgaven voor bijstand en sociale zekerheid moesten beperken, heeft deels te maken met het feit dat ze tussen 1999 en 2008 geconfronteerd werden met een toename van het totale aantal leefloontrekkers met 104%. Ter vergelijking: in dezelfde periode daalde dat aantal in het Antwerpse cluster met 32%.

Deze eerste, grotendeels exogene groeifactor van de uitgaven van de OCMW's en bijgevolg van de gemeentelijke dotaties die ze krijgen, wordt versterkt door de financieringswijze van de OCMW's. Ze krijgen een federale tegemoetkoming in de vorm van een percentage van het maandelijks bedrag van de toegewezen leeflonen<sup>8</sup>. De basissubsidie bedraagt 50% van dat bedrag. De tegemoetkoming wordt evenwel opgetrokken tot 60% voor OCMW's met minstens 500 rechthebbenden en tot 65% voor OCMW's met meer dan 1000 rechthebbenden. Deze financieringswijze is verrassend, want voor de OCMW's en de financierende gemeenten telt niet zozeer het absolute aantal begunstigden (of rechthebbenden), maar de kosten per inwoner. Deze regel is voordelig voor uitgestrekte en dichtbevolkte gemeenten, zoals Antwerpen. Men stelt aldus vast dat bijna de helft van de Brusselse gemeenten een aantal leefloontrekkers per inwoner telt dat hoger ligt dan in Antwerpen, terwijl ze slechts een tegemoetkoming van 50% of 60% krijgen, terwijl Antwerpen een tegemoetkoming van 65% krijgt.

<sup>7</sup> Een van de criteria, "uitrustingsgraad", wordt geacht rekening te houden met de aanwezigheid van administratieve, culturele, sportieve of commerciële functies. De Belgische gemeente met de hoogste index voor dit criterium is ... Neufchâteau (DE MAESSCHALCK et al. 2000, bijlage 6). We wijzen erop dat de Brusselse gemeenten weliswaar niet de hoogste index halen, onder meer omdat de index "uitrustingsgraad" geen rekening houdt met de internationale, federale, gewestelijke en gemeenschapsadministraties. Bijgevolg worden gemeenten zoals Elsene of Sint-Joost ingedeeld bij de niet-stedelijke gemeenten! (VAN HECKE, 1998, p. 73).

<sup>8</sup> Wet van 26 mei 2002, artikel 32.

Wat *volksopvoeding, kunsten, erediensten en bibliotheken* betreft (gemiddeld 8% van de begroting), liggen de uitgaven per inwoner in het Brusselse cluster 13% lager dan het gemiddelde. Blijkbaar moet Brussel bezuinigen op deze minder “levensnoodzakelijke” aangelegenheden, die de kenmerken van een “superieur goed” hebben, want het verbruik ervan neemt meer dan evenredig toe met het inkomen.

De uitgaven voor *gezondheid en hygiëne* omvatten de uitgaven voor de ziekenhuizen, de schoolgeneeskunde, de consultaties van Kind en Gezin, de begraafplaatsen en het leefmilieu. Deze post is goed voor 8% van de uitgaven van de Brusselse gemeenten. In deze categorie geeft het Brusselse cluster per inwoner 251% van het gemiddelde van de vijf clusters uit.

De openbare ziekenhuizen zijn de grootste uitgavenpost. In Brussel zijn er veel meer dan elders openbare ziekenhuizen die door de gemeenten gefinancierd worden (11 openbare ziekenhuizen in 6 gemeenten). Dat verklaart de zeer hoge uitgaven in Brussel. Daarbij komt nog dat meer dan een kwart van de patiënten van die ziekenhuizen geen Brusselaars zijn en bijgevolg slechts gedeeltelijk bijdragen tot de financiering van de infrastructuur. De rest komt voor rekening van de Brusselaars.

Afgezien van de overdrachten naar de ziekenhuizen, zitten de uitgaven voor gezondheid en hygiëne duidelijk boven het gemiddelde, ook al neemt het verschil in aanzienlijke mate af. De bijzondere situatie van de Brusselse gemeenten kan dit deels verklaren: het geboortecijfer is er vrij hoog, de schoolgeneeskunde heeft betrekking op een groter aantal leerlingen en wegens hun levensstandaard en socio-culturele herkomst doen de inwoners in grotere mate een beroep op medische diensten, bijvoorbeeld consultaties van Kind en Gezin.

Het *secundair onderwijs* slurpt 7% van de begroting van de Brusselse gemeenten op en kost per inwoner 20% meer dan het gemiddelde van de vijf stedelijke clusters. Op het eerste gezicht lijken de Brusselse gemeenten niet erg zuinig op dit gebied, maar een analyse van de uitgaven *per leerling* weerlegt die indruk. De gemeente-uitgaven per leerling liggen immers 30% onder het gemiddelde van de vijf clusters.

De uitgaven per inwoner zijn hoog wegens het relatief grote aantal leerlingen in het gemeentelijk onderwijsnet (tussen 2 tot 5 maal meer dan in de andere clusters) en wegens een relatief groter aantal leerlingen die van buiten Brussel komen (gemiddeld 24% van de schoolbevolking tegenover minder dan 10% in de andere clusters, basis- en secundair onderwijs samen beschouwd). Daardoor moesten de uitgaven per leerlingen teruggeschroefd worden.

Alvorens dit deel over de gemeente-uitgaven af te sluiten, vinden we het interessant om de uitgaven voor ophaling en verwerking van afval en voor brandbestrijding en dringende medische hulp onder de loep te nemen. Deze bevoegdheden zijn overgenomen door het Brussels Gewest, maar ressorteren in de andere stedelijke clusters nog altijd onder de gemeenten. Het is interessant om de uitgaven van het Brussels Gewest te vergelijken met de gemeente-uitgaven van de andere clusters.

De *diensten voor ophaling en verwerking van afval* kosten het Brussels Gewest het equivalent van 6% van de gemeentebegrotingen en wegen 11% meer dan de gemiddelde uitgaven in euro per inwoner, maar zitten toch nog onder de uitgaven per inwoner van Gent.

Aangezien zowel de inwoners als de andere gebruikers van de stad gebruikmaken van deze diensten (afval van kantoren, restaurants, ziekenhuizen, winkels...), is het interessant een vergelijking te maken die rekening houdt met de aanwezigheid van 350.000 pendelaars per dag op het Brussels grondgebied. Wat de uitgaven per "inwoner + pendelaar" betreft, benadert Brussel het gemiddelde (99%).

Dezelfde vergelijking kan ook worden gemaakt voor de *diensten voor brandbestrijding en dringende medische hulp*, waarvan de kosten voor het Gewest 4% van de totale begroting van de Brusselse gemeenten bedragen. Wat de uitgaven per inwoner betreft, doet Brussel het goed, aangezien het Brussels cluster zich 10% onder het gemiddelde van de vijf stedelijke clusters bevindt. Aangezien de diensten voor brandbestrijding zowel betrekking hebben op woningen als op nietresidentiële gebouwen, is het eveneens interessant om een vergelijking te maken die rekening houdt met de pendelaars. Brussel komt er in dat geval nog beter uit: 20% onder het gemiddelde.

Schaalvoordelen ten gevolge van de regionalisering van die diensten kunnen een verklaring zijn voor de gunstige positie van Brussel en een bron van inspiratie voor hervormingen in andere sectoren.

In totaal, nog altijd met neutralisatie van de gevolgen van de regionalisering van de diensten voor brandbestrijding en afvalverwerking, geven de Brusselse gemeenten 106,3% van het gemiddelde per inwoner uit. De waarden van de andere stedelijke clusters zijn: Antwerpen, 99,4%; Gent, 108,2%, Luik, 99% en Charleroi, 78,6%.

Rekening houdend met het voorgaande, met het feit dat de bevolking van het Brussels cluster overdag met meer dan een derde toeneemt en met het feit dat Brussel zijn bevoegdheden niet afschuift op een provincie of op een groot aantal intercommunales, kunnen we uit dit tweede deel van de vergelijkende analyse concluderen dat de Brusselse gemeenten zeker geen buitensporige uitgaven per inwoner doen, integendeel.

## Hoofdconclusies

De vergelijkende analyse diende om tekortkomingen in het beheer van de Brusselse gemeenten vast te stellen en hervormingen voor te stellen, maar de conclusie van onze analyse lijkt ongewild op een pleidooi om meer rekening te houden met de behoeften van de gemeenten van het hoofdstedelijk gewest. We vonden immers geen enkel lokaal bevoegdheidsgebied met grote tekortkomingen, behalve de sector Gezondheid en Hygiëne, die zeker grondiger geanalyseerd moet worden. De specifieke problemen waarmee de Brusselse gemeenten geconfronteerd worden, zijn daarentegen duidelijk naar voren gebracht.

Gelet op de methode die we hebben gevolgd, kunnen we niet beweren dat de Brusselse gemeenten hun diensten niet efficiënter en goedkoper zouden kunnen leveren. Dat vereist een grondige audit. We kunnen daarentegen wel bevestigen dat, als de Brusselse gemeenten spijziek zouden zijn, ze dat in ieder geval niet meer zijn dan de gemeenten van de andere onderzochte clusters, vooral wanneer men ermee rekening houdt dat de andere gemeenten een deel van hun taken kunnen afschuiven op de provincies of op een groter aantal intercommunales.

De financiële handicaps waarmee de Brusselse gemeenten geconfronteerd worden, bestaan wel degelijk. Enerzijds leidt deze situatie tot lagere uitgaven op bepaalde gebieden zoals subsidies aan gezinnen en bedrijven en sociale bijstand die niet met de dotatie aan de OCMW's wordt gefinancierd, maar ook op het gebied van kunst, volksopvoeding, bibliotheken, sport enz. Anderzijds noopt de gespannen financiële situatie van de gemeenten van het Brusselse cluster tot beheersmaatregelen om de uitgaven te beperken en de economische efficiëntie te verbeteren. Dat komt ook tot uiting in de keuze om de werkingsuitgaven te beheersen of zo weinig mogelijk uit te geven per leerling in het secundair onderwijs... Het Brussels Gewest heeft ook bepaalde beleidskeuzen gemaakt om de lasten van de gemeenten te verlichten. Het Gewest heeft bijvoorbeeld sommige schulden van de gemeenten overgenomen om ze te ontlasten van hun interestkosten.

Men kan niet ontkennen dat er inspanningen zijn geleverd om de financiële handicaps van Brussel te compenseren door de uitgaven in toom te houden, maar de huidige marges voor een beter beleid zijn krap: het afbouwen van het dienstenaanbod of het verhogen van de belastingdruk zouden de stadsvlucht van de midden- en goeude klassen enkel doen toenemen en een vicieuze cirkel op gang brengen die het huidige evenwicht in gevaar brengt. Voorts ziet het er niet naar uit dat de institutionele hervormingen waarvan thans veel sprake is, de vastgestelde handicaps efficiënt zullen kunnen wegwerken, onder meer omdat ze grotendeels exogeen zijn.

Wellicht zouden hervormingen het mogelijk maken om eventuele ondoeltreffendheden - voor zover die vastgesteld kunnen worden - weg te werken, zoals de regionalisering van bepaalde bevoegdheden om schaalvoordelen te realiseren, met als grootste voordeel dat de kosten billijk verdeeld worden over de 19 gemeenten. We zien evenwel niet in hoe de hervormingen waarvan sprake is in de media of in de politieke verklaringen, het gebrek aan solidariteit vanwege het hinterland zouden compenseren, het aantal school- of ziekenhuispendelaars zouden terugschroeven, de aantrekkingskracht van de hoofdstad op personen met een laag inkomen en in

het bijzonder op de asielzoekers zouden verminderen of de regeling voor de financiering van de politiezones en de OCMW's zouden verbeteren.

Tot nu toe zijn de Brusselse gemeenten, zoals de gemeenten van de andere stedelijke clusters, met uitzondering van Charleroi, erin geslaagd om in het algemeen een positief gecumuleerd begrotingssaldo te behouden. De vooruitzichten ogen evenwel somber. Het gecumuleerd jaarlijks saldo van de 19 gemeenten is immers negatief sinds 2004 en de gecumuleerde reserves zullen vroeg of laat uitgeput geraken.

### Bibliografie

DEXIA (2007a), *Uitdagingen van de komende gemeentelijke legislatuur*, Brussel.

DEXIA (2007b), *Sociaaleconomische typologie van de gemeenten*, Brussel.

DE MAESSCHALCK, F., DICKENS, C., KESTELOOT, C. En VAN HECKE, E. (2000), *Capaciteitsberekening lokale politie door middel van regressieanalyse*, Een onderzoek in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, Instituut voor Sociale en Economische Geografie, Katholieke Universiteit Leuven.

HINDRIKS, J., ALBRECHT, J. en DE VOS, M. (2006), «Het palmares van het lokale beleid in Vlaanderen en Wallonië », Memo 4/2006, Itinera Institute, Brussel.

LAMBERT, J.-P., TULKENS, H., CATTOIR, Ph., TAYMANS, M., VAN DER STICHELE, G. en VERDONCK M. (1999), *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Eindrapport van het onderzoek in opdracht van de heer Rufin GRIJP, minister van Wetenschappelijk Onderzoek van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Centre d'études régionales bruxelloises, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

TAYMANS, M., VAN DROOGENBROECK, N. en VERDONCK, M. (2009), *Etude comparative de communes flamandes, wallonnes et bruxelloises du point de vue institutionnel et financier*, Eindrapport van het onderzoek in opdracht van de heer Charles PICQUE, Ministerpresident van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Centre d'études régionales bruxelloises, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

VAN HECKE, E. (1998), « Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België », in: *Tijdschrift Gemeentekrediet*, nr. 208, 1998/3, pp. 45-75.