

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2026

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

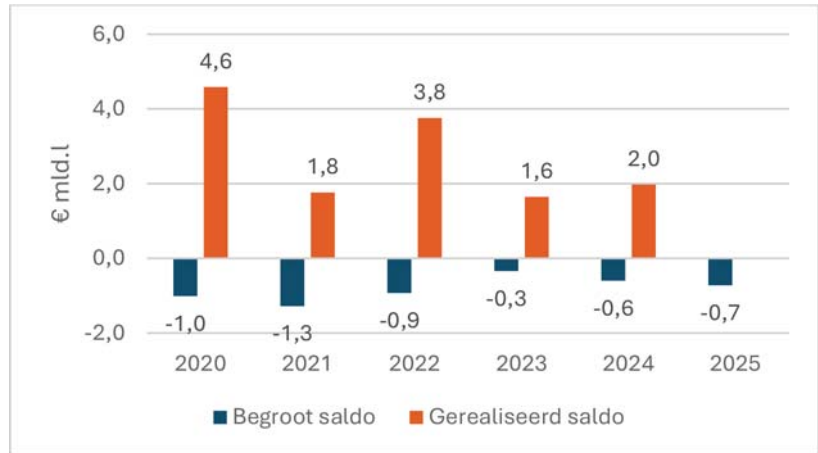
Den Haag, 1 december 2025

Hierbij zend ik u het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en het Integraal Overzicht Financiën Provincies toe, mede namens de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris voor Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane. 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.

Zoals ik u in diverse Kamerbrieven heb bericht, is het kabinet vanaf de start in gesprek geweest met (de koepels van) medeoverheden in het Overhedenoverleg. Hierin is ook aandacht geweest voor de financiële positie, wat ertoe heeft geleid dat meer middelen beschikbaar zijn gesteld voor gemeenten. Hieronder zal ik achtereenvolgens ingaan op de in de Integrale Overzichten in kaart gebrachte financiële positie van gemeenten en provincies, de toekomstramingen die gemeenten in de meest recente begrotingen opstelden, en de Overhedenoverleggen en het daarmee samenhangende beleid met betrekking tot de financiën van decentrale overheden voor de komende jaren.

Financiële positie gemeenten en provincies

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



Te beginnen met de gemeenten. In de begroting raamden de gemeenten de afgelopen jaren gezamenlijk telkens een negatief exploitatieresultaat in de begroting, die werd opgesteld voorafgaand aan het jaar. Dat wil zeggen: tussen de begrote inkomsten en de geambieerde uitgaven van alle gemeenten samen resulteerde een tekort. Op basis van de opgestelde begrotingen zouden gemeenten dan uit hun reserves moeten putten.

In de jaarrekeningen daarentegen lieten gemeenten sinds 2020 gezamenlijk positieve exploitatieresultaten zien. Dat wil zeggen: de gerealiseerde inkomsten waren hoger dan de gerealiseerde uitgaven.

Zo ook in 2024: uit de jaarrekeningen blijkt dat gemeenten als groep een gezamenlijk positief exploitatieresultaat hebben gerealiseerd van € 2 mld. vóór mutatie reserves, waarbij 78 procent van de gemeenten een overschot liet zien en 22 procent een tekort. In de primitieve begrotingen hadden gemeenten een gezamenlijk negatief exploitatieresultaat van € 600 mln. geraamd.

Redenen overschotten afgelopen jaren bij gemeenten

Voor de positieve exploitatieresultaten bij gemeenten van de afgelopen jaren is een aantal redenen aan te wijzen: historisch hoge (deels incidentele) accressen van de afgelopen jaren, middelen die nog aan het eind van het jaar werden overgemaakt en niet meer konden worden besteed en de ruime compensatie voor onder andere opvang van ontheemden uit Oekraïne. Belangrijke continue factor is ook dat de uitvoeringskracht van gemeenten achterblijft bij de taken en ambities.

Provinciale toezichthouders merkten in 2024 en 2025 in hun toezichtsverslagen op dat gemeenten moeite hebben om vacatures (met vaste formatie) in te vullen, wat leidt tot problemen bij invulling van reguliere activiteiten en tot vertraging van geplande investeringen.

Overigens namen de gemeentelijke investeringen wel sterk toe in 2024. De immateriële en materiële vaste activa groeiden in 2024 met 5,8 procent naar ruim € 78 mld. Dit is de snelste toename sinds 2010, maar niet zo hoog als was geambieerd. In de begrotingsenquête, die BZK en de provinciale toezichthouders jaarlijks houden onder gemeenten, gaf 89 procent van de responderende gemeenten aan dat de realisatie in 2024 achterbleef bij de ambitie, die was verwerkt in de begroting.

De meest genoemde redenen in de begrotingsenquête voor de achterblijvende realisatie waren: personeelstekorten (76 procent), afhankelijkheid van derde partijen als zorgaanbieders (49 procent) en gebrek aan benodigde expertise in de eigen organisatie (38 procent). Dit ondanks het feit dat het gemeentelijk personeelsbestand sinds 2017 met 17 procent of bijna 30.000 personen is gegroeid.¹ De verwachting is dat personeelstekort de komende tijd een uitdaging blijft vormen. Het A&O fonds gemeenten berekende dat ruim 32 procent van het gemeentelijk personeel de komende tien jaar de pensioenleeftijd bereikt.²

Met betrekking tot de onderuitputting bij gemeenten schreef ik uw Kamer eerder dat, wanneer een voordeel op een bepaald budget meerdere jaren voorkomt en dus een structureel karakter krijgt, een gemeente (of provincie) ervoor kan kiezen om dit budget aan te passen. Het is immers aan de gemeente of provincie om de baten en lasten realistisch te ramen.³

De financiële positie van gemeenten en provincies

Door het gezamenlijk overschot steeg het gezamenlijk eigen vermogen van gemeenten naar ruim € 43 mld. De netto schuldquote van gemeenten als groep, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, bleef gelijk op 41% 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. De solvabiliteit van alle gemeenten samen, dat deel van de gemeentelijke bezittingen dat niet door schuld is belast, daalde licht van 40 naar 39 procent. De solvabiliteit is hiermee nog altijd ruimschoots op orde. Op basis van deze jaarrekeningdata is de financiële positie van gemeenten als groep gezond te noemen.

Ook provincies boekten in 2024 een gezamenlijk overschot, van € 1,1 mld., een aanmerkelijk hoger exploitatiesaldo dan in voorgaande jaren. Bij alle provincies was sprake van een overschot. De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, van provincies als groep steeg van -137% naar -119%; 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 73 naar 70 procent. Binnen provincies is er 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 solvabiliteit voor alle provincies is gezond.

Ramingen gemeenten

Zoals in oktober 2024 is toegezegd, heb ik gezien hoe het integraal overzicht verrijkt kan worden met inzicht in de toekomstige financiële positie van medeoverheden.⁴ Aan het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten is een samenvatting toegevoegd van de ramingen van de BBV-kengetallen solvabiliteit en netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, die gemeenten bij de begrotingen van de afgelopen jaren opstelden. De raming beslaat voor elke begroting het jaar vóór het begrotingsjaar, het begrotingsjaar en de drie jaar van de meerjarenraming en geeft hiermee inzicht in hoe gemeenten kijken naar de komende jaren. Deze ramingen zijn ook gebruikt in de verdere doorontwikkeling van monitoring van de financiële situatie van gemeenten, om eerder inzicht te

¹ A&O fonds gemeenten, personeelsmonitor 2020 en 2024

² A&O fonds gemeenten, Toekomstverkenning arbeidsmarkt gemeenten 2035

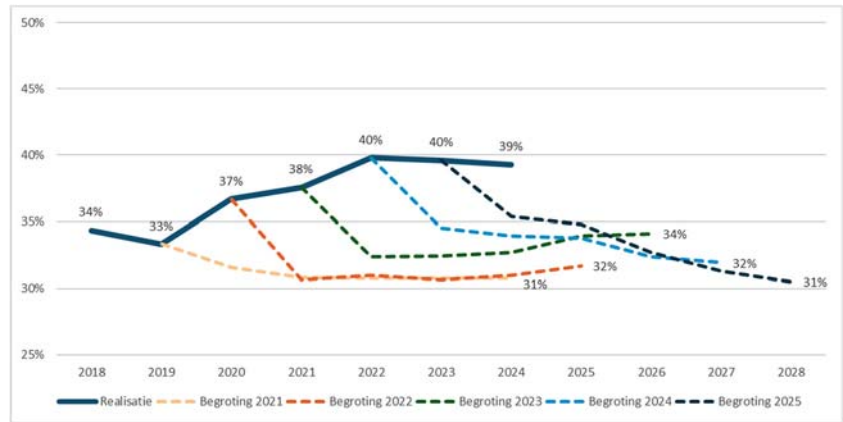
³ Kamerstukken vergaderjaar 2024–2025, 36 600 B, nr. 28

⁴ Kamerstukken vergaderjaar 2024–2025, 36 600 VII, nr. 25

krijgen in financiële problemen bij gemeenten. Dit sluit aan op de toezegging in de Kamerbrief over de wenselijkheid van een nood- of solidariteitsfonds voor financiering van decentrale overheden.⁵

Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de realisatie in de jaarrekening van gemeenten vaak lager is dan de begrote uitgaven door gemeenten, zoals ook te zien is in grafiek 1.⁶

Grafiek 2. Solvabiliteit in jaarrekening en meerjarenbegrotingen.



Ter illustratie toont grafiek 2 het gemiddelde verloop van de solvabiliteit in de begroting en in de realisatie van alle gemeenten. Solvabiliteit is het aandeel van de bezittingen dat niet met schuld is belast.

De grafiek laat een aantal zaken zien. Ten eerste, dat gemeenten de afgelopen jaren elk jaar een afname in solvabiliteit in de begroting raamden – dus inzet van reserves of aangaan van schulden. Ten tweede, dat de begrote afname niet werd gerealiseerd, want in de realisatie steeg de solvabiliteit juist de afgelopen jaren – deels door de genoemde uitvoeringskracht en deels doordat middelen nog laat in het jaar aan het gemeentefonds werden toegevoegd. Ten derde, dat gemeenten in de begrotingen over 2024 en 2025 een scherpere afname van de solvabiliteit raamden. Het *verwachte* tempo van schulden aangaan, of inzet van reserves, liep dus op. In de meest recente jaarrekeningresultaten, over 2024, is die geraamde daling van de solvabiliteit dus niet gerealiseerd, er was sprake van een fractionele daling van 40 naar 39 procent.

Het aantal gemeenten onder preventief toezicht vanwege de financiën is de afgelopen jaren stabiel gebleven. In 2024 stonden twee gemeenten onder preventief toezicht vanwege de financiën en in 2025 één. De ramingen uit de begrotingen over 2024 en 2025 kunnen niet los worden gezien van de begrotingsadviezen die de VNG in 2024 en 2025 afgaf, waarin werd opgeroepen om tekorten te laten zien vanaf 2026.⁷ Het gemiddelde van de ramingen die gemeenten hebben gemaakt bij de begroting 2025 is inmiddels ingehaald door besluitvorming van dit kabinet bij de Voorjaarsnota 2025 en Miljoenennota 2026, waarbij extra middelen zijn vrijgemaakt voor gemeenten.

⁵ Kamerstukken vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VII nr. 161

⁶ Kamerstukken vergaderjaar 2024/2025 36 600 B, nr. 6

⁷ <https://vng.nl/brieven/begrotingsadvies-2025-2028>

Overhedenoverleggen en toekomst

Ten slotte richt ik de blik op de toekomst. Zoals in het begin van deze brief aangegeven, is het kabinet vanaf de start in gesprek geweest met (de koepels van) medeoverheden in het Overhedenoverleg. De functie van dit overleg is om gezamenlijk het gesprek te voeren over de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering van beleid. Er hebben sinds de start van dit kabinet zes Overhedenoverleggen plaatsgevonden.⁸

In de Overhedenoverleggen is aandacht voor de financiële positie van gemeenten en provincies. Bij provincies is hierbij aandacht geweest voor de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht op de beleidsterreinen openbaar vervoer, infrastructuur en natuur. Bij de gemeenten in het bijzonder voor jeugdzorg en de Wmo. Sinds het aantreden van dit kabinet zijn onder andere extra middelen beschikbaar gesteld voor de jeugdzorg en de Wmo. Recentelijk is er bij de Voorjaarsnota 2025 een bedrag van circa 3 miljard euro beschikbaar gesteld voor gemeenten 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. Verder zijn er dit voorjaar nog eens extra middelen beschikbaar gekomen voor de Wmo. Bij Voorjaarsnota 2024 was reeds een reeks van jaarlijks 75 miljoen euro oplopend naar 300 miljoen euro in 2029 gereserveerd voor aanvullende indexatie voor demografie/vergreijzing. Het kabinet heeft hier bij Voorjaarsnota 2025 voor 2030 een extra tranche van 75 miljoen euro aan toegevoegd. Voor 2030 is daarmee nu 375 miljoen euro gereserveerd, structureel.

De VNG heeft laten weten het kabinet erkentelijk te zijn dat het zich gegeven de economische omstandigheden maximaal heeft ingespannen om de financiële situatie van gemeenten in 2026 en verder te verbeteren. Verder heeft de VNG aangegeven dat dit kabinet gezien de financiële ruimte, in goed overleg met gemeenten tijdens de diverse Overhedenoverleggen, op een goede wijze financieel, invulling heeft gegeven aan het rapport Van Ark, naast de beleidsmatige invulling waar op dit moment gezamenlijk aan wordt gewerkt. Er is wat de gemeenten betreft op dit moment een werkbaar financiële positie voor gemeenten.^{9 10}

Gemeenten en provincies hebben benadrukt dat het richting de toekomst van belang blijft om met elkaar balansvraagstukken (vraagstukken over de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht) te adresseren, als deze zich voordoen. Balansvraagstukken zullen ook in de (nabije) toekomst aandacht blijven vragen.

Met de Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst heb ik mij ervoor ingezet en zal ik me ervoor blijven inzetten dat het kabinet en (de koepels van) de medeoverheden met elkaar in gesprek zijn en blijven via het Overhedenoverleg. Rijk en gemeenten hebben hierbij een gezamenlijke opgave om te streven naar uitvoerbaarheid en realisme in het gesprek over de ambities van het kabinet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart

⁸ Kamerstuk 36 600 B, nr. 9; Kamerstukken II, 2024/25, 33 047, nr. 30; Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VII, nr. 136

⁹ Kamerstukken 2025–2026, 36 800 VII, nr. 4

¹⁰ <https://vng.nl/nieuws/kabinet-komt-afspraken-over-jeugdzorg-na>

BIJLAGEN

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