

DE FINANCIËLE SITUATIE VAN DE VLAAMSE LOKALE BESTUREN OP BASIS VAN DE JAARREKENINGEN 2021

Agentschap Binnenlands Bestuur

Afdeling Lokale Financiën

6 oktober 2022

Inhoud

VOORBESCHOUWING	3
1. DE ALGEMENE RESULTATEN VAN DE GEMEENTEN	5
1.1. De autofinancieringsmarge (AFM)	5
1.2. Het beschikbaar budgettair resultaat (BBR) en het gecumuleerd budgettair resultaat (GBR)6	
1.3. Het saldo van de exploitatie- en de investeringsverrichtingen.....	6
1.4. De financiële schulden	7
2. DE EXPLOITATIE-VERRICHTINGEN VAN DE GEMEENTEN	9
2.1. De exploitatie-ontvangsten	9
2.1.1. De werkingssubsidies	9
2.1.2. De fiscale ontvangsten	10
2.1.3. De ontvangsten uit werking	13
2.2. De exploitatie-uitgaven	13
2.2.1. De personeelsuitgaven	14
2.2.2. De toegestane werkingssubsidies	15
2.2.3. De uitgaven voor goederen en diensten	15
3. DE INVESTERINGSVERRICHTINGEN VAN DE GEMEENTEN	17
4. DE FINANCIËLE VERRICHTINGEN VAN DE GEMEENTEN	19
5. DE VERZELFSTANDIGDE ENTITEITEN	20
5.1. De autonome gemeentebedrijven	20
5.2. De welzijnsverenigingen.....	21
BIJLAGE 1: METHODOLOGIE	23
BIJLAGE 2: FINANCIËLE INDICATOREN PER GEMEENTE	26
De indicatoren	26
De resultaten	28

VOORBESCHOUWING

2021 was het jaar van de heropleving na het coronajaar 2020. Vaccins tegen COVID-19, met gemeenten als organisatoren en uitvoerders van grootschalige vaccinatiecampagnes, brachten maatschappelijke rust en een economische herademing. Daalde het BNP in België in 2020 met 5,7%, dan beleefde de economie in 2021 een uitstekend jaar met +6,1%. Eind 2021 verschenen de eerste tekenen van een stijgende inflatie, die jarenlang een bodemkoers had aangehouden. Ondertussen worden we in 2022 geconfronteerd met onmogelijk gewaande inflatiecijfers, sterk aangezwengeld door de Russische oorlog in Oekraïne die begon op 24 februari 2022, en de daaropvolgende exuberante stijging van de gas- en elektriciteitsprijzen.

De jaarrekeningen 2021 van de Vlaamse lokale besturen leren ons dat de gemeenten¹ in deze turbulente periode tot en met vandaag financieel standhouden. De gemeenten beëindigden het jaar 2021 met positieve financiële resultaten. Hun autofinancieringsmarge, dé norm voor hun financiële duurzaamheid, bedraagt 1,090 miljard euro of 7,76% van de exploitatie-ontvangsten. Dit is merkkelijk minder dan in het uitzonderlijk goede jaar 2020, maar nog altijd behoorlijk. Hun financiële schulden daalden verder in 2021. Die bedragen nu nog 'slechts' 8,139 miljard euro of 57,9% van de exploitatie-ontvangsten. De publiekrechtelijk verzelfstandigde entiteiten van de gemeenten, de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen, noteren ook positieve autofinancieringsmarges. Dat ligt in de lijn met de voorgaande jaren.

Deze resultaten behaalden de gemeenten in een context waarin hun investeringen zeker niet temporiseerden (eerder integendeel), waarin ze overgingen tot het aanwerven van extra personeel én waarin hun fiscale ontvangsten stagneerden of zelfs licht daalden. Vroegere maatregelen van de Vlaamse overheid (de vrijstelling van onroerende voorheffing op materieel en outillage) en van de federale overheid (de taxshift) verkleinen vandaag de belastbare basis, maar de gemeenten compenseerden dit niet of nauwelijks door een verhoging van hun tarieven².

De voornaamste reden dat de financiën van de gemeenten in 2021 gezond bleven is de serieuze toename van de werkingssubsidies van de hogere (vooral Vlaamse) overheid, zowel in 2020 als in 2021. Deze bedroegen in 2021 6,119 miljard euro, terwijl het in 2019 nog 'maar' over 5,250 miljard euro ging (dit is een stijging van meer dan 14%). Zowel de algemene als de specifieke werkingssubsidies (onder andere specifieke subsidies voor de kosten voor de vaccinatiecentra) stegen aanzienlijk. De werkingssubsidies van de hogere overheden vormen sinds 2020 de voornaamste bron van ontvangsten voor de Vlaamse gemeenten, vóór de fiscale ontvangsten.

Ondanks deze behoorlijke uitgangspositie staan de Vlaamse lokale besturen in 2022 en ook nadien voor belangrijke financiële uitdagingen. Er zijn de gekende uitdagingen, met als voornaamste de verdere uitbetaling van de pensioenen van de voormalige statutaire personeelsleden van de lokale

¹ Met 'de gemeenten' bedoelen we in deze nota de gemeenten én de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW): zie voor meer duiding de methodologische beschouwingen in bijlage 1.

² De tarieven van de aanvullende personenbelasting en van de opcentiemen op de onroerende voorheffing.

besturen³. En er zijn de onverwachte uitdagingen, in de eerste plaats de enorme inflatie-opstoot in 2022. De gevolgen hiervan voor de gemeentelijke uitgaven zullen groot zijn, heel groot. De uitgaven voor energie, de kostprijs van geplande investeringen (waarvan sommigen misschien worden uitgesteld) en de OCMW-steun zullen de komende tijd ongetwijfeld toenemen. Maar het belangrijkste gevolg situeert zich bij de personeelsuitgaven, die stijgen met de spilindex. Zowel voor de gemeenten zelf, maar ook voor de politiezones, de hulpverleningszones en welzijnsverenigingen, die ze voor een belangrijk deel financieren, vormen de personeelsuitgaven een heel belangrijke uitgavenpost.

De Vlaamse overheid zal de lokale besturen blijven ondersteunen. Maar kan het ritme van de ondersteuning dezelfde groei kennen als de voorbije 2 jaren? Lokale besturen zullen zich bij de aanpassing van het meerjarenplan 2020-2025 (met het oog op de vaststelling van de kredieten 2023) ernstig moeten beraden over hun financiële situatie. Is de stijging van hun personeelseffectief houdbaar? Hoe te reageren op de versmalde belastbare basis bij de personenbelasting en de onroerende voorheffing? Zijn er besparingsmogelijkheden in de exploitatie? Kan een fusie de bestuurskracht en de financiële positie niet versterken? Meer dan ooit zullen de lokale bestuurders zich moeten beraden over die fundamentele vraagstukken.

XXXXX

Deze nota beschrijft de financiële resultaten van de Vlaamse lokale besturen eind 2021 op basis van de jaarrekeningen 2021. Informatie over de oorsprong van de cijfers en de gehanteerde methodologie staat in bijlage 1. In de nota zelf behandelen we eerst de globale financiële resultaten van de gemeenten (hoofdstuk 1), gaan we vervolgens dieper in op de belangrijkste onderdelen van hun exploitatie-ontvangsten en uitgaven (hoofdstuk 2), op de investeringen (hoofdstuk 3) en op de leningen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 behandelen we ten slotte de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen, de publiekrechtelijk verzelfstandigde entiteiten van de Vlaamse gemeenten.

In bijlage 2 geven we nog enkele financiële indicatoren per gemeente. De globale cijfers van de 300 Vlaamse steden en gemeenten vlakken nogal wat individuele verschillen uit.

Wie verder aan de slag wil met de financiële gegevens van de lokale besturen verwijzen we graag door naar de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur. Daar staan publiek toegankelijke tools om de belangrijkste gegevens van de meerjarenplannen en van de jaarrekeningen van de gemeenten op een relatief eenvoudige manier te bevragen⁴.

³ De pensioenuitdaging is niet de enige gekende financiële uitdaging voor de lokale besturen maar wellicht wel de belangrijkste en de best gedocumenteerde. Andere gekende uitdagingen zijn de jarenlange onderinvestering door sommige gemeenten in hun rioleringsnetwerk en de beleidsintenties voor het ruimtelijk beleid (bouwstop en planschade-regelingen).

⁴ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/basisgegevens/bbc-data-maak-je-eigen-rapport>

1. DE ALGEMENE RESULTATEN VAN DE GEMEENTEN

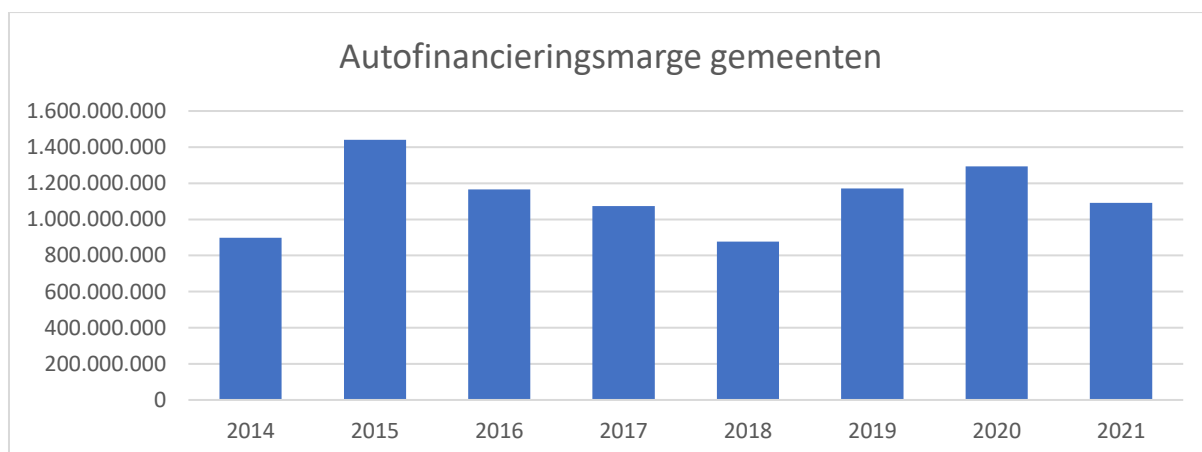
1.1. De autofinancieringsmarge (AFM)

De Vlaamse overheid hanteert 2 normen die elke gemeente verplicht moet respecteren in het (aangepast) meerjarenplan. Beide normen moeten de duurzaamheid van de lokale financiën garanderen. Het gaat over een positieve autofinancieringsmarge (AFM) op het einde van de planningsperiode en een jaarlijks positief beschikbaar budgettair resultaat (BBR).

De AFM is het saldo dat overblijft van de exploitatie-ontvangsten als alle exploitatie-uitgaven én de periodieke aflossingen van de leningen zijn betaald. Het is de marge waarover een gemeente beschikt voor de financiering van nieuwe investeringen of andere beleidsinitiatieven. Merk op dat de eigenlijke investeringsuitgaven niet rechtstreeks wegen op de AFM. De AFM moet positief zijn op het einde van de planningsperiode in de meerjarenplannen (= de norm). In de jaarrekeningen geldt de AFM niet als norm. Een blik op de jaarlijkse evolutie van de AFM zoals die blijkt uit de jaarrekeningen, is nochtans nuttig om de lokale financiën te monitoren.

De Vlaamse gemeenten sluiten het jaar 2021 af met een autofinancieringsmarge van bijna 1,1 miljard euro, of 7,76% van de exploitatie-ontvangsten. Dit is merkkelijk minder dan in het jaar 2020, dat evenwel een uitzonderlijk goed jaar was: -203 miljoen euro of -1,7 procentpunt in verhouding tot de exploitatie-ontvangsten. In het coronajaar 2020 stegen de exploitatie-uitgaven met een normaal ritme, maar kenden de exploitatie-ontvangsten een uitzonderlijke groei (van 5,250 miljard euro in 2019 naar 5,864 miljard euro in 2020 of meer dan 600 miljoen euro extra), veelal door nieuwe of verhoogde werkingsubsidies van de Vlaamse overheid. In 2021 was de situatie omgekeerd: de exploitatie-uitgaven namen sneller toe dan de exploitatie-ontvangsten.

Hoewel de AFM in 2021 dus lager lag dan in 2020, is het resultaat in 2021 nog altijd behoorlijk. Het is relatief stabiel in verhouding tot de resultaten van de voorbije jaren.



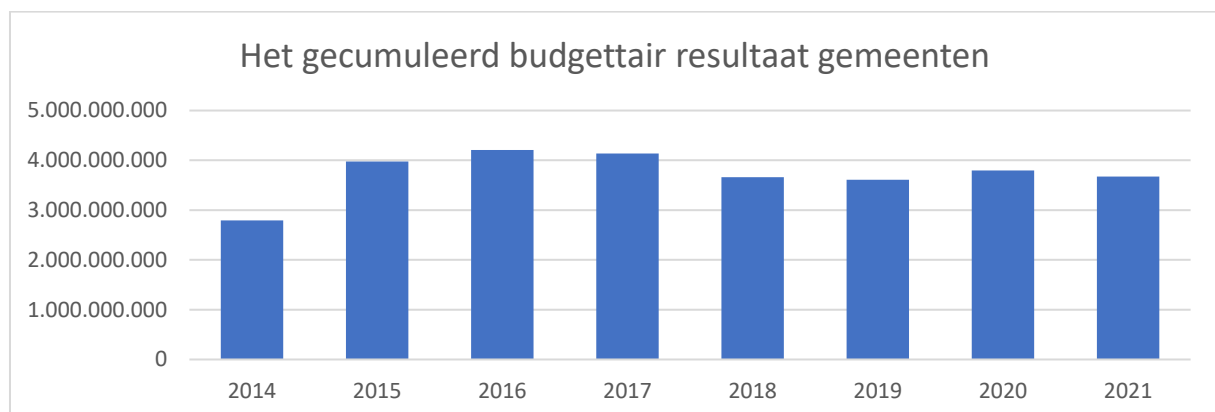
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AFM	899.049.993	1.440.788.918	1.166.610.493	1.073.809.650	876.736.731	1.171.835.203	1.293.956.470	1.090.642.438
EO	12.180.401.159	12.760.684.011	12.705.682.678	12.879.573.471	12.903.936.826	13.269.586.290	13.700.046.476	14.056.225.135
AFM/EO	7,38%	11,29%	9,18%	8,34%	6,79%	8,83%	9,44%	7,76%

1.2. Het beschikbaar budgettair resultaat (BBR) en het gecumuleerd budgettair resultaat (GBR)

Een positief beschikbaar budgettair resultaat (BBR) houdt in dat de som van alle ontvangsten (exploitatie-ontvangsten, investeringsontvangsten en ontvangsten uit financiering) voor een boekjaar groter is dan de som van alle uitgaven (voor exploitatie, investering en terugbetaling van leningen). Ieder bestuur moet die norm jaarlijks halen in de meerjarenplannen. Dit is de tweede norm die de Vlaamse overheid aan ieder bestuur oplegt.

Het gecumuleerd budgettair resultaat (GBR) bestaat uit de som van het budgettair resultaat van het boekjaar en het overgedragen gecumuleerd budgettair resultaat van het vorige boekjaar. Het toont aan over welke 'spaarboek' de lokale besturen beschikken.

Het BBR was in 2021 licht negatief: -120 miljoen euro. Het belang van dit cijfer moeten we relativiseren. Zonder een schuldafbouw (en dus relatief grote financieringsuitgaven - zie verder) zou dit cijfer positief geweest zijn. Het heeft wel tot gevolg dat het GBR daalt tot 3,373 miljard euro. Dit is nog altijd een behoorlijke reserve waarmee de gemeenten een kwart van de totale exploitatie- en investeringsuitgaven kunnen betalen. Dit vormt een belangrijke marge die een afdoende liquiditeit van de Vlaamse gemeenten waarborgt.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
GBR vorig boekjaar	3.372.688.912	2.794.316.794	3.978.947.267	4.205.752.347	4.140.001.261	3.660.766.226	3.609.173.217	3.794.183.474
budgettair resultaat	-578.372.119	1.184.630.473	226.805.080	-65.751.086	-479.235.035	-51.593.008	185.010.257	-120.694.638
GBR	2.794.316.794	3.978.947.267	4.205.752.347	4.140.001.261	3.660.766.226	3.609.173.217	3.794.183.474	3.673.488.836

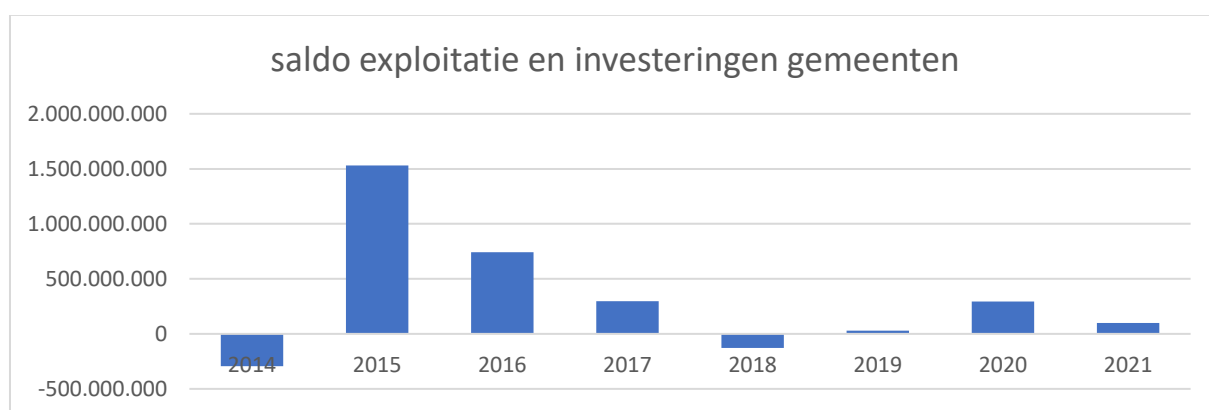
1.3. Het saldo van de exploitatie- en de investeringsverrichtingen

De Europese regelgever legt andere financiële normen op die de EU-lidstaten moeten in acht nemen, ook al legt de EU momenteel bij overschrijding geen sancties op. Het gaat onder andere over het zogenaamde ESR-vorderingensaldo (het jaarlijks tekort mag niet hoger zijn dan 3% van het BNP) en de schuldgraad (die in principe niet hoger mag zijn dan 60% van het BNP). De lidstaten moeten zelf

intern bepalen hoe de verschillende overheidsniveaus (federaal, regionaal, lokaal) gezamenlijk deze normen halen.

Het ESR-vorderingensaldo is het verschil tussen alle ontvangsten en uitgaven van een overheid volgens de definitie van het ESR. Ook de investeringsuitgaven tellen daarvoor volledig mee (dat is niet zo bij de berekening van de AFM). Alleen de kapitaalverrichtingen worden uitgesloten. Aan de ontvangstenzijde zijn dat de nieuwe leningen en de opbrengsten uit de verkoop van participaties. Aan de uitgavenzijde tellen de aflossingen van de leningen en de aankoop van participaties niet mee. Vanuit BBC-perspectief is het ‘saldo van de exploitatie en de investeringen’ een relatief goede graadmeter voor het uiteindelijke ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenten, dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) bepaalt.

Net als de voorbije 2 jaar blijft ook in 2021 het ‘saldo van de exploitatie en de investeringen’ positief, en dit voor bijna 100 miljoen euro. Dit is een behoorlijk resultaat, zeker omdat de gemeenten in 2021 voor 79 miljoen euro meer investeringen (in materiële en immateriële vaste activa) boeken dan in 2020. De Vlaamse lokale besturen lijken dan ook een positieve bijdrage te leveren aan het uiteindelijke ESR-vorderingensaldo van de lidstaat België.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
saldo expl. en inv.	-294.993.277	1.530.065.347	740.880.446	296.986.899	-127.039.095	28.843.902	293.090.148	98.021.148
saldo exploitatie	1.615.494.199	2.151.417.900	1.840.384.953	1.760.942.745	1.546.971.866	1.797.433.865	1.953.873.917	1.744.693.603
saldo investeringen	-1.910.487.476	-621.352.553	-1.099.504.507	-1.463.955.845	-1.674.010.961	-1.768.589.963	-1.660.783.769	-1.646.672.455

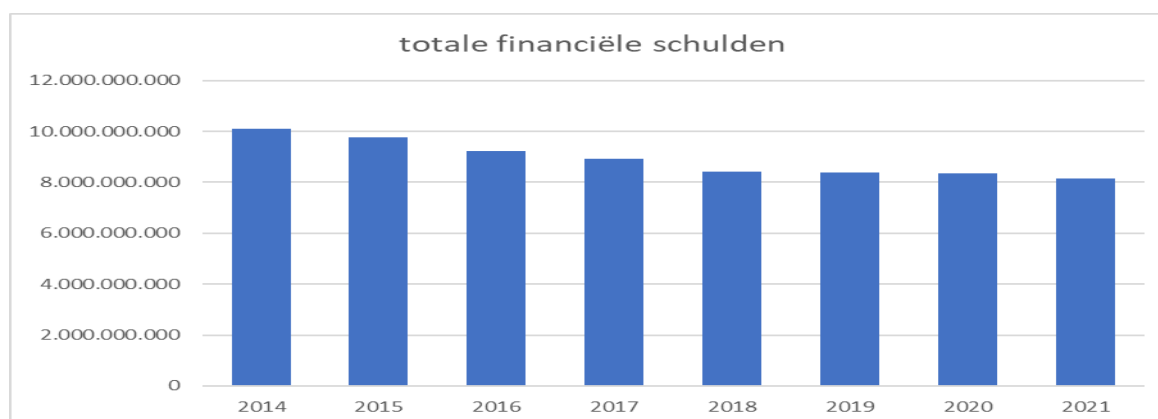
1.4. De financiële schulden

De Vlaamse regelgever legt de gemeenten geen normen op voor hun financiële schulden. De capaciteit van een bestuur om de schulden af te lossen zit immers vervat in de AFM⁵. Niettemin biedt een overzicht van de evolutie van de schulden een bijkomend inzicht in de staat van de gemeentelijke financiën.

⁵ Een positieve AFM betekent immers, zoals hoger vermeld, dat de exploitatie-ontvangsten van een bestuur hoger zijn dan de exploitatie-uitgaven én de periodieke leningslasten.

Een positief saldo van de exploitatie- en investeringsverrichtingen kunnen ze gebruiken voor de reële afbouw van de schulden of kan leiden tot een verbetering van het gecumuleerd budgettair resultaat. De rekeningen tonen aan dat de gemeenten in 2021 hun financiële schulden hebben afgebouwd.

De financiële schulden⁶ van de Vlaamse gemeenten bedragen eind 2021 in totaal 8,139 miljard euro. Dat is bijna 216 miljoen euro minder dan op het einde van 2020 en 'slechts' 57,91% van de totale exploitatie-ontvangsten. Een (bescheiden, maar reële) daling van de financiële schulden van de gemeenten is overigens een constante de afgelopen jaren⁷.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
totale financiële schulden	10.118.553.479	9.755.066.437	9.223.715.721	8.933.456.186	8.427.919.166	8.369.330.398	8.355.747.945	8.139.940.652
exploitatie-ontvangsten (EO)	12.180.401.159	12.760.684.011	12.705.682.678	12.879.573.471	12.903.936.826	13.269.586.290	13.700.046.476	14.056.225.135
schulden/EO	83,07%	76,45%	72,60%	69,36%	65,31%	63,07%	60,99%	57,91%

⁶ De financiële schulden zijn de schulden opgenomen in de rekeningen 171/4, 421, 4220, 4221, 4233, 4234, 424, 430, 433 en 439 van het genormaliseerd BBC-rekeningenstelsel.

⁷ Uiteraard zijn dit macro-gegevens. Als we inzoomen op de individuele besturen zelf (zie bijlage 2) dan merken we dat in 40 gemeenten de financiële schulden meer dan 100% van de exploitatie-ontvangsten bedragen. In 6 gemeenten bedragen de financiële schulden meer dan 150% van de exploitatie-ontvangsten.

2. DE EXPLOITATIE-VERRICHTINGEN VAN DE GEMEENTEN

2.1. De exploitatie-ontvangsten

De BBC-regelgeving verdeelt de activiteiten van de lokale besturen in 3 categorieën: de activiteiten voor de ‘exploitatie’ of de reguliere werking van het bestuur, de investeringsactiviteiten en de activiteiten met betrekking tot leningen (vooral het opnemen en aflossen van leningen, toekennen en terugvorderen van leningen aan derden).

Naar financieel gewicht vormt de ‘exploitatie’ veruit de belangrijkste categorie. De ontvangsten van de Vlaamse gemeenten bedroegen in 2021 in totaal 15,587 miljard euro. De exploitatie-ontvangsten bedroegen 14,056 miljard euro of iets meer dan 90% van de totale ontvangsten. De investeringsontvangsten (722 miljoen euro) en de financieringsontvangsten (809 miljoen euro) zijn merkelijk minder in omvang.

De exploitatie-ontvangsten van de 300 gemeenten stegen in 2021 met 2,6% ten opzichte van het jaar 2020, toen ze afklokten op 13,700 miljard euro.

2.1.1. De werkingssubsidies

Sinds 2020 hebben de ontvangsten uit werkingssubsidies van de hogere overheden de fiscale ontvangsten ingehaald als de belangrijkste ontvangstencategorie van de Vlaamse gemeenten. Dat komt voor een deel door de stagnatie van de fiscale ontvangsten (zie verder, paragraaf 2.1.2.). Maar de belangrijke toename in 2020 en 2021 van de werkingssubsidies van de Vlaamse overheid is toch de belangrijkste reden. De gemeentelijke ontvangsten uit werkingssubsidies bedroegen in 2021 niet minder dan 6,119 miljard euro. Dit is 249 miljoen euro meer dan in 2020, toen de werkingssubsidies ook al gestegen waren met 620 miljoen euro ten opzichte van 2019.

Een belangrijke reden voor deze stijging is de fors toegenomen algemene, voorwaardenvrije, financiering vanuit de Vlaamse overheid. De jaarrekeningen 2021 van de gemeenten vermelden een bedrag van 3,810 miljard euro. Er is niet alleen de jaarlijkse stijging met 3,5% van het Gemeentefonds, de belangrijkste algemene werkingssubsidie. De vorige Vlaamse Regering heeft de algemene financiering flink verhoogd met aanvullende dotaties, ter vervanging van toen bestaande specifieke financiering vanuit verschillende departementen van de Vlaamse overheid. De huidige Vlaamse Regering creëerde daarnaast, vanaf 2020, nieuwe aanvullende financiële stromen die de komende jaren bovendien een verdere groei zullen kennen. De onderstaande tabel toont het stijgende belang van de algemene werkingssubsidies⁸. Het is de financiële veruitwendiging van de beleids optie van de Vlaamse Regering om de lokale besturen meer beleidsvrijheid te geven.

⁸ De gegevens in deze tabel komen niet vanuit de gemeentelijke jaarrekeningen maar vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur, verantwoordelijk voor de uitbetaling van deze dotaties.

ALGEMENE FINANCIERING GEMEENTEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gemeentefonds - hoofddotatie	2.246.693	2.324.545	2.404.861	2.496.291	2.583.662	2.674.091	2.767.685	2.864.554
Aanvullende dotatie Eliacompensatie	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000	83.000
Aanvullende dotatie sectorale subsidies			130.391	130.390	131.010	131.010	131.010	131.010
Regularisatie vroegere contingentgesco's			332.598	332.598	332.598	332.598	332.598	332.598
Aanvullende dotatie centrumsteden				146.378	151.502	156.805	162.294	167.975
Compensatie overdracht provinciale instellingen					23.819	24.234	24.234	24.234
Dotatie responsabiliseringsbijdrage							130.990	131.446
Dotatie open ruimte							31.198	62.920
Gemeenten met grootstedelijke problematieken							4.500	4.500
Gemeenten met mobiliteitsknooppunt							2.500	2.500
Compensatie niet VIA-personeel ; VIA 6								30.000
Totaal algemene werkingssubsidies	2.329.693	2.407.545	2.950.850	3.188.657	3.305.591	3.401.738	3.670.009	3.834.737
stijgingspercentage		3,34%	22,57%	8,06%	3,67%	2,91%	7,89%	4,49%

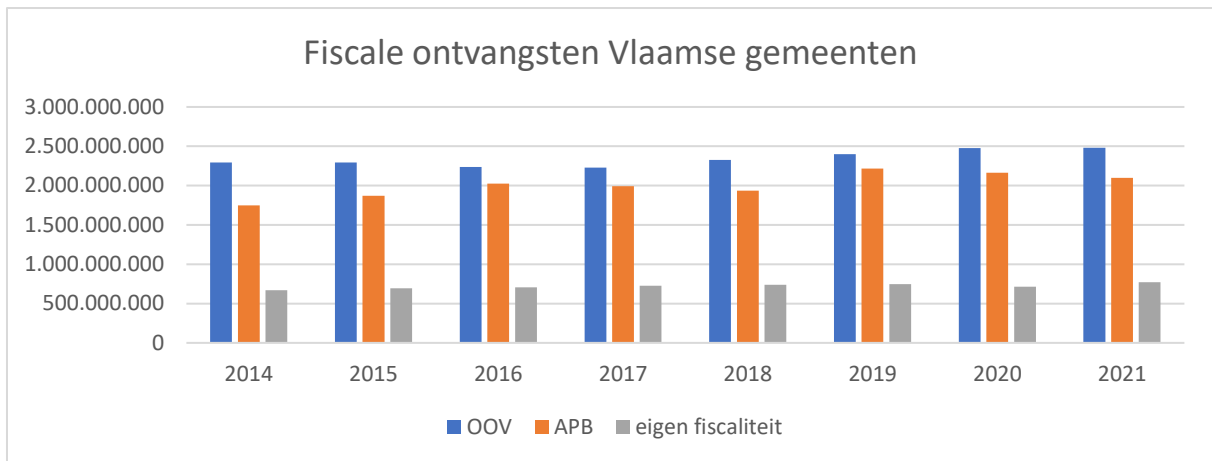
Ook de specifieke (= voorwaarden-gebonden) subsidies stegen sterk en waren in 2021 goed voor 2,309 miljard euro⁹. Het is vooral binnen het beleidsdomein 'Zorg en Opvang' dat de Vlaamse gemeenten de jongste 2 jaren substantieel meer ontvangen specifieke werkingssubsidies boekten: van 802 miljoen euro in 2019 over 992 miljoen euro in 2020 tot 1.140 miljoen euro het afgelopen jaar 2021. Het betreft hier extra financiering voor de lokale besturen van de federale overheid (bijvoorbeeld de verhoogde tussenkomst voor het leefloon aan de OCMW door het KB nr. 43 van 26 juni 2020) en de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld de diverse subsidies voor de infrastructuur en de uitbating van vaccinatiecentra, extra steun voor woonzorgcentra en schakelcentra of subsidies voor armoedebestrijding).

2.1.2. De fiscale ontvangsten

De 'fiscale ontvangsten en boetes' vormen een andere belangrijke ontvangstenbron: 5,470 miljard euro in 2021. Dat is nauwelijks meer dan in 2020 en zelfs 10,6 miljoen euro minder dan in 2019!

De aanvullende belasting op de personenbelasting (APB, geïnd door de federale overheid, iets meer dan 2 miljard euro in 2021) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV, geïnd door de Vlaamse overheid, 2,479 miljard euro in 2021) vormen de belangrijkste subcategorieën. Beiden zijn 'aanvullende belastingen', boven op federale en Vlaamse basisbelastingen. Daarnaast zijn er ook nog de 'andere belastingen en boetes' die in 2021 samen 770 miljoen euro opbrachten. De gemeenten beschikken over een ruime fiscale autonomie.

⁹ Een groot deel van de specifieke subsidies komt vanuit het Vlaams departement Onderwijs en is bestemd voor de betaling van de salarissen van het gemeentelijk personeel. De ontvangen subsidies die de gemeenten boekten op het beleidsdomein 'Leren en Onderwijs' bedroegen in 2021 940 miljoen euro.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
OOV	2.293.795.334	2.293.969.660	2.234.806.054	2.227.615.768	2.324.983.278	2.401.303.426	2.478.856.092	2.479.337.767
APB	1.749.104.424	1.869.829.922	2.027.078.776	1.994.283.493	1.936.773.239	2.217.131.264	2.162.101.460	2.099.510.132
eigen fiscaliteit	668.126.736	695.805.806	704.727.106	726.191.577	738.241.007	745.753.799	714.765.715	770.465.952

Opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV)

De OOV betekenen de voornaamste fiscale ontvangsten voor de Vlaamse gemeenten. In 2021 bracht dat 2,479 miljard euro op, een status quo tegenover 2020.

Verskillende elementen verklaren de evolutie van de ontvangsten uit de OOV. Al die factoren bleven in 2021 op hetzelfde niveau schommelen. Eerst is er de belastbare basis, het kadastraal inkomen (KI), zowel op bebouwde percelen, op onbebouwde percelen als op 'materieel en outillage'. Dit KI wordt jaarlijks vastgesteld en geïndexeerd door de FOD Financiën. De toename van het KI en vooral van de indexering in 2021 was heel bescheiden. Vanuit dit KI distilleert de Vlaamse Belastingdienst het 'KI van de uitvoerbare vorderingen', dus de basis voor de vorderingen die de Vlaamse overheid aan de belastingplichtigen stuurt. Dit evolueerde de laatste 2 jaren ook heel bescheiden, zelfs negatief. Maar invorderingen kunnen nog gebeuren tot 5 jaar na de vaststelling van het KI, zodat de cijfers van de uitvoerbare vorderingen voor de laatste jaren, en zeker voor de jaren 2020 en 2021, nog (licht) kunnen verhogen.

Wat zeker negatief doorweegt op het bedrag van de OOV-ontvangsten zijn de vrijstellingen van onroerende voorheffing die de Vlaamse overheid toekent op het KI van nieuw materieel en outillage¹⁰. Deze maatregel, met als beleidsdoelstelling de stimulering van de bedrijfsinvesteringen, vermindert het KI voor materieel en outillage waarop OOV wordt geheven, en vermindert dus de gemeentelijke OOV-ontvangsten. Tussen 2018 (99,6 miljoen euro) en 2021 (50,5 miljoen euro) halveerde dat bedrag bijna.

Tot slot zijn de gemeentelijke OOV-tarieven de laatste jaren grosso modo dezelfde gebleven. Het aantal gemeenten die in 2021 het OOV-tarief hebben verhoogd is marginaal.

¹⁰ De eerste vrijstellingen op materieel en outillage dateren van het aanslagjaar 2009. Vanaf 2014 is overgegaan tot een versnelde afbouw: met name investeringen in nieuw materieel en outillage die al volledig vrijgesteld zijn, kunnen bijkomend in mindering worden gebracht van het belastbare KI (zie decreet van 20 december 2013 houdende invoering van een versnelde afbouw in de OV van het belastbaar KI van materieel en outillage ten gevolge van nieuwe investeringen).

De belangrijkste gegevens van de hoger genoemde grootheden kunnen we lezen in de onderstaande tabel.

Aanslag-jaar	KI (kadaster)	groei % KI (kadaster)	Indexatie-coëfficiënt	Jaar op jaar - index	KI Uitvoerbare vorderingen	groei % uitvoerbare vorderingen	Ingekohierde bedragen mat en out	gemiddelde aanslagvoet
2011	4.177.834.558		1,579		4.155.370.267		180.157.378	
2012	4.217.646.285	0,95%	1,6349	3,54%	4.186.368.059	0,75%	172.170.534	
2013	4.229.738.908	0,29%	1,6813	2,84%	4.217.675.769	0,75%	166.843.443	
2014	4.261.034.386	0,74%	1,7	1,11%	4.231.227.386	0,32%	158.511.527	
2015	4.286.666.728	0,60%	1,7057	0,34%	4.257.208.324	0,61%	148.563.684	
2016	4.304.897.826	0,43%	1,7153	0,56%	4.262.886.005	0,13%	129.163.796	
2017	4.300.468.755	-0,10%	1,7491	1,97%	4.264.365.837	0,03%	113.985.709	
2018	4.316.755.736	0,38%	1,7863	2,13%	4.281.485.408	0,40%	99.640.317	876,96
2019	4.324.177.790	0,17%	1,823	2,05%	4.310.409.572	0,68%	86.014.214	880,33
2020	4.346.146.973	0,51%	1,8492	1,44%	4.238.991.228	-1,66%	62.919.606	896,10
2021	4.370.739.563	0,57%	1,863	0,75%	4.167.839.806	-1,68%	50.494.287	896,54

Aanvullende personenbelasting (APB)

In 2021 bedroegen de ontvangsten uit de APB 2,099 miljard euro. Dat is 62,5 miljoen euro of 2,89% minder dan in 2020. En de ontvangsten van 2020 lagen al 55 miljoen of 2,48% lager dan de gemeentelijke APB-ontvangsten van het jaar 2019 (2,217 miljard euro). De laatste 2 jaar vertonen de APB-ontvangsten onmiskenbaar een dalende trend.

De oorzaken voor die evolutie zijn divers. Allereerst speelt de federaal doorgevoerde taxshift met onder andere een verhoogde aftrek voor de beroepskosten vanaf 2016. De gemeenten voelen de gevolgen van die belastinghervorming (vermindering) pas vanaf 2018. De gemeenten hebben dat niet gecompenseerd door een verhoging van de aanslagvoet van hun APB, eerder integendeel. Het APB-tarief van de 300 gemeenten bedroeg gemiddeld 7,20 in 2019, 7,19 in 2020 en 7,18 in 2021.

Andere factoren die een rol kunnen spelen zijn de negatieve economische groei in 2020 (- 5,7%, hoewel de gevolgen daarvan wellicht meer zullen spelen in de ontvangsten van 2022), de eventuele fluctuaties in het inkohieringsritme van de FOD Financiën en de vergrijzing: de inkomensdaling bij pensionering wordt niet volledig gecompenseerd door de vervangende tewerkstelling van jonge arbeidskrachten.

Eigen fiscaliteit en boetes

De eigen belastingen die de 300 Vlaamse gemeenten heffen naast de aanvullende belastingen (vooral OOV en APB), vormen een tweede categorie bij de fiscale ontvangsten. Het is een heel divers pakket van een 100-tal soorten belastingen. De ontvangsten van de eigen belastingen bedroegen in 2021 770 miljoen euro, behoorlijk meer dan in het coronajaar 2020 (714 miljoen euro) en ook meer dan in de pre-coronaperiode (745 miljoen euro in 2019).

Deze evolutie toont aan dat de gemeentebesturen de gevolgen ondergingen van de moeilijkheden die het lokaal economische weefsel kende in 2020 door de coronacrisis. Bedrijven verminderden hun activiteiten of lokale besturen plaatsten sommige fiscale reglementen tijdelijk on hold. De opbrengst

van de 'algemene bedrijfsbelasting' bijvoorbeeld evolueerde van 34,3 miljoen euro in 2019 naar 29 miljoen euro in 2020 tot 37,6 miljoen euro in 2021. De drijfkrachtbelasting is nog altijd de lokale belasting met de (bijna) hoogste opbrengst. Die evolueerde in dezelfde jaren van 98,2 naar 91,9 tot 95,3 miljoen euro. Van een andere orde maar ook symptomatisch is het plaatsrecht voor de marktkramers. Dat evolueerde van 7,3 miljoen euro in 2019 naar 3 miljoen euro in 2020 tot 5 miljoen euro in 2021.

De belasting op tweede verblijven haalde in 2020 de drijfkrachtbelasting in als lokale belasting met de hoogste opbrengst: 96,7 miljoen euro in 2020. In 2021 overschreed die de kaap van de 100 miljoen euro ontvangst.

De opbrengst van sommige lokale belastingen blijft stijgen en lijken een uiting van bepaalde specifieke beleidsopties: de opbrengst van de belasting op leegstaande woningen en gebouwen nam toe in 2021 met 28,1% tot 29,8 miljoen euro. De belasting op masten en pylonen steeg in 2021 met 43,8% tot in totaal 15,5 miljoen euro.

2.1.3. De ontvangsten uit werking

De ontvangsten die de gemeenten haalden uit hun werking of dienstverlening, stegen in 2021 met bijna 80 miljoen euro tot 1,555 miljard euro. Dat is geen verrassing omdat deze ontvangsten in 2020 een dieptepunt bereikten: 1,473 miljard euro of 158 miljoen euro minder dan in 2019 toen ze 1,629 miljard euro bedroegen.

2020 was dan ook het coronajaar met een lange lockdown. Veel gemeentelijke dienstverlening kon in 2020 gedurende meerdere maanden niet doorgaan, waardoor ook de inkomsten daarvoor uitbleven. In 2021 stegen deze ontvangsten dus opnieuw in vergelijking met 2020, maar nog zonder het niveau van 2019 te bereiken. Enkele voorbeelden:

- de werkingsontvangsten in het beleidsveld 'cultuurcentra' daalden van 9,2 miljoen euro in 2019 naar 3,5 miljoen euro in 2020. In 2021 stegen ze opnieuw naar 4,9 miljoen euro;
- in het beleidsveld 'musea' verminderden de werkingsontvangsten van 16,2 miljoen euro in 2019 naar 7,4 miljoen euro in 2020, om in 2021 opnieuw 10,1 miljoen euro te bedragen;
- in het beleidsveld 'dienstencentra' zakten de werkingsontvangsten van 17,8 miljoen euro in 2019 naar 8,3 miljoen euro in 2020. In 2021 bedroegen de ontvangsten bijna 9 miljoen euro.

2.2. De exploitatie-uitgaven

De exploitatie-uitgaven van de 300 Vlaamse gemeenten bedroegen in 2021 12,311 miljard euro. Daarmee vormen ze veruit de belangrijkste groep van gemeentelijke uitgaven, die in 2021 in totaal 15,708 miljard euro bedroegen. De investeringsuitgaven klokten af op 2,368 miljard euro en de financieringsuitgaven op 1,028 miljard euro.

2.2.1. De personeelsuitgaven

De salarissen van het gemeentelijke personeel overschreden in 2021 de kaap van de 5 miljard euro. Ze bedroegen meer bepaald 5,033 miljard euro, wat 185 miljoen euro of 3,83% meer is dan in 2020. En ook in 2020 was er al een behoorlijke stijging ten opzichte van het jaar 2019: 136 miljoen euro of 2,89%.

Deze stijging is in 2021 vooral te verklaren door het extra aantal personeelsleden die Vlaamse gemeenten tewerkstellen en minder door de stijgende inflatie. De inflatie wakkerde eind 2021 al wat aan, maar een indexering van de lonen van het lokaal personeel kwam er pas op 1 oktober 2021¹¹. In 2021 kenden de Vlaamse lokale besturen wel degelijk een redelijk forse stijging van hun personeelsaantal, zoals blijkt uit onderstaande tabel (cijfers afkomstig van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid).

Aantal VTE gemeente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
contractant	27.794,7	28.215,3	29.225,2	31.367,7	32.473,1	32.193,0	35.090,4
statutair	20.288,2	19.546,7	19.001,1	19.024,8	18.198,6	17.363,3	16.393,2
totaal	48.082,9	47.762,0	48.226,2	50.392,5	50.671,7	49.556,3	51.483,6

Interessant is de evolutie tussen statutaire en contractuele personeelsleden. In 2014 waren de uitgaven voor beide categorieën nog ongeveer gelijk: 2,3 miljard euro. In 2021 bedroegen de uitgaven voor de contractuele medewerkers (3 miljard euro) veel meer dan die voor de statutaire medewerkers (2 miljard euro). Het aantal lokale statutaire personeelsleden daalt jaar na jaar.

De rubriek 'bezoldigingen' bij de exploitatie-uitgaven (6,322 miljard euro in 2021) bevat overigens nog een aantal andere subrubrieken:

- Een omvangrijke subrubriek betreft de salarissen van het gemeentelijk onderwijzend personeel (iets meer dan 800 miljoen euro in 2021). Die lonen worden echter zo goed als volledig gesubsidieerd door de Vlaamse overheid (zie de specifieke werkingssubsidies bij de exploitatie-ontvangsten);
- Een andere subrubriek bevat de lonen van het politiek personeel, de burgemeesters en de schepenen (bijna 144 miljoen euro in 2021);
- Ten slotte zijn er nog de subrubrieken 'andere personeelsuitgaven' (212 miljoen euro¹²) en de pensioenuitgaven (128 miljoen euro¹³).

¹¹ In 2022 zijn er (tot vandaag) 4 loonindexeringen geweest: op 1 februari, 1 april, 1 juni en 1 september!

¹² Deze rubriek bevat uitgaven die voor het personeel werden gedaan bovenop de bezoldiging, hetzij op basis van wettelijke of contractuele verplichtingen, hetzij vrijwillig toegekend door de werkgever. Sommige van de voordelen worden rechtstreeks aan de personeelsleden toegekend (bijvoorbeeld maaltijdcheques, cultuurcheques, premies bij oppensioenstelling, begrafenisprijzen, anciënniteitspremie, ...) terwijl andere ter beschikking worden gesteld van het personeel (bijvoorbeeld kantine, werkkledij, verzekering ongevallen of gewaarborgd loon, sociale abonnementen, ...).

¹³ Door de heel diverse pensioenregelingen (voor contractuele en statutaire medewerkers) en de diverse wijzen waarop pensioenverplichtingen technisch worden geboekt, is deze subrubriek geen betrouwbare indicator voor het geheel van de pensioenverplichtingen en -uitgaven van de gemeenten.

2.2.2. De toegestane werkingssubsidies

De gemeentelijke uitgaven voor 'toegestane werkingssubsidies' zijn belangrijk. In 2021 bedroegen ze 2,6 miljard euro. Een bedrag dat met 0,95% toenam ten opzichte van het jaar 2020. We kunnen dat als normaal beschouwen.

Ruim 1/5 van dit bedrag (583 miljoen euro) besteedden de lokale besturen aan allerhande subsidies voor gezinnen, verenigingen en bedrijven voor de meest diverse redenen. De rest (bijna 4/5) bestaat uit werkingmiddelen die de gemeenten verschaffen aan hun 'dochters'. Gemeenten vormen het lokale kernbestuur. Maar de uitvoering van een deel van het gemeentelijk beleid is toevertrouwd aan verzelfstandigde entiteiten en samenwerkingsverbanden. Het gaat hier over de autonome gemeentebedrijven (AGB), de welzijnsverenigingen (WZV), de extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm, de politie- en hulpverleningszones, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de lokale geloofsgemeenschappen. Het is een belangrijke opdracht van de gemeenten om de werking van deze entiteiten, en hun besteding van de gemeentelijke werkingmiddelen, goed aan te sturen en op te volgen.

Meest opvallend hier is de toename met bijna 7% van de werkingsdotatie aan de politiezones: van bijna 992 miljoen euro in 2020 (hetzelfde bedrag als in 2019) naar 1,061 miljard euro in 2021. De werkingsdotatie aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden daalt dan weer van 271 miljoen euro in 2020 naar 218 miljoen euro in 2021.

2.2.3. De uitgaven voor goederen en diensten

De gemeentelijke uitgaven voor 'goederen en diensten' vormen een derde belangrijke uitgavencategorie. De gemeenten kochten in 2021 voor 2,458 miljard euro goederen en diensten aan. Dit is een opvallende stijging met 337 miljoen euro of 15,9% tegenover 2020, toen deze uitgaven maar 2,122 miljard euro bedroegen. Hierbij moeten we wel opmerken dat het coronajaar 2020 enigszins atypisch was omdat de gemeentelijke dienstverlening toen aanzienlijk beperkter was. De uitgaven voor 'goederen en diensten' bedroegen in 2020 57,6 miljoen (of 2,64%) minder dan in 2019. Maar de stijging in 2021 is hoe dan ook opvallend.

Verskillende uitgaven door de coronapandemie en de rol van de gemeenten in de vaccinatiecampagne zijn verantwoordelijk voor de groei van deze uitgaven in 2021. De uitgaven voor 'goederen en diensten' in het beleidsveld 'gezondheids promotie en ziektepreventie' stegen bijvoorbeeld van 9 miljoen euro in 2020 naar bijna 75 miljoen euro in 2021. Ook de uitgaven voor de beleidsvelden 'eerstelijnsgezondheidszorg' (van 456.000 euro naar 3,3 miljoen euro) en 'woon- en zorgcentra' (van 147,2 miljoen euro naar 157,9) stegen opmerkelijk.

De cijfers tonen aan dat de lokale besturen in 2021 heel wat spendeerden aan de ondersteuning van de lokale economie. De uitgaven voor het beleidsveld 'handel en middenstand' stegen van 14,3 miljoen euro in 2019 over 21,4 miljoen euro in 2020 naar 27,3 miljoen euro in 2021. De uitgaven voor

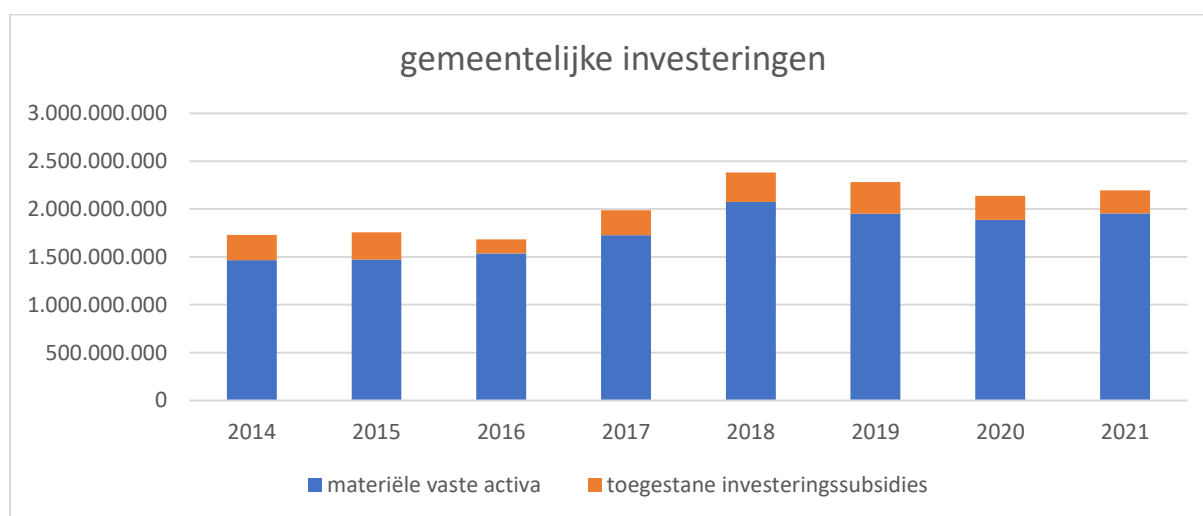
het beleidsveld 'overige economische zaken' stegen van 1,7 miljoen euro in 2020 naar maar liefst 35,1 miljoen euro in 2021!

Ook het lokale culturele leven georganiseerd of ondersteund door de lokale besturen heeft zich in 2021, weliswaar nog op een bescheiden manier, herpakt. De uitgaven voor goederen en diensten toegewezen aan het beleidsveld 'festivals' zijn hier exemplarisch: 2,1 miljoen euro in 2019, 719.000 euro in 2020 en 1,8 miljoen euro in 2021.

3. DE INVESTERINGSVERRICHTINGEN VAN DE GEMEENTEN

Bij de **investeringsuitgaven** van de gemeenten geldt nog altijd de zogenaamde legislatuurcyclus. In de eerste jaren van een gemeentelijke bestuursperiode werken de nieuwe bestuursploegen allerhande plannen uit en voeren ze minder investeringen uit dan gemiddeld. De uitgevoerde investeringen pieken tegen het einde van de bestuursperiode, met een uitloper in het eerste jaar van de nieuwe bestuursperiode. Een evaluatie van de investeringsuitgaven jaar per jaar is dus minder zinvol.

Laten we de jaren 2020 en 2021 (het tweede en derde jaar van de huidige gemeentelijke bestuursperiode) vergelijken met de jaren 2014 en 2015 (het tweede en derde jaar van de vorige bestuursperiode) voor de gemeentelijke uitgaven voor investeringen in materiële vaste activa én toegestane investeringssubsidies (de uitgavencategorieën die we klassiek beschouwen als ‘de investeringen’ van de gemeenten¹⁴). Voor de jaren 2014 en 2015 gaat dit over een totaal bedrag van 3,488 miljard euro, terwijl het totaal voor de jaren 2020 en 2021 uitkomt op 4,332 miljard euro. Dat betekent 844 miljoen euro of bijna 25% meer investeringsuitgaven. Het zijn weliswaar absolute cijfers die geen rekening houden met de inflatie (die tussen 2014 en 2020 heel matig was) en de stijging van de bouwkosten. Niettemin kunnen we besluiten dat de coronapandemie niet gewogen heeft op de investeringen van de lokale besturen.



gemeentelijke investeringen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
materiële vaste activa	1.464.817.601	1.473.493.090	1.536.576.672	1.726.857.235	2.075.389.400	1.951.412.540	1.887.871.041	1.953.259.294
toegestane investeringssubsidies	265.371.312	284.722.630	147.328.464	261.546.546	305.974.277	330.172.138	251.128.780	240.497.225
Som	1.730.188.913	1.758.215.720	1.683.905.136	1.988.403.781	2.381.363.677	2.281.584.678	2.138.999.821	2.193.756.520

De **investeringsontvangsten** bedroegen in 2021 772 miljoen euro, bijna gelijk verdeeld over de opbrengsten uit verkoop van ‘materiële vaste activa’ (370 miljoen euro) en de ontvangst van investeringssubsidies van andere overheden (335 miljoen euro). De investeringssubsidies waren

¹⁴ De andere categorieën binnen de investeringsuitgaven zijn de investeringen in financieel vaste activa (91,2 miljoen euro in 2021) en de investeringen in immaterieel vaste activa (83,7 miljoen euro in 2021).

vooral subsidies van de Vlaamse overheid voor de beleidsvelden 'wegen', waaronder ook de fietsinfrastructuur valt (77,8 miljoen euro), 'beheer van regen- en afvalwater' (33,7 miljoen euro), 'gewoon basisonderwijs' (33,9 miljoen euro), 'woon- en zorgcentra' (26,1 miljoen euro) en 'monumentenzorg' (16,1 miljoen euro).

4. DE FINANCIËLE VERRICHTINGEN VAN DE GEMEENTEN

De **financieringsontvangsten** bedroegen in 2021 809,3 miljoen euro. Dit zijn voornamelijk nieuwe leningen die de gemeenten in 2021 opnamen (638,9 miljoen euro) en terugbetalingen door derde partijen van leningen die de gemeenten hen in de voorbije jaren toekenden (165,4 miljoen euro).

Het blijft opmerkelijk dat de gemeenten slechts in bescheiden mate nieuwe leningen opnemen, ondanks de uiterst lage rentevoeten (ook nog in 2021) en het relatief grote volume aan investeringen (zie hoger, hoofdstuk 3). De opnames van nieuwe leningen liggen in ieder geval lager dan de aflossingen van de bestaande leningen (808,4 miljoen euro in 2021), zodat de schuld ook in 2021 verder afnam. Dat betekent dat de gemeentebesturen in algemene termen (er bestaan uitzonderingen) hun reserves en overschotten op de exploitatie (een hoge autofinancieringsmarge) gebruiken om hun investeringen te financieren met de beschikbare middelen.

De rubriek **financieringsuitgaven** bevat, behalve de aflossingen van leningen voor een bedrag van 808 miljoen euro, ook het bedrag van bijna 175 miljoen euro dat de gemeenten onder de vorm van leningen hebben toegestaan aan derden (veelal aan verzelfstandigde entiteiten en gekoppeld aan investeringsprojecten). Dat is een iets lager bedrag dan in de voorgaande jaren.

Specifiek voor 2021 is het relatief belangrijke bedrag onder de rubriek 'toegestaan betalingsuitstel': meer dan 43 miljoen euro. Het gaat hier om afspraken tussen het intergemeentelijk samenwerkingsverband PBE (Provinciale Brabantse Energiemaatschappij) en enkele van de deelnemende gemeenten over middelen van de gemeenten die ter beschikking blijven van PBE, maar ook om terugvorderingen van verleende sociale hulp aan de hulpbehoevenden door de stad Gent.

5. DE VERZELFSTANDIGDE ENTITEITEN

5.1. De autonome gemeentebedrijven

Meerdere Vlaamse gemeenten hebben een deel van hun activiteiten verzelfstandigd in publiekrechtelijke autonome gemeentebedrijven (AGB). De Vlaamse gemeenten telden in 2021 162 AGB¹⁵, met onderling grote verschillen naar grootte en werkingsgebied. In 2021 boekten alle AGB samen 1,183 miljard euro **uitgaven**, wat 7,53% betekent van de totale uitgaven van de gemeenten zelf.

Veel AGB zijn opgericht om welbepaalde investeringen te verrichten (en daarna het gebouw te exploiteren dat werd opgetrokken, bijvoorbeeld een sport- of cultuurcentrum) of het vastgoed van een stad te beheren. De investeringsuitgaven vormden in 2021 dan ook een behoorlijk gedeelte van de uitgaven: 216 miljoen euro. Dat is minder dan in de jaren 2018 en 2019 toen de investeringsuitgaven respectievelijk 325 en 303 miljoen euro bedroegen. De investeringscyclus die merkbaar is bij de gemeenten zien we ook terug in het investeringspatroon van de AGB.

De exploitatie-uitgaven bedroegen in 2021 in totaal 831,7 miljoen euro. Een belangrijk deel daarvan zijn de uitgaven voor personeel (404 miljoen euro), waarvan 271,5 miljoen euro bestemd is voor de salarissen van het onderwyzend personeel van het AGB Stedelijk Onderwijs in Antwerpen die gesubsidieerd worden door de Vlaamse overheid¹⁶. De uitgaven voor goederen en diensten bedragen 392 miljoen euro.

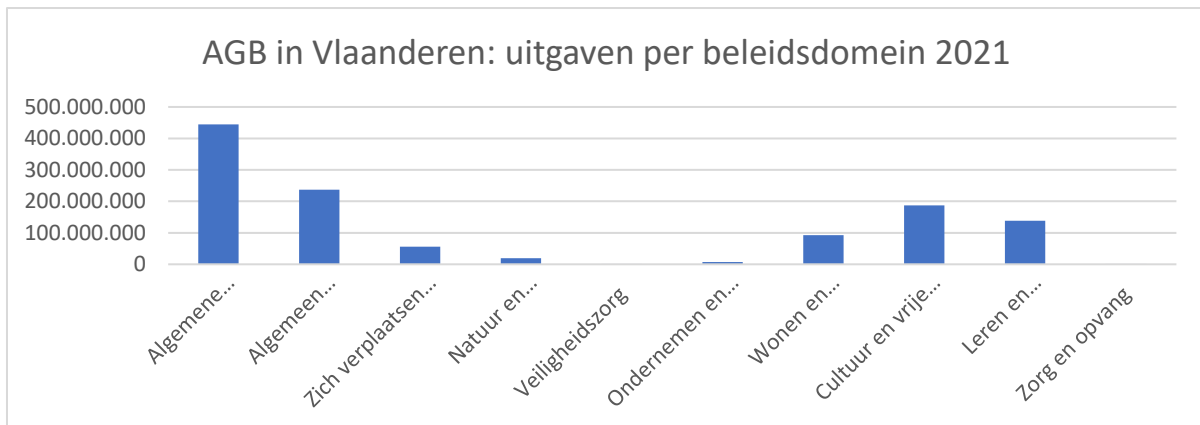
Als we bekijken op welke inhoudelijke terreinen de AGB actief zijn en gebruik maken van de beleidsvelden waaraan de AGB hun uitgaven toewijzen¹⁷, springen vooral de beleidsdomeinen 'Algemeen Bestuur', 'Cultuur en Vrije Tijd', 'Leren en Onderwijs' en 'Wonen en Ruimtelijke Ordening' op¹⁸.

¹⁵ Op het moment van opmaak van deze nota hadden nog 5 AGB geen voorlopige of definitieve jaarrekening 2021 ingediend (zie ook bijlage 1).

¹⁶ De personeelsleden worden betaald met subsidies van de Vlaamse overheid. In de rubriek 'specifieke werkingssubsidies' bij de ontvangsten van het desbetreffende AGB staan deze subsidies geboekt.

¹⁷ We hebben zelf de beleidsvelden geclusterd tot 10 beleidsdomeinen.

¹⁸ Het beleidsdomein 'Onderwijs en Vorming' is hierbij nog schromelijk onderschat. Het AGB Stedelijk Onderwijs Antwerpen heeft 276 miljoen euro geboekt op het beleidsdomein 'Algemene Financiering'. Wellicht zijn dat de salarissen van het onderwyzend personeel die ze moesten boeken op het beleidsdomein 'Leren en Onderwijs'.



Algemene financiering	Algemeen bestuur	Zich verplaatsen en mobiliteit	Natuur en milieubeheer	Veiligheidszorg	Ondernemen en werken	Wonen en ruimtelijke ordening	Cultuur en vrije tijd	Leren en onderwijs	Zorg en opvang
444.945.695	236.573.117	56.004.596	18.898.599	909.182	7.248.062	92.061.749	186.844.986	138.368.784	1.178.424

De **ontvangsten** van de AGB (1,144 miljard euro) zijn hoofdzakelijk exploitatie-ontvangsten (905,8 miljoen euro). Werkingssubsidies, vooral vanuit de gemeente (453,8 miljoen euro) en ontvangsten uit de werking van de AGB zelf (429,3 miljoen euro), vormen het gros van de (exploitatie-) ontvangsten. Verder zijn er bijna 63 miljoen euro investeringsontvangsten (vooral investeringsubsidies van de gemeente) en zowat 176 miljoen euro financieringsontvangsten (vooral opname van nieuwe leningen).

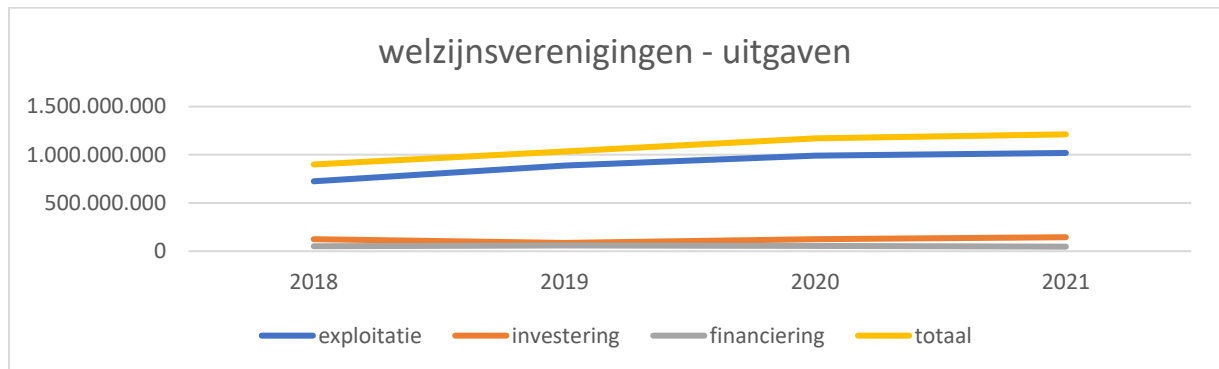
Hoewel de **autofinancieringsmarge** geen juridisch afdwingbare norm is voor de verzelfstandigde entiteiten, is het van belang te vermelden dat de AGB als groep het jaar 2021 afsloten met een positieve AFM van 10,7 miljoen euro. Dit is licht beter dan in 2020 (4,8 miljoen euro) maar iets minder goed dan in 2019 (30,3 miljoen euro) en in 2018 (48,3 miljoen euro).

Net zoals de gemeenten zelf, kennen ook de AGB in 2021 een lichte verbetering van hun **schulddpositie**. Hun financiële schulden bedroegen einde 2021 1.360.853.776 euro, wat ruim 61 miljoen euro (of 3,66%) minder is dan hun schulden einde 2020 (1.421.574.042 euro).

5.2. De welzijnsverenigingen

De inwerkingtreding van het decreet over het lokaal bestuur vanaf 2019 en de vergaande integratie van de gemeente en haar OCMW om een meer afgestemd lokaal (sociaal) beleid mogelijk te maken, leidde in sommige gemeenten tot een 'verzelfstandigingsreactie'. Verschillende lokale besturen opteerden ervoor om grote delen van de OCMW-activiteiten onder te brengen in een meestal publiek verzelfstandigde OCMW-vereniging (nu welzijnsvereniging genoemd). Waren er in 2015 nog 'maar' 37 welzijnsverenigingen, dan was dit aantal in 2018 al opgelopen tot 57. Ook vandaag nog telt Vlaanderen 57 publiekrechtelijke welzijnsverenigingen.

De 57 welzijnsverenigingen boekten in 2021 gezamenlijk 1,211 miljard **uitgaven**. Dit bedrag is gelijkaardig aan de uitgaven van de AGB en gelijk aan 7,71 % van de uitgaven van de gemeenten. Een bescheiden gedeelte van die uitgaven zijn financieringsuitgaven (47,6 miljoen euro). De investeringsuitgaven bedroegen bijna 145,4 miljoen euro en lagen iets hoger dan in de voorgaande jaren. Maar het gros van de uitgaven zijn, net zoals de vorige jaren, de exploitatie-uitgaven. Die overschreden in 2021 het miljard euro (1,018 miljard euro). Het merendeel van die exploitatie-uitgaven (710 miljoen euro) zijn personeelsuitgaven. De andere exploitatie-uitgaven behoren tot de categorie ‘goederen en diensten’ (291 miljoen euro).



uitgaven welzijnsverenigingen	2018	2019	2020	2021
exploitatie	724.841.046	889.519.860	989.543.599	1.018.689.189
investering	123.371.733	86.173.799	125.694.983	145.395.919
financiering	51.405.957	59.832.138	56.575.243	47.678.137
totaal	899.618.736	1.035.525.797	1.171.813.826	1.211.763.245

De **ontvangsten** van de welzijnsverenigingen (1,196 miljard euro) zijn voornamelijk exploitatie-ontvangsten (1,087 miljard euro) en slechts in bescheiden mate investeringssubsidies en ontvangsten uit nieuw aangegane leningen. De (exploitatie-)ontvangsten halen de welzijnsverenigingen voor het grootste deel uit hun eigen werking (658 miljoen euro) en uit algemene en specifieke werkingssubsidies (409 miljoen euro).

Als groep halen de welzijnsverenigingen een positieve **autofinancieringsmarge** van 44,3 miljoen euro. Dit bedrag is kleiner dan in 2020 (65,6 miljoen euro) maar ligt helemaal in het verlengde van de resultaten van 2019 (47,7 miljoen euro) en 2018 (38,7 miljoen euro).

BIJLAGE 1: METHODOLOGIE

Deze nota gaat over de financiële situatie van de Vlaamse gemeenten en hun publiekrechtelijk verzelfstandigde entiteiten (de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen). Deze entiteiten vormen samen het belangrijkste deel, maar niet de volledigheid van de **Vlaamse lokale besturen**.

- Met de **'gemeenten'** bedoelen we zowel de 300 Vlaamse gemeenten (én de 9 districten van de stad Antwerpen) als hun OCMW's. Sinds de inwerkingtreding van het decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017 (1 januari 2019) vormen beide afzonderlijke rechtspersonen (gemeente en OCMW) 1 rapporteringsentiteit voor de formulering van het beleid en de financiële vormgeving ervan (meerjarenplannen en jaarrekeningen). Voor de leesbaarheid van de tekst gebruiken we het woord 'gemeenten', waar het eigenlijk gaat om 'gemeenten én OCMW's'.
- **Andere entiteiten** die ook deel uitmaken van de Vlaamse lokale besturen, komen in deze nota niet aan bod:
 - o de privaatrechtelijke verzelfstandigde entiteiten van gemeente en OCMW (die minder in aantal en omvang zijn, een privaatrechtelijke boekhouding voeren en waarvan de Vlaamse overheid de financiële gegevens niet digitaal verzamelt);
 - o de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden én hun dochterbedrijven (waarvan vooral de 'nutsbedrijven' verder af staan van het klassieke gemeentelijke beleid ; ze voeren eveneens een privaatrechtelijke boekhouding);
 - o de politiezones en de hulpverleningszones (die de federale overheid aanstuurt en nog de 'oude' Nieuwe Gemeente Boekhouding of NGB-boekhouding voeren);
 - o de besturen van de eredienst (die atypische lokale besturen vormen);
 - o de provinciebesturen en hun (zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke) verzelfstandigde entiteiten.

Sinds 2014 hanteren de Vlaamse gemeenten en hun publiekrechtelijk verzelfstandigde entiteiten de **BBC (beleids- en beheercyclus)** als instrument voor hun financiële en inhoudelijke planning (meerjarenplan), registratie (boekhouding) en rapportering (jaarrekening). Dit instrument onderging een verfijning vanaf het budgetjaar 2020 (BBC 2020). De genoemde entiteiten rapporteren op een digitale wijze de belangrijkste gegevens van hun meerjarenplannen en jaarrekeningen (**BBC DR**) aan het Vlaamse Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), die ze op zijn beurt publiek beschikbaar stelt op zijn website. Deze digitaal ontvangen gegevens over de meerjarenplannen en de jaarrekeningen vormen de basis van de analyse in deze nota. Daar waar andere bronnen worden gebruikt, vermelden we dat expliciet.

We voerden de analyse uit midden augustus 2022 (voor de gemeenten) en midden september 2022 (voor de verzelfstandigde entiteiten). Toen beschikten we over **de digitale jaarrekeningen 2021** van:

- **alle gemeenten** (en de 9 Antwerpse districten). Voor 9 gemeenten betrof het nog een voorlopige jaarrekening, zodat de uiteindelijke cijfers voor het boekjaar 2021 nog (licht) kunnen wijzigen. De

gemeenten die slechts een voorlopige jaarrekening hadden ingediend zijn Bornem, Dilbeek, Essen, Herzele, Landen, Oud-Turnhout, Schelle, Temse en Wezembeek-Oppem.

- **151 AGB (volledig ingediend)**. 6 AGB (Aalst, Aarschot, Landen, Menen, Ninove en Oud-Turnhout) dienden nog maar een voorlopige jaarrekening in. 5 AGB hadden nog geen jaarrekening ingediend, zelfs geen voorlopige. Het gaat over de AGB Erfgoed Antwerpen, Kunsten Antwerpen, AG Mobil-O, Elektriciteitsnet Izegem en Stadsvernieuwing Oostende. De uiteindelijke cijfers voor het boekjaar 2021 van de AGB zullen zeker nog wijzigen.
- **alle welzijnsverenigingen**. Slechts in 1 geval (Sint-Truiden) betrof het de gegevens van de voorlopige jaarrekening.

De analyse focust zich op de financiële resultaten zoals die blijken uit de jaarrekeningen 2021. Waar relevant worden de **cijfers in historisch perspectief** geplaatst en gaan we terug tot (de jaarrekeningen van) het jaar 2014, het jaar waarin de gemeenten verplicht werden BBC te gebruiken. De cijfers uit het verleden:

- presenteren we volgens het BBC-2020-stelsel. De BBC-jaarrekeningen tot en met 2019 kennen enkele kleinere verschillen in (economische) rekeningnummers en (functionele) beleidsvelden. Deze zijn met concordantietabellen gealigneerd op de in BBC-2020 gebruikte rekeningnummers en beleidsvelden;
- hebben als uitgangspunt de gezamenlijke rapporteringsentiteit 'gemeente én OCMW'. De jaarrekeningen 2014 tot 2019 van de gemeenten en de OCMW's afzonderlijk vertalen we in 1 'gezamenlijke' jaarrekening, alsof ze ook toen 1 rapporteringsentiteit waren¹⁹. De onderlinge financiële stromen tussen gemeente en OCMW uit het verleden zuiverden we uit voor de gemeentelijke bijdrage aan het OCMW (niet voor andere, kleinere, onderlinge stromen);
- gaan uit van de vandaag bestaande 300 gemeenten. De cijfers van de 15 gemeenten die tot en met 2018 bestonden en op 1 januari 2019 fuseerden, telden we voor de jaren 2014 tot 2018 gewoon op.

De **bruikbaarheid van de digitaal ontvangen data voor analysedoeleinden** is rechtstreeks afhankelijk van de vormgeving van het BBC-systeem (en de digitale rapportering) en de kwaliteit van de data-invoer door de lokale besturen.

De in BBC verplicht te gebruiken en genormaliseerde rekeningenstelsels van de *algemene rekeningen* en van de *beleidsvelden* bepalen de mogelijke inhoud en diepgang van de analyses over respectievelijk de *economische* en de *functionele* detaillering van de gemeentelijke ontvangsten en uitgaven. Eventuele verdere detailleringen van de economische rekeningen (in subrekeningen) of van de beleidsvelden (in beleidsitems) door de gemeenten zijn niet opgenomen in de digitale rapportering.

Voor deze nota gebruikten we de gegevens die de besturen aan ABB bezorgden met de digitale rapportering over hun jaarrekeningen. Als besturen in hun boekingen toewijzingen deden aan niet-

¹⁹ In een vorige ABB-publicatie uit september 2019 (*De Financiën van de lokale besturen 2007 – 2018: een algemeen overzicht*) werden de gemeenten en de OCMW's nog apart behandeld.

gepaste beleidsvelden, rekeningen of economische sectorcodes, zijn daarvoor geen correcties uitgevoerd.

BIJLAGE 2: FINANCIËLE INDICATOREN PER GEMEENTE

De indicatoren

Macro-gegevens over de financiële situatie van de Vlaamse gemeenten zijn hoogst interessant vanuit algemeen beleidsperspectief, maar verbergen soms belangrijke verschillen tussen individuele gemeenten. De autofinancieringsmarge is een uitstekende indicator voor het meten van de structurele duurzaamheid van de lokale financiën, maar goed gekozen aanvullende indicatoren bieden ons bijkomende inzichten over de financiële situatie.

In deze bijlage stellen we een beperkte set van 7 relatief eenvoudige indicatoren voor die samen een meer genuanceerd beeld kunnen schetsen van de financiële situatie van elk van de 300 Vlaamse gemeenten. Ook al zijn we er ons van bewust dat uitspraken over de financiële gezondheid van een lokaal bestuur een diepgaandere analyse van de specifieke lokale context vergt, toch brengt het samenspel van deze indicatoren ons al een eind op weg. De voorgestelde set van indicatoren geeft bijkomende indicaties over de financiële evenwichten van het bestuur, over de schuldpositie, het fiscaal regime en het uitgavenpatroon. De 7 indicatoren zijn:

1. Autofinancieringsmarge / exploitatie-ontvangsten (laatste 3 jaar ; correctie onderwijs)

De autofinancieringsmarge (AFM) geeft weer of de financiën van een bestuur structureel in evenwicht zijn en duidt aan of het bestuur in staat is zijn leningslasten (kapitaalaflossingen) te dragen met het overschot uit het exploitatiesaldo. Omdat een absoluut bedrag niet alles zegt, wordt de AFM afgezet tegen de exploitatie-ontvangsten. De exploitatie-ontvangsten worden gecorrigeerd (verminderd) met de werkingssubsidies die de gemeente ontvangt vanuit het Vlaams departement Onderwijs en die dienen voor de uitbetaling van de salarissen van het gemeentelijk onderwijzend personeel. Dit is in sommige gemeenten een belangrijk bedrag waar de gemeenten weinig impact op hebben en dat in zekere zin buiten het gemeentelijk beleid (en de gemeentelijke ontvangsten) staat. Om mogelijke 'uitschieters', in plus of in min, van de AFM te kunnen wegwerken, nemen we het gemiddelde van deze indicator van de jongste 3 jaar (2019-2021). Hoe hoger de waarde van deze indicator, hoe beter.

2. Gecumuleerd Budgettaire Resultaat / exploitatie-ontvangsten (JR 2021 ; correctie onderwijs)

Het gecumuleerd budgettaire resultaat (GBR) geeft weer welke de reserves of de budgettaire 'spaarpot' is waarover de besturen beschikken. Ook hier is de verhouding met de exploitatie-ontvangsten relevanter dan het absolute bedrag. De exploitatie-ontvangsten corrigeren (verminderen) we met de werkingssubsidies die de gemeente ontvangt vanuit het Vlaams departement Onderwijs en die dienen voor de uitbetaling van de salarissen van het gemeentelijk onderwijzend personeel. Hoe hoger het percentage, hoe groter de buffer van het bestuur om uitgaven mee te bekostigen en investeringen te doen zonder extra leningen te moeten opnemen.

3. Financiële schulden / exploitatie-ontvangsten (JR 2021)

Met deze indicator zetten we het geheel van de financiële schulden op lange en korte termijn volgens de laatste beschikbare jaarrekening (2021) af tegenover de exploitatie-ontvangsten. Dit verhoudingsgetal is, meer dan het absolute bedrag van de financiële schulden, een manier om na te gaan in hoeverre een lokaal bestuur over de capaciteit beschikt om het geleende geld terug te betalen. Ook hier worden de exploitatie-ontvangsten gecorrigeerd (verminderd) met de werkingssubsidies vanuit het departement Onderwijs ter betaling van de salarissen van het gemeentelijk onderwijzend personeel. Hoe lager deze indicator hoe beter.

4. Tarief van de aanvullende personenbelasting (APB)

Dit is het laatst gekende tarief van de aanvullende personenbelasting van de gemeente. Hoe lager het tarief, hoe meer 'fiscale marge' een bestuur heeft, waardoor het bestuur over de mogelijkheid beschikt om het tarief te verhogen als er zich financiële uitdagingen zouden voordoen.

5. Tarief van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV)

Dit is het laatst gekende tarief van de opcentiemen onroerende voorheffing. Ook hier geldt hoe lager het tarief, hoe meer 'fiscale marge' een bestuur heeft, waardoor het bestuur over de mogelijkheid beschikt om het tarief te verhogen als er zich financiële uitdagingen zouden voordoen.

6. Exploitatie-uitgaven per inwoner (laatste 3 jaar)

Deze indicator geeft weer wat het geheel is van de *personeelsuitgaven* (zonder de uitgaven voor onderwijzend personeel ten laste van andere overheden) en de *uitgaven voor goederen en diensten* van een lokaal bestuur, omgerekend per capita. Deze exploitatie-uitgaven zijn afgezonderd van de rest omdat we ervan uitgaan dat dit het gedeelte is waar een bestuur 'makkelijker' kan op ingrijpen dan op de andere exploitatie-uitgaven (zoals individuele maatschappelijke hulpverlening, werkingssubsidies aan onder andere politie- en hulpverleningszone, ...). Hoe hoger de waarde, hoe meer we veronderstellen dat het bestuur een relatief uitgebreide dienstverlening aanbiedt. En ook: hoe hoger de waarde, hoe ruimer de marge waarover een lokaal bestuur beschikt om in tijden van financiële moeilijkheden besparingen door te voeren. Om éénmalige uitschieters te weren, nemen we het gemiddelde van de laatste 3 jaren (2019-2021).

7. Investeringsuitgaven / exploitatie-ontvangsten (laatste 6 jaar)

Deze indicator zet de investeringsuitgaven af tegenover de exploitatie-ontvangsten. Als investeringsuitgaven beschouwen we de investeringen in materiële vaste activa en de toegestane investeringssubsidies (dus niet de investeringen in financiële vaste activa en in immateriële vaste activa). De exploitatie-ontvangsten corrigeren (verminderen) we met de werkingssubsidies vanuit het departement Onderwijs ter betaling van de salarissen van het gemeentelijk onderwijzend personeel. Een lage waarde van deze indicator duidt erop dat een bestuur relatief weinig heeft geïnvesteerd en wellicht belangrijke investeringsnoden (en dus toekomstige investeringsuitdagingen en -uitgaven) kent. Omgekeerd betekent een hoog percentage wellicht dat een bestuur recent veel heeft geïnvesteerd en, bij financiële moeilijkheden, makkelijker wat kan temporiseren met nieuwe investeringen. Omdat we investeringsuitgaven moeten bekijken op een langere periode, nemen we voor deze indicator het gemiddelde van de laatste 6 jaren.

De resultaten

Een afzonderlijk excel-document toont ons de waarden van elk van de 300 gemeenten op de 7 genoemde indicatoren. Bij elke indicator geven we de waarde van de mediaan, alsook de waarde van het laagste deciel (de 10% slechts scorende gemeenten) en het hoogste deciel (de 10% best scorende gemeenten).