

## Kredietwaardigheid van Vlaamse gemeenten en OCMW's

---

Jan Leroy, directeur Bestuur Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten<sup>1</sup>  
Ben Gilot, stafmedewerker financiën Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

---

---

<sup>1</sup> Met dank aan Bart Biesemans (Buggenhout), Nadine Dethier (Liummen), Rudi Hellebosch (ABB), Herwig Hoskens (Lille), Daniël Lemal (Rumst), Bart Luyckx (Lier), Anne Minsart (Mol), Jan Swinnen (Turnhout), Geert Mertens (ABB) en Kris Versteven (Kontich) voor de nuttige suggesties.

## Inhoud

1 Inleiding .....	6
2 Het wettelijke kader .....	7
2.1 De Belgische Grondwet .....	7
2.2 De organieke wetten en decreten .....	9
2.3 Andere relevante wetgeving .....	10
3 Bestuurlijk toezicht en audit.....	12
3.1 Het toezicht op de gemeenten en OCMW's .....	12
3.2 Audit.....	15
4 Financiële informatie in de beleidsrapporten en de toelichtingen .....	18
4.1 Financieel evenwicht .....	18
4.2 Schulden .....	21
4.3 Overige financiële informatie .....	21
4.4 Beschikbaarheid van financiële informatie .....	22
5 De tijdigheid van de financiële rapporten .....	23
6 De financiering van de lokale besturen .....	24
6.1 Gemeenten .....	24
6.2 OCMW's.....	32
7 De schulden en schuldenlast van de lokale besturen .....	35
7.1 Gemeenten .....	36
7.2 OCMW's.....	38
8 Liquide middelen en geldmiddelen.....	39
8.1 Gemeenten .....	39
8.2 OCMW's.....	39
9 De financiële evenwichten van de lokale besturen .....	40
9.1 Gemeenten .....	40
10 Vlaamse gemeenten hebben geen rating .....	42
10.1 De rating van de Vlaamse overheid .....	42
10.2 De rating van Belfius.....	43
10.3 De uitgifte van schuld papier .....	43
11 Het ontbreken van financiële ongelukken .....	43

## Samenvatting

De kredietverlening aan de lokale besturen is minder vanzelfsprekend dan vóór de financiële crisis. Wat tot voordien nooit een probleem was, kan dat nu wel zijn. Door het grotere wantrouwen in de overheid stegen de marges aanvankelijk fors, al zijn ze intussen teruggevallen naar lagere niveaus. Ook de kredietvolumes daalden op een bepaald moment, omdat banken in verhouding tot hun eigen vermogen minder leningen kunnen verschaffen. Door de stijgende aandacht voor de liquiditeit (de overeenstemming tussen de looptijd van de aangetrokken middelen en de toegestane leningen) werd het voor gemeenten en OCMW's ook moeilijker en duurder om middelen op langere termijn aan te trekken.

Tot voor enkele jaren richtten de Vlaamse lokale besturen hun kredietvraag bijna uitsluitend naar de banksector, met Belfius, BNP Paribas Fortis, ING en KBC als belangrijkste spelers. Enkele tientallen besturen hebben sinds een vijftiental jaar ook programma's voor de uitgifte van thesauriebewijzen, alleen of in groep. Daarnaast zijn er financieringsintercommunales die de kredietvraag van gemeenten bundelen en die financieren door de uitgifte van commercial paper.

Ondertussen zijn ook andere, kleinere banken gestart met het toekennen van leningen aan lokale besturen.

Mogelijk zijn nog andere binnen- en buitenlandse spelers hierin geïnteresseerd: andere banken, verzekeraars, pensioeninstellingen enz. Het probleem is vaak dat de Vlaamse lokale sector voor hen een onbekende is. Deze tekst heeft de bedoeling om de institutionele context waarin de Vlaamse gemeenten en OCMW's functioneren te schetsen.

In een eerste deel wordt ingegaan op het juridische kader. Daaruit blijkt dat gemeenten door de Grondwet ingerichte overheden zijn. Niet onbelangrijk voor de beoordeling van de kredietwaardigheid is trouwens de zeer grote fiscale autonomie die de Grondwet aan de Belgische gemeenten biedt.

De nadere invulling van het handelen van gemeenten en OCMW's is geregeld via federale (Nieuwe Gemeentewet en OCMW-wet) en vooral Vlaamse (het Decreet Lokaal Bestuur) organieke regelgeving.

Het tweede deel van de tekst gaat in op de organisatie van het bestuurlijke toezicht op de lokale besturen. Dat toezicht wordt uitgeoefend door de Vlaamse overheid en neemt vooral het algemeen belang als uitgangspunt. Daarnaast is er een hele reeks specifieke toezichtsregels op de financiën van de gemeenten en de OCMW's. De toezichhoudende overheid wil vooral zeker zijn dat de lokale besturen voldoen aan een reeks strikte regels op het vlak van financieel evenwicht. Dat wordt niet alleen op jaarbasis beoordeeld, maar over de hele duur van een meerjarenplan. Besturen die hier niet aan voldoen worden geconfronteerd met een vernietiging van hun (aanpassing van het) meerjarenplan, zodat ze niet volwaardig kunnen functioneren tot het probleem ten gronde is opgelost.

Een goed toezicht heeft natuurlijk maar zin als de beleidsrapporten die gemeenten en OCMW's moeten maken (meerjarenplan, aanpassing van het meerjarenplan en jaarrekening) ook voldoende en goede financiële informatie bevatten. Die behandelen we in deel 4 'Financiële informatie in de beleidsrapporten en de toelichtingen' van deze tekst. Uit de beschrijving blijkt dat belanghebbenden relatief eenvoudig toegang hebben tot de financiële kerncijfers van gemeenten en OCMW's: het financiële evenwicht, de uitstaande schuld, de verwachte evolutie de komende jaren, de belangrijkste uitgaven- en ontvangstenstromen enzovoort.

Daarna bespreekt de tekst de tijdigheid van de financiële rapportering. Voor een goed inzicht in de lokale kredietwaardigheid is het belangrijk dat de gegevens zo snel mogelijk beschikbaar zijn. We beschrijven de opgelegde deadlines en de sancties voor gemeenten en OCMW's die er niet aan voldoen.

De volgende delen hebben een meer macro-economische invalshoek. Daarin wordt eerst de financiering van de Vlaamse gemeenten en OCMW's bekeken. Cruciaal is daarbij het grote aandeel bij gemeenten (bijna 50%) van ontvangsten uit belastingen, waardoor die besturen ook relatief vlot in staat zijn om eventuele financiële schokken op te vangen. Daarnaast is er het jaarlijks stijgende Gemeentefonds dat gemeenten compenseert voor fiscale armoede en voor de extra uitgaven die ze moeten doen, bv. vanwege hun centrumfunctie. OCMW's kennen uiteraard geen fiscale ontvangsten, maar vallen terug op de gemeente, die ervoor moet zorgen dat het OCMW steeds zijn financiële verplichtingen kan nakomen.

De gegevens over de uitstaande schuld van de gemeenten laten zien dat die in Vlaanderen goed onder controle is. De voorbije jaren is de gemeentelijke schuld per inwoner vrij stabiel gebleven, mede door een overname van 100 euro schulden per inwoner door de Vlaamse overheid in 2008. De schulden van de OCMW's tonen tot 2014 wel een stijgende trend, maar dat heeft vooral een technische oorzaak: de invoering van een nieuwe subsidiëeringswijze door de Vlaamse overheid. De lokale besturen zijn in ons land trouwens goed voor ca. 5% van de overheidsschuld, terwijl ze wel instaan voor een derde van de overheidsinvesteringen. Een van de oorzaken van die relatief kleine schuldenlast is het feit dat lokale besturen tot voor kort alleen schulden mochten aangaan voor de financiering van investeringen, terwijl op andere overheidsniveaus ook lopende uitgaven met vreemde middelen werden (worden) gefinancierd. We gaan in een volgend deel ook in op de rating. Geen enkele Belgische gemeente heeft een eigen rating, en het ziet er niet naar uit dat dit snel zal veranderen. Dat betekent echter niet dat er indirect geen internationale beoordeling van de gemeentelijke kredietwaardigheid gebeurt. We verwijzen in de tekst naar de zeer goede rating van de Vlaamse overheid, die als financier (Gemeentefonds) en toezichthouder een zeer sterke institutionele band heeft met de gemeenten en OCMW's. Daarnaast bekijken we ook de rating van Belfius, met op de actiefzijde van de bank een pak leningen aan lokale besturen. Zonder goede cijfers bij die gemeenten en OCMW's zou ook de rating van Belfius lager liggen.

De laatste belangrijke aanwijzing voor de intrinsieke financiële gezondheid van de Vlaamse gemeenten en OCMW's is het feit dat de voorbije twintig jaar geen enkel bestuur in de problemen is gekomen om de uitstaande schulden terug te betalen.

## 1 Inleiding

Tot voor de financiële crisis die begon in 2008 vormde de schuldfinanciering van de Vlaamse lokale besturen geen probleem. Ze raakten moeiteloos aan leningen. Dat gebeurde eerst voornamelijk bij het Gemeentekrediet (later Dexia, nog later Belfius). Sinds het einde van de vorige eeuw toonden ook de andere Belgische grootbanken (Fortis (nu BNP Paribas Fortis), ING en KBC) interesse voor de schuldfinanciering van lokale besturen. Dat leidde zelfs tot hevige concurrentie, waarbij leningen werden toegekend met marges van amper enkele basispunten boven de IRS-rente.

De financiële crisis doorbrak die vanzelfsprekendheid. Banken moeten om te voldoen aan strengere solvabiliteitseisen ofwel hun activa afbouwen, ofwel hun kapitaal verhogen, iets wat in deze tijden niet eenvoudig is. Bovendien moeten ze hun liquiditeit meer bewaken, en dus de afstemming van de looptijden van de aangetrokken middelen (spaargelden, financiering op de kapitaalmarkt) en de toegekende middelen (kredieten). Lokale besturen zijn vooral kredietnemers op langere termijn en ondervonden hiervan dus de gevolgen via minder biedingen en/of hogere marges. Tot slot is er ook het algemene wantrouwen in overheden ten gevolge van de schulden crisis. De publieke sector is in Europa zijn imago van risicoloosheid voor een stuk kwijt. Dat straalt ook af op de lokale besturen, hoewel die in ons land tot nu toe nooit in de problemen zijn geraakt om aan hun schuldverplichtingen te voldoen (cf. punt 11).

De Vlaamse lokale besturen blijven ten gevolge van hun permanent hoog volume aan investeringen ook de komende jaren nood hebben aan schuldfinanciering. Daarbij zullen ze mogelijk ook andere dan de klassieke spelers aanspreken, in binnen- en buitenland. Het grote probleem is dat die vaak totaal niet vertrouwd zijn met de institutionele context waarbinnen Vlaamse lokale besturen functioneren, en dus met hun kredietwaardigheid. Deze tekst wil die context toelichten.

### Leeswijzer

Als we het in deze tekst hebben over **lokale besturen**, dan bedoelen we (tenzij anders vermeld) de **Vlaamse gemeenten en OCMW's**.

## 2 Het wettelijke kader

Lokale besturen doen niet zomaar wat ze willen. Gemeenten vinden hun oorsprong in de Grondwet, en lokale besturen worden verder door een uitgebreid pakket van federale en regionale regelgeving aangestuurd. Hieronder sommen we de belangrijkste wetgevende bepalingen op, met telkens een kleine toelichting.

### 2.1 De Belgische Grondwet

#### **De gemeenten in de Belgische Grondwet: belangrijkste bepalingen**

##### **Art. 7**

De grenzen van de Staat, van de provincies en van de gemeenten kunnen niet worden gewijzigd of gecorrigeerd dan krachtens een wet.

##### **Art. 41**

De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.

Ter uitvoering van een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bedoelde meerderheid, kan de in artikel 134 bedoelde regel echter de provinciale instellingen afschaffen. In dit geval kan de in artikel 134 bedoelde regel te vervangen door bovengemeentelijke besturen waarvan de raden de uitsluitend bovengemeentelijke belangen regelen volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld. De in artikel 134 bedoelde regel moet worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken Parlement aanwezig is.

De in artikel 134 bedoelde regel stelt de bevoegdheden, de werkingsregels en de wijze van verkiezing vast van de binnengemeentelijke territoriale organen die aangelegenheden van gemeentelijk belang kunnen regelen.

Die binnengemeentelijke territoriale organen worden opgericht in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners op initiatief van hun gemeenteraad. Hun leden worden rechtstreeks verkozen. Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de overige voorwaarden waaronder en de wijze waarop dergelijke binnengemeentelijke territoriale organen kunnen worden opgericht.

Dat decreet en die in artikel 134 bedoelde regel moeten worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken Parlement aanwezig is.

Over de aangelegenheden van gemeentelijk, bovengemeentelijk of provinciaal belang kan in de betrokken gemeente, het betrokken bovengemeentelijk bestuur of de betrokken provincie een volksraadpleging worden gehouden. De in artikel 134 bedoelde regel regelt de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging.

##### **Art. 162**

De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;

2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald;

3° de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen;

4° de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden binnen de bij de wet gestelde grenzen;

5° de openbaarheid van de begrotingen en van de rekeningen;

6° het optreden van de toezichhoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.

De bovengemeentelijke besturen worden geregeld bij de in artikel 134 bedoelde regel. Die regel verzekert de toepassing van de in het tweede lid bedoelde beginselen. De in artikel 134 bedoelde regel kan andere beginselen die hij essentieel acht vaststellen, al dan niet via een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken Parlement aanwezig is. De artikelen 159 en 190 zijn van toepassing op besluiten en verordeningen van de bovengemeentelijke besturen.

Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies, ver-

scheidene bovengemeentelijke besturen of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen. Evenwel kan aan verscheidene provincieraden, aan verscheidene raden van bovengemeentelijke besturen of aan verscheidene gemeenteraden niet worden toegestaan samen te beraadslagen.

**Art. 170**

§ 1. Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.

§ 2. Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

§ 3. Geen last of belasting kan door de provincie of het bovengemeentelijk bestuur worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

De wet kan de in het eerste lid bedoelde belastingen geheel of gedeeltelijk afschaffen.

§ 4. Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

**Art. 173**

Behalve voor de provincies, de polders en watering en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 134, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de gemeenschap, het gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeente.

**Art. 190**

Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.

De Belgische gemeenten zijn dus uitdrukkelijk verankerd in de Grondwet. De belangrijkste elementen daarbij zijn:

- Het feit dat elke gemeente behoort tot een van de taalgebieden (art. 4);
- De regeling voor de wijziging van de gemeentegrenzen (art. 7);
- De gemeenteraadsbevoegdheid voor de gemeentelijke belangen (art. 41 en 162);
- De rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraad (art. 162);
- De decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeenten (art. 162);
- De openbaarheid van de vergaderingen van de gemeenteraden en van de begrotingen en rekeningen (art. 162);
- De rol van de toezichthoudende overheid om te beletten dat gemeenten de wet schenden of het algemeen belang schaden en de organisatie van dat toezicht door de deelstaatsparlementen (art. 162);
- De mogelijkheid om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op te richten (art. 162);
- De exclusieve bevoegdheid voor gemeenten om de akten van burgerlijke stand op te maken en de registers bij te houden (art. 164);
- De bevoegdheid van de gemeenten om belastingen te heffen en retributies te innen (art. 170 en 173);
- De inwerkingtreding van gemeentelijke besluiten (art. 190).



## 2.2 De organieke wetten en decreten

In uitvoering van de Grondwet hebben de wet- en decreetgever het functioneren en de bevoegdheden van de lokale besturen verder vastgelegd. De belangrijkste wetgeving zit in de zogenaamde organieke wetten en decreten:

- **Nieuwe Gemeentewet:** deze vormde tot de inwerkingtreding van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 de basisregelgeving voor het gemeentelijke functioneren. Sindsdien is een groot deel van de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet opgeheven voor de Vlaamse gemeenten. De belangrijkste uitzonderingen (omwille van het feit dat dit federale bevoegdheden zijn en blijven) zijn:
  - Een reeks regelingen voor de gemeenten met een bijzonder taalstatuut;
  - De sociale zekerheid en het pensioen van de burgemeester, de schepenen en het gemeentepersoneel;
  - De bevoegdheid om politieverordeningen en administratieve sancties te bepalen;
  - Het bijhouden van de registers van de burgerlijke stand;
  - Een reeks veiligheids- en politiebevoegdheden van de burgemeester;
  - De bevoegdheid om in te staan voor de veiligheid en gezondheid op het grondgebied;
  - Een aantal bepalingen in verband met politie- en brandweerpersoneel;
  - De mogelijkheid om contractanten ter beschikking te stellen aan andere entiteiten.
- **Decreet over het lokaal bestuur:** Deze bevat de belangrijkste regels voor het functioneren van de Vlaamse gemeenten en OCMW's. Het gaat o.m. over:
  - de basisopdracht voor de gemeenten en OCMW's (mede verwijzend naar wat in de OCMW-wet staat);
  - de werking van de politieke organen (gemeente- en OCMW-raad, college van burgemeester en schepenen, het vast bureau, het bijzonder comité van de sociale dienst);
  - het personeel;
  - de planning en het financiële beheer;
  - de participatie van de burger;
  - de mogelijkheden op het vlak van interne en externe verzelfstandiging met o.m. ook de autonome gemeentebedrijven;
  - De mogelijkheden op het vlak van de intergemeentelijke samenwerking (voorheen geregeld in het Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking). Dat kan in samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid (de interlokale verenigingen), of met rechtspersoonlijkheid (de projectverenigingen, de dienstverlenende en de opdrachthoudende verenigingen). Het decreet slaat gedeeltelijk ook op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarvan ten minste één gemeente tot een ander gewest behoort. De Wet betreffende de intercommunales (22 december 1986) werd al grotendeels opgeheven door het decreet intergemeentelijke samenwerking, maar

geldt wel nog voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarvan ten minste één gemeente deel uitmaakt van een ander dan het Vlaamse gewest, onverminderd de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 13 februari 2014 tussen de drie gewesten.<sup>2</sup>

- het bestuurlijke toezicht en de audit;
- de binnengemeentelijke decentralisatie (districten).

Het Decreet over het lokaal bestuur zorgt voor een verregaande politieke en ambtelijke integratie van gemeente en OCMW in Vlaanderen:

- De OCMW's blijven in elke gemeente als aparte rechtspersoon bestaan naast de gemeenten.
- Behalve in Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel, Wezembeek-Oppeem en Voeren valt de samenstelling van de gemeenteraad samen met die van de OCMW-raad. Hetzelfde geldt voor het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau van het OCMW.
- Er is overal één algemeen directeur en één financieel directeur, die vanuit de gemeente ook het OCMW aansturen.
- Er is overal één managementteam en organogram voor gemeente én OCMW.
- Er is één gemeenschappelijke meerjarenplanning voor gemeente én OCMW, en één gemeenschappelijke jaarrekening, met achterliggend wel de eigen elementen voor elk van beide besturen.

- **OCMW-wet:** deze vormde tot de inwerkingtreding van het OCMW-decreet van 19 december 2008 de basisregeling voor het functioneren en de opdracht van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Sindsdien is een groot deel van de bepalingen van de OCMW-wet opgeheven voor de Vlaamse OCMW's. De belangrijkste uitzonderingen (omwille van het feit dat dit federale bevoegdheden zijn en blijven) hierop zijn:
  - De basisopdracht van het OCMW en het feit dat elke gemeente bediend wordt door een OCMW;
  - Regelingen voor de OCMW's in de gemeenten met een bijzonder taalstatuut;
  - De sociale zekerheid en het pensioen van de OCMW-voorzitter en het OCMW-personeel;
  - De taken van het OCMW;
  - De terugbetaling van maatschappelijke dienstverlening.

### 2.3 Andere relevante wetgeving

Voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van de Vlaamse lokale besturen is ook volgende regelgeving zeker relevant:

- Diverse **Europese Richtlijnen en verdragen**. Die zijn in principe in eerste instantie van toepassing op de volledige overheidssector van elk van de lidstaten, maar de

---

<sup>2</sup>Bevestigd door het decreet van 25 april 2014.

strengere budget- en schuldregels en de eraan verbonden rapporteringsvereisten, hebben ook hun weerslag op de (Vlaamse) lokale besturen.

- **Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (7 december 1998);**
- **Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaamse Gemeentefonds (5 juli 2002) (cf. 6.1.1);**
- **Decreet betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediens-ten (7 mei 2004);**
- **Wet betreffende de civiele veiligheid (15 mei 2007);**
- **Decreet betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen (30 mei 2008) (cf. 6.1.1);**
- **Auditdecreet (5 juli 2013);**
- **Besluit Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen (30 maart 2018) (kort: BBC-besluit):** Dit besluit concretiseert de bepalingen van het Decreet over het lokaal bestuur over planning, boekhouding en jaarrekening. Het bevat ook een definitie van de door de gemeenten en OCMW's te respecteren financiële evenwichten (cf. 4.1). Sinds het financieel boekjaar 2020 vervangt dit besluit het Besluit Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 25 juni 2010, dat op zijn beurt het KB van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit (gemeenten) en het Besluit Vlaamse Regering van 17 december 1997 betreffende de boekhouding en de administratieve organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) verving;
- **Ministerieel Besluit tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen (26 maart 2018) (kort: BBC-MB):** Dit besluit geeft verdere uitvoering aan het BBC-besluit.

### 3 Bestuurlijk toezicht en audit

De Grondwet legt de wetgever op om toezicht uit te oefenen op de gemeenten. Door de opeenvolgende fasen van de staatshervorming is dat administratieve of bestuurlijke toezicht grotendeels naar de gewesten doorgeschoven. Sinds het aanscherpen van de Europese begrotingsregels, komen er ook vanuit die hoek bepalingen over het toezicht op de financiën van de lokale besturen.

Daarnaast is in Vlaanderen sinds begin 2014 ook de audit op de lokale besturen van start gegaan.

#### 3.1 Het toezicht op de gemeenten en OCMW's

##### 3.1.1 Algemene bepalingen<sup>3</sup>

Het bestuurlijke toezicht op de gemeenten behoort grotendeels tot de bevoegdheid van de gewesten. In Vlaanderen wordt dit toezicht uitgeoefend door de Vlaamse Regering (vaak gedelegeerd naar de minister bevoegd voor het Binnenlands Bestuur) of namens de Vlaamse Regering de provinciegouverneurs. Die laatste handelen wel volgens de instructies van de Vlaamse Regering, en vervullen die toezichtsfunctie dus niet vanuit hun provinciale rol.

De toezichthoudende overheid beperkt zich tot een toetsing van de gemeentelijke beslissingen aan het recht en het algemeen belang. Dat algemeen belang is elk belang dat ruimer is dan het gemeentelijk belang.

Om haar rol te vervullen kan de toezichthoudende overheid bij de gemeente alle relevante documenten en informatie opvragen of ter plaatse raadplegen.

De gemeente/het OCMW brengt de toezichthouder nog dezelfde dag op de hoogte van de bekendmaking op de gemeentelijke webtoepassing van een beknopte omschrijving van de besluiten van de politieke organen (uitgezonderd die van het bijzonder comité van de sociale dienst) en van besluiten en de inhoud van belasting- en retributiereglementen, het meerjarenplan en de jaarrekening, en de rechtspositieregeling.<sup>4</sup>

De meeste gemeentelijke handelingen vallen onder het zogenaamde algemeen bestuurlijk toezicht. Dat betekent dat ze (samengevat of in extenso) wel gepubliceerd moeten worden, maar dat de toezichthouder de beslissing niet expliciet moet goedkeuren om ze uitvoerbaar te laten zijn. De basisverantwoordelijkheid ligt dus bij de gemeente of het OCMW zelf. Een expliciete goedkeuring door de toezichthouder is wel vereist voor de jaarrekening van de gemeente/OCMW, het AGB en de welzijnsvereniging.

Daarnaast bestaat ook nog het zogenaamde dwangtoezicht. Na een ingebrekestelling kan de toezichthoudende overheid naar een gemeente of OCMW een of meer commissarissen sturen om gevraagde informatie in te zamelen of maatregelen uit te voeren. Het dwangtoezicht is een uitzonderingsmaatregel, die de voorbije jaren nergens werd toegepast.

---

<sup>3</sup> Art. 326-334 Decreet over het lokaal bestuur

<sup>4</sup> Voor een volledig overzicht, zie art. 285 en 286 Decreet over het lokaal bestuur.

De toezichthoudende overheid kan met gemeentelijke of OCMW-beslissingen twee zaken doen:

- Niet optreden, waardoor de beslissing onverkort uitvoerbaar blijft.
- De beslissing vernietigen. Door de vernietiging verdwijnt een gemeentelijke beslissing definitief uit het rechtsverkeer.  
Een gemeente kan tegen een vernietiging altijd beroep instellen bij de Raad van State.

### 3.1.2 Specifieke toezichtsregels in verband met financiën

#### Het meerjarenplan<sup>5</sup>

Gemeenten en OCMW's maken in het eerste jaar van de zesjarige bestuursperiode (na de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2018, dus in 2019) een gezamenlijk meerjarenplan op dat betrekking heeft op de periode vanaf jaar twee (2020) tot en met jaar één van de daaropvolgende bestuursperiode (2025). Het meerjarenplan bestaat uit een (vooral politiek-inhoudelijke) strategische nota, een financiële nota en een toelichting. In die financiële nota moet het bestuur de financiële gevolgen van het geplande beleid weergeven, evenals de evolutie van het financiële evenwicht (cf. 4.1). De financiële nota bevat ook de kredieten op basis waarvan het bestuur verbintenissen kan aangaan. Samen met het meerjarenplan wordt ook de bijbehorende documentatie (extra informatie, waaronder het overzicht van de beleidsdoelstellingen, subsidies ...) aan de raadsleden bezorgd.

Het meerjarenplan moet vóór het einde van het eerste jaar van de bestuursperiode door de gemeente- en OCMW-raad worden goedgekeurd.

Het meerjarenplan moet in een digitaal bestand doorgestuurd worden aan de toezichthouder en worden gepubliceerd op de gemeentelijke website. De toezichthoudende overheid kan het meerjarenplan vernietigen op grond van de schending van het recht, de strijdigheid met het algemeen belang (cf. 3.1) en op grond van enkele meer specifieke financiële redenen<sup>6</sup>:

- als aan de raadsleden in het meerjarenplan niet alle noodzakelijke informatie ter beschikking gesteld werd om met kennis van zaken een beslissing te nemen, onder meer over de financiële risico's;
- als niet voldoende of op basis van fictieve gegevens het financiële evenwicht wordt aangetoond (cf. 4.1);
- als het meerjarenplan dat aan de raadsleden werd bezorgd, niet overeenstemt met de digitale rapportering die daarover aan de Vlaamse Regering werd bezorgd;
- als verwachte ontvangsten of uitgaven ten onrechte, of ten onrechte niet in het meerjarenplan zijn opgenomen;

Bovenstaande regels voor het meerjarenplan gelden ook voor de aanpassingen van het meerjarenplan die de gemeente- en OCMW-raad goedkeurt. Dat moet minstens één keer per jaar gebeuren, om de kredieten voor het volgende boekjaar vast te stellen. Daarbij kunnen ook de

---

<sup>5</sup> Art. 254-259 Decreet over het lokaal bestuur

<sup>6</sup> Art. 259 Decreet over het lokaal bestuur

kredieten voor het lopende boekjaar aangepast worden. Het is ook mogelijk om het meerjarenplan aan te passen zonder dat de kredieten voor het volgende boekjaar vastgesteld worden. Bij elke aanpassing van het meerjarenplan moet het resultaat van de intussen vastgestelde jaarrekeningen verwerkt worden.

Vroeger kenden gemeenten en OCMW's een jaarlijks **budget**, dat moest passen binnen het (aangepaste) meerjarenplan. Het budget bevatte onder andere de kredieten op basis waarvan nieuwe verbintenissen konden worden aangegaan. Het BVR BBC van 30 maart 2018 integreerde het budget in het meerjarenplan.

### **De jaarrekening<sup>7</sup>**

Vóór het einde van het eerste semester van het daaropvolgende jaar moet de gemeente- en OCMW-raad zich uitspreken over de jaarrekening van het vorige jaar. Die jaarrekening bevat een (vooral inhoudelijk-politieke) beleidsevaluatie, een financiële nota en een toelichting. Samen met de jaarrekening wordt aan de raadsleden ook de bijbehorende documentatie ter beschikking gesteld.

In tegenstelling tot het meerjarenplan bestaat er voor de jaarrekening wel een goedkeurings-toezicht door de toezichthouder. Deze keurt ze goed als ze juist en volledig is en een waar en getrouw beeld geeft van de financiële toestand van de gemeente en het OCMW. Hij kan ook beslissen over de aansprakelijkheid van de actoren die betrokken waren bij betwiste verrichtingen.

De toezichthouder spreekt zich binnen de 150 dagen uit over de jaarrekening. Gebeurt dat niet, dan wordt hij verondersteld ze te hebben goedgekeurd. Daarnaast moeten de gemeenten de jaarrekening ook digitaal bezorgen aan de Vlaamse Regering.

### **Beslissingen over belastingen en retributies<sup>8</sup>**

Beslissingen over belastingen en retributies staan op de lijst van beslissingen die integraal bekend moeten worden gemaakt op de webtoepassing van de gemeente. Ze vallen wel onder het algemeen bestuurlijk toezicht, dus een expliciete goedkeuring door het toezicht is niet vereist.

### **Kwartaalrapportage**

Elk kwartaal moeten de gemeenten aan de Vlaamse Regering een digitaal rapport bezorgen over de transacties van het afgelopen kwartaal. Met deze gegevens kan Vlaanderen voldoen aan de Europese regels met betrekking tot de kwartaalrapportering over de uitvoering van de budgetten door de lokale besturen.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Art. 260-262 Decreet over het lokaal bestuur.

<sup>8</sup> Art. 286 Decreet over het lokaal bestuur.

<sup>9</sup> Art. 264 Decreet over het lokaal bestuur.

### 3.2 Audit

Sinds 2014 is Audit Vlaanderen actief, een Vlaams Agentschap dat belast is met de interne audit van de Vlaamse overheid en daarnaast ook met de audit van (o.a.) de gemeenten en de OCMW's. Audit Vlaanderen evalueert het organisatiebeheersingssysteem van de lokale besturen. Daarbij gaat Audit Vlaanderen na of dat systeem adequaat is en worden aanbevelingen voor de verbetering ervan geformuleerd. Om dat te doen voert Audit Vlaanderen financiële audits, overeenstemmingsaudits en operationele audits uit, en mag het ook alle bedrijfsprocessen en activiteiten onderzoeken. Daarnaast is Audit Vlaanderen bevoegd voor het uitvoeren van forensische audits naar aanleiding van ernstige vermoedens van fraude.

De opdracht van Audit Vlaanderen luidt als volgt<sup>10</sup>: “Het agentschap heeft tot taak:

- met betrekking tot de entiteiten, vermeld in artikel 4, het interne controlesysteem te evalueren en na te gaan of het adequaat is, aanbevelingen te formuleren tot verbetering ervan, daartoe financiële, overeenstemmings- en operationele audits uit te voeren en daarover te rapporteren. De audits hebben meer in het bijzonder betrekking op de evaluatie van:
  - het bereiken van de doelstellingen;
  - het naleven van wetgeving en procedures;
  - de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie;
  - het efficiënt en economisch gebruik van middelen;
  - de bescherming van activa;
  - het voorkomen van fraude.
- op eigen initiatief of op verzoek van derden forensische audits uit te voeren bij de entiteiten, vermeld in artikel 4, en daarover te rapporteren.”

Audit Vlaanderen is een intern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid. Voor elk van beide audits die het uitvoert (de interne audit bij de Vlaamse overheid en de audit bij de lokale besturen) is er een apart auditcomité, dat de audit aanstuurt.

Het auditcomité voor de lokale besturen bestaat uit zeven leden. Vier leden (onder wie ook de voorzitter) zijn onafhankelijken, twee leden worden voorgedragen door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en één lid door de Vereniging van de Vlaamse Provincies. Daarnaast stuurt de Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur een waarnemer naar het auditcomité. De audits zelf gebeuren door een team van auditoren van Audit Vlaanderen. Daarnaast kan Audit Vlaanderen ook auditdiensten inkopen op de markt. De manier waarop de audits gebeuren en de communicatie erover liggen voornamelijk vast in het auditcharter van Audit Vlaanderen.

---

<sup>10</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot oprichting van Audit Vlaanderen.

In de lokale besturen kan de doorlichting van het systeem van organisatiebeheersing gebeuren op diverse manieren: via een organisatie-audit of via een thema-audit. Een organisatie-audit doet een doorlichting op hoofdlijnen van de volledige organisatie, terwijl een thema-audit diep inzoomt op één bepaald onderwerp. In de beginperiode concentreerde Audit Vlaanderen zich op organisatie-audits. Vanaf 2015 kwamen er ook thema-audits, eerst over de inning van belastingen en retributies, vervolgens over het omgaan met aankopen en contracten van leveringen en diensten en nadien ook van werken, over de instroom van personeel, de informatieveiligheid, het budgetbeheer, over gemeentelijke premies, subsidies en toelagen, het beheer van sportinfrastructuur en het zogenaamde 'systeem i'<sup>11</sup>

Voor de organisatie-audits kwamen in eerste instantie die besturen in aanmerking die in 2011 of 2012 zijn gestart met de beleids- en beheerscyclus. Voor de thema-audits worden andere besturen geselecteerd op basis van een risico-inschatting en een spreiding over de verschillende types besturen.

Voor de audit zelf heeft Audit Vlaanderen toegang tot alle informatie en documenten, ongeacht de drager ervan, en tot alle gebouwen, ruimten en installaties waar taken van het bestuur worden uitgevoerd. Audit Vlaanderen kan ook aan alle medewerkers inlichtingen vragen en die moeten de informatie zo snel mogelijk en zonder eerst toestemming te vragen doorgeven.

Na afloop formuleert Audit Vlaanderen een reeks aanbevelingen en verbeterpunten in een auditrapport. Het auditrapport van de gemeente wordt bezorgd aan de voorzitter van de gemeenteraad dat van het OCMW gaat naar de voorzitter van de OCMW-raad.

Wat er nadien gebeurt met de aanbevelingen van de audit, behoort in eerste instantie tot de verantwoordelijkheid van het bestuur zelf. Vanaf 2016 begon Audit Vlaanderen ook met opvolg audits in de lokale besturen.

Tussen de audit en het bestuurlijke toezicht is er duidelijk een verschil: de audit onderzoekt, rapporteert en kan aanbevelingen doen. De uiteindelijke beslissing over aansprakelijkheden, schorsing of vernietiging ligt altijd bij de provinciegouverneur of de Vlaamse Regering als toezichthoudende overheid of bij een speciaal rechtscollege.

Het is wel zo dat er afspraken bestaan tussen Audit Vlaanderen en het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB). Als Audit Vlaanderen naar aanleiding van een audit botst op zaken die ernstige gevolgen kunnen hebben voor de correctheid van de financiële gegevens, dan zal dit aan het ABB worden doorgegeven. Hetzelfde geldt voor vastgestelde ernstige inbreuken van de regelgeving. Verder kan Audit Vlaanderen uiteraard een beroep doen op de digitale rapportering die het ABB organiseert. Bij de melding van potentiële fraudegevallen zullen Audit Vlaanderen en het ABB overleggen om te vermijden dat er twee onderzoeken worden opgestart.

---

<sup>11</sup> Voor het beheer van de financiële middelen van residenten in woonzorgcentra van het OCMW.



De kosten van de externe audit worden voor 55% gedragen door de Vlaamse overheid en voor 45% door de gemeenten. Die lokale financiering gebeurt door een voorafname van het Gemeentefonds. De voorafname uit het Gemeentefonds ging van 261.000 euro in 2013, over 783.000 euro in 2014 en 1.566.000 euro in 2015 naar 2.610.000 euro in 2016 en voor de komende jaren.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Voor 2016 heeft de Vlaamse overheid de noodzakelijke verhoging van haar eigen kredieten voor de financiering van Audit Vlaanderen niet gedaan, terwijl de voorafname van het Gemeentefonds wel steeg zoals gepland. In 2017 werd dit rechtgezet, met onder meer ook een verlaging van de voorafname van het Gemeentefonds met een kleine 600 000 euro tot gevolg.

## 4 Financiële informatie in de beleidsrapporten en de toelichtingen

In 3. is gebleken dat de toezichthoudende overheden over tal van kanalen beschikken om de financiën van de lokale besturen op te volgen. Dat gebeurt enerzijds via de (papieren en/of digitale) doorzendplicht van een reeks belangrijke documenten, maar evenzeer doordat bepaalde zwaarwegende financiële documenten of beslissingen ook door de toezichthouder expliciet moeten worden goedgekeurd. We kunnen dat bestuurlijke toezicht beschouwen als een tweede garantie (naast de eigen basisverantwoordelijkheid van het betrokken lokale bestuur) dat de lokale financiën onder controle zijn.

Opdat dit toezicht doeltreffend zou zijn, is het natuurlijk belangrijk dat de documenten waarop het is gebaseerd ook de essentiële financiële informatie bevatten, zodat het uitgeoefende toezicht echt ook ergens over gaat. Dat bespreken we op de volgende pagina's.

### 4.1 Financieel evenwicht

Cruciaal voor de beoordeling van de financiële gezondheid van lokale besturen, is de mate waaraan ze voldoen aan de verplichtingen om financieel in evenwicht te zijn en te blijven. De regels over de beleids- en beheerscyclus werken met een dubbel evenwichtscriterium:

- Het beschikbaar budgettair resultaat

#### *Definitie*

Het beschikbaar budgettair resultaat is als volgt opgebouwd:<sup>13</sup>

<b>I. Exploitatiesaldo</b>	(a-b)
a. Ontvangsten	
b. Uitgaven	
<b>II. Investeringsaldo</b>	(a-b)
a. Ontvangsten	
b. Uitgaven	
<b>III. Saldo exploitatie en investeringen</b>	(I+II)
<b>IV. Financieringsaldo</b>	(a-b)
a. Ontvangsten	
b. Uitgaven	
<b>V. Budgettair resultaat van het boekjaar</b>	(III+IV)
VI. Gecumuleerd budgettair resultaat vorig boekjaar	
<b>VII. Gecumuleerd budgettair resultaat</b>	(V+VI)
VIII. Onbeschikbare gelden	
<b>IX. Beschikbaar budgettair resultaat</b>	(VII-VIII)

<sup>13</sup>Gebaseerd op Schema M2 in het BBC-MB.

Het vertrekt van de exploitatieontvangsten (bv. belastingen, subsidies, eigen inkomsten enz.) en -uitgaven (bv. personeel, intresten, werkingskosten, toegestane subsidies enz.). Daarbij komen de investeringsuitgaven en -ontvangsten en de financieringsuitgaven (bv. aflossingen of aan derden toegestane leningen) en -ontvangsten (bv. nieuwe ontvangen leningen). Die drie categorieën uitgaven en ontvangsten vormen samen het budgettaire resultaat van het boekjaar. Samen met het gecumuleerde budgettaire resultaat van het vorige boekjaar levert dat het gecumuleerde budgettaire resultaat van het boekjaar op. Dat resultaat wordt verminderd met de onbeschikbare gelden, geldmiddelen waarover het bestuur tijdens de duur van het boekjaar niet kan beschikken, bijvoorbeeld omdat ze op een geblokkeerde rekening staan. Zo bekomt men het beschikbaar budgettair resultaat.

#### *Normering*

In het meerjarenplan van gemeente en OCMW moet het beschikbaar budgettair resultaat voor elk financieel boekjaar gelijk aan of groter dan nul zijn.<sup>14</sup> Dat betekent dat het bestuur erover moet waken dat het saldo van de verwachte kasstromen verhoogd met het resultaat van een vorig jaar telkens positief is. Een meerjarenplan dat hier niet aan voldoet, zal door de toezichthouder worden vernietigd (cf. 3.1.2).

De jaarrekening bevat een vergelijking van het gerealiseerde beschikbaar budgettair resultaat met dat in het (aangepaste) meerjarenplan. Uiteraard geldt er geen norm voor het beschikbaar budgettair resultaat in de jaarrekening.

- De **autofinancieringsmarge: algemene regel**

#### *Definitie*

De berekening van de autofinancieringsmarge gaat als volgt:<sup>15</sup>

I. Exploitatiesaldo	
II. Netto periodieke aflossingen	(a-b)
a. Periodieke aflossingen conform de verbintenissen	
b. Periodieke terugvordering leningen	
<b>III. Autofinancieringsmarge</b>	<b>(I-II)</b>

Men berekent eerst het exploitatiesaldo, dat is het verschil tussen enerzijds de exploitatieontvangsten (het bedrag dat ook gebruikt wordt voor de berekening van het beschikbaar budgettair resultaat) en anderzijds de exploitatie-uitgaven, inclusief de nettokosten van de schulden (intresten).

Door van het exploitatiesaldo de periodieke aflossingen af te trekken, komt men bij de autofinancieringsmarge. Die geeft dus aan of een bestuur in een bepaald jaar uit de exploitatie voldoende middelen kan halen om de periodieke leningsuitgaven te dragen.

<sup>14</sup>Art. 16 BBC-Besluit.

<sup>15</sup> Gebaseerd op Schema M2 in het BBC-MB.

### *Normering*

In het meerjarenplan van gemeente en OCMW moet de autofinancieringsmarge positief of nul zijn in het laatste boekjaar.<sup>16</sup> Voor het meerjarenplan 2020-2025 is dat dus boekjaar 2025.

Een meerjarenplan dat hier niet aan voldoet, zal door de toezichthouder worden geschorst (cf. 3.1.2).

De jaarrekening bevat een vergelijking van de werkelijke autofinancieringsmarge met die in het (aangepaste) meerjarenplan. Uiteraard geldt er voor de autofinancieringsmarge in de jaarrekening geen norm.

- **Andere elementen**

Het financieel evenwicht kan alleen worden aangetoond als de jaarrekening van het voorlaatste boekjaar dat voorafgaat aan het jaar waarvoor de kredieten worden vastgesteld, vastgesteld is door de raad en verwerkt in het meerjarenplan. De minister kan een bestuur toestaan daarvan af te wijken.

Het financieel evenwicht van een aanpassing van het meerjarenplan waarbij de kredieten voor het lopende boekjaar worden gewijzigd, kan alleen worden aangetoond als de jaarrekening van het boekjaar dat voorafgaat aan het lopende boekjaar, is vastgesteld door de raad en verwerkt in het meerjarenplan. De minister kan een bestuur toestaan daarvan af te wijken. Deze voorwaarde is niet van toepassing in het laatste jaar van het meerjarenplan.

Het (aangepaste) meerjarenplan en de jaarrekening bevat nog twee financiële indicatoren, waaraan geen norm verbonden is.

- De gecorrigeerde autofinancieringsmarge: deze indicator geeft weer hoe groot de autofinancieringsmarge is als rekening gehouden wordt met jaarlijkse aflossingen, ook bij alternatieve financieringsvormen waarbij er geen jaarlijkse aflossingen plaatsvinden.
- Het geconsolideerde financieel evenwicht: hierbij wordt het totale beschikbaar budgettair resultaat, autofinancieringsmarge en gecorrigeerde autofinancieringsmarge weergegeven voor gemeente, OCMW en eventuele autonome gemeentebedrijven en districten.

De beleidsrapporten van gemeenten en OCMW's bevatten geen gegevens over hun zogenaamde **vorderingensaldo volgens het Europese Stelsel van Rekeningen (ESR)**. Voor individuele lokale besturen is hieraan dan ook geen norm verbonden.

---

<sup>16</sup>Art. 16 BBC-Besluit.

Toch kan uit het door de Vlaamse gemeenten en OCMW's toegepaste registratiesysteem dat zogenaamde ESR-saldo wel worden afgeleid. Op die manier kan de Vlaamse overheid hierover rapporteren aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

## 4.2 Schulden

Bij de beoordeling van de financiële gezondheid van een overheid kijkt men doorgaans niet alleen naar het financiële evenwicht, maar ook naar de uitstaande schulden. Het is dan ook niet abnormaal dat die een vrij prominente plaats krijgen in de verplichte rapportering. Een schuldnorm voor de lokale besturen is er echter niet. Indirect wordt het bedrag aan uitstaande schulden wel gelimiteerd door de autofinancieringsmarge, want die legt bij een gegeven exploitatiesaldo een rem op het bedrag aan aflossingen en intresten dat een bestuur zich kan permitteren (cf. 4.1).

De informatie die de besturen in verband met de schulden minimaal moeten aanleveren is de volgende:

- **Meerjarenplan:**
  - Informatie over de verwachte evolutie van aflossingen, intresten en nieuwe leningen in de berekening van de autofinancieringsmarge;<sup>17</sup>
  - Informatie over de financiële schulden met per jaar de uitstaande schulden bij aanvang, de nieuwe leningen, de aflossingen en de uitstaande schulden op het einde;
- **Jaarrekening:**
  - Informatie over de effectief betaalde intresten en aflossingen.
  - Informatie over de uitstaande schulden bij het begin en op het einde van het boekjaar, met een verklaring voor de wijzigingen (nieuwe leningen, aflossingen).

## 4.3 Overige financiële informatie

De beleidsrapporten bevatten nog een pak andere financiële (en beleidsmatige) informatie. Een belangrijk element hierbij is de verplichting om in (een aanpassing van) het meerjarenplan en de jaarrekening informatie te geven over de financiële risico's die het bestuur loopt, met een omschrijving van die risico's en de instrumenten die het bestuur inzet om ze te dekken. Het verslag aan de Vlaamse regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen zegt hierover het volgende:

*'De financiële risico's kunnen verschillende vormen aannemen, waaronder:*

- *de risico's met betrekking tot de aard van de schulden, zoals:*
  - *renterisico: het risico op hogere interestlasten omwille van de wijzigende renteomgeving;*
  - *aflossingsrisico: het risico dat verband houdt met de terugbetaling van leningen en certificaten of hogere aflossingen omwille van de wijzigende omgeving*

---

<sup>17</sup> Schema M2 bij het BBC-MB.

- *liquiditeitsrisico en herfinancieringsrisico: het risico om onvoldoende financiering te vinden in de markt;*
- *kredietrisico: het risico dat de tegenpartij van een krediet in faling gaat;*
- *de risico's met betrekking tot de evolutie van de exploitatieontvangsten, die kunnen verminderen of zelfs wegvallen;*
- *de risico's met betrekking tot de evolutie van de exploitatie-uitgaven, die kunnen toenemen of waar nieuwe uitgaven kunnen ontstaan (bv. pensioenverplichtingen);*
- *de risico's met betrekking tot toegestane leningen;*
- *de risico's met betrekking tot verbonden partijen;*
- *de risico's met betrekking tot beleggingen;*
- *de risico's met betrekking tot aangegane verbintenissen (bv. borgstellingen en zekerheden, subsidiebeloften, ...);*
- *de risico's met betrekking tot hangende geschillen*
- *...'*

Daarnaast moet (een aanpassing van) het meerjarenplan ook een beschrijving bevatten van de gekozen grondslagen en assumpties voor de opmaak van het beleidsrapport en de wijzigingen daarvan ten opzichte van het vorige beleidsrapport.

#### **4.4 Beschikbaarheid van financiële informatie**

Zoals gezegd moeten de gemeenten en OCMW's hun beleidsrapporten (meerjarenplan en aanpassingen, jaarrekening) digitaal bezorgen aan de Vlaamse overheid. Daardoor staat de informatie van de beleidsrapporten onder verschillende vormen ter beschikking aan alle geïnteresseerden:

- De beleidsrapporten zelf (doorgaans in een pdf-versie) van alle gemeenten en OCMW's, districten, autonome gemeentebesturen en welzijnsverenigingen zijn consulteerbaar op de webtoepassing van het bestuur. De beleidsrapporten t.e.m. boekjaar 2019 staan op de website van ABB: <http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/beleidsrapporten>.
- Het Agentschap Binnenlands Bestuur maakt geregeld eigen algemene analyses op basis van die beleidsrapporten. Die zijn hier beschikbaar: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/basisgegevens>
- Daarnaast zijn de gedetailleerde data van alle beleidsrapporten van alle besturen voor verschillende jaren eveneens raadpleegbaar. Dat kan via: <http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/data-en-analyses/bbc-data-op-maat>.

## 5 De tijdigheid van de financiële rapporten

Voor een correct zicht op de kredietwaardigheid van de lokale besturen, is er niet alleen nood aan een uitgebouwd toezichtstelsel (cf. punt 3) en aan informatieve financiële rapporten (cf. punt 4), er moeten ook voldoende garanties zijn opdat de financiële rapportering tijdig zou worden opgesteld en bekend gemaakt. Hieronder bespreken we de vandaag bestaande deadlines, en de sancties indien die niet worden nageleefd.

*Regel:* Vóór het einde van het jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen stellen de gemeente- en de OCMW-raad het meerjarenplan vast voor de komende zes jaar.<sup>18</sup>

*Sanctie:* Zonder geldig meerjarenplan beschikken gemeente en OCMW niet over uitvoerbare kredieten. Dat houdt in dat het bestuur enkel nieuwe verbintenissen kan aangaan of wijzigen die behoren tot de exploitatie en die verband houden met de courante werking en de bestaande dienstverlening. Die zijn onderworpen aan de voorafgaande goedkeuring door de raad.<sup>19</sup>

*Regel:* Op dezelfde dag als de bekendmaking op de webtoepassing van het (aangepaste) meerjarenplan brengt het bestuur de toezichthouder op de hoogte van de bekendmaking ervan. De toezichthouder heeft dan vijftig dagen om het besluit te vernietigen.

*Regel:* Onmiddellijk na de definitieve vaststelling van het (aangepaste) meerjarenplan en de jaarrekening bezorgt de gemeente een digitale versie aan de Vlaamse Regering.<sup>20</sup>

*Sanctie:* Zonder een dergelijke verzending wordt het meerjarenplan niet uitvoerbaar (wat dus meteen ook de uitvoerbaarheid van wat erin staat hypothekeert).

*Regel:* Voor het einde van de daaropvolgende maand moet de gemeente digitaal aan de Vlaamse Regering rapporteren over de transacties van het voorbije kwartaal.<sup>21</sup>

*Sanctie:* Geen.

*Regel:* Vóór het einde van het eerste semester stelt de gemeenteraad de jaarrekening voor het afgelopen jaar vast.<sup>22</sup>

*Sanctie:* Zonder een vastgestelde en in het meerjarenplan verwerkte jaarrekening voor het jaar N is het onmogelijk om het financieel evenwicht aan te tonen van (een aanpassing van) het meerjarenplan waarbij de kredieten voor het jaar N+2 worden vastgesteld.<sup>23</sup> Het financiële evenwicht van een aanpassing van het meerjarenplan waarbij de kredieten voor het lopende boekjaar worden gewijzigd, kan maar worden aangetoond wanneer de jaarrekening van het

---

<sup>18</sup>Art. 254 Decreet over het lokaal bestuur..

<sup>19</sup>Art. 265 Decreet over het lokaal bestuur.

<sup>20</sup>Art. 250 Decreet over het lokaal bestuur..

<sup>21</sup>Art. 264 Decreet over het lokaal bestuur.

<sup>22</sup>Art. 260 Decreet over het lokaal bestuur.

<sup>23</sup>Art. 16 BBC-Besluit.

boekjaarjaar voorafgaand aan het lopende boekjaar is vastgesteld en in de aanpassing van het meerjarenplan is verwerkt.

*Regel:* De toezichthouder heeft na de publicatie ervan op de gemeentelijke webtoepassing 150 dagen de tijd om de jaarrekening definitief goed te keuren. Gebeurt dat niet, dan is de jaarrekening automatisch goedgekeurd.<sup>24</sup>

*Sanctie:* Zolang de jaarrekening niet is gepubliceerd, begint de goedkeuringsperiode niet te lopen. De gemeente blijft dus in de onzekerheid over eventuele ingrepen in die jaarrekening.

*Regel:* Onmiddellijk na de vaststelling van de jaarrekening stuurt de gemeente hiervan een digitale versie naar de Vlaamse Regering.

*Sanctie:* Zonder een dergelijke verzending wordt de jaarrekening niet uitvoerbaar. Het is echter niet duidelijk wat dat precies inhoudt. Wellicht wordt bedoeld dat zonder jaarrekening het financiële evenwicht van een volgend(e) (aanpassing van het) meerjarenplan niet kan worden aangetoond.

## 6 De financiering van de lokale besturen

### 6.1 Gemeenten

#### 6.1.1 Exploitatieontvangsten

De meest recente rekeningcijfers met gegevens over de financiering van de Vlaamse gemeenten dateren van 2018<sup>25</sup>. Daaruit komen de volgende grote financieringsbronnen voor de exploitatie naar voor:

Soort ontvangst (jaarrekening 2018)	Bedrag (in mln. euro)	Aandeel (in %)
Ontvangsten uit de werking	731,7	6,9%
Aanvullende belastingen	4.371,0	41,5%
Andere belastingen en boetes	738,2	7,0%
Algemene werkingssubsidies	3.107,6	29,5%
Specifieke werkingssubsidies	1.026,1	9,7%
Andere operationele ontvangsten	161,8	1,5%
Financiële ontvangsten	408,9	3,9%
<b>Totale exploitatie-ontvangsten</b>	<b>10.545,3</b>	<b>100,0%</b>

<sup>24</sup>Art. 262 Decreet over het lokaal bestuur.

<sup>25</sup> <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc/data>



Op basis van de meerjarenplannen 2020-2025 kunnen we ook een inschatting maken van wat dat in 2025 zou kunnen betekenen, uiteraard rekening houdend met alle onzekerheden die verbonden zijn aan een raming.

Soort ontvangst (raming 2025)	Bedrag (in mln. euro)	Aandeel (in %)
Aanvullende belastingen	5.019,9	40,8%
Algemene werkingssubsidies	4.076,9	33,1%
Specifieke werkingssubsidies	1.121,4	9,1%
Andere belastingen en boetes	821,6	6,7%
Ontvangsten uit de werking	786,4	6,4%
Financiële ontvangsten	357,1	2,9%
Andere operationele ontvangsten	126,2	1,0%
<b>Totale exploitatie-ontvangsten</b>	<b>12.309,4</b>	<b>100,0%</b>

Gemeenten halen dus bijna de helft van hun courante inkomsten uit belastingen. Tellen we er de ontvangsten uit prestaties (allerhande vergoedingen die gemeenten aanrekenen voor geleverde diensten) en de financiële ontvangsten (vooral intresten en dividenden) bij, dan bereiken de eigen gemeentelijke inkomsten een aandeel van ongeveer 60%. Het gaat om inkomststromen die gemeenten zelf (in grote mate) kunnen beïnvloeden, waarvoor ze dus niet of nauwelijks afhankelijk zijn van beslissingen van centrale overheden.

Vanuit het oogpunt van de kredietwaardigheid is dit cruciaal. Een gemeente met veel zelf beïnvloedbare inkomsten is meer solvabel dan een bestuur dat voor zijn financiering grotendeels van derden afhankelijk is. Als het echt nodig is, kan een gemeente immers de belastingtarieven optrekken om de noodzakelijke uitgaven (bv. voor aflossingen en intresten) te dekken. Dat hoge aandeel van fiscaliteit is trouwens ook een aanzet tot zuinigheid. Besturen die extra uitgaven of investeringen plannen, zullen dit extra moeten verantwoorden wanneer hiervoor een belastingverhoging nodig is. Dat is veel minder het geval wanneer (bijkomende) uitgaven via centraal toebedeelde middelen kunnen worden gefinancierd, want daar zou het eerder van slecht bestuur getuigen om wat men krijgt niet gewoon op te gebruiken.

We gaan hieronder wat dieper in op twee belangrijke financieringsbronnen voor de Vlaamse gemeenten, nl. de belastingen en het Gemeentefonds.

### Inkomsten uit belastingen

De Belgische gemeenten beschikken vanuit de Grondwet over een zeer ruime fiscale autonomie (cf. 2.1). Wat vereenvoudigd voorgesteld betekent dit dat alle belastingen kunnen, behalve als die expliciet door de wet worden verboden.<sup>26</sup> Een voorbeeld van een verboden belasting is een gemeentelijke aanvullende belasting op de vennootschapsbelasting.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Wanneer het om gewestelijke bevoegdheden gaat, kan ook de decreetgever de belastingmogelijkheden van de gemeenten regelen.

<sup>27</sup> Art. 464 Wetboek inkomstenbelastingen 1992.

Door die grote vrijheid bestaat er ook een ruime diversiteit in de belastingen die gemeenten aanrekenen, mede aangepast aan de eigen omstandigheden.

Toch komt het gros van de middelen uit de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing, die samen goed zijn voor ca. 85% van de belastingontvangsten van de Vlaamse gemeenten. Beide belastingen zijn ook relatief ongevoelig voor individuele gebeurtenissen, omdat de opbrengst telkens gebaseerd is op (tien)duizenden aanslagen.

#### *Aanvullende personenbelasting (APB)*

Gemeenten kunnen een aanvullende personenbelasting (APB) heffen bovenop de personenbelasting. De APB wordt door de FOD Financiën samen met de personenbelasting ingevorderd en doorgestort naar de gemeente.<sup>28</sup> Het enige wat de gemeente moet doen, is het tarief (uitgedrukt als een percentage van de personenbelasting) laten goedkeuren door de gemeenteraad. Voor het aanslagjaar 2020 ligt het gemiddelde tarief in Vlaanderen op 7,20%, en de mediaan op 7,50%. Drie Vlaamse gemeenten heffen geen APB, het hoogste tarief bedraagt 9% (toegepast in één gemeente).

In 2018 was de APB goed voor een bedrag van 1.934,3 miljoen euro, of 37,9% van de gemeentelijke belastinginkomsten. Op basis van de meerjarenplannen 2020-2025 zou het in 2025 gaan om 2.212,2 miljoen euro of 37,9% van de fiscale ontvangsten.

De FOD Financiën bezorgt de gemeenten in functie van (de aanpassing van) het meerjarenplan jaarlijks een berekening van het bedrag dat ze het komende jaar mogen verwachten uit de APB.

Tot augustus 2017 kregen de gemeenten de APB-ontvangsten drie maanden na de vestiging van de aanslag op hun rekening gestort. Die afhankelijkheid van het inkohieringsritme leidde tot sterke schommelingen in de gemeentelijke inkomsten, zowel op maand- als op jaarbasis. Vanaf september 2017 geldt een voorschottensysteem: in de maanden september tot en met december krijgen de gemeenten op vooraf bepaalde data telkens 8% van de raming van wat het lopende aanslagjaar zal opleveren. Van januari tot en met april ontvangen ze 12% van datzelfde bedrag. In mei volgt een afrekening van het verschil, en in juni, juli en augustus ontvangen de gemeenten de resterende bedragen op basis van de inkohieringen van telkens drie maanden eerder.

De gemeentelijke APB-ontvangsten werden negatief beïnvloed door de beslissing van de federale overheid om de personenbelasting te verlagen (onderdeel van de zogenaamde taxshift). Gemeenten kunnen de daling van de fiscale basis desgewenst geheel of gedeeltelijk compenseren door hun APB-tarief te verhogen.

#### *Opcentiemen op de onroerende voorheffing (OV)*

Alle onroerende goederen krijgen van de FOD Financiën een kadastraal inkomen (KI) toegekend, een soort fictieve huurwaarde. Dat KI is de basis voor de onroerende voorheffing (OV)

---

<sup>28</sup>Ten gevolge van de Zesde Staatshervorming wordt de gemeentelijke APB vanaf het aanslagjaar 2015 berekend op de som van de federale én de gewestelijke personenbelasting.

die de gewesten heffen. In Vlaanderen bedraagt die vanaf 2018 3,97%. Bovenop die OV kunnen gemeenten (en provincies) zogenaamde opcentiemen heffen, waarbij men per 100 opcentiemen één keer het Vlaamse bedrag betaalt. De invordering van de opcentiemen op de OV gebeurt samen met de basisbelasting door het Vlaamse Gewest. De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van het aantal opcentiemen. In 2020 bedragen die gemiddeld 897 opcentiemen (dus 8,97 keer de Vlaamse heffing), bij een mediaan van 882. Momenteel bedraagt het laagste tarief 472 opcentiemen (twee gemeenten), het hoogste is 1550 (één gemeente). Sinds 2018 liggen die gemeentelijke tarieven beduidend lager dan voorheen, omdat het percentage van de Vlaamse heffing van 2,50 naar 3,97% is gegaan.

In 2018 waren de opcentiemen op de OV goed voor een bedrag van 2.322,1 miljoen euro, of 45,4% van de gemeentelijke belastingontvangsten. Op basis van de meerjarenplannen zou dat bedrag in 2025 stijgen naar 2.682,6 miljoen euro, of 45,9% van de fiscale ontvangsten. De Vlaamse overheid bezorgt de gemeenten in functie van (de aanpassing van) het meerjarenplan jaarlijks een berekening van het bedrag dat ze het komende jaar mogen verwachten uit de opcentiemen op de OV.

De gemeenten krijgen de opcentiemen op de OV in de vorm van zes maandelijks voorschotten in de periode juli-december van het aanslagjaar. Dat gebeurt op vaste, vooraf meegeedeelde data. In juli van het jaar nadien krijgen de gemeenten dan het saldo op basis van een afrekening die in mei gebeurt. Dit voorschottensysteem zorgt voor zeer voorspelbare thesauriestromen.

### *Andere belastingen*

In bedragen uitgedrukt zijn de andere belangrijke gemeentelijke belastingen (met de opbrengst in 2018 in miljoen euro):

- Opdecim verkeersbelasting<sup>29</sup> 108,1
- Belasting op drijfkracht 94,4
- Belasting op tweede verblijven 85,1
- Belasting op huisvuilzakken, diftar e.d. 80,9
- Algemene gemeentebelasting 50,7

Hieruit blijkt dat die andere lokale belastingen voor alle Vlaamse gemeenten samen helemaal niet in de buurt komen van de zeer grote opbrengsten van de beide aanvullende belastingen. Omwille van specifieke omstandigheden kunnen ze voor een individuele gemeente wel een groter belang hebben.

### **Het Gemeentefonds<sup>31</sup>**

---

<sup>29</sup>Eigenlijk is dat niet echt een gemeentelijke belasting. Gemeenten krijgen gewoon, zonder enige eigen tariefbevoegdheid, één elfde van de verkeersbelasting op de voertuigen die op hun grondgebied zijn ingeschreven.

<sup>31</sup> Technisch bevat het Gemeentefonds ook enkele andere stromen die we hier verder buiten beschouwing laten: een gedeeltelijke compensatie voor de verliezen ten gevolge van de vrij-

De Belgische Staat richtte in 1860 het Gemeentefonds op als compensatie voor het wegvallen van gemeentelijke inkomsten toen de gemeentelijke octrooirechten werden verboden. In 1989 werd het Gemeentefonds geregionaliseerd. Het Vlaamse Gemeentefonds zoals we het vandaag kennen dateert van 2002 en is van kracht sinds 2003.<sup>32</sup> De belangrijkste kenmerken van het Gemeentefonds zijn:

- **Vrij gebruik van de middelen:**

De Vlaamse gemeenten (en OCMW's, zie verder) krijgen het geld uit het Gemeentefonds 'om niet'. Ze moeten de middelen niet aanvragen, ze moeten het gebruik van het geld achteraf ook niet verantwoorden. Wat dat betreft vertonen de ontvangsten uit het Gemeentefonds grote gelijkenissen met die uit belastingen, al is er ook één groot verschil: wat een gemeente uit het Gemeentefonds krijgt kan ze zelf niet beïnvloeden (of alleen indirect, als effect van een gevoerd beleid), belastingontvangsten kunnen door een tariefwijziging worden verhoogd of verlaagd.

- **Bedrag en groei:**

Het Gemeentefonds is in 2020 2.767,7 miljoen euro groot. Sinds 2005 stijgt het Gemeentefonds jaarlijks nominaal met 3,5%. Dat groeipercentage is vastgelegd in het decreet. De groei is niet afhankelijk van de inflatie.

- **Verdeelwijze:**

Het Gemeentefonds wordt onder de Vlaamse gemeenten verdeeld op basis van een reeks criteria die bij decreet zijn vastgelegd. Het gaat om criteria die niet (op korte termijn) door individuele besturen aanpasbaar zijn, die rekening houden met bepaalde kostenfactoren waarmee besturen geconfronteerd worden (bv. centrumfuncties ten behoeve van inwoners van andere gemeenten) of die gebaseerd zijn op de fiscale capaciteit van de besturen. Concreet gaat het om het volgende:

- 40,9641% van het Gemeentefonds gaat naar een groep van in totaal 41 Vlaamse gemeenten met specifieke kenmerken. Het Gemeentefonds compenseert die gemeenten voor het feit dat ze ook aanzienlijke kosten maken voor niet-inwoners. Het gaat om de grote steden Antwerpen en Gent (29,9168%), Brugge (1,5956%), Leuven (1,1167%), de overige negen centrumsteden

---

making van de energiesector, sinds 2016 ook een bundeling van een reeks sectorale subsidie-stromen die voordien voorwaardelijk naar de gemeenten gingen, sinds 2017 ook het geld dat voordien via het Stedenfonds naar de dertien centrumsteden ging, en sinds 2018 ook middelen voor 7 gemeenten die provinciale instellingen overnamen. Deze middelen kunnen net als het 'echte' Gemeentefonds door de gemeenten helemaal vrij worden besteed. Sommige groeien jaarlijks eveneens met 3,5% (het vroegere Stedenfonds), andere niet.

<sup>32</sup> Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaamse Gemeentefonds.

(5,3433%)<sup>33</sup>, een reeks provinciale steden (1,9945%)<sup>34</sup> en de tien kustgemeenten (0,9972%)<sup>35</sup>. Binnen elk van die groepen wordt de voorafname uit het Gemeentefonds verdeeld op basis van het aantal inwoners. Elk van die gemeenten maakt een aantal kosten omwille van een belangrijke centrumfunctie of de toeristische rol.

- 59,0359% van het Gemeentefonds wordt verdeeld onder alle gemeenten, inclusief de hierboven genoemde 41. Dit zijn de criteria:
  - 7,9778% op basis van de centrumfunctie, berekend op basis van het aantal arbeidsplaatsen op het grondgebied (3,9889%) en het aantal leerlingen dat school loopt op het grondgebied (3,9889%);
  - 30,1163% op basis van de fiscale draagkracht, met enerzijds de omgekeerd evenredige opbrengst van de personenbelasting (18,9474%) en anderzijds de omgekeerd evenredige waarde van de kadastrale inkomens (11,1689%); besturen met een hoge belastingcapaciteit krijgen minder en vice versa; op die manier compenseert het Gemeentefonds het fiscale verlies dat gemeenten kunnen lijden omwille van het feit dat de belastbare (kadastrale) inkomens op het grondgebied er lager zijn;
  - 5,9834% op basis van de open ruimte; open ruimte (landbouwgronden, bossen, natuurgebied, ...) levert doorgaans weinig of geen belastingontvangsten op; dit deel van het Gemeentefonds is hiervoor een compensatie;
  - 14,9584% op basis van sociale criteria; het gaat meer bepaald om het aantal mensen met het Omnio-statuut (0,9972%), het aantal leefloontrekkers (3,9889%), het aantal laaggeschoolde werklozen (3,9889%), het aantal geboorten in kansarme gezinnen (2,9917%) en het aantal sociale huurappartementen (2,9917%).

- **Garantie op een minimumbedrag:**

Wat een gemeente krijgt uit het Gemeentefonds is dus afhankelijk van (1) de grootte van het Gemeentefonds als geheel (met de jaarlijkse toename van 3,5%), (2) de score van de gemeente op elk van de verdeelcriteria en (3) de score van alle andere gemeenten op die verdeelcriteria. Om te vermijden dat gemeenten geconfronteerd zouden worden met een daling, bepaalt het decreet op het Gemeentefonds dat geen enkele gemeente door de verdeling minder kan krijgen dan de som van de fondsen die ze kreeg tot 2002. Indien nodig krijgen zij extra middelen die worden bijgepast door de rest van de gemeenten. Het aantal gemeenten dat onder de garantieregeling valt,

<sup>33</sup> Aalst, Genk, Hasselt, Kortrijk, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

<sup>34</sup> Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem.

<sup>35</sup> Blankenberge, Bredene, Brugge, De Haan, De Panne, Knokke-Heist, Koksijde, Middelkerke, Nieuwpoort en Oostende.

zakte elk jaar. Sinds 2016 was ze uitgewerkt, wat niet betekent dat ze niet meer bestaat.

- **Voorspelbaarheid en betaalwijze:**

Elk jaar krijgen de gemeenten van de Vlaamse overheid in functie van de aanpassing van het meerjarenplan een raming van het bedrag dat ze het volgende jaar uit het Gemeentefonds mogen verwachten.

De gemeenten krijgen het Gemeentefonds onder de vorm van vier voorschotten telkens op het einde van de eerste maand van elk kwartaal. Deze betalingen worden zeer stipt uitgevoerd, wat belangrijk is voor het gemeentelijke thesauriebeleid.

- **Gemeenten en OCMW's als begunstigde:**

Gemeenten en OCMW's kunnen in onderling overleg beslissen wie wat krijgt uit het Gemeentefonds. Zonder een andersluidende beslissing, krijgt het OCMW 8% van het op basis van de verdeelcriteria berekende bedrag. Dat was in 2019 ook de situatie in 208 van de 300 Vlaamse gemeenten. In 59 gevallen kreeg het OCMW minder dan 8%, in 33 gevallen was het meer.

- **Penalisatie voor te lage belastingtarieven:**

Gemeenten die minder dan 5% aanvullende belasting op de personenbelasting heffen en/of minder dan 441 opcentiemen op de onroerende voorheffing, krijgen minder uit het Gemeentefonds dan waar ze op basis van de toepassing van de verdeelcriteria recht op hebben. Die afname wordt verdeeld onder alle andere gemeenten. In 2019 ging het om vier gemeenten die in totaal ruim 5,2 miljoen euro moesten inleveren.

- **Garantie bij fusies:**

Het fusiedecreet van 24 juni 2016 voerde m.b.t. het Gemeentefonds een garantieregeling in voor gemeenten die ontstaan na een fusie. De nieuwe gemeente kan nooit minder ontvangen dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten in het jaar dat voorafgaat aan de samenvoeging. Bovendien wordt die garantie in de eerste legislatuur jaarlijks geïndexeerd op basis van het gemiddelde van de groeipercentages van de 'oude' gemeenten in het laatste jaar voor de fusie vergeleken met het voorlaatste jaar. Vanaf de tweede fusielegislatuur kan de indexering van de garantie niet meer bedragen dan het algemene groeipercentage van het Gemeentefonds (vandaag 3,5%).

### 6.1.2 Investerings- en andere ontvangsten

Bij de overige gemeentelijke ontvangsten kunnen we een onderscheid maken tussen de investeringsontvangsten en de financieringsontvangsten.

In 2018 gaf dit het volgende beeld:<sup>36</sup>

Soort ontvangst (jaarrekening 2018)	Bedrag (in mln. euro)	Aandeel (in %)
<b>Financieringsontvangsten</b>		
Aangaan van financiële schulden	516,6	26,9%

<sup>36</sup> <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc/data>.

Aangaan van niet-financiële schulden	5,2	0,3%
Terugvordering van aflossingen	107,5	5,6%
Overige	0,0	0,0%
<b>Investeringsontvangsten</b>		
Verkoop van financiële vaste activa	651,8	34,0%
Verkoop van materiële vaste activa	413,4	21,5%
Verkoop van immateriële vaste activa	0,0	0,0%
Investeringsubsidies en -schenkingen	224,1	11,7%
<b>Totaal investerings- en financieringsontvangsten</b>	<b>1.918,8</b>	<b>100,0%</b>

Op basis van de meerjarenplannen 2020-2025 kan dat in 2025 het volgende beeld opleveren:

Soort ontvangst (raming 2025)	Bedrag (in mln. euro)	Aandeel (in %)
<b>Financieringsontvangsten</b>		
Aangaan van financiële schulden	708,7	62%
Aangaan van niet-financiële schulden	1,8	0%
Terugvordering van aflossingen	81,1	7%
Overige	0,0	0%
<b>Investeringsontvangsten</b>		
Verkoop van financiële vaste activa	1,8	0%
Verkoop van materiële vaste activa	135,5	12%
Verkoop van immateriële vaste activa	0,0	0%
Investeringsubsidies en -schenkingen	207,7	18%
<b>Totaal investerings- en financieringsontvangsten</b>	<b>1.136,5</b>	<b>100%</b>

Nog meer dan de exploitatie-ontvangsten zijn de ramingen voor 2025 natuurlijk gemaakt met een grote dosis onzekerheid. Toch stellen we vast dat de verkoop van materiële vaste activa, de investeringsubsidies en het aangaan van nieuwe leningen andere belangrijke financieringsbronnen zijn voor de Vlaamse gemeenten, al blijven ze in vergelijking met de exploitatie-ontvangsten (10,5 miljard euro in 2018 en 12,3 miljard euro als raming voor 2025) relatief beperkt in volume.

## 6.2 OCMW's

### 6.2.1 Exploitatieontvangsten

De meest recente gegevens zijn die op basis van de jaarrekeningen 2018.<sup>37</sup> Die geven het volgende beeld:

Soort ontvangst (jaarrekening 2018)	Bedrag (in mln. euro)	Aandeel (in %)
Ontvangsten uit de werking	988,9	30,5%
Algemene werkingssubsidies	1.136,7	35,1%
Specifieke werkingssubsidies	759,3	23,4%
Recuperatie van individuele hulpverlening	113,2	3,5%
Andere operationele ontvangsten	230,2	7,1%
Financiële ontvangsten	11,0	0,3%
<b>Totaal</b>	<b>3.239,3</b>	<b>100,0%</b>

In hun meerjarenplanning verwachten de OCMW's voor 2025 de volgende exploitatieontvangsten:

Soort ontvangst (raming 2025)	Bedrag (in mln. euro)	Aandeel (in %)
Ontvangsten uit de werking	899,4	36,4%
Algemene werkingssubsidies	318,3	12,9%
Specifieke werkingssubsidies	894,6	36,2%
Recuperatie van individuele hulpverlening	126,1	5,1%
Andere operationele ontvangsten	229,7	9,3%
Financiële ontvangsten	5,4	0,2%
<b>Totaal</b>	<b>2.473,4</b>	<b>100,0%</b>

Uit dit overzicht komen de volgende belangrijke financieringsbronnen van de OCMW's naar voor: de eigen werkingsinkomsten (uit allerlei directe dienstverlening aan de OCMW-klanten: woonzorg, thuiszorg, kinderopvang...), algemene werkingssubsidies en een hele reeks specifieke subsidies. Eigen ontvangsten uit de fiscaliteit hebben de OCMW's niet, maar via de eventuele gemeentelijke tussenkomst in het verlies worden ze indirect wel deels gefinancierd door gemeentelijke belastingen. Bovendien is het grote aandeel van eigen werkingsinkomsten positief voor hun kredietwaardigheid.

Het valt op dat tussen 2018 en 2025 de totale exploitatieontvangsten terugvallen met 765,9 miljoen oftewel 23,6%. Dat heeft gedeeltelijk te maken met de oprichting van verschillende

<sup>37</sup> <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc/data>.



welzijnsverenigingen door de OCMW's in de periode 2018/2020, die een deel van de zorgactiviteiten van die OCMW's overnemen. De belangrijkste oorzaak is dat de gemeentelijke bijdrage met de inwerkingtreding van het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen, verdwijnt. Tot 2019 moest de gemeente het werkingstekort van het OCMW dragen door middel van een gemeentelijke bijdrage. Die gemeentelijke bijdrage werd als een uitgave geregistreerd en ze kwam op die manier ook tot uiting in de beleidsrapporten. In het Decreet Lokaal Bestuur komt de gemeentelijke bijdrage van de gemeente aan het OCMW niet meer voor. De gemeente moet er wel voor zorgen dat het OCMW steeds zijn financiële verplichtingen kan nakomen. De instandhouding van het eigen vermogen van het OCMW is daarbij een belangrijk element. Bij de resultaatsverwerking zal de gemeente het tekort van het OCMW kunnen bijpassen.

## 6.2.2 Investerings- en andere ontvangsten

De jaarrekeningen 2018 van de Vlaamse OCMW's geven het volgende beeld voor de investerings- en andere ontvangsten:

Soort ontvangst (rekening 2018)	Bedrag (in mln. euro)	Aandeel (in %)
<b>Financieringsontvangsten</b>		
Aangaan van financiële schulden	126,0	35,3%
Aangaan van niet-financiële schulden	0,0	0,0%
Terugvordering van aflossingen	40,8	11,4%
Overige	0,2	0,1%
<b>Investeringsontvangsten</b>		
Verkoop van financiële vaste activa	1,1	0,3%
Verkoop van materiële vaste activa	126,0	35,3%
Verkoop van immateriële vaste activa	0,0	0,0%
Investeringssubsidies en -schenkingen	63,0	17,7%
<b>Totaal investerings- en financieringsontvangsten</b>	<b>357,1</b>	<b>100,0%</b>

Op basis van de meerjarenplanning 2020-2025 kan dat er in 2025 als volgt uitzien:

Soort ontvangst (raming 2025)	Bedrag (in mln. euro)	Aandeel (in %)
<b>Financieringsontvangsten</b>		
Aangaan van financiële schulden	25,0	20,6%
Aangaan van niet-financiële schulden	0,0	0,0%
Terugvordering van aflossingen	37,7	31,0%

<b>Investeringsontvangsten</b>		
Verkoop van financiële vaste activa	0,0	0,0%
Verkoop van materiële vaste activa	28,1	23,1%
Verkoop van immateriële vaste activa	0,0	0,0%
Investeringssubsidies en -schenkingen	30,8	25,3%
<b>Totaal investerings- en financieringsontvangsten</b>	<b>121,7</b>	<b>100,0%</b>

Uit deze gegevens blijkt dat de OCMW's ook uit andere dan exploitatie-ontvangsten middelen genereren. De belangrijkste financieringsbronnen hier zijn investeringssubsidies, de verkoop van patrimonium en het aangaan van nieuwe leningen.

## 7 De schulden en schuldenlast van de lokale besturen

In punt 6.1 gaven we al aan dat de ontvangstenstructuur van de gemeenten een grote schokbestendigheid garandeert. Hier gaan we dieper in op de schulden van de lokale besturen, en de druk die ze leggen op hun meerjarenplannen. Vooraleer we dat doen voor de verschillende types Vlaamse lokale besturen, bekijken we hun plaats binnen de totale Belgische overheid. Volgens de Nationale Bank van België<sup>38</sup> bedroeg de geconsolideerde brutoschuld van alle Belgische overheden samen op 31 december 2018 460 miljard euro. De verdeling van dat bedrag over de verschillende overheidsentiteiten staat in de onderstaande tabel.<sup>3940</sup>

Entiteit	Brutoschuld (in mld. euro)	Aandeel (in %)
Federale overheid	391,7	85,1%
Gemeenschappen en gewesten	60,5	13,2%
Lokale besturen	23,6	5,1%
Socialezekerheidsinstellingen	2,0	0,4%
Intersectorale consolidatie	-17,8	-3,9%
<b>Totaal</b>	<b>460,0</b>	<b>100,0%</b>

Met een aandeel van iets meer dan 5% van de Belgische overheidsschuld scoren de lokale besturen bijzonder goed. Dat is nog meer het geval wanneer we die schulden in relatie brengen tot de investeringen van elk van de overheidsentiteiten. Lenen is voor een overheid immers vooral verantwoord om investeringen te financieren. Op die manier lopen de lasten (aflossingen en intresten) min of meer gelijk met de baten (het gebruik van de investeringen over verschillende jaren).

Volgens de Nationale Bank van België bedroegen de bruto-investeringen in vaste activa in 2018 12.143,7 miljoen euro. Die waren als volgt verdeeld over de verschillende overheidsentiteiten:

Entiteit	Investeringen (in mln. euro)	Aandeel (in %)
Federale overheid	1992	16,4%
Gemeenschappen en gewesten	6295	51,8%
Lokale besturen	3780,1	31,1%
Socialezekerheidsinstellingen	76,6	0,6%

<sup>38</sup> [www.nbb.be](http://www.nbb.be) > statistieken > overheidsfinanciën.

<sup>39</sup> Lokale besturen: naast de gemeenten onder meer de OCMW's, politiezones en provincies.

<sup>40</sup> Intersectorale consolidatie: schulden van een overheid die in handen zijn van andere overheid worden afgetrokken.

<b>Totaal</b>	<b>12143,7</b>	<b>100,0%</b>
---------------	----------------	---------------

Lokale besturen zijn goed voor ongeveer 30% van de Belgische overheidsinvesteringen, en staan toch voor slechts 5% van de overheidsschuld. Dat op zich is al een belangrijke macro-economische indicator voor de fundamentele financiële gezondheid van die lokale overheden.

## 7.1 Gemeenten

Voor de Vlaamse gemeenten bedroeg de financiële schuld eind 2018 6.590 miljoen euro of 1016 euro per inwoner.

De financiële schulden van de Vlaamse gemeenten evolueerden de voorbije jaren als volgt:<sup>41</sup>

<b>Jaar</b>	<b>Schuld (in mln. euro)</b>
2006	7690,8
2007	7786,3
2008	7095,8
2009	7115,6
2010	7404,6
2011	7627,3
2012	7902,3
2013	8018,5
2014	7864,9
2015	7536,4
2016	7130,5
2017	6872,3
2018	6590

Uit deze gegevens blijkt een vrij grote stabiliteit van de gemeentelijke uitstaande schulden in Vlaanderen. In 2008 was er door de schuldovername (en vervroegde terugbetaling) door de Vlaamse overheid in het kader van het zogenaamde Lokaal Pact (2008) zelfs een sterke daling. Die overname bedroeg 100 euro per inwoner, of in totaal ca. 610 miljoen euro. Vanaf 2014 zien we de financiële schulden verder dalen, onder andere door het gebruik van reserves en een dalende marktrente. De daling is des te opmerkelijker als je weet dat de investeringsuitgaven van de Vlaamse gemeenten in 2014 toch 2231,2 miljoen euro groot waren, in 2015 1825,3 miljoen euro bedroegen en in 2016 1545,5 miljoen euro.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc/data>

<sup>42</sup> Deze investeringsbedragen bestaan uit investeringen in materiële vaste activa, investeringen in financiële vaste activa, toegekende investeringssubsidies en investeringen in immateriële vaste activa. Het hoge bedrag aan investeringen in financiële vaste activa in 2014 had vooral

Voor een beoordeling van de kredietwaardigheid is ook het gewicht dat de schulden leggen op de gemeentelijke uitgaven van belang. Die evolutie van de aflossingen en intresten staat in de onderstaande tabel.

De relatief grote stabiliteit van de uitstaande schulden gekoppeld aan de lagere marktrentes heeft er de voorbije jaren voor gezorgd dat de aflossingen en intresten een steeds lager aandeel van de exploitatieontvangsten van de Vlaamse gemeenten uitmaken. Op basis van de meerjarenplannen 2020-2025 zouden de aflossingen terug licht stijgen. Gezien het hier ramingen betreft, moeten we hier een slag om de arm houden. De jaarrekeningcijfers zijn meestal een stuk positiever, waardoor de hoogte van nieuw op te nemen leningen waarschijnlijk niet zo hoog zal zijn. De schuldenlast van de gemeenten is dus duidelijk onder controle<sup>43</sup>.

Jaar	Aflossingen	Intresten	Totaal	% van exploitatieontvangsten
2007	673,8	355,6	1029,4	12,4
2008	764,2	362,1	1126,3	13,4
2009	620,1	324,7	944,8	10,5
2010	601,8	296,2	898	10
2011	669,3	289,3	958,6	10,7
2012	664,4	290,9	955,3	10,7
2013	726,7	280,1	1006,8	10,9
2014	732,6	268,2	1000,8	10,2
2015	791,2	247,7	1038,9	10
2016	767	226,1	993,1	9,6
2017	736,6	206,4	943	9,1
2018	721,4	187,9	909,3	8,6
2019	738	206,9	944,9	8,8%
2020	696,2	187,1	883,4	7,9%
2021	754,0	192,9	946,8	8,3%
2022	794,6	201,0	995,6	8,6%
2023	930,2	208,1	1138,2	9,6%
2024	881,7	208,6	1090,3	9,0%
2025	937,0	208,4	1145,4	9,3%

---

te maken met de uitstap van Electrabel uit de gemengde energie-intercommunales en de overname van die aandelen door de gemeenten.

<sup>43</sup> Cijfers over 2019 bij onderstaande tabel op basis van het budget 2019 en eenjarige meerjarenplannen 2019.

## 7.2 OCMW's

De uitstaande schulden van de Vlaamse OCMW's bedroegen eind 2018 ca. 1826 miljoen euro of 298 euro per inwoner, wat een heel pak minder is dan de schulden van de gemeenten.<sup>44</sup> De evolutie sinds 2006 is als volgt:

Jaar	Schuld (in mln. euro)
2006	1082,8
2007	1195,7
2008	1221,3
2009	1293,2
2010	1505,1
2011	1690,9
2012	1949,6
2013	2160,9
2014	2252,7
2015	2219,4
2016	2093,3
2017	2061,2
2018	1826

In tegenstelling tot de gemeenten zien we bij de OCMW's tot 2014 wel een duidelijke stijging. Dat heeft te maken met verschillende factoren:

- De toenemende nood aan investeringen in de bouw of renovatie van zorginfrastructuur ten gevolge van de vergrijzing enerzijds en de verjonging anderzijds.
- Een nieuw subsidiëringssysteem van investeringen in woonzorgcentra. Daarvoor gaf de Vlaamse overheid een eenmalige investeringssubsidie, waardoor het OCMW alleen het saldo moest financieren. Sinds enkele jaren spreidt de Vlaamse overheid de subsidies over twintig jaar. Dat betekent dat OCMW's bij de start van een project moeten instaan voor ongeveer 100% van de financiering.
- In tegenstelling tot de gemeenten kregen de OCMW's in 2008 geen schuldovername door de Vlaamse overheid.

Dat betekent echter niet dat er vandaag sprake is van een schuldenprobleem bij de OCMW's. Op basis van de jaarrekeningen ging in 2018 een bedrag van 193 miljoen euro naar de betaling van intresten en aflossingen, of 6% van de exploitatieontvangsten. In 2025 zouden die schulduitgaven dalen naar 158,5 miljoen euro, of 6,4% van de exploitatieontvangsten.

---

<sup>44</sup> <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc/data>

## 8 Liquide middelen en geldmiddelen

Naast financiële schulden hadden gemeenten en OCMW's uiteraard ook liquide en geldmiddelen op hun balans staan.

### 8.1 Gemeenten

De liquide en geldmiddelen van de Vlaamse gemeenten bedroegen eind 2018 ca. 3520,4 miljoen euro of 538 euro per inwoner. De evolutie sinds 2006 is als volgt:

Jaar	Liquide middelen en geldbeleggingen (in mln. euro)
2006	3237,8
2007	3417,8
2008	3513,1
2009	3639,0
2010	3688,7
2011	3427,1
2012	2992,1
2013	2829,3
2014	3266,2
2015	3285,5
2016	3618,7
2017	3781,5
2018	3520,3

### 8.2 OCMW's

De liquide en geldmiddelen van de Vlaamse OCMW's bedroegen eind 2018 ca. 775,3 miljoen euro of 118,5 euro per inwoner. De evolutie sinds 2006 is als volgt:

Jaar	Liquide middelen en geldbeleggingen (in mln. euro)
2006	479,1
2007	586,9
2008	647,8
2009	662,4
2010	716,1
2011	689,1
2012	722,9
2013	695,2
2014	755,1
2015	862,1
2016	835,1

2017	882,5
2018	775,3

## 9 De financiële evenwichten van de lokale besturen

Een van de zaken waarop de toezichthoudende overheid de meerjarenplannen van de gemeenten en OCMW's het meest controleert, is de vraag of ze zich houden aan de regels over het financiële evenwicht (voor de definitie, zie 4.1).

Op basis van de jaarrekeningen enerzijds en de meerjarenplannen 2020-2025 hebben we ook gegevens over hoe het in de praktijk met die evenwichten gesteld is. De geraamde financiële evenwichten moeten we vanwege diverse onzekerheden (evolutie van de inflatie, economische groei, rentepeil, beleid van andere overheden...) ook voldoende relativeren.

### 9.1 Gemeenten

#### Budgettair resultaat van het boekjaar

Gemeenten en OCMW's moeten jaarlijks een positief beschikbaar budgettair resultaat<sup>45</sup> ramen. Alle gemeenten en OCMW's voldoen aan die bepaling. Interessanter is om na te gaan hoe het zogenaamde budgettaire resultaat evolueert, het resultaat zonder rekening te houden met het gebruik van overschotten van vorige boekjaren en zonder de onbeschikbare gelden. Dat budgettaire resultaat geeft een goed zicht op de effectief te verwachten kasstromen in een bepaald jaar. Voor de periode 2014-2025 geeft dit het volgende beeld (in miljoen euro)<sup>46</sup>:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Exploitatiesaldo</b>	1611,3	2148,3	1838,4	1759,3	1545,1	869,9	1019,5	1019,7	1093,6	1145,4	1184,7	1282,2
<b>Saldo financieringsverrichtingen</b>	-283,4	-345,4	-514,1	-362,7	-351,8	871,1	537,6	886,6	697,2	485,0	104,6	-259,4
<b>Saldo investeringsverrichtingen</b>	-1921,0	-613,6	-1097,0	-1455,4	-1653,8	-2542,8	-2781,2	-2243,2	-1954,5	-1712,8	-1314,7	-961,4
<b>Budgettair resultaat boekjaar</b>	-593,1	1189,2	227,3	-58,9	-460,5	-801,7	-1224,1	-336,8	-163,7	-82,5	-25,4	61,4

Hieruit blijkt dat de Vlaamse gemeenten en OCMW's in 2014 een stuk van hun reserves hebben gebruikt om tijd te kopen voor een fundamentele sanering van hun financiën. Vanaf 2015 wordt het budgettaire resultaat van het boekjaar positief. Dat komt door een veel minder negatief saldo uit de investeringen (veroorzaakt door het sterk terugschroeven van die geraamde

<sup>45</sup> Tot 2019 moesten gemeenten en OCMW's apart jaarlijks een positief resultaat op kasbasis ramen. De berekening ervan wijkt licht af van die van het beschikbaar budgettair resultaat.

<sup>46</sup> Op basis van jaarrekeningen 2014-2018, eenjarige meerjarenplannen 2019, budgetten 2019 en meerjarenplannen 2020-2025.



investeringen) en een hoger exploitatieresultaat. Opmerkelijk is verder het negatieve saldo van de financieringsverrichtingen in de periode 2014-2018, wat betekent dat er per saldo meer werd afgelost dan bijkomend geleend. Er gebeurde dus een schuldafbouw, wat we eerder ook al zagen in punt 7.1.

Vanaf 2017 gaat het budgettaire resultaat weer in het rood, wat niet verwonderlijk is gezien de lokale investeringscyclus (meer investeringsuitgaven tegen het einde van de lokale legislatuur). Ook de planningsjaren 2020-2024 geven een negatief beeld, met vooral een zeer negatief investeringssaldo, te wijten aan hoogoplopende geplande investeringen. We weten intussen dat dit in de realiteit doorgaans anders is, met een gemiddelde uitvoeringsgraad van slechts 55%.

### Autofinancieringsmarge

De autofinancieringsmarge geeft aan of een bestuur in staat is om uit de courante inkomsten en uitgaven voldoende middelen te halen om ten minste de netto periodieke aflossingen te dragen. De gemeenten en OCMW's moeten niet elk jaar een positieve autofinancieringsmarge hebben: de norm geldt alleen in het laatste jaar van de planningsperiode (momenteel dus 2025).

Voor de Vlaamse gemeenten en OCMW's geeft dit het volgende beeld (in miljoen euro)<sup>47</sup>:

Jaar	Autofinancieringsmarge (in mln euro)
2014	894,9
2015	1437,7
2016	1164,6
2017	1072,1
2018	875,8
2019	200,1
2020	339,4
2021	299,5
2022	319,7
2023	299,6
2024	379,4
2025	440,9

De Vlaamse gemeenten en OCMW's laten samen elk jaar van de periode 2020-2025 een positieve autofinancieringsmarge noteren, wat een positief teken is. Wat de individuele besturen betreft<sup>48</sup>, bedraagt het aantal besturen met een negatieve autofinancieringsmarge in de jaarrekening<sup>49</sup>:

<sup>47</sup> Op basis van jaarrekeningen 2014-2018, eenjarig meerjarenplan 2019, budget 2019 en meerjarenplannen 2020-2025.

<sup>48</sup> De rechtspersonen gemeente en OCMW worden per bestuur samengenomen.

<sup>49</sup> Tot en met 2018 bedroeg het aantal Vlaamse gemeenten 308. Door de fusie van 2018 zijn dat er nog 300.

- in 2014: 33 (10,7%);
- in 2015: 2 (0,6%);
- in 2016: 4 (1,3%);
- in 2017: 4 (1,3%)
- in 2018: 14 (4,7%)

Op basis van de meerjarenplannen 2020-2025 zou dat aantal het volgende zijn:

- in 2020: 55 (18,3%)
- in 2021: 43 (14,3%)
- in 2022: 31 (10,3%)
- in 2023: 21 (8%)
- in 2024: 20 (6,7%)
- in 2025: 0 (0%)

## 10 Vlaamse gemeenten hebben geen rating

Vandaag heeft geen enkele Vlaamse gemeente een eigen rating vastgesteld door een van de drie grote internationale ratingbureaus.<sup>50</sup> Hetzelfde geldt voor de OCMW's, politie- en hulpverleningszones. Ook in Nederland zijn er trouwens geen gemeenten met een rating.

Toch speelt de solvabiliteit van de Vlaamse lokale besturen uitdrukkelijk mee in de internationale rating die aan andere spelers werd toegekend, nl. de Vlaamse overheid en Belfius.

### 10.1 De rating van de Vlaamse overheid

De Vlaamse overheid heeft zoals hierboven beschreven een pak relaties met de lokale besturen. De belangrijkste zijn:

- Ze is bevoegd voor de organieke regelgeving (behalve voor die voor de politie- en hulpverleningszones)
- Ze vervult de rol van toezichthouder op hun handelen (cf. 3.1 en 3.2);
- Ze is financier voor belangrijke stromen zoals het Gemeentefonds (ca. 2,5 miljard euro in 2017) en een reeks sectorale subsidies;
- Ze heft naast haar eigen onroerende voorheffing (OV) ook de gemeentelijke opcentiemen op de OV en stort die door naar de gemeenten (ca. 2,3 miljard euro per jaar).

Vanuit dat oogpunt is het niet abnormaal dat ratingagentschappen bij hun beoordeling van de Vlaamse kredietwaardigheid ook uitdrukkelijk rekening houden met de financiële gezondheid van de lokale besturen. Dat leidt tot het volgende resultaat:

- Fitch (maart 2020): AA
- Moody's (december 2017): Aa2
- Standard&Poor's (oktober 2015): AA

Zonder solvabele lokale besturen zou de Vlaamse overheid nooit zulke hoge scores halen.

---

<sup>50</sup> Fitch, Moody's en Standard&Poor's.

## 10.2 De rating van Belfius

Belfius werd in het najaar van 2011 opgericht toen de Belgische bankpoot uit de groep Dexia werd gehaald. De activa van Belfius bestaan voor een belangrijk deel uit leningen verstrekt aan (Belgische) lokale besturen, zodat hun kredietwaardigheid een impact heeft op de solvabiliteit en dus de rating van Belfius.

Momenteel zijn dit de ratings die aan Belfius werden toegekend:

- Fitch (maart 2020): A-
- Moody's (september 2017): A2
- Standard&Poor's (november 2019): A-

De ratings zijn lager dan wat voordien bij Dexia gold, maar hierin spelen ook de algemene onzekerheid waarin de banksector verkeert mee, en het feit dat Belfius als relatief nieuwe speler nog niet echt een verleden heeft waarop men kan terugvallen.<sup>51</sup>

Als er echt een probleem zou zijn met de solvabiliteit van de (Belgische) lokale besturen, dan zou Belfius nooit dergelijke ratings halen.

## 10.3 De uitgifte van schuldpapier

Enkele tientallen Vlaamse gemeenten en OCMW's geven sinds een aantal jaar commercial paper en thesauriebewijzen uit ter financiering van een deel van hun uitstaande schulden. Half maart 2020 ging het om een totaal programma van 2587,5 miljoen euro, waarvan 487 miljoen euro ook effectief opgenomen is. Dergelijk papier wordt telkens zeer vlot geplaatst in de markt, wat betekent dat het veel vertrouwen geniet bij de beleggers, ook al zijn de lokale besturen in dat geval hun directe debiteuren.

## 11 Het ontbreken van financiële ongelukken

De ultieme aanwijzing voor de stevige kredietwaardigheid van de Vlaamse lokale besturen is de totale afwezigheid van zware financiële problemen. Geen enkel lokaal bestuur verkeerde de voorbije 25 jaar in de onmogelijkheid om aflossingen of intresten te betalen op eerder aangegane leningen. Er is vandaag ook geen enkele aanwijzing dat dit de komende jaren anders zou zijn. Integendeel, uit ervaring weten we dat als de budgettaire situatie moeilijk wordt, lokale besturen vaak eerst hun investeringen terugschroeven, met vrijwel onmiddellijk een effect op hun uitstaande schulden en dus hun leninglast. De regelgeving laat trouwens ook niet toe om echt aan 'deficit spending' (en de eraan verbonden schuldopbouw) te doen, dit in tegenstelling tot andere overheden.

Ook op historische basis mogen we de Vlaamse lokale besturen dus als structureel solvabel beschouwen.

---

<sup>51</sup> Ter vergelijking de ratings van de enige andere puur Belgische grootbank, KBC-Bank: Fitch: A, Moody's: A1, Standard&Poor's: A.

10 juli 2020