



GIDS  
'HOE WERKT EEN GEMEENTE?'

Belfius



# Inleiding

Nu de nieuwe gemeenteraden zijn opgestart lijkt het ons een goed moment om de politieke mandatarissen te informeren over gemeenten en hun werking. Deze gids belicht een aantal fundamentele aspecten zoals: hoe werkt een gemeente? Wat is het boekhoudkundig kader? Wat zijn de belangrijkste inkomsten en uitgaven? Hoe worden investeringen gefinancierd? Welke financiële beheerstools zijn er beschikbaar?

Na het lezen van deze praktische fact sheets heeft u een grondig inzicht in het financiële beheer van een gemeente.

Deze publicatie is in de eerste plaats bedoeld voor gemeentelijke vertegenwoordigers en raadsleden die op 13 oktober 2024 zijn verkozen, maar ze is eveneens gericht op iedereen die geïnteresseerd is in lokale democratie. Aangezien Belfius als bank en verzekeraar de geprefereerde financiële partner is van lokale besturen, ligt de nadruk in deze gids op de financiële werking van de gemeente.

En vergeet ook niet onze studie Lokale Financiën 2024 te lezen. Hierin blikken we terug op de afgelopen 6 jaar (2019-2024) en analyseren we de financiële evolutie. Welke belangrijke trends zagen we in de afgelopen bestuursperiode? En welke financiële uitdagingen staan lokale overheden te wachten?

Allemaal vragen waarop de jaarlijkse studie Lokale Financiën telkens een antwoord wil bieden. U vindt deze terug op [Belfius.be](https://www.belfius.be). De studie is een waardevolle aanvulling op deze gids en biedt een historische en analytische kijk op lokale financiën. Jaarlijks publiceert Belfius een nieuwe studie die de balans opmaakt van het voorgaande jaar.

We wensen u veel leesplezier en hopen dat deze gids u zal ondersteunen en inspireren in het vervullen van uw maatschappelijke taak als beleidsmaker.



# INHOUDSTAFEL

ALGEMEEN	4
BOEKHOUDKUNDIG KADER	19
FINANCIERINGSBRONNEN EXPLOITATIEBUDGET	31
UITGAVEN EXPLOITATIEBUDGET	41
VERMOGENSVERRICHTINGEN	55
FINANCIEEL BEHEER EN ANALYSE	67



# ALGEMEEN

1.	Gemeenten als overheidsniveau	5
2.	Binnen welk reglementair kader werken de gemeenten?	7
3.	Gemeenten werken autonoom, maar onder bestuurlijk toezicht	8
4.	De lokale sector is veel meer dan een gemeente	9
5.	Welke opdrachten en bevoegdheden hebben gemeenten?	11
6.	Wie bestuurt een gemeente?	13
7.	Het statuut van gemeentelijke mandatarissen	15
8.	Gemeentepersoneel	17

# Gemeenten als overheidsniveau

Gemeenten zijn lang vóór de onafhankelijkheid van België ontstaan en vormen de basis van onze institutionele organisatie. Als overheidsniveau hebben ze het voorrecht om het dichtst bij de burger te staan.

In 2024 telt ons land nog 581<sup>1</sup> gemeenten die op basis van de Grondwet over autonome bevoegdheden beschikken. Ze staan onder het toezicht van het gewest waartoe ze behoren.



Alle in België levende personen zijn ingeschreven in een gemeente en zijn zo institutioneel verankerd. Het gemeentebestuur staat in voor de opvolging van hun burgerlijke staat. Via het lokale niveau oefent elke persoon (afhankelijk van zijn nationaliteit) de elementaire rechten van het staatsburgerschap uit. Dit gaat om fundamentele rechten en vrijheden die voortvloeien uit de grondwet zoals het stemrecht en sociale rechten.

<sup>1</sup> Vanaf 1 januari 2019, na de eerste fusies in Vlaanderen. Vanaf 1 januari 2025 telt ons land 565 gemeenten, na fusies in Vlaanderen en Wallonië.



## Gemeenten in cijfers

- Na de fusie van de gemeenten in 1976 telt België 589 gemeenten: 308 in Vlaanderen, 262 in Wallonië (waarvan 9 in de Duitstalige Gemeenschap) en 19 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vanaf 1 januari 2025 zal ons land na gemeentefusies nog 565 gemeenten tellen.
- De gemiddelde omvang van een gemeente verschilt gevoelig per gewest. In Vlaanderen wonen gemiddeld 22.583 mensen per gemeente, terwijl dit in Wallonië 14.052 inwoners zijn. Brusselse gemeenten daarentegen tellen gemiddeld 65.325 inwoners. Waalse gemeenten (64,5 km<sup>2</sup>) zijn dan weer in oppervlakte gemiddeld groter dan Vlaamse (45,4 km<sup>2</sup>).
- Meer dan de helft van de Belgische gemeenten telt tussen 10.000 en 25.000 inwoners. Er zijn 31 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, waaronder 5 'grootsteden': Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik. Deze steden hebben elk meer dan 190.000 inwoners, van 194.291 inwoners in Brussel tot 538.910 inwoners in Antwerpen.

Organisatieprincipes, bevoegdheden, taken en actiemogelijkheden van gemeenten zijn vastgelegd in de Grondwet en worden nauwkeurig omschreven in:

- het 'Decreet Lokaal Bestuur' (DLB, 2017) voor Vlaanderen
- de nieuwe gemeentewet voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (met specifieke aanpassingen voor dat gewest)
- de 'Code de la démocratie locale et de la décentralisation' voor Wallonië

## Aantal gemeenten per gewest in 2024

	Aantal gemeenten	Gemiddeld bevolkings-aantal	Gemiddelde oppervlakte (in km <sup>2</sup> )	Bevolkings-dichtheid (aantal inwoners/km <sup>2</sup> )
Vlaanderen	300 (285)*	22.583	45,4	497,2
Wallonië	262 (261)*	14.052	64,5	217,8
waarvan Duitstalige gemeenschap	9	8.820	94,8	93,0
Brussel	19	65.325	8,5	7.641,8
<b>BELGIË</b>	<b>581 (565)*</b>	<b>20.133</b>	<b>52,8</b>	<b>381,2</b>

\* Aantal gemeenten na fusie (vanaf 2025)

# Binnen welk reglementair kader werken de gemeenten?

Gemeenten zijn als instellingen verankerd in de Grondwet. Hun taak bestaat erin uitsluitend gemeentelijke belangen te behartigen. Sinds de Lambertmont-akkoorden van 2001 zijn de gewesten bevoegd om het reglementaire organieke kader van gemeenten op hun grondgebied te wijzigen.

## De Grondwet

De Grondwet legt de essentiële principes (art. 162) vast waarop de wetgever zich moet inspireren:

- rechtstreekse verkiezing van de leden van de gemeenteraad
- recht van de gemeente om haar eigen belangen te regelen
- bestuurlijk toezicht
- openbaarheid van gemeentelijke aangelegenheden zoals gemeenteraadsvergaderingen, stemmen van meerjarenplan en jaarrekeningen

De **fiscale bevoegdheid** van gemeenten wordt verleend op grond van artikel 170 § 4 van de Grondwet, waarbij geen enkele gemeentebelasting zonder goedkeuring van de gemeenteraad mag ingevoerd worden.

## De Gemeentewet en regionalisering

De grondwettelijke principes vinden hun oorsprong in de Gemeentewet van 30 maart 1836, die nadien meermaals is aangepast. Na verschillende institutionele hervormingen is de organisatie van de lokale overheden bijna volledig naar de gewesten overgeheveld. Sinds de bijzondere Wet van 13 juli 2001 regelen gewesten zelf de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van provinciale en gemeentelijke instellingen op hun grondgebied, met inachtneming van de grondwettelijke waarborgen voor lokale autonomie.

Bepaalde bevoegdheden zoals de politie en controle op het taalevenwicht zijn evenwel federaal.

De **gewesten** hebben hun nieuwe bevoegdheden aangewend om de organisatie van de gemeenten te hervormen.

- Het **Decreet Lokaal Bestuur (DLB)** vervangt het Gemeentedecreet en het OCMW-decreet sinds 1 januari 2019. Het beoogt een verregaande integratie van gemeente en OCMW op politiek en administratief vlak.
- De **Code de la démocratie locale et de la décentralisation** bundelt in het Waalse Gewest de verschillende wetgevingen over de lokale overheid. Een decreet van 28 maart 2024 vereenvoudigt de organisatie van de gemeentelijke en provinciale organen, de publieke communicatie, administratieve procedures en de rol van de financieel directeur. Dit decreet is van kracht sinds 1 september 2024.
- **Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest** heeft een aantal wijzigingen doorgevoerd in de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet.
- De **Duitstalige Gemeenschap**, sinds 2015 bevoegd voor lokale besturen, heeft in 2015 en 2016 verschillende programmadecreten aangenomen die de gemeentelijke werking en het toezicht hebben hervormd.

# Gemeenten werken autonoom, maar onder bestuurlijk toezicht

Gemeenten nemen in volledige vrijheid initiatieven voor elk beleid dat niet voorbehouden is aan een andere overheid.

Deze **gemeentelijke autonomie** stelt hen in staat om binnen een wettelijk kader onder eigen verantwoordelijkheid en in het belang van haar inwoners, een aanzienlijk deel van de openbare aangelegenheden zelf te regelen en te beheren.

## Dit betekent onder meer dat gemeenten:

- de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen samenstellen, via verkiezingen waaraan inwoners van de gemeente deelnemen. Het lokale wetgevend en uitvoerend orgaan (**institutionele autonomie**) wordt dus zonder inmenging van een andere politieke overheid aangesteld.
- gemeentebelastingen en aanvullende belastingen heffen, aanslagvoeten en soms ook de grondslag bepalen (**fiscale autonomie**).
- hun middelen toewijzen aan prioritaire beleidsdoelen (**beheersautonomie**).

Het **Europees charter van de lokale autonomie** garandeert op Europees vlak het begrip 'lokale autonomie'. De Raad van Europa heeft deze conventie op 15 oktober 1985 goedgekeurd. Dit bindende verdrag is tot nog toe door 47 staten bekrachtigd. In België is het charter sinds 1 december 2004 van kracht.

Hoewel gemeenten een zekere autonomie hebben, moeten ze in het algemeen belang handelen en de wet naleven. Die subordinatie, als tegenhanger van gemeentelijke autonomie, neemt concrete vorm aan door de uitoefening van het **bestuurlijk toezicht**.

## Gemeenten kennen verschillende soorten bestuurlijk toezicht<sup>1</sup>:

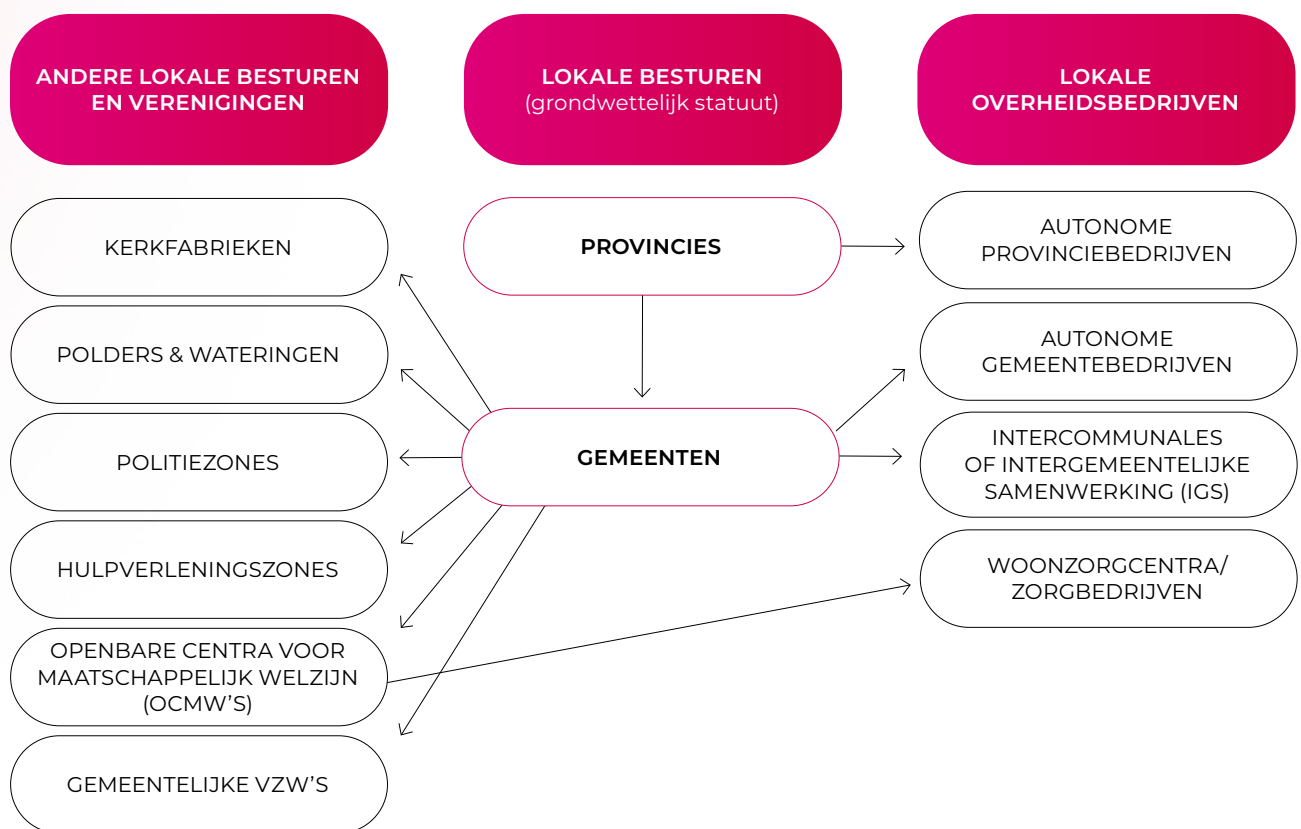
- **De controle op het lokale beheer** in het algemeen. Dit slaat niet enkel op de controle of gemeentebesturen de wet naleven (houden ze zich aan het financieel evenwicht en aan wettelijke bepalingen?), maar ook of ze het algemeen belang naleven. In Vlaanderen kan de toezichhoudende overheid sinds 2019 enkel nog beslissingen vernietigen, niet meer schorsen (Decreet Lokaal Bestuur).
- **Bijzonder toezicht**: opschorting, goedkeuring, het sturen van een commissaris voor de bij wet bepaalde handelingen.

---

<sup>1</sup> Zie ook fiche 5: Opdrachten en bevoegdheden van de gemeente

# De lokale sector is veel meer dan een gemeente

De **lokale sector** omvat naast de **gemeenten** en **provincies** ook een hele reeks lokale instellingen met meer specifieke opdrachten zoals autonome gemeentebedrijven (AGB), OCMW's, politiezones, hulpverleningszones, kerkfabrieken, polders en wateringen, verenigingen van gemeenten (intercommunales of IGS), samenwerkingen tussen gemeenten en lokale instellingen (vzw's, huisvestingsmaatschappijen...).



## Regiovorming

In Vlaanderen zijn 15 referentieregio's afgebakend om de samenwerking tussen lokale besturen binnen dezelfde regio op elkaar af te stemmen en te versterken. Het doel is om tot meer coherentie te komen in de intermediaire structuren, zodat er consistent met dezelfde samenstelling van gemeenten kan worden

samengewerkt, zoals bv. in het kader van bovenlokaal overleg over veiligheid, mobiliteit, sociale economie... Lokale besturen nemen zelf het initiatief om hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan te passen aan deze referentieregio's.



## Financiële stromen

Op boekhoudkundig vlak worden financiële stromen tussen gemeenten en alle overige lokale actoren geboekt als toegestane of ontvangen werkingssubsidies en financiële uitgaven (uitgaven voor overdrachten of schulden).

Zo passen gemeenten jaarlijks het exploitatie-tekort van de politiezone bij via een toegestane werkingssubsidie (zie fiche 21) of ze compenseren het financieel verlies van een autonoom gemeentebedrijf of intercommunale via een financiële uitgave.

Langs de andere kant kunnen gemeenten financiële ontvangsten innen via winstdeelneming van autonome gemeentebedrijven of intercommunales (zie fiche 18).

## De lokale sector volgens ESR

Volgens de zogenaamde Europese ESR 2010-normen is de definitie van de lokale sector in de nationale boekhouding veel beperkender.

De sector van de lagere overheid (S1313 volgens Eurostat) omvat provincies, gemeenten, OCMW's, politiezones, de Brusselse agglomeratie, polders en wateringen alsook intercommunales die bijvoorbeeld brandweerdiensten of natuurparken beheren.

Intercommunales die commerciële diensten leveren, zoals energie-intercommunales, vallen buiten deze Europese boekhoudnorm, evenals autonome gemeentebedrijven, ziekenhuizen en rusthuizen onder lokaal bestuur.

## Kerncijfers voor de lokale sector in België (2023)

	in miljard EUR	in % bbp	in % totale overheid
Lokale uitgaven	41,4	7,1%	13,0%
Lokale investeringen	4,6	0,8%	27,8%
Lokale belastingontvangsten	11,8	2,0%	4,7%
Lokaal budgettair saldo	0	0,0%	–
Lokale schuld	24,8	4,2%	4,0%

Bron: Instituut van de Nationale Rekeningen – Rekeningen van de openbare besturen 2023

- De lokale uitgaven bedragen bijna 13% van de overheidsuitgaven en net iets meer dan 7,1% van het bruto binnenlands product (bbp).
- De investeringen van de lokale sector vertegenwoordigen minder dan 30% van de totale overheidsinvesteringen.
- De schuld van de lokale sector bedraagt slechts 4% van de totale overheidsschuld.

# Welke opdrachten en bevoegdheden hebben gemeenten?

De opdrachten van de gemeenten vallen uiteen in 2 grote categorieën<sup>1</sup>.

## Opdrachten van gemeentelijk belang:

de Grondwet bepaalt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor alles wat van gemeentelijk belang is, maar blijft verder vaag over de concrete invulling. Dat biedt een zekere soepelheid, waardoor een gemeente zelf kan inspelen op allerlei nieuwe situaties voor haar bevolking of voor het beheer van haar grondgebied.

## Opdrachten van algemeen belang

### toevertrouwd door andere overheidsniveaus:

de staat, gewesten en gemeenschappen kunnen gemeenten verplichten om opdrachten van algemeen belang of wetten, besluiten en decreten uit te voeren.

Dit kan op 2 manieren!:

- **Via lokaal beleid binnen de toegewezen domeinen:** de federale en regionale overheid vertrouwt onder meer onderwijs en stedenbouw toe aan de gemeenten volgens door hen vastgelegde bepalingen. Gemeenten beschikken voor deze domeinen over een beleidsmarge, met ruimte voor initiatief en een zekere autonomie. Zo handelt de gemeente in eigen naam en is ze onderworpen aan bijzonder bestuurlijk toezicht ([zie fiche 3](#)).
- **Via decentraal beheer:** voor zaken zoals burgerlijke stand en bevolkingsregisters (bv. identiteitskaarten) handelen gemeenten als gedecentraliseerde besturen voor de federale overheid. Gemeentebesturen handelen dus niet voor eigen rekening, maar als verlengstuk van de federale overheid, zonder enige handelingsvrijheid.

<sup>1</sup> Alain Coenen, *La commune à la croisée des chemins*, p. 50-57, Die Keure, 2003, Brugge



	Opdrachten van gemeentelijk belang	Opdrachten van algemeen belang	
Initiatief	De gemeente, op basis van de autonomie die de Grondwet verleent.	De hogere overheden vertrouwen de gemeenten opdrachten toe die ze moeten uitvoeren.	
Organisatievorm	Territoriale decentralisatie	Lokaal beleid	Decentraal beheer
Voorbeeld van bevoegdheden / plichten	Beheer van gemeentelijk patrimonium Beheer van het wegennet Toekennen van facultatieve subsidies Beheer van infrastructuur Gemeentepersoneel	Onderwijs Stedenbouw	Beheer burgerlijke stand Beheer bevolkingsregistratie Reglementering voor wapens, ambulante handel
Controle	Gewoon toezicht	Specifiek toezicht	Rechtstreeks hiërarchisch toezicht

De indeling van opdrachten van gemeentelijk en algemeen belang kent minder duidelijke grenzen dan het schema laat uitschijnen. In de loop van de jaren hebben de gemeenten namelijk steeds meer activiteiten van algemeen belang toegewezen gekregen.

De aanpak van een groot aantal maatschappelijke problemen zoals veiligheid (oprichting van politiezones), sociale bijstand aan politieke vluchtelingen, werkgelegenheidsproblematiek, milieunormen... gebeurt doorgaans via delegatie aan het gemeentelijke niveau.

# Wie bestuurt een gemeente?

Drie organen staan in voor het bestuur van een gemeente: de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad.

Vlaanderen is bevoegd voor de wetgeving die betrekking heeft op de Vlaamse gemeenten.

---

De **gemeenteraad** is het **wetgevende** orgaan van de gemeente, bestaande uit gemeenteraadsleden die verkozen zijn via gemeenteraadsverkiezingen. Deze verkiezingen vinden altijd plaats op de tweede zondag van oktober, zoals in 2024 op 13 oktober. Gemeenteraadsleden zijn voor een periode van 6 jaar verkozen volgens het rechtstreeks algemeen kiesrecht. Volgens het Decreet Lokaal Bestuur kan de gemeenteraad een voorzitter uit haar leden kiezen. Dit hoeft niet noodzakelijk de burgemeester te zijn. Deze tweedeling is in het leven geroepen om de gemeenteraad meer autonomie te geven.

---

Voor de **Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen** van 2024 gelden nieuwe regels. Zo is er geen opkomstplicht meer. Daarnaast wordt de burgemeester rechtstreeks verkozen. De persoon met de meeste naamstemmen van de grootste fractie wordt burgemeester. Deze persoon heeft een tijdelijk en exclusief initiatiefrecht om een meerderheid te vormen. Nog een nieuwigheid: lijststemmen worden niet langer toegevoegd aan naamstemmen.

Alle EU-burgers hebben stemrecht en zijn verkiesbaar in de gemeente waar ze wonen. Ook niet-Europese burgers die minstens 5 jaar legaal in België verblijven, hebben gemeentelijk stemrecht. Hiervoor moeten ze zich wel laten registreren.

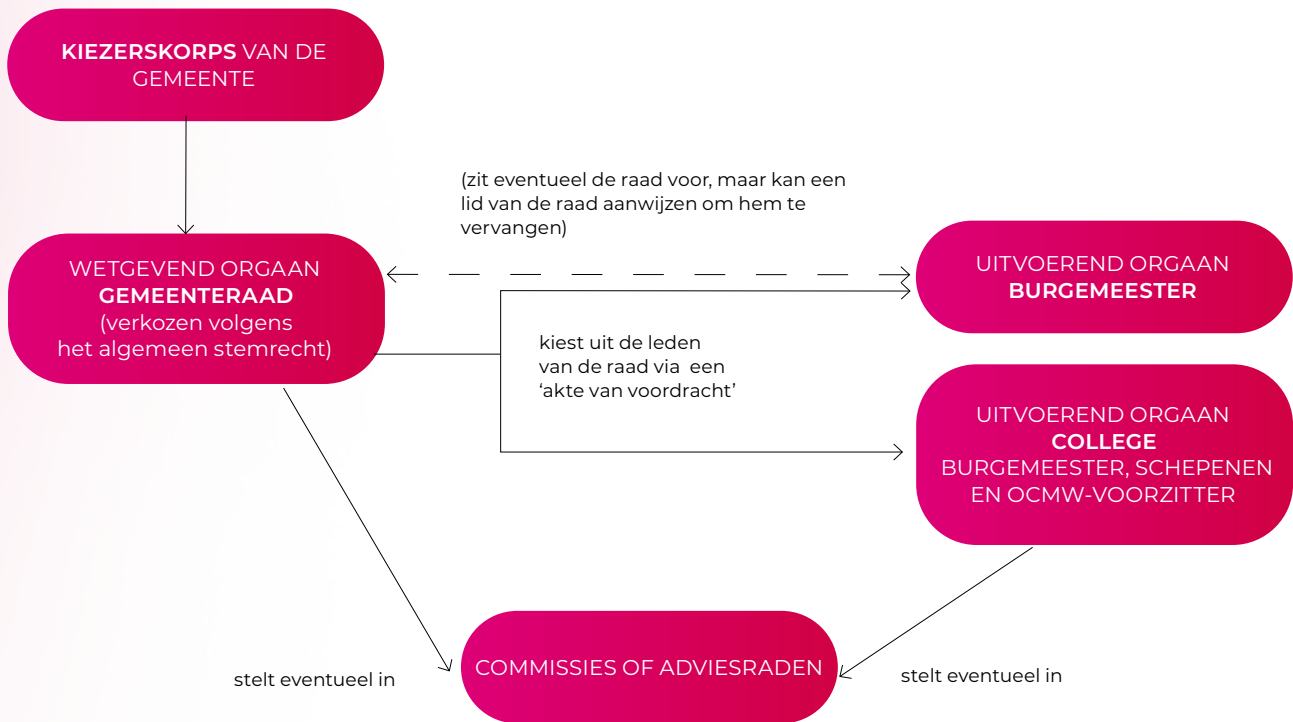
---

Het **college van burgemeester en schepenen** vormt het **uitvoerende** orgaan van de gemeente.

Het college staat in voor het dagelijkse bestuur en voert de besluiten van de gemeenteraad uit. Het college bestaat uit de burgemeester, de schepenen en de voorzitter van het bijzondere comité voor de sociale dienst.

Als eerste burger van de gemeente is de **burgemeester** ook vertegenwoordiger van de **regering**. Een burgemeester beschikt over specifieke bevoegdheden zoals de naleving van de openbare orde en de politie.

## De bestuursorganen in Vlaanderen



Verder:

- Het **aantal gemeenteraadsleden en schepenen** wordt bepaald op basis van het aantal inwoners van de gemeente. Het aantal raadsleden varieert van 7 (in gemeenten met minder dan 1.000 inwoners) tot 55 (in gemeenten met meer dan 300.000 inwoners). Het aantal schepenen schommelt respectievelijk tussen 2 tot 9.
- Het **college roept de gemeenteraad** minstens 10 keer per jaar **bijeen** of vaker indien gemeentelijke aangelegenheden dit vereisen.

# Het statuut van gemeentelijke mandatarissen

## Hoe worden gemeentebestuurders vergoed?

### Bezoldiging en sociale zekerheid

De functie van burgemeester of schepen is democratisch toegankelijk. Daarom is er voor de vrije uitoefening van een lokaal mandaat een financiële compensatie voorzien om de kosten te vergoeden. Deze vergoeding en het sociaal statuut van lokale mandatarissen is bij wet geregeld en laat weinig speelruimte aan de gemeenten, in tegenstelling tot in andere landen<sup>1</sup>.

De bepalingen voorzien voor de burgemeester in een **wedde** op basis van het aantal inwoners van de gemeente, terwijl schepenen een percentage hiervan ontvangen (tussen 60% en 75%, afhankelijk van het gewest en het aantal inwoners). Burgemeesters en schepenen hebben eveneens recht op **vakantiegeld en een eindejaarspremie**. Daarnaast is er een wettelijk plafond op de wedde van een lokaal mandaat en op de inkomsten uit een openbaar mandaat, openbare functie of openbare verantwoordelijkheid van politieke aard.

Tot slot ontvangen voormalige burgemeesters en schepenen volgens de wet van 8 december 1976 verplicht een **pensioen**.

**Gemeenteraadsleden** ontvangen geen wedde maar wel presentiegeld voor hun aanwezigheid op bijeenkomsten van de raad, commissies en afdelingen. De gemeenteraad bepaalt het bedrag van dit presentiegeld.

Sinds 2001<sup>2</sup> is de wedde van lokale mandatarissen **aanzienlijk opgewaardeerd**, vooral in de kleinste gemeenten, om tegemoet te komen

aan de grotere werklast en verantwoordelijkheid van lokale mandatarissen, door de forse toename van de toegewezen opdrachten.

In de voorbije jaren heeft de hervorming van het statuut eveneens voor een uitbreiding van de **sociale zekerheid** (ziekte en invaliditeit, gezinstoelagen enz.) van de (uitvoerende) lokale mandatarissen gezorgd, vooral voor wie geen enkele activiteit uitoefent als loontrekkende, ambtenaar of zelfstandige.

### Nieuwe governance en toezicht op belangenconflicten

De wetgever heeft diverse systemen ingevoerd om de beroepsethiek te versterken en belangenconflicten te voorkomen, zoals de aangifte van mandaten, vermogen en inkomstenbronnen, evenals een gedragscode.

Zowel de federale overheid als de gewesten zijn verantwoordelijk voor de bepalingen:

- De gewone en bijzondere wetten van 1995, aangevuld in 2004, hebben via het Rekenhof een **federaal controlesysteem** ingesteld voor de mandaten en het vermogen van lokale verkozenen. Op lokaal vlak houdt de gemeentesecretaris of algemeen directeur als 'institutioneel informateur' de personen bij die binnen dit toepassingsgebied vallen, meer bepaald de burgemeester, de schepenen en de voorzitter van het bijzonder comité voor sociale bijstand. Zij moeten zowel hun mandaten als vermogen aangeven.

<sup>1</sup> 'Statuut van de lokale verkozenen in Europa', Publicatie van de Raad van de Gemeenten en regio's van Europa (RGRE), [www.ccre.org](http://www.ccre.org), december 2010.

<sup>2</sup> Op basis van de wet van 4 mei 1999 ter verbetering van de bezoldigingsregeling en van het sociaal statuut van de lokale verkozenen.



- Sinds 2006 hebben de **gewesten**<sup>3</sup> aanvullende en meer specifieke bepalingen goedgekeurd over het cumuleren van mandaten en het beperken van bezoldigingen voor lokale verkozenen. Deze nieuwe bepalingen hebben tevens de referentie gewijzigd rond de bezoldiging van lokale mandatarissen (zonder verdere verwijzing naar de algemeen directeur of gemeentesecretaris) en nieuwe regels bepaald voor het presentiegeld van gemeenteraadsleden, met minimum- en maximumbedragen.

### Tuchtregelgeving

Lokale verkozenen moeten vrij het mandaat dat de bevolking hen toevertrouwde kunnen uitoefenen. Toch is hun macht niet onbeperkt. Zo kunnen lokale mandatarissen in het kader van een uitzonderlijk stelsel aan een toezichthoudende controle worden onderworpen. Sinds de regionalisering van de Gemeentewet kan de gewestregering, of haar afgevaardigde, in bijzondere omstandigheden een burgemeester of schepen schorsen of uit het ambt ontzetten, zoals bij kennelijk wangedrag of een grove nalatigheid.

---

<sup>3</sup> Ordonnantie van 12 januari 2006 over de transparantie van de bezoldigingen en de voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen, decreet van 23 januari 2009 van het Vlaams Gewest tot wijziging van het Gemeentedecreet en besluit van 5 juni 2009 van de Vlaamse Regering houdende de bezoldigingsregeling van de lokale en provinciale mandataris, besluiten van de Waalse regering van 20 december 2007 tot regeling van de cumulatie van de mandaten van de lokale verkozenen.

# Gemeentepersoneel

Elke gemeente beschikt over eigen personeel om administratieve taken en toevertrouwde opdrachten uit te voeren. Personeelskosten nemen een niet te verwaarlozen deel van de gemeentebegroting in beslag, bijna 60% van de gewone uitgaven ([zie fiche 19](#)).

Het personeelsbeheer is een gemeentelijke bevoegdheid. De gemeenteraad beslist zelf wie wordt aangeworven en tegen welke voorwaarden. Voor personeel van het gemeentelijk onderwijs, lokale politie of brandweer bestaan er weliswaar uitzonderingen en zijn er specifieke regels van de regionale of federale overheid van kracht.

De gemeenten werven personeel aan op zowel statutaire als contractuele basis.

In principe geldt het statutaire stelsel als regel in het aanwervingsbeleid. **Vastbenoemde ambtenaren** zijn voor onbepaalde tijd benoemd, wat hen werkzekerheid garandeert. Lokale besturen staan zelf in voor hun pensioenkosten, hetzij rechtstreeks via een eigen pensioenkas of onrechtstreeks via de Federale Pensioendienst (FPD<sup>1</sup>) of een verzekeringsmaatschappij. Voor de sociale zekerheid dragen ze slechts een klein deel bij.

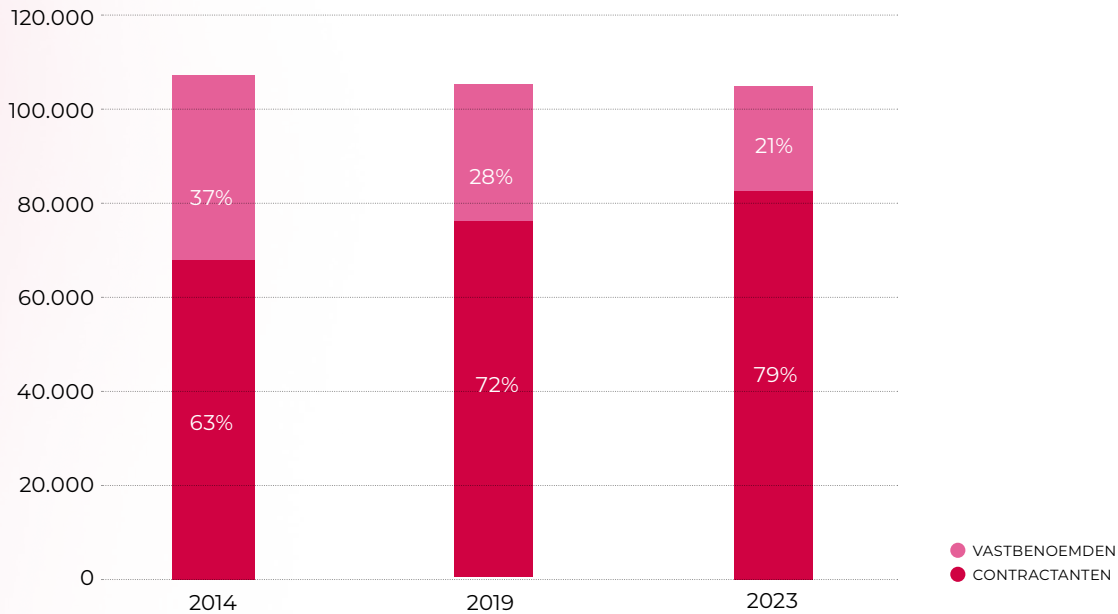
De actieve statutaire ambtenaren dragen bij aan de pensioenen van hun collega's op rust. Aangezien statutaire ambtenaren vaker door contractuele medewerkers vervangen worden, wordt er minder bijgedragen en krijgen we een onhoudbaar systeem. **Er kwam een grondige hervorming van het financieringsstelsel** om jaarlijks de volledige pensioenuitgaven te kunnen dekken (Wet van 24 oktober 2011).

Het aantal contractuele banen is sterk toegenomen en vormt het merendeel van het totale personeelsbestand (79% zie grafiek). Aan de oorsprong liggen vervangingen bij ziekte van personeel en de behoefte aan tijdelijke werknemers en specifieke profielen. Bovendien hebben programma's om werkloosheid te bestrijden lokale besturen in het verleden er vaak toe aangezet om personeel aan te werven op basis van een arbeidsovereenkomst.

---

<sup>1</sup>Vroeger RSZPPO/DIBISS/RVP

## Evolutie van het aantal VTE van de Vlaamse gemeenten volgens statuut



Bron: op basis van statistieken van de RSZ

Elke gemeente heeft 2 specifieke ambtenaren die een belangrijke rol vervullen.

### De algemeen directeur:

- leidt en coördineert de gemeente- en OCMW-diensten onder het gezag van het college van burgemeester en schepenen.
- is het hoofd van het gemeentepersoneel en het OCMW.
- bereidt dossiers voor en zorgt voor de uitvoering van het algemeen politiek beleid.
- woont vergaderingen van de Gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen bij en schrijft beraadslagingen en beslissingen uit.

### De financieel directeur:

- zorgt voor de invordering van gemeentelijke en OCMW-ontvangsten.
- voert een wettigheidscontrole uit op betalingen en begrotingskredieten vooraleer deze uitgaven te verrichten.
- mag enkel betalingen doen met goedkeuring van de algemeen directeur.
- adviseert over elk dossier met financiële impact en geeft suggesties voor efficiëntieverbetering.

Het Decreet Lokaal Bestuur (DLB) heeft de rechtspositieregeling van algemeen en financieel directeur herzien. Voortaan worden ze beoordeeld door een bijzondere commissie van de gemeenteraad. De toegangsvoorwaarden rond het beroep en de bevordering van algemeen en financieel directeur zijn eveneens herbekeken met de invoering van vergelijkende examens, evaluaties en stages.



# BOEKHOUDKUNDIG KADER

9.	Beleids- en beheerscyclus (BBC)	20
10.	Rapporten in BBC	22
11.	Financieel evenwicht in de BBC	24
12.	Beleidsdomeinen en beleidsvelden	26
13.	Rekeningen van de lokale besturen en de ESR 2010-normen	28

# Beleids- en beheerscyclus (BBC)

Sinds 2014 volgen de Vlaamse lokale besturen een specifieke **beleids- en beheerscyclus (BBC)** die op veel vlakken een grondige stijlbreuk met het verleden vormt. De boekhoudkundige rapportering<sup>1</sup> verschilt voortaan ook van die bij de lokale besturen in de andere gewesten, wat een regionale vergelijking moeilijker maakt. Voordeel dan weer is dat er nu een identiek kader is voor zowel Vlaamse gemeenten, OCMW's, provinciebesturen als hun autonome bedrijven en welzijnsverenigingen.

## Beleid en beleidsevaluatie

De **strategische beleidsvisie over meerdere jaren** vormt het uitgangspunt voor elk van de besturen. Die beleidsvisie wordt vervolgens financieel vertaald in een meerjarenplan door alle verwachte ontvangsten en uitgaven op te nemen. Zo kunnen besturen niet alleen financieel budgetteren en verrichtingen uitvoeren, maar tegelijkertijd ook het beleid opvolgen en evalueren.

De BBC bestaat dus expliciet uit een ruimer concept dan louter de financiële aspecten van het beleid.

Besturen gebruiken de **beleids- en beheerscyclus (BBC)** om efficiënt te plannen, uit te voeren en te evalueren. Niet alleen de raadsleden krijgen een zo transparant mogelijk overzicht van het beleid en de financiële weerslag, ook de toezichhoudende overheid en het brede publiek.

De cijfers, actieplannen en beleidsdoelstellingen van elk bestuur zijn onder meer terug te vinden in gestructureerde vorm op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur Vlaanderen (data en tools). Die herwerkt de cijfers om als toezichhoudende overheid over de financiën van de Vlaamse lokale besturen te rapporteren aan het Instituut voor Nationale Rekeningen (INR).

## Financiële beleids- en beheersrapporten

Bij de financiële vertaling van het beleid wordt het financiële evenwicht bewaakt, zowel het evenwicht per jaar als op lange termijn ([zie fiche 11](#)).

Om de uitvoering van het meerjarenplan op te volgen levert het bestuur een financieel beleids- en beheersrapport af ([zie fiche 10](#)).

Voor het meerjarenplan worden eerst **kredietramingen** gestemd in de raad (initieel budget), daarna volgen de eventuele **interne kredietaanpassingen** en **wijzigingen** aan het meerjarenplan. De kredietbewaking gebeurt niet per actie of krediet maar op een hoger niveau, waardoor interne kredietaanpassingen niet telkens goedkeuring van de raad hoeven, wat een soepeler regime vormt dan ervoor.

Na aanpassing van de ramingen in het meerjarenplan volgt er na afloop van elk boekjaar een definitieve **jaarrekening** voor de beleids- en beheersopvolging. Die wordt eveneens voorgelegd aan de raad ter goedkeuring.

## Beleids- en beheersrapport

Het bestuur beschrijft de acties gekoppeld aan de gekozen doelstellingen en lijst de ontvangsten en uitgaven hiervoor op.



## Voorbeeld

---

### Beleidsdoelstelling-013: Lokale economie

---

Wat hebben we hiervoor gedaan?

Actieplan: AP-013-007: Opstart contact- en aanspreekpunt industriezones

---

Bestek opmaken voor het aanstellen van een bedrijventerreinmanager

Streefdoel voor het lanceren van het bestek is eind 2022

---

Actieverantwoordelijke:

---

	Exploitatie	Meerjarenplan		Jaarrekening
		Initieel budget	Eindbudget	
	Uitgaven	8.000 EUR	5.000 EUR	4.960 EUR

---

- 
1. De BBC is een geïntegreerd registratiesysteem voor beleidsvoering en -evaluatie dat de principes van de dubbele boekhouding volgt via verrichtingen op transactiebasis. Technisch weetje: tegelijk met BBC werden een aantal internationaal geldende aanbevelingen toegepast voor de boekhouding (zoals gestandaardiseerde beleidsvelden, IPSAS, e.a.) en is het mogelijk op basis van de BBC een rapportering te maken volgens de Europese ESR 2010-normen.

# Rapporten in BBC

## Het meerjarenplan als basis voor het lokaal beleid

Het vorige meerjarenplan 2020-2025 overlapt de nieuwe bestuursperiode 2025-2030 met 1 jaar. Doel van deze overlap volgens de BBC is dat de nieuwe bestuursploeg van start gaat met een financiële situatie in evenwicht. Op het einde van de planperiode moeten er immers voldoende financiële middelen zijn om de (door de vorige bestuursploegen) aangegane schulden verder te kunnen afbetalen.

Het is aan de nieuwe bestuursploeg om in het eerste jaar van de bestuursperiode het nieuwe meerjarenplan op te stellen dat loopt over de volgende 6 jaar. Dus na de lokale verkiezingen van oktober 2024, stelt het bestuur in 2025 het nieuwe meerjarenplan op dat loopt van 2026 tot en met 2031. Voor het eerste werkingsjaar van de nieuwe bestuursperiode heeft de vorige bestuursploeg al ontvangsten- en uitgavenkredieten gestemd, die kunnen echter in de loop van 2025 nog aangepast worden.

Het meerjarenplan bestaat uit 4 delen:

- **strategische nota** met focus op het **beleid** dat het bestuur wil voeren en wat de gekozen prioritaire beleidsdoelstellingen zijn. Het beschrijft de acties gekoppeld aan die doelstellingen en lijst de ontvangsten en uitgaven hiervoor op.
- **financiële nota** met het **globale overzicht** van de ontvangsten en uitgaven (gestemde kredieten). Ze simuleert de evolutie van het financiële evenwicht en bewaakt dit voor de periode van het meerjarenplan.
- **toelichting** met de **meer gedetailleerde** ontvangsten en uitgaven plus een overzicht van investeringen en schulden. Ook beschrijft ze de uitgangspunten voor het opstellen van de vooruitzichten (bv. met welk verwacht inflatieniveau werd rekening gehouden) en de financiële risico's.

- **documentatie** met onder meer een omgevingsanalyse en details over de verstrekte subsidies.

In de financiële nota wordt per beleidsdomein een set van **doelstellingen** vastgelegd met daaraan gekoppeld concrete **actieplannen** en kredieten. Dit gebeurt op een vrij algemeen niveau voor meerdere jaren. De actieplannen figureren als koppeling tussen beleid en financiën.

Beleid voeren betekent ontvangsten en uitgaven doen, waarvoor er algemene financieringsontvangsten beschikbaar zijn zoals het Gemeentefonds, belastingontvangsten, werkingsontvangsten, toelagen, leningen e.a. (zie fiches 14 tot 18).

In grote lijnen maakt het bestuur onderscheid tussen verrichtingen voor exploitatie, investeringen en financieringsverrichtingen (volgens het opgelegde BBC-schema, zie fiche 14).

De financiële benadering van BBC heeft als specifiek element dat **leningen** niet meer rechtstreeks worden aangegaan voor investeringen, maar om thesauriebehoeften te dekken. Daardoor bouwde de voorbije jaren de financiële schuld van de Vlaamse gemeenten af (tot in 2021, zie fiche 29).

Om de rapporten beter leesbaar en begrijpelijk te maken voor raadsleden krijgen de vorm en vereisten regelmatig een update. In 2025 treedt BBC 3.0 in voege voor het opstellen van de nieuwe beheersrapporten.



## Opeenvolging van de rapporten

1. Het **meerjarenplan** is de basis voor het te voeren beleid (MJP).
2. Dit meerjarenplan wordt minstens 1 maal per jaar **aangepast** (AMJP), wanneer het resultaat van het vorige jaar gekend is.
3. De **jaarrekening** geeft elk jaar, parallel met de 4 onderdelen van het meerjarenplan, een beeld van het gerealiseerde beleid en levert een overzicht van de financiële situatie na de uitvoering.

Samen met de jaarrekening stelt het bestuur ook een **balans** op en een **staat van financiële opbrengsten en kosten**.

# Financieel evenwicht in de BBC

Lokale besturen moeten in hun beleids- en beheersrapporten verplicht aantonen dat ze een financieel evenwicht bereiken. De evaluatie ervan gebeurt aan de hand van 2 criteria met een specifieke definitie.

## 1. Jaarlijks evenwicht

Het **beschikbaar budgettair resultaat** (saldo van ontvangsten en uitgaven) moet elk jaar positief zijn of gelijk aan nul.

Dit lukt als de gecumuleerde resultaten van het vorige boekjaar worden bijgeteld bij het **budgettair resultaat van het boekjaar**.

De onbeschikbare gelden worden van het resultaat afgetrokken, omdat ze tijdelijk worden gereserveerd voor toekomstige uitgaven.

Het budgettair resultaat van het boekjaar wordt opgebouwd uit de saldi van de exploitatie, de investeringen en de financieringsverrichtingen.

## Jaarlijks evenwicht

### Exploitatiesaldo

- + Investeringsaldo
- + Financieringsaldo (inclusief aflossingen van leningen en nieuwe op te nemen leningen)

---

### = Budgettair resultaat van het boekjaar

- + Gecumuleerd budgettair resultaat vorig boekjaar

### = Gecumuleerd budgettair resultaat

- 
- Onbeschikbare gelden

### = Beschikbaar budgettair resultaat

## 2. Structureel evenwicht op lange termijn

Besturen moeten aantonen dat hun autofinancieringsmarge op het einde van de planningsperiode ten minste nul zal zijn. Dit wijst immers op een structureel evenwicht.

### **Wat is de autofinancieringsmarge (AFM)?**

De AFM wordt gegenereerd via een overschot aan exploitatieontvangsten. Volstaat dit overschot om de nettokapitaalaflossingen van leningen en leasings te dragen?

Tijdens de bestuursperiode hoeft een bestuur geen sluitend overschot in te plannen, maar wel op het einde van de planperiode, namelijk het jaar na de lokale verkiezingen waarin de nieuwe bestuursploeg aantreedt. Die moet kunnen vertrekken van een budget in evenwicht dat de bestaande leninglasten (aflossingen en interesten) kan dragen.

Noteert een bestuur een positieve AFM dan is er ruimte om nog meer investerings- of exploitatie-uitgaven te doen of ze via bijkomende leningen te financieren.

Er werd een nieuwe indicator toegevoegd aan de evenwichtscriteria om een fictief evenwicht te vermijden: de gecorrigeerde autofinancieringsmarge (GAFM).

Om na te gaan hoe realistisch de AFM is, herberekent deze de marge, waarbij voor de aflossing van leningen een vast percentage van 8% van de uitstaande schuld wordt gehanteerd. In het geval besturen een alternatieve financiering zijn aangegaan om kapitaalaflossingen van leningen door te schuiven naar volgende jaren, levert dit een verschil op tussen de AFM en de berekende GAFM.

Verder voorziet het Decreet Lokaal Bestuur dat gemeente en OCMW samen een structureel evenwicht noteren. Maar ook dat ze een overzicht geven op geconsolideerde basis (met andere besturen zoals autonome gemeentebedrijven en OCMW-verenigingen). Die moeten wel afzonderlijk aantonen dat er beschikbaar budgettair resultaat is.

## Structureel evenwicht

### Autofinancieringsmarge

---

**= Exploitatiesaldo**

- Exploitatieontvangsten
- Exploitatie-uitgaven (met netto interestlasten van leningen)

---

**- Netto periodieke aflossingen**

# Beleidsdomeinen en beleidsvelden

Beleidsrapporten zoals het meerjarenplan en de jaarrekening worden opgesteld volgens vastgelegde schema's. Toch laat het beleids- en beheerssysteem (BBC) de besturen veel ruimte om eigen accenten te leggen in de rapportering, aangepast aan het uitgestippelde beleid en de eigen organisatie in functie van de behoefte aan informatie.

Bij de opmaak van het meerjarenplan legt een bestuur haar **prioritaire doelstellingen** vast. Die doelstellingen omvatten vaak meerdere beleidsdomeinen. Aan de basis van elk **beleidsdomein** liggen vastgelegde, gestandaardiseerde **beleidsvelden**. De lijst omvat zo'n 150 beleidsvelden. Wil een bestuur meer gedetailleerd rapporteren dan kan het de beleidsvelden nog verder indelen.

Om beter aan te sluiten bij het organogram van het bestuur en de bevoegdheden van schepenen kunnen beleidsvelden gegroepeerd worden tot zelf samengestelde **beleidsdomeinen**. Er is slechts één uitzondering, nl. het beleidsdomein algemene financiering is verplicht op te nemen (met o.m. de belastingontvangsten, het Gemeentefonds of de leningen).

Dankzij de opvolgingsrapportering kunnen raadsleden de uitvoering van de plannen en de realisatie van de beleidsdoelstellingen opvolgen. Beheersrapporten zijn nuttig voor de opvolging van gedelegeerde bevoegdheden en budgetten. Managementrapporten geven een antwoord op specifieke interne informatiebehoeften van het management van een lokaal bestuur.

Om een statistisch overzicht te bewaren, behield de regelgever 10 standaard beleidsdomeinen. Beleidsvelden bieden vervolgens meer detail.

## Overzicht van de standaard beleidsdomeinen en hun belang in de exploitatie-uitgaven - 2024 – Gemeenten en OCMW's

		2024
00 Algemene financiering	2,5%	378
01 Algemeen bestuur	26,0%	3.847
02 Zich verplaatsen en mobiliteit	4,1%	614
03 Natuur en milieubeheer	6,4%	942
04 Veiligheidszorg	12,8%	1.895
05 Ondernemen en werken	2,1%	309
06 Wonen en ruimtelijke ordening	5,0%	478
07 Cultuur en vrije tijd	10,7%	1.585
08 Leren en onderwijs	3,0%	452
09 Zorg en opvang	27,3%	4.050

## Voorbeeld van beleidsvelden binnen het beleidsdomein veiligheidszorg

### Veiligheidszorg

0400	Politiediensten
0410	Brandweer
0420	Dienst 100
0430	Civiele bescherming
0440	Overige hulpdiensten
0450	Rechtspleging
0460	Kinderbescherming
0470	Dierenbescherming
0480	Bestuurlijke preventie (incl. GAS)
0490	Overige elementen van openbare orde en veiligheid

Voor de boekhouding gebruiken besturen de algemene rekeningen, waarvoor een minimum algemeen rekeningenstelsel (MAR) geldt. Hiervan ligt de hoofdstructuur vast, maar boekhoudkundig kunnen de besturen die verder detailleren door de MAR-codes aan te passen aan de eigen informatienoden. In grote lijnen lopen deze rekeningen parallel met de klassieke bedrijfsboekhouding (met bijvoorbeeld klasse 6 en 7 voor kosten en opbrengsten en klasse 4 voor vorderingen en schulden).

### Overzicht van de indeling in MAR-codes voor de exploitatie

MAR-code		<b>2024</b> In EUR per inwoner
	<b>EXPLOITATIE-UITGAVEN</b>	<b>2.179</b>
60/64	A. Operationele uitgaven	2.138
60/1	1. Goederen en diensten	489
62	2. Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	1.039
648	3. Individuele hulpverlening door het OCMW	138
649	4. Toegestane werkingssubsidies	456
640/7	5. Andere operationele uitgaven	16
65	B. Financiële uitgaven	41
	<b>EXPLOITATIEONTVANGSTEN</b>	<b>2.312</b>
70/74	A. Operationele ontvangsten	2.261
70/2	1. Ontvangsten uit de werking	277
73	2. Fiscale ontvangsten en boetes	995
740	3. Werkingssubsidies	913
748	4. Recuperatie individuele hulpverlening	20
742/7	5. Andere operationele ontvangsten	56
75	B. Financiële ontvangsten	51

# Rekeningen van de lokale besturen en de ESR 2010-normen

Voor lidstaten van de Europese Unie geldt het Europees stelsel van rekeningen (ESR) als de huidige referentie voor overheidsfinanciën. Het systeem werd bijgewerkt in een Europese Verordening 'ESR 2010'<sup>1</sup>. ESR-normen werden oorspronkelijk ontwikkeld om de economische activiteit van een land te meten. Geleidelijk aan zijn ze uitgegroeid tot een ware monitor voor overheidsfinanciën. De statistieken voor overheidsfinanciën die volgens dit kader worden opgemaakt, vormen voortaan de basis van de Europese budgettaire monitoring en de stabiliteits- en convergentieplannen die elke lidstaat indient bij de Europese instanties.

De begrotingsnormen gelden voor de gezamenlijke overheid (S13), d.w.z. de centrale overheid, de sociale zekerheid, de deelstaatoverheid en de **lokale overheid**. Deze laatste subsector (S1313) omvat gemeenten, provincies, OCMW's, politiezones en paralokale instellingen die geen marktdiensten aanbieden.

Over het algemeen verschillen de structuur en cijfers van ontvangsten en uitgaven in een overheidsbudget sterk van de macro-economische benadering volgens de ESR 2010-normen in de nationale rekeningen.



<sup>1</sup> Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

<sup>2</sup> Hoge Raad van Financiën: Advies ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma.

Voor lokale besturen is dit verschil met de ESR 2010-normen belangrijker dan voor andere overheidssectoren, en wel om 2 redenen:

### Boekhoudkundig resultaat verschilt

Op basis van dezelfde rekeningcijfers geven beide benaderingen een verschillend resultaat door een andere methodologische insteek.

De financiële toestand van lokale besturen wordt in de ESR 2010-boekhouding beoordeeld via de berekening van de financieringsbehoefte/capaciteit, terwijl de budgettaire boekhouding gebeurt via saldi en resultaat. In het macro-economische systeem volgens ESR 2010 worden de economische transacties ingedeeld via een reeks van hiërarchisch opgebouwde rekeningen die uiteindelijk resulteren in het **financieringssaldo** (dat overeenstemt met het saldo van de kapitaalrekening). Het financieringssaldo bevat dus zowel exploitatie- als investeringsverrichtingen.

Een fundamenteel verschil zit in de **financiële transacties** die lokale besturen boeken. Dit zijn ontvangsten (bv. aangaan van leningen, verkoop van deelnemingen) of uitgaven (aflossen van het kapitaal van een lening) die het budgettaire resultaat beïnvloeden. In het kader van ESR 2010 daarentegen worden deze transacties niet in de kapitaalrekening opgenomen, maar afzonderlijk geboekt op de financiële rekeningen. De investeringsuitgaven worden dus wel meegenomen, maar dan zonder de financiering ervan via leningen. Dit heeft uiteraard een belangrijke impact op de interpretatie van de financiële situatie.

De beleids- en beheerscyclus (BBC) van Vlaamse lokale besturen volgt wel de ESR-benadering, in die zin dat de registratie van verrichtingen gebeurt op transactiebasis - in navolging van het algemeen principe in IPSAS<sup>3</sup>.

Voor een vlotte ESR-rapportering voorziet BBC in economische sectorcodes en beleidsvelden, waarmee de regionale overheid data in het juiste format kan verwerken. Ook nuttig voor de rapportering is dat exploitatie- en

investeringsverrichtingen afzonderlijk van de terugbetaling van de schuld en de opname van leningen en leasings geregistreerd worden. Het gecumuleerde budgettaire resultaat is daarentegen wel een samenvoeging van de saldi van het huidige en de vorige jaren, terwijl ESR alleen het lopende jaar bekijkt.

### Overzicht van de lokale investeringen

Kenmerkend voor lokale besturen is dat ze een groot deel van de overheidsinvesteringen voor hun rekening nemen. In de 27 lidstaten van de Europese Unie bedraagt hun aandeel ongeveer 45% van de overheidsinvesteringen. Dat percentage ligt iets lager voor België, tussen 25% en 30%, net zoals in andere federale staten, omdat ook de deelgebieden een aanzienlijk deel van de investeringen dragen.

In verhouding tot de **totale uitgaven** vertegenwoordigen de **investeringsuitgaven** (brutovorming van vast kapitaal) 10% voor de lokale besturen, tegenover 7,3% voor de deelgebieden en minder dan 2% voor de federale overheid.

De saldi volgens de ESR 2010-normen zijn structureel negatiever in vergelijking met die in de gemeenteboekhouding. Dit komt juist doordat lokale besturen een centrale rol spelen in overheidsinvesteringen, terwijl financiële verrichtingen - als voornaamste bron van financiering van investeringen - niet in aanmerking worden genomen.

Op basis van de meest recente statistieken van het Instituut van de Nationale Rekeningen (april 2024) blijft het financieringssaldo van lokale besturen sinds 2019 dicht bij het evenwicht (zie grafiek).

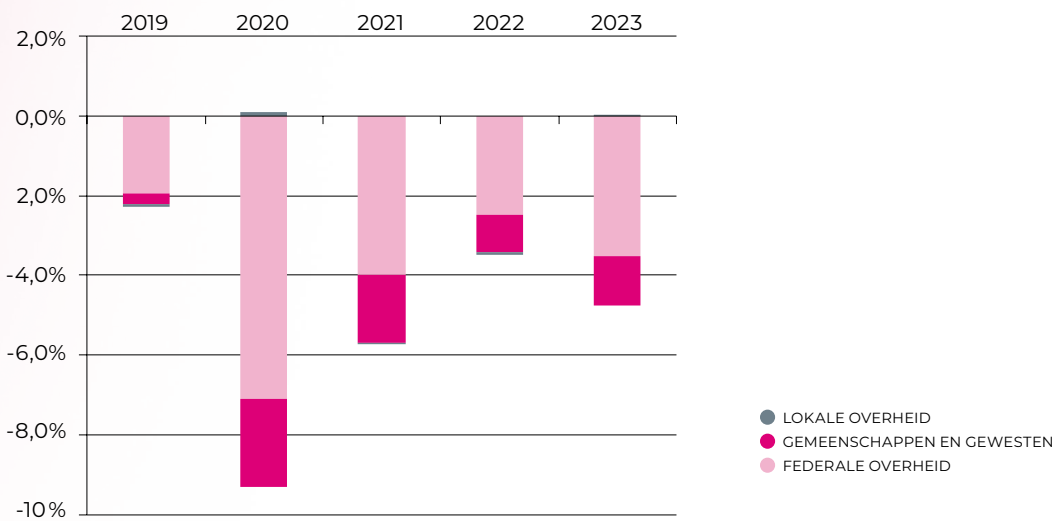
Het overzicht in de lokale investeringen geldt zoals gezegd niet specifiek voor België, maar doet zich ook voor in andere lidstaten. Daarom hebben landen die lokale besturen formeel betrekken bij het budgettaire traject (via een intern stabiliteitspact) mechanismen uitgewerkt om de normen te versoepelen.

<sup>3</sup> International Public Sector Accounting Standards



Dankzij deze mechanismen kunnen lokale besturen hun investeringsvermogen behouden, bijvoorbeeld door een begrotingsevenwicht over meerdere jaren te spreiden of door gedeeltelijk af te wijken van het streefdoel voor de investeringsuitgaven.

## Vorderingentekort (-) of -overschot (+) van de subsectoren van de overheid (in % bbp)





# FINANCIERINGSBRONNEN EXPLOITATIEBUDGET

14.	De ontvangsten: algemene voorstelling	32
15.	De gemeentelijke fiscaliteit	34
16.	De structuur van de fiscale ontvangsten	35
17.	Fondsen of ontvangsten uit werkingssubsidies	37
18.	De ontvangsten uit de werking, financiële ontvangsten en de recuperatie van individuele steun	40

# De ontvangsten: algemene voorstelling

Gemeenten halen hun werkingsmiddelen uit jaarlijkse ontvangsten zoals belastingontvangsten, dotaties uit het Gemeentefonds, werkingssubsidies enz. Ze stellen de gemeente in staat lopende uitgaven zoals personeelskosten, werkingkosten, individuele hulpverlening, financiële lasten e.a. te dekken.

De ontvangsten kunnen in verschillende groepen worden ingedeeld.

## **Typische exploitatieontvangsten zijn: De operationele ontvangsten (97,8%) bestaan uit:**

- ontvangsten uit de werking van de gemeente, meer bepaald alle ontvangsten die voortvloeien uit gemeente-eigendom zoals inkomgeld, huuropbrengst, verhuur van materiaal e.d. en uit diensten die de gemeente verleent zoals opzoekingen in de bevolkingsregisters, een aansluiting op het rioleringsnet enz.
- fiscale ontvangsten (afkomstig van gezinnen en bedrijven) en boetes
- algemene en specifieke werkingssubsidies (overdrachten afkomstig van Vlaanderen of van een federale overheidsdienst)
- recuperatie van individuele hulpverlening (door OCMW)
- andere operationele ontvangsten zoals de meerwaarde bij de verkoop van vaste activa zoals terreinen en gebouwen

## **De financiële ontvangsten (2,2%) bestaan uit:**

- ontvangsten uit financiële vaste activa, zoals winstdeelnemingen van autonome gemeente-bedrijven of intercommunales
- andere financiële ontvangsten zoals interesten

Daarnaast zijn er ook **investeringsontvangsten** die verband houden met de verkoop van vaste activa en met subsidies voor investeringsprojecten.

Tot slot zijn er ook **financieringsontvangsten** waarmee voornamelijk de opname van leningen en leasings wordt bedoeld.

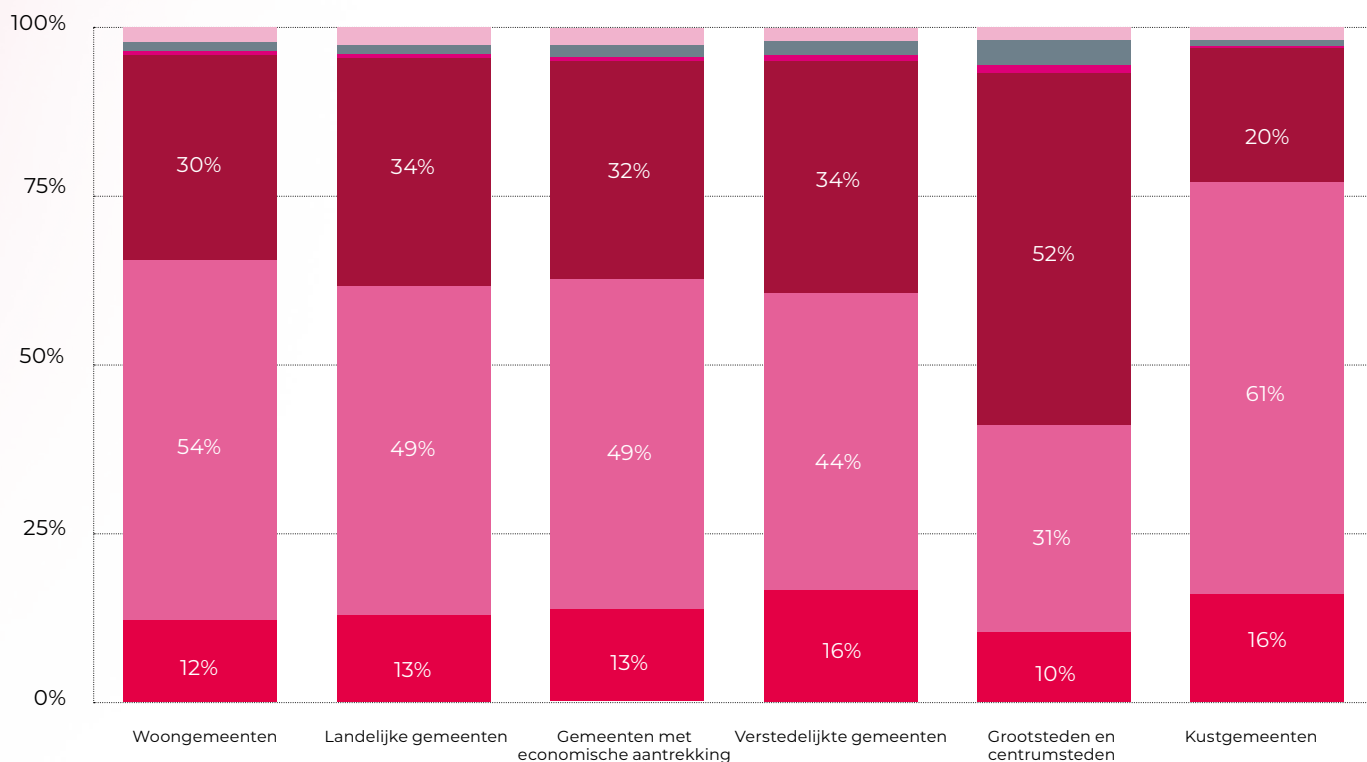
## **Enkele cijfers**

- De **exploitatieontvangsten** in het meerjarenplan belopen voor 2024 15,7 miljard euro, wat overeenkomt met 2.312 euro per inwoner.
- Het niveau ervan verschilt naargelang van het type gemeente. Zo komen de ontvangsten in grote en regionale steden uit op gemiddeld 3.468 euro per inwoner, de kustgemeenten overtreffen dit gemiddelde nog met een bedrag van 3.625 euro per inwoner, terwijl de overige types van gemeenten rond 1.871 euro per inwoner blijven.
- Meer dan 80% van de exploitatieontvangsten bestaat uit algemene financieringsbronnen (fiscale ontvangsten en algemene werkingssubsidies), d.w.z. dat ze niet bij een specifiek beleidsdomein kunnen worden ondergebracht.
- Het aandeel van de belastingontvangsten (belastingen en boetes) is 43% van de totale exploitatieontvangsten en dat is net iets hoger dan de ontvangsten uit werkingssubsidies (39,5%).
- Met 83,9% van de totale belastinginkomsten zijn de aanvullende belastingen op de personenbelasting en op de onroerende voorheffing de grootste bron van inkomsten voor de gemeenten.

- In de grootsteden en centrumsteden is het aandeel van de belastingontvangsten in de gewone begroting kleiner dan 50%, in tegenstelling tot de andere clusters van gemeenten (zie grafiek). Daartegenover staat dat de regionale en grote steden een groter aandeel krijgen uit de algemene werkingssubsidies zoals het Gemeentefonds (zie fiche 17).

- Naast 15,7 miljard euro exploitatieontvangsten noteren gemeentebesturen in het meerjarenplan voor 2024 1,4 miljard euro aan **investeringsontvangsten** en 2,5 miljard euro aan **financieringsontvangsten**, wat overeenkomt met respectievelijk 199 en 369 euro per inwoner.

## Structuur van de exploitatieontvangsten per clustergroep van gemeenten – 2024 (in % van de totale ontvangsten)



- FINANCIËLE OPBRENGSTEN
- ANDERE OPERATIONELE ONTVANGSTEN
- RECUPERATIE INDIVIDUELE HULPVERLENING
- WERKINGSSUBSIDIES
- FISCALE ONTVANGSTEN EN BOETES
- ONTVANGSTEN UIT WERKING

# De gemeentelijke fiscaliteit

## Het principe van de fiscale autonomie

Artikel 170 § 4 van de Grondwet verleent de gemeenten de mogelijkheid om belastingen te heffen zodat ze over de nodige financiële middelen beschikken om hun opdrachten uit te voeren. De gemeenteraad, d.w.z. de door de bevolking verkozen vertegenwoordigers, heeft dus de exclusieve bevoegdheid om gemeentebelastingen in te voeren en er de grondslag van te bepalen.

In de praktijk is deze fiscale autonomie echter niet onbeperkt. De gemeenten zijn immers verplicht om de volgende regels na te leven:

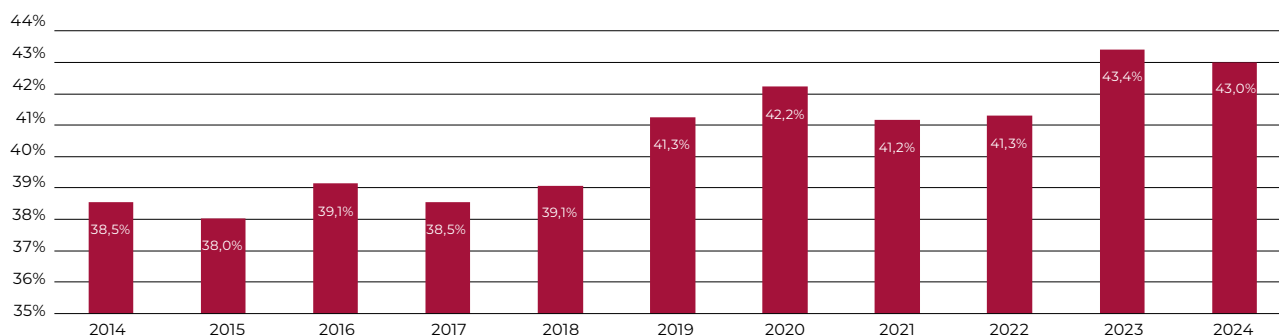
- de beginselen van de Grondwet (gelijkheid van de Belgen voor de wet en het principe van niet-discriminatie)
- de regels van bestuurlijk toezicht (Vlaanderen stelt als toezichthouder reglementen op, is bevoegd om gemeenteraadsbeslissingen te annuleren en doet o.a. aanbevelingen voor financieel beleid)
- de regels rond het inschrijven van bedragen per jaar (eenjarigheidsbeginsel)
- de regels van openbaarmaking
- de federale wetten en de Europese richtlijnen (die bepaalde belastingdomeinen uitsluiten)

Volgens hetzelfde grondwetsartikel mag ook de federale wetgever de fiscale bevoegdheid van de gemeenten beperken. Enkel de federale wetgever kan bepalen welke 'uitzonderingen waarvan de noodzaak is aangetoond' gelden voor de fiscale bevoegdheid van de gemeenten.

## Enkele cijfers

- De belastingontvangsten vormen de voornaamste financieringsbron van de Vlaamse gemeenten. Ze vertegenwoordigen gemiddeld 43% van hun exploitatieontvangsten in 2024.
- In 2024 belopen de belastingontvangsten gemiddeld 995 euro per inwoner.
- Het aandeel van de belastingontvangsten in de totale financieringsmiddelen fluctueert over de jaren, maar is toegenomen sinds 2019. Het evolueerde van 38,5% van de exploitatieontvangsten in 2014 tot 43% in 2024.

## Evolutie van de belastingontvangsten (in % van de totale exploitatieontvangsten) – Jaarrekeningen 2014 tot 2022 – Meerjarenplan 2023-2024



# De structuur van de fiscale ontvangsten

Een deel van de inkomstenbelastingen vloeit naar de gemeentebesturen, meer precies een deel van de personenbelasting en van de onroerende voorheffing berekend op het kadastraal inkomen van een eigendom, zowel van personen als van bedrijven. Die laatste betalen eveneens specifieke lokale belastingen.

- Gemeentebesturen heffen dus **aanvullende belastingen** (84% van de fiscale ontvangsten)

Dit zijn aanvullende belastingen op de belastingen van de federale staat, het gewest of de provincie. Het gemeentelijk deel wordt samen met de hoofdbelasting geïnd en daarna aan de gemeente doorgestort.

Dit zijn de 2 voornaamste aanvullende belastingen:

- **opcentiemen op de onroerende voorheffing (45%)**

Het kadastraal inkomen vormt de heffingsgrondslag voor de onroerende voorheffing. Vlaanderen hanteert een basistarief voor alle onroerende goederen van 3,97%. Zoals de naam aangeeft, worden de opcentiemen van de gemeente berekend in honderdsten van de basisbelasting (100 opcentiemen stemmen overeen met het bedrag van de gewestbelasting, 1.800 opcentiemen vormen dan 18 keer dat basisbedrag).

Gemeenten kunnen vanaf aanslagjaar 2019 meerdere tarieven opcentiemen instellen (bv. per wijk of volgens categorie belastingplichtige zoals bedrijven en jonge gezinnen met nieuwbouw).

- **aanvullende belasting op de personenbelasting (38%)**

Deze wordt berekend op basis van het bedrag van de personenbelasting dat de belastingplichtige aan de federale en regionale overheid verschuldigd is en is als een percentage uitgedrukt.

Naast de opdecimen op de verkeersbelasting zijn er nog enkele kleinere gewestelijke heffingen (samen goed voor 2% van de fiscale ontvangsten).

Het is de gemeenteraad die beslist om een aanvullende belasting te heffen en die de aanslagvoet vastlegt (behalve voor de opdecimen op de verkeersbelasting, daarvan gaat altijd 10% van de opbrengst van die belasting naar de gemeente).

Het **rendement van de aanvullende belastingen** hangt af van de 'aanslagvoet' (het tarief van de belasting) en de 'basis' (de grondslag waarop de belasting wordt geheven). Die kunnen sterk verschillen naargelang van de gemeente. Zowel de toegepaste aanslagvoet als het gemiddelde inkomen per aangifte en het gemiddelde kadastraal inkomen kunnen sterk verschillen tussen gemeenten onderling. Zo kan een gemeente een relatief zwakke belastbare basis compenseren door hogere tarieven toe te passen. Voor gemeenten waar de inkomens hoog zijn, volstaat een lage aanslagvoet om een identieke opbrengst te krijgen.



- **lokale belastingen 'sensu stricto'** (16% van de belastingontvangsten)

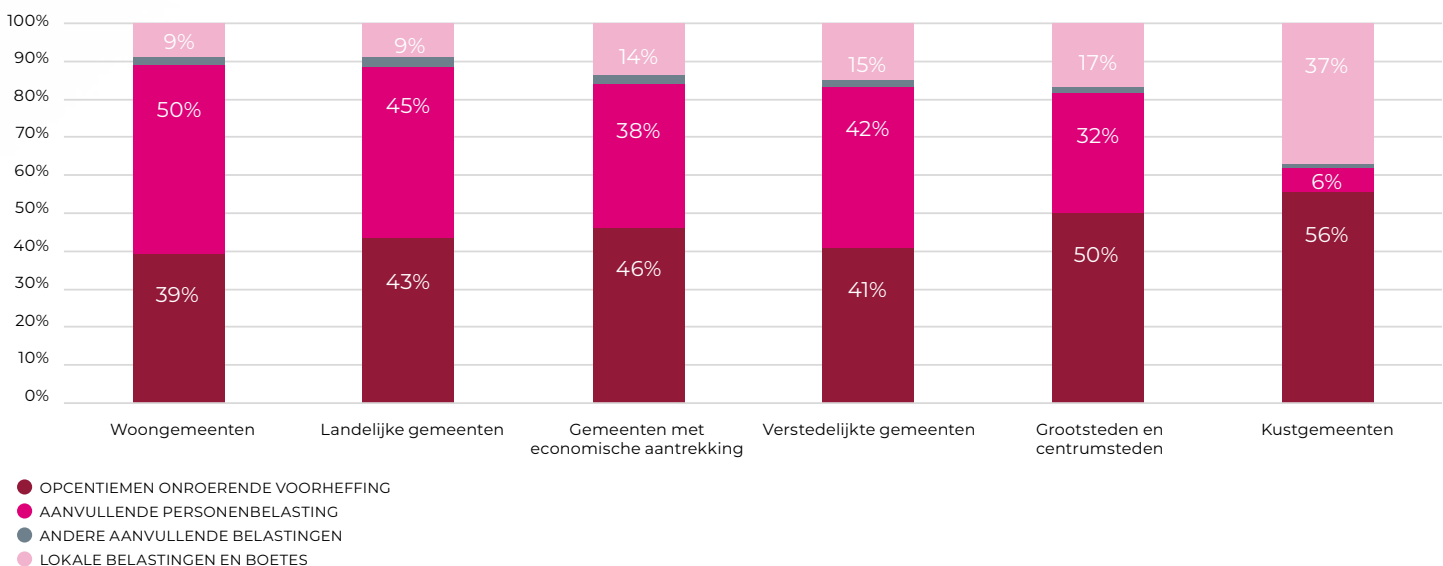
Het gaat om belastingen die gemeenten zelf invorderen en die losstaan van de belastingen die andere overheden heffen. Via het **belastingreglement** dat de gemeenteraad goedkeurt, kunnen gemeenten de belastbare grondslag bepalen, samen met de tarieven en eventuele vrijstellingscriteria.

De lijst van gemeentebelastingen is weliswaar indrukwekkend lang en toont aan dat gemeenten heel breed kunnen gaan in het heffen van belastingen. Enkele voorbeelden: taks op het afleveren van administratieve documenten, op huisvuilophaling, op reclameborden, op tweede verblijven, op het kosteloos verspreiden van reclamewerk, op vertoningen en gemakkelikheden...). Ze leveren lokaal vaak belangrijke bedragen op, maar globaal vormen ze een beperkt onderdeel van de fiscaliteit, zeker in vergelijking met de opbrengst uit de aanvullende belastingen.

### Enkele cijfers

- De opbrengst van de opcentiemen op de onroerende voorheffing en van de aanvullende belasting op de personenbelasting vertegenwoordigen respectievelijk 45,4% en 38,5% van de belastingontvangsten.
- In de grote en regionale steden komen de fiscale ontvangsten in 2024 uit op gemiddeld 1.067 euro per inwoner, de kustgemeenten noteren het dubbele met een bedrag van 2.227 euro per inwoner, terwijl de overige types van gemeenten rond 914 euro per inwoner blijven.
- Voor woongemeenten, landelijke gemeenten en verstedelijkte gemeenten vormen de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting het belangrijkste deel van de belastingontvangsten in 2024. Voor de overige types van gemeenten zijn de opcentiemen op de onroerende voorheffing doorslaggevend (zie grafiek).

### Belastingontvangsten per clustergroep –2024 (in %)



# Fondsen of ontvangsten uit werkingssubsidies

Het Europees charter over de lokale autonomie moedigt de overheid aan om de lokale besturen bij voorkeur een algemene financiering te verstrekken. Dit wil zeggen een financiering die geen aangeduide bestemming heeft.

Het leeuwendeel (72%) van de werkingssubsidies die de Vlaamse gemeentebesturen ontvangen bestaat dan ook uit algemene werkingssubsidies die zonder specifieke toewijzing in de budgetten worden ingeschreven. Daarnaast zijn er ook specifieke werkingssubsidies (28%) die dienen om bijvoorbeeld strategische beleidsdoelstellingen te realiseren die Vlaanderen vooropstelt en waaraan de lokale besturen meewerken. Denk aan openbare bibliotheek, kinderopvang... Maar er zijn ook federale subsidies voor sociale bijstand en hulpverlening verstrekt door OCMW's. Gemeentebesturen moeten verantwoording afleggen over de besteding van specifieke subsidies.

Onder de algemene werkingssubsidies is het **Gemeentefonds** de belangrijkste.

Het Gemeentefonds werd in 1860 opgericht als compensatie voor de gemeenten omdat de octrooirechten (gemeenten hieven een soort van douanerechten op goederen) werden afgeschaft. De wet van 16 januari 1989, hevelde de nationale middelen voor de financiering van gemeenten over naar de gemeenschappen en gewesten. Sindsdien bepalen die autonoom de bedragen en verdelingsregels van het Gemeentefonds dat ze verdelen over de lokale besturen op hun grondgebied.

Doel van een algemene financiering van gemeenten:

- een stabiele evolutie van de financiële middelen garanderen: de dotaties uit het Gemeentefonds vormen in feite een basisfinanciering die mee evolueert. Vlaanderen verhoogt het Gemeentefonds bijvoorbeeld elk jaar met 3,5%, wat een continue reële toename beoogt maar geen rekening houdt met de inflatie. Tegelijk wordt (na de meest recente hervorming in 2002) voor een gemeente een terugval van het bedrag van het Gemeentefonds vermeden, wat in het verleden wel mogelijk was.
- een zekere solidariteit tussen de gemeenten onderling instellen: naast een algemene financiering zorgt het Gemeentefonds eveneens voor een herverdeling van de financiële middelen. Niet alle gemeenten hebben immers hetzelfde potentieel om belastingen te heffen, hun belangrijkste bron van ontvangsten, want die hangt af van de hoogte van de inkomens op hun grondgebied. De criteria voor verdeling houden daar rekening mee. Ze evalueren onder meer de centrumfunctie van gemeenten, de fiscale draagkracht (de verschillen in de belastbare basis: de inkomsten van de gezinnen en het kadastraal inkomen uit vastgoed), de bevolkingsdichtheid, open ruimte en sociale maatstaven.

Ook de grootstedelijke problematiek en het aantal inwoners krijgt aandacht. Het fonds wordt immers eerst verdeeld over 3 groepen van gemeenten.

Zo gaat er een voorafname van 41% naar 2 groepen samengesteld uit grote steden, centrumsteden, regionale steden en kustgemeenten. Pas daarna wordt het resterende bedrag volgens de vermelde verdeelcriteria verdeeld over de derde groep die alle gemeenten omvat, dus ook de vermelde steden en gemeenten van de eerste groepen.

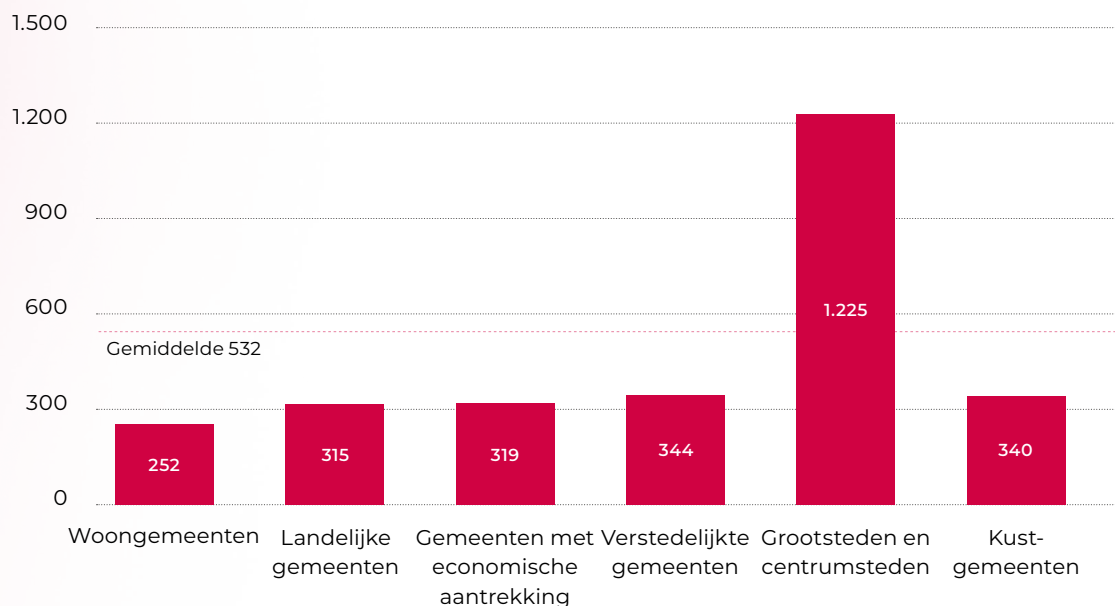
De Vlaamse gemeenten verschillen onderling dan ook sterk ([zie fiche 31](#)).

Een studie (2022-2024) van het Steunpunt bestuurlijke vernieuwing onderzocht op vraag van de Vlaamse minister voor Binnenlands bestuur mogelijkheden om de verdeling van het Gemeentefonds te herzien.

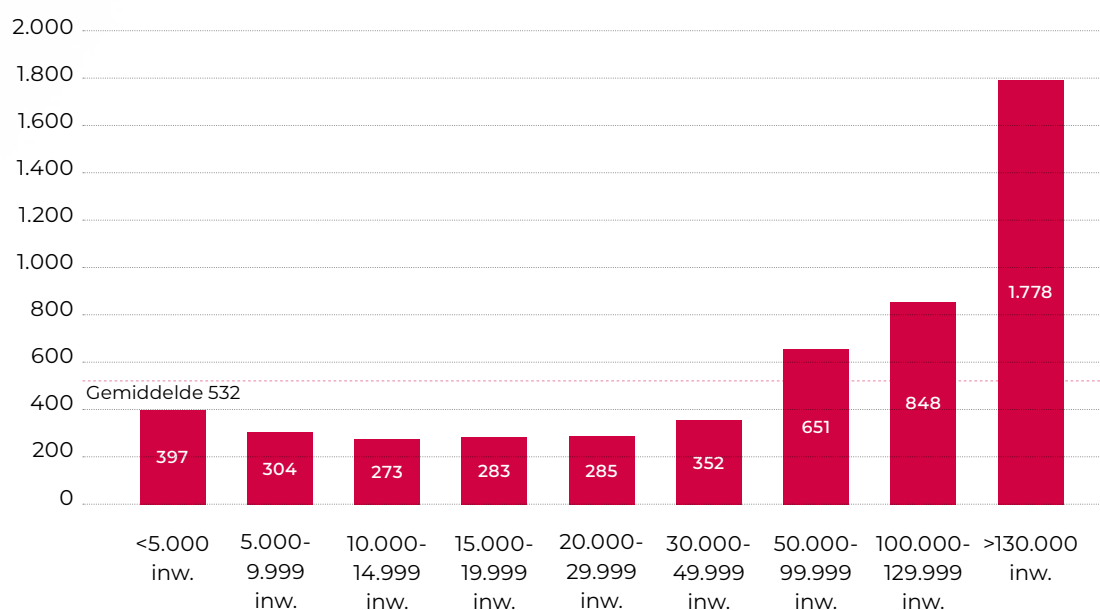
## Enkele cijfers

- De ontvangsten uit werkingssubsidies bedragen in 2024 gemiddeld 913 euro per inwoner en vertegenwoordigen 40% van de exploitatie-ontvangsten, waarvan 660 euro per inwoner algemene en 253 euro per inwoner specifieke subsidies.
- Het aandeel van het Gemeentefonds stabiliseert op 23% van de exploitatie-ontvangsten. In 2024 bedroeg de basisdotatie 3,2 miljard euro. In de loop van de jaren werden nog andere dotaties toegevoegd, goed voor bijkomend 429 miljoen euro. Samen verdeelt het Gemeentefonds dus 3,6 miljard euro over de gemeenten. Vertaald in euro per inwoner gaat het gemiddeld om 469 en 63 euro per inwoner, samen 532.
- Na de toepassing van de verdelingscriteria zien we dat de dotaties in euro per inwoner mee variëren volgens het type van gemeente en de sociaaleconomische context. De centrumsteden en dan vooral de grootsteden krijgen de hoogste dotaties (tot zelfs meer dan het dubbele van de gemiddelde dotatie). De kleinste gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) ontvangen doorgaans dotaties die hoger zijn dan gemiddeld, net om de effecten van de lagere bevolkingsdichtheid en van de lagere belastinggrondslag te compenseren.

## Ontvangsten uit het Gemeentefonds volgens clustergroep – 2024 (in EUR per inwoner)



## Ontvangsten uit het Gemeentefonds volgens inwonersaantal – 2024 (in EUR per inwoner)



# De ontvangsten uit de werking, financiële ontvangsten en de recuperatie van individuele steun

De eigen operationele middelen halen gemeenten uit de ontvangsten die ze krijgen via hun werking of die worden gegenereerd door het gemeentepatrimonium. Tot slot zijn er ook financiële ontvangsten.

- De **ontvangsten uit de werking** zijn ontvangsten uit:
  - geleverde diensten (opzoekingen in de bevolkingsregisters, aansluitingen op de riolering, financiële bijdragen van ouders voor het leerlingenvervoer of voor kinderopvang...)
  - gemeentegoederen (huuropbrengsten, verhuur van materiaal, inkomgeld betaald voor het gebruik van sport- of cultuurinfrastructuur...)
  - de opbrengst van de concessie van het openbaar domein (bv. wegenrecht voor het energiedistributienetwerk...)
- De **financiële ontvangsten** bestaan voornamelijk uit:
  - interesten of inkomsten uit belegde kapitalen (beleggingsrekeningen, schuldpapier van de overheid...)
  - dividenden die voornamelijk afkomstig zijn van energie-intercommunales
- **Recuperatie van individuele steun:** gemeenten (OCMW's) kunnen onder wettelijke voorwaarden toegekende individuele steun recupereren bij de aanvrager ervan of bij zijn onderhoudsplichtigen.

## Enkele cijfers:

- De ontvangsten uit de werking bedragen 277 euro per inwoner in 2024 en vertegenwoordigen 12% van de gemeentelijke exploitatie-ontvangsten.
- Voor 2024 bedragen de financiële ontvangsten 51 euro per inwoner en vertegenwoordigen ze 2,2% van de financieringsbronnen van de gemeenten.
- De recuperatie van toegekende individuele steun door het OCMW maakt minder dan 1% van de exploitatieontvangsten uit van gemeente en OCMW samen.
- De exploitatieontvangsten kunnen worden ingedeeld en geanalyseerd volgens hun soort. We onderscheiden volgende belangrijke soorten:
  - ontvangsten uit de werking (vergoedingen die het bestuur krijgt voor geleverde prestaties)
  - fiscale ontvangsten en boetes
  - algemene en specifieke werkingssubsidies
  - financiële ontvangsten (bv. ontvangen dividenden, interesten op beleggingen)



# UITGAVEN EXPLOITATIEBUDGET

19.	De exploitatie-uitgaven: algemene voorstelling	42
20.	Personeels- en werkingsuitgaven	45
21.	De toegestane werkingsubsidies	47
22.	De gemeentetoelage aan de politiezones	49
23.	De toelage aan de hulpverleningszones	51
24.	Individuele hulpverlening door het OCMW	53
25.	De financiële uitgaven	56

# De exploitatie-uitgaven: algemene voorstelling

Exploitatie-uitgaven zijn jaarlijks weerkerende uitgaven die noodzakelijk zijn om de gewone werking van de gemeente te verzekeren zoals de betaling van het gemeentepersoneel, verwarming en verlichting van de gebouwen enz. Ze kunnen ingedeeld worden in 6 groepen, in dalende orde:

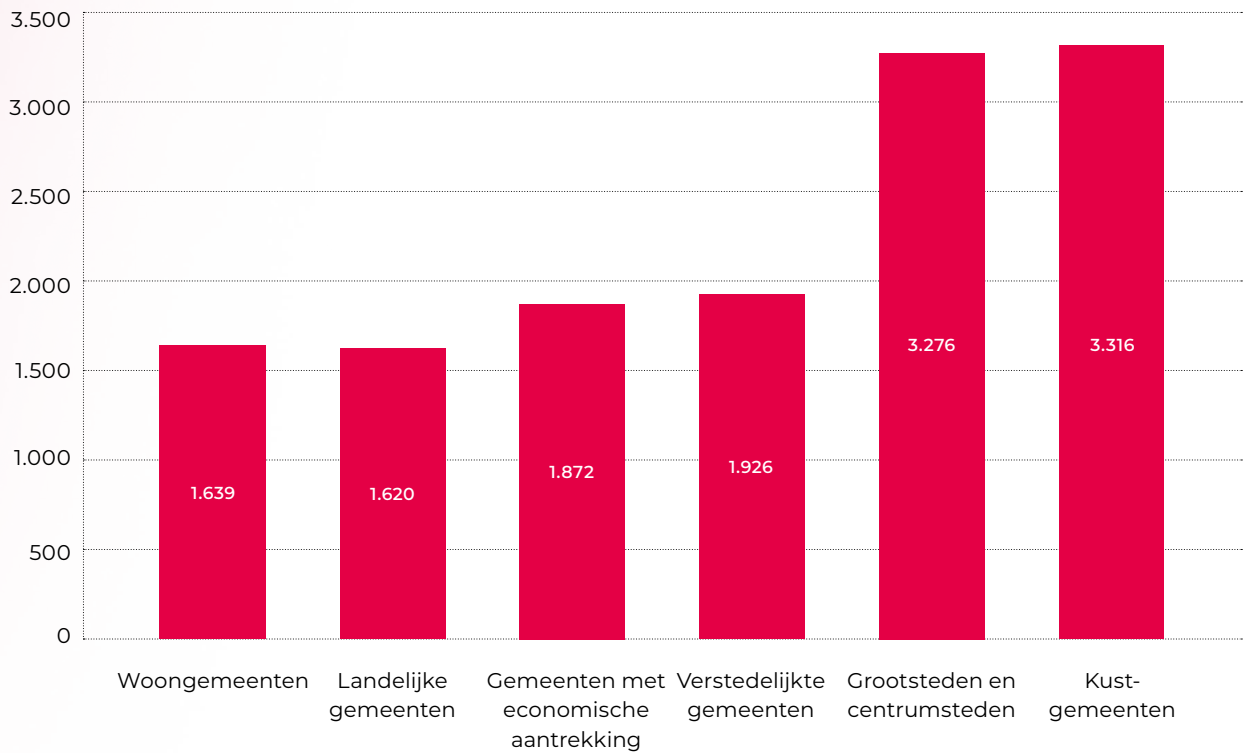
- De **personeelsuitgaven** (48%) omvatten de lonen, bijhorende werkgeversbijdragen, pensioenbijdragen en overige personeelskosten (kosten voor woon-werkverkeer, maaltijdcheques...) voor zowel gemeentemanager, statutaire ambtenaren als contractuele ambtenaren. Onze cijfers houden geen rekening met de geboekte loonuitgaven voor het onderwijzend personeel, die vallen immers ten laste van Vlaanderen.
- De **werkingsuitgaven** (22%) slaan op alle uitgaven die noodzakelijk zijn voor de werking van de gemeentediensten en het OCMW (kosten voor water-, gas- en elektriciteitsverbruik, kantoorbenodigdheden, telefoon, voertuigen...).
- De toegestane werkingssubsidies (21%) zijn toelagen die de gemeente aan derden toekent (politiezones, hulpverleningszones, kerkfabrieken, sport- en cultuurverenigingen, inwoners...).
- **Individuele hulpverlening** toegekend door het OCMW (6%) omvat zowel leefloon als andere individuele hulp (huisvesting, voorschotten, schuldbemiddeling...).

- De **financiële uitgaven** (2%) omvatten voornamelijk financiële kosten van leningen (rentelasten maar niet de kapitaalaflossingen van leningen). Die aflossingen worden in het BBC-schema ingedeeld bij de financieringsuitgaven.
- **Andere operationele uitgaven** (<1%)

## Enkele cijfers

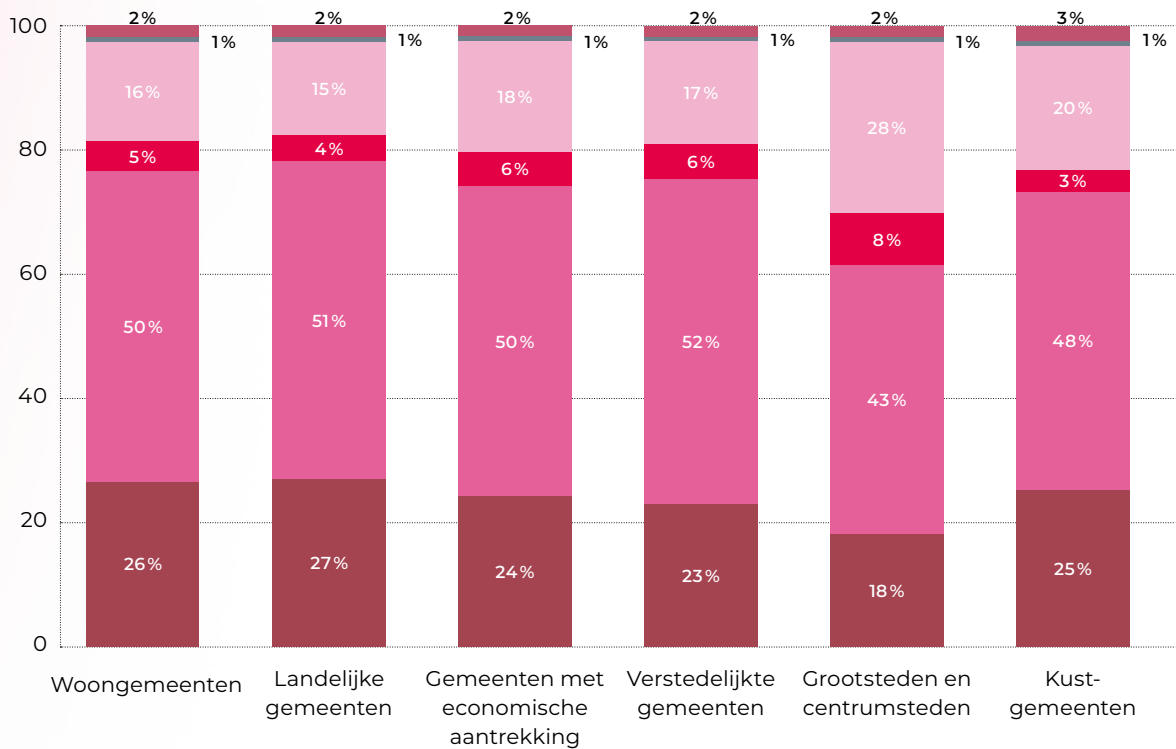
- De totale exploitatie-uitgaven in 2024 komen op 14,8 miljard euro.
- Een gemeente geeft gemiddeld 2.179 euro per inwoner uit. Dat bedrag verschilt volgens het type van gemeente (zie grafiek 1). Door hun aanbod aan voorzieningen oefenen steden een belangrijke aantrekkingskracht uit op de inwoners van omliggende gemeenten. Het inkomensniveau van de bevolking ligt er doorgaans ook lager. De toeristische aantrekkingskracht van de kleinere kustgemeenten maakt ook dat er meer uitgaven nodig zijn dan het inwonersaantal vereist.
- Voor de verschillende clustergroepen verschilt de verhouding voor de personeelsuitgaven van 43 tot 52% van de totale exploitatie-uitgaven en voor de werkingskosten 18 tot 27%. Gemiddeld 21% van de uitgaven wordt als werkingssubsidies aan derden toegestaan (zie grafiek 2).

## Niveau van de exploitatie-uitgaven per clustergroep van gemeenten – 2024 (in EUR/inw.)





## Structuur van de exploitatie-uitgaven per clustergroep van gemeenten – 2024 (in % van het totaal)



- FINANCIËLE UITGAVEN
- ANDERE OPERATIONELE UITGAVEN
- TOEGESTANE WERKINGSSUBSIDIES
- INDIVIDUELE HULPVERLENING
- PERSONEEL
- GOEDEREN EN DIENSTEN

# Personeels- en werkingsuitgaven

De **personeelsuitgaven** omvatten de lonen van het gemeentepersoneel, de werkgeversbijdragen, de vergoeding voor woon-werkverkeer en andere financiële voordelen. Maar evengoed de bezoldiging van de burgemeester en schepenen, de presentiegelden van de gemeenteraadsleden en de pensioenen van de vroegere mandatarissen.

Gemeenten staan zelf in voor de pensioenen van hun vastbenoemde ambtenaren die met pensioen gaan. Dit in tegenstelling tot de contractueel benoemde ambtenaren die onder het federale werknemerspensioenstelsel vallen. Gemeenten kunnen voor hun contractueel personeel wel beslissen om bij te dragen voor de opbouw van een aanvullend pensioen, een zogenaamde 2e pijler.

De **pensioenbijdragen** voor het vastbenoemde personeel nemen de laatste jaren steeds sterker toe om het pensioenfonds te financieren waarmee de huidige gepensioneerden worden betaald (repartitiestelsel). Om de pensioenreserve op peil te houden storten de besturen een basisbijdrage en een responsabiliseringsbijdrage. Die laatste wordt betaald door besturen die in verhouding minder vastbenoemden in dienst hebben dan ervoor (zie fiche 8). Van beide bijdrages gaat de bijdragevoet stelselmatig naar omhoog.

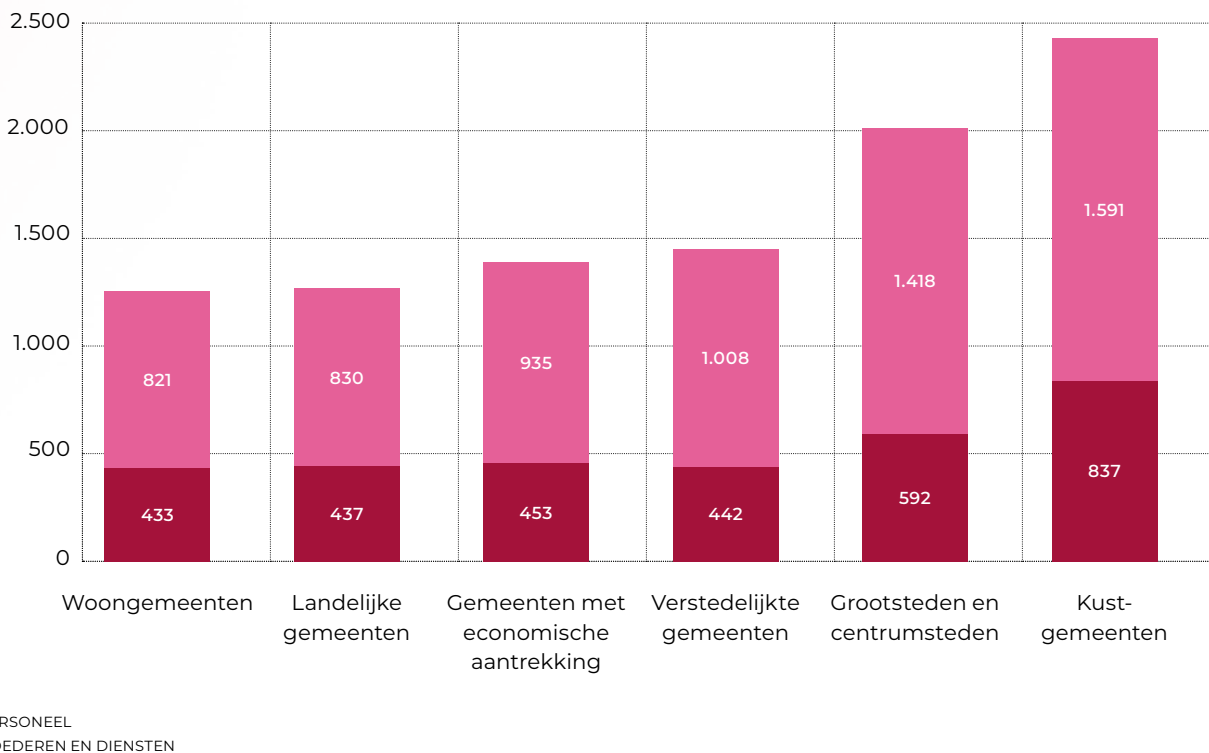
De **werkingsuitgaven (voor goederen en diensten)** omvatten alle uitgaven die noodzakelijk zijn voor de goede werking van de gemeente zoals de kosten voor verwarming, elektriciteit en internet, aankoop van kantoorbenodigdheden en -materiaal, onderhoudscontracten voor voertuigen...

Zowel de personeels- als werkingsuitgaven zijn erg gevoelig voor de inflatie, waarvan de evolutie wordt gemeten via de spilindex van het openbaar ambt. Telkens de spilindex met 2% wordt overschreden, passen lokale besturen hun loonuitgaven aan. Het Planbureau volgt deze index op in zijn inflatievooruitzichten.

## Enkele cijfers

- De personeels- en werkingsuitgaven vertegenwoordigen samen 70% van de uitgaven van de gemeenten.
- Het (statutair en contractueel) gemeentepersoneel (OCMW's inbegrepen) telde volgens de statistieken van de RSZ 105.171 werknemers (in vte) in 2023.
- De personeelsuitgaven (zonder de lonen voor het onderwijzend personeel) bedragen in 2024 gemiddeld 1.039 euro per inwoner. In de grootsteden en centrumsteden komen ze uit op een gemiddeld niveau van 1.418 euro per inwoner.
- De gemeenten geven in 2024 gemiddeld 489 euro per inwoner aan de aankoop van goederen en diensten uit. Verhoudingsgewijs liggen die uitgaven hoger in de grote en regionale steden en in de kustgemeenten (zie grafiek).
- Gemeenten die sterker geneigd zijn om een beroep te doen op derden (diensten) voor bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden aan gebouwen, technische bijstand, onderhoud van parken en aanplantingen, hebben in verhouding meer werkingskosten dan loonkosten van het eigen personeel.

## Niveau van de personeels- en werkingsuitgaven per clustergroep van gemeenten – 2024 (in EUR/inw.)



# De toegestane werkingssubsidies

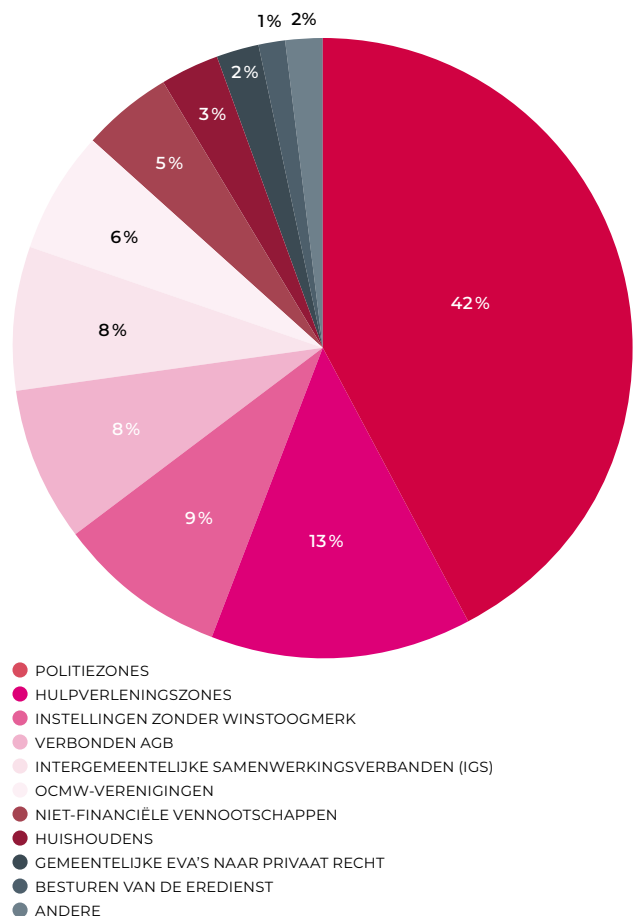
De toegestane werkingssubsidies verwijzen naar premies die de gemeente toekent aan verenigingen en gezinnen en naar toelagen aan andere lokale besturen die actief zijn op het grondgebied van de gemeente (politiezone, hulpverleningszone, kerkfabrieken, OCMW-verenigingen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden...). Deze toelagen dienen om hun werking te ondersteunen of de financiële situatie van deze besturen in evenwicht te houden. Sommige zijn verplicht, zoals de gemeentelijke dotaties om tekorten van de politiezone, hulpverleningszone en kerkfabrieken te dekken.

De dotaties aan de politie- en hulpverleningszone vormen de 2 belangrijkste categorieën. Samen vertegenwoordigen ze 55% van de totale subsidie-uitgaven (grafiek 1).

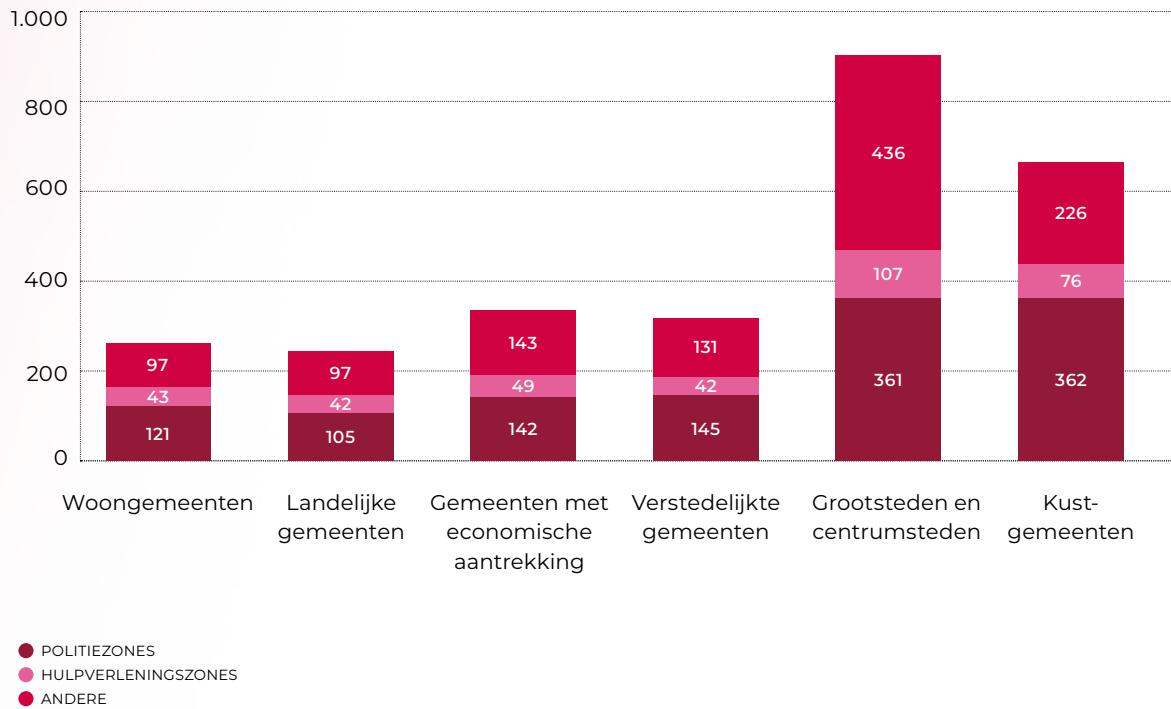
## Enkele cijfers

- De toegestane werkingssubsidies nemen 21% van de exploitatie-uitgaven van de gemeenten voor hun rekening.
- In 2024 trekken de gemeenten gemiddeld 456 euro uit per inwoner aan toelage.
- Dat bedrag verschilt naargelang het type van de gemeenten (grafiek 2).
- Het niveau van de dotaties aan de politiezone en andere neemt evenredig toe met het verstedelijkingsniveau van de gemeente en met de toeristische aantrekkingskracht. De veiligheidsdiensten zijn doorgaans groter in steden, aangezien ze meer instellingen en evenementen tellen die meer politietoezicht vereisen. Bovendien kennen verstedelijkte gemeenten en steden een groter aantal steuntrekkers, wat voor extra kosten voor de OCMW's zorgt.

## Toegestane werkingssubsidies – 2024



## Structuur van de toegestane werkingssubsidies per clustergroep van gemeenten – 2024 (in EUR/inw.)



# De gemeentetoelage aan de politiezones

De lokale politie telt 106 Vlaamse politiezones. Haast elk jaar vinden er fusies van politiezones plaats, vaak naar aanleiding van fusies van gemeenten die op zoek zijn naar schaalgrootte. Soms geven gemeentefusies ook aanleiding tot defusies van politiezones. De afbakening van de referentieregio's in Vlaanderen ([zie fiche 4](#)) vormt hierbij de leidraad.

De burgemeester is bevoegd voor de naleving van de openbare orde in de gemeente als hoofd van de lokale politie ([zie fiche 6](#)). Een politiezone staat in voor de veiligheid in meerdere gemeenten. In stedelijke gebieden valt hun actieradius samen met het grondgebied van één enkele gemeente.

De politiezones beschikken over een eigen autonomie en hun werking wordt door federale normen en wetten bepaald. Zones stellen een specifieke begroting en jaarrekening op, volgens het vroegere model van de Nieuwe Gemeenteboekhouding. In Vlaanderen werken lokale besturen sinds 2014 volgens het BBC-model ([zie fiche 9](#)).

Tot in 2001 beheerde elke gemeente nog haar eigen politiekorps. De politiehervorming (federale wet van 7 december 1998) reorganiseerde dit grondig sinds 2002, met als doel een geïntegreerde politie tot stand te brengen van de federale en lokale politiediensten.



## Financiering

Een politiezone valt terug op 2 belangrijke financieringsbronnen: de federale dotatie(s) en de gemeentetoelage. De federale dotatie bestaat uit een hoofdotatie en aanvullende dotaties.

De gemeenteraad/raden keuren de (gedeelde) gemeentetoelage aan het politiekorps goed. De dotatie schrijft de gemeente in bij de toegestane werkingssubsidies (zie fiche 21). Het gaat om een verplichte uitgave, omdat de wet voorschrijft dat de begroting van de politiezone in geen geval een deficitair saldo of een fictief evenwicht of overschot mag vertonen. De toelage van de gemeente(n) vult met andere woorden eventuele tekorten aan.

Omdat het grootste deel van de uitgaven bij de politiezones naar personeelskosten gaan, leidt inflatie tot steeds hogere dotaties. Zeker als de federale dotaties aan de zones niet geïndexeerd worden, lopen de kosten voor de zones (en bijgevolg voor de gemeenten) verder op.

Die financiering van de politie- en hulpverleningszones kost de gemeenten steeds meer. Over de volledige bestuursperiode is de gemeentetoelage voor de politiezones met gemiddeld 5,7% per jaar toegenomen. Voor de hulpverleningszones (brandweerzones) is dat 4,8%. Gemiddeld gaat in 2024 respectievelijk 193 en 61 euro per inwoner naar politie- en hulpverleningszones.

Dit is een stijging van 3,5% en 3,9%. De totale uitgaven voor werkingssubsidies (toelages) nemen in 2024 matig toe (+3,3%), met bijna 100 miljoen euro, waarvan 84 miljoen euro bestemd is voor de politiezones.

## Enkele cijfers

- In 2024 bedraagt de gemeentetoelage aan de politiezone in Vlaanderen gemiddeld 193 euro per inwoner.
- De toelage aan de politiezone is met 42% van de werkingssubsidies de grootste toegekende toelage van de gemeente. Gemiddeld gaat 9% van de totale exploitatie-uitgaven van gemeenten naar de politiezone.
- In 2024 nam de gemeentetoelage aan de Vlaamse politiezones matig toe (+3,9%), met 84 miljoen euro om te eindigen op een totale dotatie van 1,3 miljard euro.

# De toelage aan de hulpverleningszones

De opdracht van de Civiele Veiligheid bestaat erin burgers en goederen te beschermen bij ongevallen, rampen of catastrofes. Het gaat om dringende medische hulp, brandbestrijding, wateroverlast, interventie bij explosies en het reinigen en verwijderen van gevaarlijke stoffen. Geïnspireerd door de politiehervorming hervormde de wetgever ook de Civiele Veiligheid, naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen in Gellingen in 2004.

Deze hervorming bracht de bevoegdheden van de Civiele Veiligheid onder in een tweeledige structuur, waarvan de federale staat het wettelijk kader bepaalt en de uitvoering controleert.

- De hulpverleningszones zijn lokale besturen ontstaan uit de gemeentelijke brandweer en hebben rechtspersoonlijkheid.
- De Civiele Bescherming ressorteert onder het federale niveau en heeft als opdracht met gespecialiseerd materiaal op het terrein ondersteuning te bieden bij ongevallen, rampen of catastrofes.

De wet verplichtte elke Vlaamse en Waalse gemeente om zich bij één enkele hulpverleningszone aan te sluiten. Die coördineert de operationele activiteiten van diverse hulpverleningsposten op zijn grondgebied. Samen zijn er 34 hulpverleningszones, 20 in Vlaanderen en 14 in Wallonië. Ze groeperen als afzonderlijk lokaal bestuur de vroegere gemeentelijke brandweerdiensten, die net zoals de politiezones in 2003 een afzonderlijk lokaal bestuur werden.

Op het Brusselse grondgebied zien we geen oprichting van een hulpverleningszone, omdat in het Brusselse gewest al sinds 1991 de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brusselse Hoofdstekelijke Gewest (DBDMH) actief is, een openbare instelling gefinancierd door het gewest en de Brusselse agglomeratie.

De hervorming van de brandweer gaf aanleiding tot verdere uitbouw en professionalisering. Het personeelskader werd voornamelijk verder uitgebreid met contractanten.

## Enkele cijfers

- In 2024 bedraagt de gemeentetoelage aan de hulpverleningszone in Vlaanderen gemiddeld 61 euro per inwoner.
- De toelage aan de hulpverleningszone bedraagt 13% procent de toegekende werkingssubsidies van de gemeente. Gemiddeld gaat 2,8% van de totale exploitatie-uitgaven van de gemeenten naar de hulpverleningszone.
- De gemeentetoelagen binnen de zones vallen echter moeilijk te vergelijken, omdat de hoogte ervan vaak wordt bepaald in functie van de inbreng die gemeenten in de zone deden voor materieel en roerend/onroerend goed. Door onderlinge afspraken krijgen de deelnemende gemeenten hiervoor een compensatie.



- In 2024 nam de gemeentetoelage aan de Vlaamse politiezones matig toe (+3,5%), met 14 miljoen euro, om te eindigen op een totale dotatie van 417 miljoen euro.
- De gemeentetoelage is weliswaar groter in een hulpverleningszone die in een dichtbevolkt gebied opereert ([zie fiche 21](#)). In verstedelijkte gemeenten en steden zijn er immers relatief meer interventies voor dringende medische hulp en brandbestrijding.

# Individuele hulpverlening door het OCMW

In elke gemeente vind je een OCMW dat als missie heeft 'iedereen de mogelijkheid bieden een menswaardig bestaan te leiden'.

De federale wet van 1976 op de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) bekrachtigt het principe dat 'elke persoon recht heeft op maatschappelijke bijstand'. Een OCMW staat als openbare instelling juridisch los van de gemeente<sup>1</sup> omdat ze een aparte rechtspersoonlijkheid heeft. Hoewel de organieke wet federaal blijft, zijn in de loop van de jaren de bevoegdheden over het OCMW en de hulpverlening geleidelijk naar het regionale niveau overgeheveld.

Zo bepaalde het Vlaams decreet Lokaal Bestuur de integratie van het OCMW en de gemeente vanaf 2019. Daardoor maken ze voortaan samen een meerjarenplan en jaarrekening op. Ze stippen als 1 gemeentebestuur het lokaal sociaal beleid uit voor zorg en opvang, dat een brede waaier aan hulpverlening voor personen (jong en oud) en gezinnen kan omvatten.

De verschillende crisissen (covid, energie, Oekraïne...) hebben tot steeds meer hulpvragen aan het OCMW geleid. De kwetsbaarheid op het vlak van sociale uitsluiting, armoede en vergrijzing van de bevolking neemt toe. Daarvan getuigen het stijgend aantal leefloners en de nodige opvangplaatsen voor vluchtelingen.

De middelen die een gemeentebestuur in het meerjarenplan inschrijft voor individuele hulpverlening, zijn afkomstig van de federale en regionale overheid. De vroegere werkingssubsidie die de gemeente verplicht aan het OCMW moest overmaken werd geïntegreerd<sup>2</sup> in de boekhouding.

## Enkele cijfers

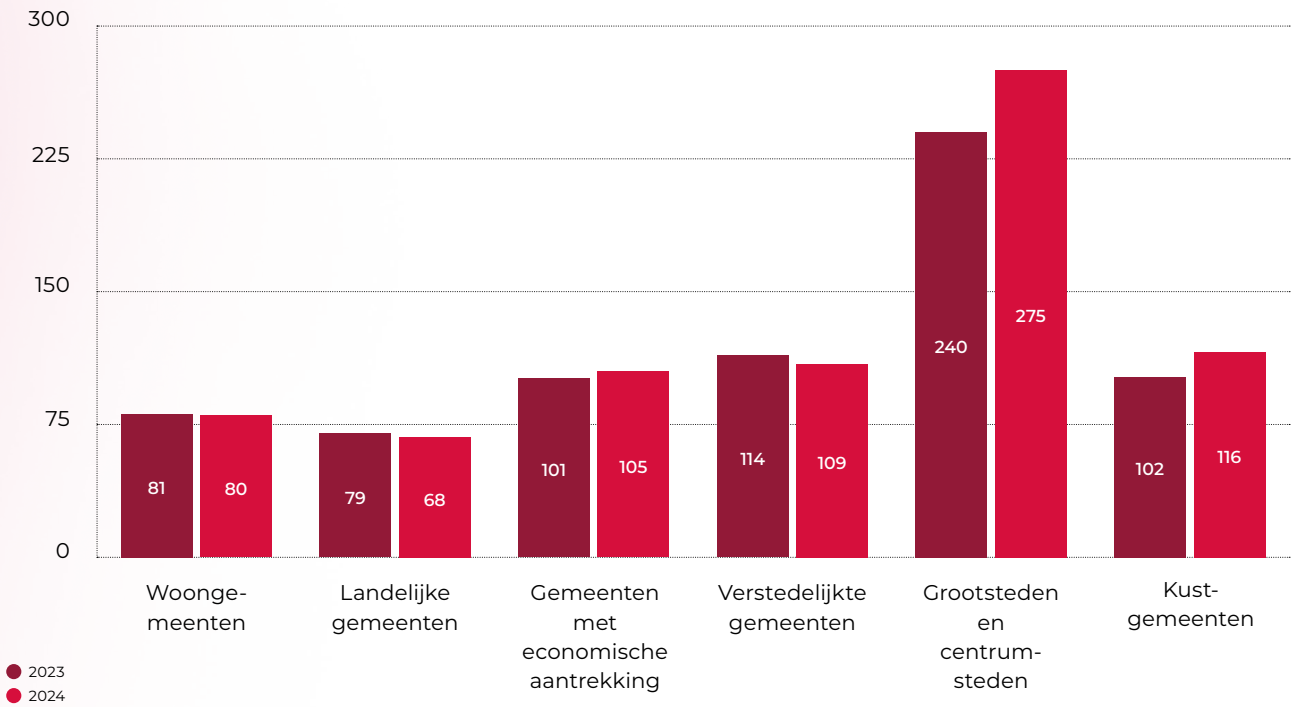
- Gemeentebesturen besteden in 2024 gemiddeld 138 euro per inwoner aan individuele hulpverlening door het OCMW. Een groot deel wordt bijgepast door de federale overheid. Die financiert 60 tot 100% van het leefloon naargelang het type.
- Gemeentebesturen zagen hun uitgaven voor individuele hulpverlening tijdens de legislatuur 2019-2024 met 60% stijgen.
- Grootsteden en centrumsteden kennen een sterke concentratie van begunstigden van het recht op maatschappelijke integratie, wat het hogere uitgavenniveau voor individuele hulpverlening verklaart (275 euro per inwoner versus gemiddeld 138 euro, [zie fiche 19](#)).
- De impact van de verschillende crisissen (covid, energie...) is duidelijk te merken in het aantal begunstigden van het leefloon.

<sup>1</sup>Ondanks de verregaande integratie van gemeente en OCMW in Vlaanderen zoals bepaald in het decreet Lokaal Bestuur, behoudt het OCMW een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid en boekhouding, zoals de federale wet op de OCMW's bepaalt, ook al worden ze als organisatie bestuurlijk door eenzelfde directeur aangestuurd.

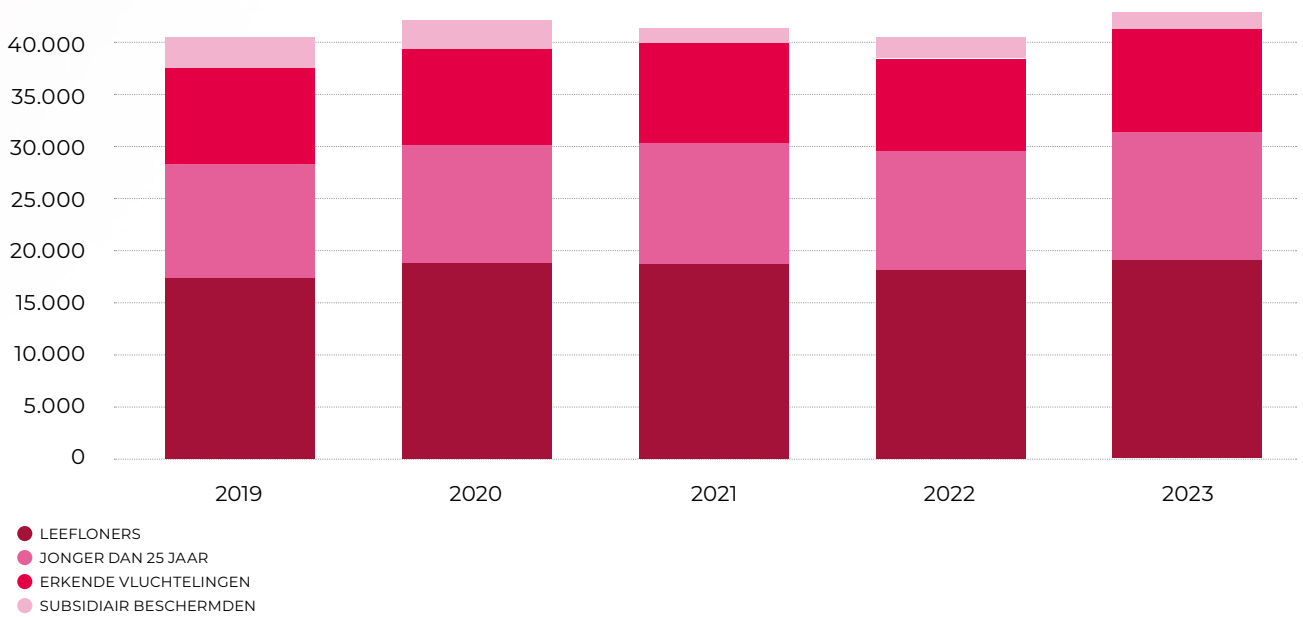
<sup>2</sup>Sinds de inwerkingtreding van BBC2020 is de dotatie aan het OCMW minder zichtbaar in de cijfers. De federale wet van de OCMW's bepaalt immers dat de gemeente verplicht is om het tekort van het OCMW – via een toelage – bij te passen indien het OCMW over onvoldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken in het kader van zijn opdracht.



## Individuele hulpverlening per cluster – 2023-2024 (in EUR/inw.)



## Evolutie van het aantal begunstigden van het leefloon<sup>3</sup> in Vlaanderen



Bron: POD Maatschappelijke Integratie

<sup>3</sup>Tijdelijk beschermden uit Oekraïne in Vlaanderen zitten niet in deze cijfers verwerkt, aangezien zij een equivalent leefloon ontvangen.

# De financiële uitgaven

De financiële uitgaven zijn de weerkerende financiële lasten die gemeenten dragen onder de vorm van:

- rentelasten voor leningen die gemeenten aangingen en interesten in verband met het thesauriebeheer
- deelname in het exploitatieverlies van lokale autonome gemeentebedrijven en intercommunales waarvan de gemeente deel uitmaakt

Met de invoering van de BBC en in functie van de ESR-rapportering ([zie fiche 13](#)) werden kapitaalaflossingen ondergebracht in een afzonderlijk financieringsonderdeel van het rapporteringsschema, los van exploitatie en investeringen. Binnen de exploitatie vinden we dus alleen de financiële uitgaven terug zoals hierboven gedefinieerd (rentelasten maar niet de kapitaalaflossingen van leningen).

Een van de evenwichtsvoorwaarden in BBC is wel dat er voldoende financiële marge ([zie fiche 11](#)) moet zijn binnen de exploitatie om de periodieke leningsuitgaven te dragen, met zowel de interesten (geboekt binnen de exploitatie) als de aflossingen van schulden (geboekt binnen het financieringsluik). Deze marge wordt dus gegenereerd via een overschot aan exploitatieontvangsten. Op die manier kunnen gemeenten hun schulden de facto op een duurzaam niveau handhaven.

## Enkele cijfers

- In 2024 bedragen de financiële uitgaven 276 miljoen euro, d.i. 41 euro per inwoner (exploitatie-uitgaven). Daarbovenop komt er nog gemiddeld 130 euro per inwoner bij voor de aflossing van langetermijnschulden (niet opgenomen in de exploitatie-uitgaven maar bij de financieringsuitgaven).
- Door de jarenlange daling van de rentevoeten en het actief schuldbeheer dat gemeenten voeren, vertegenwoordigen de financiële uitgaven gemiddeld nog slechts 2% van het gemeentebudget ([zie fiche 19](#)). Door de recente rentestijging voorzien gemeentebesturen wel hogere financiële kosten voor nieuwe leningen.
- In de loop van de voorbije decennia heeft de structurele afname van de financiële lasten gezorgd voor bijkomende ruimte in het gemeentebudget. Dit maakte de financiering mogelijk van andere uitgavencategorieën die sterk zijn toegenomen (personeel, werkings-subsidies aan het OCMW en de politiezone enz.).



# VERMOGENSVERRICHTINGEN

26.	De balans van de gemeenten	57
27.	De gemeente-investeringen	59
28.	In welke beleidsdomeinen investeren gemeenten en hoe financieren ze investeringen?	62
29.	De gemeenteschuld	65

# De balans van de gemeenten

Lokale besturen beschikken ook over een balans. Die geeft een momentopname van bezittingen (actief) en vermogen (passief) in euro op het einde van het jaar. De actiefzijde bevat alle bezittingen, tegoeden en rechten van de gemeente, terwijl de passiefzijde de schulden vermeldt.

Ze maakt het voor het college mogelijk om correcte beslissingen te nemen op gebied van aankopen en beheer van materiaal en onroerend patrimonium. De balans is dus niet alleen een bron van informatie over de actuele situatie van de gemeente, maar ook een beheers- en controle-instrument.

Sinds de introductie van BBC in 2014 (zie fiche 9) werd o.a. op de passiefzijde het nettoactief geïntroduceerd.

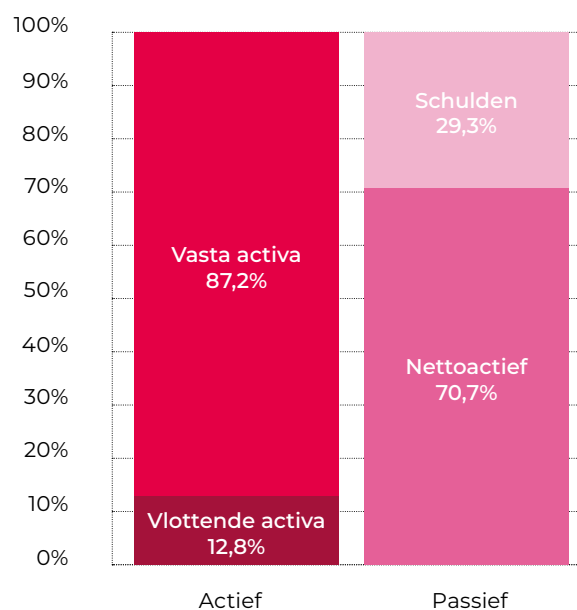
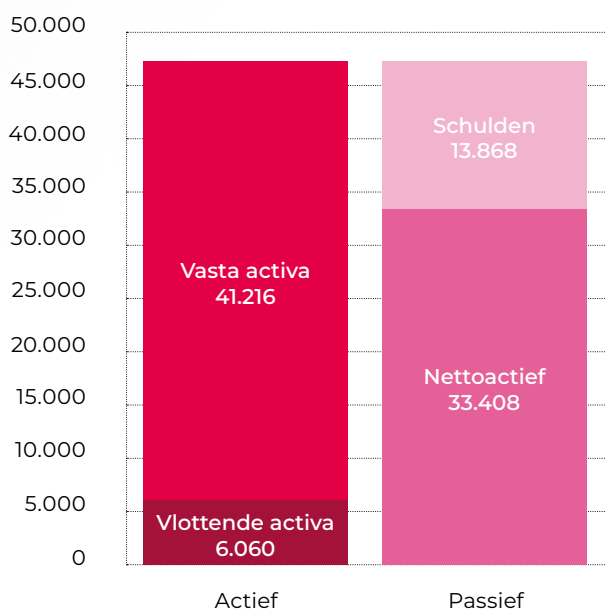
De balans maakt deel uit van de **algemene boekhouding**. In de **budgettaire boekhouding** daarentegen noteren ze de verrichtingen van

aankoop en verkoop van patrimonium in de loop van het boekjaar. Een investering die leidt tot de aangroei van het patrimonium, weegt negatief op het budgettair resultaat, terwijl de verkoop van een eigendom tot de verbetering van het resultaat leidt.

## Enkele cijfers

- Op basis van de jaarrekeningen van 2022 bedroeg het **balanstotaal** van de gemeenten en OCMW's samen 47,3 miljard euro, d.i. 7.057 euro per inwoner

De **structuur van de gemeentebalansen** is op de lange termijn gericht (zie grafiek). De vaste activa vertegenwoordigen gemiddeld 87% van de totale activa, de rest bestaat uit vlottende activa (13%). De passiva bestaan uit schulden (29%) en **nettoactief** (71%) als sluitpost.





		In miljoen EUR	Aandeel
<b>Actief</b>			
Vlottende activa	Liquide middelen en geldbeleggingen	3.864	8,2%
	Vorderingen op korte termijn	2.021	4,3 %
	Vorraden en bestellingen in uitvoering	22	0,0 %
	Overlopende rekeningen van het actief	6	0,0 %
	Vorderingen op lange termijn die binnen het jaar vervallen	148	0,3 %
Vaste activa	Vorderingen op lange termijn	2.148	4,5 %
	Financiële vaste activa	10.046	21,3 %
	Materiële vaste activa	28.759	60,8 %
	Immateriële vaste activa	262	0,6 %
Totale activa		47.276	100,0 %
<b>Passief</b>			
Schulden	Schulden op korte termijn	3.798	8,0 %
	Schulden op lange termijn	10.070	21,3 %
Nettoactief	Kapitaalssubsidies en schenkingen	4.992	10,6 %
	Gecumuleerd overschot of tekort	4.321	9,1 %
	Herwaarderingsreserves	2.360	5,0 %
	Overig nettoactief	21.735	46,0 %
Totale passiva		47.276	100,0 %

# De gemeente-investeringen

Gemeenten en OCMW's beheren een enorm vermogen, dat in de balansen van de Vlaamse besturen op meer dan 47 miljard euro wordt geraamd.

Op het einde van elk boekjaar, bij het afsluiten van de jaarrekening, worden bepaalde goederen boekhoudkundig afgeschreven. Dit leidt tot een waardevermindering die overeenkomt met de jaarlijkse slijtage ervan. Het tegenovergestelde is ook mogelijk: een waardevermeerdering door een herwaardering van de boekhoudwaarde van een vastgoed volgens een vastgoedindex.

Er zijn niet alleen nieuwe investeringen maar ook onderhoudsinvesteringen die gemeenten moeten doen om hun vermogen op peil te houden, om hun eigendommen in goede staat te houden. Het gaat dan zowel om roerende goederen (voertuigen, computerpark) als om onroerende goederen (gebouwen, wegen) en het onderhoud van die goederen (renovatie- en onderhoudsinvesteringen).

Hoewel de investeringen noodzakelijk zijn voor de gemeenten, zijn het toch eerder uitgaven die van het ene jaar tot het andere sterk kunnen verschillen, afhankelijk van de projecten die de

gemeente uittekent en opstart. Dit in tegenstelling tot de 'verplichte' uitgaven die bij wet of decreet worden opgelegd. Die projecten kunnen immers uitgesteld of geschrapt worden. In 2020 en 2022 hebben we te maken gehad met uitstel als gevolg van de covidcrisis en de sterke inflatie en oplopende bouwprizen. Gemeentebesturen gingen door de hogere bouwkost minder investeringsprojecten uitvoeren of kozen voor een afgeslankte versie ervan. Dit minderen zien we niet in het volume van de investeringsbedragen over de periode. Met hetzelfde budget kon alleen niet meer hetzelfde aantal projecten worden gerealiseerd.

## Het belang van overheidsinvesteringen

- Algemeen genomen hebben overheidsinvesteringen een onmiddellijke en duidelijke impact op de economie door hun afgeleide effect: de bestelling van grondstoffen, het vervoer ervan en de activiteit van bouwondernemingen. Dit geldt zeker voor lokale overheidsinvesteringen omdat de projecten geografisch erg verspreid liggen en vaak een beroep doen op lokale ondernemingen en werkkrachten.

Overheidsinvesteringen hebben ook een structurele impact op de economie. De aanleg van wegen maakt bijvoorbeeld andere investeringen mogelijk, zowel private als publieke, en creëert werkgelegenheid in andere sectoren zoals industrie, diensten en handel...

## Enkele cijfers

- De lokale besturen, en dan voornamelijk de gemeenten, zijn belangrijke investeerders binnen de overheid. Volgens de nationale rekeningen dragen lokale besturen (sector S1313 volgens ESR) gemiddeld voor een kwart bij aan de overheidsinvesteringen.
- Op basis van de rekeningen van 2022 bedroegen de investeringsuitgaven van de Vlaamse gemeenten en OCMW's samen 2,5 miljard euro, d.i. 370 euro per inwoner. Gemeenten budgetteren echter meer investeringsuitgaven dan ze kunnen uitvoeren binnen hetzelfde jaar. In het meerjarenplan ging het in 2022 nog om een raming van 4,3 miljard euro.
- Uit de evolutie van de investeringen over een langere periode blijkt duidelijk **het cyclische karakter gedurende de gemeentelijke bestuursperiode**. De piek wordt doorgaans bereikt in het jaar van de lokale verkiezingen of het jaar dat er aan voorafgaat. Vervolgens is er een lichte daling tot forse achteruitgang in het jaar na de verkiezingen, waarna het investeringsniveau opnieuw geleidelijk toeneemt. Dit kan worden verklaard door de tijdsperiode die nodig is om investeringsplannen op de beleidsagenda te zetten en ze daarna op te starten. Nieuwe bestuursploegen beslissen voor de nieuwe planperiode over nieuwe projecten die pas in de loop van de periode tot uitvoer komen.
- Over de hele bestuursperiode 2019-2024 zouden Vlaamse gemeenten en OCMW's voor 14,5 miljard euro investeringen uitvoeren. Dat is 2 miljard meer dan in de vorige bestuursperiode. Voor 2024 staat in het meerjarenplan 4,7 miljard euro aan investeringen<sup>1</sup> ingeschreven, wat 4,8% meer is dan het jaar ervoor, op voorwaarde dat ze ook effectief uitgevoerd worden.
- Omdat slechts de helft van het jaarlijks voorziene volume (budget) effectief binnen het voorziene jaar wordt gerealiseerd (jaarrekening), rolt het overblijvende deel van de budgetbedragen door naar de volgende jaren (overdrachten). Dat voedt het investeringsvolume van het volgende budgetjaar met kredieten die aanvankelijk het jaar ervoor werden geraamd. De meerjarenplannen tonen voornamelijk voor welk budget er tijdens de bestuursperiode investeringsplannen op de beleidsagenda worden gezet.

<sup>1</sup> Zonder de financiële vaste activa (FVA).

## Evolutie van de investeringen van Vlaamse gemeenten 2014-2019 en 2020-2025



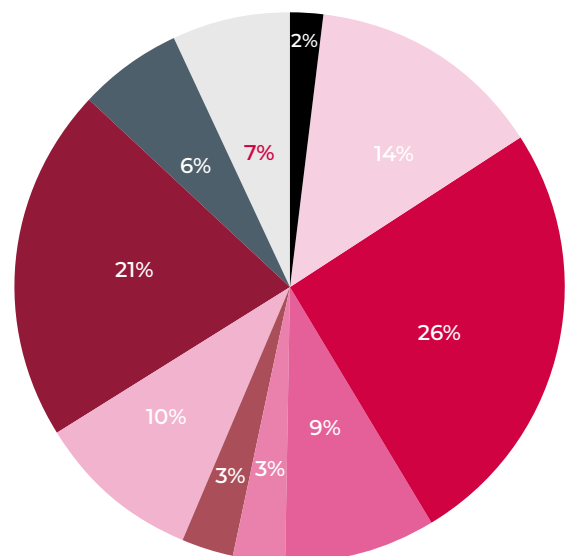
# In welke beleidsdomeinen investeren gemeenten en hoe financieren ze investeringen?

De gemeenten investeren in heel wat domeinen. Met 26% gaat het grootste deel van de investeringen naar mobiliteit, wat nog maar eens het belang van het **wegennet** en het onderhoud ervan onderstreept. Verder besteden gemeenten in 2024 21% van hun investeringsbudget aan **cultuur en vrije tijd**, 10% aan **wonen en ruimtelijke ordening** en 14% aan **algemeen bestuur** (zie grafiek). Dat laatste domein omvat investeringen in administratieve gebouwen van het gemeentebestuur en in haar vastgoedpatrimonium.

De overige domeinen met een belangrijk pakket aan investeringen zijn **natuur en milieubeheer** (9%), met onder meer investeringen voor het rioleringsnet, **zorg en opvang** (7%) met investeringen voor ouderenzorg en kinderopvang en **leren en onderwijs** (6%), met vooral de renovatie en bouw van scholen, voornamelijk voor het lager onderwijs.

Gemeenten investeren doorgaans minder in bepaalde domeinen (zoals **veiligheid** met 3%), omdat deze taken zijn toevertrouwd aan gespecialiseerde lokale besturen zoals politie- en brandweerzones. Maar ook intercommunales voor economische expansie en voor afval- en waterbeheer nemen investeringen van de gemeenten over. Investeringen voor sport en patrimonium zijn dan vaak weer aan specifiek daarvoor opgerichte autonome gemeentebedrijven toevertrouwd. Gemeenten kunnen hen wel investeringssubsidies verstrekken.

- ALGEMENE FINANCIERING
- ALGEMEEN BESTUUR
- ZICH VERPLAATSEN EN MOBILITEIT
- NATUUR EN MILIEUBEHEER
- VEILIGHEIDSZORG
- ONDERNEMEN EN WERKEN
- WONEN EN RUIMTELIJKE ORDENING
- CULTUUR EN VRIJE TIJD
- LEREN EN ONDERWIJS
- ZORG EN OPVANG





## Financiering van investeringen

De gemeentelijke investeringen worden traditioneel op 4 verschillende manieren gefinancierd:

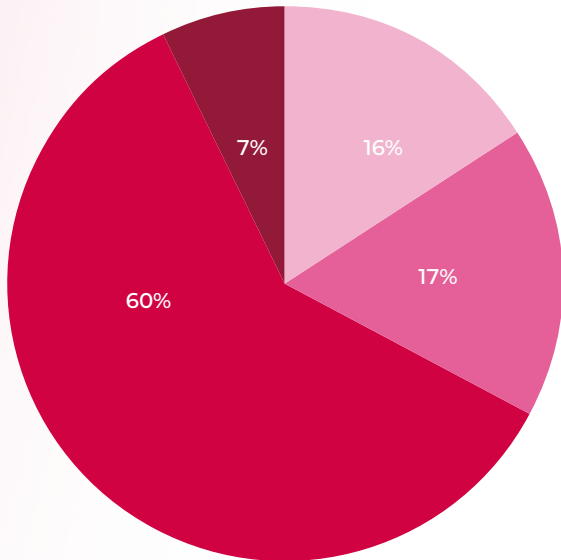
- **Leningen**, de traditionele financieringsvorm. Het voordeel van het aangaan van leningen is dat de betaling van investeringsprojecten wordt gespreid, zodat de lokale belastingplichtige niet onmiddellijk de volledige lasten moet dragen. Omdat inwoners gedurende jaren van de gerealiseerde investeringen kunnen genieten, is het ook logisch dat de lasten over de hele levensduur van de voorziening gespreid worden. In de budgettaire boekhouding volgens BBC maken leningen deel uit van de financieringsontvangsten.
- Herinvestering van de ontvangsten uit **de verkoop van patrimonium**. De opbrengst wordt in de budgettaire boekhouding volgens BBC geboekt bij de investeringsontvangsten. Economisch gezien wordt patrimoniumverkoop beschouwd als een vorm van desinvestering.
- **Investeringssubsidies**, vooral toegekend door Vlaanderen als ondersteuning van specifieke investeringsprojecten. De toelage of subsidie varieert naargelang van de aard van het project en de overheid die de subsidie toekent. Er zijn bijvoorbeeld specifieke subsidies voor de financiering van fietspaden (LEKP), voor het rioleringsnet en voor de restauratie van beschermde monumenten. In de budgettaire boekhouding volgens BBC gaat het dan om investeringsontvangsten.
- **Zelffinanciering**: via de exploitatie levert een overschot aan ontvangsten de gemeente extra middelen op (positieve autofinancieringsmarge in de BBC). Die marge kan ze rechtstreeks aanwenden om nieuw beleid te ontwikkelen, investeringen te doen of de kosten te dragen van een bijkomende lening ([zie fiche 11](#)). Sinds de invoering van de BBC in 2014 biedt de toezichthouder de mogelijkheid om investeringen los te koppelen van leningen. Wanneer **binnen het budget zelf middelen beschikbaar** zijn hoeft het bestuur die niet te lenen voor investeringsprojecten. Dit heeft zijn impact op de gemeenteschuld ([zie fiche 29](#)).

## Enkele cijfers

- Leningen vormen zonder twijfel de grootste financieringsbron voor de gemeentelijke investeringen (zie grafiek). In de ramingen voor 2024 zorgen ze gemiddeld voor 60% van de financiering.
- De tweede financieringsbron zijn subsidies (17%).
- De opbrengst van de verkoop van patrimonium zorgt voor 16% van de financiële middelen.
- Zelffinanciering ten slotte vertegenwoordigt 7% van de financieringsbronnen.

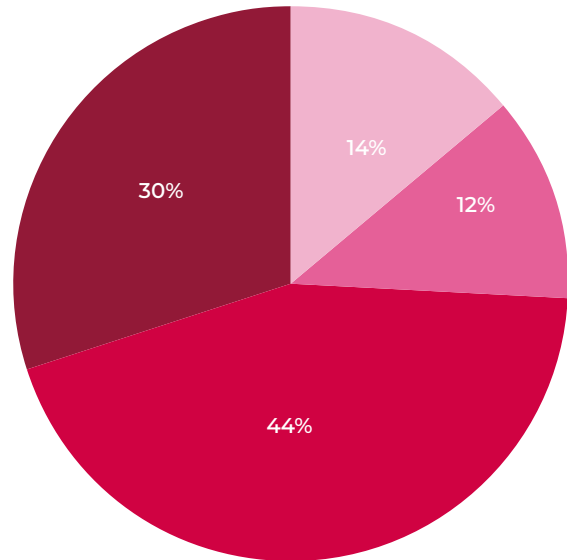
Deze percentages kunnen van jaar tot jaar sterk verschillen. De jaarrekeningen leveren bovendien een ander beeld op, omdat er doorgaans minder investeringen worden uitgevoerd dan er gepland waren voor datzelfde jaar. Tegelijk ligt ook de autofinanciering, het overschot in de exploitatie, doorgaans hoger in de jaarrekeningen dan geraamd.

## 2024 (meerjarenplan)



- VERKOOP PATRIMONIUM
- INVESTERINGSSUBSIDIES
- OP TE NEMEN LENINGEN
- AUTOFINANCIERING

## 2022 (jaarrekening)



- VERKOOP PATRIMONIUM
- INVESTERINGSSUBSIDIES
- OP TE NEMEN LENINGEN
- AUTOFINANCIERING

# De gemeenteschuld

De schuld van de gemeenten in een ruime betekenis omvat alle bedragen die de gemeente aan derden verschuldigd is. Het gaat dan, naast leningen, ook over openstaande facturen en thesaurievoorschotten. Balansmatig staat schuld op de passiefzijde. Financieel gezien beperken we de gemeenteschuld tot alle vormen van leningen of leasingschulden (op korte en lange termijn)

We kunnen het concept gemeenteschuld op verschillende manieren benaderen:

- **Directe of indirecte schuld**

- De **directe schuld** bestaat uit de leningen die door gemeenten werden aangegaan en waarvan de aflossingen volledig ten laste van de gemeente zijn.
- De **indirecte schuld** omvat de leningen die de gemeente toestaat aan andere lokale entiteiten (autonome gemeentebedrijven, kerkfabrieken, vzw's...) die impliciet of expliciet de waarborg van de gemeente genieten. De aflossingen en financiële lasten worden dan volledig gedragen door het andere lokale bestuur dat de lening terugbetaalt aan de gemeente.

- **Schuld op lange of korte termijn**

- Naast de financiële kosten van de leningen en de financiële schulden op de zichtrekeningen, omvat **de financiële schuld op korte termijn** (in boekhoudkundige zin) vooral de jaarlijkse terugbetaling van leningen. Dit zijn de schulden op lange termijn die binnen het jaar vervallen.

- **De langetermijnschuld** (de financiële schulden op meer dan 1 jaar) maakt het grootste deel uit van de financiële schuld op de balans.

- **Specifieke vormen van schulden op lange termijn**

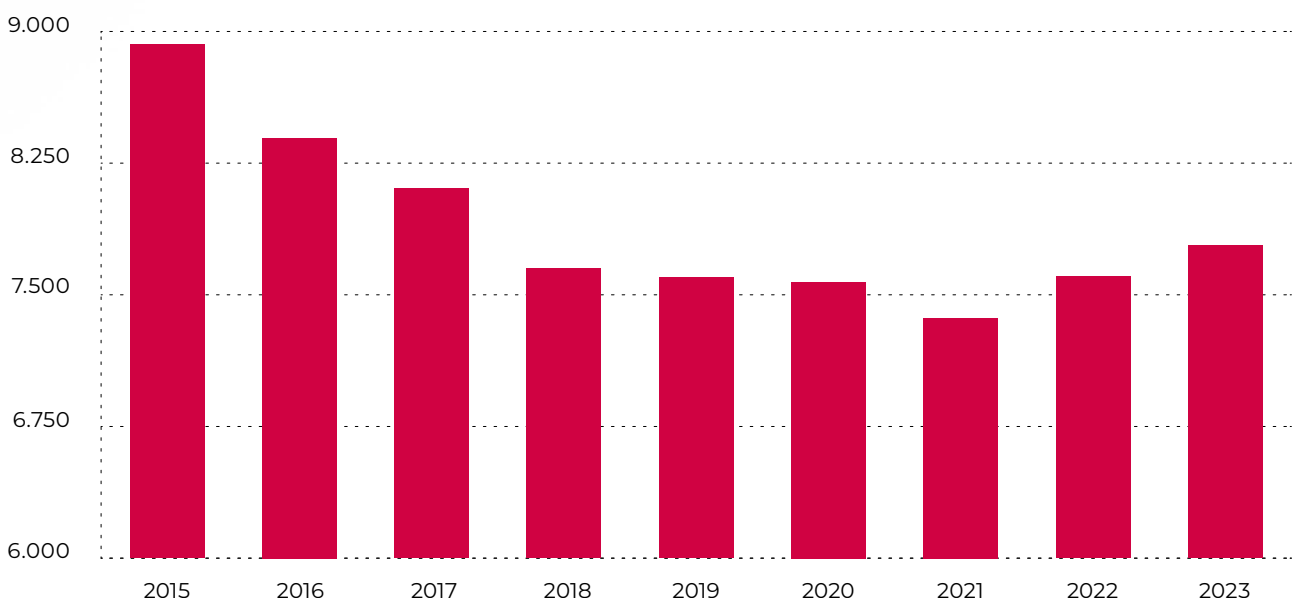
- **De leasingschuld**, de formule van de huurfinanciering voor – doorgaans – roerende goederen (voertuigen of informaticamateriaal). Via deze formule verwerft een gemeente goederen die pas definitief haar eigendom worden nadat aan het eind van het leasingcontract een aankoopoptie wordt gelicht. In afwachting wordt het goed in de balans ingeschreven (en afgeschreven) en beschikt de gemeente tijdens de looptijd van het contract over aanvullende diensten (onderhoud, herstellingen, advies enz.).



## Enkele cijfers

- Op de balansen van 2022 bedraagt de totale financiële schuld van de Vlaamse gemeenten en OCMW's 7,6 miljard euro. De langetermijnschuld domineert, met 98% van de totale schuld, tegenover 2% voor de kortetermijnschuld, namelijk de aflossingen die tijdens dat boekjaar vervallen.
- Het volume van de financiële schuld van de Vlaamse gemeentebesturen neemt continu af sinds het begin van de bestuursperiode 2012-2018 en bereikt in 2021 haar laagste niveau. Een aannemelijke reden is alvast dat de onzekere economische situatie na de crisisjaren 2008-2011 het investeringsklimaat heeft beïnvloed. De gemeenten wachtten eerder af en hielden net als de andere overheden hun investeringsniveau onder controle, wat niet betekent dat er geen ambitieuze lokale investeringsprogramma's werden voorbereid en uitgevoerd.
- Vanaf 2014 maakte de BBC autofinanciering mogelijk en werden investeringen losgekoppeld van leningen (zie fiche 28), wat ook impact heeft gehad op de gemeenteschuld. Die zette haar daling verder tot in 2021, tijdens al die jaren van dalende en lage rente.
- Verder nam de Vlaamse overheid meer dan 95 miljoen euro schuld over van Vlaamse gemeenten die in 2019 een fusie aangingen. De schuldovername voor de fusies van 2025 belooft meer dan 270 miljoen euro. Het bedrag wordt bepaald volgens het aantal inwoners.
- In relatieve termen vertegenwoordigt de Belgische gemeenteschuld 5,3% van de totale overheidsschuld terwijl de schulden van Vlaamse gemeentebesturen 29% van hun balanstotaal vertegenwoordigen.
- Het schuldniveau van de lokale overheid blijkt dus globaal genomen zeer redelijk. Zeker als we weten dat lokale besturen goed zijn voor een kwart van de totale overheidsinvesteringen.

## Evolutie van de financiële schuld van de Vlaamse gemeentebesturen (gemeente+OCMW)





# FINANCIIEEL BEHEER EN ANALYSE

30.	Het financieel profiel van de gemeente 'gebenchmarkt' door Belfius	68
31.	Sociaaleconomische typologie van de gemeenten door Belfius	70
32.	Schuldratio's en actief schuldbeheer	72

# Het financieel profiel van de gemeente 'gebenchmarkt' door Belfius

Belfius stelt voor elke gemeente een 'Individueel Financieel Profiel' op, een dienst als advies aan de lokale beheerders.

Aan de hand van een grondige analyse beoordelen we de financiële gezondheid van een gemeente. We evalueren minder gunstige evoluties en identificeren toekomstige financiële beperkingen of marges. Dit overzicht is niet alleen nuttig voor gemeenten in moeilijkheden, maar voor alle gemeenten die, zelfs al zijn ze financieel gezond, een retrospectieve en/of prospectieve denkoefening willen maken met als doelstelling:

- een financiële 'foto' van de activiteit van de gemeente te maken
- een kritische blik te werpen op de toewijzing van het budget, beleidsprioriteiten en financieringsstructuur
- vragen te stellen over de verschillen in de financiële situatie (benchmarking)
- een objectief denkkader te scheppen rond politieke keuzes, alsook om een strategie en financiële communicatie uit te stippelen

## Financiële ratio's en dimensies

De financiële situatie van een gemeente wordt berekend aan de hand van een aantal **ratio's**, waarvan de financiële gegevens afkomstig zijn van zowel de budgettaire boekhouding (meerjarenplan, jaarrekening) als de algemene boekhouding (balans en staat van opbrengsten en kosten).

Er zijn 2 grote categorieën van ratio's:

- **niveauratio's**: deze zetten financiële gegevens van de gemeente (personeelsuitgaven, dotatie aan politiezone, belastingontvangsten enz.) af tegen niet-financiële (bevolkingsaantal, aantal personeelsleden, oppervlakte van het grondgebied enz.).

Bijvoorbeeld: belastingontvangsten/ bevolkingsaantal → fiscale opbrengst per inwoner

- **structuurratio's**: dit zijn verhoudingen (uitgedrukt in %) tussen 2 bedragen.

Bijvoorbeeld: belastingontvangsten/gewone ontvangsten → aandeel van de belastingontvangsten in de financiering van de exploitatie  
Op basis van deze elementaire definities kunnen vrijwel tot in het oneindige ratio's worden opgesteld. Het is weliswaar aanbevolen om enkel de meest relevante ratio's in de analyse op te nemen.

Voor de duidelijkheid van de analyse en de diagnose worden geselecteerde ratio's gerangschikt volgens verschillende **financiële dimensies** (zie schema). Tegelijk mag men het onderlinge verband tussen ratio's niet uit het oog verliezen.

Zo kan een daling van de schuld bijvoorbeeld een positieve invloed hebben op het schuldvolume, maar eveneens op het budgettaire resultaat (via de vermindering van de leninglasten). Is de schuldafbouw te wijten aan een structurele daling van de investeringen, dan kan dit een ongewenste weerslag hebben op de kwaliteit van nutsvoorzieningen en dienstverlening aan de bevolking. Omgekeerd kunnen nieuwe investeringen leiden tot besparingen in personeels- of werkingskosten (bijvoorbeeld door te besparen op energie- en onderhoudskosten).

## Criteria van vergelijking ('benchmarking')

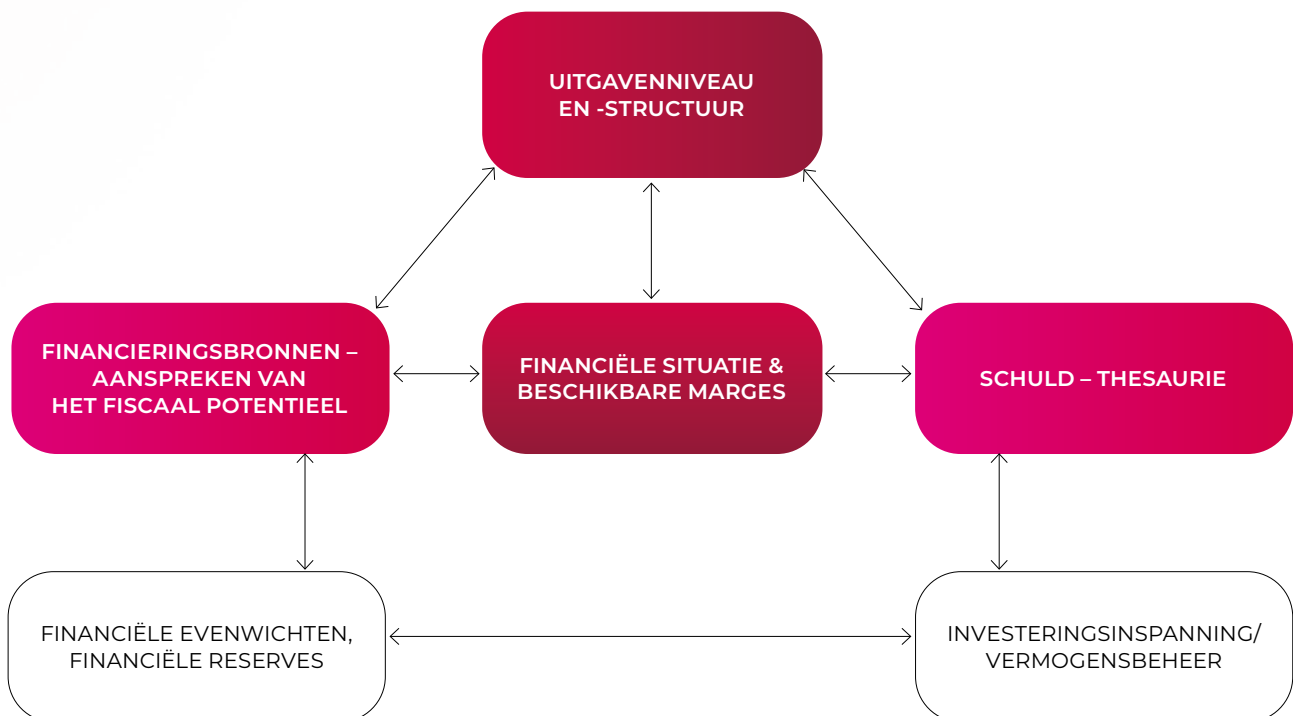
Op zich heeft een ratio geen specifieke betekenis, maar net daarom is een referentiekader zo belangrijk. Het vergelijken van ratio's in een financiële analyse kan op 2 manieren:

- via een **tijdgebonden vergelijking**, met de waarden van diezelfde ratio's voor het bestuur tijdens opeenvolgende boekjaren. Dit helpt de gemeente om grote financiële tendensen over een bepaalde tijdspanne te identificeren
- via een **ruimtelijke vergelijking**, met de waarden van diezelfde ratio's voor een aantal vergelijkbare lokale besturen, om hiermee de belangrijkste verschillen te verklaren

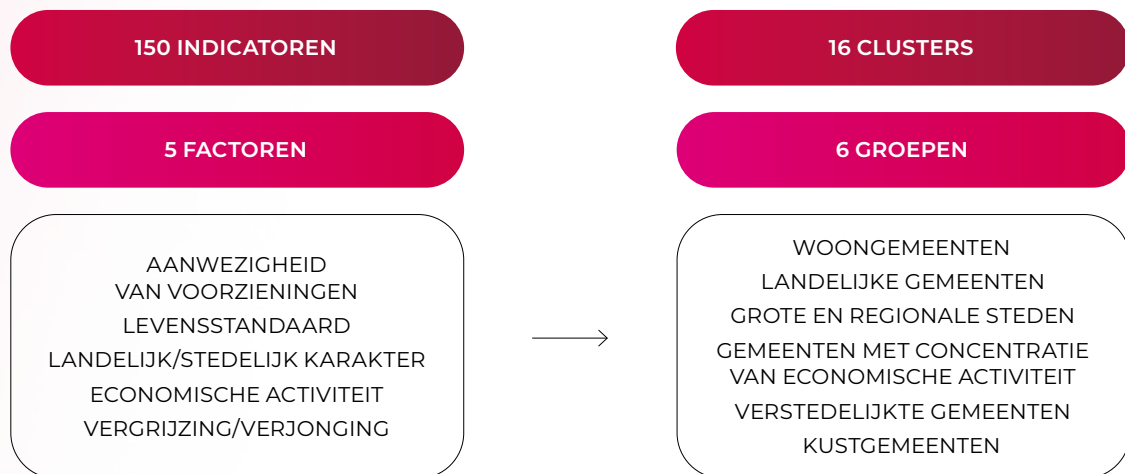
**Let wel:** de interpretatie van ratio's en vastgestelde verschillen met een referentiegroep vraagt een kritische blik om fragmentaire en zelfs foutieve conclusies te vermijden.

## Naar welke parameters voor benchmarking moet altijd kritisch gekeken worden?

1. Wat is de statistische referentie? Waarmee wordt vergeleken? Met het geaggregeerde gemiddelde, gemiddelde van de ratio's, mediaan, kwartielen, variantie of standaardafwijking?
2. Hoe zijn de groepen van gemeenten samengesteld? Behoren ze tot eenzelfde bestuurlijke regio (provincie, gewest enz.), bevolkingsklasse of 'sociaaleconomische' cluster van gemeenten ([zie fiche 32](#))?
3. Is de perimeter van de data stabiel? Wat is bijvoorbeeld de impact van de oprichting van politiezones?
4. Hoe beïnvloedt de evolutie van de algemene context de cijfers en welke lokale specifieke kenmerken spelen er? Bijvoorbeeld de stijging van de energieprijzen of de aanwezigheid van een grote onderneming op het gemeentelijk grondgebied.



# Sociaaleconomische typologie van de gemeenten door Belfius



Om onze analyse van de lokale financiën te verrijken ontwikkelde Belfius een **sociaaleconomische typologie van de gemeenten** voor de drie regio's<sup>1</sup>. Die brengt de diversiteit van de gemeenten in kaart per gewest. Het gaat om een statistische oefening.

We groepeerden gemeenten in homogene categorieën op basis van hun sociaaleconomische karakteristieken (inkomen van de bevolking, werkloosheidsgraad, economische activiteit, bestemming van de grond...). Dit levert groepen van gemeenten met een gelijkaardig sociaaleconomisch profiel.

Het doel van de Belfius-typologie is dan ook een bijkomend **referentiekader** te bieden voor een **vergelijking** van de financiële situatie van de gemeenten. Dit kader helpt de verschillen te verklaren tussen de gemeenten in de cijfers van het meerjarenplan, de jaarrekening of de balans.

De sociaaleconomische omstandigheden kunnen per gemeente sterk verschillen en dat heeft zijn gevolgen voor de structuur van de gemeentefinanciën. Zo beïnvloeden het

inkomen van de bevolking en het kadastraal inkomen rechtstreeks de twee belangrijkste fiscale inkomstenbronnen van de gemeenten (aanvullende personenbelasting en opcentiemen op de onroerende voorheffing). De bevolkingsdichtheid en het aantal kilometer wegen bepalen de kosten voor het onderhoud van de gemeentewegen. En het aantal mensen dat een vervangingsinkomen geniet, beïnvloedt de individuele hulpverlening door het OCMW.

Om de gemeentelijke diversiteit statistisch te analyseren is het eerst en vooral belangrijk om **indicatoren** te verzamelen die representatief zijn voor de waarneembare verschillen tussen gemeenten en tegelijkertijd ook voor de sociaaleconomische diversiteit.

Vanuit onze database met meer dan **150** verzamelde **indicatoren** per gemeente, konden we via een verfijnde statistische methode (factoring) **5** relevante **factoren** afleiden. Die synthetiseren 75% van de oorspronkelijke informatie.

<sup>1</sup>Nieuwe clusteranalyse van Belfius (maart 2018) 'Sociaaleconomische typologie van de gemeenten 2017' - beschikbaar op [belfius.be](http://belfius.be)



In de volgende stap leidden we eveneens via statistische verwerking (clustering) een typologie af door de factoren te combineren. Hierbij bieden de eerste drie factoren een solide basis om verschillende types van gemeenten te clusteren. In totaal levert de clusteroefening **16 clusters** op voor Vlaanderen.

De 16 clusters maken deel uit van één van de volgende **6 groepen** van gemeenten:

- Woongemeenten
- Landelijke gemeenten
- Grote en regionale steden
- Gemeenten met concentratie van economische activiteit
- Verstedelijkte gemeenten
- Kustgemeenten

Groep	Cluster
Woongemeenten	V1 Gemeenten in de stadsrand met hoge inkomens en vergrijzende bevolking
	V2 Gemeenten in de stadsrand met hogere inkomens en toenemend aantal jongeren
	V3 Woongemeenten met hogere inkomens
	V4 Woongemeenten met toenemend aantal jongeren
	V5 Woongemeenten met vergrijzende bevolking
Landelijke gemeenten	V6 Landelijke woongemeenten met hogere inkomens
	V7 Landbouwgemeenten
	V8 Landelijke woongemeenten met eerder vergrijzende bevolking
Gemeenten met economische aantrekkings	V9 Gemeenten in de stadsrand met economische aantrekkings en toenemend aantal jongeren
	V10 Gemeenten met economische aantrekkings en vergrijzende bevolking
	V11 Gemeenten met economische aantrekkings en groter bevolkingsaantal
	V12 Gemeenten en kleine steden met centrumfunctie en economische aantrekkings
Verstedelijkte gemeenten	V13 Goed uitgeruste gemeenten en kleine steden met vergrijzende bevolking
	V14 Goed uitgeruste gemeenten en kleine steden met toenemend aantal jongeren
Grootsteden en centrumsteden	V15 Grootsteden en centrumsteden
Kustgemeenten	V16 Kustgemeenten

# Schuldratio's en actief schuldbeheer

Of gemeenten nu veel of weinig schuld hebben is relatief. Aan de hand van diverse financiële ratio's – dankzij een gedetailleerde analyse van de leningenportefeuille via het Schuldpromiel – kan een gemeente een dynamisch schuldbeheer ontwikkelen en haar schuld optimaliseren op basis van een gekozen en beheerst risicoprofiel.

## Schuldratio's

Het niveau van de gemeenteschuld kan gemeten worden op basis van een aantal ratio's. Er is een onderscheid tussen ratio's die de uitstaande schuld bekijken en ratio's die naar financiële lasten kijken. De verschillende concepten en perimeters van de gemeenteschuld zijn hierbij van belang.

De meest courante ratio's zijn:

- **Schuld LT/bevolking:** deze elementaire indicator geeft de verhouding weer tussen de directe uitstaande schuld van de gemeente (zonder leningen overheidsaandeel en leningen voor derden) en het aantal inwoners.
- **Schuld LT/operationele cashflow:** deze verhouding geeft het aantal jaren weer dat de gemeente nodig heeft om haar schuld af te lossen, uitgaande van een constante operationele cashflow.
- **Schuldratio:** deze vergelijkt de totale huidige schuld met het volume gewone gecorrigeerde ontvangsten van hetzelfde jaar. Hier wordt dus een toestand (schuld) tegenover een stroom (ontvangsten) geplaatst. De ratio bepaalt het aantal jaren dat een gemeente nodig heeft om haar schuld terug te betalen indien ze alle ontvangsten hieraan zou kunnen besteden.

- **Schuldenlast/gecorrigeerde ontvangsten:**

hierbij wordt berekend in welke mate de ontvangsten van de gemeente besteed worden aan de terugbetaling en kosten van de schuld. Deze ratio geeft een indicatie van het gewicht van de schuld op het exploitatiebudget van het bestuur.

- **Schuldenlast/operationele cashflow:** deze ratio geeft weer in welke mate de operationele cashflow volstaat om de lasten van de externe financiering van de gemeente (aflossingen + interestlast) te dekken.

## Schuldpromiel

Twee leningen, en al helemaal 2 kredietportefeuilles van een vergelijkbaar bedrag, kunnen een uiteenlopende rentevoet, looptijd en herzieningsperiodiciteit hebben. Het risico, de rentegevoeligheid van de schuld en de mogelijke impact op het meerjarenplan van een gemeente kunnen hierdoor aanzienlijk verschillen (ook al lijken de schuldratio's vergelijkbaar).

Om een duidelijk en gestructureerd beeld van de kredietportefeuille te krijgen, is een analyse-instrument essentieel.



Dit 'schuldprofiel' omvat:

- sleutelindicatoren: type lening, schuldsaldo, aantal leningen, gemiddelde rentevoet en gemiddelde looptijd
- dagelijkse en driemaandelijke kalender van herzieningen, onderverdeeld volgens type lening
- jaarlijkse evolutie van het schuldsaldo en lasten, rekening houdend met het onderscheid tussen het jaarlijkse bedrag van de kapitaalschijven en de interestlast
- uitsplitsing van leningen volgens herzieningsperiodiciteit

### **Actief schuldbeheer**

Volledige schuldanalyse gaat verder dan enkel het in kaart brengen van de kredietportefeuille. Het beoogt een dynamisch en optimaal beheer van de rentelasten, rekening houdend met een bepaald risicoprofiel. Aangezien de financiële markten continu in beweging zijn en de schuldstructuur regelmatig verandert, komt het er dus op aan vooruit te lopen op deze ontwikkelingen en noodzakelijke maatregelen te treffen.

Actief schuldbeheer richt zich op het gebruik van verschillende financiële technieken en streeft naar volgende doelstellingen:

- renterisico onder controle
- optimale samenstelling van de schuldportefeuille
- creatie van nieuwe begrotingsmarges door financieringskosten te verminderen
- afstemmen van de evolutie van de financiële lasten op de gemeenteontvangsten