Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2026

Dit document geeft een overzicht 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 Financiën, de Kamers jaarlijks informeren over de gemeentelijke financiën op basis van jaarrekeninggegevens en begrotingscijfers. Door onderzoek naar verschillende aspecten in dit overzicht te bundelen, wordt beoogd een integraal beeld gegeven. Dit integraal overzicht beslaat de jaarrekeningen 2021 tot en met 2025, en de begroting van 2026.

Allereerst wordt de financiële positie van gemeenten behandeld aan de hand van een set kengetallen op basis van de jaarrekeningresultaten van 2021 tot en met 2025. Daarbij is er specifiek aandacht voor de geraamde resultaten in de begroting en meerjarenraming en de uiteindelijke resultaten in de jaarrekening. Hiermee wordt niet alleen inzicht geboden in de toekomstige financiële positie van gemeenten, maar worden ook verschillen tussen raming en realisatie nader toegelicht.

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 nettolasten van gemeenten geduid.

Ten slotte geeft dit document een overzicht van het oordeel van accountants over de gemeentelijke jaarstukken over 2025 op het gebied van getrouwheid.

Financiële positie

Tabel 1. Kengetallen financiële positie[1,2]

	2021	2022	2023	2024*	2025**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	1.761	3.745	1.644	1.952	3.184
Eigen vermogen (€ mln.)	35.875	39.651	41.322	43.284	45.971
Materiële en immateriële vaste activa (€ mln.)	68.605	70.900	74.102	78.382	83.425
Solvabiliteit (%)	38%	40%	40%	39%	40%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	49%	42%	41%	41%	41%
Exploitatieruimte (%)	2,6%	5,1%	2,2%	2,2%	3,6%
Aantal gemeenten met 3 jaar op rij negatief resultaat	30 (9%)	5 (1%)	9 (3%)	10 (3%)	11 (3%)
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	6%	5%	5%	5%	5%
EMU saldo (€ mln.)	426	2.184	-1.223	-2.056	-2.473
Stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor waardeontwikkeling (%)	4,7%	3,6%	6,0%	5,9%	6,9%
Netto investeringsquote (%)	1,0%	0,8%	1,4%	1,9%	2,1%

Gemeenten realiseerden gezamenlijk een positief exploitatieresultaat van € 3,2 mld. in 2025, waar een tekort van € 724 mln. was begroot. De gerealiseerde inkomsten waren hoger dan de gerealiseerde uitgaven. Van alle gemeenten liet 85 procent een positief resultaat zien in de jaarrekening en 15 procent een negatief resultaat.

Het overschot past in een bredere trend. Sinds 2020 laten gemeenten gezamenlijke positieve exploitatieresultaten zien in de jaarrekening, waar tekorten werden geraamd.[3] Deze hoge positieve resultaten hangen deels samen met het verschil tussen de ambities die gemeenten in hun begrotingen opnemen en wat zij in het betreffende jaar daadwerkelijk kunnen realiseren. Het gemeentelijk takenpakket is de afgelopen jaren sterk gegroeid, en de uitvoeringskracht is niet in dezelfde pas meegegroeid.

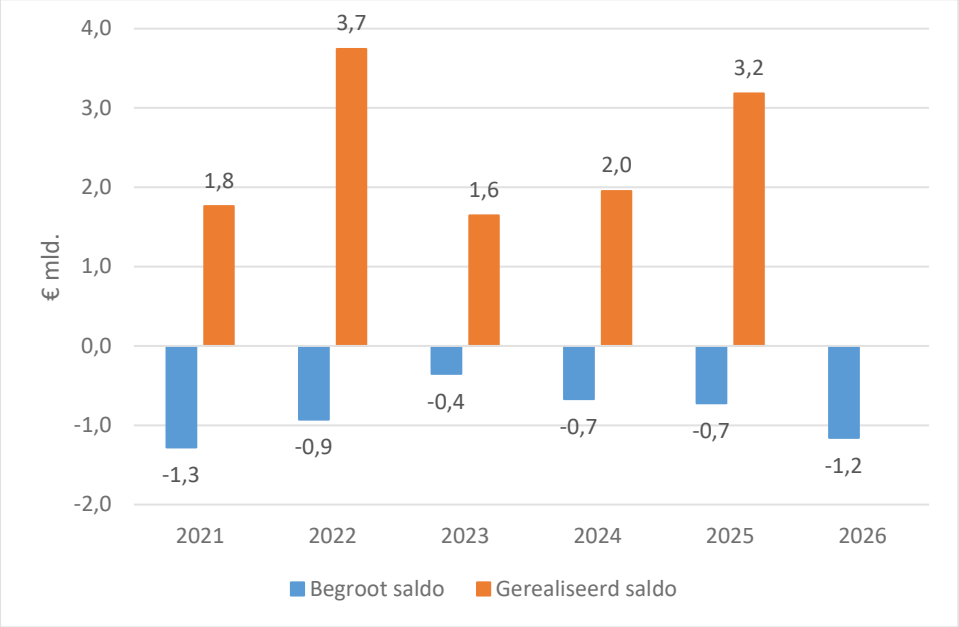
Provinciale toezichthouders merken sinds 2023 in hun toezichtverslagen op dat personeelstekorten en beperkte uitvoeringscapaciteit de realisatie van investeringen kunnen belemmeren.[4] In de begrotingsenquête, die BZK en de provinciale toezichthouders jaarlijks houden onder gemeenten, gaf 84 procent van de gemeenten aan dat de realisatie in 2025 achterbleef bij de ambitie die is verwerkt in de begroting.[5]

Doordat het gemeentelijk takenpakket toenam, groeiden gemeentelijke organisaties de laatste jaren, van 172.500 medewerkers in 2021 naar 208.000 in 2025. De stijging in 2025 was met 3,6 procent iets lager dan in voorgaande jaren, zo was die 5,9 procent in 2024 en 5,6 procent in 2023.[6] Ondanks die groei blijven personele capaciteit en expertise belangrijke knelpunten voor de uitvoeringskracht van gemeenten. De achterblijvende realisatie werd volgens de gemeenten, net als in voorgaande jaren, vooral verklaard door gebrek aan personeel (62 procent, in 2024 was dit 76 procent), maar ook door afhankelijkheid van derde partijen als zorgaanbieders (50 procent, in 2024 was dit 49 procent) en door gebrek aan benodigde expertise in de eigen organisatie (43 procent, in 2024 was dit 38 procent).[7]

[1] Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, schuld- en saldogegevens gemeenten van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2023. Die over 2024 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2025 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 2024. De stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor de waardeontwikkeling is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2025.
[2] Zie bijlage 1 voor een toelichting op de kengetallen.
[3] Zie Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2025.
[4] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstukken 2026/27, 36 800 B nr. 27.
[5] Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2026.
[6] Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten.
[7] Bron: verslagen onderzoek begrotingen gemeenten 2025 en 2026.

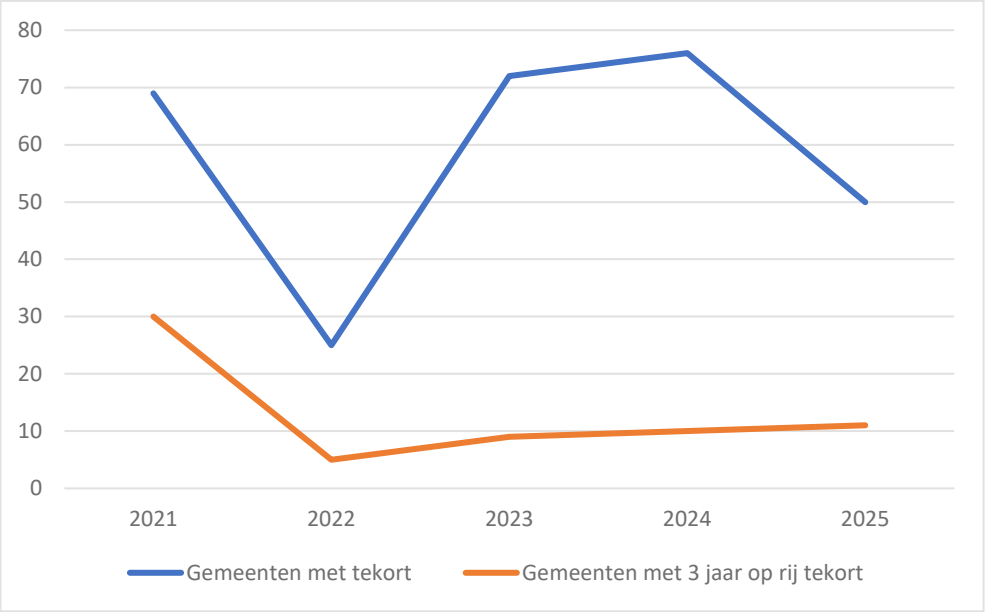
Het hoge overschot kwam deels ook doordat in de septembercirculaire 2025 werd aangekondigd dat gemeenten € 728 mln. ontvingen ter compensatie van de incidentele jeugdzorgtekorten in 2023 en 2024. Hier stonden in 2025 geen lasten tegenover.

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



Uit tabel 1 blijkt verder dat de immateriële en materiële vaste activa voor gemeenten als groep sinds 2021 stijgen. Zo stegen de immateriële en materiële vaste activa in 2025 met 6,4 procent. Dit is een grotere groei dan in 2024 (5,7 procent) en daarmee de snelste toename sinds 2010. De groei van vaste activa laat zien dat gemeenten meer investeren. De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, bleef voor gemeenten als groep gelijk en schommelt sinds 2022 rond de 41 procent van de baten. De schulden stegen wel, maar de baten ook. De solvabiliteit, het deel van de gemeentelijke bezittingen dat niet door schuld is belast, bleef voor gemeenten als groep eveneens stabiel sinds 2022 en schommelt rond de 39-40%. De grondexploitatie is sinds 2022 stabiel en schommelt rond de 5 procent. Met de positieve exploitatiesaldi, de solvabiliteit van circa 40 procent en de netto schuldquote van 41 procent is –op basis van jaarrekeninggegevens - de financiële positie van gemeenten als groep gezond te noemen.

Grafiek 2. Aantal gemeenten met gerealiseerd tekort en drie jaar op rij gerealiseerd tekort[8]



Het overgrote deel van de gemeenten realiseerde een overschot. Ook nam het aantal gemeenten met een gerealiseerd tekort af, van 76 (22 procent) in 2024 naar 50 (15 procent) in 2025. Het aantal gemeenten met een negatief resultaat schommelde de afgelopen jaren tussen 25 en 76. Het aantal gemeenten met voor het derde jaar op rij een negatief exploitatietekort is sinds 2022 gestegen van 5 gemeenten naar 11 gemeenten in 2025. In alle provincies en in alle grootteklassen behalve gemeenten met minder dan 5.000 inwoners lieten gemeenten in 2025 gemiddeld een exploitatieoverschot zien.[9] Van de vijf gemeenten met minder dan 5.000 inwoners lieten er twee een negatief resultaat zien.

Ramingen toekomstige financiële positie

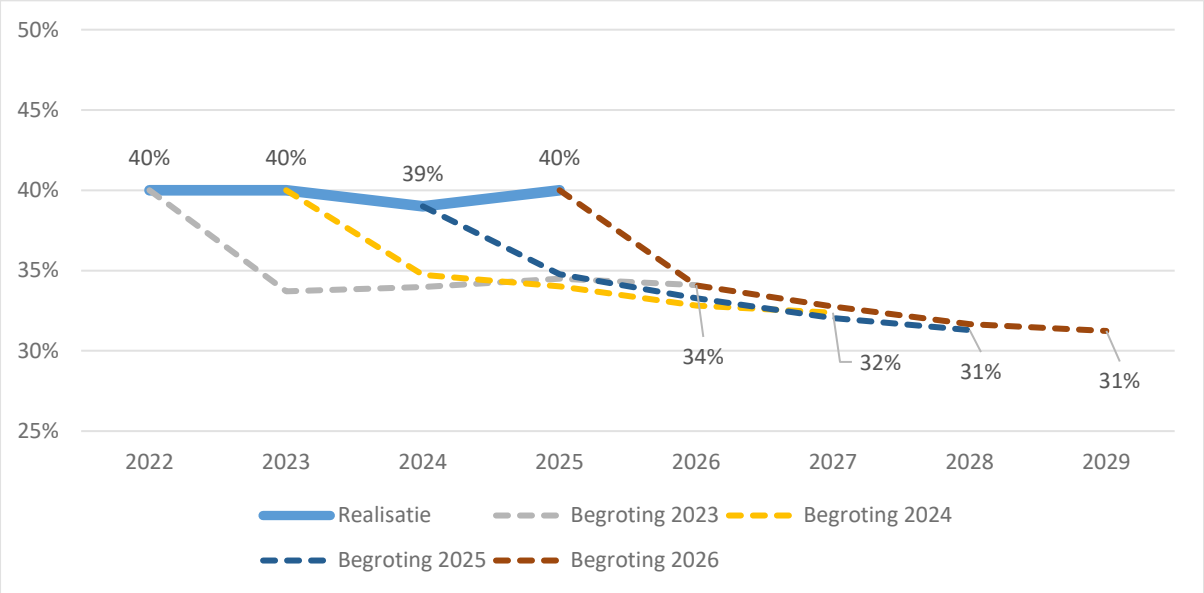
Om ook inzicht te bieden in de toekomstige financiële positie van medeoverheden zijn sinds vorig jaar de ramingen opgenomen van de BBV-kengetallen[10] solvabiliteit en netto schuldquote, die gemeenten bij de begrotingen van de afgelopen jaren opstelden. De grafiek beslaat voor elk kengetal de realisatie van het laatste jaar, het begrotingsjaar en de drie jaren van de meerjarenraming en geeft hiermee inzicht in wat gemeenten verwachten voor de komende jaren.

[8] 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

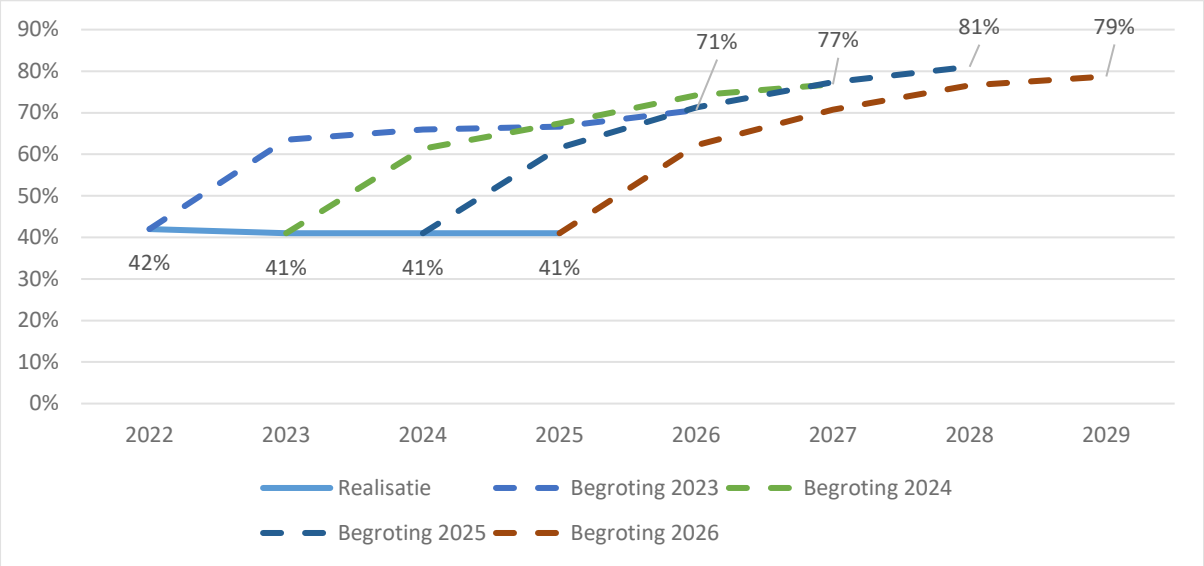
[9] Zie bijlage 2 voor de exploitatieruimte per provincie en grootteklasse.

[10] Voor nadere toelichting op de BBV-kengetallen wordt verwezen naar Bijlage 1. Toelichting kengetallen

Grafiek 3. Solvabiliteit in jaarrekening en meerjarenbegrotingen[11].



Grafiek 4. Netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen) in jaarrekening en meerjarenbegrotingen[12]



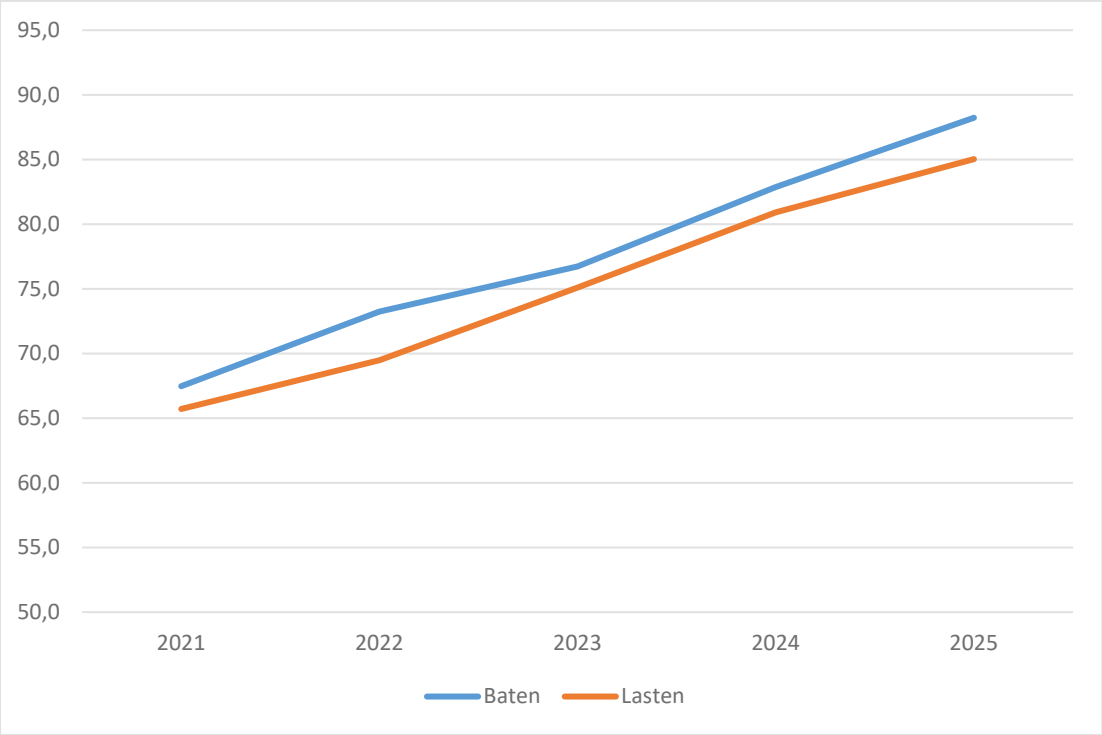
De grafieken laten zien dat gemeenten als groep in de begroting elk jaar een verslechtering van de financiële positie ramen, ook in de laatste begroting, die over 2026. De solvabiliteit daalt en de netto schuldquote stijgt, wat wil zeggen dat gemeenten verwachten reserves in te zetten en/of schulden aan te gaan. De jaarrekeningcijfers laten echter zien dat de gerealiseerde solvabiliteit en netto schuldquote (gecorrigeerd voor doorgeleende gelden) de afgelopen jaren stabiel waren. Dit is in lijn met bovenstaande conclusie dat gemeenten als groep elk jaar een negatief exploitatiesaldo ramen, maar een positief exploitatiesaldo realiseren.

[11] Berekeningen BZK op basis van jaarrekeningdata en onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten. Er is gecorrigeerd voor missende waarden.
[12] Berekeningen BZK op basis van jaarrekeningdata en onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten. Er is gecorrigeerd voor missende waarden.

Verschil tussen begroting en realisatie nader bekeken

Gemeenten begroten als groep al meerdere jaren een negatief exploitatieresultaat, terwijl in de realisatie juist overschotten ontstaan. In de periode 2021–2025 bedroeg het begrote tekort gemiddeld circa € 0,8 mld. per jaar, tegenover een gemiddeld gerealiseerd overschot van ruim € 2 mld. per jaar. Een nadere analyse van het verschil tussen begroting en realisatie is opgenomen in bijlage 3.[13] Hier worden de belangrijkste conclusies behandeld. Uit de analyse blijkt dat zowel de baten als de lasten gedurende het jaar doorgaans hoger uitvallen dan oorspronkelijk begroot, maar dat de afwijking aan de batenkant groter is, wat resulteert in positieve exploitatiesaldi.

Grafiek 5. Totale gerealiseerde baten en lasten gemeenten excl. mutatie reserves in € mld.



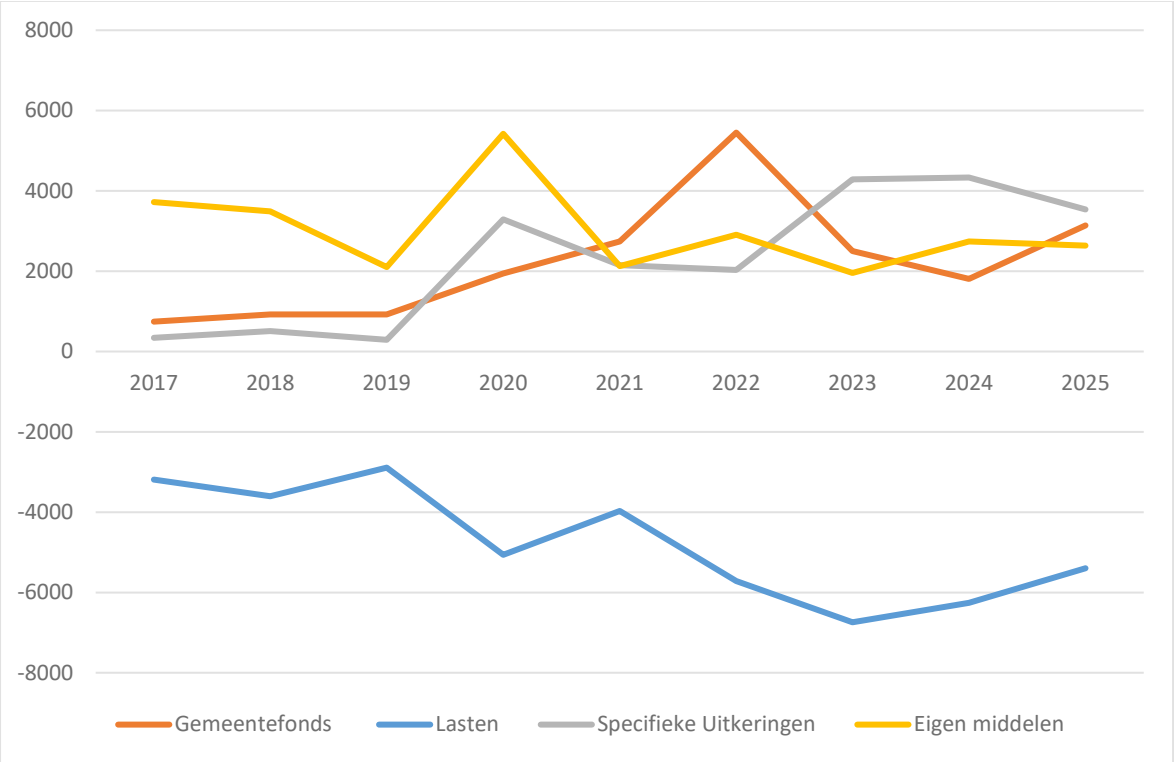
In de ontwikkeling van de gerealiseerde baten en lasten is zichtbaar dat de baten over de periode 2021–2025 per saldo sterker zijn toegenomen dan de lasten. Het verschil tussen beide varieert daarbij van jaar tot jaar.

Duiding afwijkingen baten- en lasten
Om het verschil tussen begroting en realisatie verder te duiden, is gekeken naar de belangrijkste componenten van de afwijkingen aan de baten- en lastenkant. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen baten uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen, eigen middelen en de totale lasten. Grafiek 6 laat zien hoe deze afwijkingen zich sinds 2017 hebben ontwikkeld.

[13] Zie grafiek B3.1 en tabellen B3.1 tot en met B3.3 voor een nadere weergave van de verschillen tussen begroting en realisatie.

Grafiek 6. Verschil tussen begrote en gerealiseerde baten en lasten, naar component in € mln.[14][15]

Positieve waarden betekenen dat de gerealiseerde baten hoger uitvallen dan begroot. Negatieve waarden bij de lasten betekenen dat de gerealiseerde lasten hoger uitvallen dan begroot.



Vanaf 2020 valt op dat vooral de afwijkingen bij de rijksmiddelen groter zijn. Dit komt onder andere door de compensatie voor corona in de jaren 2020 tot en met 2022 en de compensatie in het kader van de stijgende energieprijzen en ontheemden uit Oekraïne in 2022 en 2023, welke compensatie grotendeels via het gemeentefonds is gegaan. Het beeld van 2025 is vertekend doordat daar een bijdrage van € 728 miljoen in zat voor de jeugdzorg ter compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg. Gemeenten ontvangen in totaal 728 mln. van het Rijk die ze kunnen inzetten ter ondersteuning van de transformatie van de Jeugdhulp conform de afspraken in de Hervormingsagenda.

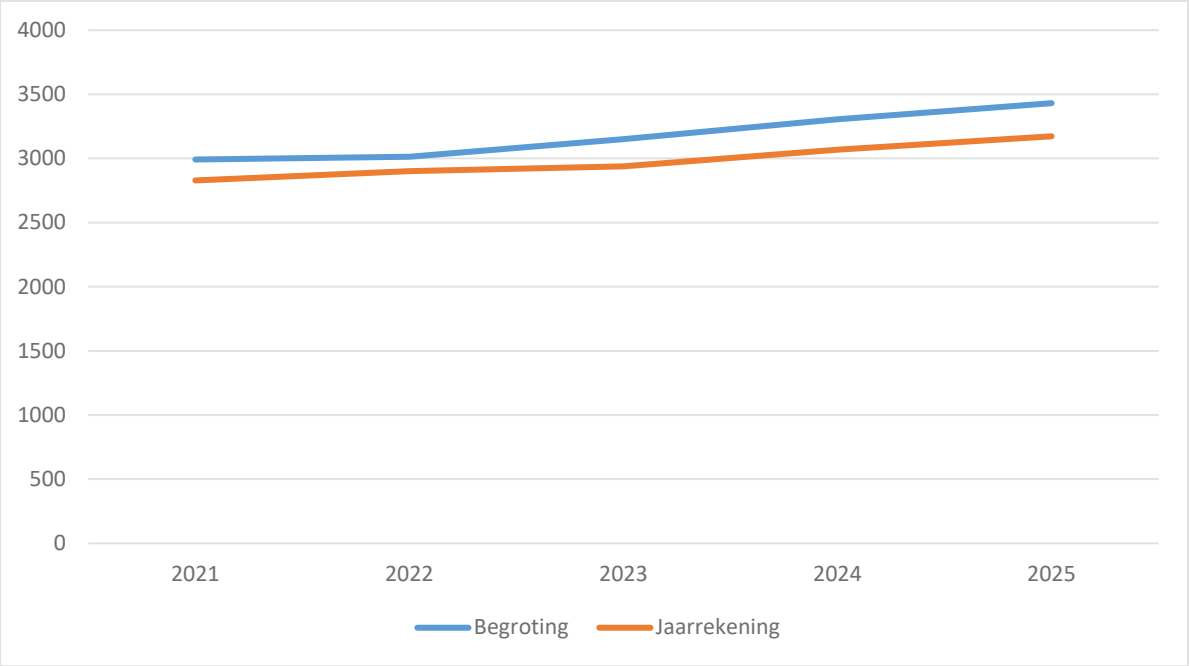
Ook de eigen middelen zijn over de gehele periode hoger gerealiseerd dan begroot. De afwijking is met € 5,4 miljard het grootst in 2020, wat onder meer samenhangt met de verkoop van de gemeentelijke aandelen in Eneco. Gecorrigeerd voor deze verkoop is het bedrag in 2020 € 1,3 mld.

Aan de lastenkant zijn de afwijkingen vanaf 2020 eveneens groter dan in de jaren daarvoor. In 2017–2019 lagen de gerealiseerde lasten jaarlijks circa € 2,9 tot € 3,6 miljard hoger dan begroot. Vanaf 2020 varieert deze afwijking tussen € 4,0 en € 6,7 miljard; in 2025 bedraagt deze € 5,4 miljard. Per saldo is de positieve afwijking aan de batenkant groter dan de hogere lasten, waardoor het gerealiseerde saldo gunstiger uitvalt dan begroot.

[14] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2017-2025 en jaarrekening 2017-2024) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025)

[15] Bij enkele nieuw toegevoegde analyses wordt een langere tijdreeks vanaf 2017 gehanteerd om ontwikkelingen en patronen beter zichtbaar te maken. De reguliere reeksen in dit overzicht beslaan 2021–2025; eerdere jaren zijn terug te vinden in voorgaande edities.

Grafiek 7. Begrote en gerealiseerde kapitaallasten in € mln.[16]



Grafiek 7 laat de begrote en gerealiseerde kapitaallasten zien. De kapitaallasten bestaan uit de bruto afschrijvingslasten plus de rente[17]. Over de afgelopen vijf jaar zijn de begrote kapitaallasten structureel hoger dan de gerealiseerde kapitaallasten in de jaarrekening. Dit impliceert dat gemeenten niet alle investeringen hebben kunnen realiseren, waar zij in de begroting rekening mee hebben gehouden. De kapitaallasten nemen desalniettemin toe, in lijn met de ontwikkeling van de vaste activa (toename 6,4 procent). Hieruit kan worden opgemaakt dat gemeenten, ondanks dat zij meer zijn gaan investeren, niet zoveel kunnen investeren als zij hadden gewild.

Provinciale toezichthouders signaleerden in 2026 dat gemeenten te maken hebben met aanhoudende onzekerheid over hun toekomstige inkomsten, met name door de ontwikkelingen rondom het gemeentefonds, en dat deze financiële onzekerheid leidt tot onder meer het uitstellen van investeringen.[18] Daarnaast wijzen zij erop dat ook personeelstekorten en beperkte uitvoeringscapaciteit de realisatie van investeringen kunnen belemmeren.

Gemeentelijke uitvoeringscapaciteit

Om meer inzicht te verkrijgen in de gemeentelijke uitvoeringscapaciteit wordt in dit Integraal Overzicht gekeken naar vacatures, de bezetting en de opbouw van het personeelsbestand. Volgens het A&O Fonds Gemeenten lag het aantal vacatures bij gemeenten in de tweede helft van 2025 circa 11 procent hoger dan in dezelfde periode van 2024. Het aantal vacatures bij gemeenten was eind 2025 ongeveer gelijk aan het aantal in 2023.[19] Een constante factor die het aantal vacatures bij gemeenten drijft is de vervangingsvraag door pensionering.[20] De verwachting is dan ook dat personeelstekort de komende tijd een uitdaging blijft vormen.[21] Dit heeft effect op de gemeentelijke uitvoeringscapaciteit, zoals blijkt uit de begrotingsenquête.

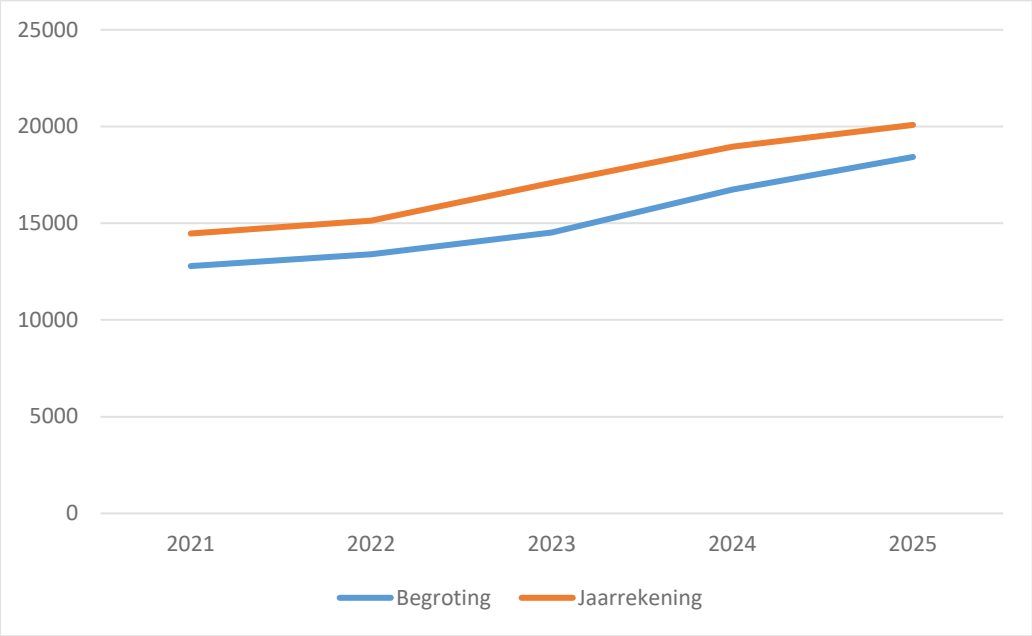
[16] Bron: berekeningen BZK op basis van begrotings- en jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).
[17] De rente betreft hier de toegerekende reële en bespaarde rente.
[18] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstukken 2026/27, 36 800 B nr. 27
[19] Bron: vacaturemonitor tweede halfjaar van 2025 A en O-fonds gemeenten
[20] Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten
[21] Bron: Toekomstverkenning arbeidsmarkt gemeenten 2035 A en O-fonds gemeenten

In de begrotingsenquête, die BZK en de provinciale toezichthouders jaarlijks houden onder gemeenten, gaf 84 procent van de responderende gemeenten aan dat de realisatie in 2025 achterbleef bij de ambitie die is verwerkt in de begroting, vooral door personeelstekort (62 procent), afhankelijkheid van derde partijen als zorgaanbieders (50 procent) en een gebrek aan benodigde expertise in de eigen organisatie (43 procent). Volkshuisvesting, verkeer en vervoer en sociaal domein werden relatief vaker genoemd als taakvelden waar de realisatie achterbleef.[22] Dit ondanks het feit dat het gemeentelijk personeelsbestand in 2025 opnieuw is gegroeid tot bijna 208.000 medewerkers, een toename van 3,6 procent ten opzichte van 2024.

Bij slechts 9 procent van de responderende gemeenten was de bezetting volledig ingevuld; 57 procent had 0 tot 5 procent van de bezetting niet ingevuld. Bij 27 procent was tussen de 5 en 10 procent van de bezetting niet ingevuld en bij de resterende 7 procent was meer dan 10 procent van de plekken niet ingevuld[23]. Uit onderzoek van A&O-fonds gemeenten blijkt dat 16,1 procent van de bezetting bij gemeenten wordt ingevuld door externe inhuur.[24]

Dit vertaalt zich door in de personeelslasten. Uit onderstaande grafiek (8) blijkt dat de gerealiseerde personeelslasten jaarlijks hoger uitvallen dan begroot. Dit is grotendeels een gevolg van de hoger dan begrote lasten voor ingehuurd personeel. De lasten voor vast personeel stijgen ook, maar deze zijn voor gemeenten beter te ramen.[25] Voor ingehuurd personeel vallen de gerealiseerde lasten in elk jaar ten minste drie keer zo hoog uit als begroot.[26] Hieruit volgt dat gemeenten een veel grotere behoefte aan ingehuurd personeel hebben dan zij bij het opstellen van de begroting hebben voorzien. Dit ondersteunt het beeld van de beperkt beschikbare (vaste) uitvoeringscapaciteit.

Grafiek 8. Totale begrote en gerealiseerde personeelslasten in € mln.[27]



[22] Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2026, zie Verslag Onderzoek begrotingen gemeenten 2026 | Kennisbank Openbaar Bestuur

[23] Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2026, zie Verslag Onderzoek begrotingen gemeenten 2026 | Kennisbank Openbaar Bestuur

[24] Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten

[25] Zie grafiek B3.5 in bijlage 3.

[26] Zie grafiek B3.6 in bijlage 3.

[27] Bron: berekeningen BZK op basis van begrotings- en jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).

Inkomsten

Tabel 2. Inkomstenbronnen gemeenten in € mld.[28]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Algemene uitkering	29,01	33,51	35,72	38,96	42,11	41,75
Decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen (inclusief IUSD)	5,89	6,25	5,86	5,08	5,52	5,77
Totaal gemeentefonds	**34,90**	**39,76**	**41,58**	**44,04**	**47,63**	**47,52**
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	9,22	9,60	11,80	12,87	13,48	10,55
Totaal inkomsten van Rijk	**44,12**	**49,36**	**53,38**	**56,91**	**61,11**	**58,07**
Onroerendezaakbelasting woningen	2,43	2,53	2,69	2,87	3,09	3,20
Onroerendezaakbelasting niet-woningen	2,23	2,36	2,58	2,75	3,02	3,14
Totaal onroerendezaakbelasting	**4,66**	**4,88**	**5,26**	**5,62**	**6,11**	**6,34**
Parkeerheffingen	0,91	1,09	1,27	1,40	1,58	1,61
Precariobelasting	0,28	0,03	0,05	0,05	0,06	0,05
Toeristenbelasting	0,24	0,40	0,54	0,61	0,67	0,65
Overige belastingen	0,13	0,14	0,14	0,14	0,14	0,15
Totaal overige belastingen	**1,56**	**1,64**	**1,99**	**2,20**	**2,45**	**2,46**
Rioolheffing	1,74	1,78	1,86	1,99	2,09	2,20
Reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	2,18	2,27	2,37	2,53	2,66	2,80
Secretarieleges burgerzaken	0,24	0,26	0,26	0,42	0,43	0,43
Begraafplaatsrechten	0,12	0,12	0,12	0,13	0,13	0,14
Leges wonen en bouwen	0,74	0,72	0,75	0,71	0,67	0,72
Overige leges	0,13	0,16	0,17	0,18	0,23	0,20
Totaal leges	**5,15**	**5,32**	**5,53**	**5,96**	**6,20**	**6,49**
Baten bouwgrond	3,36	2,92	2,46	3,27	3,19	3,43
Overige baten	8,64	9,12	8,11	8,85	9,17	6,67
Totaal overige baten	**11,99**	**12,04**	**10,57**	**12,18**	**12,36**	**10,11**
Totaal	**67,47**	**73,24**	**76,73**	**82,86**	**88,23**	**83,47**

De gemeentefondsuitkering steeg in 2025 met € 3,7 mld. ten opzichte van 2024. Dit komt met name door een toename van het accres, de extra middelen voor zowel de jeugdzorg als de terugval in het gemeentefonds in 2026 die in de Voorjaarsnota 2025 zijn aangekondigd en de compensatie voor de jeugdzorgtekorten van de jaren 2023 en 2024 die in de Miljoenennota zijn toegekend.

Gemeenten verantwoordden in 2025 voor € 13,5 mld. aan inkomsten uit specifieke uitkeringen. Vanuit het Rijk is in 2025 voor € 15 mld. aan specifieke uitkeringen aan gemeenten verstrekt (in

[28] 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 2025 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 2026 zijn deze posten afkomstig van begrotinggegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2025 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

totaal verstrekte het Rijk € 18,5 mld. aan specifieke uitkeringen aan decentrale overheden). Het verschil tussen de € 15 mld. die door het Rijk aan gemeenten is uitgekeerd en de € 13,5 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 de uitkering wordt verstrekt.

Tabel 3. Aantallen en sommen specifieke uitkeringen aan gemeenten per departement[29]

	2021		2022		2023		2024		2025	
	#	Som (€ mln.)	#	Som (€ mln.)	#	Som (€ mln.)	#	Som (€ mln.)	#	Som (€ mln.)
BZK	30	1.547	22	756	31	1.999	13	265	12	283
VRO							23	1.672	20	1.143
EZ	6	28	14	249	9	668	3	86	1	16
KGG							6	1.483	3	679
FIN	1	12	1	33	1	46	1	119	1	200
IenW	17	143	14	144	15	697	19	968	17	660
JenV	5	39	8	1.023	5	3.248	15	126	24	554
AenM							7	2.588	16	2.010
LVVN	5	94	6	7	1	0,2	2	1	1	19
OCW	7	957	8	866	11	872	13	840	9	885
SZW	4	7.535	6	6.442	6	6.919	7	7.796	5	7.794
VWS	13	547	13	361	21	1.168	14	927	11	814
Totaal	**88**	**10.901**	**92**	**9.881**	**100**	**15.617**	**123**	**16.871**	**120**	**15.054**

Naast de 158 specifieke uitkeringen waarvoor in 2025 middelen zijn uitgekeerd (120 aan gemeenten, verder 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 2025 geen betalingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd, de zogeheten administratieve specifieke uitkeringen. In 2025 gaat het om 175 van zulke uitkeringen. In totaal zijn er dus 333 specifieke uitkeringen in het jaar 2025, waarover door gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen verantwoording moet worden afgelegd.

De inkomsten uit parkeerheffingen namen in 2025 met € 180 mln. toe ten opzichte van het voorgaande jaar. Ook de inkomsten uit toeristenbelasting stegen in 2025 ten opzichte van het voorgaande jaar wederom, met € 61 mln.

De inkomsten uit de rioolheffing en secretarieleges burgerzaken stegen in 2025 eveneens met respectievelijk € 99 mln. en € 10 mln. Voor beide geldt dat de tarieven maximaal kostendekkend mogen zijn. Verder blijkt dat de baten van de bouwgronden gedaald zijn met € 73 mln. ten opzichte van 2024.

[29] Bron: Kamerstukken 2026/2027, 36 800 B, nr. 24 (Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2025)

Tabel 4. Verdeling gemeentelijke baten naar inkomstenbron, in procenten[30]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Algemene uitkering	43%	46%	47%	47%	48%	50%
Decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen (inclusief IUSD)	9%	9%	8%	6%	6%	7%
Totaal gemeentefonds	**52%**	**54%**	**54%**	**53%**	**54%**	**57%**
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	14%	13%	15%	16%	15%	13%
Totaal inkomsten van Rijk	**65%**	**67%**	**70%**	**69%**	**69%**	**70%**
Onroerendezaakbelasting woningen	4%	3%	4%	3%	4%	4%
Onroerendezaakbelasting niet-woningen	3%	3%	3%	3%	3%	4%
Totaal onroerendezaakbelasting	**7%**	**7%**	**7%**	**7%**	**7%**	**8%**
Parkeerheffingen	1%	1%	2%	2%	2%	2%
Precariobelasting	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Toeristenbelasting	0%	1%	1%	1%	1%	1%
Overige belastingen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totaal overige belastingen	**2%**	**2%**	**3%**	**3%**	**3%**	**3%**
Rioolheffing	3%	2%	2%	2%	2%	3%
Reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Secretarieleges burgerzaken	0%	0%	0%	1%	0%	1%
Begraafplaatsrechten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Leges wonen en bouwen	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Overige leges	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totaal leges	**8%**	**7%**	**7%**	**7%**	**7%**	**8%**
Baten bouwgrond	5%	4%	3%	4%	4%	4%
Overige baten	13%	12%	11%	11%	11%	8%
Totaal overige baten	**18%**	**16%**	**14%**	**15%**	**14%**	**12%**
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Tabel 4 biedt aanvullend inzicht in de verdeling van de verschillende inkomstenbronnen ten opzichte van de totale inkomsten van gemeenten en van elkaar. Het grootste deel van de inkomsten van gemeenten komt over de laatste 5 jaar onveranderd uit het gemeentefonds. Gezamenlijk met de SPUKS vormen de totale inkomsten van het Rijk zo'n 69% van de inkomsten van gemeenten in 2025. Dit is 4 procentpunt gestegen ten opzichte van 2021. De eigen middelen als onderdeel van het totaal zijn licht afgenomen sinds 2021 (van 35% naar 31%). Gemiddeld genomen zijn zowel inkomsten van het Rijk als de eigen middelen gegroeid ten opzichte van 2021. De rijksmiddelen groeiden echter harder, waardoor deze een relatief groter aandeel van de totale inkomsten zijn gaan vormen.

[30] Zie voetnoot 28.

Uitgaven

Tabel 5. Bruto lasten per (hoofd-)taakveld in € mld.[31], [32]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Bestuur en burgerzaken	1,73	1,85	1,96	2,34	2,68	2,26
Overhead	7,23	7,64	8,62	9,32	9,32	9,41
Veiligheid	2,22	2,38	2,55	2,83	3,01	3,06
Verkeer, vervoer en waterstaat	4,08	4,30	4,67	5,01	5,28	5,40
Economie	1,80	1,63	1,64	1,54	1,52	1,76
Onderwijs	2,90	3,04	3,20	3,38	3,51	3,46
Sport, cultuur en recreatie	5,37	5,60	6,22	6,64	7,09	7,13
Sociaal domein	27,90	30,07	33,11	35,28	37,43	36,30
Algemene voorzieningen	3,25	4,61	6,04	6,82	7,20	6,08
Inkomensregelingen	9,33	9,77	10,32	10,02	10,75	10,44
Participatie	3,27	3,38	3,51	3,68	3,87	3,80
Maatwerkvoorzieningen Wmo	6,43	6,53	6,93	7,58	7,97	8,34
Maatwerkvoorzieningen Jeugd	5,63	5,78	6,32	7,18	7,64	7,63
Volksgezondheid en milieu	5,83	5,88	6,22	6,91	7,38	7,40
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	5,10	5,47	4,88	5,84	6,06	6,23
Overige lasten	1,56	1,62	2,01	1,83	1,76	2,23
Totale bruto lasten	**65,71**	**69,49**	**75,09**	**80,91**	**85,03**	**84,63**

[31] Zie voetnoot 28.

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

Tabel 6. Netto lasten per (hoofd-)taakveld in € mld[33].

	Jaarrekening					Begroting
	2021	2022	2023	2024	2025*	2026**
Bestuur en burgerzaken	1,32	1,35	1,57	1,80	2,07	1,77
Overhead	6,70	7,04	7,96	8,59	8,59	8,86
Veiligheid	2,02	2,08	2,27	2,50	2,67	2,82
Verkeer, vervoer en waterstaat	3,24	3,47	3,84	4,11	4,25	4,68
Economie	-0,10	0,00	-0,11	-0,16	-0,10	-0,06
Onderwijs	1,93	1,99	2,16	2,29	2,34	2,54
Sport, cultuur en recreatie	4,47	4,69	5,05	5,50	5,87	6,18
Sociaal domein	18,94	20,75	21,71	23,03	24,98	26,17
Algemene voorzieningen	3,03	2,73	2,85	3,49	4,17	4,74
Inkomensregelingen	1,55	3,38	3,29	2,32	2,55	2,64
Participatie	3,01	3,04	3,12	3,32	3,49	3,51
Maatwerkvoorzieningen Wmo	6,00	6,03	6,34	6,97	7,37	7,81
Maatwerkvoorzieningen Jeugd	5,35	5,57	6,12	6,93	7,41	7,47
Volksgezondheid en milieu	0,59	0,63	0,65	0,82	0,86	1,07
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	0,38	0,99	0,96	1,03	1,10	1,40
Totale netto lasten	**39,48**	**43,00**	**46,06**	**49,51**	**52,63**	**55,41**

De netto lasten stegen in 2025 met 6 procent, dit is minder dan de stijging in de drie voorgaande jaren. Bij de netto lasten 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. Alle hoofdtaakvelden lieten een stijging in netto lasten zien.

Van de € 3,1 mld. stijging in netto lasten wordt € 2 mld. geboekt in het sociaal domein. De nettolasten stijgen het sterkst bij de Algemene voorzieningen, met € 676 mln. Dit is 19 procent meer dan de gerealiseerde nettolasten in 2024. De stijging is minder snel dan in 2024. Toen stegen de netto lasten van de Algemene voorzieningen met 23 procent. Een mogelijke verklaring voor de stijging is de beweging naar meer ondersteuning aan de voorkant. Gemeenten investeren, mede in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd en het wetsvoorstel Reikwijdte, in de sociaal-pedagogische basis en stevige lokale teams die laagdrempelige algemene voorzieningen aanbieden.

Ook de Maatwerkvoorzieningen Jeugd[34] vormen een belangrijk onderdeel van de stijging in netto lasten met € 480 mln. (6 procent). Ook hier is de stijging minder snel dan in 2024 (13 procent). De Algemene voorzieningen en de Maatwerkvoorzieningen Jeugd leveren daarmee de grootste bijdrage aan de stijging in netto lasten. De Maatwerkvoorzieningen Wmo stegen met € 403 mln. Deze stijging is procentueel minder (6 procent) dan de stijging in 2024 (10 procent).

[33] Zie voetnoot 28.

[34] 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.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van gemeenten over 2025 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 2025[35],[36]

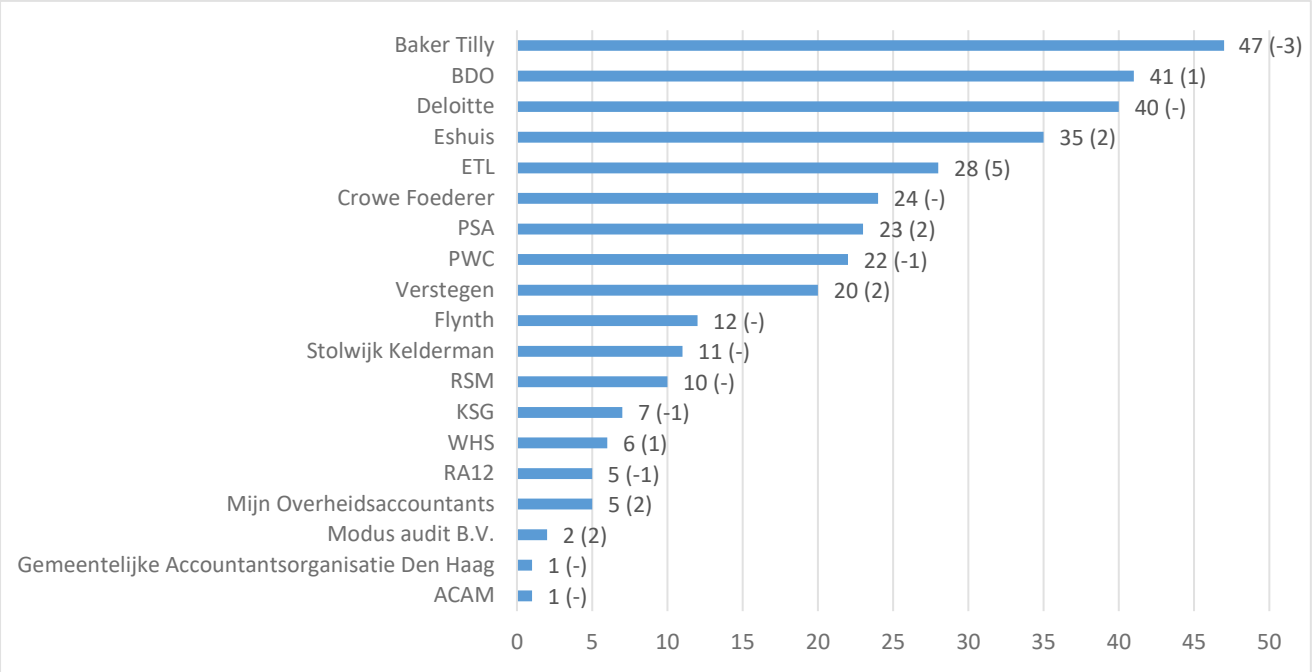
	Getrouwheid (aantal)	Getrouwheid (%)
Goedkeurend	340	100
Beperking	0	0
Afkeurend	0	0
Oordeelonthouding	0	0
Totaal	**340**	**100**

Van de 340 gemeenten in deze analyse (2 hadden niet op tijd aangeleverd) hadden alle gemeenten een goedkeurende verklaring op getrouwheid. In 2024 had nog 0,6% van de gemeenten een verklaring met beperking.

[35] Bron tabel en grafieken: onderzoek BZK op basis van controleverklaringen op de jaarrekeningen van gemeenten 2025.

[36] Van 2 van de 342 gemeenten was het oordeel van de accountant op het moment van schrijven nog niet bekend. Dit zijn de gemeenten Duiven en Rozendaal. Aandelen zijn berekend op basis van het totaal zonder deze gemeenten.

Grafiek 9. Marktaandeel: aandeel gemeenten per accountant in 2025



Aan de lijst van accountantskantoren die gemeenten controleren is in 2025 Modus toegevoegd. Q-Concepts controleerde in 2025 geen gemeenten. 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 9 een totaal van 340 gemeenten aangegeven. Het totaal van vorig jaar was 330.

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 **exploitatieruimte** 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. 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 gemeenten per provincie en grootteklasse

In deze bijlage is de gemiddelde exploitatieruimte van gemeenten per provincie en per grootteklasse weergegeven. Dit is het saldo van de baten en lasten (exclusief mutaties over reserves) gedeeld door het totaal aan baten.

Tabel B2.1. Gemiddelde exploitatieruimte gemeenten per provincie[37]

	2021	2022	2023	2024	2025
Groningen	2,6%	4,4%	3,0%	2,5%	4,0%
Friesland	4,4%	4,1%	1,7%	1,9%	2,8%
Drenthe	4,1%	9,1%	5,0%	4,9%	1,9%
Overijssel	6,7%	7,1%	4,9%	3,4%	6,2%
Flevoland	-0,1%	5,4%	-1,3%	2,3%	3,8%
Gelderland	4,7%	4,7%	3,4%	2,9%	3,4%
Utrecht	2,3%	2,6%	-0,2%	-0,6%	2,5%
Noord-Holland	1,8%	4,0%	2,6%	2,2%	2,3%
Zuid-Holland	0,3%	5,1%	-0,4%	0,4%	3,9%
Zeeland	5,4%	11,8%	11,5%	14,7%	8,4%
Noord-Brabant	3,5%	5,6%	2,0%	2,8%	3,6%
Limburg	2,7%	5,8%	4,2%	4,4%	4,3%

Tabel B2.2. Gemiddelde exploitatieruimte gemeenten per grootteklasse[38]

	2021	2022	2023	2024	2025
<5.000	2,7%	-1,2%	5,5%	7,1%	-1,7%
5.001-10.000	2,9%	6,7%	6,2%	3,2%	6,7%
10.001-20.000	1,8%	6,0%	4,5%	2,6%	2,9%
20.001-50.000	3,6%	6,2%	4,1%	3,8%	3,9%
50.001-100.000	3,0%	5,4%	2,4%	3,2%	4,4%
100.001-150.000	4,0%	4,8%	1,7%	1,6%	2,4%
150.001-250.000	3,2%	4,2%	1,6%	2,6%	3,3%
>250.000	0,2%	4,2%	-0,7%	-0,2%	3,3%

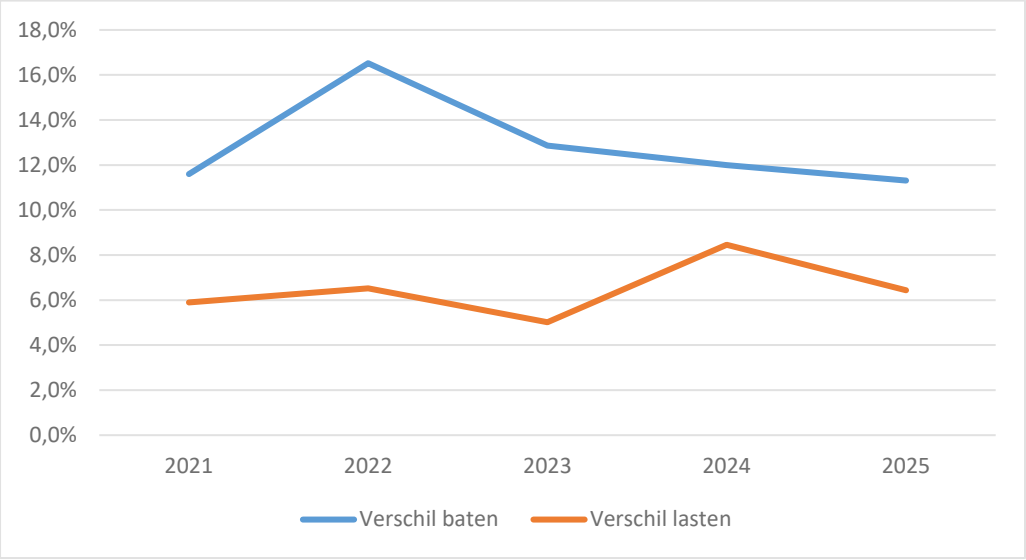
[37] Berekend op basis van jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024) en onbewerkte Iv3-data, aangeleverd door gemeenten (2025)
[38] Berekend op basis van jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024) en onbewerkte Iv3-data, aangeleverd door gemeenten (2025)

Bijlage 3. Analyse vergelijking begroot en gerealiseerd exploitatiesaldo

Als groep begroten gemeenten jaarlijks een negatief exploitatieresultaat (tekort). Maar de begrote stand is niet indicatief voor het resultaat dat aan het einde wordt gerealiseerd. Van 2021 tot en met 2025 begrootten gemeenten als groep jaarlijks gemiddeld een tekort van € 791 mln. Ze realiseerden gemiddeld jaarlijks een overschot van € 2,46 mld.

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 reëel in evenwicht is,[39] wat betekent dat structurele lasten minimaal moeten worden gedekt door de structurele baten. Als er in het begrotingsjaar geen structureel evenwicht is, kijken toezichthouders of dit wordt hersteld in het laatste jaar van de meerjarenraming. Is dit niet het geval, dan volgt preventief toezicht, wat betekent dat de begroting en de daarop volgende wijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd door de toezichthouder, voordat deze kunnen worden uitgevoerd.[40]

Grafiek B3.1. Verschil gerealiseerde baten/lasten ten opzichte van begroting[41]



De percentages geven aan hoeveel hoger de uiteindelijke baten en lasten uitvallen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Zo waren de gerealiseerde baten in 2022 circa 16 procent hoger dan begroot, terwijl de gerealiseerde lasten circa 7 procent hoger lagen. In alle weergegeven jaren is de afwijking bij de baten groter dan bij de lasten, waardoor het gerealiseerde saldo gunstiger uitvalt dan oorspronkelijk begroot.

[39] Artikel 189 Gemeentewet
[40] Gemeenschappelijk Toetzichtkader voor Gemeenten
[41] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025)

Tabel B3.1. Verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo (baten - lasten) per (hoofd-)taakveld in € mln.[42]

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

	2021	2022	2023	2024	2025	Gem.
Bestuur en burgerzaken	2	43	-93	-223	-386	-131
Overhead	-202	-268	-665	-334	-16	-297
Belastingen	-17	68	159	152	207	114
Gemeentefonds	2.736	5.452	2.503	1.821	2.852	3.073
Overig bestuur en ondersteuning	283	898	798	1.137	1.125	848
Veiligheid	-36	-26	-57	-31	-2	-30
Verkeer en vervoer	144	-2	-78	122	184	74
Economie	171	118	258	183	171	180
Onderwijs	105	89	70	83	114	92
Sport, cultuur en recreatie	-51	-145	-170	-93	-68	-105
Algemene voorzieningen	11	446	883	723	246	462
Inkomensregelingen	319	-1.548	-1.169	10	-13	-480
Participatie	35	48	-75	-127	-116	-47
Maatwerk Wmo	92	366	283	36	47	165
Maatwerk Jeugd	-679	-513	-683	-1.071	-667	-723
Volksgezondheid en milieu	-22	9	68	55	119	46
Grondexploitatie	34	-396	-49	118	3	-58
Wonen en bouwen	117	36	13	61	122	70
Totaal	**3.042**	**4.675**	**1.996**	**2.622**	**3.924**	**3.252**

Tabel B3.1. laat per hoofdtaakveld 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), Overig Bestuur en Ondersteuning en Algemene Voorzieningen.

Daar staat tegenover dat er enkele terreinen zijn waar gemeenten in de realisatie altijd netto meer uitgeven dan van tevoren begroot, vooral Maatwerk 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 door compensatie voor extra lasten en inkomstenderving door covid (2020 en 2021) en bijvoorbeeld de energietoeslag (2022 en 2023), en door aanpassing van het accres. De hoger dan begrote baten in het gemeentefonds vertalen zich naar hoger dan begrote lasten op andere taakvelden. Dit is bijvoorbeeld te zien op het taakveld Inkomensregelingen in 2022 en 2023. Het saldo is in realisatie respectievelijk € 1,5 en € 1,1 mld. lager dan begroot door de uitkering van de energietoeslag.

[42] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2021-2025 en jaarrekening 2021-2024) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).

Tabel B3.2. Verschil tussen begrote en gerealiseerde baten per (hoofd-)taakveld in € mln.[43]

Groen betekent: de gerealiseerde baten op het taakveld vallen hoger uit *dan begroot.*
Rood betekent: de gerealiseerde baten op het taakveld vallen lager *uit dan begroot.*

	2021	2022	2023	2024	2025	Gem.
Bestuur en burgerzaken	111	242	113	139	169	155
Overhead	131	222	200	220	129	180
Belastingen	4	99	223	208	262	159
Gemeentefonds	2.737	5.451	2.502	1.808	3.138	3.127
Overig bestuur en ondersteuning	409	940	485	733	769	667
Veiligheid	77	177	170	167	123	143
Verkeer en vervoer	158	252	248	266	289	243
Economie	431	225	247	140	-17	205
Onderwijs	178	253	206	248	266	230
Sport, cultuur en recreatie	230	201	424	303	305	293
Algemene voorzieningen	67	1.708	2.839	2.478	1.749	1.768
Inkomensregelingen	1.281	-361	571	939	1.028	692
Participatie	76	134	179	122	109	124
Maatwerk Wmo	82	161	269	231	142	177
Maatwerk Jeugd	81	1	75	117	92	73
Volksgezondheid en milieu	654	444	501	456	449	501
Grondexploitatie	-149	-236	-878	-62	-218	-309
Wonen en bouwen	456	471	369	365	528	438
Totaal	**7.014**	**10.384**	**8.743**	**8.878**	**9.314**	**8.867**

[43] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2021-2025 en jaarrekening 2021-2024) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).

Tabel B3.3. Verschil tussen begrote en gerealiseerde lasten per (hoofd-)taakveld in € mln.[44]

Groen betekent: de gerealiseerde lasten op het taakveld vallen lager uit *dan begroot.*
Rood betekent: de gerealiseerde lasten op het taakveld vallen hoger *uit dan begroot.*

	2021	2022	2023	2024	2025	Gem.
Bestuur en burgerzaken	-108	-199	-204	-363	-571	-289
Overhead	-333	-491	-866	-554	-224	-494
Belastingen	-21	-31	-63	-56	-16	-37
Gemeentefonds	-1	1	1	13	14	6
Overig bestuur en ondersteuning	-126	-43	313	405	358	181
Veiligheid	-113	-204	-228	-198	-143	-177
Verkeer en vervoer	-14	-255	-327	-144	-134	-175
Economie	-261	-106	11	42	193	-24
Onderwijs	-73	-164	-137	-165	-171	-142
Sport, cultuur en recreatie	-281	-346	-592	-396	-408	-405
Algemene voorzieningen	-56	-1.261	-1.955	-1.755	-1.524	-1.310
Inkomensregelingen	-962	-1.189	-1.739	-929	-1.060	-1.176
Participatie	-41	-86	-255	-249	-232	-173
Maatwerk Wmo	10	206	15	-195	-167	-26
Maatwerk Jeugd	-760	-515	-758	-1.188	-785	-801
Volksgezondheid en milieu	-677	-434	-433	-401	-344	-458
Grondexploitatie	183	-160	829	179	224	251
Wonen en bouwen	-337	-436	-355	-304	-411	-369
Totaal	**-3.971**	**-5.713**	**-6.743**	**-6.258**	**-5.400**	**-5.617**

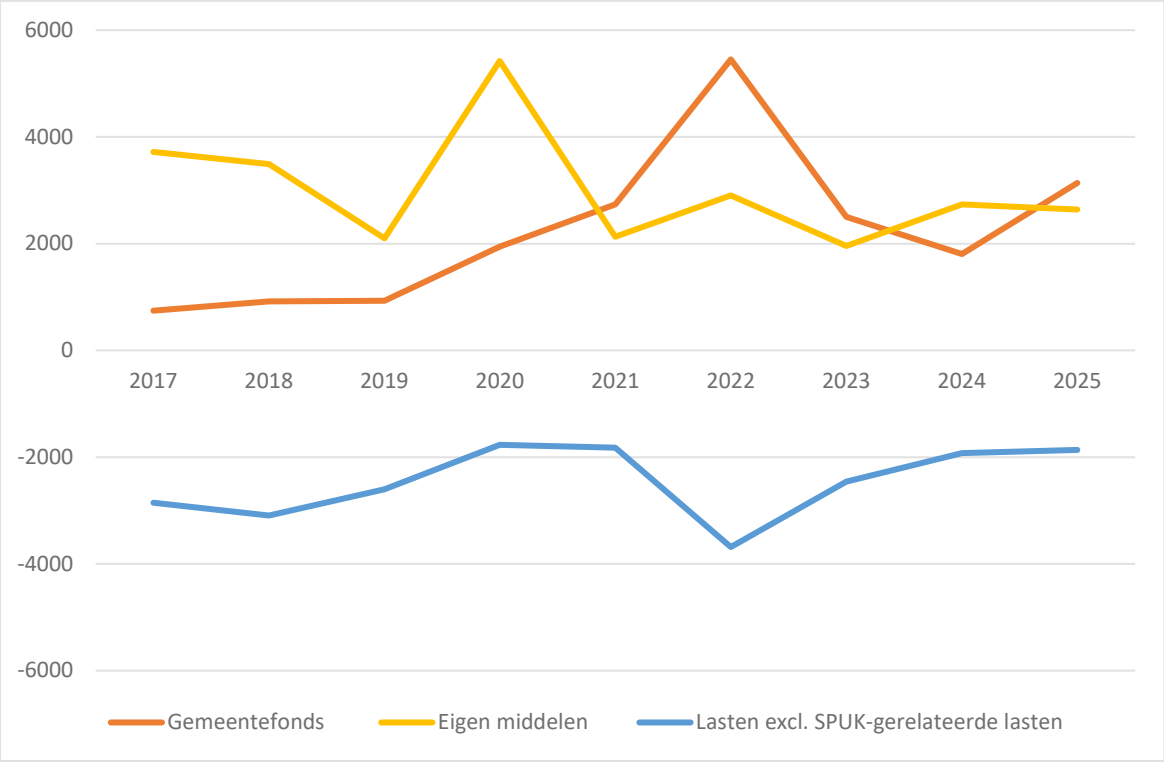
Tabellen B3.2 en B3.3 laten zien in hoeverre verschillen tussen het begrote en gerealiseerde saldo samenhangen met afwijkingen aan de baten- en lastenkant. Bij het Gemeentefonds en Overig bestuur en ondersteuning valt het gerealiseerde saldo in alle jaren hoger uit dan begroot. Bij het Gemeentefonds wordt dit vrijwel volledig verklaard door hogere baten, terwijl bij Overig bestuur en ondersteuning in de laatste jaren ook lager dan begrote lasten bijdragen aan het gunstigere saldo. Bij Algemene voorzieningen, Verkeer en vervoer, Onderwijs en Wonen en bouwen zijn zowel de baten als de lasten doorgaans hoger dan begroot, maar is de positieve afwijking aan de batenkant groter dan de overschrijding aan de lastenkant. Per saldo resulteert dit ook daar in een hoger gerealiseerd saldo dan begroot bij de meeste gemeenten.

Het tegenovergestelde beeld is zichtbaar bij Overhead, Sport, cultuur en recreatie en Maatwerk Jeugd. Op deze taakvelden ligt het gerealiseerde saldo in alle onderzochte jaren lager dan begroot. Bij Overhead en Sport, cultuur en recreatie zijn de gerealiseerde lasten structureel hoger dan begroot, terwijl de afwijkingen aan de batenkant relatief beperkt zijn. Bij Overhead is dit mogelijk te verklaren doordat hier relatief veel personeelslasten op worden geboekt (zie grafiek 8, B3.5 en B3.6). Bij Maatwerk Jeugd is dit patroon het sterkst: het lagere gerealiseerde saldo wordt vrijwel volledig veroorzaakt door fors hogere lasten, terwijl de gerealiseerde baten slechts beperkt afwijken van de begroting.

[44] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2021-2025 en jaarrekening 2021-2024) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).

Grafiek B3.2 Verschil tussen begrote en gerealiseerde baten en lasten, gecorrigeerd voor SPUKs, naar component in € mln.[45]

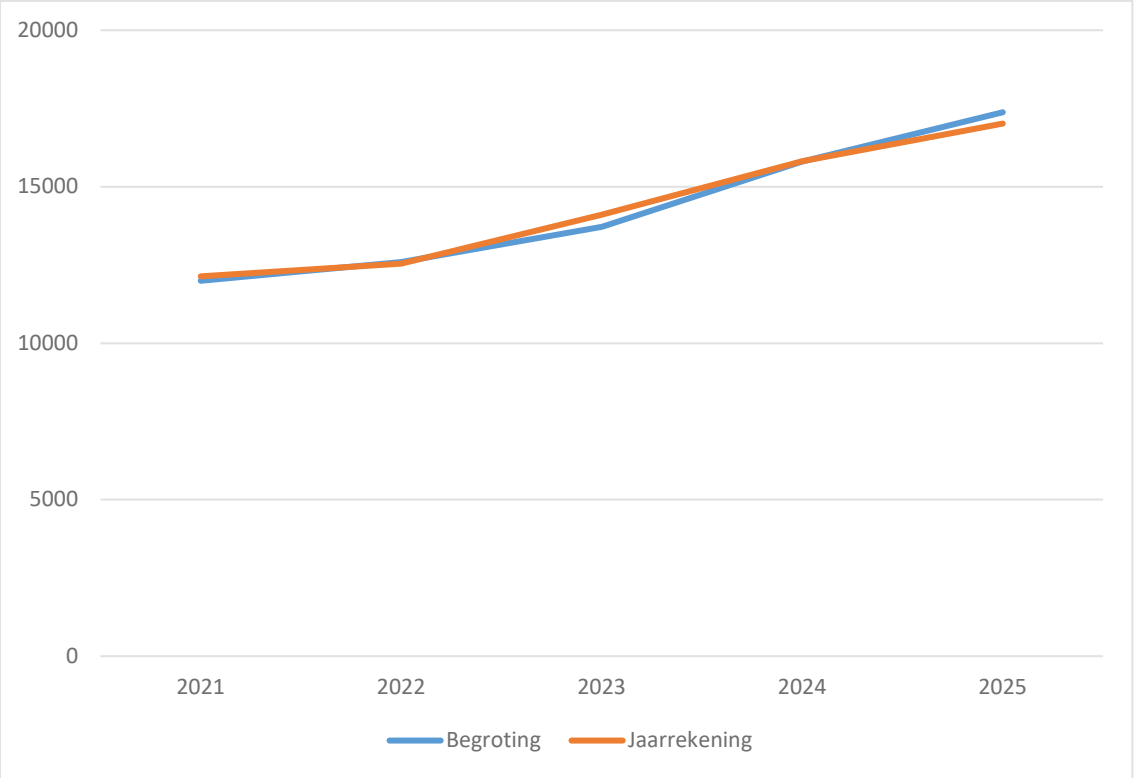
Positieve waarden betekenen dat de gerealiseerde baten hoger uitvallen dan begroot. Negatieve waarden bij de lasten betekenen dat de gerealiseerde lasten hoger uitvallen dan begroot.



Om de samenhang tussen specifieke uitkeringen en de lasten zichtbaar te maken, zijn in grafiek B3.2 de SPUK-baten en de daarmee samenhangende lasten buiten beschouwing gelaten. Daarbij is aangenomen dat tegenover de gerealiseerde baten uit specifieke uitkeringen in hetzelfde jaar een gelijk bedrag aan lasten staat. Deze aanname sluit aan bij het uitgangspunt dat specifieke uitkeringen worden verantwoord voor zover de bijbehorende prestaties zijn geleverd. Na deze correctie is de overschrijding van de lasten ten opzichte van de begroting duidelijk kleiner. Dit illustreert dat een belangrijk deel van de hogere gerealiseerde lasten samenhangt met hogere baten uit specifieke uitkeringen.

[45] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS (begroting 2017-2025 en jaarrekening 2017-2024) en Iv3-data, gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025)

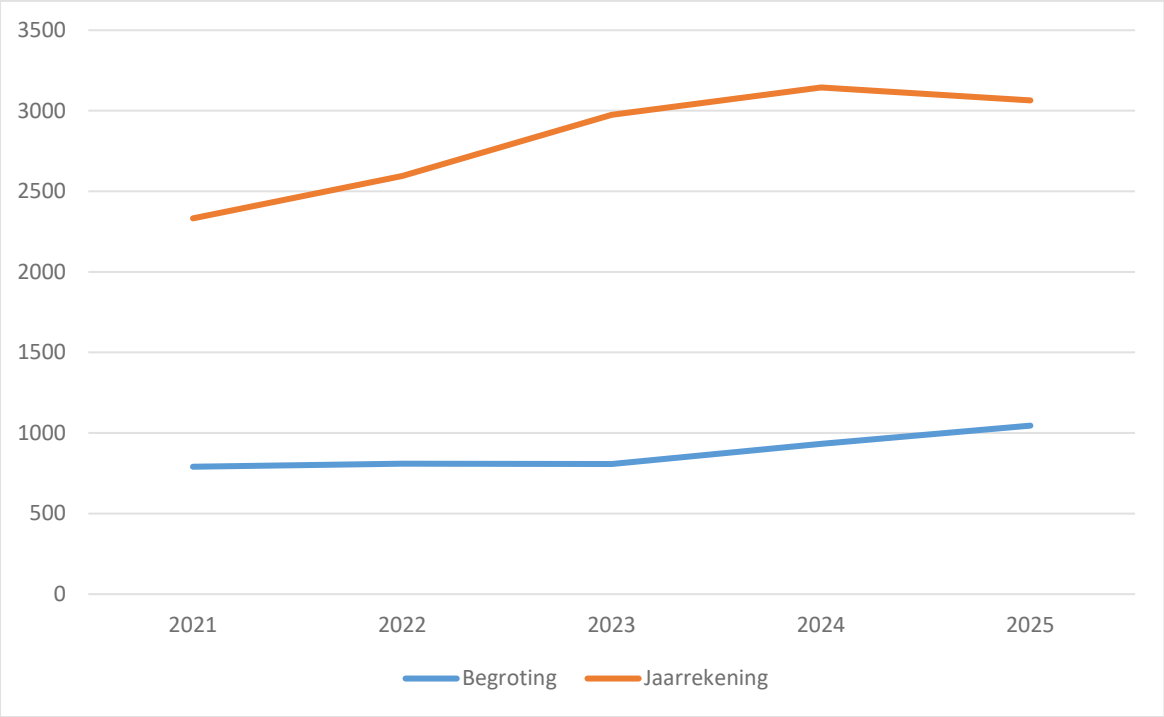
Grafiek B3.5. Begrote en gerealiseerde vaste personeelslasten in € mln.[46]



In grafiek B3.5 valt op dat de gerealiseerde lasten voor vast personeel nagenoeg in de pas lopen met de begrote lasten. De lasten voor vast personeel nemen in een gelijkmatig tempo toe. Zowel de begrote als de gerealiseerde lasten nemen in de onderzochte periode geleidelijk toe. Deze ontwikkeling kan samenhangen met zowel de omvang en samenstelling van het personeelsbestand als met de ontwikkeling van de loonkosten. Omdat de verschillen tussen begroting en realisatie bij het vaste personeel beperkt zijn, komt het in grafiek 8 geconstateerde verschil tussen de totale begrote en gerealiseerde personeelslasten voornamelijk voort uit de lasten voor ingehuurd personeel.

[46] Bron: berekeningen BZK op basis van begrotings- en jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).

Grafiek B3.6. Begrote en gerealiseerde ingehuurde personeelslasten in € mln.[47]



In grafiek B3.6 is te zien dat de gerealiseerde lasten voor ingehuurd personeel in alle jaren ten minste drie keer zo hoog zijn als begroot. Hieruit volgt dat gemeenten een veel grotere behoefte aan ingehuurd personeel hebben dan zij bij het opstellen van de begroting kunnen voorzien, aangezien dit verschil niet alleen te verklaren is door jaarlijkse loonkostenontwikkeling. Dit ondersteunt het beeld van de beperkt beschikbare uitvoeringscapaciteit zoals eerder beschreven. Desalniettemin vlakt de groei van de lasten voor ingehuurd personeel af, dit is mogelijk een gevolg van de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA).

[47] Bron: berekeningen BZK op basis van begrotings- en jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).