

# GRONDWET VOOR HET KONINKRIJK DER NEDERI

Art. 1.

Allen die zich in Nederland bevi  
worden in gelijke gevallen gelij  
Discriminatie wegens godsdien  
levensovertuiging, politieke gez  
geslacht, handicap, seksuele ge  
of op welke grond dan ook,  
is niet toegestaan.

BDO-BENCHMARK  
NEDERLANDSE  
GEMEENTEN 2025

## Sterk versnipperd landschap, gedeelde onzekerheid

Balanceren tussen  
overschotten en tekorten



## INHOUD

- 3 Voorwoord
- 4 Feiten & cijfers
- 8 Conclusies & aanbevelingen
- 14  Interview **Hubert Bruls**  
burgemeester Nijmegen
- 16 Gemeenten met > 100.000 inwoners
- 22 Gemeenten met 50.000-100.000 inwoners
- 29 Gemeenten met 25.000-50.000 inwoners
- 35 Gemeenten met < 25.000 inwoners
- 28 Rondetafeldiscussie
- 42 Aanleiding, aanpak en verantwoording van het onderzoek
- 47 Branchegroep Overheid van BDO
- 41 Bekijk en vergelijk de scores van gemeenten met de **Analysetool**



Deze publicatie is zorgvuldig voorbereid en tot stand gekomen, maar is in algemene bewoordingen gesteld en bevat alleen informatie van algemene aard. De in deze publicatie opgenomen informatie kan komen uit algemeen verkrijgbare bronnen, zodat wij niet kunnen instaan of verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gebruikte informatie en de wijze waarop deze informatie in de publicatie is verwerkt. Daarbij bevat deze publicatie geen advies voor concrete situaties, zodat uitdrukkelijk wordt afgeraden om zonder advies van een deskundige op basis van de informatie in deze

publicatie te handelen, na te laten of besluiten te nemen. Voor het verkrijgen van een advies dat is toegesneden op uw concrete situatie, kunt u zich wenden tot BDO Accountants & Adviseurs of een van haar adviseurs. BDO Accountants & Adviseurs, de met haar gelieerde partijen en haar adviseurs aanvaarden geen aansprakelijkheid voor schade die het gevolg is van handelen, nalaten of het nemen van besluiten op basis van de informatie in deze publicatie. Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op enige andere wijze, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

# Overschotten én tekorten

Het financiële landschap van gemeentelijk Nederland is meer dan ooit versnipperd, zo concluderen we op basis van deze Benchmark Nederlandse gemeenten 2025, waarin de resultaten van 2023 en de meerjarenbegrotingen 2024-2028 centraal staan. De 342 gemeenten hebben allemaal zo hun eigen manier om te anticiperen op het ravijn, lijkt het. Waar sommige gemeenten nog geen ombuigingen hebben verwerkt, hebben andere gemeenten wél al maatregelen getroffen. Ook zien wij dat gemeenten, al dan niet beperkt door financiële mogelijkheden, wisselend omgaan met het begroten van toekomstige (vervangings)investeringen. De verschillen tussen gemeenten zijn dan ook groot: een sterk versnipperd financieel landschap dus.

Bij de duiding van de rapportcijfers van individuele gemeenten moeten de onderlinge verschillen dit jaar extra in ogenschouw worden genomen. Voor de sector als geheel is een duidelijke trend waarneembaar: de impact van het ravijn vertaalt zich door naar de rapportcijfers; deze dalen gemiddeld flink ten opzichte van vorig jaar. Wat we ook zien, is dat de cijfers per ultimo 2023 er over de gehele linie nog goed uitzien.

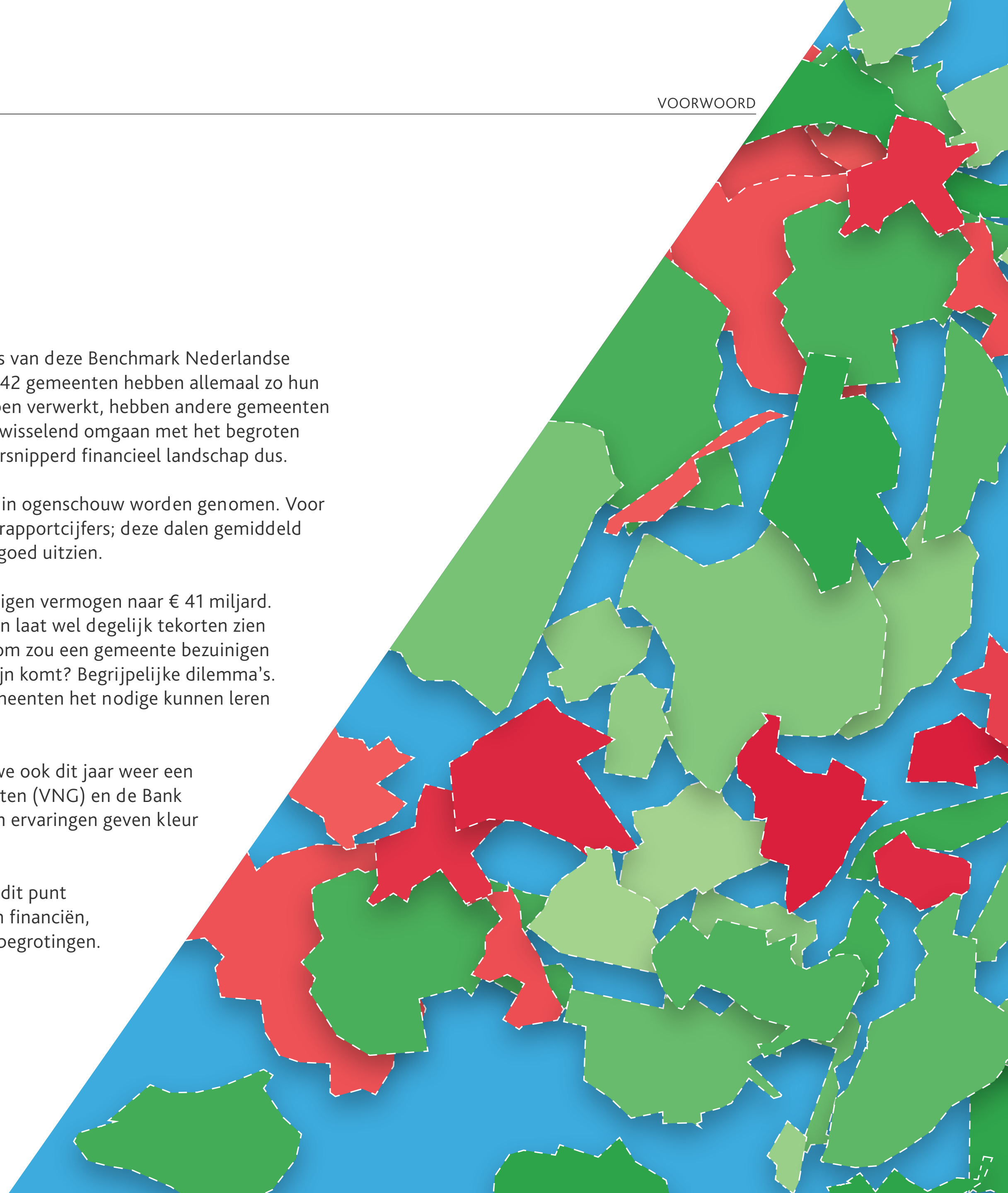
Al met al hebben gemeenten in 2023 een positief resultaat gerealiseerd van € 1,7 miljard, en steeg het totale eigen vermogen naar € 41 miljard. Als we dieper inzoomen op de cijfers, zien we ook hier grote verschillen. Ongeveer een kwart van de gemeenten laat wel degelijk tekorten zien over 2023. Desalniettemin is het voor veel gemeenten nog balanceren tussen overschotten en tekorten. Waarom zou een gemeente bezuinigen als er jaarlijks geld overblijft? En waarom nu al bezuinigen terwijl er misschien nog een oplossing voor het ravijn komt? Begrijpelijke dilemma's. Tegelijkertijd moeten gemeenten anticiperen op een financieel minder gunstige toekomst. Wij denken dat gemeenten het nodige kunnen leren door hun begroting kritisch onder de loep te nemen.

Kortom, genoeg redenen om een blik te werpen op de cijfers en de wereld daarachter. Hiertoe organiseerden we ook dit jaar weer een rondetafeldiscussie met vertegenwoordigers van gemeenten, het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), en legden hen de eerste uitkomsten van de benchmark voor. Hun inzichten en ervaringen geven kleur en duiding aan de statistieken en laten zien dat achter de cijfers eigen verhalen schuilgaan.

Cijfers die overigens niet altijd duidelijk te lezen en interpreteren zijn. De kwaliteit van de begrotingen laat op dit punt regelmatig te wensen over, zo luidt een van onze conclusies dit jaar. Willen gemeenten echt grip krijgen op hun financiën, dan begint dat bij de basis: waar liggen onze prioriteiten, en een helder en eenduidig format voor de cijfers en begrotingen.



**Marc Steehouwer**  
partner BDO Audit & Assurance  
voorzitter branchegroep Overheid



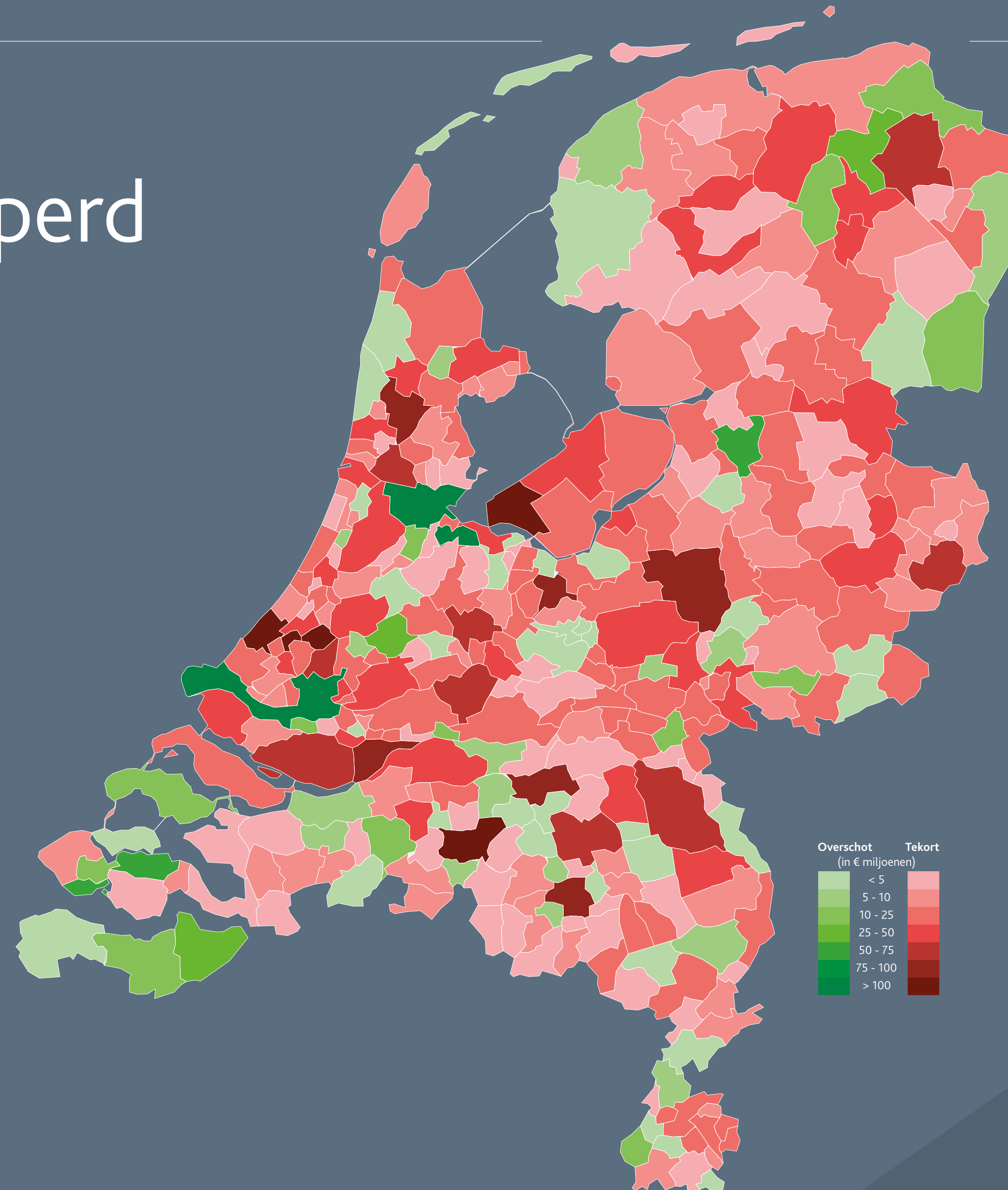


# Sterk versnipperd landschap

Een sterk versnipperd landschap: dat is wat we zien wanneer we de gemeentelijke begrotingen voor 2024 tot en met 2028 in kaart brengen. Ondanks de verbeterde financiële ratio's over 2023 zijn de **rapportcijfers gedaald**, van gemiddeld een **7,4 in 2022** naar een **6,8 in 2023**. Dit is het gevolg van de negatieve begrotingen voor de jaren 2024 tot en met 2028.

Voor 2025 verwachten gemeenten in totaal een **tekort** van **€ 667 miljoen**, voor 2026 loopt dit op tot **ruim € 1,4 miljard**. In 2027 is het verwachte tekort nog € 638 miljoen en in 2028 bedraagt het tekort naar verwachting € 575 miljoen.

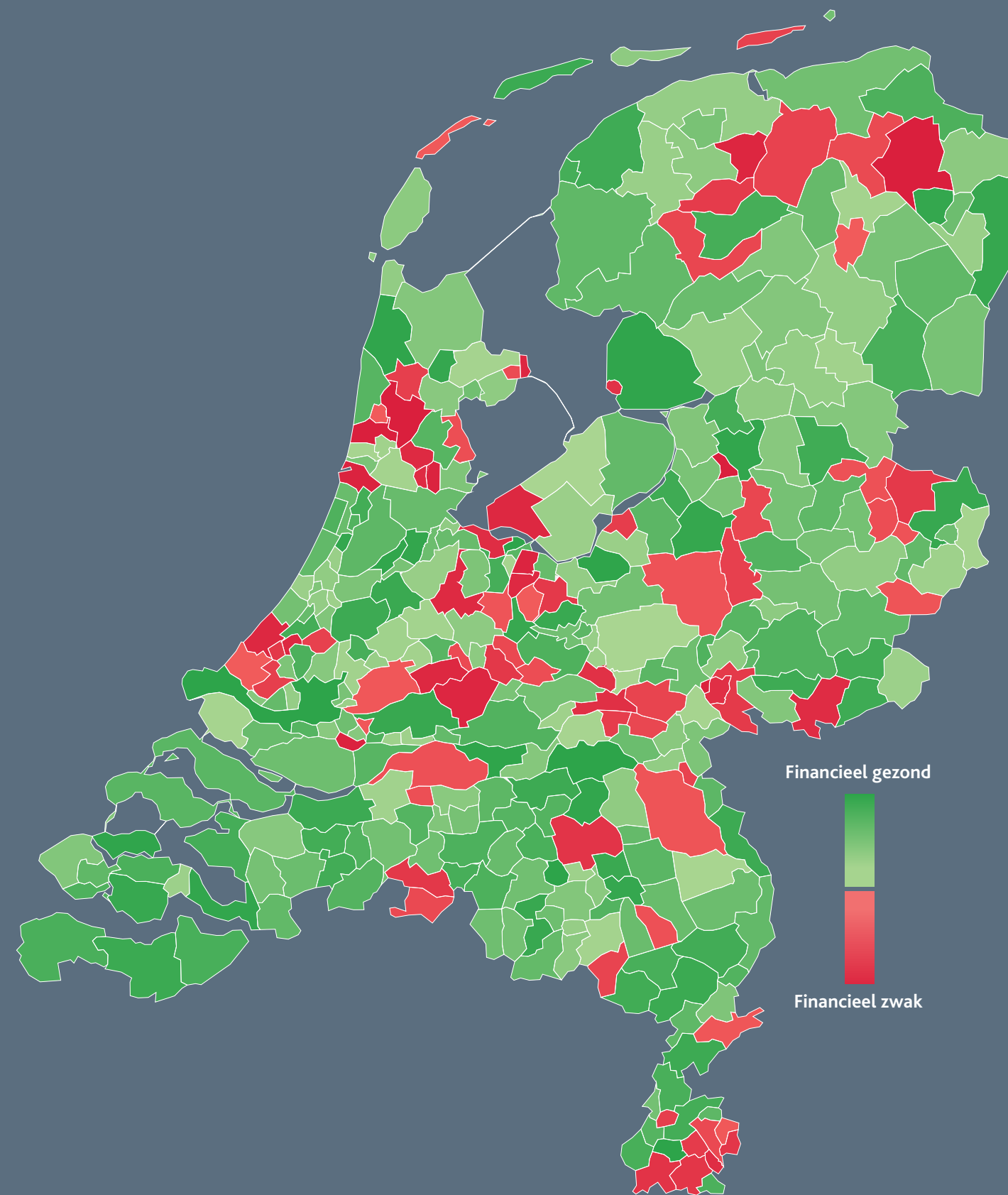
Verder zien we dat 76 gemeenten over deze vijf jaar per saldo een **overschot** verwachten van in totaal **€ 1,3 miljard**. De overige 266 gemeenten voorzien daarentegen een **tekort** van circa **€ 5,2 miljard**.



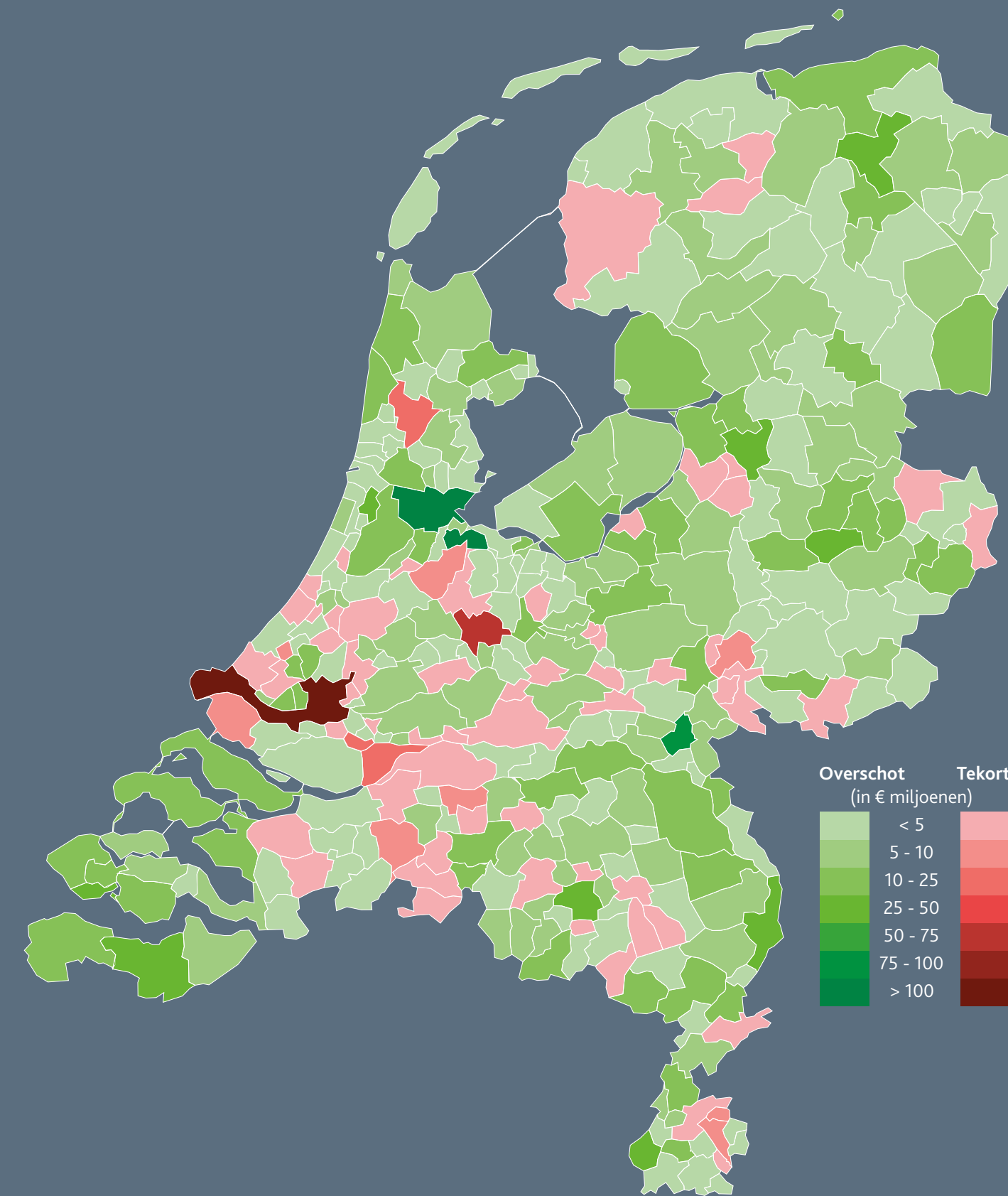


Top 3 Financieel meest gezonde gemeenten

Groot >100.000		
1	Rotterdam	670.610
2	Zwolle	133.141
3	's-Hertogenbosch	160.757
Middelgroot 50.000-100.000		
1	Oss	94.634
2	Noordoostpolder	50.035
3	Amstelveen	95.014
Middelklein 25.000-50.000		
1	Best	31.223
2	Huizen	41.193
3	Zaltbommel	30.385
Klein < 25.000		
1	Valkenburg aan de Geul	16.431
2	Putten	24.978
3	Noord-Beveland	7.943



**Ranking 2025**  
De financiële gezondheid van de Nederlandse gemeenten over 2023 in één oogopslag. De kleuren op de kaart laten zien hoe elke gemeente scoort. Deze ranking is een optelsom van de resultaten 2023 en de begrotingen 2024-2028.



**Resultaten 2023**  
Wanneer we de begrotingen buiten beschouwing laten en uitsluitend kijken naar de resultaten van de Nederlandse gemeenten over 2023, zien we een overwegend groen gekleurd landschap. Het totale resultaat over 2023 bedraagt € 1,7 miljard.

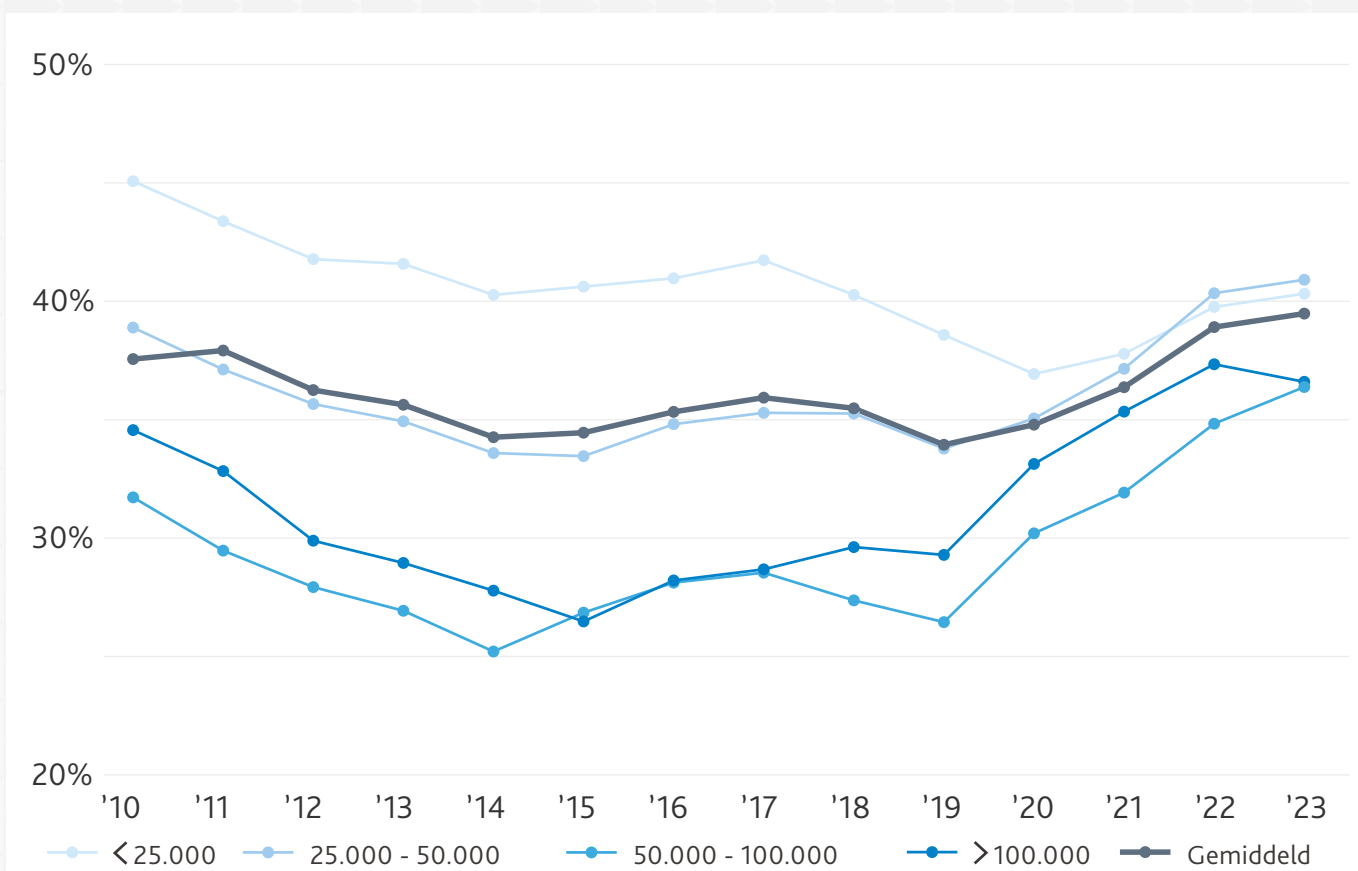
Top 3 Financieel minst gezonde gemeenten

Groot >100.000		
1	Alkmaar	112.304
2	Almere	226.500
3	Den Haag	566.221
Middelgroot 50.000-100.000		
1	Midden-Groningen	61.433
2	Velsen	69.241
3	Vijfheerenlanden	61.669
Middelklein 25.000-50.000		
1	Castricum	36.366
2	Zwijndrecht	44.874
3	Achtkarspelen	28.226
Klein < 25.000		
1	Hatterr	12.624
2	Westervoort	15.151
3	Landsmeer	11.661



## Hoe scoren de Nederlandse gemeenten op de vijf financiële kengetallen? Wij onderzochten de jaarrekeningen 2023.

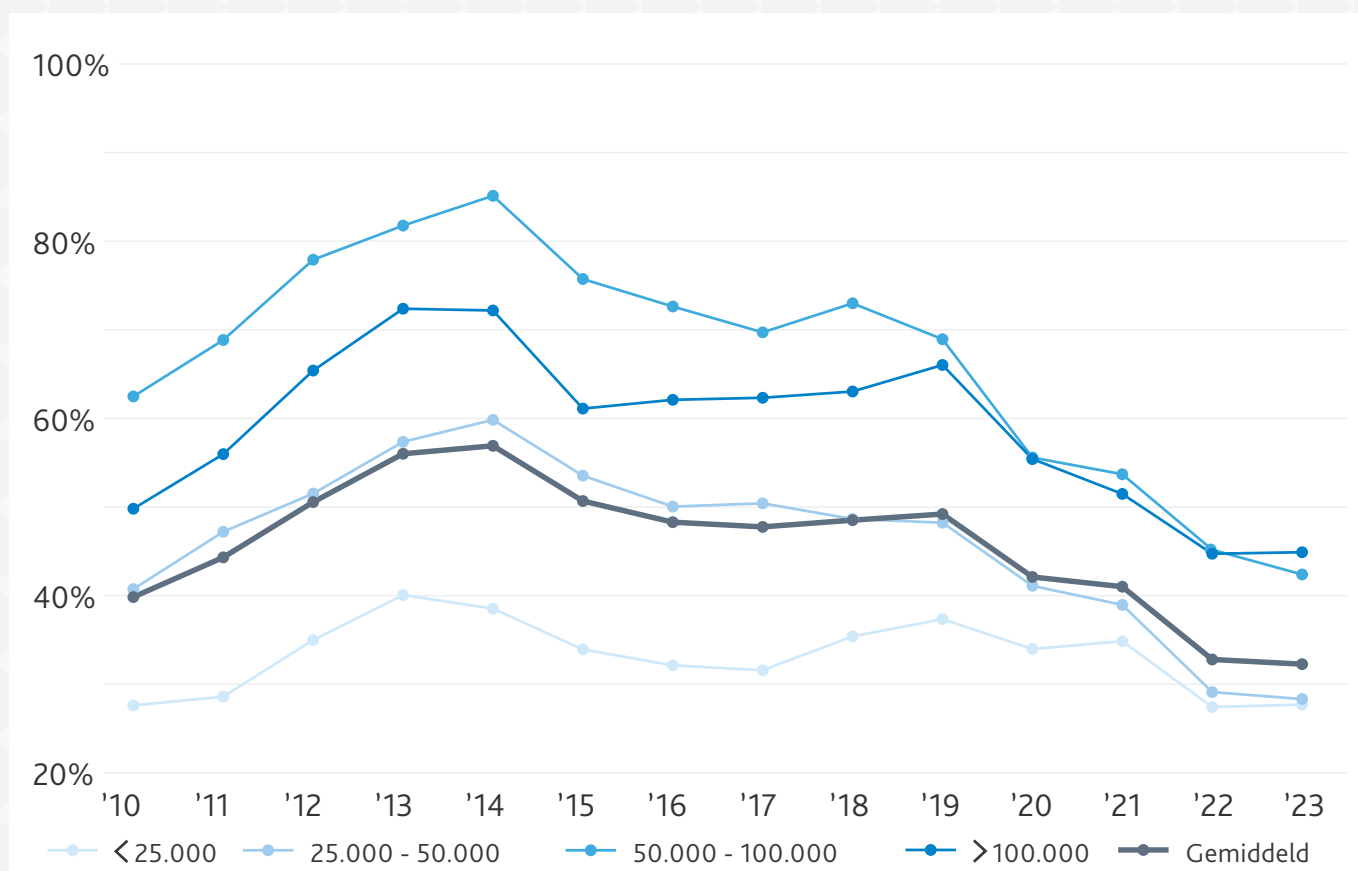
► Solvabiliteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)



### Solvabiliteit

De gemiddelde solvabiliteit van alle gemeenten in Nederland steeg ruim een half procent ten opzichte van het jaar daarvoor: van 38,9% in 2022 naar 39,5% in 2023. De toename van de solvabiliteit is met name het gevolg van het overschot van € 1,7 miljard in de jaarrekeningen 2023.

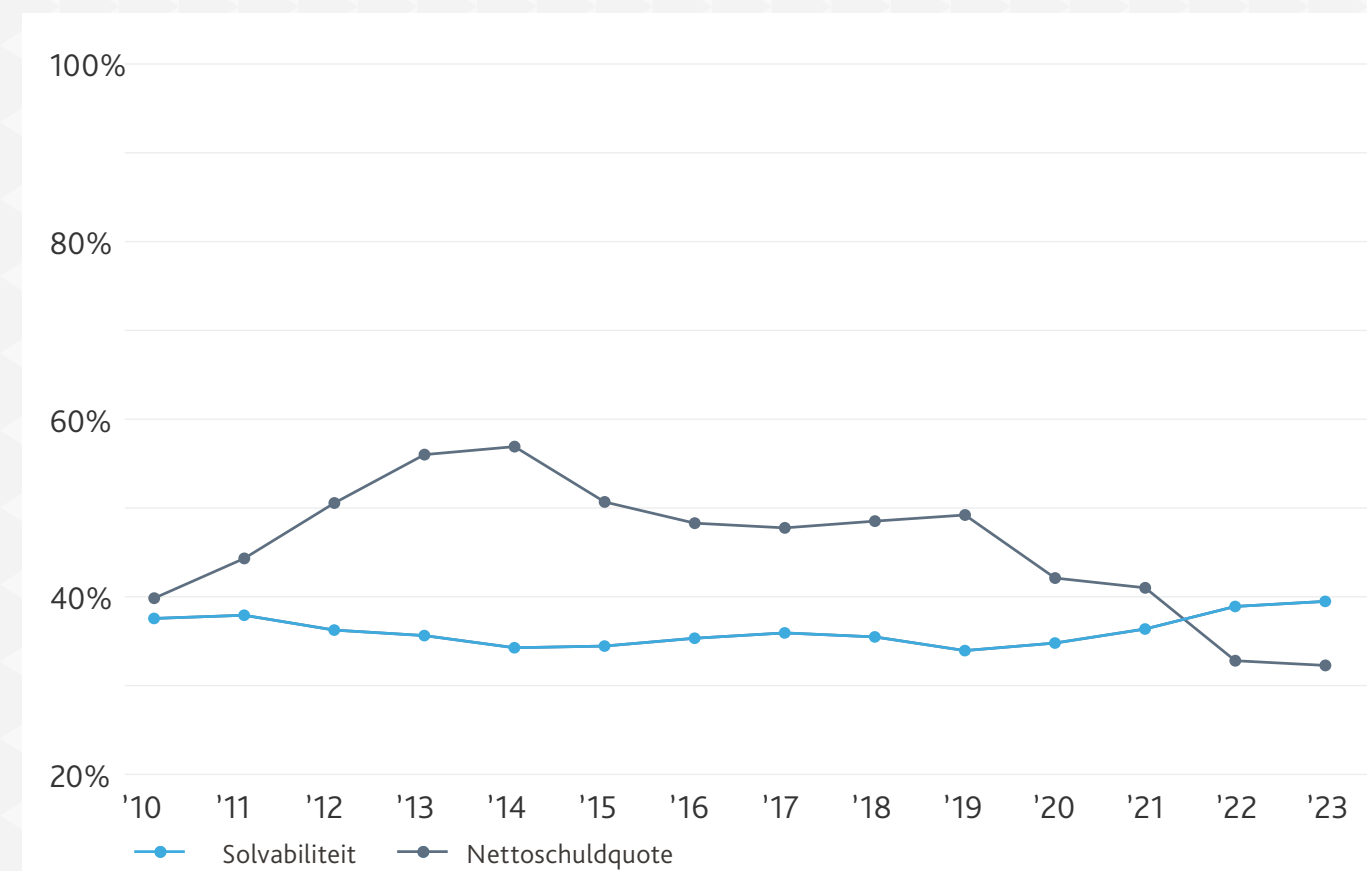
► Nettoschuldquote Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)



### Nettoschuldquote

De nettoschuldquote van gemeenten bleef nagenoeg hetzelfde. Was deze in 2022 32,8%, in 2023 is deze 32,3%. Overigens zien we grote verschillen tussen gemeenten, variërend van 28% schuldquote (25.000 tot 50.000 inwoners) tot 45% (de grootste gemeenten).

► Solvabiliteit vs. Nettoschuldquote Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)

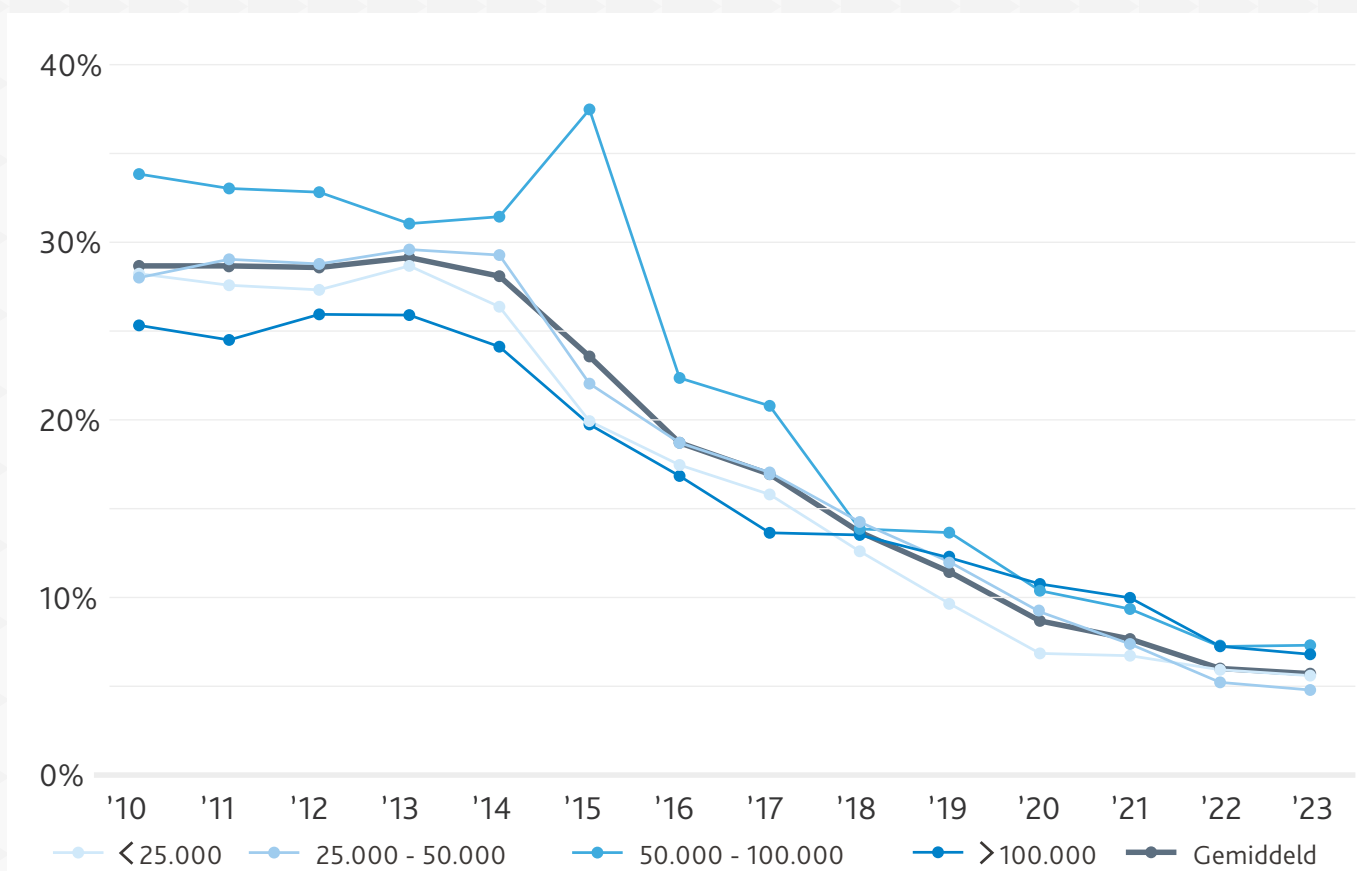


### Solvabiliteit vs. Nettoschuldquote

De gemiddelde solvabiliteit van gemeenten stijgt al enkele jaren op rij. De nettoschuldquote is nagenoeg gelijk gebleven. De verhouding tussen schulden en eigen vermogen is daarmee de afgelopen jaren gunstiger geworden.



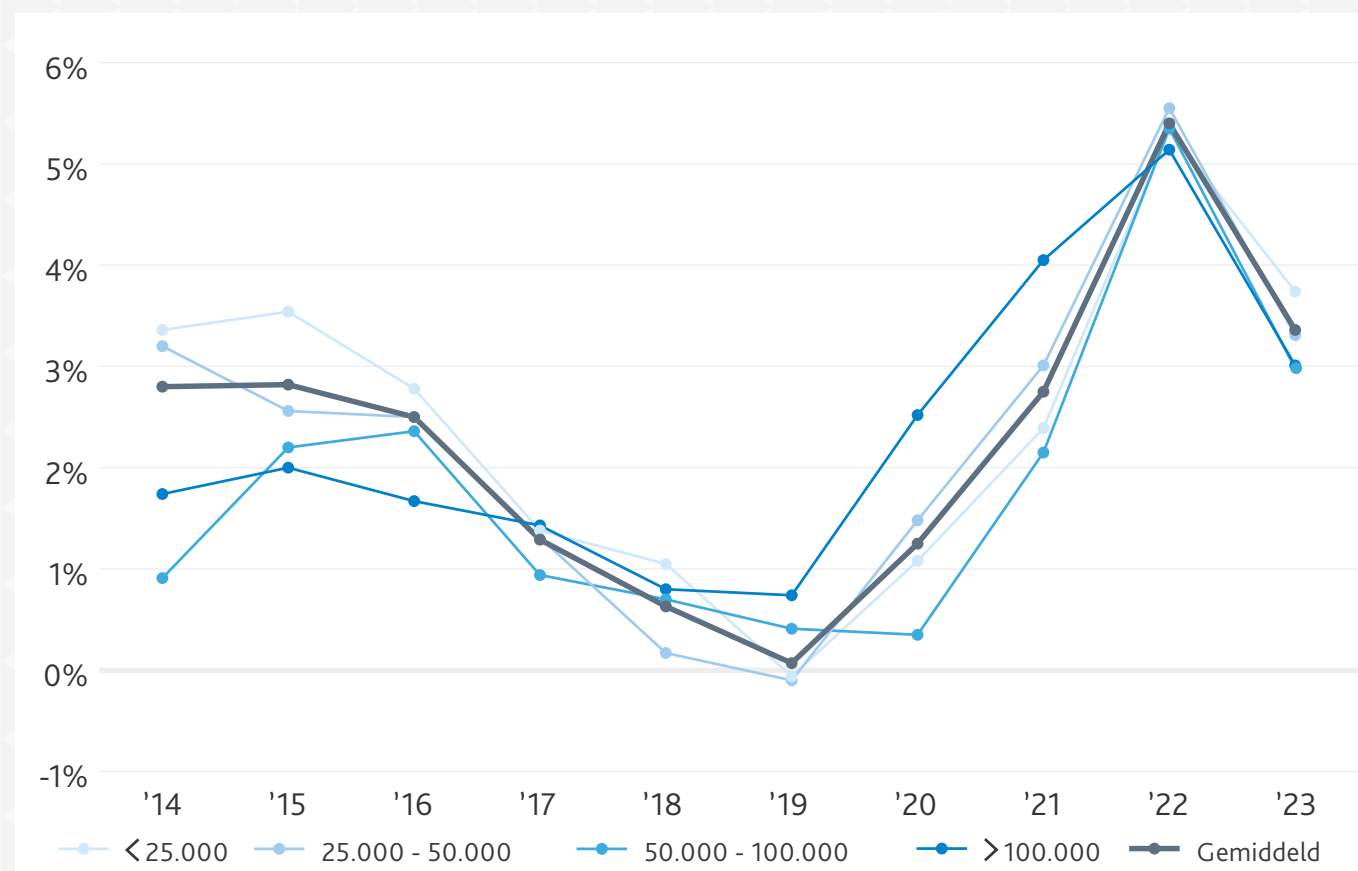
► **Grondexploitatie (GreX) Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**



**GreX (grondexploitatie)**

Ondanks de bouwopgave van ons land, is de gemiddelde GreX-score ook in 2023 weer gedaald: van 6% in 2022 naar 5,7% in 2023. Deze daling vindt al plaats sinds 2013 en wordt mede veroorzaakt door de toename van de omvang van de begroting, waardoor het aandeel van de grex op het totaal kleiner is geworden.

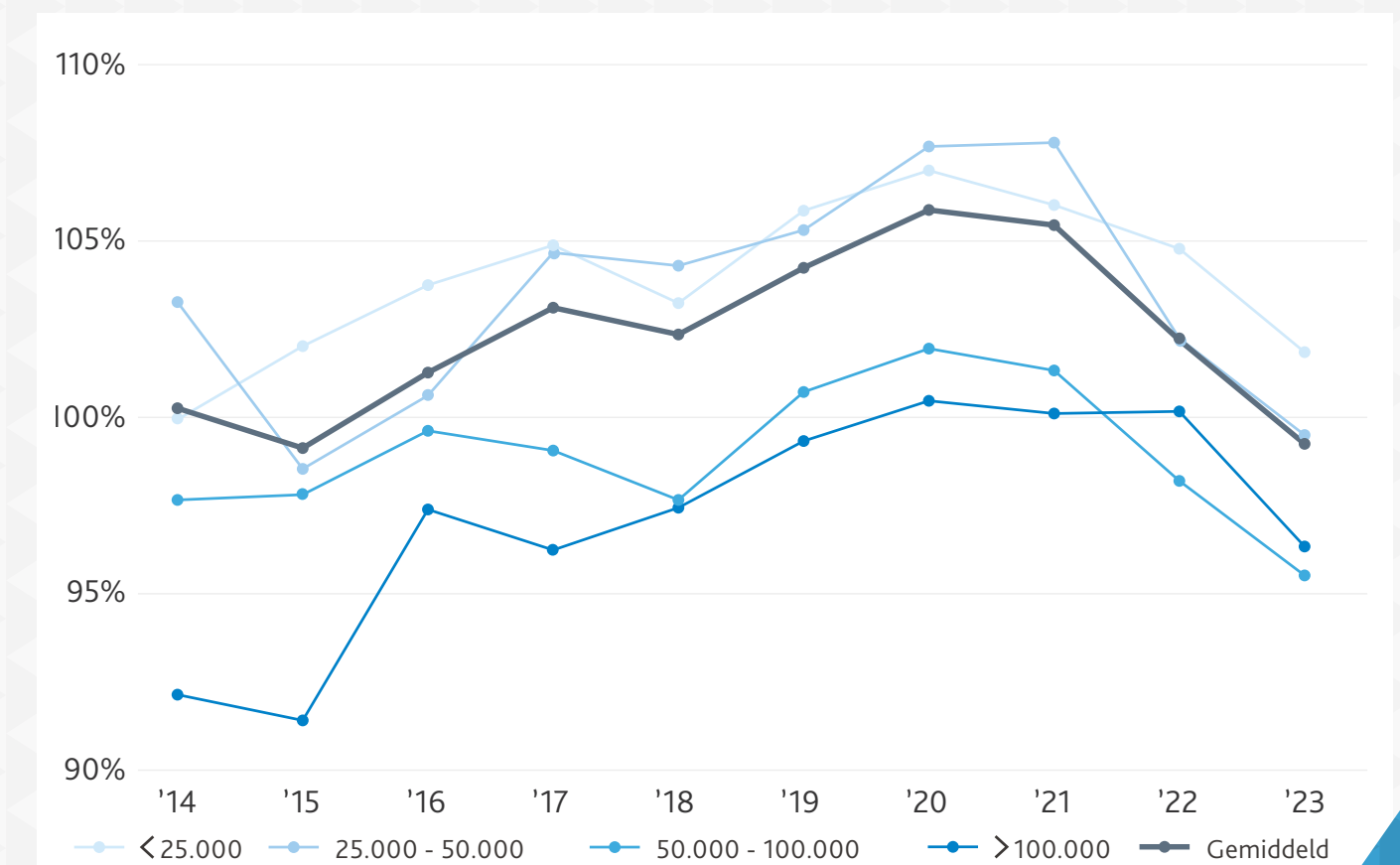
► **Structurele exploitatieruimte Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**



**Structurele exploitatieruimte**

De structurele exploitatieruimte bedraagt in 2023 gemiddeld 3,4%. Ook dit jaar nog ruim boven de 0%, hetgeen volgens het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) het minst risicovol is. Deze relatief comfortabele structurele exploitatieruimte is het vooral het gevolg van de overschotten in 2023.

► **Belastingcapaciteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**



**Belastingcapaciteit**

De gemiddelde belastingcapaciteit van gemeenten bedroeg in 2023 99,3%. Een jaar eerder was dat hoger: 102,2%.



# CONCLUSIES & AANBEVELINGEN



# Conclusies

**BDO legde wederom alle gemeenten langs de meetlat. Gemeenten hebben aanhoudend zorgen over het financiële perspectief. Over 2023 zijn de cijfers nog steeds positief. Toch daalt het rapportcijfer over de periode 2023-2028 per saldo verder: van een 7,4 naar een 6,8. Dat komt doordat de meerjarenbegrotingen van gemeenten een tekort laten zien. Het verhaal dat die begrotingen vertellen verschilt van gemeente tot gemeente. Het financiële landschap van gemeenten is daardoor meer versnipperd dan ooit.**

## ► Rapportcijfer daalt

Het gemiddelde rapportcijfer van Nederlandse gemeenten is voor de periode 2023-2028 een 6,8. Over de periode 2022-2027 was dit nog een 7,4. Dit jaar ligt het aantal gemeenten dat een onvoldoende scoort bijna 10% hoger dan voorgaand jaar. Ondanks de gestegen solvabiliteit is het rapportcijfer gedaald. Dit heeft alles te maken met de effecten van de tekorten die gemeenten begroten over de periode 2024-2028. In totaal verwachten 76 gemeenten over deze vijf jaar per saldo een overschot van in totaal € 1,3 miljard. De overige 266 gemeenten voorzien daarentegen een tekort van circa € 5,2 miljard. Kortom, ook de financiële uitdagingen laten een versnipperd beeld zien.

## ► Uitblijven van oplossing leidt tot versnippering

De tekorten in de meerjarenbegroting hangen sterk samen met 'het ravijn'. Vanaf het moment dat in 2022 het ravijn in beeld

kwam, zijn de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten verscherpt. De discussie spitst zich toe op de balans tussen taken en middelen, en de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen. Ondertussen worstelen gemeenten met onzekerheid over het financiële toekomstperspectief door het uitblijven van een structurele en betere balans tussen taken en middelen. Vorig jaar zagen we dat de meeste gemeenten de oproep van de VNG hadden gevolgd en de tekorten zichtbaar maakten in hun begroting. Omdat een oplossing voor het ravijn tot nu toe

**'Het gemiddelde rapportcijfer daalde van een 7,4 naar een 6,8'**

uitblijft, bereiden gemeenten zich voor op ombuigingen. Daarbij kiezen ze hun eigen route. Een deel volgt nog steeds het VNG-advies, dat dit jaar ook aangeeft om voorbereidingen op ombuigingen te treffen. Andere gemeenten boeken nog te concretiseren taakstellingen in of hebben al oplossingen bepaald

en verwerkt in de begroting. Dan zijn er nog gemeenten die nog geen maatregelen hebben voorbereid of deze alleen hebben genoemd. Ten slotte zijn er gemeenten die al eerder ombuigingen hebben verwerkt en gemeenten waar het ravijn niet direct leidt tot ombuigingen. De grondslag van de cijfers in de begrotingen 2025-2028 laat dan ook grote verschillen zien. Dat leidt tot een sterk versnipperd financieel beeld.

## ► Enige financiële verlichting voor gemeenten, perspectief blijft onzeker

Het financiële perspectief van gemeenten wordt door de VNG voortdurend onder de aandacht gebracht bij het Rijk, zowel ambtelijk als bij de minister en de Tweede Kamer. De boodschap van de VNG vindt een luisterend oor bij het Rijk, maar het ravijnjaar is er niet mee verdwenen. Wel is door onder andere de afschaffing van de opschalingskorting en het terugdraaien van een deel van de bezuiniging op jeugdzorg enige financiële verlichting voor gemeenten ontstaan.

Gemeenten kijken ondertussen uit naar de resultaten van het onderzoek dat de deskundigencommissie heeft uitgevoerd naar de jeugdzorg en de haalbaarheid van de Hervormingsagenda Jeugd. De onderzoekresultaten gaan onder andere over de financiële houdbaarheid van het huidige stelsel. De steeds maar oplopende kosten vormen een belangrijk deel van de financiële zorgen van gemeenten.



Naar aanleiding van de uitkomsten gaan het Rijk en de VNG met elkaar in gesprek. Mogelijk leidt dit tot aanpassingen in de financieringswijze of worden er extra middelen door het Rijk vrijgemaakt. Dat zal mogelijk in de Voorjaarsnota tot uitdrukking komen. Ons beeld is dat het Rijk bereid lijkt maatregelen te nemen. Gegeven de bezuinigingsopgave waarmee ook het Rijk te maken heeft, zal het niet eenvoudig zijn deze bereidheid om te zetten naar structurele middelen. Het perspectief voor gemeenten blijft daarmee onzeker.

#### ► **Balans taken en middelen op de agenda**

Het kabinet presenteerde een reeks [nieuwe plannen](#)  n waarmee gemeenten aan de slag moeten en waarvoor zij verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld. Denk aan verbetering van de schuldhulpverlening, stelselherziening van de kinderopvang, hervorming en herziening van het toeslagen- en belastingstelsel en het aardgasvrij maken van de woningen vóór 2050. Daarnaast wil het kabinet meer grond vrijmaken voor woningbouw, vergunningprocedures versnellen en de mogelijkheden verruimen voor herbestemming van bestaande gebouwen. Compensatie voor de uitvoering van deze plannen blijft vooralsnog uit, en wordt ook niet expliciet genoemd in de kabinetsplannen. Wel staat het onderwerp balans, taken en middelen op de agenda. Tussen Rijk en gemeenten is hierover afgesproken dat er een gezamenlijke agenda komt met vier thema's: ruimtelijke keuzes & wonen, zorg, bestaanszekerheid en landelijk gebied. Wij zien dit als een belangrijke stap, hoewel wij deze gezamenlijke agenda eigenlijk niet meer dan randvoorwaardelijk voor een slagkrachtige overheid vinden. Het belangrijkste is dat deze agenda dan niet alleen gaat over geld, maar ook over inhoud, de interbestuurlijke samenwerking en de prioriteiten die gesteld worden binnen de grenzen van schaarse middelen: geld en capaciteit.

## 'Compensatie voor de uitvoering van de nieuwe kabinetsplannen blijft vooralsnog uit'

#### ► **Reservepositie is niet de reddende engel**

Het totale eigen vermogen van gemeenten is ultimo 2023 ruim € 41 miljard. Dit kan gemeenten enige verlichting bieden, maar het beeld dat gemeenten hiermee flink wat vet op de botten hebben, verdient nuancering. In de eerste plaats heeft een aanzienlijk deel van het eigen vermogen een bestemming: uitgestelde uitgaven, uitvoering van projecten en opgaven, en dekking van kapitaallasten van investeringen. Het eigen vermogen staat daarnaast niet op een spaarrekening, voor de inzet van reserves moeten gemeenten vaak lenen. En lenen kost geld. Ultimo 2023 bestaat het eigen vermogen voor ruim € 10 miljard (25%) uit de algemene reserve, ofwel het vrij besteedbare deel van het eigen vermogen. Evident is dat de algemene reservepositie ook dient om risico's op te vangen, maar ook (deels) kan dienen voor een tijdelijke overbrugging van tekorten. Een methode die ook onder voorwaarden wordt geaccepteerd door de provinciale toezichthouders.

#### ► **Gemeentebegrotingen laten geen eenduidig beeld zien**

Voor onze rapportcijfers gaan wij uit van begrotingen die door gemeenten zorgvuldig zijn voorbereid en vastgesteld. Wie de rapportcijfers van gemeenten onderling vergelijkt, moet het versnipperde beeld in ogenschouw nemen. Er zijn immers gemeenten die ombuigingen in de begroting hebben verwerkt en gemeenten die dat (nog) niet hebben gedaan. Ook is het goed te bedenken dat het cijfermatige beeld

per gemeente is beïnvloed door de mate waarin de effecten van de Hervormingsagenda Jeugd zijn meegenomen. Gemeenten gaan hier wisselend mee om. Ten slotte lezen wij in meerdere begrotingen de zorgen over de langetermijninvesteringagenda voor onderwijshuisvesting, openbare ruimte en infrastructuur. De lasten hiervan zijn bij veel gemeenten nog niet in de cijfers verwerkt. Met andere woorden, niet alle verhalen worden volledig en eenduidig in de begrotingen verteld.

#### ► **Stijgende kosten jeugdzorg, lastenverhogingen en verschraling**

Een aanzienlijk deel van de begrotingen betreft Wmo en Jeugdzorg. Zolang deze posten niet onder controle zijn, blijven de gemeentelijke financiën onder druk staan. In veel begrotingen is te lezen dat door onder andere loon- en prijsstijgingen de budgetten zijn verhoogd. Gemeenten zetten daar vaak maatregelen tegenover om de stijgende kosten te remmen: preventie en een betere indicering en doorverwijzing van jeugdigen. De gemeenten die ombuigingen in hun begrotingen hebben verwerkt, doen dat in grote lijnen op drie manieren.





In de eerste plaats de stijging van baten in de vorm van de ozb, leges, parkeertarieven, enzovoorts. Daarnaast grijpen gemeenten in met financieel-technische maatregelen als het verlengen van afschrijvingstermijnen en 'realistisch ramen'. Ten slotte zien we dat gemeenten snijden in de kosten van dienstverlening en voorzieningen, en taakstellingen opleggen aan gemeenschappelijke regelingen en de eigen organisatie. Het algehele beeld is dat de verschraling is ingezet, terwijl tegelijkertijd inwoners, bedrijven en bezoekers geconfronteerd worden met hogere lasten.

## 'Opvallend is dat veel gemeenten geen toelichting geven op hoogte en haalbaarheid van de taakstellingen in de begroting'

### ► Taakstellingen niet altijd onderbouwd

Gemeenten nemen taakstellingen op in de begroting als duidelijk is waar besparingen gerealiseerd moeten worden. Vaak blijft echter onduidelijk hoe deze uitgevoerd zullen worden. Opvallend is dat veel gemeenten in hun begroting geen toelichting geven op de hoogte en haalbaarheid van de taakstellingen. Hierdoor ontstaat onzekerheid in het gepresenteerde begrotingsaldo.

### ► Positief neveneffect ravijn: meer inzicht

Gemeenten die zich voorbereiden op ombuigingen investeren veelal in het verkrijgen van meer inzicht in hun taken, opgaven, ambities, inkomsten en uitgaven. Of dat nu is door benchmarking, historische analyses, realistisch begroten of zero based begroten, het resultaat is dat meer inzicht ontstaat voor medewerkers, college en raad. Als gemeenten er in slagen deze inzichten te borgen is dat een positief neveneffect van de het ravijn.

### ► Begrotingen slecht leesbaar

Het lezen van gemeentebegrotingen leert dat begrotingen in de opzet en informatiewaarde flink van elkaar verschillen. Bij een deel van de begrotingen vragen wij ons af of de essentie van de cijfers en de toelichtingen voor raadsleden voldoende duidelijk zijn. Vooral nu voorzieningen onder druk staan en lasten worden verhoogd, zouden wij juist verwachten dat dit verhaal voor de gemeenteraad in heldere bewoordingen in de begroting staat.

### ► Realistisch begroten blijft een uitdaging

Ook over 2023 blijkt weer dat gemeenten meer overhouden dan aanvankelijk was geraamd. Pas laat in het jaar kregen gemeenten van het gemeentefonds alsnog meer geld. Daarnaast is sprake van planningsoptimisme, het lukt gemeenten niet om alle plannen te realiseren. Planningsoptimisme hangt samen met het ambitieniveau en het vermogen om ambities te kunnen realiseren. Ook vertragingen bij vergunningverlening of afhankelijkheid van derden zijn factoren die leiden tot achterblijvende uitgaven. Dit kan ook externe oorzaken hebben, zoals vergunningverlening of afhankelijkheid van derden. Kortom, niet alle inkomsten en uitgaven zijn even goed voorspelbaar. Dat maakt het voor gemeenten een uitdaging om hun begroting binnen de eigen invloedssfeer realistisch op te stellen.

### ► Gemeenteraadsverkiezingen

De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 beloven spannend te worden. We verwachten dat de lokale financiële positie en ombuigingen een belangrijke rol zullen spelen in de aanloop naar de verkiezingen. Na de verkiezingen zullen nieuwgekozen raden en colleges voor keuzes staan: ze moeten nog besluiten nemen, de plannen van hun voorgangers uitvoeren, of juist herzien. Dit maakt de periode na 2026 direct uitdagend.



# Aanbevelingen

**Welke lessen kunnen gemeenten trekken uit de huidige situatie? Deze vraag staat centraal bij onze aanbevelingen.**

► **Focus minder op geld en meer op inhoud**

Begroten is het verdelen van schaarste en dus moeten gemeenten per definitie prioriteiten stellen. Daarom is het zinvol om eerst naar de inhoud te kijken en dan pas naar de financiën. Met name als het gaat om ambities en opgaven speelt het beschikbare geld vaak een doorslaggevende rol. Idealiter zouden de doelen die een gemeente wil bereiken leidend moeten zijn. Dit vraagt om een andere aanpak bij het opstellen van de begroting. Neem niet langer klakkeloos de optelsom van doorgeschoven ambities, lopende projecten, nieuwe plannen en nieuwe wetgeving over. Laat de begroting aansluiten bij een duidelijke prioritering van ambities en opgaven. Kortom: bepaal eerst de agenda en kijk ook meteen of deze past bij de grenzen van de uitvoeringskracht van de gemeente.

► **Investeer in sturingskracht om tot meer uitvoeringskracht te komen**

Gemeenten hebben niet alleen een financiële uitdaging, maar ook een uitdaging als het gaat om capaciteit. Meer geld is op zichzelf geen oplossing. Gemeenten moeten beter leren prioriteren, maar dat is uitdagend in een omgeving waarin gemeentebesturen zelf ambitieus zijn en tegelijkertijd steeds meer taken vanuit het Rijk krijgen toebedeeld. Dus is leiderschap

gevraagd, van bestuurders en ambtelijke top. Leiderschap om tot prioriteiten te komen en leiderschap om de organisatie aan te sturen langs deze prioriteiten. En leiderschap om te sturen dat bepaalde zaken even geen prioriteit hebben. Het vermogen om te prioriteren en de organisatie en het geld te richten naar deze prioriteiten noemen we sturingskracht. Hieruit volgt meer uitvoeringskracht, omdat duidelijk is wat wel en geen prioriteit heeft en de schaarse capaciteit gericht wordt ingezet.

**‘Begroten betekent prioriteiten stellen door eerst inhoudelijk keuzes te maken en daarna financieel bij te sturen’**

Dit vergroot de kans dat de prioriteiten daadwerkelijk worden gerealiseerd, dat geeft ook meer duidelijkheid geeft voor de inwoners. Financieel is de bijvangst dat door minder overprogrammering de begroting kan worden ontlast.

► **Benut reserves om het ravijn te overbruggen**

‘De gesprekken tussen de VNG en het demissionair kabinet en het Rijk zijn nog gaande. Mogelijk komt er een oplossing, daarom vindt de VNG het niet opportuun om nu al bezuinigingen in gang te zetten’, zo luidde het advies van de VNG. Wij onderkennen het dilemma van bezuinigen in een context van onzekerheid, zoals de VNG aangeeft. Daarnaast hebben gemeenten de afgelopen jaren vaak aanzienlijke overschotten laten zien in hun jaarrekeningen. Desondanks vinden wij dat gemeenten actie moeten ondernemen, maar daarbij wél genoeg tijd moeten nemen om de juiste maatregelen uit te werken en te implementeren.



Veel gemeenten hebben deze tijd ook, omdat ze vrije reserves hebben waarmee ze het ravijn deels kunnen overbruggen totdat deze maatregelen geëffectueerd zijn, en er meer duidelijkheid is rondom financiering vanuit het Rijk. Ga hierover het gesprek aan met de toezichthouder in de vorm van de provincie, zij heeft aangegeven dat inzet van reserves onder voorwaarden mogelijk is.

► **Hou bij ombuigingen de korte en de lange termijn in het oog**

Gemeenten passen bij de ombuigingen die ze in de begroting presenteren veelvuldig de kaasschaafmethode toe, in combinatie met lastenverhogingen, financieel-technische maatregelen en taakstellingen. Dat zijn maatregelen met een kortetermijnfocus, ze leiden snel tot een financieel resultaat, wat in zekere zin gunstig is. Wat we nog weinig zien is een koppeling van keuzes aan een langere termijnvisie, bijvoorbeeld transformatie van dienstverlening of de wijze waarop deze is georganiseerd. De langere termijn is sowieso belangrijk om in het oog te houden, omdat bepaalde ombuigingen, zoals het verlengen van afschrijvingstermijnen, het versoberen van onderhoud of sociale en welzijnsvoorzieningen, nadelige (financiële) effecten kunnen hebben op termijn.

► **Investeer in batenmanagement**

Het besluiten over het inboeken van taakstellingen en ombuigingen in de begroting is complex proces. Het daadwerkelijk realiseren van deze resultaten is vaak nog lastiger. Effectief batenmanagement is daarbij essentieel: gericht sturen op het gewenste resultaat, inclusief het beoogde effect, de financiële omvang, en de tijdsplanning. Gemeenten moeten streven naar een gebalanceerde mix van makkelijk realiseerbare ombuigingen en maatregelen die meer tijd en middelen vergen. Hierbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen ombuigingen die binnen de directe invloed van de gemeente vallen en maatregelen waarbij de medewerking van externe partijen noodzakelijk is.

## ‘Bij ombuigingen ontbreekt vaak de koppeling aan een langere termijnvisie’

► **Kwaliteit van begrotingen moet omhoog**

De informatiewaarde van gemeentebegrotingen varieert behoorlijk. Ons advies is om hierover het gesprek met de gemeenteraad aan te gaan en de essentie van de begroting in toegankelijke bewoording en heldere tabellen samenvattend uiteen te zetten. Vermijd onnodige constructies, zoals een beleidsarme primaire begroting en een aparte beleidsbegroting die tegelijk als eerste begrotingswijziging naar de gemeenteraad wordt gestuurd voor behandeling en vaststelling.

► **Provincies: blij kritisch op begrotingen**

Omdat de gemeentelijke begrotingen op verschillende manieren worden ingericht en opgebouwd, zegt het bedrag onderaan de streep niet altijd alles. Voor de lezer en ook voor het provinciaal toezicht is het daarom belangrijk om te weten welke uitgangspunten een gemeente hanteert. In hoeverre zijn ombuigingen ingerekend? Hoe wordt de verwachte kostenstijging in het sociaal domein meegenomen? En hoe groot zijn de verwachte toekomstige (vervangings)investeringen? Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 (GTK 2020) zou dan ook kunnen worden aangevuld met een aantal specifieke ‘checkpunten’.





HUBERT BRULS,  
BURGEMEESTER NIJMEGEN

## ‘Banden met het Rijk doorsnijden’

De Nijmeegse burgemeester Hubert Bruls vindt dat gemeenten zelf hun inkomsten moeten kunnen organiseren. ‘We zijn te afhankelijk van het Rijk. Daardoor gaan debatten vaak over geld en niet over de inhoud.’

**‘Het gaat bij gemeenten voornamelijk over geld en te weinig over de inhoud’, zo liet u in 2022 tijdens uw afscheidsinterview bij de VNG weten. Vindt u dat nog steeds?**

‘Absoluut. De financiële druk op gemeenten is groot, maar ook al was dit niet zo, dan zou het nog vooral over geld gaan. Dat komt omdat gemeenten financieel afhankelijk zijn van het Rijk. Debatten gaan dan vooral daar over.’

**Wat moet er volgens u veranderen?**

‘Gemeenten moeten vooral kijken naar wat ze willen. Ze mogen wat autonomer optreden en staan voor hun politieke prioriteiten. Verder is de oplossing heel simpel: de banden met het Rijk moeten worden doorgesneden. Als we zelfstandige gemeenten willen hebben, dan moeten deze ook een eigen belastinggebied toegekend krijgen, zodat ze eigen inkomsten kunnen genereren. “No representation without taxation”, zeiden de Britse kolo-





nisten al tijdens de Amerikaanse revolutie. Dat houdt wat mij betreft nog steeds stand.'

#### Hoe gaat Nijmegen om met het naderende ravijn?

'We kiezen voor bezuinigingen. Dat is beter dan kunstgrepen uithalen door bijvoorbeeld – zoals de VNG voorstelt – niet alvast aan de slag te gaan met bezuinigen. Dan kunnen gemeenten straks aan het Rijk laten zien dat de inkomsten niet dekkend zijn. Maar daarmee stel je je als gemeente enorm afhankelijk op.'

#### Hoe diep gaan die bezuinigingen in uw gemeente?

'Nou, dat is toch vrij beperkt. Dat gaat om een paar miljoen euro op een begroting van 1 miljard. Dat gaat nergens over. Die 1 miljard is nu eenmaal voor het grootste deel gebonden aan de Rijksregels. En dus hebben we maar beperkte regelruimte. Ook als het om bezuinigingen of belastingverhogingen gaat.'

#### Op welk onderdeel bezuinigt uw gemeente het meest?

'Dat is toch wel het sociaal domein, en dan met name jeugdzorg en de Wmo. We werken nu met een andere systematiek. Dat is spannend, maar het werkt wel. Sinds we hiermee startten in 2013 hebben we al een paar miljoen bezuinigd. Het ravijn pakt bij ons dan ook minder heftig uit. Temeer omdat we een hoge uitkering krijgen uit het gemeentefonds.'

#### Wat is daar de reden van?

'Omdat we een groeigemeente zijn. We groeien elk jaar met een paar duizend inwoners. Dat doen we overigens op eigen kracht. Dat betekent dat we moeten investeren in paspoortverstrekking, riooluitbreiding, enzovoorts. "It's happening here."

#### Bent u voor of tegen het tijdelijk inzetten van het eigen vermogen van uw gemeente om tekorten te dichten?

'Dat zou wat mij betreft zeker kunnen. Wij hebben tenslotte

## 'We hebben maar beperkte regelruimte als het om bezuinigingen of belastingverhogingen gaat'

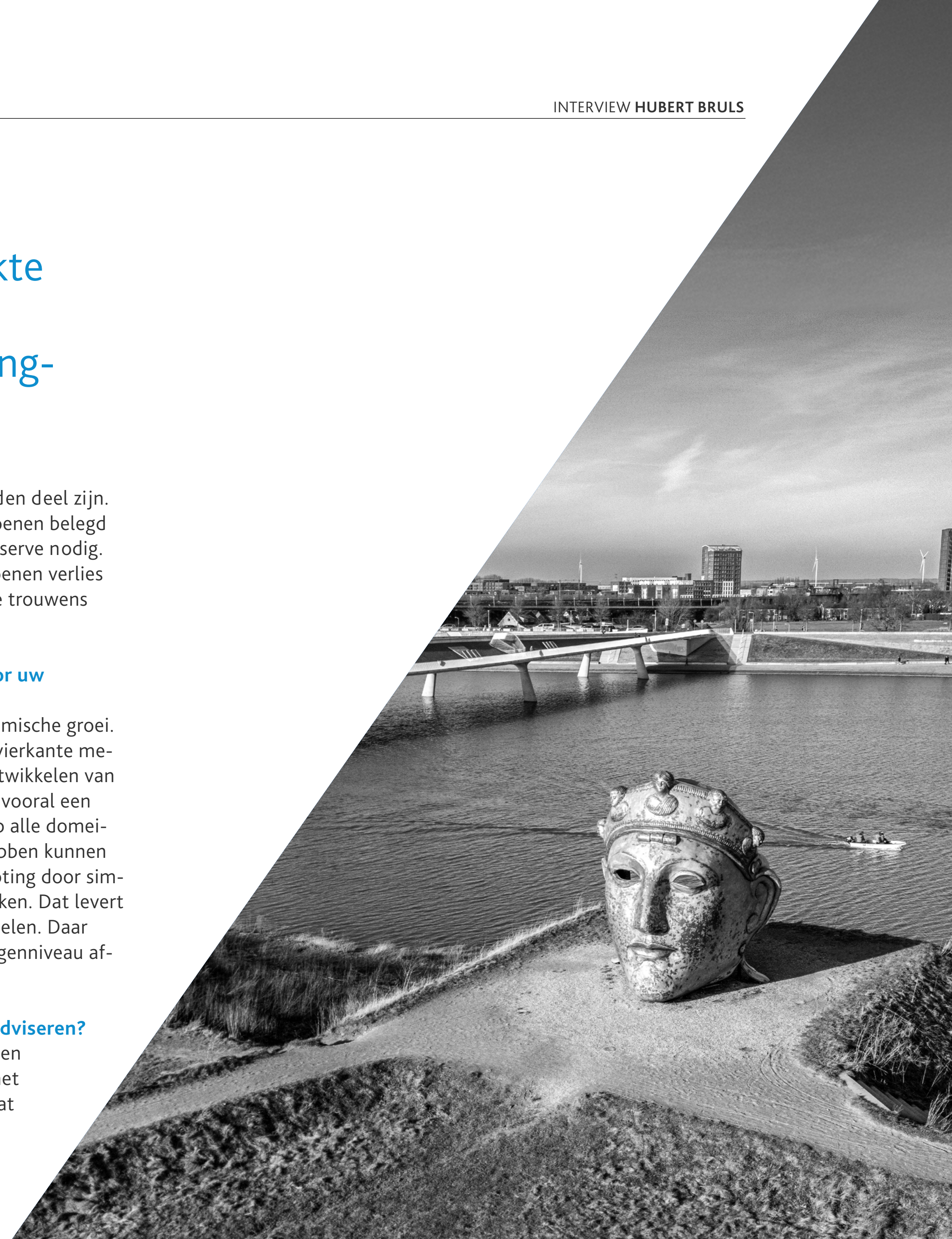
veel eigen vermogen. Maar het moet een bescheiden deel zijn. We hebben namelijk voor enkele honderden miljoenen belegd in grondexploitaties en hebben dus een stevige reserve nodig. Zo moesten we twee jaar geleden tientallen miljoenen verlies nemen op onze grond. Het jaar daarna plusten we trouwens weer flink, het is behoorlijk volatiel.'

#### Welke uitdagingen ziet u de komende jaren voor uw gemeente?

'Er zitten om te beginnen grenzen aan onze economische groei. Over een paar jaar hebben we bijvoorbeeld geen vierkante meter bedrijfsgrond meer. Verder zien we dat het ontwikkelen van grond steeds duurder wordt en langer duurt. Er is vooral een tekort aan personeel. Dat merken we overigens op alle domeinen. We hebben jaarlijks geld over dat we niet hebben kunnen uitgeven. Dat gaan we dus meenemen in de begroting door simpelweg een realistische investeringsagenda te maken. Dat levert bezuinigingen op die we dus eigenlijk niet echt voelen. Daar tegenover staat natuurlijk wel dat het voorzieningenniveau afneemt.'

#### Tot slot. Wat zou u andere gemeenten willen adviseren?

'"Keep your eye on the ball" en opereer vanuit eigen kracht. En als het Rijk rond sinterklaastijd weer met strooigoed komt, kun je ook "nee" zeggen als je dat geld eigenlijk niet nodig hebt.'





FINANCIËLE PERFORMANCE

# Gemeenten met > 100.000 inwoners

- ▶ KENGETALLEN

  - Solvabiliteit

  - Nettoschuldquote

  - Grondexploitatie

  - Structurele exploitatieruimte

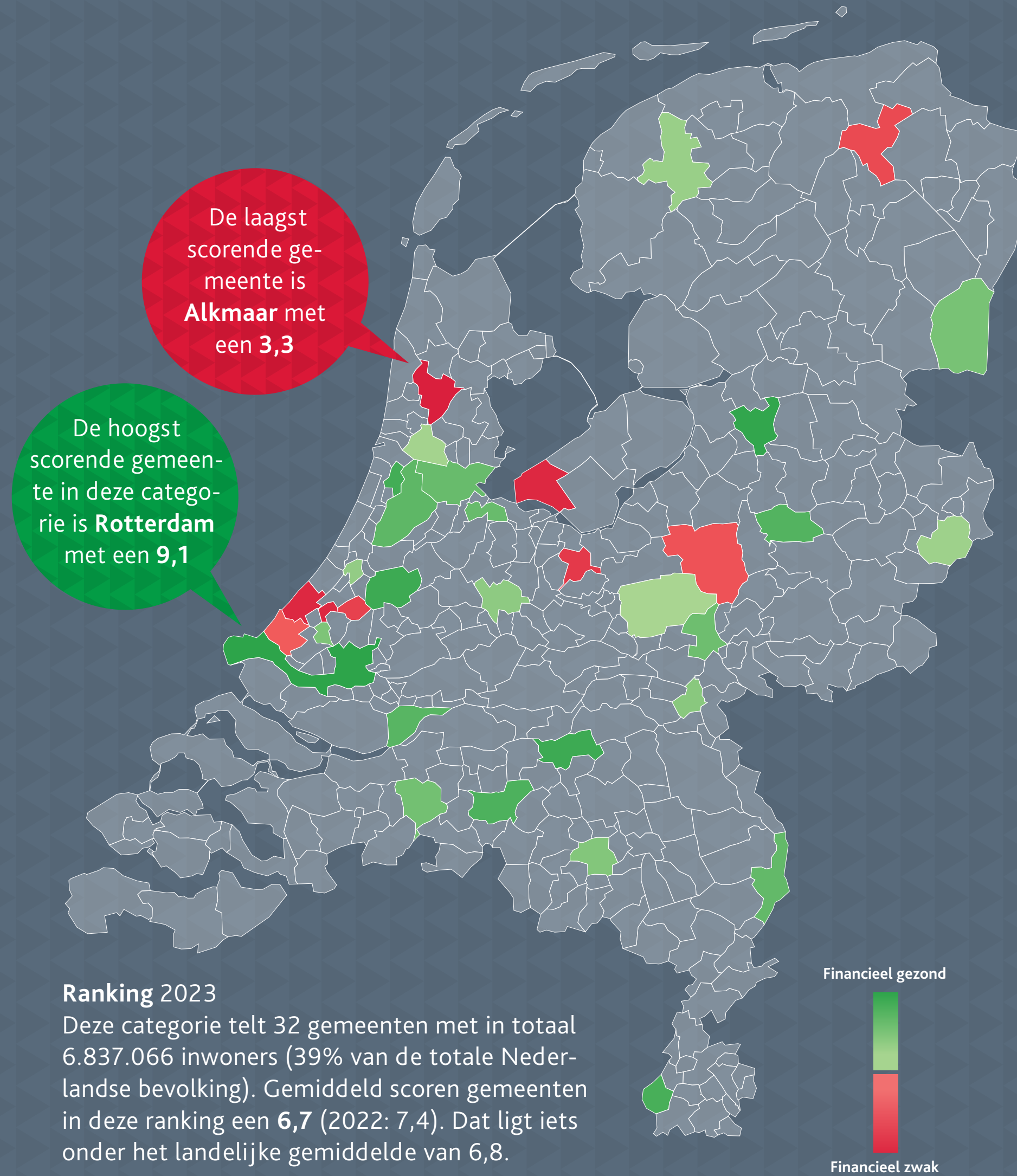
  - Belastingcapaciteit

- ▶ (BEGROTE) RESULTATEN

- ▶ RANKING

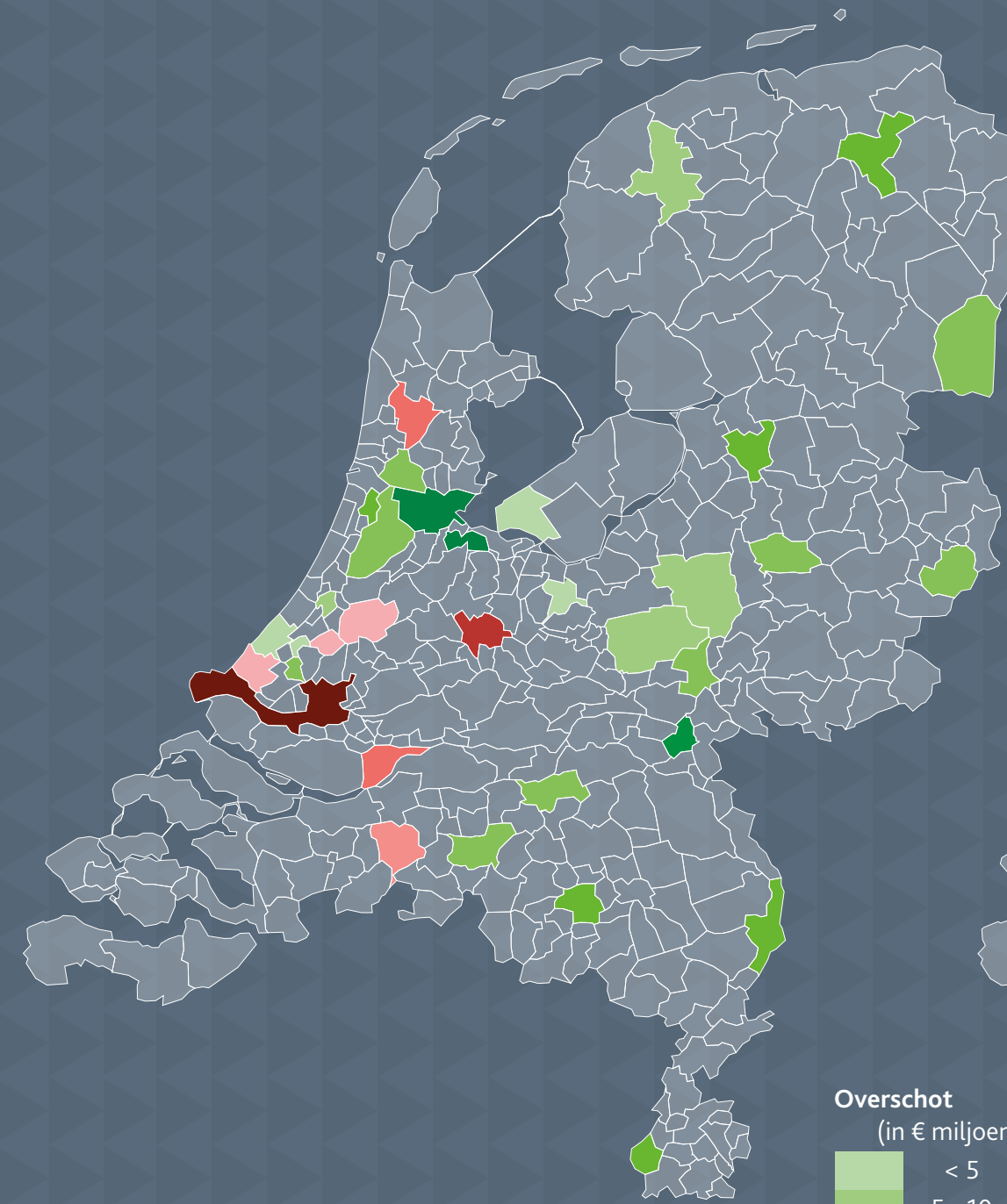


# > 100.000 INWONERS



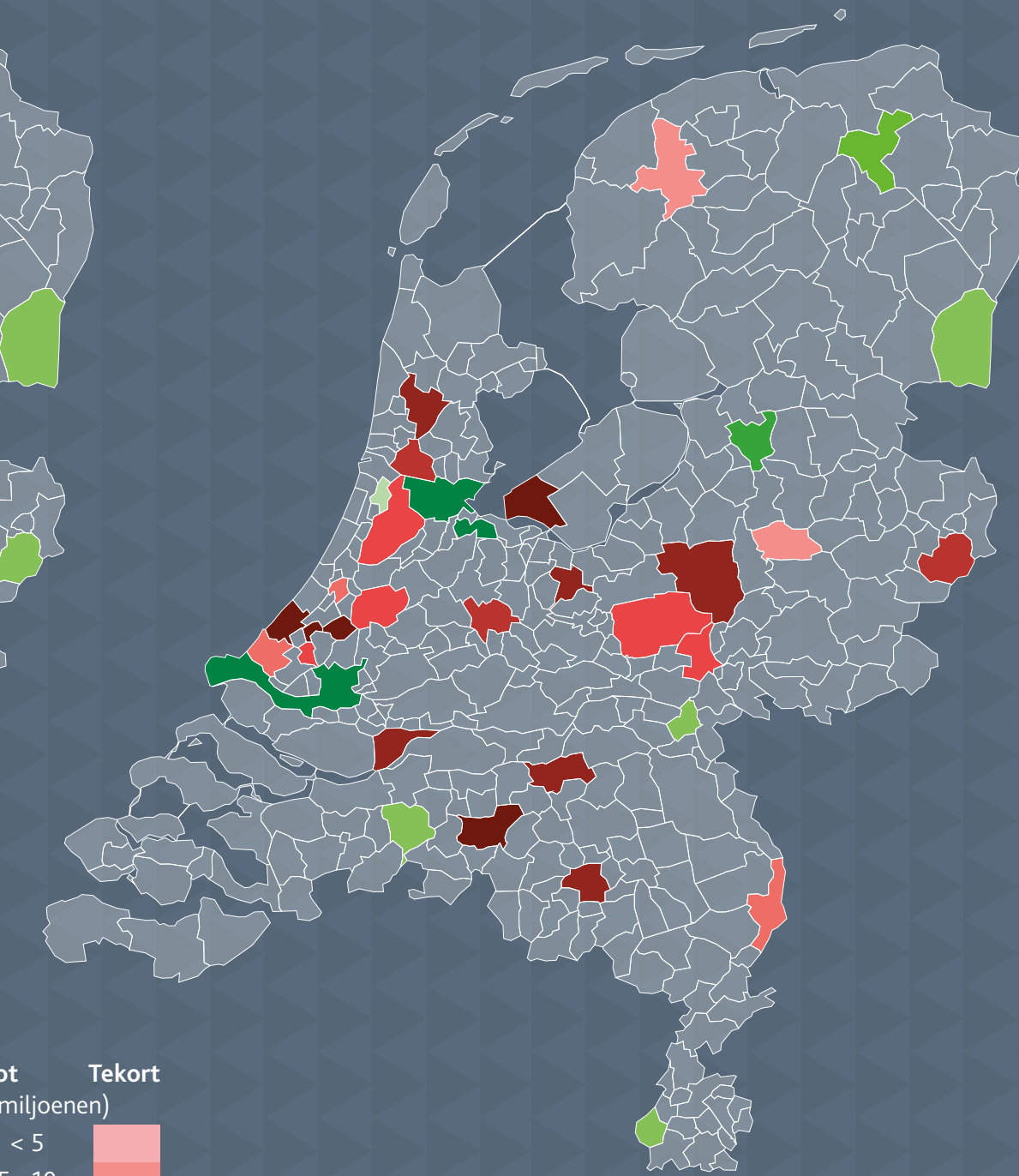
## Resultaten 2023

Het totale resultaat 2023 in deze categorie is € 306 miljoen. 24 van de 32 gemeenten in deze categorie rapporteren een overschot van in totaal **€ 595 miljoen**, vorig jaar waren dat nog 27 gemeenten met **€ 1,6 miljard**.



## Begroting 2024-2028

De gemeenten in deze categorie begroten per saldo voor 2025 en 2026 tekorten, maar laten in de twee jaren daarna overschotten zien.





In dit hoofdstuk gaan we in op de vijf kengetallen en de begrotingen 2024-2028 die gezamenlijk leiden tot de BDO-ranking per gemeente. Daarnaast analyseren we de resultaten over 2023. In dit geval doen we dat voor de categorie met **meer dan 100.000** inwoners.

#### Resultaten 2023 en begrote resultaten

We zien dat er binnen deze categorie van in totaal 32 gemeenten, 24 gemeenten een overschot rapporteren van in totaal € 595 miljoen. Vorig jaar was dat nog € 1,6 miljard. Maar in 2022 was de uitkering van het gemeentefonds in totaal € 2,6 miljard hoger dan verwacht. Acht gemeenten in deze categorie laten een tekort zien van in totaal € 289 miljoen. Verder signaleren we dat 23 gemeenten er in de komende vijf jaar in vermogen op achteruitgaan vanwege tekorten in de komende jaren, zo blijkt uit de begrotingen. Hun rapportcijfers hebben we dan ook gecorrigeerd. Voor negen gemeenten was dat niet nodig. Gemiddeld genomen laten alle gemeenten in deze categorie de komende vijf jaar 12% in op hun eigen vermogen. Opvallend is dat de algemene reserve, ofwel het vrij besteedbare deel van het eigen vermogen waarbij de bestemmingsreserve buiten beschouwing blijft, per groottecategorie flink

varieert. Bij alle gemeenten bedraagt deze gemiddeld genomen 25%, maar bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is deze 'slechts' 12%. Waarschijnlijk staan de grootste gemeenten voor de grootste opgaven en hebben zij een ruimer percentage aan bestemmingsreserves weggezet voor grote projecten, waardoor de algemene reserve relatief minder is. Daarnaast zien we dat deze categorie gemeenten voor 2025 en 2026 tekorten begroten, maar in de twee jaren daarna overschotten laten zien: € 459 miljoen tekort in 2025, € 525 miljoen tekort in 2026, € 93 miljoen overschot in 2027 en € 120 miljoen overschot in 2028. Het lijkt erop dat grotere gemeenten al meer ombuigingen hebben begroot die ervoor zorgen dat zij geen tekorten meer hebben in deze jaren.

De **solvabiliteit** van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is, vergeleken met gemeenten met minder inwoners, aan de lage kant: 35,9%. Dat is een kleine 4% lager dan bij de kleinste gemeenten. Toch vormt ook dit percentage een 'gezonde' solvabiliteit, mede door overschotten van de afgelopen jaren die deels worden verklaard door het niet kunnen uitvoeren van eerder begrote plannen. Flinkke prijsstijgingen en een tekort aan personeel en materialen zijn daar debet aan. Hierdoor zien we weliswaar een positief financieel resultaat, maar tegelijkertijd hebben gemeenten hun burgers niet dat kunnen bieden wat ze voor ogen hadden. Deze gemeenten begroten voor 2025 overigens een lagere solvabiliteit van 31,3%.



► **Solvabiliteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**



## 'De structurele exploitatieruimte van gemeenten in deze categorie daalde fors, van 5,1% in 2022 naar 3% in 2023'

### Nettoschuldquote

De nettoschuldquote voor deze categorie is met 45,9% vergelijkbaar met vorig jaar. Opvallend is dat op basis van de begrotingen in 2025 een schuldquote van 63% wordt verwacht. Deze ligt dus veel hoger dan wat deze categorie gemeenten over 2023 hebben gerealiseerd. Deze lagere gerealiseerde schuldquote hangt samen met de bredere constatering dat gemeenten niet in staat zijn alle plannen uit te voeren zoals begroot of gepland. Dit planningsoptimisme leidt in de praktijk vaak tot een minder oplopende schuldquote dan begroot.

### Grondexploitatie (GreX)

Opvallend is dat de GreX-ratio ook voor deze categorie gemeenten verder afneemt: van 7,25% in 2022 naar 6,8% in 2023. Grote gemeenten beschikken dus ook in 2023 over minder grondposities, terwijl Nederland voor een enorme bouwopgave staat en de woningmarkt hooggespannen is. Langdurige vergunningtrajecten, de stikstofproblematiek en een tekort aan personeel en materialen leiden ertoe dat bouwprojecten moeizaam van de grond komen. Grote gemeenten hebben bovendien relatief weinig 'armslag' als het gaat om het vinden van extra bouwgronden binnen hun grenzen. Veel is al bestemd en bebouwd. Dit alles maakt duidelijk dat het realiseren van de woningbouwopgave allesbehalve eenvoudig is. Overigens verwachten deze gemeenten in 2025 een vergelijkbare GreX-ratio van 6,9%.

### ► Nettoschuldquote Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)

#### Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte van gemeenten in deze categorie daalde van 5,1% in 2022 naar 3% in 2023. Ook hier een forse daling. De verwachte exploitatieruimte op basis van de begroting 2025 ligt rond de 1%.

### ► Grondexploitatie (GreX) Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)

Dit is een meer 'gebruikelijke' exploitatieruimte. 'Minst risicovol' is als deze boven de 0 ligt, omdat de structurele lasten van gemeenten dan gedekt worden door de structurele baten. Voor 2025 verwachten deze gemeenten een lagere structu-



## 'De belastingcapaciteit voor gemeenten in deze categorie daalde van 100% in 2022 naar 96% in 2023'

rele exploitatieruimte van 1,37%. Het woord 'structureel' moeten we overigens nuanceren. De taken die gemeenten toebedeeld krijgen zijn vaak structureel en beslaan vele jaren. De algemene uitkering die hier grotendeels tegenover staat, is structureel, maar de hoogte ervan is echter niet altijd goed voorspelbaar. Een (incidentele) meevaller aan het einde van het jaar vormt een structurele bate en vergroot daarmee de structurele exploitatieruimte.

### **Belastingcapaciteit**

In 2023 is de belastingcapaciteit voor gemeenten in deze categorie lager dan in 2022, met een daling van 100% naar 96%, waarmee de grootste gemeenten nipt onder de 100% uitkomen. Het lijkt erop dat naarmate een gemeente meer inwoners heeft, de belastingdruk lager wordt. Net als in voorgaande jaren hebben grotere gemeenten gemiddeld genomen een lagere belastingdruk dan kleinere gemeenten. Hierdoor kunnen zij in tijden van nood meer inkomsten genereren dan kleinere gemeenten. Tegelijkertijd zijn gemeenten terughoudend met het verhogen van de onroerendezaakbelastingen (ozb), omdat deze in voorgaande jaren al vaak zijn verhoogd. Deze gemeenten begroten voor 2025 een belastingcapaciteit van 101%.

► **Structurele exploitatieruimte Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**

► **Belastingcapaciteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**







FINANCIËLE PERFORMANCE

# Gemeenten met 50.000-100.000 inwoners

▶ KENGETALLEN

Solvabiliteit

Nettoschuldquote

Grondexploitatie

Structurele exploitatieruimte

Belastingcapaciteit

▶ (BEGROTE) RESULTATEN

▶ RANKING



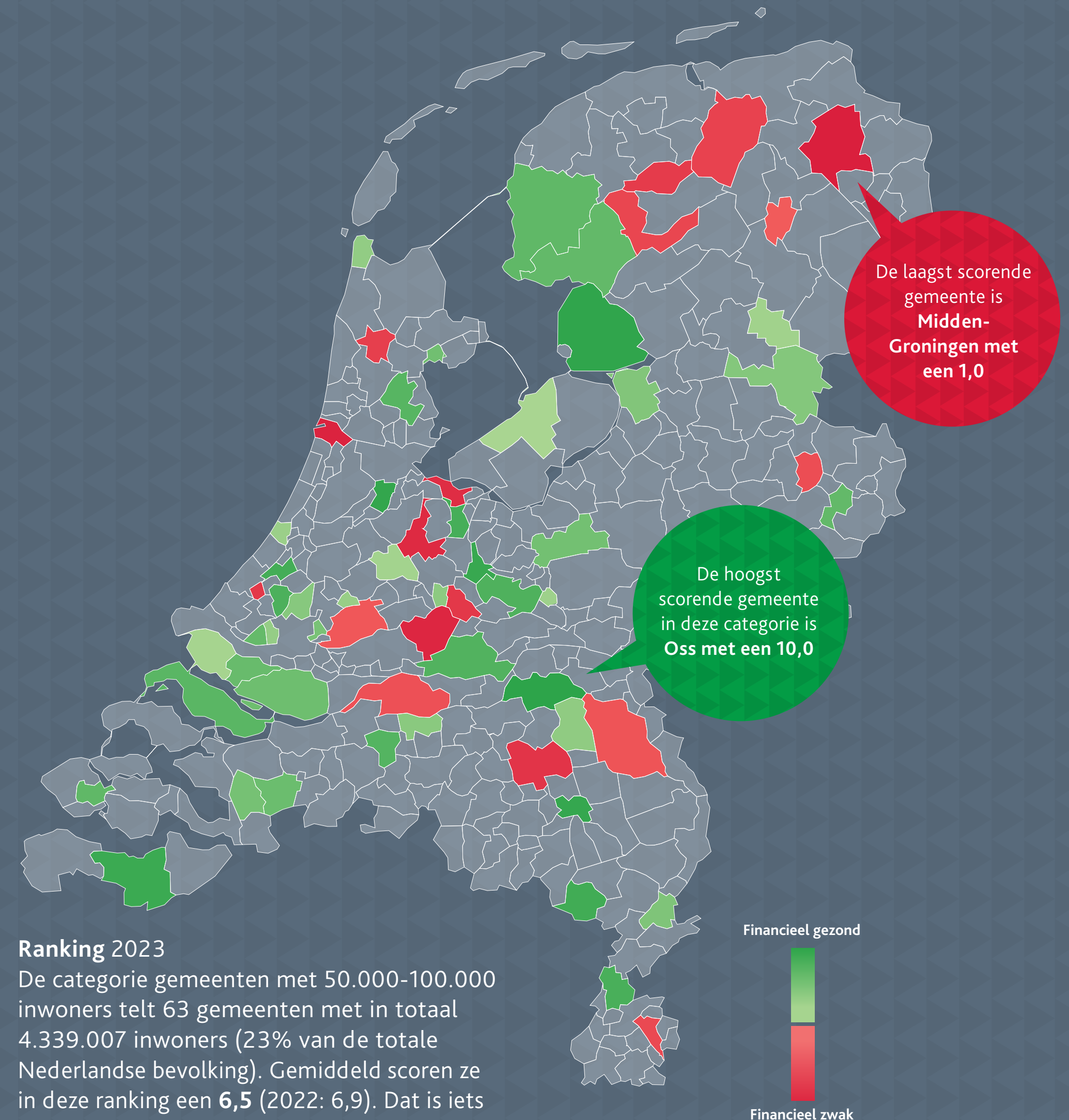
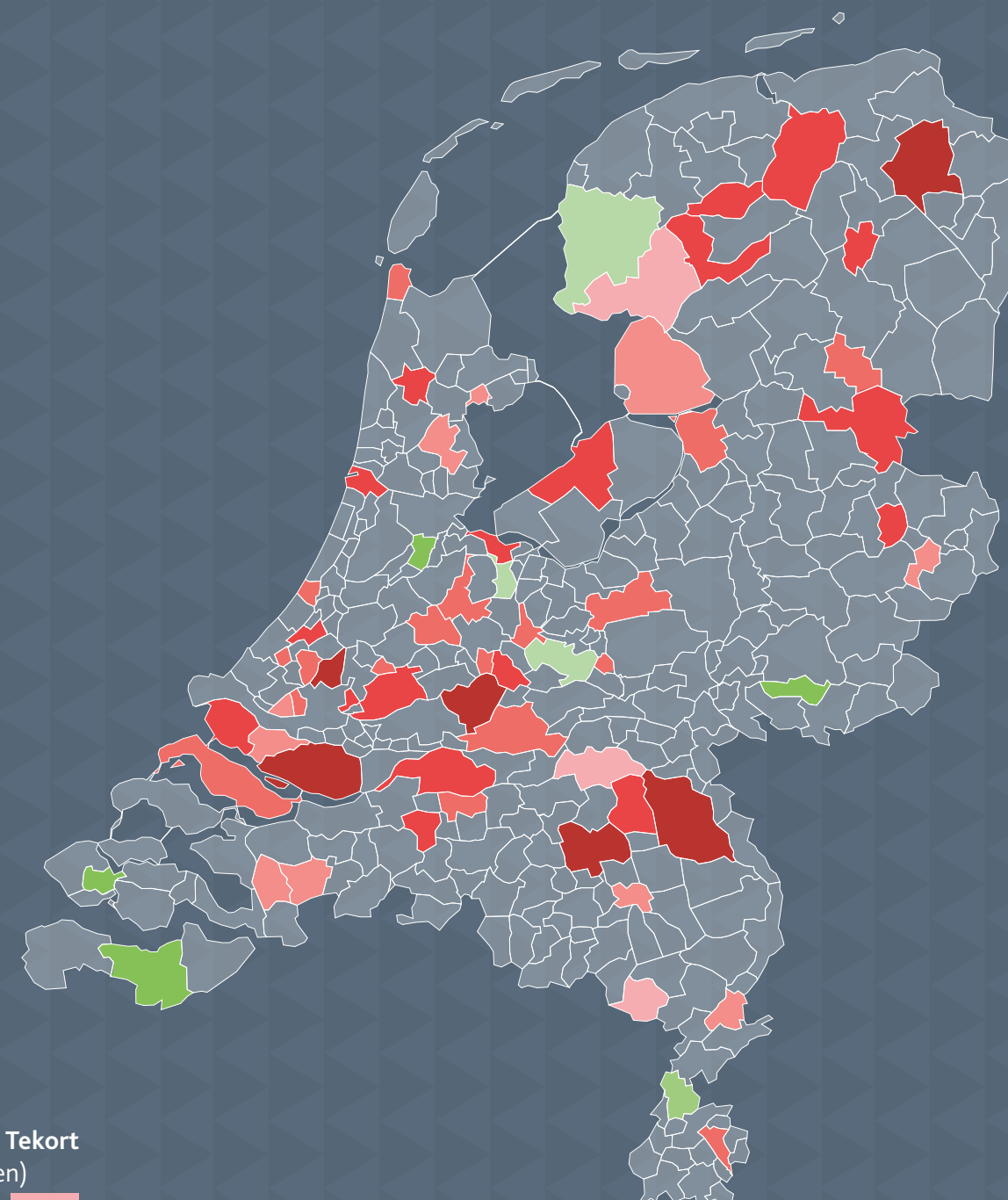
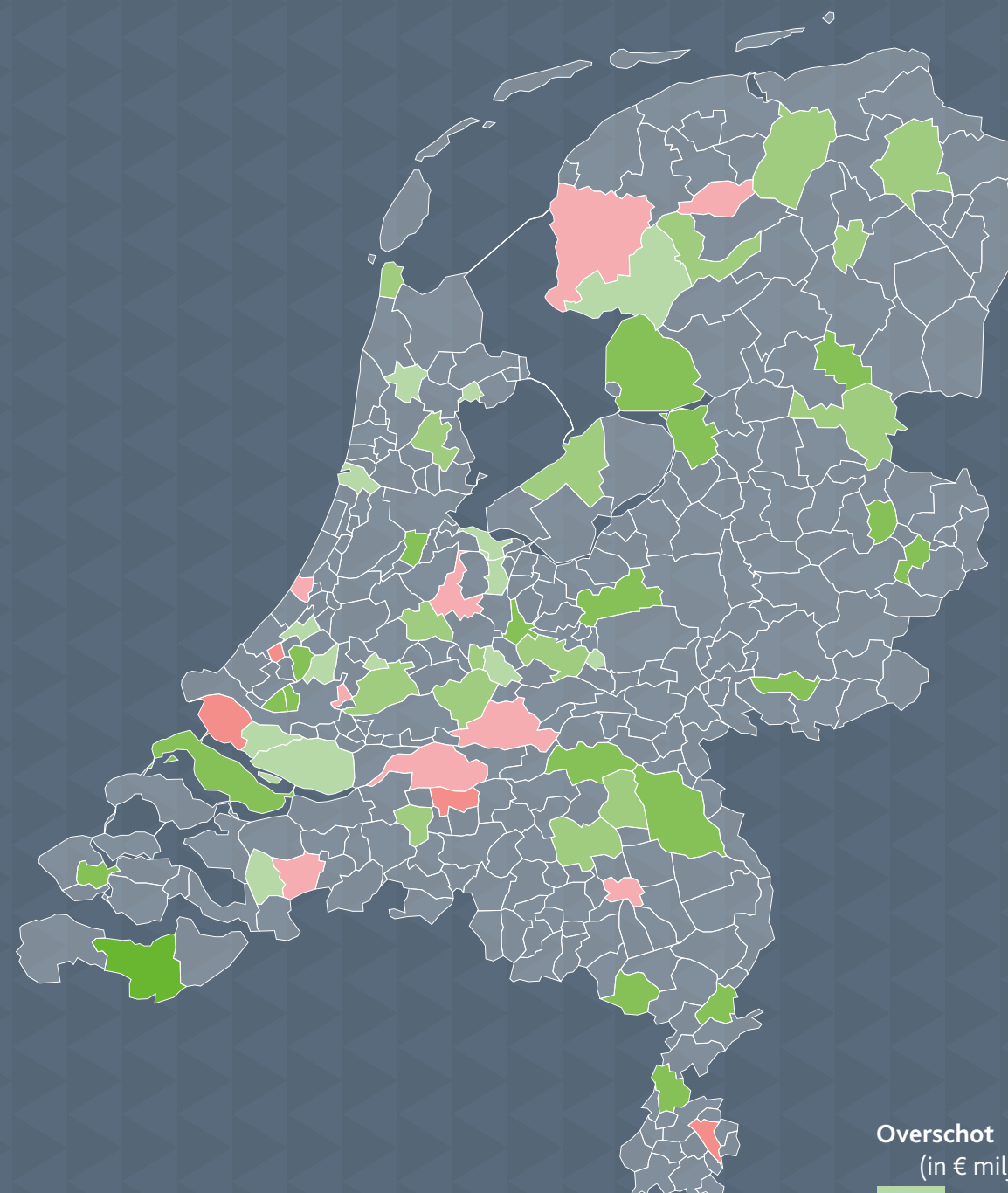
# 50.000-100.000 INWONERS

## Resultaten 2023

Het totale resultaat 2023 in deze categorie bedraagt € 473 miljoen. 50 van de 63 gemeenten in deze categorie lieten een overschot zien van in totaal € 524 miljoen, in 2022 waren dat nog 59 gemeenten met een totaal overschot van € 909 miljoen.

## Begroting 2024-2028

De gemeenten in deze categorie verwachten gemiddeld genomen vanaf 2025 tot 2028 tekorten: € 128 miljoen in 2025, € 425 miljoen in 2026, € 312 miljoen in 2027 en € 304 miljoen in 2028.



## Ranking 2023

De categorie gemeenten met 50.000-100.000 inwoners telt 63 gemeenten met in totaal 4.339.007 inwoners (23% van de totale Nederlandse bevolking). Gemiddeld scoren ze in deze ranking een 6,5 (2022: 6,9). Dat is iets lager dan het landelijke gemiddelde van 6,8.





In dit hoofdstuk gaan we in op de vijf kengetallen en de begrotingen 2024-2028 die gezamenlijk leiden tot de BDO-ranking per gemeente. Daarnaast analyseren we de resultaten over 2023. In dit geval doen we dat voor de categorie met 50.000 tot 100.000 inwoners.

#### Resultaten 2023 en begrote resultaten

In deze categorie lieten in 2023 50 van de in totaal 63 gemeenten een overschot zien van in totaal € 524 miljoen. Ter vergelijking: in 2022 waren dat nog 59 gemeenten met een totaal overschot van € 909 miljoen. In dat jaar werd circa € 819 miljoen van het resultaat verklaard door een hogere algemene uitkering dan begroot.

In 2023 was het verschil tussen de begrote en gerealiseerde algemene uitkering kleiner. Ook voor deze categorie daalt dus het overschot. Verder zien we dat 50 gemeenten er in de komende vijf jaar in vermogen op achteruitgaan vanwege begrote tekorten in de komende jaren. Voor deze gemeenten hebben we de rapportcijfers dan ook gecorrigeerd. Dat was voor negen gemeenten niet nodig. Opvallend is dat de algemene reserve, ofwel het vrij besteedbare deel van het eigen vermogen waarbij de bestemmingsreserve buiten beschouwing blijft, per groottecategorie flink varieert. Bij alle gemeenten bedraagt deze gemiddeld genomen 25%, maar bij gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners is deze 39%. Gemiddeld genomen

teren alle gemeenten in deze categorie de komende vijf jaar 19% in op hun eigen vermogen. Voor alle gemeenten in deze categorie geldt dat ze gemiddeld genomen vanaf 2025 tot 2028 tekorten verwachten: € 128 miljoen in 2025, € 425 miljoen in 2026, € 312 miljoen in 2027 en € 304 miljoen in 2028.

#### Solvabiliteit

De solvabiliteit van gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners is het laagst vergeleken met de andere groottecategorieën gemeenten. Deze is 36,4% om precies te zijn. Maar ook dat is nog een vrij gezonde buffer. Voor 2025 verwachten gemeenten in deze categorie overigens een lagere solvabiliteit: 31,8%.

#### Nettoschuldquote

De nettoschuldquote neemt voor deze categorie gemeenten nog verder af, met bijna 3%. Dit is een trend die al jaren geleden is ingezet. Tien jaar geleden was de nettoschuldquote 82%. Inmiddels ligt deze rond 42%. Gemeenten verwachten overigens dat deze weer fors gaat toenemen tot zelfs 64% in 2025, zo blijkt uit de begrotingen. De baten in 2023 voor alle gemeenten gezamenlijk waren € 76,6 miljard. Dat is weliswaar hoger dan in 2022 (€ 73,2 miljard), maar de verwachte schulden zijn ook hoger, omdat gemeenten verwachten de komende jaren veel te moeten investeren. Overigens blijkt vaak in de praktijk dat de begrote extra financiering en bijbehorende plannen niet altijd gerealiseerd worden, want ook voor 2023 lag de begrote nettoschuldquote boven de 60%, terwijl deze nu 42% is.

► **Solvabiliteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**



## ‘Voor deze categorie gemeenten is de grondexploitatie met 7,3% het hoogst’

### ► Nettoschuldquote Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)

#### Grondexploitatie (Grex)

Voor deze categorie gemeenten is de grondexploitatie met 7,3% het hoogst. Het is ook de enige categorie waarbij deze ratio weer enigszins stijgt. Dit kan erop wijzen dat deze gemeenten geleidelijk aan weer meer woningen bouwen. Dat sluit dan weer aan bij de forse woningbouwopgave waar Nederland, en daarmee ook de gemeenten, voor staat. Wel moet worden opgemerkt dat de Grex-ratio aanzienlijk verschilt per gemeente. Zo zijn er gemeenten met een ratio van nul of zelfs -1%, terwijl andere gemeenten een Grex-ratio hebben van maar liefst 47%. Deze variatie wijst er onder andere op dat gemeenten in deze categorie ófwel weinig tot geen grondposities hebben, óf juist een groot overschot. Daarnaast is het van belang te vermelden dat grondexploitaties uiteindelijk bijdragen aan de groei van de betreffende gemeente. In principe zou dit betekenen dat dergelijke gemeenten hiervoor op termijn extra compensatie ontvangen uit het gemeentefonds, maar de vraag blijft of deze compensatie ook voldoende is. Voor 2025 verwachten deze gemeenten overigens een lagere Grex-ratio: 5,3%.

#### Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte van gemeenten in deze categorie daalde van 5,1% in 2022 naar 3% in 2023. Ook hier een forse daling. Dat is niet verwonderlijk vanwege de grote hoeveelheid incidentele gelden die gemeenten in 2022 ontvingen. De verwachte exploitatieruimte op basis van de begroting 2025 ligt rond de 1%. Dit is een meer ‘gebruikelijke’ exploitatieruim-

### ► Grondexploitatie (Grex) Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)



## ‘Uit ons onderzoek blijkt dat grotere gemeenten, vanaf 50.000 inwoners, gemiddeld genomen een lagere belastingdruk hebben dan kleinere gemeenten’

te. Minst risicovol is als gemeenten hun structurele lasten kunnen dragen met hun structurele baten.

### **Belastingcapaciteit**

De belastingcapaciteit voor gemeenten in deze categorie is lager in 2023 dan in 2022 en daalde van 98% naar 96%. Het lijkt erop dat naarmate een gemeente meer inwoners heeft, de belastingdruk lager is. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat grotere gemeenten, vanaf 50.000 inwoners, gemiddeld genomen een lagere belastingdruk hebben dan kleinere gemeenten. Hierdoor kunnen zij in tijden van nood gemakkelijker extra inkomsten genereren dan kleinere gemeenten. Tegelijkertijd zijn gemeenten terughoudend met het verhogen van de onroerendezaakbelastingen (ozb), omdat deze in voorgaande jaren al vaak zijn verhoogd. Voor 2025 begroot deze categorie gemeenten een belastingcapaciteit van 98%.

► **Structurele exploitatieruimte Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**

► **Belastingcapaciteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**







**Niels Dauven**  
wethouder gemeente  
Valkenburg aan de Geul



**Rieja Raven**  
wethouder gemeente  
Midden-Drenthe



**Sander Fränzel**  
Teamleider concerncontrol  
gemeente Rotterdam



**Stefan Brouwer**  
stadscontroller  
gemeente Dordrecht



**Lydia Verheijen**  
concerncontroller  
gemeente Land  
van Cuijk



**Lonneke de Waal**  
sectorlead overheid &  
onderwijs BNG



**Jorrit Zuidema**  
concerncontroller  
gemeente  
Leeuwarden



**Jeroen van Veen**  
concern-  
controller  
gemeente  
Weert



**Jan van der Bij**  
clustermanager  
ministerie van  
Binnenlandse  
Zaken



**Evert Weys**  
burgemeester  
gemeente Hilvarenbeek



**Bart van den Biggelaar**  
Beleidsadviseur gemeente-  
financiën VNG

Hoe kijken gemeenten aan tegen de opdoemende **tekorten**?  
Vinden ze dat ze nog **autonoom** genoeg zijn? En waarom  
lukt het toch steeds niet om **realistisch te begroten**?

We organiseerden een rondetafeldiscussie met vertegen-  
woordigers van **gemeenten**, **het Rijk**, de **Vereniging  
Nederlandse Gemeenten** (VNG) en de **Bank Nederlandse  
Gemeenten** (BNG).



FINANCIËLE PERFORMANCE

# Gemeenten met 25.000-50.000 inwoners

▶ KENGETALLEN

Solvabiliteit

Nettoschuldquote

Grondexploitatie

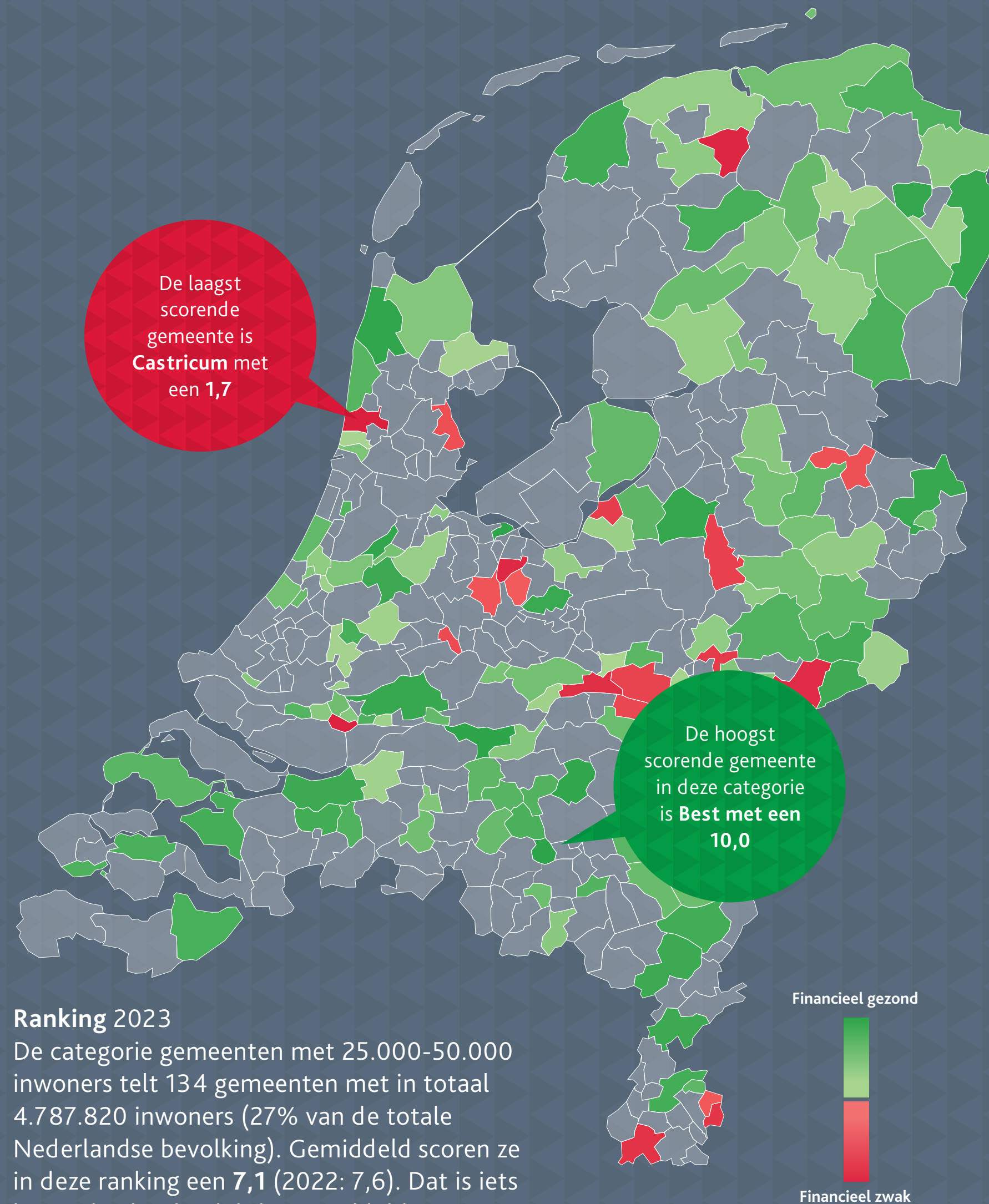
Structurele exploitatieruimte

Belastingcapaciteit

▶ (BEGROTE) RESULTATEN

▶ RANKING

# 25.000-50.000 INWONERS

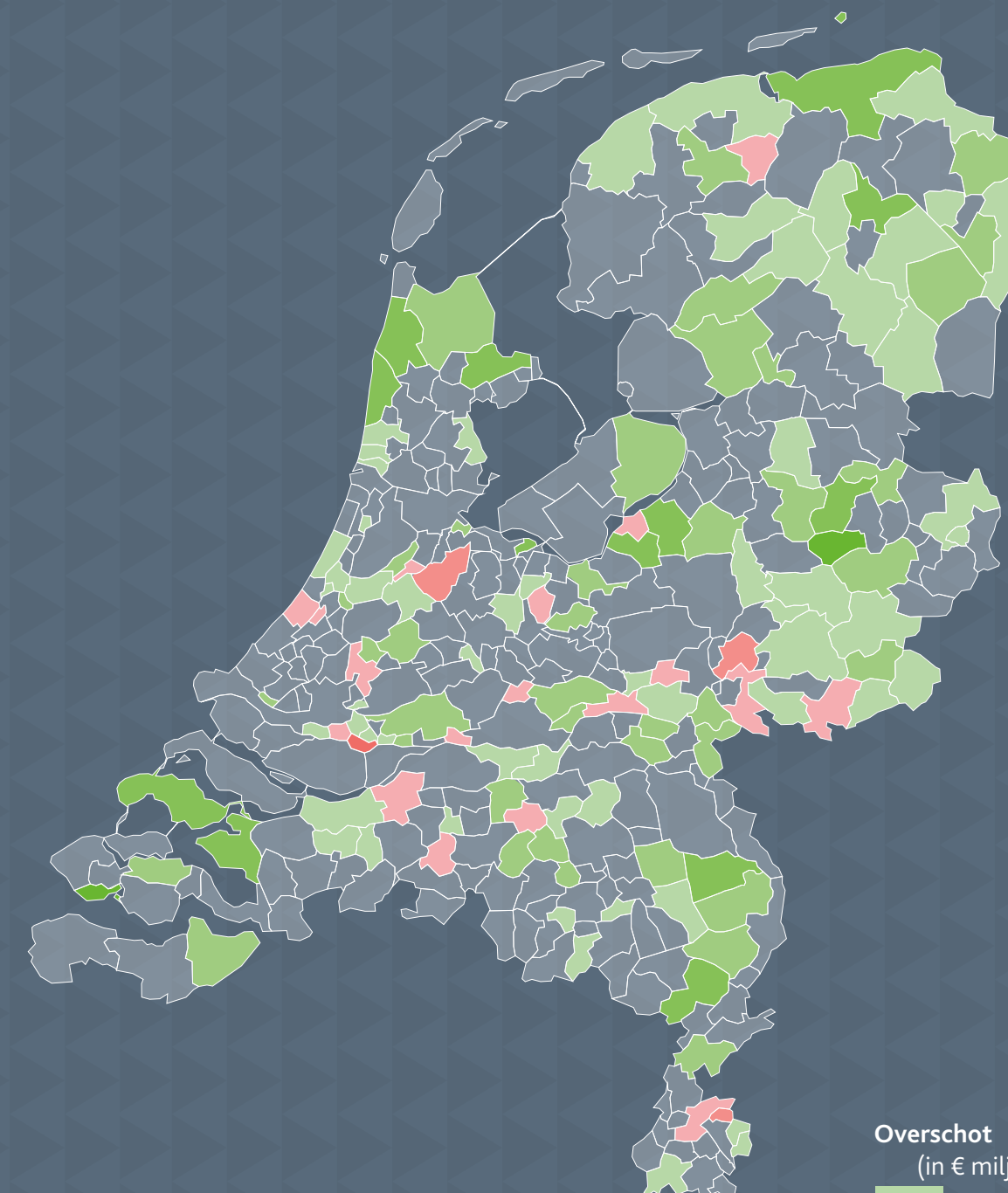


## Ranking 2023

De categorie gemeenten met 25.000-50.000 inwoners telt 134 gemeenten met in totaal 4.787.820 inwoners (27% van de totale Nederlandse bevolking). Gemiddeld scoren ze in deze ranking een **7,1** (2022: 7,6). Dat is iets hoger dan het landelijke gemiddelde van 6,8.

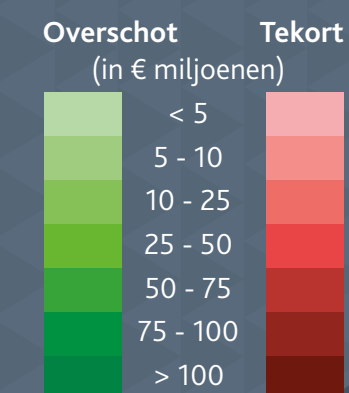
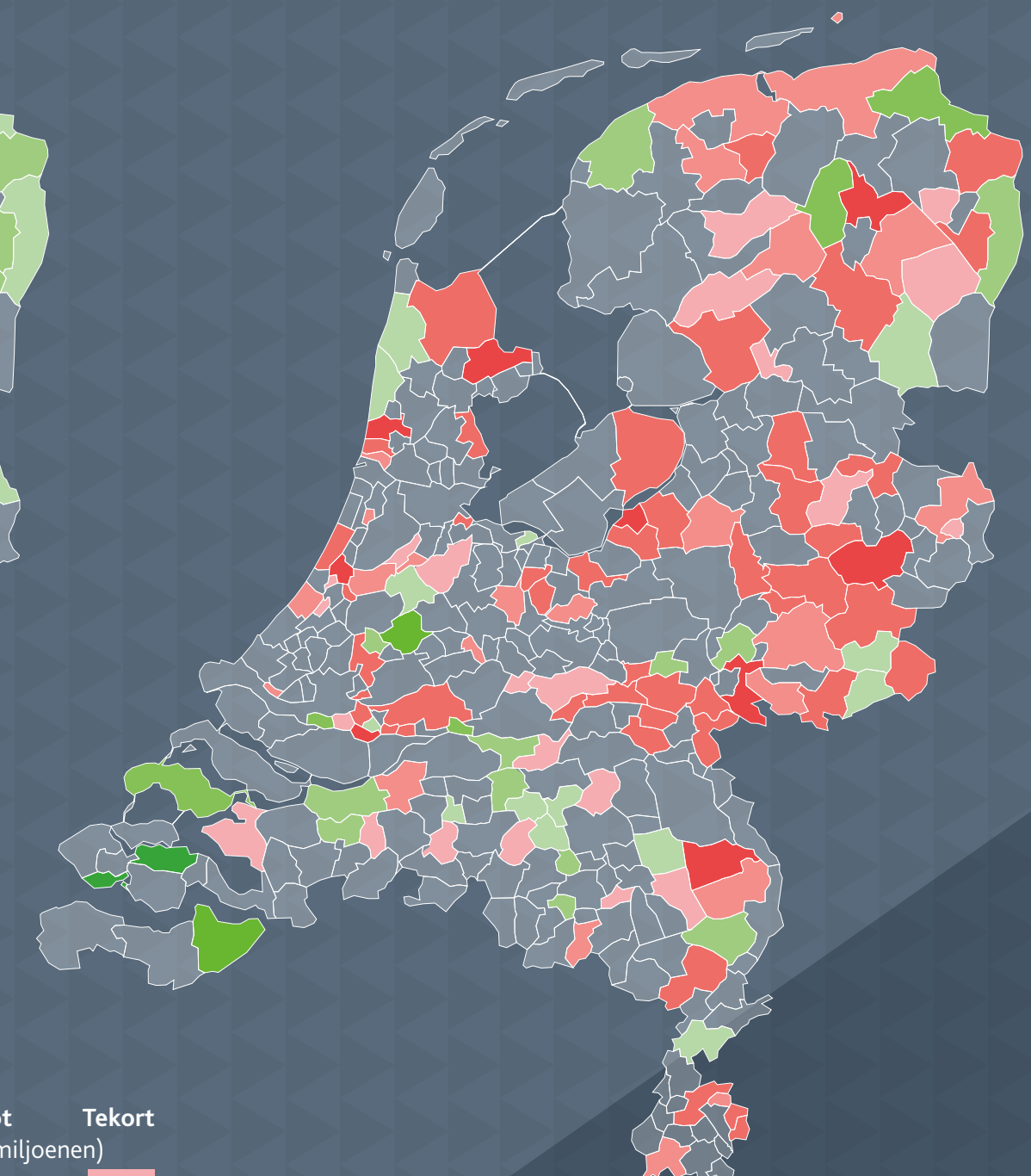
## Resultaten 2023

Het totale resultaat 2023 in deze categorie bedraagt € 620 miljoen. 112 van de 134 gemeenten in deze categorie hadden in 2023 een totaal overschot van **€ 679 miljoen**. In 2022 waren dat nog 127 gemeenten met een totaal overschot van **€ 1 miljard**.



## Begroting 2024-2028

De gezamenlijke gemeenten in deze categorie verwachten in 2025 een tekort van **€ 19 miljoen**. Het jaar daarna verwachten ze een tekort van **€ 323 miljoen**.





In dit hoofdstuk gaan we in op de vijf kengetallen en de begrotingen 2024-2028 die gezamenlijk leiden tot de BDO-ranking per gemeente. Daarnaast analyseren we de resultaten over 2023. In dit geval doen we dat voor de categorie met 25.000 tot 50.000 inwoners.

#### Resultaten 2023 en begrote resultaten

112 van de in totaal 134 gemeenten in deze categorie hadden in 2023 een overschot van € 679 miljoen. In 2022 waren dat nog 127 gemeenten met een totaal overschot van € 1 miljard. Het overschot daalt dus. Wellicht is dat een gevolg van het feit dat gemeenten in 2022 veel middelen van het gemeentefonds laat in het jaar ontvingen, waardoor deze niet meer in hetzelfde jaar konden worden uitgegeven. Deze middelen werden dus aan het exploitatieresultaat toegevoegd, terwijl de taken nog moesten worden gerealiseerd. Ook zien we dat 97 gemeenten in deze categorie er in de komende vijf jaar bij ongewijzigd beleid in vermogen op achteruit gaan. We hebben hun rapportcijfers dan ook gecorrigeerd. Voor 35 gemeenten geldt dit niet. Deze afname in eigen vermogen kan deels een bewuste inzet zijn van bestemmingsreserves. Bij gemeenten in deze inwonerscategorie bedraagt de algemene reserve ongeveer 37% van het eigen vermogen.

Gemiddeld genomen teren alle gemeenten in deze categorie 10% in op hun eigen vermogen in de komende vijf jaar. Alle gemeenten samen in deze categorie verwachten in 2025 een tekort van € 19 miljoen. Het jaar daarna verwachten ze overigens een tekort van € 323 miljoen, het jaar daarna € 264 miljoen tekort en in 2028 verwachten ze een tekort van € 261 miljoen.

#### Solvabiliteit

Van alle categorieën gemeenten hebben de gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners de hoogste solvabiliteit: 41%. Dat is net iets meer dan vorig jaar (40,34%) en ruim 4% meer dan de grootste gemeenten.

#### Nettoschuldquote

De nettoschuldquote heeft vanaf 2019 een sterke daling laten zien: van 48% in 2019 tot 29% in 2022. In 2023 zien we dat dit stabiliseert en nu vergelijkbaar is met 2022, namelijk 28%. Wel verwachten gemeenten in deze categorie een forse toename van dit kengetal. Deze wordt voor 2025 begroot op 51%. Overigens is dit het laagste percentage van alle categorieën, want gemiddeld verwachten gemeenten in 2025 een schuldquote van 56%. De schuldquote wordt bepaald door de schulden te delen door de baten. We zien dat de overschotten afgelopen jaren vooral gebruikt zijn om schulden af te lossen en geen nieuwe financiering aan te gaan. Ook de baten namen toe doordat het aantal taken toenam.

► **Solvabiliteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**

## ‘Opvallend is dat deze categorie gemeenten de Grex-ratio nog lager begroot dan ze in 2023 gerealiseerd hebben’

### Grondexploitatie (Grex)

Van alle groottecategorieën laten gemeenten in deze groep de sterkste daling in grondexploitaties zien: van 5,2% in 2022 naar 4,8% in 2023, een trend die al sinds 2014 aanhoudt. Met een dalende grondexploitatieverhouding verkleinen gemeenten hun financiële risico's met betrekking tot grondbezit. Wat opvalt, is dat deze categorie gemeenten de Grex-ratio nog lager begroot dan ze in 2023 gerealiseerd hebben: 4,2% voor 2025 versus 4,8% in 2023. Daarmee zet de daling verder door. Dit is opvallend, gezien de immense bouwopgave waar Nederland voor staat. Gemeenten willen overigens vaak wel investeren in grondexploitaties, maar stuiten vaak op een gebrek aan beschikbare grond of belemmeringen door milieuregels, waardoor bouwplannen moeilijk te realiseren zijn.

### Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte van gemeenten in deze categorie daalde van 5,6% in 2022 naar 3,3% in 2023. Dat wil zeggen dat de resultaten van gemeenten in 2023 achterbleven bij die van 2022. Dat is niet verwonderlijk vanwege de niet-begrote hogere algemene uitkering in 2022. Dit leidde in dat jaar tot een overschot. Aangezien de algemene uitkering niet wordt bestempeld als incidenteel geld, steeg de structurele exploitatieruimte in 2022. Ook in 2023 was de algemene uitkering hoger dan begroot, maar niet zoals in 2022. Vandaar de daling. Overigens is een structurele exploitatieruimte van 3,3% ook nog hoog.

► **Nettoschuldquote Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**

► **Grondexploitatie (Grex) Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**



## 'Voor 2025 begroten deze gemeenten een structurele exploitatieruimte van slechts 1,4%'

Een percentage van 1% zou al voldoende zijn, aangezien gemeenten hun geld ook moeten uitgeven ten behoeve van de gemeenschap. Ter nuancering: dit kengetal heet 'structurele exploitatieruimte' maar de term 'structureel' is niet echt op z'n plaats en wordt sterk beïnvloed door het overschot – dat vaak niet structureel is – van dat jaar. In 2022 was dat overschot hoger dan in 2023. De structurele exploitatieruimte daalt overigens verder, zo kunnen we opmaken uit de begrotingen van deze gemeenten. Voor 2025 begroten gemeenten slechts 1,4%.

### Belastingcapaciteit

Gemeenten in deze categorie hebben een belastingcapaciteit van net iets onder de 100% (99,5%), een daling ten opzichte van 2022, toen de capaciteit nog op 102% lag. Dit betekent dat deze gemeenten in 2023 meer mogelijkheden hadden om belastingen te verhogen of uit te breiden dan in 2022. De begrote belastingcapaciteit stijgt straks overigens weer iets, blijkt uit de begrotingen 2025: van 100% naar 101%.

► **Structurele exploitatieruimte Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**

► **Belastingcapaciteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**





FINANCIËLE PERFORMANCE

# Gemeenten met < 25.000 inwoners

- ▶ KENGETALLEN

  - Solvabiliteit

  - Nettoschuldquote

  - Grondexploitatie

  - Structurele exploitatieruimte

  - Belastingcapaciteit

- ▶ (BEGROTE) RESULTATEN

- ▶ RANKING

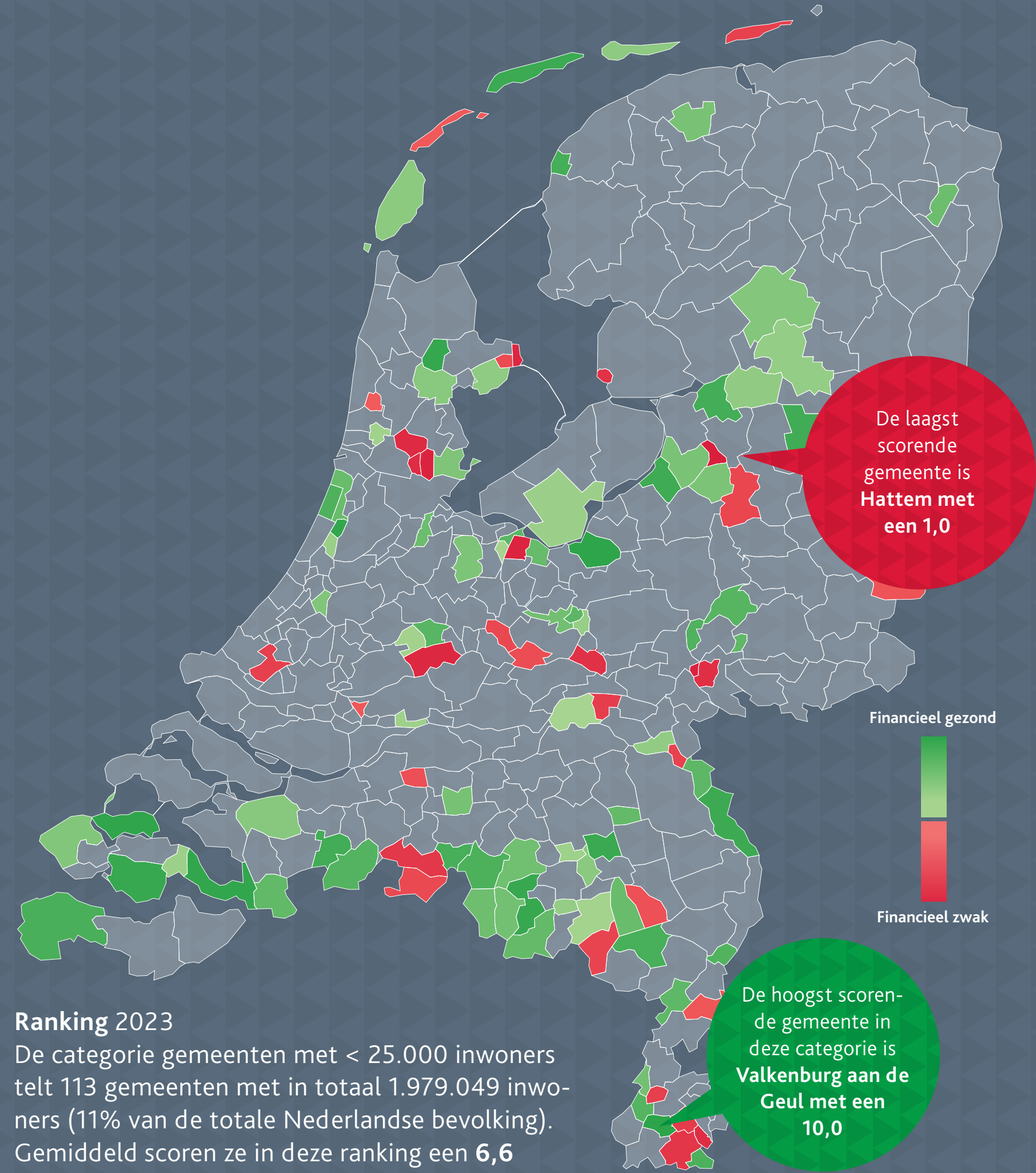
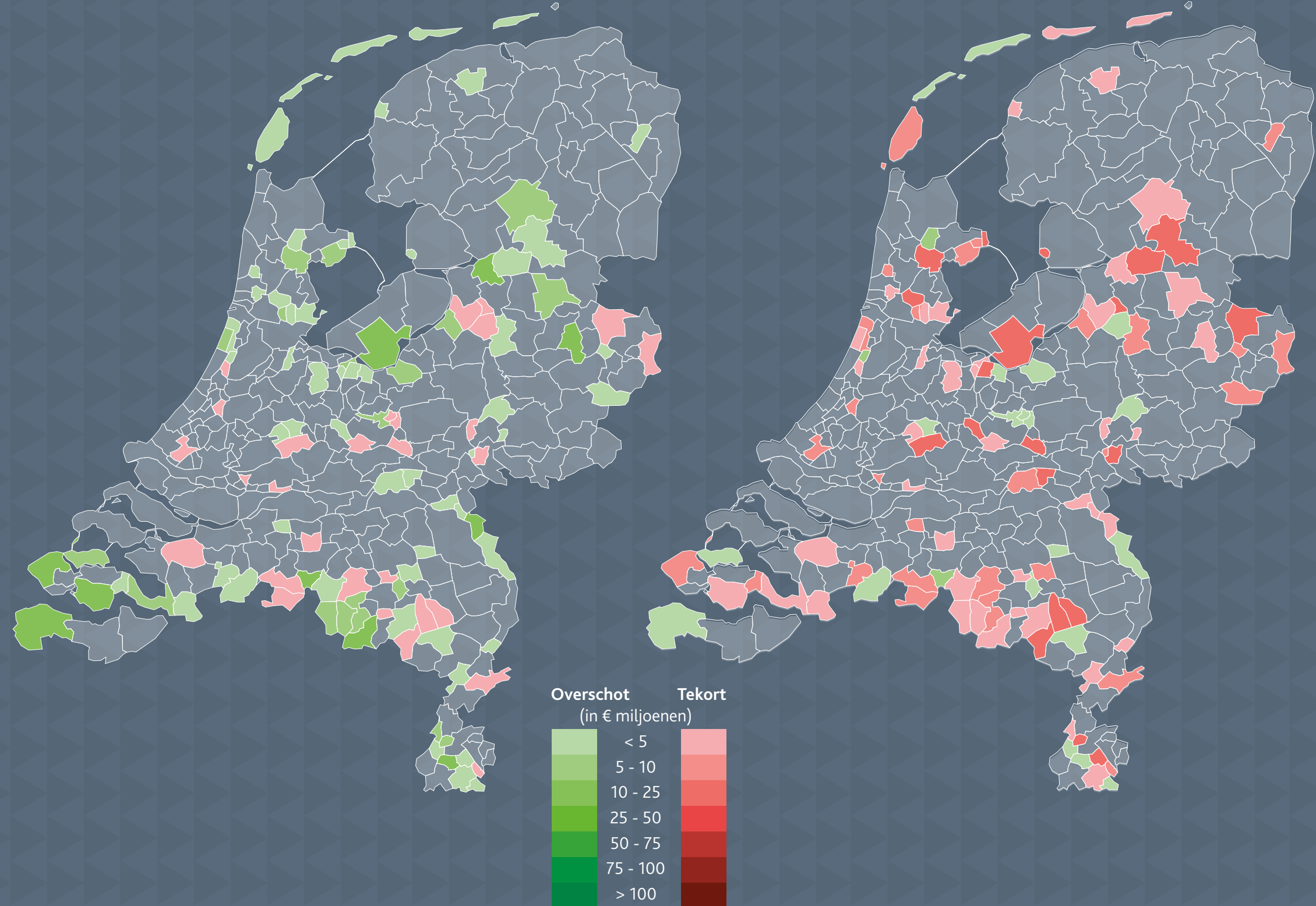
# < 25.000 INWONERS

## Resultaten 2023

Het totale resultaat 2023 in deze categorie bedraagt € 347 miljoen. 84 van de 113 gemeenten lieten een overschot zien van in totaal € 374 miljoen, in waren dat nog 100 gemeenten met een totaal overschot van € 419 miljoen.

## Begroting 2024-2028

De gemeenten in deze categorie verwachten een totaal tekort in 2025 van € 61 miljoen. In 2026 is dit toegenomen tot € 172 miljoen. Daarna neemt het tekort weer af naar € 154 miljoen in 2027 en naar € 130 miljoen in 2028.



## Ranking 2023

De categorie gemeenten met < 25.000 inwoners telt 113 gemeenten met in totaal 1.979.049 inwoners (11% van de totale Nederlandse bevolking). Gemiddeld scoren ze in deze ranking een **6,6** (2022: 7,3). Dat is iets lager dan het landelijke gemiddelde van 6,8.





In dit hoofdstuk gaan we in op de vijf kengetallen en de begrotingen 2024-2028 die gezamenlijk leiden tot de BDO-ranking per gemeente. Daarnaast analyseren we de resultaten over 2023. In dit geval doen we dat voor de categorie tot 25.000 inwoners.

#### Resultaten 2023 en begrote resultaten

Van de 113 gemeenten in deze categorie lieten in 2023 84 een overschot zien van in totaal € 374 miljoen. Het jaar daarvoor waren dat nog 100 gemeenten met een totaal overschot van € 419 miljoen. Verder valt op dat ruim driekwart van de gemeenten in deze categorie er in de komende vijf jaar in vermogen op achteruit gaat als geen maatregelen worden getroffen. Hun cijfer hebben we dus gecorrigeerd.

Bij 23 gemeenten was dit niet het geval. Gemiddeld genomen teren de gemeenten in deze categorie 19% in op hun eigen vermogen in de komende vijf jaar. Dit kan deels een bewuste inzet zijn van bestemmingsreserves. Daarmee neemt het eigen vermogen tenslotte ook af. Bij gemeenten in deze groottecategorie bedraagt de algemene reserve ongeveer 38% van het eigen vermogen.

Verder zien we dat deze gemeenten in totaal een tekort verwachten in 2025 van € 61 miljoen. In 2026

is dit toegenomen tot € 172 miljoen. Daarna neemt het tekort weer af naar € 154 miljoen in 2027 en naar € 130 miljoen in 2028.

#### Solvabiliteit

Wat opvalt, is dat de solvabiliteit voor gemeenten tot 25.000 inwoners stabiel is gebleven op circa 40% en – als we nauwkeuriger inzoomen – zelfs iets is gestegen: van 39,76% naar 40,32%. In 2022 maakte de solvabiliteit van gemeenten nog een flinke sprong voorwaarts ten opzichte van 2021, maar dat had alles te maken met incidentele gelden, zoals de energietoeslag en de 'Enecogelden' (2020). In 2023 bleef het percentage dus gelijk aan dat in 2022. Daarmee kunnen we stellen dat deze gemeenten ook in 2023 een gezonde solvabiliteit kenden. De solvabiliteit is in de afgelopen jaren gestegen als gevolg van overschotten. Deze zorgden er immers voor dat het eigen vermogen toenam. Verder valt op dat de solvabiliteit vergelijkbaar is met die van gemeenten tussen de 25.000 en 50.000 inwoners. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben een 'beperkt lagere' solvabiliteit van ruim 36%. Uit de cijfers blijkt ook dat in 2023 29 gemeenten in deze categorie een tekort hadden van in totaal € 27 miljoen. Vorig jaar waren dat nog 10 gemeenten met een totaal tekort van € 35 miljoen.

#### Nettoschuldquote

De nettoschuldquote bleef in 2023 min of meer gelijk aan die van het jaar daarvoor: 27,7% in 2023 tegenover 27,4% in 2022.

► **Solvabiliteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**

## 'Bij gemeenten tot 25.000 inwoners is de Grex-ratio het laagst: 5,6%'

Opvallend is dat deze gemeenten een nettoschuldquote begroten voor 2025 van 56%. Dat is aanzienlijk meer dan de 27,7% in 2023. Kennelijk verwachten deze gemeenten in dat jaar meer te investeren dan er eigen geld is. In het verleden is gebleken dat dit deels voortkomt uit planningsoptimisme. Ook voor 2023 werd een aanzienlijk hogere nettoschuldquote verwacht dan de uiteindelijke 27,7%.

### Grondexploitatie (Grex)

Bij gemeenten tot 25.000 inwoners bedraagt de Grex-ratio 5,6%, dat is nipt onder het gemiddelde van 5,7%. Verder verwachten deze gemeenten voor 2025 slechts een beperkt hogere Grex-ratio, namelijk 6,5%. Deze was in 2023 een kleine procent lager. Grote bouwplannen lijken daarmee voorlopig nog uit te blijven. Een lage grondexploitatieverhouding levert weinig financiële risico's op, maar het laat ook zien dat deze gemeenten weinig investeren in grondexploitaties, terwijl Nederland tegelijkertijd een wooncrisis kent. Gebrek aan mensen en materialen zijn hier wellicht debet aan. Het lukt gemeenten kennelijk niet om de benodigde capaciteit te organiseren om bouwopgaven te realiseren. Daarnaast vormen ook de wet- en regelgeving op het gebied van stikstof en milieu een obstakel, wat de voortgang verder kan belemmeren.

### Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte van gemeenten in deze categorie daalde van 5,3% in 2022 naar 3,7% in 2023. Dat wil zeggen dat de resultaten van gemeenten in 2023 achterbleven bij die van

► **Nettoschuldquote Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**

► **Grondexploitatie (Grex) Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2010–2023)**



## 'De structurele exploitatieruimte is voor deze categorie het hoogst'

2022. Dat is niet verwonderlijk vanwege de niet verwachte verhoging van de algemene uitkering in 2022. Dit leidde in dat jaar tot een overschot. Aangezien de algemene uitkering niet wordt bestempeld als incidenteel geld, steeg de structurele exploitatieruimte in 2022. Ook in 2023 was de algemene uitkering hoger dan begroot, maar dit verschil was niet zo groot als in 2022. Vandaar de daling. Deze ratio daalt volgens de begroting nog verder. De verwachte structurele exploitatieruimte bedraagt in 2025 volgens de begrotingen 1,1%.

Overigens is een structurele exploitatieruimte van 3,7% ook nog hoog. Een percentage van 1% zou ook al voldoende zijn, aangezien gemeenten hun geld ook willen uitgeven ten behoeve van de gemeenschap. De structurele exploitatieruimte is voor deze categorie overigens het hoogst. Grotere gemeenten laten een lagere structurele exploitatieruimte zien. Opvallend is echter dat de exploitatieruimte bij de kleinste gemeenten het sterkst is gedaald ten opzichte van 2022.

### **Belastingcapaciteit**

De belastingcapaciteit van gemeenten in deze categorie is in 2023 lager dan in 2022: 102% ten opzichte van 105%. Tegelijkertijd hebben deze gemeenten de hoogste belastingcapaciteit in vergelijking met grotere gemeenten. Dit betekent dat zij minder ruimte hebben om belastingen te verhogen of uit te breiden dan grotere gemeenten.

► **Structurele exploitatieruimte Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**

► **Belastingcapaciteit Nederlandse gemeenten, gemiddeld en naar groottecategorie (2014-2023)**





ONLINE & INTERACTIEF

# Bekijk en vergelijk de scores van gemeenten



OOK MOBIEL

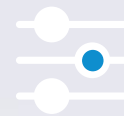
Met de interactieve analysetool brengt u de Financiële benchmark Nederlandse gemeenten van BDO nóg meer tot leven. Bekijk en vergelijk uw eigen resultaten met die van andere gemeenten, ontdek sterke en zwakke regio's en nog veel meer.



**VERNIEUWDE METHODIEK**  
Vergelijk meerdere gemeenten tegelijkertijd



**BEKIJK & VERGELIJK SPECIFIEKE GEMEENTEN**



**FILTER OP GROOTTECATEGORIE, RAPPORTCIJFER EN RANKING**



**VERGELIJK DE CIJFERS 2018-2023**



**ONTDEK DE STIJGERS EN DALERS**



**ONTDEK STERKE EN ZWAKKE REGIO'S**

**BEKIJK DE INTERACTIEVE ANALYSETOOL**  
[www.bdo.nl/analysetoolgemeenten](http://www.bdo.nl/analysetoolgemeenten)

**BDO FINANCIËLE BENCHMARK NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**Rotterdam**  
2023 | 670.610

Ranking	Positie t.o.v. vorig jaar	Rapportcijfer
1	Gelijk	9

Netto gecorrigeerde schuldquote: 20,10%  
Structurele exploitatieruimte: -0,40%  
Solvabiliteit: 57,80%  
Grondexploitatie: -3,00%  
Som begrotingsaldi: € 360,31 mln.  
Eigen vermogen: € 2652,11 mln.  
Belastingcapaciteit: 101,00%  
Begrotingsaldi / Eigen vermogen: 13,59%

MEERJAREN PERFORMANCE

**Achtkarspelen**  
2023 | 18.275

Groottecategorie: 25.000 - 50.000

2018: 10, 2019: 10, 2020: 10, 2021: 10, 2022: 8, 2023: 8

BEKIJK CIJFERS (TERUG)

**Ranking 2023**

Positie	Gemeente	T.o.v. 2022	Rapportcijfer
1	Best	▲	10
2	Dinkelland	▲	10
3	Huizen	▲	10
4	Zaltbommel	▲	10
5	Schagen	▲	10
6	Aalsmeer	▲	10
7	Bernheze	▲	9
8	Veendam	▼	9
9	Epe	▼	9
10	Westenwolde	▲	9
11	Molienlanden	▼	9
12	Leusden	▲	9
13	Nieuwkoop	▲	9
14	Leudal	▲	9
15	Moerdijk	▼	9
16	Echt-Susteren	▲	9
17	Aalten	▲	9
18	Waadhoeke	▲	9
19	Peel en Maas	▲	9
20	Halderberge	▲	9
21	Beekdaalen	▲	9
22	Tholen	▲	9
23	Opsterland	▲	9
24	Waddinxveen	▲	9
25	Hulst	▲	9
26	Coevorden	▲	9
27	Boxtel	▲	9
28	Goes	▲	9
29	Eemsdelta	▲	9
30	Vlissingen	▲	9
31	Oost Gelre	▲	8
32	Papendrecht	▲	8
33	Etten-Leur	▼	8

Ranking Zoek & vergelijk Filter Over

2023 > 100.000

DOWNLOAD BENCHMARK GEMEENTEN 2025

**VERGELIJK MET STREEKGENOTEN**

# AANLEIDING, AANPAK EN VERANTWOORDING VAN HET ONDERZOEK



# Berekeningsystematiek houdt rekening met meerjarenbegroting

**Hoe houden gemeenten zich ondanks grote maatschappelijke uitdagingen financieel staande? Wij zochten het uit en hebben ook dit jaar gemeenten langs de financiële meetlat gelegd. Niet alleen de financiële prestaties uit het verleden tellen mee, ook de begrotingen wegen mee in de rapportcijfers.**

## Financiële kengetallen

De immense uitdagingen waar gemeenten voor staan, waren en zijn voor BDO reden om de financiële gezondheid van gemeenten in kaart te brengen en de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen op een rij te zetten. Zes jaar op rij hebben we rapportcijfers toegekend op basis van de openbare financiële kengetallen waar gemeenten over rapporteren:

- ▶ Solvabiliteit
- ▶ Netto-/gecorrigeerde schuldquote
- ▶ Grondexploitatie
- ▶ Structurele exploitatieruimte
- ▶ Belastingcapaciteit

## Begrotingen tellen ook mee

De vijf financiële kengetallen op basis van de jaarcijfers 2023 vormen de basis voor de analyses. Maar ze zijn een momentopname op basis van de laatst vastgestelde jaarcijfers en weerspiegelen daarmee – in een roerige tijd als de huidige – onvoldoende het toekomstperspectief. Daarom kijken we ook naar de financiële toekomst van gemeenten in de vorm van de saldi van de begro-

tingen 2024 tot en met 2028. Wanneer de optelsom van de begrotingen over deze jaren een negatief beeld geeft, heeft dat gevolgen voor de financiële ratio's en daarmee voor de financiële gezondheid van een gemeente. In dat geval corrigeren wij het rapportcijfer op basis van de kengetallen met de negatieve begrotingscijfers. Deze correctie laat zien dat een gemeente verwacht in de komende jaren in te teren op het eigen vermogen. De rapportcijfers geven daarmee een gecombineerd beeld van de financiële uitgangssituatie van gemeenten nú, en het financieel meerjarenperspectief dat op ze afkomt. Bij de totstandkoming van deze score en ranking is zoveel mogelijk gebruikgemaakt van de signaleringswaarden (ondergrenzen) die de provincies als toezichhouders hanteren bij het financieel toezicht op gemeenten.

## Ranking

Deze ranking, ofwel de Financiële benchmark Nederlandse gemeenten van BDO, hebben we verdeeld naar omvang van gemeenten. Daarbij willen we benadrukken dat de ranking weergeeft hoe het staat met de financiële positie van gemeenten. Het zegt echter niets over hoe gemeenten functioneren richting hun burgers. De ene gemeente vindt al snel een bestemming voor al het geïnde belastinggeld, terwijl de andere gemeente geld overhoudt, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende capaciteit is om de middelen daadwerkelijk te besteden. Elke gemeente heeft daarbij een eigen verhaal. Strategie, beleid en uitvoering van gemeenten beoordelen wij in deze ranking dan ook niet. We beoordelen slechts de financiële gezondheid op basis van de vastgestelde jaarrekening 2023 en de

primitieve begrotingen 2024-2028. Wij passen geen correcties toe op de vastgestelde documenten en corrigeren niet voor het al dan niet doorgevoerd hebben van taakstellingen of ombuigingen.

## Reflectie uit het veld

Cijfers vertellen zoals gezegd nooit het hele verhaal. Wij plaatsen de cijfers in dit rapport dan ook in de context van de ontwikkelingen

**‘We kijken ook naar de financiële toekomst van gemeenten in de vorm van de saldi van de begrotingen 2024 tot en met 2028’**

die wij waarnemen in de sector. Daarnaast hebben wij vertegenwoordigers van gemeenten, het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) uitgenodigd om hun visie te delen tijdens een rondetafeldiscussie. We vroegen hen hoe en waarom zij hun financiële beleid vormen en wat hun ervaringen en adviezen zijn die zij met andere gemeenten willen delen. De inzichten uit de [rondetafeldiscussie](#), die in november plaatsvond, bieden een waardevolle aanvulling op de cijfers door een directe blik vanuit de sector zelf.

# Zo is de ranking samengesteld

**BDO heeft de financiële situatie van Nederlandse gemeenten in beeld gebracht, met elkaar vergeleken en een financiële ranking gemaakt op basis van de jaarcijfers over 2023 en de primitieve begrotingen 2024 en 2025-2028. In dit hoofdstuk leggen we uit hoe en met welke rekenmethode deze lijst tot stand is gekomen.**

We hebben voor het samenstellen van de ranking gebruikgemaakt van de vaste financiële kengetallen uit de jaarstukken van gemeenten. Met ingang van de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 is elke gemeente verplicht om in de jaarstukken en begroting te werken met dezelfde kengetallen: de nettoschuldquote, de nettoschuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit.

Daarbij zijn de solvabiliteitsratio, de nettoschuldquote en het financieel meerjarenperspectief het meest bepalend voor de financiële gezondheid van gemeenten. Deze uniforme rapportage heeft als doel om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten. Daar komt bij dat ook provincies bij het financieel toezicht dat zij houden op gemeenten een meer uniforme signaleringsmethode hanteren: het in 2018 opgestelde Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 (GTK 2020). Dit wijst aan elk kengetal een signaleringswaarde toe: 'minst risicovol', 'neutraal' en 'meest risicovol'.

## Signaleringswaarden

In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 (GTK 2020) zijn de signaleringswaarden 'minst risicovol', 'neutraal' en 'meest risicovol' toegekend aan de vijf kengetallen: solvabiliteit, netto-/gecorrigeerde schuldquote, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Deze signaleringswaarden vormen de grondslag voor de rapportcijfers. Dit betekent dat een gemeente die op alle vijf ratio's 'minst risicovol' volgens de indeling van de provincie scoort, een score van 100 behaalt, en daarmee in eerste instantie een rapportcijfer 10 in onze ana-

## 'De financiële positie inzichtelijker maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten vergroten'

lyse krijgt. Een gemeente die op alle vijf ratio's 'meest risicovol' scoort, behaalt in onze analyse een score van 32, en daarmee een rapportcijfer 3. Scores zijn afgerond op hele getallen. Vervolgens kan het rapportcijfer beïnvloed worden door de begrotingsaldi 2024-2028, maar alleen indien dit negatief is. Immers: hoe reëel

is het om een gemeente een score te geven zonder rekening te houden met hoge tekorten in de komende jaren? Stel, een gemeente heeft eind 2023 een vermogen van € 100 miljoen en per saldo is het begrote resultaat over de jaren 2024-2028 € 10 miljoen negatief. Dan krimpt het eigen vermogen met 10%. Dit leidt dan tot een correctie van de score van 10 punten. Als deze gemeente een 9 scoorde op basis van de vijf financiële ratio's, scoort de gemeente per saldo een 8.

## Puntenwaardering

Om op basis van de scores van gemeenten op al deze verschillende punten één totaalrating per gemeente te kunnen berekenen, heeft BDO deze signaleringswaarden van Nederlandse gemeenten beoordeeld, gewogen en daaraan punten toegekend. Daarbij hebben we één keer rekening gehouden met de nettoschuldquote: de nettoschuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.





### Meegewogen effecten eigen vermogen

In de scores voor de kengetallen speelt de solvabiliteit een belangrijke rol. Hierin is het eigen vermogen van de gemeente meegewogen. Bij de weging van de begrotingscijfers gaan wij uit van de resultaten vóór bestemming. Wij beschouwen dit als het beste uitgangspunt om gemeenten onderling te vergelijken. Wij gaan ervan uit dat gemeenten die over de periode 2024-2028 opgeteld een tekort ramen (vóór bestemming), een beroep zullen doen op het eigen vermogen. Daarmee corrigeren we in feite de omvang van het eigen vermogen die in de kengetallen over 2023 is verdisconteerd.

Het effect van het slinken van het eigen vermogen bevat meerdere aspecten.

- ▶ Beleidsmatig verankerde inzet van reserves voor de dekking van onder andere kapitaallasten en projecten die onderdeel zijn van het begrotingsresultaat vóór bestemming.
- ▶ Doorgeschoven projecten/opgaven die via reserves worden afgewikkeld.
- ▶ Incidentele lasten die onderdeel zijn van het begrotingsresultaat vóór bestemming.
- ▶ Het (structurele) begrotingstekort.

Bovenstaande aspecten hebben allemaal een (potentieel) neerwaarts effect op het eigen vermogen. Het effect van resultaatbestemming wegen wij bij gemeenten met een negatief cumulatief begrotingsresultaat mee in het rapportcijfer. Wij realiseren ons dat veel gemeenten sturen op de begrotingssaldi inclusief reservemutaties. Wij hebben hiervoor uitgelegd hoe wij dit in de rapportcijfers hebben meegenomen.

Ook met deze wegingsmethode kunnen gemeenten de maximale 100 punten scoren als ze op alle financiële kengetallen uitkomen in de categorie 'minst risicovol' en geen negatief saldo verwachten voor de komende vijf jaar. Ze krijgen dan een

rapportcijfer 10. Gemeenten die bij alle financiële kengetallen scoren in de categorie 'meest risicovol' krijgen de laagst mogelijke score van 32 punten, ofwel een rapportcijfer 3,2, afgerond een 3. Dit kan nog verder omlaag als deze gemeenten ook nog een negatief saldo verwachten voor de komende vijf jaar.

### Nuanceringen

De kengetallen die als basis dienen voor onze benchmark willen we wel enigszins nuanceren. Zo kan het voorkomen dat een gemeente gronden exploiteert via een andere entiteit, waardoor de gronden buiten de jaarrekening blijven en dus ook geen impact hebben op de Grex (grondexploitatie)-ratio. Ook is het zo

## 'Het effect van resultaatbestemming wegen wij bij gemeenten met een negatief cumulatief begrotingsresultaat mee in het rapportcijfer'

dat gemeenten op basis van de verslaggevingsregels tot 2017 niet verplicht waren om zogenaamde activa met maatschappelijk nut te activeren. Daardoor kunnen we gemeenten niet in alle gevallen 100% met elkaar vergelijken.

Daarnaast hoeven gemeenten volgens de verslaggevingsregels 'voorzieningen' niet altijd op te nemen in de jaarrekening. Zo staan voorzieningen voor personele verplichtingen bijvoorbeeld heel beperkt op de balans, en die voor onderhoud ook niet altijd. Voorzieningen buiten de jaarrekening hebben we daarom

niet meegewogen. De begrote kengetallen wijken in de praktijk bovendien soms sterk af van de realisatie.

### Primitieve begrotingen

Verder realiseren we ons dat we ook dit jaar onze berekeningen hebben gebaseerd op primitieve begrotingen van het lopende jaar 2024, vastgesteld in oktober 2023. Dit kan inmiddels achterhaalde informatie zijn. Tegelijkertijd werken ze nog wel door in onze cijfers. Deze primitieve begrotingen maken immers deel uit van het tekort over de jaren 2024-2028. We hebben gekeken of we dit kunnen wijzigen in de systematiek door voor 2024 de gewijzigde begrotingen als uitgangspunt te nemen, maar gemeenten rapporteren dit niet consistent. Niet alle gemeenten nemen een gewijzigde begroting 2024 op in hun begroting 2025. Dat maakt het vrijwel onmogelijk om gemeenten met elkaar te vergelijken. Daarom hebben we uiteindelijk besloten de systematiek niet aan te passen. In het geval dat we de gewijzigde begrotingen 2024 wél hadden meegenomen, waren de cijfers hoogstwaarschijnlijk lager uitgevallen. Gemeenten met een gewijzigde begroting 2024 in de meerjarenbegroting 2025-2028 hadden aanvankelijk € 442 miljoen negatief begroot en stelden dit bij naar € 1,1 miljard negatief. Tegelijkertijd zien we vaak ook dat tekorten 'meevallen', omdat het voor gemeenten vaak lastig is om plannen daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen.

**Beperkingen**

Tot slot maken we gebruik van de begrotingssaldi en ook daar zitten beperkingen aan. We realiseren ons dat begrotingen per definitie een zekere mate van subjectiviteit en een onzeker karakter

## 'Gemeenten steken veel tijd en energie in de kwaliteit van de begroting, dat is voor hen het belangrijkste sturingsinstrument'

hebben, en vaak niet uitkomen. Tegelijkertijd steken gemeenten veel tijd en energie in de kwaliteit van de begroting, houden provincies hierop toezicht en is de begroting richtinggevend voor college en raad. Voor gemeenten is de begroting dan ook het belangrijkste sturingsinstrument.

We moeten de Financiële benchmark Nederlandse gemeenten bekijken met deze nuancerings in het achterhoofd. Desalniettemin biedt deze ranking een goed beeld van hoe de verschillende gemeenten er financieel voorstaan, ook in vergelijking tot elkaar. En de ontwikkeling van de rapportcijfers ten opzichte van voorgaande jaren geeft een goed beeld van wat er financieel gaande is bij gemeenten individueel en in de sector als geheel.

### ► Kengetallen en waarderingscijfers zoals in het GTK 2020

Waarderingscijfer	Minst risicovol(%)	Neutraal (%)	Meest risicovol (%)
Nettoschuldquote	<90	90-130	>130
Nettoschuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90	90-130	>130
Solvabiliteitsratio	>50	20-50	<20
Grondexploitatie	<20	20-35	>35
Structurele exploitatieruimte (begroting)	>0	0	<0
Belastingcapaciteit	<95	95-105	>105

### ► De BDO-rekenmethode: signaleringswaarden en puntenverdeling

Waarderingscijfer	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Solvabiliteitsratio	40	27	13
Nettoschuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	30	20	10
Grondexploitatie	15	10	5
Structurele exploitatieruimte (begroting)	10	6	3
Belastingcapaciteit	5	3	1
	100	66	32



# BRANCHEGROEP OVERHEID

De adviseurs van BDO willen een bijdrage leveren aan een goed functionerende overheid en zien gemeenten als de regionale regisseur van de toekomst. Met de overheveling van taken uit het sociaal domein van het Rijk naar gemeenten, de energietransitie, de woningmarkt, en uiteraard de financiële uitdagingen die dit alles met zich meebrengt, zijn een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering bij gemeenten belangrijker dan ooit. Daar kunnen we u bij helpen.

## **Meer informatie**

Voor meer informatie naar aanleiding van dit onderzoeksrapport of over de Branchegroep Overheid van BDO, kunt u contact opnemen met:

Telefoon: 088 - 236 48 06

E-mail: [overheid@bdo.nl](mailto:overheid@bdo.nl)

Internet: [bdo.nl/overheid](http://bdo.nl/overheid)

# BRANCHEGROEP OVERHEID

## DE ONDERZOEKERS/CONTACTPERSONEN



**C.M. (Marc) Steehouwer RA MSc**  
Partner BDO Audit & Assurance  
voorzitter branchegroep Overheid  
T 06 – 46 10 55 43  
E marc.steehouwer@bdo.nl



**E.R. (Esther) Kuik-van Wijk RA MSc**  
Partner BDO Audit & Assurance  
T 06 – 13 55 81 69  
E ester.kuik@bdo.nl



**Drs. M. (Marco) Pot**  
Partner BDO Advisory  
T 06 – 11 00 31 51  
E marco.pot@bdo.nl



**B. (Beryl) Dekker MSc**  
Manager BDO Audit & Assurance  
T 06 – 23 07 55 37  
E beryl.dekker@bdo.nl

## MT BRANCHEGROEP OVERHEID



**C.M. (Marc) Steehouwer RA MSc**  
Partner BDO Audit & Assurance  
voorzitter branchegroep Overheid  
T 06 – 46 10 55 43  
E marc.steehouwer@bdo.nl



**Mr. E.H.C. (Erik) Bakx**  
Partner BDO Tax & Legal  
T 06 – 30 40 46 60  
E erik.bakx@bdo.nl



**Drs. M. (Marco) Pot**  
Partner BDO Advisory  
T 06 – 11 00 31 51  
E marco.pot@bdo.nl



**Drs. D.O. (Dennis) Meeuwissen RA**  
Partner BDO Audit & Assurance  
T 06 – 52 61 50 67  
E dennis.meeuwissen@bdo.nl

## COLOFON

**Tekst** Irene Schoemakers  
**Concept & realisatie** Monte Media  
**Vormgeving** Ivo van IJzendoorn  
**Infographic** Ivo van IJzendoorn,  
Dimitry de Bruin  
**Fotografie** ANP Photo, Friso Keuris



# Een andere kijk op waarde

**BDO** is een op naam van Stichting BDO te Amsterdam geregistreerd merk.

In deze publicatie wordt **BDO** gebruikt ter aanduiding van de organisatie die onder de merknaam 'BDO' actief is op het gebied van de professionele dienstverlening (accountancy, belastingadvies en advisory).

**BDO Accountants & Adviseurs** is een op naam van BDO Holding B.V. te Eindhoven geregistreerde handelsnaam en wordt gebruikt ter aanduiding van een aantal met elkaar in een groep verbonden rechtspersonen, die ieder afzonderlijk onder de merknaam 'BDO' actief zijn op een bepaald terrein van de professionele dienstverlening (accountancy, belastingadvies en advisory).

**BDO Holding B.V.** is lid van BDO International Ltd, een rechtspersoon naar Engels recht met beperkte aansprakelijkheid, en maakt deel uit van het wereldwijde netwerk van juridisch zelfstandige organisaties die onder de naam 'BDO' optreden.

BDO is de merknaam die wordt gebruikt ter aanduiding van het BDO-netwerk en van elk van de BDO Member Firms.