Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

DG Openbaar Bestuur en Democratische Rechtstaat
Bestuur, Financiën en Regio's

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2026-0000529976

Bijlage(n)
2

Datum 27 oktober 2026
Betreft Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en Provincies 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 Tweede 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.

[1] Kamerstukken II 2026-2027, 2026 Z20081
[2] Kamerstukken II 2025-2026, 33 047, nr. 45
[3] Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (2023), bijlage bij Kamerstukken II 2022-2023, 33 047, nr. 25.

DG Openbaar Bestuur en Democratische Rechtstaat
Bestuur, Financiën en Regio's

Datum
27 oktober 2026

Onze referentie
2026-0000529976

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

Het gezamenlijk overschot van 2025 past 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

[4] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstukken 2026/27, 36 800 B nr. 27.
[5] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstukken 2026/27, 36 800 B nr. 27.
[6] Zie Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2025.

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.

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]

[7] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstukken 2026/27, 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.
[11] Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten

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]

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.

[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).
[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 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 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 met 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 Tweede 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

[17] Kamerstukken II 2026-2027, 2026 Z20081
[18] Kamerstukken II 2026-2027, 2026 Z18803

DG Openbaar Bestuur en Democratische Rechtstaat
Bestuur, Financiën en Regio's

Datum
27 oktober 2026

Onze referentie
2026-0000529976

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.

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,

Pieter Heerma

Bijlagen

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

DG Openbaar Bestuur en Democratische Rechtstaat
Bestuur, Financiën en Regio's

Datum
27 oktober 2026

Onze referentie
2026-0000529976

Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2026

Dit document geeft een overzicht van de financiën van gemeenten aan de hand van een aantal aspecten. De minister van BZK wil hiermee, mede namens de medefondsbeheerder, de staatssecretaris van Financiën, de Kamers jaarlijks informeren over de gemeentelijke financiën op basis van jaarrekeninggegevens en begrotingscijfers. Door onderzoek naar verschillende aspecten in dit overzicht te bundelen, wordt beoogd een integraal beeld gegeven. Dit integraal overzicht beslaat de jaarrekeningen 2021 tot en met 2025, en de begroting van 2026.

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

Aansluitend behandelt dit document de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten, met daarin oog voor de verschillende soorten uitkeringen die gemeenten vanuit het Rijk ontvangen. Verder worden ontwikkelingen op het gebied van nettolasten van gemeenten geduid.

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

Financiële positie

Tabel 1. Kengetallen financiële positie[1,2]

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

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

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

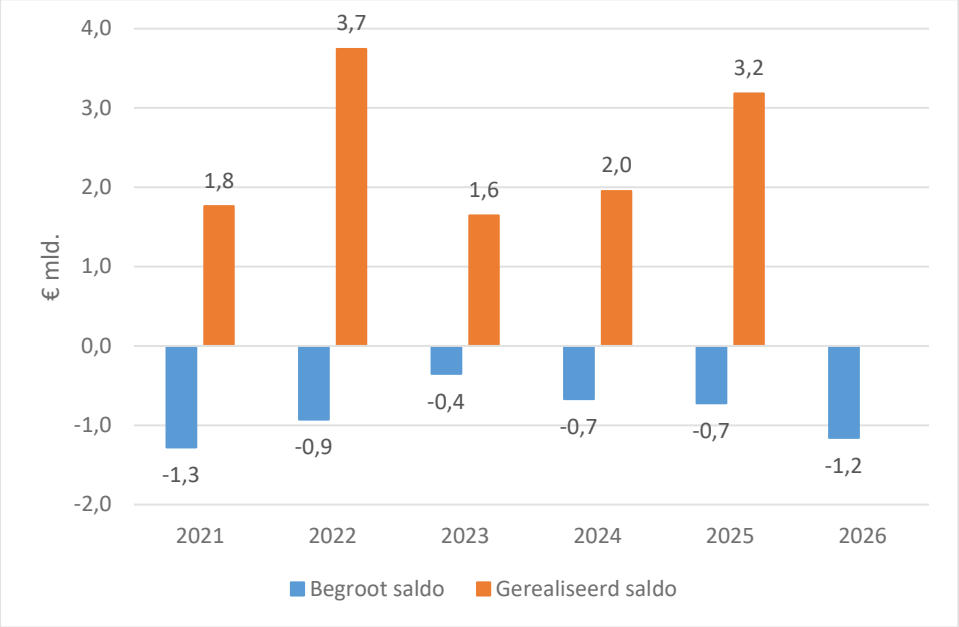
Provinciale toezichthouders merken sinds 2023 in hun toezichtverslagen op dat personeelstekorten en beperkte uitvoeringscapaciteit de realisatie van investeringen kunnen belemmeren.[4] In de begrotingsenquête, die BZK en de provinciale toezichthouders jaarlijks houden onder gemeenten, gaf 84 procent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

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

[1] Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, schuld- en saldogegevens gemeenten van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2023. Die over 2024 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2025 zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (**). Het EMU-saldo is afkomstig uit de nationale rekeningen van het CBS en definitief tot en met 2024. De stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor de waardeontwikkeling is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2025.
[2] Zie bijlage 1 voor een toelichting op de kengetallen.
[3] Zie Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2025.
[4] Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2026, Kamerstukken 2026/27, 36 800 B nr. 27.
[5] Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2026.
[6] Bron: Personeelsmonitor A en O-fonds gemeenten.
[7] Bron: verslagen onderzoek begrotingen gemeenten 2025 en 2026.

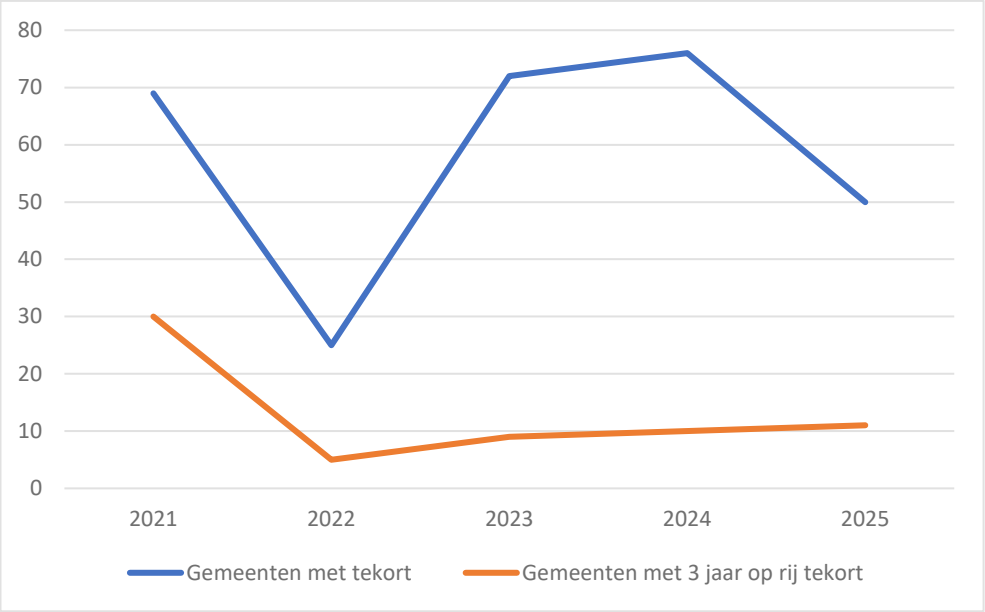
Het hoge overschot kwam deels ook doordat in de septembercirculaire 2025 werd aangekondigd dat gemeenten € 728 mln. ontvingen ter compensatie van de incidentele jeugdzorgtekorten in 2023 en 2024. Hier stonden in 2025 geen lasten tegenover.

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



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

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



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

Ramingen toekomstige financiële positie

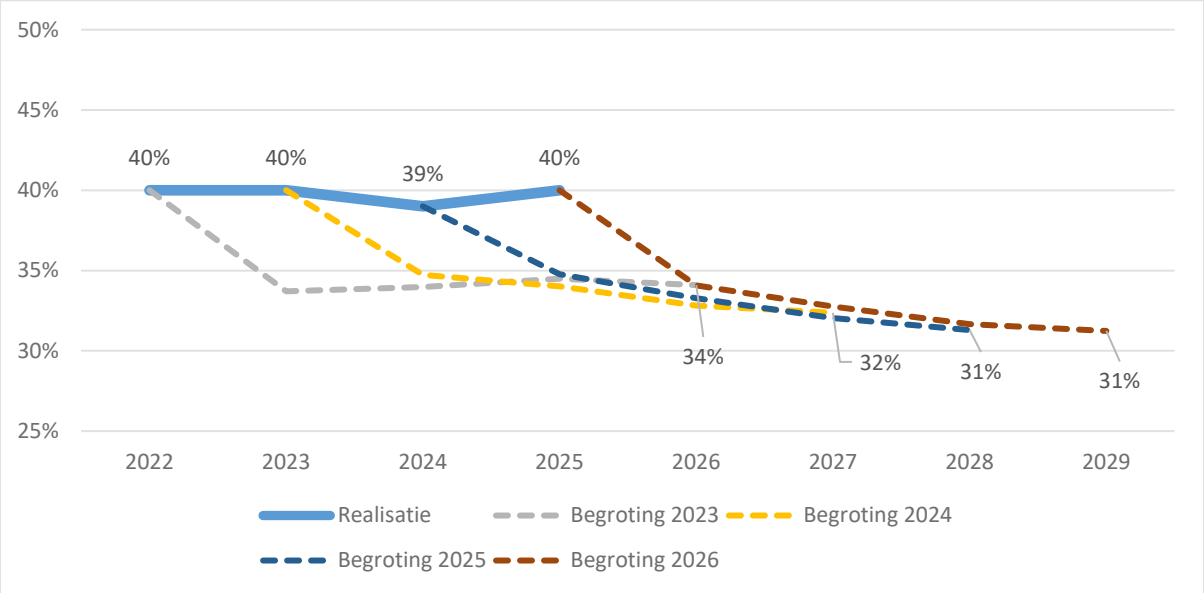
Om ook inzicht te bieden in de toekomstige financiële positie van medeoverheden zijn sinds vorig jaar de ramingen opgenomen van de BBV-kengetallen[10] solvabiliteit en netto schuldquote, die gemeenten bij de begrotingen van de afgelopen jaren opstelden. De grafiek beslaat voor elk kengetal de realisatie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

[8] Bron: Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten. De aantallen zijn berekend op basis van de gemeentelijke indeling van 2024. Gemeenten die zijn heringedeeld, zijn in de jaren ervoor samengevoegd

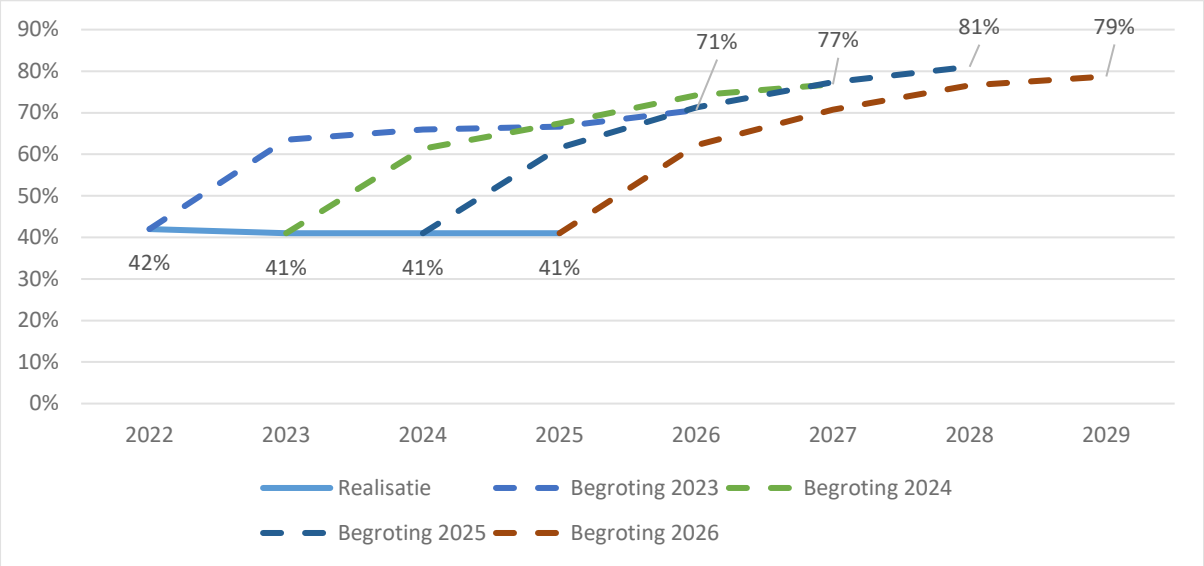
[9] Zie bijlage 2 voor de exploitatieruimte per provincie en grootteklasse.

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

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



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



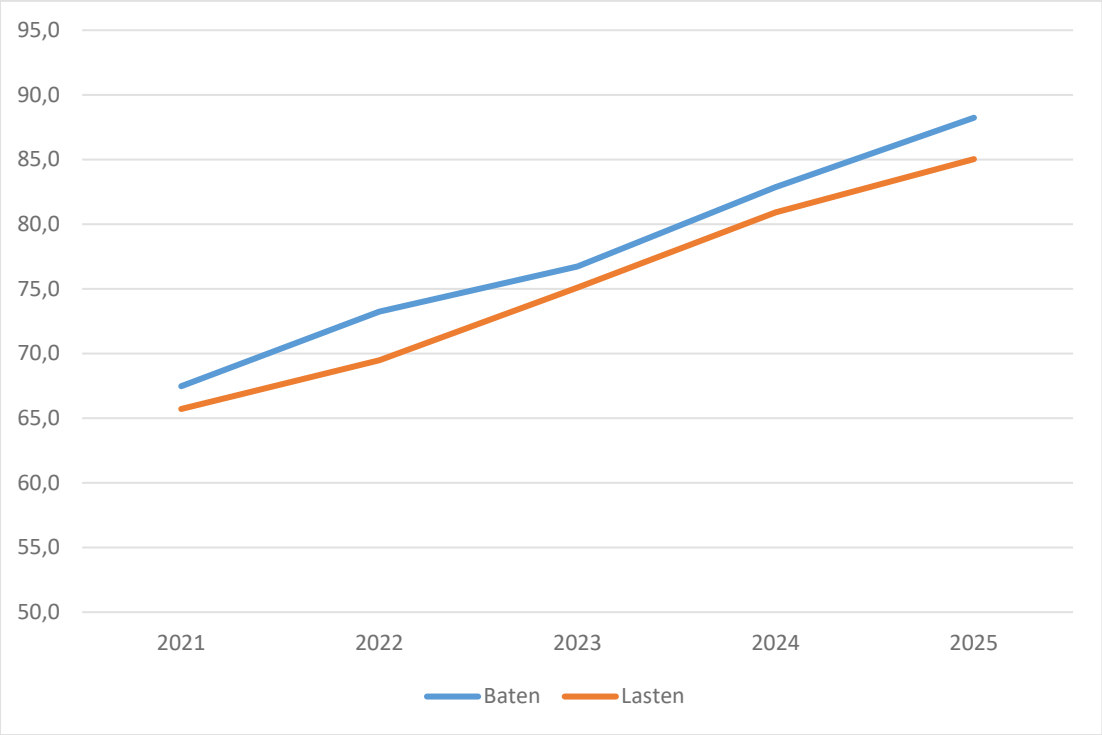
De grafieken laten zien dat gemeenten als groep in de begroting elk jaar een verslechtering van de financiële positie ramen, ook in de laatste begroting, die over 2026. De solvabiliteit daalt en de netto schuldquote stijgt, wat wil zeggen dat gemeenten verwachten reserves in te zetten en/of schulden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

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

Verschil tussen begroting en realisatie nader bekeken

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

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



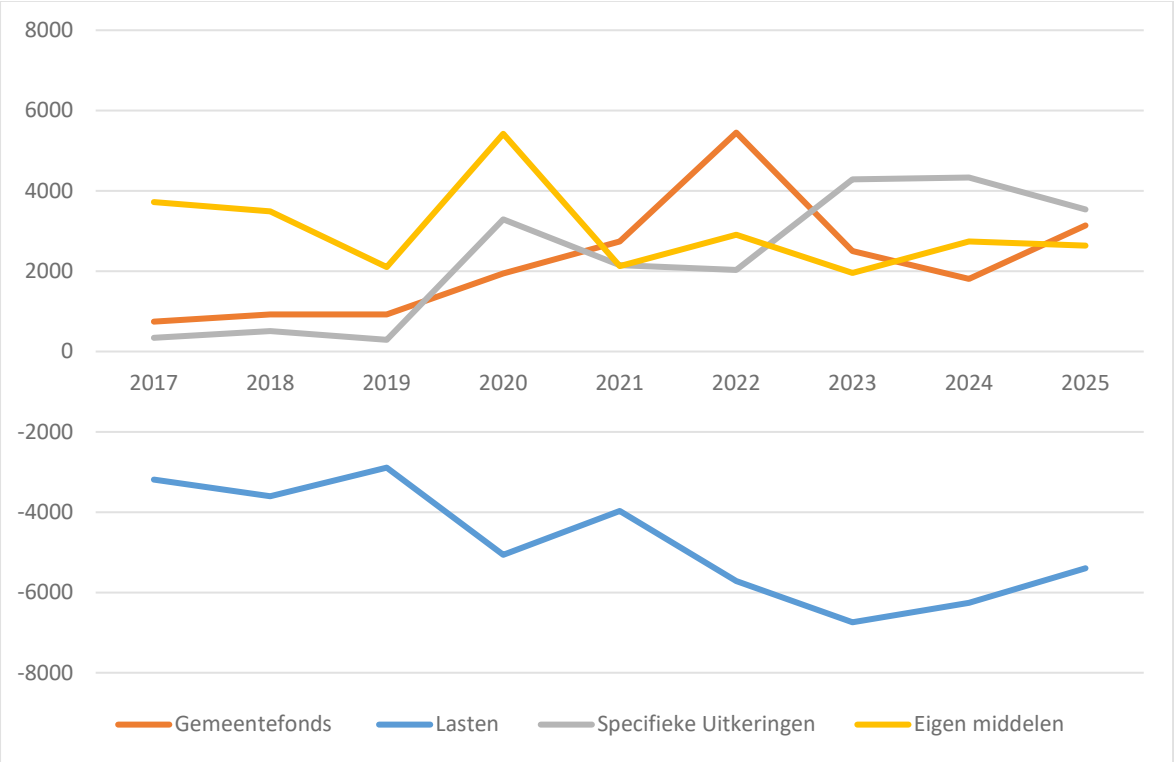
In de ontwikkeling van de gerealiseerde baten en lasten is zichtbaar dat de baten over de periode 2021–2025 per saldo sterker zijn toegenomen dan de lasten. Het verschil tussen beide varieert daarbij van jaar tot jaar.

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

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

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

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



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

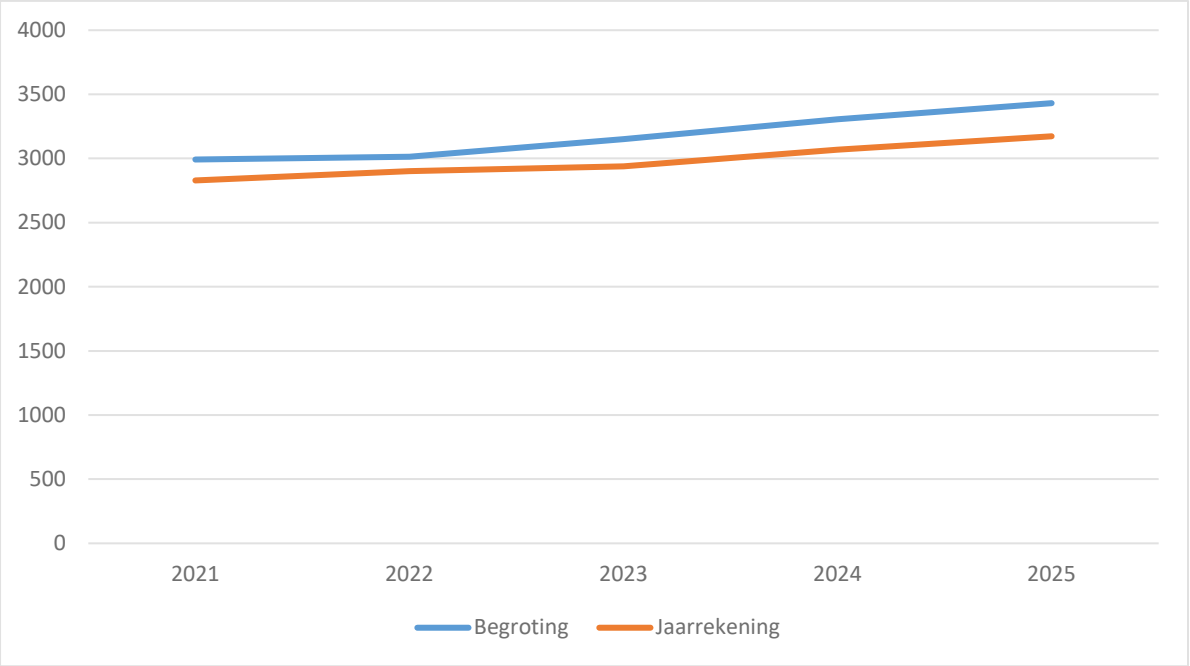
Ook de eigen middelen zijn over de gehele periode hoger gerealiseerd dan begroot. De afwijking is met € 5,4 miljard het grootst in 2020, wat onder meer samenhangt met de verkoop van de gemeentelijke aandelen in Eneco. Gecorrigeerd voor deze verkoop is het bedrag in 2020 € 1,3 mld.

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

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

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

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



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

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

Gemeentelijke uitvoeringscapaciteit

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

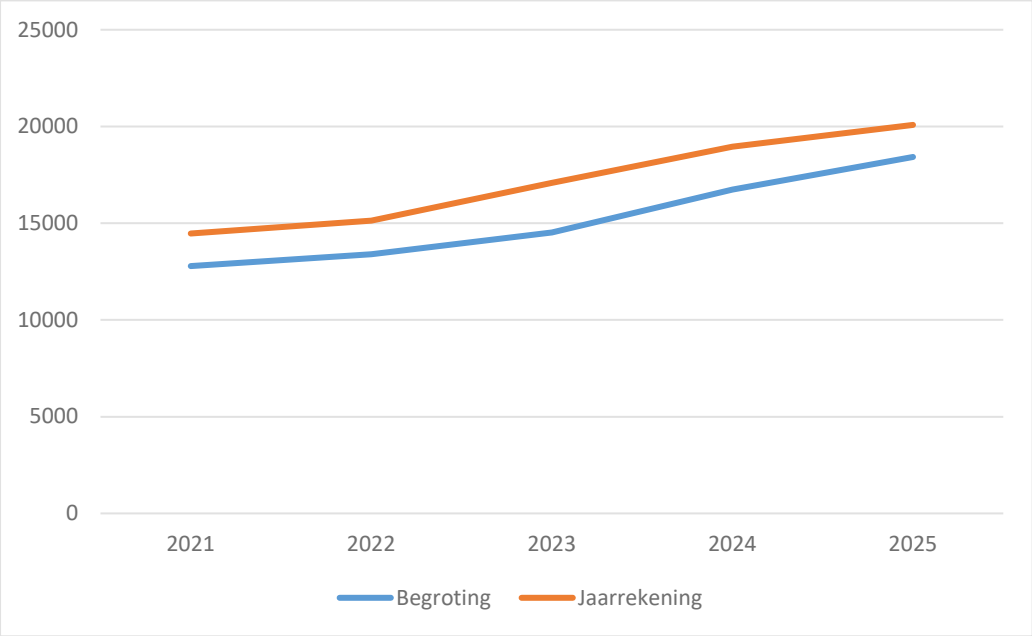
[16] Bron: berekeningen BZK op basis van begrotings- en jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd voor missende waarden (jaarrekening 2025).
[17] De rente betreft hier de toegerekende reële en bespaarde rente.
[18] Bron: toezichtsverslag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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Inkomsten

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

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

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

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

[28] Bronnen: jaarverslagen gemeentefonds en septembercirculaire gemeentefonds 2025 (algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en integratie-uitkeringen), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten met correcties voor missende waarden (specifieke uitkeringen). Voor 2025 zijn onroerende zaakbelasting, overige belastingen, leges, baten bouwgrond, mutatie reserves en overige baten berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens met correcties voor missende waarden (*). Voor 2026 zijn deze posten afkomstig van begrotinggegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2025 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

totaal verstrekte het Rijk € 18,5 mld. aan specifieke uitkeringen aan decentrale overheden). Het verschil tussen de € 15 mld. die door het Rijk aan gemeenten is uitgekeerd en de € 13,5 mld. die door gemeenten is verantwoord, komt door het verschil in boekhoudstelsel. Het Rijk hanteert een kasstelsel en neemt de last van een specifieke uitkering als het geld is overgemaakt. Gemeenten hanteren een stelsel van baten en lasten en nemen de baat van een specifieke uitkering als de prestatie is geleverd. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar te vallen als het jaar waarin de uitkering wordt verstrekt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[30] Zie voetnoot 28.

Uitgaven

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

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

[31] Zie voetnoot 28.

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

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

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

De netto lasten stegen in 2025 met 6 procent, dit is minder dan de stijging in de drie voorgaande jaren. Bij de netto lasten per hoofdtaakveld zijn de lasten gesaldeerd met de baten die op dit taakveld worden geboekt. Dat zijn bijvoorbeeld afvalstoffenheffing op het hoofdtaakveld Volksgezondheid en milieu, of de gebundelde uitkering (BUIG) van het Rijk op taakveld Inkomensregelingen, waarmee gemeenten uitkeringen in het kader van onder meer de Participatiewet bekostigen. Alle hoofdtaakvelden lieten een stijging in netto lasten zien.

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

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

[33] Zie voetnoot 28.

[34] De lasten maatwerk jeugd zijn anders gedefinieerd dan het financieel kader van de Hervormingsagenda Jeugd, waarin afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van uitgaven in relatie tot dit meerjarig financieel kader. Aan dit kader wordt ook nog een deel van de algemene voorzieningen van het sociaal domein toegerekend.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van gemeenten over 2025 behandeld. Accountants toetsen of de opgenomen bedragen juist en volledig zijn (getrouwheid).

Met ingang van verslagjaar 2023 geven accountants geen los oordeel meer af van of de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met regelgeving tot stand zijn gekomen (rechtmatigheid). In plaats daarvan leggen gemeenten zelf verantwoording af over de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording, die onderdeel is van de jaarrekening. In hun oordeel over de getrouwheid nemen accountants dan ook mee of de informatie in de rechtmatigheidsverantwoording juist en volledig is.

Tabel 7. Gemeenten uitgesplitst naar oordeel accountant 2025[35],[36]

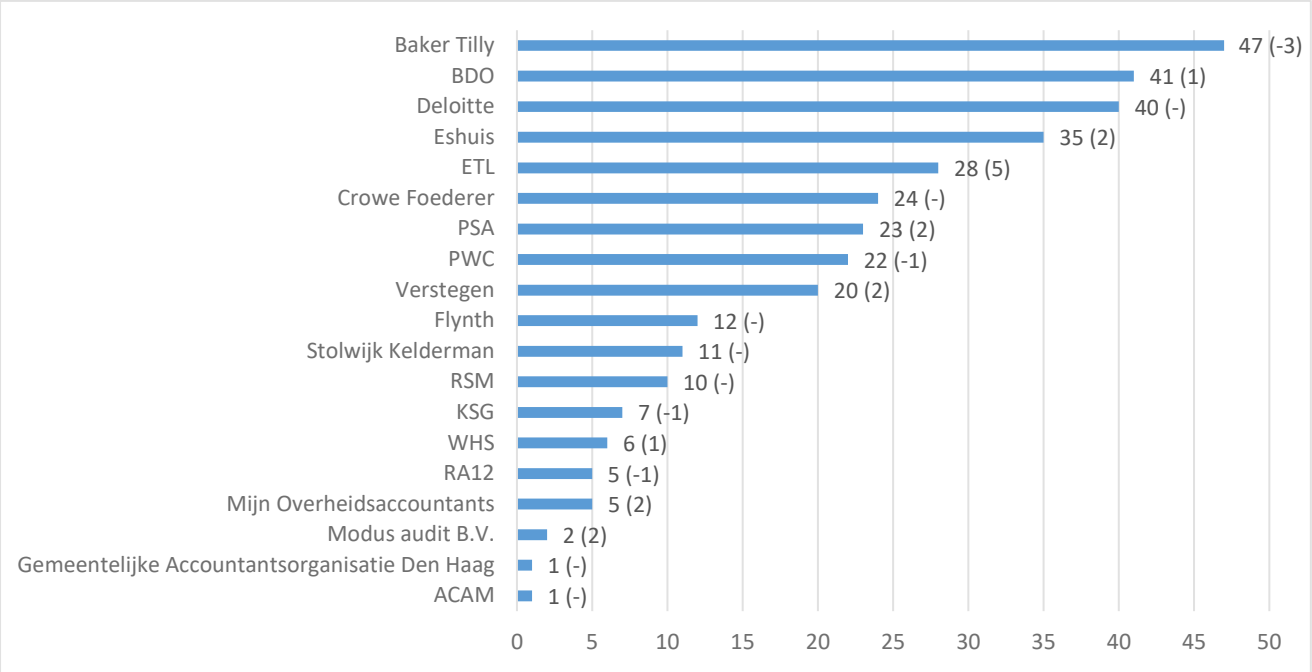
	Getrouwheid (aantal)	Getrouwheid (%)
Goedkeurend	340	100
Beperking	0	0
Afkeurend	0	0
Oordeelonthouding	0	0
Totaal	**340**	**100**

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

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

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

Grafiek 9. Marktaandeel: aandeel gemeenten per accountant in 2025



Aan de lijst van accountantskantoren die gemeenten controleren is in 2025 Modus toegevoegd. Q-Concepts controleerde in 2025 geen gemeenten. Het totaal aantal kantoren in deze markt komt daarmee op 17, samen met twee gemeentelijke accountantsdiensten, GAD (Den Haag) en ACAM (Amsterdam).

Deze cijfers zijn gebaseerd op aanleveringen van gemeenten. Een aantal gemeenten had op het moment van analyseren nog geen aanlevering gedaan. Daardoor staat in grafiek 9 een totaal van 340 gemeenten aangegeven. Het totaal van vorig jaar was 330.

Bijlage 1. Toelichting kengetallen

1. Het **exploitatiesaldo** geeft het saldo weer van alle gemeenten getotaliseerd, voor bestemming, op rekeningbasis en volgens het baten-lasten stelsel.
2. Het **eigen vermogen** geeft het totaal weer van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het rekeningsaldo.
3. Het totaal van de **immateriële en materiële vaste activa** geeft weer hoeveel gemeenten aan niet-financiële vaste activa gemeenten hebben en is een graadmeter voor investeringen.
4. De **solvabiliteit** geeft het eigen vermogen weer als aandeel van het balanstotaal. Hoe hoger de solvabiliteit, hoe sterker de eigen vermogenspositie van de gemeenten.
5. De **netto schuldquote** geeft de verhouding weer tussen de schuld en de totale baten. Een hoger percentage betekent meer schuld ten opzichte van de baten. Het BBV maakt onderscheid tussen de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde netto schuldquote, waarbij gecorrigeerd wordt voor verstrekte leningen. Deze gecorrigeerde netto schuldquote is opgenomen.
6. De **exploitatieruimte** wordt berekend door het saldo van de baten en lasten (exclusief mutaties over reserves) te delen door het totaal aan baten. Een hogere exploitatieruimte betekent een groter overschot.
7. Bij het **aantal gemeenten dat drie jaar op rij een negatief resultaat heeft**, wordt gekeken naar het exploitatiesaldo. Dit kengetal is op basis van gemeenten die dit jaar bestaan. Heringedeelde gemeenten zijn opgeteld.
8. Voor de berekening van de **grondexploitatie** worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie (onder de voorraden) bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten. Een hoger percentage betekent doorgaans dat van de grondexploitatie een hoger risico uitgaat.
9. Het **EMU-saldo** is het saldo van de inkomsten en uitgaven weer op transactiebasis.
10. De **stijging OZB-tarief, gecorrigeerd voor waardeontwikkeling** is de stijging van het OZB-tarief wanneer de WOZ-waarde constant was gebleven. Het kengetal geeft daarmee weer met welk percentage de OZB-lasten voor huizenbezitters stijgen.
11. De **netto-investeringen** zijn de totale investeringen in vaste activa min de afschrijvingen op vaste activa volgens de nationale rekeningen, gedeeld door de totale inkomsten.

Tabel B.1. Categorisering op basis van kengetallen

Kengetal		**Categorie A**	**Categorie B**	**Categorie C**
Netto schuldquote	a. zonder correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%
	b. met correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio		>50%	20-50%	<20%
Grondexploitatie		<20%	20-35%	>35%

Bijlage 2. Exploitatieruimte gemeenten per provincie en grootteklasse

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

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

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

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

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

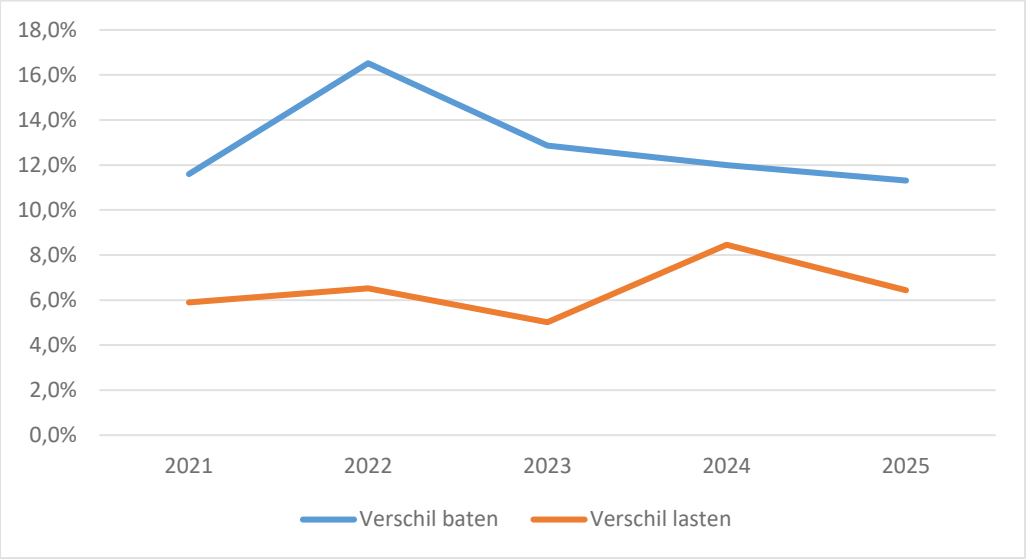
[37] Berekend op basis van jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024) en onbewerkte Iv3-data, aangeleverd door gemeenten (2025)
[38] Berekend op basis van jaarrekeninggegevens van het CBS (2021-2024) en onbewerkte Iv3-data, aangeleverd door gemeenten (2025)

Bijlage 3. Analyse vergelijking begroot en gerealiseerd exploitatiesaldo

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

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

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



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

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

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

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

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

Tabel B3.1. laat per hoofdtaakveld het verschil zien tussen het saldo dat gemeenten hebben begroot en het saldo dat ze hebben gerealiseerd. Uit de tabel blijkt dat gemeenten hun inkomsten in de begroting conservatief inschatten, wat de laatste jaren vrijwel altijd leidde tot meevallers in de realisatie die neerslaat in een aantal taakvelden zoals gemeentefonds (via welke Rijk vrij besteedbare middelen verstrekt die in alle taakvelden kunnen worden uitgegeven), Overig Bestuur en Ondersteuning en Algemene Voorzieningen.

Daar staat tegenover dat er enkele terreinen zijn waar gemeenten in de realisatie altijd netto meer uitgeven dan van tevoren begroot, vooral Maatwerk Jeugd. Onder aan de streep zijn jaarlijks meer meevallers dan tegenvallers. De tabel brengt de baten min lasten per taakveld in beeld. De baten per taakveld bestaan bijvoorbeeld uit lokale belastingen en heffingen, maar ook specifieke uitkeringen die betrekking hebben op dat taakveld.

Het saldo op het taakveld gemeentefonds stijgt in realisatie het meest ten opzichte van de begrote stand. Gemeenten nemen veelal de stand van het gemeentefonds in de meicirculaire als uitgangspunt voor de begroting voor het komende jaar. Tussen dat moment en de afsluiting van het jaar neemt de omvang van het gemeentefonds toe door taakwijzigingen, vooral de laatste jaren door compensatie voor extra lasten en inkomstenderving door covid (2020 en 2021) en bijvoorbeeld de energietoeslag (2022 en 2023), en door aanpassing van het accres. De hoger dan begrote baten in het gemeentefonds vertalen zich naar hoger dan begrote lasten op andere taakvelden. Dit is bijvoorbeeld te zien op het taakveld Inkomensregelingen in 2022 en 2023. Het saldo is in realisatie respectievelijk € 1,5 en € 1,1 mld. lager dan begroot door de uitkering van de energietoeslag.

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

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

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

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

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

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

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

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

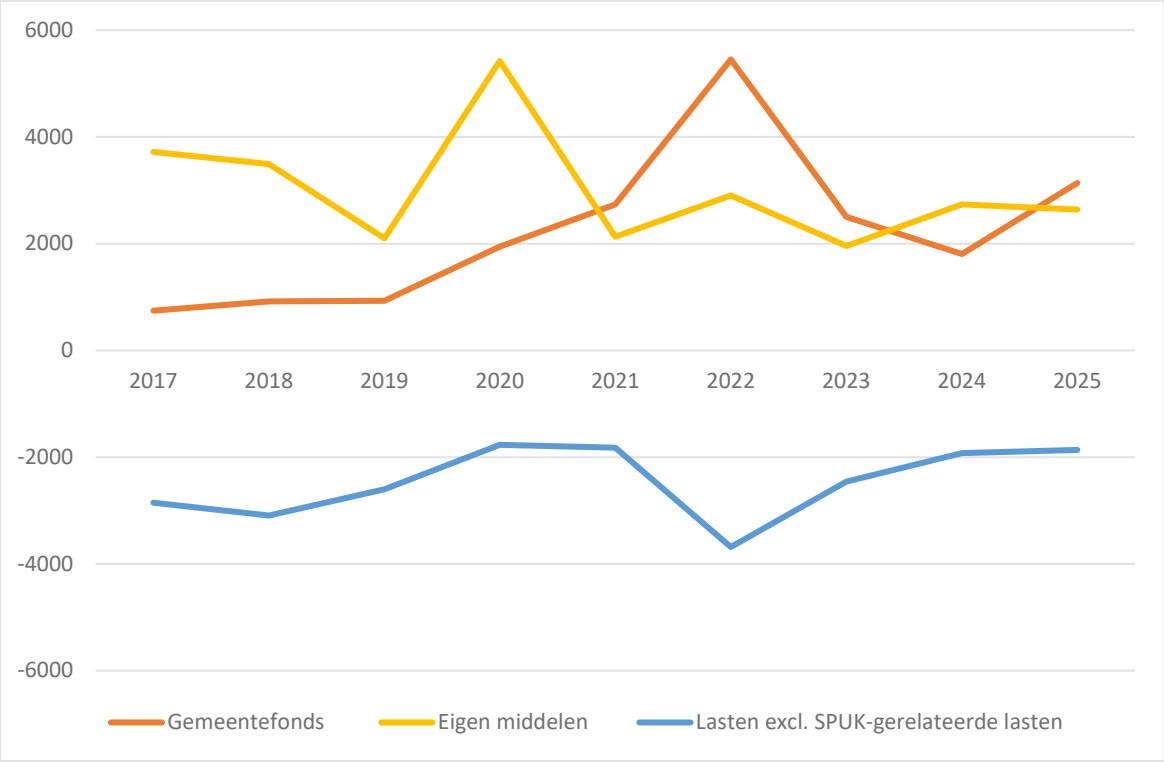
Tabellen B3.2 en B3.3 laten zien in hoeverre verschillen tussen het begrote en gerealiseerde saldo samenhangen met afwijkingen aan de baten- en lastenkant. Bij het Gemeentefonds en Overig bestuur en ondersteuning valt het gerealiseerde saldo in alle jaren hoger uit dan begroot. Bij het Gemeentefonds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

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

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

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

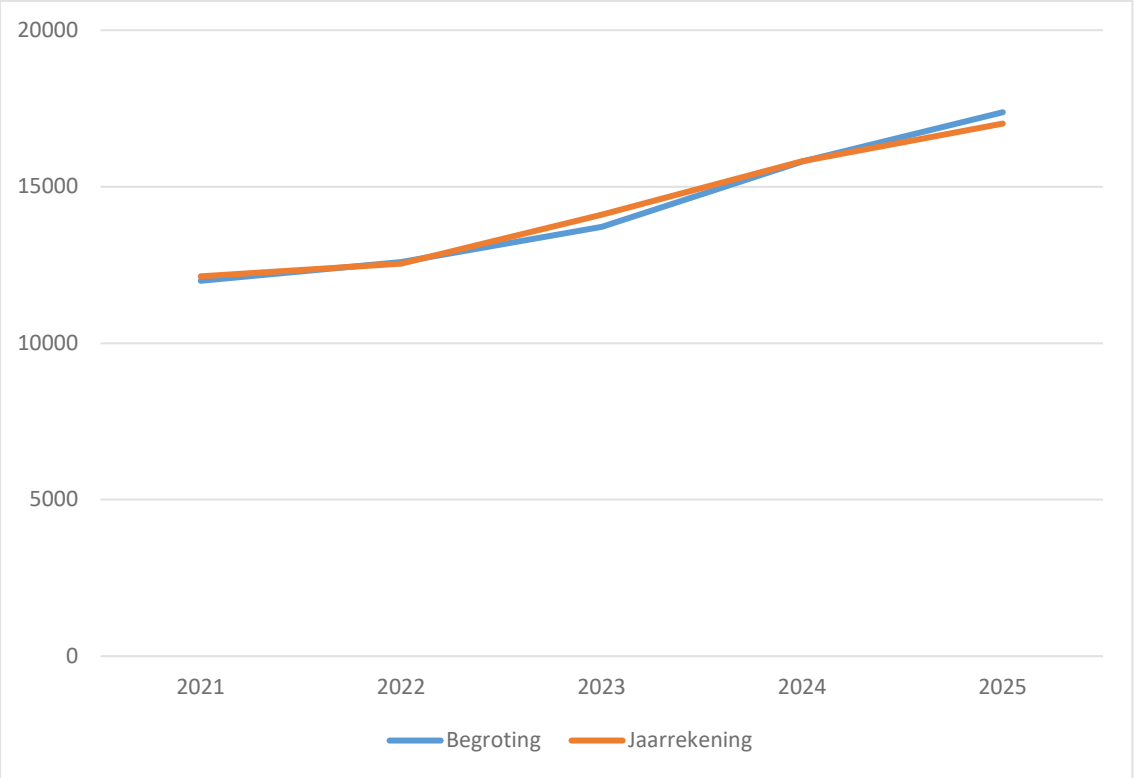
Positieve waarden betekenen dat de gerealiseerde baten hoger uitvallen dan begroot. Negatieve waarden bij de lasten betekenen dat de gerealiseerde lasten hoger uitvallen dan begroot.



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

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

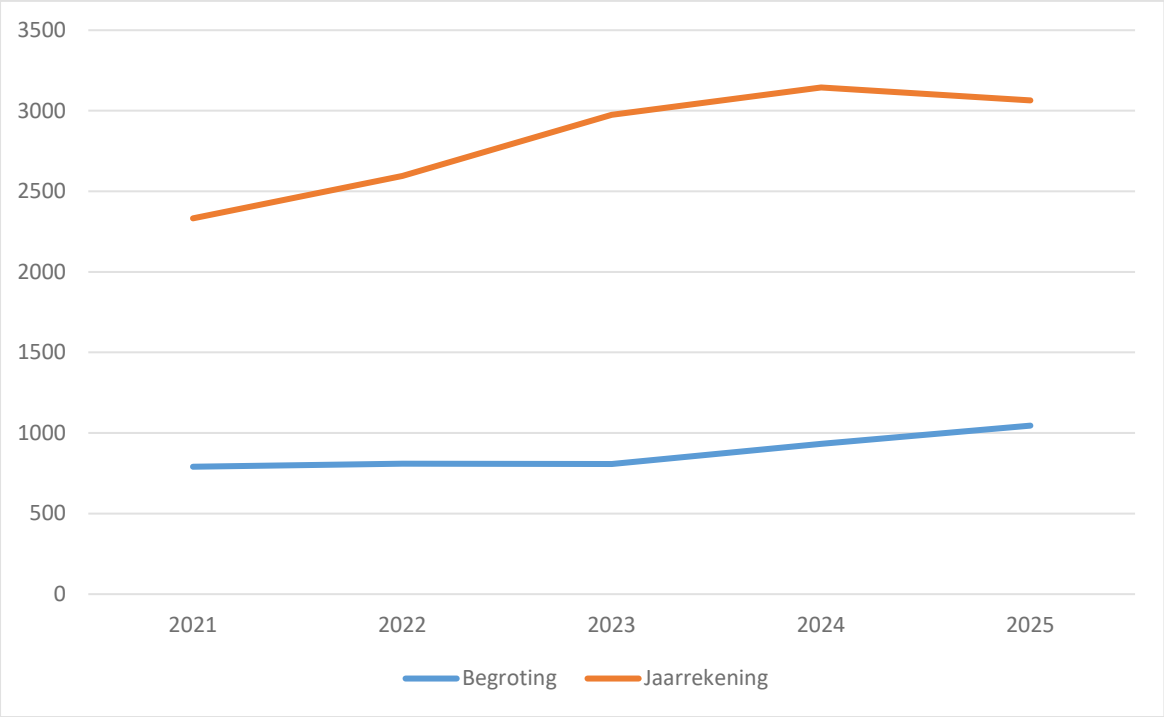
Grafiek B3.5. Begrote en gerealiseerde vaste personeelslasten in € mln.[46]



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

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

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



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

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

Integraal Overzicht Financiën Provincies 2026

Dit document geeft een overzicht van de financiën van provincies aan de hand van een aantal aspecten. De minister van BZK wil hiermee, mede namens de medefondsbeheerder, de staatssecretaris van Financiën, de Kamers jaarlijks informeren over de provinciale financiën op basis van jaarrekeninggegevens en begrotingscijfers. Door onderzoek naar verschillende aspecten in dit overzicht te bundelen, wordt een integraal beeld gegeven. Dit integraal overzicht beslaat de jaarrekeningen 2021 tot en met 2025, en de begroting van 2026.

Allereerst wordt de financiële positie van provincies behandeld aan de hand van een set kengetallen op basis van de jaarrekeningresultaten van 2021 tot en met 2025.

Aansluitend behandelt dit document de verschillende inkomstenbronnen van provincies, met daarin oog voor de verschillende soorten uitkeringen die provincies vanuit het Rijk ontvangen. Verder worden ontwikkelingen op het gebied van nettolasten van provincies geduid.

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

Financiële positie

Tabel 1. Kengetallen financiële positie[1][2]

	2021	2022	2023	2024*	2025**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	96	3	312	1.093	561
Eigen vermogen (€ mln.)	16.974	16.964	17.276	18.369	18.845
Materiële en immateriële vaste activa (€ mln.)	5.716	5.933	6.162	6.479	6.841
Solvabiliteit (%)	76%	75%	73%	70%	68%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	-164%	-152%	-137%	-124%	-118%
Exploitatieruimte (%)	2%	0%	4%	14%	7%
Aantal provincies met 3 jaar op rij negatief resultaat	3 (25%)	3 (25%)	2 (17%)	0 (0%)	0 (0%)
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	2%	2%	2%	2%	2%
EMU-saldo (€ mln.)	-348	-174	9	508	-276
Stijging opcenten (%)	0,7%	1,0%	1,8%	4,4%	2,0%
Netto investeringsquote (%)	7,8%	4,3%	3,3%	2,7%	1,9%

Als groep hebben provincies al jaren een hoge solvabiliteit – de verhouding tussen eigen vermogen en de bezittingen. Dit is grotendeels een gevolg van de verkoop van nutsbedrijven Essent en Nuon in 2009. De solvabiliteit van alle provincies samen neemt de laatste jaren licht af van 76 procent in 2021 naar 68 procent in 2025. De provincies Zuid-Holland, Drenthe en Groningen hebben relatief gezien een lagere solvabiliteit[3] van tussen de 35% en 45%. De overall lagere solvabiliteit is een gevolg van het feit dat provincies de laatste jaren meer leningen hebben aangetrokken.

De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, is gestegen van -164 procent in 2021 naar -118 procent in 2025. De schuldquote, de schulden als fractie van de baten, is negatief omdat de som van wat provincies uitlenen en aan liquide middelen hebben, hoger is dan wat ze inlenen.

In 2025 boekten de provincies gezamenlijk een positief exploitatiesaldo van € 561 mln. Dit is een daling ten opzichte van 2024, maar het overschot is nog steeds relatief hoog in vergelijking met de jaren daarvoor. Niet alle provincies realiseerden een overschot; in Zuid-Holland en Limburg was het exploitatiesaldo negatief en in Drenthe nul (evenveel baten als lasten). Het exploitatietekort in Zuid-Holland is grotendeels te verklaren door de vorming van egalisatievoorzieningen voor de investeringen in infrastructuur, vaarwegen en recreatiegebieden. In Limburg ligt de verklaring voornamelijk bij de vorming van een voorziening voor toekomstige verliezen van het Limburgs Energie Fonds.

Ook met de daling van de solvabiliteit en de stijging van de schuldquote is de provinciale financiële positie nog steeds goed te noemen. De solvabiliteit is nog steeds hoog en de schuldquote erg laag. De positieve exploitatiesaldi droegen bij aan het gestegen eigen vermogen

Er valt op dat de netto investeringsquote is gedaald van 7,8 procent in 2021 naar 1,9 procent in 2025. Dit hangt samen met de dalende netto-investeringen in vaste activa enerzijds (van € 460 mln. in 2021 naar € 159 mln. in 2025) en stijgende baten anderzijds (van € 5.9 mld. in 2021 naar € 8.5 mld. in 2025; zie tabel 2), waardoor de investeringen ten opzichte van de baten relatief afnemen. Provinciale investeringen kunnen van jaar tot jaar variëren, dus de lage investeringsquote is niet onmiddellijk reden tot zorg.

[1] Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, saldo- en schuldgegevens provincies van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2023. Die over 2024 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2025 zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (**). Het EMU-saldo is afkomstig uit de nationale rekeningen van het CBS en definitief tot en met 2023. De stijging opcenten is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2025.

[2] Zie bijlage 1 voor een toelichting op de kengetallen

[3] Bijlage 2 bevat de solvabiliteit en exploitatiesaldo per provincie voor 2025

Inkomsten

Tabel 2. Inkomstenbronnen provincies in € mln.[4]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Algemene uitkering	2.424	2.758	3.051	3.555	3.715	3.705
Decentralisatie-uitkeringen	118	76	80	400	387	274
Totaal provinciefonds	**2.542**	**2.834**	**3.131**	**3.955**	**4.102**	**3.979**
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	466	552	488	686	756	915
Totaal inkomsten van Rijk	**3.008**	**3.386**	**3.619**	**4.640**	**4.858**	**4.894**
Opcenten motorrijtuigenbelasting	1.736	1.773	1.802	1.935	2.036	2.213
Grondwaterbelasting	18	16	18	21	20	20
Totaal belastingen	**1.753**	**1.789**	**1.820**	**1.955**	**2.056**	**2.233**
Leges milieubeheer	16	16	16	20	19	20
Overige leges	5	7	5	10	8	15
Totaal leges	**21**	**24**	**22**	**30**	**27**	**35**
Baten geldleningen en uitzettingen	184	181	350	383	363	280
Baten deelnemingen	177	231	299	464	276	165
Overige inkomsten	777	572	675	487	956	184
Totaal overige inkomsten	**1.137**	**984**	**1.323**	**1.334**	**1.595**	**629**
Totaal	**5.919**	**6.183**	**6.784**	**7.959**	**8.535**	**7.791**

De totale inkomsten van provincies bedroegen € 8.535 mln. in 2025, dit is bijna € 600 mln. hoger dan in 2024. Deze stijging is te verklaren door een toename van de algemene uitkering (€ 160 mln.), de specifieke uitkeringen (€ 70 mln.), de opcenten (€ 101 mln.) en de overige inkomsten (€ 261 mln.).

Provincies verantwoordden in 2025 voor € 756 mln. aan inkomsten uit specifieke uitkeringen. Vanuit het Rijk is in 2025 voor € 1,6 mld. aan specifieke uitkeringen aan provincies verstrekt (in totaal, dus inclusief gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, verstrekte het Rijk € 18,5 mld. aan specifieke uitkeringen aan decentrale overheden). Het verschil tussen de verstrekte € 1,6 mld. en de verantwoorde € 756 mln. komt door het verschil in boekhoudstelsel. Het Rijk hanteert een kasstelsel en neemt de last van een specifieke uitkering als het geld is overgemaakt. Provincies hanteren een stelsel van baten en lasten en nemen de baat van een specifieke uitkering als de prestatie is geleverd. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar te vallen als het jaar waarin deze uitkering wordt verstrekt. Wat is overgemaakt door het Rijk, maar niet uitgegeven, belandt op de balans bij de overlopende passiva en draagt dus niet bij aan het positief exploitatiesaldo.

[4] Bronnen: jaarverslagen provinciefonds 2025 en septembercirculaire provinciefonds 2026 (algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen). Inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies. Voor 2025 zijn opcenten motorrijtuigenbelasting, grondwaterbelasting, leges milieubeheer, overige leges, baten leningen en uitzettingen, baten deelnemingen en overige inkomsten berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens (*). Voor 2026 zijn deze posten afkomstig van begrotingsgegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2025 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

Tabel 3. Aantallen en sommen verstrekte specifieke uitkeringen aan provincies per departement[5]

	2021		2022		2023		2024		2025	
	Aantal	**Som (€ mln.)**	**Aantal**	**Som (€ mln.)**	**Aantal**	**Som (€ mln.)**	**Aantal**	**Som (€ mln.)**	**Aantal**	**Som (€ mln.)**
AenM							0	0	0	0
BZK	15	161	10	59	8	135	7	86	2	127
EZ	6	55	9	66	8	83	9	118	4	31
FIN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IenW	29	364	21	218	23	227	22	217	19	170
JenV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KGG							5	318	4	189
LVVN	5	336	7	542	12	557	10	1.593	9	758
OCW	2	20	5	12	6	15	10	42	1	3,5
SZW	0	0	0	0	1	1	2	2	1	1,1
VRO							11	336	6	281
VWS	0	0	1	1	1	1	1	0,5	1	2
Totaal	**57**	**935**	**53**	**897**	**59**	**1.019**	**77**	**2.711**	**47**	**1.564**

Naast de 158 specifieke uitkeringen waarvoor in 2025 middelen zijn uitgekeerd (47 aan provincies en daarnaast aan gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, waarbij uitkeringen aan meerdere bestuurslagen tegelijk kunnen worden verstrekt), zijn er ook regelingen of beschikkingen waarover vanuit het Rijk in 2025 geen betalingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd, de zogeheten administratieve specifieke uitkeringen. Voor 2025 gaat het om 175 van zulke specifieke uitkeringen voor gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen. In het jaar 2025 zijn er dus in totaal 333 specifieke uitkeringen van het Rijk, waarover door medeoverheden verantwoording moet worden afgelegd.

[5] Bron: Kamerstukken 2025/2026, 36 800 B, nr. 24 (Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2026, bijlage Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU))

Uitgaven

Tabel 4. Bruto lasten per (hoofd-)taakveld in € mln.[6]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Algemene dekkingsmiddelen	53	36	28	39	34	136
Bestuur	200	211	231	255	286	252
Overhead	655	721	775	812	1.147	920
Verkeer en vervoer	2.207	2.327	2.312	2.558	2.904	2.938
Water	134	149	193	153	150	217
Milieu	429	478	497	574	727	821
Natuur	855	957	1.071	1.066	1.158	1.451
Regionale economie	624	613	675	627	763	750
Cultuur en maatschappij	406	421	416	468	501	535
Ruimte	259	273	274	314	304	424
Totale bruto lasten	**5.823**	**6.186**	**6.472**	**6.866**	**7.974**	**8.443**

Tabel 5. Netto lasten per (hoofd-)taakveld in € mln.[7]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Bestuur	181	186	207	227	265	244
Overhead	619	688	727	776	757	893
Verkeer en vervoer	1.715	1.958	2.005	2.236	2.620	2.686
Water	92	96	129	87	94	117
Milieu	351	391	385	411	448	551
Natuur	707	757	768	766	852	978
Regionale economie	444	426	478	441	514	582
Cultuur en maatschappij	383	395	388	437	463	504
Ruimte	192	185	182	209	201	303
Totale netto lasten	**4.684**	**5.082**	**5.270**	**5.588**	**6.214**	**6.857**

De bruto lasten stegen met € 1.108 mln. in 2025, de baten met 576 mln. Dat de lasten harder zijn gestegen dan de baten vormt een verklaring voor de afname van het overschot (€ 561 mln.) ten opzichte van 2024 (€ 1.093 mln.). De netto lasten stegen in 2025 met € 626 mln., of 11 procent, harder dan in de voorgaande jaren. In 2024 was de stijging 6 procent en in 2023 4 procent. Bij de nettolasten per hoofdtaakveld zijn de lasten gesaldeerd met de baten die op dit taakveld worden geboekt.

Verkeer en vervoer is het hoofdtaakveld met de hoogste netto lasten (lastenstijging € 384 mln. of 17 procent), gevolgd door Natuur (lastenstijging € 86 mln. of 11 procent) en Overhead (lastendaling €19 mln. of -2 procent). Naast Overhead, laat ook het hoofdtaakveld ruimte een

[6] Bronnen: Jaarrekeninggegevens provincies CBS (2021-2024), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (2025, *), begrotinggegevens CBS (2026). Begrotinggegevens zijn voorlopig (**),.

[7] De nettolasten laten het saldo van de lasten op een taakveld en de specifiek bij dat taakveld behorende baten zien. De algemene dekkingsmiddelen zijn hierin niet opgenomen, aangezien op dit taakveld overwegend baten worden geboekt resulterend in een saldo < 0.

beperkte daling zien (lastendaling € 8 mln. of -4 procent). De hoofdtaakvelden Bestuur en Regionale economie laten een relatief grote stijging zien van € 38 en € 73 mln. respectievelijk. Dit komt voor beide hoofdtaakvelden neer op een stijging van 17 procent.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van provincies over 2025 behandeld. Accountants toetsen of de opgenomen bedragen juist en volledig zijn (getrouwheid).

Met ingang van verslagjaar 2023 leggen provincies zelf verantwoording af over de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording, die onderdeel is van de jaarrekening. In hun oordeel over de getrouwheid nemen accountants dan ook mee of de informatie in de rechtmatigheidsverantwoording juist en volledig is.

Tabel 6. Oordeel accountant over jaarstukken 2024 per provincie

Provincie	Oordeel getrouwheid	Accountant
Groningen	*Goedkeurend*	*EY*
Friesland	*Goedkeurend*	*BDO*
Drenthe	*Goedkeurend*	*BDO*
Overijssel	*Goedkeurend*	*BDO*
Gelderland	*Goedkeurend*	*Deloitte*
Utrecht	*Goedkeurend*	*PWC*
Noord-Holland	*Goedkeurend*	*Publiek Belang Accountants*
Zuid-Holland	*Goedkeurend*	*Deloitte*
Zeeland	*Goedkeurend*	*EY*
Noord-Brabant	*Goedkeurend*	*BDO*
Limburg	*Goedkeurend*	*BDO*
Flevoland	*Goedkeurend*	*EY*

Alle twaalf provincies kregen een goedkeurende verklaring op getrouwheid van de accountant over de jaarstukken van 2025. In totaal vijf accountantsorganisaties controleren de twaalf provincies. BDO heeft het grootste marktaandeel met vijf provincies, gevolgd door EY met drie provincies.

Bijlage 1. Toelichting kengetallen

1. Het **exploitatiesaldo** geeft het saldo weer van alle provincies getotaliseerd, voor bestemming, op rekeningbasis en volgens het baten-lasten stelsel.
2. Het **eigen vermogen** geeft het totaal weer van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het rekeningsaldo.
3. Het totaal van de **immateriële en materiële vaste activa** geeft weer hoeveel provincies aan niet-financiële vaste activa hebben en is een graadmeter voor investeringen.
4. De **solvabiliteit** geeft het eigen vermogen weer als aandeel van het balanstotaal. Hoe hoger de solvabiliteit, hoe sterker de eigen vermogenspositie van de provincies.
5. De **netto schuldquote** geeft de verhouding weer tussen de schuld en de totale baten. Een hoger percentage betekent meer schuld ten opzichte van de baten. Het BBV maakt onderscheid tussen de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde netto schuldquote, waarbij gecorrigeerd wordt voor verstrekte leningen. Deze gecorrigeerde netto schuldquote is opgenomen.
6. De **exploitatieruimte** wordt berekend door het saldo van de baten en lasten (exclusief mutaties over reserves) te delen door het totaal aan baten. Een hogere exploitatieruimte betekent een groter overschot.
7. Bij het **aantal provincies dat drie jaar op rij een negatief resultaat heeft**, wordt gekeken naar het exploitatiesaldo.
8. Voor de berekening van de **grondexploitatie** worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie (onder de voorraden) bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten. Een hoger percentage betekent doorgaans dat van de grondexploitatie een hoger risico uitgaat.
9. Het **EMU-saldo** is het saldo van de inkomsten en uitgaven weer op transactiebasis.
10. De **stijging opcenten** is de gemiddelde stijging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB). De opcenten worden uitgedrukt in een percentage van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting, zoals die gold per 1 april 1995. De belastinginkomsten van provincies stijgen dus niet automatisch als het Rijk de MRB verhoogt.
11. De **netto-investeringen** zijn de totale investeringen in vaste activa min de afschrijvingen op vaste activa volgens de nationale rekeningen, gedeeld door de totale inkomsten.

Bijlage 2. Geselecteerde gegevens per provincie

Tabel B1. Solvabiliteit per provincie (%)

	2021	2022	2023	2024	2025
Groningen	50	49	43	42	41
Friesland	79	76	73	68	67
Drenthe	70	68	61	47	45
Overijssel	82	82	82	76	74
Flevoland	76	77	77	75	71
Gelderland	93	89	86	84	84
Utrecht	61	63	61	52	54
Noord-Holland	73	69	62	60	58
Zuid-Holland	43	44	44	43	37
Zeeland	50	62	64	72	73
Noord-Brabant	83	83	84	82	83
Limburg	80	75	75	75	72

Tabel B2. Exploitatiesaldo per provincie (€ mln.)

	2021	2022	2023	2024	2025
Groningen	-4	0	23	28	105
Friesland	-35	-116	-34	30	23
Drenthe	6	-19	1	26	0
Overijssel	-10	-8	58	96	46
Flevoland	17	33	21	45	24
Gelderland	-61	-61	27	189	122
Utrecht	18	17	-46	43	108
Noord-Holland	-14	-55	-25	77	36
Zuid-Holland	13	41	53	46	-141
Zeeland	14	59	59	259	101
Noord-Brabant	148	101	158	225	170
Limburg	5	-2	17	29	-35

Tabel B3. Nettolasten per provincie (€ mln.) in 2025

	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB
Bestuur	22	18	22	17	15	26	24	28	27	14	29	24
Overhead	50	39	41	65	42	94	-13	102	152	40	90	57
Verkeer en v.	139	138	76	187	85	365	248	252	520	74	324	212
Water	2	9	2	5	1	20	4	6	12	4	24	5
Milieu	26	9	22	11	17	50	55	34	96	17	55	54
Natuur	45	90	80	89	13	90	45	123	96	13	108	60
R. economie	15	42	20	46	30	76	32	50	57	29	64	53
Cultuur en m.	23	57	34	34	18	69	24	22	30	26	60	64
Ruimte	7	13	11	19	3	23	22	18	39	7	21	18
Totaal	329	415	307	474	225	811	441	636	1029	225	774	548

Tabel B4. Nettolasten per provincie (procent van totale nettolasten) in 2025

	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB
Bestuur	7	4	7	4	7	3	5	4	3	6	4	4
Overhead	15	9	13	14	18	12	-3	16	15	18	12	10
Verkeer en v.	42	33	25	40	38	45	56	40	51	33	42	39
Water	1	2	1	1	0	2	1	1	1	2	3	1
Milieu	8	2	7	2	8	6	13	5	9	8	7	10
Natuur	14	22	26	19	6	11	10	19	9	6	14	11
R. economie	5	10	7	10	13	9	7	8	6	13	8	10
Cultuur en m.	7	14	11	7	8	8	5	4	3	12	8	12
Ruimte	2	3	3	4	2	3	5	3	4	3	3	3
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nota actief openbaar
Ja

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Regelg. Toezicht & Monitoring

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
[redacted]

Datum
29 september 2026

Onze referentie
2026-0000529974

Bijlage(n)
3

nota

Kamerbrief Integrale Overzichten

Aanleiding

Hierbij ontvangt u de Kamerbrief met het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten voor zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Deze geven een beeld van de financiële positie, inkomsten en uitgaven van decentrale overheden, alsmede het oordeel van de accountant over de jaarrekening over 2025.

Deze overzichten komen voort uit een toezegging die is gedaan tijdens het Eerste Kamerdebat op 11 mei 2021 over de verhouding centrale en decentrale overheden.[1] In 2022 is het overzicht voor gemeenten voor het eerst verzonden; daarbij is ook toegezegd dat deze jaarlijks wordt toegezonden.[2] Sinds 2023 wordt ook een overzicht voor provincies verzonden.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd om de brief, die mede namens de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst is, aan de Tweede Kamer te ondertekenen en deze brief tevens ter kennisname aan de EK te sturen.
- De brieven zijn ambtelijk afgestemd met FIN en worden parallel aan de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst als medefondsbeheerder voorgelegd.
- Mocht u nog vragen hebben naar aanleiding van deze nota of de overzichten dan kunt u die schriftelijk met ons delen.

Kern

- Met de integrale overzichten bieden we de Kamers in één document informatie die daarvoor op verschillende momenten tijdens het jaar werden gedeeld (ad hoc brieven, antwoorden op Kamervragen, Kamerbrief verantwoording, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen[3]). Dit biedt overzicht en kan hiermee ook een agenderende werking hebben. De begeleidende Kamerbrief behandelt de belangrijkste punten.
- De brief bouwt voort op de uitkomsten van de verkenning monitoring die in de Kamerbrief Werken aan Balans[4] zijn aangekondigd. De Integrale Overzichten van volgend jaar zullen worden verrijkt met de uitkomsten van deze verkenning.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 B, nr. 20
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 B, nr. 10
[3] Nu moet het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen volgens de Fvw nog vóór 1 juni naar de Kamer worden gestuurd. Dit gebeurt nu ook, in het Integraal Overzicht staat e.e.a. wel uitgebreider. De plicht wordt met de herziening uit de wet gehaald.
[4] Kamerstukken II 2026-2027, 2026 Z20081

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Regelg. Toezicht & Monitoring

Datum
29 september 2026

Onze referentie
2026-0000529974

- Er zal overzicht 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.
- Daarnaast plaatst de Kamerbrief de resultaten van gemeenten in het perspectief van lopende discussies over de gemeentefinanciën.
- Gemeenten boekten in 2025 een positief exploitatieresultaat van zo'n € 3,2 mld. Dit is het zesde jaar op rij dat ze een overschot boeken, mede als gevolg van achterblijvende uitvoeringskracht in relatie tot het takenpakket. Door de positieve resultaten, en door stijgende investeringen, blijft de gezamenlijke solvabiliteit rond de 40 procent, hoger dan enkele jaren geleden.
- Provincies boekten een overschot van € 561 mln. Hun gezamenlijke solvabiliteit daalde naar 68 procent als gevolg van het aantrekken van leningen voor investeringen.
- De Kamerbrief gaat nader in op de signalen over de achterblijvende uitvoeringskracht bij gemeenten en behandelt de belangrijkste punten uit de integrale overzichten op het gebied van de financiële positie.
- Ook licht de Kamerbrief nader toe, waardoor gerealiseerde resultaten van gemeenten (positieve saldi) afwijken van wat wordt begroot (negatieve saldi). Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten meer uitgeven aan externe inhuur dan begroot, maar weer minder kapitaallasten realiseren dan ze begroten (voor investeringen). De investeringen bij gemeenten stijgen overigens wel sneller dan in het verleden. Deze verdieping is gedaan in het kader van doorontwikkeling en verrijking van het Integraal Overzicht.

Toelichting
Politieke context
Conceptversies van de Kamerbrief en de Integrale Overzichten zijn ter inzage gedeeld met VNG en IPO.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Brief TK Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en Provincies 2026	
2	Brief EK Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en Provincies 2026	
3	Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2026	
4	Integraal Overzicht Financiën Provincies 2025	

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Regelg. Toezicht & Monitoring

Datum
29 september 2026

Onze referentie
2026-0000529974