

Gemeenten en financiële einde-jaars surprises



**Zelfs tegen het eind van
het begrotingsjaar hadden
gemeenten nog geen goed beeld
van waar het begrotingsjaar
financieel op eindigde.**

Inleiding

Dat gemeenten in de jaren 2020 – 2023 forse jaarrekeningoverschotten hadden, is bekend. Recent is daar ook in een ESB artikel nog bij stil gestaan.ⁱ Waar gemeenten in die jaren oorspronkelijk tekorten begrootten, zijn – soms forse – overschotten gerealiseerd. Hierbij nog even het overzicht voor alle gemeenten in Nederland (bron ESB artikel):

(mrd euro)	2020	2021	2022	2023
Begroting	-1	-1,3	-0,9	-0,4
Jaarrekening	+1,6	+2,1	+3,3	+2,4

Wat echter uit onderzoek van Vanberkel Professionals blijkt en wellicht verrassender is, is dat zelfs bij de laatste begrotingswijzigingen in het lopende begrotingsjaar, de verwachtingen nog aanzienlijk verschilden met wat uiteindelijk – slechts een paar maanden later – het werkelijke resultaat

bleek te zijn bij de gemeente. Dat blijkt uit een onderzoek van Vanberkel Professionals naar de jaarrekeningen van eenenvijftig gemeenten over die vier jaren. De uitkomsten van de gemeentelijke planning- en controlcyclus blijken niet heel accuraat in die jaren. Dat sluit aan op de conclusies in het rapport *Op drift of op koers*, over de analyses om beter te ramen en te begroten voor de Rijksoverheid; “*Wel is duidelijk dat verbetering mogelijk is in de ramingssystematieken die raken aan decentrale overheden*”.ⁱⁱ Want zoals dit rapport concludeert: afwijkingen tussen ramingen en realisaties leiden tot zorgen. Net als bij de rijksoverheid geldt dat de gemeentelijke overheid hiermee ook meer belooft dan ze waar kan maken. En zich daarmee schuldig maakt aan **Overpromise and Underdeliver**, wat het vertrouwen in de politiek kan schaden. Onvoldoende kwaliteit van de ramingen kan leiden tot suboptimale afwegingen over uitgaven en de hoogte van de lokale lasten.

Onderzoek

Vanberkel Professionals heeft van eenenvijftig gemeenten (zie bijlage) de brondocumenten bestudeerd voor de jaren 2020 tot en met 2023. Daarbij is gekeken naar de jaarrekeningen en de vergelijkingen tussen zowel de primitieve begroting (zoals die oorspronkelijk voorafgaand aan het begrotingsjaar door de gemeenteraad is vastgesteld), de laatste begrotingswijzigingen tijdens het lopende begrotingsjaar (soms Najaarsnota, soms slotwijziging December) en de vastgestelde jaarrekening, vóór bestemming van het resultaat. Daarbij zijn de brondocumenten van de gemeente zelf gebruikt.

Allereerst bleek dat nog niet zo gemakkelijk. Cijfers sloten niet altijd aan tussen en binnen brondocumenten en de jaarrekeningen over de jaren 2020, 2021, 2022 en 2023 waren ook niet altijd beschikbaar op de gemeentelijke websites. Daarnaast kwamen de cijfers soms niet overeen met Findo en CBS cijfers. De opzet van programma's bij gemeenten verschilt aanzienlijk (sommige gemeenten hebben de taakvelden in vier, sommige in elf programma's verwerkt). Ook de toelichtingen waren meestal tussen enerzijds jaarrekening en anderzijds laatste begrotingswijzigingen; niet altijd werden de resultaten uit de jaarrekening vergeleken met de oorspronkelijke (primitieve) begroting.

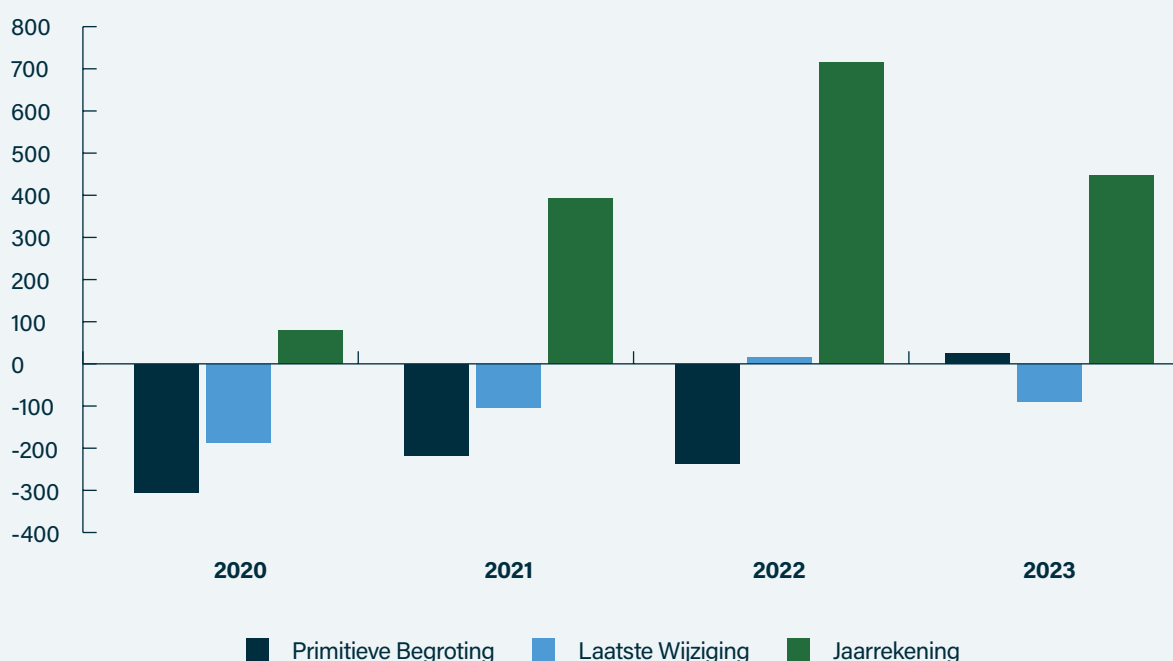
Ook BDO constateert dit al in zijn Benchmark 2025.ⁱⁱⁱ De kwaliteit van begrotingen laat regelmatig te wensen over, constateert het accountantskantoor, waardoor gemeentebegrotingen in opzet en informatiewaarde flink van elkaar verschillen. In tegenstelling tot de Benchmark van BDO die zich vooral richt op begrotingen, hebben wij gekeken naar de jaarrekeningen omdat die geen plannen maar realisatie en werkelijkheid weergeven. Mèt BDO zijn we echter van mening dat ook die werkelijkheid niet altijd eenduidig en helder is.

Sommige gemeenten hebben een laatste begrotingswijziging bij Najaarsnota (rond oktober dat jaar in de raad vastgesteld) en sommige hebben in december nog een slotwijziging. Voor 51 gemeenten hebben wij een vergelijking gemaakt tussen primitieve begroting, laatste begrotingswijziging (die dus qua tijdstip kan verschillen) en jaarrekening. Voor 47 van deze gemeenten konden we komen tot een analyse op programma- en taakveldniveau. (Bij vier bleek dat voor ons niet snel mogelijk en/of beschikbaar). De geselecteerde gemeenten kennen een spreiding over zowel provincies als inwonersklassen (de samenstelling en spreiding van de gemeenten is opgenomen in de bijlage).

Conclusies; gering voorspellend vermogen

Belangrijkste verwondering was dat zelfs aan het eind van het lopende begrotingsjaar nog geen goed beeld was van waar het begrotingsjaar financieel op eindigde. Dat blijkt uit onderstaande overzicht voor de gemeenten uit ons onderzoek (op basis van 51 gemeenten):

Primitieve Begroting, Laatste Wijziging, Jaarrekening Totaal



(x mln euro's)	2020	2021	2022	2023
Primitieve Begroting	-305,3	-216,3	-236,3	25,6
Laatste Wijziging	-187,1	-103,6	16,4	-88,3
Jaarrekening	79,4	392,05	714,5	448,1

In de jaren 2020, 2021 en 2022 werd bij de laatste begrotingswijziging slechts ca. 18 tot 30% van het uiteindelijke verschil tussen primitieve begroting en jaarrekening verklaard. In 2023 verwachtten de gemeenten zelfs tegen het eind van het begrotingsjaar nog een tekort, terwijl initieel een overschot was geraamd. Uiteindelijk bleek (een paar maanden later) een, soms zelfs fors, overschot te zijn gerealiseerd. De laatste

begrotingswijzigingen bleken dus nog geen goed beeld te kunnen schetsen van de werkelijke uitkomst, zelfs niet tegen het eind van het begrotingsjaar.

Dat er tussen primitieve begroting en jaarrekening verschillen ontstaan is uiteraard logisch. De primitieve begroting wordt ca. een half jaar vóór het begrotingsjaar al opgesteld.

Tijdens dat jaar zelf zijn er nog forse mutaties in met name de inkomsten uit het Gemeentefonds, die niet bij de opstelling van de begroting konden worden voorzien. Die inkomsten uit het Gemeentefonds bedragen meer dan 60% van de totale inkomsten. Gemeenten krijgen mutaties meegedeeld van het Rijk op drie momenten; de mei circulaire, de september circulaire en de december circulaire (met mutaties voor zowel het lopende jaar als voor latere jaren). Dat leidt dus tijdens het begrotingsjaar nog tot (soms flinke) extra inkomsten. Voor de onderzochte jaren bedroeg dat voor alle gemeenten respectievelijk ca. € 355 miljoen, € 1,3 miljard, € 3,4 miljard en € 741 miljoen in de lopende begrotingsjaren (2020 tm 2023). Logisch dus dat er begrotingsafwijkingen zijn, want die waren niet van tevoren bij de begrotingsvaststelling bekend. Wat echter onlogisch lijkt, is dat meer dan 80% van deze bedragen voor het lopende jaar in de mei- en septembercirculaire van dat jaar zaten (althans voor de onderzochte jaren). Die mutaties zouden dus bij de laatste begrotingswijzigingen in het lopende jaar bekend moeten zijn en dus opgenomen in de laatste begrotingswijziging. De extra inkomsten voor het lopende jaar bij de Decemercirculaire bedroegen slechts relatief kleine bedragen (circa 17% in 2021 en 2022 en maar circa 1% van het totaal aan extra Gemeentefondsmiddelen in

2020 en 2023). Die verklaren niet de grote afwijkingen tussen laatste begrotingswijziging en jaarrekening. Er lijkt dus (ook) iets anders aan de hand.

Ook onderzoek van ons naar de grootste begrotingsafwijkingen per gemeente nuanceert de invloed van de uitkeringen uit het Gemeentefonds enigszins. Voor alle onderzochte gemeenten hebben we gekeken naar de grootste begrotingsafwijking per gemeente per jaar, op programma- en taakveldniveau. Daaruit blijkt dat bij 70 tot 80% van de onderzochte gemeenten inderdaad de grootste positieve afwijking zat bij de inkomsten (Financiering en algemene dekkingsmiddelen). Daarbij waren de extra inkomsten uit het Gemeentefonds de belangrijkste factor, maar ook waren er soms flinke meevallers op overige posten in dit programma: – treasury, – overige baten en – beheer gronden en gebouwen. Desalniettemin was er dus bij ca. 20 tot 30% van de gemeenten nog sprake van de grootste meevaller (vooral minder uitgaven) op andere vlakken, zoals blijkt uit onderstaande staatje (met aantallen gemeenten). Zo waren er dus in 2020 bijvoorbeeld 19 gemeenten waar de grootste positieve afwijking tussen primitieve begroting en jaarrekening op andere onderdelen zat dan bij de Algemene Dekkingsmiddelen (waar de uitkeringen uit het Gemeentefonds onder zijn begrepen).

Grootste positieve afwijkingen per gemeente per jaar:

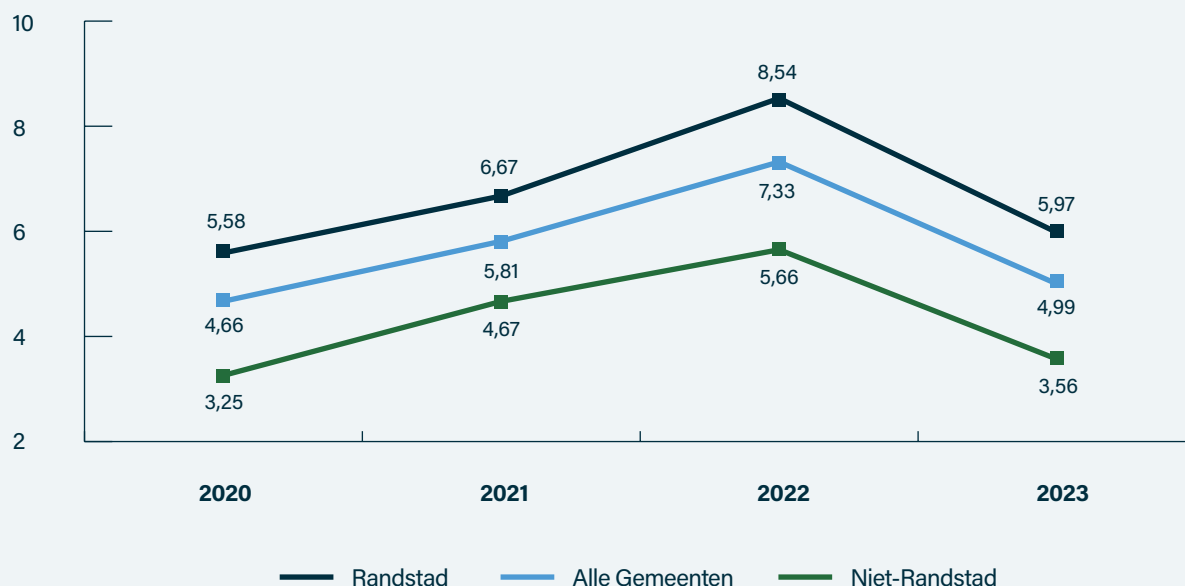
Aantallen gemeenten	2020	2021	2022	2023
Algemene dekkingsmiddelen	26	38	37	32
Sociaal domein	3	3	4	10
Fysiek domein	7	4	4	2
Grondexploitaties	4	2	-	1
Bestuur en overhead	5	-	3	2
TOTAAL	45	47	48	47

(NB Zoals eerder vermeld bleek niet in alle jaren voor alle 51 gemeenten de gewenste informatie voor deze analyse voorhanden; wel waren voor alle 51 gemeenten de standen primitieve begroting laatste begrotingswijziging en jaarrekening resultaat beschikbaar)

Tenslotte nog een andere bevinding, die wij niet verder in het bestek van ons onderzoek hebben uitgediept en dat is het verschil tussen gemeenten in de Randstad (daarbij hebben wij de gemeenten genomen in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) versus de gemeenten in de overige provincies. Tussen gemeenteklassen hebben wij geen significante en eenduidige afwijkingen kunnen constateren. Maar de afwijkingen tussen de Randstad en de overige

gemeenten lijken wel significant; de afwijkingen bij de onderzochte niet-Randstad gemeenten zijn ca. 40 tot 50% hoger dan bij de onderzochte Randstad gemeenten. Dat kan dus gaan om mogelijk hogere inkomsten (Gemeentefonds, grondexploitaties, etc.) of meer onderuitputting op uitgaven (bijv. sociaal domein, overhead...). Zoals aangegeven hebben wij dit in het gegeven bestek van ons onderzoek niet verder kunnen uitdiepen. Mogelijk is de (her) verdeling van het Gemeentefonds hierop nog van invloed.

% Afwijking ten opzichte van primitieve begroting



Bijzondere jaren door Corona en Oekraïne, maar wel structureel

In de vier onderzochte jaren was sprake van bijzondere factoren, die zowel het inkomsten beeld als de uitgaven, en de voorspelbaarheid daarvan, hebben kunnen beïnvloeden. Dat wordt ook geconstateerd in het rapport over de ramingsafwijkingen bij de Rijksoverheid. Van de ramingsafwijkingen zou bij de Rijksoverheid ca. 60% verklaard kunnen worden door externe schokken zoals Corona, de Oekraïne en nieuwe ambitieuze (extra) uitgavenprogramma's. Dat leidde bij gemeenten tot forse extra middelen van het Rijk, voor bijvoorbeeld Corona, inkomensregelingen, energie-toeslag en vluchtelingen opvang, alsmede de daarbij behorende uitgaven. Een deel van deze uitkeringen werd ineens ontvangen, maar werd bij gemeenten niet in hetzelfde jaar uitgegeven. Dat heeft absoluut een rol gespeeld bij het ontstaan van forse overschotten en de onvoorspelbaarheid daarvan.

In dit rapport van de Rijksoverheid wordt echter tevens geconstateerd dat ook in de jaren vóór 2020 er ramingsafwijkingen waren in het saldo decentrale overheden.

("Tot 2020 zijn de ramingsafwijkingen in het saldo decentrale overheden klein, maar in de jaren daarna valt het saldo jaarlijks tussen 0,2 % BNP en 0,4% BNP positiever uit dan geraamd").

In het TPC magazine (voor register-controllers) verscheen al in september 2016 een artikel onder de titel; *'Gemeentebegroting vaak een te pessimistisch beeld'*.^{IV} Daarin wordt vermeld dat bijvoorbeeld in 2013 de gemeenten voor € 1,3 miljard negatief hadden begroot, na tussentijdse wijzigingen was het saldo zelfs min € 2,1 miljard terwijl de jaarrekening uitkwam op een positief resultaat van € 0,2 miljard. Ook voor 2011 en 2012 was dit het geval volgens hun onderzoek. In dit artikel wordt dan ook geconcludeerd: *"De jaarrekeningen van gemeenten lopen vaak uit de pas met de begroting, in die zin dat jaarrekeningen over het algemeen een hoger positiever saldo laten zien dan begroot is."* Ondanks dat de jaren waar wij naar gekeken hebben (2020-2023) bijzonder waren, blijkt dat ook al vele jaren eerder en vele jaren lang er sprake was van hetzelfde fenomeen, zij het wellicht in iets mindere mate. Het blijkt dus wel degelijk structureel.

Hoe erg is dat nu?

In ieder geval komt de informatieve waarde van de P&C cyclus hiermee onder druk te staan. Gemeenteraden zijn moeilijk in staat om zich een verantwoord oordeel te vormen over de financiële situatie. Ook BDO constateert dat als gemeenten echt grip op hun financiën willen krijgen, het moet beginnen bij de basis; waar liggen onze prioriteiten, en een helder en eenduidig format voor de cijfers en begrotingen.

Wij hebben in ons onderzoek meerdere keren gezien dat bij aanbidding van de primitieve begroting aan de raad werd voorgesteld om aanvullende maatregelen te nemen om het begrote tekort te dekken. Soms ook werden juist extra uitgaven voorgesteld bij een begroot overschot. (Meestal overigens werd een saldo verevend met de algemene reserve). Achteraf hadden wellicht de lasten minder kunnen worden verhoogd, extra bezuinigingen achterwege kunnen blijven of méér kunnen worden uitgegeven door de gemeenteraad (in ieder geval incidenteel). Een relevante vraag lijkt dan echter ook of, als er sprake is van een structureel verschijnsel,

de meerjarenbegrotingen wel betrouwbaar zijn als basis voor gemeentelijk beleid. Bij ruim 200 gemeenten is immers sprake van tekorten in de meerjarenbegrotingen.⁹ De praktijk is ook dat begrotingen vaak worden opgesteld als een soort geactualiseerde versie van de eerstvolgende jaarschijf uit de vorige meerjarenbegroting.

Daarnaast is een groot deel van de overschotten in de jaren 2020-2023 opgenomen in zogenaamde bestemmingsreserves. In het hiervoor genoemde ESB artikel werd al vermeld dat van de overschotten circa € 7 miljard in bestemmingsreserves is gestopt (met een door de raad vastgesteld bestedingsdoel) en ca. € 3 miljard in de algemene reserves. Ook wij constateren dat in ons onderzoek. Van het gezamenlijke overschot van ca. € 1,6 miljard bij de door ons onderzochte gemeenten in de vier jaren, is ca. € 640 miljoen naar de algemene reserve gegaan. Een groot deel van de overschotten lijkt daarmee dus voor andere doeleinden bestemd, nog los van mogelijke doorschuifbudgetten (zie verderop).

Begrotingscyclus; dichterbij de bal?

Reflecterend op de begrotingscyclus valt op dat de opstelling van de (primitieve) begroting al begint in april/mei van het voorgaande jaar (t-1). Dit omdat de meeste gemeenteraden in juni een zogenaamde Kaderbrief willen bespreken over de hoofdlijnen van de komende begroting (moet er fors worden bijgestuurd en zo ja hoe en waar?). Om de stukken in het bestuurlijk proces in juni in de gemeenteraad te kunnen behandelen, moet dit medio mei worden afgerond. Dat is bijzonder, want op dat moment is er nog geen inzicht in de mutaties van de mei-circulaire van het Rijk, maar ook niet op de uitputting van de budgetten in het lopende jaar. Na behandeling van de Kaderbrief wordt er verder gewerkt in de zomer aan de begroting om die eind augustus, begin september, in het College van B&W te kunnen bespreken. Dan zullen de mutaties uit de mei-circulaire alsmede de uitputting van de lopende begroting (halfjaarcijfers) bekend en verwerkt zijn, maar nog niet de uitkomsten uit de september circulaire. Kortom, de begroting loopt al bij het opstellen achter. Dit alles om de begroting in de gemeenteraden van oktober/november vast te kunnen stellen en vóór 15 november bij de provinciale toezichthouders in te kunnen leveren (zoals nu is verplicht). Wat als die deadline 1 januari zou zijn? Dan zou de voorbereiding van

de primitieve begroting in de zomer kunnen beginnen, inclusief de mei- circulaire en halfjaarsuitputting, behandeling in het college zou inclusief mutatie september circulaire zijn en de Kaderbrief zou in september de gemeenteraad waarschijnlijk een veel beter beeld geven...Daarmee zou de begroting dichterbij het uitvoeringsjaar zitten en mogelijk scherper kunnen zijn.

Daarna (na de vaststelling van de begroting) wordt tijdens het lopende begrotingsjaar meestal pas bij de aanbidding van de begroting voor het daaropvolgende jaar een overzicht naar de Raad gestuurd met begrotingswijzigingen voor het lopende jaar. De Najaarsnota in en over het begrotingsjaar bevat dan meestal wel de uitputtingscijfers van de budgetten (op halfjaarsbasis) maar niet altijd de mutaties uit de september circulaire. Zoals gezegd is daarmee het zicht op het uiteindelijke financiële resultaat niet heel erg accuraat en dus meestal veel te negatief. Ook het rapport over de afwijkingen bij het Rijk constateert dat: de ramingsmethodiek voor het saldo decentrale overheden moet worden verbeterd met realistische plannen en betere monitoring van de uitgaven. Als het Rijk beter zicht wil hebben op de realisatiecijfers van de gemeenten, zullen de gemeenten daar echter zelf mee moeten beginnen.

Hoe verder?

De komende jaren zullen problemen bij planvorming, vergunningverlening, uitvoeringscapaciteit en voorspelbaarheid van de inkomsten en uitgaven (bijvoorbeeld in de specialistische jeugdzorg) aanwezig blijven. Ook de voorlopige beelden over de jaarrekeningen 2024 lijken te wijzen op positieve afwijkingen. Met name personele - en programma uitgaven alsmede kapitaalsinvesteringen blijven moeilijk volledig te realiseren, de problemen op de arbeidsmarkt lijken alleen nog maar groter te worden... Het probleem van te hoge ambities versus uitvoeringskracht wordt nog verergerd door het fenomeen doorschuifbudgetten. Bij een jaarrekeningoverschot wordt vaak een deel van het positieve resultaat overgeheveld naar het volgende begrotingsjaar. Omdat bijvoorbeeld al voorbereidingen zijn getroffen, soms verplichtingen zijn aangegaan, maar de afronding (net) over de jaargrens schuift. Met het ophogen van de lopende begroting halverwege het jaar (vaststelling van de jaarrekening t-1 en besluitvorming over doorschuifbudgetten, is immers rond mei/juni van het lopende begrotingsjaar), wordt de kans op onderuitputting (van andere uitgaven) vergroot. Het is dus van belang kritisch te kijken naar wat er doorgeschoven moet worden en wat het effect is op het lopende programma in de begroting.

Ook planningsoptimisme in het fysieke domein speelt een rol. Vergunningsprocedures, bezwaren, personele capaciteitstekorten leiden bij kapitaalsinvesteringen in het fysieke domein vrijwel altijd tot vertraging ten opzichte van de planning. Dat heeft ook een doorwerking op bijvoorbeeld treasury; verwachtingen over aan te trekken leningen, die al in de (meerjaren)begroting zijn opgenomen met rentekosten en afschrijvingen, schuiven door in de tijd. Met onzekerheden over de o.a. de wet DBA wordt inhuur bij gemeenten lastiger, terwijl de vergrijzing in het personeelsbestand tot een grotere uitstroom gaat leiden komende jaren. Alleen al de arbeidsmarktproblematiek zou moeten leiden tot scherpere prioritering van bestedingen en meer realisme bij planning. Het vasthouden van budgetten tot op het eind van het begrotingsjaar, het vasthouden aan onrealistische plannings; hier ligt ook een taak voor Colleges van B&W om hier met elkaar kritisch op te zijn. En ook voor de Raad, om bijvoorbeeld met eigen onderzoek door Rekenkamers of het afdwingen van artikel 213a onderzoek van het College of eigen raadsenquetes zelf, meer beeld te krijgen van de actuele financiële situatie. Meer zicht op uitvoering en besteding, meer realisme leidt uiteindelijk ook tot een betrouwbaarder overheid. Dat is waar we ook als Vanberkel Professionals een bijdrage aan willen leveren.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Vanberkel Professionals met medewerking van Topconsultants Paul Hofstra, Wim Hiddink, Marc Wijnands en Frank ten Have, met ondersteuning door Max Engelmann (scriptie student Universiteit Utrecht) en Tijmen Nieland (Vanberkel Professionals). Voor vragen en opmerkingen; f.tenhave@vbprofs.nl (eindredactie).



Bijlage

samenstelling onderzochte gemeenten

Aantal inwoners	Aantal Gemeenten
0-20.000	10
20.000-50.000	23
50.000-150.000	15
150.000+	3
TOTAAL	51

Provincie	Aantal Gemeenten
Zuid-Holland	10
Noord-Holland	8
Noord-Brabant	7
Gelderland	5
Limburg	4
Utrecht	4
Friesland	3
Groningen	3
Overijssel	3
Zeeland	2
Drenthe	1
Flevoland	1
TOTAAL	51

-
- I ESB februari 2025, Tj. Budding, R. Gradus en A. Mol. Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen.
 - II Op drift of op koers, Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en te begroting, A. de Jong c.s. april 2025.
 - III BDO benchmark Nederlandse gemeenten 2025, januari 2025.
 - IV TPC september 2016, Gemeentebegroting : vaak een te pessimistisch beeld, door Lars Bos, Kevin Eijkelkamp, Vincent van Bakel en Rene Werkhoven.
 - V BDO benchmark Nederlandse gemeenten 2025, januari 2025.



**Vanberkel
Professionals** 
Samenwerken aan ambities

Bleiswijkseweg 47
2712 PB Zoetermeer

 079 - 360 02 46
vragen@vbprofs.nl
www.vbprofs.nl

Vanberkel Professionals
[youngpublictalent](#)
[@young.public.talent](#)