

Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2025

Dit document beoogt een 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, Belastingdienst en Douane, 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 2020 tot en met 2024, en de begroting van 2025.

Allereerst wordt de financiële positie van gemeenten behandeld aan de hand van een set kengetallen op basis van de jaarrekeningresultaten van 2020 tot en met 2024.

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.

Om het integraal overzicht te verrijken met inzicht over de toekomstige financiële positie van medeoverheden, is een samenvatting toegevoegd van de ramingen van BBV-kengetallen die gemeenten bij de begrotingen van de afgelopen jaren opstelden. De raming beslaat voor elke begroting het lopende jaar, het begrotingsjaar en de drie jaar van de meerjarenraming en geeft hiermee inzicht in hoe gemeenten kijken naar de komende jaren.

Ten slotte geeft dit document een overzicht van het oordeel van accountants over de gemeentelijke jaarstukken over 2024 op het gebied van getrouwheid.

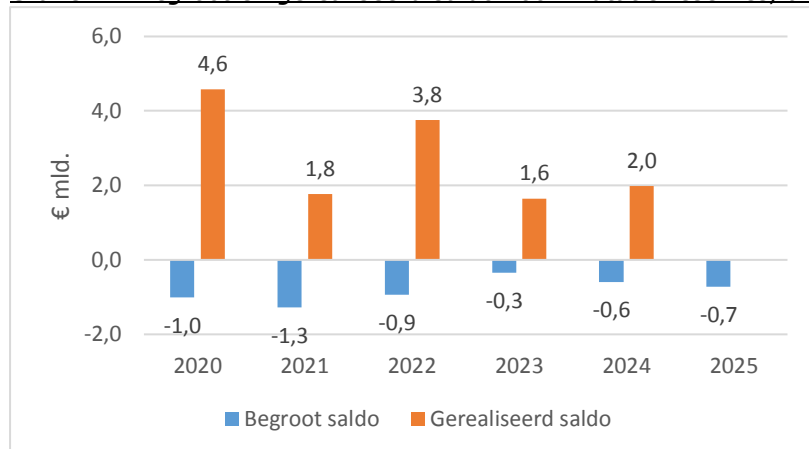
Financiële positie

Tabel 1. Kengetallen financiële positie¹²

	2020	2021	2022	2023*	2024**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	4.585	1.761	3.745	1.644	1.976
Eigen vermogen (€ mln.)	34.081	35.875	39.651	41.322	43.346
Materiële en immateriële vaste activa (€ mln.)	66.274	68.605	70.900	74.103	78.423
Solvabiliteit (%)	37%	38%	40%	40%	39%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	48%	49%	42%	41%	41%
Exploitatieruimte (%)	7%	3%	5%	2%	2%
Aantal gemeenten met 3 jaar op rij negatief resultaat	69 (20%)	30 (9%)	5 (1%)	9 (3%)	10 (3%)
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	7%	6%	5%	5%	5%
EMU saldo (€ mln.)	-931	426	2.184	-1.223	-2.942
Stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor waardeontwikkeling (%)	4,9%	4,7%	3,6%	6%	5,9%
Netto investeringsquote (%)	1,0%	1,0%	0,8%	1,4%	1,9%

In 2024 boekten gemeenten voor het vijfde achtereenvolgende jaar een gezamenlijk positief exploitatieresultaat, van nagenoeg € 2 mld. De ruime meerderheid van de gemeenten, 78 procent, liet een positief resultaat zien en 22 procent een negatief resultaat. Gemeenten hadden over 2024 een gezamenlijk negatief resultaat van -€ 600 mln. begroot. Grafiek 1 laat zien dat gemeenten als groep de laatste jaren tekorten begrootten, maar overschotten realiseerden.

Grafiek 1. Begroot en gerealiseerd saldo vóór mutatie reserves, alle gemeenten



Sinds 2020 hebben gemeenten als groep geen negatieve resultaten meer gerealiseerd. Hierdoor is sinds 2020 het eigen vermogen van alle gemeenten samen gegroeid met 30,9 procent naar € 43,4 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 groeipercentsage buiten beschouwing gelaten, omdat de verkoop een stille reserve zichtbaar maakte.

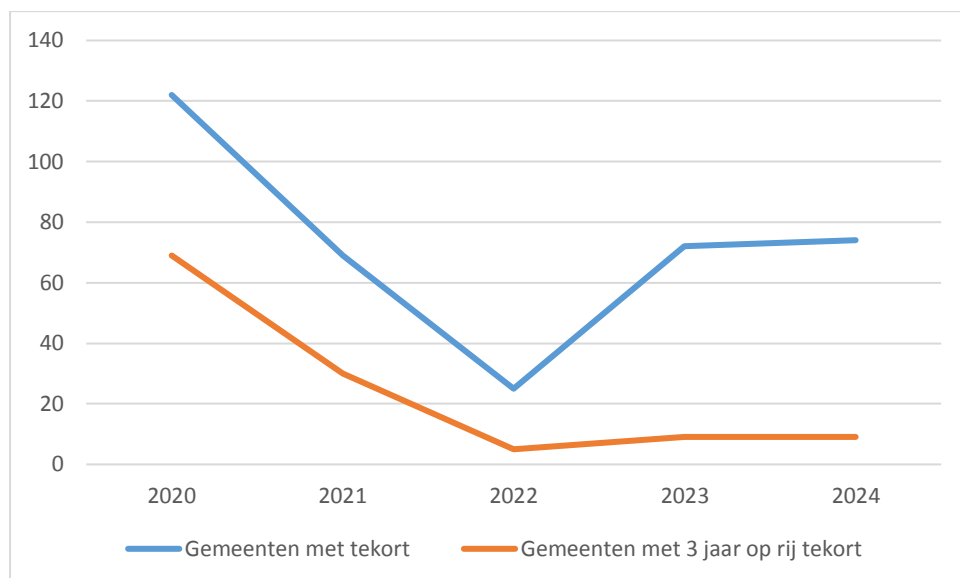
In 2024 stegen de immateriële en materiële vaste activa voor gemeenten als groep met 5,7 procent, tegenover gemiddeld 3,6 procent in 2020-2023. Dit is de snelste toename sinds 2010. Dit duidt erop dat gemeenten meer zijn gaan investeren. De netto schuldquote, gecorrigeerd voor

¹ Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, schuld- en saldogegevens gemeenten van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2022. Die over 2023 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2024 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 2022. De stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor de waardeontwikkeling is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2024.

² Zie de bijlage voor een toelichting op de kengetallen

doorgeleende gelden, bleef voor gemeenten als groep gelijk op 41 procent van de baten. De schulden stegen wel, maar de baten ook. De solvabiliteit, dat deel van de gemeentelijke bezittingen dat niet door schuld is belast, daalde voor gemeenten als groep licht, van 40 van 39 procent, doordat de schulden per saldo harder toenamen dan het eigen vermogen. Op basis van deze jaarrekeningdata is de financiële positie van gemeenten als groep gezond te noemen. De grondexploitatie bleef gelijk op 5 procent.

Grafiek 2. Aantal gemeenten met gerealiseerd tekort en drie jaar op rij gerealiseerd tekort³



Het overgrote deel van de gemeenten had een gerealiseerd overschot, al liep het aantal gemeenten met een gerealiseerd tekort wel op, van 25 (of 7 procent van de gemeenten) in 2022 naar 74 (22 procent) in 2024; 10 gemeenten (3 procent) had in 2024 voor het derde jaar op rij een gerealiseerd tekort. In alle provincies behalve Utrecht en in alle grootteklassen lieten gemeenten in 2024 gemiddeld een exploitatieoverschot zien.⁴

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

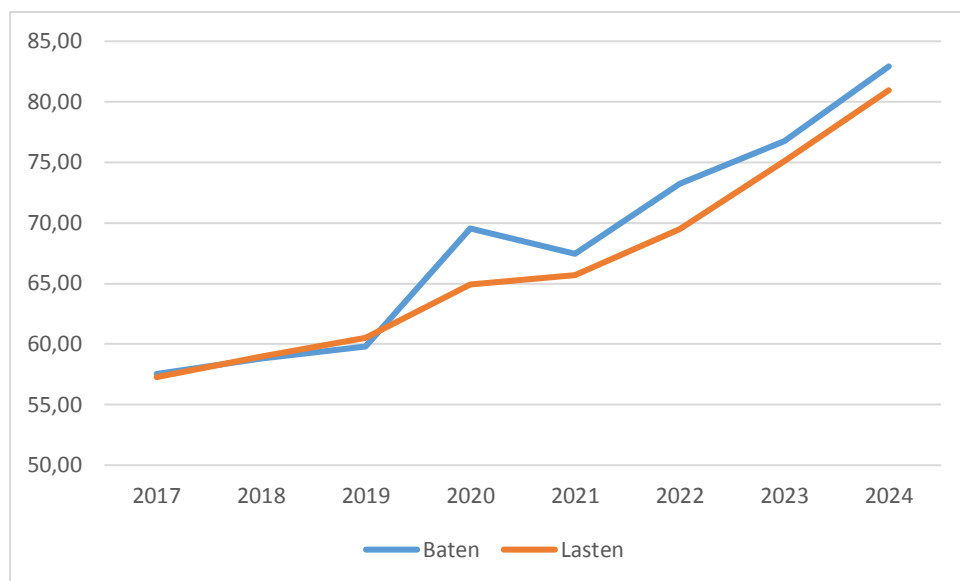
De resultaten in 2021, 2022 en 2023 werden geflatteerd doordat in die jaren veel middelen laat in het jaar via het gemeentefonds werden verstrekt. Deze middelen komen voor gemeenten te laat om nog in hetzelfde jaar uit te geven en tellen dus op bij het exploitatieresultaat, terwijl de bijbehorende taak later nog moet worden ingevuld. In het jaar erna worden deze middelen weer aan reserves onttrokken, als ze tot besteding komen. In 2024 werden relatief tot de voorgaande jaren minder middelen laat in het jaar verstrekt.

De overschotten zijn niet geheel door deze factoren te verklaren. Een belangrijk deel is ook uitvoeringskracht. Met de groei van de taken is de uitvoeringskracht niet in hetzelfde tempo meegegroeid. In grafiek 3 is te zien dat de baten de afgelopen jaren sneller stegen dan de lasten, al maakten de lasten in 2023 en 2024 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 2024. Gemeenten die zijn heringedeeld, zijn in de jaren ervoor samengevoegd.

⁴ Zie verder bijlage 2. Exploitatieruimte per provincie en grootteklasse

Grafiek 3. Totale gerealiseerde baten en lasten gemeenten excl. mutatie reserves in € mld.



Provinciale toezichthouders merkten in 2024 en 2025 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 Hieruit kan worden opgemaakt dat gemeenten, ondanks dat zij meer zijn gaan investeren (zie toename vaste activa met 5,8 procent), niet zoveel kunnen investeren als zij hadden gewild.

Desalniettemin lag het aantal vacatures dat door gemeenten werd geplaatst ca. 16 procent lager in het laatste kwartaal van 2024 dan eind 2023. Het A&O Fonds Gemeenten stelt dat de afname kan worden verklaard doordat gemeenten terughoudender zijn in het aannemen van nieuw personeel, vanwege bezuinigingen in aanloop naar 2026, door vacatures die langer open staan en niet opnieuw hoeven te worden geplaatst, en door het onderhands in loondienst nemen van ZZP'ers wegens de wet tegen schijnzelfstandigheid.⁷

In de begrotingsenquête, die BZK en de provinciale toezichthouders jaarlijks houden onder gemeenten, gaf 89 procent van de responderende gemeenten aan dat de realisatie in 2024 achterbleef bij de ambitie die is verwerkt in de begroting, vooral door personeelstekort (76 procent), afhankelijkheid van derde partijen als zorgaanbieders (49 procent) en gebrek aan benodigde expertise in de eigen organisatie (38 procent). Volkshuisvesting, verkeer en vervoer en sociaal domein werden relatief vaker genoemd als taakvelden waar de realisatie achterbleef.⁸ Dit ondanks het feit dat het gemeentelijk personeelsbestand sinds 2017 met 17 procent of bijna 30.000 personen is gegroeid.⁹ De verwachting is dat personeelstekort de komende tijd een uitdaging blijft vormen. Het A&O fonds gemeenten berekende dat ruim 32 procent van het gemeentelijk personeel de komende tien jaar de pensioenleeftijd bereikt.¹⁰

Bij 6 procent van de responderende gemeenten was de bezetting volledig ingevuld; 50 procent had tot 5 procent van de bezetting niet ingevuld. Bij 28 procent was tussen de 5 en 10 procent van de bezetting niet ingevuld en bij de resterende 15 procent was meer dan 10 procent van de

⁵ Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2024, Kamerstukken 2024/25, 36 410 B nr. 14

⁶ Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2025, Kamerstukken 2025/26, 36 600 B nr. 48

⁷ Bron: vacaturemonitor tweede halfjaar van 2024 A en O-fonds gemeenten

⁸ Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2025

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

⁹ A&O fonds gemeenten, personeelsmonitor 2020 en 2024

¹⁰ A&O fonds gemeenten, Toekomstverkenning arbeidsmarkt gemeenten 2035

plekken niet ingevuld¹¹. De bezetting bij gemeenten stijgt overigens wel – met 5 procent in 2024 en cumulatief 29 procent sinds 2017 – alleen niet zo hard als waar taken en ambities om vragen. Uit onderzoek van A&O-fonds gemeenten blijkt verder dat 17,5 procent van de bezetting bij gemeenten wordt ingevuld door externe inhuur¹².

Verder hebben gemeenten nog de nodige opgaven op terreinen die nu door andere factoren beperkte weerslag hebben op de financiële kengetallen, zoals jeugdzorg en Wmo. Er ligt een uitdaging in het verbeteren van de jeugdzorg en Wmo. Met de Hervormingsagenda Jeugd en het Houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015 werken gemeenten en Rijk hier samen aan.

¹¹ Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2025

¹² Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten

Inkomsten

Tabel 2. Inkomstenbronnen gemeenten (€ mld.)¹³

	Jaarrekening					Begroting
	2020	2021	2022	2023	2024*	2025**
Algemene uitkering	26,89	29,01	33,51	35,72	38,96	42,15
Decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen (inclusief IUSD)	6,59	5,88	6,25	5,86	5,08	5,33
Totaal gemeentefonds	33,48	34,90	39,76	41,58	44,04	47,47
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	10,01	9,22	9,60	11,80	12,93	9,94
Totaal inkomsten van Rijk	43,49	44,12	49,36	53,38	56,97	57,41
Onroerendezaakbelasting woningen	2,30	2,43	2,53	2,69	2,91	3,05
Onroerendezaakbelasting niet-woningen	2,10	2,23	2,36	2,58	2,72	2,92
Totaal onroerendezaakbelasting	4,40	4,66	4,88	5,26	5,63	5,96
Parkeerheffingen	0,85	0,91	1,09	1,27	1,43	1,48
Precariobelasting	0,28	0,28	0,03	0,05	0,05	0,05
Toeristenbelasting	0,21	0,24	0,40	0,54	0,70	0,60
Overige belastingen	0,13	0,13	0,14	0,14	0,14	0,14
Totaal overige belastingen	1,47	1,56	1,64	1,99	2,32	2,27
Rioolheffing	1,70	1,74	1,78	1,86	2,14	2,09
Reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	2,00	2,18	2,27	2,37	2,53	2,67
Secretarieleges burgerzaken	0,19	0,24	0,26	0,26	0,45	0,37
Begraafplaatsrechten	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,13
Leges wonen en bouwen	0,70	0,74	0,72	0,75	0,67	0,68
Overige leges	0,11	0,13	0,16	0,17	0,18	0,19
Totaal leges	4,81	5,15	5,31	5,53	6,10	6,13
Baten bouwgrond	3,48	3,36	2,92	2,46	3,39	3,42
Overige baten	11,89	8,64	9,12	8,12	8,52	4,09
Totaal overige baten	15,36	11,99	12,04	10,58	11,91	7,51
Totaal	69,53	67,47	73,24	76,64	82,93	79,28

De gemeentefondsuitkering steeg in 2024 met € 2,46 mld. ten opzichte van 2023. In 2024 werden geen middelen voor energietoeslag meer verstrekt wat grotendeels de daling (€ 780 mln.) in inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen verklaart. Ook werd geen coronacompensatie meer uitgedeeld in 2023.

Gemeenten verantwoordden in 2024 voor € 12,9 mld. aan inkomsten uit specifieke uitkeringen. Vanuit het Rijk is in 2024 voor € 16,9 mld. aan specifieke uitkeringen aan gemeenten verstrekt (in totaal verstrekte het Rijk € 21,3 mld. aan specifieke uitkeringen aan decentrale overheden). Het

¹³ Bronnen: jaarverslagen gemeentefonds en septembercirculaire gemeentefonds 2025 (algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en integratie-uitkeringen), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten met correcties voor missende waarden (specifieke uitkeringen). Voor 2024 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 2025 zijn deze posten afkomstig van begrotinggegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2024 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

verschil tussen de €16,9 mld. die door het Rijk aan gemeenten is uitgekeerd en de € 12,9 mld. die door gemeenten is verantwoord, 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 aan gemeenten per departement¹⁴

	2020		2021		2022		2023		2024	
	Som (€ mln.)		Som (€ mln.)		# Som (€ mln.)		# Som (€ mln.)		# Som (€ mln.)	
BZK	18	610	30	1.547	22	756	31	1.999	13	265
VRO									23	1.672
EZ	5	74	6	28	14	249	9	668	3	86
KGG									6	1.483
FIN	1	11	1	12	1	33	1	46	1	119
IenW	15	99	17	143	14	144	15	697	19	968
JenV	3	20	5	39	8	1.023	5	3.248	15	126
AenM									7	2.588
LVVN	7	105	5	94	6	7	1	0,2	2	1
OCW	5	632	7	957	8	866	11	872	13	840
SZW	4	9.544	4	7.535	6	6.442	6	6.919	7	7.796
VWS	8	286	13	547	13	361	21	1.168	14	927
Totaal	62	11.380	88	10.901	92	9.881	100	15.617	123	16.871

Naast de 185 specifieke uitkeringen waarvoor in 2024 middelen zijn uitgekeerd (123 aan gemeenten, daarnaast ook aan provincies en gemeenschappelijke regelingen, waarbij uitkeringen aan meerdere bestuurslagen tegelijk worden verstrekt), zijn er ook regelingen of beschikkingen waarover vanuit het Rijk in 2024 geen betalingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd, de zogeheten administratieve specifieke uitkeringen. In 2024 gaat het om 134 zulke uitkeringen. In totaal zijn er dus 319 specifieke uitkeringen in het jaar 2024, waarover door gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen verantwoording moet worden afgelegd.

Net als in 2022 en 2023 stegen inkomsten uit parkeer- en toeristenbelasting in 2024 ten opzichte van het voorgaande jaar, met respectievelijk € 160 mln. en € 140 mln.

De inkomsten uit de rioolheffing en secretarieleges burgerzaken stegen in 2024 eveneens met respectievelijk € 190 mln. naar € 2,1 mrd. en met € 180 mln. naar € 450 mln.. Voor beide geldt dat de tarieven maximaal kostendekkend mogen zijn. Verder blijkt dat de baten van de bouwgronden gestegen zijn met € 930 mln. ten opzichte van 2023.

¹⁴ Bron: Kamerstukken 2024/2025, 36 600 B, nr. 46 (Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2024)

Uitgaven

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

	Jaarrekening					Begroting
	2020	2021	2022	2023	2024*	2025**
Bestuur en burgerzaken	1,67	1,73	1,85	1,96	2,34	2,12
Overhead	6,94	7,23	7,64	8,62	9,30	9,09
Veiligheid	2,07	2,22	2,38	2,55	2,84	2,88
Verkeer, vervoer en waterstaat	3,93	4,08	4,30	4,67	5,00	5,17
Economie	1,44	1,80	1,63	1,64	1,52	1,73
Onderwijs	2,84	2,90	3,04	3,20	3,37	3,36
Sport, cultuur en recreatie	5,14	5,37	5,60	6,22	6,63	6,72
Sociaal domein	29,13	27,90	30,07	33,11	35,21	33,90
Algemene voorzieningen	3,09	3,25	4,61	6,04	6,79	5,75
Inkomensregelingen	10,66	9,33	9,77	10,32	10,03	9,75
Participatie	3,31	3,27	3,38	3,51	3,69	3,65
Maatwerkvoorzieningen Wmo	6,81	6,43	6,53	6,93	7,53	7,83
Maatwerkvoorzieningen Jeugd	5,26	5,63	5,78	6,32	7,17	6,92
Volksgezondheid en milieu	5,38	5,83	5,88	6,24	6,90	7,07
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	4,83	5,10	5,47	4,88	5,96	5,90
Overige lasten	1,59	1,56	1,62	2,01	1,86	2,06
Totale bruto lasten	64,95	65,71	69,49	75,10	80,96	80,00

¹⁵ Bronnen: Jaarrekeninggegevens gemeenten CBS (2020-2023), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten met correcties voor missende waarden (2024, *, voor de gemeenten Nijmegen, Maastricht, Tiel, Schouwen-Duiveland, Zuidplas, Noordwijk, Renkum, Hellendoorn, Barendrecht, Loon op Zand, Zundert, Blaricum, Laren (NH.) en Eemnes zijn baten en lasten bijgeschat), begrotinggegevens CBS (2025). 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
	2020	2021	2022	2023	2024*	2025**
Bestuur en burgerzaken	1,38	1,32	1,35	1,57	1,80	1,68
Overhead	6,38	6,70	7,04	7,96	8,57	8,58
Veiligheid	1,92	2,02	2,08	2,27	2,48	2,66
Verkeer, vervoer en waterstaat	3,13	3,24	3,47	3,84	4,10	4,44
Economie	0,05	-0,10	0,00	-0,10	-0,19	0,07
Onderwijs	1,99	1,93	1,99	2,16	2,29	2,46
Sport, cultuur en recreatie	4,38	4,47	4,69	5,05	5,48	5,80
Sociaal domein	18,73	18,94	20,75	21,72	23,02	24,48
Algemene voorzieningen	2,89	3,03	2,73	2,85	3,55	4,41
Inkomensregelingen	1,36	1,55	3,38	3,29	2,31	2,53
Participatie	3,06	3,01	3,04	3,12	3,32	3,37
Maatwerkvoorzieningen Wmo	6,40	6,00	6,03	6,34	6,93	7,38
Maatwerkvoorzieningen Jeugd	5,03	5,35	5,57	6,12	6,92	6,78
Volksgezondheid en milieu	0,70	0,59	0,63	0,65	0,76	0,98
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	0,05	0,38	0,99	0,95	1,03	1,22
Totale netto lasten	38,72	39,48	43,00	46,06	49,35	52,37

De netto lasten stegen in 2024 met 7 procent, dit is evenveel als in 2023 maar minder dan in 2022 (9 procent). Bij de nettolasten per hoofdtaakveld zijn de lasten gesaldeerd met 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.

De € 3,3 mld. stijging in netto lasten komt met name voort uit de toename van de nettolasten Maatwerkvoorzieningen Jeugd¹⁸ met € 800 mln. Dit is 13 procent meer dan de gerealiseerde netto lasten in 2023 en 19 procent meer dan gemeenten voor 2024 hadden begroot. In de Miljoenennota 2026 is naar aanleiding van de eerdere afspraken in het voorjaar met de VNG besloten tot compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg ad € 728 mln.

Ook de Algemene voorzieningen in het sociaal domein vormen een belangrijk onderdeel van de sterke stijging in netto lasten met € 700 mln. (24 procent). In 2023 lag het groeipercentage nog op 5 procent. Deze stijging kan deels worden verklaard door toegenomen kosten voor eerstelijns jeugdzorg, middels wijkteams en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Het uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024 schatte de stijging van deze kosten in op ca. € 180 mln. in 2024¹⁹. De Maatwerkvoorzieningen Jeugd en de Algemene voorzieningen leveren daarmee de grootste bijdrage aan de stijging in nettolasten.

De netto overheadlasten verklaren ook een aanzienlijk deel van de toegenomen nettolasten (€ 610 mln.). Deze stijging is procentueel minder (8 procent) dan de stijging in 2023 (13 procent), de stijging is dus minder snel. De salarissen en sociale lasten stijgen minder snel (9 procent stijging ten opzichte van 12 procent in 2023), net als de kosten voor ingeleend personeel (2 procent

¹⁷ Het totaal van de nettolasten sluit niet aan op de totale inkomsten omdat veel inkomsten op deze taakvelden worden geboekt en dus in de nettolasten zitten.

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.

¹⁹ Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Improven, Kenmerk: SRQ161529

stijging tegenover 15 procent in 2023). De totale (bruto) overheadlasten bedroegen in 2024 zo'n 11 procent van de totale lasten.

Dan de stijging van de netto lasten Maatwerkvoorzieningen Wmo (€ 590 mln. of 9 procent meer dan in 2023). De gerealiseerde netto lasten zijn 1 procent lager dan wat gemeenten aan netto lasten hadden begroot. Het is het vierde jaar op rij dat dit het geval is. In afwachting van de uitwerking van een nieuw financieel arrangement is voor de Wmo bij de Voorjaarsnota 2024 vanaf 2026 een reeks van jaarlijks € 75 mln. euro gereserveerd, oplopend naar € 300 mln. euro structureel in 2030, voor demografie/vergrijzing. Het kabinet heeft hier bij Voorjaarsnota 2025 voor 2030 een extra tranche van € 75 mln. aan toegevoegd. Voor 2030 is daarmee nu € 375 mln. gereserveerd, structureel.

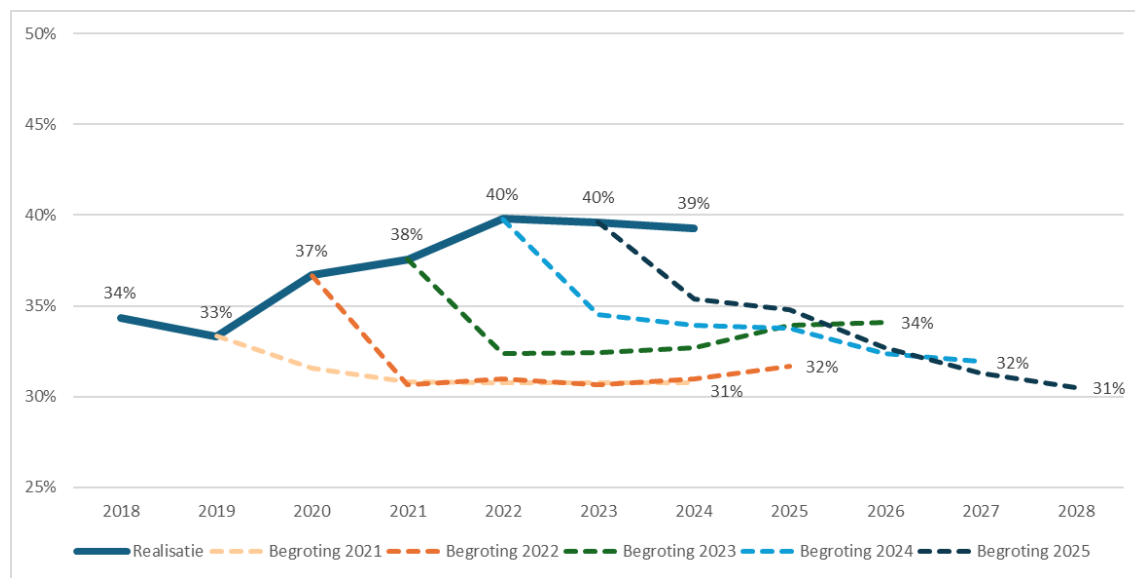
Daarna volgt de toename van de nettolasten voor Sport, Cultuur en Recreatie (€ 430 mln. of 8 procent), Bestuur en burgerzaken (€ 230 mln. of 15 procent) en Veiligheid (€ 210 mln. of 9 procent). De nettolasten stijgen echter minder hard dan in 2023, wat vermoedelijk samenhangt met het feit dat de inflatie minder hoog is.

Twee hoofdtaakvelden lieten een daling in nettolasten zien: Inkomensregelingen (- € 98 mln. deels als gevolg van het feit dat minder middelen werden verstrekt door het stopzetten van de energietoelage) en Economie (- € 9 mln.). De netto lasten op het laatste taakveld zijn negatief omdat de baten uit toeristenbelasting hierop worden geboekt. Door de sterke stijging hiervan (zie onder Inkomsten) zijn er meer baten dan lasten.

Meerjarenraming BBV-kengetallen

Deze grafieken tonen de ramingen van de BBV-kengetallen solvabiliteit en netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden,²⁰ die gemeenten opnemen in hun begrotingen. De raming beslaat voor elke begroting het lopende jaar, het begrotingsjaar en de drie jaar van de meerjarenraming en geeft hiermee inzicht in hoe gemeenten kijken naar de komende jaren.

Grafiek 4: solvabiliteit in jaarrekening en meerjarenbegrotingen.



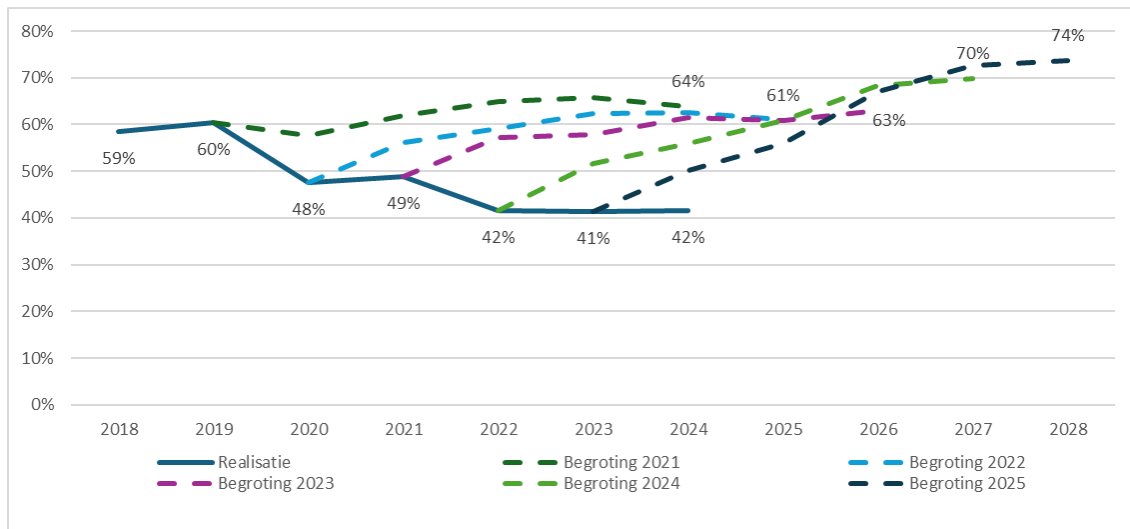
Grafiek 4 toont de begrote en gerealiseerde ontwikkeling van de solvabiliteit van de gemeenten als groep. Dit kengetal stijgt als reserves worden gevormd of schulden worden afbetaald, en daalt als reserves worden ingezet of schulden worden aangegaan.

De grafiek laat een aantal zaken zien. Ten eerste, dat gemeenten de afgelopen jaren elk jaar een afname in solvabiliteit in de begroting raamden – dus inzet van reserves of aangaan van schulden. Ten tweede, dat de begrote afname niet werd gerealiseerd, want in de realisatie steeg de solvabiliteit juist de afgelopen jaren – deels door de genoemde uitvoeringskracht, deels ook omdat de afgelopen jaren, na het moment dat gemeenten hun begroting opstelden, middelen aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. Ten derde, dat gemeenten in de begrotingen over 2024 en 2025 een scherpere afname van de solvabiliteit raamden. Het verwachte tempo van schulden aangaan, of inzet van reserves, liep dus op.

Overigens leidde dit niet tot een stijging in het aantal gemeenten onder preventief toezicht vanwege de financiën. In 2024 stonden twee gemeenten onder preventief toezicht vanwege de financiën en in 2025 één. De ramingen uit de begrotingen over 2024 en 2025 kunnen niet los worden gezien van de begrotingsadviezen die de VNG in 2024 en 2025 afgaf, waarin werd opgeroepen om tekorten te laten zien vanaf 2026. De raming in begroting 2025 is inmiddels ingehaald door besluitvorming van dit kabinet bij Voorjaarsnota 2025 en Miljoenennota 2026, waarbij extra middelen zijn vrijgemaakt voor gemeenten.

²⁰ Voor nadere toelichting op de BBV-kengetallen wordt verwezen naar Bijlage 1. Toelichting kengetallen

Grafiek 5: netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen) in jaarrekening en meerjarenbegrotingen



Overeenkomstig met grafiek 4 blijkt uit grafiek 5 dat gemeenten elk jaar een toename begrootten van de netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden. Verwachting was dus dat ze meer schulden zouden aangaan, afgezet tegen de baten. De realisatie zoals opgenomen in de jaarrekening toont in de meeste jaren een ander beeld. De netto schuldquote daalde na 2019 en is de laatste jaren stabiel rond de 41-42%.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van gemeenten over 2024 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 6. Gemeenten uitgesplitst naar oordeel accountant 2024²¹²²

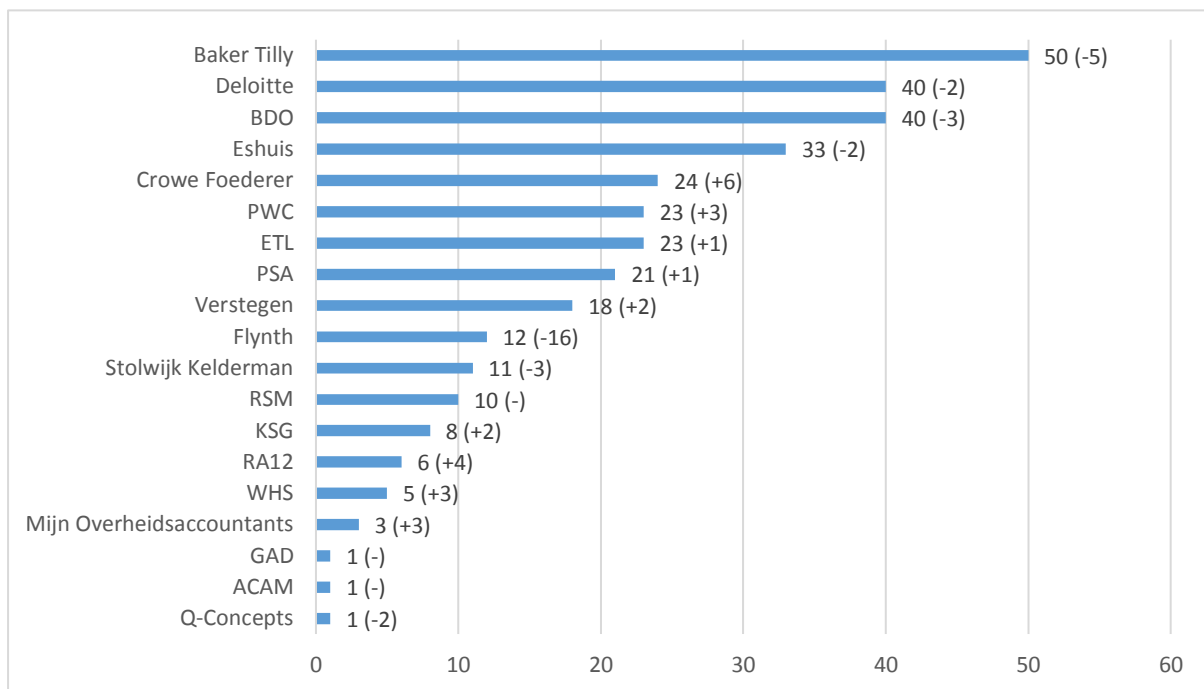
	Getrouwheid (aantal)	Getrouwheid (%)
Goedkeurend	328	99,4
Beperking	2	0,6
Afkeurend	0	0
Oordeelonthouding	0	0
Totaal	330	100

Van de 330 gemeenten in deze analyse hadden alleen de gemeenten Goeree-Overflakkee en Voorne aan Zee geen goedkeurende verklaring op getrouwheid (0,6 procent, hetzelfde percentage als in 2023). Deze gemeenten kregen een verklaring met beperking.

²¹ Bron tabel en grafieken: onderzoek BZK op basis van controleverklaringen op de jaarrekeningen van gemeenten 2024

²² Van 12 van de 342 gemeenten was het oordeel van de accountant op het moment van schrijven nog niet bekend. Dit zijn de gemeenten Blaricum, Castricum, Eemnes, Houten, Laren (NH.), Oostzaan, Pijnacker-Nootdorp, Stadskanaal, Texel, Uitgeest, Veldhoven en Westervoort. Aandelen zijn berekend op basis van het totaal zonder deze gemeenten

Grafiek 6. Marktaandeel: aandeel gemeenten per accountant in 2024



Aan de lijst van accountantskantoren die gemeenten controleren is in 2023 Mijn Overheidsaccountants toegevoegd. Het totaal aantal kantoren in deze markt komt daarmee op 17, samen met twee gemeentelijke accountantsdiensten, GAD (Den Haag) en ACAM (Amsterdam).

Deze cijfers zijn gebaseerd op aanleveringen van gemeenten. Een aantal gemeenten had op het moment van analyseren nog geen aanlevering gedaan. Daardoor staat in grafiek 6 een totaal van 330 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 exploitatie ruimte 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. Categorisering 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 provincie²³

	2020	2021	2022	2023	2024
Groningen	0,8%	2,6%	4,4%	2,8%	2,5%
Friesland	2,7%	4,4%	4,1%	1,5%	2,4%
Drenthe	0,6%	4,1%	9,1%	4,6%	4,9%
Overijssel	2,6%	6,7%	7,1%	4,4%	3,4%
Flevoland	5,4%	-0,1%	5,4%	-1,1%	2,3%
Gelderland	2,1%	4,7%	4,7%	3,1%	2,7%
Utrecht	3,8%	2,3%	2,6%	-0,2%	-0,6%
Noord-Holland	0,0%	1,8%	4,0%	2,2%	2,2%
Zuid-Holland	19,8%	0,3%	5,1%	-0,4%	0,7%
Zeeland	4,2%	5,4%	11,8%	10,7%	14,7%
Noord-Brabant	2,0%	3,5%	5,6%	1,8%	2,7%
Limburg	0,8%	2,7%	5,8%	3,9%	4,4%

Tabel B2.2. Gemiddelde exploitatieruimte gemeenten per grootteklasse²⁴

	2020	2021	2022	2023	2024
<5.000	7,8%	2,7%	-1,2%	5,3%	7,4%
5.001-10.000	-2,6%	2,9%	6,7%	5,6%	3,4%
10.001-20.000	2,2%	1,8%	6,0%	4,2%	2,6%
20.001-50.000	3,9%	3,6%	6,2%	3,8%	3,7%
50.001-100.000	7,4%	3,0%	5,4%	2,2%	3,2%
100.001-150.000	8,5%	4,0%	4,8%	1,5%	1,6%
150.001-250.000	2,2%	3,2%	4,2%	1,5%	2,5%
>250.000	12,0%	0,2%	4,2%	-0,6%	0,1%

²³ Berekend op basis van jaarrekeninggegevens van het CBS (2020-2023) en onbewerkte Iv3-data, aangeleverd door gemeenten (2024)

²⁴ Berekend op basis van jaarrekeninggegevens van het CBS (2020-2023) en onbewerkte Iv3-data, aangeleverd door gemeenten (2024)