



Vlaanderen
is lokaal bestuur

De financiële toestand van de Vlaamse gemeenten

Analyse van de jaarrekeningen 2023

AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR

vlaanderen.be/lokaal-bestuur

AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR

AFDELING LOKALE FINANCIEN

Koning Albert II laan 15, bus 215

1210 BRUSSEL

binnenland@vlaanderen.be

DE FINANCIËLE TOESTAND VAN DE VLAAMSE GEMEENTEN

ANALYSE JAARREKENINGEN 2023

Agentschap Binnenlands Bestuur

Afdeling Lokale Financiën

26 augustus 2024

Inhoud

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1. DE ALGEMENE RESULTATEN VAN DE GEMEENTEN	5
1.1. De autofinancieringsmarge (AFM)	5
1.2. Het gecumuleerd budgettair resultaat (GBR)	6
1.3. Het saldo van de exploitatie en de investeringen	7
1.4. De financiële schulden	8
2. DE EXPLOITATIE	10
2.1. De ontvangsten stegen in 2023 sneller dan de uitgaven	10
2.2. De exploitatie-uitgaven	11
2.3. De exploitatieontvangsten	13
3. DE INVESTERINGEN	17
4. DE FINANCIERING	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	25

MANAGEMENTSAMENVATTING

Na 3 bewogen jaren (2020-2022) kunnen we 2023 bestempelen als het 'jaar van de normalisatie'. De jaarrekeningen 2023 van de gemeenten en OCMW's tonen dat ze de crisissen goed doorstaan hebben.

De gemeenten investeerden veel (bijna 3 miljard euro). De hogere investeringen in het voorlaatste jaar van een legislatuur zijn een klassiek gegeven. Als we rekening houden met de inflatie investeerden de gemeenten in reële termen ook meer dan in 2017, het voorlaatste jaar van de vorige legislatuur.

De financiële schulden blijven binnen de perken. De gemeenten gingen in 2023 minder nieuwe leningen aan dan in 2022, ondanks de hogere investeringsuitgaven. Het is een goed teken dat de gemeenten hun investeringen (deels) kunnen financieren met de opbrengsten uit hun dagelijkse werking en hun eigen reserves in het algemeen.

De gemeentelijke ontvangsten lagen in 2023 veel hoger dan in 2022. De voornaamste reden voor de toename is een piek in de fiscale inkomsten. Vooral de aanvullende personenbelasting (APB) leverde een record aan belastingontvangsten op (3,1 miljard euro). Ook de inkomsten uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) en uit werkingssubsidies nemen in 2023 opnieuw aanzienlijk toe.

De toename van APB-ontvangsten is deels het gevolg van een versnelling in de doorstorting van de APB van de federale overheid naar de gemeenten. Door een wijziging in de federale boekhoudwetgeving ontvingen de gemeenten in 2023 eenmalig een afrekening voor de APB-ontvangsten van 14 maanden¹. Ook de hoge inflatie en de overschrijdingen van de spilindex in 2022 zorgen voor een positief effect op de belastinginkomsten uit de APB in 2023.

De sterke toename van de exploitatieontvangsten leidt tot een AFM van 1,95 miljard euro, het hoogste resultaat sinds de invoering van de beleids- en beheerscyclus in 2014. De lokale besturen beschikken over een aanzienlijke marge om nieuwe beleids- of investeringsinitiatieven te nemen. Het gecumuleerd budgettair resultaat (GBR) surft mee op dezelfde golf en strandt uiteindelijk op 3,9 miljard euro, een zeer goed resultaat.

Deze nota beschrijft de financiële resultaten van de Vlaamse lokale besturen eind 2023 op basis van de jaarrekeningen 2023. De nota behandelt achtereenvolgens:

- de globale financiële resultaten van de gemeenten (hoofdstuk 1);
- de belangrijkste onderdelen van hun exploitatieontvangsten en -uitgaven (hoofdstuk 2);
- de investeringen (hoofdstuk 3);
- de leningen (hoofdstuk 4);
- de financiën van de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen (hoofdstuk 5).

De bijlage 1 bevat meer informatie over de oorsprong van de cijfers en de gehanteerde methodologie. De bijlage 2 toont een aantal financiële indicatoren die meer inzicht geven in de toestand per gemeente. De globale cijfers van de 300 Vlaamse gemeenten vlakken immers nogal wat verschillen tussen individuele gemeenten uit.

¹ In alle voorgaande jaren had de afrekening en doorstorting betrekking op 12 maanden. Vanaf 2024 is dat opnieuw het geval. In 2023 vond een eenmalige inhaalbeweging plaats.

Wie zelf verder aan de slag wil met de financiële gegevens van de lokale besturen kan de data van de jaarrekeningen en de meerjarenplannen analyseren met de tools die het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) publiek ter beschikking stelt op de website over het lokaal bestuur².

² <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 AFM is een belangrijke indicator voor de gezondheid van de financiën van een gemeente. In tegenstelling tot bij het meerjarenplan, is de AFM in de jaarrekening geen norm. Er is geen sanctie als de AFM in de jaarrekening negatief is³.

Een positieve AFM betekent dat de exploitatieontvangsten volstaan om jaarlijks de exploitatie-uitgaven en de netto periodieke aflossingen van de financiële schulden te betalen. Het is de marge waarover een gemeente beschikt voor de financiering van nieuwe investeringen of andere beleidsinitiatieven.

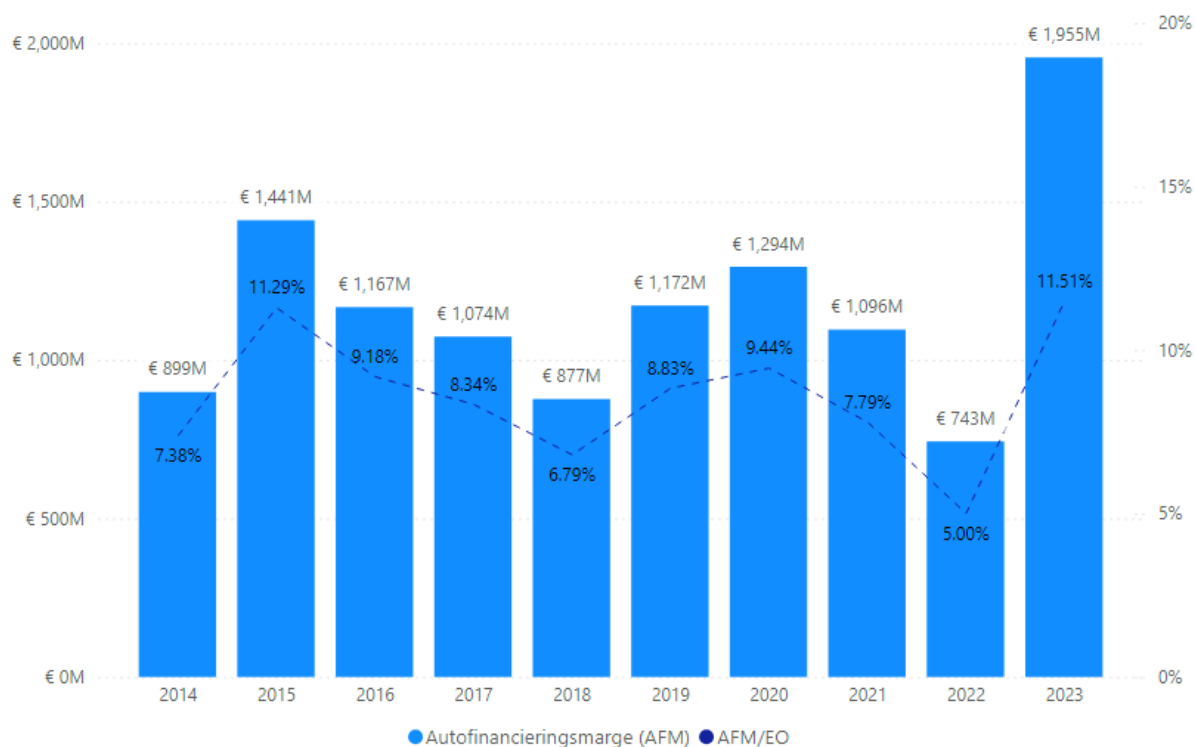
De gemeenten sluiten hun jaarrekeningen over het boekjaar 2023 af met een uitzonderlijk hoge AFM van 1,954 miljard euro, of 11,51% van de exploitatieontvangsten. Dat is het beste resultaat sinds de invoering van BBC in 2014 en 1,2 miljard euro beter dan in 2022, dat gekenmerkt werd door een zeer sterke inflatie met een negatieve invloed op de exploitatie-uitgaven.

De sterk positieve AFM is het gevolg van de sterk verbeterde verhouding tussen de exploitatieontvangsten en de exploitatie-uitgaven. De netto periodieke aflossingen van de financiële schulden liggen in 2023 immers iets hoger dan in de voorgaande jaren. De exploitatieontvangsten klokken af op 16,983 miljard euro en stijgen met 2,1 miljard euro of 14,32% ten opzichte van 2022. De exploitatie-uitgaven nemen in 2023 toe met 901 miljoen euro of 6,69% tegenover 2022 en lopen op tot 14,4 miljard euro.

De uitzonderlijk sterke toename van de exploitatieontvangsten is het gevolg van verschillende factoren. Terwijl de inflatie in 2022 onmiddellijk en volledig doorsijpelde in de exploitatie-uitgaven, gebeurt dat bij de exploitatieontvangsten met vertraging. De impact van de inflatie op de lonen en de kadastrale inkomens werkt met een jaar vertraging door op de gemeentelijke ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting (APB) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV).

Daarnaast krijgen de gemeentelijke inkomsten uit de APB voor 2023 een belangrijke extra injectie door een hervorming van de federale boekhoudwetgeving. De federale overheid heeft in 2023 eenmalig 14 in plaats van 12 maanden APB doorgestort. Ook de gemeentelijke ontvangsten uit werkingssubsidies nemen relatief sterk toe in 2023. Hoofdstuk 2 bevat een gedetailleerde bespreking van de evolutie van de respectievelijke soorten exploitatieontvangsten en -uitgaven.

³ In het meerjarenplan en elke aanpassing ervan moet de AFM voor het laatste jaar van de planingsperiode positief zijn. Anders is het meerjarenplan financieel niet in evenwicht en vernietigt de toezichhoudende overheid het.



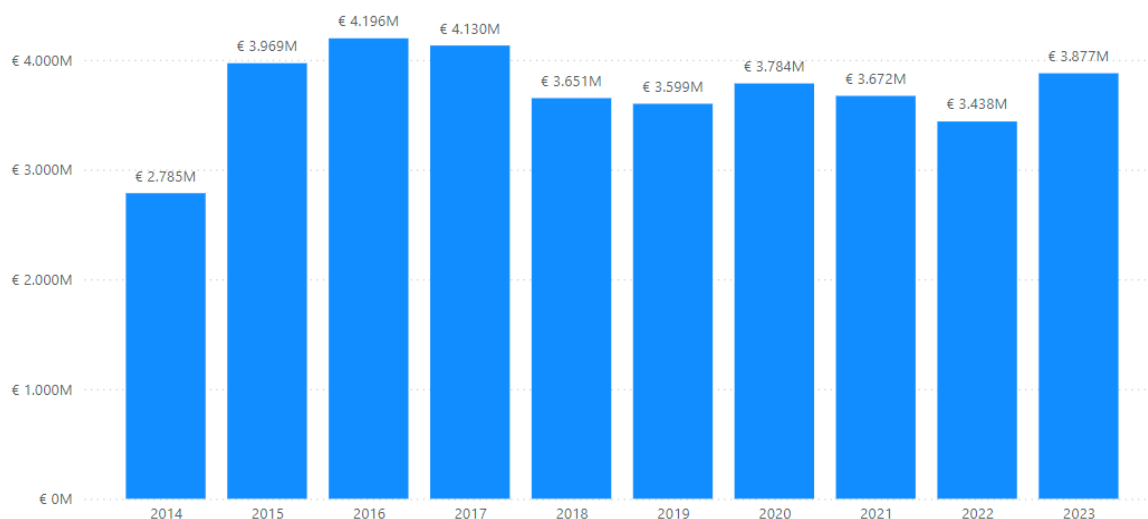
Figuur 1: de evolutie van de AFM en de verhouding tussen de AFM en de exploitatieontvangsten

Uit de resultaten per individuele gemeente blijkt dat slechts 1 gemeente haar jaarrekening 2023 afsluit met een negatieve AFM. Voor 2022 en 2021 was dat nog het geval voor respectievelijk 30 en 9 van de 300 gemeenten.

1.2. Het gecumuleerd budgettair resultaat (GBR)

Het GBR is een budgettaire buffer om uitgaven voor exploitatie, investeringen of financiering te kunnen bekostigen zonder opname van extra leningen. Het omvat de som van het budgettair resultaat van het boekjaar 2023 (= totale ontvangsten - totale uitgaven) en het overgedragen gecumuleerd budgettair resultaat van het boekjaar 2022.

Het budgettair resultaat voor 2023 bedraagt 439 miljoen euro. Dat is een uitzonderlijk positief resultaat voor een jaar dat voorafgaat aan een verkiezingsjaar, waarin gemeenten doorgaans meer investeren dan in andere jaren van de gemeentelijke legislatuur. Ook hier weegt het effect van de sterke toename van de exploitatieontvangsten door. Daardoor loopt het GBR op tot 3,9 miljard euro, een bedrag waarmee de gemeenten zowat een kwart van hun lopende exploitatie- en investeringsuitgaven kunnen dekken.



Figuur 2: de evolutie van het (gecumuleerd) budgettair resultaat

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Budgettair resultaat	-€ 578.372.119	€ 1.184.630.473	€ 226.805.080	-€ 65.751.086	-€ 479.235.035	-€ 51.593.008	€ 185.010.257	-€ 112.880.783	-€ 233.463.921	€ 439.346.396
GBR vorig boekjaar	€ 3.362.914.786	€ 2.784.542.667	€ 3.969.173.141	€ 4.195.978.221	€ 4.130.227.135	€ 3.650.992.099	€ 3.599.399.091	€ 3.784.409.348	€ 3.671.528.565	€ 3.438.064.643
GBR	€ 2.784.542.667	€ 3.969.173.141	€ 4.195.978.221	€ 4.130.227.135	€ 3.650.992.099	€ 3.599.399.091	€ 3.784.409.348	€ 3.671.528.565	€ 3.438.064.643	€ 3.877.411.039

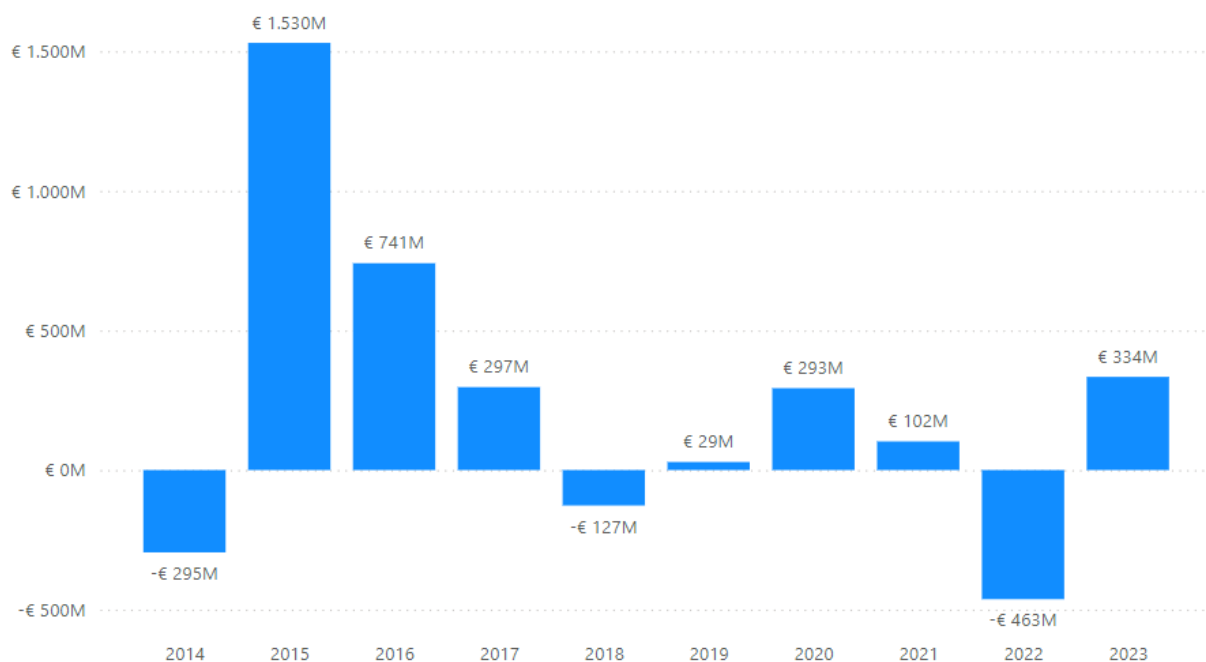
Tabel 1: de evolutie van het (gecumuleerd) budgettair resultaat

1.3. Het saldo van de exploitatie en de investeringen

De Europese regelgever legt een aantal normen op voor de EU-lidstaten. Een van die normen bepaalt dat het tekort op het ESR-vorderingensaldo jaarlijks niet hoger mag zijn dan 3% van het Bruto Nationaal Product (BNP). De lidstaat België bepaalt zelf intern hoe de verschillende overheidsniveaus (federaal, regionaal, lokaal) gezamenlijk die normen halen.

In dat opzicht bekijken we hier het saldo van de exploitatie- en de investeringsverrichtingen. Dat is een redelijke graadmeter voor het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenten, dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) uiteindelijk bepaalt.

Het saldo van de exploitatie- en investeringsverrichtingen voor 2023 bedraagt 333,7 miljoen euro. In dat bedrag compenseert het sterk positieve exploitatiesaldo (2,620 miljard euro) het negatieve investeringssaldo van 2,286 miljard euro. Daarmee valt het saldo voor 2023 behoorlijk beter uit dan de saldi voor de voorbije jaren. De verwachting is dat de gemeenten hiermee een positieve bijdrage zullen leveren aan het uiteindelijke ESR-resultaat van de lidstaat België.



Figuur 3: de evolutie van het saldo van de exploitatie en de investeringen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Exploitatiesaldo	€ 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	€ 1.752.635.674	€ 1.393.953.464	€ 2.619.697.994
Investeringsaldo	-€ 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	-€ 1.650.147.882	-€ 1.856.671.027	-€ 2.286.026.465
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	€ 102.487.792	-€ 462.717.563	€ 333.671.530

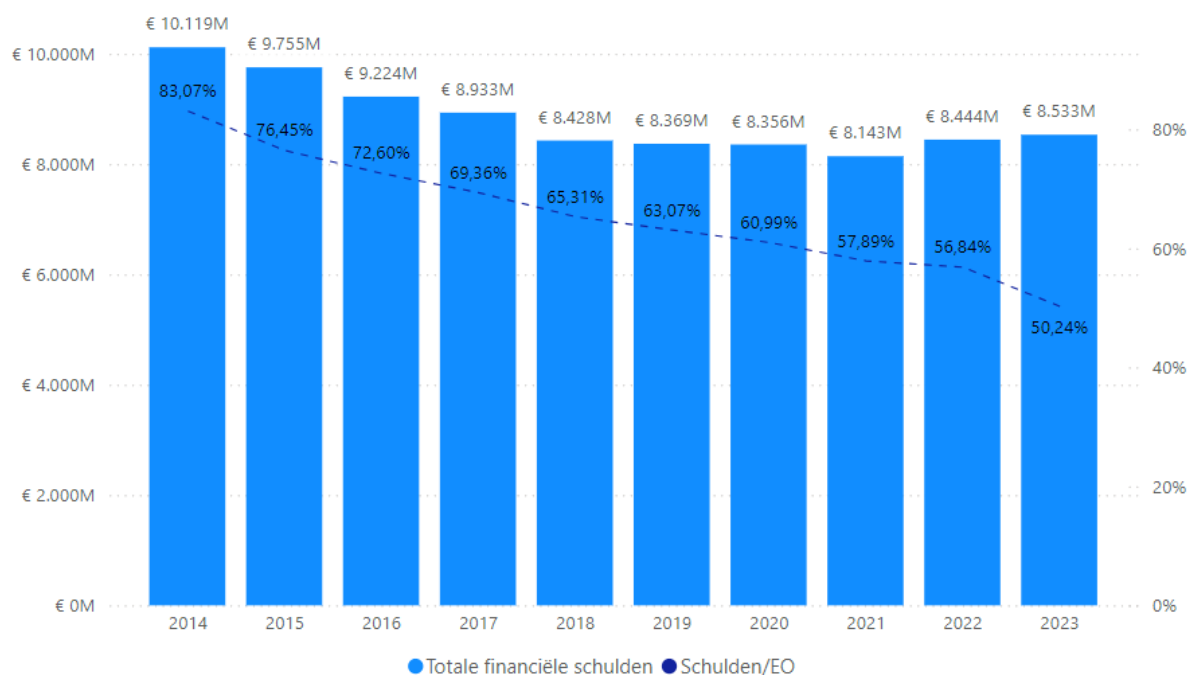
Tabel 2: de evolutie van het exploitatie- en investeringsaldo

1.4. De financiële schulden

Volgens de Europese begrotingsregels mogen de schulden maximum 60% van het BNP bedragen. De schuldgraad is een tweede norm die de Europese regelgever oplegt aan de EU-lidstaten. Om die norm te vertalen naar de context van de Vlaamse gemeenten bepalen we de verhouding tussen de financiële schulden en de exploitatieontvangsten. Hogere exploitatieontvangsten laten toe om hogere financiële schulden aan te houden zonder dat het problematisch wordt om de aflossing van de schulden en de intresten te betalen.

De financiële schulden van de gemeenten nemen in 2023 toe met 1,05% of 88,9 miljoen euro ten opzichte van 2022. Door die beperkte stijging kloppen de totale financiële schulden eind 2023 af op 8,533 miljard euro. Van dat bedrag staat 891 miljoen euro geboekt als schuld die binnen het jaar terug te betalen is.

Ook de verhouding tussen de financiële schulden en de exploitatieontvangsten toont dat de globale schuldgraad van de gemeenten niet te hoog ligt. Voor 2023 bedraagt die verhouding 50%. Bovendien vertoont ze een dalende trend sinds 2014.



Figuur 4: de evolutie van de financiële schulden

De analyse volgens het type schuld leert dat 80% van de financiële schuld voortkomt uit leningen die de gemeenten zijn aangegaan bij kredietinstellingen. De overige 20% bestaat uit obligatieleningen (1,95%), schulden uit leasings en soortgelijke langlopende overeenkomsten met periodieke terugbetalingen (12,65%) en diverse leningen bij andere entiteiten (4,90%).

De schulden uit leasings en soortgelijke langlopende overeenkomsten met periodieke terugbetalingen en hun aandeel in de totale financiële schuld vertonen de laatste jaren een stijgende tendens. Bij de start van BBC in 2014 bedroegen ze nog 519 miljoen euro (5,13% van de totale financiële schuld). Eind 2020 was het bedrag al gestegen tot 896 miljoen euro en klokte het aandeel in de totale financiële schuld af op 10,73%. In de jaarrekeningen 2023 loopt het bedrag op tot 1,08 miljoen euro en bedraagt het aandeel in de totale schuld 12,65%.

De toename van de schuld uit leasings en soortgelijke overeenkomsten is het gevolg van de boekhoudkundige regel dat de gemeenten in deze rubriek de periodiek te betalen bedragen voor langlopende overeenkomsten in hun boekhouding als schuld moeten uitdrukken. Het bekendste voorbeeld daarvan is de financiering voor de algemene verleding van de openbare verlichting die het intergemeentelijk samenwerkingsverband Fluvijs voor de gemeenten uitvoert. Ook de periodieke terugbetalingen van erfpachtovereenkomsten vallen onder deze regel.

Uit de analyse per gemeente blijkt dat de omvang van de financiële schuld sterk verschilt tussen de gemeenten onderling. De gemiddelde schuld per inwoner varieert van 4.713 euro tot 5 euro. Uit de verhouding tussen de totale financiële schuld en de totale exploitatieontvangsten⁴ blijkt dat 181 gemeenten eind 2023 een schuldgraad hebben die lager ligt dan 60% van hun exploitatieontvangsten. Aan de andere zijde van het spectrum zijn er 8 gemeenten met een schuldgraad die hoger uitkomt dan 120% van hun exploitatieontvangsten⁵.

⁴ Voor de berekening is uitgegaan van de exploitatieontvangsten exclusief de werkingssubsidies voor het onderwijzend personeel.

⁵ Zie bijlage 2

2. DE EXPLOITATIE

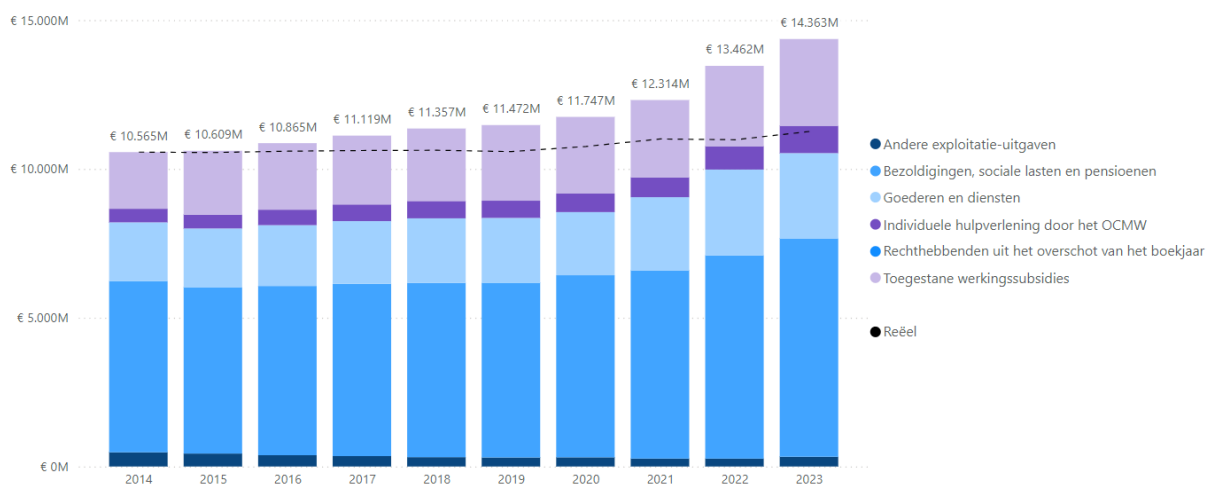
2.1. De ontvangsten stegen in 2023 sneller dan de uitgaven

De exploitatieverrichtingen vormen met voorsprong de omvangrijkste groep van gemeentelijke ontvangsten en uitgaven.

De exploitatie-uitgaven van de 300 Vlaamse gemeenten bedroegen in 2023 maar liefst 14,363 miljard euro. De investeringsuitgaven klokten af op ongeveer 2,938 miljard euro, de financieringsuitgaven op iets meer dan 1,026 miljard euro.

De exploitatie-uitgaven stegen sterk in 2023: van 13,462 miljard euro in 2022 naar 14,363 miljard euro in 2023. Dat is een stijging met 6,69% (2,54 % in reële termen).

De onderstaande grafiek toont de evolutie van de exploitatie-uitgaven gedurende de afgelopen periode. De nominale stijging in het inflatiejaar 2022 betekende geen reële stijging, zelfs een lichte daling. In 2023 is er zowel nominaal als reëel een stijging in elke categorie.



Figuur 5: de evolutie van de exploitatie-uitgaven naar type

De toename van de exploitatieontvangsten in 2023 overtrof die van de exploitatie-uitgaven. De exploitatieontvangsten stegen in 2023 tot 16,983 miljard euro. Dat is een toename met 14,32%, in reële termen een stijging met 9,86%.

Die ongelijke groei tussen uitgaven en ontvangsten leidde tot een verbetering van het exploitatiesaldo in 2023, met een sterk positieve invloed op de autofinancieringsmarge (zie hoofdstuk 1). In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de belangrijkste rubrieken van de exploitatieontvangsten en -uitgaven.

2.2. De exploitatie-uitgaven

In absolute cijfers kende de rubriek '**bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen**' de grootste toename tegenover 2022. Het gaat over een nominale stijging van 508 miljoen euro of 7,45%. In reële termen bedraagt de toename nog 3,26%. Met 7,336 miljard euro maken de personeelsuitgaven meer dan de helft van de exploitatie-uitgaven uit (51,07%).

De totale personeelsuitgaven bevatten een aantal subrubrieken die maar onrechtstreeks verband houden met de salarissen van het gemeentelijk administratief personeel:

- de salarissen van het gemeentelijk onderwijzend personeel: 949,5 miljoen euro in 2023. Die lonen worden zo goed als volledig gesubsidieerd door de Vlaamse overheid;
- de lonen van het politiek personeel, de burgemeesters en de schepenen: een kleine 162 miljoen euro in 2023 (+ 6,73%);
- de 'andere personeelsuitgaven' (231 miljoen euro, +3,57%) en de pensioenuitgaven (107 miljoen euro, een daling van 18,59% t.o.v. 2022).

In 2023 stelden de gemeenten en OCMW's in totaal 80.169 voltijds equivalenten (VTE) tewerk. Daarvan werkten 52.045 VTE voor de gemeente (262 VTE meer dan in 2022) en 28.123 VTE voor het OCMW (250 VTE minder dan in 2022). Nieuwe medewerkers zijn vooral contractuelen, het aantal statutaire medewerkers neemt jaar na jaar af. De onderstaande tabel toont de evolutie⁶.

Gemeente & OCMW	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
contractant	52.614	53.291	54.163	55.552	55.653	53.358	57.280	58.400	59.972
vastbenoemd	30.907	29.687	28.808	28.226	26.225	24.926	23.508	21.757	20.196
totaal	83.521	82.978	82.971	83.778	81.878	78.284	80.788	80.157	80.169

Tabel 3: evolutie aantal VTE in gemeenten en OCMW's

De uitgaven voor de salarissen van het gemeentelijk administratief personeel stegen van net geen 5,5 miljard euro in 2022 naar 5,886 miljard euro in 2023: een toename met 7,71%, (in reële termen 3,52%). De groei van die personeelsuitgaven is een combinatie van de inflatie⁷, een lichte stijging van het aantal VTE en aanpassingen van de loonschalen (meer personeel in hogere loonschalen zorgt voor meer personeelskosten).

De '**toegestane werkingssubsidies**' zijn met 214,6 miljoen euro de tweede grootste stijger. Het is een toename van 7,95% tegenover 2022. In reële termen, rekening houdende met inflatie: een stijging van 82,5 miljoen euro of 3,75%. Het totaal van de rubriek bedraagt 2,915 miljard euro in 2023.

In belangrijke mate bestaat dit bedrag uit werkingsmiddelen die de gemeenten verschaffen aan hun 'dochteren'. Gemeenten vormen het lokale kernbestuur. Een deel van het gemeentelijk beleid vertrouwen ze echter toe aan verzelfstandigde entiteiten en samenwerkingsverbanden. Het is een belangrijke opdracht van de gemeenten om de werking van die entiteiten en hun besteding van de gemeentelijke werkingsmiddelen goed op te volgen en aan te sturen.

⁶ Bron: RSZ.

⁷ In 2023 is er 1 overschrijding van de spilindex geweest: op 31 oktober. Die had impact op de lonen vanaf december 2023.

In 2023 bedragen de toegestane werkingssubsidies aan:

- politiezones: 1,220 miljard euro (+ 8,82%);
- hulpverleningszones: 400,7 miljoen euro (+ 11,02%);
- intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: 230,58 miljoen euro (+ 9,59%);
- autonome gemeentebedrijven: 245,7 miljoen euro (+ 1,79%);
- welzijnsverenigingen: 194,4 miljoen euro (+ 10,86%).

Deze rubriek bevat ook de steunverlening en subsidiëring van de gemeenten aan gezinnen en huishoudens (49,3 miljoen euro; - 1,75%), aan bedrijven (99,26 miljoen euro; - 1,13%) en aan allerhande vzw's (327,3 miljoen euro; + 6,66%).

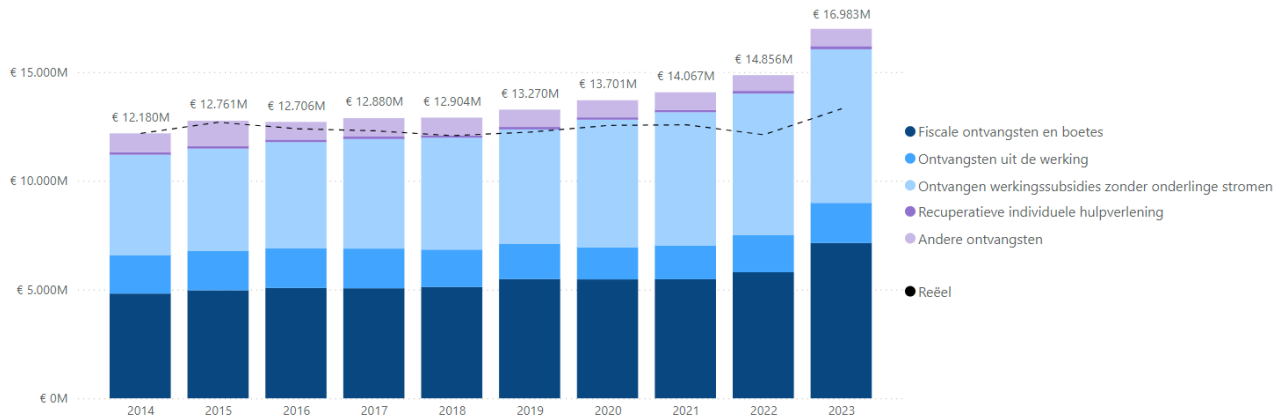
Ook de uitgaven in de rubriek '**individuele hulpverlening door het OCMW**' nemen fel toe, tot ver boven de inflatie. Ze vertonen een stijging van 133,6 miljoen euro, procentueel 17,04% hoger dan 2022. In reële termen bedraagt de toename nog 12,48%. Het totaal van de rubriek bedraagt 917,8 miljoen euro in 2023. De leefloonuitgaven lopen op van 478,4 miljoen euro in 2022 tot 562,6 miljoen euro in 2023 (een reële stijging van 13,03%). De 'andere individuele hulpverlening' stijgt van 305,8 naar 355,2 miljoen euro (een reële toename van 11,63%). Uit de gegevens van de digitale rapportering kunnen we niet afleiden wat die andere individuele hulpverlening precies inhoudt. Wellicht verklaart de hulp aan de vluchtelingen uit Oekraïne dat gedeeltelijk, samen met de grotere hulpvraag van bestaande en nieuwe OCMW-cliënten.

De rubriek '**goederen en diensten**' daalt van 2,885 miljard euro in 2022 naar 2,867 miljard euro in 2023. Dat is een daling van 0,64%, reëel zelfs 4,51%. Dat heeft vooral te maken met de uitgaven voor energie: die verminderen van 462,7 miljoen euro in 2022 naar 275,3 miljoen euro in 2023. Dat betekent een vermindering van 187,5 miljoen euro, een reële daling van 42,83%. Het herstel van de energiemarkt heeft een belangrijke impact op de gemeentelijke uitgaven.

De rubrieken '**andere operationele uitgaven**' en '**rente, commissies en kosten verbonden aan schulden**' kennen de grootste procentuele stijging tegenover 2022. Het gaat echter over kleinere bedragen, respectievelijk een stijging van 24,9 miljoen euro en 41,4 miljoen euro. De rubriek 'andere operationele uitgaven' bestaat uit belastingen, de minderwaarden op realisatie van werkingsvorderingen en de diverse operationele kosten. Het totaalbedrag van deze rubriek in 2023 bedraagt 99,5 miljoen euro. De rubriek 'rentes, commissies en kosten verbonden aan schulden' bedraagt 222,33 miljoen euro in 2023.

2.3. De exploitatieontvangsten

De exploitatieontvangsten van de gemeenten klokken in 2023 af op 16,983 miljard euro. Een ferme toename van 2,127 miljard euro of 14,3% tegenover 2022 (9,86% in reële termen).



Figuur 6: de evolutie van de exploitatie-ontvangsten naar type

Voor het eerst sinds 2019 zijn de **'fiscale ontvangsten en boetes'** de grootste ontvangstencategorie binnen de exploitatie. De ontvangsten lopen op tot 7,139 miljard euro, een toename van 1,343 miljard euro ofwel 23,16% nominaal (18,37% reëel).

De 2 belangrijkste subcategorieën zijn de aanvullende personenbelasting (APB) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV). Beide zijn 'aanvullende belastingen', bovenop federale en Vlaamse basisbelastingen⁸. De **'andere belastingen en boetes'** leveren de gemeenten in 2023 samen 916,3 miljoen euro op (+ 7,94%).

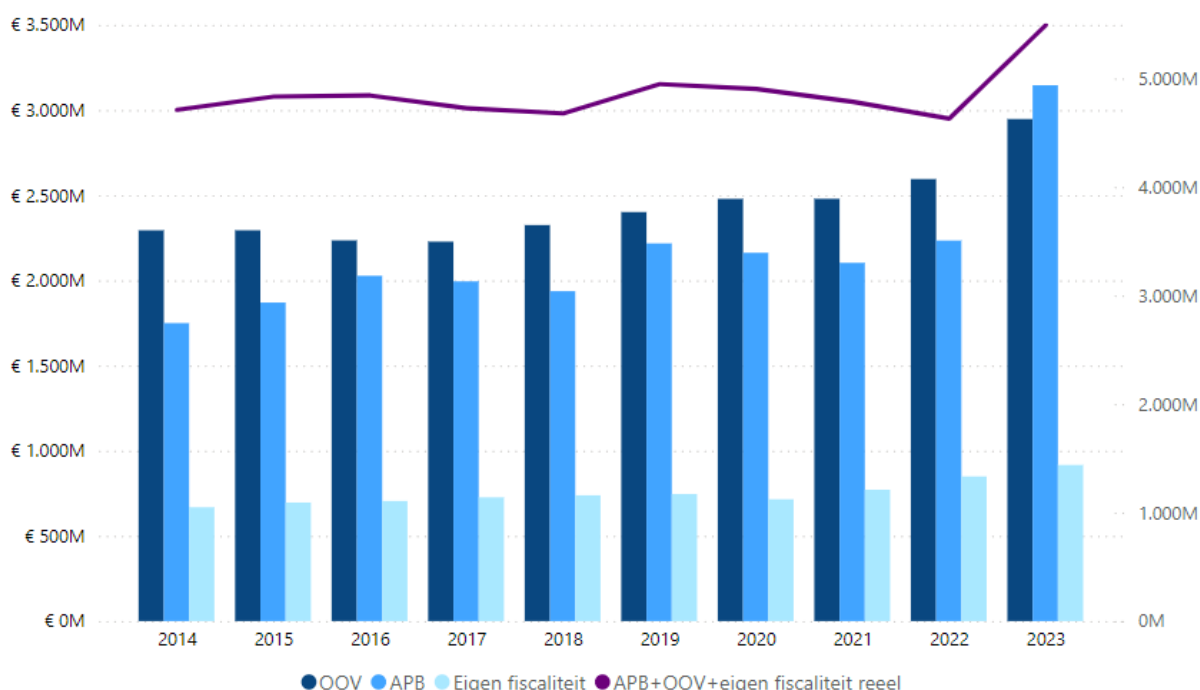
De ontvangsten uit de **APB** bedragen in 2023 maar liefst 3,146 miljard euro. Dat is een stijging van 912 miljoen euro, of 40,8% tegenover 2022 (35,3% in reële termen). Daarbij spelen vooral de volgende 2 factoren een rol:

- de gemeenten ontvingen in 2023 eenmalig 14 maanden aan APB-ontvangsten door een wijziging in het federale boekhoudsysteem. De inkohieringsmaanden november en december 2023 zijn nog in 2023 doorgestort aan de gemeenten, in tegenstelling tot voorgaande jaren. Die wijziging levert in 2023 eenmalig een belangrijke extra ontvangst op die in de daaropvolgende jaren niet structureel zal doorwerken;
- de inflatie zorgde in 2022 voor 5 overschrijdingen van de spilindex. Daardoor namen de lonen en de belastbare basis toe, waardoor ook de ontvangsten uit de inkomstenbelasting stegen. De lonen van 2022 zijn in 2023 belast, waardoor de grotere belastbare basis de inkomsten pas in 2023 ten goede komt.

Traditioneel zijn de **OOV**-ontvangsten de grootste groep fiscale inkomsten. Door de piek in de APB-ontvangsten is dat echter niet het geval voor 2023. De OOV-ontvangsten bedragen 2,947 miljard euro in 2023, 13,58% meer dan in 2022 (9,2% in reële termen). Ook hier weegt de indexering van de

⁸ De federale overheid int de APB. De Vlaamse overheid doet dat voor de OOV. Beide storten de bedragen voor het gemeentelijk aandeel door aan de gemeenten.

kadastrale inkomens als belastbare basis sterk door. De gemiddelde aanslagvoet voor de OOV steeg lichtjes, van 897,06 vorig jaar naar 898,52 in 2023.



Figuur 7: evolutie van de fiscale ontvangsten

Ook in de categorie ‘andere belastingen en boetes’ valt een toename van 7,94% te noteren, van 848,9 miljoen euro in 2022 naar 916,3 miljoen euro in 2023. De ‘bedrijfsbelastingen’ (260,9 miljoen euro, + 5,8%) en de ‘belastingen op patrimonium’ (195,3 miljoen euro, + 8,4%) blijven de grootste subcategorieën. Daarnaast valt de subcategorie ‘boetes’ op: een stijging van 96,1 miljoen euro naar 124,5 miljoen euro in 2023 (+ 29,53%). In 2022 steeg deze categorie ook al 59% tegenover 2021.

De toename van de ontvangsten uit boetes is vooral het gevolg van een uitbreiding van de regelgeving over gemeentelijke administratieve sancties. De gemeenten kunnen sinds 2021 bestuurders beboeten voor beperkte snelheidsovertredingen in zones met een maximumsnelheid van 30 of 50 km per uur. Meer en meer gemeenten investeren in verkeersveiligheid en voeren daarbij een dergelijk systeem van gemeentelijke administratieve sancties in.

De **ontvangen werkingssubsidies** van de hogere overheden vormen de tweede grote groep binnen de exploitatieontvangsten. Het gaat over 7,073 miljard euro in 2023, een stijging van 8,43% tegenover 6,512 miljard euro in 2022. Het grootste deel binnen deze categorie zijn algemene werkingssubsidies. Het zijn middelen die de gemeenten ontvangen zonder dat ze aan voorwaarden moeten voldoen. Ze kunnen de middelen vrij en zonder verantwoording besteden.

De algemene financiering beslaat 4,336 miljard euro in 2023. Tegenover 2022 is dat een toename van ruim 307 miljoen euro (+ 7,65%). De tabel hieronder toont de groei van de algemene werkingssubsidies tijdens de voorbije jaren⁹. De hoofddotatie van het Gemeentefonds bedraagt 3,068 miljard euro, iets

⁹ De gegevens in deze tabel komen niet uit de gemeentelijke jaarrekeningen maar uit berekeningen van het Agentschap Binnenlands Bestuur, dat verantwoordelijk is voor de uitbetaling van die dotaties.

meer dan 70% van alle algemene financiering. De jaarlijkse indexering bedraagt 3,5%. Daarnaast verhoogde de vorige Vlaamse Regering (tot 2019) de algemene financiering flink met aanvullende dotaties, ter *vervanging* van specifieke financiering vanuit de verschillende departementen van de Vlaamse overheid. De huidige Vlaamse Regering creëerde, vanaf 2020, *nieuwe* aanvullende financiële stromen.

ALGEMENE FINANCIERING LOKALE BESTUREN (in duizend euro)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
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	2.964.814	3.068.583
Aanvullende dotatie Eliacompensatie	83.000	83.000	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	131.010	131.010
Regularisatie vroegere contingentgesco's			332.598	332.598	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	173.855	179.940
Compensatie overdracht provinciale instellingen					23.819	24.234	24.234	24.234	24.234	24.234
Dotatie responsabiliseringsbijdrage							121.062	136.053	168.007	269.112
Dotatie open ruimte							31.198	62.920	89.322	108.362
Gemeenten met grootstedelijke problematieken							4.500	4.500	4.500	4.500
Gemeenten met mobiliteitsknooppunt							2.500	2.500	2.500	2.500
Compensatie niet VIA-personeel en koopkracht- en kwaliteitsmaatregelen VIA-personeel publieke socioculturele sector (VIA6)								30.000	41.826	43.761
Compensatie dividendverlies Fluvius									37.423	38.145
OCMW - versterking capaciteit energiecrisis									2.000	8.580
Dotatie inflatie										93.530
Dotatie faciliteitengemeenten										1.000
Totaal algemene werkingssubsidies	2.329.693	2.407.545	2.950.850	3.188.657	3.305.591	3.401.738	3.660.081	3.839.344	4.055.089	4.388.855
jaarlijks stijgingspercentage		3,34%	22,57%	8,06%	3,67%	2,91%	7,59%	4,90%	5,62%	8,23%

Tabel 4: de evolutie van de algemene financiering van lokale besturen

De ontvangsten uit specifieke werkingssubsidies stijgen in 2023 met 9,7%: van 2,484 miljard euro in 2022 naar 2,725 miljard euro in 2023. Specifieke werkingssubsidies hangen wél vast aan bepaalde voorwaarden en besturen moeten verantwoording afleggen voor het besteden van de ontvangen middelen.

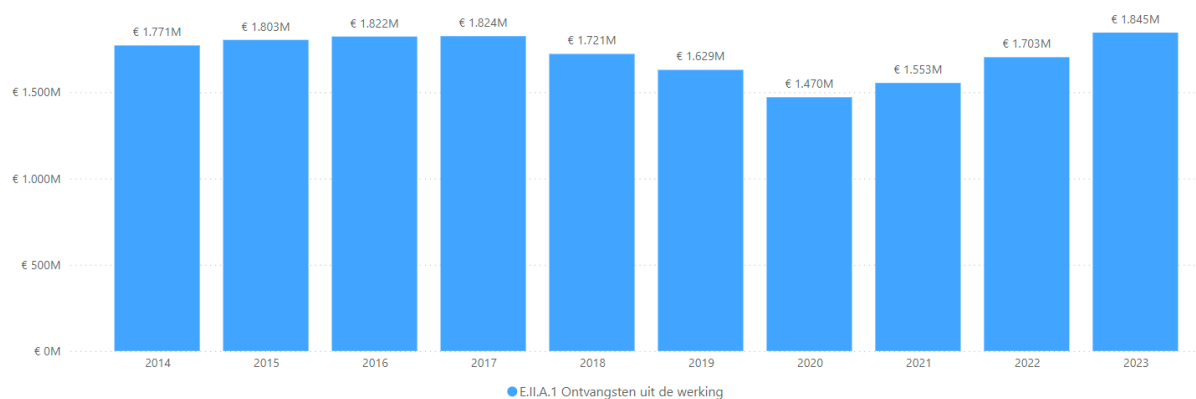
De grootste specifieke subsidies bevinden zich in het beleidsdomein 'Onderwijs' (de salarissen van het gemeentelijk onderwijzend personeel, betaald door de Vlaamse overheid) en het beleidsdomein 'Welzijn' (leefloonsubsidies van de federale overheid en verschillende specifieke subsidies van de Vlaamse en de federale overheid, bijvoorbeeld voor de vluchtelingen uit Oekraïne).

Het beleidsdomein 'natuur en milieubeheer' blijft stijgen. Daarbinnen nemen de subsidies voor het beleidsveld 'Klimaat en Energie' toe van 22 miljoen euro in 2022 naar 33 miljoen euro in 2023. De verdere impact van het Lokaal Energie en Klimaat Pact (LEKP) zet zich door.

De **ontvangsten uit de eigen gemeentelijke werking en dienstverlening** nemen in 2023 toe tot 1,845 miljard euro, 8,4% meer dan de 1,702 miljard euro in 2022. Deze ontvangstencategorie gaat in stijgende lijn sinds 2020.

De meeste van die ontvangsten komen vanuit het beleidsdomein 'Zorg en Opvang'. Die inkomsten overschrijden de kaap van 1 miljard euro, een verdere stijging van 6% tegenover 2022 (955 miljoen euro). Binnen dit beleidsdomein komt het leeuwendeel van de ontvangsten vanuit het beleidsveld woon- en zorgcentra (718,8 miljoen). De inkomsten uit de werking vanuit het beleidsdomein 'Zorg en Opvang' zijn goed voor 55% van deze inkomstenrubriek.

De beleidsdomeinen 'Natuur en Milieubeheer' (268 miljoen euro, +6,8%) en 'Zich verplaatsen en Mobiliteit' (143,9 miljoen euro, +16%) volgen op plaatsen 2 en 3.



Figuur 8: de evolutie van de ontvangsten uit de werking

In de jaren 2018 tot 2020 zien we een daling van de ontvangsten uit de werking. Hiervoor zijn 2 redenen. Sinds 2019, de invoering van het decreet over het lokaal bestuur, is de werking van het OCMW geïntegreerd in die van de gemeente. Dat zette nogal wat gemeenten ertoe aan om welzijnsverenigingen op te richten en een deel van hun OCMW-activiteiten daarin onder te brengen. De ontvangsten voor die OCMW-activiteiten komen sindsdien niet meer in de boeken van de gemeente en haar OCMW terecht, wat zorgde voor een daling. Daarnaast kenden de ontvangsten uit de werking in 2020 een absoluut dieptepunt door de Covid-pandemie.

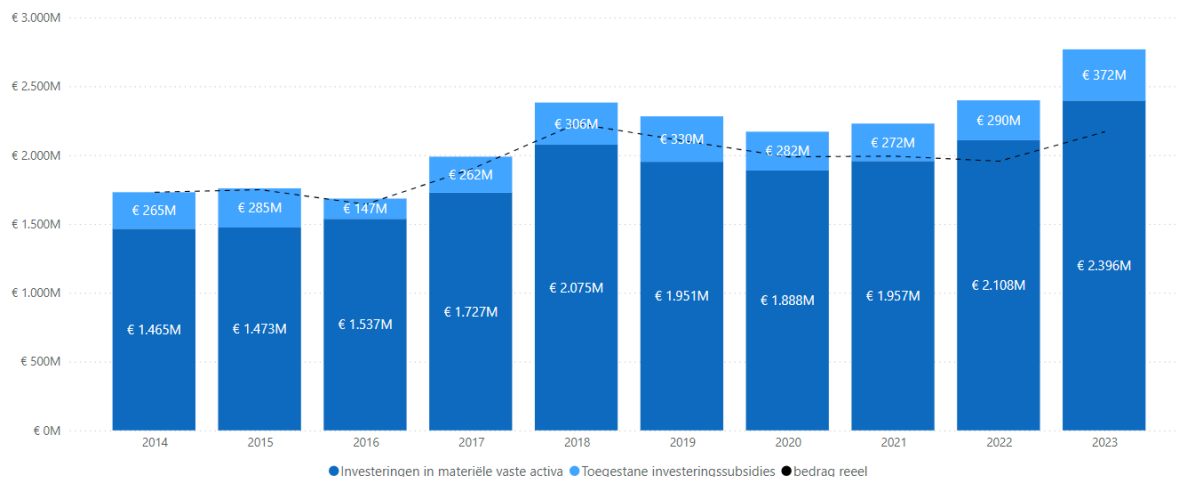
3. DE INVESTERINGEN

De totale investeringsuitgaven van de Vlaamse gemeenten bedroegen bijna 3 miljard euro in 2023 (2,938 miljard euro). In dit hoofdstuk concentreren we ons op de 'investerings in materiële vaste activa' en de 'toegestane investeringssubsidies'¹⁰. Ze bedroegen samen 2,768 miljard euro en vertegenwoordigen 94,2 % van de totale investeringsuitgaven.

Bij de gemeentelijke investeringen is er klassiek sprake van de zogenaamde legislatuurcyclus. In de eerste jaren van een gemeentelijke bestuursperiode (6 jaar) werken de nieuwe bestuursploegen 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.

Dat lijkt opnieuw het geval te zijn in de huidige lokale bestuursperiode. 2023 is het voorlaatste jaar van de bestuursperiode en de investeringen zijn merkkelijk gestegen ten opzichte van het jaar 2022: 15,4% in nominale termen. Het lijkt ook zinvol om de investeringsuitgaven te vergelijken met hetzelfde jaar in de vorige legislatuur, rekening houdend met de inflatie. Als we de reële cijfers van 2023 vergelijken met die van het jaar 2017 (in beide gevallen het voorlaatste jaar van een bestuursperiode), merken we dat de gemeenten in 2023 voor 14,2 % meer investeringsuitgaven boekten. De onderstaande grafiek laat overigens zien dat de reële investeringsuitgaven deze lokale bestuursperiode (2019-2024) in algemene termen fors hoger liggen dan in de vorige bestuursperiode (2013-2018).

De gemeenten blijven een belangrijke actor in de totale overheidsinvesteringen. De hogere inflatie (en rentevoeten) en de eerder beperkte economische groei hebben helemaal geen vertraging van de lokale overheidsinvesteringen tot gevolg.



Figuur 9: de evolutie van de investeringsuitgaven in MVA en toegestane investeringssubsidies over de jaren heen

Welke soort investeringen verrichtten de gemeenten in 2023? Op nummer 1 in de analyse volgens bestemming staan de investeringen in het beleidsdomein mobiliteit (voornamelijk in wegeninfrastructuur) met meer dan een kwart (695,5 miljoen euro of 25,1 %) van de

¹⁰ De investeringen in 'financieel vaste activa' en 'immateriële vaste activa' laten we hier dus buiten beschouwing.

investeringsuitgaven. Op nummer 2 volgen de investeringen in het beleidsdomein cultuur en vrije tijd (sportinfrastructuur, monumentenzorg, erediensten, ...) met 555,3 miljoen euro of 20 %. Het beleidsdomein 'algemeen bestuur' (onder andere administratieve gebouwen) vervolledigt de top 3 met 368 miljoen euro. Belangrijke investeringen gebeurden ook in de beleidsdomeinen 'wonen en ruimtelijke ordening' (265 miljoen euro), 'natuur en milieu' (bijna 250 miljoen euro), 'onderwijs' (220 miljoen euro) en 'zorg en opvang' (214 miljoen euro).

De **investeringsontvangsten** bedroegen in 2023 in totaal 652,1 miljoen euro. Daarvan komt 370,7 miljoen euro uit investeringssubsidies van hogere overheden en 259,8 miljoen euro uit de verkoop van vaste activa. Dat laatste bedrag, de opbrengst uit de verkoop van vaste activa, is overigens merkelijk minder dan de voorgaande jaren toen de gemeenten steeds meer dan 350 miljoen euro opbrengsten realiseerden.

Slechts een bescheiden deel van de investeringsuitgaven van de gemeenten wordt gefinancierd met specifieke investeringssubsidies van andere overheden. Het gaat onder meer over investeringssubsidies in de beleidsdomeinen 'mobiliteit' (106 miljoen euro), 'cultuur en vrije tijd' (46,8 miljoen euro), 'zorg en opvang' (48 miljoen euro) en 'onderwijs' (35 miljoen euro).

4. DE FINANCIERING

De **financieringsontvangsten** klokten in 2023 af op 1,131 miljard euro. Dat zijn voornamelijk nieuwe leningen die de gemeenten in 2023 opnamen (987 miljoen euro). Het is opmerkelijk dat de gemeenten in 2023 minder nieuwe leningen opnamen dan in het voorgaande jaar 2022 (1.077 miljoen euro) hoewel er in 2023 beduidend meer is geïnvesteerd. De gemeenten konden meer investeringen rechtstreeks financieren vanuit hun exploitatie-overschotten en reserves.

De andere belangrijke financieringsontvangst vormen de terugbetalingen die derde partijen doen voor leningen die de gemeenten hen in de voorbije jaren toekenden (135 miljoen euro).

De rubriek **financieringsuitgaven** (1,025 miljard euro) bevat de aflossingen van leningen voor een bedrag van 900,5 miljoen euro. 800 miljoen euro daarvan zijn aflossingen van de normale, periodieke aflossingen van leningen en leasings. Dat bedrag is vergelijkbaar met dat van de voorbije jaren. 100 miljoen euro betreft éénmalige, niet-periodieke aflossingen. Dat is merkkelijk meer dan de vorige jaren. Enkele gemeenten betaalden in 2023 belangrijke niet-periodieke aflossingen terug: Gent (20 miljoen euro), Hasselt (13,5 miljoen euro), Mechelen (12 miljoen euro) en Lier (10 miljoen euro).

Daarnaast treffen we daar het bedrag van bijna 121 miljoen euro aan dat de gemeenten onder de vorm van leningen en betalingsuitstel toestonden aan derden (veelal aan verzelfstandigde entiteiten en gekoppeld aan investeringsprojecten).

5. DE VERZELFSTANDIGDE ENTITEITEN

5.1. De autonome gemeentebedrijven

Meerdere Vlaamse gemeenten hebben een deel van hun activiteiten verzelfstandigd in publiekrechtelijke autonome gemeentebedrijven (AGB). Veel AGB zijn opgericht om welbepaalde investeringen te verrichten en om daarna het opgetrokken gebouw te exploiteren, bijvoorbeeld een sport- of cultuurcentrum, of om het vastgoed van een stad te beheren. In 2023 telden de Vlaamse gemeenten 161 AGB¹¹.

In 2023 boekten alle AGB samen 1,566 miljard euro **uitgaven**: 8,54 % van de totale uitgaven van de gemeenten zelf. De totale uitgaven zijn opgedeeld in 1.079,5 miljoen euro exploitatie-uitgaven, 353,8 miljoen euro investeringen en 132,7 miljoen euro financieringsuitgaven.

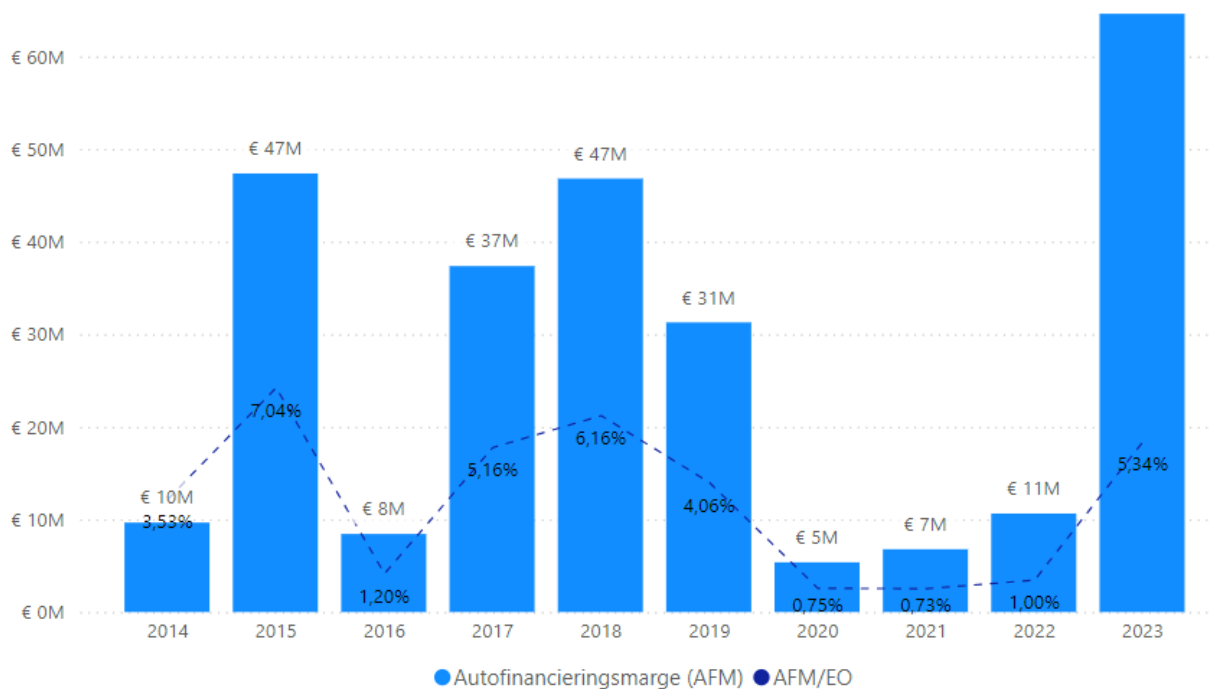
De uitgaven voor goederen en diensten vormen exact de helft van de exploitatie-uitgaven: 537,8 miljoen euro. De tweede grootste categorie betreft de personeelsuitgaven (484 miljoen euro), waarvan de overgrote meerderheid (325 miljoen euro) bestemd is voor de salarissen van het onderwijzend personeel van het AGB Stedelijk Onderwijs Antwerpen. De Vlaamse overheid subsidieert die lonen bijna integraal¹².

De **ontvangsten** van alle AGB samen bedroegen 1,587 miljard euro. Het zijn vooral exploitatieontvangsten (1,222 miljard euro), onder meer ontvangsten uit de eigen werking (659 miljoen euro) en werkingssubsidies (518 miljoen euro), vooral afkomstig van de Vlaamse overheid en de gemeente. Verder tellen we iets meer dan 130 miljoen euro investeringsontvangsten (vooral uit investeringssubsidies van de Vlaamse overheid en de gemeente en de verkoop van materiële vaste activa) en 234 miljoen euro financieringsontvangsten (vooral uit de opname van nieuwe leningen bij de gemeente en in mindere mate ook bij financiële instellingen).

Hoewel de **autofinancieringsmarge** geen juridisch afdwingbare norm is voor de verzelfstandigde entiteiten, sluiten de AGB als groep het jaar 2023 af met een positieve AFM van 64,6 miljoen euro, of meer dan 5% ten opzichte van de exploitatieontvangsten. Dat zijn, in historisch perspectief, gunstige cijfers.

¹¹ Op het moment van opmaak van deze nota hadden nog 3 AGB geen jaarrekening 2023 ingediend en hebben 2 AGB slechts een voorlopige jaarrekening aangeleverd (zie ook bijlage 1).

¹² De personeelsleden worden betaald met subsidies van de Vlaamse overheid. In de rubriek 'specifieke werkingssubsidies' bij de ontvangsten van het desbetreffende AGB staan die subsidies geboekt.



Figuur 10: de evolutie van de AFM en de verhouding tussen de AFM en de exploitatieontvangsten van AGB

De AGB hebben relatief veel financiële **schulden** in vergelijking met hun exploitatieontvangsten. Eind 2023 bedragen de financiële schulden iets meer dan 1,6 miljard euro of 131,5 % van de exploitatieontvangsten. Dat is een verbetering ten opzichte van de vorige jaren. De financiële schuldgraad lag in de periode van 2016 tot 2020 tussen de 165% en 193% en was nooit lager dan 140% sinds de inwerkingtreding van de BBC.

5.2. De welzijnsverenigingen

In 2023 boekten alle welzijnsverenigingen samen 1,408 miljard euro **uitgaven**: 7,6 % van de totale uitgaven van de gemeenten zelf¹³. Dat bedrag bestaat uit 1,229 miljard euro exploitatie-uitgaven, 124 miljoen euro investeringen en 55 miljoen euro financieringsuitgaven.

Het is niet verwonderlijk dat de uitgaven zich voornamelijk situeren binnen het beleidsdomen 'Zorg en Opvang' (1,1 miljard euro), en dan nog voornamelijk binnen het beleidsveld 'Woon- en Zorgcentra' (733 miljoen euro). Op verre afstand volgen, binnen hetzelfde beleidsdomein, uitgaven voor de beleidsvelden 'assistentiewoningen' (73 miljoen euro), 'gezinshulp' (55 miljoen euro), 'dienstencentra' (46 miljoen euro), 'kinderopvang' (34 miljoen euro) en 'poetsdienst' (33 miljoen euro).

Van de exploitatie-uitgaven vloeit 70% (865 miljoen euro) naar de personeelsuitgaven (voor het verzorgend en ondersteunend personeel in de welzijnsinstellingen). Dat is 7,16% meer dan vorig jaar.

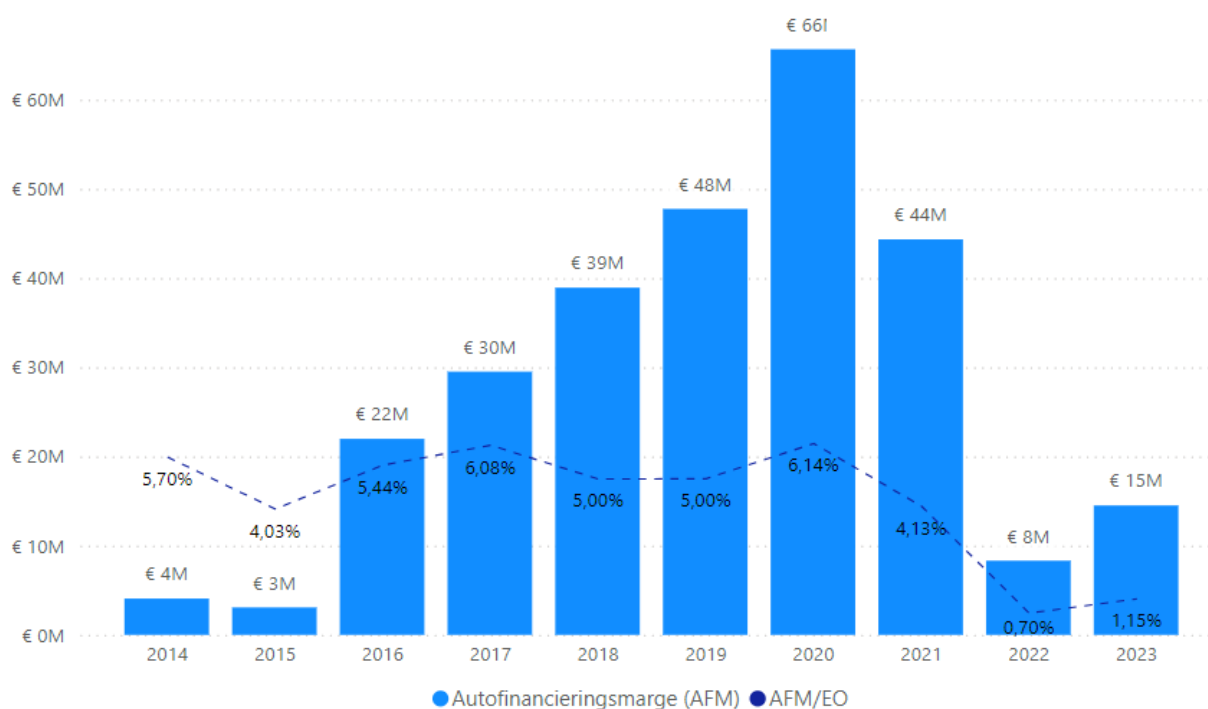
¹³ Op het moment van de opmaak van deze nota hadden 3 welzijnsverenigingen nog geen jaarrekening 2023 ingediend (zie ook bijlage 1). De definitieve cijfers over de jaarrekeningen 2023 van de welzijnsverenigingen zullen (in bescheiden mate) afwijken van de cijfers in dit hoofdstuk.

De investeringsuitgaven zijn licht hoger dan in 2022 (106 miljoen euro), maar bescheidener dan in 2021 (145 miljoen euro). Hier is geen sprake van de 'klassieke investeringscyclus' zoals bij de gemeenten.

De **ontvangsten** van alle welzijnsverenigingen samen bedroegen 1,387 miljard euro in 2023. Ze bestaan uit 1,274 miljard euro exploitatie-ontvangsten, 48 miljoen euro investeringsontvangsten en 65 miljoen euro financieringsontvangsten.

De exploitatieontvangsten bestaan voor het grootste deel (765 miljoen euro of ongeveer 60%) uit ontvangsten uit de werking (de bijdragen van de gebruikers van de welzijnsinstellingen) en voor ongeveer 38% (484 miljoen euro) uit algemene en specifieke subsidies van de gemeenten en de Vlaamse overheid.

De **autofinancieringsmarge** van alle welzijnsverenigingen samen is bescheiden, zowel in absolute bedragen (15 miljoen euro) als in percentage van de exploitatieontvangsten (1,15%).



Figuur 11: evolutie van de AFM en de verhouding tussen de AFM en de exploitatieontvangsten van WV

De **financiële schulden** van de welzijnsverenigingen bedroegen eind 2023 710 miljoen euro. Ze dalen in beperkte mate ten opzichte van eind 2022 (717 miljoen euro). In verhouding tot de exploitatieontvangsten betekent dit een beheersbare schuldgraad van 56,2%.

BIJLAGE 1: METHODOLOGIE

Deze nota beschrijft de financiële toestand van de Vlaamse gemeenten en hun publiekrechtelijk verzelfstandigde entiteiten (de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen) volgens de jaarrekeningen over het boekjaar 2023. Samen vormen ze het belangrijkste deel, maar niet de volledigheid, van de **Vlaamse lokale besturen**.

- Met de '**gemeenten**' bedoelen we de 300 Vlaamse gemeenten (én de 9 districten van de stad Antwerpen) en 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 de nota niet aan bod. Het gaat over:
 - 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 boekhouding volgens het privaatrecht;
 - o de politie- en de hulpverleningszones, waarvoor de federale overheid de boekhoudregels oplegt, en die nog de 'oude' Nieuwe Gemeente Boekhouding of NGB-boekhouding voeren);
 - o de besturen van de eredienst;
 - o de provinciebesturen en hun (publiekrechtelijke en 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), uitvoering (boekhouding) en evaluatie (jaarrekening). Dat instrument is vanaf het boekjaar 2020 verfijnd (BBC 2020). De genoemde entiteiten rapporteren digitaal de belangrijkste gegevens van hun meerjarenplannen en jaarrekeningen (**BBC DR**) aan het Vlaamse Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB). Deze gegevens over de jaarrekeningen vormen de basis van de analyse in deze nota. Waar we andere bronnen gebruiken, vermelden we dat expliciet.

We voerden de analyse uit begin augustus 2024. Toen beschikten we over **de digitale jaarrekeningen 2023** van:

- **alle gemeenten** (en de 9 Antwerpse districten). Voor 5 gemeenten betrof het nog een voorlopige jaarrekening, zodat de uiteindelijke cijfers voor het boekjaar 2023 nog (licht) kunnen wijzigen. De gemeenten die enkel een voorlopige jaarrekening indienden zijn As, Bornem, Landen, Oud-Turnhout en Schelle.
- **159 van de 162 AGB**. Twee van de 159 AGB dienden alleen een voorlopige jaarrekening in: het AGB van Bornem en het AGB van Ninove (Zwembad de Kleine Dender). 3 AGB dienden nog helemaal geen jaarrekening 2023 in. Het gaat over het AGB Elektriciteitsnet Izegem, het AGB van

Lebbeke en het Woonbedrijf Menen. De uiteindelijke cijfers voor het boekjaar 2023 van de AGB zullen zeker nog wijzigen.

- **53 van de 56 welzijnsverenigingen.** Van 3 welzijnsverenigingen was er begin augustus 2024 nog geen (voorlopige) jaarrekening beschikbaar: Zorgbedrijf Sint-Truiden, Welzijnsregio Noord-Limburg en Sociaal Verhuurkantoor Bredene-Oostende. Van 1 van de 53 andere welzijnsverenigingen was er slechts een voorlopige jaarrekening beschikbaar: Zorgbedrijf Houthalen-Helchteren. Ook voor de welzijnsverenigingen zullen de uiteindelijke cijfers voor het boekjaar 2023 nog licht wijzigen.

De analyse focust zich op de financiële resultaten volgens de jaarrekeningen 2023. Waar relevant plaatsen we de **cijfers in historisch perspectief** 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. Die 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 waren¹⁴. 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 op.

Tot en met 2021 bleef de inflatie beperkt. Daardoor konden we de analyse van de jaarrekeningen van de gemeenten in de publicaties tot 2021 beperken tot de nominale cijfers. 2022 kende een **uitzonderlijk hoge inflatie**. Een vergelijking van de cijfers van 2022 en 2023 met die van vorige jaren in louter nominale termen zou eerder misleidend werken. Om de analyse zo correct mogelijk te maken nuanceren we daarom in verschillende onderdelen van de nota de **nominale cijfers in reële termen**. We vermelden telkens wanneer we reële cijfers gebruiken. Als basisjaar om de nominale waarden reëel te maken, gebruiken wij 2014. We doen dat aan de hand van de consumptieprijsindex¹⁵.

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

¹⁴ In een vorige ABB-publicatie uit september 2019 (*De Financiën van de lokale besturen 2007 – 2018: een algemeen overzicht*) behandelen we de gemeenten en de OCMW’s nog apart.

¹⁵ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/consumptieprijsindex/consumptieprijsindex>

BIJLAGE 2: FINANCIËLE INDICATOREN PER GEMEENTE

Macro-economische gegevens over de financiële situatie van de Vlaamse gemeenten zijn 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 indicatoren voor die samen een meer genuanceerd beeld schetsen van de financiële toestand van elk van de 300 Vlaamse gemeenten. We zijn er ons van bewust dat uitspraken over de gezondheid van de financiën van een lokaal bestuur een diepgaandere analyse van de specifieke lokale contexten van de eventuele autonome gemeentebedrijven of welzijnsverenigingen vergt. Toch brengt het samenspel van die indicatoren ons al een eind.

De voorgestelde set van indicatoren geeft bijkomende indicaties over de financiële evenwichten van het bestuur, de schuldpositie, het fiscaal regime en het uitgavenpatroon. De tabel is te beschouwen als een 'knipperlichtentabel': voor besturen die op meerdere indicatoren 'slecht' scoren is het aangewezen om de financiële duurzaamheid nader te bekijken. De **7 indicatoren** zijn:

1. Autofinancieringsmarge/exploitatieontvangsten

De AFM geeft weer of de financiën van een bestuur structureel in evenwicht zijn en duidt aan of het bestuur in staat is om de periodieke leningslasten (kapitaalsaflossingen) te dragen met het overschot uit het saldo van de exploitatieontvangsten en exploitatie-uitgaven. Die indicator wordt uitgedrukt in verhouding met het totaal van de exploitatieontvangsten (gecorrigeerd voor de subsidies voor de lonen voor het onderwijzend personeel¹⁶) om zo de grootte van de AFM tussen verschillende lokale besturen beter te kunnen kaderen.

Als er sprake is van een laag percentage dan is een lokaal bestuur nauwelijks in staat de leningslasten van periodieke leningen te dragen met het saldo van de exploitatie. Daardoor kan het moeilijker worden om nieuw beleid te voeren, nieuwe investeringen aan te gaan (rechtstreeks gefinancierd of met nieuwe leningen) en om andere initiatieven te nemen in de komende jaren. Om mogelijke 'uitschieters', in plus of in min, van de AFM te kunnen wegwerken, geven we het gemiddelde over de laatste 3 jaarrekeningen weer (2021-2023).

2. Gecumuleerd budgettair resultaat/exploitatieontvangsten

Deze indicator toont de reserves of budgettaire buffer waarover lokale besturen beschikken. De verhouding met de exploitatieontvangsten (gecorrigeerd voor de subsidies voor de lonen voor het onderwijzend personeel) is ook hier relevanter dan het absolute bedrag. Hoe hoger het percentage, hoe groter de buffer van het bestuur om uitgaven te bekostigen en te investeren zonder extra leningen.

¹⁶ De exploitatie-ontvangsten corrigeren (verminderen) we met de werkingssubsidies die de gemeenten boeken voor de salarissen die het Vlaams departement Onderwijs voor rekening van de gemeenten betaalt aan het gemeentelijk onderwijzend personeel.

3. Financiële schulden/exploitatieontvangsten

De indicator zet het geheel van de financiële schulden op lange en korte termijn volgens de laatste beschikbare jaarrekening (2023) af tegenover de exploitatieontvangsten (gecorrigeerd voor de subsidies voor de lonen voor het onderwijzend personeel). Met dit verhoudingsgetal gaan we na in hoeverre een lokaal bestuur over de capaciteit beschikt om het geleende geld terug te betalen. Een hoog percentage beperkt de financiële vrijheid in de toekomst doordat een groter deel van de inkomsten naar schuldenafbetaling zal vloeien. Daardoor wordt de buffer voor andere onvoorziene financiële gebeurtenissen ook kleiner.

4. Tarief van de aanvullende personenbelasting (APB)

Dat is het tarief van de aanvullende personenbelasting van de gemeente in 2023. Hoe lager het tarief, hoe meer 'fiscale marge' een bestuur heeft. Het bestuur beschikt over de mogelijkheid om het tarief te verhogen als er zich financiële uitdagingen zouden voordoen.

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

Dat is het tarief van de opcentiemen onroerende voorheffing in 2023. Ook hier geldt hoe lager het tarief, hoe meer 'fiscale marge' een bestuur heeft. Het bestuur beschikt over de mogelijkheid om het tarief te verhogen als er zich financiële uitdagingen zouden voordoen.

6. Exploitatie-uitgaven per capita

De exploitatie-uitgaven zijn hier beperkt tot de uitgaven voor personeel (zonder de uitgaven voor het onderwijspersoneel) en goederen en diensten. Deze exploitatie-uitgaven zonderen we af van de rest omdat we ervan uitgaan dat een bestuur daarop 'makkelijker' kan ingrijpen dan op de andere exploitatie-uitgaven (zoals individuele maatschappelijke hulpverlening, werkingssubsidies aan onder andere politie- en hulpverleningszone, ...).

Het uitgangspunt is dat een hogere waarde inhoudt dat het bestuur een relatief uitgebreide dienstverlening aanbiedt en over een ruimere marge beschikt om besparingen door te voeren in financieel moeilijke tijden. De indicator toont het gemiddelde over de laatste 3 jaarrekeningen (2021-2023).

7. Investeringsuitgaven/exploitatieontvangsten

Deze indicator zet de investeringsuitgaven af tegenover de exploitatieontvangsten (gecorrigeerd voor de subsidies voor de lonen voor het onderwijzend personeel). Voor de analyse houden we alleen rekening met de investeringen in materiële vaste activa en de toegestane investeringssubsidies. De investeringen in financiële en immateriële vaste activa tellen we niet mee.

Een lage waarde van deze indicator duidt erop dat een bestuur relatief weinig geïnvesteerd heeft en wellicht belangrijke investeringsnoden (en dus toekomstige investeringsuitdagingen en -uitgaven) kent. Omgekeerd doet een hoog percentage vermoeden dat een bestuur recent veel investeerde en gemakkelijker kan temporiseren met nieuwe investeringen bij financiële moeilijkheden. We gebruiken het gemiddelde van de laatste 6 jaren (2018-2023) omdat we de investeringsuitgaven moeten bekijken over een langere periode.