



Vlaanderen
is lokaal bestuur



HOE REALISTISCH ZIJN DE (AANGEPASTE) MEERJARENPLANNEN VAN DE VLAAMSE GEMEENTEN?

EEN ONDERZOEK NAAR DE ACCURAAATHEID VAN
DE FINANCIËLE RAMINGEN (2020-2022)

12 januari 2024

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR**

vlaanderen.be/lokaal-bestuur

Inhoud

1	BBC en het belang van accuraat budgetteren.....	5
1.1	De verwachting van een meer accurate budgettering.....	5
1.2	Het belang van accuraat budgetteren.....	6
1.3	Inhoud van deze nota	7
2	De realisatiegraden.....	8
2.1	De uitgaven.....	8
2.2	De ontvangsten.....	10
2.3	De autofinancieringsmarge.....	12
3	De exploitatie.....	13
3.1	De exploitatie-uitgaven.....	13
3.2	De exploitatie-ontvangsten	25
4	De investeringen.....	37
4.1	De investeringsuitgaven.....	37
4.2	De investeringsontvangsten.....	42
5	De financiering.....	47
5.1	De financieringsuitgaven.....	47
5.2	De financieringsontvangsten.....	48
6	Onderbenuttingskredieten	49
7	Conclusies.....	51

1 BBC en het belang van accuraat budgetteren

1.1 De verwachting van een meer accurate budgettering

Een budgettaire planning opmaken voor een periode van 6 jaar is voor de Vlaamse steden en gemeenten geen eenvoudige opdracht¹. Het is inherent aan een planningsproces dat er achteraf een kloof blijkt tussen de geraamde ontvangsten en uitgaven en de effectief ontvangen en uitgegeven bedragen.

De afgelopen jaren hebben duidelijk gemaakt dat onvoorziene gebeurtenissen de budgettaire planning helemaal overhoop kunnen halen. De uitbraak van de coronapandemie en de lockdowns vanaf maart 2020 waren onmogelijk te voorspellen op het ogenblik dat de lokale besturen in het tweede semester van 2019 hun meerjarenplan voor de periode 2020-2025 opmaakten. Ook zullen weinig besturen eind 2021 ingeschat hebben dat de inflatie in de loop van 2022 zo hoog zou oplopen. Beide gebeurtenissen hadden een nochtans aanzienlijke impact op de ontvangsten en de uitgaven van de lokale besturen.

Bij de invoering van BBC² in 2014 leefde de verwachting dat de nieuwe planningsmethodiek en de soepelere regels over kredietbeperkingen zouden leiden tot een verkleining van de kloof tussen de budgettaire planning en de resultaten van de jaarrekeningen van de lokale besturen. De vroegere focus met een budgettering en kredietbeperking per begrotingsartikel werd verlaten. Vanaf 2014 gold voor de exploitatie nog maar een kredietbeperking op het saldo van de geraamde ontvangsten en uitgaven per beleidsdomein. Voor de investeringen lag de beperking van de kredieten op het totaal van de transactiekredieten per beleidsdomein en op het totale verbintiskrediet van een investeringsenveloppe. Elk bestuur besliste zelf over de indeling in beleidsdomeinen en investeringsenveloppes. Binnen die relatief ruime grenzen konden besturen schuiven zonder budgetwijzigingen die door de raad moest worden goedgekeurd.

Uit een voorgaande analyse uit 2016³ bleek dat die verwachting niet helemaal ingelost werd. De jaarrekeningen over de boekjaren 2014 en 2015 vertoonden nog altijd een relatief grote kloof tussen de budgettaire planning en de gegevens van de jaarrekeningen. Een bevraging uit 2016 naar de oorzaken voor de onderbenutting van de investeringskredieten wees op heel diverse verklaringen

¹ In het jaar na de lokale verkiezingen (bijvoorbeeld in 2019 na de verkiezingen van oktober 2018) maken de lokale besturen een origineel meerjarenplan (OMJP) op voor de komende 6 jaar; in dit geval een OMJP voor de periode 2020-2025. Daarin beschrijven ze het beleid dat ze de komende jaren willen voeren en ramen ze de uitgaven en ontvangsten die daaruit zullen volgen. Zodra de gemeenteraad dat beleidsrapport heeft vastgesteld, vormen de ramingen voor het eerste jaar van die 6-jarige periode (2020) meteen de kredieten die het bestuur dat jaar mag besteden. De geraamde ontvangsten en uitgaven in het OMJP 2020-2025 voor de jaren 2021 tot 2025 zijn geen vastgestelde kredieten, maar louter ramingen.

Eind 2020 past elk lokaal bestuur het OMJP 2020-2025 aan en maakt ze een aangepast meerjarenplan 2020-2025 om de beginkredieten voor 2021 vast te stellen (AMJP 2021). Die 'beginkredieten 2021' kunnen en zullen afwijken van de ramingen voor het jaar 2021 in het OMJP 2020-2025. De bedragen voor de jaren 2022 tot 2025 in dat AMJP 2021 blijven (aangepaste) ramingen. Diezelfde cyclus herhaalt zich jaarlijks.

² BBC staat voor de beleids- en beheercyclus, het systeem dat de lokale besturen sinds 2014 verplicht gebruiken voor de beleidsmatige en financiële planning (budgettering), registratie (boekhouding) en rapportering (jaarrekening).

³ Zie het rapport 'Accurater budgetteren met BBC' (zonder datum) op de website van ABB: https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1704441007/Accurater_budgetteren_2016_definitieve_versie_ors_5za.pdf

voor de afwijking van de investeringsplanning. Een belangrijke groep van respondenten verwees naar de regels over de kredietbeperking.

De aanpassing van de BBC-regelgeving in 2018 versoepelde de regels voor de kredietbewaking verder. Sinds 2020 zijn de kredieten nog maar beperkt op:

- het totaal van de exploitatie-uitgaven;
- het totaal van de investeringsuitgaven;
- het totaal van de financieringsuitgaven voor toegestane leningen en betalingsuitstel;
- het totaal van de ontvangsten uit leningen en leasings.

Elk lokaal bestuur mag eigen regels bepalen om ramingen te schuiven van de ene post naar de andere binnen die ruime kredietenveloppes.

Die verdere versoepeling, de opgebouwde ervaring met de BBC-cyclus en de planningsmethodiek laat de lokale besturen in theorie toe om de totale kredieten accurater en scherper te budgetteren vanaf 2020. Door de kredietbeperking op een veel hoger niveau te leggen, hoeven lokale besturen in principe niet langer voorzichtig te ramen en extra marges in te schrijven op een meer gedetailleerd niveau (per actie, per budgettaire rekening, per beleidsitem). In deze nota gaan we na of dat in de praktijk ook klopt.

1.2 Het belang van accuraat budgetteren

Een zo accuraat mogelijke budgettering is belangrijk voor alle betrokken partijen: de gemeenteraadsleden, het bestuur, de Vlaamse overheid, de Nationale Bank en alle andere gebruikers van de gegevens van de meerjarenplannen van de lokale besturen.

Als de budgettaire planning onvoldoende accuraat is, krijgen de gemeenteraadsleden een vertekende voorstelling van de verwachte ontvangsten en uitgaven en de financiële toestand die daaruit volgt. Het meerjarenplan is een belangrijk instrument in de werking van de lokale democratie, want het stimuleert het debat in de gemeenteraad over de algemene lijnen van het lokale beleid.

Het meerjarenplan is een belangrijke leidraad om beleidsbeslissingen te nemen. Een accurate budgettaire planning draagt bij tot het nemen van de juiste beslissingen. Een overschatting van de uitgaven kan de druk op de autofinancieringsmarge en het financieel evenwicht onnodig opvoeren. Dat kan in het slechtste geval leiden tot onnodige besparingen, het inschrijven van leningen die eigenlijk niet nodig zijn en het onnodig uitstellen van investeringen.

Ook voor de Vlaamse overheid zijn de gegevens van de meerjarenplannen van de lokale besturen essentieel. Ze geven inzicht in het globale beeld en de duurzaamheid van de lokale financiën. De Vlaamse overheid baseert zich op de verwachte evolutie van de ontvangsten en uitgaven van de lokale besturen om bepaalde beleidsbeslissingen te nemen (bijvoorbeeld voor subsidieregelingen).

De Vlaamse overheid bezorgt de gegevens van de meerjarenplannen aan de Nationale Bank van België. Die gebruikt de gegevens om aan de Europese instanties te rapporteren over de mate waarin de lidstaat België de Europese budgettaire regels respecteert (ESR-vorderingensaldo en schuld). Een te sterke overschatting van de uitgaven of onderschatting van de ontvangsten kan ook daar leiden tot beslissingen die gebaseerd zijn op vertekende informatie.

Ook alle andere gebruikers die de lokale financiën analyseren (academici, banken, consultants, burgers), gebruiken de gegevens van de meerjarenplannen en hebben er belang bij dat die data accuraat zijn. Anders lopen ook zij het risico op foutieve inschattingen.

1.3 Inhoud van deze nota

Deze nota analyseert de verschillen tussen de door de lokale besturen geraamde ontvangsten en uitgaven (zowel in het origineel als in de aangepaste meerjarenplannen) en de effectief gerealiseerde en geboekte ontvangsten en uitgaven voor de jaren 2020 (het jaar van de uitbraak van de coronapandemie en de lockdowns), 2021 (het jaar van de vaccinatiecampagnes en de economische heropleving) en 2022 (het jaar van de extreem hoge inflatie).

Hoofdstuk 2 beschrijft in vogelvlucht de belangrijkste resultaten: hoe groot is de kloof tussen de financiële planning en de uitvoering ervan? In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op de verhouding tussen de geraamde en de geboekte bedragen voor de verschillende categorieën van ontvangsten en uitgaven van de exploitatie (hoofdstuk 3), de investeringen (hoofdstuk 4) en de financiering (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat onze beschouwingen bij een vraag die sommige lokale besturen soms stellen: kunnen we bij de opmaak van de ramingen niet beter rekening houden met een 'onderbenuttingspercentage'? In het 7^{de} en laatste hoofdstuk ten slotte, zetten we de belangrijkste conclusies nog even op een rij.

In bijlage bij deze nota hoort een uitgebreid excel-bestand met daarin, per categorie van ontvangsten of uitgaven in een apart tabblad, de geraamde en effectief geboekte ontvangsten en uitgaven voor de jaren 2020 tot 2022 van iedere individuele gemeente én de 'realisatiepercentages'. Het laat de verantwoordelijken van iedere gemeente toe om op een eenvoudige manier de accuraatheid van hun ramingen te evalueren, ook in verhouding tot de andere gemeenten.

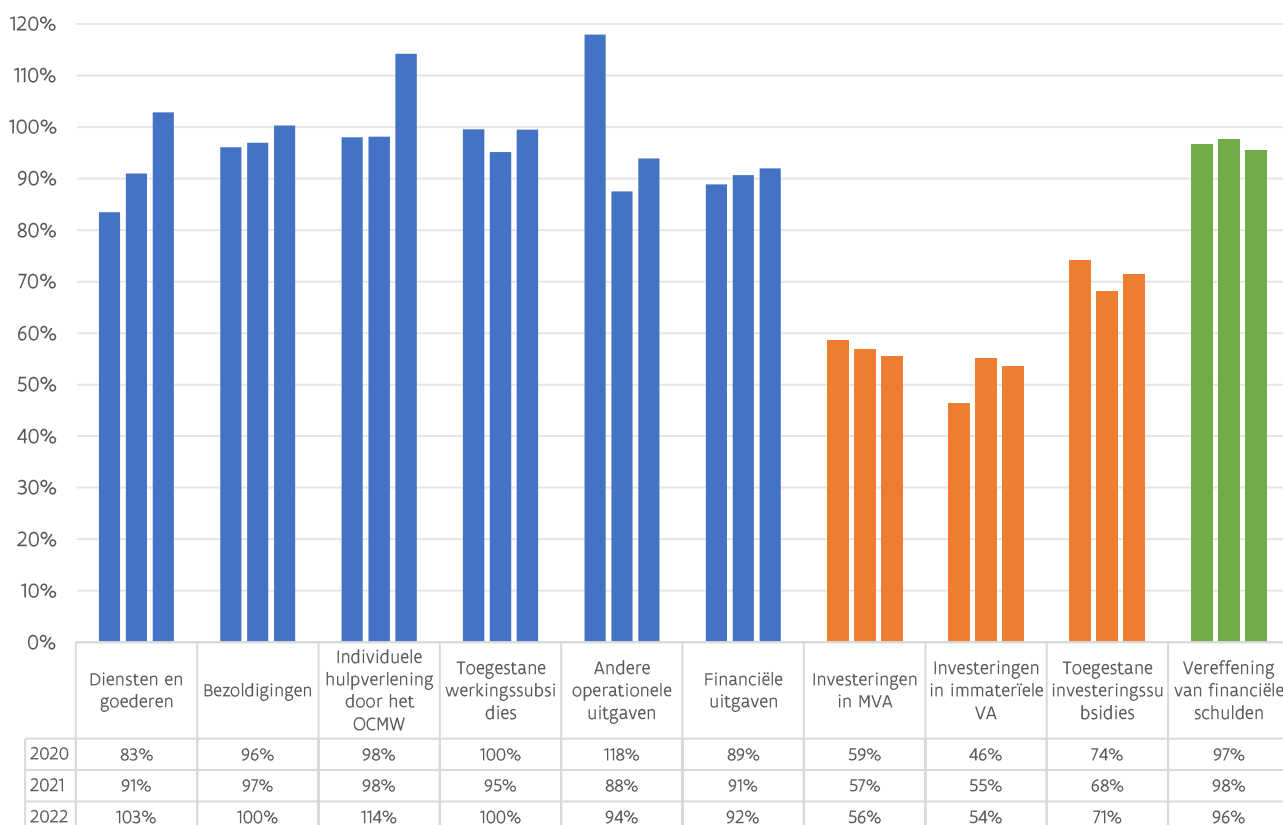
2 De realisatiegraden

2.1 De uitgaven

De onderstaande figuur vergelijkt de effectief verrichte uitgaven met de geraamde bedragen volgens de (aangepaste) meerjarenplannen voor enkele belangrijke categorieën van exploitatie-uitgaven (blauwe kolommen), investeringsuitgaven (oranje kolommen) en financieringsuitgaven (groene kolommen). We doen dit voor de eerste 3 jaren van de huidige lokale bestuursperiode: 2020, 2021 en 2022.

De grafiek en de tabel tonen de realisatiegraden of uitvoeringspercentages voor de eerste 3 jaren van de huidige lokale bestuursperiode: 2020, 2021 en 2022. Als een gemeente bijvoorbeeld raamde om 100 euro uit te geven, maar uit de jaarrekening blijkt dat er effectief maar 95 euro geboekt is, bedraagt de realisatiegraad 95%.

Realisatiegraden uitgaven 2020-22 (JR / AMJP)

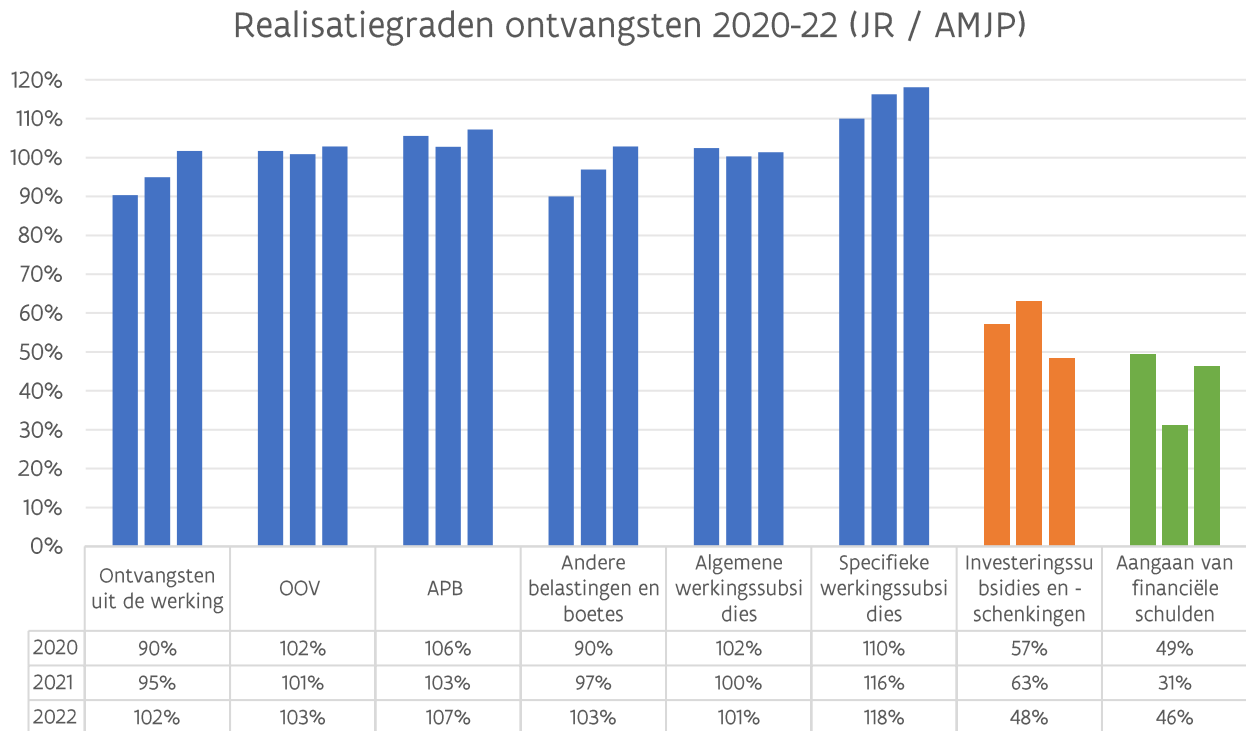


Twee algemene zaken springen in het oog:

1. De uitvoeringspercentages voor de investeringen liggen aanzienlijk lager dan die voor de exploitatie of de aflossing van de financiële schuld. Voor de investeringen bedraagt de verhouding tussen de geraamde bedragen volgens de (aangepaste) meerjarenplannen en de geboekte bedragen in de rekeningen doorgaans 55% tot 60%. Alleen voor de investeringssubsidies die de lokale besturen aan andere organisaties toekennen ligt het percentage hoger. Voor de exploitatie is de kloof tussen de geraamde en de geboekte uitgaven veel beperkter. Daar ligt de verhouding voor alle uitgavencategorieën bijna elk jaar hoger dan 90%. Voor de aflossing van de financiële schulden ligt het percentage altijd hoger dan 95%.
2. Ook voor de exploitatie liggen de uitvoeringspercentages zo goed als altijd onder 100%. De lokale besturen schatten de verwachte uitgaven in hun planning doorgaans ruimer in dan achteraf nodig blijkt. Dat is inherent aan de opmaak van een budgettaire planning waarbij kredieten begrensd zijn en duidt op een zekere voorzichtigheid bij de lokale besturen. Lokale besturen hechten er veel belang aan om over genoeg krediet te beschikken en om de kredietaanpassingen te beperken. Het jaar 2022 vormt daar wel een uitzondering op. Bij de opmaak van de aangepaste meerjarenplannen met beginkredieten voor 2022 (einde 2021) konden de gemeenten onmogelijk inschatten dat de inflatie in 2022 zo'n hoge toppen zou scheren. Die extreme inflatie in 2022 had onmiddellijke gevolgen voor de kostprijs van de energie, de lonen van het gemeentelijk personeel, de steun aan OCMW-cliënten, ... De effectieve uitgaven stegen daardoor in 2022 uit boven de ramingen.

2.2 De ontvangsten

De onderstaande figuur geeft de procentuele verhouding weer tussen de geraamde en de geboekte bedragen voor de belangrijkste ontvangstencategorieën binnen de exploitatie (blauwe kolommen), de investeringen (oranje kolommen) en de financiering (groene kolommen).



Voor de investeringssubsidies en de opname van leningen en leasings ligt de verhouding tussen de geboekte en de geraamde bedragen relatief laag. Die vaststelling hangt samen met de vaststelling dat de uitvoeringspercentages voor de investeringsuitgaven nauwelijks boven de 60% uitkomen.

De bedragen voor de exploitatie-ontvangsten liggen meestal hoger dan gepland. Ook langs de ontvangstenzijde speelt de voorzichtigheid bij de opmaak van de planning. Lokale besturen willen financiële verrassingen zoveel mogelijk voorkomen en ramen de verwachte exploitatie-ontvangsten doorgaans iets te laag ten opzichte van de bedragen die ze nadien effectief innen.

De uitzondering op die regel vormen de minder hoge realisatiepercentages in de categorie 'ontvangsten uit de werking' en 'andere belastingen en boetes' voor de jaren 2020 en 2021. De uitbraak van de coronapandemie in maart 2020 en de daaropvolgende lockdowns verklaren die cijfers. In 2020 en 2021 waren veel gemeentelijke instellingen gedurende langere tijd gesloten (bijvoorbeeld sporthallen, zwembaden, culturele centra en kinderopvang).

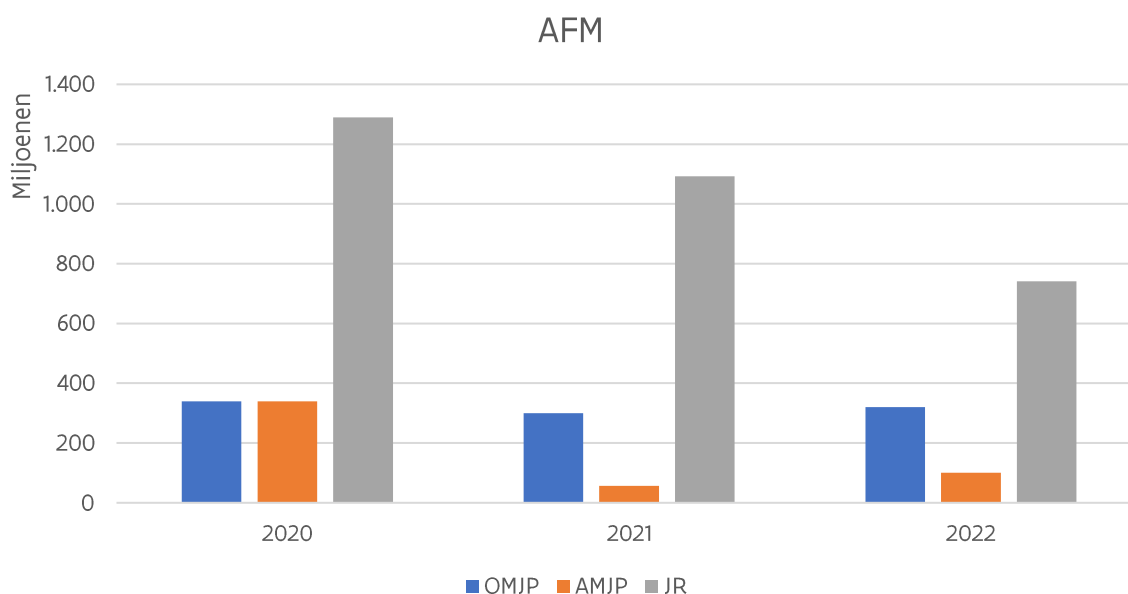
De tijdelijke onderbreking in het aanbod van die gemeentelijke dienstverlening zorgde voor veel minder inkomsten uit de werking en de dienstverlening dan gepland. Daarnaast ondersteunden de gemeentebesturen hun lokale ondernemers en burgers financieel met een (tijdelijke) vrijstelling

of vermindering van lokale belastingen en heffingen. Die beslissingen leidden tot minder lokale fiscale ontvangsten dan initieel geraamd.

De weerslag van de coronapandemie van 2020 en de inflatie-opstoot in 2022 op de inkomsten uit de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing werken slechts met vertraging door op de gemeentelijke ontvangsten. De FOD Financiën, de Vlaamse Belastingdienst en de gemeenten konden daardoor in hun aangepaste planningen rekening houden met het verwachte effect. Daardoor liggen de ontvangsten voor die rubrieken niet lager dan de ramingen in de aangepaste meerjarenplannen voor 2021 en 2022.

Ten slotte valt op dat de lokale besturen in de beschouwde periode aanzienlijk meer werkingssubsidies ontvingen dan gepland. Die evolutie is het rechtstreekse gevolg van de beslissingen van de Vlaamse en de federale overheid om de lokale besturen financieel te ondersteunen en te compenseren tijdens de coronapandemie en de inflatie- en energiecrisis.

2.3 De autofinancieringsmarge



	2020	2021	2022
OMJP	339.555.115	299.932.192	320.406.873
AMJP	339.555.115	56.990.638	100.822.329
JR	1.289.462.343	1.092.899.780	740.676.940
JR / OMJP	380%	364%	231%
JR / AMJP	380%	1918%	735%

De autofinancieringsmarge (AFM) is het bedrag dat overblijft van de exploitatieontvangsten als een bestuur alle exploitatie-uitgaven en de periodieke leningslasten betaald heeft. Het is de marge voor een lokaal bestuur om nieuw beleid te voeren. De BBC-regelgeving bepaalt dat een meerjarenplan in evenwicht is als de AFM op het einde van de planningsperiode minstens 0 bedraagt.

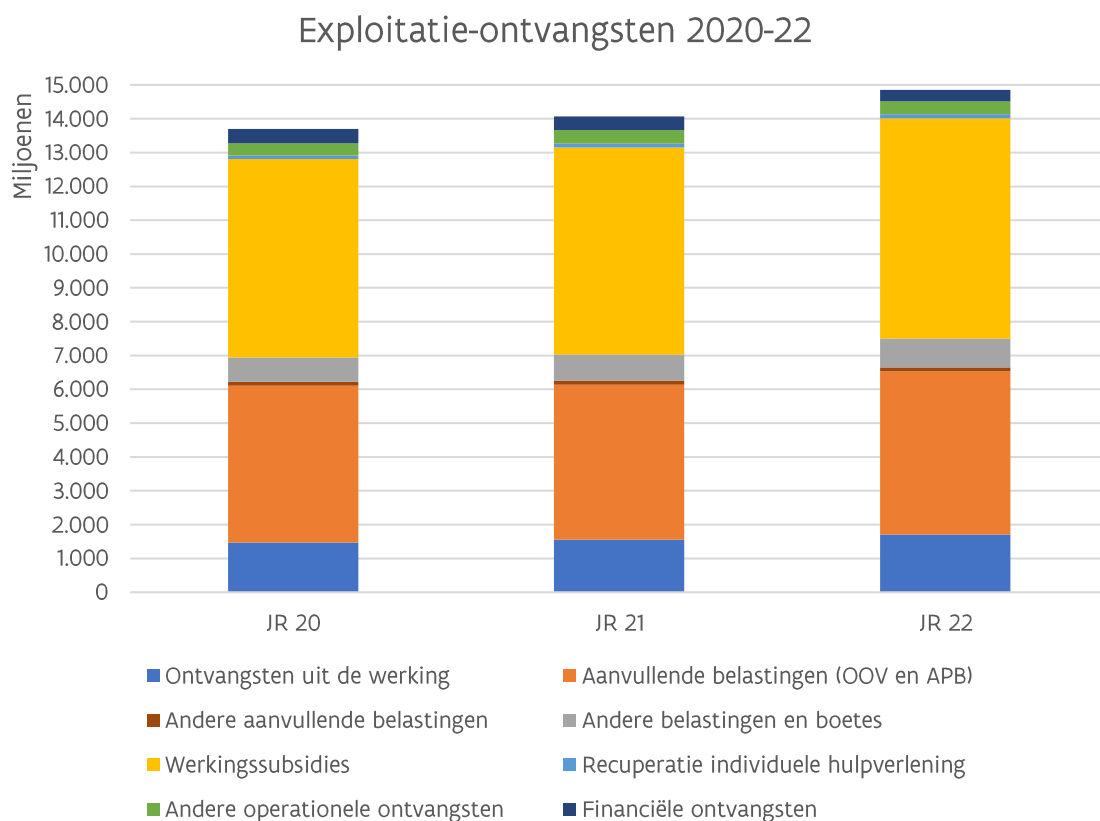
Als de gemeenten in hun meerjarenplanning de exploitatieontvangsten systematisch onderschatten en de exploitatie-uitgaven en de periodieke leningslasten systematisch overschatten, volgt daaruit dat de geraamde AFM veel lager ligt dan de effectieve AFM. In 2022 bijvoorbeeld lag de werkelijke AFM van de Vlaamse steden en gemeenten (740,6 miljoen euro) meer dan 7 keer hoger dan geraamd in het AMJP (100,8 miljoen euro)! De bovenstaande grafiek en de tabel met de gegevens per gemeenten in bijlage illustreren dat.

3 De exploitatie

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de realisatiegraden van de verschillende categorieën van uitgaven en ontvangsten binnen de exploitatie.

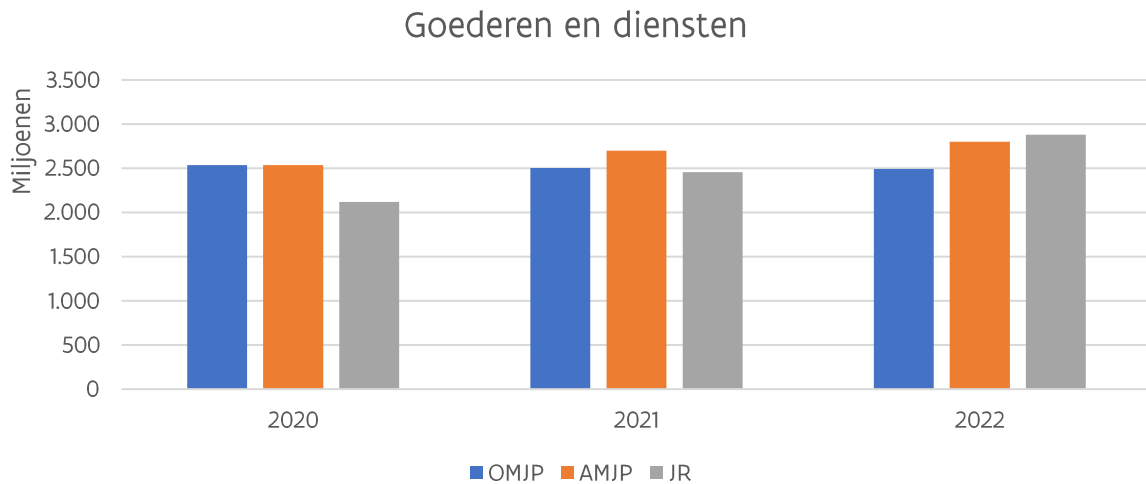
3.1 De exploitatie-uitgaven

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de verschillende categorieën exploitatie-uitgaven, hun relatief belang en de bedragen die de lokale besturen boekten in hun rekeningen. Hieruit blijkt dat de lonen (bezoldigingen) veruit de belangrijkste categorie vormen, ver voor de uitgaven voor de goederen en diensten en de werkingssubsidies.



Categorie	JR 20	JR 21	JR 22
Ontvangsten uit de werking	1.470.431.405	1.553.326.819	1.702.332.063
Aanvullende belastingen (OOV en APB)	4.640.957.552	4.582.353.270	4.828.734.512
Andere aanvullende belastingen	112.455.837	121.304.278	118.423.751
Andere belastingen en boetes	714.765.715	770.859.626	848.746.642
Werkingsubsidies	5.869.309.464	6.121.509.641	6.511.060.213
Recuperatie individuele hulpverlening	106.190.483	111.834.251	121.605.566
Andere operationele ontvangsten	361.022.556	403.708.510	379.265.639
Financiële ontvangsten	424.338.720	401.086.874	344.872.270

Goederen en diensten



	2020	2021	2022
OMJP	2.536.543.123	2.501.884.218	2.491.168.953
AMJP	2.536.543.123	2.698.587.062	2.801.906.110
JR	2.117.835.417	2.455.503.778	2.881.411.828
JR / OMJP	83%	98%	116%
JR / AMJP	83%	91%	103%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 80%	85	49	4
80 < 90 %	142	112	36
90 < 95 %	43	59	43
95 < 100 %	19	36	67
100 < 105 %	5	14	53
Meer dan 105%	6	30	97

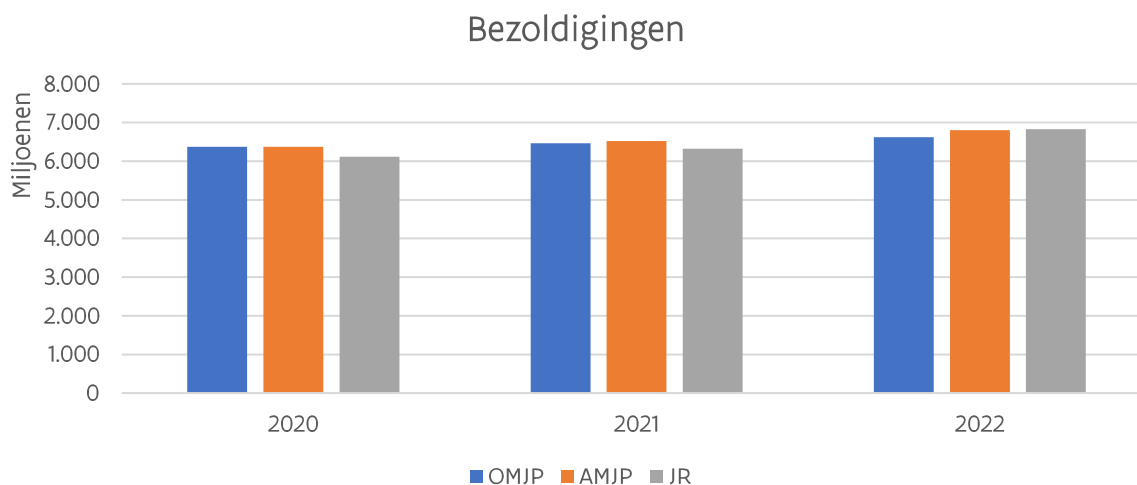
De uitgaven voor goederen en diensten zijn een verzameling van allerhande exploitatie-uitgaven die een gemeentebestuur betaalt: uitgaven voor huur, energie, water, kantoorbenodigdheden, klein ICT-materiaal, onderhoudsproducten, abonnementen, catering, verzekeringspremies, consultancy, uitzendarbeid, ... Het is een omvangrijke uitgavenpost: meer dan 2,1 miljard euro in 2020 en bijna 2,9 miljard euro in 2022.

De gemeenten ramen de uitgaven in deze rubriek (veel) te hoog. In 2020 gebruikten ze maar 83,5% van de kredieten: 2,117 miljard euro van de geraamde 2,536 miljard euro. In 2021 bedroeg de 'realisatiegraad' 91%. Enkel in 2022, toen de gemeenten geconfronteerd werden met een heel hoge inflatie en sterk stijgende prijzen voor elektriciteit en gas, gaven ze iets meer uit (2,881 miljard euro) dan ze voorzien hadden in de aangepaste meerjarenplannen met de beginkredieten voor 2022 (2,801 miljard euro).

De ramingen voor 2022 in het originele meerjarenplan 2020-2025 waren in 2022 grotendeels achterhaald omdat de gemeenten toen geen rekening hielden met die hoge inflatie.

Uit het overzicht met de realisatiegraden per individueel lokaal bestuur blijkt dat de verhouding tussen de geboekte en de geraamde uitgaven in een behoorlijk aantal besturen minder dan 90% bedraagt: 227 besturen in 2020 en 161 besturen in 2021. De keerzijde is dat heel wat gemeenten die buffer in de geraamde uitgaven in 2022 konden gebruiken om onverwachte prijsstijgingen op te vangen. Ondanks de sterk aangewakkerde inflatie boekte de helft van de gemeenten in 2022 niet meer uitgaven voor de aankoop van goederen en diensten dan ze voorzien hadden bij de opmaak van hun aangepast meerjarenplan met beginkredieten voor 2022. Zie de bijlage voor de gegevens per individueel bestuur.

Bezoldigingen



	2020	2021	2022
OMJP	6.369.668.943	6.465.923.876	6.617.876.346
AMJP	6.369.668.943	6.520.980.464	6.806.354.353
JR	6.118.439.124	6.322.407.857	6.826.651.837
JR / OMJP	96%	98%	103%
JR / AMJP	96%	97%	100%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 80%	0	0	1
80 < 90 %	30	18	8
90 < 95 %	131	126	46
95 < 100 %	110	118	122
100 < 105 %	23	35	91
Meer dan 105%	6	3	32

Deze categorie bevat de bezoldigingen, de sociale lasten⁴, de pensioenen en de andere personeelskosten voor het personeel dat de lokale besturen in dienst hebben. De bedragen in de bovenstaande tabel bevatten de uitgaven voor het politiek personeel en de vastbenoemde en contractuele ambtenaren, met inbegrip van het onderwijzend personeel.

⁴ Dit omvat alle wettelijke en bovenwettelijke werkgeversbijdragen, met inbegrip van de responsabiliseringsbijdrage.

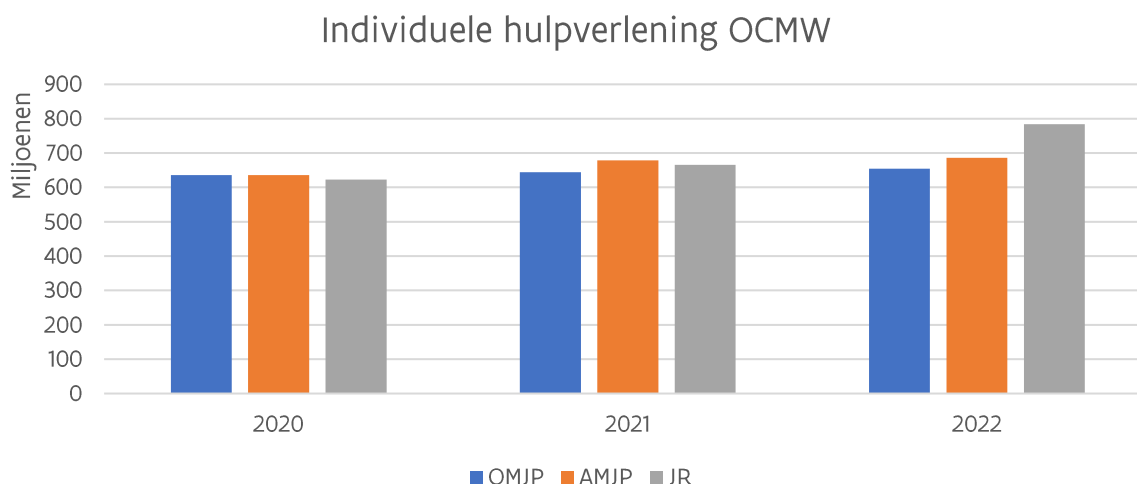
De personeelsuitgaven maken de helft uit van de totale exploitatie-uitgaven. Met 6,826 miljard euro in 2022 is dit de grootste uitgavenpost voor de lokale besturen. Uit de vergelijking tussen de budgettaire planning en de rekeningen blijkt dat de lokale besturen erin slagen om hun personeelsuitgaven accuraat en scherp te budgetteren, zelfs in een periode met veel indexsprongen. Voor 2020 en 2021 bedraagt de marge respectievelijk 4% en 3%.

In 2022 moesten de besturen 5 loonindexaties opvangen⁵. Eén indexatie van 2% betekent ongeveer een stijging van de loonlast met 135 miljoen euro op jaarbasis.

Uit de tabel met de gegevens per individueel bestuur blijkt een genuanceerder beeld. Voor de meeste besturen ligt de verhouding tussen de geboekte en de gebudgetteerde bedragen in de vork tussen 90% en 100%. In de periode van 2020 tot 2022 geldt dat voor respectievelijk 241, 244 en 168 gemeenten. In diezelfde jaren zijn er respectievelijk slechts 30, 18 en 9 besturen die een onderbenutting van meer dan 10% laten optekenen. Bij een heel beperkt aantal besturen lag het geboekte bedrag meer dan 10% hoger dan het geraamde bedrag (2 besturen in 2020, 1 bestuur in 2021 en 5 besturen in 2022). In 2022 kwam de verhouding bij 213 besturen uit tussen 95% en 105%.

⁵ De 5^{de} overschrijding van de spilindex had pas effect op de lonen vanaf januari 2023.

Individuele hulpverlening door het OCMW



	2020	2021	2022
OMJP	635.910.391	643.733.570	654.105.896
AMJP	635.910.391	678.383.080	686.518.626
JR	623.176.321	665.599.183	784.187.694
JR / OMJP	98%	103%	120%
JR / AMJP	98%	98%	114%

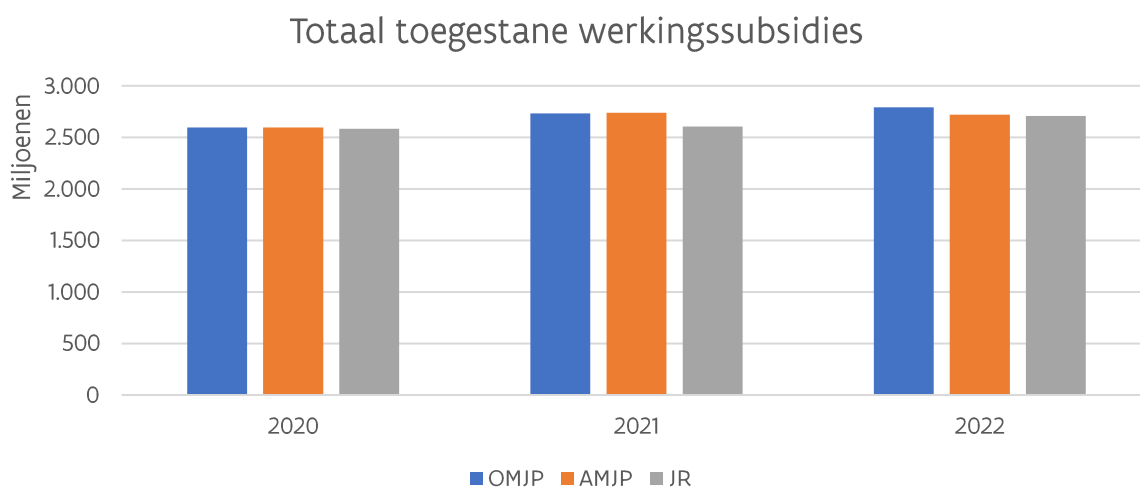
Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 80%	62	77	12
80 < 90 %	58	62	15
90 < 95 %	27	38	18
95 < 100 %	41	43	17
100 < 105 %	33	17	23
Meer dan 105%	79	63	215

Deze rubriek bevat de uitgaven voor leeflonen en andere vormen van financiële ondersteuning en steun in natura voor de inwoners van de gemeente. In 2020 en 2021 gebruikten alle lokale besturen samen 98% van de kredieten die ze in hun budgettaire planning hadden opgenomen. De ramingen lijken dus heel behoorlijk. De lijst met de gegevens per gemeente toont wel dat de verhouding tussen de geboekte en de geraamde bedragen in 2020 en 2021 respectievelijk slechts in 74 en 60 besturen tussen 95% en 105% lag. Besturen met lagere en hogere percentages compenseren elkaar gedeeltelijk om op Vlaams niveau tot de verhouding van 98% te komen. In 2021 gaven 177 besturen minder dan 95% van hun beginkredieten uit, terwijl die verhouding bij 63 besturen meer dan 105% bedroeg.

De stijgende energieprijzen en hoge inflatie zorgden ervoor dat de uitgaven voor individuele hulpverlening in 2022 ferm stegen: van 623 miljoen euro in 2020 tot 784 miljoen euro in 2022, een toename van ruim 161 miljoen euro of 25% op 2 jaar tijd⁶. Die evolutie zorgde ervoor dat de geboekte uitgaven voor 2022 in totaal 14% hoger lagen dan het bedrag dat de besturen ingeschreven hadden in hun aanpassing van het meerjarenplan met de beginkredieten voor 2022. Voor 215 besturen lag de 'realisatiegraad' hoger dan 105% en voor 192 besturen bedroeg die zelfs meer dan 110%. Die cijfers weerspiegelen het uitzonderlijke karakter van het jaar 2022.

⁶ Relatief gezien gaat het om een toename van 161 miljoen euro voor individuele hulpverlening op een totaal krediet van 13,5 miljard euro voor exploitatie-uitgaven.

Toegestane werkingssubsidies



	2020	2021	2022
OMJP	2.594.060.338	2.733.404.386	2.791.917.091
AMJP	2.594.060.338	2.739.436.973	2.719.523.082
JR	2.581.990.014	2.605.764.395	2.706.011.011
JR / OMJP	100%	95%	97%
JR / AMJP	100%	95%	100%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 80%	2	13	6
80 < 90 %	42	41	29
90 < 95 %	65	91	47
95 < 100 %	95	111	131
100 < 105 %	69	30	49
Meer dan 105%	27	14	38

De toegestane werkingssubsidies zijn de tussenkomsten in de werking van andere entiteiten. De uitgaven voor werkingssubsidies zijn na de personeelsuitgaven en de uitgaven voor de aankoop van goederen en diensten relatief gezien de 3^{de} belangrijkste groep binnen de exploitatie-uitgaven. Ze evolueren van 2,582 miljard euro in 2020 naar 2,605 miljard euro in 2021 en 2,706 miljard euro in 2022. De lokale besturen schatten deze uitgaven in geen enkel jaar meer dan 5% te hoog in. In 2020 en 2022 ligt het verschil tussen de geraamde en de geboekte bedragen zelfs lager dan een halve procent.

Van het totale bedrag aan werkingssubsidies dat de gemeenten toekennen, gaat 41,5% naar de politiezones en 13,32% naar de hulpverleningszones.

Politiezones	2020	2021	2022
OMJP	933.621.326	1.024.615.583	1.054.480.842
AMJP	933.621.326	1.097.960.803	1.132.089.158
JR	991.850.099	1.061.976.537	1.121.164.581
JR / OMJP	106%	104%	106%
JR / AMJP	106%	97%	99%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 80%	12	17	9
80 < 90 %	28	21	18
90 < 95 %	22	16	12
95 < 100 %	54	62	54
100 < 105 %	155	178	190
Meer dan 105%	3	2	15

In 2020 gaven alle lokale besturen samen 6% meer uit dan het bedrag dat ze initieel geraamd hadden voor de politiezones. In 2021 en 2022 gaven ze respectievelijk 3% en 1% minder uit dan verwacht. Globaal gezien is de kloof tussen de budgettaire planning en de geboekte uitgaven voor de politiezones eerder beperkt.

De verschillenanalyse per individuele gemeente toont dat de meeste gemeenten de verwachte uitgaven voor deze rubriek accuraat ramen als ze de beginkredieten vaststellen. Voor 2022 ligt de verhouding in 227 gemeenten tussen 97% en 103%. Slechts in 15 gemeenten stijgt de toelage voor 2022 meer dan 5% boven het geraamde bedrag uit. In 39 gemeenten bedraagt de werkelijke toelage minder dan 95% van het bedrag dat de gemeente in de budgettaire planning inschrijft.

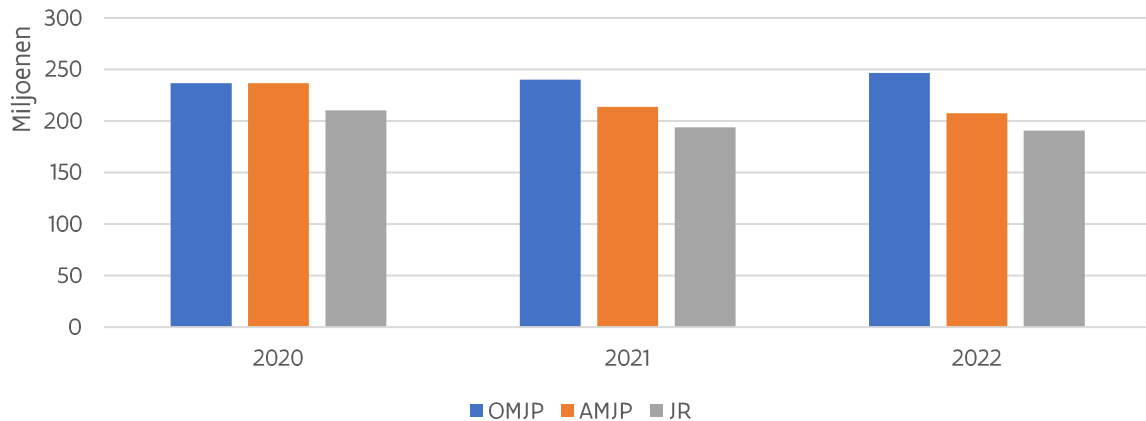
Hulpverleningszones	2020	2021	2022
OMJP	323.044.458	333.791.570	344.124.945
AMJP	323.044.458	358.301.864	357.743.701
JR	343.945.891	340.854.943	360.312.863
JR / OMJP	106%	102%	105%
JR / AMJP	106%	95%	101%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 80%	9	38	7
80 < 90 %	24	37	19
90 < 95 %	13	12	8
95 < 100 %	72	80	88
100 < 105 %	148	118	155
Meer dan 105%	7	11	21

We zien een quasi identiek beeld voor de werkingssubsidies die de gemeenten aan de hulpverleningszones geven. In 2020 besteden ze 6% meer dan geraamd, terwijl de verhouding op 95% en 101% uitkomt in 2021 en 2022. Ook voor die uitgaven sluiten de planning en de geboekte uitgaven relatief goed op mekaar aan. Voor 2022 ligt de verhouding in 243 gemeenten tussen 95% en 105%. In 21 gemeenten ligt de toelage voor 2022 meer dan 5% boven het beginkrediet en in 34 gemeenten bedraagt de werkelijke toelage minder dan 95% van het bedrag dat de gemeente bij de start van het jaar in de budgettaire planning opnam.

Financiële uitgaven

Totaal financiële uitgaven



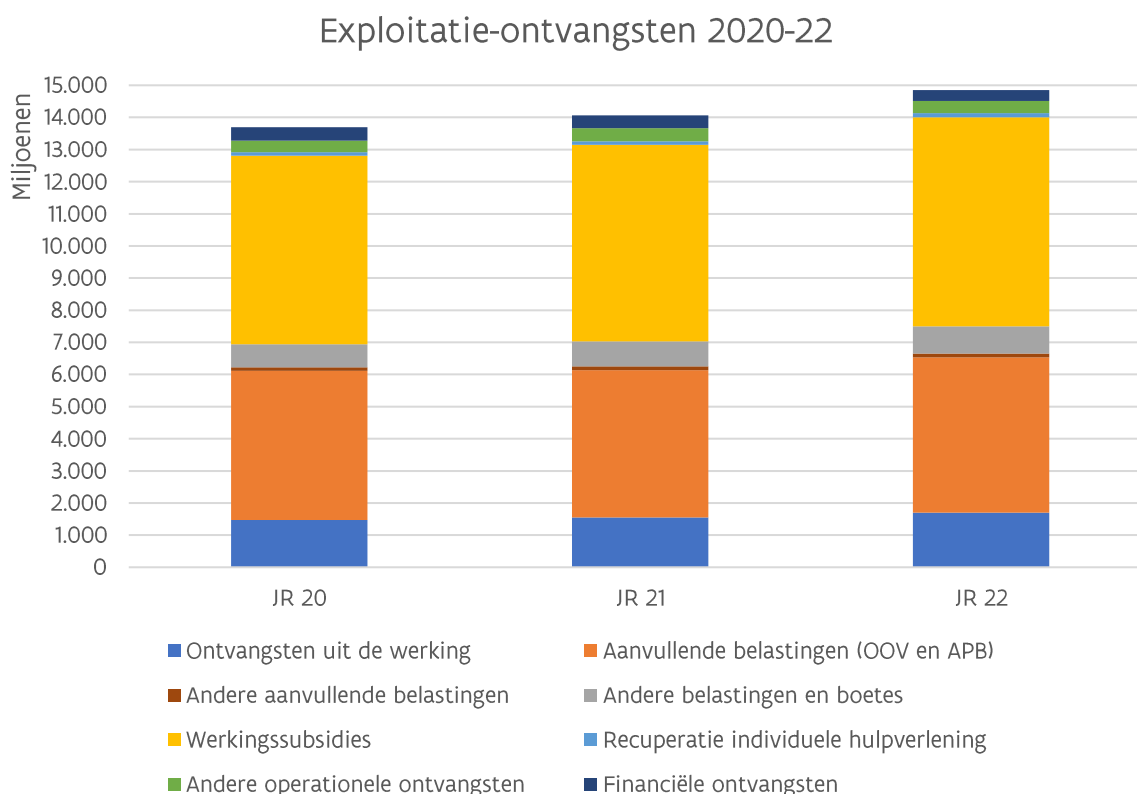
	2020	2021	2022
OMJP	236.732.196	240.261.828	246.562.127
AMJP	236.732.196	213.832.036	207.484.761
JR	210.454.398	193.890.631	190.856.778
JR / OMJP	89%	81%	77%
JR / AMJP	89%	91%	92%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 80%	39	40	41
80 < 90 %	37	47	37
90 < 95 %	38	45	23
95 < 100 %	82	80	60
100 < 105 %	58	45	52
Meer dan 105%	44	42	86

De categorie 'financiële uitgaven' bevat vooral de rente en kosten verbonden aan financiële schulden. Met 190 miljoen euro in 2022 is dit een relatief kleine uitgavenpost binnen de exploitatie. De verhouding tussen de geboekte bedragen en de budgettaire planning situeert zich jaarlijks op een niveau van zowat 90% voor alle lokale besturen samen. Uit de verschillenanalyse per individueel bestuur blijkt dat 42 gemeenten hun budget voor financiële uitgaven in 2022 met 20% of meer te hoog ramen. In 12 besturen liggen de uitgaven meer dan 150% boven het initieel geraamde bedrag.

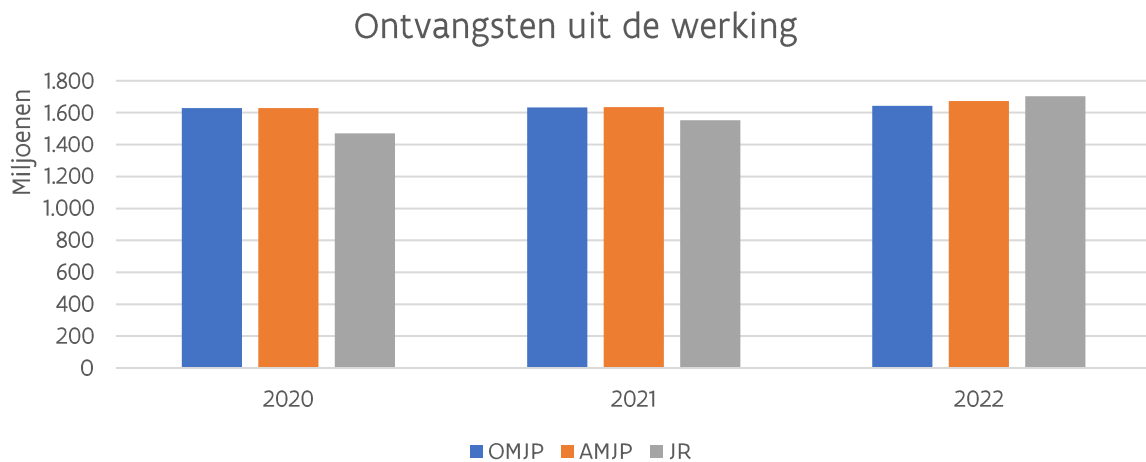
3.2 De exploitatie-ontvangsten

De onderstaande figuur toont de verhoudingen van de soorten exploitatie-ontvangsten ten opzichte van de totale exploitatie-ontvangsten. Twee ontvangstenposten springen meteen in het oog: de algemene en de specifieke werkingssubsidies en de aanvullende belastingen die vooral bestaan uit de aanvullende personenbelasting (APB) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV).



Categorie	JR 20	JR 21	JR 22
Ontvangsten uit de werking	1.470.431.405	1.553.326.819	1.702.332.063
Aanvullende belastingen (OOV en APB)	4.640.957.552	4.582.353.270	4.828.734.512
Andere aanvullende belastingen	112.455.837	121.304.278	118.423.751
Andere belastingen en boetes	714.765.715	770.859.626	848.746.642
Werkingssubsidies	5.869.309.464	6.121.509.641	6.511.060.213
Recuperatie individuele hulpverlening	106.190.483	111.834.251	121.605.566
Andere operationele ontvangsten	361.022.556	403.708.510	379.265.639
Financiële ontvangsten	424.338.720	401.086.874	344.872.270

Ontvangsten uit de werking



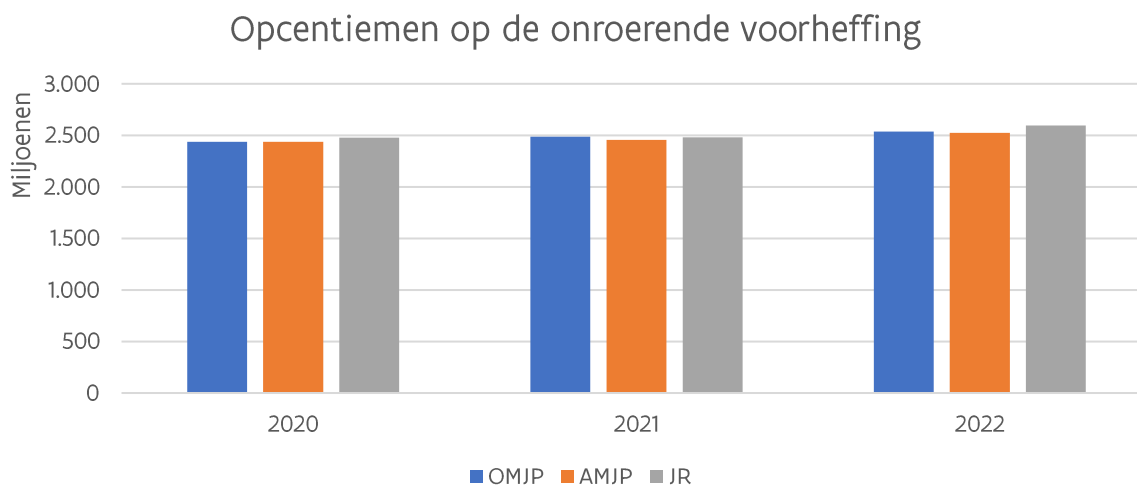
	2020	2021	2022
OMJP	1.628.195.762	1.632.439.659	1.643.473.626
AMJP	1.628.195.762	1.635.811.429	1.673.421.766
JR	1.470.431.405	1.553.326.819	1.702.332.063
JR / OMJP	90%	95%	104%
JR / AMJP	90%	95%	102%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 95%	209	165	79
95 < 100 %	46	57	56
100 < 105 %	29	41	85
105 < 110 %	2	17	48
110 < 120 %	5	9	21
Meer dan 120%	9	11	11

De inkomsten uit vergoedingen voor prestaties van gemeentelijke dienstverlening (zoals retributies) vormen met 1,702 miljard euro in 2022 relatief gezien de 3^{de} grootste groep binnen de exploitatie-ontvangsten, na de werkingssubsidies en de aanvullende belastingen.

In 2020 en deels in 2021 had de coronapandemie een grote invloed op de ontvangsten uit de werking. De lockdowns en het stilleggen van sociale en economische activiteiten leidden tot minder inkomsten dan de lokale besturen in hun budgettaire planning ingeschreven hadden. De verhouding bedraagt respectievelijk 90% en 95%. In 2022 herstelt het klassieke patroon zich en vallen de geboekte inkomsten opnieuw iets hoger uit dan geraamd. Uit de analyse van de verschillen per gemeente blijkt dat 221 besturen voor 2022 een realisatiegraad optekenden van meer dan 95%. In 80 van die gemeenten bedragen de ontvangsten minstens 5% meer dan voorzien in de budgettaire planning.

Opcentiemen op de onroerende voorheffing



	2020	2021	2022
OMJP	2.437.370.433	2.487.876.425	2.535.178.460
AMJP	2.437.370.433	2.456.825.510	2.523.539.664
JR	2.478.856.092	2.479.221.148	2.594.876.776
JR / OMJP	102%	100%	102%
JR / AMJP	102%	101%	103%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 95%	10	5	5
95 < 100 %	38	80	30
100 < 105 %	213	199	234
105 < 110 %	34	14	27
110 < 120 %	4	2	4
Meer dan 120%	1	0	0

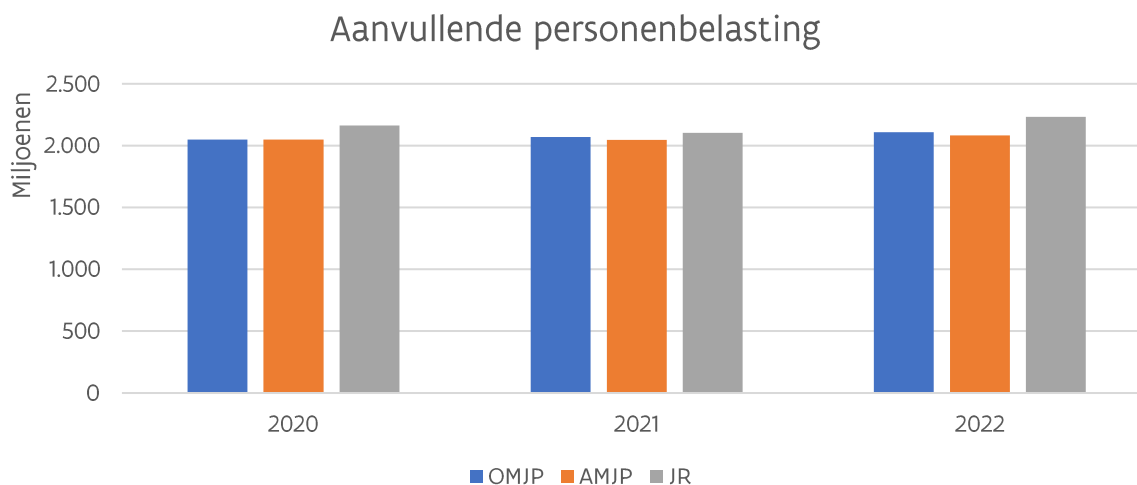
De opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) is een belasting op onroerende goederen. Het Vlaamse Gewest legt een basisbelasting op, waarop de lokale besturen een aanvullende belasting heffen in de vorm van een aantal opcentiemen (honderdsten). Zo betekent "700 opcentiemen" dat de gemeente voor elke euro basisbelasting 7 euro (700/100) bijkomende belasting aanrekent.

Lokale besturen schatten de OOV heel accuraat in. De Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) bezorgt de gemeenten jaarlijks ramingen die de besturen, al dan niet gecorrigeerd op basis van bijkomende lokale informatie, in hun budgettaire planning inschrijven.

Met zowat 2,6 miljard euro of 17,47% van de totale inkomsten uit exploitatie is de OOV een belangrijke bron van inkomsten voor de lokale besturen. De werkelijke ontvangsten liggen telkens iets hoger dan de cijfers in de planning. Voor de periode 2020 tot 2022 bedraagt de verhouding tussen de geboekte en de geraamde bedragen voor alle lokale besturen samen respectievelijk 102%, 101% en 103%.

In 2022 ontvingen slechts 35 gemeenten een lager bedrag dan ze in hun planning ingeschreven hadden. Slechts in 10 van die gemeenten bedroeg de afwijking meer dan 5%. In totaal 31 gemeenten planden een bedrag in dat minstens 5% lager lag dan wat ze nadien werkelijk ontvingen.

Aanvullende personenbelasting



	2020	2021	2022
OMJP	2.048.150.395	2.070.768.795	2.109.652.628
AMJP	2.048.150.395	2.046.034.585	2.083.277.411
JR	2.162.101.460	2.103.132.122	2.233.857.736
JR / OMJP	106%	102%	106%
JR / AMJP	106%	103%	107%

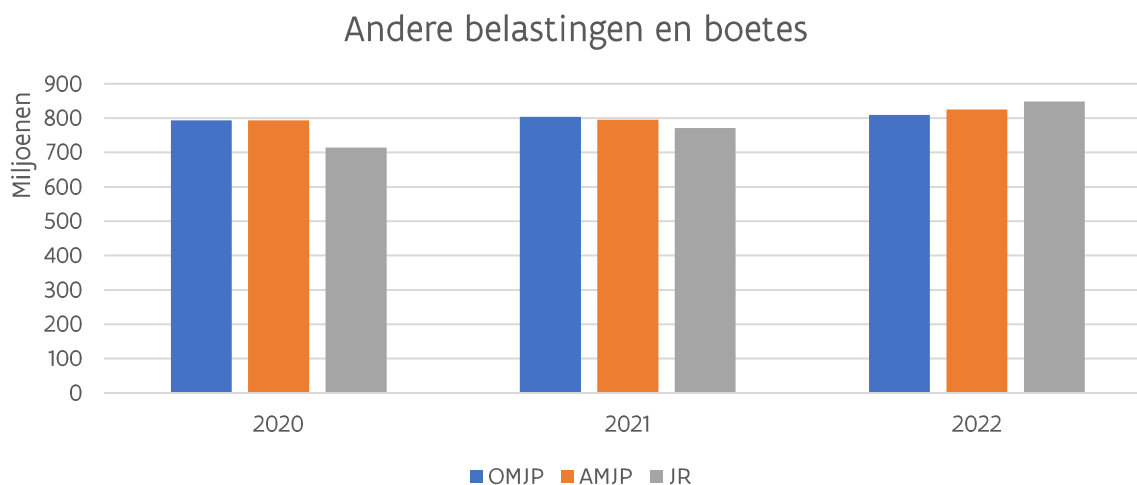
Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 95%	1	6	1
95 < 100 %	26	47	4
100 < 105 %	134	160	76
105 < 110 %	117	71	165
110 < 120 %	16	11	47
Meer dan 120%	2	2	4

De 2^{de} belangrijkste fiscale ontvangst van de lokale besturen is de aanvullende personenbelasting (APB). Deze inkomstenpost bedraagt 2,23 miljard euro in 2022, net iets minder dan de OOV. In tegenstelling tot de OOV werken de lokale besturen hier met een percentage en is het niet het Vlaamse Gewest die de belasting heft, maar wel de federale overheid. Als een gemeente bijvoorbeeld kiest voor een APB-tarief van 7%, dan betaalt de belastingplichtige per 100 euro personenbelasting 7 euro APB aan de gemeente. De federale overheid int deze bijkomende belasting en stort ze door aan de gemeente.

Ook de APB blijft vaak relatief constant en is in principe niet onderhevig aan grote veranderingen. De FOD Financiën bezorgt de lokale besturen jaarlijks een raming van de verwachte inkomsten.

Besturen schatten hun inkomsten uit de APB vrij conservatief in. Voor de APB is de afwijking tussen de werkelijke inkomsten en de geplande ontvangsten groter dan voor de OOV. In de periode van 2020 tot 2022 bedroeg de verhouding voor alle lokale besturen respectievelijk 106%, 103% en 107%. Slechts 5 besturen ontvingen in 2022 minder dan verwacht. Voor 216 gemeenten vielen de werkelijke ontvangsten meer dan 5% hoger uit.

Andere belastingen en boetes



	2020	2021	2022
OMJP	793.957.609	804.237.876	809.701.238
AMJP	793.957.609	795.038.300	825.138.555
JR	714.765.715	770.859.626	848.746.642
JR / OMJP	90%	96%	105%
JR / AMJP	90%	97%	103%

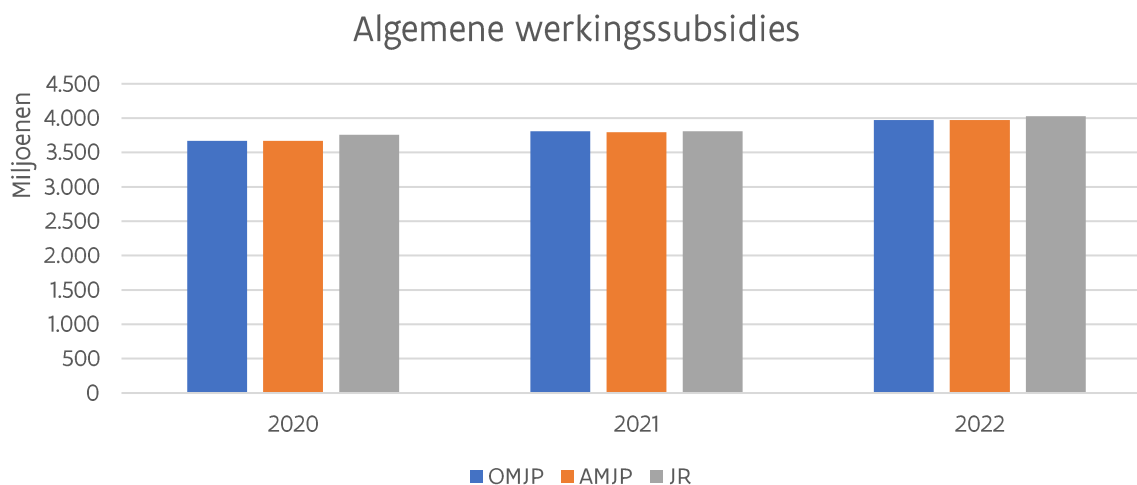
Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 95%	163	113	103
95 < 100 %	43	70	61
100 < 105 %	38	41	56
105 < 110 %	27	33	37
110 < 120 %	13	23	26
Meer dan 120%	16	20	17

Deze rubriek bevat de inkomsten uit lokale gemeentelijke belastingen, zoals belastingen op prestaties (bijvoorbeeld voor de afgifte van paspoorten en aanvragen van omgevingsvergunningen), verhaalbelastingen, bedrijfsbelastingen, belastingen op het gebruik van het openbaar domein en belastingen op patrimonium, ... Verder vinden we hier ook de ontvangsten uit boetes en gemeentelijke administratieve sancties (GAS-boetes) voor lichte snelheidsovertredingen, parkeerinbreuken, inbreuken tegen rijden in autoluwe of lage emissiezones, nachtlawaai, sluikstorten, ...

Het belang van deze inkomstensoort is relatief beperkter: 848 miljoen euro, of 5,7% van de totale exploitatie-ontvangsten in 2022. Het uitzonderlijke coronajaar 2020 had ook hier een grote impact op de ontvangsten. De gemeenten verlaagden tijdelijk bepaalde belastingen en het sociaal en economisch leven stond lange tijd op een laag pitje. Dat verklaart in grote mate de uitzonderlijk lage realisatiepercentages van 90% in 2020 en 97% in 2021. In 2022 evolueert de verhouding tussen de geboekte en de geraamde ontvangsten terug naar een niveau van 103%.

We merken opnieuw uiteenlopende situaties per gemeente: 80 gemeenten ontvingen in 2022 meer dan 105% van de verwachte ontvangsten, terwijl 103 gemeenten minder dan 95% ontving.

Algemene werkingssubsidies



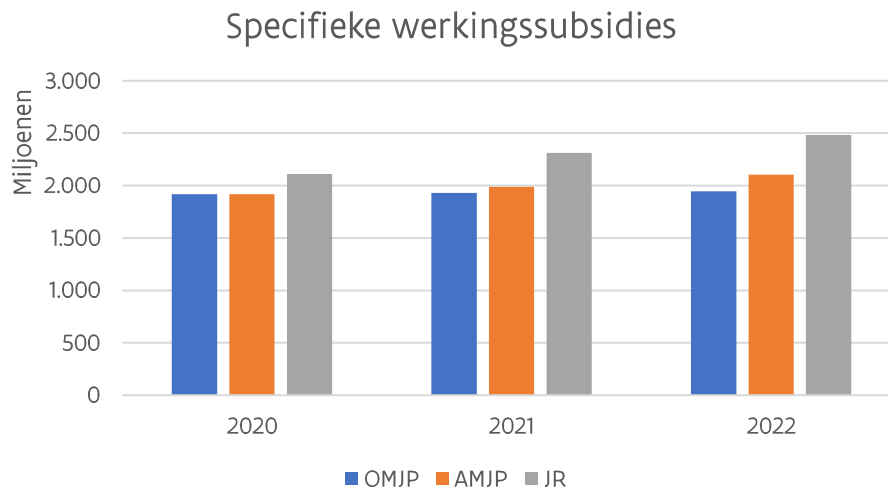
	2020	2021	2022
OMJP	3.669.415.234	3.809.438.967	3.971.860.832
AMJP	3.669.415.234	3.797.614.079	3.974.798.350
JR	3.759.501.347	3.810.383.905	4.027.674.207
JR / OMJP	102%	100%	101%
JR / AMJP	102%	100%	101%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 95%	30	14	7
95 < 100 %	26	85	45
100 < 105 %	128	174	205
105 < 110 %	71	16	39
110 < 120 %	33	8	3
Meer dan 120%	12	3	1

Deze categorie bestaat uit de basis- en aanvullende dotaties die de gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen en diverse andere algemene werkingssubsidies, zoals de dotatie gekoppeld aan de responsabiliseringsbijdrage van de pensioenen, de dotatie open ruimte en de subsidie voor grootstedelijke problematieken. Voor de verwachte ontvangsten baseren de lokale besturen zich in principe op ramingen die ze ontvangen van de Vlaamse overheid. Volgens de jaarrekeningen ontvingen alle lokale besturen in 2022 samen 4,027 miljard euro aan algemene werkingssubsidies. Dat bedrag sluit sterk aan bij de ontvangsten die de lokale besturen daarvoor inschreven in hun budgettaire planning (3,975 miljard euro). Voor 2021 is de afwijking nog kleiner (0,34%), voor 2020 dan weer wat groter (2,46%).

Uit de tabel met de gegevens per gemeente blijken een aantal opmerkelijke verschillen tussen de besturen onderling. Voor 2020, 2021 en 2022 zijn er respectievelijk 30, 14 en 7 gemeenten die uiteindelijk minder dan 95% ontvingen van het bedrag dat ze in hun budgettaire planning voor dat jaar ingeschreven hadden. Voor respectievelijk 116, 27 en 43 gemeenten lag de verhouding hoger dan 105%.

Specifieke werkingssubsidies



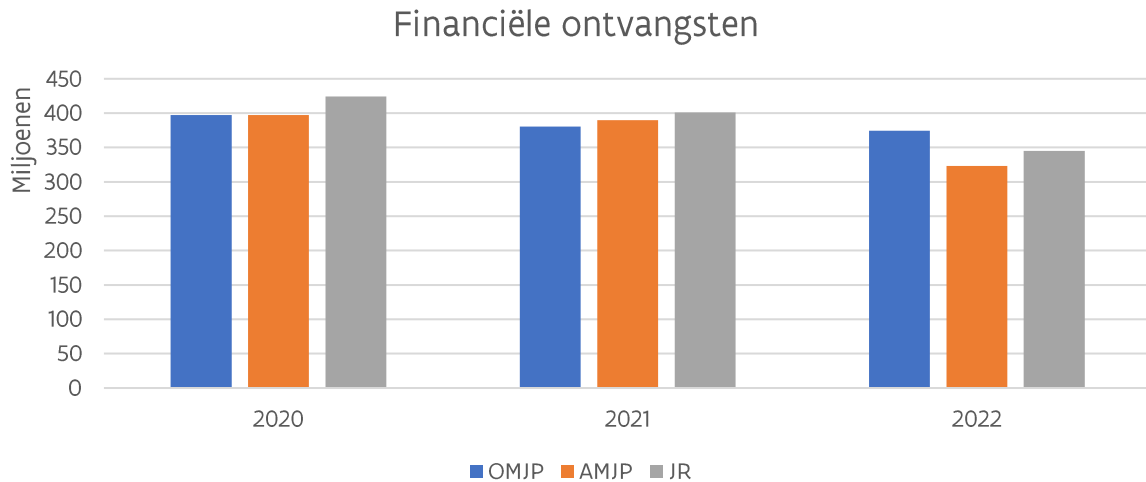
	2020	2021	2022
OMJP	1.917.887.410	1.929.595.294	1.946.475.201
AMJP	1.917.887.410	1.987.988.679	2.103.446.128
JR	2.109.808.117	2.311.125.736	2.483.386.006
JR / OMJP	110%	120%	128%
JR / AMJP	110%	116%	118%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 95%	34	23	9
95 < 100 %	23	18	14
100 < 105 %	38	40	19
105 < 110 %	46	41	35
110 < 120 %	55	63	88
Meer dan 120%	104	115	135

Specifieke werkingssubsidies kunnen de lokale besturen alleen aanwenden voor de projecten of dienstverlening die de subsidiegever aanduidt. In 2022 liep het bedrag daarvoor op tot 2,483 miljard euro. Dat is 18% meer dan het bedrag dat de besturen in hun budgettaire planning inschreven (2,103 miljard euro). Voor de jaren 2020 en 2021 bedroeg de afwijking respectievelijk 10% en 16%.

Specifieke werkingssubsidies zijn veel minder voorspelbaar dan algemene subsidies. De meeste lokale besturen schrijven in hun budgettaire planning minder verwachte ontvangsten in dan ze in werkelijkheid krijgen. Onzekerheid leidt in dit geval tot voorzichtigheid. In 2022 ontvingen maar liefst 223 lokale besturen meer dan 110% van het bedrag dat ze in hun budgettaire planning inschreven. Slechts 9 gemeenten ontvingen minder dan 95% van de geraamde ontvangsten.

Financiële ontvangsten



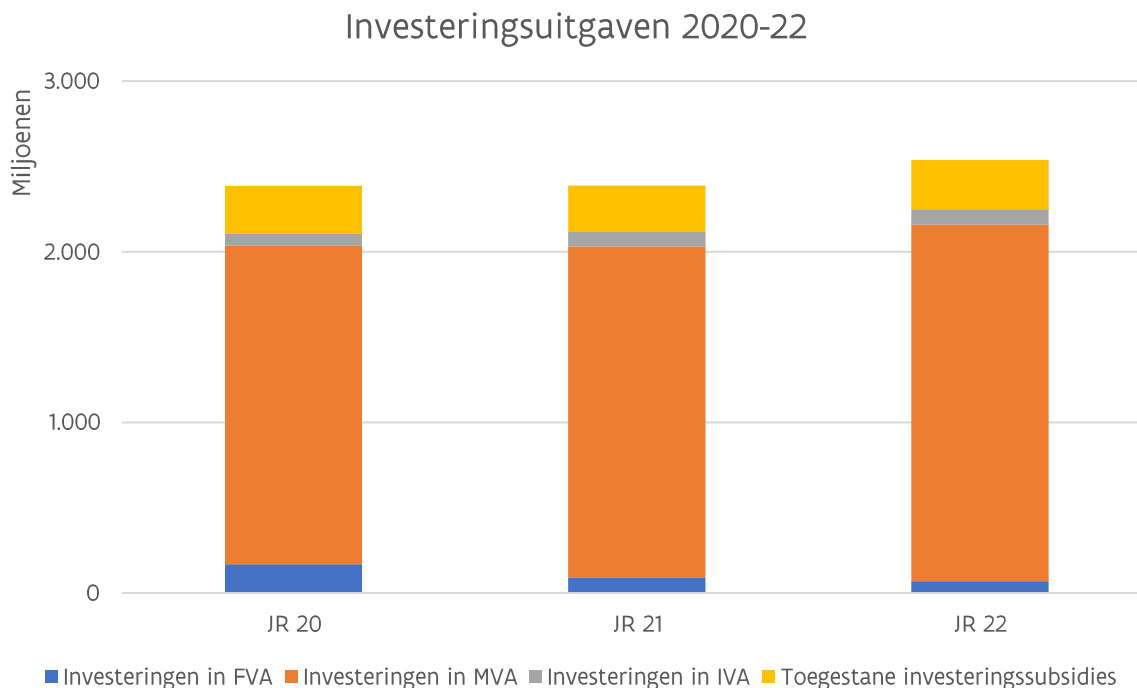
	2020	2021	2022
OMJP	397.433.190	380.488.601	374.439.850
AMJP	397.433.190	389.974.426	323.118.146
JR	424.338.720	401.086.874	344.872.270
JR / OMJP	107%	105%	92%
JR / AMJP	107%	103%	107%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 95%	36	52	35
95 < 100 %	32	30	35
100 < 105 %	74	83	101
105 < 110 %	46	49	38
110 < 120 %	38	46	51
Meer dan 120%	74	40	40

Deze categorie bevat vooral dividenden en terugvorderingen van financiële kosten van derden. De ontvangsten nemen jaar na jaar af. In 2022 bedragen ze nog 344,8 miljoen euro. Dat is 7% meer dan het bedrag dat de lokale besturen daarvoor inschreven in hun budgettaire planning. Ook voor deze ontvangsten is de verhouding tussen de geboekte en de geraamde bedragen jaarlijks hoger dan 100%. Als we de verhouding per gemeente bekijken, merken we dat de ontvangsten in 2022 in 164 besturen met meer dan 3% afweken van de bedragen die de besturen in hun budgettaire planning inschreven.

4 De investeringen

4.1 De investeringsuitgaven



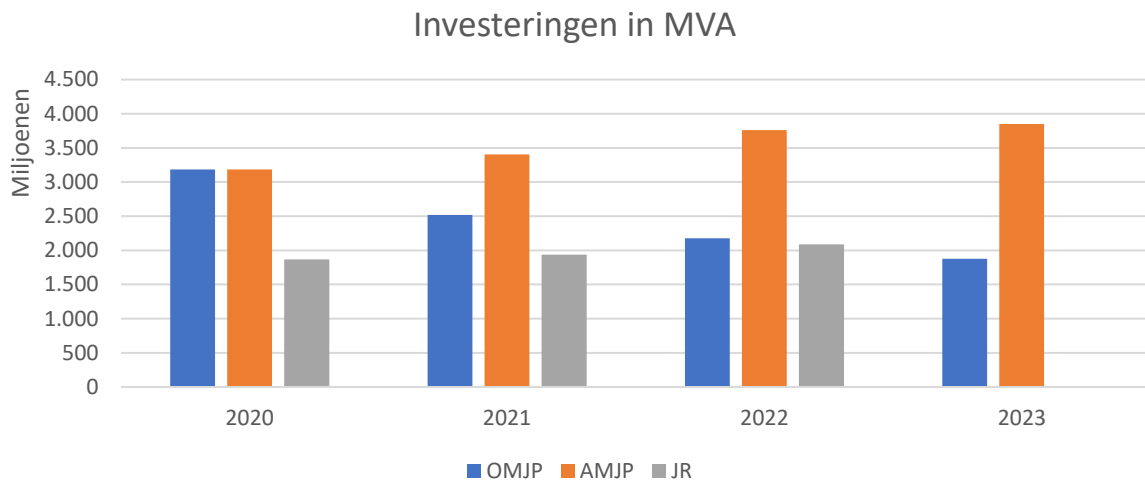
Categorie	JR 20	JR 21	JR 22
Investeringen in FVA	169.045.424	92.450.367	70.121.068
Investeringen in MVA	1.865.614.241	1.939.819.155	2.088.128.530
Investeringen in IVA	70.170.608	83.728.378	90.779.646
Toegestane investeringssubsidies	281.135.459	271.185.407	289.205.174

De lokale besturen investeren in financiële vaste activa (FVA)⁷, materiële vaste activa (MVA) en immateriële vaste activa (IVA)⁸. Daarnaast geven ze ook heel wat investeringssubsidies aan andere entiteiten. De onderstaande punten geven een beeld van de realisatiegraden voor de 2 belangrijkste groepen, de investeringsuitgaven voor materiële vaste activa en de toegestane investeringssubsidies.

⁷ Deelnemingen en participaties in andere entiteiten waarmee het lokaal bestuur een duurzame band heeft, zoals een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een autonoom gemeentebedrijf of een vereniging voor maatschappelijk welzijn.

⁸ Materiële vaste activa zijn roerende en onroerende goederen die het lokaal bestuur gedurende een lange termijn gebruikt, zoals terreinen, gebouwen, wegen, rioleringen, meubilair en kantoorapparatuur, goederen in leasing of erfgoed. Immateriële vaste activa zijn vaste activa voor niet-tastbare kapitaalgoederen, zoals concessies, vergunningen, octrooien, patenten of software.

Investerings in Materiële Vaste Activa



	2020	2021	2022	2023
OMJP	3.182.691.291	2.519.608.956	2.176.491.535	1.877.120.387
AMJP	3.182.691.291	3.406.269.545	3.761.713.225	3.851.118.556
JR	1.865.614.241	1.939.819.155	2.088.128.530	
JR / OMJP	59%	77%	96%	
JR / AMJP	59%	57%	56%	

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 90%	244	263	265
90 < 95 %	13	5	9
95 < 105 %	11	12	7
105 < 110 %	5	2	1
110 < 120 %	7	6	3
Meer dan 120%	20	12	15

De investeringen in materiële vaste activa zijn de grootste uitgavenpost binnen de categorie investeringsuitgaven. Ze nemen maar liefst 82,27% van alle investeringsuitgaven in 2022 in beslag. Meer dan 4/5 van het totale bedrag van 2,1 miljard euro gaat naar terreinen en gebouwen (45,18%) en naar wegen en andere infrastructuur (35,10%).

De investeringsuitgaven zijn moeilijker te plannen dan de exploitatie-uitgaven. De redenen daarvoor zijn divers van aard. Bij grotere investeringsprojecten werkt de gemeente samen met partners, waardoor het lokaal bestuur voor de uitvoering soms afhankelijk is van derden. De gemeentelijke uitvoerende diensten kunnen de planning niet altijd volgen of procedures nemen meer tijd in beslag dan gepland (bijvoorbeeld voor subsidies of vergunningen). Daarnaast speelt ook de politieke context een rol. Nogal wat nieuwe bestuursploegen willen bij de start van de bestuursperiode hun ambitie onderstrepen door veel investeringen in de eerste jaren van het meerjarenplan in te schrijven.

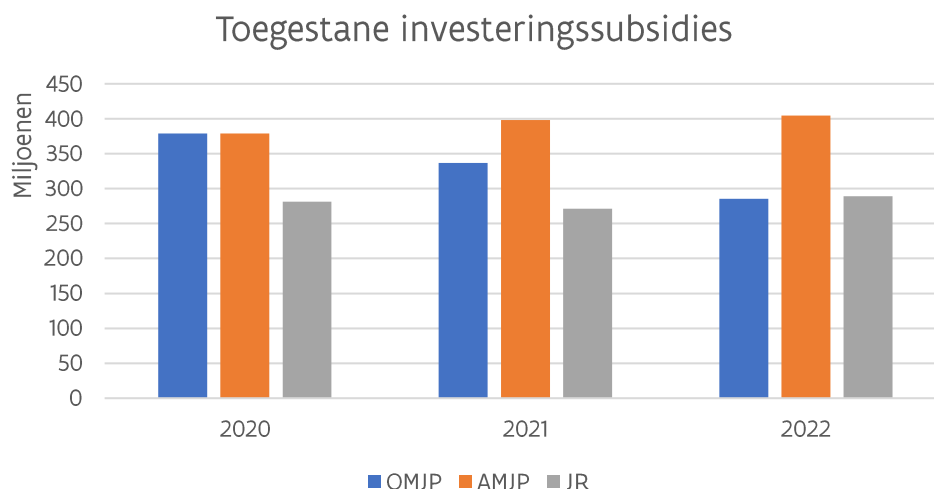
Al die factoren leiden tot lage realisatiegraden binnen deze rubriek. In 2020, 2021 en 2022 bedroeg de verhouding tussen de geboekte en de geraamde uitgaven respectievelijk slechts 59%, 57% en 56%. Die lage realisatiegraden tonen aan dat de gemeenten hun investeringsplanning te voluntaristisch opmaken. Ze houden in hun budgettaire planning onvoldoende rekening met de klassieke gemeentelijke investeringscyclus, waarbij de investeringen pieken in de laatste jaren van de legislatuur en in het eerste jaar van de daaropvolgende bestuursperiode.

Een verkeerde inschatting van de investeringsplanning heeft in principe ook een belangrijke weerslag op de planning van de behoefte aan externe financiering. Een te hoge raming van de investeringsuitgaven leidt tot een te hoge raming van de op te nemen leningen en zo ook tot een verkeerde inschatting van de autofinancieringsmarge.

Uit de tabel met de gegevens per gemeente blijkt dat de realisatiegraden heel uiteenlopend zijn van bestuur tot bestuur. In 2020, 2021 en 2022 voerden een ruime meerderheid van de gemeenten (respectievelijk 148, 175 en 192 gemeenten) minder dan 60% van hun investeringsplanning uit. Vaak was dit overigens nog minder dan de helft van de raming.

Een beperkte groep van besturen toont aan dat het niet onmogelijk is om de investeringsplanning realistischer op te maken: in de periode van 2020 tot 2022 realiseerden respectievelijk 39, 30 en 25 lokale besturen een realisatiegraad tussen de 80 en de 100%. Ongeveer even veel besturen (respectievelijk 37, 24 en 21) investeerden overigens meer dan geraamd. Deze besturen overschreden dus hun krediet en moesten daarvoor de meerjarenplanning aanpassen.

Toegestane investeringssubsidies



	2020	2021	2022
OMJP	378.818.520	336.545.761	285.627.813
AMJP	378.818.520	398.044.687	404.681.888
JR	281.135.459	271.185.407	289.205.174
JR / OMJP	74%	81%	101%
JR / AMJP	74%	68%	71%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 50%	102	82	89
50 < 60 %	17	28	14
60 < 70 %	33	27	19
70 < 80 %	20	17	23
80 < 100 %	47	57	61
Meer dan 100%	70	82	87

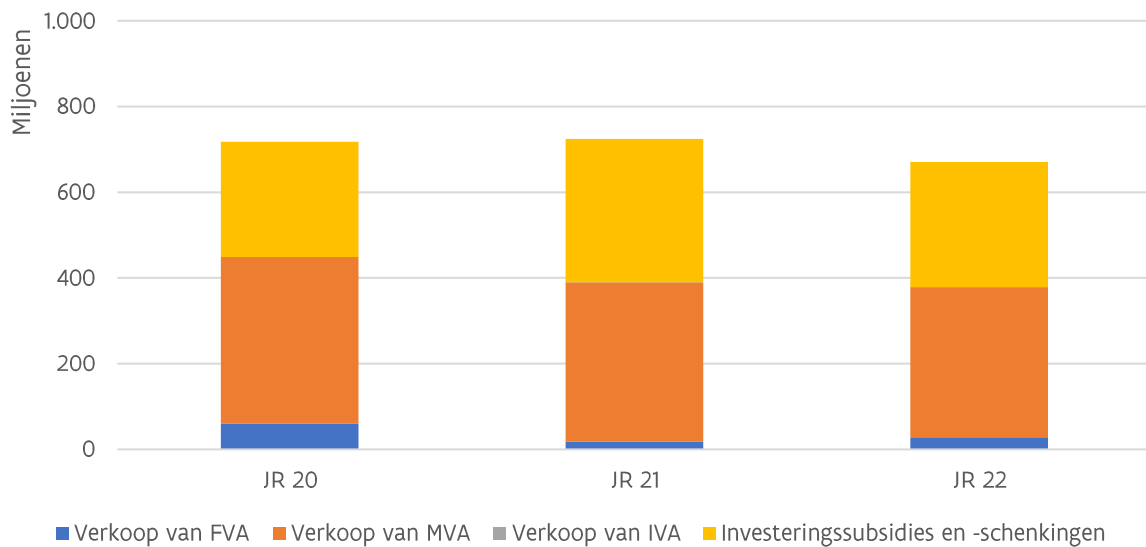
De toegestane investeringssubsidies bedroegen in 2022 net iets meer dan 1/10 van alle investeringsuitgaven (289 miljoen euro of 11,39%). Het zijn subsidies die een lokaal bestuur toekent aan een derde voor de financiering van de investeringen van de begunstigde. Daarmee gaven de lokale besturen 71% uit van het budget dat ze daarvoor ingeschreven hadden. In 2020 en 2021 kwam de verhouding tussen de geboekte en de geraamde uitgaven uit op respectievelijk 74% en 68%. De realisatiegraden vallen zowat 10% hoger uit dan voor de materiële vaste activa.

De tabel met de gegevens per gemeente toont dat in 2020, 2021 en 2022 respectievelijk 152, 137 en 122 lokale besturen minder dan 70% gebruikten van het budget dat ze voorzien hadden om investeringssubsidies toe te kennen.

Een lage(re) realisatiegraad hoeft niet noodzakelijk enkel en alleen het gevolg te zijn van een te optimistische raming. Een entiteit die in aanmerking komt voor investeringssubsidies kan niet voldoen aan alle voorwaarden om subsidies te bekomen. In dat geval is het inhouden van de subsidie een daad van goed beleid door de gemeente.

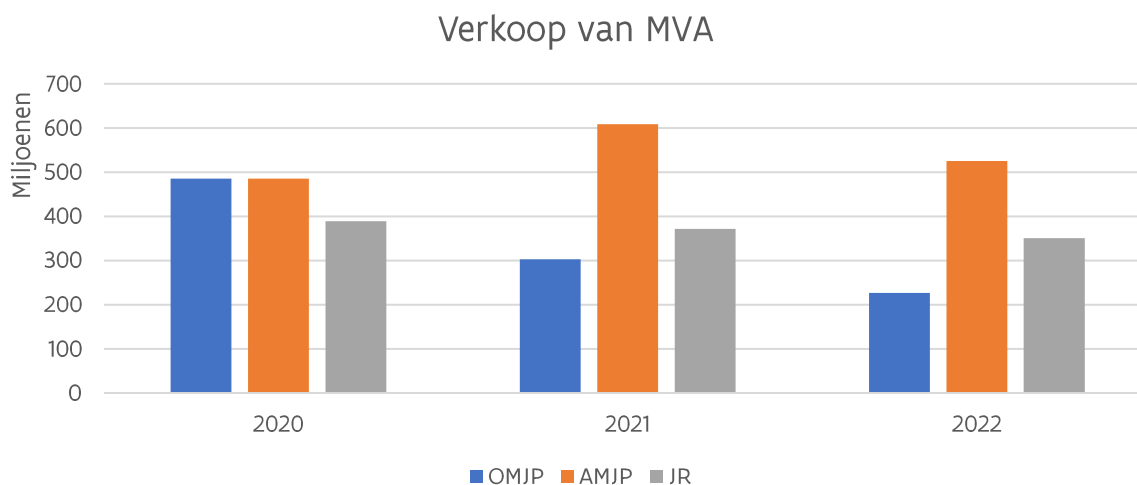
4.2 De investeringsontvangsten

Investeringsontvangsten 2020-22



De totale investeringsontvangsten bedragen 670,5 miljoen euro en vormen daarmee een relatief kleine inkomstencategorie. Ze bestaan vooral uit ontvangen investeringssubsidies en de inkomsten uit de verkoop van onroerende goederen.

Verkoop materiële vaste activa



	2020	2021	2022
OMJP	485.178.159	302.596.082	226.756.639
AMJP	485.178.159	608.293.991	524.916.728
JR	389.067.523	371.626.215	350.161.714
JR / OMJP	80%	123%	154%
JR / AMJP	80%	61%	67%

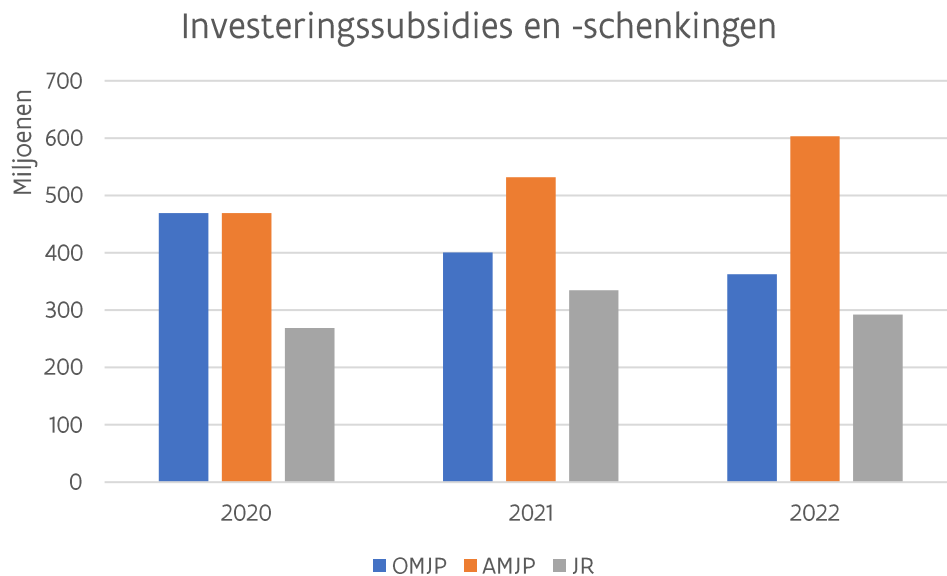
Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 50%	106	130	137
50 < 60 %	12	7	11
60 < 70 %	15	10	6
70 < 80 %	7	4	5
80 < 100 %	18	18	17
Meer dan 100%	89	50	50

De gemeenten boekten in 2022 in totaal 350 miljoen euro ontvangsten uit de verkoop van materiële vaste activa. Het gaat bijna uitsluitend over onroerende goederen. Dat bedrag vertegenwoordigt de helft van alle investeringsontvangsten. Het is wel 174,7 miljoen euro minder dan wat ze in hun budgettaire planning voorzien hadden. Daarmee komt de ratio tussen de geboekte en de geraamde ontvangsten uit op 67%. De cijfers voor 2020 en 2021 tonen dezelfde tendens, met een ratio van respectievelijk 80% en 61%.

Het is opvallend dat de gemeenten elk jaar hogere bedragen budgetteren dan wat ze nadien effectief realiseren. Hier speelt het voorzichtigheidsprincipe duidelijk minder mee of zelfs helemaal niet als bij de inschatting van de exploitatie-ontvangsten. Omdat het in verhouding tot de totale ontvangsten om relatief beperkte bedragen gaat, leidt de afwijking in de praktijk meestal niet tot problemen.

De ramingen in het originele meerjarenplan en in de jaarlijks aangepaste meerjarenplannen verschillen opvallend sterk. De ramingen in het originele meerjarenplan dalen jaar na jaar. Volgens de aangepaste meerjarenplannen maken de cijfers een grote sprong omhoog in 2021 om daarna weer lichtjes te zakken in 2022. We leiden hieruit af dat de ramingen in het originele meerjarenplan telkens te laag waren (met uitzondering van 2020) en in de aangepaste meerjarenplannen telkens te hoog. Slechts 17 besturen laten een realisatiegraad tussen 80% en 100% optekenen in 2022. 159 gemeenten ontvingen minder dan 80% van de ontvangsten die ze in hun budgettaire raming ingeschreven hadden.

Investeringsubsidies en -schenkingen



	2020	2021	2022
OMJP	469.093.152	400.457.502	362.391.059
AMJP	469.093.152	531.638.627	603.196.951
JR	268.756.062	335.002.600	292.231.525
JR / OMJP	57%	84%	81%
JR / AMJP	57%	63%	48%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 50%	146	125	145
50 < 60 %	13	25	13
60 < 70 %	10	14	19
70 < 80 %	7	12	18
80 < 100 %	30	27	28
Meer dan 100%	81	87	69

Deze rubriek bevat de subsidies die lokale besturen ontvangen voor de financiering van welbepaalde investeringsuitgaven. In 2022 bedroegen ze 43,59% van de totale investeringsontvangsten. Daarmee vormen de investeringsubsidies, samen met de ontvangsten uit verkoop van materiële vaste activa, de belangrijkste rubriek binnen de investeringsontvangsten.

Ook hier liggen de realisatiegraden heel laag. In 2020, 2021 en 2022 realiseerden de gemeenten respectievelijk maar 57%, 63% en 48% van de ontvangsten die ze in hun budgettering inschreven.

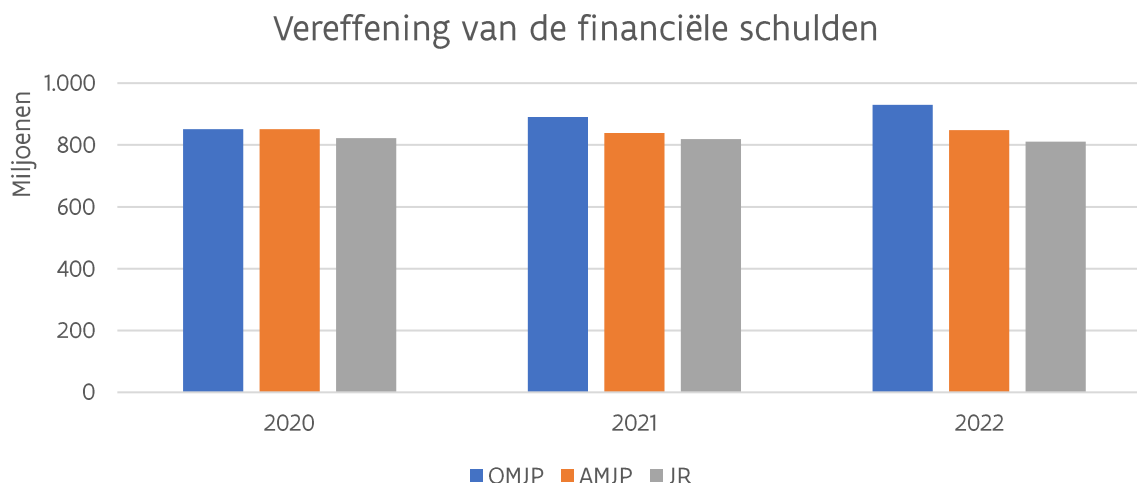
Wellicht hangt dat samen met de trager dan verwachte uitvoering van de investeringsprojecten, waardoor de gemeenten ook de subsidies later ontvangen.

In de jaren van 2020 tot 2022 zijn er respectievelijk 176, 176 en 195 lokale besturen die de kaap van 80% uitvoeringspercentage niet bereiken. Gedurende de periode van 2020 tot 2022 boekte een kwart tot een derde van de gemeenten meer ontvangsten dan ze geraamd hadden in hun budgettaire planning.

5 De financiering

5.1 De financieringsuitgaven

De vereffening van de financiële schulden bedraagt 81,4% van alle financieringsuitgaven. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk enkel de uitgaven voor de aflossing van de financiële schulden.



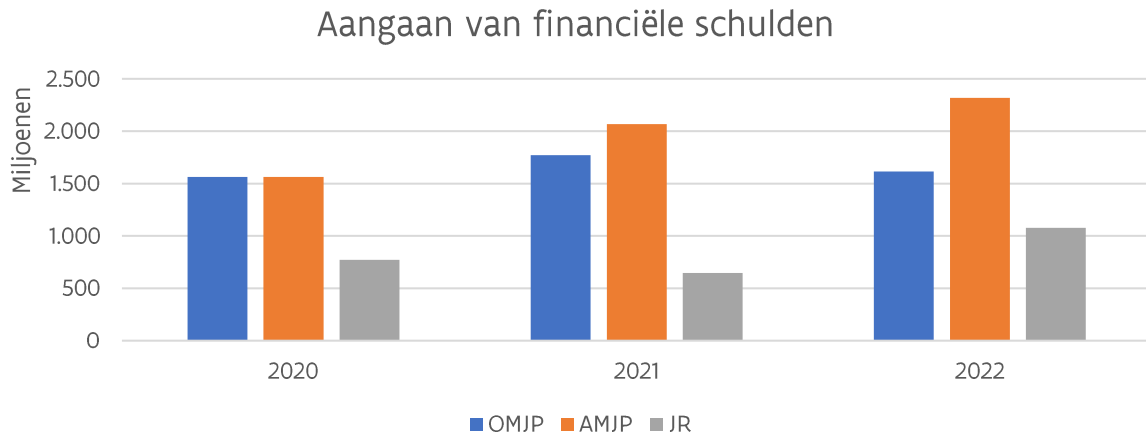
	2020	2021	2022
OMJP	851.065.938	890.917.321	929.425.781
AMJP	851.065.938	838.222.069	848.455.373
JR	821.969.582	819.089.042	810.924.858
JR / OMJP	97%	92%	87%
JR / AMJP	97%	98%	96%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 80%	14	10	17
80 < 90 %	13	22	26
90 < 95 %	23	30	34
95 < 100 %	55	105	116
100 < 105 %	96	77	44
Meer dan 105%	93	51	59

De afwijking tussen de geboekte en de geraamde uitgaven blijft relatief beperkt voor alle lokale besturen samen. Uit de tabel met de gegevens per gemeente blijkt dat de ratio's sterk verschillen van bestuur tot bestuur. Zo zijn er in 2020, 2021 en 2022 respectievelijk 151, 182 en 160 besturen waar de verhouding tussen 95% en 105% ligt. Respectievelijk 50, 62 en 77 gemeenten losten in diezelfde jaren minder dan 95% af van het bedrag dat ze gebudgetteerd hadden.

5.2 De financieringsontvangsten

De ontvangsten uit nieuwe leningen die de gemeenten opnemen bedragen 87,68% van de totale financieringsontvangsten.



	2020	2021	2022
OMJP	1.561.849.262	1.769.787.924	1.615.553.485
AMJP	1.561.849.262	2.066.037.461	2.319.555.062
JR	770.782.936	645.030.554	1.076.810.452
JR / OMJP	49%	36%	67%
JR / AMJP	49%	31%	46%

Aantal gemeenten per categorie van realisatiegraad	JR / AMJP		
	2020	2021	2022
Minder dan 50%	121	174	159
50 < 60 %	11	9	10
60 < 70 %	4	10	18
70 < 80 %	5	10	10
80 < 100 %	5	17	27
Meer dan 100%	47	40	43

Deze categorie ontvangsten hangt nauw samen met de investeringsuitgaven. Hoe meer investeringen de gemeenten plannen, hoe meer leningen ze in hun budgettaire planning inschrijven. Zolang de realisatie van de investeringen op zich laat wachten, neemt het bestuur de lening voor die investering niet op. Klassiek schrijven de besturen in de eerste jaren van een bestuursperiode veel meer investeringen in dan er in werkelijkheid gebeuren. Daardoor is de raming van de op te nemen leningen vaak veel te hoog. In 2020 en 2022 lag de verhouding tussen de geboekte en de geraamde leningsontvangsten op 49% en 46%. In 2021 zakte die ratio zelfs tot 31%. Toen namen niet minder dan 174 gemeenten minder dan 50% van de geraamde leningen effectief op. De tabel met de gegevens per gemeente toont opnieuw een sterke variatie tussen besturen.

6 Onderbenuttingskredieten

Uit de analyse in de vorige hoofdstukken blijkt dat de ramingen en de prognoses in de budgettaire planning van de lokale besturen altijd pessimistischer zijn dan de werkelijke resultaten volgens de jaarrekeningen. De werkelijke uitgaven blijven doorgaans onder de geraamde bedragen, terwijl de reële ontvangsten meestal iets hoger uitvallen dan de besturen inschatten in hun budgettaire planning.

De overschatting van de exploitatie- en investeringsuitgaven en de onderschatting van de exploitatieontvangsten zijn in de eerste plaats het gevolg van het voorzichtigheidsprincipe. Besturen willen vermijden dat ze verbintenissen niet kunnen aangaan zonder hun budget te overschrijden. Ze perken het risico dan ook in dat hun budgettaire planning uitgaven bevat waarvoor ze in werkelijkheid onvoldoende financiering hebben vanuit de geraamde ontvangsten.

Investeringsplanningen schuiven ze in de planning zo veel mogelijk naar voor. Besturen houden bij de opmaak van hun investeringsplanning onvoldoende rekening met de klassieke investeringscyclus en met de werkelijke doorlooptijd in omvangrijke en complexe investeringsdossiers (zoals onteigeningen, vergunningen of samenwerkingen met andere overheden en partners). Daarnaast leidt ook de verplichting om de ramingen op een heel gedetailleerd niveau voor 6 jaar te registreren (per actie, per algemene rekening, per beleidsveld en per economische sector) in de praktijk tot een overschatting van de uitgaven en de onderschatting van de ontvangsten.

Al de bovenvermelde aspecten staan op gespannen voet met het principe om de uitgaven en de ontvangsten zo realistisch mogelijk te ramen. Omdat de besturen alle ingeschreven uitgaven moeten financieren (dus vaak extra opgenomen leningen en dus extra leningsaflossingen de komende jaren), zet de bovenstaande planningsmethodiek bij de opmaak van het meerjarenplan en de aanpassingen ervan, vaak druk op de budgettaire resultaten in het algemeen en op de autofinancieringsmarge in het bijzonder. Terwijl nadien uit de jaarrekening blijkt dat het al bij al veel beter meevalt. In het slechtste geval leidt die verkeerde inschatting tot moeilijke of minder populaire beleidsbeslissingen.

Sommige lokale besturen pleiten voor de mogelijkheid om een bepaalde onderbenutting in te bouwen in hun meerjarenplanning. Ze verwijzen daarbij naar bestaande praktijken bij de Vlaamse en de federale overheid. Concreet zou dat erop neerkomen dat lokale besturen prognoses voor onbenutte kredieten mogen inschrijven in het meerjarenplan en de aanpassingen ervan. Die techniek, die ook in de vroegere gemeentelijke boekhouding mogelijk was, zou er kunnen voor zorgen dat de kloof tussen de ramingen in het (aangepaste) meerjarenplan en de rekeningcijfers verkleint.

De opname van een soort correctie op ramingen en kredieten die weliswaar ingeschreven staan in de budgettaire planning die de gemeenteraadsleden goedkeuren, maar waarvan het management van het lokale bestuur verwacht dat ze toch niet volledig zullen worden uitgegeven, zou de transparantie en de leesbaarheid van de budgettaire planning niet ten goede komen. Zelfs als een bestuur voor de onderbenutting een globaal bedrag zou inschrijven en die in de toelichting motiveert met een vergelijking van de rekeningresultaten en de planningscijfers voor de voorgaande jaren, zou dat verwarrend overkomen voor de gemeenteraadsleden en de andere lezers van het meerjarenplan van het bestuur.

Als besturen prognoses voor onbenutte kredieten mogen inschrijven, stelt zich de vraag op welk niveau die 'correcties' moeten gebeuren en gerapporteerd worden. Schrijft een bestuur alleen een correctie in op de globale budgettaire resultaten en de autofinancieringsmarge, op het budgettaire saldo van de exploitatie, de investeringen en de financiering, of op de onderscheiden rubrieken van de exploitatie, de investeringen en de financiering? Tellen we die correcties voor onderbenutting mee voor de berekening van de globale kredieten en de berekening van de normen voor het financieel evenwicht? Op welke rekeningen registreren de besturen die correcties? Hoe stromen ze door in de digitale rapportering die de Vlaamse overheid algemeen publiek ontsluit? Waarop moet een gemeenteraadslid of een burger die het meerjarenplan van zijn gemeente bekijkt, zich baseren: op de 'brutocijfers' of op de cijfers die gecorrigeerd zijn voor onderbenutting?

Bij de eventuele motivering van de onderbenuttingspercentages rijzen ook tal van vragen. Moet de Vlaamse overheid grenzen stellen voor maximale onderbenuttingspercentages? Kunnen de percentages verschillen van bestuur tot bestuur? Hoe verhoudt de inschrijving van onderbenuttingskredieten zich tot het beginsel van realistisch ramen en het principe om fictieve budgettaire plannings en financiële evenwichten te vermijden?

De bovenstaande aspecten duiden aan dat het inschrijven van prognoses voor onbenutte kredieten technisch gezien nuttig zou kunnen zijn om de kloof tussen de budgettaire planning en de rekening te verkleinen. Maar dat weegt niet op tegen het verlies aan transparantie en duidelijkheid van de rapportering. Bovendien ontstaat het risico dat die techniek ervoor zorgt dat de marge groter wordt tussen de werkelijke uitgaven en ontvangsten en de geraamde bedragen, omdat de stimulans wegvalt om de uitgaven en ontvangsten realistisch en scherper te ramen.

Het is beter om besturen verder te sensibiliseren om de uitgaven scherper te ramen. Bij de inschatting van de toekomstige exploitatie-uitgaven kunnen de besturen meer rekening houden met de vergelijking tussen de geraamde en de geboekte uitgaven in de voorafgaande jaren. Voor de investeringen kunnen ze extra aandacht schenken aan de spreiding van de uitgaven in de tijd volgens een haalbare en realistische kalender voor de uitvoering van het project. Daarnaast is het belangrijk dat ze duidelijke regels uitwerken voor de interne kredietbewaking. Een versterking van de organisatiebeheersing op dat vlak kan ervoor zorgen dat ze vlot budgettaire verschuivingen kunnen doen binnen de globale kredieten die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

7 Conclusies

Beleidsmatig en financieel plannen op de middellange termijn en op een strategische manier is essentieel voor de lokale besturen, maar verre van gemakkelijk. Na de (financiële) planning duiken altijd onverwachte situaties, problemen en uitdagingen op. Die vergen bijstellingen van de planning, die bescheiden kunnen zijn, maar soms ingrijpender.

Het BBC-systeem legt de kredietbeperkingen alleen op het totaal van de exploitatie-uitgaven, het totaal van de investeringsuitgaven en het totaal van de financieringsuitgaven voor toegestane leningen en betalingsuitgaven en het totaal van de ontvangsten uit leningen en leasings.

Hierdoor is het voor de lokale besturen in principe niet langer noodzakelijk om, bij het ramen van de ontvangsten en de uitgaven per beleidsmatige actie, budgettaire rekening en beleidsveld, te voorzichtig te zijn en steeds een financiële marge in te bouwen. Binnen de ruime grenzen van het totaal van de exploitatie-uitgaven en het totaal van de investeringsuitgaven kunnen de lokale besturen, volgens de eigen regels uitgewerkt in het organisatiebeheersingssysteem, verschuivingen doen (van de ene actie naar de andere, van de ene rekening naar de andere, van het ene beleidsveld naar het andere) zonder een aangepast meerjarenplan op te maken dat de gemeenteraad moet bespreken en desgevallend goedkeuren.⁹

Hebben die ontwikkelingen in het BBC-systeem ertoe geleid dat de lokale besturen een meer accurate financiële planning opstellen? We onderzochten voor de jaren 2020, 2021 en 2022 de verschillen tussen de geraamde uitgaven en ontvangsten (op basis van de oorspronkelijke en de aangepaste meerjarenplannen) en de uiteindelijk gerealiseerde en geboekte uitgaven en ontvangsten (op basis van de jaarrekeningen) van de lokale besturen.

Welke conclusies kunnen we trekken?

- De ramingen van de lokale besturen zijn behoorlijk realistisch voor de verschillende categorieën van de exploitatie, zowel voor de exploitatie-uitgaven (goederen en diensten, personeel, toegestane werkingssubsidies, individuele hulpverlening door het OCMW, financiële uitgaven) als voor de exploitatieontvangsten (ontvangsten uit werking, diverse belastingen, ontvangen werkingssubsidies, financiële ontvangsten). Toch speelt nog een voorzichtigheidsreflex. De lokale besturen schatten de uitgavenkredieten bijna altijd iets te hoog in, in vergelijking met de uiteindelijk geboekte uitgaven. Het jaar 2022, met een extreem hoge inflatie, is wat dat betreft uitzonderlijk. De ontvangsten ramen de lokale besturen bijna overal iets te laag.

⁹ Uiteraard moeten de belangrijke wijzigingen wel worden geduid en verantwoord in de jaarrekening. En wanneer een lokaal bestuur in een kredietjaar meer exploitatie-uitgaven of investeringsuitgaven wil doen dan dat er exploitatie- of investeringskredieten zijn, is de opmaak van een aangepast meerjarenplan, en de bespreking/goedkeuring hiervan door de gemeenteraad, wel een vereiste.

- De ramingen van de investeringsuitgaven zijn veel minder accuraat en vaak ondermaats. Het fenomeen van de investeringscyclus is nochtans alom gekend. Lokale besturen investeren in de eerste jaren van de gemeentelijke bestuursperiode minder en (veel) meer in de laatste jaren. Toch schreven de lokale besturen in hun (aangepaste) meerjarenplannen voor de jaren 2020, 2021 en 2022 relatief grote bedragen in voor investeringen in materiële vaste activa. Het realisatiepercentage voor alle gemeenten samen bedraagt nauwelijks meer dan de helft. Veel gemeenten investeerden in de jaren 2020 tot 2022 minder dan de helft dan geraamd in hun (aangepaste) meerjarenplannen. Dat had zeker niet alleen te maken met de coronapandemie en de lockdowns (in 2020) of de hoge inflatie en de stijging van de bouwrijzen (in 2022). De opbrengsten uit de verkoop van materiële vaste activa schatten de lokale besturen dan weer verassend (veel) te hoog in. Nochtans zou je verwachten dat ze de ontvangsten iets te laag inschatten vanuit hetzelfde voorzichtigheidsprincipe.
- Parallel met de onnauwkeurige ramingen voor de investeringsuitgaven merken we even onnauwkeurige ramingen voor de financieringsontvangsten (aangaan van nieuwe financiële schulden). Hoe meer investeringen een lokaal bestuur plant, hoe meer leningen ze in hun budgettaire planning inschrijven. Ook hier liggen de realisatiepercentages vaak lager dan 50%.

Deze vaststellingen zijn van belang, niet alleen voor de beoordeling van de inhoud van een (aangepast) meerjarenplan, maar ook voor de beoordeling van de financiële duurzaamheid van een individuele gemeente, of van het totaal van de lokale besturen. Zeker voor wie zich baseert op de (aangepaste) meerjarenplannen. De financiële duurzaamheid wordt uitgedrukt in de autofinancieringsmarge (AFM), een indicator die weergeeft of een gemeente haar netto periodieke leningslasten kan dragen met het overschot uit de gewone werking (de exploitatie). Met andere woorden, de AFM is het verschil tussen de exploitatie-ontvangsten en de exploitatie-uitgaven en de netto periodieke leningslasten.

Als lokale besturen de exploitatie-ontvangsten systematisch (iets) te laag inschatten, de exploitatie-uitgaven (iets) te hoog en de periodieke leningslasten merklijk te hoog (als gevolg van de veel te hoog geraamde nieuwe leningen), is het logisch dat de AFM die blijkt uit de planningsdocumenten (veel) negatiever is dan de 'werkelijke' AFM die blijkt uit de jaarrekeningen. In 2022 bijvoorbeeld was de AFM voor alle gemeenten samen volgens de jaarrekeningen (740 miljoen euro) meer dan 7 maal beter dan de AFM in de aangepaste meerjarenplannen met beginkredieten 2022 (100 miljoen euro). Ook in de voorbije jaren toonden de jaarrekeningen een aanzienlijk gunstiger beeld van de financiële duurzaamheid van de lokale besturen dan de (aangepaste) meerjarenplannen.

Het gaat te ver om de (aangepaste) meerjarenplannen als weinig betrouwbaar van de hand te doen. Toch is er marge voor verbetering binnen de contouren van de aangepaste BBC-regelgeving, bij de grote meerderheid van de lokale besturen voor de investeringen (uitgaven), bij individuele besturen voor bepaalde categorieën van exploitatie-uitgaven of exploitatie-ontvangsten. De opmaak van nieuwe originele meerjarenplannen 2026-2031 na de lokale verkiezingen van oktober 2024 biedt een uitstekende gelegenheid daarvoor.

Agentschap Binnenlands Bestuur

AFDELING LOKALE FINANCIEN

Koning Albert II laan 15 bus 215

1210 BRUSSEL

binnenland@vlaanderen.be