



**DE FINANCIËN VAN DE VLAAMSE
LOKALE BESTUREN
2007-2018**

Een algemeen overzicht

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR**

Inhoud

I.	INLEIDING.....	4
I.1	De Vlaamse lokale besturen en hun financieel belang.....	4
I.2	De financiële rapportering.....	5
I.3	Methodologische bemerkingen.....	6
II.	DE GEMEENTEN 2007 - 2018.....	9
II.1	Algemene resultaten.....	9
II.1.1	De normen.....	9
II.1.2	De resultaten.....	10
II.2	Uitgaven.....	13
II.2.1	Exploitatie-uitgaven: personeelsuitgaven – over statutairen en contractuelen.....	14
II.2.2	Exploitatie-uitgaven: toegestane (werkings)subsidies - de gemeente als spil.....	15
II.2.3	Exploitatie-uitgaven: andere.....	18
II.2.4	Investeringsuitgaven: de investeringscyclus.....	19
II.2.5	Financieringsuitgaven (= andere uitgaven).....	21
II.2.6	Waarom besteden de gemeenten hun geld: een functionele analyse.....	21
II.3	Ontvangsten.....	23
II.3.1	Exploitatie-ontvangsten: “fiscale ontvangsten” en “ontvangsten uit werking”.....	23
II.3.2	Exploitatie-ontvangsten: werkingssubsidies, steeds meer voorwaardenvrij.....	27
II.3.3	Exploitatie-ontvangsten: financiële ontvangsten in dalende lijn.....	28
II.3.4	Investeringsontvangsten: een grillig verloop.....	30
II.3.5	Financieringsontvangsten (= andere ontvangsten).....	31
II.4	Elementen uit de algemene boekhouding: balans, schulden en kasmiddelen.....	32
III.	ANDERE LOKALE BESTUREN 2014 – 2018.....	36
III.1	OCMW's.....	36
III.1.1	Integratie en verzelfstandiging.....	36
III.1.2	Uitgaven.....	37
III.1.3	Ontvangsten.....	39
III.1.4	Normen.....	40
III.1.5	Elementen uit de algemene boekhouding: balans, schulden en kasmiddelen.....	40
III.2	Autonome gemeentebedrijven (AGB).....	43
III.2.1	Opmerking over de beschikbare informatie.....	43
III.2.2	Uitgaven.....	43
III.2.3	Ontvangsten.....	45
III.2.4	Normen.....	45

III.2.5	Elementen uit de algemene boekhouding: balans, schulden en kasmiddelen.....	45
III.3	Welzijnsverenigingen	48
III.4	Provincies.....	49
III.4.1	Interne staats hervorming.....	49
III.4.2	Uitgaven.....	49
III.4.3	Ontvangsten	50
III.4.4	Normen	51
III.5	Autonome provinciebedrijven (APB).....	52
III.6	Andere lokale besturen.....	53
III.6.1	Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.....	53
III.6.2	Besturen van de eredienst.....	53
III.6.3	Politie- en hulpverleningszones.....	53

I. INLEIDING

I.1 De Vlaamse lokale besturen en hun financieel belang

De Vlaamse lokale besturen vormen een divers landschap, naar institutionele structuur, budgettair gewicht én instrumentarium voor de vormgeving van hun beleid en financiële rapportering. Er zijn:

- de gemeenten zelf, met hun publiekrechtelijke (autonome gemeentebedrijven of AGB) en hun privaatrechtelijke verzelfstandigde entiteiten (extern verzelfstandigde agentschappen of EVA);
- de OCMW's, die vanaf 2019 verregaand zijn geïntegreerd met de gemeenten. Ook de OCMW's kennen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verzelfstandigde entiteiten¹;
- de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS), die 5 verschillende vormen kennen²;
- de besturen van de erediens;
- de politie- en hulpverleningszones, die nog de "nieuwe gemeenteboekhouding" (NGB) als financieel instrumentarium hanteren en waarvoor vooral de federale overheid bevoegd is voor het financiële toezicht;
- de provinciebesturen met hun publiekrechtelijke (autonome provinciebedrijven of APB) en privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVA).

Juridische entiteit	Instrument / boekhouding	Uitgaven 2014 ³	Uitgaven 2018
Gemeente	BBC	11.609	12.990
AGB (autonoom gemeentebedrijf - publiekrechtelijk)	BBC	868 ⁴	1.071
Gemeentelijk EVA (privaatrechtelijk)	vzw (veelal)		
OCMW	BBC	3.620	3.566
OCMW welzijnsvereniging (publiekrechtelijk)	BBC	81	886
OCMW woon-zorgvereniging (privaatrechtelijk)	vzw		
Provincies	BBC	1.128	1.117
APB (autonoom provinciebedrijf - publiekrechtelijk)	BBC	120	161
Provinciaal EVA (privaatrechtelijk)	vzw (veelal)		
Intergemeentelijk samenwerkingsverband	vennootschap		

¹ De OCMW's kennen verschillende mogelijke verzelfstandigingsvormen, samengebracht in de verschillende hoofdstukken van Titel IV van het decreet over het lokaal bestuur. Het betreft de welzijnsvereniging (hoofdstuk 2), de autonome verzorgingsinstelling (hoofdstuk 3), de ziekenhuisvereniging (hoofdstuk 4), de vereniging of de vennootschap voor sociale dienstverlening (hoofdstuk 5) en de woon-zorgvereniging of woon-zorgvennootschap (hoofdstuk 6). Het vervolg van deze nota behandelt enkel de publiekrechtelijke welzijnsvereniging (hoofdstuk 2) en de privaatrechtelijke (veelal vzw) woon-zorgvereniging (hoofdstuk 6).

² De 5 vormen zijn (1) de interlokale verenigingen, (2) de projectvereniging, (3) de dienstverlenende vereniging, (4) de opdrachthoudende vereniging en (5) verenigingen met een private inbreng.

³ De cijfers zijn uitgedrukt in miljoen euro. Voor de entiteiten zonder budgettaire boekhouding zijn geen cijfers vermeld. Over de politie- en hulpverleningszones, die wel een budgettaire boekhouding hebben, beschikt ABB niet over recente cijfers.

⁴ Het betreft hier uitgaven voor het jaar 2015. De databank bevat geen volledige cijfers voor het jaar 2014 (zie verder paragraaf 3.2.1)

Besturen van de eredienst	kas	214	206 ⁵
Hulpverleningszones	NGB		
Politiezones	NGB		

Binnen het geheel van de Vlaamse lokale besturen vormen de gemeentebesturen financieel veruit de belangrijkste schakel (bijna 13 miljard euro), op afstand gevolgd door de OCMW's (3,5 miljard euro). De publiekrechtelijke verzelfstandigde entiteiten zijn in budgettaire termen minder omvangrijk (bijna 2 miljard euro), maar groeiend. Dat geldt vooral voor de publiekrechtelijke welzijnsverenigingen. Ook het budgettair belang van de provinciebesturen is eerder beperkt. In 2018 bedroegen de uitgaven van de 5 provinciebesturen samen 1,1 miljard euro. Als we de autonome provinciebedrijven meerekenen, stijgt dat bedrag tot bijna 1,3 miljard euro.

Zijn de Vlaamse lokale besturen budgettair belangrijk? In 2018 bedroegen de totale overheidsuitgaven van alle overheden in België samen 232,8 miljard euro⁶. Als we de uitgaven van de Vlaamse gemeenten en hun OCMW's optellen (16,557 miljard), vertegenwoordigen de uitgaven van de Vlaamse lokale "kernbesturen" 7,1 % van de totale overheidsuitgaven in België.

De cijfers van de diverse lokale overheden optellen om tot de totale lokale overheidsuitgaven te komen is evenwel niet helemaal correct. De OCMW's en de verzelfstandigde entiteiten halen een belangrijk deel van hun ontvangsten van de gemeentebesturen, zodat optellen soms dubbeltellen is.

I.2 De financiële rapportering

De gemeenten, de OCMW's, de provincies en hun publiekrechtelijk verzelfstandigde entiteiten hanteren sinds 2014 de beleids- en beheerscyclus (BBC) als instrument voor hun beleidsplanning (meerjarenplan en budget), registratie (boekhouding) en rapportering (jaarrekening)⁷. De veralgemeende invoering van BBC vanaf 2014 ging gepaard met de verplichte digitale rapportering van de gegevens van de budgetten en jaarrekeningen aan de Vlaamse toezichthoudende overheid.

Voor de bovenvermelde besturen zijn de cijfers in "BBC-vorm" beschikbaar vanaf 2014, het tweede jaar van de voorbije gemeentelijke bestuursperiode (2013-2018). Voor de gemeentebesturen kunnen we verder in de tijd teruggaan. Vóór 2014 hanteerden de Vlaamse gemeenten de "nieuwe gemeenteboekhouding – NGB" als boekhoudinstrument. De cijfers van de NGB-jaarrekeningen van de Vlaamse gemeenten heeft ABB omgezet naar BBC-formaat. Zo kan de analyse van de gemeentebesturen teruggaan tot 2007 (het eerste jaar van de lokale

⁵ Het betreft hier uitgaven op basis van de jaarrekeningen 2017. De data van de jaarrekeningen 2018 zijn nog niet volledig beschikbaar.

⁶ Cijfers Nationale Bank van België.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Vanaf het boekjaar 2020 vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.

bestuursperiode 2007-2012)⁸. De Vlaamse overheid beschikt zo over een schat aan data over de financiën van die besturen.

De datatabellen op de website van ABB⁹ geven een omvattend en overzichtelijk beeld van de financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen aan het begin van de nieuwe bestuursperiode 2019-2024. Dit echter zonder de lokale politie- en hulpverleningszones, zonder de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (die de vennootschapsboekhouding toepassen en waar de Vlaamse overheid geen goedkeuringstoezicht op de jaarrekening uitoefent) en zonder de extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeente en het OCMW in privaatrechtelijke vorm (eveneens geen BBC-instrumentarium en geen goedkeuringstoezicht van de Vlaamse overheid).

De tabellen bevatten globale cijfers. Meer gedetailleerde informatie is beschikbaar op de website van ABB. De datatabellen tonen de analyse per hoofdrekening (economische analyse – zie verder) en per beleidsdomein (functionele analyse). Een klik op een hoofdrekening of een beleidsdomein toont de ontvangsten of uitgaven op de onderliggende rekeningen of de onderliggende beleidsvelden. Informatie over een individuele gemeente is gemakkelijk opvraagbaar via de financiële profielen (zie "[BBC-data: maak uw eigen rapport](#)").

Deze nota geeft duiding bij de cijfers in de overzichtstabellen over de lokale financiën op basis van de jaarrekeningen van 2007 of 2014 tot en met 2018. We wijzen op relevante trends en geven achtergrondinformatie bij enkele bijzonderheden. Maar deze analyse is niet exhaustief. Iedere lezer kan vanuit zijn of haar belangstelling de cijfergegevens vanuit verschillende invalshoeken bevragen.

1.3 Methodologische bemerkingen

Voor een correcte interpretatie van de gepresenteerde cijfers is het van belang om voorafgaandelijk enkele methodologische beschouwingen te maken:

- De cijfers zijn gebaseerd op de jaarrekeningen van de besturen (de werkelijke ontvangsten en uitgaven, geen ramingen of budgetcijfers). Voor het jaar 2018 hadden op het moment van de cijferverzameling (14 augustus 2019) nog 23 gemeenten en 29 OCMW's geen definitieve jaarrekening ingestuurd. Voor die besturen zijn de gegevens van de voorlopige jaarrekening opgenomen. De cijfers voor het jaar 2018 kunnen dus nog wijzigen, maar dat zal slechts in zeer beperkte mate het geval zijn.
- De BBC-boekhouding en de jaarrekening kennen zowel een budgettair luik (ontvangsten en uitgaven) als een algemeen luik (kosten en opbrengsten, met een balans en een staat van opbrengsten en kosten als eindproduct). Vooral het budgettaire luik vormt de basis van de cijfers die we in deze nota presenteren.

⁸ Deze omzetting naar het BBC-formaat is niet mogelijk voor de OCMW-besturen, die vóór 2014 gebruik maakten van de "nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten – NOB". De NOB kende namelijk geen budgettaire boekhouding. Alleen balansgegevens zijn derhalve beschikbaar.

⁹ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/data-en-analyses/data-tabellen>

- De cijfers worden bekeken vanuit een economisch perspectief (de ontvangsten- of uitgavensoort) en een functioneel perspectief (wat is de inhoudelijke bestemming of de bron van de uitgaven en ontvangsten). De economische analyse is gebaseerd op de rekeningnummers die de besturen bij elke uitgave of ontvangst aanduiden in hun boekhouding. De functionele analyse is gebaseerd op de aangeduide beleidsvelden bij elke uitgave en ontvangst.
- De jaarrekeningen van gemeenten en OCMW's, net als die van de verzelfstandigde entiteiten in publiekrechtelijke vorm, zijn onderworpen aan het toezicht van de Vlaamse overheid. De gepresenteerde cijfers zijn de officiële cijfers van de Vlaamse overheid.
- De wijze van rapporteren en de bruikbaarheid van die informatie is rechtstreeks afhankelijk van de indeling van de rekeningenstelsels in BBC. Over elementen die geen afzonderlijk deel uitmaken van de gestandaardiseerde stelsels van algemene rekeningen en beleidsvelden kan ABB niet op een systematische manier rapporteren. Het minimum algemeen rekeningenstelsel van de BBC-regelgeving 2014 bevatte bijvoorbeeld geen afzonderlijke algemene rekening voor de boeking van:
 - o de responsabiliseringsbijdragen voor de pensioenen van de statutaire ambtenaren (die boeken de besturen samen met bijvoorbeeld de basisbijdrage van de werkgever op de algemene rekening '6211 – werkgeversbijdragen wettelijke verzekeringen – vast benoemd personeel');
 - o de investeringsuitgaven in riolen en zuivering van afvalwater (die registreren de gemeenten op de algemene rekening '228 – overige infrastructuur', samen met onder meer de leidingen voor nutsvoorzieningen, de gronden van kunstwerken en de kunstwerken);
 - o de prijssubsidies van een gemeente aan een AGB (die schrijft de gemeente in op de algemene rekening '649 – toegestane werkingssubsidies', samen met alle andere werkingssubsidies aan verbonden entiteiten).

De rekeningenstelsels van BBC 2020 bevatten de bovenvermelde onderverdelingen wel. Dat zal de informatiewaarde van de BBC-data vanaf 2020 verder verhogen.

- De kwaliteit van de data is ook afhankelijk van de wijze waarop de lokale besturen hun boekhouding voeren. De analyse van de data toont aan dat de lokale besturen sommige uitgaven of ontvangsten niet altijd correct en éénduidig toewijzen aan de gepaste rekeningen en beleidsvelden. Dat blijkt uit de volgende voorbeelden:
 - o voor de dotaties die een gemeente geeft aan het OCMW (of een AGB, politiezone of hulpverleningszone) moet ze een onderscheid maken tussen een werkingsdotatie en een investeringsdotatie. Sommige gemeenten hebben dat in het verleden onvoldoende gedaan en boekten alles als werkingsdotatie, wat een impact heeft op het beeld van de totale werkings- en investeringsdotaties;
 - o de gemeenten wijzen de personeelsuitgaven, vanuit functioneel perspectief, soms nog allemaal toe aan het beleidsdomein "algemeen bestuur". Ze verdelen ze onvoldoende over de verschillende beleidsdomeinen waarvoor die personeelsleden werken. Dat leidt tot een onderschatting van de gemeentelijke uitgaven per inhoudelijk beleidsdomein.

- ABB stelt de cijfers voor per juridische entiteit (gemeente, OCMW, AGB, welzijnsvereniging) en niet geconsolideerd. Een geconsolideerde rapportering staat op de beleidsagenda van het agentschap voor de jaren vanaf 2020. Dat zal mogelijk worden door:
 - o de integratie van gemeente en OCMW tot één rapporteringsentiteit vanaf het jaar 2020, zoals bepaald in het decreet over het lokaal bestuur;
 - o de aanpassingen binnen BBC 2020 die ervoor moeten zorgen dat de lokale besturen op een meer systematische manier de 'economischesectorcode' invullen. Die code geeft aan of een ontvangst (of uitgave) gebeurt van de ene macro-economische sector naar de andere (bijvoorbeeld van de sector 'lokale overheid' naar de sector 'gezinnen'), dan wel binnen de lokale overheidssector zelf (bijvoorbeeld een lening, een werkingstoelage of een investeringstoelage van de gemeente aan haar AGB, dat hiervoor een ontvangst registreert). Het systematische gebruik van de economischesectorcode kan 'dubbeltellingen' binnen de sector 'lokale overheid' vermijden en maakt een accuratere geconsolideerde rapportering mogelijk;
 - o de diepere theoretische inzichten over consolidatie bij de lokale besturen, zoals die blijken uit wetenschappelijk onderzoek door de Universiteit van Gent (prof. J. Christiaens en dr. C. Vanhee) en de Universiteit van Leuven (prof. G. Bouckaert).

II. DE GEMEENTEN 2007 - 2018

II.1 Algemene resultaten

II.1.1 De normen

De vraag of de gemeentelijke financiën gezond zijn, kan vanuit verschillende perspectieven worden bekeken. De Vlaamse regelgever bepaalt, in de BBC-reglementering, normen die elke gemeente moet halen en die een aanduiding geven van de financiële gezondheid van die gemeente op korte en langere termijn. Ook de Europese regelgever legt normen op voor de overheden van alle EU-lidstaten. Die zijn uitgedrukt in het zogenaamde ESR-vorderingensaldo en de schuldgraad. De lidstaten moeten zelf intern bepalen hoe de verschillende overheidsniveaus (federaal, regionaal, lokaal) gezamenlijk die norm behalen. Dat gebeurt in België in een 'intern Belgisch stabiliteitsprogramma'. De BBC-boekhouding is zo opgevat dat de Vlaamse toezichthouder in staat is om te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen over de financiën van de lokale besturen in ESR-termen.

De BBC-regelgeving hanteert de volgende normen (voor elke individuele gemeente):

- Het resultaat op kasbasis (in BBC 2020 wordt dit het 'beschikbaar budgettair resultaat' genoemd) houdt in dat de gecumuleerde totale ontvangsten elk jaar minstens even groot zijn als de gecumuleerde totale uitgaven (een 'toestandsevenwicht').
- De autofinancieringsmarge (AFM) geeft weer of het exploitatiesaldo op het einde van de periode van het meerjarenplan volstaat om de periodieke aflossingen te dekken (een 'structureel evenwicht'):

De AFM is het saldo dat overblijft van de exploitatieontvangsten als alle exploitatie-uitgaven én de periodieke aflossingen van opgenomen leningen zijn betaald. Het is de marge waarover een lokaal bestuur beschikt voor nieuw beleid: om te investeren (door rechtstreekse financiering van de investeringen of door nieuwe leningen aan te gaan) of om andere nieuwe initiatieven te nemen.

De regelgeving bepaalt dat een meerjarenplan niet in evenwicht is als de AFM op het einde van een planingsperiode negatief is. Een negatieve AFM in de loop van een planingsperiode is niet noodzakelijk een probleem, maar waakzaamheid is in die gevallen wel geboden.

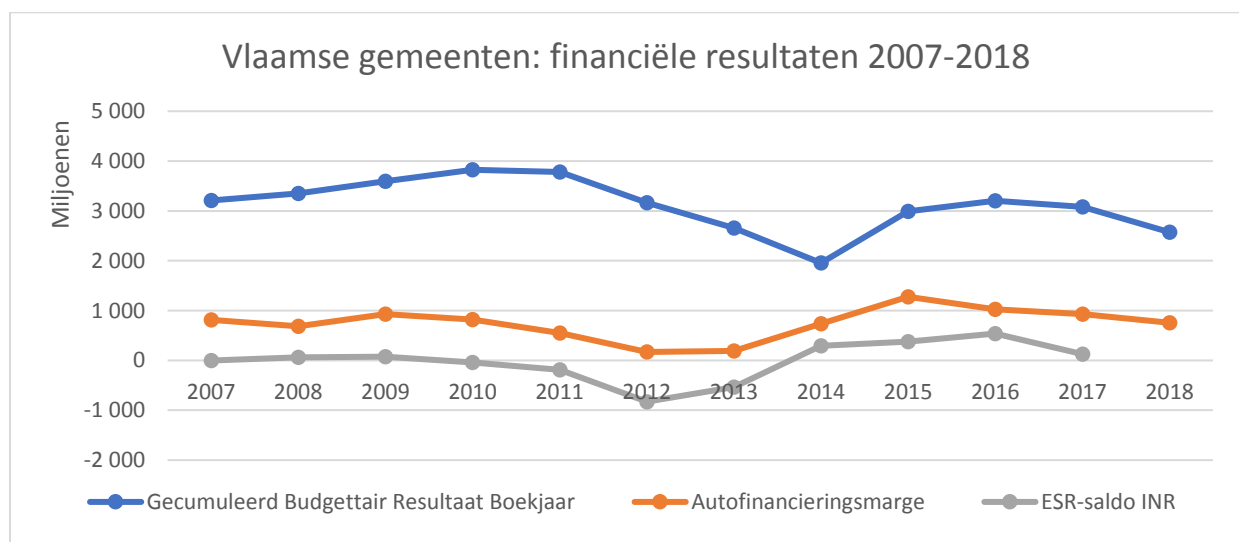
De berekening van het ESR-vorderingensaldo gebeurt op een andere manier. Dat saldo is het verschil tussen alle ontvangsten en uitgaven van een overheid (dus ook de investeringsuitgaven!) waarbij er abstractie wordt gemaakt van de kapitaalverrichtingen. Aan de ontvangstenzijde zijn dat de nieuwe leningen en de opbrengsten uit de verkoop van participaties (financieel vaste activa) die niet worden meegeteld als ontvangst. Aan de uitgavenzijde worden de aflossingen van de leningen en de aankoop van participaties niet meegeteld als uitgave.

Voor de vaststelling van het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenten wordt het bedrag dat volgens de bovenstaande formule berekend wordt uit de jaarrekeningen nog bijgestuurd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), dat verantwoordelijk is voor de officiële

rapportering van de Belgische overheden aan de Europese verantwoordelijke instanties. Het gebeurt dat het INR van oordeel is dat bepaalde boekingen zoals die zijn gebeurd binnen de BBC-context niet sporen met de macro-economische en statistische logica van het ESR-systeem. Het INR voert dan statistische correcties door.

De Hoge Raad voor Financiën (HRF) adviseerde in 2014¹⁰, in het kader van het intern-Belgische stabiliteitsprogramma, dat de *Belgische* lokale besturen in hun geheel gedurende de eerste jaren van de gemeentelijke bestuursperiode (2014 en 2015) een ESR-overschot moesten behalen van 0,10% van het BBP, terwijl in de laatste jaren (2016-2017) een “0-saldo” voldoende was. Zo wordt rekening gehouden met de klassieke gemeentelijke investeringscyclus. In zijn jongste rapport van maart 2019¹¹ adviseert de HRF dat de Belgische lokale besturen gedurende de volgende periode (tot en met 2022), in ESR-termen, een “0 -saldo” moeten behalen (en dus niet noodzakelijk een overschot in dit eerste deel van de nieuwe gemeentelijke bestuursperiode).

II.1.2 De resultaten



De financiën van de Vlaamse gemeenten hebben zich na een dip gedurende de jaren 2011-2013 hersteld en zijn eind 2018 in algemene termen structureel in evenwicht. De AFM is de afgelopen jaren ruim positief, wat wijst op mogelijkheden voor de gemeenten om te investeren of andere

¹⁰ Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid, Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2014-2017, p. 70.

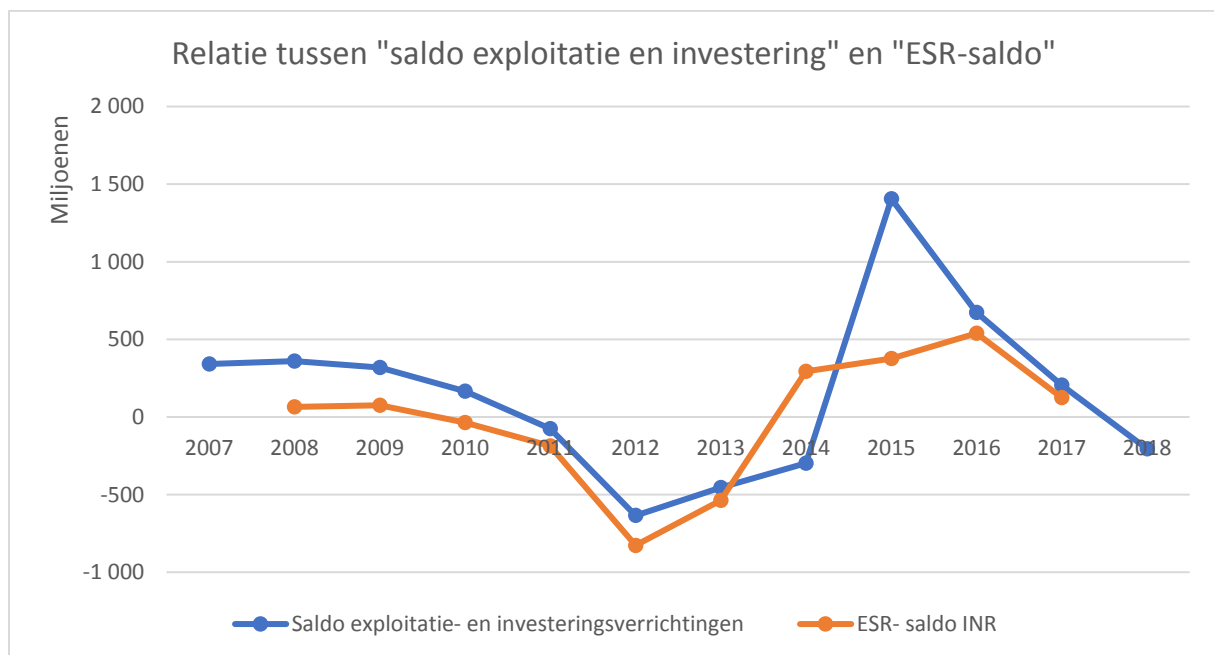
¹¹ Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid, advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2019-2022, maart 2019, pp. 47-48.

nieuwe initiatieven te nemen. In 2017 bedroeg de AFM 926 miljoen euro (of 8,9% van de exploitatie-ontvangsten). In 2018 daalde ze tot 759 miljoen euro (of toch nog 7,2% van de exploitatie-ontvangsten).

De lagere AFM voor de jaren 2012 en 2013 is te wijten aan (sterk) stijgende exploitatie-uitgaven in die periode¹². De Vlaamse gemeentebesturen hebben ingegrepen en de uitgavengroei gemilderd in de jaren 2014 en 2015. Bovendien vertoonden de fiscale ontvangsten (vooral de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting) in het verleden nogal wat volatiliteit, met in die jaren merkelijk minder belastingontvangsten (zie paragraaf II.3.1).

Het lagere ESR-vorderingensaldo voor diezelfde jaren is daarnaast het gevolg van de relatief belangrijke investeringsuitgaven in die periode. De investeringsuitgaven tellen immers mee voor de berekening van het ESR-saldo. Ook de laatste jaren van de afgelopen gemeentelijke bestuursperiode zijn de investeringsuitgaven hoger en is het ESR-vorderingensaldo kleiner. Het ESR-vorderingensaldo voor 2017 bedroeg 125 miljoen euro en was nog altijd ruim positief. Op het moment van publicatie van deze nota heeft het INR het ESR-vorderingensaldo voor 2018 nog niet vastgesteld.

Het saldo van de exploitatie- en de investeringsverrichtingen in BBC-termen loopt opvallend parallel met het ESR-vorderingensaldo, wat niet hoeft te verbazen:



Het ESR-vorderingensaldo is precies het saldo van alle uitgaven en ontvangsten, abstractie gemaakt van de kapitaalverrichtingen. De enige belangrijke uitzondering is het jaar 2015, waar het saldo van de BBC-exploitatie en -investeringen substantieel hoger is dan het ESR-resultaat. Dat komt doordat de gemeenten in dat jaar uitzonderlijk voor 842 miljoen euro investeringsontvangsten boekten voor verkopen van financiële vaste activa. Verkopen van participaties in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn investeringsontvangsten in de

¹² De AFM als norm voor de lokale besturen (positief op het einde van de planingsperiode) is wel pas ingevoerd met de BBC-regelgeving, in 2014. In de jaren voordien, toen de "nieuwe gemeentelijke boekhouding – NGB" het financieel instrument was van de lokale besturen, werden andere normen gehanteerd.

boekhouding van de gemeenten. In het ESR-concept zijn dat echter geen investeringsontvangsten, maar kapitaalverrichtingen die niet meetellen als ontvangst.

Het is gepast om er hier nog eens op te wijzen dat het structurele financiële evenwicht voor alle Vlaamse gemeenten samen niet noodzakelijk betekent dat de situatie gelijklopend is in alle individuele gemeenten. Het ESR-vorderingensaldo is een macro-economische norm. Het is niet relevant om die toe te passen op een individuele gemeente. De AFM daarentegen is wel van toepassing op iedere individuele gemeente. Ondanks de algemeen gunstige AFM hadden sommige gemeenten het de afgelopen jaren moeilijk om een positieve AFM te bereiken, om uiteenlopende redenen.

De onderstaande tabel geeft de evolutie weer van het aantal gemeenten met een negatieve AFM op jaarbasis¹³ (of met een bescheiden AFM, gedefinieerd als een AFM die lager is dan 3% van de exploitatie-ontvangsten). De financiële situatie van de meeste Vlaamse lokale besturen is dus merkkelijk verbeterd sinds de jaren 2012 en 2013. In 2018 is er wel een toename van het aantal gemeenten met een negatieve (of bescheiden) AFM. Zoals we verder zullen zien, is dat het gevolg van de toename van sommige exploitatie-uitgaven en een daling van bepaalde exploitatie-ontvangsten (vooral de ontvangsten uit de personenbelasting).

	Aantal gemeenten met een negatieve AFM	Aantal gemeenten met een AFM die lager is dan is 3% van de exploitatie-ontvangsten
2018	18	43
2017	4	16
2016	3	15
2015	2	10
2014	33	69
2013	117	164
2012	125	175
2011	44	102
2010	20	54
2009	13	32
2008	24	63
2007	18	41

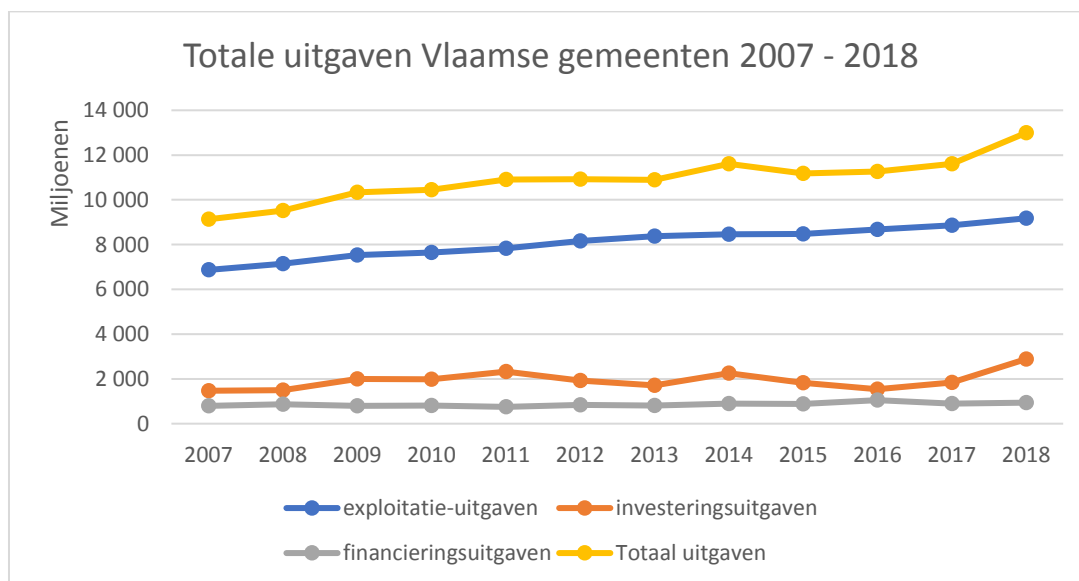
De Vlaamse gemeentebesturen maken momenteel hun meerjarenplannen 2020-2025 op. Ze moeten een positieve AFM kunnen behouden. Tegelijkertijd is er de opwaartse druk op enkele uitgavenposten (bijvoorbeeld de uitdaging om de pensioenen van lokale ambtenaren en andere uitgaven gerelateerd aan de vergrijzing van de bevolking te betalen) en de erosie van de belastingbasis (dalende ontvangsten uit de personenbelasting door de federale taks shift én de Vlaamse maatregelen op het vlak van de onroerende voorheffing op het kadastraal inkomen).

¹³ De AFM moet positief zijn op het einde van de planingsperiode van het meerjarenplan. De AFM is geen jaarlijkse norm en geen norm op het niveau van de jaarrekening.

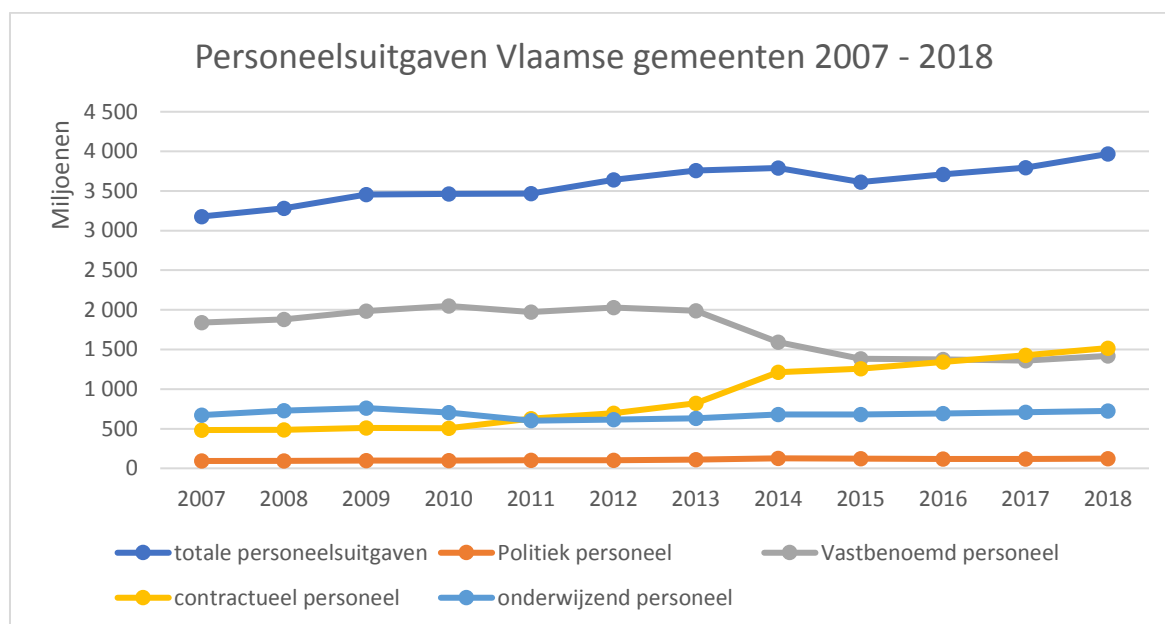
II.2 Uitgaven

BBC splitst de uitgaven van de gemeenten op in 3 grote categorieën: exploitatie-uitgaven, investeringsuitgaven en andere uitgaven (voornamelijk kapitaalsaflossingen van aangepane leningen of, anders genoemd, financieringsuitgaven). De exploitatie-uitgaven vertonen een stijgende trend, van 6,869 miljard euro in 2007 naar 9,174 miljard euro in 2018. De investeringsuitgaven kennen een meer volatiel verloop en zijn mede afhankelijk van éénmalige operaties én van de zogenaamde investeringscyclus, die we verder toelichten in punt II.2.4.

De totale uitgaven bedroegen in 2018 bijna 13 miljard euro. In 2007 was dat nog 9,130 miljard euro.



II.2.1 Exploitatie-uitgaven: personeelsuitgaven – over statutairen en contractuelen



De personeelsuitgaven vormen een zeer belangrijk deel van de uitgaven voor de Vlaamse gemeenten. In 2018 bedroegen ze bijna 4 miljard euro, of 30,5 % van de totale uitgaven en 43 % van de exploitatie-uitgaven.

Voor een goed begrip van de cijfers is het van belang erop te wijzen dat:

- een belangrijk deel van die uitgaven (725,8 miljoen euro in 2018) naar het gemeentelijk onderwijzend personeel gaat. Die lonen worden zo goed als volledig gesubsidieerd door de Vlaamse overheid (zie rubriek “specifieke werkingssubsidies” bij de exploitatie-ontvangsten);
- een ander belangrijk deel van die uitgaven, 120,5 miljoen euro in 2018, bestemd is voor de lonen van het politiek personeel (burgemeesters en schepenen). De hoogte van die uitgave is afhankelijk van het aantal uitvoerende mandatarissen en hun salarisschalen¹⁴.

Voor de personeelsuitgaven voor het niet-onderwijzend personeel deden er zich de afgelopen lokale bestuursperiode twee belangrijke tendensen voor:

- een sterke afzwakking vanaf 2014 van de voorheen gestage groei van de personeelsuitgaven, tot zelfs een drastische daling in 2015. Hier zien we de effecten van besparingen in de personeelsaantallen enerzijds, en de oprichting, op 01 januari 2015, van de hulpverleningszones anderzijds. Dat laatste had tot gevolg dat brandweerlui die tot 2014 werden betaald vanuit de gemeentelijke budgetten vanaf 2015 ten laste waren van de budgetten van de hulpverleningszones. Dat betekent voor de gemeentefinanciën een verschuiving van de personeelsuitgaven naar de werkingssubsidies. Overigens, vanaf 2018 is er opnieuw een beduidende stijging van het aantal lokale personeelsleden, en dus de personeelsuitgaven;
- een geleidelijke afbouw van het aantal statutaire medewerkers ten voordele van het aantal contractuele medewerkers. De tendens is onmiskenbaar, maar wel veel minder spectaculair dan de grafiek lijkt aan te tonen. Volgens de grafiek zou die evolutie begonnen zijn in 2011.

¹⁴ De Vlaamse regelgeving bepaalt de salarisschalen van de uitvoerende mandatarissen.

Maar 2011 is het jaar waarin de eerste pilootbesturen startten met de BBC-regelgeving (die vanaf 2014 veralgemeend is ingevoerd). In de eerder gebruikte NGB-boekhouding bestonden er geen aparte economische codes voor het gewoon contractueel personeel. De cijfers voor de periode voor 2011 tot 2014 zijn dus eerder technisch te verklaren dan dat ze een weergave zijn van de realiteit. Anderzijds is die evolutie sinds 2014 verder blijven doorgaan en was er in 2017 een omslagpunt: voor het eerst meer uitgaven voor contractuele dan voor statutaire medewerkers. Sinds midden 2016¹⁵ is er overigens geen decretale verplichting meer om medewerkers principieel in vast dienstverband aan te stellen. De gemeentebesturen kunnen vrij kiezen welk dienstverband ze geven aan hun medewerkers, in functie van hun personeelsbeleid.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
gemeente								
Contractueel	28.674	29.015	28.786	27.540	27.795	28.215	29.225	31.367
Statutair	21.632	23.752	23.791	24.064	20.288	19.547	19.001	19.025
Totaal	50.306	52.767	52.577	51.605	48.082	47.764	48.226	50.392
HVZ								
Contractueel					178	341	397	336
Statutair					2.808	2.997	3.025	3.103
Totaal					2.986	3.338	3.422	3.439

De uitgaven voor pensioenen en soortgelijke verplichtingen voor politiek en vast benoemd personeel kennen een eigenaardig verloop: van 110 tot 115 miljoen euro in 2012 en 2013 tot ongeveer 60 miljoen euro vanaf 2014¹⁶. De verklaring daarvoor is meervoudig. Bovenop de methodologische problemen door het ontbreken van precieze algemene rekeningen (zie paragraaf 1.3 in de inleiding) 'externaliseren' meer en meer gemeenten hun pensioenverplichtingen door de aanleg van pensioenfondsen bij verzekeringsinstellingen. In die gevallen boekt de gemeente de (jaarlijkse) bijdrage aan het pensioenfonds en niet de werkelijke pensioenkost als een budgettaire uitgave.

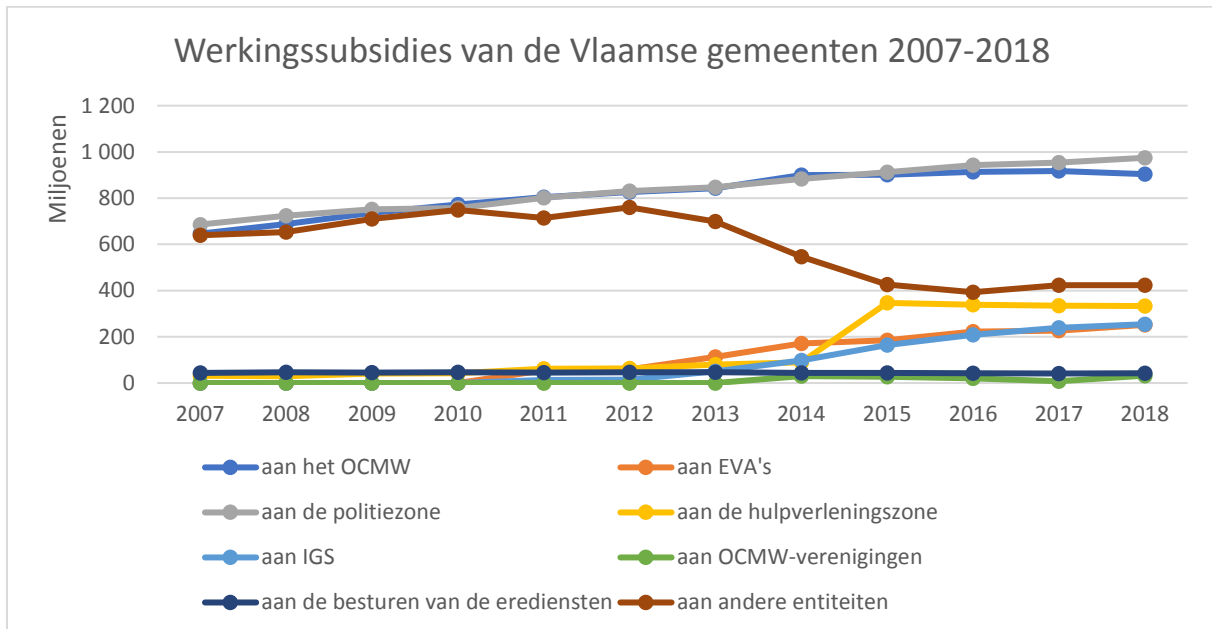
II.2.2 Exploitatie-uitgaven: toegestane (werkings)subsidies - de gemeente als spil

De gemeenten zijn het lokale kernbestuur. Maar de uitvoering van het gemeentelijk beleid is in belangrijke mate toevertrouwd aan verzelfstandigde entiteiten en samenwerkingsverbanden (AGB's, OCMW's en OCMW-verenigingen, extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm, politiezones, hulpverleningszones, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden,). Het is een belangrijke opdracht van de gemeenten om de werking van die entiteiten, en hun besteding van de gemeentelijke subsidies, goed aan te sturen en op te volgen. De gemeentelijke uitgaven die daarmee samenhangen zijn enorm. In 2007 bedroegen de

¹⁵ Decreet van 3 juni 2016 tot wijziging van het gemeentedecreet.

¹⁶ Deze rekeningen bevatten de huidige pensioenlasten voor de gepensioneerde mandatarissen en statutaire medewerkers. Die rekeningen bevatten niet de werkgeversbijdragen (basisbijdrage en responsabiliseringsbijdrage) die de besturen vandaag betalen.

toegestane werkingssubsidies iets meer dan 2 miljard euro en de toegestane investeringssubsidies 178 miljoen euro. Dik tien jaar later, in 2018, zijn die bedragen opgelopen tot 3,214 miljard euro werkingssubsidies en 269,7 miljoen euro investeringssubsidies of een totaal van bijna 3,5 miljard euro voor subsidies aan verzelfstandigde entiteiten. Dat vertegenwoordigt meer dan één vierde (exact 26,8 %) van de totale gemeentelijke uitgaven¹⁷.



Ook de bovenstaande grafiek vergt enige toelichting. Bij de omvorming van de NGB-jaarrekeningen tot de BBC-cijfers (dus voor de jaren 2007 tot 2013) was het niet mogelijk om de werkingssubsidies uit te splitsen naar de ontvangende entiteiten. Vandaar het grote gewicht tot en met 2013 van de rubriek ‘aan andere entiteiten’. Toch zijn de volgende trends te bespeuren:

- De toelagen aan de politiezones en aan de OCMW's zijn gedurende de gehele beschouwde periode bijna even groot. De laatste jaren, vanaf 2014, is er een zekere stagnatie van de dotatie aan de OCMW's en een blijvende stijging van de dotatie aan de politiezones.
- De sterke toename in 2015 van het bedrag van de toegestane werkingssubsidies is te wijten aan de oprichting per 01 januari 2015 van de hulpverleningszones (brandweertzones). Tot 2014 zijn de gegevens van de brandweer van de gemeenten met een eigen brandweerdienst verwerkt in de gemeentelijke boekhouding. Alleen de gemeenten die niet over een eigen brandweerdienst beschikten, droegen via een toegestane werkingssubsidie bij aan de financiering van de brandweerdienst van een andere gemeente. Vanaf 2015 zijn er overal hulpverleningszones ingevoerd en dragen alle gemeenten via werkingssubsidies bij in de

¹⁷ In 2007 vormde het totaal van de toegestane subsidies (2 miljard werkingssubsidies en 178 miljoen investeringssubsidie) nog “slechts” 24% van de totale gemeentelijke uitgaven. Anderzijds: Het decreet over het lokaal bestuur heeft vanaf het jaar 2019 gezorgd voor een verregaande synergie van gemeente en OCMW, hetgeen een meer consistent lokaal (sociaal) beleid mogelijk moet maken. Beide rechtspersonen worden, wat BBC betreft, vanaf 2019/2020 dan ook aanzien als één rapporteringsentiteit met gezamenlijke ontvangsten en uitgaven. Van een dotatie van de gemeente aan het OCMW zal geen sprake meer zijn.

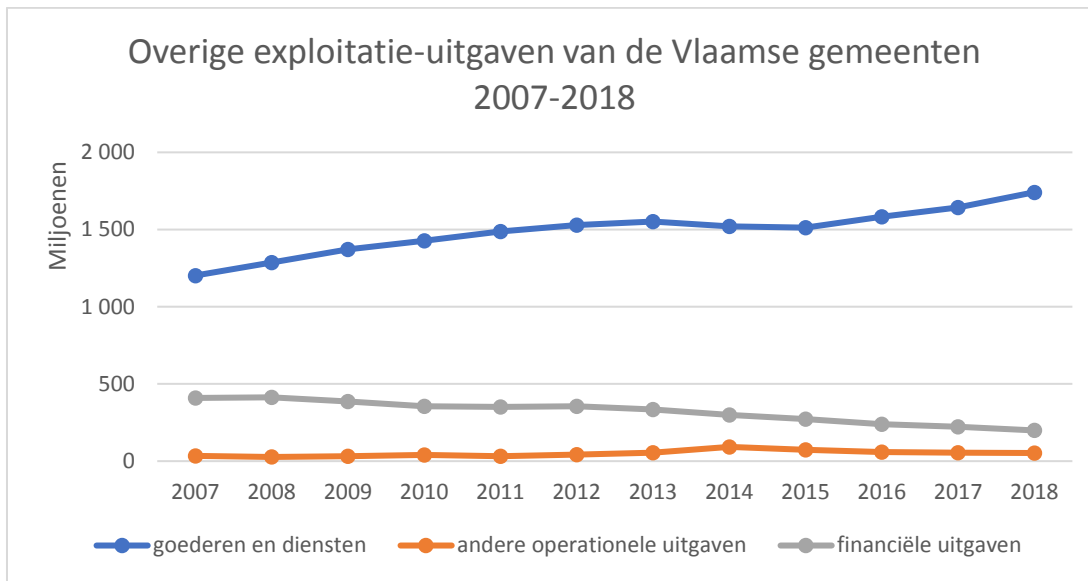
werking van de zones. Een aantal gemeenten hebben in 2015 bovendien forfaitaire bijdragen aan de brandweer voor de vorige boekjaren geboekt. Dat verklaart de piek in 2015.

- De stijging van de afgelopen jaren in de werkingssubsidies aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is niet éénduidig te verklaren. Wellicht is dat deels het gevolg van de meer coherente registratie sinds de invoering van BBC. Een andere verklaring zijn ongetwijfeld de betalingen die gemeenten doen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die voor hen bepaalde investeringswerken uitvoeren én onderhouden (bijvoorbeeld sportinfrastructuur). De gemeenten hebben die investering (door de IGS) niet geboekt als een investering annex schuld, maar boeken voor meerdere jaren een werkingstoelage aan het intergemeentelijk samenwerkingsverband¹⁸.
- De subsidie aan de besturen van de eredienst (eigenlijk de dekking van de exploitatietekorten van de besturen van de eredienst, waartoe de gemeentebesturen decretaal verplicht zijn) is, in vergelijking met de andere werkingssubsidies, gering. De subsidie gaat voornamelijk naar de rooms-katholieke kerkfabrieken. Die subsidie daalt van 46,8 miljoen in 2013 naar 41,8 miljoen in 2018.
- De stijging van de dotatie aan de EVA's is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan de nauwkeuriger registratie door de lokale besturen ('werkingssubsidie aan EVA' in plaats van 'werkingssubsidie aan andere'). Bovendien bepaalde het toenmalige artikel 310 van het Gemeentedecreet dat de talrijke gemeentelijke vzw's zich uiterlijk op 1 januari 2014 officieel moesten omvormen tot een 'extern verzelfstandigd agentschap in vzw-vorm' als ze welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang verrichtten¹⁹. Ook dat heeft de lokale besturen er wellicht toe aangezet de werkingsdotatie aan de EVA's nauwkeuriger toe te wijzen in de boekhouding.
- Het stijgend aantal OCMW-verenigingen en de stijgende werkingssubsidies aan die verenigingen vallen niet af te leiden uit de gemeentelijke uitgaven. Dat komt wel aan bod bij de OCMW-uitgaven (zie 3.1.2).

¹⁸ De verwerking in de gemeentelijke boekhouding van deze DBFMO-contracten (design, build, finance, maintenance and operate) is niet steeds correct gebeurd. Deze investeringen (door het IGS) moeten door de gemeente wel degelijk worden geactiveerd (en dus als een actief én een bijbehorende schuld worden geboekt). En dus niet als 'werkingssubsidies' worden geboekt, zoals vaak wordt gedaan. Deze boekingswijze kan aanleiding zijn tot wijzigingen in de hoogte van de 'werkingssubsidies' en de 'investeringen in materiële vaste activa'.

¹⁹ Het aantal EVA's in privaatrechtelijke vorm (vooral vzw's) steeg van 16 in 2011 naar 28 in 2012, 34 in 2013, 87 in 2014, 122 in 2015, eveneens 122 in 2016 en 127 in 2017.

II.2.3 Exploitatie-uitgaven: andere

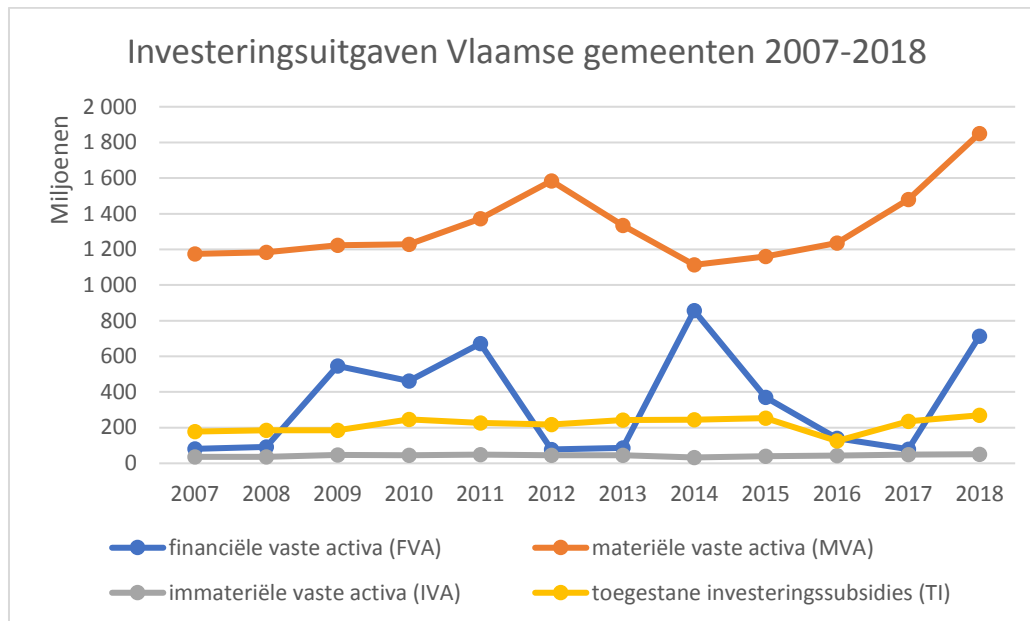


De rubriek “goederen en diensten” is de verzameling van aankopen van allerlei kantoor- en bureelbenodigdheden, energieproducten, huuruitgaven, verzekeringspremies, consultancy-uitgaven, communicatie-budgetten, ... In 2018 bedroegen deze uitgaven ruim 1,7 miljard euro (hetzij 19 % van de exploitatie-uitgaven of 13,4 % van de totale uitgaven).

Net als bij de personeelsuitgaven, tonen de cijfers aan dat de Vlaamse lokale besturen in het begin van de vorige bestuursperiode (jaren 2013-2015) inspanningen hebben geleverd om de werkingsuitgaven te beperken. De besparingen waren een antwoord op de weinig rooskleurige financiële situatie van de jaren 2011-2013. In de tweede helft van de vorige bestuursperiode, vooral in de jaren 2016, 2017 en 2018, zijn die uitgaven opnieuw sterker gestegen.

De financiële uitgaven (in essentie de betaalde intresten op leningen) zijn in de beschouwde periode bijna gehalveerd: van meer dan 400 miljoen euro in de jaren 2007 en 2008 tot minder dan 200 miljoen in 2018. Dat is het gevolg van de dalende rentevoeten en de daling van het volume aan gemeentelijke schulden (zie paragraaf II.4).

II.2.4 Investeringsuitgaven: de investeringscyclus



BBC onderscheidt 4 categorieën van investeringsuitgaven: investeringsuitgaven voor de financiële, de materiële en de immateriële vaste activa én de door de gemeenten aan andere entiteiten toegestane investeringssubsidies.

Het zijn vooral de investeringen in materiële vaste activa (gebouwen, gronden, pleinen, wegen en bijbehorende infrastructuur, kantooruitrusting, erfgoed, wagenpark, ...) die klassiek worden beschouwd als “de investeringen van de gemeenten”.

De grafiek maakt duidelijk dat in deze categorie de zogenaamde investeringscyclus nog steeds volop speelt, en misschien zelfs meer dan ooit. In de eerste jaren van een gemeentelijke bestuursperiode werken de nieuwe bestuursploegen allerhande plannen uit die ze pas daadwerkelijk realiseren tegen het einde van de bestuursperiode (met een uitloper in het eerste jaar van de nieuwe periode). De investeringen in de jaren 2008 tot 2010 en zeker in de periode 2014 tot 2016 waren bescheiden (vaak minder dan 1,2 miljard euro). In 2011 en 2012 (verkiezingsjaar), met een uitloper in 2013, waren de investeringen fors hoger (tot bijna 1,6 miljard euro). Dat geldt in nog grotere mate voor de jaren 2017 en 2018 (verkiezingsjaar), met wellicht ook eenzelfde uitloper in 2019.

In de bestuursperiode van 2013 tot 2018 investeerden de gemeenten in deze categorie voor in totaal 8,173 miljard euro. In de bestuursperiode van 2007 tot 2012 was dat 7,766 miljard euro. Bovendien kenden de gemeenten de afgelopen bestuursperiode 2013-2018 jaarlijks (met uitzondering van het jaar 2016) voor ongeveer 200 tot 250 miljoen euro aan investeringsubsidies toe aan andere, verzelfstandigde, entiteiten. Dat bewijst dat de Vlaamse lokale besturen een belangrijke rol spelen in het investeringsklimaat²⁰.

²⁰ Dat geldt des te meer omdat deze cijfers alleen de investeringen van de gemeenten zelf bevatten. Zie ook punten III.2, III.3 en III.6.1.

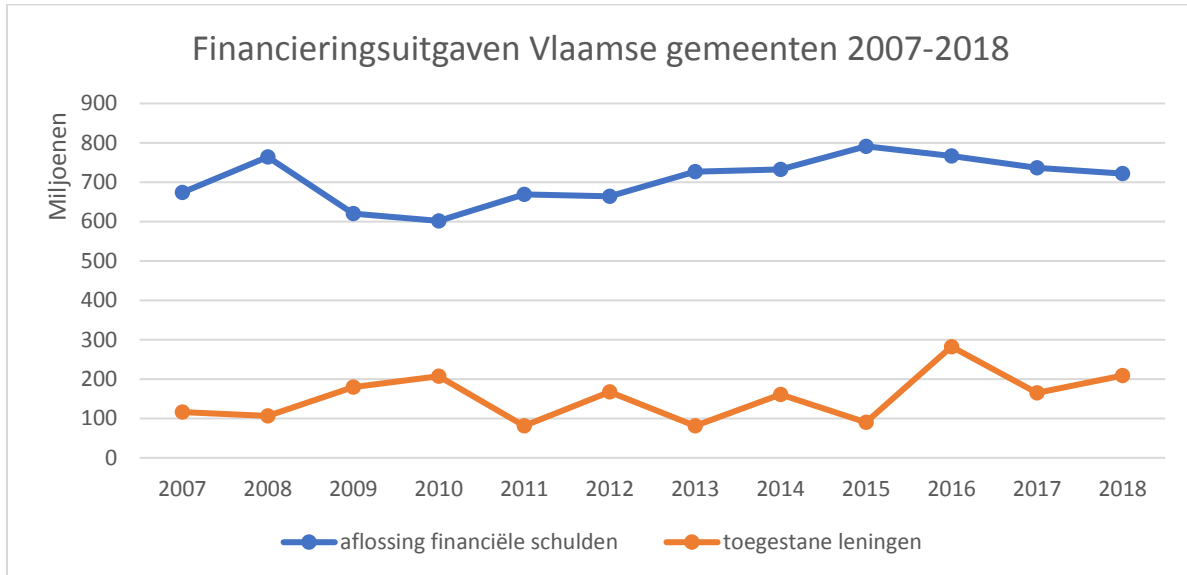
Het bedrag dat de Vlaamse gemeenten in 2018 investeerden (1.850.498.185 euro investeringen in materiële vaste activa (MVA) en 269.728.814 euro toegestane investeringssubsidies of samen 2.120.226.998 euro) is meer dan behoorlijk, en dat niet alleen in absolute bedragen. Ook in relatie tot het BBP (450.505.7000.000 euro in 2018) waren de lokale investeringen zelden zo hoog. De investeringen in MVA en de toegestane investeringssubsidies zijn in 2018 gestegen tot 0,47% van het BBP. In 2012 bedroeg dat aandeel 0,46%.

De investeringen in financiële vaste activa (FVA) kennen een veel grilliger verloop. Uitgaven in FVA zijn geen beleggingen. Het zijn verwervingen van participaties in en vorderingen op entiteiten waarmee de gemeente een duurzame verhouding creëert. Het gaat vooral om belangen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De 'uitschieters' in de uitgaven voor FVA zijn te wijten aan bepaalde specifieke operaties:

- Van 2009 tot 2011 is er de operatie waarbij gemeenten hun rioleringsinfrastructuur inbrengen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden actief in rioolinfrastructuur en -beheer (om zo te voldoen aan de saneringsverplichting van het afvalwater van de gemeente) en in ruil daarvoor, als vergoeding, participaties verkrijgen in die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Boekhoudkundig wordt dat vertaald als een opbrengst uit de verkoop van materieel vast actief (zie paragraaf II.3.4) en als een uitgave voor de aankoop van financiële participaties. Dat laatste zien we hier terug in de grafiek.
- De uitzonderlijke piek in 2014 en 2015 is het gevolg van de zogenaamde 'Electrabel operatie'. Electrabel (nu Engie) was in 2014 nog aandeelhouder in zeven distributienetbeheerders (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) die waren verenigd in de werkmaatschappij Eandis (nu Fluvius). De gemeentelijke vennoten van die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden namen einde 2014 de aandelen van Electrabel over voor een bedrag van 911 miljoen euro. Die overname is in de jaarrekeningen 2014 (en deels ook in de jaarrekeningen 2015) van de gemeenten terug te vinden als investering in FVA. Het bedrag dat de gemeenten nodig hadden om Electrabel uit te betalen, is door Eandis geprefinancierd. Om Eandis te kunnen terugbetalen voerden die zeven distributienetbeheerders begin 2015 een kapitaalsvermindering door voor een analoog bedrag. Uiteindelijk was dit voor de gemeenten budgettair een nuloperatie en gebeurde alles zonder enige geldstroom bij de gemeenten. De kapitaalsvermindering als desinvestering komt tot uiting in de rekeningcijfers 2015, met name in de rubriek investeringsontvangsten, verkoop van materiële vaste activa (zie paragraaf II.3.4).
- Ook de piek in 2018 is te verklaren door éénmalige transacties:
 - o Het Vlaamse Havenbedrijf Gent en het Nederlandse Zeeland Seaports fuseerden tot North Sea Port. De stad Gent heeft dat in de budgettaire boekhouding verwerkt als een aankoop van financieel vast actief in North Sea Port (wat we hier zien) en de verkoop van datzelfde financieel vast actief dat de stad Gent aanhield in het Havenbedrijf (zie paragraaf II.3.4). Beide transacties bedragen 556,5 miljoen euro.
 - o In de watersector vonden opnieuw enkele specifieke transacties plaats. Zo ging de Intercommunale voor Waterbedeling in Vlaams-Brabant (IWVB) vervroegd in vereffening én verlieten enkele gemeenten de intercommunale Vivaqua. Alle betrokken gemeenten traden toe tot De Watergroep of TMVW (Farys), inclusief de inbreng van de infrastructuur met daaraan gekoppeld het bekomen van participaties.

De inbreng van de infrastructuur wordt boekhoudkundig verwerkt als de aankoop van financieel vast actief (hier goed voor 78,1 miljoen euro).

II.2.5 Financieringsuitgaven (= andere uitgaven)



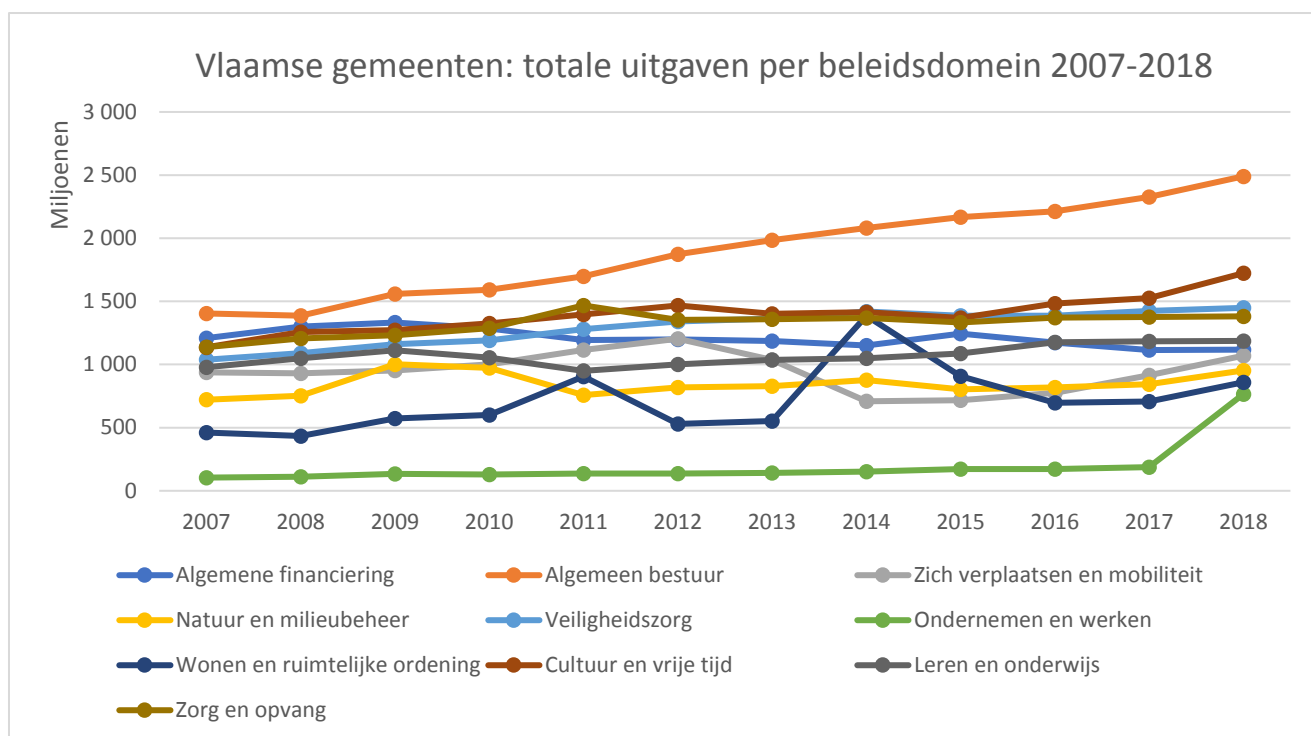
De andere uitgaven zijn financieringsuitgaven, met name enerzijds aflossingen van het kapitaal van leningen die de gemeenten eerder zijn aangegaan, en anderzijds leningen die ze hebben toegestaan aan andere overheden en entiteiten (en die veelal zijn gekoppeld aan investeringsprojecten van die entiteiten).

De piek in de toegestane leningen in 2016 is een gevolg van de verduidelijking door de BTW-administratie van het begrip “winst” van AGB’s. Sedert 1 januari 2016 mogen de AGB’s de verrekening van gemeentelijke investeringssubsidies niet langer meetellen voor de berekening van het ‘winstbegrip’ voor de fiscale rapportering. Daarom hebben veel gemeenten de resterende boekwaarde van de toegestane investeringssubsidies in hun boekhouding omgezet naar toegestane leningen. Zo boekten de gemeenten in 2016 voor 107 miljoen euro aan negatieve investeringssubsidies aan hun AGB’s en registreerden ze daartegenover toegestane leningen.

II.2.6 Waaraan besteden de gemeenten hun geld: een functionele analyse

BBC bevat naast een stelsel van algemene rekeningen ook een gestandaardiseerd stelsel van inhoudelijke beleidsvelden²¹. De gemeente moet elke uitgave toewijzen aan een beleidsveld. Daardoor wijst ze die uitgave ook toe aan een bovenliggend beleidsdomein.

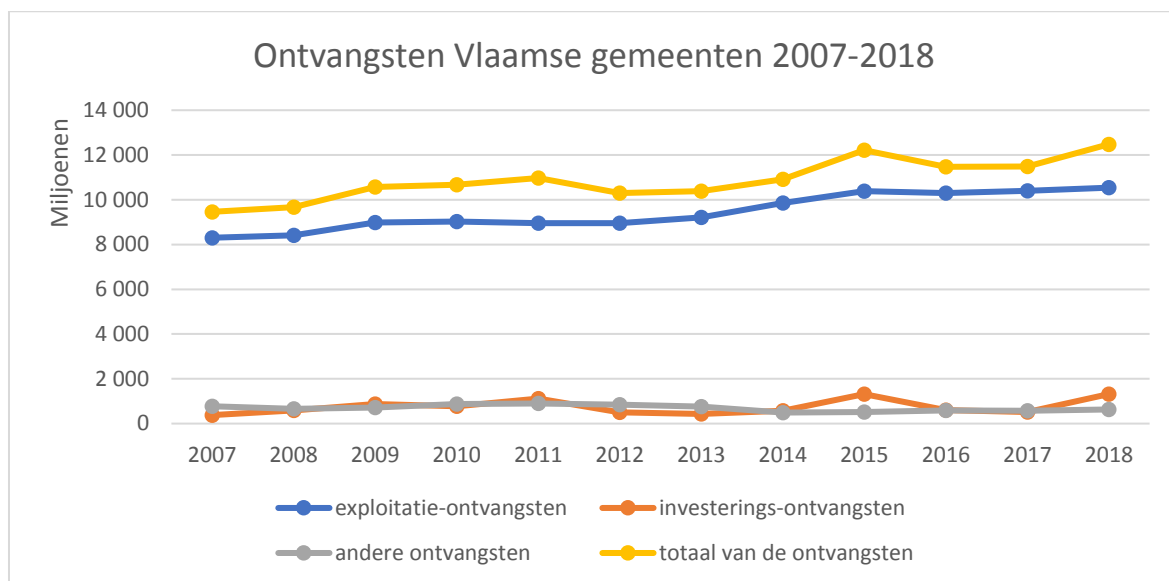
²¹ Een beleidsveld is een groepering van maatschappelijk of politiek samenhangende activiteiten, producten en diensten (bijvoorbeeld sport, musea, onderwijs, ruimtelijke ordening, wegen).



De bovenstaande grafiek bevat alle uitgaven (zowel exploitatie-, investering- als financieringsuitgaven) verdeeld over 10 beleidsdomeinen. Het is heikel om conclusies te verbinden aan de bovenstaande grafiek, en dat om verschillende redenen:

- De verzameling van beleidsvelden tot meer globale beleidsdomeinen is slechts één mogelijke clustering. De besturen kunnen de gestandaardiseerde beleidsvelden op een andere manier clusteren, tot andere beleidsdomeinen, in functie van hun specifieke informatiebehoefte.
- Bovendien is de verzameling maar consistent sinds de algemene introductie van BBC in 2014. De “functies” die golden in de NGB-boekhouding (tot en met 2013) zijn naar best vermogen ondergebracht in deze beleidsdomeinen.
- De gemeenten worden ook hier apart beschouwd (en dus los van de OCMW's en de AGB's bekeken). Veel gemeentelijk beleid wordt verricht binnen andere entiteiten die met de gemeenten verbonden zijn. Zo wordt veel beleid in de sectoren cultuur, jeugd en sport uitgevoerd binnen de rechtspersoon van de AGB's. Of werd het welzijnsbeleid gevoerd binnen de schoot van de OCMW's.

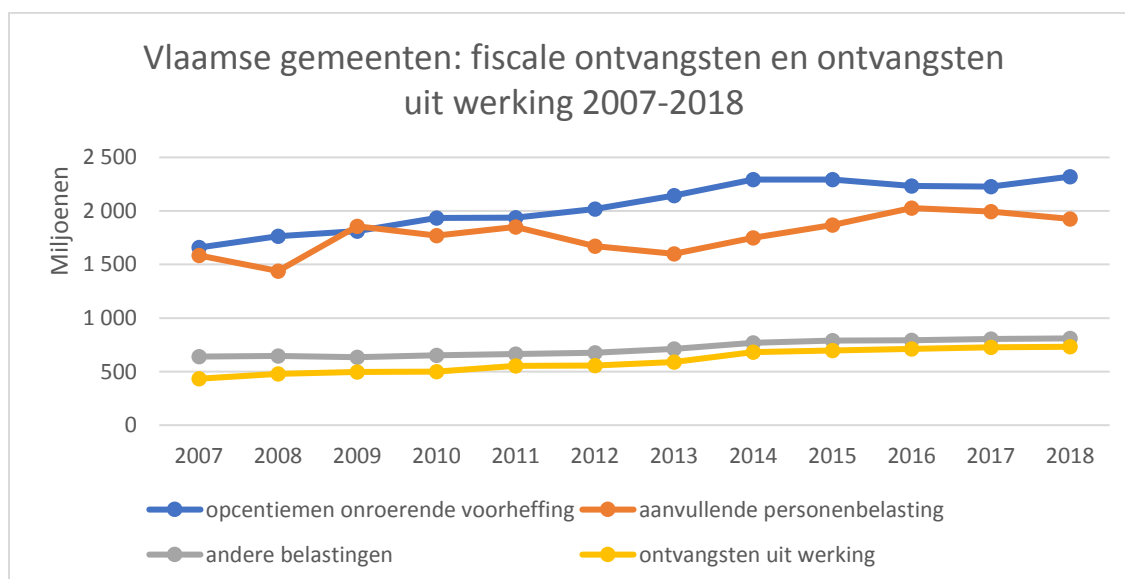
II.3 Ontvangsten



Ook voor de ontvangsten bestaat in BBC een onderverdeling in 3 categorieën: de exploitatie-ontvangsten, de investeringsontvangsten en de “andere ontvangsten” (of “financieringsontvangsten”, vooral nieuw opgenomen leningen).

De exploitatie-ontvangsten bedroegen in 2018 iets meer dan 10,5 miljard euro. Ze kenden de afgelopen 12 jaar een redelijke groei, met ernstige haperingen in de “crisisjaren” 2012, 2013, 2016 en 2017, grotendeels te wijten aan mindere ontvangsten van de aanvullende personenbelasting en van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (zie verder). De twee andere categorieën zijn veel minder groot dan de exploitatie-ontvangsten.

II.3.1 Exploitatie-ontvangsten: “fiscale ontvangsten” en “ontvangsten uit werking”



De 'fiscale ontvangsten en boetes' vormen de belangrijkste ontvangstenbron van de Vlaamse gemeenten. In 2018 bedroegen ze 5,099 miljard euro, hetzij 48,3 % van de exploitatie-ontvangsten of 40,8 % van de totale ontvangsten²². Binnen die categorie vormen de aanvullende belasting op de personenbelasting (APB, geïnd door de federale overheid) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV, geïnd door de Vlaamse overheid) veruit de belangrijkste subcategorieën. Daarnaast zijn er de 'andere belastingen' die in 2018 iets meer dan 800 miljoen euro opbrachten. De gemeenten beschikken over een ruime fiscale autonomie. Ze kunnen zelf bepalen waarop ze belastingen heffen, behalve datgene wat hen door wet of decreet is verboden²³.

De (evolutie van de) opbrengst van de APB en de OOV voor de Vlaamse gemeenten is afhankelijk van:

- de economische groei en de evolutie van het kadastraal inkomen;
- de fiscale politiek van de federale overheid voor de personenbelasting en van de Vlaamse overheid voor de onroerende voorheffing op het kadastraal inkomen;
- het moment van inkohiering van deze belastingen en de doorstorting ervan door de federale en de Vlaamse overheid;
- de hoogte van de tarieven zoals de gemeenten die autonoom bepalen.

De tarieven van de APB en de OOV vertoonden de afgelopen jaren een vrij grote stabiliteit. Als er dan toch een evolutie in te bespeuren valt, dan lijkt ook hier sprake te zijn van een (bescheiden) bestuurscyclus: tariefverhogingen (weliswaar zeer lichte) in het begin van de bestuursperiode en (eveneens zeer lichte) tariefverlagingen op het einde van een bestuursperiode. Zie bijvoorbeeld de verhogingen in het post-verkiezingsjaar 2014 en de bescheiden verlagingen in de jaren 2011 en 2012 en de jaren 2017 en 2018 (jaren met verkiezingen in het vooruitzicht). Het wordt uitkijken naar de tarieven die de nieuw verkozen gemeenteraden zullen vastleggen voor het jaar 2020, het tweede jaar van de lopende gemeentelijke bestuursperiode.

Die licht hogere tarieven aan het begin van een bestuursperiode lijken ook te gelden voor de 'andere belastingen' en de 'opbrengsten uit de werking'. De groei van de ontvangsten uit die categorieën van ontvangsten ten opzichte van het voorgaande jaar blijkt het grootst te zijn in 2013 en 2014, de jaren na de verkiezingen van 2012.

²² De categorie "ontvangsten uit werking" bedroeg in 2018 732 miljoen euro of 6,9 % van de exploitatie-ontvangsten of 5,8 % van de totale ontvangsten.

²³ De basis voor de fiscale autonomie vormt artikel 170, §4 van de Grondwet.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
APB	7,13	7,17	7,17	7,18	7,17	7,16	7,21	7,27	7,28	7,27	7,24	7,21
OOV ²⁴	1308	1334	1333	1340	1342	1340	1356	1393	1397	1397	1396	1393
												876,96
andere werking		1,05	-1,8	2,68	1,84	1,96	5,07	8,00	2,74	0,63	1,57	0,50
		10,75	3,40	0,68	10,80	0,71	5,52	15,94	2,18	2,25	1,87	0,97

APB-% en tarief van de opcentiemen OV (gemiddelde voor de Vlaamse gemeenten) én stijgingspercentage van de opbrengst t.a.v. het voorgaande jaar voor de rubrieken “andere belastingen” en “ontvangsten uit werking”.

De voorheen voortdurend stijgende ontvangstenstroom uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) stopt vanaf 2015. In 2015 is er een stagnatie t.o.v. 2014 (op bijna 2,3 miljard euro) en nadien, in 2016 en 2017 zelfs een lichte achteruitgang van de ontvangsten. Die evolutie is te wijten aan 2 factoren:

- de iets beperktere stijging (tot zelfs een daling) van het totale kadastraal inkomen. De tabel hieronder²⁵ bevat de evolutie van het totale KI (zoals vastgesteld door de FOD Financiën en doorgegeven aan de Vlaamse Belastingdienst - Vlabel) en de evolutie van de ‘uitvoerbare vorderingen’, met name de belastingvorderingen die Vlabel heeft verzonden aan de belastingplichtigen (invorderingen kunnen nog gebeuren tot 5 jaar na de vaststelling van het KI, zodat de cijfers van de uitvoerbare vorderingen voor de laatste jaren, en zeker voor 2017 en 2018, nog kunnen en zullen verhogen);
- de vrijstellingen van onroerende voorheffing op het KI van nieuw materieel en outillage waartoe de Vlaamse overheid, in opeenvolgende beslissingen, is overgegaan. De vrijstellingen op nieuw materieel en outillage dateren van het aanslagjaar 2009²⁶. Vanaf 2014²⁷ is overgegaan tot een versnelde afbouw van het belastbare KI op materieel en outillage. Met name investeringen in nieuw materieel en outillage die reeds volledig zijn vrijgesteld, kunnen bijkomend in mindering worden gebracht van het belastbare KI. De gevolgen voor de opbrengst uit de OOV voor materieel en outillage is af te lezen in de laatste kolom van de onderstaande tabel.

²⁴ Het eigenlijke tarief voor 2018 (876) is, voor de vergelijkbaarheid, herrekend naar het vroegere systeem. Gemeenten moesten hun tarieven in 2018 aanpassen aan de verhoogde Vlaamse basisheffing op het KI. De verhoogde Vlaamse basisheffing was een gevolg van de overheveling van de persoonsgebonden bevoegdheden van de provincies naar de Vlaamse overheid.

²⁵ Cijfers van de Vlaamse Belastingdienst, juni 2019.

²⁶ Decreet van 23 mei 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2008.

²⁷ Decreet van 20 december 2013 houdende invoering van een versnelde afbouw in de OV van het belastbaar KI van materieel en outillage ten gevolge van nieuwe investeringen.

	KI (kadaster)	Groei %	KI uitvoerbare vorderingen	Groei %	Opbrengst uit mat & out
2011	4.177.934.558		4.186.249.113		180.157.378
2012	4.217.646.285	0,95%	4.217.375.630	0,74%	172.170.534
2013	4.229.738.908	0,29%	4.247.561.047	0,72%	166.843.443
2014	4.261.034.386	0,74%	4.261.179.523	0,32%	158.511.527
2015	4.286.666.728	0,60%	4.284.442.168	0,55%	148.538.192
2016	4.304.897.829	0,43%	4.270.686.814	-0,32%	126.738.882
2017	4.300.468.755	-0,10%	4.220.200.128	-1,18%	110.451.076
2018	4.316.755.736	0,38%	4.072.510.495	-3,50%	94.059.714

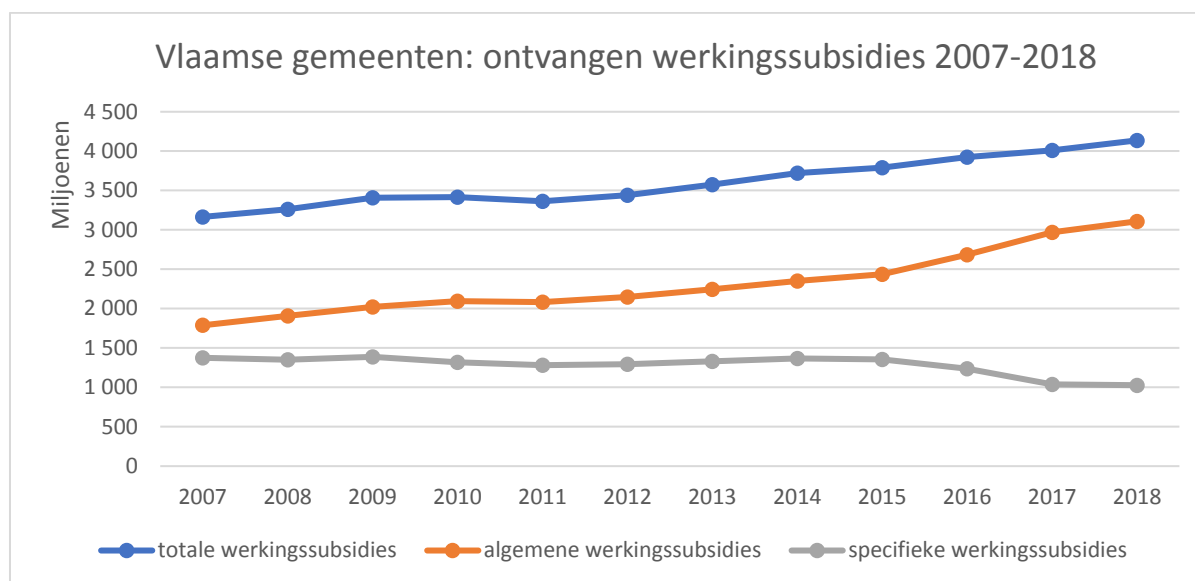
De opbrengst van de aanvullende personenbelasting (APB) kende de afgelopen jaren een grilliger verloop. De precieze oorzaken, en het relatieve gewicht van die oorzaken, zijn niet zo gemakkelijk te achterhalen. Vast staat dat het inkohieringsritme van de personenbelasting door de federale administratie een belangrijke factor is. Door de versnelde inkohiering in 2009 en de vertraagde inkohiering in 2012/2013 zijn de ontvangsten in 2009 en 2012/2013 respectievelijk hoger en lager dan verwacht, met gevolgen voor de jaren nadien (relatief sterke daling in 2010 t.o.v. 2009 , relatief sterke stijging in 2014 t.o.v. 2013). Sinds kort heeft de federale overheid een voorschottenregeling uitgewerkt om de gemeenten een grotere zekerheid te geven over het ritme van de ontvangsten uit de APB. Dat moet voor de gemeenten een hulp betekenen voor hun thesauriebeheer.

Ondanks de behoorlijke groeicijfers van de Vlaamse economie vanaf de jaren 2014 tonen de cijfers een onmiskenbare achteruitgang van de gemeentelijke ontvangsten uit de APB in 2017 en 2018. In 2017 klokten de ontvangsten (1,994 miljard euro) 34 miljoen euro lager af dan in 2016 (2,027 miljard euro). In 2018 daalden de ontvangsten uit de APB tot 1,926 miljard euro.

De oorzaken daarvoor zijn divers en niet gemakkelijk vast te stellen (zeker niet hun relatief gewicht). Er zijn de (minimale) tariefverlagingen die een beperkt aantal besturen doorvoerden in 2017 en 2018. Wellicht zien we hier ook de effecten van de vergrijzing: de inkomensdaling bij pensionering wordt niet volledig gecompenseerd door de vervangende tewerkstelling van jongere arbeidskrachten. Ten derde spelen ook de gevolgen van de federaal doorgevoerde taks shift met onder andere de verhoogde aftrek voor beroepskosten vanaf 2016. De inkohiering voor het inkomstenjaar 2016 start pas in de tweede helft van 2017. De doorstorting van de APB naar de gemeenten gebeurt ongeveer 3 maanden na de inkohiering. Daardoor is het aannemelijk dat het effect van de taks shift zichtbaar is in de opbrengsten vanaf 2018. Ten slotte kunnen er nog verschillen zijn tussen de geboekte ontvangsten van de APB in de voorlopige jaarrekeningen van 23 gemeenten en hun definitieve jaarrekening²⁸.

²⁸ De cijfers van bepaalde voorlopige jaarrekeningen tonen aan dat sommige besturen de ontvangsten uit APB voor 2018 nog niet volledig geboekt hadden op het moment dat ze die voorlopige gegevens bezorgd hebben.

II.3.2 Exploitatie-ontvangsten: werkingssubsidies, steeds meer voorwaardenvrij



Naast de fiscale ontvangsten vormen de ontvangen werkingssubsidies de tweede belangrijkste ontvangstenbron van de Vlaamse gemeentebesturen, in 2018 goed voor 4,136 miljard euro, of 39,2 % van de exploitatie-ontvangsten en 33,1 % van de totale ontvangsten. De werkingssubsidies zijn vooral afkomstig van de Vlaamse overheid.

Behalve de continue stijging van die rubriek de afgelopen jaren valt vooral op dat de algemene werkingssubsidies stijgen ten nadele van de specifieke werkingssubsidies. De algemene werkingssubsidies zijn toelagen die de Vlaamse overheid voorwaardenvrij verschaft: de gemeentebesturen moeten geen verantwoording afleggen over hun besteding. De specifieke werkingssubsidies daarentegen zijn subsidies voor een welbepaald doel die wel moeten worden verantwoord (en desgevallend kunnen worden teruggevorderd). Overigens: de belangrijkste specifieke subsidie zijn de salarissen van het gemeentelijk onderwijzend personeel vanuit de Vlaamse begroting.

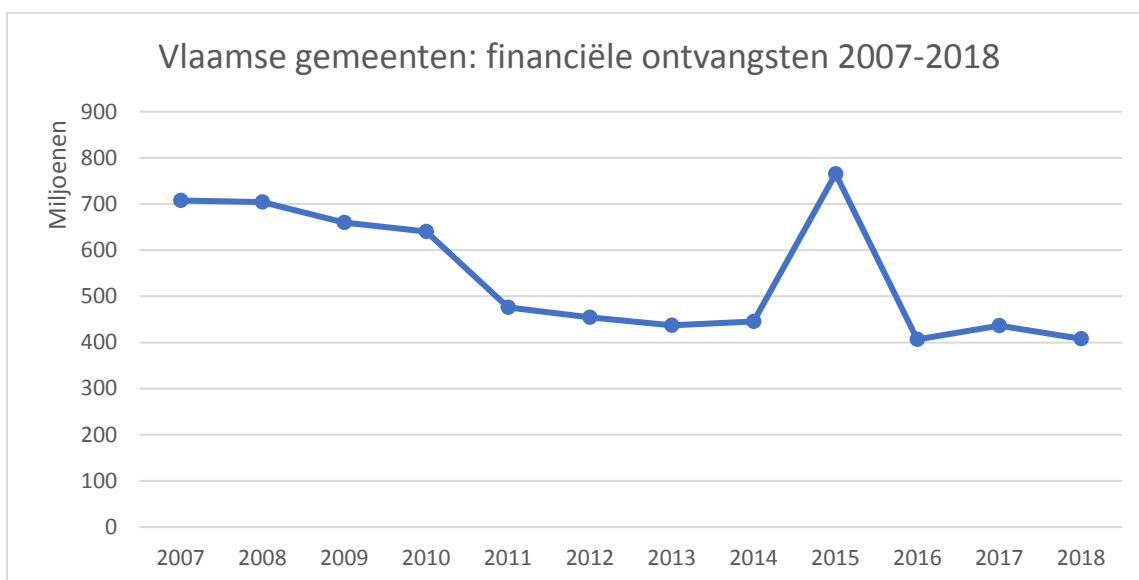
De jaarlijkse stijging met 3,5% van de belangrijkste algemene werkingssubsidie, het Gemeentefonds, is niet zomaar af te leiden uit de cijfers van de gemeentelijke jaarrekeningen. Dat komt enerzijds omdat gemeenten soms andere, aanvullende dotaties op dezelfde rekening boeken, anderzijds ook omdat de Vlaamse overheid een deel van de Gemeentefonds-dotatie rechtstreeks aan het OCMW stort²⁹.

De onderstaande tabel toont het stijgende belang van de algemene werkingssubsidies. Het is de financiële veruitwendiging van de beleids optie van de Vlaamse Regering om de lokale besturen meer beleidsvrijheid te geven:

²⁹ De gemeenteraad en de OCMW-raad kunnen jaarlijks, in onderling overleg, beslissen over de verdeling van het gemeentelijk aandeel in het Gemeentefonds (welk deel bij de gemeente terecht komt en welk deel bij het OCMW). Bij gebrek aan beslissing van beide raden wordt de eerder vastgestelde verdeelsleutel of de automatische verdeelsleutel van 8% toegepast.

<i>Algemene werkingsdotaties naar soort</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Gemeentefonds - hoofddotatie	2 246 693	2 324 545	2 404 861	2 496 291	2 583 662
Aanvullende dotatie Eliacompensatie	83 000	83 000	83 000	83 000	83 000
Aanvullende dotatie sectorale subsidies			130 391	130 391	131 010
Aanvullende dotatie centrumsteden				146 378	151 502
compensatie overdracht provinciale instellingen					23 820
Regularisatie vroegere contingentgesco's			332 598	332 598	332 598
Totaal algemene financiering	2 329 693	2 407 545	2 950 850	3 188 658	3 305 592
Jaarlijkse evolutie		3,3%	22,6%	8,1%	3,7%

II.3.3 Exploitatie-ontvangsten: financiële ontvangsten in dalende lijn



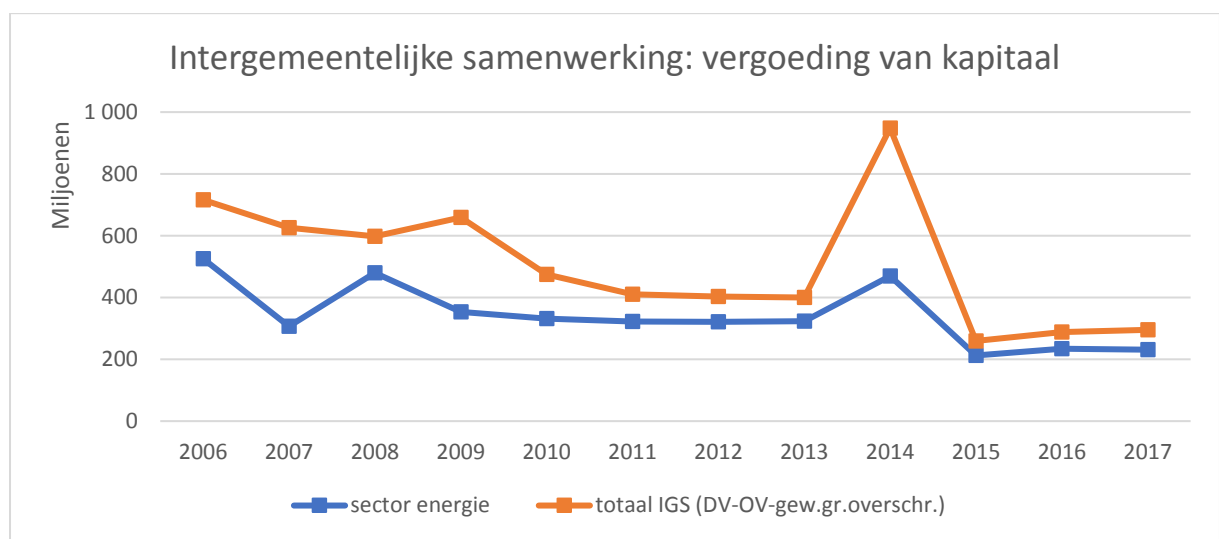
Naast de 'operationele ontvangsten', die veruit de belangrijkste ontvangstengroep uitmaken binnen de exploitatie-ontvangsten, is er nog de groep 'financiële ontvangsten'. Dat zijn voornamelijk opbrengsten uit financiële vaste activa, met name dividenden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en soortgelijke organisaties. Die ontvangsten waren in 2018 goed voor 408,3 miljoen euro of 3,8 % van de exploitatie-ontvangsten of 3,2 % van de totale ontvangsten.

Bij de financiële ontvangsten stellen we een continue, sterk dalende tendens vast. Waar die ontvangsten in het begin van de beschouwde periode nog meer dan 700 miljoen euro bedroegen, zijn ze de jongste jaren teruggevallen tot iets meer dan 400 miljoen euro. De redenen zijn meervoudig:

- Op 7 december 2011 besliste een buitengewone Algemene Vergadering om de Gemeentelijke Holding (GH) te vereffenen (een proces dat vandaag nog niet volledig is afgerond). De GH was de juridische voortzetting van het Gemeentekrediet NV dat in 1996 is overgedragen aan

Dexia. Daardoor verkreeg de Gemeentelijke Holding Dexia-aandelen. De GH kwam in zeer zwaar weer terecht door de financiële crisis van 2008 (en de daaraan gekoppelde val van Dexia). De dividendenstroom naar de Vlaamse gemeenten (tot 2007 goed voor 20 tot 40 miljoen euro) verdween abrupt vanaf 2008 (een bescheiden dividend van 2009, uitbetaald in 2010, uitgezonderd).

- Belangrijker nog zijn de gedaalde dividenden vanuit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en vooral vanuit de 'distributienetbeheerders' in de energiesector. In die sector daalde de vergoeding voor het kapitaal van ruim 300 miljoen euro per jaar tot 2013 tot ruim 200 miljoen euro per jaar vanaf 2015. Als we alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in ogenschouw nemen (de dienstverlenende en de opdracht-houdende IGS), daalt de vergoeding voor het kapitaal³⁰ van ongeveer 600 miljoen euro in de jaren 2007-2009 tot ruim 400 miljoen euro in de jaren 2010-2013 en naar minder dan 300 miljoen euro vanaf 2014.



De éénmalige hoge opbrengst aan financiële ontvangsten in 2015 is het gevolg van de beslissing van de federale regelgever om de vrijstelling van de vennootschapsbelasting die de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden genoten, op te heffen voor de boekjaren afgesloten vanaf juli 2015³¹. Als antwoord op die maatregel keerden de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een belangrijk deel van hun reserves uit aan hun deelgenoten, de gemeenten, voor de wijziging van het fiscaal regime uitwerking kreeg.

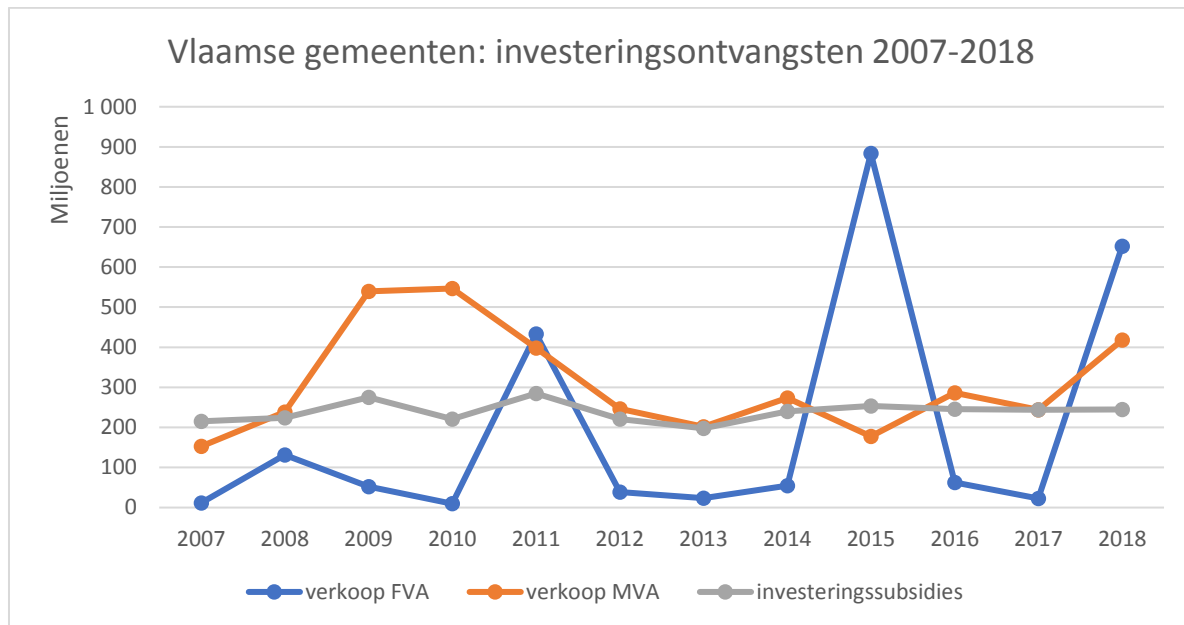
Een ander element is de verkoop in 2014 van de ECS³²-aandelen door de financieringsverenigingen, die ook deel uitmaakte van de "Electrabel-operatie". De verkoop was goed voor een meerwaarde van ruim 100 miljoen euro. De jaarlijkse opbrengsten vielen daarmee wel weg, al hadden die na een bijzonder lucratieve periode van een tiental jaren, de laatste jaren al een forse duik genomen.

³⁰ De begunstigden van deze vergoedingen zijn niet alleen de Vlaamse gemeentebesturen, maar ook de Vlaamse provinciebesturen (pas vanaf 2018 konden de Vlaamse provincies geen deel meer uitmaken van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) en soms ook bepaalde private vennootschappen (Electrabel tot 2014 in de energiesector en sommige bedrijven tot en met 2018 in de afvalsector).

³¹ De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen sindsdien, tenzij ze een ruling kunnen afsluiten met de fiscale administratie, niet langer genieten van de rechtspersonenbelasting.

³² Electrabel Customer Solutions.

II.3.4 Investeringsontvangsten: een grillig verloop



De investeringsontvangsten zijn de ontvangsten die gemeenten halen uit de verkoop van financiële vaste activa (hun belangen in rechtspersonen waarmee ze een duurzame band hebben), de verkoop van materiële vaste activa (de verkoop van vooral terreinen, gebouwen en infrastructuur) en de investeringssubsidies die ze ontvangen van andere overheden (vooral de Vlaamse overheid). Die ontvangsten kenden in de loop van de afgelopen twee lokale bestuursperiodes een grillig verloop.

De ontvangen investeringssubsidies (vooral vanuit de Vlaamse overheid³³) kennen wel een zekere stabiliteit en schommelen rond de 250 miljoen euro. In tegenstelling tot bij de investeringsuitgaven is hier weinig tot geen sprake van een 'legislatuurcyclus'. Het is niet zo dat deze investeringssubsidies groter worden n.a.v. lokale verkiezingen.

De opbrengsten uit de verkoop van FVA zijn bescheiden, maar vertonen (zeer) grote uitschieters als er belangrijke operaties gebeuren. Dat was het geval:

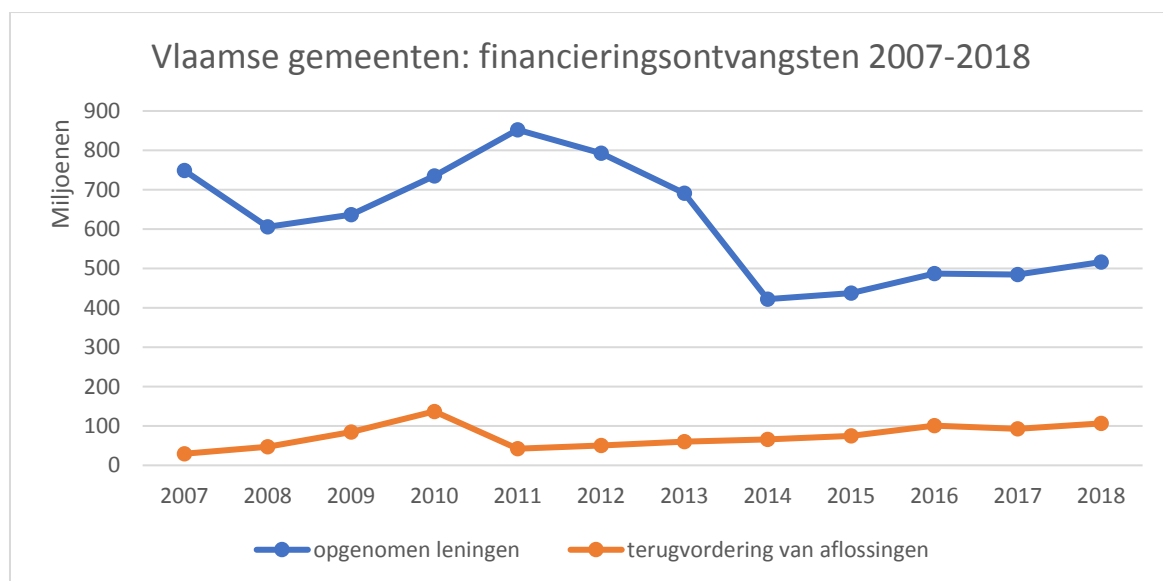
- in 2011, toen de gemeenten voor 400 miljoen opbrengsten realiseerden door de verkoop van participaties in elektriciteit, die werden omgezet in nieuwe aandelen;
- in 2015, toen de gemeenten een belangrijke desinvestering registreerden voor de Electrabel-operatie (zie paragraaf II.2.4);
- vorig jaar, in 2018, door de fusie van het Vlaams Havenbedrijf Gent met de Zeeuwse havens tot North Sea Port en de vervroegde ontbinding van IWVB (zie II.2.4).

³³ Bij de omzetting van de NGB-jaarrekeningen naar de BBC-jaarrekeningen kon de uitsplitsing naar de verlener van de investeringssubsidie niet worden gemaakt.

De opbrengsten uit de verkoop van MVA vertonen een relatief stabiel karakter, maar toch zijn enkele nuanceringen te maken:

- De periode 2009 tot 2011 vormt een grote uitzondering, naar boven toe (tot 400 à 550 miljoen euro). Toen verkochten heel wat gemeenten hun riolinfrastructuur aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, waarin ze meteen een participatie namen (zie ook paragraaf II.2.4).
- Ook vorig jaar, in 2018, was er een opvallende stijging van deze opbrengsten (meer dan 417 miljoen euro). De verklaring daarvoor ligt voor een belangrijk deel in specifieke operaties in de watersector (zie paragraaf II.2.4).

II.3.5 Financieringsontvangsten (= andere ontvangsten)



De ‘financieringsontvangsten’ van de gemeenten bestaan enerzijds uit leningen die de gemeenten hebben opgenomen bij (vooral) financiële instellingen en anderzijds uit terugbetalingen van leningen die de gemeenten eerder hebben verstrekt aan andere entiteiten, zoals een OCMW of een AGB.

Het is opmerkelijk dat de gemeentebesturen, hoewel ze gedurende de bestuursperiode 2013-2018 niet minder hebben geïnvesteerd dan in de bestuursperiode 2007-2012, in de afgelopen bestuursperiode veel minder leningen hebben opgenomen. En dat terwijl de gemeenten konden lenen aan zeer voordelige voorwaarden.

De verklaringen hiervoor zijn divers. De gemeentebesturen hebben belangrijke reserves en de laatste jaren belangrijke overschotten op de exploitatie (een hoge AFM). Daardoor kunnen ze investeringen financieren vanuit de beschikbare middelen, wat de BBC-regelgeving overigens stimuleert. De NGB-filosofie (die tot 2014 gold) eiste zowel een evenwicht op de “gewone dienst” als op de “buitengewone dienst”. Leningen werden gekoppeld aan specifieke

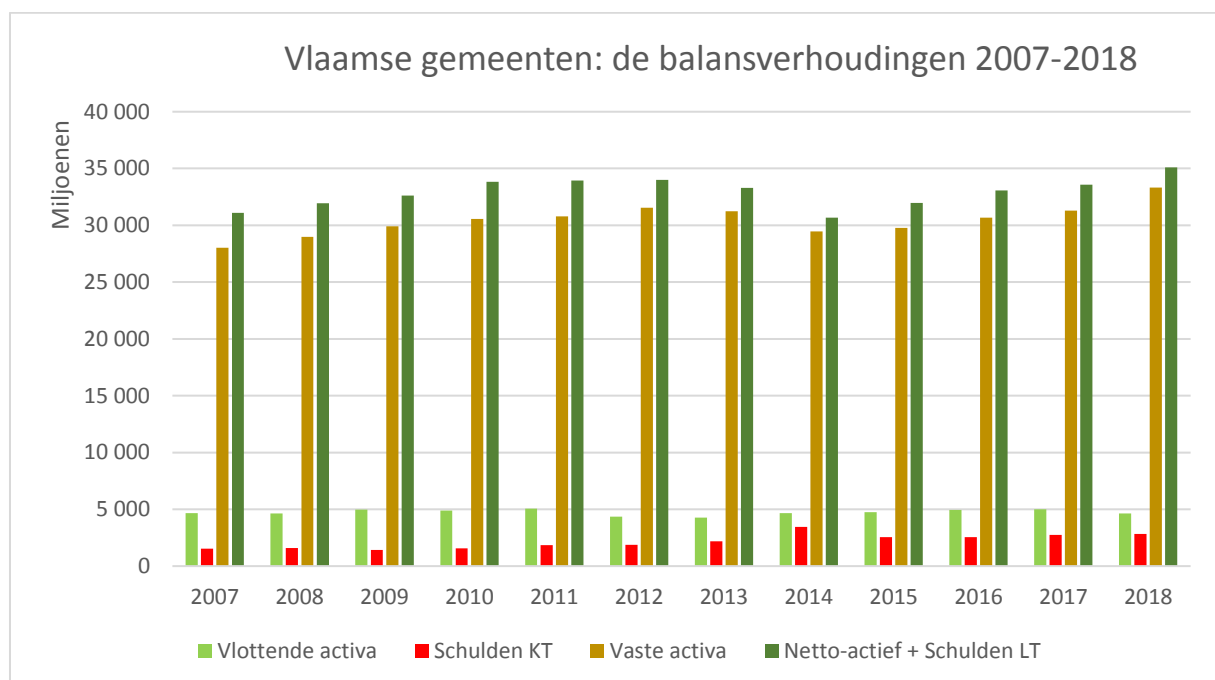
investeringsdossiers. In BBC is dat niet langer noodzakelijk en gaat een gemeente in principe leningen aan in functie van de behoefte aan thesaurie.

II.4 Elementen uit de algemene boekhouding: balans, schulden en kasmiddelen

De BBC-boekhouding bevat een budgettair en een algemeen (economisch) luik. Binnen dat laatste deel registreert de gemeente de kosten en opbrengsten. De jaarrekening als resultaat van de algemene boekhouding bestaat uit een 'balans' en een 'staat van kosten en opbrengsten'.

De balansen van de lokale besturen van de afgelopen jaren zijn, in samenvattende tabellen, terug te vinden op de website van ABB. Bij de interpretatie van de evoluties moet rekening gehouden worden met het feit dat de cijfers van voor 2014 NGB-cijfers zijn die ABB heeft omgezet naar de BBC-indeling. Deze nota bevat geen uitgebreide analyse van die balansen maar staat enkel stil bij de balansverhoudingen, de schulden en de kasmiddelen van de gemeenten.

De balansverhoudingen bij de gemeentelijke balansen zijn gezond te noemen:

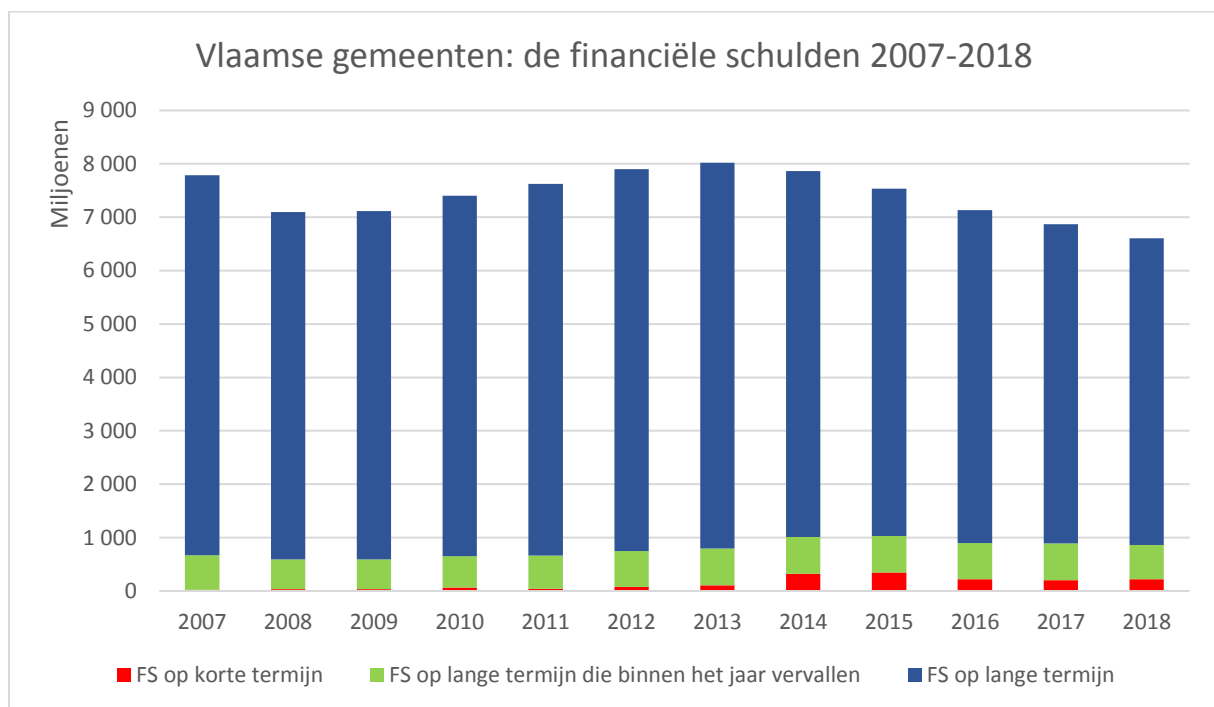


- De vlottende activa (liquiditeiten en vorderingen op minder dan 1 jaar) bedragen in 2018 1,62 keer de schulden op korte termijn. Globaal gezien moeten de gemeenten zich niet op korte termijn financieren om hun korte termijnverplichtingen te kunnen nakomen. Niettemin is dat, op 2014 na, de laagste verhouding sinds 2007. Dat is vooral het gevolg van de toename van korte termijnfinancieringen in 2013 en 2014, maar ook van de beperkte daling van de vlottende activa.
- Het vast actief is in 2018 voor 85% gefinancierd door eigen middelen en investeringsubsidies (= netto-actief). Die verhouding bleef, op de jaren 2013-2015 na, steeds

rond de 85% schommelen. Dergelijk hoge verhouding wijst op een duurzame financiering van de bezittingen van de gemeenten.

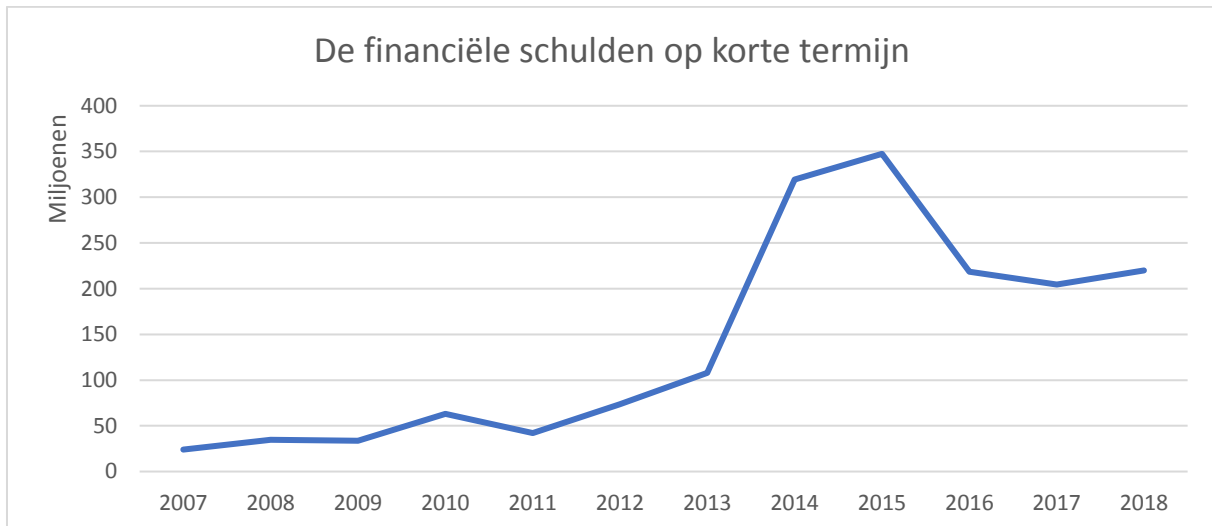
- De schulden op lange termijn bedragen in 2018 maar 21% meer van de vaste activa, terwijl dat in 2007 nog ruim 25% was.

De financiële schulden van de gemeenten kennen een dalende lijn. Terwijl de totale financiële schulden in 2007 nog 7,8 miljard euro bedroegen, zijn ze in 2018 gedaald tot 6,6 miljard euro. In de tussenliggende periode vertonen de cijfers wel een opmerkelijke evolutie:

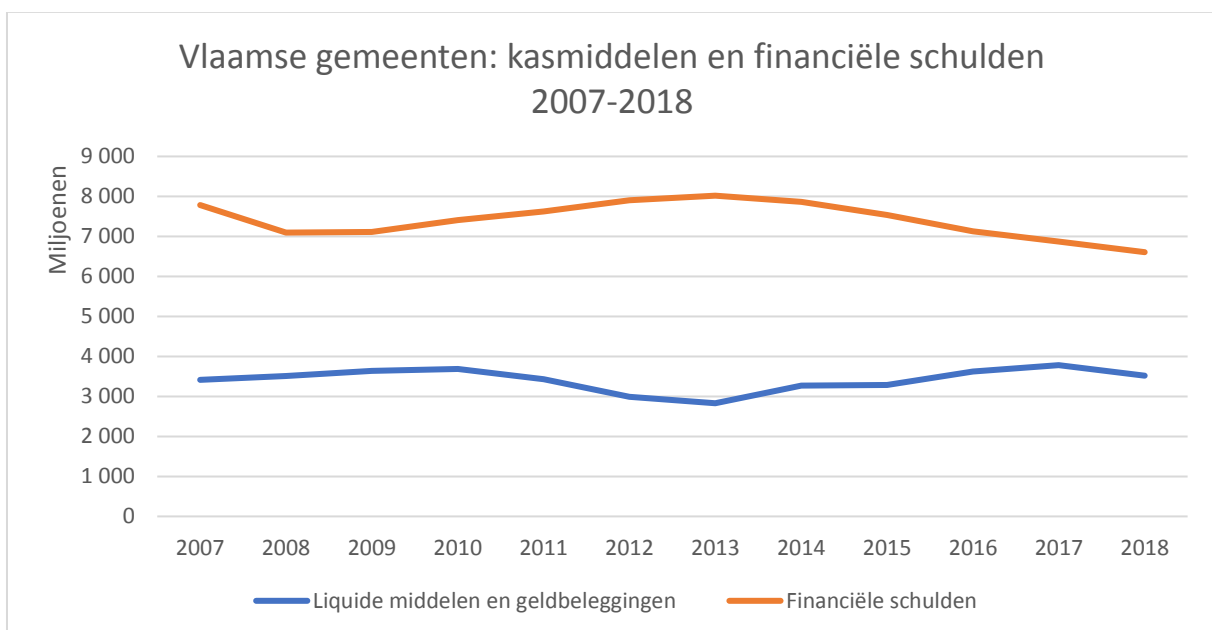


- De daling van de schulden in 2008 is te danken aan het 'Lokaal Fiscaal Pact': de Vlaamse overheid nam voor 612 miljoen euro financiële schulden over van de gemeenten, die in ruil daarvoor de lokale belastingen in 2009 niet verhoogden en de forfaitaire huisvuilbelastingen en de belastingen op kantoorruimten en tewerkgesteld personeel afschaften.
- Na de algemene invoering van de BBC in 2014 dalen de financiële schulden jaar na jaar. In 2018 lagen ze zo'n 1,4 miljard euro lager dan vóór de algemene toepassing van de BBC, wat een daling is van 17,5% op 5 jaar. De invoering van een nieuwe evenwichtsnorm, de autofinancieringsmarge, speelt daar een belangrijke rol in omdat de gemeenten de periodieke leningslasten moeten meetellen als uitgave voor de berekening van de AFM.

- Een markante evolutie is die van de financiële schulden op korte termijn. Het verschil tussen de rente op korte termijn en die op lange termijn inspireerde een aantal besturen om zich hoofdzakelijk op korte termijn te financieren. Vooral in 2014 en 2015 nam de uitgifte van thesauriebewijzen een hoge vlucht. Behalve dat rentevoordeel, leverde die financiering voor de besturen die daarvoor geen schulduitgaven in hun aangepast meerjarenplan opnamen, ook een voordeel op bij de berekening van de AFM. Toen de rentevoeten op langere termijn zeer laag werden en duidelijk werd dat alle schulden moesten worden gebudgetteerd, hebben enkele besturen vanaf 2016 opnieuw gekozen voor langetermijnfinanciering.



De onderstaande grafiek over de kasmiddelen ten slotte, toont aan dat de kaspositie van de gemeenten in 2018 min of meer gelijk is aan die van 2007. In de tussenliggende periode heeft ze een dip gekend in 2012 en 2013, terwijl de financiële schulden op dat moment een hoogtepunt bereikten. Daarna is de kaspositie opnieuw verbeterd en namen de financiële schulden af. Daardoor is er afwisselend een divergentie en een convergentie tussen beiden stromen.



- Het is merkwaardig dat de gemeenten op bepaalde momenten nog veel liquide middelen aanhouden en daar nauwelijks opbrengsten uit halen, terwijl ze financiële schulden aangaan waar ze veel hogere interesten op betalen. Zo brachten de kasmiddelen in 2018 bijna 8,4 miljoen euro op, wat een rendement betekent van 0,23% op jaarbasis. Aan de andere kant betaalden de gemeenten 188,3 miljoen euro aan interesten op hun financiële schulden. Ondanks de bijzonder lage rentevoeten komt dat neer op een gemiddelde rentevoet van ongeveer 2,8%.
- Daar waar de kasmiddelen van de gemeenten in 2007 zo'n 43% van hun financiële schulden bedroegen, is die verhouding in 2018 toegenomen tot 53%. Dat is vooral het gevolg van de daling van de financiële schulden.

III. ANDERE LOKALE BESTUREN 2014 – 2018

III.1 OCMW's

III.1.1 Integratie en verzelfstandiging

Tot en met 2018 vormden de OCMW's (openbare centra voor maatschappelijk welzijn) autonome entiteiten: juridisch, politiek, bestuurlijk en boekhoudkundig. Met de inwerkingtreding van het decreet over het lokaal bestuur vanaf 2019 zijn beide besturen, hoewel ze juridisch aparte entiteiten blijven, verregaand geïntegreerd. De Vlaamse overheid wil daarmee een beter en meer afgestemd lokaal (sociaal) beleid mogelijk maken. Op beleidsmatig en financieel vlak vormen de gemeenten en hun OCMW's vanaf 2020 samen één rapporteringsentiteit, binnen het kader van de vernieuwde BBC 2020.

In sommige gemeentebesturen had die integratiebeweging een 'verzelfstandigingsreactie' tot gevolg. Verschillende lokale besturen opteerden ervoor om, in het vooruitzicht van de integratie, grote delen van de OCMW-activiteiten onder te brengen in een verzelfstandigde OCMW-vereniging. In 2017 en 2018 zijn 15 publiekrechtelijke en 4 privaatrechtelijke (vzw) OCMW-verenigingen opgericht.

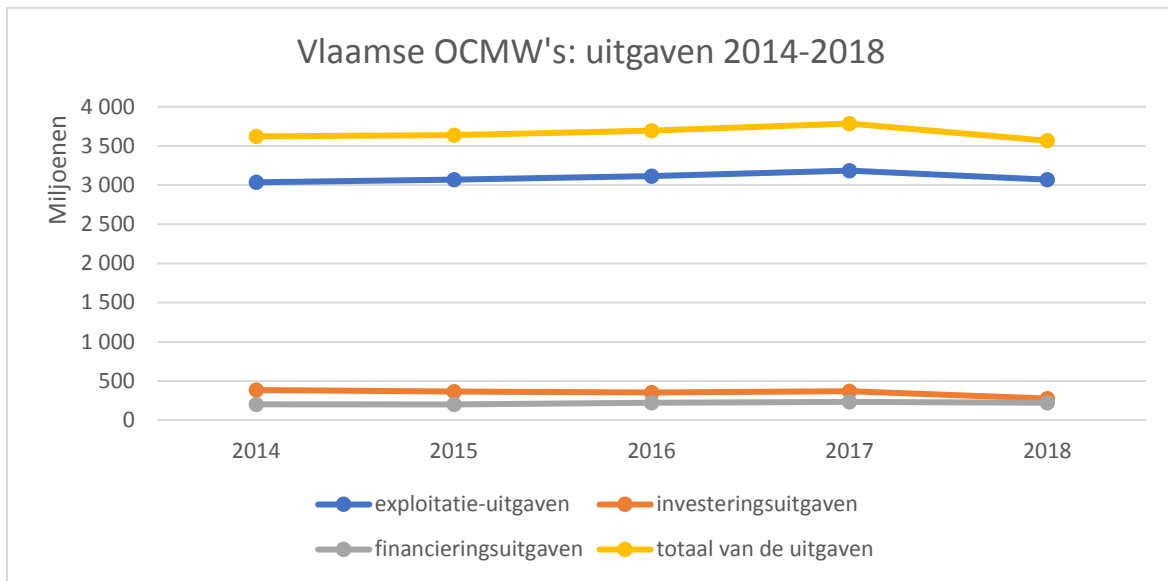
	2014	2015	2016	2017	2018
Welzijnsverenigingen (publiekrechtelijk – Hoofdstuk II)	35	37	42	52	57
Privaatrechtelijke verenigingen van woon- en zorgcentra (hoofdstuk VI)	1	3			7

Aantal 'OCMW-verenigingen' op 31 december van het jaar in kwestie.

Die verzelfstandigingstendens is ook zichtbaar in de cijfers over de personeelsomvang (in VTE) bij de OCMW's en de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
OCMW						
Contractueel	26.057	25.562	24.819	25.075	24.938	24.184
Statutair	11.273	11.082	10.618	10.140	9.807	9.201
Totaal	37.330	36.644	35.437	35.215	34.745	33.385
OCMW-vereniging						
Contractueel	2.545	2.688	3.249	3.417	4.434	7.394
statutair	945	907	853	811	778	1.060
Totaal	3.490	3.595	4.103	4.228	5.213	8.454

III.1.2 Uitgaven



Daarnaast is de verzelfstandigingstendens ook merkbaar in het totale 'budgettaire gewicht' van de OCMW's. De totale uitgaven dalen van 3,785 miljard euro in 2017 naar 3,566 miljard euro in 2018. Daardoor bedraagt het budgettaire gewicht van de Vlaamse OCMW's in 2018 iets meer dan een kwart (27,4%) van het budgettaire gewicht van de Vlaamse gemeenten.

De exploitatie-uitgaven vertonen, net als de andere uitgaven, een grote mate van stabiliteit gedurende de afgelopen 5 jaar. Daarbij moet voor het jaar 2018 telkens rekening worden gehouden met de 'afslanking' van de OCMW's door de verzelfstandigingstendens. Daarom vergelijken we in deze nota meestal de cijfers van 2014 met die van 2017. De volgende elementen trekken de aandacht als we de cijfers meer in detail bekijken (zie tabellen op de [website van ABB](#)):

- De uitgaven in de rubriek 'goederen en diensten' blijven op hetzelfde niveau: ongeveer 460 miljoen euro in de jaren 2014 tot 2017. Dat lijkt te wijzen op een matiging en besparing bij de OCMW-besturen³⁴.
- De personeelsuitgaven zijn ook bij de OCMW's veruit de belangrijkste uitgavenpost. In 2017 bedroegen ze 1,992 miljard euro (62,5 % van de exploitatie-uitgaven of 52,6 % van de totale uitgaven). De toename tegenover 2014, toen de OCMW's voor hun personeel 1,955 miljard euro betaalden, is daarmee relatief beperkt. Net als bij de gemeentebesturen dalen ook bij de OCMW's de uitgaven voor het vastbenoemd personeel (van 807 miljoen euro in 2015 naar 777 miljoen euro in 2017) en nemen hun uitgaven voor het contractueel personeel toe (van 1,064 miljard euro in 2015 naar 1,111 miljard euro in 2017). Deze cijfers sporen met het aantal VTE die werken in de Vlaamse OCMW's (zie punt III.1.1).

³⁴ In die periode is dezelfde tendens merkbaar bij de gemeentebesturen.

- Wanneer de eigen werking van de OCMW's (de rubrieken 'goederen en diensten' en 'personeel') een zeer matige groei kent, dan is dat niet het geval bij de geleverde dienstverlening. Opvallend is de stijging van de rubriek 'specifieke kosten sociale dienst OCMW': van 456 miljoen euro in 2014 over 520 miljoen euro in 2016 tot 581 miljoen in 2018. Hier speelt ongetwijfeld het effect van enkele maatregelen die de federale overheid in 2012 nam, vooral de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen. Die maatregelen hebben een positief effect op de federale begroting vanaf 2015 (minder werkloosheidsuitkeringen), maar leiden tot meer mensen die een beroep moeten doen op de sociale dienst van het OCMW.
- De 'toegestane werkingssubsidies' is een andere uitgavenpost die de laatste jaren een merkbare stijging kent: van 77 miljoen euro in 2016 over 95 miljoen in 2017 naar 116 miljoen euro in 2018. De verklaring daarvoor ligt voor de hand: het stijgende aantal OCMW-verenigingen (zie hoger) die voor een belangrijk deel worden gefinancierd met werkingssubsidies vanuit het OCMW.
- De financiële uitgaven, vooral intresten op leningen, vertonen net als bij de gemeentebesturen de afgelopen jaren een dalende tendens: van 68 miljoen euro in 2014 naar 48 miljoen euro in 2018.

De investeringsuitgaven (investeringen in materiële vaste activa) van de OCMW's vertonen géén legislatuurcyclus zoals bij de gemeentebesturen. De cijfers tonen veeleer een tegenovergesteld beeld: de investeringen waren hoger in 2014 en 2015 (respectievelijk 338 en 319 miljoen euro) dan in 2017 en 2018 (respectievelijk 251 en 212 miljoen euro). De verklaring daarvoor is dubbel:

- Door een wijziging van de VIPA-subsidiëring voor aanvragen vanaf 2015³⁵ hebben een aantal OCMW's nog voor einde 2014 subsidiedossiers ingediend. Daardoor stegen de investeringen in nieuwe woonzorgcentra sneller in 2014 en 2015.
- Daarnaast speelt hier ook de relatie van de OCMW's met de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen (die eveneens BBC toepassen). De onderstaande tabel geeft de investeringen in materiële vaste activa weer van beide entiteiten samen³⁶.

	2014	2015	2016	2017	2018
OCMW	351.675.613	324.132.390	293.439.812	256.034.029	212.680.171
OCMW-vereniging	3.024.962	3.359.676	66.163.820	85.302.473	115.468.369
Totaal	354.700.575	327.492.066	359.603.632	341.356.502	328.148.540

³⁵ Voor de bouw van woonzorgcentra konden besturen, in afwachting van nieuwe regelgeving, tot eind 2014 aanvragen voor investeringsubsidies indienen bij VIPA. De nieuwe wijze van subsidiëring (het infrastructuurforfait) werd pas mogelijk door het decreet van 20 januari 2017 houdende wijziging van het Woonzorgdecreet en door het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017. Daardoor konden voorzieningen een infrastructuurforfait aanvragen voor nieuwe investeringen in woonzorgcentra, maar ook voor de investeringen in woonzorgcentra die in gebruik genomen werden tussen 1 januari 2016 en 31 december 2017. Hoewel het infrastructuurforfait (5 euro per resident per ligdag) tussenkomt in de kosten van de infrastructuur, is het geen investeringssubsidie meer, maar wordt het als een opbrengst in de exploitatie geboekt.

³⁶ De bedragen van de investeringen in MVA bij de OCMW-verenigingen bevatten ook uitgaven voor de overgedragen activa vanuit de OCMW's. In die zin zijn niet alle 'investeringen in MVA van de OCMW-verenigingen' nieuwe investeringen.

Die investeringen vertonen samen een grote mate van stabiliteit, maar zonder legislatuurcyclus. Opvallend is wel de sterke uitschieter in de 'investeringen in financiële vaste activa' in 2017. Ook dat is quasi volledig te wijten aan de deelnemingen van OCMW's in OCMW-verenigingen.

De andere uitgaven (financieringsuitgaven) vertonen een licht stijgende tendens vanaf 2016. Dat is niet zozeer te wijten aan de kapitaalsaflossing van eerder aangegane leningen (die dalen van 181,6 miljoen euro in 2016 tot 144 miljoen euro in 2018), maar aan het stijgend bedrag van de 'toegestane leningen' (van 41 miljoen euro in 2016 naar 75,6 miljoen euro in 2018).

III.1.3 Ontvangsten

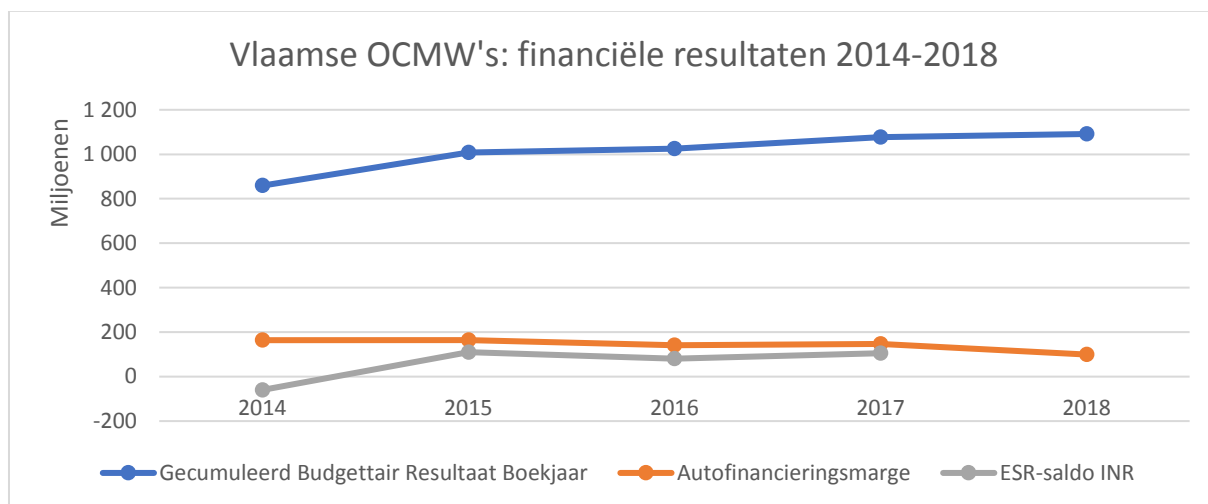
De exploitatie-ontvangsten (3,4 miljard euro in 2017) vormen veruit het grootste deel van de totale ontvangsten van de OCMW's (3,8 miljard euro in 2017). De volgende elementen zijn van belang:

- De werkingsubsidies vormen de voornaamste component van de exploitatie-ontvangsten: bijna 2 miljard euro in 2017 (57,3% van de exploitatie-ontvangsten of 50,8 % van de totale ontvangsten). Het betreft vooral de dotatie van de gemeente én de dotaties vanuit de federale overheid voor individuele steunverlening van de OCMW's aan cliënten.
- De 'ontvangsten uit werking' zijn een andere belangrijke ontvangstengroep: bijna 1,1 miljard euro in 2017.
- Ten slotte recupereren de OCMW's jaarlijks ook meer dan 100 miljoen euro van uitgekeerde individuele steun en boeken ze in de restrubriek 'andere operationele ontvangsten' inkomsten voor meer dan 200 miljoen euro.

De investeringsontvangsten zijn jaarlijks goed voor ruim 200 miljoen euro (230 miljoen euro in 2017). Opvallend is de grote inspanning die de OCMW's leveren om het patrimonium waarover ze beschikken en dat niet dienstig is voor hun eigenlijke werking, te gelde te maken (zie de rubriek 'verkoop van overige materiële activa'). De opbrengst van die rubriek is steeds stijgend: van 50 miljoen euro in 2014 over 75 miljoen euro in 2016 tot 134 miljoen euro in 2017. Dat 'actief patrimoniumbeheer' zorgt voor meer dan de helft van de totale investeringsontvangsten. Daarnaast zijn vooral de 'ontvangen investeringsubsidies' belangrijk. In 2017 bedroegen ze 77 miljoen euro.

De rest van de ontvangsten zijn opgenomen leningen (169,7 miljoen euro in 2017) en terugvorderingen van aflossingen van leningen die de OCMW's hebben toegestaan aan anderen (30,8 miljoen euro in 2017).

III.1.4 Normen



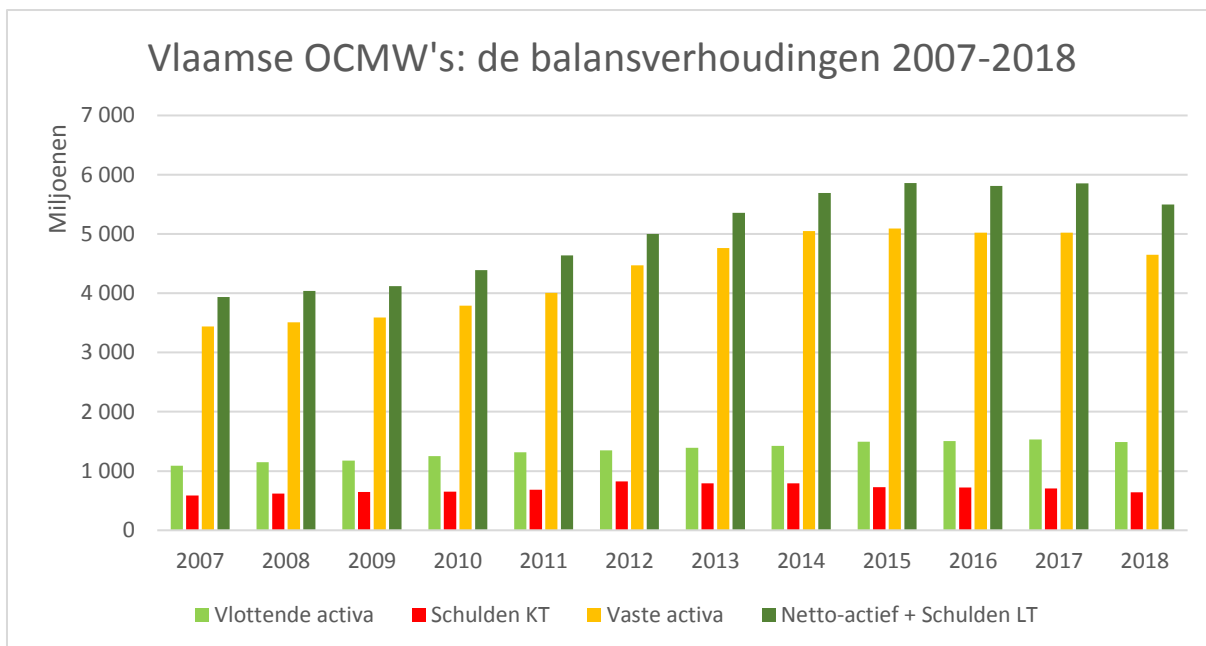
De 308 Vlaamse OCMW's halen als geheel de normen inzake financiële gezondheid: zowel de norm opgelegd door de Vlaamse overheid als het ESR-vorderingensaldo is positief. In 2014 was het ESR-vorderingensaldo nog licht negatief (min 60 miljoen euro). Het ESR-vorderingensaldo voor 2018 heeft het INR nog niet bekend gemaakt op het moment van publicatie van deze nota.

De autofinancieringsmarge daalde in 2018 tot minder dan 100 miljoen euro (99.254.174 euro) of nauwelijks 3 % van de exploitatie-ontvangsten. In 2017 bedroeg die verhouding nog 4,3 % (146 miljoen euro AFM en 3,405 miljard euro exploitatie-ontvangsten).

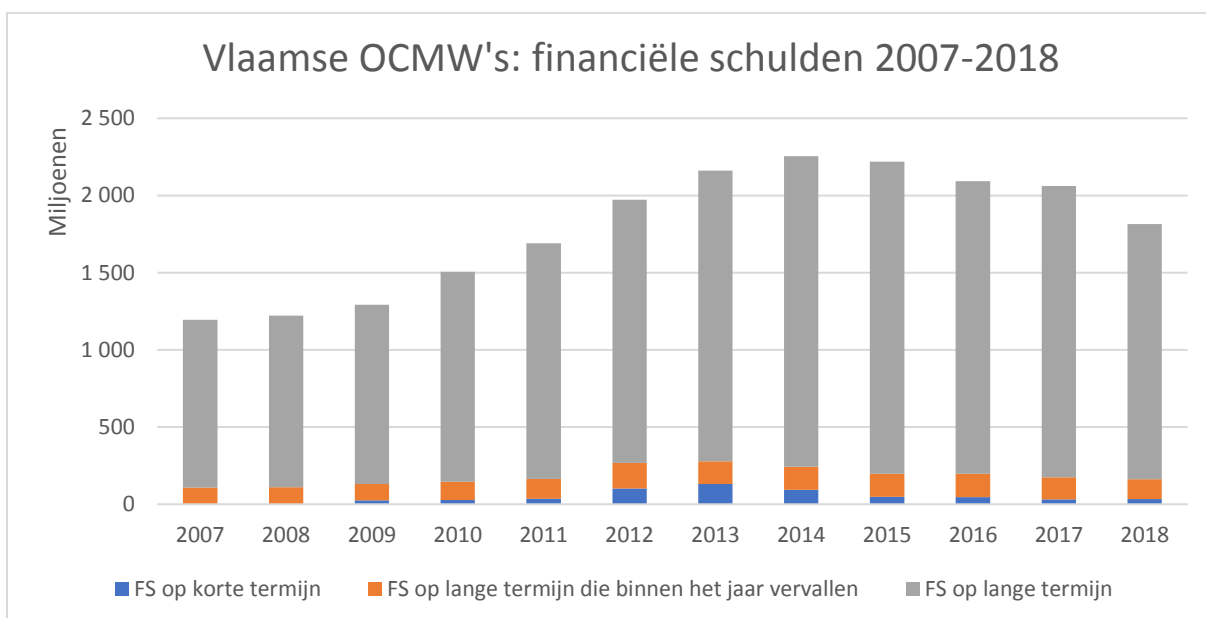
III.1.5 Elementen uit de algemene boekhouding: balans, schulden en kasmiddelen

Hoewel dat minder relevant is voor de OCMW's (de gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat de OCMW's hun verplichtingen kunnen nakomen) stellen we vast dat ook de OCMW's globaal gezien gezonde balansverhoudingen hebben (zie paragraaf II.4):

- De vlottende activa bedragen 2,32 keer de schulden op korte termijn. Sinds de invoering van de BBC is die verhouding stelselmatig toegenomen.
- De vaste activa schommelen constant rond de 75% van de totale activa.
- Het netto-actief is van 2,5 miljard euro in 2007 toegenomen tot 3,3 miljard euro in 2018. Dat betekent dat de vaste activa duurzaam gefinancierd zijn, want eind 2018 bedroeg het netto-actief 71% van de vaste activa.



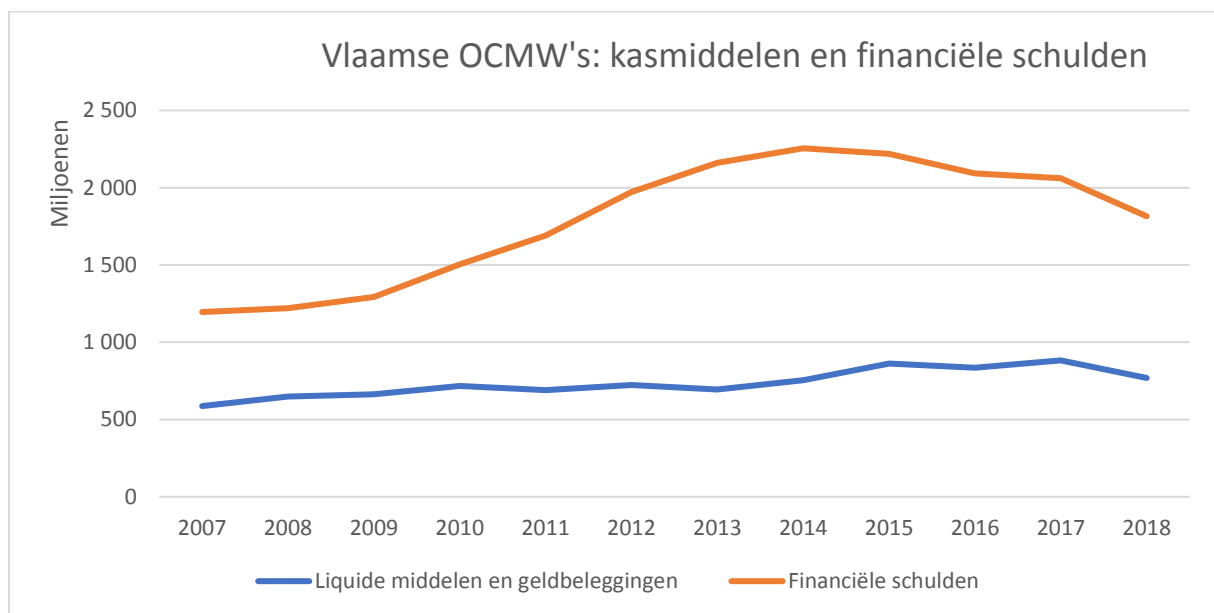
De financiële schulden van de OCMW's vertonen eenzelfde evolutie als die van de gemeenten, weliswaar met een jaar vertraging en zonder de schuldovername door de Vlaamse overheid in 2008. Ze nemen toe tot bijna 2,3 miljard euro in 2014, maar daarna dalen ze. Dat geldt ook voor het beperkte bedrag aan kortetermijnfinanciering.



De toename van de financiële schulden in de jaren 2013 en 2014 is wellicht het gevolg van de grotere investeringen in woonzorgcentra ten gevolge van het veranderende VIPA-subsidiebeleid (zie hoger, paragraaf III.1.2). Net zoals bij de gemeenten heeft de invoering van de BBC, en meer

specifiek de invoering van de AFM als norm, geleid tot een vermindering van de schulden. Ten slotte hebben de OCMW's in 2018, in het kader van de verzelfstandigingen, opmerkelijk veel financiële schulden overgedragen naar de welzijnsverenigingen: bij de OCMW's dalen ze met 245,5 miljoen euro, maar bij de welzijnsverenigingen nemen ze toe met 266 miljoen euro.

De evolutie van het kasbeheer is anders dan bij de gemeenten. Terwijl de financiële schulden sterk toenemen tussen 2010 en 2014, stijgen de kasmiddelen maar beperkt. De trendbreuk die in 2018 bij de gemeenten kan worden vastgesteld, doet zich ook voor bij de OCMW's. Dat wijst erop dat de besturen hun kasmiddelen efficiënter inzetten, ook al blijkt uit de onderstaande grafiek dat er nog marge voor verbetering is.



Ondanks de trend naar een parallele evolutie van de beide stromen in 2018, bedragen de kasmiddelen eind 2018 toch nog 42% van de uitstaande financiële schulden. In 2018 betaalden de OCMW's gemiddeld 2,33% rente op hun leningen.

III.2 Autonome gemeentebedrijven (AGB)

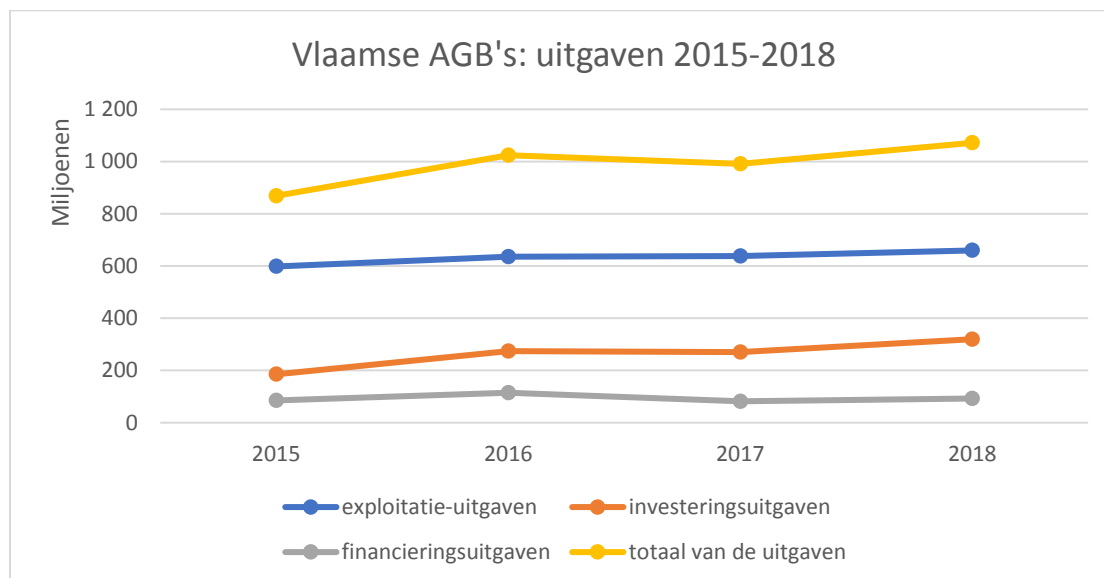
III.2.1 Opmerking over de beschikbare informatie

Meerdere Vlaamse gemeenten hebben een deel van hun activiteiten (vooral investeringsactiviteiten en 'patrimoniumbeheer') verzelfstandigd in publiekrechtelijke autonome gemeentebedrijven (AGB's). Dat gebeurde om tal van redenen, maar vaak uit fiscale overwegingen. AGB's zijn in principe BTW-plichtig en kunnen de betaalde BTW (voor investeringswerken) recupereren.

Vlaanderen telt vandaag iets meer dan 160 AGB's. Als groep vertegenwoordigen ze ongeveer 1 miljard euro aan ontvangsten en uitgaven, of ongeveer 7% van de 'omzet' van de gemeentebesturen.

Ook de AGB's moesten vanaf 2014 het BBC-instrumentarium toepassen. Voordien voerden ze alleen een vennootschapsboekhouding. In realiteit kregen enkele tientallen AGB's in 2014 uitstel voor de toepassing van BBC. Dat was in mindere mate ook nog het geval in 2015. Voor het jaar 2014 bevat de BBC-databank 131 jaarrekeningen van AGB's. Voor 2015, 2016, 2017 en 2018 bevat de database respectievelijk 158, 165, 163 en 161³⁷ jaarrekeningen. Daardoor zijn de cijfers over de totaliteit van de AGB's pas relevant vanaf het jaar 2015.

III.2.2 Uitgaven



Veel AGB's zijn opgericht om welbepaalde investeringen te verrichten. De investeringsuitgaven, en meer specifiek de investeringen in materiële vaste activa, vormen dan ook een kwart van de uitgaven: 179 miljoen euro in 2015 (20,6% van de totale uitgaven), 238 miljoen euro in 2016 (23,3

³⁷ 22 van de 161 jaarrekeningen voor 2018 zijn, op het ogenblik dat we deze nota opmaakten, voorlopige jaarrekeningen.

% van de totale uitgaven), 258 miljoen euro in 2017 (26,5 % van de totale uitgaven) en 307 miljoen euro in 2018 (28,6% van de totale uitgaven).

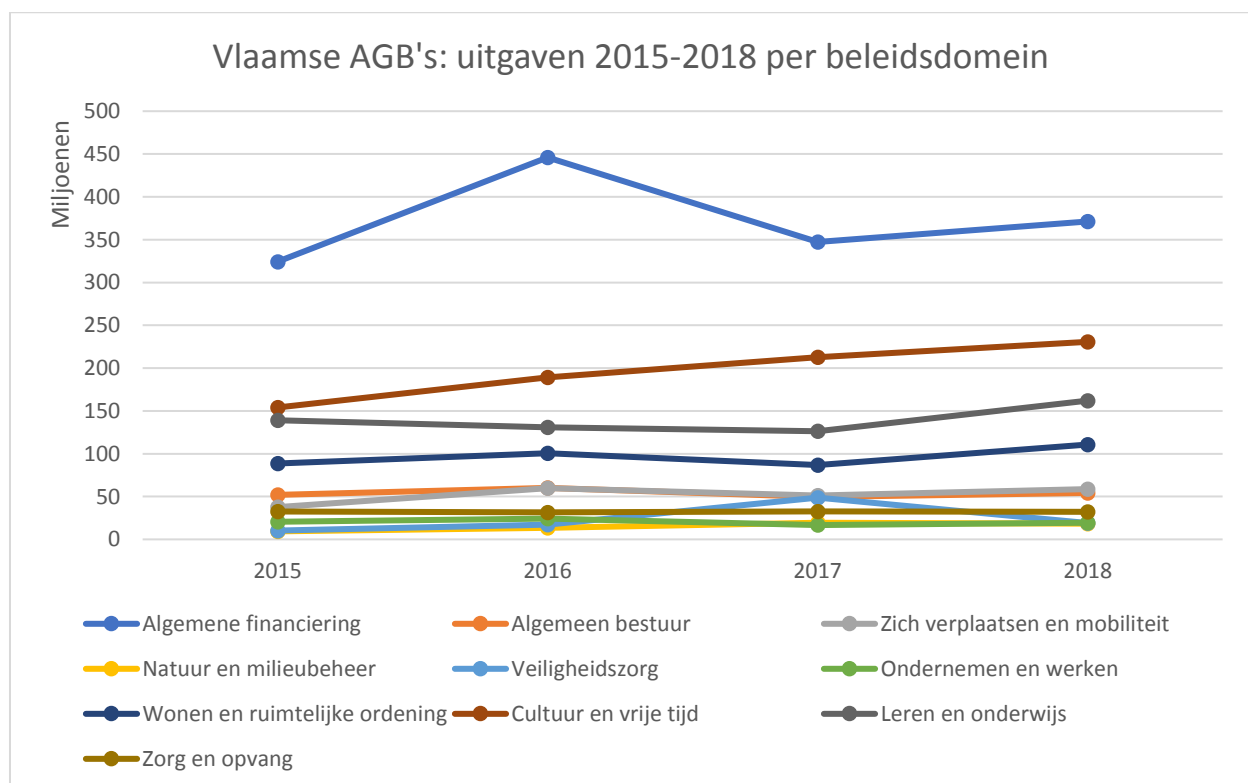
Het lijkt erop dat ook bij de AGB's sprake is van een legislatuurcyclus. In elk geval lagen de investeringsuitgaven op het einde van de vorige lokale bestuursperiode hoger dan in de jaren voordien.

De exploitatie-uitgaven zijn nog omvangrijker: 659 miljoen euro in 2018 (of 61,5 % van de totale uitgaven). Een belangrijk deel van die uitgaven, met name bijna 244 miljoen euro, zijn salarissen voor onderwijzend personeel (vooral het personeel van het AGB Stedelijk Onderwijs in Antwerpen). Die personeelsleden worden betaald met subsidies van de Vlaamse overheid (zie de rubriek 'specifieke werkingsubsidies' bij de exploitatie-ontvangsten).

De personeelskosten voor het niet-onderwijzend personeel bedragen ongeveer 100 miljoen euro, waarvan bijna 80% voor het contractueel personeel en iets meer dan 20% voor het vastbenoemd personeel. De uitgaven voor goederen en diensten lagen in 2017 (259 miljoen euro) lager dan in 2016 (275 miljoen euro), maar stegen in 2018 opnieuw tot 278 miljoen euro.

De andere uitgaven (vooral schuldaflossingen) bedroegen in 2018 iets meer dan 92 miljoen euro.

Om een nuttige functionele analyse van de uitgaven van de AGB's te kunnen maken, is een groter historisch perspectief nodig. De data van de afgelopen jaren tonen wel aan dat de AGB's vooral actief zijn in de beleidsdomeinen 'cultuur en vrije tijd', 'leren en onderwijs' en 'wonen en ruimtelijke ordening'.



III.2.3 Ontvangsten

De ontvangsten bestaan voor meer dan 40 % uit subsidies van de moedergemeente of van andere overheden. In 2018 bedroegen die 401 miljoen euro werkingssubsidies (of 37% van de totale ontvangsten) en 63 miljoen euro investeringssubsidies (of 5,8% van de totale ontvangsten).

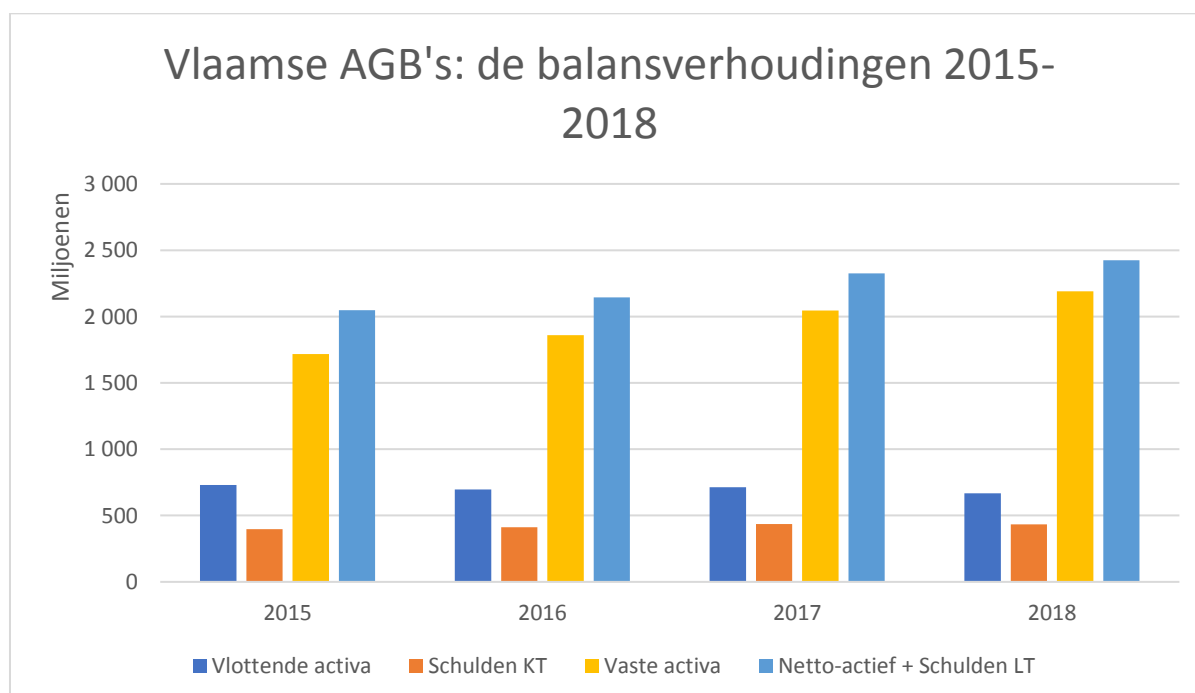
Ook de 'ontvangsten uit werking' (aangerekende prijzen voor prestaties en diensten) zijn met 333 miljoen euro in 2018 (of 30,8% van de totale ontvangsten) belangrijk. Ten slotte namen de AGB's ook relatief veel leningen op (voor bijna 190 miljoen euro in 2018 of 17,5 % van de totale ontvangsten).

III.2.4 Normen

Hoewel de AFM geen juridisch afdwingbare norm is voor de verzelfstandigde agentschappen, hebben de AGB's als geheel toch elk jaar een (bescheiden) positieve AFM. In 2018 bedroeg de AFM 42,6 miljoen euro.

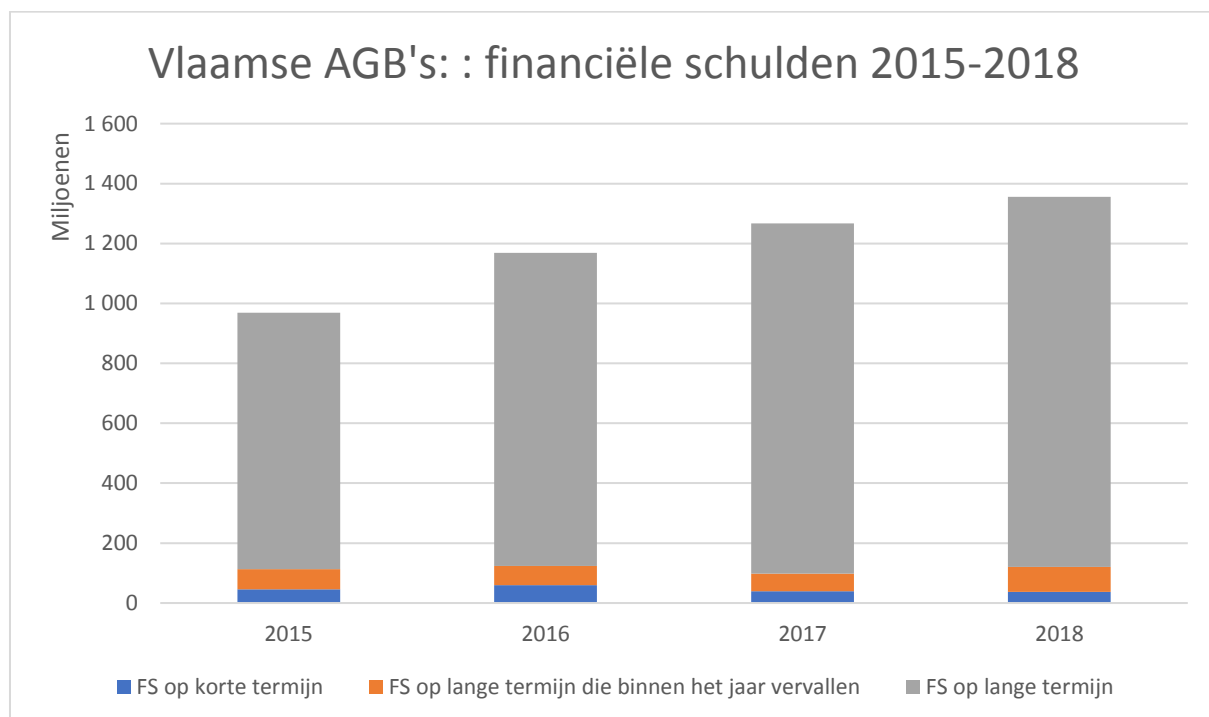
III.2.5 Elementen uit de algemene boekhouding: balans, schulden en kasmiddelen

Net als bij de gemeenten en de OCMW's beperken we ons ook hier tot enkele elementen uit de balansen van de autonome gemeentebedrijven. Uit de balansverhoudingen blijkt dat de AGB's globaal gezien hun verplichtingen op korte en op lange termijn goed kunnen nakomen:



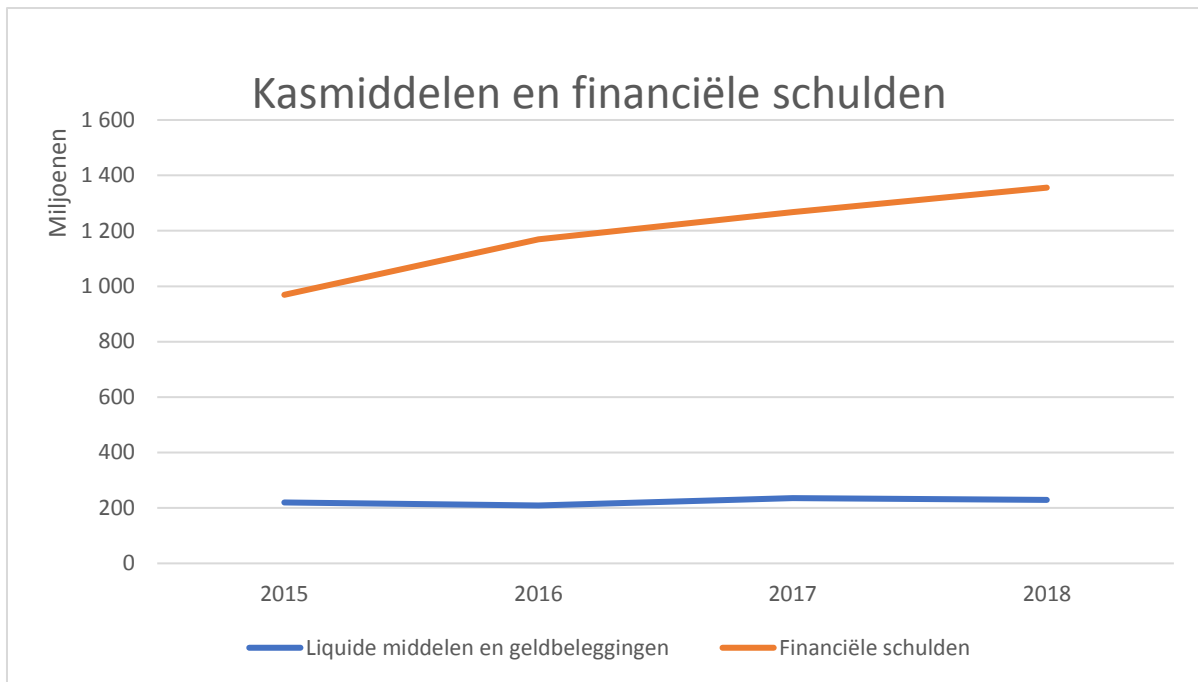
- Hoewel de verhouding gestaag daalt sinds 2015, bedragen de 'vlottende activa' in 2018 nog steeds 1,55 keer de 'schulden op korte termijn'.
- De verhouding van de 'vaste activa' tegenover de 'totale activa' bedraagt in 2018 bijna 77%. Dat toont aan dat de meeste activa duurzaam van aard zijn.
- Bovendien overtreft de boekwaarde van de 'vaste activa' ruimschoots de schulden op lange termijn (1,69 keer).

De financiële schulden van de AGB's zijn in 2018 bijna 387 miljoen euro hoger dan in 2015. Dat is een toename van 40% op 3 jaar tijd. Schulden ten aanzien van de gemeenten vormen daar wellicht een niet onbelangrijk deel van. Gemeenten dragen vaak patrimonium over onder de vorm van een erfpacht en moeten dat als een financiële lease boeken. Hoe belangrijk dat deel van de financiële schulden is, kunnen we niet bepalen, omdat er op balansniveau geen gebruik wordt gemaakt van economischsectorcodes³⁸. AGB's financieren zich in beperkte mate met kortetermijnfinanciering.



Op het vlak van het kasbeheer is een andere trend merkbaar dan bij de gemeenten en OCMW's. Terwijl de financiële schulden toenemen, blijven de kasmiddelen vrij constant. De verhoudingen tussen de beide stromen zijn ook heel anders: de kasmiddelen bedragen over de periode 2015-2018 gemiddeld 19% van de financiële schulden. Ze worden meer aangewend om externe financiering te beperken.

³⁸ Door een aanpassing van de rekeningenstelsels zal dat wel mogelijk zijn vanaf het boekjaar 2020.

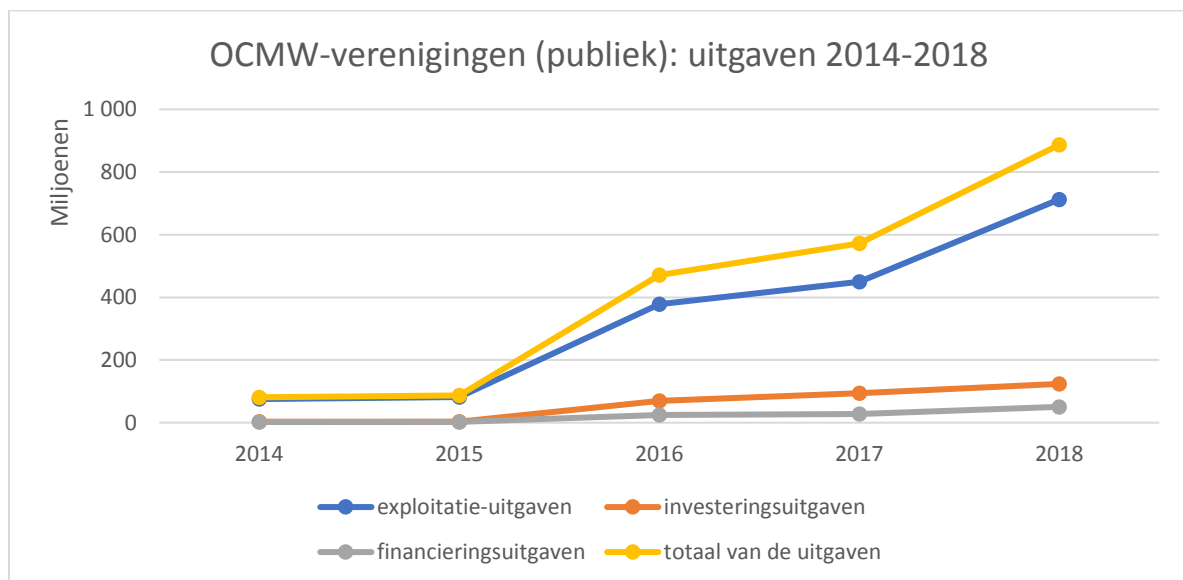


Een andere opmerkelijke vaststelling is dat de AGB's zich veel goedkoper financieren dan de gemeenten en de OCMW's: in 2018 betaalden ze gemiddeld 0,99% intresten op hun leningen. Dat is op zich niet verwonderlijk: in sommigen gevallen dragen de gemeenten patrimonium over onder de vorm van erfpachtovereenkomsten waarin een heel lage of geen rentevergoeding is verwerkt.

III.3 Welzijnsverenigingen

We wezen al eerder (zie III.1.1) op het feit dat in de voorbije 2 jaar (2017 en 2018) 19 OCMW-verenigingen zijn opgericht: 4 privaatrechtelijke verenigingen voor woon- en zorgcentra en 15 publiekrechtelijke welzijnsverenigingen. Die laatste groep moet BBC hanteren als beleids-instrumentarium, zodat de BBC-databank ook de gegevens van hun jaarrekeningen bevat. De database bevat het volgende aantal jaarrekeningen: 24 in 2014, 29 in 2015, 34 in 2016, 37 in 2017 en 50 in 2018 (waarvan 3 voorlopige jaarrekeningen).

De groei van het aantal OCMW-verenigingen vertaalt zich ook in de groei van de totale ontvangsten en uitgaven. In enkele jaren tijd is het budgettair belang van de sector van de OCMW-verenigingen vertienvoudigd: van 87 miljoen euro totale uitgaven in 2015 naar 886 miljoen euro in 2018.



De uitgaven zijn vooral operationele uitgaven voor personeel (475 miljoen euro in 2018) en 'goederen en diensten' (222 miljoen euro). De investeringsuitgaven klokten in 2018 af op iets meer dan 123 miljoen euro.

De ontvangsten halen de OCMW-verenigingen vooral uit hun eigen werking (471 miljoen euro in 2018 of precies de helft van de totale ontvangsten, 934 miljoen euro) en uit subsidies (286 miljoen euro werkingsubsidies en 42 miljoen euro investeringsubsidies, samen 328.406.646 euro of 35 % van de totale uitgaven). In 2018 namen ze ook voor meer dan 104 miljoen euro leningen op.

Als groep halen de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen een bescheiden positieve AFM van bijna 36 miljoen euro in 2018.

III.4 Provincies

III.4.1 Interne staatshervorming

De Vlaamse Interne Staatshervorming wil het Vlaams bestuurskundig landschap efficiënter en transparanter organiseren door maximaal 2 beleidsniveaus verantwoordelijk te maken voor een bepaald beleidsdomein. Daardoor is het niet langer mogelijk dat 3 beleidsniveaus (het lokale, het provinciale en het Vlaamse beleidsniveau) actief zijn op hetzelfde inhoudelijke beleidsterrein. Dat leidde ertoe dat de provincies, in twee fases, hun bevoegdheden en hun vrije initiatiefrecht voor de zogenaamde persoonsgebonden bevoegdheden³⁹ verloren:

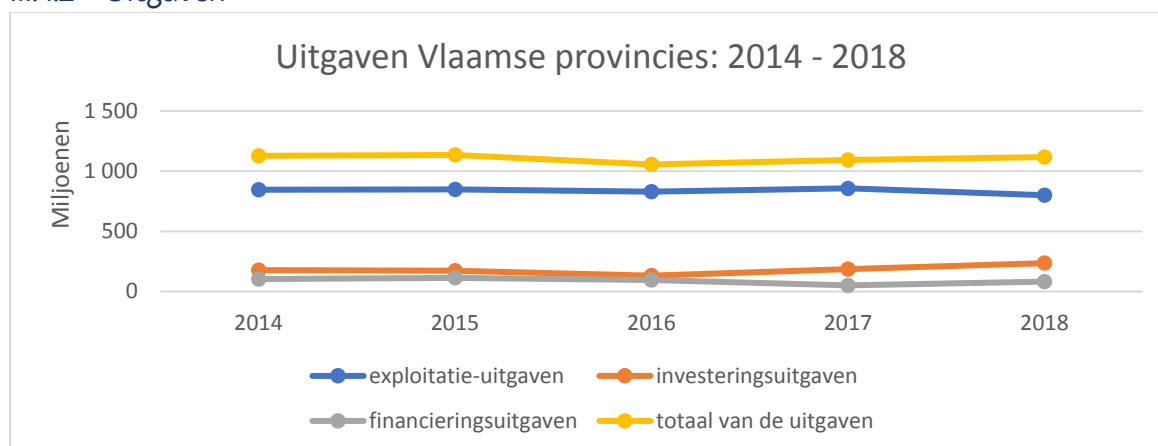
- Vanaf 2014 waren de provincies nog slechts bevoegd voor beleid in de persoonsgebonden materies voor zover daarvoor een expliciete decretale grondslag bestond (ze beschikten dus niet langer over een 'open taakstelling' in de persoonsgebonden materies).
- Vanaf 2018 zijn de provincies helemaal niet meer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

Die afslanking van het provinciale bestuursniveau is af te lezen in de cijfers. Wat de personeelsaantallen betreft (VTE) is het provinciale bestuursniveau teruggebracht van bijna 5.000 personeelsleden in 2013 naar bijna 4.000 personeelsleden in 2018: een vermindering van 20%.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contractueel	2.255	2.355	2.058	1.978	2.087	2.187	2.071
Statutair	2.648	2.577	2.484	2.374	2.237	2.104	1.877
Totaal	4.903	4.933	4.543	4.352	4.323	4.291	3.948

De BBC-cijfers zijn pas beschikbaar vanaf 2014. De eerste afslankingsfase (de overgang van 2013 en 2014) is daarom niet merkbaar in de onderstaande cijfers. De tweede afslankingsfase wel.

III.4.2 Uitgaven

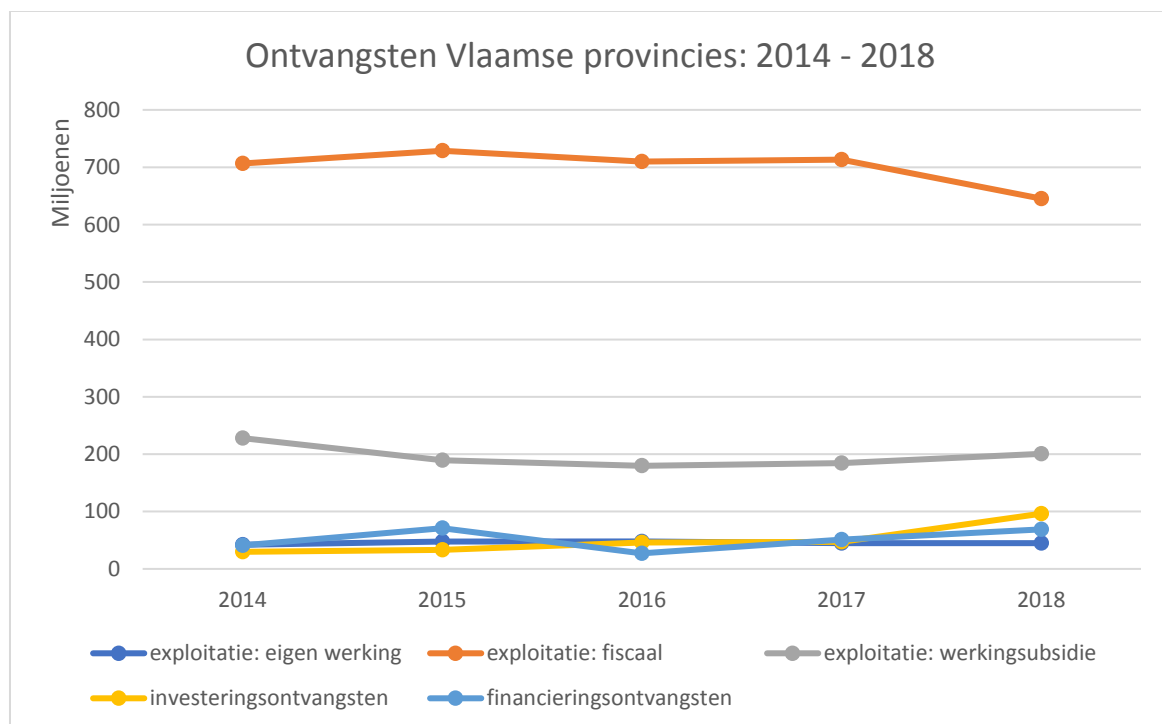


³⁹ 'Persoonsgebonden bevoegdheden' zijn de bevoegdheden die zijn opgesomd in artikel 4 en 5 van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen (BWHI) van augustus 1980.

Ondanks de 'afslankingsoperatie', die in 2018 haar tweede fase kende, stegen de totale uitgaven van de 5 provinciebesturen van 1,093 miljard euro in 2017 naar 1,117 miljard euro in 2018, waarvan 800 miljoen euro exploitatie-uitgaven (in 2017 nog 857 miljoen euro). De uitgaven voor personeel vormen meer dan de helft van de exploitatie-uitgaven: 441 miljoen euro in 2018, waarvan 135 miljoen euro voor het onderwijzend personeel⁴⁰. De andere belangrijke uitgavenposten bij de exploitatie-uitgaven zijn 'verbruikte goederen en diensten' (170 miljoen euro in 2018, nauwelijks 9 miljoen minder dan het jaar voordien) en 'toegestane werkingssubsidies' (170 miljoen euro in 2018, 42 miljoen euro minder dan het jaar voordien).

De investeringsuitgaven zijn voornamelijk 'investerings in materiële vaste activa' en 'toegestane investeringsubsidies'. Ook bij de provinciebesturen lijkt er sprake te zijn van een bescheiden 'legislatuurcyclus': de investeringen in materiële vaste activa waren in 2018 (173 miljoen euro) merkbaar hoger dan de jaren voordien, met een bescheiden 93 miljoen euro in 2015 als dieptepunt.

III.4.3 Ontvangsten



Voor de ontvangsten van de provincies zijn de volgende overwegingen te maken:

- De provincies zijn in belangrijke mate fiscaal autonoom: de fiscale ontvangsten bedroegen 645 miljoen euro in 2018, of 70% van de exploitatie-ontvangsten (917,3 miljoen euro) of bijna 60% van de totale ontvangsten. De fiscale ontvangsten omvatten bijna uitsluitend de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV – 452 miljoen euro) en de 'Algemene provinciebelasting (APB – 192 miljoen euro). Die laatste belasting wordt slechts in

⁴⁰ De uitgaven voor het onderwijzend personeel worden zo goed als helemaal gesubsidieerd door de Vlaamse overheid – zie de rubriek 'specifieke werkingssubsidies' bij de exploitatie-ontvangsten.

4 van de 5 Vlaamse provincies geheven. De provincie Vlaams-Brabant heft geen dergelijke belasting.

- De andere grote ontvangstenpost zijn de ontvangen 'specifieke werkingssubsidies', die in 2018 182 miljoen euro bedroegen. Het grootste deel daarvan zijn subsidies van de Vlaamse overheid om de leerkrachten van het provinciaal onderwijs te betalen (zie exploitatie-uitgaven, onderwijzend personeel).
- Specifiek voor 2018 is de uitzonderlijk hoge opbrengst (70,9 miljoen euro) in de rubriek 'verkoop van financieel vaste activa' bij de investeringsontvangsten. 46,8 miljoen euro is afkomstig van de verkoop van deelnemingen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, 22,5 miljoen euro van de verkoop van 'andere financieel vaste activa'. Dat hangt samen met de decretale verplichting voor de provincies om uiterlijk op 31 december 2018 uit te treden uit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ⁴¹. De provinciebesturen hebben met de betrokken gemeentebesturen onderhandeld over de waarde van de provinciale aandelen.

III.4.4 Normen

De financiële toestand van de Vlaamse provincies is structureel in evenwicht. Zowel het ESR-saldo (11 miljoen euro) als de AFM (103,7 miljoen euro of 10,4% van de exploitatie-ontvangsten) waren positief in 2017. In 2018 bedroeg de AFM 87,3 miljoen euro. Het ESR-vorderingensaldo voor 2018 is nog niet gekend op het moment van publicatie van deze nota.

Het budgettair resultaat van het eigen boekjaar flirt jaar na jaar met een nulsaldo, maar door de reserves waarover de provinciebesturen beschikken, is het 'gecumuleerd budgettair resultaat' elk jaar ruim positief.

⁴¹ Decreet van 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet intergemeentelijke samenwerking en het provinciedecreet.

III.5 Autonome provinciebedrijven (APB)

Het aantal autonome provinciebedrijven is drastisch gestegen na de beslissing van de provincieraad van Antwerpen van 26 september 2013 om 12 autonome provinciebedrijven (APB) op te richten. Voordien waren er lange tijd maar 11 APB's voor de 5 provincies samen. Vandaag is hun aantal gestegen tot 27. Hun budgettair belang is echter relatief gering. De totale jaarlijkse ontvangsten en uitgaven schommelen rond de 160 miljoen euro.

III.6 Andere lokale besturen

III.6.1 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

De Vlaamse overheid (ABB) oefent geen specifiek goedkeuringstoezicht uit op de jaarrekeningen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar slechts een algemeen toezicht. Deze verenigingen bezorgen wel hun jaarrekening aan ABB. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hanteren de vennootschapsboekhouding als financieel instrument en niet de BBC.

Daardoor beschikt ABB over financiële gegevens (balans en resultatenrekening) van deze samenwerkingsverbanden. De scope is beperkt tot wat destijds “de intercommunales” genoemd werd, met name de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen, met inbegrip van de hoofdzakelijk in het Vlaamse Gewest opererende gewestgrensoverschrijdende intercommunales (sinds 2019 weliswaar allemaal geconformeerd aan het decreet over het lokaal bestuur). Voor de projectverenigingen (de lichtste vorm van intergemeentelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid) en de interlokale verenigingen (verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid) zijn geen financiële gegevens beschikbaar bij ABB.

Het aantal dienstverlenende en opdrachthoudende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is over de periode van 2007 tot 2017 relatief stabiel gebleven, met slechts een lichte daling van 98 naar 94. Sindsdien nam hun aantal sterk af: 88 in 2018 en nog slechts 80 op dit moment (2019), het laagste aantal in meer dan dertig jaar. Die daling is onder meer het gevolg van het verdwijnen van de meeste financieringsverenigingen en een consolidatie in de energiesector. Ondanks die afname blijft het intergemeentelijke landschap financieel gezien een belangrijke speler.

De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voeren zoals eerder vermeld geen BBC-boekhouding, maar een vennootschapsboekhouding. Er zijn dus geen budgettaire gegevens in BBC-formaat beschikbaar. In 2017 lag het gezamenlijke balanstotaal op ongeveer 21 miljard euro. Een verdere detaillering van de IGS-balansen is beschikbaar op de website van ABB.

III.6.2 Besturen van de eredienst

De besturen van de eredienst (er zijn op dit ogenblik 1.759 erkende besturen van de eredienst, waarvan 1.649 rooms-katholieke) voeren een kasboekhouding op basis van een besluit van de Vlaamse Regering van 13 oktober 2006. Een overzicht van de ontvangsten en uitgaven van die besturen, op basis van hun jaarrekeningen 2008 tot 2017, is beschikbaar op de website van ABB.

III.6.3 Politie- en hulpverleningszones

ABB beschikt niet over systematische en recente financiële gegevens voor de politie- en de hulpverleningszones in Vlaanderen.



Agentschap Binnenlands Bestuur

Herman Teirlinckgebouw

Havenlaan 88

1000 Brussel

België



**Vlaamse
overheid**

binnenland.vlaanderen.be