

Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2024

Dit document beoogt overzicht te geven van de financiën van gemeenten aan de hand van een aantal aspecten. De minister van BZK wil hiermee, mede namens de medefondsbeheerder, de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst, de Kamers jaarlijks informeren over de gemeentelijke financiën. Door onderzoek naar verschillende aspecten in dit overzicht te bundelen, wordt een integraal beeld gegeven. Dit integraal overzicht beslaat de jaarrekeningen 2019 tot en met 2023, en de begroting van 2024.

Allereerst wordt de financiële positie van gemeenten behandeld aan de hand van een set kengetallen op basis van de jaarrekeningresultaten van 2019 tot en met 2023.

Aansluitend behandelt dit document de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten, met daarin oog voor de verschillende soorten uitkeringen die gemeenten vanuit het Rijk ontvangen. Verder worden ontwikkelingen op het gebied van netto lasten van gemeenten geduid.

Ten slotte geeft dit document een overzicht van het oordeel van accountants over de gemeentelijke jaarstukken over 2023 op het gebied van getrouwheid.

In de bijlage is een analyse opgenomen van het verschil tussen het begrote en gerealiseerde exploitatiesaldo van gemeenten.

Financiële positie

Tabel 1. Kengetallen financiële positie¹²

	2019	2020	2021	2022*	2023**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	-739	4.585	1.761	3.745	1.732
Eigen vermogen (€ mln.)	29.471	34.081	35.875	39.651	41.393
Materiële en immateriële vaste activa (€ mln.)	64.416	66.274	68.605	70.900	74.158
Solvabiliteit (%)	33%	37%	38%	40%	40%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	55%	42%	43%	35%	41%
Exploitatieruimte (%)	-1%	7%	3%	5%	2%
Aantal gemeenten met 3 jaar op rij negatief resultaat	82 (24%)	69 (20%)	30 (9%)	5 (1%)	9 (3%)
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	9%	7%	6%	5%	5%
EMU saldo (€ mln.)	-1.707	-968	494	571	-332
Stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor waardeontwikkeling (%)	3,2%	4,9%	4,7%	3,6%	6%
Netto investeringsquote (%)	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	1,4%

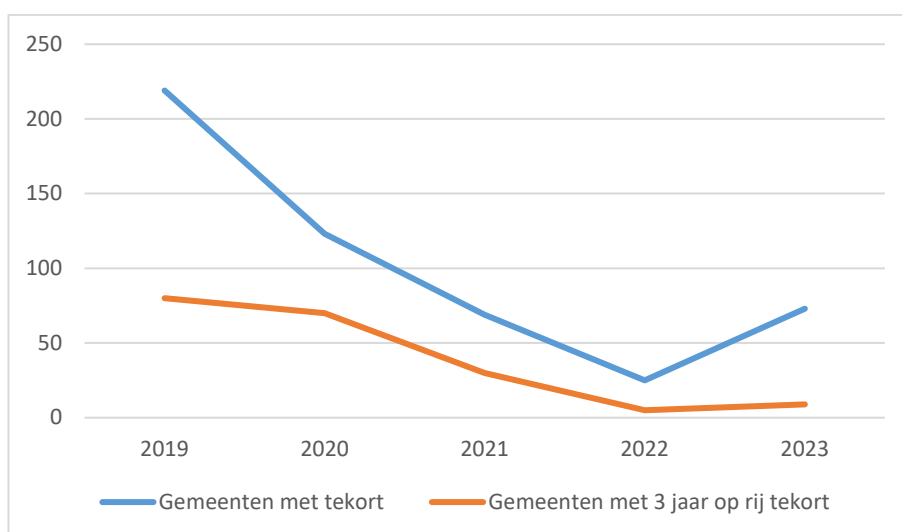
In 2023 boekten gemeenten voor het vierde achtereenvolgende jaar een gezamenlijk overschot dit jaar van €1,7 mld. In 2018 en 2019 werden nog tekorten gerealiseerd, primair door sterke lastenstijging in de jeugdzorg. Sinds 2019 is het eigen vermogen met 26,5% gegroeid naar € 41,4 mld. De stijging in eigen vermogen door de verkoop van aandelen Eneco door 44 gemeenten (€ 4,1 mld., dit verklaart ook grotendeels het overschot in 2020) is in dit groeipercentage buiten beschouwing gelaten omdat de verkoop een stille reserve zichtbaar maakte.

In 2023 stegen de immateriële en materiële vaste activa met 4,6%, tegenover gemiddeld 3,1% in 2019-2022. Dit duidt erop dat gemeenten meer zijn gaan investeren. De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, is daardoor iets opgelopen van 35% naar 41% van de totale baten, maar nog lager dan het niveau in 2021. Per saldo is, door de aanwas van eigen vermogen, de financiële positie van gemeenten aanmerkelijk verbeterd.

¹ Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, schuld- en saldogegevens gemeenten van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2021. Die over 2022 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2023 zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (**). Het EMU-saldo is afkomstig uit de nationale rekeningen van het CBS en definitief tot en met 2021. De stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor de waardeontwikkeling is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2023.

² Zie de bijlage voor een toelichting op de kengetallen

Grafiek 1. Aantal gemeenten met gerealiseerd tekort en drie jaar op rij gerealiseerd tekort³



Het overgrote deel van de gemeenten had een overschot, al liep het aantal gemeenten met een tekort wel op, van 25 in 2022 naar 72 in 2023; 9 gemeenten of 3% hadden in 2023 voor het derde jaar op rij een exploitatietekort (5 gemeenten hiervan verkochten in 2020 aandelen Eneco en hebben dus ook de ruimte om in te teren op hun eigen vermogen). Sinds 2008 heeft gemiddeld 15% van de gemeenten voor het derde jaar op rij een tekort. In alle provincies behalve Zuid-Holland en Utrecht en alle grootteklassen behalve 250.000 inwoners of meer hadden gemeenten gemiddeld een exploitatieoverschot. In zowel Zuid-Holland als de grootteklasse 250.000 inwoners of meer, werd het negatieve exploitatiesaldo veroorzaakt door één gemeente.⁴

Naast historisch hoge (en deels incidentele) accessen zijn er nog een aantal andere factoren die bijdroegen aan de overschotten van de afgelopen jaren. Tussen de aankondiging eind 2021 van de nieuwe financieringssystematiek en de uitwerking hiervan in de Voorjaarsnota 2024 (bbp-systematiek) was er voor gemeenten enige tijd onduidelijkheid over het gemeentefonds in 2026 en verder. Hierdoor hebben gemeenten mogelijk uitgaven aangehouden tot er duidelijkheid was.

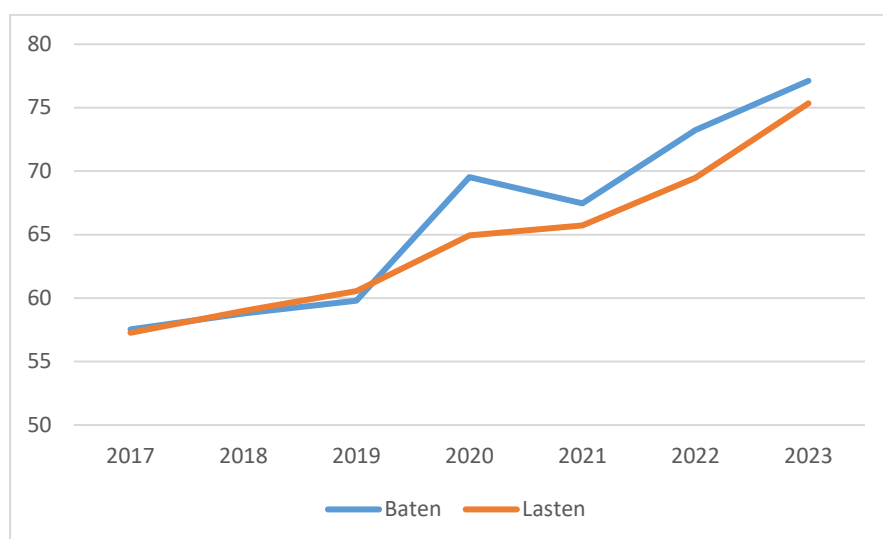
De resultaten in 2021 en 2022 werden geflatteerd doordat in die jaren veel middelen laat in het jaar via het gemeentefonds werden verstrekt. Deze middelen komen voor gemeenten te laat om nog in hetzelfde jaar uit te geven en tellen dus op bij het exploitatieresultaat, terwijl de bijbehorende taak ook moet worden ingevuld. In het geval van 2022 werd eind dat jaar € 500 mln. verstrekt voor het uitkeren van energietoeslag in 2023. Omgekeerd wordt het saldo in 2023 hier weer in negatieve zin door beïnvloed.

Verder hebben gemeenten de afgelopen jaren veel tijdelijke extra taken op zich genomen, van verschillende werkzaamheden rondom Covid-19 (TOZO, TONK) tot de opvang van ontheemden uit Oekraïne en het verstrekken van de energietoeslag, naast meer lange termijnopgaven zoals klimaat en woningbouw. Met de groei van de taken is de uitvoeringskracht niet in hetzelfde tempo meegegroeid. In grafiek 2 is te zien dat de baten de afgelopen jaren sneller stegen dan de lasten, al maakten de lasten in 2023 wel een inhaalslag.

³ Bron: Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten. De aantallen zijn berekend op basis van de gemeentelijke indeling van 2023. Gemeenten die zijn heringedeeld, zijn in de jaren ervoor samengevoegd.

⁴ Zie verder bijlage 2. Exploitatieruimte per provincie en grootteklasse

Grafiek 2. Totale gerealiseerde baten en lasten gemeenten excl. mutatie reserves in € mld.



Provinciale toezichthouders merkten in 2023 en 2024 in hun toezichtsverslagen op dat gemeenten moeite hebben om vacatures (met vaste formatie) in te vullen, wat leidt tot problemen bij invulling van reguliere activiteiten en vertraging van investeringen.⁵⁶ Het aantal openstaande vacatures bij gemeenten was eind 2023 ruim tweemaal zo hoog als eind 2019.⁷

In de begrotingsenquête, die BZK en de provinciale toezichthouders jaarlijks houden onder gemeenten, gaf 92% van de responderende gemeenten aan dat de realisatie in 2023 achterbleef bij de ambitie die is verwerkt in de begroting, vooral door personeelstekort (40%), afhankelijkheid van derde partijen als zorgaanbieders (21%) en gebrek aan benodigde expertise in de eigen organisatie (15%).⁸ Volkshuisvesting, verkeer en vervoer en sociaal domein werden relatief vaker genoemd als taakvelden waar de realisatie achterbleef.

Bij 7% van de responderende gemeenten was de bezetting volledig ingevuld; 46% had tot 5% van de bezetting niet ingevuld. Bij 32% was tussen de 5 en 10% van de bezetting niet ingevuld en bij de resterende 15% was meer dan 10% van de plekken niet ingevuld. De bezetting bij gemeenten stijgt overigens wel – met 6 procent in 2023 en cumulatief 21% sinds 2017 – alleen niet zo hard als waar taken en ambities om vragen.⁹ Uit onderzoek van AenO-fonds gemeenten blijkt dat 18,1% van de bezetting bij gemeenten wordt ingevuld door externe inhuur.

Verder hebben gemeenten nog de nodige opgaven op terreinen die nu niet onmiddellijk weerslag hebben op de financiële kengetallen, zoals jeugdzorg. Er ligt een uitdaging in het verbeteren van de jeugdzorg, maar ook de financiële beheersing ervan. Met de Hervormingsagenda Jeugd werken gemeenten en Rijk samen aan de opgave om de jeugdzorg te verbeteren en financieel beheersbaar te maken.

De gerealiseerde lasten waren in 2023 hoger dan de begrote lasten. Dit is al jarenlang zo, hetzelfde geldt voor de baten. Het verschil tussen de geraamde baten en lasten aan de ene kant, en gerealiseerde baten en lasten aan de andere kant, is de laatste jaren wel gegroeid. Het positieve verschil tussen begrote en gerealiseerde baten is meer toegenomen dan het positieve verschil tussen begrote en gerealiseerde lasten. Door de uitbreiding van taken kunnen de lasten de baten niet bijbenen. Een nadere analyse van is te vinden in de bijlage.¹⁰

⁵ Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2023, Kamerstukken 2023/24, 36 410 B nr. 5

⁶ Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2024, Kamerstukken 2024/25, 36 410 B nr. 14

⁷ Bron: Vacaturemonitor A en O-fonds gemeenten

⁸ Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2024

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/06/verslag-onderzoek-begrotingen-gemeenten-2024/verslag-onderzoek-begrotingen-gemeenten-2024>

⁹ Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten

¹⁰ Bijlage 3. Analyse vergelijking begroot en gerealiseerd exploitatiesaldo

Inkomsten

Tabel 2. Inkomstenbronnen gemeenten (€ mld.)¹¹

	Jaarrekening					Begroting
	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**
Algemene uitkering	25,12	26,89	29,01	33,51	35,72	38,98
Decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen (inclusief IUSD)	5,95	6,59	5,88	6,25	5,86	4,96
Totaal gemeentefonds	31,07	33,48	34,90	39,76	41,58	43,94
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	6,89	10,01	9,22	9,60	11,80	8,57
Totaal inkomsten van Rijk	37,96	43,49	44,12	49,36	53,38	52,51
Onroerendezaakbelasting woningen	2,19	2,30	2,43	2,53	2,71	2,82
Onroerendezaakbelasting niet-woningen	1,98	2,10	2,23	2,36	2,56	2,67
Totaal onroerendezaakbelasting	4,17	4,40	4,66	4,88	5,27	5,49
Parkeerheffingen	0,98	0,85	0,91	1,09	1,28	1,32
Precariobelasting	0,29	0,28	0,28	0,03	0,05	0,05
Toeristenbelasting	0,34	0,21	0,24	0,40	0,64	0,54
Overige belastingen	0,13	0,13	0,13	0,14	0,14	0,14
Totaal overige belastingen	1,74	1,47	1,56	1,64	2,11	2,04
Rioolheffing	1,67	1,70	1,74	1,78	2,00	1,97
Reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	1,84	2,00	2,18	2,27	2,40	2,53
Secretarieleges burgerzaken	0,25	0,19	0,24	0,26	0,28	0,33
Begraafplaatsrechten	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13
Leges wonen en bouwen	0,60	0,70	0,74	0,72	0,72	0,63
Overige leges	0,13	0,11	0,13	0,16	0,17	0,18
Totaal leges	4,60	4,81	5,15	5,31	5,69	5,76
Baten bouwgrond	3,14	3,48	3,36	2,92	2,44	3,33
Overige baten	8,20	11,89	8,64	9,12	8,22	4,86
Totaal overige baten	11,34	15,36	11,99	12,04	10,66	8,19
Totaal	59,80	69,53	67,47	73,24	77,11	73,99

De gemeentefondsuitkering steeg in 2023 met € 1,8 mld. ten opzichte van 2022, minder dan in 2022, toen de gemeentefondsuitkering € 5,1 mld. hoger was dan in 2021. In 2023 werd geen coronacompensatie meer uitgekeerd; in 2023 werden minder middelen voor energietoeslag (€ 867,5 mln.) verstrekt dan in 2022 (€1,9 mld., waarvan €500 mln. bedoeld voor 2023). Ook was het accres in 2023 iets lager, door lagere Ipo-ontwikkeling. Inkomsten uit decentralisatie- en integratie-uitkeringen daalden in 2023 doordat een deel van de integratie-uitkering Voogdij/18 in dat jaar werd overgeheveld naar de algemene uitkering.

¹¹ Bronnen: jaarverslagen gemeentefonds en septembercirculaire gemeentefonds 2024 (algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en integratie-uitkeringen), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten met correcties voor missende waarden (specifieke uitkeringen). Voor 2023 zijn onroerende zaakbelasting, overige belastingen, leges, baten bouwgrond, mutatie reserves en overige baten berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens met correcties voor missende waarden (*). Voor 2024 zijn deze posten afkomstig van begrotinggegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2023 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

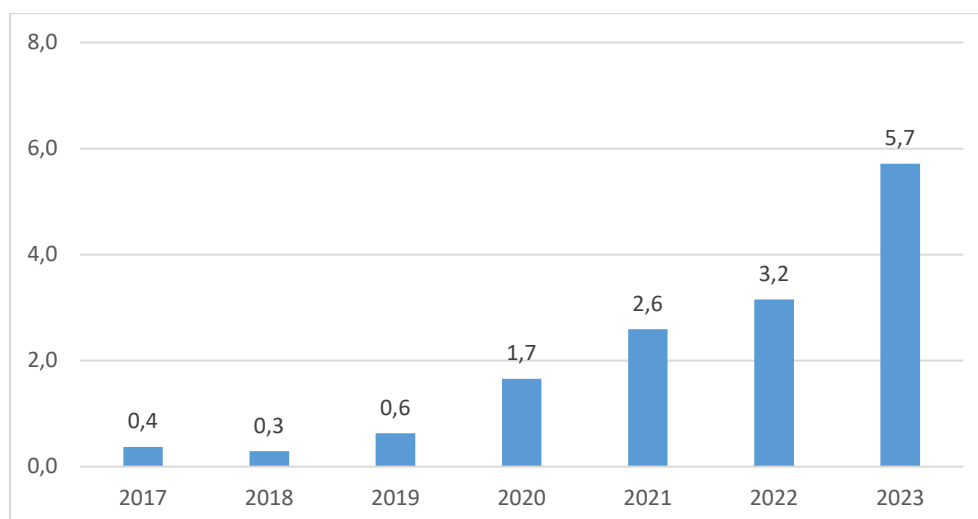
Gemeenten verantwoordden in 2023 voor € 11,80 mld. aan specifieke uitkeringen. Vanuit het Rijk is in 2023 voor € 15,62 mld. aan specifieke uitkeringen aan gemeenten verstrekt (in totaal verstrekte het Rijk €18,3 mld. aan specifieke uitkeringen aan decentrale overheden). Het verschil tussen deze twee getallen komt door het verschil in boekhoudstelsel. Het Rijk hanteert een kasstelsel en neemt de last van een specifieke uitkering als het geld is overgemaakt. Gemeenten hanteren een stelsel van baten en lasten en nemen de baat van een specifieke uitkering als de prestatie is geleverd. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar te vallen als het jaar waarin wordt verstrekt.

Tabel 3. Aantallen en sommen specifieke uitkeringen per departement¹²

	2020		2021		2022		2023	
	Aantal	Som (€ mln.)	Aantal	Som (€ mln.)	Aantal	Som (€ mln.)	Aantal	Som (€ mln.)
BZK	18	610	30	1.547	22	756	31	1.999
EZK	5	74	6	28	14	249	9	668
FIN	1	11	1	12	1	33	1	46
IenW	15	99	17	143	14	144	15	697
JenV	3	20	5	39	8	1.023	5	3.248
LNV	7	105	5	94	6	7	1	0,2
OCW	5	632	7	957	8	866	11	872
SZW	4	9.544	4	7.535	6	6.442	6	6.919
VWS	8	286	13	547	13	361	21	1.168
Totaal	62	11.380	88	10.901	92	9.881	100	15.617

Er zijn de laatste jaren veel specifieke uitkeringen verstrekt die niet in hetzelfde jaar tot besteding zijn gekomen. Er zijn bijvoorbeeld in 2023 een paar omvangrijke regelingen verstrekt waarbij de ontvangers meerdere jaren de tijd hebben om het geld te besteden. Deze niet besteedde middelen boeken gemeenten op vooruit ontvangen bijdragen van het Rijk. Deze balanspost steeg de afgelopen jaren sterk. Gemeenten hadden eind 2023 5,7 mld. aan vooruit ontvangen bijdragen van het Rijk op hun balans.

Grafiek 3. Ontwikkeling balanspost Vooruit ontvangen bijdragen van het Rijk in € mld.¹³



Naast de 153 specifieke uitkeringen waarvoor in 2023 middelen zijn uitgekeerd aan gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en provincies, zijn er ook regelingen of beschikkingen waarover

¹² Bron: Kamerstukken 2023/24, 36 410 B, nr. 12 (Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen)

¹³ Bron: berekening BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, met bijschatting voor missende waarden

vanuit het Rijk in 2023 geen betalingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd. Voor 2023 gaat het om 145 zogeheten administratieve specifieke uitkeringen. In totaal zijn er dus in het jaar 2023 298 specifieke uitkeringen, waarover verantwoording moet worden afgelegd.¹⁴

Net als in 2022 stegen inkomsten uit parkeer- en toeristenbelasting in 2023 sterk, met respectievelijk € 190 mln. en € 240 mln. ten opzichte van 2022. De dip van de coronacrisis is hiermee uit het zicht. De inkomsten uit precariobelasting daalden in 2022 doordat gemeenten vanaf 1 januari 2022 geen precariobelasting meer mogen heffen op nutsnetwerken (leidingen, stroomkabels).

¹⁴ De 298 specifieke uitkeringen is exclusief het aantal regelingen tussen medeoverheden en regelingen vanuit provincies waarover verantwoording moet worden afgelegd door medeoverheden. Het totaal aantal te verantwoorden regelingen in 2023 is 349.

Uitgaven

Tabel 4. Bruto lasten per taakveld (€ mld.)¹⁵¹⁶

	Jaarrekening					Begroting
	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**
Bestuur en burgerzaken	1,86	1,67	1,73	1,85	1,97	1,98
Overhead	6,70	6,94	7,23	7,64	8,78	8,77
Veiligheid	1,92	2,07	2,22	2,38	2,59	2,64
Verkeer, vervoer en waterstaat	3,92	3,93	4,08	4,30	4,69	4,86
Economie	1,55	1,44	1,80	1,63	1,66	1,58
Onderwijs	2,71	2,84	2,90	3,04	3,19	3,21
Sport, cultuur en recreatie	4,99	5,14	5,37	5,60	6,23	6,25
Sociaal domein	25,83	29,13	27,90	30,07	33,00	30,96
Algemene voorzieningen	3,08	3,09	3,25	4,61	5,98	5,12
Inkomensregelingen	7,97	10,66	9,33	9,77	10,31	9,09
Participatie	3,32	3,31	3,27	3,38	3,49	3,43
Maatwerkvoorzieningen Wmo	6,33	6,81	6,43	6,53	6,92	7,38
Maatwerkvoorzieningen Jeugd	5,13	5,26	5,63	5,78	6,30	5,94
Volksgezondheid en milieu	4,90	5,38	5,83	5,88	6,27	6,51
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	4,45	4,83	5,10	5,47	4,96	5,72
Overige lasten	1,71	1,59	1,56	1,62	2,00	2,19
Totale bruto lasten	60,54	64,95	65,71	69,49	75,34	74,66

¹⁵ Bronnen: Jaarrekeninggegevens gemeenten CBS (2019-2022), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten met correcties voor missende waarden (2023, *, voor de PM missende gemeenten zijn baten en lasten bijgeschat), begrotinggegevens CBS (2024). Begrotinggegevens zijn voorlopig (**).

¹⁶ Overige lasten zijn lasten die de gemeente maakt die niet in de weergegeven (hoofd-)taakvelden vallen, bijvoorbeeld treasury of belastingheffing.

Tabel 5. Netto lasten per taakveld (€ mld.)¹⁷

	Jaarrekening					Begroting
	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**
Bestuur en burgerzaken	1,51	1,38	1,32	1,35	1,58	1,58
Overhead	6,13	6,38	6,70	7,04	8,01	8,26
Veiligheid	1,80	1,92	2,02	2,08	2,24	2,47
Verkeer, vervoer en waterstaat	3,09	3,13	3,24	3,47	3,85	4,24
Economie	0,01	0,05	-0,10	0,00	-0,12	0,02
Onderwijs	1,90	1,99	1,93	1,99	2,15	2,38
Sport, cultuur en recreatie	4,17	4,38	4,47	4,69	5,05	5,40
Sociaal domein	18,19	18,73	18,94	20,75	21,77	22,60
Algemene voorzieningen	2,88	2,89	3,03	2,73	2,96	4,27
Inkomensregelingen	1,64	1,36	1,55	3,38	3,25	2,33
Participatie	3,05	3,06	3,01	3,04	3,11	3,19
Maatwerkvoorzieningen Wmo	5,88	6,40	6,00	6,03	6,35	7,00
Maatwerkvoorzieningen Jeugd	4,73	5,03	5,35	5,57	6,10	5,81
Volksgezondheid en milieu	0,58	0,70	0,59	0,63	0,65	0,87
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	0,21	0,05	0,38	0,99	1,03	1,21
Totale netto lasten	37,58	38,72	39,48	43,00	46,21	49,02

De netto lasten stegen in 2023 met 7%, iets minder dan in 2022 (9%), wat grotendeels samenvalt met de lagere loon- en prijsontwikkeling in 2023. Bij de netto lasten per hoofdtaakveld zijn de lasten gesaldeerd voor de baten die op dit taakveld worden geboekt. Dat zijn bijvoorbeeld afvalstoffenheffing op het hoofdtaakveld Volksgezondheid en milieu, of de gebundelde uitkering (BUIG) van het Rijk op taakveld Inkomensregelingen, waarmee gemeenten uitkeringen in het kader van onder meer de Participatiewet bekostigen.

Van de € 3,2 mld. stijging in netto lasten komt bijna € 1 mld. door Overhead, een stijging van 14%. Dit komt vooral doordat er meer salarissen en sociale lasten op dit taakveld werden geboekt (+9% ten opzichte van 2022), net als externe inhuur (+17%). De totale (bruto) overheadlasten bedroegen in 2023 12% van de totale lasten.

Verder stegen de netto lasten op Maatwerkvoorzieningen Jeugd in 2023 weer sneller dan in voorgaande jaren - € 540 mln. tegenover € 330 mln. in 2021 en € 220 mln. in 2022, een stijging van 10%.¹⁸ Maatwerkvoorzieningen Jeugd leveren hiermee de op één na grootste bijdrage aan de stijging in netto lasten.

Dit wordt gevolgd door de stijging op Sport, Cultuur en Recreatie (€360 mln. of 8% meer dan in 2022), en daarna maatwerkvoorzieningen Wmo (€320 mln. of 5%). Opvallend is verder dat ook de netto lasten op de hoofdtaakvelden Bestuur en burgerzaken (+17% ten opzichte van 2022), Verkeer, vervoer en waterstaat (+11) en Onderwijs (+8%) sneller stijgen dan voorgaande jaren, wat vermoedelijk samenhangt met hogere inflatie.

Twee hoofdtaakvelden lieten een daling in netto lasten zien: Inkomensregelingen (€130 mln. deels als gevolg van het feit dat minder middelen werden verstrekt voor de energietoelage) en Economie. De netto lasten op het laatste taakveld zijn negatief omdat de baten uit

¹⁷ Het totaal van de netto lasten sluit niet aan op de totale inkomsten omdat veel inkomsten op deze taakvelden worden geboekt.

¹⁸ De lasten maatwerk jeugd zijn anders gedefinieerd dan het financieel kader van de Hervormingsagenda Jeugd, waarin afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van uitgaven in relatie tot dit meerjarig financieel kader. Aan dit kader wordt ook nog een deel van de algemene voorzieningen van het sociaal domein toegerekend.

toeristenbelasting hierop worden geboekt. Door de sterke stijging hiervan (zie onder Inkomsten) zijn er meer baten dan lasten.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van gemeenten over 2023 behandeld. Accountants toetsen of de opgenomen bedragen juist en volledig zijn (getrouwheid).

Met ingang van verslagjaar 2023 geven accountants geen los oordeel meer af van of de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met regelgeving tot stand zijn gekomen (rechtmatigheid). In plaats daarvan leggen gemeenten zelf verantwoording af over de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording, die onderdeel is van de jaarrekening. In hun oordeel over de getrouwheid nemen accountants dan ook mee of de informatie in de rechtmatigheidsverantwoording juist en volledig is.

Tabel 7. Gemeenten uitgesplitst naar oordeel accountant 2023¹⁹²⁰

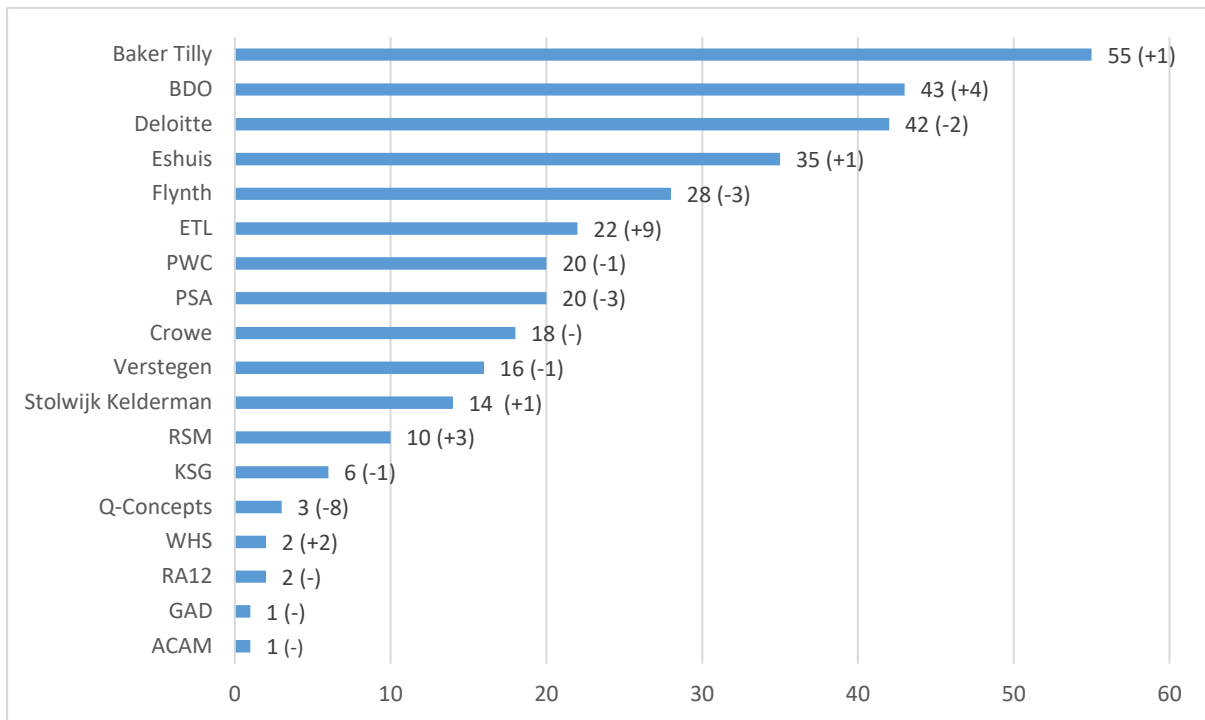
	Getrouwheid (aantal)	Getrouwheid (%)
Goedkeurend	334	99,4
Beperking	2	0,6
Afkeurend	0	0
Oordeelonthouding	0	0

Van de 336 gemeenten in deze analyse hadden alleen de gemeente Amsterdam en Culemborg geen goedkeurende verklaring op getrouwheid (0,6 procent, tegenover 1,2 procent in 2022). Deze gemeenten kregen een verklaring met beperking.

¹⁹ Bron tabel en grafieken: onderzoek BZK op basis van controleverklaringen op de jaarrekeningen van gemeenten 2023

²⁰ Van 6 van de 342 gemeenten was het oordeel van de accountant op het moment van schrijven nog niet bekend. Dit zijn de gemeenten Smallingerland, Waalre, Heiloo, Landsmeer, Rotterdam en Uitgeest. Aandelen zijn berekend op basis van het totaal zonder deze gemeenten

Grafiek 4. Marktaandeel: aandeel gemeenten per accountant in 2023



Aan de lijst van accountantskantoren die gemeenten controleren is in 2023 WHS toegevoegd. Het totaal aantal kantoren in deze markt komt daarmee op 16, samen met twee gemeentelijke accountantsdiensten, GAD (Den Haag) en ACAM (Amsterdam).

Deze cijfers zijn gebaseerd op aanleveringen van gemeenten. Een aantal gemeenten heeft nog geen aanlevering gedaan. Daardoor staat in grafiek 4 een totaal van 338 gemeenten aangegeven.

Bijlage 1. Toelichting kengetallen

1. Het **exploitatiesaldo** geeft het saldo weer van alle gemeenten getotaliseerd, voor bestemming, op rekeningbasis en volgens het baten-lasten stelsel.
2. Het **eigen vermogen** geeft het totaal weer van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het rekeningsaldo.
3. Het totaal van de **immateriële en materiële vaste activa** geeft weer hoeveel gemeenten aan niet-financiële vaste activa gemeenten hebben en is een graadmeter voor investeringen.
4. De **solvabiliteit** geeft het eigen vermogen weer als aandeel van het balanstotaal. Hoe hoger de solvabiliteit, hoe sterker de eigen vermogenspositie van de gemeenten.
5. De **netto schuldquote** geeft de verhouding weer tussen de schuld en de totale baten. Een hoger percentage betekent meer schuld ten opzichte van de baten. Het BBV maakt onderscheid tussen de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde netto schuldquote, waarbij gecorrigeerd wordt voor verstrekte leningen. Deze gecorrigeerde netto schuldquote is opgenomen.
6. De **exploitatie ruimte** wordt berekend door het saldo van de baten en lasten (exclusief mutaties over reserves) te delen door het totaal aan baten. Een hogere exploitatieruimte betekent een groter overschot.
7. Bij het **aantal gemeenten dat drie jaar op rij een negatief resultaat heeft**, wordt gekeken naar het exploitatiesaldo. Dit kengetal is op basis van gemeenten die dit jaar bestaan. Heringedeelde gemeenten zijn opgeteld.
8. Voor de berekening van de **grondexploitatie** worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie (onder de voorraden) bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten. Een hoger percentage betekent doorgaans dat van de grondexploitatie een hoger risico uitgaat.
9. Het **EMU-saldo** is het saldo van de inkomsten en uitgaven weer op transactiebasis
10. De **stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor waardeontwikkeling** is de stijging van het OZB-tarief wanneer de WOZ-waarde constant was gebleven. Het kengetal geeft daarmee weer met welk percentage de OZB-lasten voor huizenbezitters stijgen.
11. De **netto investeringen** zijn de totale investeringen in vaste activa min de afschrijvingen op vaste activa volgens de nationale rekeningen, gedeeld door de totale inkomsten.

Tabel B.1. Categoriëring op basis van kengetallen

Kengetal		Categorie A	Categorie B	Categorie C
Netto schuldquote	a. zonder correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%
	b. met correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio		>50%	20-50%	<20%
Grondexploitatie		<20%	20-35%	>35%

Bijlage 2. Exploitatieruimte per provincie en grootteklasse

In deze bijlage is de gemiddelde exploitatieruimte van gemeenten per provincie en per grootteklasse weergegeven. Dit is het exploitatiesaldo vóór bestemming reserves gedeeld door de totale baten, minus reservemutaties.

Tabel B2.1. Gemiddelde exploitatieruimte gemeenten per provincie²¹

	2019	2020	2021	2022	2023
Groningen	-2,4%	0,8%	2,6%	4,4%	3,0%
Friesland	-0,8%	2,7%	4,4%	4,1%	1,7%
Drenthe	-2,3%	0,6%	4,1%	9,1%	5,0%
Overijssel	-0,5%	2,6%	6,7%	7,1%	4,8%
Flevoland	1,2%	5,4%	-0,1%	5,4%	2,7%
Gelderland	-0,6%	2,1%	4,7%	4,7%	3,3%
Utrecht	-1,6%	3,8%	2,3%	2,6%	-0,2%
Noord-Holland	-2,7%	0,0%	1,8%	4,0%	2,6%
Zuid-Holland	-1,1%	19,8%	0,3%	5,1%	-0,4%
Zeeland	1,0%	4,2%	5,4%	11,8%	11,5%
Noord-Brabant	-0,6%	2,0%	3,5%	5,6%	2,2%
Limburg	-1,0%	0,8%	2,7%	5,8%	4,1%

Tabel B2.2. Gemiddelde exploitatieruimte gemeenten per grootteklasse²²

	2019	2020	2021	2022	2023
<5.000	3,0%	7,8%	2,7%	-1,2%	5,3%
5.001-10.000	0,5%	-2,6%	2,9%	6,7%	5,9%
10.001-20.000	-1,8%	2,2%	1,8%	6,0%	4,5%
20.001-50.000	-1,6%	3,9%	3,6%	6,2%	4,1%
50.001-100.000	-1,7%	7,4%	3,0%	5,4%	2,5%
100.001-150.000	-0,3%	8,5%	4,0%	4,8%	1,7%
150.001-250.000	0,5%	2,2%	3,2%	4,2%	2,2%
>250.000	-2,1%	12,0%	0,2%	4,2%	-0,7%

²¹ Berekend op basis van jaarrekeninggegevens van het CBS (2019-2022) en onbewerkte Iv3-data, aangeleverd door gemeenten (2023)

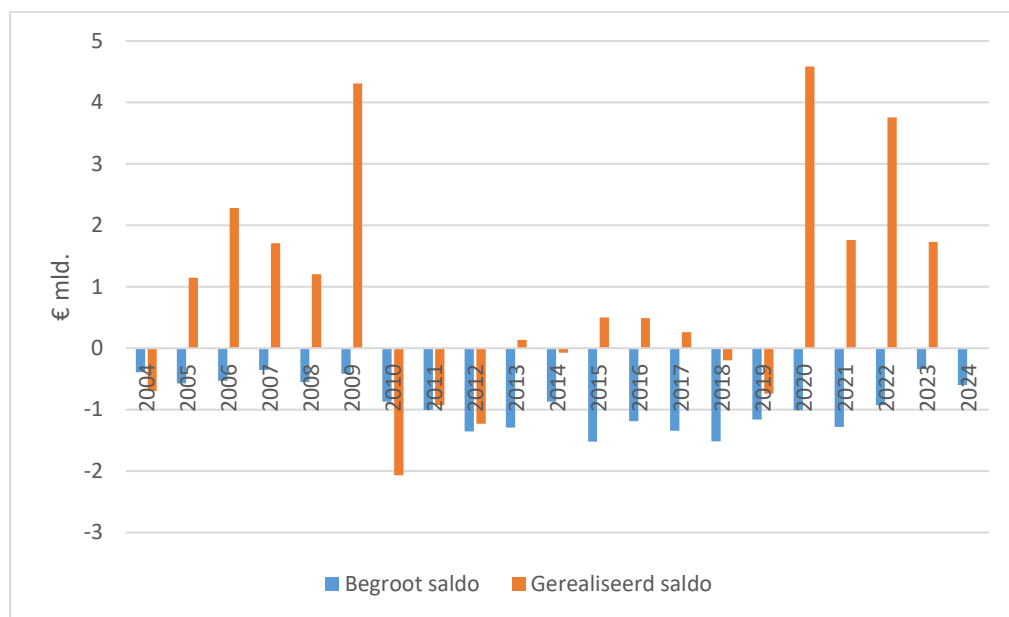
²² Berekend op basis van jaarrekeninggegevens van het CBS (2019-2022) en onbewerkte Iv3-data, aangeleverd door gemeenten (2023)

Bijlage 3. Analyse vergelijking begroot en gerealiseerd exploitatiesaldo

Als groep begroten jaarlijks een negatief exploitatieresultaat (tekort). Maar de begrote stand is niet indicatief voor het resultaat dat aan het einde wordt gerealiseerd. Tussen 2004 en 2022 begrootten gemeenten als groep jaarlijks gemiddeld een tekort van € 980 mln. Ze realiseerden gemiddeld jaarlijks een overschot van € 430 mln. De jaren 2009 (verkoop van Essent en Nuon) en 2020 (verkoop van Eneco) zijn niet meegenomen in deze gemiddelden, omdat de verkoop van nutsbedrijven in die jaren het gerealiseerd resultaat flatteerden. Ook zonder deze jaren hadden gemeenten in 12 van de 18 jaar een gezamenlijk overschot, terwijl ze als groep een tekort hadden begroot.

Het gaat hier om de totale resultaten, dus het saldo van zowel structurele als incidentele baten en lasten. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de begroting structureel en reël in evenwicht is,²³ wat betekent dat structurele lasten minimaal worden gedekt door de structurele baten. Als er in het begrotingsjaar geen evenwicht is, kijken toezichhouders of dit wordt hersteld in het laatste jaar van de meerjarenraming. Is dit niet het geval, dan volgt preventief toezicht, waarbij gemeenten onder curatele komen van de provinciale toezichthouder.²⁴

Grafiek B3.1. Begroot en gerealiseerd resultaat per jaar²⁵



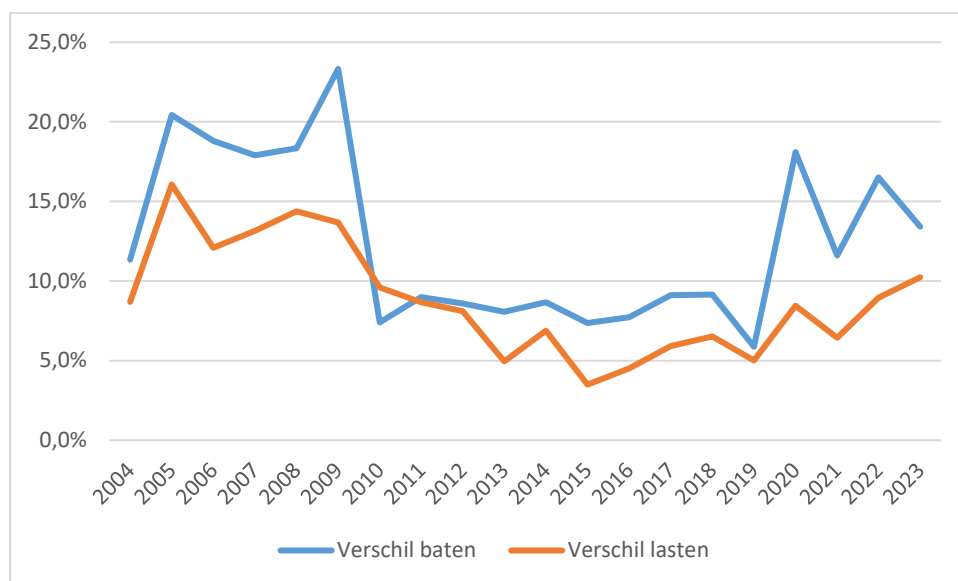
Zoals in grafiek 1 te zien is, is er elk jaar een fors verschil tussen het begrote en gerealiseerde resultaat. Het verschil loopt de laatste jaren wel op. Het verschil in 2020 van € 5,5 mld. kan worden verklaard door Eneco, maar het verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo is ook in 2021 (€ 3 mld.), 2022 (€ 4,7 mld.) en 2023 (€ 2,1 mld.) hoger dan het gemiddelde van de jaren ervoor (€ 800 mln. in de jaren 2010-2019 – 2008 is niet meegenomen vanwege de verkoop van Nuon en Essent in dat jaar).

²³ Artikel 189 Gemeentewet

²⁴ Gemeenschappelijk Toetsingskader voor Gemeenten

²⁵ Bron: CBS Statline (begroting 2004-2024, jaarrekening 2004-2022), Iv3-data gemeenten met bijschatting voor missende waarden (jaarrekening 2023)

Grafiek B3.2. Verschil gerealiseerde baten/lasten ten opzichte van begroting²⁶



Het toegenomen verschil tussen begrote en gerealiseerde raming komt deels doordat de baten tijdens het begrotingsjaar sneller zijn gaan stijgen. Tussen 2010 en 2019 waren de gerealiseerde baten gemiddeld jaarlijks 8,1% hoger dan de begrote baten, terwijl de gerealiseerde lasten in die periode gemiddeld jaarlijks 6,6% hoger dan de begrote lasten lagen.

Vanaf 2020 wordt het verschil tussen begrote en gerealiseerde baten in snel tempo groter, naar 16,5% in 2022, terwijl het verschil tussen begrote en gerealiseerde lasten in minder hard tempo meestijgt, naar 9% meer in 2022. In 2023 liggen de waarden iets dichterbij elkaar. De baten waren 13,4% hoger dan begroot, de lasten 10,2%.

²⁶ Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2023)

Tabel B3.1. Verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo (baten - lasten) per (hoofd-)taakveld²⁷

Groen betekent: het gerealiseerde saldo baten – lasten op het taakveld valt hoger uit dan begroot. Rood betekent: het gerealiseerde saldo baten – lasten valt lager uit dan begroot.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gem.
Bestuur en burgerzaken	-17	-146	-271	-125	2	43	-105	-86
Overhead	-228	-277	-207	-184	-202	-268	-718	-228
Belastingen	201	108	115	-57	-17	68	113	70
Gemeentefonds	749	922	931	1.940	2.736	5.452	2.501	2.122
Overig bestuur en ondersteuning	556	507	428	4.108	283	898	987	1.130
Veiligheid	-28	-16	-33	-49	-36	-26	-27	-31
Verkeer en vervoer	238	-6	144	169	144	-2	-92	115
Economie	243	182	102	8	171	118	274	137
Onderwijs	-25	78	117	22	105	89	78	64
Sport, cultuur en recreatie	-98	-82	-103	-158	-51	-145	-168	-106
Algemene voorzieningen	52	-20	-50	78	11	446	773	86
Inkomensregelingen	-154	247	179	427	319	-1.548	-1.134	-88
Participatie	25	20	-27	-54	35	48	-61	8
Maatwerk Wmo	-118	-210	-329	-341	92	366	275	-90
Maatwerk Jeugd	-620	-900	-883	-671	-679	-513	-667	-711
Volksgezondheid en milieu	9	-32	-125	-111	-22	9	72	-45
Grondexploitatie	526	600	293	386	34	-396	-92	241
Wonen en bouwen	300	344	142	208	117	36	-20	191
Totaal	1.611	1.319	423	5.596	3.042	4.675	1.987	2.778

Tabel 1 laat per taakveld het verschil zien tussen het saldo dat gemeenten hebben begroot, en het saldo dat ze hebben gerealiseerd. Uit de tabel blijkt dat gemeenten hun inkomsten in de begroting conservatief inschatten, wat de laatste jaren vrijwel altijd leidde tot meevallers in de realisatie die neerslaat in een aantal taakvelden zoals gemeentefonds (via welke Rijk vrij besteedbare middelen verstrekt die in alle taakvelden kunnen worden uitgegeven), belastingen en overig bestuur en ondersteuning.

Daar staat tegenover dat er enkele terreinen zijn waar gemeenten in de realisatie altijd netto meer uitgeven dan van tevoren begroot, vooral jeugd. Onder aan de streep zijn jaarlijks meer meevallers dan tegenvallers. De tabel brengt de baten min lasten per taakveld in beeld. De baten per taakveld bestaan bijvoorbeeld uit lokale belastingen en heffingen, maar ook specifieke uitkeringen die betrekking hebben op dat taakveld.

Het saldo op het taakveld gemeentefonds stijgt in realisatie het meest ten opzichte van de begrote stand. Gemeenten nemen veelal de stand van het gemeentefonds in de meicirculaire als uitgangspunt voor de begroting voor het komende jaar. Tussen dat moment en de afsluiting van het jaar neemt de omvang van het gemeentefonds toe door taakwijzigingen, vooral de laatste jaren compensatie voor extra lasten en inkomstenderving door covid (2020 en 2021) en bijvoorbeeld de energietoeslag (2022). De hoger dan begrote baten in het gemeentefonds hebben hun spiegelbeeld in hoger dan begrote lasten op andere taakvelden. Dit is bijvoorbeeld te zien op het taakveld Inkomensregelingen in 2022. Het saldo is in realisatie € 1,5 mld. lager dan begroot door de uitkering van de energietoeslag.

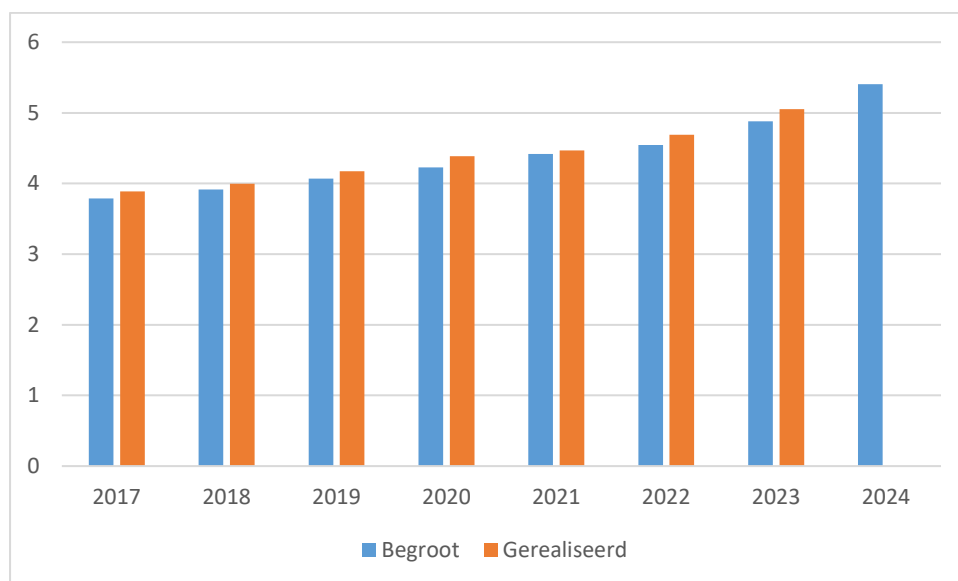
Op de taakvelden belastingen, overig bestuur en ondersteuning, verkeer en vervoer, economie, onderwijs, grondexploitatie en wonen en bouwen laten gemeenten als groep in de meeste jaren saldi zien die in realisatie hoger liggen dan in de begroting. Vaak vallen zowel de baten als de lasten op een taakveld hoger uit dan begroot, maar is de stijging in baten verhoudingsgewijs hoger dan die in de lasten. Het gaat hier om ozb (belastingen), inkomsten uit parkeren (verkeer en vervoer), grondverkoop (grondexploitatie) en leges (wonen en bouwen). Bestuur en

²⁷ Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2017-2024 en jaarrekening 2017-2022) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2023)

ondersteuning omvatten vooral treasury- en vastgoedactiviteiten. De positieve uitschieter op dit taakveld in 2020 komt door de verkoop van de aandelen Eneco.

Bij overhead, sport, cultuur en recreatie (SCR) en maatwerk jeugd valt het saldo juist lager uit in de realisatie dan in de begroting. Bij overhead en SCR zijn zowel de baten als lasten hoger in de realisatie dan in de begroting, maar stijgen de lasten relatief sneller. Bij maatwerk jeugd komt het lagere saldo in de realisatie vrijwel uitsluitend door hogere lasten. Zoals alle getallen in de tabel is dit het verschil tussen wat gemeenten hebben begroot en gerealiseerd. Het heeft dus niets te maken met hoeveel er vanuit het Rijk wordt verstrekt – die inkomsten lopen via het gemeentefonds, een ander taakveld.²⁸ Opvallend is verder dat het saldo op maatwerk Wmo tot en met 2020 in de realisatie aanzienlijk lager was dan in de begroting. Vanaf 2021 verbetert het saldo juist in de realisatie. Hieronder worden van enkele beleidsterreinen de ontwikkelingen nader onderzocht. Omwille van de weergave is dit niet op basis van het saldo baten min lasten, zoals in de tabel hierboven, maar op basis van netto lasten (saldo lasten – baten).

Grafiek B3.3. Begrote en gerealiseerde netto lasten Sport, Cultuur en Recreatie²⁹

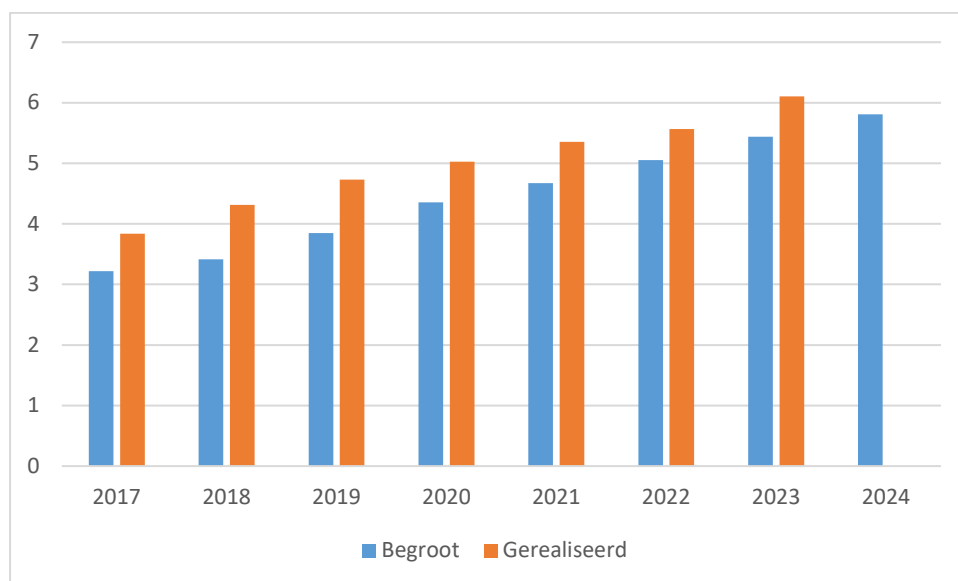


De netto lasten op sport, cultuur en recreatie vallen jaarlijks gemiddeld 3 procent hoger uit in de realisatie dan in de primaire begroting stond. Dit ondanks het feit dat de trends op dit gebied heel geleidelijk zijn. Zowel de begrote als de gerealiseerde netto lasten stegen de afgelopen jaren met 4% tot 5% per jaar. In 2024 is wel een hogere stijging van de begrote lasten voorzien: 11% meer dan in 2023.

²⁸ De lasten maatwerk jeugd zijn anders gedefinieerd dan het financieel kader van de Hervormingsagenda Jeugd, waarin afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van uitgaven in relatie tot dit meerjarig financieel kader. Aan dit kader wordt ook nog een deel van de algemene voorzieningen van het sociaal domein toegerekend.

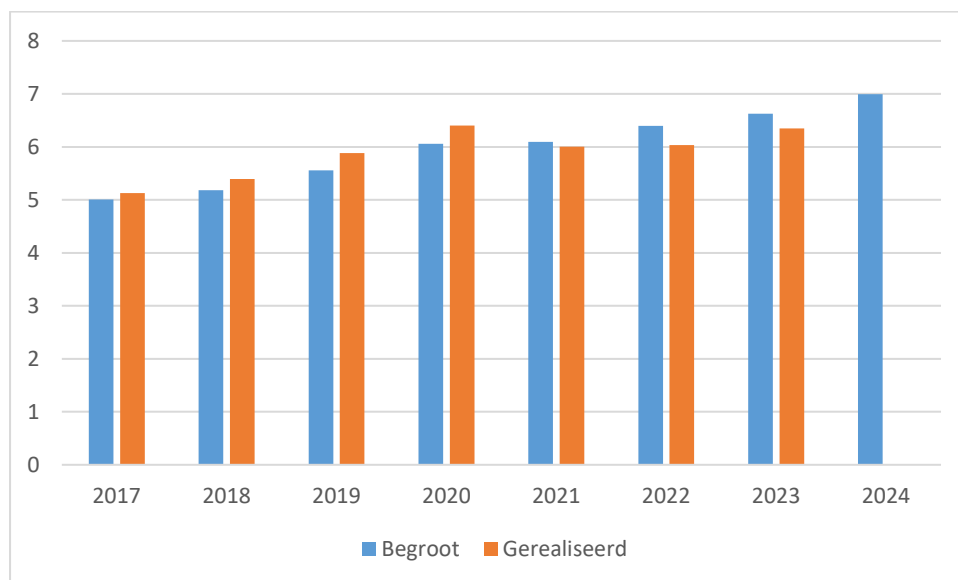
²⁹ Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2017-2024 en jaarrekening 2017-2022) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2023)

Grafiek B3.4. Begrote en gerealiseerde netto lasten maatwerk jeugd³⁰



Gemiddeld vallen de netto lasten van maatwerk jeugd 17% hoger uit in de realisatie dan in de begroting. Dit percentage daalt al wel een aantal jaar. In 2019 waren de netto lasten in realisatie 23% hoger, in 2022 was dit 10% en in 2023 12%. Opvallend is verder dat de begrote netto lasten van alle jaren sinds 2019 ongeveer gelijk zijn aan de gerealiseerde netto lasten van twee jaar geleden. Dat betekent dat gemeenten bij de begroting telkens zijn uitgegaan van een daling in lasten in reële termen, die bij de realisatie niet uitkwam.

Grafiek B3.5. Begrote en gerealiseerde netto lasten maatwerk Wmo³¹



Tot en met 2020 waren de gerealiseerde netto lasten bij maatwerk Wmo telkens hoger dan was begroot, gemiddeld 4%. Vanwege het feit dat de wet langdurige zorg (wlz) in 2021 is opengesteld voor mensen met een psychische stoornis (deze mensen vielen daarvoor onder Wmo Beschermd Wonen) is het jaar 2021 niet goed vergelijkbaar. Sindsdien vallen de gerealiseerde netto lasten juist lager uit dan was begroot: 6% lager in 2022 en 4% lager in 2023. De gerealiseerde lasten op

³⁰ Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2017-2024 en jaarrekening 2017-2022) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2023)

³¹ Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2017-2024 en jaarrekening 2017-2022) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2023)

het taakveld stijgen wel, maar houden hierbij het tempo waarmee de begrote lasten stijgen, niet bij.