37 020 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2027

37 020 C Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2027

Nr. 7 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2026

Hierbij zend ik uw Kamer het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en het Integraal Overzicht Financiën Provincies toe, mede namens de medefondsbeheerder, de staatssecretaris van Financiën. In deze overzichten geef ik een beeld van de financiële positie, inkomsten, uitgaven, uitvoeringskracht en verantwoording van medeoverheden, vanuit mijn rol als fondsbeheerder en bewaker van goede financiële en bestuurlijke verhoudingen. Uw Kamer wordt via deze overzichten jaarlijks integraal geïnformeerd over de financiën van medeoverheden, grotendeels op basis van de realisatiecijfers van het afgelopen jaar.

In het gesprek met uw Kamer en de Eerste Kamer heeft u duidelijk gemaakt dat er behoefte is aan het vergroten van het inzicht in de toereikendheid van de middelen in het gemeente- en provinciefonds voor het uitvoeren van de gemeentelijke dan wel provinciale taken. Zoals ik uw Kamer in september jl. berichtte in de Kamerbrief Werken aan Balans, over de uitkomst van de verkenning monitoring[1], neem ik stappen om het inzicht en overzicht te versterken op medebewindstaken en de daarbij behorende balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Deze verkenning is uitgevoerd samen met de vakdepartementen en de koepels VNG en IPO.

De Integrale Overzichten van volgend jaar zullen worden verrijkt met de uitkomsten van deze verkenning. Er zal een inventarisatie worden gegeven van de beleidsvrijheid van de verschillende taakvelden, waarin gemeenten respectievelijk provincies activiteiten ondernemen. Dit zal worden verbonden aan de lastenontwikkeling op die taakvelden. Ook zal een toevoeging worden opgenomen over het nieuwe instrument van de balansscan.

Deze verdieping, een gevolg van de verkenning monitoring, vindt plaats naast de bestaande inzet om de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht te bewaken, met instrumenten als het Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd Bestuur[2] en de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)[3]. Ik zal aan het einde van deze brief toelichten, hoe hiermee de informatiepositie van uw Kamer verder wordt versterkt, en hoe hiermee het gesprek over de eerdergenoemde balans beter kan worden gevoerd.

Exploitatieresultaat gemeenten

Allereerst: de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht bij gemeenten is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van gesprek geweest.

---

[1] Kamerstuk 33 047, nr. 50.
[2] Kamerstuk 33 047, nr. 45.
[3] Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (2023), bijlage bij Kamerstuk 33 047, nr. 25.

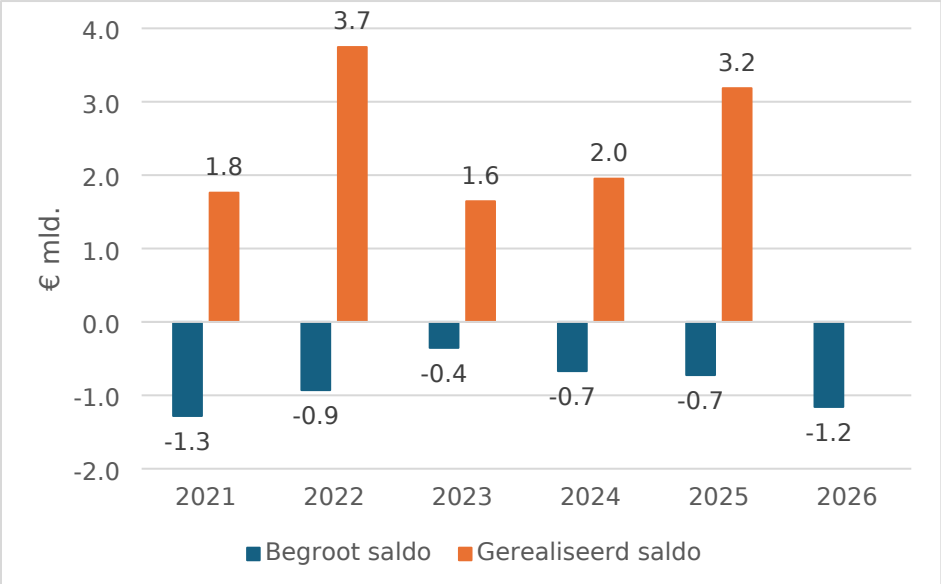
Zorgen hierover zijn door de VNG bijvoorbeeld ook naar voren gebracht bij het Overhedenoverleg.

Er zijn de afgelopen jaren dan ook maatregelen genomen om de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht bij gemeenten te verbeteren. Bij de Voorjaarsnota 2025 is een bedrag van circa 3 miljard euro beschikbaar gesteld voor de jaren 2025-2027 voor zowel jeugdzorg als voor de terugval in 2026 in het gemeentefonds. Bij Miljoenennota 2026 is nog eens incidenteel 728 miljoen euro beschikbaar gesteld ter compensatie van de incidentele tekorten in de jeugdzorg in 2023 en 2024. De VNG bevestigde vorig jaar op bestuurlijk niveau dat er voor gemeenten op goede wijze invulling is gegeven aan het eerste advies van de commissie-Van Ark en dat er een werkbare financiële situatie is.

Mede dankzij deze maatregelen staat er in 2026 geen enkele gemeente onder preventief toezicht vanwege de financiën.[4] Wel begroot een groot deel van de gemeenten tekorten in de meerjarenraming van de begroting 2026. Provinciale toezichthouders wijzen hierbij op de terugloop van de algemene uitkering vanaf 2028 en het aflopen van de additionele middelen voor jeugdzorg.[5]

Ik schets hier eerst de resultaten die in de Integraal Overzichten in kaart zijn gebracht, waarna ik in zal gaan op het perspectief voor de komende jaren. De Integrale Overzichten bieden in de eerste plaats een feitelijk en cijfermatig beeld van de actuele financiële situatie van gemeenten en provincies.

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



In 2025 realiseerden gemeenten gezamenlijk een positief exploitatieresultaat van € 3,2 mld., waar een tekort van € 724 mln. was begroot. De gerealiseerde inkomsten waren hoger dan de gerealiseerde uitgaven. Van alle gemeenten liet 85 procent een positief resultaat zien en 15 procent een negatief resultaat. Het aantal gemeenten dat drie jaar op rij een tekort laat zien, steeg van 10 in 2024 naar 11 in 2025.

[4] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstuk 36 800 B, nr. 27.
[5] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstuk 36 800 B, nr. 27.

Het gezamenlijk overschot van 2025 past ook in een bredere trend. Sinds 2020 laten gemeenten gezamenlijk positieve exploitatieresultaten zien in de jaarrekening, waar in de begroting tekorten werden geraamd.[6] Deze hoge positieve resultaten hangen deels samen met het verschil tussen de ambities die gemeenten in hun begrotingen opnemen en wat zij in het betreffende jaar daadwerkelijk kunnen realiseren. Het gemeentelijk takenpakket is de afgelopen jaren sterk gegroeid, en de uitvoeringskracht is niet in dezelfde pas meegegroeid.

Provinciale toezichthouders merken sinds 2023 in hun toezichtverslagen op dat personeelstekorten en beperkte uitvoeringscapaciteit de realisatie van investeringen kunnen belemmeren.[7] In de begrotingsenquête, die BZK en de provinciale toezichthouders jaarlijks houden onder gemeenten, gaf 84 procent van de gemeenten aan dat de realisatie in 2025 achterbleef bij de ambitie die is verwerkt in de begroting.[8]

Doordat het gemeentelijk takenpakket toenam, groeiden gemeentelijke organisaties de laatste jaren, van 172.000 medewerkers in 2021 naar 208.000 in 2025. De stijging in 2025 was met 3,6 procent iets lager dan voorgaande jaren.[9] Ondanks die groei blijft personele capaciteit een belangrijk knelpunt voor de uitvoeringskracht van gemeenten. De achterblijvende realisatie werd volgens de gemeenten vooral hierdoor verklaard (62 procent), maar ook door afhankelijkheid van derde partijen als zorgaanbieders (50 procent) en een gebrek aan benodigde expertise in de eigen organisatie (43 procent).[10]

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

Begrotingen geven een beeld van de voorgenomen inzet van middelen en zijn niet één-op-één voorspellend voor de uiteindelijke realisatie. Om nader te bekijken waardoor de realisatie zo anders uitpakt dan begroot, is voor het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten een verdiepende analyse gedaan van wat er gebeurt tussen begroting en jaarrekening. Over het geheel genomen realiseerden gemeenten in de afgelopen jaren zowel hogere baten als lasten dan van tevoren begroot. Ze ontvingen en spendeerden dus meer dan aanvankelijk in de begroting was voorzien, maar per saldo groeiden de baten sterker dan de lasten. Dit leidde tot de positieve exploitatiesaldi in de jaarrekening.

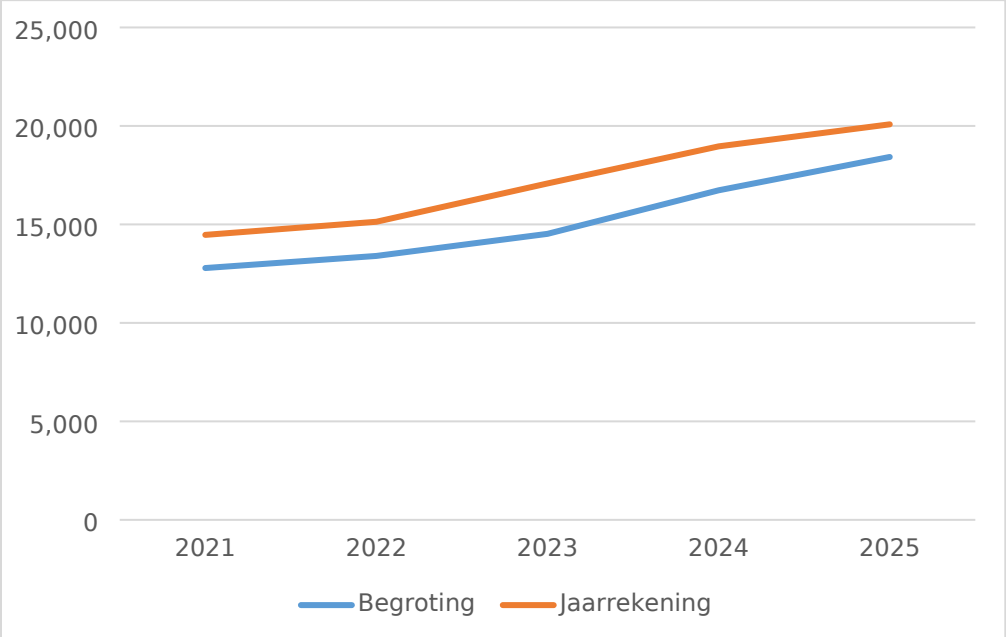
Dat baten hoger uitvallen, komt bijvoorbeeld doordat gemeenten hun eigen inkomsten veelal laag ramen ten opzichte van wat uiteindelijk wordt gerealiseerd. Opbrengsten uit belastingen, leges, parkeren en verhuur vielen de afgelopen jaren hoger uit dan waar in de begroting vanuit was gegaan. Verhoudingsgewijs is het verschil tussen begrote en gerealiseerde inkomsten uit het gemeentefonds groter. Vooral de laatste jaren vielen deze hoger uit dan begroot. Om de begroting op te stellen, gebruiken gemeenten doorgaans de mei- of septembercirculaire van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Naderhand komen er middelen en taken – en daarmee ook lasten – bij.

---

[6] Zie Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2025, Kamerstuk 36 800 B, nr. 10.
[7] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstuk 36 800 B, nr. 27.
[8] Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2026.
[9] Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten.
[10] Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2026.

Tussen verschillende gemeentelijke uitgaven zijn wel accentverschillen. Personeelslasten worden steevast hoger gerealiseerd dan begroot. Dit komt bijna geheel doordat externe inhuur hoger is dan begroot. Uit onderzoek van A&O-fonds gemeenten blijkt dat 16,1 procent van de bezetting bij gemeenten wordt ingevuld door externe inhuur.[11]

Grafiek 2. Totale begrote en gerealiseerde personeelslasten in € mln.[12]



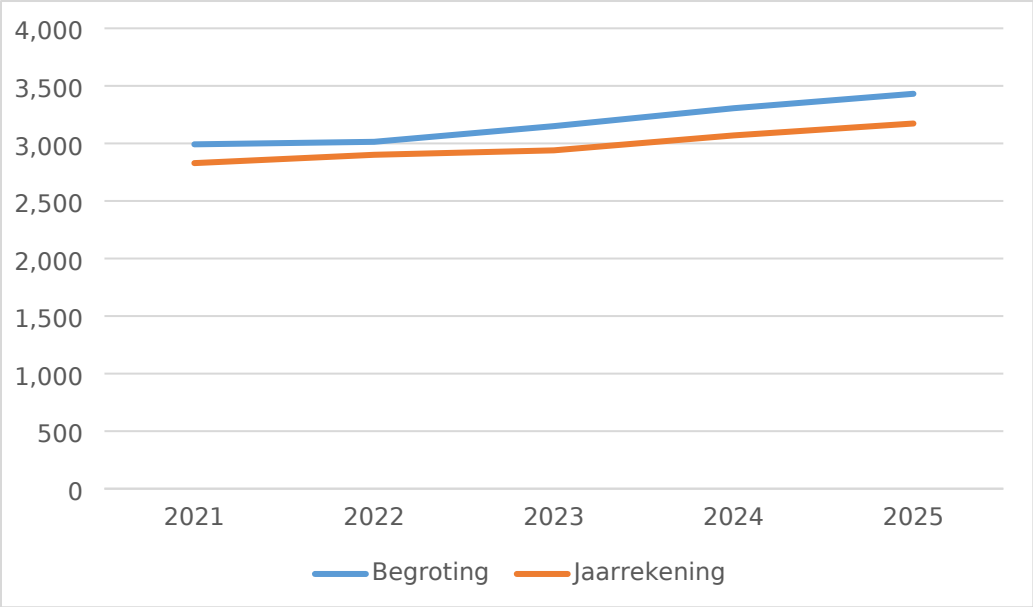
Investeringen, afgemeten aan de kapitaallasten, vallen daarentegen steevast lager uit in de realisatie dan van tevoren in de begroting was opgenomen. In 2021 was dit 5 procent lager. Het verschil loopt de laatste jaren op tot 8 procent in 2025. Zowel begrote als gerealiseerde kapitaallasten stegen, maar de begrote lasten stegen harder dan de gerealiseerde.

Dit neemt overigens niet weg dat investeringen wél toenemen. In 2025 groeiden de immateriële en materiële vaste activa met 6,4 procent. Dit is een hogere groei dan in 2024 (5,7 procent) en daarmee de snelste toename sinds 2010, maar gemeenten hadden nog meer investeringen begroot. De conclusies van de vergelijking tussen begroting en jaarrekening sluiten aan op de uitkomsten van het onderzoek naar onderbesteding door de Vereniging van Rekenkamers.[13]

Grafiek 3. Begrote en gerealiseerde kapitaallasten in € mln.[14]

---

[11] Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten
[12] Bron: berekeningen BZK op basis van begrotings- en jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).
[13] Bron: Vereniging voor Rekenkamers, Doe Mee 2025: Onderbesteding. Schipperen tussen crises en ambitie, februari 2026.
[14] Bron: berekeningen BZK op basis van begrotings- en jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).



Financiële positie gemeenten
Door het gezamenlijk positief resultaat steeg het gezamenlijk eigen vermogen van gemeenten naar ruim € 45 mld. De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, van gemeenten als groep bleef gelijk op 41 procent van de baten. De gezamenlijke schulden van alle gemeenten namen weliswaar toe, maar doordat de baten stegen, bleef de netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, gelijk.[15] De solvabiliteit van alle gemeenten samen, dat deel van de gemeentelijke bezittingen dat niet door schuld is belast, steeg licht van 39 procent in 2024 naar 40 procent in 2025.

De jaarrekeningen van de afgelopen jaren tonen een stabiele solvabiliteit en netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden. In begrotingen ramen gemeenten als groep jaarlijks een verslechtering van de financiële positie (afgemeten aan schuldquote en solvabiliteit), maar door de positieve resultaten bleef deze de afgelopen jaren stabiel.[16] Dit patroon is vergelijkbaar met de ontwikkeling van het exploitatieresultaat.

Financiële positie provincies
Ook provincies boekten in 2025 een gezamenlijk positief resultaat, van € 561 mln. Dit is een daling ten opzichte van 2024, maar het resultaat is nog steeds relatief hoog in vergelijking met de jaren daarvoor. Slechts twee van de twaalf provincies realiseerden een tekort, doordat zij voorzieningen vormden voor toekomstige uitgaven.

De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, van provincies als groep steeg van -124% naar -118%: de provincies trokken meer leningen aan. De schuldquote is negatief omdat provincies meer uitlenen en aan liquide middelen hebben dan het bedrag dat ze inlenen. De solvabiliteit van alle provincies samen daalde van 70 naar 68 procent. Er is wel een verschil in solvabiliteit tussen die provincies die in 2009 (veel) aandelen in nutsbedrijven verkochten en die provincies waar dit niet of minder het geval was. De daling van de solvabiliteit en

[15] De gecorrigeerde netto schuldquote wordt berekend door de schuld, gecorrigeerd voor verstrekte leningen, te delen door de totale baten.
[16] Zie grafiek 3 en 4 in het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2026.

de stijging van de netto schuldquote van alle provincies samen geven weinig aanleiding tot zorg. De solvabiliteit is hoog en de schuldquote erg laag.

Vooruitblik
Op basis van de solvabiliteit en schuldpositie in de jaarrekening is de financiële positie van zowel gemeenten gezamenlijk als provincies gezamenlijk goed te noemen. Voor gemeenten geldt dat de maatregelen die het Rijk en gemeenten de afgelopen jaren hebben getroffen, waaronder de beschikbaar gestelde aanvullende middelen, hieraan hebben bijgedragen. Wel blijft de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht de komende jaren aandacht vragen. Voor de komende jaren zijn er, zoals gezegd, zorgen over 2028 en verder. Gemeenten laten tekorten zien in de meerjarenraming.

In de eerste plaats is mijn inzet erop gericht om de balans te bewaken, met behulp van reeds bestaande instrumenten als het beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur en de UDO, en door het toepassen van nieuwe instrumenten, zoals het voornoemde onderzoek naar beleidsvrijheid in het takenpakket en de balansscan.[17] Op de balansscan ga ik verderop in deze brief nader in. Daarnaast zijn Rijk en medeoverheden voortdurend met elkaar in gesprek over passende financiële verhoudingen. Bij het uitwerken van de Samenwerkingsagenda tussen Rijk en medeoverheden zijn bestuurlijke en financiële afspraken een aandachtspunt.[18]

Specifiek met betrekking tot 2028 en verder zal de commissie-Van Ark II in januari 2027 een advies uitbrengen over de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd en de daaropvolgend gemaakte afspraken. Dit zal worden beschouwd als een maatgevend en zwaarwegend advies voor de invulling van de wettelijke financieringsverplichting van het Rijk. Besluitvorming hierover loopt mee in de voorjaarsbesluitvorming 2027. Rijk en gemeenten zullen op basis van dit advies nadere afspraken maken over de jeugdzorg.

Verkenning monitoring en doorontwikkeling Integraal Overzicht
Het Integraal Overzicht vervult een belangrijke functie bij de informatievoorziening over de financiële positie van gemeenten en provincies. Het streven is dan ook om het overzicht jaarlijks te verbeteren op basis van de beschikbare data en zodoende de informatiepositie van uw Kamer en de Eerste Kamer verder te versterken. De verkenning monitoring, waar ik hierboven naar verwees, vormt een belangrijke stap in de doorontwikkeling van het Integraal Overzicht. De uitkomsten van de verkenning zullen landen in het Integraal Overzicht van volgend jaar, in 2027.

Ten eerste wordt het takenpakket van gemeenten en provincies in kaart gebracht aan de hand van de sturingsmogelijkheden, mate van beleidsvrijheid en de ontwikkeling hiervan over de tijd. Dit in lijn met het advies van de ROB. In combinatie met de Iv3-gegevens, de financiële data van gemeenten en provincies die ten grondslag liggen aan het Integraal Overzicht, kan beter inzicht worden geboden in de uitgavenontwikkeling op beleidsvrije en minder beleidsvrije taakvelden. Door dit op te nemen in het Integraal Overzicht kan de uitgavenontwikkeling beter worden gemonitord en kan eerder worden gesignaleerd of op een bepaald taakveld een disbalans ontstaat.

---

[17] Kamerstuk 33 047, nr. 50.
[18] Kamerstuk 29 362, nr. 409.

Ten tweede zal ik dit najaar in overleg met mijn collega-bewindslieden en de koepels komen tot een nieuw instrument: de balansscan. In een balansscan staat de vraag centraal of er op een (bestaand) beleidsterrein sprake is van balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Er is daarbij aandacht voor de wettelijke taak, de beleidsvrijheid die daaruit volgt, de overige kaders waarbinnen de taakuitoefening plaatsvindt en invulling van de taakuitoefening zelf. Een balansscan biedt hiermee een gestructureerd kader, waarbinnen het gesprek over balans tussen Rijk en medeoverheden kan plaatsvinden.

Onderdeel van de balansscan is ook het gesprek over beschikbare middelen en het in beeld brengen daarvan. Dit vraagt tevens inzicht in hoe destijds bij een taak gesproken is over de benodigde middelen, hoe beleidsaannames in de praktijk zijn uitgekomen en welke invulling en sturingsmogelijkheden er nu zijn om de balans te houden en/of te herstellen. Soms is verlichting of verzwaring van de taak opgetreden, zonder dat hier een wetswijziging aan ten grondslag lag. Dit kan zijn omdat er aanvullende wensen en ambities zijn geformuleerd, of omdat de uitvoering zich anders heeft ontwikkeld.

Ik zal uw Kamer in het Integraal Overzicht informeren over de voortgang en uitkomsten van de balansscans en de balansscans die uitgevoerd gaan worden. De precieze vormgeving van de balansscan, die voortbouwt op vergelijkbare onderzoeken die in de praktijk al plaatsvinden, zal ik in nauwe samenwerking met de koepels IPO en VNG en betrokken beleidsverantwoordelijke departementen ter hand nemen. Uiteindelijk beoog ik hiermee gezamenlijk als kabinet, Kamers en medeoverheden meer in control te komen van balansvraagstukken bij bestaande taken en zo meer rust en duidelijkheid te realiseren in de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Met de staatssecretaris van Financiën zal ik mij ervoor blijven inzetten dat het kabinet en (de koepels van) de medeoverheden in goede verhouding samenwerken aan de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat. Dit op basis van vertrouwen en met erkenning voor ieders rol. Het verbeteren van inzicht en overzicht en het herstel van balans tussen taken, middelen en uitvoeringscapaciteit ondersteunen deze samenwerking en dragen bij aan het formuleren van realistische ambities, zowel aan Rijkszijde als door de medeoverheden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2026	
2	Integraal Overzicht Financiën Provincies 2026	