



# Begrotingscirculaire

Gelderland 2027

April 2026

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Actualiteiten</b>	<b>4</b>
2.1	Herijking gemeentefonds	4
2.2	Jeugdzorg	4
2.3	Coalitieakkoord 2026-2030	5
<b>3</b>	<b>Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)</b>	<b>6</b>
3.1	Incidentele baten en lasten	6
3.2	Stelpost onderuitputting	6
3.3	(Kadernota) rechtmatigheid	7
3.4	Verwonderpunten	7
<b>4</b>	<b>Specifieke aandachtspunten</b>	<b>8</b>
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	8
4.1.3	Formeel evenwicht	9
4.2	Inzet reserves	9
4.2.1	Kapitaaldeckingsreserves	9
4.2.2	Surplus algemene reserve	9
4.3	Bezuinigingen	9
4.3.1	Bezuinigingen bij verbonden partijen	10
4.4	BCF-plafond	10
4.5	Kapitaallasten	10
4.6	Berekening kengetallen	10
4.7	Toepassing onderhoudsvoorzieningen	11
4.8	Aan te leveren stukken	11
<b>5</b>	<b>Tot slot</b>	<b>12</b>

# 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 provincies en gemeenten (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. Dit houdt in dat er een goede inschatting wordt gemaakt van hoeveel taken zullen kosten, hoeveel opbrengsten binnen zullen komen en hoeveel eventueel kan worden bespaard door maatregelen te nemen.

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.

In 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 ambtelijk 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 herverdeeffecten beperkte. De bedragen voor 2027 en verder zijn afhankelijk van verdere besluitvorming.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 7 februari 2025 in een [brief aan de Tweede Kamer](#) aangekondigd dat nog een aantal vervolgonderzoeken uitgevoerd gaan worden (onder andere naar de stapeling van sociale problematiek in combinatie met de centrumfunctie en overige eigen middelen). In relatie hiertoe stuurde het ministerie op 3 februari 2026 een [adviesaanvraag](#) naar de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), 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 onroerende-zaakbelasting (OZB). Het ministerie verwacht medio maart 2026 een reactie van de ROB.

Vervolgens wordt vanaf 2027 een nieuwe stap gezet in het ingroeipad. De aanpassingen in het model per 1 januari 2027 worden in het voorjaar van 2026 met de Tweede Kamer gedeeld. Deze worden verwerkt 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: sturen op het verkorten van de trajectduur (€ 68 miljoen) en 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 stonden we toe dat gemeenten een stelpost opnamen voor deze twee maatregelen, omdat het voldoende aannemelijk is dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van deze maatregelen bij het Rijk ligt. U mag deze stelposten ook opnemen in de begroting 2027-2030.

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? Dan moet u deze concreet invullen, net zoals alle bezuinigingen in uw begroting. 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. Als uw gemeente hiervoor een stelpost opneemt in de begroting, dan corrigeren wij deze. 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 informeren we u zo snel mogelijk over de aangepaste kaders.

## 2.3 Coalitieakkoord 2026-2030

Op 30 januari 2026 is het coalitieakkoord 2026 – 2030 ‘Aan de slag’ 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 regeringsbeleid 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. 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 gemeenteraad bepaalt de materialiteit waarbij een post als incidenteel kan worden aangemerkt. 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 handelswijze en voorbeelden die kunnen helpen bij het aanmerken van incidentele posten. Of een post als incidenteel kan worden aangemerkt, ligt echter vaak aan de specifieke situatie. Heeft u vragen over specifieke incidentele baten of lasten? Neem dan contact op met uw ambtelijk contactpersoon.

Vermeld alle incidentele baten en lasten, inclusief de incidentele reservemutaties, op het overzicht van incidentele baten en lasten. Geef voor elke post op het overzicht ook een toelichting. 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

Met 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 met 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, en 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.

Op dit moment werken de twaalf provincies aan een kader voor het toetsen van specifieke stelposten voor onderuitputting. Daarin komen onder andere terug: de aansluiting op eerdere realisaties, aansluiting op (nieuw) beleid en vragen over het aanpassen van (investerings)plannen. Naar verwachting worden deze kaders voor de zomer formeel vastgesteld in de twaalf colleges van Gedeputeerde Staten. We passen deze kaders toe bij de beoordeling van de begroting 2027. We houden u de komende maanden op de hoogte van de voortgang en delen de definitieve kaders zo snel mogelijk met u. Als uw gemeente overweegt een stelpost voor onderuitputting op te nemen in de begroting 2027, vragen we u dit 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 deze kadernota 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 is de maximale tolerantie van de rechtmatigheidsverantwoording. De raad bepaalt de grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen. Deze 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 neemt u geen afwijkingen op 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 (BZK). 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. Het BBV, samen 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 u aannemelijk maakt 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, u 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 heeft verwerkt 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 zijn.

### 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. Presenteer het structureel begrotingssaldo inzichtelijk voor zowel het betreffende begrotingsjaar als voor de meerjarenraming. Daarbij presenteert u de lasten en baten apart. Wij adviseren u het structureel begrotingssaldo op deze manier 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
<b>Geraamd saldo van baten en lasten</b>	<b>50</b>	<b>-25</b>	<b>0</b>	<b>-100</b>
Toevoegingen reserves	-200	-200	-400	-200
Onttrekkingen reserves	300	225	300	300
<b>Geraamd resultaat</b>	<b>150</b>	<b>0</b>	<b>-100</b>	<b>0</b>
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
<b>Saldo van incidentele baten en lasten</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>250</b>	<b>-200</b>
<b>Structureel begrotingssaldo</b>	<b>200</b>	<b>0</b>	<b>150</b>	<b>-200</b>

### 4.1.3 Formeel evenwicht

Naast het structureel en reëel evenwicht moet u de begroting ook formeel sluiten. Dit houdt in dat alle lasten gedekt zijn door baten. In uw begroting kunt u een tekort tonen op een of meerdere jaren. Heeft uw gemeente een begrotingstekort? Neem dan in het raadsbesluit op 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 egaliseringsreserves of reserves waarmee wordt gestreefd naar een 'gesloten systeem'. Er zijn slechts twee uitzonderingen op deze algemene regel.

### 4.2.1 Kapitaaldeckingsreserves

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 begrotingssaldo.

### 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 om de geïnventariseerde risico's af te dekken. Van dit vrij besteedbare deel van de algemene reserve kan een gemeente jaarlijks maximaal 10% inzetten om structurele lasten te dekken. Hiervoor gelden echter wel drie voorwaarden:

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

Voordat u het surplus van de algemene reserve inzet, vragen wij u dit af te stemmen met uw toezichthouder. Als u gebruikmaakt van deze structurele inzet van de vrij aanwendbare algemene reserve toetsen wij jaarlijks 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 begrotingssaldo 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 moeten alternatieve structurele dekkingsmiddelen worden aangewezen. Wees u zich hiervan bewust en anticipeer hierop.

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 vier 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 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, toetsen we alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen op hardheid en haalbaarheid (met andere woorden: op realiteit). Ook beoordelen we 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;
- de te treffen bezuinigingsmaatregelen concreet op programmaniveau zijn 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, corrigeren we het bedrag dat met de maatregel gepaard gaat negatief 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) niet geaccepteerd en wordt daarom gecorrigeerd op de gepresenteerde begrotingssaldi.

## 4.4 BCF-plafond

Met ingang van het begrotingsjaar 2019 is de manier 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 manier 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. Baseer de raming

voor de begroting 2027 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, is het nodig om te overwegen welke (grote) projecten in het begrotingsjaar kunnen worden gerealiseerd. En om gebaseerd op ervaringen van de afgelopen jaren een realistische planning op te nemen door de projecten te spreiden over de komende jaren. Verwerk investeringen waar de gemeenteraad over heeft besloten volledig in de begroting en meerjarenraming (conform uw eigen verordeningen). Raam van de hieruit voortvloeiende kapitaallasten zowel rente- als de afschrijvingslasten over de gehele looptijd.

In onderdeel 3.2 van deze circulaire gaan we in 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 Weerstandsvermogen en risico-beheersing 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](#). Bereken uw eigen kengetallen op deze manier. 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. Als er een verschil ontstaat tussen de berekening van een gemeente en onze berekening als toezichthouder, is onze berekening leidend voor onze beoordeling.

## 4.7 Toepassing onderhoudsvoorzieningen

U kunt de jaarlijkse lasten voor het groot onderhoud aan kapitaalgoederen (zoals wegen, bruggen, riolering, water, openbaar groen en gemeentelijke gebouwen) rechtstreeks verantwoorden in de begroting. U kunt er ook voor kiezen om de kosten van het groot onderhoud te egaliseren met onderhoudsvoorzieningen. Hiervoor gelden echter wel strikte voorwaarden. Deze staan in hoofdstuk 7 van de notitie Materiële vaste activa van de commissie BBV.

Ten eerste: uw gemeente beschikt 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. U kunt alleen gemotiveerd afwijken van de maximale termijn van vijf jaar. Neem die motivatie op in de paragraaf ‘Onderhoud kapitaalgoederen’ van de begroting en de jaarstukken. Geef in de motivatie aan 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: de onderhoudsvoorziening wordt gevoed met jaarlijkse toevoegingen van gelijke omvang. De hoogte van die jaarlijks gelijkblijvende toevoeging is gebaseerd op het geldende beheerplan en is voldoende om de onderhoudsvoorziening gedurende de gehele looptijd op peil te houden. Een ‘negatieve’ onderhoudsvoorziening is immers niet toegestaan. Als blijkt dat de jaarlijkse storting te laag is om dit doel te realiseren, besluit de raad 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 eenmalige 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 heeft 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 staat welke documenten aan de toezichthouder moeten worden verstrekt, en binnen welke termijn. Onderstaande tabel is opgenomen in het GTK Gemeenten 2020. Hierin is schematisch weergegeven om welke documenten het gaat.

Aan te leveren stukken	De stukken bevatten minimaal	Termijn
<b>(Financiële) verordeningen</b>	- Uitgangspunten en regels voor het financiële beleid en beheer - Getekend raadsbesluit	Maximaal twee weken na besluitvorming
<b>Begroting en meerjarenraming</b>	- Beleidsbegroting - Meerjarenraming - Gelijktijdig met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit (inclusief voorstel)	- Financiële begroting Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 november in het jaar voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar.
<b>Jaarstukken</b>	- Jaarverslag - Controleverklaring - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit	- Jaarrekening - Accountantsverslag Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 juli in het jaar volgend op het jaar waar de jaarrekening betrekking op heeft.
<b>Alle begrotingswijzigingen</b>	- Raadsvoorstel met bijlagen - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit	Maximaal twee weken na besluitvorming

# 5 Tot slot

Heeft u vragen over deze circulaire?  
Neem dan contact op met de contactpersoon  
voor uw gemeente via het provincieloket.



**Provincie Gelderland**

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 GX Arnhem

026 359 99 99

[provincieloket@gelderland.nl](mailto:provincieloket@gelderland.nl)

[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)