



Vlaanderen
is lokaal bestuur

BinnenBand 12/2015

BBC-analyse: de geconsolideerde financiën van de
Vlaamse lokale besturen

Voorwoord

Sinds het boekjaar 2014 passen alle lokale besturen de nieuwe regels van de beleids- en beheerscyclus (BBC) toe, een nieuw beleidsinstrumentarium dat gekoppeld is aan nieuwe regels voor de onderliggende financiële cyclus.

Alle besturen hebben nu minstens eenmaal een volledige cyclus van planning, opvolging en evaluatie doorlopen. Meteen is dit het moment voor een **grondige evaluatie** van de regels en de toepassing ervan. Hiervoor is een ruime bevraging bij de diverse belanghebbenden georganiseerd. Die evaluatie moet leiden tot een verfijning van de regelgeving, waar nodig, tegen het boekjaar 2019.

Op hetzelfde moment kunnen we nu, los van die evaluatie, ook steeds meer de **vruchten plukken** van de introductie van BBC en de daaraan gekoppelde digitale rapportering. Alle besturen moeten immers ook digitaal rapporteren over de gegevens van hun beleidsrapporten, zowel in de planningsfase (meerjarenplannen en budgetten) als in de evaluatiefase (jaarrekeningen). Die data vormen een schat van informatie over het beleid van de lokale besturen en in het bijzonder over hun financiën.

Het is onze bedoeling om de gegevens die we zo verzamelen bij de lokale besturen ook ter beschikking te stellen van de besturen zelf, in de vorm van **analyses en werkinstrumenten**. Zo geven we de besturen ook iets terug voor hun inspanningen. Deze BinnenBand biedt twee dergelijke analyses aan.

We hebben op basis van die gegevens voor het eerst een analyse gemaakt van de financiën van de lokale besturen op **geconsolideerde basis**, d.w.z. van de gemeenten, OCMW's en provincies met inbegrip van hun verzelfstandigde entiteiten die ook BBC toepassen, waarbij de onderlinge financiële stromen in de mate van het mogelijke werden weggefilterd. Het resultaat van die oefening leest u in het eerste luik van dit nummer.

Daarnaast hebben we in een tweede luik, voor de gemeentebesturen, een vergelijking gemaakt van de cijfers voor 2014 met die van de vorige jaren (vanaf 2007). Zo kunnen we ons ook een idee vormen van de **voornaamste evoluties**. Aangezien we enkel vanaf 2014 de gegevens voor alle besturen in BBC-formaat hebben, kunnen we die vergelijking niet maken op basis van de geconsolideerde benadering die we in het eerste luik hebben gehanteerd.

Deze analyses zijn op Vlaams niveau. De data die we verzamelen laten echter ook toe om in te zoomen op afzonderlijke besturen en vergelijkingen te maken tussen elke gewenste selectie van besturen en zo aan benchmarking te doen. Daarvoor verwijzen we u graag naar de financiële profielen op onze website.¹

De volledige invoering van de BBC is een proces dat tijd vraagt. BBC is immers veel meer dan enkel een nieuwe boekhouding. De hele achterliggende filosofie over het bepalen en opvolgen van het beleid impliceert een heel andere manier van werken in vergelijking met de vroegere systemen. Het is dan ook niet meer dan logisch dat die vernieuwing niet van de ene dag op de andere in al haar aspecten kan worden doorgevoerd. We hopen echter dat de analyses in dit nummer en op onze website u alvast kunnen overtuigen van de mogelijkheden die de digitale rapportering biedt en de schat aan informatie die aan de besturen kan worden teruggegeven in ruil voor hun inspanningen.

¹ <http://binnenland.vlaanderen.be/beleids-en-beheercyclus/financiële-profielen>

Inhoudstafel

Voorwoord	3
Inhoudstafel	5
<hr/>	
A. Geconsolideerd beeld van de financiën van de Vlaamse lokale besturen	6
1. De financiën van de Vlaamse lokale besturen: een geconsolideerd beeld van de jaarrekeningen 2014	7
2. Realisatiegraden: hoe juist waren de ramingen?	17
3. De financiën van de Vlaamse lokale besturen volgens de algemene boekhouding	21
<hr/>	
B. Analyse van de evoluties van de jaarrekeningen van de Vlaamse gemeenten	28
1. De jaarrekeningen 2007-2014 van de Vlaamse gemeenten. Analyse van de evoluties	29
2. De financiën van de gemeenten volgens de algemene boekhouding	39

A

Geconsolideerd beeld van de financiën van de Vlaamse lokale besturen

Exploitatie

Exploitatie-uitgaven:
11,8 miljard euro

Exploitatieontvangsten:
13,6 miljard euro`

Exploitatiesaldo:
1,8 miljard euro

Investeringsen

Investeringsuitgaven:
2,8 miljard euro

Impact Electrabel-operatie:
910 miljoen euro

Investeringsontvangsten:
799 miljoen euro

Investeringsaldo:
een tekort van:

2 miljard euro (inclusief Electrabel-operatie)

1,3 miljard euro (exclusief Electrabel-operatie)

Resultaten

Budgettair:

een tekort van:

507 miljoen euro (inclusief Electrabel-operatie)

een overschot van:

237 miljoen euro (exclusief Electrabel-operatie)

Autofinancieringsmarge (AFM):

positief (936 miljoen euro)

Benaderend ESR-saldo:

positief (510 miljoen euro)

Balans

Balanstotaal:

43 miljard euro

Schulden:

14,6 miljard euro

schulden op korte termijn:

4,3 miljard euro

schulden op lange termijn:

10,3 miljard euro

1. De financiën van de Vlaamse lokale besturen: een geconsolideerd beeld van de jaarrekeningen 2014

1.1 Inleiding

In dit artikel worden de financiën van de Vlaamse lokale besturen in 2014 onder de loep genomen.

Door de introductie van de beleids- en beheerscyclus (BBC) kunnen we dat nu voor het eerst ook op een geconsolideerde basis doen. Veel activiteiten van gemeenten en provincies worden door autonome bedrijven verricht. Ook de OCMW's en hun verenigingen bekleeden een belangrijke plaats in het Vlaamse lokale landschap. Doordat al deze besturen sinds 2014 hetzelfde registratiesysteem gebruiken, kunnen we nu veel beter een totaaloverzicht maken, waarbij de onderlinge stromen worden weggefilterd. Dat is wat we hier proberen te doen.

Wie meer wil weten over deze analyse, verwijzen we naar de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur, onder de rubriek BBC². Daar staat een uitgebreidere versie van dit artikel, waarin ook een hoofdstukje is opgenomen over de methodiek die we gebruiken bij onze consolidatie-oefening. U vindt er ook een volledig overzicht van de gebruikte cijfers, in een aantal tabellen.

De cijfers die we hier gebruiken zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de jaarrekeningen van 2014. Op het ogenblik dat we de data voor deze analyse verzamelden, hadden we die nog lang niet voor alle besturen, maar we beschikten wel al over voldoende data om een geloofwaardige extrapolatie te maken: 72% voor de gemeenten en 74% voor de OCMW's.³ Op sommige plaatsen maken we de vergelijking met het begin- en eindbudget. In die cijfers houden we rekening met alle gegevens die in de databank verwerkt werden vóór 20 augustus 2015.

Dat we deze consolidatie kunnen doen, is een enorme stap vooruit tegenover het verleden, toen de diverse types van lokale besturen elk een ander registratiesysteem gebruikten. Toch omvatten deze cijfers eigenlijk nog steeds niet de volledige lokale sector. Op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden,⁴ bepaalde vormen van extern verzelfstandigde agentschappen,⁵ de politiezones en de hulpverleningszones⁶ zijn de BBC-regels (nog) niet van toepassing, waardoor ze niet meegenomen kunnen worden in deze oefening. Enkel de toelagen en subsidies die verstrekt worden aan deze entiteiten komen hier tot uiting.

Doordat het de eerste keer is dat we een geconsolideerd beeld kunnen geven, kunnen we op dit niveau moeilijk vergelijkingen maken met de voorgaande jaren of evoluties proberen te herkennen. Dat kunnen we wel voor de gemeentebesturen afzonderlijk, maar dat kan u lezen in het **volgende artikel in deze BinnenBand**.

2 binnenland.vlaanderen.be/beleids-en-beheerscyclus/rapporten-en-analyses

3 Het percentage drukt het aandeel van het staal uit in het totaal van de gebudgetteerde uitgaven. Er ontbreken in de gebruikte dataset nog jaarrekeningen van 113 gemeenten en van 109 OCMW's. De cijfers voor de provinciebesturen zijn volledig, net als die van de districten van Antwerpen. Voor de AGB's is het beschikbare staal goed voor 59%, voor de APB's voor 98% en voor de OCMW-verenigingen van publiek recht voor 70%. We hebben enkel de OCMW-verenigingen meegenomen die verzelfstandigingen zijn van één OCMW, niet de samenwerkingsverbanden tussen meerdere OCMW's.

4 In de beleidsnota Binnenlands Bestuur heeft minister Homans wel aangekondigd dat ze in het kader van de evaluatie van het decreet intergemeentelijke samenwerking de mogelijkheid en wenselijkheid zal onderzoeken om de BBC toe te passen op (alle of sommige) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

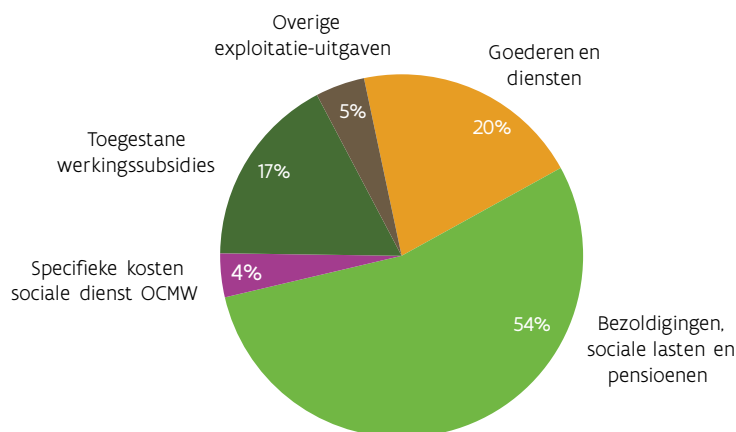
5 De BBC is enkel van toepassing op de externe verzelfstandigingen van publiek recht (AGB's, APB's en OCMW-verenigingen van publiek recht), dus niet op privaatrechtelijke EVA's of de OCMW-verenigingen van privaat recht (hoofdstuk II tot IV).

6 Het bepalen van de boekhouding en de rapporteringsverplichtingen van de politiezones en de hulpverleningszones is een bevoegdheid van de federale overheid.

1.2 Exploitatie

1.2.1 Exploitatie-uitgaven

De exploitatie-uitgaven van de Vlaamse lokale besturen bedroegen in 2014 in totaal 11,8 miljard euro.



Exploitatie-uitgaven (miljoenen €)	gem.	AGB	OCMW	OV	prov.	APB	totaal
Goederen en diensten	1 516	189	462	17	164	44	2 391
Bezoldigingen enz.	3 784	64	1 962	45	464	78	6 398
Specifieke kosten sociale dienst	0	0	459	0	0	0	459
Toegestane werkingssubsidies	1 778	0	77	0	151	2	2 008
Overige exploitatie-uitgaven	387	23	82	1	22	0	516
Totaal	7 465	276	3 042	63	801	124	11 772

De voornaamste rubriek binnen de exploitatie-uitgaven zijn de **personeelsuitgaven**. De Vlaamse lokale besturen hebben in 2014 een bedrag van 6,4 miljard euro uitgegeven aan personeel, goed voor 54% van de exploitatie-uitgaven en 44% van het totaal van alle uitgaven. Het grootste deel van die personeelsuitgaven gebeurden door de moederbesturen, met 59% door de gemeenten en 31% door de OCMW's. De verzelfstandigde entiteiten, d.w.z. AGB's, APB's en OV (OCMW-verenigingen), vertegenwoordigen elk slechts 1%. Dat komt doordat zij meestal weinig eigen personeel hebben.

Van die 6,4 miljard euro ging 848 miljoen euro naar onderwijzend personeel en 154 miljoen euro naar politiek personeel. De lonen van het onderwijzend personeel worden echter door Vlaanderen betaald en zijn dus netto geen uitgaven voor de lokale besturen. Bij het niet-onderwijzend personeel was 2,6 miljard euro voor vastbenoemde personeelsleden en 2,4 miljard euro voor niet-vastbenoemde. Voor de pensioenen werd ten slotte 104 miljoen euro geboekt. Bij de interpretatie van die cijfers moet wel de nodige voorzichtigheid aan de dag gelegd worden. Er zitten in de cijfers enkele eigenaardigheden die doen vermoeden dat niet alle registraties even zorgvuldig gebeurd zijn.

Een andere belangrijke rubriek zijn de **goederen en diensten** (2,4 miljard euro, of 20% van de exploitatie-uitgaven en 16,4% van alle uitgaven). Ook hier zien we dat de gemeenten (met 63%) en de OCMW's (met 19%) het grootste deel voor hun rekening nemen, maar is het aandeel van de AGB's (met 8%) heel wat groter dan bij de personeelsuitgaven.

De personeelsuitgaven en de goederen en diensten zijn samen goed voor 75% van de exploitatie-uitgaven (zonder de uitgaven voor het onderwijzend personeel is dat nog 67%). Dat is heel wat meer dan in de

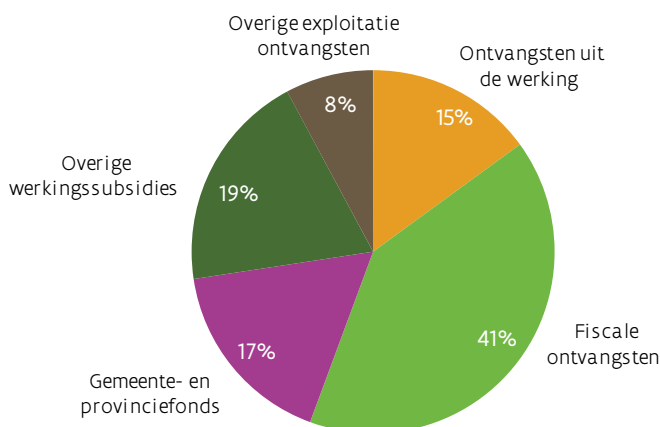
traditionele analyses, die enkel gebaseerd zijn op de gemeenterekeningen. Dat is logisch, want als we enkel naar de gemeenten kijken, komen de verzelfstandigde entiteiten enkel bij de toegestane werkingssubsidies aan bod. In deze analyse worden de uitgaven van heel wat van die verzelfstandigde entiteiten meegenomen in de consolidatie. Dat levert een veel completer beeld op, waarbij bijvoorbeeld de personeelsuitgaven en werkingskosten van de geconsolideerde entiteiten als dusdanig worden meegeteld (en niet als onderdeel van de werkingssubsidie).⁷

De **toegestane werkingssubsidies** zijn na consolidatie nog goed voor 2 miljard euro. Hoewel heel wat subsidies werden weggefilterd (die voor de OCMW's, AGB's en APB's), zijn ze toch nog goed voor 17,1 % van de exploitatie-uitgaven en 13,8% van alle uitgaven. Het gaat dan enkel nog om de subsidies aan de politiezones (882 miljoen euro, of 7,5% van de exploitatie-uitgaven en 6,0% van het totaal) en de overige werkingssubsidies (1 miljard euro, voor subsidies aan externe verzelfstandigde agentschappen die geen autonome bedrijven zijn, aan verenigingen, aan burgers...). Het aandeel van de toelagen aan de besturen van de eredienst is verwaarloosbaar (50 miljoen euro, of 0,4% van de exploitatie-uitgaven, 0,3% van de totale uitgaven).

De specifieke kosten van de sociale dienst van het OCMW vertegenwoordigen nog 459 miljoen euro, of 3,9% van de exploitatie-uitgaven. De overige exploitatie-uitgaven zijn nog goed voor 5%, waarbij de financiële uitgaven (vooral de kosten van schulden) de voornaamste zijn, met 397 miljoen euro of 3,4%.

1.2.2 Exploitatieontvangsten

De Vlaamse lokale besturen hebben in 2014 in totaal 13,6 miljard euro aan exploitatieontvangsten gerealiseerd.



40,7% van die ontvangsten komen uit fiscale ontvangsten (5,5 miljard euro, 38,4% van de totale ontvangsten). Daarvan komt 2,8 miljard uit de opcentiemen uit de onroerende voorheffing, geïnd door de gemeenten (2,3 miljard) en de provincies (540 miljoen euro). De aanvullende personenbelastingen leveren 1,7 miljard euro op (enkel voor de gemeenten) en de andere belastingen (940 miljoen euro, waarvan 767 miljoen voor de gemeenten, 6 miljoen voor de AGB's⁸ en 166 miljoen voor de provincies). In dit geconsolideerde beeld is het aandeel van de fiscale ontvangsten minder groot dan in de traditionele analyses van de gemeentefinanciën, doordat nu ook heel wat besturen mee in beeld gebracht worden die geen

⁷ Vanaf 2015 zullen we wel geconfronteerd worden met een omgekeerde evolutie, doordat de uitgaven voor de brandweer uit de gemeentelijke rekeningen zullen verdwijnen en vervangen zullen worden door toelagen aan de hulpverleningszones.

⁸ Dit bedrag aan fiscale ontvangsten bij AGB's is opvallend, omdat zij eigenlijk niet de bevoegdheid hebben om zelf belastingen te innen.

belastingen innen, maar wel meer ontvangsten putten uit hun werking, die vaak meer bedrijfsmatig is (bv. OCMW's). Daarnaast moeten we er rekening mee houden dat het beeld enigszins verstoord wordt door het grillige verloop van de incohiering van de personenbelasting (door de federale overheid) en dus ook van de doorstorting van de gemeentelijke aandelen daarin.

Exploitatieontvangsten (miljoenen €)	gem.	AGB	OCMW	OV	prov.	APB	totaal
Ontvangsten uit de werking	690	145	1 092	37	42	23	2 029
Fiscale ontvangsten	4 807	6	0	0	707	0	5 520
Gemeente- en Provinciefonds	2 149	0	113	1	37	0	2 300
Overige werkingssubsidies	1 563	45	770	34	191	53	2 656
Overige exploitatieontvangsten	617	14	349	20	59	3	1 063
Totaal	9 826	210	2 324	92	1036	79	13 568

De tweede grote rubriek binnen de exploitatieontvangsten zijn de **ontvangen werkingssubsidies**, met bijna 5 miljard euro. Die zijn daarmee goed voor 36,5% van de exploitatieontvangsten (34,5% van alle ontvangsten). Het gaat daarbij uiteraard enkel om subsidies die komen van buiten de lokale besturen, want de onderlinge stromen zijn (in de mate van het mogelijke) geneutraliseerd. 2,3 miljard euro daarvan komen uit het gemeente- en provinciefonds (16,9% van de exploitatieontvangsten en 16,0% van de totale ontvangsten). De overige werkingssubsidies zijn goed voor 2,7 miljard euro, waarvan 2,3 miljard euro specifieke werkingssubsidies zijn en 345 miljoen andere algemene werkingssubsidies dan het gemeente- en provinciefonds.⁹

De **ontvangsten uit de werking** brachten 2 miljard euro op (15,0% van de exploitatieontvangsten). Het gaat daarbij enerzijds om de retributies die worden ontvangen voor geleverde diensten (vooral door gemeenten en AGB's) en anderzijds om de gefactureerde prestaties (vooral door OCMW's). Meer dan de helft (54%) van die ontvangsten komt op rekening van de OCMW's, het gevolg van hun meer bedrijfsmatige manier van werken. De gemeenten stonden nog in voor 34% en de AGB's voor 7%.

De andere operationele ontvangsten (489 miljoen euro), de financiële ontvangsten (460 miljoen euro) en de recuperatie van specifieke kosten van de OCMW's (114 miljoen euro) vertegenwoordigen slechts kleinere aandelen.

⁹ We kunnen niet uitsluiten dat bij de algemene werkingssubsidies voor APB's (53 miljoen euro) en OCMW-verenigingen (4,5 miljoen euro) ook stromen zitten die van de provincie of het OCMW komen, maar niet werden meegenomen in de consolidatie-oefening omdat ze daarvoor niet voldoende precies konden worden geïdentificeerd. Hetzelfde geldt voor de specifieke werkingssubsidies voor de AGB's (45 miljoen euro), de APB's (172 duizend euro) en de OCMW-verenigingen (18 miljoen euro).

1.2.3 Exploitatiesaldo

Het verschil tussen exploitatieontvangsten en -uitgaven levert een positief saldo op van 1,8 miljard euro.

Dat betekent dat na betaling van de exploitatie-uitgaven nog 13,2% van de exploitatieontvangsten beschikbaar is om investeringen mee te financieren, hetzij rechtstreeks in de investeringsuitgaven, hetzij onrechtstreeks via de aflossing van leningen. Door de overschatting van de exploitatie-uitgaven in de budgetten is dat saldo heel wat positiever dan geraamd. In de eindbudgetten werd slechts gerekend op een overschot van 989 miljoen euro. De raming in het beginbudget lag met 1,6 miljard euro dichterbij de buurt van het uiteindelijke resultaat, maar was toch nog steeds 200 miljoen euro lager dan wat uiteindelijk gerealiseerd werd. In punt zes hieronder gaan we wat dieper in op de realisatiegraden van de gebudgetteerde cijfers.

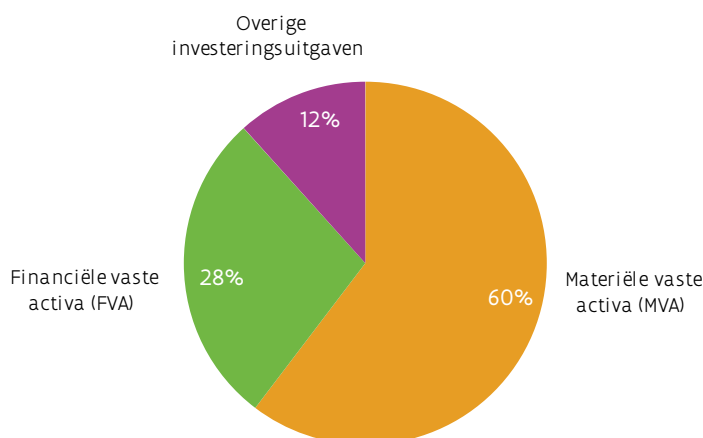


1.3 Investerings

1.3.1 Investeringsuitgaven

In de rekeningen 2014 bedragen de investeringsuitgaven van de Vlaamse lokale besturen 2,8 miljard euro. Dat is 19,4% van de totale uitgaven van de lokale besturen. Het merendeel (2,1 miljard euro) is voor rekening van de gemeenten. De OCMW's investeerden voor 404 miljoen euro, de provincies voor 179 miljoen euro en de AGB's voor 110 miljoen euro.

Inv. uitg. (miljoenen €)	gem.	AGB	OCMW	OV	prov.	APB	totaal
Materiële vaste activa	1 089	110	371	3	129	4	1 706
Financiële vaste activa	774	0	0	0	17	0	791
Overige inv.-uitg.	264	1	33	0	33	0	330
Totaal	2 127	111	404	3	179	4	2 827



Het grootste deel van de investeringen gebeurde in **materiële vaste activa** (gronden, gebouwen, wegen, machines, auto's...). Hierin werd voor 1,7 miljard euro geïnvesteerd, wat goed is voor 60,3% van de investeringsuitgaven (en 11,7% van alle uitgaven). Het overgrote deel daarvan heeft betrekking op de gemeenschapsgoederen en op de bedrijfsmatige materiële vaste activa, dat wil zeggen de activa die gebruikt worden voor de maatschappelijke dienstverlening. Daarvan ging 931 miljoen euro naar terreinen en gebouwen, 499 miljoen euro naar wegen en 177 miljoen euro naar roerende goederen. In de overige materiële vaste activa, die de besturen niet gebruiken voor hun dienstverlening, werd slechts 47 miljoen euro geïnvesteerd.

Het tweede grote blok binnen de investeringsuitgaven zijn de investeringen in **financiële vaste activa**. Dat zijn de aandelen en vorderingen die niet bedoeld zijn als belegging, maar om een duurzame band te creëren of te behouden met de betrokken entiteiten. Aangezien de aandelen in AGB's en APB's in de consolidatie weggefilterd werden, gaat het hier vooral om aandelen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In de jaarrekening werden volgens onze consolidatie voor 791 miljoen euro aan dergelijke uitgaven geboekt, waarvan 745 miljoen euro in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

In 2014 vond echter ook het eerste deel van de **Electrabel-operatie** plaats, waarbij de gemeenten de aandelen van Electrabel in zeven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben overgenomen voor een bedrag van 910 miljoen euro. Die overname zou in de jaarrekeningen van de gemeenten terug te vinden moeten zijn als investeringen in financiële vaste activa voor een bedrag van 910 miljoen euro, meer dus dan we op basis van het beschikbare staal hadden geraamd. Het bedrag dat de gemeenten nodig hadden om die aandelen over te nemen werd geprefinancierd door Eandis en begin 2015 werd dan een kapitaals-

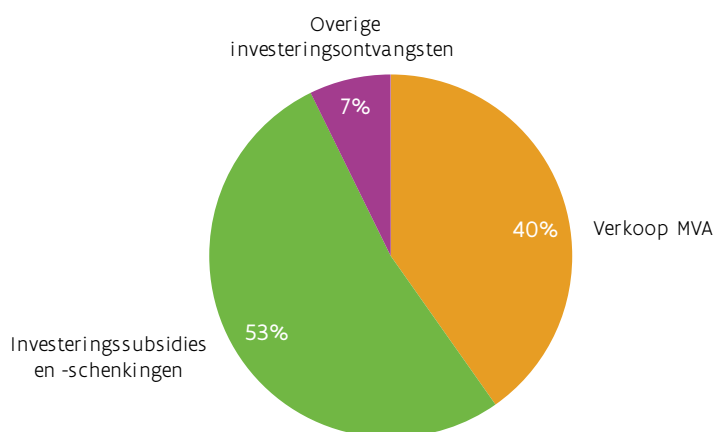
vermindering doorgevoerd waarmee die prefinanciering werd afgelost. Uiteindelijk was dit dus voor de gemeenten budgettair een nuloperatie (en gebeurde alles overigens ook zonder enige geldbeweging bij de gemeenten).

Vanuit die optiek zou die 910 miljoen euro (of de 745 miljoen euro) aan investeringsuitgaven dus buiten beschouwing gelaten mogen worden bij de analyse van de investeringen. Dan blijven als investeringen in financiële vaste activa enkel nog de publiek-private samenwerkingsverbanden en de andere financiële vaste activa over (respectievelijk 20 miljoen euro en 26 miljoen euro, samen dan nog 3,5% van de overblijvende investeringsuitgaven). Het overwicht van de investeringen in materiële vaste activa stijgt dan tot 82%.

De toegestane investeringssubsidies waren tot slot nog goed voor 282 miljoen euro. Daar zitten echter ook de investeringssubsidies bij die gemeenten aan AGB's en OCMW's hebben gegeven (en provincies aan APB's), aangezien de kwaliteit van de data niet toelaat om een correcte consolidatie te doen op dat punt. Het aandeel dat die subsidies innemen (10,0% van de investeringsuitgaven, 13,5% van de investeringsuitgaven na correctie voor de Electrabel-operatie en 1,9% van de totale uitgaven) zou ongetwijfeld heel wat lager liggen als die consolidatie wel mogelijk was geweest.

1.3.2 Investeringsontvangsten

De investeringsontvangsten van de lokale besturen waren in 2014 goed voor 799 miljoen euro. Meer dan de helft daarvan komt uit **investeringsubsidies en schenkingen**, die goed zijn voor 419 miljoen euro. Zoals hierboven al opgemerkt zitten in dat bedrag echter ook de subsidiestromen tussen de verschillende lokale besturen onderling, die niet konden worden geconsolideerd op basis van de beschikbare data. Het aandeel van 52,5% van de investeringsontvangsten (en 2,9% van alle ontvangsten) zou anders substantieel lager liggen.



Inv.-ontv. (miljoenen €)	gem.	AGB	OCMW	OV	prov.	APB	totaal
Verkoop MVA	238	6	69	0	9	0	321
Inv.-subsidies en -schenkingen	250	58	91	1	19	0	419
Overige inv.-ontvangsten	56	0	0	0	2	0	58
Totaal	544	64	160	1	30	0	798

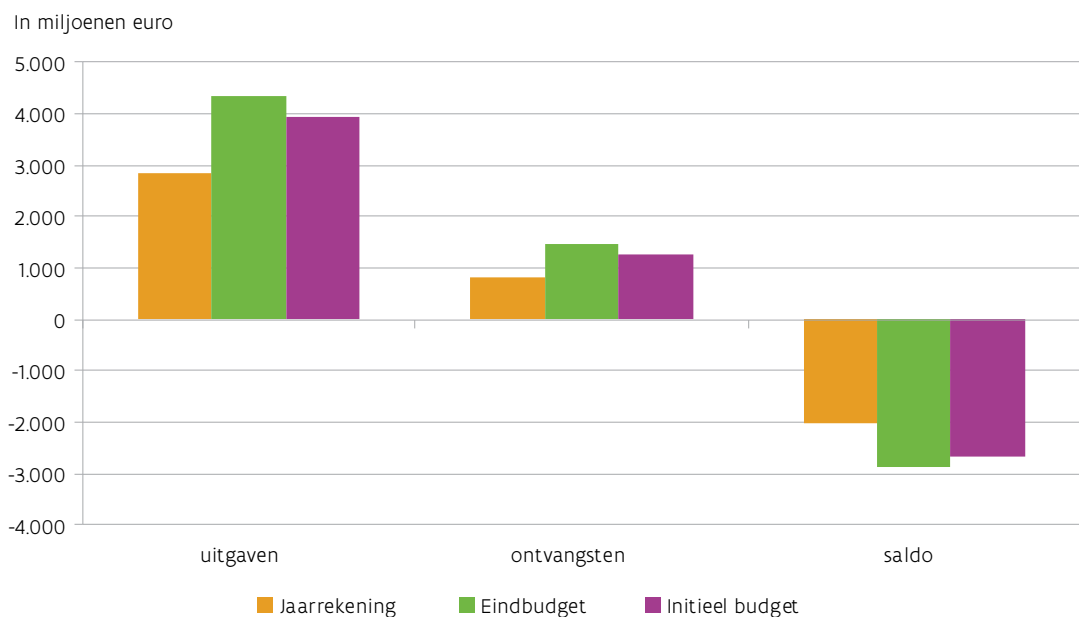
Een andere belangrijke bron van investeringsontvangsten zijn de **verkopen van materiële vaste activa**, die goed zijn voor 321 miljoen euro (40,2% van de investeringsontvangsten). Daarvan komt 205 miljoen euro uit goederen die gebruikt worden voor de maatschappelijke dienstverlening en 116 miljoen euro uit goederen die daar niet voor gebruikt worden. De verhouding tussen beide verschilt wel aanzienlijk per type van besturen. De gemeenten verkochten voor 179 miljoen euro vaste activa die gebruikt werden voor de dienstverlening en voor 60 miljoen euro vaste activa die daar niet voor gebruikt werd. Bij de OCMW's vinden we

verkopen van die tweede categorie terug voor bijna hetzelfde bedrag (52 miljoen euro), terwijl daar slechts voor 16 miljoen euro vaste activa werden verkocht die gebruikt werden voor de dienstverlening. Aangezien de vaste activa die niet gebruikt worden voor de dienstverlening een vorm van reserves zijn voor de besturen, wijzen die cijfers erop dat de OCMW's verhoudingsgewijs meer uit hun onroerende reserves geput hebben dan de gemeenten. Het gaat daarbij bijna uitsluitend om de verkoop van terreinen en gebouwen. Bij de provincies zijn de aandelen van de verkoop van vaste activa die gebruikt worden voor de dienstverlening en de verkoop van vaste activa die daar niet voor worden gebruikt ongeveer gelijk. Het gaat twee keer om circa 4,3 miljoen euro. Bij APB's en OCMW-verenigingen zien we helemaal geen verkopen van vaste activa, bij AGB's enkel beperkt (5,5 miljoen euro, enkel activa die gebruikt werden voor de dienstverlening).

De overige investeringsontvangsten bestonden in 2014 bijna uitsluitend uit de **verkoop van financiële vaste activa**, goed voor 58 miljoen euro (wat nog 7,3% van de investeringsontvangsten vertegenwoordigt). Het gaat dan vooral om aandelen in extern verzelfstandigde agentschappen (58 miljoen euro) en in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (11 miljoen euro).

1.3.3 Investeringsaldo

Het saldo van de investeringsverrichtingen is een tekort van 2 miljard euro. Dat is opnieuw een behoorlijke afwijking van het geraamde tekort (2,8 miljard euro in de eindbudgetten en 2,7 miljard euro in de initiële budgetten). Als we de impact van de Electrabel-operatie neutraliseren (aangezien die uitgaven in het begin van 2015 toch werden terugbetaald), blijft een tekort van minder dan 1,3 miljard euro (maar wordt de afwijking ten opzichte van de gebudgetteerde bedragen nog heel wat groter).



1.4 Andere ontvangsten en uitgaven

(miljoenen €)	gem.	AGB	OCMW	OV	prov.	APB	totaal
andere uitgaven	887	30	187	3	105	0	1 212
andere ontvangsten	527	55	312	2	41	0	937
saldo	-360	25	125	-1	-64	0	-274

De andere uitgaven¹⁰ van de Vlaamse lokale besturen bedroegen 1,2 miljard euro in 2014. Het gaat dan vooral om de aflossingen van leningen, voor een totaal van 1 miljard. Die aflossingen zijn over alle types van besturen verdeeld. Het zwaartepunt daarvan ligt uiteraard bij de gemeenten (73% van het totaal).

Het saldo van de andere uitgaven ging naar toegestane leningen. Ook hier gaat een deel van die toegestane leningen naar andere lokale entiteiten (AGB's, OCMW's etc.), maar kunnen we dat aandeel niet correct identificeren doordat veel besturen de economischsectorcodes niet correct hebben gebruikt. Ook op dit punt was er dus geen consolidatie mogelijk. Niet onverwacht werden de meeste leningen toegestaan door de gemeenten (voor 152 miljoen euro, 74% van alle toegestane leningen) en in mindere mate door de OCMW's en provincies (respectievelijk voor 42 miljoen euro en 10 miljoen euro, of 21% en 5%). Van de verzelfstandigde entiteiten hebben enkel de AGB's voor een klein bedrag aan leningen toegestaan (0,7 miljoen euro).

De andere ontvangsten bedroegen 937 miljoen euro. Hier gaat het vooral om opgenomen leningen (812 miljoen euro) en in mindere mate om terugvorderingen van aflossingen (van leningen die de besturen zelf hebben toegestaan, 113 miljoen euro).

Bij de opgenomen leningen zien we een andere verdeling tussen de verschillende types van besturen dan bij de aflossingen van de leningen. Het aandeel van de gemeenten is hier veel minder groot (464 miljoen euro is 57% van alle opgenomen leningen, terwijl de gemeenten bij de aflossingen goed waren voor 73% van het totaal). De OCMW's waren met 269 miljoen euro aan opgenomen leningen goed voor een aandeel van 33% (terwijl ze maar 14% van de aflossingen deden), de provincies met 33 miljoen euro voor 4% (9% van de aflossingen). De APB's namen helemaal geen nieuwe leningen op en de OCMW-verenigingen deden dat ook slechts in beperkte mate (voor 2,5 miljoen euro). De AGB's namen met 44 miljoen euro aan nieuwe leningen echter wel aanzienlijk meer op (5% van het totaal) dan we zouden verwachten op basis van hun aandeel in de aflossingen (3%).

Als we ervan uitgaan dat de aflossingen een correcte weergave zijn van de leningen die in het verleden werden opgenomen, dan lijkt het erop dat de provincies nu in verhouding duidelijk minder leningen hebben opgenomen. Op gemeentelijk niveau zien we dan een verschuiving naar de OCMW's en de AGB's.

Ook bij de terugvorderingen van de aflossingen van leningen zien we een andere verdeling over de diverse types van besturen dan bij de toegestane leningen. De gemeentebesturen hebben met 58 miljoen euro aan terugvorderingen nog steeds het grootste aandeel, maar dat is slechts 52% van het totaal (terwijl het gemeentelijke aandeel in de toegestane leningen 74% was). Bij de andere types van besturen ligt het aandeel in de terugvorderingen van de aflossingen merkbaar hoger dan hun aandeel in de toegestane leningen: 32% voor de OCMW (versus 20%), 10% voor de AGB's (versus 0,3%), 7% voor de provincies (versus 5%). Het is moeilijk om daar definitieve uitspraken over te doen op basis van één jaar, maar dat lijkt erop te wijzen dat de toegestane leningen zich nu in vergelijking met vroeger meer bij de gemeenten concentreren.

¹⁰ Dat zijn de ontvangsten en uitgaven die niet behoren tot de exploitatie of de investeringen.

1.5 Resultaten

Het budgettaire resultaat van het boekjaar van de Vlaamse lokale besturen voor 2014 is een tekort van 507 miljoen euro, wat overeenkomt met 3,3% van de ontvangsten en met 3,7% van de exploitatieontvangsten. Als we echter de grote investeringsuitgave voor financiële vaste activa, die het gevolg is van de Electrabel-operatie, niet meetellen, komen we op een positief resultaat van 237 miljoen euro voor het boekjaar 2014 (wat overeenkomt met 1,5% van de ontvangsten en 1,7% van de exploitatie-ontvangsten).

Ook de autofinancieringsmarge (AFM)¹¹ is positief, met 936 miljoen euro. Dat betekent dat de lokale besturen, op basis van de rekeningcijfers van 2014, dus nog over een marge van bijna 1 miljard euro beschikken om bijkomende investeringen aan te gaan, ofwel rechtstreeks vanuit de overschotten van de exploitatie, ofwel via het aangaan en aflossen van leningen.

Die positieve autofinancieringsmarge is er voor elk type bestuur, behalve voor de AGB's. Voor de gemeenten bedraagt ze 724 miljoen euro, voor de OCMW's 125 miljoen euro en voor de provincies 104 miljoen euro. De AGB's hebben een negatieve autofinancieringsmarge van 46 miljoen euro. Hoewel de autofinancieringsmarge niet als formele norm geldt voor de individuele AGB's is het toch wel weinig geruststellend dat ze ook als groep zo slecht scoren. De autofinancieringsmarge wordt berekend door het verschil te maken tussen het financieel draagvlak en de netto periodieke leningslasten. Bij de AGB's blijkt daarbij zelfs het financieel draagvlak al negatief (-28 miljoen euro). Zelfs zonder de financiële uitgaven mee te tellen, bedragen de exploitatie-uitgaven dus nog meer dan de exploitatie-ontvangsten.

Ook het benaderend ESR-saldo van de lokale besturen, voor zover we dat kunnen berekenen, is duidelijk positief: 510 miljoen euro. Meer in detail bekeken zien we wel een negatief ESR-resultaat bij de AGB's (-27,4 miljoen euro) en de OCMW's (-10,4 miljoen euro), maar die ESR-vorderingensaldi per type bestuur zijn eigenlijk niet relevant zolang het globale saldo voldoet. Dit is slechts een benadering van het echte ESR-vorderingensaldo dat door het INR wordt bepaald. Wij beschikken niet over de bijkomende data die het INR naast de eigenlijke jaarrekeningen gebruikt om het officiële saldo te berekenen.

Bij dat positieve saldo moet wel de kanttekening geplaatst worden dat het grootste deel van de geplande investeringen in 2014 niet werden uitgevoerd en dus geen impact hadden op het vorderingensaldo van 2014. Als dat betekent dat die gewoon in de tijd verschoven werden, zullen ze het saldo van 2015 en later uiteraard wel negatief beïnvloeden.

1.6 Conclusie

Uit het voorgaande komt een beeld naar voren dat het over het algemeen relatief goed gesteld is met de financiële toestand van de Vlaamse lokale besturen. Op de exploitatie realiseerden zij een overschot van 1,8 miljard euro. Als we de invloed van de Electrabel-operatie neutraliseren was er ook een globaal positief resultaat van 237 miljoen euro. Ook de globale autofinancieringsmarge is positief: met bijna één miljard euro. Dat betekent dat de lokale besturen als groep nog marge hebben om voor dat bedrag bijkomende investeringen te doen (rechtstreeks of via het aangaan van nieuwe leningen).

De kwaliteit van de registraties blijkt evenwel een aandachtspunt. De economischsectorcodes, die belangrijk zijn voor onze Europese rapporteringsverrichtingen, maar ook essentieel om correcte consolidaties te doen, blijken onvoldoende betrouwbaar. Dat hadden we vroeger al vastgesteld in de planningsfase, maar de hoop dat de toestand in de jaarrekening veel verbeterd zou zijn blijkt voorlopig ongegrond.

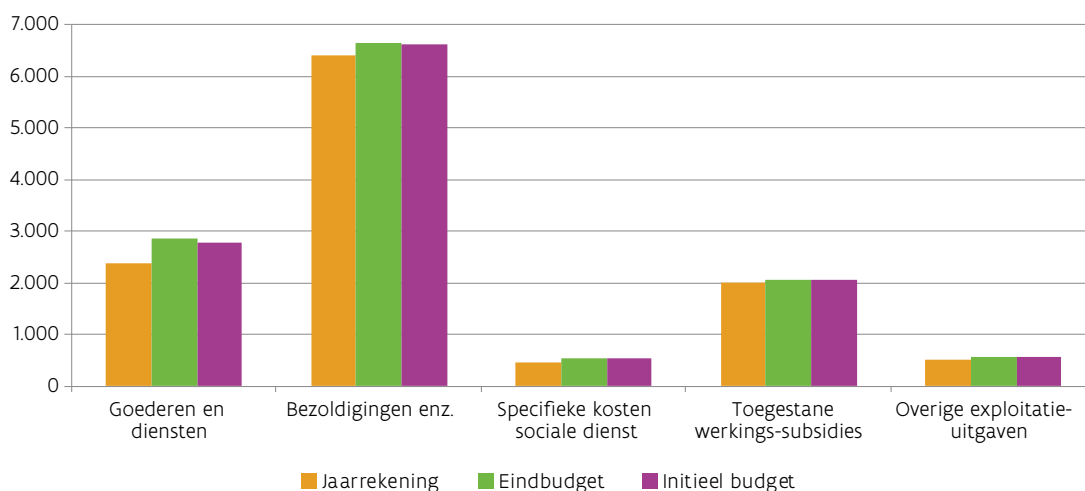
¹¹ De autofinancieringsmarge is het verschil tussen het exploitatiesaldo en de aflossingen van leningen. Ze geeft weer of de financiën van het bestuur op een structurele manier in evenwicht zijn en duidt aan of het bestuur in staat is zijn leningslasten (aflossingen van kapitaal en interesten) te dragen met het overschot uit de gewone werking (het saldo van de exploitatie-ontvangsten en uitgaven).

2. Realisatiegraden: hoe juist waren de ramingen?

Nu we de werkelijke cijfers van 2014 hebben, is het interessant om die eens te vergelijken met de cijfers die opgenomen waren in de budgetten. Dat geeft ons een idee van de kwaliteit van de ramingen van de lokale besturen in het eerste jaar van de algemene toepassing van BBC. Daarbij kunnen we telkens vergelijken met het budget zoals het aanvankelijk was opgemaakt (het initiële budget 2014, opgemaakt in 2013 dus) en het budget na de laatste budgetwijziging 2014 (het eindbudget).

2.1 Exploitatie-uitgaven

In miljoenen euro



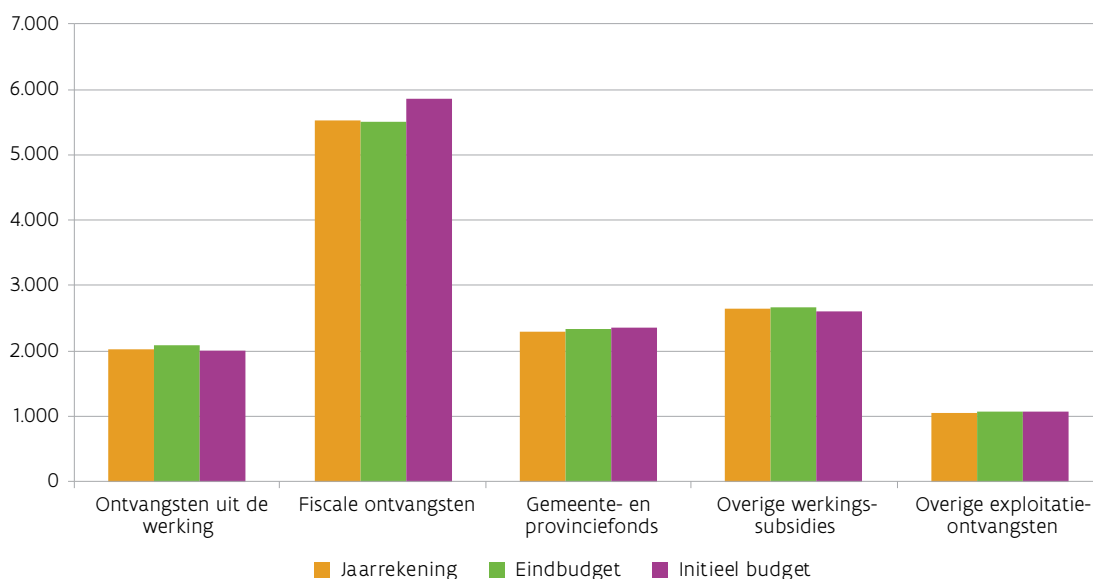
Bij de exploitatie-uitgaven is de realisatiegraad 93,5% in vergelijking met de initiële budgetten en van 92,8% in vergelijking met de eindbudgetten. Dat is eigenaardig, omdat we zouden verwachten dat de ramingen in de eindbudgetten nauwer aansluiten bij de uiteindelijke resultaten dan die van de initiële budgetten. Nu lijkt het erop dat de besturen hun ramingen hebben verhoogd, terwijl dat uiteindelijk niet nodig was. Dit kan natuurlijk ook te maken hebben met de beperkte vertrouwdheid met de nieuwe regels.

Als we dat meer in detail bekijken, zien we bij elk type besturen een gelijkaardig patroon, waarbij het eindbudget hoger ligt dan het initiële budget en het rekeningresultaat uiteindelijk lager uitvalt. De afwijking is wel groter bij de verzelfstandigde entiteiten. Bij de OCMW-verenigingen bedraagt de realisatiegraad slechts 80%. De APB's hebben daarentegen meer uitgaven gedaan dan gebudgetteerd was (100,8%). De AGB's hebben op het eerste gezicht beter gebudgetteerd, met een realisatiegraad van bijna 95% van het initiële budget. Als we meer in detail kijken, blijkt dat echter slechts schijn, want daar zien we percentages van 9,5% tot 355%. Dat het globale cijfer nog behoorlijk is, kan dus ook een toeval zijn. Als we kijken naar de cijfers van individuele AGB's wordt dat beeld nog versterkt: bij een groot aantal daarvan zijn de budgetcijfers nauwelijks indicatief voor de geboekte uitgaven (en ontvangsten).

De afwijkingen situeren zich vooral bij de goederen en diensten, waar slechts 83,3% van het eindbudget werd gerealiseerd. Het is op die uitgaven (vaak ook gekoppeld aan overheidsopdrachten) dat de besturen het meeste veiligheidsmarge inbouwen. Bij de personeelsuitgaven is de marge veel kleiner (daar zien we een realisatiegraad van 96,2%), maar die zijn dan ook gemakkelijker in te schatten.

2.2 Exploitatieontvangsten

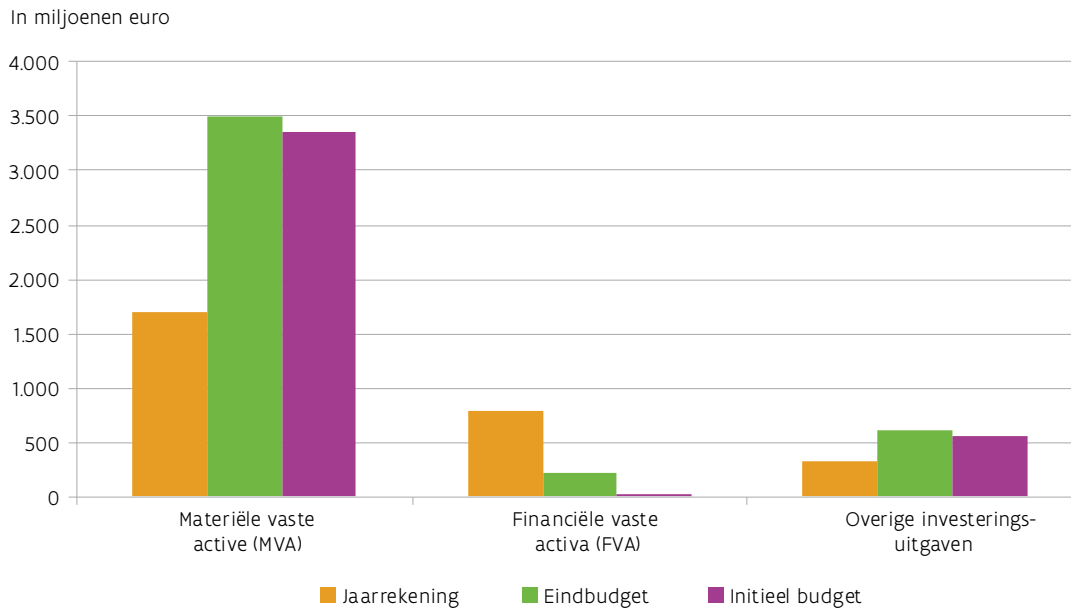
In miljoenen euro



Bij de exploitatieontvangsten zien we een realisatiegraad van 100% in vergelijking met de initiële budgetten en van 99,2% in vergelijking met de eindbudgetten. Het is opnieuw opvallend dat de uiteindelijke cijfers nauwer aansluiten bij de initiële budgetten dan bij de eindbudgetten. Bovendien zouden we verwachten dat we ook aan ontvangstenzijde een veiligheidsmarge zouden terugvinden, zoals we die ook aan uitgavenzijde vaststelden, en dus realisatiegraden van meer dan 100%. Als we meer in detail gaan kijken naar de verschillende types van besturen, dan blijkt dat inderdaad meestal ook het geval: bij de gemeenten bedraagt de realisatiegraad 101%, bij de provincies 104% (tweemaal in vergelijking met het initieel budget). Bij de AGB's zien we echter een heel ander beeld. Daar bedraagt de realisatiegraad ten opzichte van de initiële budgetten slechts 80,7%. Vooral de ontvangen werkingssubsidies blijken veel lager uit te vallen dan in de budgetten geraamd was.

Als we naar de onderliggende rubrieken gaan kijken, stellen we vast dat de besturen inderdaad ook aan ontvangstenzijde een voorzichtigheidsmarge hebben gehanteerd bij het ramen. Dat het uiteindelijke totaalpercentage wat lager ligt, is voornamelijk het gevolg van minderontvangsten uit de aanvullende personenbelasting. Daar bedraagt de realisatiegraad slechts 89,4% en doordat deze rubriek een relatief groot gewicht heeft binnen de exploitatie-ontvangsten wordt het totale percentage naar beneden getrokken.

2.3 Investeringsuitgaven



Bij de investeringsuitgaven ligt de realisatiegraad traditioneel heel wat lager, doordat investeringsprojecten vaak vertraging oplopen en de planning daar onvoldoende rekening mee houdt. Op het eerste gezicht lijken de Vlaamse lokale besturen in 2014 72% van de investeringsuitgaven die opgenomen waren in de initiële budgetten te hebben uitgevoerd (65,2% van die van de beginbudgetten). Net als bij de exploitatie blijken ook hier de initiële budgetcijfers dus vreemd genoeg een betere indicator voor de geboekte uitgaven dan de eindbudgetten. Als we meer in detail gaan kijken, dan stellen we vast dat de realisatiegraad van de 'echte' investeringen eigenlijk nog heel wat lager ligt. Als er gesproken wordt van de investeringen van de lokale besturen, worden daar veelal de investeringen in gebouwen, wegen, e.d. bedoeld, de investeringen in materiële vaste activa dus. In die rubriek werd slechts 50,8% van de initieel gebudgetteerde uitgaven ook effectief gerealiseerd.

Dat de totale realisatiegraad bij de investeringsuitgaven toch nog meer dan 70% bedraagt, is enkel het gevolg van de financiële vaste activa, de aandelen die gemeenten aanhouden in andere entiteiten om beleidsredenen (en dus niet als belegging). Bij die aandelen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden stellen we immers vast dat 308 keer meer werd uitgegeven dan aanvankelijk geraamd. De initiële budgetten raamden de uitgaven hier op 2,4 miljoen euro, maar in de rekeningen werd dat uiteindelijk 745 miljoen euro. Dat is het gevolg van de Electrabel-operatie, die we hoger al vermeldden. Ook voor de aandelen in extern verzelfstandige agentschappen zien we in de jaarrekeningen 791 miljoen euro aan uitgaven, terwijl er maar voor 15 miljoen euro geraamd waren. Meer dan de helft van de investeringsuitgaven van de gemeenten had dus betrekking op investeringen die niet zichtbaar zijn in het straatbeeld en het merendeel daarvan was bovendien nog niet opgenomen in de planning.

2.4 Investeringsontvangsten

De investeringsontvangsten werden voor 53,3% gerealiseerd als we kijken naar de eindbudgetten en voor 63,1% als we kijken naar de beginbudgetten. Ook hier wordt de realisatiegraad opgetrokken door de verkopen van financiële vaste activa, maar in mindere mate dan bij de uitgaven, omdat de bedragen veel minder groot zijn: 45,8 miljoen euro uit de verkoop van aandelen in extern verzelfstandigde agentschappen (in de beginbudgetten was hiervoor 26 miljoen euro geraamd) en 10,9 miljoen euro uit de verkoop van aandelen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (682 duizend geraamd in de beginbudgetten).

2.5 Andere uitgaven en ontvangsten

De realisatiegraad van de andere uitgaven ligt relatief hoog als het gaat om de aflossingen van de schulden (96,7% van het beginbudget), maar veel lager wat betreft de toegestane leningen (slechts 39,1%). Hier kan meespelen dat ook bij de ontvangers van die leningen de geplande investeringsprojecten vertraging oplopen.

Bij de andere ontvangsten ligt het realisatiepercentage laag (ca. 43%). Dat is logisch, omdat het hier vooral gaat om opgenomen leningen. In BBC is het rechtstreeks verband tussen leningen en investeringen weliswaar doorbroken, toch blijft het uiteraard zo dat de meeste nood aan leningen het gevolg zal zijn van investeringsuitgaven. We hebben hoger gezien dat veel van de geplande investeringen (nog) niet werden gerealiseerd. Het ligt dan ook voor de hand dat er ook minder leningen opgenomen werden dan aanvankelijk geraamd was.

2.6 Conclusie

De kwaliteit van de ramingen in BBC is niet gelijkmatig verdeeld. Zeker voor de investeringen is het verschil tussen de geraamde bedragen en wat werkelijk werd gerealiseerd erg groot, en dat voor alle types lokale besturen. Voor de AGB's blijkt het voorspellend karakter van de ramingen zelfs over de volledige lijn erg beperkt.

3. De financiën van de Vlaamse lokale besturen volgens de algemene boekhouding

3.1 Algemene boekhouding: balans

In wat voorafging hebben we gekeken naar de budgettaire boekhouding van de Vlaamse lokale besturen. Het luik algemene boekhouding van BBC bevat echter ook interessante informatie waar we even stil bij willen staan.

In tegenstelling tot voor de budgettaire boekhouding nemen we de verzelfstandigde entiteiten daarbij niet mee.¹² We beperken ons dus tot gemeenten, OCMW's en provincies. We hebben ook geen consolidatie kunnen doen van onderlinge vorderingen en schulden.

Als we dan kijken naar de balans van de groep van die drie types lokale besturen, dan zien we een balanstotaal van 43 miljard euro.¹³ De balans hieronder is in miljoenen euro.

ACTIVA	2010	2011	2012	2013	2014
I. Vlottende activa	6 934	7 099	6 349	6 404	6 622
A. Liquide middelen en geldbeleggingen	4 922	4 659	4 145	4 135	4 519
B. Vorderingen op korte termijn	1 911	2 306	2 087	2 159	1 955
1. Vorderingen uit ruiltransacties	670	881	880	885	732
2. Vorderingen uit niet-ruiltransacties	1 242	1 425	1 206	1 274	1 222
C. Voorraden en bestellingen in uitvoering	8	8	7	10	12
D. Overlopende rekeningen v.h. actief	31	35	32	20	4
E. Vorderingen LT die binnen het jaar vervallen	62	91	79	80	131
II. Vaste activa	36 148	36 573	37 891	37 887	36 088
A. Vorderingen op lange termijn	1 684	1 921	2 159	2 048	1 937
1. Vorderingen uit ruiltransacties	742	1 038	1 203	1 232	1 143
2. Vorderingen uit niet-ruiltransacties	942	884	955	816	794
B. Financiële vaste activa	5 267	5 553	5 644	5 784	7 311
1. Extern verzelfstandigde agentschappen	356	781	786	852	969
2. IGS en soortgelijke entiteiten	4 694	4 489	4 485	4 283	4 620
3. PPS	0	0	18	70	104
4. OCMW-verenigingen	51	51	52	45	18
5. Andere FVA	166	233	303	534	1 601
C. Materiële vaste activa	28 960	28 845	29 834	29 802	26 627
1. Gemeenschapsgoederen	27 128	27 007	27 868	27 361	23 215
2. Bedrijfsmatige MVA	635	744	851	1 169	1 798
3. Overige MVA	1 197	1 094	1 115	1 272	1 613
D. Immateriële vaste activa	237	253	255	252	212
TOTAAL ACTIVA	43 082	43 671	44 240	44 291	42 710

¹² We laten die verzelfstandigde entiteiten buiten beschouwing, omdat we daarvoor niet over historische data beschikken. Als we dus ook evoluties willen bekijken, moeten we ons noodgedwongen beperken tot de 'moederbesturen'.

¹³ Er is een klein verschil tussen de activa en de passiva, maar dat is het gevolg van de extrapolatie.

PASSIVA					
I. Schulden	12 134	12 717	13 295	13 970	14 599
A. Schulden op KT	2 400	2 700	2 875	3 215	4 259
1. Schulden uit ruiltransacties	1 229	1 512	1 618	1 733	2 323
2. Schulden uit niet-ruiltransacties	329	303	302	527	993
3. Overlopende rekeningen v.h. passief	48	43	31	26	5
4. Schulden LT die binnen het jaar vervallen	795	842	923	929	938
B. Schulden op LT	9 734	10 018	10 420	10 755	10 340
II. Nettoactief	30 888	30 923	30 989	30 274	28 359
TOTAAL PASSIVA	43 022	43 640	44 284	44 243	42 958

3.1.1 Passiva

Er staan in totaal 14,6 miljard euro aan schulden op de balans, waarvan 4,3 miljard euro aan schulden op korte en 10,3 miljard euro aan schulden op lange termijn. Het merendeel van die schulden zit bij de gemeenten (78% van de schulden op korte termijn en 69% van de schulden op lange termijn), gevolgd door de OCMW's (respectievelijk 17% en 23%) en de provincies (respectievelijk 5% en 8%). De schulden op lange termijn bestaan bijna uitsluitend uit financiële schulden (10,2 miljard euro).

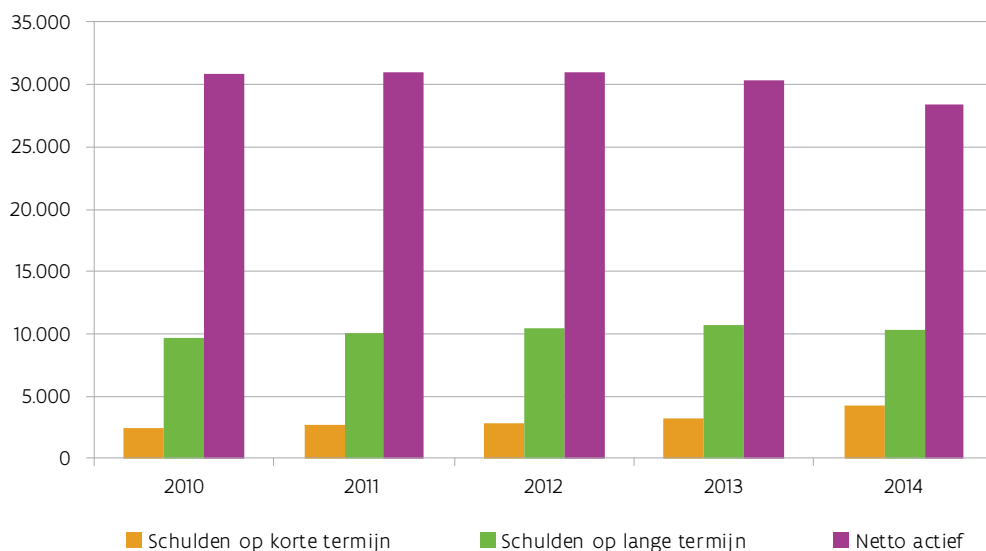
Bij de voorzieningen voor risico's en kosten (binnen de schulden uit ruiltransacties) staat verder nog voor 767 miljoen euro op de balansen, waarvan 754 miljoen euro voor pensioenen en soortgelijke verplichtingen (zoals te verwachten valt voornamelijk bij de gemeenten en de provincies; de OCMW's hebben al langer een groter deel contractuele personeelsleden, waardoor de pensioenproblematiek daar niet op dezelfde wijze speelt als bij gemeenten en provincies). De voorzieningen voor overige risico's en kosten vertegenwoordigen slechts een beperkt bedrag (12,7 miljoen euro), maar het valt wel op dat die voor twee derden bij de OCMW's zitten, wat te maken heeft met de specifieke opdrachten van het OCMW (bv. waarborgen). Het netto-actief tot slot bedraagt 28,4 miljard euro.

Bij de algemene boekhouding is het mogelijk om ook de gegevens van de voorgaande jaren in de analyse te betrekken. Daarbij moet wel het voorbehoud gemaakt worden dat de introductie van BBC en de wijzigingen in de waarderingsregels die daarmee gepaard gingen, ervoor zorgt dat het beeld op een aantal punten wat vertekend is. Als we de vergelijking maken, stellen we een opvallende stijging vast van de schulden op korte termijn. In 2010 waren die goed voor 2,4 miljard euro om dan gemiddeld met 15,4% per jaar te stijgen tot 4,3 miljard euro in 2014. De stijging tussen 2013 en 2014 bedraagt nog meer: 32,5%. Hier speelt echter mee dat door de Electrabel-operatie die we hierboven al vermeldden, de schulden op korte termijn uit ruiltransacties tijdelijk ook 910 miljoen euro hoger liggen.

Bij de schulden op lange termijn zien we een andere evolutie. Die zijn gestegen van 9,7 miljard euro in 2010 tot 10,3 miljard euro in 2014, een gemiddelde jaarlijkse stijging van slechts 1,5%. Bovendien zijn ze tussen 2013 en 2014 zelfs gedaald, met 6,3%. We lijken hier dus een verschuiving vast te stellen van schulden op lange naar schulden op korte termijn, wat aansluit bij het aanvoelen dat alternatieve financieringsvormen zoals thesauriebewijzen een groeiend aandeel innemen bij de lokale besturen. Als we er echter rekening mee houden dat de schulden op korte termijn tijdelijk 910 miljoen euro hoger zijn, wordt dat beeld echter sterk genuanceerd. Bovendien lijkt de stijging van de schulden op korte termijn niet enkel het gevolg te kunnen zijn van meer financiering op korte termijn. We zien immers ook bij de schulden uit niet-ruiltransacties een verdriedubbeling tussen 2010 en 2014, van 329 miljoen euro naar 993 miljoen euro. Kortetermijnfinanciering zou echter, als ze correct geboekt is, bij de schulden uit ruiltransacties moeten zijn opgenomen.¹⁴

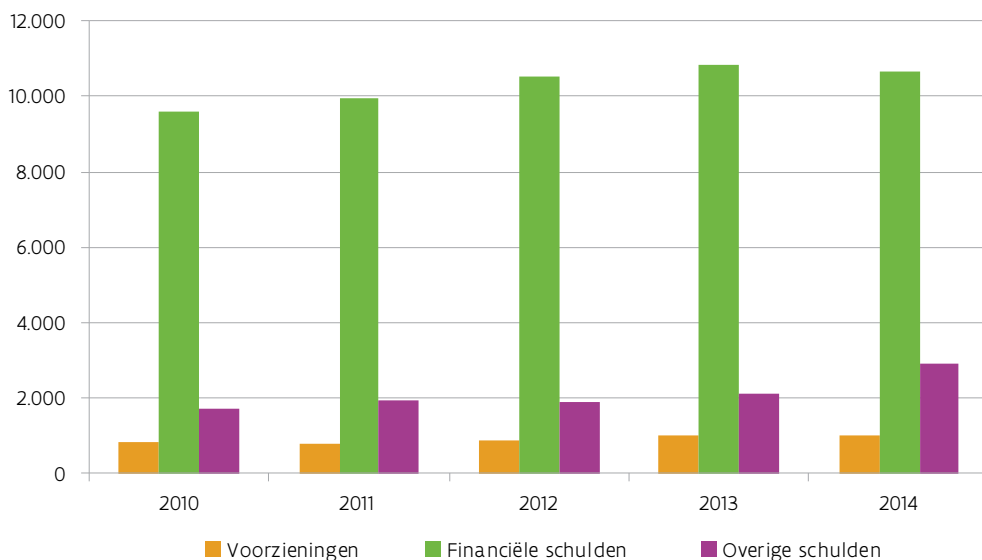
¹⁴ De sterke stijging van de schulden uit niet-ruiltransacties vanaf 2013 zou er echter ook op kunnen wijzen dat de overgang naar BBC (en de conversie van de oudere data) het beeld hier wat verstoort.

In miljoenen euro



Het totaal van de financiële schulden (ongeacht de termijn) blijkt het laatste jaar gedaald: in 2014 bedroegen die nog 10,7 miljard euro, terwijl dat in 2013 nog 10,8 miljard euro was. Uiteraard zou die daling nog sterker geweest zijn zonder de Electrabel-operatie van 910 miljoen euro. Bij die daling van de schuld speelt ongetwijfeld ook mee dat de investeringen in vergelijking met de meerjarenplannen vertraging hebben opgelopen, waardoor de nood aan externe financiering ook minder groot is.

In miljoenen euro

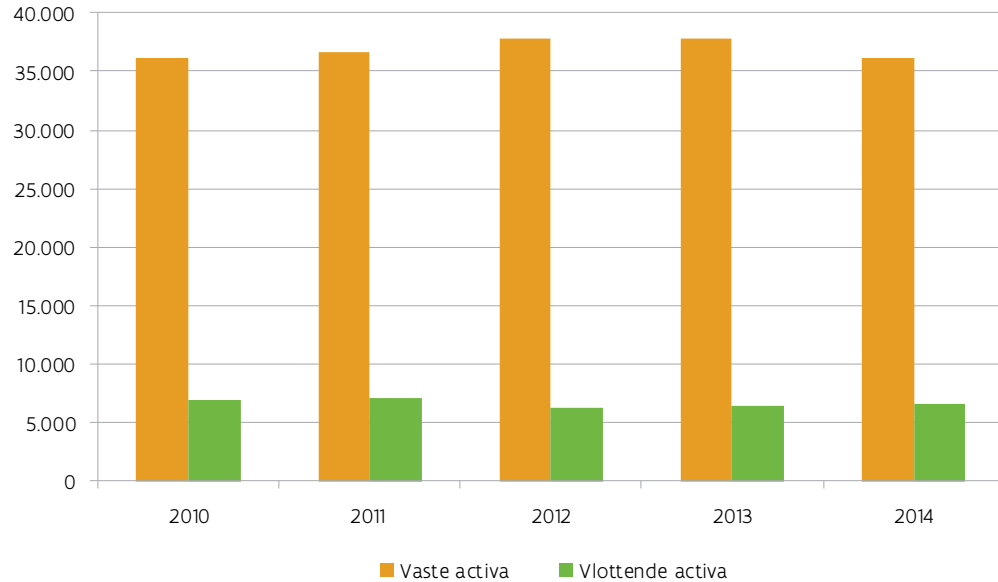


Het netto-actief is ten slotte in de periode van 2010 tot 2012 min of meer gelijk gebleven op bijna 31 miljard euro, maar dan gedaald tot 28,4 miljard euro in 2014. Ook daar zien we wellicht de invloed van de nieuwe waarderingsregels ten gevolge van de introductie van BBC.

3.1.2 Activa

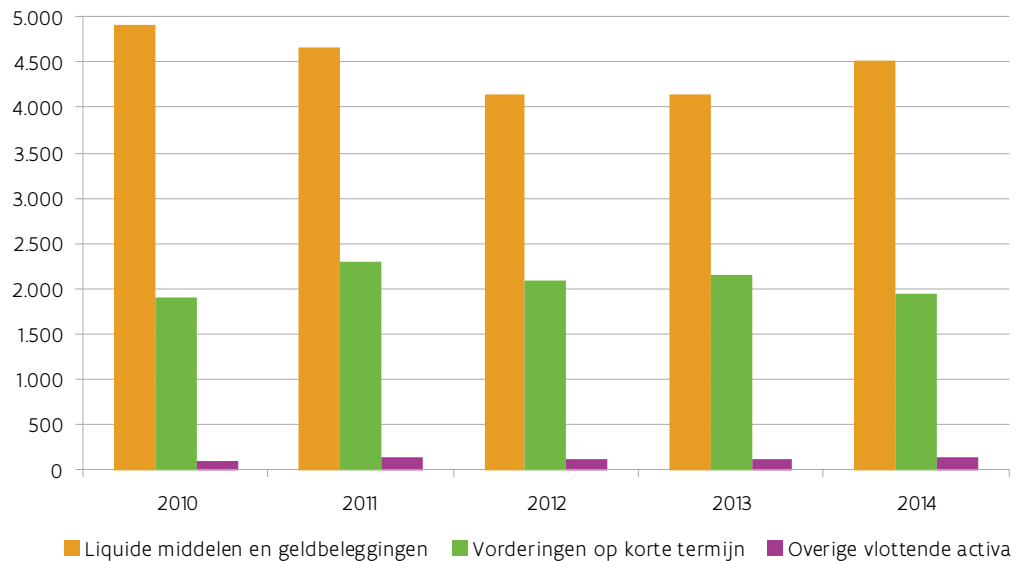
Aan actiefzijde zijn de vlottende activa goed voor 6,6 miljard euro en de vaste activa voor 36 miljard. 68% van de vlottende en 81% van de vaste activa worden daarbij aangehouden door de gemeenten (de OCMW's vertegenwoordigen respectievelijk 21% en 13% en de provincies 10% en 6%).

In miljoenen euro

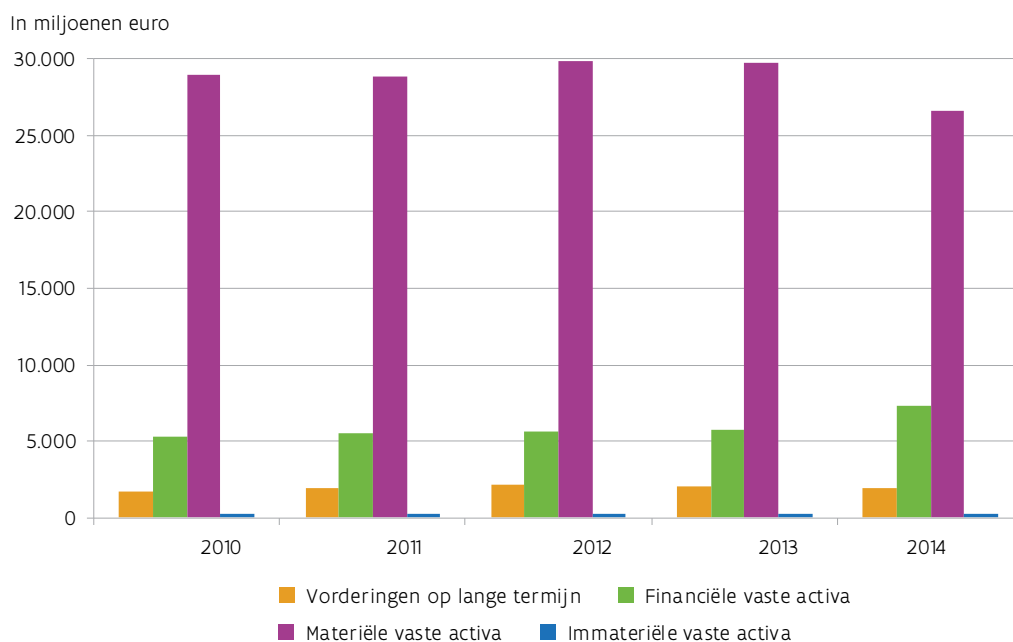


Opvallend is dat de liquide middelen en geldbeleggingen een bedrag van 4,5 miljard euro vertegenwoordigen (11% van de activa). Dat is opvallend veel als we weten dat diezelfde besturen tegelijkertijd bijna 11 miljard euro aan financiële schulden hebben uitstaan. Dat bedrag aan liquide middelen is in de periode van 2010 tot 2013 wel gedaald (van 4,9 naar 4,1 miljard euro), maar is van 2013 naar 2014 opnieuw met 9,3% gestegen. Daarbij moet wel de bedenking gemaakt worden dat we hier een momentopname zien op het einde van het jaar.

In miljoenen euro



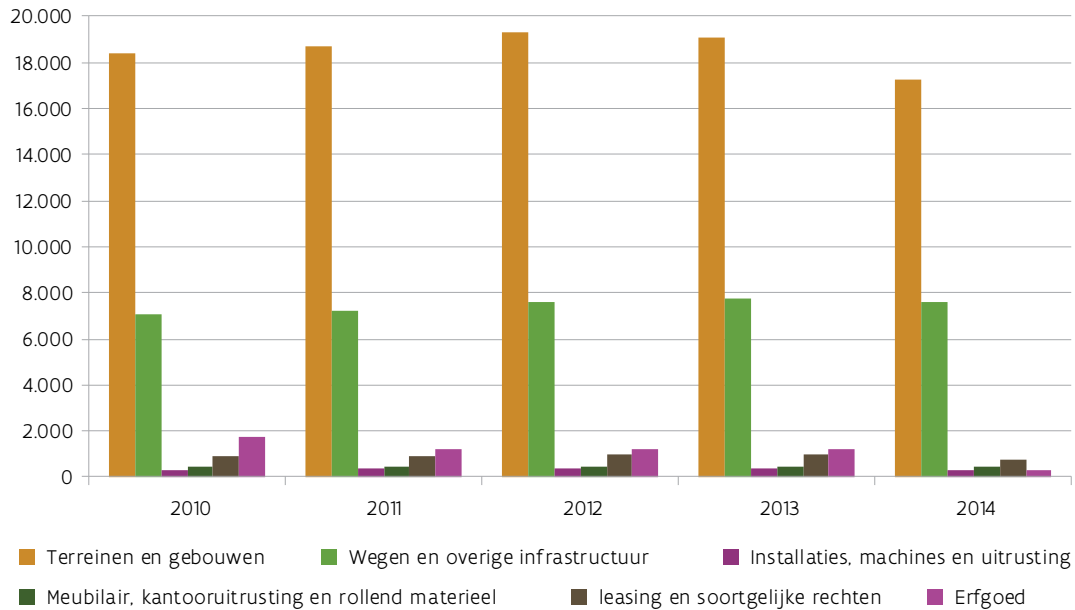
De vorderingen op korte termijn zijn met 2 miljard euro de enige andere rubriek binnen de vlottende activa met een substantieel bedrag. Alle vlottende activa zijn samen goed voor 16% van het actief en dat aandeel is min of meer gelijk gebleven in de periode 2010 tot 2014.



Binnen de vaste activa zijn vooral de materiële vaste activa goed vertegenwoordigd, met 26,6 miljard euro, wat 62% uitmaakt van alle activa. Het bedrag op deze rubriek is in de periode 2010 tot 2014 gedaald met gemiddeld 2,1% per jaar (en met 10,7% het laatste jaar). De financiële vaste activa vertegenwoordigen in 2014 een bedrag van 7,3 miljard euro en hebben daarmee een aandeel van 17% in de activa. Daarin is echter opnieuw de Electrabel-operatie opgenomen, waardoor die rubriek met 910 miljoen euro verhoogd werd. Ook zonder die 910 miljoen euro stijgt het bedrag hier, met gemiddeld 5% per jaar en met 10,7% tussen 2013 en 2014. De vorderingen op lange termijn zijn tot slot nog goed voor iets meer dan 5% binnen de activa.

Als we inzoomen op de materiële vaste activa, dan zien we dat de gemeenschapsgoederen met 23,3 miljard euro 87% vertegenwoordigen binnen de materiële vaste activa, de bedrijfsmatige materiële vaste activa met 1,8 miljard nog 7% en de overige materiële vaste activa met 1,6 miljard nog 6%. 94% van de materiële vaste activa houdt dus verband met de dienstverlening van de besturen. Het bedrag op de rubriek gemeenschapsgoederen is sterk gedaald in vergelijking met vorig jaar (-15,2%), waarmee de negatieve trend van de voorgaande jaren wordt voortgezet. Omgekeerd valt het op dat de rubriek bedrijfsmatige materiële vaste activa sterk gestegen is, met 53,8% in vergelijking met vorig jaar en met gemiddeld 29,7% in de periode 2010-2014. Al die opvallende verschuivingen betekenen echter niets, want zijn grotendeels het gevolg van de overgang naar de waarderingsregels van BBC.

In miljoenen euro



Als we de materiële vaste activa indelen naar aard, zien we dat de terreinen en gebouwen de hoofdmoot innemen, met 17,3 miljard euro, of 65%. Op de tweede plaats staan wegen en overige infrastructuur met 7,6 miljard euro of 28%. De andere categorieën zijn in verhouding verwaarloosbaar. Dat de BBC-waarderingsregels een invloed hebben op de evoluties, zien we het duidelijkst bij erfgoed, waar in 2010 nog 1,8 miljard euro op de balans stond, in 2013 nog 1,2 miljard euro en in 2014 nog slechts 275 miljoen euro. Hier is de wijziging in het waarderingsmodel overduidelijk: in BBC wordt erfgoed gewaardeerd aan één euro als de aanschaffingswaarde niet bepaald kan worden.

3.2 Algemene boekhouding: staat van opbrengsten en kosten

Tot slot geven we ook nog even een blik op de staat van opbrengsten en kosten, voor de jaren 2010 tot 2014.

Bij de vergelijking van deze cijfers met de gegevens uit de budgettaire boekhouding moet wel rekening gehouden worden met een verschil in scope (bij de budgettaire gegevens hebben we ook de verzelfstandigde entiteiten meegenomen, terwijl we ons hier beperken tot de moederbesturen). Daarnaast gebeurde hier geen enkele consolidatie, wat uiteraard vooral opvalt bij de toegestane werkingsubsidies.

Deze tabel is in miljoenen euro.

STAAT OPBRENGSTEN EN KOSTEN	2010	2011	2012	2013	2014
I. Kosten	12 995	13 555	13 772	14 196	14 303
A. Operationele kosten	12 521	13 002	13 178	13 598	13 650
1. Goederen en diensten	2 014	2 082	2 159	2 214	2 156
2. Bezoldigingen, enz.	5 636	5 751	6 018	6 198	6 195
3. Afschr., waardevermind. en voorz.	1 530	1 730	1 445	1 498	1 668
4. Specifieke kosten soc. dienst OCMW	588	537	535	517	453
5. Toegestane werkingssubsidies	2 636	2 802	2 921	3 054	3 049
6. Andere operationele kosten	117	99	100	117	129
B. Financiële kosten	430	442	461	427	385
C. Uitzonderlijke kosten	44	111	133	172	268
1. Minwaarden bij realisatie vaste activa	44	30	21	38	30
2. Toegestane investeringssubsidies	0	81	112	134	238
II. Opbrengsten	13 919	13 955	13 948	14 174	14 553
A. Operationele opbrengsten	12 611	12 811	12 958	13 280	13 631
1. Opbrengsten uit de werking	1 313	1 435	1 499	1 615	1 796
2. Fiscale opbrengsten en boetes	4 994	5 063	5 052	5 135	5 494
3. Werkingssubsidies	5 591	5 371	5 465	5 668	5 781
a. Algemene werkingssubsidies	3 061	3 075	3 160	3 348	3 500
b. Specifieke werkingssubsidies	2 530	2 296	2 306	2 320	2 281
4. Recup. specifieke kosten soc. dienst OCMW	110	109	107	107	111
5. Andere operationele opbrengsten	603	834	835	754	450
B. Financiële opbrengsten	963	887	827	761	744
C. Uitzonderlijke opbrengsten	345	258	162	133	178
III. Overschot of tekort van het boekjaar	924	399	176	-22	249
A. Operationeel overschot of tekort	90	-191	-220	-318	-19
B. Financieel overschot of tekort	533	444	366	334	358
C. Uitzonderlijk overschot of tekort	301	146	30	-38	-90

3.3 Conclusie

De schuldpositie van de Vlaamse gemeenten, OCMW's en provincies is verbeterd ten opzichte van 2013: in 2014 bedroegen de schulden nog 10,7 miljard euro, terwijl dat het jaar voordien nog 100 miljoen euro meer was. Als we ook hier de invloed van de Electrabel-operatie buiten beschouwing laten is die daling nog veel groter.

B Analyse van de evoluties van de jaarrekeningen van de Vlaamse gemeenten

Exploitatie

Exploitatie-uitgaven:
8,5 miljard euro

Exploitatieontvangsten:
9,8 miljard euro

Exploitatiesaldo:
1,4 miljard euro

Investerings

Investeringsuitgaven:
2,2 miljard euro

Impact Electrabel-operatie:
910 miljoen euro

Investeringsontvangsten:
544 miljoen euro

Investeringsaldo:
een tekort van:

1,6 miljard euro (inclusief Electrabel-operatie)

700 miljoen euro (exclusief Electrabel-operatie)

Resultaten

Budgettair:

een tekort van:

615 miljoen euro (inclusief Electrabel-operatie)

een surplus van:

295 miljoen euro (exclusief Electrabel-operatie)

Autofinancieringsmarge (AFM):

positief (724 miljoen euro)

Benaderend ESR-saldo:

positief (510 miljoen euro)

Balans

Balanstotaal:

33,7 miljard euro

Schulden:

10,5 miljard euro

schulden op korte termijn:

3,3 miljard euro

schulden op lange termijn:

7,2 miljard euro

1. De jaarrekeningen 2007-2014 van de Vlaamse gemeenten. Analyse van de evoluties

1.1 Inleiding

In dit artikel bekijken we de jaarrekeningen 2014 van de Vlaamse gemeenten, in vergelijking met de jaarrekeningen van de voorgaande jaren. We beperken ons hier tot de gemeentebesturen. Voor een ruimer beeld, waarbij ook de OCMW's, de provincies en de verzelfstandigde entiteiten worden meegenomen, verwijzen wij naar de analyse van de financiën van de Vlaamse lokale besturen in het eerste luik van dit nummer.

De cijfers voor 2007 tot en met 2013 zijn volledig. Voor de gemeenten die de regels van de Beleids- en Beheerscyclus (BBC) nog niet toepasten, hebben we een omzetting gedaan van de NGB-data naar het BBC-formaat, om vergelijking met de recentere data mogelijk te maken. In 2014 pasten alle Vlaamse gemeenten de BBC toe, maar voor dat jaar beschikken we op dit ogenblik nog niet over alle jaarrekeningen.

Voor onze analyses hebben we een **extrapolatie** gemaakt op basis van het beschikbare staal. Dat staal is goed voor 72% van het totaal van de gebudgetteerde uitgaven en is dan ook voldoende groot om een geloofwaardige extrapolatie op te baseren.

Om die extrapolatie te maken, zijn we uitgegaan van het aandeel van de besturen waarvoor we wel de data van de jaarrekeningen hebben in het totaal van de eindbudgetten 2014. Dat aandeel hebben we dan gebruikt om de cijfers van de jaarrekeningen te extrapoleren op het niveau van de subrubrieken (bijvoorbeeld 'Verbruikte goederen', 'bezoldigingen politiek personeel', etc.).

Wie meer wil weten over deze analyse verwijzen we naar onze website, bij de algemene analyses van de Beleids- en Beheerscyclus. We zullen daar ook een geactualiseerde versie van deze analyse publiceren zodra we over een vollediger gegevensset beschikken.¹⁵

U vindt er ook een vollediger overzicht van de gebruikte cijfers, in een aantal tabellen.

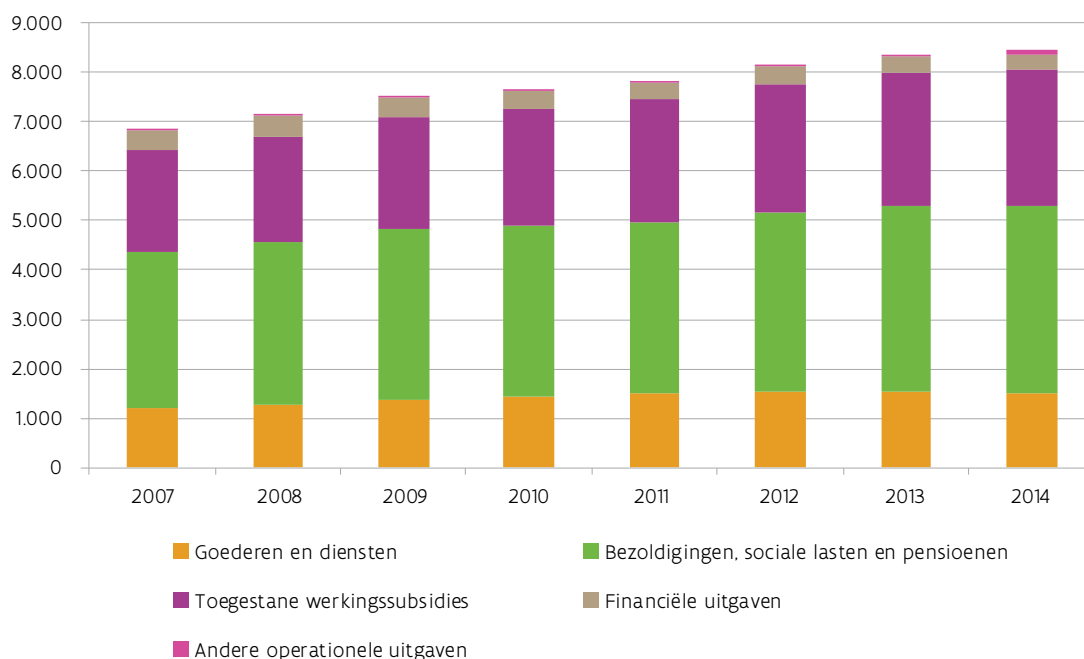
15 binnenland.vlaanderen.be/beleids-en-beheerscyclus/rapporten-en-analyses

1.2 Exploitatie

1.2.1 Exploitatie-uitgaven

De exploitatie-uitgaven van de Vlaamse gemeenten bedroegen in 2014 in totaal bijna 8,5 miljard euro. Dat is minder dan 1 percent meer dan in het jaar 2013. Over een langere periode bekeken zijn die uitgaven wel sterker gestegen, met 23% van 2007 tot 2014, wat een gemiddelde jaarlijkse groei van 3% betekent. Op onderstaande grafiek kunnen we echter duidelijk zien hoe de groei van de exploitatie-uitgaven over de jaren heen afneemt in de periode onder beschouwing.

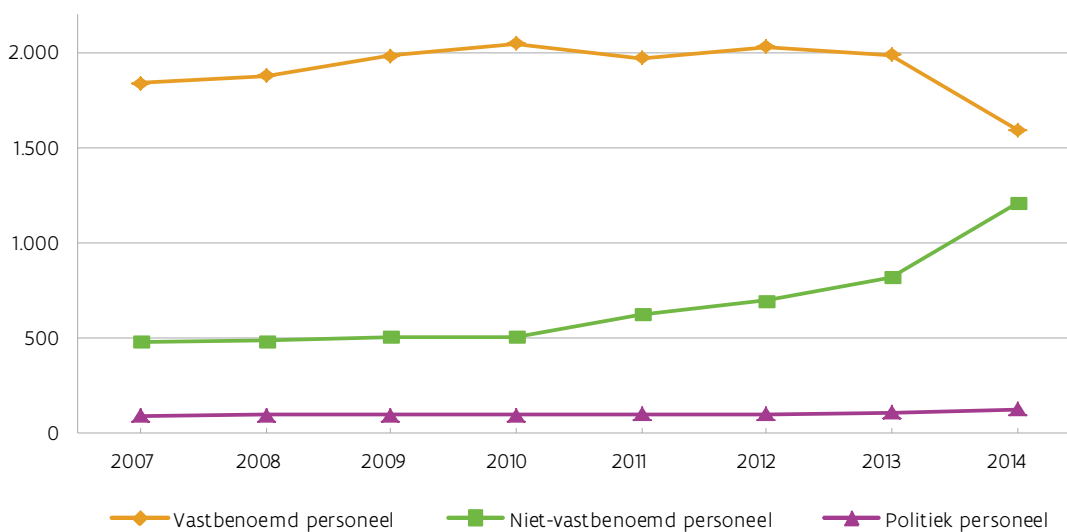
In miljoenen euro



De voornaamste rubriek binnen de exploitatie-uitgaven zijn de **personeelsuitgaven**. De Vlaamse gemeentebesturen hebben in 2014 een bedrag van 3,8 miljard euro uitgegeven aan personeel, goed voor 45% van alle exploitatie-uitgaven. Dat is slechts 0,73% meer dan het jaar voordien. Daarvan ging 676 miljoen naar het onderwijzend personeel, dat door Vlaanderen betaald wordt, zodat dit netto geen uitgaven zijn voor de gemeenten. 2,9 miljard euro ging naar het niet-onderwijzend personeel. De pensioenuitgaven bedroegen 64 miljoen euro in 2014 en de overige personeelsuitgaven nog 115 miljoen.

Van die 2,9 miljard euro voor het niet-onderwijzend personeel ging 1,6 miljard naar vastbenoemde personeelsleden en 1,2 miljard naar niet-vastbenoemde. Het saldo van 126 miljoen euro ging naar het politiek personeel van de gemeentebesturen.

In miljoenen euro

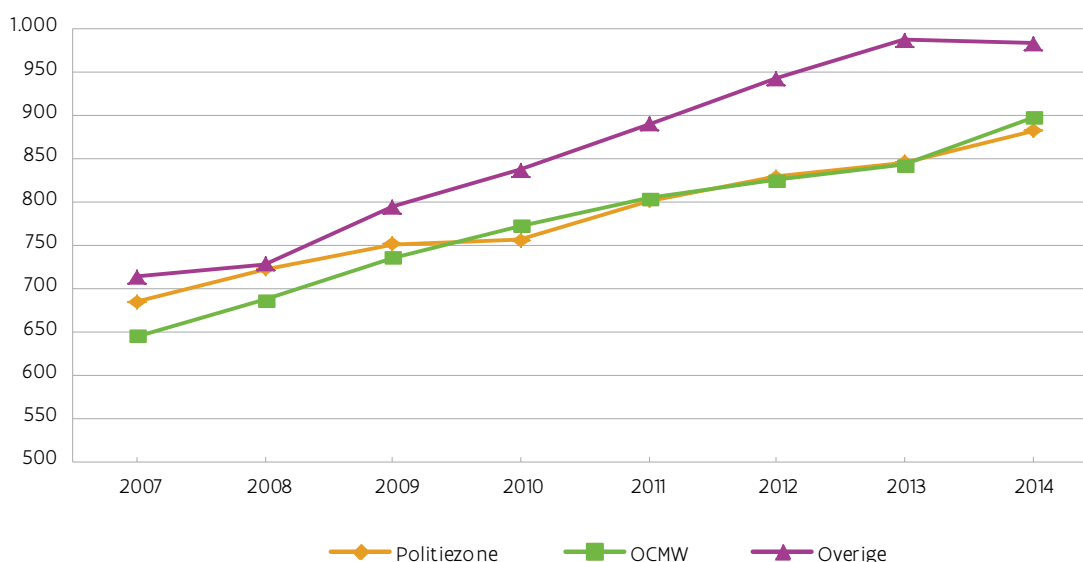


Als we hier naar de evoluties kijken, zien we een vrij spectaculaire grafiek, waarbij de uitgaven voor de niet-vastbenoemde personeelsleden tussen 2013 en 2014 sterk toenemen en die voor de vastbenoemden stevig dalen.

Eigenlijk is dat de versterking van een tendens die we al zien vanaf 2011. Nu is 2011 ook het eerste jaar dat er gemeentebesturen waren die de BBC-regels toepassen. Het is dus goed mogelijk dat de spectaculaire grafiek eigenlijk het gevolg is van de nieuwe regels en veel minder van een wijziging in de realiteit.

Als dat klopt, is een verder onderzoek van de cijfers (en de conversie van de oude data naar het BBC-formaat) nodig om een correctere vergelijking te kunnen maken. Het zou wel verklaren waarom we in vorige analyses de cijfers van de meerjarenplannen voor de personeelsuitgaven zo vreemd vonden in vergelijking met die van de jaarrekeningcijfers die we toen hadden.

In miljoenen euro



De tweede belangrijke rubriek zijn de **toegestane werkingssubsidies**, goed voor ongeveer een derde van de exploitatie-uitgaven. Daaraan gaven de gemeenten 2,8 miljard euro uit in 2014. Dat is 3,23% meer dan het jaar daarvoor. Binnen die werkingssubsidies kunnen we drie grote groepen onderscheiden: de toelage aan

het OCMW (898 miljoen in 2014), die aan de politiezone (882 miljoen) en de overige toegestane werkings-subsidies (955 miljoen). In 2014 was die laatste groep duidelijk de grootste, maar dat is nog maar een vijftal jaar het geval. Dat is het gevolg van een snellere groei (gemiddeld 5% elk jaar in de periode 2007-2014), al is die groei het laatste jaar wel veel lager (slechts 1,5%).

De toelagen aan OCMW en politiezone zijn ongeveer even groot en spelen over de jaren heen haasje-over. Beide groeiden gemiddelden met een viertal procent in de periode 2007 tot 2014. Het laatste jaar steeg de toelage aan het OCMW een stuk sneller (met 6,5%) dan die aan de politiezone (met 4,2%).

Een andere belangrijke rubriek zijn de **goederen en diensten**, 1,5 miljard euro in 2014, wat 18% is van de exploitatie-uitgaven in 2014. Daarmee zijn die uitgaven met 2,3% gedaald in vergelijking met 2013. Hier zien we het duidelijkst de inspanningen die gemeentebesturen leveren om hun uitgaven te beperken. De vorige jaren stegen de uitgaven voor goederen en diensten nog elk jaar, met een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,4% over de periode 2007-2014. Daardoor ligt het totaal voor die rubriek in 2014 nog 26% hoger dan dat van 2007.

Volledigheidshalve vermelden we ook nog de financiële uitgaven en de andere operationele uitgaven. Die eerste zijn goed voor 296 miljoen euro in 2014, 4% van de exploitatie-uitgaven. Dit zijn bijna uitsluitend de kosten van de schulden, d.w.z. de interesten (de kapitaalaflossingen komen onder andere uitgaven). De andere operationele uitgaven vertegenwoordigen tot slot nog 91 miljoen euro. Hier gaat het dan om betaalde belastingen en dergelijke.

1.2.2 Exploitatieontvangsten

De Vlaamse gemeenten hebben in 2014 in totaal 9,8 miljard euro aan exploitatieontvangsten gerealiseerd.

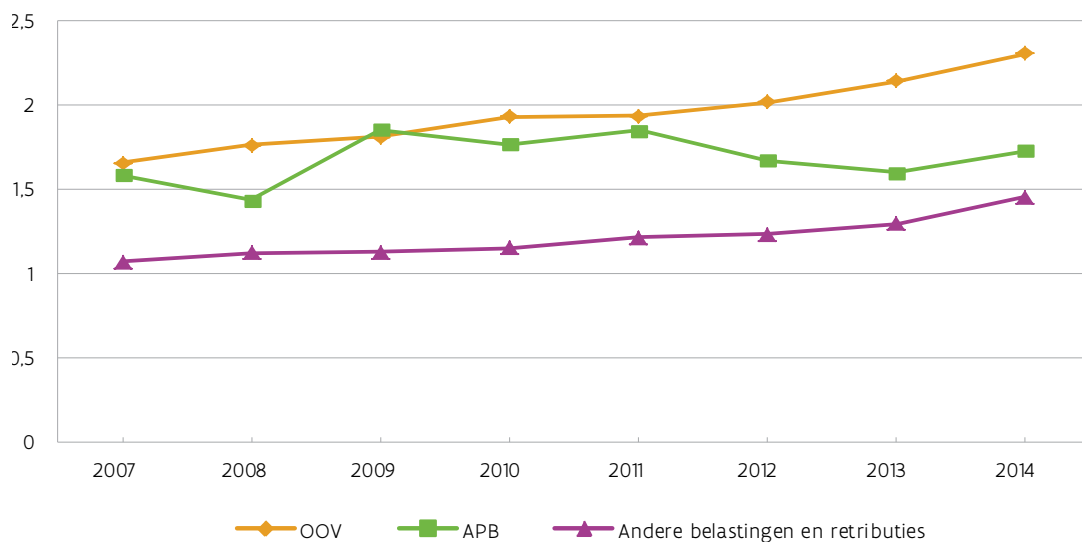
Dat is 6,7% meer dan in 2013. Over de periode van 2007 tot 2014 zijn die ontvangsten met 18% gestegen, een gemiddelde jaarlijkse stijging van 2,44%. In vergelijking met de evolutie van de uitgaven valt op dat de totale groei bij de ontvangsten lager ligt (18% tegenover 23% bij de uitgaven), maar dat de evolutie over de jaren heen helemaal anders is. Waar de aangroei van de uitgaven vertraagt, lijkt die van de ontvangsten te versnellen. Daarbij moet wel de bedenking worden geformuleerd dat het beeld hier enigszins wordt verstoord door het wisselende tempo van de inkohering van de personenbelasting (zie hieronder).

In miljard euro



De grootste groep binnen de ontvangsten zijn de **belastingen en retributies**, goed voor 5,5 miljard euro in 2014, 56% van de exploitatieontvangsten. Dat is bijna 9% meer dan het jaar voordien. De tweede grote groep zijn de werkingssubsidies, die met 3,7 miljard euro goed zijn voor 38% en 3,8% gestegen zijn in vergelijking met 2013. De financiële ontvangsten zijn met 429 miljoen euro nog goed voor een dikke 4% en zijn met bijna 2% gedaald het laatste jaar. Het gaat daarbij bijna uitsluitend om opbrengsten uit financiële vaste activa, d.w.z. dividenden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden e.d.

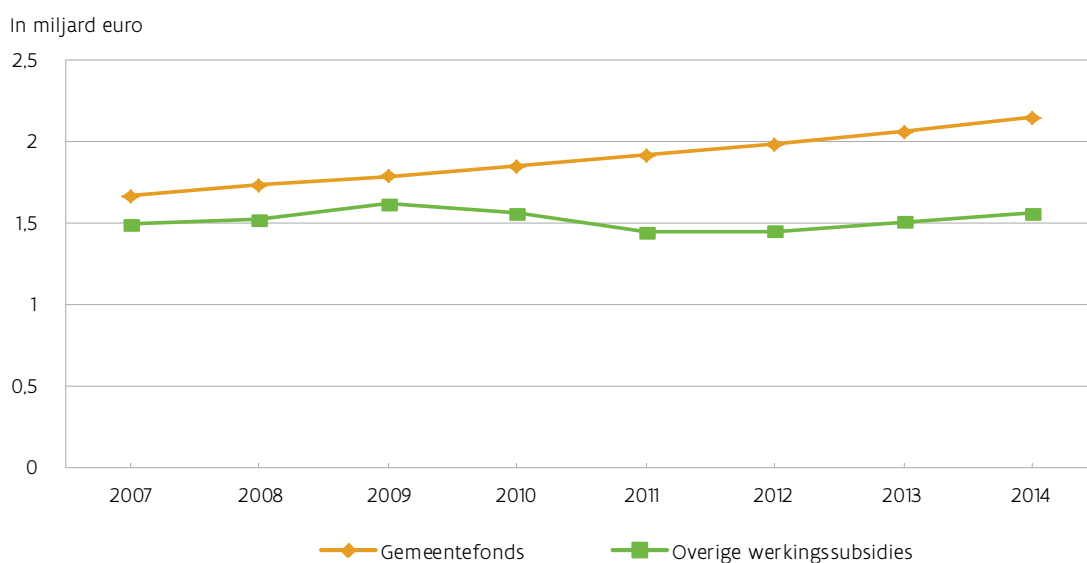
In miljard euro



Binnen de belastingen en retributies kunnen we het onderscheid maken tussen de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV), in 2014 goed voor 2,3 miljard euro, wat 23% van de exploitatieontvangsten vertegenwoordigt. Die opcentiemen zijn daarmee met 7,6% gestegen in vergelijking met 2013 en hebben ook de jaren daarvoor een behoorlijke groei gekend (met gemiddeld jaarlijks 4,8% in de periode 2007 tot 2014, in totaal goed voor een aangroei met 39%).

De tweede grote groep binnen de fiscale ontvangsten zijn de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting (APB). Die vertegenwoordigden in 2014 met 1,7 miljard euro 18% van de exploitatieontvangsten. Dat is een stijging van 8,1% in vergelijking met 2013. De evolutie van die ontvangsten vertoont een veel grilliger patroon dan die uit de OOV, ten gevolge van versnellingen in de inkohiering van die belastingen door de FOD Financiën in 2009 en opeenvolgende vertragingen de laatste jaren. Dat verklaart mee waarom het totaal van die ontvangsten in 2014 slecht 9% meer bedraagt dan hetzelfde totaal in 2007.

De andere belastingen ten slotte zijn in 2014 sterk gestegen in vergelijking met het jaar daarvoor: met 1,5 miljard aan ontvangsten is dat een stijging van meer dan 12%. Ook de vorige jaren zijn de ontvangsten in die categorie stelselmatig gestegen, met gemiddelde jaarlijks 4,5% in de periode 2007-2014. Daarmee zijn ze nu goed voor 15% van de exploitatieontvangsten, terwijl dat in 2007 nog maar 13% was. Over die periode is het totaal van die andere belastingen met 36% toegenomen.



Binnen de ontvangen werkingssubsidies kunnen we een onderscheid maken tussen het gemeentefonds en de overige werkingssubsidies. In 2014 ontvingen de Vlaamse gemeenten 2,1 miljard euro uit het gemeentefonds, wat 4,2% meer is dan in 2013. In de periode 2007-2014 was de jaarlijkse aangroei van die categorie van ontvangsten gemiddeld 3,7%, waardoor het totaal in 2014 29% hoger ligt dan dat van 2007.

Het valt uiteraard op dat de stijging meer bedraagt dan de decretale groeivoet van 3,5%, maar dat komt doordat we hier enkel het gedeelte zien dat naar de gemeenten gaat, niet het aandeel van de OCMW's. Bovendien is ook de Elia-compensatie opgenomen in deze cijfers, waarop die groeivoet niet van toepassing is.

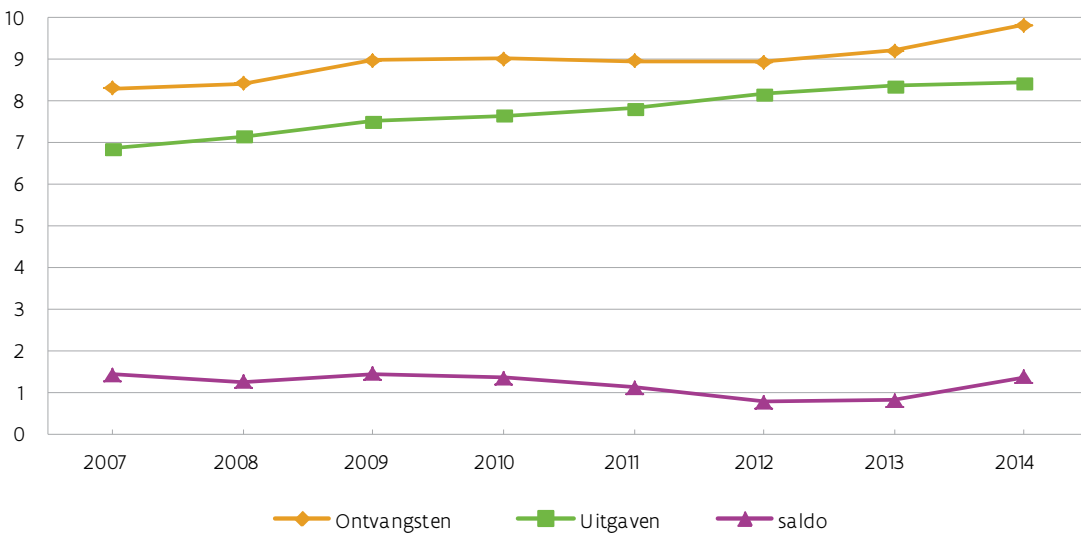
De overige werkingssubsidies waren in 2014 ook met 3,4% gestegen in vergelijking met 2013 en bedroegen 1,6 miljard euro. Het verloop van die categorie van ontvangsten is minder constant dan bij het gemeentefonds: na een stijging in de periode 2007 tot 2009, zijn ze gedurende twee jaar gedaald om dan opnieuw licht te stijgen. Het resultaat is dat het totaal van 2014 hier slechts 5% hoger ligt dan dat van 2007.

1.2.3 Exploitatiesaldo

Het verschil tussen exploitatieontvangsten en -uitgaven levert een **positief saldo op van 1,4 miljard euro**. Daarmee is dat saldo veel positiever dan in 2013 het geval was (toen was er een positief saldo van 831 miljoen euro).

Dat betekent dat na betaling van de exploitatie-uitgaven nog 14% van de exploitatieontvangsten beschikbaar is om investeringen mee te financieren, hetzij rechtstreeks in de investeringsuitgaven, hetzij onrechtstreeks via de aflossing van leningen. In 2013 was dat nog maar 9%. Die verbetering is vooral het gevolg van de stijging van de exploitatie-ontvangsten, een stijging die op haar beurt weer grotendeels te danken is aan de stijging van de belastingontvangsten.

In miljard euro

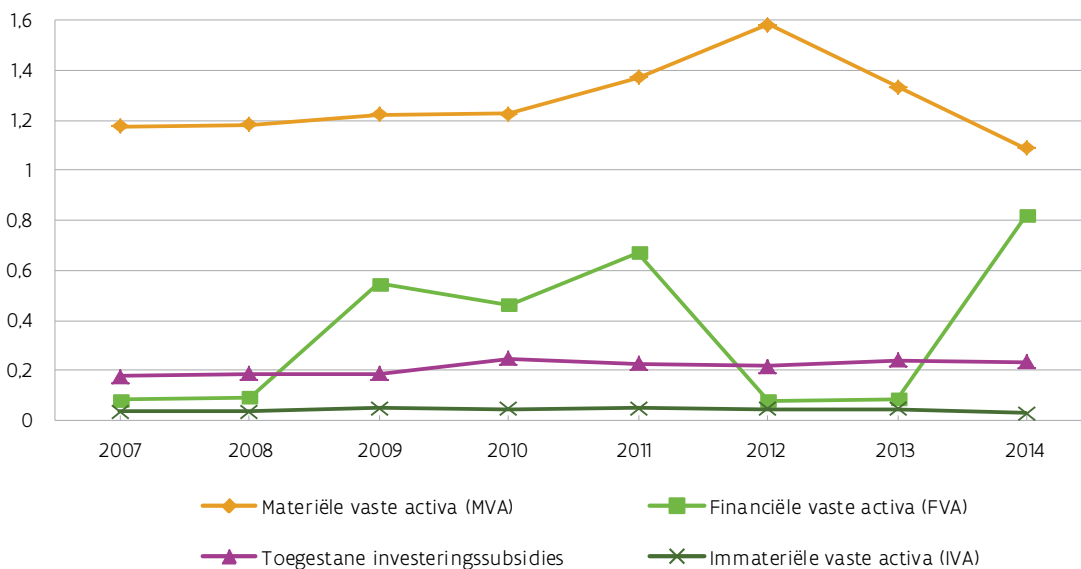


1.3 Investerings

1.3.1 Investeringsuitgaven

In de rekeningen 2014 bedragen de investeringsuitgaven van de Vlaamse gemeenten 2,2 miljard euro, wat 5,7% meer is dan het jaar voordien, maar die stijging moet genuanceerd worden omwille van de impact van de Electrabel-operatie, waar we verder op terugkomen.

In miljard euro



Het grootste deel van de investeringen gebeurde in **materiële vaste activa** (gronden, gebouwen, wegen, machines, auto's, ...). Hierin werd voor iets meer dan 1 miljard euro geïnvesteerd, wat goed is voor de helft van alle investeringsuitgaven van dat jaar. Dat is wel beduidend minder dan de 1,3 miljard die in 2013 nog werd geïnvesteerd in dat soort activa.

De opvallendste evolutie zien we echter bij **de financiële vaste activa**. Dat zijn de aandelen en vorderingen die niet bedoeld zijn als belegging, maar om een duurzame band te creëren of te behouden met de betrokken entiteiten. Het gaat dan vooral om aandelen in AGB's en in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hier zien we voor 2014 een spectaculaire stijging van de uitgaven, maar dat is het gevolg van het eerste deel van de Electrabel-operatie. Daarbij hebben de gemeenten de aandelen van Electrabel in zeven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden overgenomen voor een bedrag van 910 miljoen euro. Die overname is in de jaarrekeningen van de gemeenten terug te vinden als investering in financiële vaste activa, waardoor die rubriek in 2014 plots zo'n omvang aanneemt.¹⁶ Het bedrag dat de gemeenten nodig hadden om die aandelen over te nemen werd geprefinancierd door Eandis en begin 2015 werd dan een kapitaalsvermindering doorgevoerd waarmee die prefinanciering werd afgelost. Uiteindelijk was dit dus voor de gemeenten budgettair een nuloperatie (en gebeurde alles overigens ook zonder enige geldbeweging bij de gemeenten).

Als we de invloed van de **Electrabel-operatie** neutraliseren, dan stellen de investeringsuitgaven voor financiële vaste activa niet veel meer voor, net zoals dat de afgelopen twee jaar het geval was. Ook het totaal van de investeringsuitgaven daalt dan en komt een goede 400 miljoen euro lager te liggen dan het totaal voor 2013.

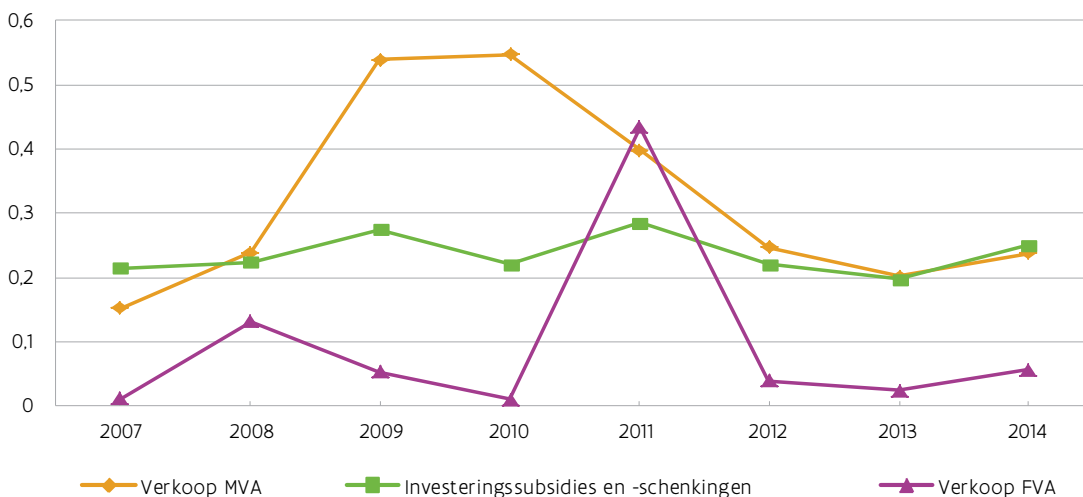
Ook in de vorige jaren zien we dat de financiële vaste activa sprongen vertonen in de evolutie. In 2009 tot 2011 was dat het gevolg van de aankoop van participaties in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (gekoppeld aan de gelijktijdige verkoop van rioleringen aan diezelfde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden), in 2011 nog versterkt door de aankoop van participaties elektriciteit (gekoppeld aan de verkoop van gelijkaardige participaties).

De toegestane investeringssubsidies waren tot slot nog goed voor 234 miljoen euro, wat nog 11% van de investeringsuitgaven. Die categorie van investeringsuitgaven blijft behoorlijk constant over de jaren heen.

1.3.2 Investeringsontvangsten

De Vlaamse gemeenten hebben in 2014 voor 544 miljoen euro aan investeringsontvangsten gerealiseerd. 46% daarvan (250 miljoen euro) is afkomstig van de investeringssubsidies en –schenkingen. Dat is zo'n 50 miljoen euro meer dan in 2013. Dit is meteen ook het type van investeringsontvangsten dat het minste schommelt door de jaren heen.

In miljard euro



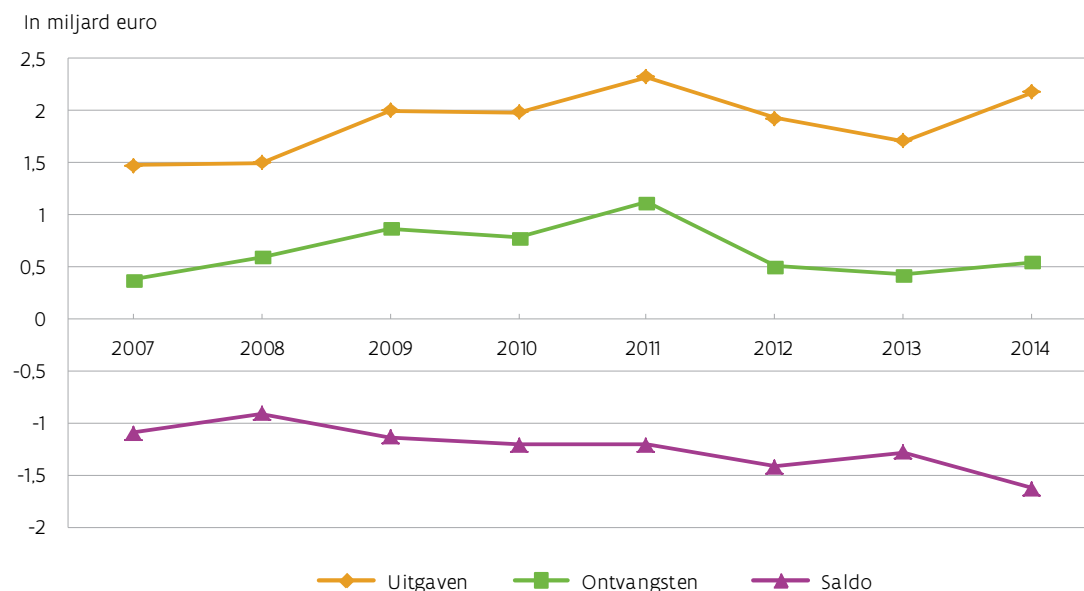
¹⁶ Eigenlijk zien we in de jaarrekeningen op basis van onze extrapolatie minder investeringsuitgaven in financiële vaste activa dan de 910 miljard die we verwachten voor die Electrabel-operatie (slechts 745 miljoen voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). Dat kan te maken hebben met onze extrapolatiemethode of met de kwaliteit van de beschikbare data.

De **verkoop van materiële vaste activa** lag in 2014 op dezelfde hoogte als de investeringssubsidies: 238 miljoen, goed voor 44% van de investeringsontvangsten. De verkoop van de financiële vaste activa (aandelen in verbonden entiteiten) stond met 56 miljoen euro slechts in voor een aandeel van 10%.

Over een langere periode beschouwd zien we bij de verkopen van activa (van beide types) een veel grilliger verloop. De verkoop van materiële vaste activa kende een duidelijke piek in 2009 en 2010 om daarna te dalen en nu in 2014 weer licht te stijgen. Die piek was het gevolg van de verkoop van rioleringen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd werden ook participaties in die samenwerkingsverbanden aangekocht. Bij de verkoop van financiële vaste activa was er een piek in 2011, toen voor 400 miljoen euro aan ontvangsten werden gerealiseerd door de verkoop van participaties elektriciteit, die echter werden omgezet in nieuwe aandelen.

1.3.3 Investeringsaldo

Het saldo van de investeringsverrichtingen is een **tekort van 1,6 miljard euro**. Als we de impact van de Electrabel-operatie neutraliseren (aangezien die uitgaven in het begin van 2015 toch werden terugbetaald), blijft noch slechts een tekort van minder dan 700 miljoen euro over. Dan is het tekort minder dan dat van 2013, terwijl het nu een kleine 400 miljoen euro groter is. Met die neutralisatie bedraagt het tekort op de investeringen ook nog slechts de helft van het positieve saldo van de exploitatie.



1.4 Andere ontvangsten en uitgaven

De andere uitgaven¹⁷ van de Vlaamse gemeentebesturen bedroegen 887 miljoen euro in 2014.

Het gaat dan vooral om de aflossingen van leningen, voor een totaal van 735 miljoen euro. Het saldo van de andere uitgaven ging naar toegestane leningen, goed voor 152 miljoen euro. De aflossingen liggen daarmee bijna 9 miljoen euro hoger dan in 2013, terwijl de toegestane leningen bijna verdubbeld zijn.

De andere ontvangsten bedroegen 527 miljoen euro. Hier gaat het vooral om opgenomen leningen (464 miljoen euro) en in mindere mate om terugvorderingen van aflossingen (van leningen die de besturen zelf hebben toegestaan, 58 miljoen euro). De opgenomen leningen liggen heel wat lager dan in 2013 (zo'n 30%). Dat is ook logisch, aangezien er relatief weinig investeringsuitgaven gebeurd zijn in 2014. De terugvorderingen van aflossingen bleven ongeveer gelijk.

¹⁷ Dat zijn de ontvangsten en uitgaven die niet behoren tot de exploitatie of de investeringen.

1.5 Resultaten

Het budgettaire resultaat van het boekjaar van de Vlaamse gemeentebesturen voor 2014 is een tekort van 615 miljoen euro, wat overeenkomt met 6% van de exploitatieontvangsten. Als we echter de grote investeringsuitgave voor financiële vaste activa, die het gevolg is van de Electrabel-operatie, niet meetellen, komen we op een positief resultaat van 295 miljoen euro voor het boekjaar 2014 (wat overeenkomt met 3% van de exploitatie-ontvangsten).

Ook de autofinancieringsmarge (AFM)¹⁸ is positief, met 724 miljoen euro. Dat betekent dat de gemeentebesturen, op basis van de rekeningcijfers van 2014, dus nog over een marge van meer dan 700 miljoen euro beschikken om bijkomende investeringen aan te gaan, ofwel rechtstreeks vanuit de overschotten van de exploitatie, ofwel via het aangaan en aflossen van leningen.

1.6 Conclusie

De jaarrekeningen 2014 van de Vlaamse gemeenten tonen **geen grote trendbreuk** met die van het jaar daarvoor. De tendens waarbij de exploitatieontvangsten sneller stijgen dan de exploitatie-uitgaven zet door, met een steeds gunstiger exploitatiesaldo tot gevolg.

Dat is het gevolg van bijkomende ontvangsten, vooral uit belastingen, maar zeker ook van de inspanningen die de besturen geleverd hebben om de uitgaven onder controle te houden, wat het duidelijkst tot uiting komt in de evolutie van de uitgaven voor goederen en diensten. 2012 blijkt daarbij het kantelpunt, waarbij de negatieve evolutie van het exploitatiesaldo werd omgebogen.

Dat is belangrijk omdat het exploitatiesaldo een belangrijk element is in de financiële gezondheid van de lokale besturen: het is uiteindelijk dat saldo dat toelaat om nieuwe investeringen aan te gaan, ofwel door ze rechtstreeks te financieren met dat overschot, ofwel door nieuwe leningen aan te gaan die dan met dat overschot kunnen worden afgelost. Het is die mogelijkheid om nieuwe investeringen aan te gaan die uitgedrukt wordt door de positieve autofinancieringsmarge van 724 miljoen euro.

Het beeld van de investeringen wordt enigszins **verstoord door de Electrabel-operatie** die maskeert dat de investeringsuitgaven nog verder gedaald zijn. Dat is niet helemaal onverwacht op dit moment in de gemeentelijke bestuursperiode, maar staat wel in schril contrast met de ramingen in de meerjarenplannen, waar het merendeel van de investeringsuitgaven in het begin van de bestuursperiode werd gepland. We gaven daarbij al eerder aan dat dit wellicht niet realistisch is en de cijfers van de jaarrekeningen 2014 bevestigen dat.

Tot slot blijft de **kwaliteit van de registraties** een aandachtspunt. Bij heel wat van onze analyses botsen we op de vaststelling dat veel besturen weinig aandacht besteden aan het correct meegeven van de economische sectorcodes die de economische tegenpartij van de transactie aangeven. Uiteraard gaat de introductie van nieuwe regels gepaard met een leerproces, maar we hopen dat een grotere vertrouwdheid met het nieuwe systeem spoedig toch tot een duidelijke verbetering van de datakwaliteit zal leiden.

Dat is immers niet enkel van belang voor onze Europese rapporteringsverplichtingen, waarvoor de regels en de toepassing ervan de laatste jaren spectaculair verstrengd zijn, maar ook voor analyses zoals deze en om vergelijkingen tussen de besturen mogelijk te maken.

¹⁸ De autofinancieringsmarge is het verschil tussen het exploitatiesaldo en de aflossingen van leningen. Ze geeft weer of de financiën van het bestuur op een structurele manier in evenwicht zijn en duidt aan of het bestuur in staat is zijn leningslasten (aflossingen van kapitaal en interesten) te dragen met het overschot uit de gewone werking (het saldo van de exploitatie-ontvangsten en uitgaven).

2. De financiën van de gemeenten volgens de algemene boekhouding

2.1 Algemene boekhouding: balans

In wat voorafging hebben we gekeken naar de budgettaire boekhouding van de Vlaamse gemeenten. In wat volgt willen we ook even kort ingaan op de algemene boekhouding. Voor alle gemeenten samen zien we een **balanstotaal van 33,7 miljard euro**.¹⁹ Onderstaande tabel is in miljoenen euro.

ACTIVA	2010	2011	2012	2013	2014
I. Vlottende activa	4 899	5 049	4 369	4 284	4 522
A. Liquide middelen en geldbeleggingen	3 689	3 427	2 992	2 830	3 146
B. Vorderingen op korte termijn	1 166	1 572	1 325	1 409	1 308
1. Vorderingen uit ruiltransacties	383	579	506	473	424
2. Vorderingen uit niet-ruiltransacties	783	993	819	935	884
C. Voorraden en bestellingen in uitvoering	5	5	4	8	10
D. Overlopende rekeningen v.h. actief	12	14	13	9	1
E. Vorderingen LT die binnen het jaar vervallen	27	30	35	29	56
II. Vaste activa	30 558	30 774	31 559	31 248	29 203
A. Vorderingen op lange termijn	1 036	1 046	1 120	1 017	927
1. Vorderingen uit ruiltransacties	708	744	853	876	843
2. Vorderingen uit niet-ruiltransacties	327	302	266	142	84
B. Financiële vaste activa	4 855	5 187	5 254	5 283	6 728
1. Extern verzelfstandigde agentschappen		471	478	580	894
2. IGS en soortgelijke entiteiten	4 694	4 488	4 477	4 264	4 513
3. PPS	0	0	18	69	81
4. OCMW-verenigingen	0	0	0	0	0
5. Andere FVA	161	227	281	369	1 241
C. Materiële vaste activa	24 455	24 316	24 961	24 735	21 368
1. Gemeenschapsgoederen	23 253	23 115	23 708	23 374	19 949
2. Bedrijfsmatige MVA	633	725	750	780	549
3. Overige MVA	568	476	503	582	870
D. Immateriële vaste activa	213	225	224	212	180
TOTAAL ACTIVA	35 458	35 822	35 928	35 532	33 725
PASSIVA					
I. Schulden	8 346	8 828	9 068	9 485	10 483
A. Schulden op KT	1 574	1 844	1 879	2 176	3 313
1. Schulden uit ruiltransacties	711	995	991	1 056	1 769
2. Schulden uit niet-ruiltransacties	260	212	205	417	848
3. Overlopende rekeningen v.h. passief	12	15	11	15	1
4. Schulden LT die binnen het jaar vervallen	592	623	672	688	696
B. Schulden op LT	6 772	6 984	7 188	7 309	7 170
II. Nettoactief	27 052	26 963	26 820	26 000	23 199
TOTAAL PASSIVA	35 398	35 791	35 888	35 485	33 682

¹⁹ Er is een klein verschil tussen de activa en de passiva, maar dat is het gevolg van de extrapolatie.

2.1.1 Passiva

Er staan in totaal **10,5 miljard euro aan schulden op de balans**, waarvan 3,3 miljard euro aan schulden op korte en 7,2 miljard euro aan schulden op lange termijn.

Bij de voorzieningen voor risico's en kosten (binnen de schulden op lange termijn uit ruiltransacties) staat verder nog voor 304 miljoen euro op de balansen, waarvan 301 miljoen voor pensioenen en soortgelijke verplichtingen. Het netto-actief tot slot bedraagt 23 miljard euro.

Ook hier kunnen we de vergelijking maken met de vorige jaren.

Daarbij mogen we wel nooit uit het oog verliezen dat de introductie van de BBC ook een nieuw kader voor waardering met zich meebrengt. Daardoor zijn niet alle verschuivingen op de balans het gevolg van wijzigingen in de realiteit: veel veranderingen kunnen ook louter het gevolg zijn van het nieuwe waarderingmodel. Bovendien kan ook de conversie van de oude data naar het BBC-formaat voor een vertekening van het beeld zorgen.

Uit een vergelijking met de voorgaande jaren blijkt dat de **schulden op korte termijn** opvallend sterk gestegen zijn tussen 2013 en 2014, maar daarbij speelt de Electrabel-operatie ook een rol, waardoor de schulden op korte termijn uit ruiltransacties tijdelijk 910 miljoen euro hoger liggen.

Als we de invloed van die operatie neutraliseren is de stijging veel minder groot en ligt ze meer in de lijn van de evolutie van de voorgaande jaren.

De **schulden op lange termijn** zijn daarentegen gedaald ten opzichte van 2013 (tot 7,2 miljard euro, ongeveer weer het niveau van 2012). De jaren daarvoor was er wel een stijging, maar bleef die relatief beperkt.

Dat lijkt te wijzen op een verschuiving van de klassieke bankleningen naar alternatieve financieringsvormen op korte termijn, waarvan we weten dat die de laatste jaren meer ingang hebben gevonden bij de lokale besturen. We moeten echter voorzichtig zijn met conclusies, want als we de invloed van de Electrabel-operatie neutraliseren, dan zijn het vooral de schulden uit niet-ruiltransacties die zorgen voor de stijging bij de schulden op korte termijn (ze stijgen van 417 naar 848 miljoen euro), terwijl de kortetermijnfinanciering, als ze correct geboekt is, bij de schulden uit ruiltransacties zou moeten zijn opgenomen.²⁰

Het totaal van de financiële schulden (ongeacht de termijn) blijkt het laatste jaar gedaald: in 2014 bedroegen die nog 7,8 miljard, terwijl dat in 2013 nog 8,0 miljard was. Uiteraard zou die daling nog sterker geweest zijn zonder de Electrabel-operatie van 910 miljoen euro. Bij die daling van de schuld speelt ongetwijfeld ook mee dat de investeringen in vergelijking met de meerjarenplannen vertraging hebben opgelopen, waardoor de nood aan externe financiering ook minder groot is.

Ten slotte is het netto-actief in de periode van 2010 tot 2012 gestaag gedaald en het laatste jaar sterker gedaald tot 23 miljard in 2014. Ook dat is ongetwijfeld het gevolg van de nieuwe waarderingsregels ten gevolge van de introductie van BBC.

²⁰ De sterke stijging van de schulden uit niet-ruiltransacties vanaf 2013 zou er echter ook op kunnen wijzen dat de overgang naar BBC (en de conversie van de oudere data) het beeld hier wat verstoort.

2.1.2 Activa

Aan actiefzijde zijn de **vlottende activa goed voor 4,5 miljard euro** en de **vaste activa voor 29,2 miljard euro**.

Daarbij vertegenwoordigen de liquide middelen en geldbeleggingen een bedrag van 3,1 miljard euro, wat relatief veel lijkt als we weten dat dezelfde besturen tegelijkertijd bijna 8 miljard aan financiële schulden hebben uitstaan.

Dat bedrag aan liquide middelen is in de periode van 2010 tot 2013 wel gedaald (van 3,7 naar 2,8 miljard euro), maar is van 2013 naar 2014 opnieuw gestegen tot 3,1 miljard euro. Daarbij moet wel de bedenking gemaakt worden dat we hier telkens een momentopname zien op het einde van het jaar.

De **vorderingen op korte termijn** zijn goed voor 1,3 miljard euro en zijn daarmee de enige andere rubriek binnen de vlottende activa met een substantieel bedrag. Dat bedrag blijft over de jaren heen min of meer constant.

Binnen de vaste activa zijn vooral de **materiële vaste activa** goed vertegenwoordigd, met 21,4 miljard euro, wat 73% is van alle activa. Als we de evolutie bekijken over de periode 2010 tot 2014 zien we een daling t.o.v. 2010, maar zeker de laatste jaren moeten we daarbij rekening houden met de invloed van de nieuwe waarderingsregels. Die komen het duidelijkst tot uiting bij het erfgoed, dat van 1,2 miljard euro in 2013 terugvalt tot 200 miljoen in 2014, wat het rechtstreeks gevolg is van de nieuwe regel dat erfgoed gewaardeerd wordt aan één euro als de aanschaffingswaarde niet bepaald kan worden.

Binnen de materiële vaste activa vertegenwoordigen de gemeenschapsgoederen met 20 miljard euro 93%, de bedrijfsmatige materiële vaste activa met 0,5 miljard nog 3% en de overige materiële vaste activa met 0,9 miljard nog 4%. 96% van de materiële vaste activa houdt dus verband met de dienstverlening van de besturen. Over de evolutie ten opzichte van de voorgaande jaren kunnen geen zinvolle uitspraken gedaan worden, door de wijziging van waarderingsmodel.

Als we de materiële vaste activa indelen naar aard, zien we dat de terreinen en gebouwen de hoofdmoot innemen, met 12,7 miljard euro, of 59%. Op de tweede plaats staan wegen en overige infrastructuur met 7,5 miljard of 35%. De andere categorieën zijn in verhouding verwaarloosbaar.

De **financiële vaste activa** vertegenwoordigen in 2014 een bedrag van 6,7 miljard euro. Dat is een opvallende stijging ten opzicht van de 5,3 miljard van 2013, maar dat is opnieuw het gevolg van de overname van de aandelen van Electrabel in zeven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (voor 910 miljoen euro).

2.2 Algemene boekhouding: staat van opbrengsten en kosten

Tot slot geven we ook nog even een blik op de staat van opbrengsten en kosten, voor de jaren 2010 tot 2014.

Onderstaande tabel is in miljoenen euro.

STAAT OPBRENGSTEN EN KOSTEN	2010	2011	2012	2013	2014
I. Kosten	9 045	9 451	9 472	9 754	10 054
A. Operationele kosten	8 661	8 993	8 990	9 288	9 542
1. Goederen en diensten	1 449	1 495	1 540	1 561	1 533
2. Bezoldigingen, enz.	3 483	3 479	3 649	3 761	3 773
3. Afschr., waardevermind. en voorz.	1 216	1 415	1 103	1 178	1 354
4. Specifieke kosten soc. dienst OCMW	0	0	0	0	0
5. Toegestane werkingssubsidies	2 421	2 529	2 632	2 707	2 776
6. Andere operationele kosten	93	75	66	80	107
B. Financiële kosten	352	352	370	341	300
C. Uitzonderlijke kosten	32	107	113	126	212
1. Minwaarden bij realisatie vaste activa	32	25	14	12	22
2. Toegestane investeringssubsidies	0	81	98	114	190
II. Opbrengsten	9 887	9 878	9 672	9 788	10 156
A. Operationele opbrengsten	8 722	8 865	8 859	9 040	9 386
1. Opbrengsten uit de werking	333	403	406	469	667
2. Fiscale opbrengsten en boetes	4 359	4 455	4 371	4 449	4 788
3. Werkingssubsidies	3 456	3 399	3 466	3 611	3 720
a. Algemene werkingssubsidies	2 096	2 094	2 157	2 255	2 345
b. Specifieke werkingssubsidies	1 361	1 306	1 310	1 356	1 374
4. Recup. specifieke kosten soc. dienst OCMW	0	0	0	0	0
5. Andere operationele opbrengsten	574	609	616	511	209
B. Financiële opbrengsten	856	787	696	646	638
C. Uitzonderlijke opbrengsten	309	225	117	102	132
III. Overschot of tekort van het boekjaar	842	427	200	34	102
A. Operationeel overschot of tekort	61	-127	-131	-248	-156
B. Financieel overschot of tekort	504	435	326	305	337
C. Uitzonderlijk overschot of tekort	277	118	5	-23	-80

Colofon

BinnenBand: een uitgave van
het Agentschap Binnenlands Bestuur
Vlaamse overheid

verantwoordelijke uitgever:
Guido Decoster, administrateur-generaal
Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel

contact: binnenland@vlaanderen.be

lay-out: Lemento

druk: Antilope, Lier

Afgiftekantoor Antwerpen X

