



Vlaanderen
is lokaal bestuur

Analyse jaarrekeningen provincies 2024

AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR

vlaanderen.be/lokaal-bestuur

Depotnummer: depot D/2025/3241/441

Verantwoordelijke uitgever:
Jeroen Windey, administrateur-generaal

Redactie:
Filip Delos

1. Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1.	De provincies als gebiedsgerichte streekmotoren.....	4
1.2.	Het provinciale bestuursniveau	5
1.3.	Doelstelling en methodologische uitgangspunten van deze nota.....	5
2.	De ontvangsten van de provincies	7
2.1.	De exploitatieontvangsten	7
2.2.	De investeringsontvangsten.....	9
2.3.	De financieringsontvangsten	9
3.	De uitgaven van de provincies	10
3.1.	Algemeen	10
3.2.	Een economische analyse: het soort uitgaven	11
3.3.	Een functionele analyse: het doel van de uitgaven	13
4.	Zijn de provincies financieel gezond?.....	16
4.1.	De autofinancieringsmarge	16
4.2.	Het beschikbaar budgettair resultaat	18
3.3.	De financiële schulden.....	18
5.	Conclusies	20
6.	Bijlagen	21
6.1.	Bijlagen 1 tot 5	21
6.2.	Bijlage 6: overzicht van de provinciaal verzelfstandigde entiteiten in 2024.....	21

1. Inleiding

1.1. De provincies als gebiedsgerichte streekmotoren

2024 was het laatste jaar van de provinciale bestuursperiode 2019-2024, de eerste bestuursperiode van de provincies met een afgeslankt takenpakket. De jaren voordien beperkte de toenmalige Vlaamse Regering de bevoegdheden van de provincies in 2 fases.

- Vanaf 2014 waren de provincies enkel nog bevoegd voor een beleid in de persoonsgebonden materies als daarvoor een expliciete decretale grondslag bestond. Ze beschikten niet langer over een open taakstelling (een vrij initiatiefrecht) in die materies.
- Vanaf 2018 zijn de provincies in principe helemaal niet meer bevoegd voor de persoonsgebonden aangelegenheden. De resterende persoonsgebonden taken werden overgeheveld naar de lokale besturen en naar de Vlaamse overheid.

De doelstelling van het project ‘Interne Staatshervorming’ was een efficiënter bestuurskundig landschap in Vlaanderen, met een klemtoon op sterke lokale besturen en een kaderstellende Vlaamse overheid. De provincies moesten hun aandacht toespitsen op de grondgebonden bevoegdheden. Zelf wilden de provinciebesturen ‘gebiedsgerichte streekmotoren’ zijn.

Bij dit afgeslankt takenpakket horen 2 kanttekeningen:

- Het project Interne Staatshervorming definieerde de ‘persoonsgebonden bevoegdheden’ als de bevoegdheden opgesomd in de artikelen 4 en 5 van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen van 8 augustus 1980 (BWHI). Het betreft in hoofdzaak de bevoegdheden cultuur, welzijn, sport en jeugd. Onderwijs hoort daar niet bij. De provincies zijn dus nog altijd bevoegd voor het provinciale onderwijsbeleid en kunnen eigen scholen inrichten.
- Dat de provincies niet meer bevoegd zijn voor de persoonsgebonden bevoegdheden, is ook vandaag niet absoluut. Het Vlaams Parlement stond de Vlaamse Regering toe om, tijdelijk, de provincies toe te laten bepaalde culturele instellingen te beheren. Dat is vandaag nog het geval voor het Cultuurcentrum De Warande in Turnhout. Het provinciebestuur van Antwerpen beheert dat tot het een nieuwe overnemer vindt¹. Ook in de bekende provinciale recreatiedomeinen, die de provincies uitbaten vanuit hun bevoegdheid ‘toerisme’, organiseren ze nog altijd culturele of sportieve activiteiten of baten ze musea uit. Binnen het kader van de Interne Staatshervorming koos het Vlaams Parlement ervoor om de (culturele of sportieve) bijzaak niet te scheiden van de toeristische hoofdzaak. Zo voeren de provincies nog een cultureel of sportief (bij-)beleid.

¹ Decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en de gewijzigde financiering van de provincies, artikel 36, §3.

1.2. Het provinciale bestuursniveau

Naast de 5 provinciebesturen bestaat het provinciale bestuursniveau uit 19 publiekrechtelijke autonome provinciebedrijven (APB) en 10 extern verzelfstandigde agentschappen (EVA) in privaatrechtelijke vorm.

Het is vooral het provinciebestuur van Antwerpen dat behoorlijk wat van zijn opdrachten verzelfstandigde naar publiekrechtelijke APB. 14 van de 19 APB zijn opgericht door het provinciebestuur van Antwerpen, 3 door het provinciebestuur van West-Vlaanderen en 2 door het provinciebestuur van Vlaams-Brabant. Deze APB zijn 100% 'dochter' van de provinciebesturen.

Het provinciale bestuursniveau telt ook 10 provinciale EVA van privaot recht. Voorbeelden hiervan zijn de Stichting van Openbaar Nut 'Limburg Sterk Merk – LSM' in de provincie Limburg, de 'Erfgoedstichting' in de provincie Vlaams-Brabant, de vzw Inagro voor onderzoek en advies in de Land- en Tuinbouw in West-Vlaanderen of de vzw 'Sport- en Recreatiecentrum De Nekker' in Mechelen (provincie Antwerpen). De EVA van privaot recht hebben ook andere deelgenoten dan het provinciebestuur en hanteren (in tegenstelling tot de provinciebesturen en de APB) geen BBC (beleids- en beheerscyclus) voor hun begroting, boekhouding en jaarrekening.

In deze nota behandelt ABB de provinciebesturen en haar publiekrechtelijke agentschappen (APB). Het gebruikt hiervoor de term 'de provincies'. De privaatrechtelijke EVA behoren niet tot de scope.

1.3. Doelstelling en methodologische uitgangspunten van deze nota

Alle besturen die BBC hanteren voor de vormgeving van hun meerjarenplan en hun jaarrekening moeten de belangrijkste gegevens van deze beleidsrapporten digitaal rapporteren aan de Vlaamse overheid. Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) maakt deze data publiek op de website over het lokaal bestuur². In 2014 werd BBC verplicht voor alle lokale en provinciale besturen. Sindsdien kan iedereen de financiële cijfers raadplegen tot op het niveau van de minimum algemene rekeningenstelsels en dat zowel per afzonderlijk provinciebestuur of APB, als voor het geheel.

Met deze nota schetsen we een beeld van de provinciale financiën aan het einde van 2024, bij de start van de nieuwe bestuursperiode 2025-2030. We focussen op:

- de cijfers uit de jaarrekeningen 2024. Waar nuttig, plaatsen we de cijfers in een historisch perspectief;
- de cijfers voor alle provincies samen. Waar we het relevant vinden, zoomen we in en maken we een vergelijking tussen de verschillende provincies;

² <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/financieel-beleid-en-beheer-bbc/financiele-tools-en-data>

- de geconsolideerde cijfers van de provinciebesturen én de APB. Hiermee voegen we een extra element toe aan de cijfers die publiek toegankelijk zijn op de website over het lokaal bestuur. Deze geconsolideerde cijfers bieden een juister beeld van de provinciale financiën. Ze maken een betere vergelijking mogelijk tussen de provincies mét en de provincies zonder APB.

De in de nota vermelde cijfers zijn dus (tenzij anders vermeld) de ‘geconsolideerde cijfers’. Als we spreken over ‘de provincies’ bedoelen we de provinciebesturen én hun publiekrechtelijke APB. We deden de volgende analytische correcties op de cijfers van de provinciebesturen en de APB:

- de werkingssubsidies van de provincies aan haar APB beschouwen we als een interne stroom: ze zijn verwijderd uit de uitgaven van de provinciebesturen en uit de ontvangsten van de APB;
- dit gebeurde ook voor de investeringssubsidies van de provincies aan haar APB én voor de (terugbetalingen van) de toegestane leningen.

Een systematisch overzicht van de geconsolideerde cijfers van de provinciale financiën staat in het Excelbestand dat als bijlage bij deze nota hoort. Alle cijfers uit deze nota vind je daar terug.

Het Excelbestand bevat deze 5 bijlagen:

- Bijlage 1: een overzicht van alle ontvangsten- en uitgavencategorieën van de provincies voor de jaren 2019 tot 2024.
- Bijlage 2: een overzicht van alle ontvangsten- en uitgavencategorieën van de provincies voor het jaar 2024, met uitsplitsing per provincie.
- Bijlage 3: een overzicht van de uitgaven van de provincies per beleidsveld, voor de jaren 2019 tot 2024.
- Bijlage 4: een overzicht van de uitgaven van de provincies per beleidsveld, voor het jaar 2024, met uitsplitsing per provincie.
- Bijlage 5: een aantal indicatoren over de financiën van de provincies.

2. De ontvangsten van de provincies

De 5 Vlaamse provincies boekten in 2024 **bijna 1,4 miljard euro ontvangsten**, meer bepaald 1.394.548.019 euro. Dat is binnen de totale overheidscontext in België een bescheiden bedrag. De Vlaamse gemeentebesturen³ met hun autonome gemeentebedrijven boekten in 2024 iets meer dan 20,5 miljard euro ontvangsten. Dit is bijna 15 keer meer.

Het grootste deel van de provinciale ontvangsten (95%) zijn exploitatieontvangsten: iets meer dan 1,3 miljard euro. De investeringsontvangsten klokten af op nauwelijks 48,5 miljoen euro. De financieringsontvangsten bedroegen nog minder: 21,5 miljoen euro.

2.1. De exploitatieontvangsten

De belangrijkste inkomstenbron van de provincies zijn **fiscale ontvangsten**: 826 miljoen euro of 62,3% van de exploitatieontvangsten.

	Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	totaal
OOV (REK7300)	152.535.349	86.041.405	106.977.034	115.808.656	124.908.152	586.270.597
andere aanvullende belastingen (REK7309)					924.421	924.421
milieubelasting (REK73321)				1.099.137		1.099.137
algemene bedrijfsbelasting (REK73400)	51.580.712	13.051.953			28.498.940	93.131.606
reclameborden (REK73422)				191.025		191.025
tweede verblijven (REK7377)					13.466.424	13.466.424
algemene provinciebelasting (REK7380)		12.202.278				12.202.278
overige belastingen (REK7389)	30.915.939	23.350	67.112.974	41.732	20.787.841	118.881.837
totaal	235.032.001	111.318.986	174.090.008	117.140.550	188.585.778	826.167.323
inwoners	1.935.522	900.098	1.572.002	1.196.773	1.226.375	6.830.770
bedrag per inwoner	121,4	123,7	110,7	97,9	153,8	120,9

Tabel 1: de fiscale ontvangsten van de provincies, 2024

³ Met gemeentebesturen bedoelen we de gemeenten én hun OCMW.

Het leeuwendeel van de fiscale ontvangsten (586 miljoen euro) bestaat uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV). De onroerende voorheffing is een gewestelijke belasting op onroerende goederen die eigenaars, erfpachters, opstalhouders of vruchtgebruikers van die goederen betalen. Het OOV-bedrag baseert zich op het geïndexeerde kadastraal inkomen en bestaat uit een Vlaamse basisheffing en opcentiemen op die basisheffing, geheven door de provincies én door de gemeenten. De inning van de provinciale (en gemeentelijke) OOV gebeurt door de Vlaamse overheid dat het provinciale gedeelte doorstort naar de provinciebesturen.

De hoogte van die opcentiemen verschilt per provincie: de provincie Limburg heeft de hoogste OOV (214,52), de provincie Antwerpen de laagste (145,33). De andere provincies bevinden zich daar tussenin: 148,47 OOV in Oost-Vlaanderen, 171,75 in de provincie Vlaams-Brabant en 186,22 in de provincie West-Vlaanderen.

Alle provinciebesturen (met uitzondering van de provincie Vlaams-Brabant) heffen ook een forfaitaire algemene provinciebelasting op de gezinnen⁴ en 3 besturen (Antwerpen, Limburg en West-Vlaanderen) vestigen ook nog een algemene bedrijfsbelasting. Andere belastingen zijn er nauwelijks en brengen maar een heel beperkt bedrag op, behalve de belasting op de tweede verblijven die de provincie West-Vlaanderen heft en in 2024 nog 13,5 miljoen euro opbracht⁵.

De provincie Vlaams-Brabant haalt haar fiscale ontvangsten enkel uit de OOV, op enkele kleinere belastingen na. Per inwoner betalen Vlaams-Brabanders de minste belastingen (98 euro) terwijl de inwoners van West-Vlaanderen het meeste betalen (154 euro). Een kanttekening hierbij: de belasting op tweede verblijven in West-Vlaanderen wordt vaak door mensen van buiten de provincie betaald.

Na de fiscale ontvangsten zijn de **‘ontvangen werkingssubsidies’** de tweede belangrijke inkomstenbron voor de provincies: 376.959.471 euro of 28,5% van de exploitatieontvangsten. Het grootste deel daarvan (265 miljoen euro of 70%) zijn (loon-) subsidies van de Vlaamse overheid om het personeel in het provinciaal onderwijs te betalen. Trekken we deze subsidies af van het totale bedrag van de ontvangen werkingssubsidies, dan blijven er nog maar 112 miljoen euro aan ontvangen werkingssubsidies over. Nauwelijks 26 miljoen euro van de werkingssubsidies boeken de provincies als ‘algemene werkingssubsidie’ en wordt dus voorwaardenvrij toegekend aan de provinciebesturen.⁶

⁴ De provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen boeken de ontvangsten van deze belasting op de rekening 7389 (overige belastingen).

⁵ De Raad van State vernietigde deze belasting op de tweede verblijven van de provincie West-Vlaanderen op 27 mei 2025, en dit voor de aanslagjaren 2022, 2023 en 2024. Het is nog onduidelijk wat de toekomst van deze belasting is in de provincie West-Vlaanderen en in hoeverre de provincie West-Vlaanderen moet overgaan tot de ambtshalve ontheffing van deze aanslagen en de (gehele of gedeeltelijke) terugbetaling van de geïnde bedragen.

⁶ 9,3 miljoen euro hiervan is een subsidie die de provincies Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant ontvingen in de nasleep van afspraken binnen het project ‘Afslanking provincies’. Deze algemene werkingssubsidie voor de beide provincies zal in 2025 nog maar 3,1 miljoen euro bedragen om in 2026 helemaal te verdwijnen. Vanuit de Vlaamse overheid blijft dan enkel nog de zogenaamde GESCO-subsidie over als algemene financiering.

De ontvangsten uit fiscaliteit en de werkingssubsidies maken meer dan 90% van de exploitatie-ontvangsten uit. De andere onderdelen van de exploitatieontvangsten zijn, in financiële termen, minder belangrijk. De rubriek '**ontvangsten uit de werking**' is goed voor 81,7 miljoen euro of 6,2% van de exploitatieontvangsten. Het gaat hier over ontvangsten uit retributies of de ingangsgelden voor de provinciale domeinen. Vooral de provincies Antwerpen (27,7 miljoen euro of 14 euro per inwoner) en Oost-Vlaanderen (23,6 miljoen euro of 15 euro per inwoner) halen hier wat extra inkomsten uit, de provincie West-Vlaanderen veel minder (8,9 miljoen euro of 7 euro per inwoner).

De **financiële ontvangsten** ten slotte bedragen 11.041.628 euro. Dat is merkkelijk meer dan in de jaren sinds 2020⁷, maar nog altijd minder dan 1% van de exploitatieontvangsten.

2.2. De investeringsontvangsten

De investeringsontvangsten kloppen af op een bescheiden 48,5 miljoen euro. Die ontvangsten zijn het gevolg van de verkoop van provinciale gronden en gebouwen voor 6,5 miljoen euro, maar vooral van de ontvangen investeringssubsidies van de hogere overheden: 42 miljoen euro. De provincie Limburg bekwaam in 2024 de meeste investeringssubsidies: 14,6 miljoen euro of 16 euro per inwoner. De provincie Vlaams-Brabant het minste: 1,2 miljoen euro of 1 euro per inwoner.

2.3. De financieringsontvangsten

Nog minder belangrijk zijn de financieringsontvangsten. Die bedroegen in 2024 nauwelijks 21,5 miljoen euro. Historisch weinig en dat in een jaar waarin de provincies relatief veel investeerden (zie verder). Ongeveer de helft van de ontvangsten zijn nieuw opgenomen leningen (10,3 miljoen euro), de andere helft zijn terugbetalingen door derden van eerder door de provincies verstrekte leningen (10,6 miljoen euro).

⁷ Voor 2020 bedroegen de financiële ontvangsten vaak meer dan 20 miljoen euro per jaar. Nadien is dit sterk verminderd, vooral door de principiële uittreding van de provinciebesturen uit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (ten laatste op 31 december 2018), zoals de Vlaamse decreetgever eiste (zie artikel 80 van het Decreet op de Intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001, inmiddels opgegaan in het Decreet over het Lokaal Bestuur).

3. De uitgaven van de provincies

3.1. Algemeen

De Vlaamse provincies boekten in 2024 ongeveer 1,4 miljard euro uitgaven, meer bepaald 1.407.058.322 euro. Ook hier zijn exploitatie-uitgaven het belangrijkste: 1,114 miljard euro (of 79,2%). De investeringsuitgaven bedroegen 246.817.491 euro (17,5%), de financieringsuitgaven 46.083.578 euro (3,3%).

Tussen de provincies onderling zijn grote verschillen merkbaar als we kijken naar ‘de uitgaven per inwoner’. De totale uitgaven van de provincie Limburg bedroegen in 2024 iets meer dan 290 miljoen euro of 323 euro per inwoner. Hiermee is het provinciebestuur van Limburg, financieel gesproken, het ‘omvangrijkst’. De provincie Vlaams-Brabant bijvoorbeeld gaf in 2024 182 miljoen euro uit of ‘slechts’ 152 euro per inwoner: dit is minder dan de helft van de provincie Limburg. De andere provincies gaven ongeveer 200 euro per inwoner uit.

uitgaven 2024	totaal	inwoners	per inwoner
Antwerpen	357.697.067	1.926.522	186
Limburg	290.592.721	900.098	323
Oost-Vlaanderen	325.807.411	1.572.002	207
Vlaams Brabant	182.034.054	1.196.773	152
West-Vlaanderen	250.927.070	1.226.375	205
totaal	1.407.058.322	6.821.770	206

Tabel 2: de provinciale uitgaven, 2024

In dit hoofdstuk analyseren we de provinciale uitgaven vanuit 2 verschillende perspectieven: economisch (welke soort uitgaven) en functioneel (voor welke beleidsdomeinen worden de uitgaven gedaan).

3.2. Een economische analyse: het soort uitgaven

De **personeelsuitgaven** bedroegen in 2024 701.668.799 euro. Dit is precies de helft (50%) van de totale provinciale uitgaven (of 63% van de exploitatie-uitgaven).

Ruim de helft van de personeelsuitgaven (385 miljoen euro) gaat naar de bezoldigingen van de contractuele en statutaire personeelsleden van de provincies. Het aantal personeelsleden van de provincies gaat de laatste jaren overigens in een (licht) stijgende lijn. En net als in de andere overheidsniveaus is er een geleidelijke maar onmiskenbare daling van het aantal statutaire ambtenaren ten voordele van de contractuele medewerkers.

aantal VTE	2019	2020	2021	2022	2023	2024
provincie	3.831	3.660	3.918	3.952	3.980	4.008
contractueel	2.142	2.063	2.394	2.518	2.609	2.712
statutair	1.690	1.597	1.525	1.434	1.371	1.296
APB	984	656	746	735	728	752
contractueel	833	542	641	640	642	676
statutair	152	114	105	96	85	76
totaal	4.816	4.316	4.664	4.687	4.707	4.760

Tabel 3: het aantal voltijdse equivalenten werkzaam bij de provincies (BRON: RSZ – cijfers 2^{de} kwartaal van ieder jaar)

De andere onderdelen van de personeelsuitgaven zijn:

- de salarissen van het provinciaal onderwijzend personeel: 265 miljoen euro waarvan de Vlaamse overheid het grootste deel subsidieert. Het provinciaal onderwijs is vooral in de provincie Limburg sterk aanwezig;
- de lonen van het politiek personeel, dus vooral de bezoldiging van de gedeputeerden: 4,8 miljoen euro in 2024. Dit bedrag ligt lager dan de voorgaande jaren, toen het nog ruim 6 miljoen euro bedroeg. Voor 2017 bedroeg dat meer dan 8 miljoen euro. De vermindering van het aantal gedeputeerden van 6 naar 4, een ander element in het project 'Afslanking van de provincies', verklaart die daling;
- de rubriek 'andere personeelsuitgaven'⁸ is goed voor 18,4 miljoen euro en de rubriek 'pensioenen en soortgelijke verplichtingen' voor 28,4 miljoen euro.

Na de personeelsuitgaven zijn de uitgaven voor allerhande '**goederen en diensten**' de tweede belangrijkste uitgavenpost bij de exploitatie-uitgaven. In 2024 besteedden de provincies hieraan 253,7 miljoen euro. Dat is bijna 23% van de exploitatie-uitgaven. De digitaal gerapporteerde

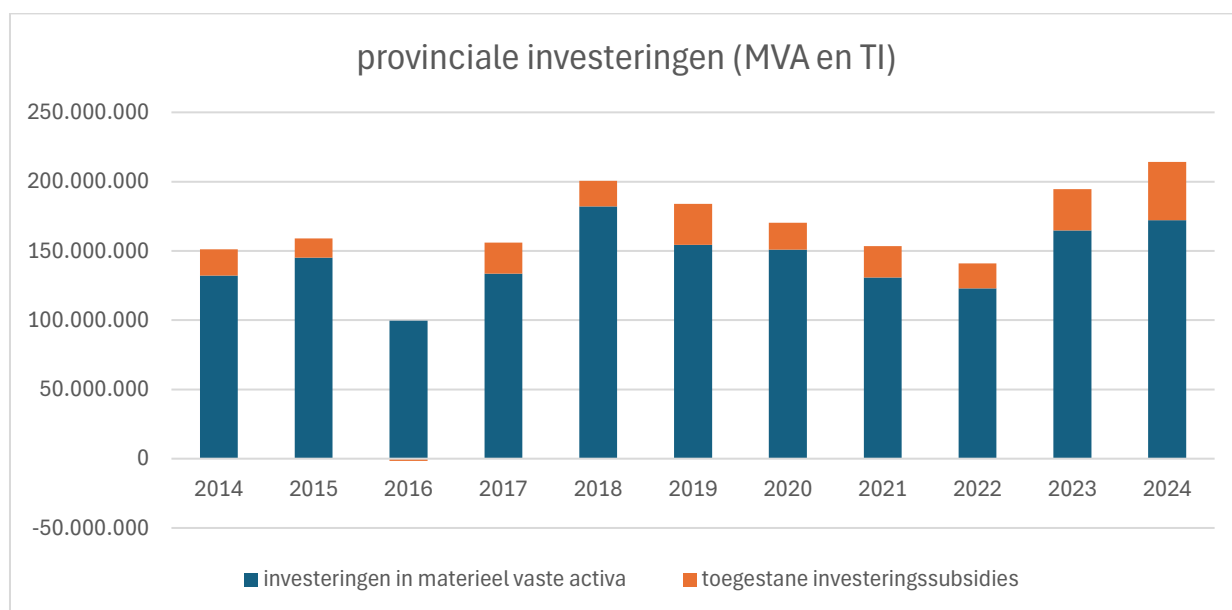
⁸ Deze rubriek bevat uitgaven voor het personeel bovenop de bezoldiging. Dat kunnen wettelijke of contractuele verplichtingen of vrijwillig toegekende extra's door de werkgever zijn. Sommige van de voordelen kennen ze rechtstreeks toe aan de personeelsleden (bijvoorbeeld maaltijdcheques, cultuurcheques, premies bij oppensioenstelling, begrafenispremies, anciënniteitspremies, ...) terwijl ze andere ter beschikking stellen van het personeel (bijvoorbeeld kantine, werkkledij, verzekering ongevallen of gewaarborgd loon, sociale abonnementen, ...).

gegevens van de jaarrekeningen 2024 leren ons dat dit onder andere gaat over het onderhoud en het herstel van gebouwen (20 miljoen euro), de uitgaven voor ingehuurde uitzendarbeid (11,2 miljoen euro), elektriciteit (10,3 miljoen euro), gas (5,7 miljoen euro), verzekeringspremies (3 miljoen euro) en huurlasten (2,6 miljoen euro).

De provincies kenden in 2024 142,8 miljoen euro aan **werkingssubsidies** toe (12,8% van hun exploitatie-uitgaven), vooral aan allerhande vzw's (53,3 miljoen euro), aan bedrijven (29 miljoen euro), aan lokale besturen (20,7 miljoen euro) én aan extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm (20 miljoen euro). Werkingssubsidies werden ook verstrekt aan de erkende besturen van de eredienst (samen 2,3 miljoen euro) én aan de officieel georganiseerde vrijzinnigheid (4,7 miljoen euro).

De **investeringsuitgaven** van de provincies klokten in 2024 af op 246.817.491 euro, wat meer is dan de voorbije jaren. Het zijn vooral investeringen in 'materieel vaste activa' en 'investeringsubsidies aan derden'⁹.

Net als bij de lokale besturen herkennen we ook bij de provinciebesturen een investeringscyclus op het ritme van een provinciale bestuursperiode: relatief minder investeringen in het begin van een bestuursperiode als de nieuwe bestuursploegen de investeringsprojecten uitwerken (zie de jaren 2014 tot 2016 en de jaren 2020 tot 2022), en relatief meer investeringen naar het einde van de legislatuur toe, met een uitloper in het eerste jaar van de nieuwe legislatuur (zie de jaren 2018 en 2019 en het afgelopen jaar 2024).

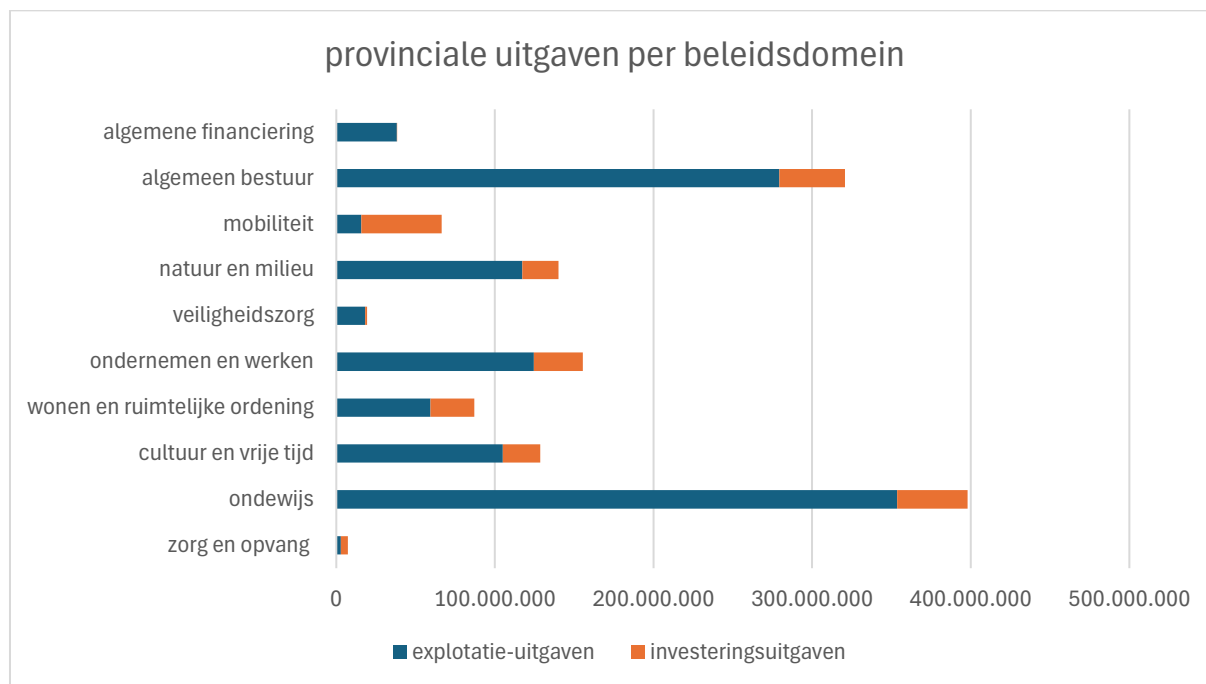


Grafiek 1: de investeringen (investeringen in materieel vaste activa en de toegestane investeringssubsidies) van de provincies, periode 2014 tot 2024

⁹ De investeringsuitgaven voor de 'financieel vaste activa' en de 'immaterieel vaste activa', die hoe dan ook veel minder belangrijk zijn, tellen we hier niet mee.

3.3. Een functionele analyse: het doel van de uitgaven

We nemen als basis voor de functionele analyse van de uitgaven enerzijds het totaal van de exploitatie- en investeringsuitgaven (de financieringsuitgaven laten we buiten beschouwing) en anderzijds de 10 beleidsdomeinen die ABB klassiek gebruikt om de 149 verschillende beleidsvelden te clusteren.



beleidsdomein	exploitatie-uitgaven	investeringsuitgaven	totaal	%
algemene financiering	38.179.456	86.912	38.266.369	2,81%
algemeen bestuur	279.389.207	41.237.082	320.626.289	23,56%
mobiliteit	15.786.494	50.608.479	66.394.972	4,88%
natuur en milieu	117.331.617	22.795.440	140.127.056	10,30%
veiligheidszorg	18.210.601	1.283.244	19.493.846	1,43%
ondernemen en werken	124.604.256	30.755.137	155.359.393	11,42%
wonen en ruimtelijke ordening	59.366.638	27.565.644	86.932.282	6,39%
cultuur en vrije tijd	104.911.521	23.698.744	128.610.265	9,45%
onderwijs	353.565.240	44.350.847	397.916.087	29,24%
zorg en opvang	2.812.225	4.435.961	7.248.187	0,53%
totaal	1.114.157.254	246.817.491	1.360.974.745	100,00%

Tabel 4 en grafiek 2: de uitgaven (exploitatie- en investeringsuitgaven) van de provincies per beleidsdomein, 2024

Onmiddellijk valt het op dat bijna 30% van de uitgaven van de provincies (bijna 400 miljoen euro) gaat naar het **provinciaal onderwijs**. Vooral in de provincie Limburg is het provinciaal onderwijs sterk uitgebouwd. De jaarrekeningen 2024 geven aan dat Limburg meer dan 115 miljoen euro aan het onderwijs spendeert (of 128 euro per Limburger). Ook in de provincies Antwerpen en

Oost-Vlaanderen is het provinciaal onderwijs redelijk sterk aanwezig. Dit is veel minder het geval in de provincies Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen.

Zoals eerder vermeld zijn de provincies in principe niet langer bevoegd voor de ‘persoonsgebonden aangelegenheden’. Het kan dan ook vreemd lijken dat de provincies nog altijd 128 miljoen euro (9,5%) besteden aan het beleidsdomein ‘Cultuur en Vrije Tijd’ (en een bescheiden 7,2 miljoen euro aan het beleidsdomein ‘Zorg en Opvang’). Een nadere blik leert ons dat van de 128 miljoen euro uitgaven aan het beleidsdomein ‘Cultuur en Vrije Tijd’:

- 80,5 miljoen euro is geboekt op het beleidsveld ‘0711 Openluchtrecreatie’. Het gaat hier over de uitgaven voor de gekende **provinciale domeinen**, waarvan elke provincie er meerdere heeft;
- 26,3 miljoen euro vloeit naar de drie beleidsvelden ‘monumentenzorg’, ‘archeologie’ en ‘beleid inzake erfgoed’;
- De provincie Antwerpen 6,5 miljoen euro boekt op het beleidsveld ‘0702 Schouwburg’, ongetwijfeld voor het beheer van het **cultuurcentrum De Warande** in Turnhout;
- 5,4 miljoen euro gaat naar het beleidsveld **erediensten**, voor werkings- en investeringsubsidies aan de besturen van de eredienst van de islamitische en de orthodoxe eredienst én de rooms-katholieke kathedrale kerkfabrieken. De provincies verstrekten in 2024 ook 4,7 miljoen euro subsidies aan de georganiseerde **vrijzinnigheid**.

Na het beleidsdomein Onderwijs gaan de meeste uitgaven naar het **beleidsdomein ‘Algemeen Bestuur’**: 320,5 miljoen euro of 23,5% van de uitgaven. Omgerekend naar inwoners komt dat neer op een bedrag van 47 euro per inwoner. Het meest in de provincie West-Vlaanderen (60 euro per inwoner), het minst in de provincie Antwerpen (41 euro per inwoner).

Dit beleidsdomein is een verzameling van beleidsvelden die te maken hebben met de algemene werking van het provinciebestuur. Het zijn uitgaven die de provincies niet toewezen aan specifieke functionele beleidsdomeinen.

- Voorbeelden zijn de beleidsvelden ‘personeelsdienst en vorming’ (62,3 miljoen euro), ‘fiscale en financiële diensten’ (18,4 miljoen euro), secretariaat (8 miljoen euro), organisatiebeheersing (5,3 miljoen euro) en vooral het beleidsveld ‘overige algemene diensten’ (159,3 miljoen euro).
- Tot dit beleidsdomein behoren ook de beleidsvelden ‘politieke organen’ (15,5 miljoen euro) en ‘internationale relaties’ (23,5 miljoen euro, vooral belangrijk in de provincie West-Vlaanderen met 10,2 miljoen euro).

De kern van de provinciale taakstelling, hun grondgebonden bevoegdheden en hun streekgebonden missie, ligt besloten in de andere beleidsdomeinen: ‘mobiliteit’, ‘natuur en milieu’, ‘ondernemen en werken’ en ‘wonen en ruimtelijke ordening’. Aan deze beleidsdomeinen gaven de 5 provincies in 2024 samen 468 miljoen euro uit (34% van de totale exploitatie- en investeringsuitgaven).

- Het beleidsdomein ‘Ondernemen en Werken’ is de grootste met 155 miljoen euro aan uitgaven (11,4%). De uitgaven zijn vooral bestemd voor de **toeristische sector**, met Limburg en West-Vlaanderen als de meest actieve provincies (53 miljoen euro). Ook **‘land-, tuin- en bosbouw’** zijn belangrijk (36,6 miljoen euro) met de provincie West-Vlaanderen als meest actieve provincie.
- Ook het beleidsdomein ‘Natuur en Milieu’ is belangrijk voor de provincies: 140 miljoen euro of 10,3% van de uitgaven. Hier valt het **waterbeheer** in zijn meest diverse aspecten op (42,8 miljoen euro exploitatie-uitgaven en 14,5 miljoen euro investeringsuitgaven). Financieel steeds belangrijker wordt ook het beleidsveld **‘Aankoop, inrichting en beheer van natuur, groen en bos’**: van 2,6 miljoen euro in 2019 naar 10,4 miljoen euro in 2024.
- Bijna 87 miljoen euro vloeit naar de sector ‘Wonen en Ruimtelijke Ordening’. De provincies Antwerpen en West-Vlaanderen boeken de helft van dit bedrag, 43 miljoen euro, op het beleidsveld **‘groene ruimte’**. Het beleidsveld ‘ruimtelijke planning’ (24,2 miljoen euro) is ook veel belangrijker dan het beleidsveld ‘overig woonbeleid’ (10,3 miljoen euro) en het beleidsveld ‘grondbeleid voor Wonen’ (4,6 miljoen euro), dat bijna uitsluitend in de provincie Vlaams-Brabant voorkomt.
- In het beleidsdomein **‘Mobiliteit’** ten slotte (66,4 miljoen euro) vallen de activiteit en de relatief hoge uitgaven van de provincie Limburg op. Omgerekend naar aantal inwoners besteedt de provincie Limburg 19,3 euro per inwoner aan dit beleidsdomein. Het gemiddelde voor Vlaanderen is 9,7 euro per inwoner (en slechts 4,6 euro per inwoner in de provincie Antwerpen).

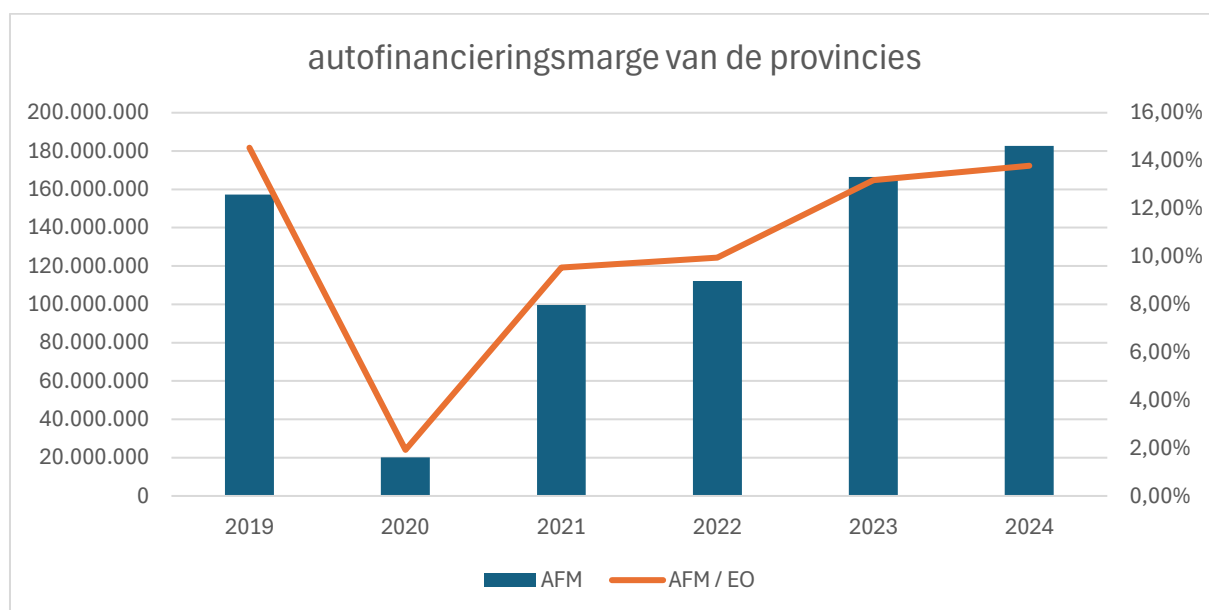
4. Zijn de provincies financieel gezond?

Die vraag kunnen we zonder aarzeling bevestigend beantwoorden. De 5 provinciebesturen moeten van de Vlaamse overheid in hun (aangepast) meerjarenplan beantwoorden aan 2 normen, die samen de financiële gezondheid van het bestuur in beeld brengen: een positieve autofinancieringsmarge (AFM) op het einde van de planningsperiode en een jaarlijks positief beschikbaar budgettair resultaat (BBR). De autonome provinciebedrijven (APB) moeten enkel voldoen aan een jaarlijks positief BBR.

We bekijken in dit hoofdstuk beide normen op basis van de jaarrekeningcijfers én op het geconsolideerde niveau van de provincies én hun APB.

4.1. De autofinancieringsmarge

De autofinancieringsmarge (AFM) is het saldo dat overblijft van de exploitatieontvangsten als alle exploitatie-uitgaven en de netto periodieke aflossingen van de leningen afgetrokken zijn. Het is de marge waarover de provincies beschikken voor de financiering van nieuw beleid. Zoals gezegd geldt de AFM niet als norm in de jaarrekeningen, enkel in de (aangepaste) meerjarenplannen. Maar een blik op de evolutie van de AFM van de provinciebesturen als groep is een uitstekend instrument om de structurele gezondheid van de provincies te beoordelen.



boekjaar (provincie + APB)	exploitatiesaldo	netto periodieke aflossingen	AFM	exploitatie- ontvangsten	AFM / EO
2019	196.927.975	39.566.591	157.361.384	1.082.363.417	14,54%
2020	58.816.335	38.624.882	20.191.453	1.049.372.902	1,92%
2021	130.300.534	30.721.527	99.579.007	1.043.978.815	9,54%
2022	144.795.900	32.590.241	112.205.658	1.127.633.350	9,95%
2023	199.571.554	33.116.963	166.454.591	1.262.467.709	13,18%
2024	210.406.811	27.726.479	182.680.332	1.324.564.065	13,79%

Tabel 5 en grafiek 3: de autofinancieringsmarge (en haar samenstellende delen) van het provinciale bestuursniveau, periode 2019 tot 2024

De provincies sluiten het boekjaar 2024 af met een AFM van bijna 183 miljoen euro (= 13,8% van de exploitatieontvangsten). Dit is een uitstekend financieel resultaat, ook in historisch perspectief.

Het lage AFM-niveau van het boekjaar 2020 is trouwens misleidend. Dat heeft te maken met een uitzonderlijke boeking in de provincie Antwerpen. Die provincie richtte in 2020 een OFP-S op (Organisme voor de Financiering van de Pensioenlast voor de Statutaire medewerkers van de provincie en haar APB). De pensioenreserves, die de provincie tot op dat moment aanhield als een belegging, droeg de provincie Antwerpen over naar dat organisme. Boekhoudkundig vertaalde zich dat in 2020 in een eenmalige uitgave van 123.173.853 euro¹⁰. Die omvangrijke en uitzonderlijke ‘uitgave’ woog negatief op het exploitatiesaldo en dus ook op de AFM. Zonder deze éénmalige operatie zou er geen sprake zijn van een AFM-val in 2020.

Als we de cijfers per provincie bekijken stellen we vast dat het (heel) behoorlijke AFM-niveau geldt voor alle provincies en ook voor de provincie Limburg die het laagste AFM-niveau van alle provincies kent (zowel in absolute termen als in verhouding tot de exploitatieontvangsten).

boekjaar 2024 (provincie + APB)	exploitatiesaldo	netto periodieke aflossingen	AFM	exploitatie- ontvangsten	AFM / EO
Antwerpen	63.935.145	9.210.000	54.725.145	370.618.927	14,77%
Limburg	20.135.426	3.455.622	16.679.804	234.288.026	7,12%
Oost-Vlaanderen	36.159.339	2.260.842	33.898.497	313.870.055	10,80%
Vlaams-Brabant	43.488.981	2.003.645	41.485.336	183.103.690	22,66%
West-Vlaanderen	46.687.920	10.796.370	35.891.550	222.683.368	16,12%

Tabel 6: de autofinancieringsmarge (en haar samenstellende delen) per provincie, 2024

¹⁰ Provincie Antwerpen, jaarrekening 2020

4.2. Het beschikbaar budgettair resultaat

Het gecumuleerd budgettair resultaat (GBR) bestaat uit de som van het budgettair resultaat van het boekjaar (het verschil tussen alle ontvangsten en alle uitgaven voor een bepaald jaar) en het overgedragen gecumuleerd budgettair resultaat van het vorige boekjaar. Het toont aan over welke budgettaire marge de besturen beschikken.

Trekken we van dat GBR nog de onbeschikbare gelden af, dan bekomen we het beschikbaar budgettair resultaat. Dat moet voor ieder jaar in het meerjarenplan positief zijn. Dat is een tweede norm die de Vlaamse overheid oplegt.

boekjaar	budgettair resultaat (prov + APB)	gecumuleerd budgettair resultaat vorig boekjaar (prov + APB)	gecumuleerd budgettair resultaat	onbeschikbare gelden	beschikbaar budgettair resultaat (prov + APB)
2020	-133.888.005	595.392.688	461.504.683	123.039	461.381.644
2021	775.610	480.410.782	481.186.392	30.926	481.155.466
2022	86.626.320	469.268.538	555.894.858	76.039	555.818.819
2023	-23.171.661	554.848.747	531.677.086	123.634	531.553.452
2024	-12.510.304	539.296.438	526.786.135	175.415	526.610.720

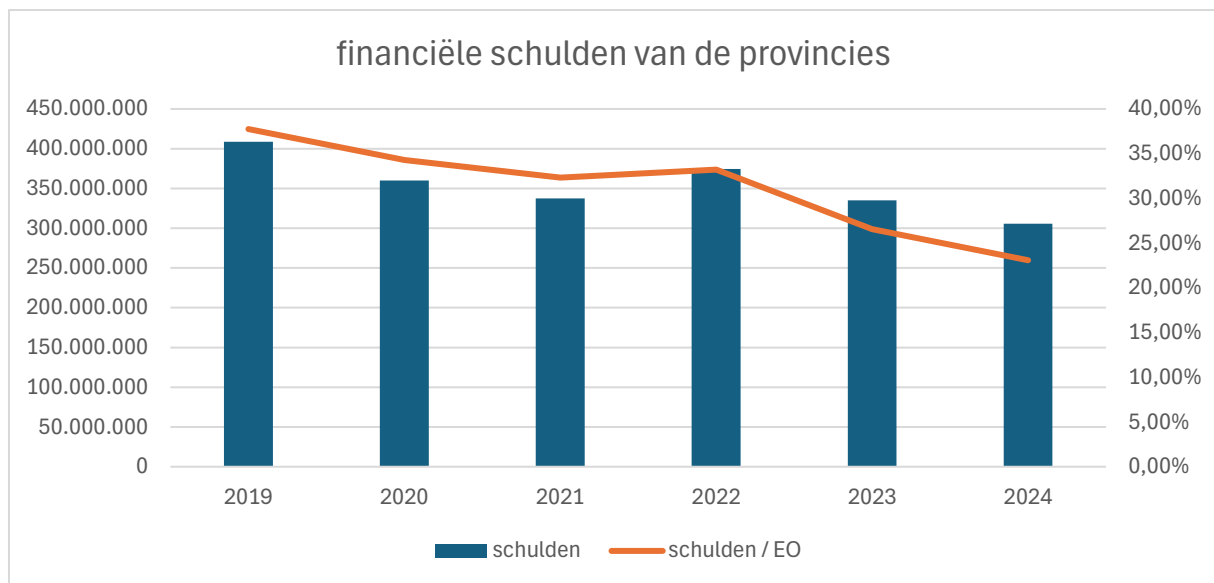
Tabel 7: het beschikbaar resultaat (en haar samenstellende delen) van het provinciale bestuursniveau (2020-2024)

Het budgettair resultaat van het boekjaar 2024 was (heel) licht negatief. Dit komt onder meer door de relatief hoge investeringsuitgaven en de geringe opname van nieuwe leningen (zie verder). Maar door het gecumuleerd budgettair resultaat van de vorige boekjaren eindigt 2024 met een beschikbaar budgettair resultaat van meer dan 526 miljoen euro. Dit is een behoorlijke budgettaire reserve waarmee de provincies een flink deel van de jaarlijkse totale exploitatie- en investeringsuitgaven kunnen betalen.

4.3. De financiële schulden

De Vlaamse regelgever legt de provincies geen rechtstreekse normen op voor hun financiële schulden. De capaciteit van een bestuur om de schulden af te lossen zit vervat in de AFM. Niettemin biedt een overzicht van de evolutie van de schulden een bijkomend inzicht in de toestand van de provinciale financiën.

De financiële schulden van de provincies klokten eind 2024 af op 305,7 miljoen euro of 23% van de exploitatieontvangsten. Ook dit is, in historisch perspectief, een financieel uitstekend resultaat. Het afgelopen jaar gebeurden er relatief veel investeringen, en toch gingen de provincies minder nieuwe schulden aan (10,3 miljoen euro) dan dat ze bestaande schulden vereffenden (38,5 miljoen euro). Het schuldenniveau is dan ook (nog) lager dan eind 2023.



boekjaar	schulden	exploitatieontvangsten	schulden / EO
2019	408.607.255	1.082.363.417	37,75%
2020	359.971.094	1.049.372.902	34,30%
2021	337.379.351	1.043.978.815	32,32%
2022	374.670.825	1.127.633.350	33,23%
2023	335.227.320	1.262.467.709	26,55%
2024	305.790.753	1.324.564.065	23,09%

Tabel 8 en grafiek 4: de financiële schulden van het provinciale bestuursniveau, 2019 tot 2024

Als we de financiële schulden van de afzonderlijke provincies bekijken stellen we vast dat de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen een heel geringe schuldgraad hebben. Beide provincies hebben hun schuldniveau sinds 2019 drastisch verminderd. Maar ook bij de provincie met de hoogste schuldgraad (West-Vlaanderen) blijven de schulden perfect beheersbaar.

2024	financiële schulden	exploitatieontvangsten	schulden / EO
Antwerpen	38.300.000	370.618.927	10,33%
Limburg	60.314.845	234.288.026	25,74%
Oost-Vlaanderen	26.512.390	313.870.055	8,45%
Vlaams-Brabant	74.110.724	183.103.690	40,47%
West-Vlaanderen	106.552.794	222.683.368	47,85%
totaal	305.790.753	1.324.564.065	23,09%

Tabel 9: de financiële schulden van de provincies, 2024

5. Conclusies

1. Het provinciale beleidsniveau is, in financiële termen, een heel **bescheiden beleidsniveau**. In 2024 beheerden de 5 provinciebesturen en de 19 autonome provinciebedrijven samen 1,4 miljard euro aan ontvangsten (en uitgaven). Het lokale beleidsniveau, de 285 gemeenten/OCMW en hun autonome gemeentebedrijven, beheerden samen 20,5 miljard euro. Dat is bijna 15 keer meer.
2. Het provinciale beleidsniveau is een beleidsniveau met een **grote financiële onafhankelijkheid**. De provincies genieten van een ruime fiscale autonomie, die ze vooral invullen via de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Hun fiscale ontvangsten en de eigen ontvangsten uit de werking (908 miljoen euro) vormen 65% van hun totale ontvangsten. En op de omvangrijke pot werkingssubsidies (377 miljoen euro) mag je je niet verkijken: een belangrijk deel ervan zijn Vlaamse (loon-) subsidies voor het provinciaal onderwijs die rechtstreeks gaan naar het provinciaal onderwijzend personeel. Algemene werkingssubsidies van hogere overheden zijn er nauwelijks.
3. Het provinciale bestuursniveau in zijn geheel, alsook iedere provincie afzonderlijk, verkeert **financieel in uitstekende vorm**. Alle provincies beantwoordden einde 2024 ruimschoots aan de normen voor financieel evenwicht (een ruime autofinancieringsmarge en een omvangrijke budgettaire reserve) en hebben een beperkte schuldgraad.
4. Dat de provincies niet meer bevoegd zouden zijn voor persoonsgebonden aangelegenheden is slechts relatief. Het project 'Interne Staatshervorming' dat de provincies afslankte, definieerde de persoonsgebonden bevoegdheden als de bevoegdheden opgesomd in de artikelen 4 en 5 van de BWHI. Dit belet dus niet dat de provincies nog een relatief **belangrijke rol spelen in het onderwijs** (bijna 400 miljoen euro), in het **toeristisch beleid** (53 miljoen euro) en als uitbater van de zogenaamde **provinciale recreatiedomeinen** (80,5 miljoen euro).
5. De beleidsmatige kern van de **provinciale (grondgebonden) bevoegdheden** zitten vervat in de beleidsdomeinen 'Mobiliteit', 'Natuur en Milieu', 'Ondernemen en Werken' (waartoe dus ook 'toerisme' behoort) en 'Wonen en Ruimtelijke Ordening. Nauwelijks **1/3 van hun uitgaven** wijzen de provincies rechtstreeks toe aan deze beleidsdomeinen.
6. De provinciale besturen vertonen onderling veel gelijkenissen, al is het maar het belang van de 'opcentiemen onroerende voorheffing' als belangrijkste fiscale ontvangstenbron en de algemeen goede financiële gezondheid. Toch zijn er verschilpunten merkbaar, vooral in hun activiteitsgraad. **Op basis van de uitgaven per inwoner is de provincie Limburg veruit het meest omvangrijk en actief**, onder andere in de sectoren onderwijs, toerisme en mobiliteit. De provincie Vlaams-Brabant (de provincie die de inwoners en de bedrijven het minste belastingen oplegt) is gemeten naar dezelfde standaard maar de helft zo groot. De andere provincies situeren zich in het midden. Ook in organisatiestructuur zijn er verschillen: de provincie Antwerpen maakt veel meer dan de andere provincies gebruik van 'publiekrechtelijk verzelfstandigde agentschappen'.

6. Bijlagen

6.1. Bijlagen 1 tot 5

Zie bijbehorend Excelbestand.

6.2. Bijlage 6: overzicht provinciaal verzelfstandigde entiteiten in 2024

PROVINCIE ANTWERPEN

AGB

- Documentatiecentrum Atlas
- Centrum Gouverneur Kinsbergen
- Havencentrum Lillo
- Toerisme Provincie Antwerpen
- Hooibeekhoeve
- Kamp C
- Provinciaal Instituut voor Hygiëne
- Provinciaal Onderwijs Antwerpen
- Provinciaal Recreatiedomein De Schorre
- Provinciaal Recreatiedomen Zilvermeer
- Provinciaal Secretariaat Europese Structuurfondsen
- Provinciaal Vormingscentrum Malle
- Campus Vesta
- Provinciaal Cultuurhuis De Warande

EVA privaat recht

- Stichting Kempens Landschap
- Proefbedrijf Pluimveehouderij vzw
- Arboretum Kalmthout vzw
- Lilse Bergen vzw
- Provinciaal Sport- en Recreatiecentrum De Nekker vzw

PROVINCIE VLAAMS-BRABANT

AGB

- Vlabinvest (Agentschap voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant)
- VERA

EVA privaat recht

- Erfgoedstichting Vlaams-Brabant
- Praktijkpunt Landbouw Vlaams-Brabant vzw

PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

AGB

- Monumentenwacht West-Vlaanderen
- Provinciebedrijf Vonk
- Westtoer

EVA privaat recht

- Inagro vzw, onderzoek en advies in Land- en Tuinbouw

PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

EVA privaat recht

- EROV Economische Raad voor Oost-Vlaanderen

PROVINCIE LIMBURG

EVA privaat recht

- Stichting Limburg Sterk Merk

AGENTSCHAP **BINNENLANDS BESTUUR**

Koning Albert II laan 15 bus 215
1210 BRUSSEL

binnenland@vlaanderen.be