



DE MEERJARENPLANNEN 2020–2025 VAN DE 5 VLAAMSE PROVINCIES

Een financieel overzicht

17 juli 2020

Deze analyse is een publicatie van het
Agentschap Binnenlands Bestuur, afdeling Lokale Financiën
v.u. Jeroen Windey, administrateur-generaal
Havenlaan 88, bus 70, 1000 Brussel
bbcgp@vlaanderen.be
D/2020/3241/241

Inhoud

1.	INLEIDING	4
2.	DE PROVINCIES EN DE INTERNE STAATSHERVORMING (2009-2018)	7
3.	DE GERAAMDE UITGAVEN VAN DE PROVINCIES (2020-2025)	10
3.1.	De totale uitgaven	10
3.2.	De uitgaven voor goederen en diensten (exploitatie)	11
3.3.	de personeelsuitgaven (exploitatie).....	12
3.4.	De toegestane werkingssubsidies (exploitatie).....	15
3.5.	De investeringsuitgaven	16
3.6.	Een functionele analyse van de exploitatie- en investeringsuitgaven	17
4.	DE GERAAMDE ONTVANGSTEN VAN DE PROVINCIES (2020-2025)	19
4.1.	De totale ontvangsten	19
4.2.	Fiscale ontvangsten en ontvangen werkingssubsidies (exploitatie)	19
4.3.	Andere ontvangsten	21
5.	ZIJN DE PROVINCIES FINANCIËEL GEZOND?	22
5.1.	De evolutie van de schulden	22
5.2.	De normen: AFM, ESR en het saldo van de exploitatie- en investeringsverrichtingen.....	23
6.	BESLUIT	25

1. INLEIDING

1. Het provinciale bestuursniveau stond de laatste jaren onder druk. De **Interne Staatshervorming** van de Vlaamse Regeringen Peeters II (2009-2014) en Bourgeois I (2014-2019) had als ambitie het bestuurskundig landschap in Vlaanderen efficiënter en transparanter te organiseren. Het Witboek Interne Staatshervorming van april 2011 vormde daarvoor de conceptuele basis. Het was de doelstelling om te komen tot een scherpere afbakening van de profielen van de verschillende bestuursniveaus. Bij de opbouw van de bestuurlijke organisatie staan sterke gemeenten centraal. De klemtoon ligt bij een minder dirigistisch Vlaanderen aan de ene kant en de gemeenten aan de andere kant. De provincies leggen de focus op de grondgebonden bevoegdheden.¹ Dat leidde ertoe dat de provincies, vanaf 2018, in principe niet langer bevoegd zijn voor de zogenaamde persoonsgebonden aangelegenheden.

Het regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse Regering Jambon I (2019-2024) heeft geen verdere bestuurskundige ambities met het provinciale niveau. De nieuwe afgeslankte provinciebesturen², tot stand gekomen einde 2018 na de provincieraadsverkiezingen van 14 oktober 2018, kunnen zich volop concentreren op hun grondgebonden bevoegdheidsdomeinen. Provincies willen 'gebiedsgerichte streekmotoren' zijn, zo luidt het in de nota "Over het DNA van het provinciaal bestuursniveau" van de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP).

2. Het **provinciale bestuursniveau** bestaat vandaag, naast de 5 eigenlijke provinciebesturen, ook uit 20 autonome provinciebedrijven (APB). Vooral de provincie Antwerpen maakt gebruik van die vorm van publiekrechtelijke verzelfstandiging: zij telt niet minder dan 15 APB. De provincie West-Vlaanderen telt 3 APB en de provincie Vlaams-Brabant 2. De provincies Oost-Vlaanderen en Limburg hebben geen APB³.

Net zoals de gemeenten, en hun autonome gemeentebedrijven (AGB), hanteren ook de Vlaamse provinciebesturen, en hun APB, sinds 2014 BBC (de beleids- en beheerscyclus) om hun inhoudelijk en financieel beleid vorm te geven⁴. De nieuwe provinciale besturen maakten in de loop van 2019 hun meerjarenplannen 2020-2025 op en bezorgden de essentiële gegevens hiervan digitaal aan de Vlaamse toezichthoudende overheid (Agentschap Binnenlands Bestuur – ABB).

Sommige provinciebesturen hebben ook bepaalde activiteiten extern verzelfstandigd in agentschappen in privaatrechtelijke vorm. Voorbeeld is de Stichting van Openbaar Nut 'Limburg Sterk Merk' in de provincie Limburg. Deze EVA van privaat recht passen de BBC niet toe. Zij worden in deze nota buiten beschouwen gelaten, hoe belangrijk hun activiteiten ook kunnen zijn.

¹ Vlaamse Regering, Witboek Interne Staatshervorming, 8 april 2011, zie o.a. p. 36.

² Niet alleen in bevoegdheden, maar ook in politiek personeel zijn de provinciebesturen afgeslankt. De nieuwe provinciebesturen kennen vanaf 2019 niet langer 63 of 72, maar 31 of 36 provincieraadsleden. Het aantal gedeputeerden is gedaald van 6 naar 4.

³ De provincie Oost-Vlaanderen beschikte met De Gavers en Lemberge tot einde 2019 wel over 2 APB. De ene (De Gavers) is geïntegreerd in de provinciale werking, de andere (Lemberge) is opgegaan in de welzijnsvereniging 'Zorgband Leie en Schelde'.

⁴ Zie de ABB-website voor informatie over BBC, o.a.

https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/BBC_toelichting_algemeen_kort_20191023.pdf

3. Wie zich wil verdiepen in het provinciale **budgettaire en financiële beleid**, kan terecht op enkele websites.

- De website van elk provinciebestuur toont de volledige meerjarenplannen 2020-2025 van het eigen provinciebestuur én van de eigen APB. Elk meerjarenplan bestaat uit een eerder beschrijvende strategische nota, een financiële nota met verplichte schema's, en een toelichting. Het provinciedecreet verplicht de provincies tot publicatie van de volledige meerjarenplannen.
- De website van ABB bevat overzichtstabellen met financiële gegevens, zowel over het verleden (op basis van de jaarrekeningen 2014 tot 2019) als over de toekomst (op basis van de meerjarenplannen 2020-2025). Het betreft meer bepaald:
 - o overzichten van alle ontvangsten- en uitgavencategorieën van de 5 provinciebesturen samen, opgedeeld naar hun soort (economische analyse);
 - o overzichten van alle uitgaven van de 5 provinciebesturen samen, verdeeld naar de beleidsvelden waaraan deze uitgaven worden besteed (functionele analyse)
 - o gelijkaardige tabellen (een economisch en een functioneel overzicht) voor de APB samen.
- Op de ABB-website is ook een instrument beschikbaar om zelf rapporten te maken over de financiën van één of meerdere provinciale besturen⁵. De digitaal ontvangen BBC-gegevens zijn er voor iedereen beschikbaar.
- De website van de VVP waar o.a. de hoger genoemde nota over het DNA van het provinciale bestuursniveau te vinden is⁶.

4. Deze nota wil aan het voorgaande iets toevoegen en gaat dieper in op het **geraamde, geconsolideerde, financiële beleid** van de 5 Vlaamse provincies zoals dat blijkt uit de meerjarenplannen 2020-2025. Geconsolideerd in die zin dat we de ontvangsten en uitgaven van de 5 provincies én van de 20 APB in hun geheel weergeven en analyseren. Dat al deze besturen sinds 2014 BBC toepassen, maakt die vorm van analyse makkelijker.

De consolidatie van de gegevens van de provincies en de APB is geen loutere optelling van hun geraamde ontvangsten en uitgaven. De werkingssubsidies (jaarlijks 43 tot 45 miljoen euro) en de investeringssubsidies (gemiddeld iets meer dan 1 miljoen euro per jaar) van de provinciebesturen aan hun APB zijn uitgezuiverd als uitgave bij de provincies en als ontvangst bij de APB. De uitgezuiverde bedragen zijn gebaseerd op de registraties in de provinciale meerjarenplanning.

Vanuit *inhoudelijk* perspectief is een geconsolideerde rapportering interessanter dan een rapportering over de provinciebesturen en de APB afzonderlijk. De financiële gezondheid van de provincies is accurater te beoordelen indien we de APB (voor 100% 'eigendom' van de provincies) expliciet in ogenschouw nemen. Vandaar ook dat de beleidsrapporten van ieder provinciebestuur de financiële indicatoren (budgettair resultaat en autofinancieringsmarge) moet bevatten van zowel het provinciebestuur in strikte zin als van de consolidatie met de APB.

Ook de geraamde uitgaven bekijkt men beter vanuit een globaal perspectief. De 'provinciale recreatiedomeinen', een speerpunt in het provinciale toeristische beleid, zijn verzelfstandigd in APB in de provincie Antwerpen maar opgenomen in de eigenlijke provinciebesturen in de andere

⁵ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc/data>

⁶ <https://www.vlaamseprovincies.be/dna>

provincies. Een zicht op het provinciale toeristische beleid zonder de APB in rekening te brengen zou dan ook onvolmaakt zijn.

Tenzij expliciet anders vermeld, gebruiken we in deze nota verder de term 'provincies' voor het geheel van de 5 provinciebesturen én hun APB.

5. We stellen ons in **deze nota** de vraag welke de belangrijkste ontvangsten en uitgaven van de provincies zijn. En aan welke beleidsdomeinen ze het meeste geld besteden en of ze financieel gezond zijn. Het is geen analyse van de inhoudelijke beleidsintenties van de 5 provincies (hun doelstellingen en de vooropgezette acties om die doelstellingen te bereiken) noch een onderzoek naar de gelijkenissen en verschillen tussen de provincies onderling.

Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) gaat na wat de Interne Staatshervorming van de voorbije twee Vlaamse regeerperiodes nu precies heeft betekend voor het provinciale bestuursniveau. De hoofdstukken 3 tot 5 beschrijven de geraamde uitgaven, ontvangsten en budgettaire resultaten volgens de meerjarenplannen 2020-2025. Waar dat nuttig is, maken we ook een vergelijking met het meerjarenplan 2014-2019 én met de jaarrekeningen van 2014 tot 2019.

2. DE PROVINCIES EN DE INTERNE STAATSHERVORMING (2009-2018)

6. Binnen de visie van de Vlaamse Interne Staatshervorming (zie paragraaf 1.) was het niet wenselijk dat 3 beleidsniveaus (het lokale, het provinciale en het Vlaamse beleidsniveau) actief zouden zijn op één en hetzelfde inhoudelijke beleidsterrein⁷. De bestuurlijke transparantie is erbij gebaat indien, binnen Vlaanderen, maximaal 2 beleidsniveaus verantwoordelijk zijn voor een bepaald beleidsdomein. Dat leidde ertoe dat de provincies, in 2 fases, hun bevoegdheden en hun vrije initiatiefrecht voor de zogenaamde **persoonsgebonden bevoegdheden** verloren:

- Vanaf 2014 waren de provincies nog slechts bevoegd voor een beleid in de persoonsgebonden materies voor zover daarvoor een expliciete decretale grondslag bestond. Ze beschikten niet langer over een open taakstelling (een vrij initiatiefrecht) in de persoonsgebonden materies.
- Vanaf 2018 zijn de provincies helemaal niet meer bevoegd voor de persoonsgebonden aangelegenheden. De resterende persoonsgebonden taken zijn overgeheveld naar de lokale besturen en naar de Vlaamse overheid.

Hierbij passen nog 2 kanttekeningen:

- Het project Interne Staatshervorming definieerde de ‘persoonsgebonden bevoegdheden’ als de bevoegdheden opgesomd in de artikelen 4 en 5 van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen van 8 augustus 1980. Het betreft in hoofdzaak de bevoegdheden cultuur, welzijn, sport en jeugd. De onderwijsbevoegdheid bijvoorbeeld, behoort niet tot die artikelen. De provincies zijn dus nog steeds bevoegd voor het provinciale onderwijsbeleid en kunnen eigen scholen inrichten.
- Dat de provincies niet meer bevoegd zijn voor de persoonsgebonden bevoegdheden is ook vandaag niet absoluut. Het Vlaams Parlement heeft de Vlaamse Regering toegestaan om, tijdelijk, de provincies toe te laten bepaalde culturele instellingen te beheren. Dit is vandaag enkel nog het geval voor het Cultuurcentrum De Warande in Turnhout, dat het provinciebestuur van Antwerpen verder zal beheren tot minstens 2025. En op de bekende provinciale recreatiedomeinen, die de provincies uitbaten vanuit hun bevoegdheid ‘toerisme’, worden nog steeds culturele of sportieve activiteiten georganiseerd of musea uitgebaat. Binnen het kader van de Interne Staatshervorming koos het Vlaams Parlement ervoor om de (culturele of sportieve) bijzaak niet te scheiden van de toeristische hoofdzaak. Op die manier voeren de provincies dus nog een cultureel of sportief (bij-)beleid.

In hoeverre betekende de beperking van de provinciale taken en bevoegdheden tot de ‘grondgebonden’ aangelegenheden een afslanking van het provinciale bestuursniveau?

7. De gevolgen van de Interne Staatshervorming op de omvang van het provinciale bestuursniveau kunnen we opvolgen aan de hand van de cijfers van de **personeelsaantallen**, verzameld door de Federale Pensioendienst. Wanneer we provincies en APB samen nemen, daalde het

⁷ De veelheid van structuren die veelal opereren tussen de gemeentelijke en de provinciale schaal (en waar de andere bestuursniveaus zeer vaak deel van uitmaken of die ze grotendeels financieren) kunnen worden beschouwd als een vierde bestuursniveau. Het betreft structuren zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, sociale huisvestingsmaatschappijen, centra voor algemeen welzijnswerk, politie- en hulpverleningszones, bekkenbesturen,

personeelseffectief (uitgedrukt in VTE⁸) van 5.534 personeelsleden in 2013, het jaar voor de Interne Staatshervorming, naar 4.783 personeelsleden in 2018. Dat betekent een vermindering van 751 personeelsleden (VTE) of 13%.

Aantal VTE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
provincie	4.858	4.904	4.933	4.543	4.352	4.323	4.291	3.948	3.831
APB	549	566	601	772	783	813	863	835	984
Totaal	5.407	5.470	5.534	5.315	5.135	5.136	5.154	4.783	4.815

Figuur 1: aantal personeelsleden (uitgedrukt in VTE) van de 5 Vlaamse provinciebesturen enerzijds en de APB anderzijds.
Bron: Federale Pensioendienst.

De tabel toont aan dat zowel in 2014 als in 2018 het verminderd aantal personeelsleden ten opzichte van het jaar voordien beperkt was. In 2014 kunnen we zelfs een forse stijging van het aantal personeelsleden in de APB noteren. De oorzaak daarvan is de beslissing van het provinciebestuur van Antwerpen van 26 september 2013 om, per 1/1/2014, niet minder dan 12 APB op te richten en haar werking dus verregaand te verzelfstandigen.

8. Het is moeilijker om een eenduidig historisch beeld te schetsen van de **budgettaire omvang** van het provinciale bestuursniveau. Provincies en APB hanteren vanaf 2014 het BBC-instrumentarium⁹. Pas vanaf dan, het ingangsjaar van de eerste fase van de Interne Staatshervorming, beschikt ABB over de digitale budgettaire gegevens van de meerjarenplannen en de jaarrekeningen van de provincies. Enkele provinciebesturen waren echter ‘BBC-pilootbestuur’ en hanteerden het BBC-instrumentarium reeds eerder: de provincie West-Vlaanderen vanaf 2012 en de provincie Oost-Vlaanderen vanaf 2013.

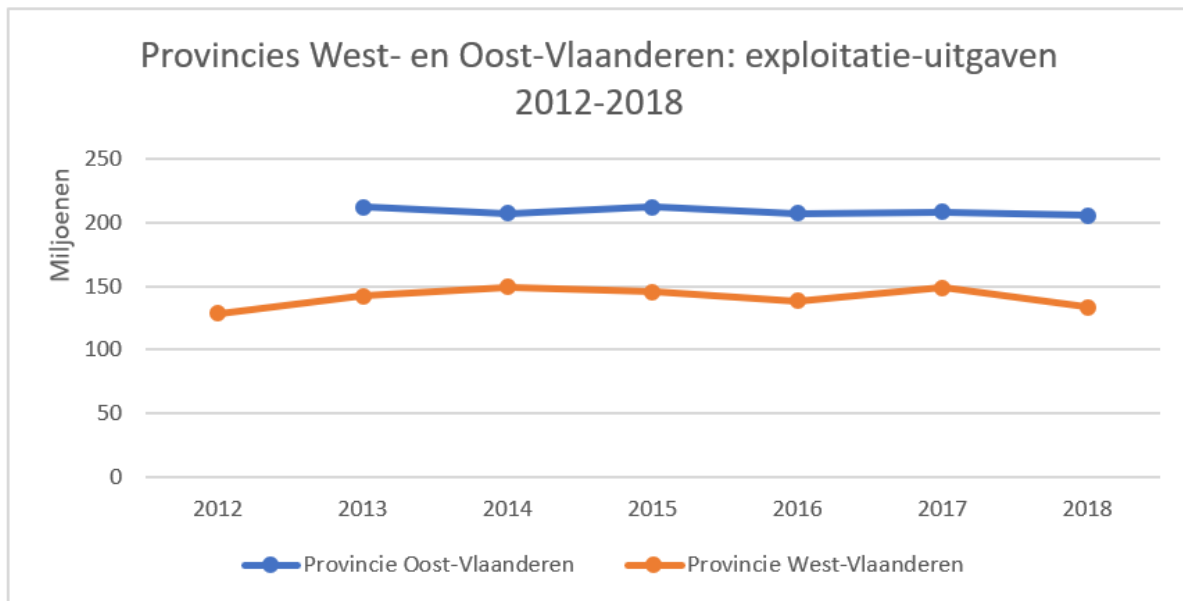
Bekijken we voor beide provincies de exploitatie-uitgaven zoals opgenomen in de jaarrekeningen van 2013, het laatste jaar voor de eerste fase van de Interne Staatshervorming, tot 2018, het eerste jaar na de tweede fase¹⁰, dan zien we nauwelijks een daling van die uitgaven in de jaren 2014 en 2018. Integendeel, de exploitatie-uitgaven van de provincie West-Vlaanderen stegen van 142,1 miljoen euro in 2013 tot 149,4 miljoen euro in 2014.

De exploitatie-uitgaven van de provincie Oost-Vlaanderen daalden van 212,3 miljoen euro in 2013 tot 206 miljoen euro in 2018, een daling van nauwelijks 3%. In het provinciebestuur van West-Vlaanderen was de daling evenzeer beperkt: van 142,1 miljoen euro in 2013 tot 136,6 miljoen euro in 2018 (een daling van ongeveer 4%).

⁸ VTE staat voor Voltijds Equivalenten.

⁹ Voordien hanteerden de provinciebesturen de NPB of de Nieuwe Provinciale Boekhouding als beleids- en financieel instrument.

¹⁰ We beperken ons tot de exploitatie-uitgaven, die hier het meest relevant zijn. De investeringsuitgaven vertonen een hoge mate van jaarlijkse wisseling en kennen doorgaans een opstoot in de laatste jaren van de bestuursperiode. Ze zijn voor deze oefening dan ook niet relevant. Ook de financieringsuitgaven (terugbetaling van in het verleden aangelegene leningen) zijn niet relevant om de ‘beleidsomvang’ van een bestuursniveau te meten. De exploitatie-uitgaven zijn overigens veruit de omvangrijkste uitgavencategorie (zie verder, paragraaf 9).



Figuur 2: exploitatie-uitgaven van de provinciebesturen van West- en Oost-Vlaanderen 2012-2018 (cijfers jaarrekeningen)

De Interne Staatshervorming wijzigde dan ook weinig aan de financiering en het budgettaire gewicht van het provinciale bestuursniveau.

- In de eerste fase van de Interne Staatshervorming (gecombineerd met een algemene besparing van de Vlaamse overheid op het provinciale bestuursniveau) is het Provinciefonds, een algemene werkingssubsidie van de Vlaamse overheid die in 2013 nog 92,4 miljoen euro bedroeg¹¹ eerst afgeslankt tot een bedrag van 37,2 miljoen euro in 2014 en vervolgens volledig opgeheven vanaf 2015;
- In de tweede fase van de Interne Staatshervorming is tot het aanslagjaar 2022 een tijdelijk plafond ingesteld op de hoogte van het tarief van de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing (zie paragraaf 24)¹².

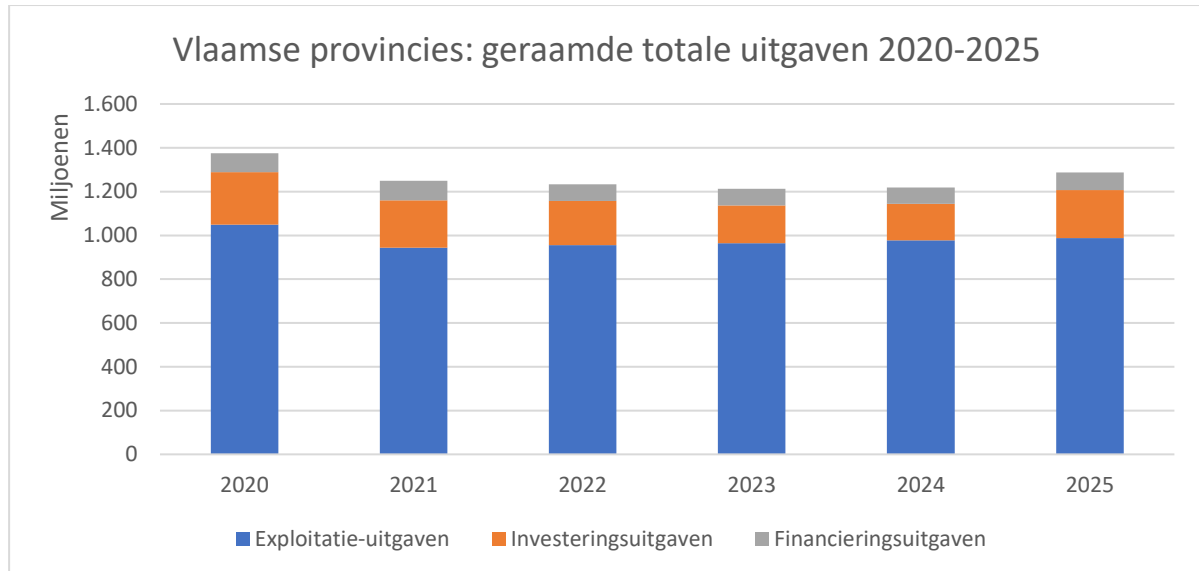
De betekenis van de Vlaamse Interne Staatshervorming ligt dan ook vooral in de scherpere inhoudelijke bevoegdheidsafbakening van het provinciale bestuursniveau en in de vermindering van de beleidsconcurrentie tussen de verschillende overheidsniveaus.

¹¹ De afschaffing van het Provinciefonds vanaf 2015 was het gevolg van enerzijds de 'financiële verevening' van de bevoegdheidsoverdrachten van de persoonsgebonden aangelegenheden n.a.v. de eerste fase van de Interne Staatshervorming (55 miljoen euro) en anderzijds een algemene besparingsmaatregel van de Vlaamse overheid ten koste van de provincies (37 miljoen euro).

¹² Ten gevolge van de financiële verevening tijdens de tweede fase van de Interne Staatshervorming is opnieuw een voorwaardenvrije subsidie toegekend, maar enkel aan de provincies Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant, van respectievelijk 2.249.033 en 7.071.788 miljoen euro. Door het plafond op de tarieven van de OOV konden beide provincies zich onvoldoende financieren voor hun grondgebonden bevoegdheden.

3. DE GERAAMDE UITGAVEN VAN DE PROVINCIES (2020-2025)

3.1. De totale uitgaven



Figuur 3: uitgaven van het provinciale bestuursniveau (provincies en APB), opgesplitst per categorie (cijfers: originele meerjarenplannen 2020-2025)

9. De BBC-regelgeving verdeelt de uitgaven in exploitatie-uitgaven, investeringsuitgaven en financieringsuitgaven (deze laatste zijn vooral terugbetalingen van de hoofdsom van de leningen en leningen die de provincies toestaan aan derden. De intresten verbonden aan deze leningen zijn financiële uitgaven die behoren tot de exploitatie-uitgaven).

De provincies ramen deze bestuursperiode 2020-2025 in totaal 7,574 miljard euro uit te geven, of **gemiddeld 1,262 miljard euro per jaar**. Het overgrote deel ervan, gemiddeld 979,7 miljoen of bijna 1 miljard euro per jaar, zijn exploitatie-uitgaven. De geraamde provinciale investeringen zijn eerder beperkt: gemiddeld 202 miljoen per jaar. De geraamde gemiddelde financieringsuitgaven bedragen 80,6 miljoen euro.

10. Strikt financieel-budgettair bekeken is het provinciale bestuursniveau **bescheiden**. De geraamde jaarlijkse uitgaven van 1,2 miljard euro zijn beperkt in vergelijking met de 18 miljard euro die de Vlaamse lokale besturen (gemeenten, OCMW, AGB en welzijnsverenigingen) jaarlijks ramen uit te geven¹³. Het budget 2020 van de Vlaamse Gemeenschap/Vlaams Gewest bedraagt overigens iets meer dan 44 miljard euro.

¹³ De geconsolideerde totale uitgaven zoals die blijken uit de meerjarenplannen 2020-2025 van de lokale besturen (gemeenten, OCMW, AGB en welzijnsverenigingen) bedragen voor de volledige periode 108,052 miljard euro. Zie de ABB-nota van 28 februari 2018, "De meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse lokale besturen. Een blik op de (geraamde) financiële toekomst van de Vlaamse gemeenten", p. 31.

11. De geraamde totale uitgaven per jaar voor de 5 provinciebesturen (zonder APB) bedragen 1,142 miljard euro (waarvan 880 exploitatie-uitgaven en 194 investeringsuitgaven), voor de 20 APB bedragen de totale uitgaven 110,2 miljoen euro per jaar (waarvan bijna 96 miljoen euro exploitatie-uitgaven en 5,6 miljoen euro investeringsuitgaven). **De eigenlijke provinciebesturen zijn in budgettaire omvang dus ongeveer 10 maal zo groot als de verzameling van de APB.**

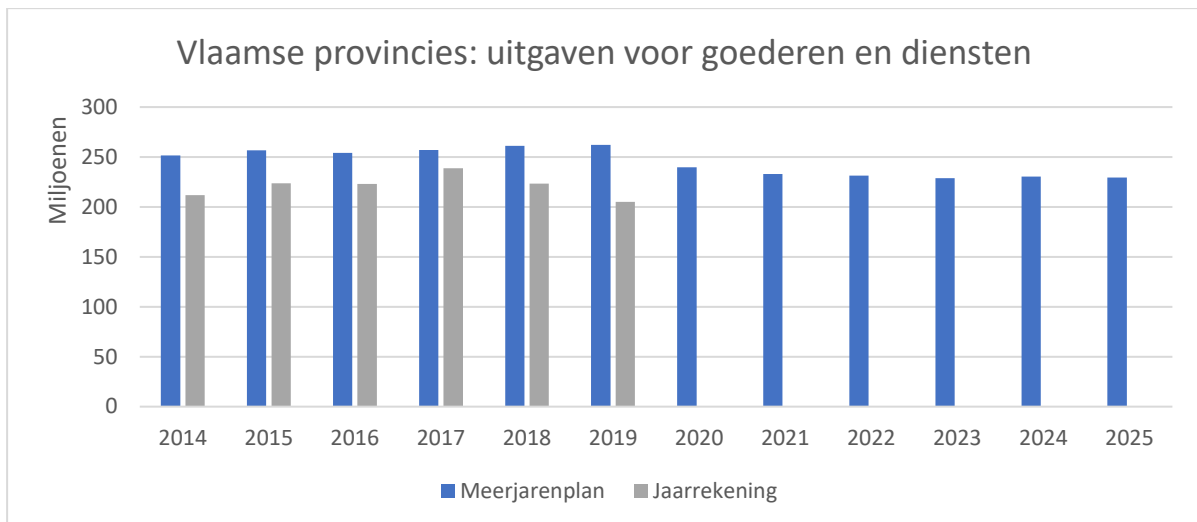
12. Het betreft hier **geraamde uitgaven**. Cijfers uit het verleden wijzen uit dat de lokale en de provinciale overheden in hun meerjarenplanning nogal ‘ruim’ budgetteren. De werkelijke uitgaven, die blijken uit de jaarrekeningen van 2014 tot 2019, bedragen vaak merkkelijk minder dan de geraamde uitgaven voor die jaren zoals opgenomen in de originele meerjarenplanning 2014-2019. We zullen in de loop van deze nota hier enkele voorbeelden van geven. Dat is ook van belang voor de interpretatie van de gegevens over de financiële normen (zie verder, paragrafen 29 en 30).

13. Een aparte vermelding verdient de op het eerste zicht eigenaardige hoogte van de exploitatie-uitgaven voor het jaar 2020. Die bedragen 1,049 miljard euro in 2020, terwijl de volgende jaren de exploitatie-uitgaven evolueren van 943 miljoen euro in 2021 naar 987 miljoen euro in 2025. Dat is het gevolg van een **uitzonderlijke financiële uitgave in 2020 van ongeveer 103 miljoen euro door het provinciebestuur van Antwerpen**.

De provincie Antwerpen richt in 2020 een OFP-S op (Organisme voor de Financiering van de Pensioenlast voor de Statutaire medewerkers van de provincie en de APB) en zal haar pensioenreserves, die ze tot op heden als een belegging aanhield, in 2020 ‘externaliseren’ naar dat organisme. Het provinciebestuur boekte in haar meerjarenplanning deze éénmalige uitgave als een ‘andere financiële uitgave’ binnen de exploitatie-uitgaven. Dat leidt tot een uitzonderlijk hoog bedrag aan exploitatie-uitgaven in 2020: zonder die uitgave zouden de exploitatie-uitgaven in 2020 946 miljoen euro bedragen. Dit leidt eveneens tot een negatief resultaat voor de autofinancieringsmarge in 2020 (zie verder, paragraaf 28).

3.2. De uitgaven voor goederen en diensten (exploitatie)

14. De geraamde uitgaven voor goederen en diensten in de provinciale meerjarenplannen 2020-2025 vertonen een **licht dalende trend**: van 239,5 miljoen euro in 2020 over 232,8 miljoen euro in 2021 en 231,4 miljoen euro in 2022 tot 229,3 miljoen euro in 2025. Dit is opmerkelijk, daar we eerder een licht stijgende trend zouden verwachten. Plannen de provinciebesturen een kostenbesparing of een efficiëntie-oefening? Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare data van de digitale rapportering na te gaan waar de mogelijke verminderde uitgaven zich bevinden. Alvast niet in de energie-uitgaven (rekeningnummer 611) of de verzekeringsuitgaven (rekeningnummer 612). Het is op de rekeningnummers 613/6 (‘andere leveringen en diensten’) dat de (lichte) vermindering in uitgaven zich manifesteert.



Figuur 4: uitgaven voor goederen en diensten van het provinciale bestuursniveau (provincies en APB). Cijfers uit de originele meerjarenplannen 2014-2019 en 2020-2025 en uit de jaarrekeningen 2014 tot 2019.

15. Uit de cijfers voor het verleden blijkt overigens dat de provincies in hun meerjarenplanning 2014-2019 de uitgaven voor ‘goederen en diensten’ relatief ruim hebben gebudgetteerd. Met uitzondering van het jaar 2017, toen de gerealiseerde uitgaven bijna 93% van de ramingen betroffen (257 miljoen euro geraamd versus 238 miljoen euro uitgegeven), schommelden de **realisatiepercentages** in de andere jaren rond de 85%. Vorig jaar, 2019, was het realisatiepercentage nauwelijks 78% (262 miljoen euro geraamd versus 205 miljoen euro uitgegeven).

Met de invoering van BBC 2.0 is het voor de besturen nog minder opportuun om ruim te budgetteren. De toekomst zal uitwijzen of de meerjarenplanning 2020-2025 op het vlak van de uitgaven voor goederen en diensten realistischer is. Het is in ieder geval opvallend dat de ramingen voor deze uitgavencategorie lager liggen (gemiddeld 232 miljoen euro per jaar) dan in de meerjarenplanning 2014-2019 (gemiddeld 256 miljoen euro per jaar).

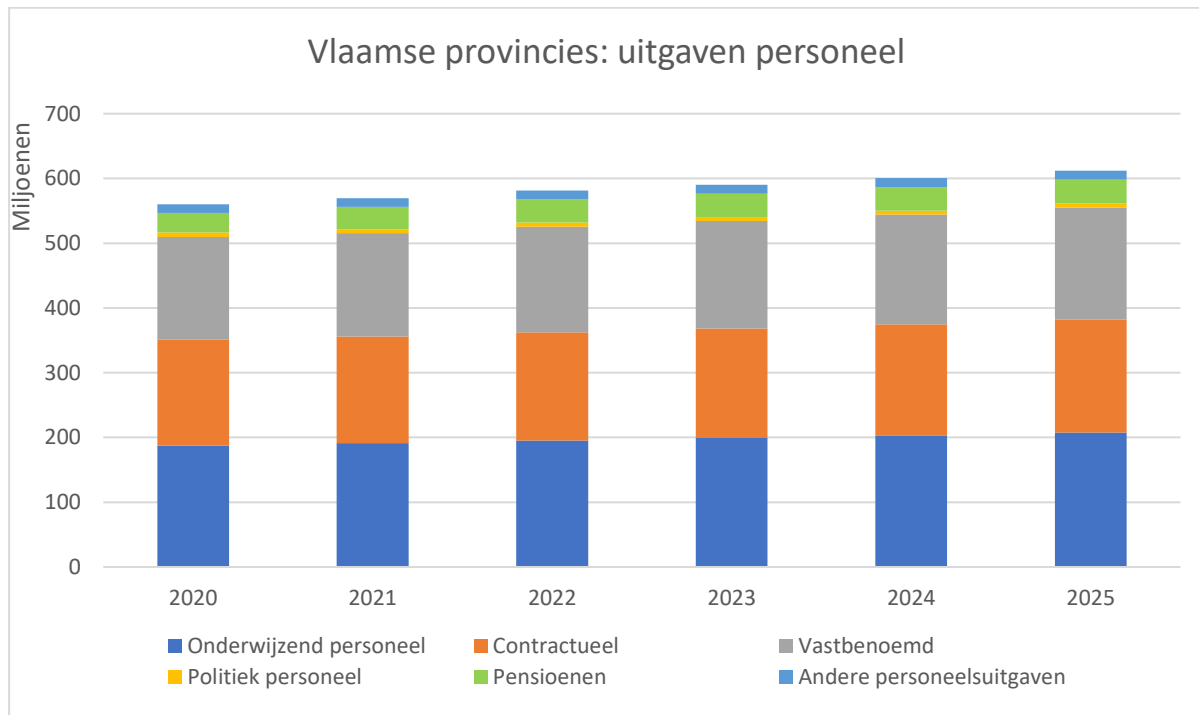
3.3. de personeelsuitgaven (exploitatie)

16. Binnen de categorie van de exploitatie-uitgaven vormen de **personeelsuitgaven** veruit de **belangrijkste uitgavenpost** van de Vlaamse provincies. In 2021¹⁴ bijvoorbeeld worden deze uitgaven geraamd op 569,7 miljoen euro, hetzij 60% van de exploitatie-uitgaven en 45,6% van de totale uitgaven. Deze uitgaven kennen een stijgend verloop: van 560 miljoen in 2020 over 581 miljoen euro in 2022 tot 612 miljoen euro in 2025. Die gestage stijging is ook van toepassing op elk van de onderdelen van deze uitgavencategorie. De verdeling van de personeelsuitgaven in 2020 (560 miljoen) is als volgt:

- 187,3 miljoen euro voor het onderwijzend personeel. Veel van die uitgaven worden gefinancierd door het departement Onderwijs van de Vlaamse overheid (zie ook de rubriek ‘specifieke werkingssubsidies’ bij de exploitatie-ontvangsten);
- 158,4 miljoen euro voor het statutaire personeel van de provinciale administratie;

¹⁴ We nemen het jaar 2021 als voorbeeld. De (exploitatie-)uitgaven in 2020 zijn wat verstoord door de uitzonderlijke financiële uitgave in 2020 van het provinciebestuur van Antwerpen – zie paragraaf 13.

- 164,0 miljoen euro voor het contractuele personeel van de provinciale administratie;
- 6,8 miljoen euro voor het politieke personeel. Deze uitgaven liggen in 2020 iets hoger dan in de volgende jaren omdat de provinciebesturen ook de uittredingsvergoedingen van de voormalige gedeputeerden moeten betalen. Het globale bedrag aan bezoldigingen voor politiek personeel is evenwel lager dan in de vorige bestuursperiode¹⁵ omwille van de vermindering van het aantal gedeputeerden van 6 naar 4.
- 13,6 miljoen euro voor de ‘andere personeelsuitgaven’¹⁶;
- 30 miljoen euro voor de pensioenuitgaven van het voormalige statutair personeel.



Figuur 5: de personeelsuitgaven van de Vlaamse provincies (provinciebesturen en APB), opgesplitst per categorie in BBC. Cijfers uit de originele meerjarenplannen 2020-2025.

17. De geciteerde cijfers zijn de geraamde personeelsuitgaven voor het geheel van de 5 provincies en geven eventuele verschillen tussen provincies niet weer. Toch past hier een vermelding van opvallende verschillen tussen de provinciebesturen in de keuze van de aard van de tewerkstelling, waardoor de **verhouding tussen de uitgaven voor de statutaire en de contractuele medewerkers** grote verschillen tussen de provincies vertoont. De uitgaven voor de statutaire medewerkers zijn in het provinciebestuur West-Vlaanderen in 2020 dubbel zo groot als die voor de contractuele medewerkers: 32,7 miljoen euro versus 16,6 miljoen euro. In het provinciebestuur Limburg is de verhouding net omgekeerd: bijna 15 miljoen euro voor de statutaire personeelsuitgaven en meer dan 30 miljoen euro voor de contractuele medewerkers.

¹⁵ Dit is minder dan het jaarlijks gemiddelde van 8,461 miljoen euro zoals blijkt uit de jaarrekeningen (enkel) van de 5 provinciebesturen van 2014 tot 2018.

¹⁶ Onder de ‘andere personeelsuitgaven’ vallen o.a. de vergoedingen voor woon-werkverkeer, de dienstverplaatsingen, de maaltijdcheques, de bijdragen aan het Fonds voor vakbondspremies, de uitgaven verbonden aan het politiek verlof van de personeelsleden en andere extralegale voordelen voor het personeel.

18. De provincies en hun APB moeten hun statutair personeel een **pensioenregeling** aanbieden die minstens gelijk is aan die van het federaal statutair personeel. De lasten daarvan dragen ze zelf. Ze kunnen dat doen door die zelf uit te betalen, door een eigen pensioenfonds op te richten, door zich aan te sluiten bij pensioenverzekeraar of door zich aan te sluiten bij het Gesolidariseerd Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen bij de Federale Pensioendienst (het Gesolidariseerd Fonds).

Tot en met 2011 bestonden de bijdragen aan het Gesolidariseerd Fonds uit de inhouding van de persoonlijke bijdragen van het statutair personeel en uit de patronale bijdragen. De vergrijzing en de afbouw van de statutaire tewerkstelling tastten de reserves aan en leidde tot toenemende onevenwichten tussen de besturen. Daarom werd een derde component toegevoegd aan de financiering van het Gesolidariseerd Fonds: de responsabiliseringsbijdrage. Besturen die minder bijdragen dan de uitbetaalde pensioenen op basis van de bij hen opgebouwde pensioenrechten, moeten sindsdien deze bijkomende bijdrage betalen.

De provinciebesturen kennen een mix van pensioenregelingen, zelfs binnen één en hetzelfde provinciebestuur. Alle provinciebesturen hebben pensioenreserves opgebouwd en hebben die geëxternaliseerd, ofwel in een eigen pensioenfonds met een aparte rechtspersoonlijkheid, ofwel bij een pensioenverzekeraar. En elk provinciebestuur wendt de opgebouwde reserves aan om de jaarlijkse toename van de basisbijdragen en/of de responsabiliseringsbijdragen te stabiliseren. Ze verwerken dat echter op uiteenlopende wijzen in hun boekhouding. Bovendien is er in de meeste gevallen geen boekhoudkundig spoor van de aanwending van die reserves: ze zijn immers geëxternaliseerd.

Daardoor is het onmogelijk om de pensioenlasten van de provinciebesturen (volledig) in kaart te brengen op basis van de digitale rapportering over de beleidsrapporten. De bundel met de beleidsrapporten, vooral die voor de jaarrekeningen, bevat soms aanvullende informatie over de pensioenreserves, maar die is niet toereikend om het totale plaatje van de pensioenlasten van de provinciebesturen te maken.

Illustratief op dit vlak is bijvoorbeeld het gegeven dat alle provinciebesturen in meerdere of mindere mate zijn aangesloten bij het Gesolidariseerd Fonds en verhoudingsgewijs een responsabiliseringsbijdrage moeten betalen, maar dat slechts 2 provinciebesturen die bijdrage budgetteren, waarvan er 1 slechts een fractie budgetteert:

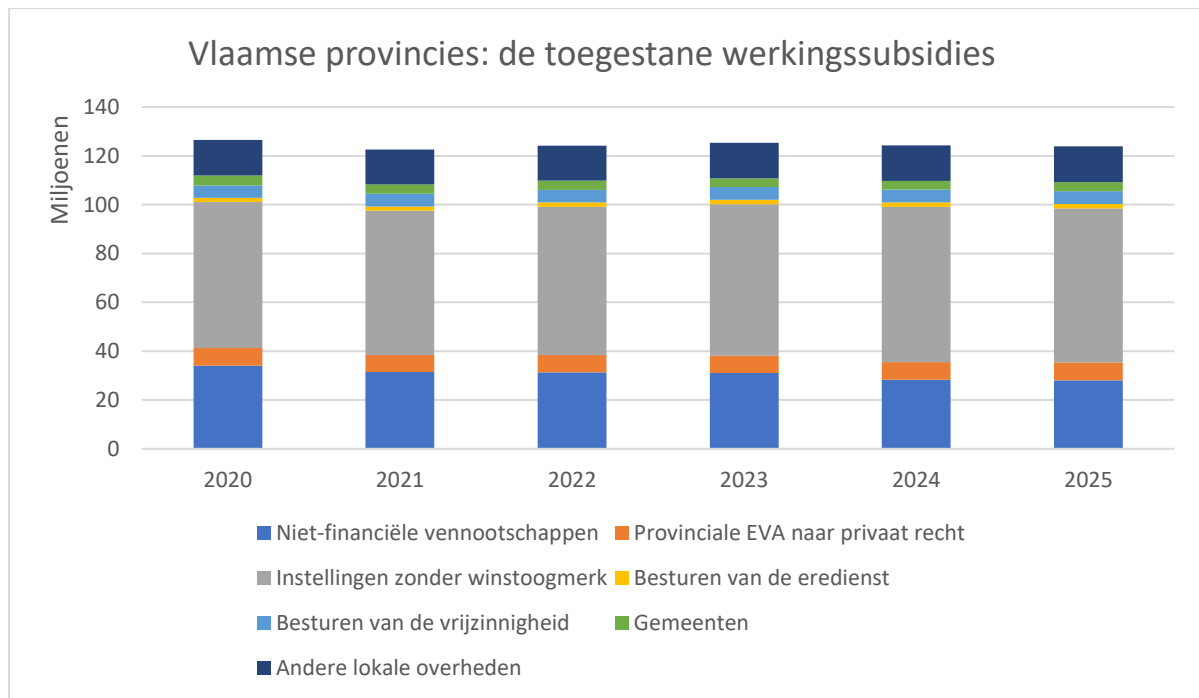
Omschrijving	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Prognoses FPD mei 2019	16 280 267	19 601 250	28 313 225	38 964 451	46 033 423	46 033 423
Gebudgetteerde respo- bijdragen	778 000	807 305	836 601	866 250	895 815	905 797
Gebudgetteerd percentage	4,78%	4,12%	2,95%	2,22%	1,95%	1,97%

Figuur 6: de geraamde responsabiliseringsbijdragen voor de komende jaren: de prognoses van de Federale Pensioendienst van mei 2019 en de gebudgetteerde bedragen opgenomen in de provinciale meerjarenplannen 2020-2025.

Ondanks de cijfers uit figuur 6 kunnen we stellen dat de provinciebesturen over het algemeen goed ingedekt zijn tegen de toename van de pensioenlasten. Volgens de informatie in de jaarrekeningen 2018 bedroegen hun pensioenreserves 563 miljoen euro. Hoewel dit bedrag mogelijk ook reserves voor de pensioenen van de mandatarissen bevat -dat is niet altijd duidelijk- betekent dit toch dat de provinciebesturen zich in globa goed hebben voorbereid op deze uitdaging.

3.4. De toegestane werkingssubsidies (exploitatie)

19. De werkingssubsidies die het provinciale bestuursniveau toestaat aan anderen **schommelen gedurende de ganse periode 2020-2025 rond de 130 miljoen euro**. Die subsidies kunnen allerhande vormen aannemen: dotaties, toelagen, projectfinanciering, co-financiering, enz. Ook de bedragen per begunstigde verschillen: van enkele honderden euro's tot honderdduizenden euro's. Door de geconsolideerde wijze van voorstellen zijn de werkingssubsidies van de provincies aan de eigen APB, die gemiddeld ongeveer 44 miljoen euro per jaar bedragen¹⁷, uitgezuiverd uit de cijfers.



Figuur 7: geraamde uitgaven van de 5 provincies aan toegestane werkingssubsidies, opgesplitst naar begunstigten gebaseerd op de economische sectoren van het ESR-systeem - Europees Systeem van Rekeningen (cijfers origineel meerjarenplan 2020-2025)

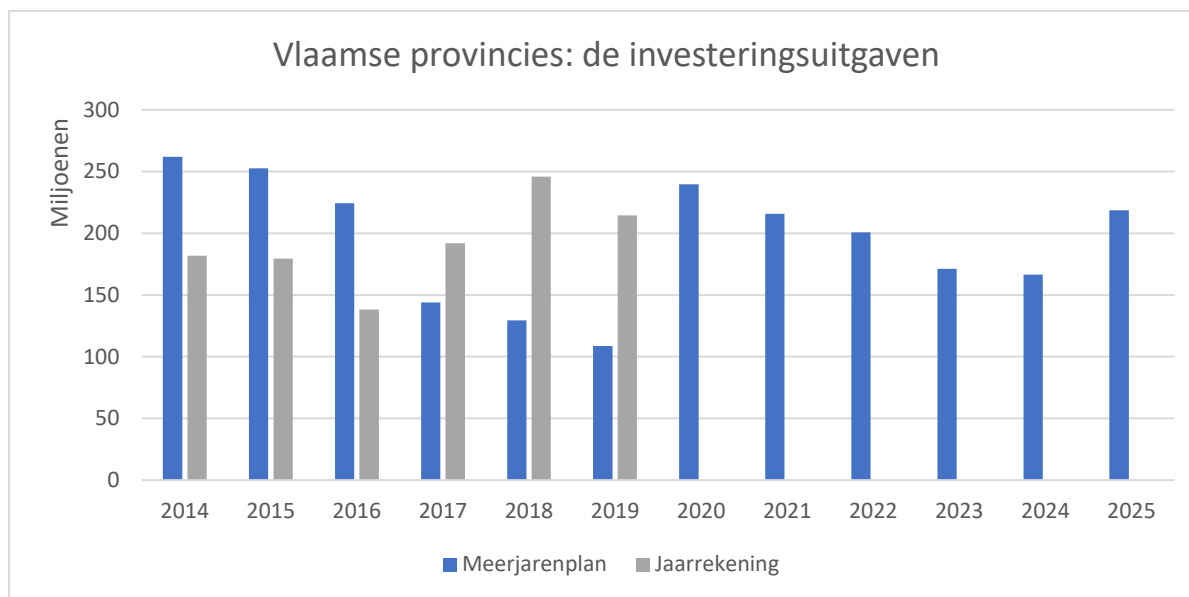
In 2020 bedragen de werkingssubsidies 132,5 miljoen euro. De belangrijkste begunstigten zijn:

- allerhande vzw's, voor bijna 60 miljoen euro;
- bedrijven ('niet-financiële vennootschappen') voor iets meer dan 34 miljoen euro;
- de eigen provinciale EVA (extern verzelfstandigde agentschappen) van privaat recht voor iets meer dan 7 miljoen euro;
- de gemeentebesturen en 'andere lokale overheden' voor samen 18,5 miljoen euro;

Vermeldenswaard is ook dat 5,1 miljoen euro van de werkingssubsidies gaat naar de officiële vrijzinnigheid en 1,7 miljoen euro naar de erkende lokale geloofsgemeenschappen waarvoor de provincies het toezichthoudende en financieel tussenkomend bestuur zijn: de kathedrale kerkfabrieken en de lokale geloofsgemeenschappen van de orthodoxe en de islamitische eredienst.

¹⁷ De werkingssubsidies van de provincies aan de eigen APB (gemiddeld 44 miljoen euro per jaar) betreffen vooral de subsidies van de provincie Antwerpen aan de 15 eigen APB (gemiddeld 33 miljoen euro per jaar) en de subsidie van de provincie West-Vlaanderen aan de APB Westtoer (gemiddeld 9,5 miljoen euro per jaar).

3.5. De investeringsuitgaven



Figuur 8: de totale investeringsuitgaven van de 5 provincies, provinciebesturen en APB (cijfers uit originele meerjarenplannen 2014-2019, originele meerjarenplannen 2020-2025 en jaarrekeningen 2014 tot 2019).

20. Bij de investeringsuitgaven in de lokale en provinciale sector speelt de **legislatuurencyclus**: in de meerjarenplanning ramen de besturen de meeste investeringsuitgaven in de eerste jaren van de bestuursperiode uit te geven en veel minder in de latere jaren. In de uitvoering stelt men precies het omgekeerde vast: minder investeringen in de eerste jaren maar een piek in het (voor-)laatste jaar. Wanneer we de volledige bestuursperiode in ogenschouw nemen, worden de geraamde investeringsuitgaven wel voor een bijzonder groot percentage uitgevoerd. Dit komt in ieder geval zeer duidelijk tot uiting bij de lokale besturen¹⁸.

De geschetste legislatuurencyclus (in raming en realisatie) laat zich ook bij het provinciale bestuursniveau duidelijk zien in de afgelopen bestuursperiode 2014-2019 (zie figuur 8). Voor de komende periode 2020-2025 moet dit, alvast wat de planning betreft, worden genuanceerd. We zien de grotere ambities in het begin van de periode wat afvlakken naarmate de jaren vorderen, maar op het einde van de planningsperiode (2025) raamt men wel degelijk een opstoot in de investeringen. Het zijn vooral de provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant die rekening houden met een piek in 2025: ze plannen in 2025 bijna het dubbele van de geraamde investeringsuitgaven voor 2020. De andere provincies plannen 'klassieker'.

21. Gezien de relativiteit van de ramingen per jaar is het interessanter om de geraamde investeringsuitgaven voor de volledige periode 2020-2025 te bekijken. Geconsolideerd raamt het provinciale bestuursniveau in deze periode 1,212 miljard euro investeringsuitgaven te verrichten of

¹⁸ "De meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse lokale besturen. Een blik op de geraamde financiële toekomst van de Vlaamse gemeenten, ABB, februari 2020, p. 6.
https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc_2020/Introdunctie/MJP_2020-2025_analysenota_finale_versie_03032020.pdf

gemiddeld 202 miljoen euro per jaar¹⁹. Het zijn voor drie vierden eigen investeringen in materiële vaste activa (gemiddeld 145 miljoen euro per jaar) en voor 1/4^{de} toegestane investeringssubsidies (gemiddeld 50 miljoen euro per jaar). De investeringen in immateriële vaste activa (gemiddeld 6,5 miljoen euro per jaar) en in financiële vaste activa (gemiddeld 109.000 euro) zijn verwaarloosbaar.

De toegestane investeringssubsidies (in 2020 geraamd op 63,8 miljoen euro, meer dan in de andere jaren) komen een veelheid van actoren ten goede. De begunstigden zijn vooral de gemeenten en andere lokale overheden (24,8 miljoen euro), de bedrijven of niet-financiële vennootschappen (18,4 miljoen euro), vzw's (6,6 miljoen euro) en 'huishoudens' (8,6 miljoen euro). Ook de besturen van de eredienst zullen in 2020 voor bijna 3,5 miljoen investeringssubsidies ontvangen.

3.6. Een functionele analyse van de exploitatie- en investeringsuitgaven

22. De BBC-regelgeving bevat een lijst van 149 beleidsvelden waaraan de provinciebesturen elke (geraamde) uitgave moeten koppelen. Dat laat ons toe na te gaan waaraan de provincies hun (geraamde) uitgaven spenderen. De accuraatheid van deze gegevens is rechtstreeks afhankelijk van de nauwgezetheid waarmee de provinciebesturen dit aspect van hun raming/boekhouding invullen.

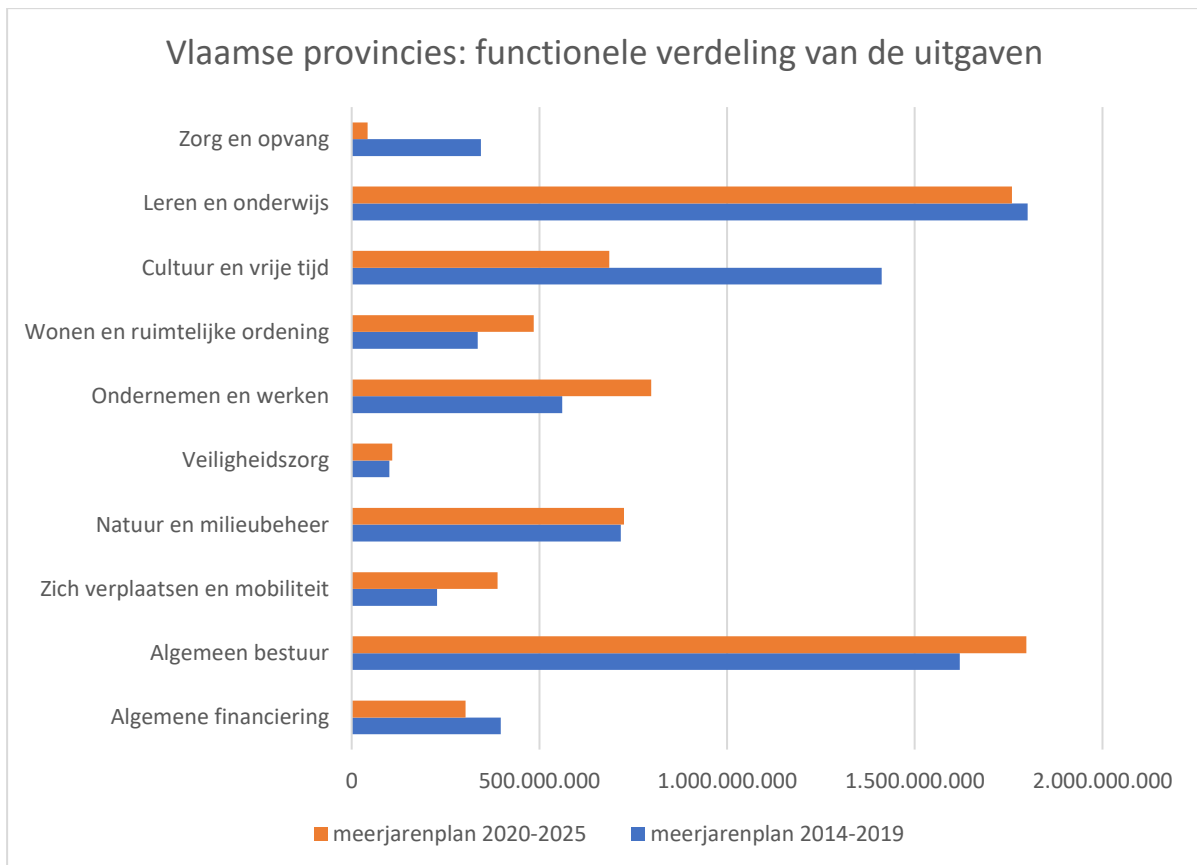
De beleidsvelden kunnen, voor de overzichtelijkheid, naar believen worden geclusterd tot beleidsdomeinen. De hier voorgestelde clustering is diegene die ABB klassiek maakt in haar andere rapporten²⁰, maar iedereen kan een andere clustering maken door gebruik te maken van de digitale tools die ABB op de website over het lokaal bestuur ter beschikking stelt.

Beleidsdomein	Meerjarenplan 2014-2019	Meerjarenplan 2020-2025	Vershil
algemene financiering	397 183 437	302 938 560	-24%
algemeen bestuur	1 620 105 769	1 796 939 689	+11%
zich verplaatsen en mobiliteit	227 385 157	388 707 956	+71%
natuur en milieubeheer	716 434 151	724 925 626	+1%
veiligheidszorg	99 969 881	107 870 733	+8%
ondernemen en werken	561 111 008	797 798 313	+42%
wonen en ruimtelijke ordening	335 552 781	484 885 487	+45%
cultuur en vrije tijd	1 411 876 527	685 883 557	-51%
leren en onderwijs	1 800 425 673	1 759 065 580	-2%
zorg en opvang	344 191 545	42 014 934	-88%
Totaal	7 514 235 929	7 091 030 435	

¹⁹ Ter vergelijking en ter illustratie van het bescheiden budgettair gewicht van het provinciale bestuursniveau: de lokale besturen (gemeenten, OCMW, AGB en welzijnsverenigingen) plannen in de periode 2020-2025, geconsolideerd, 15,971 miljard euro investeringsuitgaven te verrichten, of gemiddeld 2,661 miljard euro per jaar. Zie de ABB-nota van 28 februari 2018, "De meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse lokale besturen. Een blik op de (geraamde) financiële toekomst van de Vlaamse gemeenten", p. 31.

²⁰ Zie de ABB-nota "De meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse lokale besturen. Een blik op de (geraamde) financiële toekomst van de Vlaamse gemeenten.", 28 februari 2020, p. 32-33.

https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc_2020/Introductie/MJP_2020-2025_analysenota_finale_versie_03032020.pdf



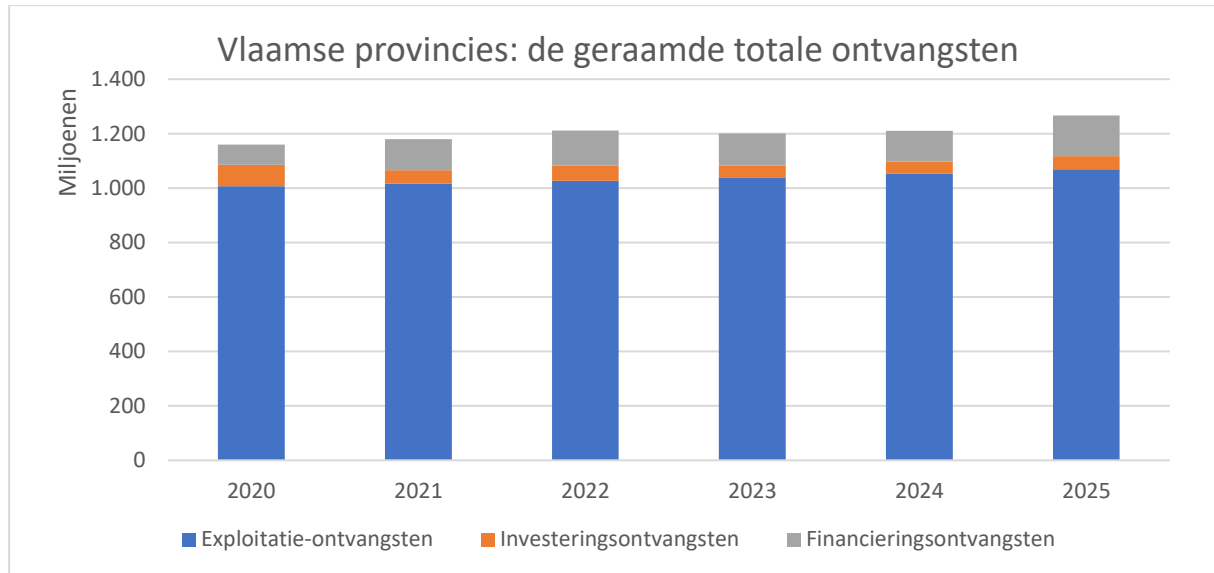
Figuur 9a en 9b: de functionele verdeling van de uitgaven (exploitatie- en investeringsuitgaven, geen financieringsuitgaven) van de Vlaamse provincies, provinciebesturen en APB (cijfers: originele meerjarenplannen 2014-2019 en 2020-2025).

De hier voorgestelde indeling laat toe alvast de volgende conclusies te trekken:

- Zoals verwacht zijn de geraamde uitgaven in de persoonsgebonden beleidsdomeinen ('zorg en opvang' enerzijds, 'cultuur en vrije tijd' anderzijds) enorm gedaald in de meerjarenplannen 2020-2025 ten opzichte van de meerjarenplannen 2014-2019. Dat het beleidsdomein 'cultuur en vrije tijd' niet tot quasi 0 is herleid (zoals het beleidsdomein zorg en opvang) komt omdat in dit beleidsdomein ook de beleidsvelden 'erfgoed' en 'erediensten en levensbeschouwingen' vallen. Bovendien, zoals hoger gesteld, voeren de provincies ook nog in beperkte mate een cultuurbeleid.
- De meerjarenplannen bevatten meer uitgaven voor de grondgebonden en economische beleidsdomeinen. Vooral de beleidsdomeinen 'mobiliteit', 'wonen en ruimtelijke ordening' en 'ondernemen en werken' maken budgettair een grote sprong voorwaarts. Het beleidsdomein 'natuur en milieubeheer' blijft ter plaatse trappelen.
- Het beleidsdomein 'algemeen bestuur' blijft op een hoog niveau. Dit moet nader worden bekeken. Zijn er in de provinciebesturen nog efficiëntieverbeteringen mogelijk? Of wijst men de geraamde kredieten onvoldoende toe aan de eigenlijke functionele beleidsdomeinen?

4. DE GERAAMDE ONTVANGSTEN VAN DE PROVINCIES (2020-2025)

4.1. De totale ontvangsten



Figuur 10: ontvangsten van de 5 provinciebesturen, opgesplitst per categorie (cijfers origineel meerjarenplan 2020-2025)

23. Het provinciale bestuursniveau raamt de volgende 6 jaar 7,229 miljard euro te kunnen innen, of **gemiddeld 1,204 miljard euro per jaar**. Het gros van de ontvangsten zijn exploitatie-ontvangsten. Minder belangrijk zijn de financieringsontvangsten (gemiddeld 116 miljoen euro per jaar, vooral nieuw af te sluiten leningen; zie ook paragraaf 27) en de investeringsontvangsten (gemiddeld 53,3 miljoen euro per jaar).

4.2. Fiscale ontvangsten en ontvangen werkingssubsidies (exploitatie)

24. De provincies halen het grootste deel van hun ontvangsten uit fiscaliteit (ruim de helft) en uit werkingssubsidies van de hogere overheden (bijna een kwart).

De **fiscale ontvangsten** zijn voornamelijk de ontvangsten van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) en van de algemene provinciebelasting (APB). De OOV vormen klassiek de belangrijkste inkomstenbron van de provincies. Hun fiscale autonomie in deze aangelegenheid is naar aanleiding van de tweede fase van de Interne Staatshervorming gedurende enkel jaren begrensd tot een bepaald maximumtarief²¹. De decreetgever wou vermijden dat de tweede fase van

²¹ Dit is bepaald in het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, dat het artikel 2.1.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wijzigde.

“De maximumtarieven tot en met het aanslagjaar 2022 zijn:

1° voor de provincie Antwerpen : 145,33 opcentiemen;

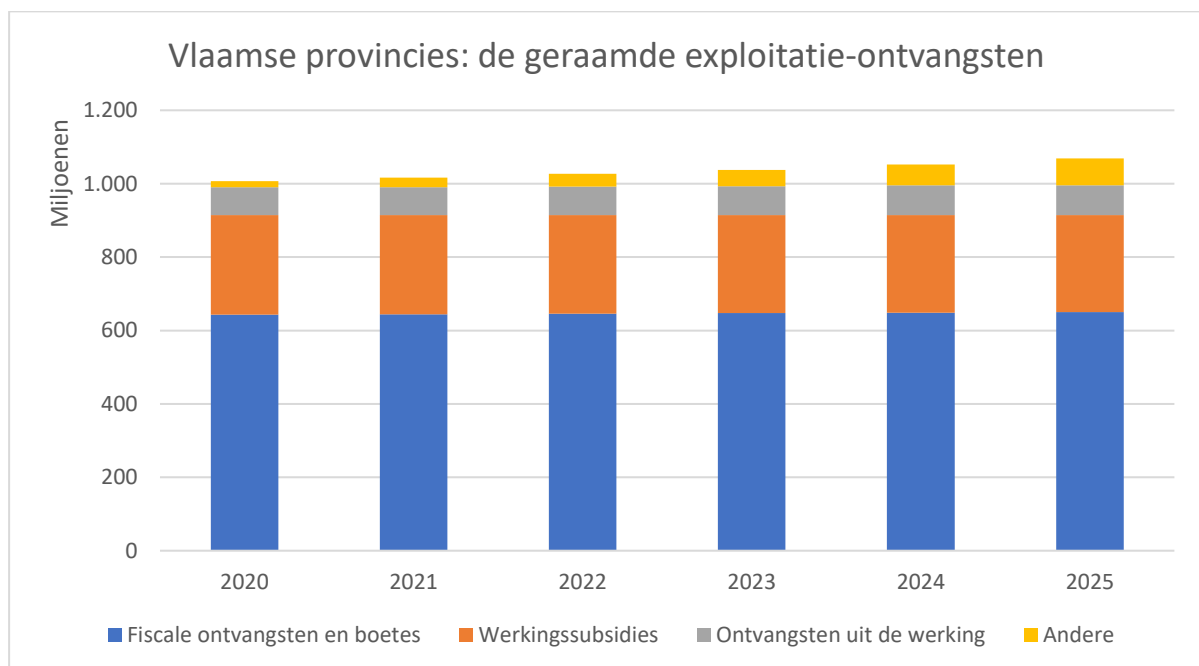
2° voor de provincie Limburg : 214,52 opcentiemen;

3° voor de provincie Oost-Vlaanderen : 148,47 opcentiemen;

de Interne Staatshervorming (2018) zou leiden tot een verhoging van de (opcentiemen op de) OV. De provincies werden geacht om hun verminderd takenpakket te kunnen uitoefenen zonder hun OOV te moeten verhogen.

De algemene provinciebelasting is een belasting geheven op ieder huishouden of elke rechtspersoon die woont/gelegen is binnen de grenzen van de provincie. Vier van de vijf provincies heffen deze belasting. Enkel de provincie Vlaams-Brabant kent die belasting niet²².

De geraamde ontvangsten in de rubriek 'fiscale ontvangsten en boetes' bedragen in 2020 643,1 miljoen euro²³. Dat is 63,8% van de exploitatie-ontvangsten of ruim meer dan de helft (55,4%) van de totale ontvangsten. Deze beide belastingen (OOV en APB) zijn nauwelijks gekoppeld aan economische omstandigheden: ze vormen voor de provinciebesturen dan ook een zekere en stabiele ontvangstenbron.



Figuur 11: de exploitatie-ontvangsten van de provincies, opgesplitst naar soort (cijfers: origineel meerjarenplan 2020-2025)

4° voor de provincie Vlaams-Brabant : 171,75 opcentiemen;
5° voor de provincie West-Vlaanderen : 186,22 opcentiemen."

Om de overgenomen taken van de provincies te kunnen financieren had de Vlaamse overheid het door haar geheven basistarief van de onroerende voorheffing op het kadastraal inkomen verhoogd.

Wat betreft de provincies was de decreetgever van oordeel dat zij hun resterende, grondgebonden, taken kunnen financieren zonder dat een verhoging van dit OOV-tarief noodzakelijk is. De decreetgever wou vermijden dat het project 'afslanking van de provincies' zou leiden tot verhoging van de (opcentiemen op de) onroerende voorheffing voor de Vlaamse burger.

²² De provincie Vlaams-Brabant kent wel nog enkele minder belangrijke belastingen: een belasting op vergunningsplichtige bedrijven, een belasting op aanplakborden en een belasting op jachtverloven.

²³ De meerjarenplannen 2020-2025 van de 5 provincies maken melding van 574.363.621 miljoen euro aan fiscale ontvangsten in 2020. De provincie Limburg heeft de geraamde OOV-ontvangsten (68.754.755 miljoen euro) echter verkeerdelijk toegewezen aan de rubriek 'algemene werkingsubsidies'. De eigenlijke geraamde fiscale ontvangsten van het provinciale bestuursniveau bedragen in 2020 dus 643.118.376 miljoen euro.

25. De **werkingsubsidies** vormen de andere belangrijke ontvangstenbron. De provincies ramen die in 2020 op een totaal van 271,7 miljoen euro²⁴. Dit is bijna 27% van de exploitatie-ontvangsten of bijna een kwart (23,4%) van de totale ontvangsten.

Het grootste gedeelte zijn de subsidies van de Vlaamse overheid voor de uitbetaling van de wedden van het onderwijzend personeel dat werkt in het provinciaal onderwijs (246 miljoen euro). Maar ook andere overheden verstrekken werkingsubsidies: de Europese Unie (4,7 miljoen euro), de federale overheid (7,5 miljoen euro) en ook de gemeenten (4,7 miljoen euro).

4.3. Andere ontvangsten

26. De fiscale ontvangsten en de werkingsubsidies betekenen drie vierden van de totale provinciale ontvangsten. De **andere ontvangsten vormen samen het resterende kwart**.

- Binnen de categorie van de exploitatie-ontvangsten ramen de provincies nog 75 (2020) tot 80 (2025) miljoen euro te halen uit de 'ontvangsten uit de werking'. Dat is het geheel van vergoedingen die mensen betalen voor allerhande diensten en prestaties, bijvoorbeeld het entreegeld voor de provinciale domeinen of bepaalde retributies. De provinciebesturen zelf innen ongeveer 50 miljoen euro van deze ontvangsten. De APB innen de rest.
- Net als de investeringen zelf bekijken we de geraamde investeringsontvangsten beter op het niveau van de volledige bestuursperiode, eerder dan jaar per jaar. Het jaarlijkse gemiddelde aan investeringsontvangsten bedraagt 53,3 miljoen euro, waarvan gemiddeld 33 miljoen euro investeringsubsidies van overheden (vooral de Vlaamse overheid). De overige geraamde 20 miljoen euro zal worden gerealiseerd door de verkoop van provinciaal patrimonium.
- Ten slotte zijn er nog de geraamde financieringsontvangsten. Naast een beperkt bedrag van terugbetaling van kapitaal door entiteiten waaraan de provincies een lening hebben toegestaan, zijn dat vooral ramingen van nieuwe leningen die de provincies de komende jaren zouden aangaan (gemiddeld 116,6 miljoen euro, zie ook paragraaf 27).

²⁴ De meerjarenplannen maken melding van 340.478.549 miljoen euro aan ontvangen werkingsubsidies. Wanneer we hiervan de onterecht in deze rubriek opgenomen OOV van de provincie Limburg aftrekken, dan bedragen de geraamde werkingsubsidies 271.723.794 miljoen euro.

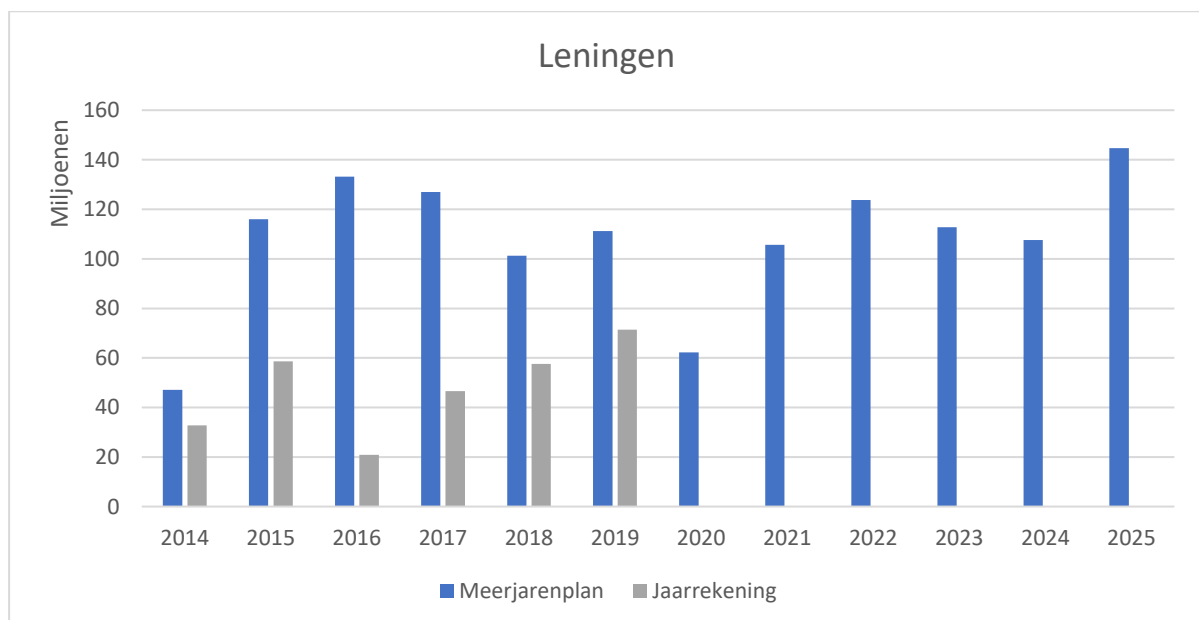
5. ZIJN DE PROVINCIES FINANCIËEL GEZOND?

5.1. De evolutie van de schulden

27. De jaarrekeningen 2019 leren ons dat de provincies einde 2019 een financiële schuld hadden van 355 miljoen euro. In verhouding tot de exploitatie-ontvangsten (ruim 1 miljard euro) is dat zeker **aanvaardbaar**.

In hun meerjarenplannen 2020-2025 schrijven de provincies en de APB in totaal voor 656,64 miljoen euro aan nieuwe leningen in. Volgens de planning zullen die ongeveer evenredig verdeeld over de periode van het meerjarenplan worden opgenomen. Met uitzondering van het eerste jaar, waarin slechts 9% van de totale nieuwe leningen worden ingeschreven, en het laatste jaar, waarin 22% wordt ingeschreven. De geplande schuldaflossing voor de periode van 2020 tot 2025 bedraagt 366,39 miljoen euro. Daardoor zou de financiële schuld van de provincies en APB tussen 2020 en 2025 toenemen met 290,25 miljoen euro.

Het bedrag van 645,25 (355 + 290,25) miljoen euro als geraamde schuld einde 2025 moet als een maximaal bedrag aanzien worden. De meerjarenplannen 2014-2019 raamden de op te nemen leningen op 635,76 miljoen euro. De jaarrekeningen 2014-2019 tonen aan dat er in die jaren slechts 287,98 miljoen euro aan leningen is opgenomen. Dat is nauwelijks 45,3% van het ramingsbedrag van de meerjarenplannen 2014-2019. Ook voor de periode 2020-2025 mag verwacht worden dat de provincies niet alle ingeschreven leningen ook daadwerkelijk zullen opnemen. De totale schuld einde 2025 zal dan ook beduidend lager uitvallen.

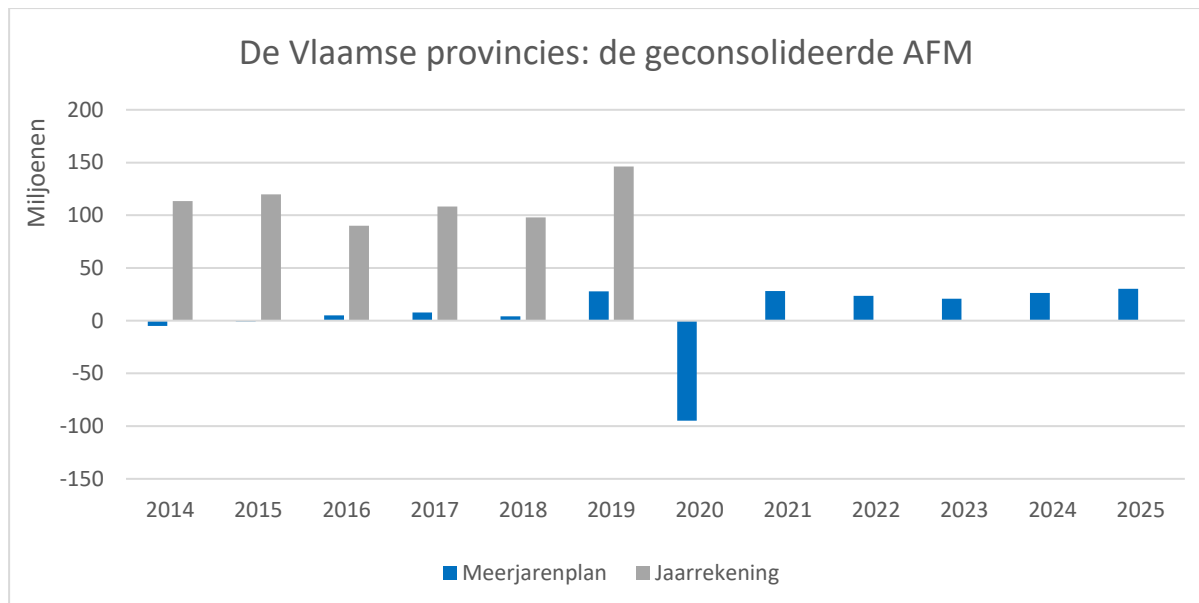


Figuur 12: de nieuwe leningen aangegaan door de provincies (Cijfers uit originele meerjarenplan 2014-2019, origineel meerjarenplan 2020-2025 en jaarrekeningen 2014 tot 2019).

5.2. De normen: AFM, ESR en het saldo van de exploitatie- en investeringsverrichtingen

28. De BBC-regelgeving legt de provinciale besturen de **autofinancieringsmarge** (AFM) op als norm voor de structurele financiële gezondheid. De AFM is het saldo dat overblijft van de exploitatie-ontvangsten als alle exploitatie-uitgaven én de periodieke aflossingen van de opgenomen leningen vereffend zijn. Het is de *marge* van een bestuur om zelf (*auto*) nieuw beleid te *financieren*. De AFM moet positief zijn op het einde van de planningsperiode (dus in 2025) voor de provinciebesturen²⁵.

De Vlaamse provincies **schatten vandaag de structurele duurzaamheid van hun financiën iets hoger in dan in 2013**, toen ze de meerjarenplannen 2014-2019 vaststelden. Toen raamden ze voor de jaren 2014 tot 2019 nauwelijks een positieve AFM. Maar in werkelijkheid, zo tonen de rekeningcijfers voor de periode 2014-2019, schommelde de AFM rond de 100 miljoen euro per jaar, of bijna 10% van de exploitatie-ontvangsten. In 2019 bedroeg de AFM zelfs iets meer dan 146 miljoen euro! Het toont aan dat de ramingen uit de meerjarenplannen 2014-2019 met een korrel zout moesten worden genomen.



Figuur 13: de gecoördineerde autofinancieringsmarge van het provinciaal bestuursniveau, 5 provinciebesturen en APB (cijfers: originele meerjarenplannen 2014-2019, originele meerjarenplannen 2020-2025 en jaarrekeningen 2014 tot 2019).

De provincies ramen voor de komende periode 2020-2025 een positieve AFM, van minimaal 20,7 miljoen euro in 2023 tot 30,2 miljoen euro in 2025. De extreem lage score in 2020 (- 94,7 miljoen euro) is exclusief te wijten aan de uitzonderlijke pensioenuitgave van de provincie Antwerpen (zie paragraaf 13).

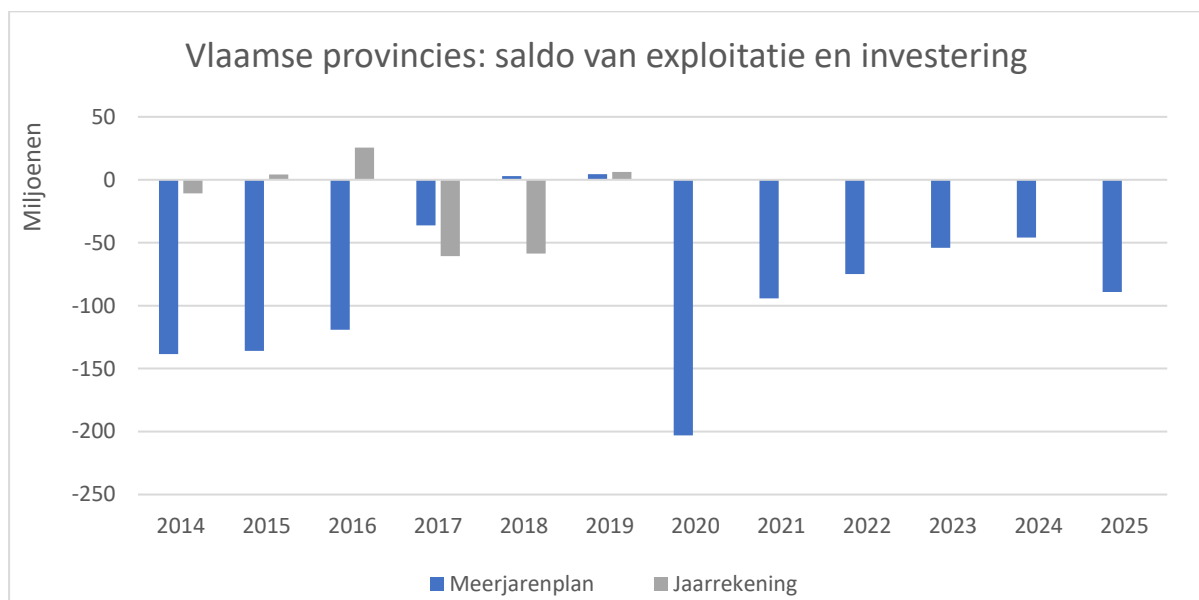
²⁵ Een negatieve AFM in de loop van de planningsperiode vormt niet noodzakelijk een probleem, maar waakzaamheid is in die gevallen wel geboden. Het wijst op een beperkt financieel draagvlak. Die besturen moeten uit de reserves putten om hun exploitatie-uitgaven en schulden te betalen (en kunnen uiteraard geen nieuwe investeringen doen of nieuwe leningen aangaan).

De norm van een positieve AFM op het einde van de planningsperiode geldt enkel voor de eigenlijke provinciebesturen, niet voor de APB. De autonome bedrijven (AGB en APB) hebben een belangrijke operationele en beheersmatige autonomie. Maar de provincieraad blijft verantwoordelijk voor de financiële gezondheid van de provincie als 'groep'. In die zin is de gecoördineerde AFM een zeer belangrijke indicator.

29. Het saldo van de exploitatie- en investeringsverrichtingen is geen norm die de BBC-regelgeving oplegt, maar een indicator die een richting aangeeft over het 'ESR-vorderingensaldo' van de provincies.

De Europese regelgever legt financiële normen op aan de EU-lidstaten: het zogenaamde ESR-vorderingensaldo en de schuldgraad. De lidstaten moeten zelf bepalen hoe de verschillende overheidsniveaus (federaal, regionaal, provinciaal, lokaal) gezamenlijk de Europees opgelegde norm (in termen van een maximaal tekort in verhouding tot het BBP) behalen. Dat gebeurt in België volgens een 'intern Belgisch stabiliteitsprogramma'.

Het **ESR-vorderingensaldo** is het verschil tussen alle ontvangsten en uitgaven van een overheid (dus ook de investeringsuitgaven) zonder de kapitaalverrichtingen. Het saldo van de exploitatie- en de investeringsverrichtingen in BBC-termen loopt grotendeels parallel met het ESR-vorderingensaldo, zo leert de ervaring van de afgelopen lokale bestuursperiode. In die zin is het BBC-saldo van de exploitatie- en de investeringsverrichtingen een goede graadmeter voor het uiteindelijke ESR-saldo dat het INR berekent.



Figuur 14: het gecoördineerde saldo van de exploitatie- en de investeringsverrichtingen van het provinciaal bestuursniveau, de 5 provinciebesturen en APB (cijfers: originele meerjarenplannen 2014-2019, originele meerjarenplannen 2020-2025 en jaarrekeningen 2014 tot 2019).

De meerjarenplannen van de provincies laten voor de volgende jaren een ESR-tekort zien. Maar ook hier zien we dat de realiteit zoals die blijkt uit de jaarrekeningen gunstiger is dan de ramingen, vooral in die jaren waar er minder wordt geïnvesteerd. Dit patroon verwachten we ook in de komende periode.

6. BESLUIT

De Interne Staatshervorming van de afgelopen jaren maakte het provinciale beleidsniveau in principe niet meer bevoegd voor de 'persoonsgebonden aangelegenheden'. Maar het personeelsbestand en vooral de financiële slagkracht van de provincies (provinciebesturen en APB) bleven in grote mate overeind. De budgettaire omvang van de provincies is evenwel, vanuit een ruimer perspectief bekeken, hoe dan ook eerder beperkt (1,2 miljard euro per jaar).

De evolutie van de provinciale financiën zoals die naar voor komt uit de meerjarenplannen 2020-2025 moeten we met enige omzichtigheid benaderen. De erin opgenomen cijfers zijn 'slechts' ramingen. De ramingen uit de originele meerjarenplannen 2014-2019 blijken veel 'negatiever' dan het uiteindelijke resultaat. De autofinancieringsmarge als norm voor het duurzaam financieel evenwicht bleek in de meerjarenplannen 2014-2019 voor deze gehele periode nauwelijks boven de nullijn uit te komen. De realisaties uit de jaarrekeningcijfers tonen een veel positiever beeld: een AFM van zowat 100 miljoen euro (146 miljoen euro in 2019) of 10% van de exploitatie-ontvangsten en dus, globaal genomen, gezonde provinciale financiën.

Er zijn aanwijzingen dat de meerjarenplannen 2020-2025 realistischer zijn opgesteld: de geraamde uitgaven voor 'goederen en diensten' liggen lager dan de (te hoog gebleken) geraamde uitgaven eind 2013. Ook lijkt de evolutie van de geraamde investeringsuitgaven in sommige provincies meer te sporen met wat verwacht kan worden. De toekomstige personeelsuitgaven (inclusief de pensioenlasten) zijn normaal redelijk accuraat te ramen. En aan de ontvangstenzijde moet de raming van de ontvangsten van de komende jaren uit de OOV en de algemene provinciebelasting (veruit de belangrijkste ontvangstencategorieën) redelijk nauwkeurig kunnen gebeuren.

De gezonde financiële uitgangspositie einde 2019 met een beheersbare schuld én het gegeven dat de belangrijkste ontvangstenbronnen (die fiscaal van aard zijn, geen dotaties vanuit een hogere overheid) in grote mate onafhankelijk zijn van socio-economische omstandigheden lijken de provinciebesturen een behoorlijke mate van financiële stabiliteit te garanderen, zelfs in een tijd waarin het COVID-19-virus een groot effect heeft op de algemene economische situatie. Het zijn niet de provinciebesturen, niet meer bevoegd voor de persoonsgebonden aangelegenheden, die een rol te spelen hebben in een mogelijke toenemende bestaansonzekerheid, welzijns- en gezondheidsvragen vanuit de bevolking. Ook de socio-economische stabilisatoren situeren zich op een ander (Vlaams en federaal) beleidsniveau.

De provincies lijken, te midden van een economische orkaan (COVID-19) en een institutionele rust (geen ambities van de Vlaamse Regering voor een verdere fase in de Interne Staatshervorming), hun middelen de komende jaren te kunnen aanwenden voor de uitoefening van hun grondgebonden bevoegdheden en hun nieuwe missie als 'gebiedsgerichte streekmotor'.



Agentschap Binnenlands Bestuur

Herman Teirlinckgebouw

Havenlaan 88

1000 Brussel

België



**Vlaamse
overheid**

binnenland.vlaanderen.be