



Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl

De Raad van de gemeente Urk
Postbus 77
8320 AB URK



Verzenddatum

19 MEI 2026

Onderwerp

Begrotingscirculaire 2027-2030

Bijlagen

1

Uw kenmerk

Ons kenmerk

3508785

Geachte leden van de raad,

Bij deze ontvangt u de uitgave van de Begrotingscirculaire editie 2027-2030. Deze wordt in gezamenlijkheid opgesteld door de provincies met als doel u te informeren over een aantal actuele zaken, die van invloed kunnen zijn op het FT (Financieel Toezicht) in relatie tot het begrotingsjaar 2027. Jaarlijks sturen wij de begrotingscirculaire naar uw raad en in afschrift aan uw college.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
namens deze,
Concerndirecteur

A.C. van Rhee

Bijlage

Begrotingscirculaire 2027-2030

3504530

Bladnummer

2

Ons kenmerk:

3508785

Begrotingscirculaire 2027

Provincie Flevoland

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Actualiteiten	5
2.1	Herijking gemeentefonds	5
2.2	Jeugdzorg	5
2.3	Coalitieakkoord 2026-2030	6
3.	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	6
3.1	Incidentele baten en lasten	6
3.2	Stelpost onderuitputting	7
3.3	(Kadernota) rechtmatigheid	7
3.4	Verwonderpunten	8
4.	Specifieke aandachtspunten	8
4.1	Begrotingssaldo en structureel en reëel evenwicht (SRE)	8
4.1.1	Herstel van het SRE in het meerjarenperspectief	8
4.1.2	Presentatie	9
4.1.3	Formeel evenwicht	9
4.2	Inzet reserves	9
4.2.1	Kapitaaldeckingsreserves	10
4.2.2	Surplus algemene reserve	10
4.3	Bezuinigingen	11
4.3.1	Bezuinigingen bij verbonden partijen	11
4.4	BCF-plafond	11
4.5	Kapitaallasten	12
4.6	Berekening kengetallen	12
4.7	Toepassing onderhoudsvoorzieningen	12
4.8	Aan te leveren stukken	13

1. Inleiding

Ieder jaar ontvangt u van ons de begrotingscirculaire met daarin de uitgangspunten voor de komende begroting. Hiermee informeren wij u over actuele onderwerpen en geven we u duidelijkheid over de manier waarop wij de komende begroting en meerjarenraming beoordelen. De informatie in deze circulaire is belangrijk voor het opstellen en het vaststellen van de begroting 2027 en meerjarenraming 2028-2030.

De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om de gemeente financieel gezond te houden. De financieel toezichthouder is er om gemeenten en gemeenschappelijke regelingen te helpen met het behouden van die gezonde financiële huishouding. Financieel toezicht is hierin een wezenlijk onderdeel van de “checks en balances” binnen het openbaar bestuur. De wettelijke basis voor het financieel toezicht ligt in artikel 203 van de Gemeentewet. Naast de Gemeentewet gebruiken wij onder andere het [Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader \(GTK 2020\)](#) en het Besluit begroting en verantwoording (BBV) als kaders voor het toezicht.

Op basis van de Gemeentewet moet de gemeenteraad een begroting vaststellen die structureel en reëel in evenwicht is. Dit betekent:

- Dat structurele lasten gedekt worden met structurele baten. Jaarlijks terugkerende taken moeten met de jaarlijks terugkerende opbrengsten kunnen worden bekostigd;
- Dat de lasten en baten reëel geraamd worden. Concreet houdt dit in dat er een goede inschatting wordt gemaakt van hoeveel taken zullen kosten, hoeveel opbrengsten binnen zullen komen en hoeveel eventueel bespaard kan worden met het nemen van maatregelen.

Bij het toezicht op de begroting 2027 en meerjarenraming 2028-2030 houden wij ons aan de geldende wet- en regelgeving en het GTK. Wij beoordelen de begroting op basis van het wettelijke criterium van structureel en reëel evenwicht. Dit betekent dat uw begroting 2027, of de meerjarenraming, uiterlijk in 2030, structureel en reëel moet sluiten. Daarnaast mag geen sprake zijn van een opschuivend perspectief.

Voor 1 januari 2027 krijgt iedere gemeente van ons een brief over de toezichtvorm voor 2027. Repressief (regulier) toezicht is standaard. Dit geldt als de begroting voldoet aan de eisen. Preventief toezicht is uitzondering. Dat geldt als de begroting en meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht zijn.

Heeft u vragen over deze circulaire? Of over de vertaling hiervan in de begroting? Neem dan gerust contact op met de ambtelijke contactpersoon voor uw gemeente.

2. Actualiteiten

2.1 Herijking gemeentefonds

Vanaf 1 januari 2023 is het verdeelmodel van het gemeentefonds herzien, met als doel een stabiel verdeelmodel te hanteren dat zoveel mogelijk aansluit bij de kosten van de gemeenten. Een 'ingroeipad' zorgde ervoor dat de gevolgen van de herziening beperkt bleven tot maximaal € 37,50 per inwoner. Daarvoor kregen nadeelgemeenten een suppletie-uitkering, die de hoogte van de herverdeeleffecten beperkte. De bedragen voor 2027 en verder zijn afhankelijk van verdere besluitvorming.

De minister heeft op 7 februari 2025 in [een brief aan de Tweede Kamer](#) aangekondigd dat een aantal vervolgonderzoeken nog uitgevoerd gaan worden (onder andere naar de stapeling van sociale problematiek i.c.m. de centrumfunctie en overige eigen middelen). In relatie hiertoe is op 3 februari 2026 een [adviesaanvraag](#) richting de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) gestuurd, met het verzoek een advies uit te brengen over de aanpassing van de definities van de maatstaven 'Niet-westerse migranten' en 'Huishoudens laag inkomen met drempel', de nieuwe verdeling van de clusters 'Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)' en 'Jeugd' en de verevening van de omvang van het bedrag van de overige eigen middelen (OEM) en de OZB. Ingezet is op een reactie van de ROB medio maart 2026.

Vanaf 2027 zal vervolgens een nieuwe stap worden gezet in het ingroeipad. De aanpassingen in het model per 1 januari 2027 worden in het voorjaar van 2026 met de Tweede Kamer gedeeld. De verwerking hiervan zal vervolgens plaatsvinden in de meicirculaire 2026. De bedragen in de meicirculaire 2026 zijn dan ook leidend voor de verwerking in de gemeentelijke begrotingen 2027 en meerjarenraming 2028-2030.

2.2 Jeugdzorg

In de [Voorjaarsnota 2025](#) heeft het Rijk twee aanvullende maatregelen op de Hervormingsagenda aangekondigd; het sturen op het verkorten van de trajectduur (€ 68 miljoen) en het invoeren van een eigen bijdrage in de jeugdzorg (€ 260 miljoen). In het gemeentefonds is vanaf 2028 een financieel voorschot genomen op deze maatregelen. In onze aanvulling op de begrotingscirculaire voor de begroting 2026-2029 hebben we toegestaan dat gemeenten een stelpost opnemen voor deze twee maatregelen, omdat het voldoende aannemelijk is dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van deze maatregelen bij het Rijk ligt. In de begroting 2027-2030 is het wederom toegestaan om deze stelposten op te nemen.

Verder is in de Voorjaarsnota 2025 de besparingsopgave van de Hervormingsagenda geïndexeerd, waardoor een hogere besparing (van € 507 miljoen) wordt verondersteld. Wij staan geen algemene stelpost toe voor de besparingen uit de Hervormingsagenda of de indexatie hiervan. Wil uw gemeente voordelen opnemen uit de maatregelen uit de Hervormingsagenda dient u deze, net zoals alle bezuinigingen in uw begroting, concreet in te vullen. Dit betekent een concrete vertaling van de maatregelen naar de situatie van uw gemeente en een daarbij behorende financiële vertaling. Het nemen van het aandeel van uw gemeente in het landelijke besparingspotentieel is dus niet concreet genoeg.

Op basis van de uitspraak van de onafhankelijke commissie van Ark hebben gemeenten via het Gemeentefonds extra middelen voor de jaren 2026 en 2027 en met terugwerkende kracht voor de jaren 2023 en 2024 ontvangen. De commissie van Ark zal begin 2027 een uitspraak doen voor

de jaren vanaf 2028. Het is niet toegestaan om vooruit te lopen op deze uitspraak. Indien de gemeente hiervoor een stelpost opneemt in haar begroting, dan wordt deze door ons gecorrigeerd.

De richtlijnen voor jeugd zoals hierboven beschreven zijn gebaseerd op de meest actuele informatie en besluitvorming van het Rijk. Mochten besluiten van het nieuwe kabinet, bijvoorbeeld in de Voorjaarsnota, hier verandering in brengen dan zullen we u zo spoedig mogelijk informeren over de aangepaste kaders.

2.3 Coalitieakkoord 2026-2030

Op 30 januari 2026 is het [coalitieakkoord 2026 – 2030 ‘Aan de slag’](#) van kabinet Jetten (landelijk) gepresenteerd. Dit akkoord schetst de gezamenlijke koers van de coalitiepartijen voor de komende bestuursperiode met hierin de belangrijkste beleidsafspraken op sociaal, economisch en maatschappelijk terrein. Het coalitieakkoord 2026–2030 vormt de basis voor het regeeringsbeleid en de samenwerking tussen de coalitiepartners.

In dit akkoord is in beperkte mate beleid benoemd dat een direct effect heeft op gemeenten. Wel is het mogelijk dat indirecte effecten optreden met impact op de gemeenten die mogelijk niet direct vermeld staan in het coalitieakkoord. Voor gemeenten is het van belang dat dit akkoord op zichzelf geen invloed heeft op de invulling van de komende begroting. De meicirculaire 2026 is hierin leidend. Het (voorgenomen) beleid dat hierin door het kabinet is opgenomen, dient te worden verwerkt in de gemeentelijke begroting.

3. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

3.1 Incidentele baten en lasten

Eind 2025 heeft de commissie BBV een nieuwe [notitie structurele en incidentele baten en lasten](#) uitgebracht, waarmee een aantal passages in deze notitie zijn verduidelijkt. In de notitie is de paragraaf over structurele inzet van de reserves aangescherpt. Daarbij is ook expliciet opgenomen dat structurele egalisatie via de reserves niet mogelijk is. De commissie gaat ook in op het opnemen van stelposten voor onderuitputting (zie hiervoor onderdeel 3.2).

Structurele baten en lasten zijn de regel, incidentele posten zijn de uitzondering. Bij het aanmerken van incidentele posten is het belangrijk om consistent te handelen. Een incidentele post behoort een ‘aard van tijdigheid c.q. eindig doel’ te hebben, een duidelijke einddatum te kennen en qua omvang te voldoen aan de door uw raad vastgestelde grens van materiële beïnvloeding. De materialiteit waarbij een post als incidenteel aangemerkt kan worden bepaald de gemeenteraad zelf. De aard van de raming is leidend voor de bepaling of een post als incidenteel kan worden aangemerkt. Naast deze hoofdregels geeft de Commissie BBV in de notitie ook posten met een specifieke handelwijze en voorbeelden die kunnen ondersteunen bij het aanmerken van incidentele posten. Of een post als incidenteel kan worden aangemerkt ligt echter vaak aan de specifieke situatie. Mocht u vragen hebben over specifieke incidentele baten of lasten neem dan contact op met uw ambtelijk contactpersoon.

Alle incidentele baten en lasten, inclusief de incidentele reservemutaties, dienen op het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen te worden. Voor elke post op het overzicht

dient u ook een toelichting te geven. Deze toelichting is essentieel voor de beoordeling van de posten en, conform de stellige uitspraak van de commissie BBV, verplicht. Belangrijk is dat op basis van de toelichting duidelijk is waarom posten als incidenteel worden aangemerkt. De aard, einddatum en materialiteit zijn hierbij van belang.

3.2 Stelpost onderuitputting

Middels de [motie De Vries, Van Eijk, Sneller en Wingelaar](#) is in 2025 een oproep gedaan aan het kabinet om onderuitputting bij gemeenten toe te staan. Op 10 december 2025 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gereageerd op deze motie middels een [kamerbrief](#). In deze brief geeft hij aan dat een algemene stelpost onderuitputting niet past binnen de uitgangspunten van het realistisch ramen en daarom niet is toegestaan. Wel is het volgens de minister mogelijk om specifieke stelposten voor onderuitputting te ramen wanneer deze nauwkeurig te ramen zijn, goed onderbouwd zijn en aansluiten bij reële verwachtingen. De minister onderschrijft dat het aan de toezichthouder is om te beoordelen of de stelposten voldoende realistisch zijn. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de onderuitputting bij realisatie toe te voegen aan de reserves en in volgende jaren, onder voorwaarden, in te zetten als structureel dekkingsmiddel.

De minister heeft verder de Commissie BBV gevraagd om te verduidelijken wat wel en niet mogelijk is op het vlak van onderuitputting. Hiertoe heeft de Commissie BBV eind 2025 de [notitie structurele en incidentele baten en lasten](#) geactualiseerd (zie hiervoor onderdeel 3.1). De nieuwe notitie sluit aan bij de kamerbrief. Ook de commissie geeft aan dat een algemene stelpost niet wordt toegestaan, dat specifieke stelposten kunnen passen binnen een realistische begroting. Net als de minister stelt ook de commissie BBV dat de toezichthouder beslist of een stelpost realistisch is.

De twaalf provincies hebben een kader opgesteld voor het toetsen van specifieke stelposten voor onderuitputting. Daarin zullen de aansluiting op eerdere realisaties, aansluiting op (nieuw) beleid en vragen over het aanpassen van (investerings)plannen onder andere terugkomen. Naar verwachting zullen deze kaders voor de zomer formeel worden vastgesteld in de twaalf colleges van Gedeputeerde Staten en worden opgenomen in het geactualiseerde GTK (2026). Bij de beoordeling van de begroting 2027 zullen deze kaders worden toegepast.

In de bijlage is dit kader alvast opgenomen, zodat de gemeenten niet hoeven te wachten op het definitieve GTK (2026). We zullen u de komende maanden op de hoogte houden van de voortgang en de definitieve kaders zo spoedig mogelijk met u delen. Als uw gemeente overweegt een stelpost voor onderuitputting op te nemen in de begroting 2027 vragen we u deze tijdig af te stemmen met de ambtelijk contactpersoon van uw gemeente.

3.3 (Kadernota) rechtmatigheid

In september 2025 is de [Kadernota rechtmatigheid 2025](#) van de commissie BBV gepubliceerd. De commissie BBV geeft via de kadernota rechtmatigheid haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording van de decentrale overheden conform artikel 75, lid 2 van het BBV.

Een belangrijke wijziging voor gemeenten betreft de maximale tolerantie van de rechtmatigheidsverantwoording. De grens waarboven afwijkingen in de

rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door de raad bepaald en bedraagt in deze nieuwe kadernota maximaal 2% van de totale lasten, exclusief toevoegingen aan de reserves. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en afzonderlijke posten waarover bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Het percentage van maximaal 2% geldt voor fouten en onduidelijkheden opgeteld. Blijft het totaal van de fouten en de onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens, dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Deze wijziging kan ook gevolgen hebben voor de lokale verordeningen. Het is van belang dat gemeenten controleren of hun lokale regelgeving niet strijdig is met hetgeen in deze Kadernota rechtmatigheid 2025 staat beschreven.

3.4 Verwonderpunten

In december 2025 heeft de Commissie BBV het definitieve [advies](#) met wijzigingsvoorstellen voor het BBV (de zogenoemde 'verwonderpunten') aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met dit advies wil de commissie een bijdrage leveren aan vereenvoudiging van het BBV en meer toegankelijke informatie in de begroting en jaarstukken.

In dit advies worden verschillende aanpassingen in de verslaggevingsregels voorgesteld. Het bevat adviezen van de Commissie BBV die nog niet zijn verankerd in een notitie of in een stellige uitspraak. Daarom is het niet toegestaan om in uw begroting 2027 vooruit te lopen op de opgenomen adviezen en voorgestelde wetswijzigingen, en uw begroting hierop aan te passen. *Behoudens die adviezen die al, los van de regelgeving, kunnen worden overgenomen.* Het BBV, tezamen met de gepubliceerde notities van de Commissie BBV, blijft leidend voor de inhoud van uw begroting.

4. Specifieke aandachtspunten

4.1 Begrotingssaldo en structureel en reëel evenwicht (SRE)

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het structureel en reëel evenwicht (SRE) in de begroting. De toezichthouder toetst de begroting aan het criterium van structureel en reëel evenwicht. Structureel evenwicht houdt in dat structurele lasten gedekt worden met structurele baten. Een reëel evenwicht houdt in dat de ramingen realistisch zijn. In de regel toetsen wij of uw begrotingsjaar structureel en reëel in evenwicht is.

4.1.1 Herstel van het SRE in het meerjarenperspectief

Wanneer uw begroting niet structureel in evenwicht is, kan uw gemeente toch onder repressief toezicht komen te vallen als aannemelijk wordt gemaakt dat het evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld. Bij de begroting 2027 betekent dit dat u (op zijn laatst) uw begroting in 2030 in evenwicht brengt. Er mag geen sprake zijn van een opschuivend meerjarenperspectief. Dit houdt in dat als u in de begroting 2026-2029 uw evenwicht in 2029 heeft hersteld dat u nu zowel 2029 als 2030 structureel en reëel sluitend moet hebben.

Ramingen die verder in de toekomst liggen zijn vaak minder 'hard'. Om over het SRE te kunnen oordelen letten we op een paar specifieke meerjarige aandachtspunten. Zo kijken we onder andere of de correcte loon- en prijsstijgingen meerjarig verwerkt zijn, of u rekening houdt met

volumegroei (met name in het sociaal domein), of u al uw beleid en investeringen correct verwerkt heeft en of bezuinigingen in het meerjarenperspectief voldoende zijn onderbouwd.

Als uw gemeente (mogelijk) het evenwicht pas in het meerjarenperspectief herstelt, raden we u aan om in een vroeg stadium in gesprek te gaan met uw ambtelijk contactpersoon om te kijken welke aandachtspunten er voor uw gemeente liggen.

4.1.2 Presentatie

Voor het inzicht van de gemeenteraad en toezichthouder is een goede presentatie van de structurele begrotingspositie noodzakelijk. In het kader van transparantie is het belangrijk dat het structurele begrotingssaldo onderdeel uitmaakt van het raadsvoorstel en de aanbiedingsbrief of inleiding van de begroting. Het structureel begrotingssaldo dient voor zowel het betreffende begrotingsjaar als voor de meerjarenraming, inzichtelijk gepresenteerd te worden. Daarbij presenteert u de lasten en baten apart. Wij adviseren u het structureel begrotingssaldo op deze wijze in het raadsvoorstel en in de inleiding van de begroting op te nemen:

Structureel begrotingssaldo (bedragen x €1000)	2027	2028	2029	2030
Lasten exclusief mutaties reserves	-450	-575	-600	-750
Baten exclusief mutaties reserves	500	550	600	650
Geraamd saldo van baten en lasten	50	-25	0	-100
Toevoegingen reserves	-200	-200	-400	-200
Onttrekkingen reserves	300	225	300	300
Geraamd resultaat	150	0	-100	0
Incidentele lasten (exclusief reservestortingen)	150	150	200	100
Incidentele baten (exclusief reserveonttrekkingen)	0	-50	0	-150
Incidentele toevoegingen reserves	50	50	100	100
Incidentele onttrekkingen reserves	-150	-150	-50	-250
Saldo van incidentele baten en lasten	50	0	250	-200
Structureel begrotingssaldo	200	0	150	-200

4.1.3 Formeel evenwicht

Naast het structureel en reëel evenwicht dient u de begroting ook formeel te sluiten. Dit houdt in dat alle lasten gedekt zijn door baten. In uw begroting kunt u een tekort tonen op een of meerdere jaren. Indien uw gemeente een begrotingstekort heeft dient u in het raadsbesluit op te nemen hoe het tekort in het begrotingsjaar wordt gedekt, bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve (conform het [GTK](#), paragraaf 7.11). Hiermee besluit de gemeenteraad expliciet over een tekort in de voorliggende begroting en de bijbehorende dekking.

4.2 Inzet reserves

Alle mutaties in de reserves zijn in principe incidenteel van aard. Dit geldt dus ook voor egalisereserves of reserves waarmee wordt gestreefd naar een 'gesloten systeem'. Er zijn slechts twee uitzonderingen op deze algemene regel.

4.2.1 Kapitaaldekkingsreserves

De eerste uitzondering geldt voor de bestemmingsreserves die specifiek zijn gevormd voor de dekking van kapitaallasten. Door de onttrekkingen aan bestemmingsreserves dekking kapitaallasten apart te benoemen (en op te nemen in het overzicht van structurele reservemutaties) wordt duidelijk dat het hier om structurele lasten gaat. De looptijd van de ingestelde reserve is gelijk aan de afschrijvingstermijn van de geactiveerde investering. Hierdoor hebben zowel de kapitaallasten als de onttrekking aan de reserve geen invloed op het structurele begrotingsaldo.

4.2.2 Surplus algemene reserve

De tweede uitzondering op de regel betreft de inzet van het surplus van het 'vrij aanwendbare deel' van de algemene reserve. Deze optie is beschikbaar sinds 1 januari 2024 en is ook opgenomen in de notitie 'Structurele en incidentele baten en lasten 2025' van de Commissie BBV. Het surplus van de algemene reserve is dat deel dat niet nodig is voor het afdekken van de geïnventariseerde risico's. Van dit vrij besteedbare deel van de algemene reserve kan een gemeente jaarlijks maximaal 10% inzetten voor het dekken van structurele lasten. Hiervoor gelden echter wel drie voorwaarden:

- Ten eerste dient de gemeente voldoende weerstandscapaciteit te behouden om de gekwantificeerde risico's af te dekken (de weerstandsratio moet minimaal 1,0 bedragen). De berekening van de weerstandsratio dient te zijn gebaseerd op een adequate en actuele risico-inventarisatie.
- Ten tweede moet de solvabiliteit groter of gelijk aan 20% zijn in het jaar van inzet.
- De structurele onttrekkingen aan de algemene reserve moeten worden opgenomen op het overzicht van structurele reservemutaties.

Voordat u het surplus van de algemene reserve inzet vragen wij u deze af te stemmen met uw toezichthouder. Indien u gebruik maakt van deze structurele inzet van de vrij aanwendbare algemene reserve zullen wij jaarlijks toetsen of nog aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Dit geldt ook voor de meerjarenraming. In het geval dat uw gemeente in de loop van de meerjarenraming niet meer voldoet aan de voorwaarden, zal hier een negatieve bijstelling op het begrotingsaldo kunnen plaatsvinden, met mogelijke gevolgen voor het structureel en reëel evenwicht in de (meerjaren)begroting.

Tevens moet niet uit het oog worden verloren dat de (structurele) inzet van een deel van de algemene reserve per definitie toch van tijdelijke aard is, omdat het surplus op enig moment zal worden uitgeput. In dat geval dienen alternatieve structurele dekkingsmiddelen te worden aangewezen. De gemeente dient zich hiervan bewust te zijn en hierop te anticiperen.

In het huidige GTK bestaat een derde optie voor structurele reserve inzet. Dit betreft de optie om een structurele dekkingsreserve te vormen voor een specifiek beleidsdoel. Het is daarmee mogelijk om, bij een weerstandsratio van 1,0 en solvabiliteit van 20%, een deel van het surplus van de algemene reserve in een dekkingsreserve te storten. Deze dekkingsreserve kan vervolgens voor maximaal 4 jaar worden ingezet voor een specifiek beleidsdoel.

De twaalf provincies werken op het moment aan een aanpassing van het GTK. Hierin zullen alle opties worden opgenomen. Naar verwachting zal het vernieuwde GTK in de eerste helft van 2026

door de colleges van Gedeputeerde Staten worden vastgesteld. Het vernieuwde GTK zal daarmee van kracht bij de beoordeling van de begroting 2027 van kracht zijn.

4.3 Bezuinigingen

Veel gemeenten maken hun begroting en meerjarenraming sluitend met bezuinigingsmaatregelen en/of taakstellingen. Om uw financiële positie te bepalen worden alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen getoetst op hardheid en haalbaarheid (m.a.w. op realiteit). Ook wordt beoordeeld of ze binnen de termijn van de raming gerealiseerd kunnen worden. Hiermee beoordelen wij de realiteit van de gepresenteerde begrotingssaldi.

Voor een positief oordeel van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen is het noodzakelijk dat:

- De ramingen van de bezuinigingsmaatregel(en) reëel en cijfermatig zijn onderbouwd;
- Daarbij zullen de te treffen bezuinigingsmaatregelen concreet op programmaniveau moeten worden ingevuld;
- Het proces dat bij het concretiseren van de maatregelen gevolgd gaat worden, vastligt;
- De raad een uitspraak doet over de invulling van deze maatregelen.

Ervaringen opgedaan met eerdere bezuinigingsoperaties kunnen in ons oordeel meewegen.

Als een bezuinigingsmaatregel niet aan deze voorwaarden voldoet, zal het bedrag dat met de maatregel gepaard gaat negatief worden gecorrigeerd op uw begrotingssaldo. Deze correctie kan tot gevolg hebben dat er sprake blijkt van een structureel begrotingstekort met preventief toezicht als gevolg. Bij een positieve beoordeling heeft de maatregel geen effect op uw begrotingssaldo.

Wij adviseren u de voortgang van de opgenomen bezuinigingen te monitoren in een aparte paragraaf in uw P&C-documenten. Dit versterkt eveneens het inzicht voor uw raad, waardoor u beter in staat bent uw controlerende taak uit te voeren.

4.3.1 Bezuinigingen bij verbonden partijen

De begroting van een gemeenschappelijke regeling (GR) is leidend voor het financieel toezicht. Deze is vastgesteld door het algemeen bestuur van de GR. Dit betekent dat u alleen taakstellingen voor de GR mag opnemen in uw begroting of meerjarenraming als het algemeen bestuur van deze GR over deze taakstellingen een besluit heeft genomen. Een voorgenomen korting of lagere bijdrage aan een GR wordt (wanneer deze niet in de begroting van de GR is opgenomen) door de toezichthouder niet geaccepteerd en wordt daarom gecorrigeerd op de gepresenteerde begrotingssaldi.

4.4 BCF-plafond

Met ingang van het begrotingsjaar 2019 is de wijze van verwerking van de ruimte onder het plafond van het btw-compensatiefonds (BCF) in de raming van de algemene uitkering in de circulaire gewijzigd. Het ministerie van BZK heeft daarom in afstemming met de VNG en de provinciale toezichthouders een advies opgesteld. Hierin staat op welke wijze gemeenten de ruimte onder het plafond van het BCF kunnen opnemen als verwachte baat in hun begroting.

Gezien de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de ruimte onder het BCF-plafond mag u maximaal de meest recente gerealiseerde ruimte onder het plafond ramen in uw begroting en meerjarenraming. Voor de begroting 2027 dient u de raming te baseren op de definitieve afrekening van de ruimte onder het plafond in 2025 die in de meicirculaire 2026 wordt gepubliceerd. Wij wijzen u erop dat dit kan betekenen dat u de betreffende ramingen in alle begrotingsjaren moet bijstellen.

4.5 Kapitaallasten

De afgelopen jaren zien we in veel gemeentelijke jaarrekeningen dat onderuitputting van kapitaallasten wordt gerapporteerd. Dit wordt veroorzaakt doordat de geplande investeringen niet tijdig kunnen worden gerealiseerd. Als toezichthouder adviseren we om in de begroting zeer kritisch te kijken naar de realiteit van de investeringsplanning en de bijbehorende ambities. In de huidige marktomstandigheden waarbij krapte van personeel aan de orde van de dag is, dient te worden overwogen welke (grote) projecten in het begrotingsjaar kunnen worden gerealiseerd. En gebaseerd op ervaringen van de afgelopen jaren een realistische planning op te nemen door de projecten te spreiden over de komende jaren. Investeringen waar de gemeenteraad over heeft besloten dienen volledig verwerkt te zijn in de begroting en meerjarenraming (conform uw eigen verordeningen). Van de hieruit voortvloeiende kapitaallasten dienen zowel rente- als de afschrijvingslasten over de gehele looptijd te worden geraamd.

In onderdeel 3.2 van deze circulaire wordt ingegaan op het onder voorwaarden toestaan van een stelpost onderuitputting. Wel is het van belang om te weten dat het opnemen van deze stelpost een gemeente niet van haar verplichting ontslaat om een realistische investeringsplanning op te nemen in haar begroting. Dit is en blijft de basis van een reële begroting.

4.6 Berekening kengetallen

In de paragraaf Weerstandsvormogen en risicobeheersing neemt u conform artikel 11 BBV de zes verplichte kengetallen op. De berekening van deze kengetallen is bepaald in de [Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten](#). De bepaling van uw eigen kengetallen dient op deze wijze te worden berekend.

We toetsen onder andere uw solvabiliteit om te kijken of u voldoet aan de gestelde voorwaarden voor eventuele inzet van het surplus van uw algemene reserve. Indien er een verschil ontstaat tussen de berekening van een gemeente en de berekening van de toezichthouder, is de berekening van de toezichthouder leidend voor onze beoordeling.

4.7 Toepassing onderhoudsvoorzieningen

De jaarlijkse lasten voor het groot onderhoud aan kapitaalgoederen (zoals wegen, bruggen, riolering, water, openbaar groen, gemeentelijke gebouwen etc.) kunnen rechtstreeks in de begroting worden verantwoord, maar er kan ook gekozen worden voor het egaliseren van de kosten van het groot onderhoud met onderhoudsvoorzieningen. Hiervoor gelden echter wel strikte voorwaarden. Deze voorwaarden zijn terug te vinden in hoofdstuk 7 van de [notitie Materiële vaste activa](#) van de commissie BBV.

Ten eerste dient uw gemeente te beschikken over een actueel, door de raad vastgesteld beheerplan voor het betreffende type kapitaalgoederen. Onder 'actueel' wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Voor de begroting

2027 betekent dit dus dat het geldende beheerplan op zijn vroegst in 2022 is vastgesteld. Bovendien geldt de verplichting dat het beheerplan tussentijds wordt bijgesteld, als het in belangrijke mate niet meer aansluit bij de actuele situatie van het onderhoud. Van de maximale termijn van vijf jaar kan alleen gemotiveerd worden afgeweken en die motivatie wordt opgenomen in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken. In de motivatie moet tevens worden aangegeven welke maatregelen er worden genomen om achterstallig onderhoud te voorkomen. Uw accountant toetst of uw beheerplan voldoet aan de voorwaarden om hiervoor een onderhoudsvoorziening te vormen.

Ten tweede dient de onderhoudsvoorziening te worden gevoed met jaarlijkse toevoegingen van gelijke omvang. De hoogte van die jaarlijks gelijkblijvende toevoeging is gebaseerd op het geldende beheerplan en dient voldoende te zijn om de onderhoudsvoorziening gedurende de gehele looptijd op peil te houden. Een 'negatieve' onderhoudsvoorziening is immers niet toegestaan. Indien blijkt dat de jaarlijkse storting te laag is om dit doel te realiseren, dient de raad te besluiten tot het verhogen van de jaarlijks gelijkblijvende storting in de voorziening, zodat de voorziening over de gehele looptijd weer toereikend is voor het bekostigen van de uitvoering van het groot onderhoud. Het is niet toegestaan om op begrotingsbasis de onderhoudsvoorziening aan te vullen met een éénmalige extra storting, omdat dit niet past bij het doel van egalisatievoorzieningen, namelijk het egaliseren van lasten in de exploitatie. Evenmin is het acceptabel om de voorziening te voeden met een jaarlijks oplopende storting (het zogenaamde 'ingroeimodel').

In de praktijk komt het voor dat gemeenten onderhoudsvoorzieningen vrij moeten laten vallen, omdat de accountant constateert dat het onderliggende beheerplan niet aan alle eisen voldoet. Het gebruik van een egalisatiereserve (of 'onderhoudsreserve') voor het egaliseren van onderhoudskosten is echter per definitie geen structureel dekkingsmiddel. De nieuwe notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV bekrachtigt ook nogmaals dat structurele egalisatie via de reserves niet mogelijk is. Dat betekent dat het gebruik van een onderhoudsreserve ter dekking van uw onderhoudslasten invloed zal hebben op uw structureel begrotingssaldo, omdat u incidentele middelen uit een reserve gebruikt om structurele lasten te dekken. We vragen u om hier alert op te zijn.

4.8 Aan te leveren stukken

Nadat de gemeenteraad financiële documenten heeft vastgesteld, is de gemeente verplicht de toezichthouder hiervan op de hoogte te stellen en de bijbehorende documentatie toe te sturen. In het GTK is opgenomen welke documenten aan de toezichthouder dienen te worden verstrekt, en binnen welke termijn. Onderstaande tabel is opgenomen in het GTK Gemeenten 2020. Hierin is schematisch weergegeven welke documenten het betreft.

Aan te leveren stukken	De stukken bevatten minimaal	Termijn
(Financiële) verordeningen	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgangspunten en regels voor het financiële beleid en beheer - Getekend raadsbesluit 	Maximaal twee weken na besluitvorming
Begroting en meerjarenraming	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsbegroting - Financiële begroting - Meerjarenraming - Gelijktijdig met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit (inclusief voorstel) 	Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 november in het jaar voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar.
Jaarstukken	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarverslag - Jaarrekening - Controleverklaring - Accountantsverslag - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit 	Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 juli in het jaar volgend op het jaar waar de jaarrekening betrekking op heeft.
Alle begrotingswijzigingen	<ul style="list-style-type: none"> - Raadsvoorstel met bijlagen - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit 	Maximaal twee weken na besluitvorming

Bijlage onderuitputting

Aanpassing tekst GTK

Artikel 7.8 Taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen, onderuitputting van het GTK (2020) aanpassen:

Taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen, onderuitputting en daarmee gemoeide stelposten, beoordeelt de toezichthouder op hardheid en haalbaarheid. Ook wordt beoordeeld of ze binnen de termijn van de raming gerealiseerd worden. Het is noodzakelijk dat de ramingen hiervan reëel zijn onderbouwd. Het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet ook vastliggen. Bezuinigingen en ombuigingen moeten concreet en ten minste op programmaniveau zijn ingevuld.

In deze aanpassing zijn de door de Commissie BBV in de notitie Structurele en incidentele baten en lasten opgenomen specifieke stelposten voor loonkosten en kapitaallasten nader uitgewerkt. Een algemene stelpost is naar ons oordeel niet reëel. Toestaan van een stelpost is altijd naar oordeel van de toezichthouder.

Stelpost onderuitputting loonkosten:

Uitgangspunt is reële loonkosten, bij uitzondering kan onderuitputting loonkosten worden begroot. In het geval dat de gemeente de stelpost onderuitputting loonkosten wil ramen moet de gemeente deze goed onderbouwen (op basis van de bestaande formatie) en laten aansluiten bij reële verwachtingen. Hierbij moet ook het verband met de raming externe inhuur en historie worden meegenomen. In de laatste jaarschijf van de meerjarenraming moet de stelpost zijn afgebouwd. Om een stelpost onderuitputting loonkosten op te nemen in de begroting is vooraf afstemming vooraf met de ambtelijk contactpersoon van uw gemeente noodzakelijk.

Stelpost onderuitputting kapitaallasten:

Uitgangspunt blijft realistisch begroten. De stelpost kan alleen betrekking hebben op nieuwe investeringen waarvan de kapitaallasten ten laste van de exploitatie komen. Voor de investeringen waarvan de kapitaallasten worden gedekt uit een dekkingsreserve kapitaallasten of via een kostendekkende exploitatie riool en afval is geen stelpost mogelijk. Naar het oordeel van de toezichthouder is een stelpost onderuitputting kapitaallasten uitsluitend reëel op basis van historische realisatiegegevens van de laatste twee vastgestelde jaarrekeningen en bedraagt maximaal 20% van de geraamde kapitaallasten. Als een gemeente de stelpost onderuitputting wil ramen moet de gemeente deze goed onderbouwen en laten aansluiten bij reële verwachtingen. Hierbij moet ook het verband met de investeringsplanning en historie worden meegenomen. Bij

de beoordeling betreft de toezichthouder een eventueel negatief structureel rekeningsaldo. Om een stelpost onderuitputting kapitaallasten op te nemen in de begroting is vooraf afstemming met uw contactpersoon van uw gemeente noodzakelijk.

Als naar het oordeel van de toezichthouder de taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen of onderuitputting en daarmee gemoeide stelposten onvoldoende reëel zijn ingevuld, worden de begrotingssaldi hierop negatief bijgesteld. Ook ervaringen met eerdere bezuinigingsmaatregelen worden in de beoordeling betrokken. Deze bijstelling kan tot gevolg hebben dat de begroting en meerjarenraming naar het oordeel van GS niet structureel en reëel in evenwicht zijn.

Voor een nadere toelichting op de begrippen taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen en onderuitputting en stelposten wordt verwezen naar de begrippenlijst in bijlage 3.

Opname begrip onderuitputting in bijlage 2:

Er is sprake van onderuitputting wanneer er minder lasten worden gerealiseerd dan begroot. Dit wordt ook wel onderschrijding van de begroting genoemd. Artikel 189, lid 2, van de Gemeentewet bepaalt dat de begroting structureel en reëel sluitend hoort te zijn. Vanuit dit uitgangspunt wordt het opnemen van een algemene stelpost voor onderuitputting niet wenselijk geacht, omdat dit kan wijzen op een te weinig realistische raming. Specifieke stelposten onderuitputting kunnen daarentegen passend zijn, mits zij goed zijn onderbouwd en aansluiten bij reële verwachtingen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van historische patronen ter ondersteuning van de onderbouwing.

Cijfervoorbeeld onderuitputting kapitaallasten in bijlage 2:

De norm van de maximale toegestane onderuitputting kapitaallasten van 20% is afgeleid van de macro IV3-rapportage voor de kostensoort afschrijvingen over de jaarrekening 2024 van de gemeenten. Deze is aangevuld met de rentecomponent en de inschatting van de investeringen in rioleringswerken en investeringen gedekt door reserve kapitaallasten.

Rekenvoorbeeld

Voor de berekening van de onderuitputting kapitaallasten gaan we uit van nieuwe investeringen van het begrotingsjaar t-1. Aangenomen mag worden dat eerdere investeringen zijn gerealiseerd of opnieuw zijn gepland.

Op de volledige kapitaallasten dient de bijdrage uit de reserve kapitaallasten en de afwijkingen op kapitaallasten van riool- en afvalinvesteringen welke indirect worden gedekt worden via egalisatie-voorzieningen, gecorrigeerd te worden.

Afhankelijk van de gekozen startmoment van afschrijving (meeste gemeenten gebruiken de methodiek: afschrijving start in het eerstvolgende begrotingsjaar na de investering) zijn de nieuwe kapitaallasten van begrotingsjaar t gebaseerd op de investeringen van begrotingsjaar t-1. Door vertraging in de uitvoering van investeringen in begrotingsjaar t-1 treedt onderuitputting op in de nieuwe kapitaallasten begrotingsjaar t. Het is niet aannemelijk dat deze onderuitputting van begrotingsjaar t-1 ook in latere begrotingsjaren optreedt en daarmee een structureel karakter krijgt. Dat geldt wel voor de investeringen uit begrotingsjaar t welke door vertraging in de uitvoering kan leiden tot onderuitputting kapitaallasten in het begrotingsjaar t+1. Idem ook voor latere investeringsjaren.

Investeringsplan 2026-2030						
Gemiddelde afschrijving 20 jaar						
Rente 3%						
Afschrijving start jaar volgend op investering						
Rente in investeringsjaar 50% * 3%						
	2026	2027	2028	2029	2030	
Investeringen	20.000.000	18.000.000	30.000.000	25.000.000	42.000.000	
waarvan ten laste van reserve kapitaallasten	-2.000.000	-3.000.000	-4.000.000	-4.500.000	-5.000.000	
waarvan ten laste van gesloten riool/afvalexploitatie	-2.000.000	-2.000.000	-2.500.000	-3.000.000	-3.500.000	
resterende investeringen	16.000.000	13.000.000	23.500.000	17.500.000	33.500.000	
Programmabegroting	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Afschrijving volgend uit vorig investeringsjaar		800000	650000	1175000	875000	1675000
Rente volgend uit vorig investeringsjaar		480000	390000	705000	525000	1005000
Rente uit lopend investeringsjaar	240.000	195.000	352.500	262.500	502.500	0
Totaal kapitaallasten investeringen t-1		1.475.000	1.392.500	2.142.500	1.902.500	2.680.000
Maximale onderuitputting 20%		295.000	278.500	428.500	380.500	536.000

Toelichting:

De investeringen 2026 (netto 16 mln.) leiden tot kapitaallasten 2027 van € 1.475.000.

De investeringen 2027 (netto 13 mln.) leiden tot kapitaallasten 2028 van € 1.392.500.

De investeringen 2028 (netto 23,5 mln.) leiden tot kapitaallasten 2029 van € 2.142.500.

De investeringen 2029 (netto 17,5 mln.) leiden tot kapitaallasten 2030 van € 1.902.500.

De toegestane onderuitputting bedraagt maximaal 20% van de nieuwe investeringen van het vorige boekjaar en werkt niet cumulatief door en moet worden aangetoond met de historie van de laatste 2 jaarrekeningen.