Datum
23 april 2025

Zaaknummer
2025-005058

Onderwerp
Begrotingscirculaire 2026

Inlichtingen bij
Provincieloket
026 359 99 99
post@gelderland.nl

Geachte gemeenteraad,

In onze rol als financieel toezichthouder informeren wij u jaarlijks in onze begrotingscirculaire over de actuele ontwikkelingen die van belang zijn bij het opstellen van uw begroting en van invloed zijn op ons toezicht (van uw financiële stukken). Daarnaast informeren wij u in deze circulaire over het proces van het financieel toezicht, in het bijzonder over de begrotingsrichtlijnen en over de toetsingsaspecten die wij hanteren bij het beoordelen van uw begroting 2026.

Begrotingscirculaire 2026
Deze begrotingscirculaire is van belang bij het opstellen van uw begroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029. De jaarlijkse circulaire is een aanvulling op het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 gemeenten). Naast de ontwikkelingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten gaat de begrotingscirculaire 2026 in op een aantal actualiteiten en specifieke aandachtspunten.

Er liggen de komende jaren forse uitdagingen op het gebied van gemeentefinanciën. Het financiële perspectief van veel gemeenten vertoont vanaf 2026 structurele tekorten. Onder meer de invoering van een nieuwe financieringssystematiek voor de medeoverheden en de ontwikkelingen in het Gemeentefonds gaat gepaard met structurele verlaging van de algemene uitkering voor gemeenten. Maar ook de onvoldoende compensatie van de uitgaven voor jeugdzorg maakt het voor u niet eenvoudig om een structureel duurzaam financieel beleid te voeren. Meer taken uitvoeren met minder inkomsten. Ons college heeft veel begrip voor de financiële problematiek van de gemeenten maar maakt zich ook flinke zorgen over de consequenties voor het uitvoeren van de maatschappelijke opgaven en -voorzieningen. We vinden ook dat het Rijk moet zorgen voor een goede balans tussen taken en middelen voor gemeenten.

Daarentegen hebben wij als toezichthouder de taak toe te zien op het structureel en reëel evenwicht van de begroting 2026 en/of meerjarenraming 2027-2029. Wij wijzen u er met nadruk op dat wij bij het toezicht op de komende begroting en meerjarenraming ons houden aan de geldende wet- en regelgeving en het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK2020), aangevuld met de vanaf 2024 onder voorwaarden verruimde inzet van het surplus in de algemene reserve. Het GTK2020 dient daarop nog te worden aangepast. Van een verdere aanpassing van het toezicht is geen sprake.
Wel willen wij de gemeenten de helpende hand reiken, door dit jaar in een vroegtijdiger stadium dan anders in contact te treden over de oplossing van de financiële problematiek. Als er eventueel aanleiding is, kunnen we daarover ook bestuurlijk in gesprek gaan.

Ieder jaar is ons uitgangspunt dat uw gemeente onder repressief toezicht komt te staan. Dit is de lichtste vorm van toezicht en betekent dat uw gemeente zonder onze voorafgaande goedkeuring de begroting kan uitvoeren. Voorwaarden om onder repressief toezicht te blijven zijn, dat u er voor zorgt dat uw begroting (en/of meerjarenraming) structureel in evenwicht is en dat de raming van begroting realistisch is. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de Gemeentewet.

Gedurende het jaar volgen wij risicogericht de ontwikkelingen van uw financiële positie en nemen kennis van uw financiële besluiten. Hiertoe vragen wij u de kader/voorjaarsnota, bestuursrapportages en de conceptbegroting aan ons ter kennisname toe te sturen, zodat wij tijdig met u in gesprek kunnen over de financiële positie of hiertoe anderszins aanleiding bestaat. Dit stelt ons ook in staat om eventuele problemen samen tijdig te signaleren en met u mee te denken over en te zoeken naar eventuele oplossingen.

De begrotingscirculaire 2026 is ook terug te lezen op onze websites www.gelderland.nl en www.geldersefinancien.nl

Met vriendelijke groet,
Gedeputeerde Staten van Gelderland

[redacted]

Daniël Wigboldus
Commissaris van de Koning

[redacted]

Johan Osinga
Secretaris

Bijlage
- Begrotingscirculaire 2026

Begrotingscirculaire 2026

April 2025



provincie Gelderland

Inhoud

1 Inleiding **3**

2 Actualiteiten **4**
2.1 Terugloop algemene uitkering 2026 4
2.2 Herijking gemeentefonds 4
2.3 Eigen bijdrage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 4
2.4 Extra middelen jeugdzorg 4
2.5 Klimaat- en energiebeleid 5
2.6 Specifieke uitkering opvang Oekraïners 5

3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) **6**
3.1 Grondexploitaties 6
3.2 Actualisaties BBV-notities 6

4 Specifieke aandachtspunten **7**
4.1 Bezuinigingen 7
4.1.1 Bezuinigingen bij verbonden partijen 7
4.2 Circulaires gemeentefonds 7
4.3 Begrotingssaldo en structureel en reëel evenwicht (SRE) 7
4.4 Incidentele baten en lasten 8
4.5 Structurele reserve inzet in het BBV 8
4.6 Aansluiting reserves 9
4.7 Btw-compensatiefonds 9
4.8 Kapitaallasten 9
4.9 Onderhoud kapitaalgoederen 9
4.9.1 Weergave in de begroting 9
4.9.2 Themaonderzoek paragraaf onderhoud kapitaalgoederen 10

1 Inleiding

Ieder jaar krijgt u van ons uitgangspunten voor de komende begroting (begrotingscirculaire). 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 2026 en meerjarenraming 2027-2029. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om de gemeente financieel gezond te houden. De financieel toezichthouder helpt gemeenten en gemeenschappelijke regelingen om die gezonde financiële huishouding zo te houden. De basis voor het financieel toezicht ligt in artikel 203 van de Gemeentewet. Daarnaast gebruiken wij 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 moeten gemeenten een begroting opstellen die structureel en reëel in evenwicht is.

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

Door de daling van de algemene uitkering vanaf 2026 presenteerden veel gemeenten een niet (structureel) sluitende meerjarenraming (2026-2028) bij de begroting 2025. De daling van de algemene uitkering is een omstreden onderwerp. Wij hebben als toezichthouder een onafhankelijke rol. Wij beoordelen de begroting op basis van het wettelijke criterium van structureel en reëel evenwicht. Dit betekent dat wij eraan vasthouden dat de begroting 2026 of de meerjarenraming uiterlijk in 2029 structureel en reëel moet sluiten.

In dit kader is het reëel en toegestaan om onder voorwaarden meer reserves structureel in te zetten (zie 4.5) of alvast in de begroting en meerjarenraming rekening te houden met de uitkering van de ruimte onder het plafond van het BTW compensatiefonds (zie 4.7). Door hier gebruik van te maken, kan het nemen van pijnlijke bezuinigingsmaatregelen worden verlicht.

Voor 1 januari 2026 nemen wij een besluit over de toezichtvorm voor 2026. Repressief (regulier) toezicht is standaard. Dit geldt als de begroting voldoet aan de eisen. Preventief (verscherpt) 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 via het Provincieloket, 026 359 99 99.

2 Actualiteiten

2.1 Terugloop algemene uitkering 2026

Gemeenten ontvangen vanaf 2026 structureel minder geld uit het gemeentefonds van de Rijksoverheid, de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. Dit heeft te maken met de overgang van de oude naar de nieuwe financieringssystematiek van het gemeentefonds. De verwachting is dat deze overgang leidt tot een terugloop van € 2,3 miljard aan inkomsten voor gemeenten. Hierdoor komt uw begroting meer onder druk te staan.

Gemeenten en het Rijk zijn in gesprek, maar het is nog niet duidelijk of er extra middelen beschikbaar komen. We vragen u om tijdig maatregelen te nemen voor het presenteren van een structureel sluitende begroting. Dit kan bijvoorbeeld door te bezuinigen, inkomsten te verhogen of een combinatie van beide.

2.2 Herijking gemeentefonds

Vanaf 1 januari 2023 is het verdeelmodel van het gemeentefonds herzien, met als doel een stabiel verdeelmodel dat zoveel mogelijk aansluit bij de kosten van de gemeenten. Een 'ingroeipad' zorgt ervoor dat de gevolgen van de herziening beperkt blijven. Daarvoor krijgen nadeelgemeenten een suppletie-uitkering, die de hoogte van de herverdeel-effecten beperkt. De bedragen voor 2026 en verder voor de suppletie-uitkering zijn afhankelijk van verdere besluitvorming. In afwachting hiervan heeft het Rijk besloten voor 2026 uit te gaan van de stand van 2025 en dus de suppletie-uitkering door te trekken. Tot 2027 blijven de financiële gevolgen hierdoor beperkt tot maximaal € 37,50 per inwoner. Dat geldt voor alle gemeenten. Daarbij maakt het niet uit of uw gemeente voordeel of nadeel heeft van het nieuwe verdeelmodel.

Voor sommige gemeenten is het voor- of nadeel van de herverdeling groter dan € 37,50 per inwoner. Verwacht u een groter voordeel door de herverdeling dan € 37,50? Dan kunt u hier nog geen rekening mee houden. Verwacht u een groter nadeel dan € 37,50? Dan kunt u hier uit voorzichtigheids-overwegingen rekening mee houden in uw raming.
De minister heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat er vanaf 2027 een nieuwe stap zal worden gemaakt in het ingroeipad. De aanpassingen in het model per 1 januari 2027 worden uiterlijk in het voorjaar van 2026 met de Kamer gedeeld.

2.3 Eigen bijdrage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Het kabinet is van plan om voor een aantal voorzieningen binnen de Wmo 2015 een inkomens-afhankelijke eigen bijdrage in te voeren. Dat geldt voor de voorzieningen waar nu het abonnements-tarief voor geldt. Het Rijk verwacht dat de invoering van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage de druk op het gebruik van Wmo-voorzieningen verlaagt. Daardoor zou de Wmo voor gemeenten langer betaalbaar blijven. In 2024 informeerden we u dat de ingangsdatum van deze bijdrage was verschoven naar 1 januari 2026. Het kabinet heeft aangekondigd de ingangsdatum verder te verschuiven naar 1 januari 2027. Als u de verwachte inkomsten vanaf 2027 raamt, dient u de hoogte van de opbrengsten goed te kunnen onderbouwen. Bij de Voorjaarsnota wordt meer bekend over de manier waarop de vertraging van de invoering doorwerkt op het gemeentefonds.

2.4 Extra middelen jeugdzorg

In de zomer van 2024 stuurden wij u informatie over onze landelijke richtlijn voor het opnemen van de jeugdmiddelen in de begroting 2025. We passen deze richtlijn aan als het Rijk bij de meicirculaire 2025 niet met een nieuwe oplossing komt. Op die manier weet u waar u aan toe bent als u de begroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029 opstelt.
Wij informeren u hier op tijd over.

In de septembercirculaire 2024 kon u lezen dat de extra besparingen op de jeugdzorg definitief niet doorgaan. Het gaat om € 500 miljoen in 2026 en € 511 miljoen vanaf 2027. Dit geld wordt toegevoegd aan het gemeentefonds. Maar de geplande bezuiniging van € 1 miljard op de jeugdzorg via de Hervormingsagenda Jeugd blijft vooralsnog overeind. Daarnaast mogen gemeenten in de jaarschijven 2026, 2027 en 2028 aanvullende middelen als structurele en reële raming in de meerjarenbegroting meenemen. Dat is afgesproken in de Hervormings-agenda Jeugd. Het gaat om respectievelijk € 284 miljoen, € 211 miljoen en € 250 miljoen. Voor 2029 is nog niet bekend of en hoe u aanvullende middelen in de begroting kunt opnemen. We laten u weten wanneer hier meer over bekend is.

Eind januari 2025 publiceerde de deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd het rapport ‘Groeipijn’. Er is onderzoek gedaan naar de hervormingsplannen en de betaalbaarheid van de jeugdzorg. In het rapport staan een aantal aanbevelingen. De commissie roept het Rijk en gemeenten op om nieuwe financiële afspraken te maken. In het overheden overleggen van maart en april 2025 zijn de resultaten van het rapport ‘Groeipijn’ en de financiering van de jeugdzorg besproken. De verwachting is dat de financiële uitkomsten van dit overleg in de meicirculaire 2025 worden verwerkt.

2.5 Klimaat- en energiebeleid

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de uitvoering van de klimaat- en energieplannen. Het kabinet ondersteunt gemeenten hierbij met geld uit de CDOKE-regeling voor de jaren 2023 tot en met 2025.

Met dit geld kunnen gemeenten extra personeel aantrekken. Gemeenten kunnen meer kennis opdoen en experts inhuren. Gemeenten moeten ervan uit kunnen gaan dat ze dit geld elk jaar krijgen. Anders kunnen ze geen langdurige verplichtingen aangaan.

De Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in maart 2024 een advies gegeven over het vervolg van deze middelen. Hierin benadrukt de ROB dat het van belang is dat gemeenten voor langere tijd zeker zijn van middelen. Het Rijk werkt aan een nieuwe regeling voor na 2025 en heeft hier al budget voor gereserveerd. In de brief ministerie van Economische Zaken en Klimaat leest u hier meer over.

Omdat de verwachting is dat het Rijk ook na 2025 geld beschikbaar stelt, mag u de middelen alvast opnemen in de begroting 2026 en het meerjarenperspectief 2027-2029. Neem zowel de baten als de aan de middelen verbonden lasten op. Voor 2024 en 2025 was ook extra middelen beschikbaar op basis van planfinanciering. Voor zover bekend is dat daarna niet meer het geval.

2.6 Specifieke uitkering opvang Oekraïners

Voor sommige taken ontvangen gemeenten een specifieke uitkering (SPUK). De kosten verantwoordt u via de SISA-bijlage. De afrekening gebeurt op basis daarvan. Vanwege deze afrekening kunt u de baten en lasten budgettair neutraal in de begroting ramen. Zolang u zowel de baten als de lasten als incidenteel (of beide structureel) raamt, heeft dit geen effect op het structureel saldo. De afgelopen jaren mocht u eventuele overschotten voor het opvangen van Oekraïense vluchtelingen houden. Wij zijn van mening dat het hier gaat om een tijdelijke taak. Dit betekent dat de overschotten incidenteel naar aard zijn. Raamt u een overschot? Neem dan de baten en lasten op in het overzicht van incidentele baten en lasten.

3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

3.1 Grondexploitaties

Eind 2023 heeft de commissie BBV een nieuwe notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken uitgebracht. Deze sluit beter aan op de Omgevingswet en de fiscale regelgeving. Het is verplicht om de nieuwe notitie vanaf begrotingsjaar 2025 te gebruiken. U mag deze ook gebruiken voor de jaarrekening 2024, maar dit hoeft niet.

Wijzigingen die invloed kunnen hebben op de financiën van uw gemeente zijn:

- De omslagrente moet toegerekend worden aan de grondexploitaties. Eerder werd hier een aparte rente over berekend vanwege de fiscale wetgeving.
- Er mag geen winst meer worden genomen van een grondexploitatie die nog 10 jaar of langer loopt. De winst wordt genomen op basis van de voortgang in de gemaakte kosten en opgehaalde opbrengsten.

Een doel van de notitie grondbeleid is dat gemeenten op dezelfde manier de grondexploitaties berekenen en er verslag van doen. Grondbeleid en grondexploitaties zijn erg technisch van aard.
Door grondexploitaties op een vergelijkbare manier te rapporteren en te berekenen, kunnen de grondexploitaties van gemeenten worden vergeleken en kan de voortgang van een project in de tijd goed worden gevolgd. Volg dus de verslaggevingsregels van het BBV bij het opstellen van de paragraaf grondbeleid en bij het toelichten van de balans.
De bijlage van de BBV-notitie grondbeleid geeft hulpmiddelen en voorbeelden voor de presentatie van de grondexploitaties. We adviseren u om deze voorbeelden en hulpmiddelen te gebruiken bij het opstellen van uw paragraaf grondbeleid in de jaarrekening en begroting.

Naast de toelichting op de balans en de paragraaf grondbeleid komen de grondexploitaties ook terug op het overzicht van incidentele baten en lasten. Laat de verrekening van het grondexploitatieresultaat met de balans terugkomen op dit overzicht. Doordat de balansmutaties en het resultaat elkaar opheffen, heeft dit geen invloed op het structureel resultaat. Laat ook het nemen van winst of verlies op het overzicht van incidentele baten en lasten zien. Zo voorkomt u dat deze het structureel resultaat beïnvloeden.

3.2 Actualisaties BBV-notities

De commissie BBV vernieuwde in 2024 de volgende notities:

- In de Kadernota rechtmatigheid 2024 zijn de veelgestelde vragen tot november 2023 verwerkt en zijn de richtlijnen rond het opnemen van misbruik bij toegepast M&O-beleid verscherpt.
- De notitie structurele en incidentele baten en lasten is vernieuwd aan de hand van de notitie incidenteel/structureel van het BOFv.

Kijk voor meer informatie over de inhoudelijke wijzigingen op de website van de commissie BBV.

4 Specifieke aandachtspunten

4.1 Bezuinigingen

In aanloop naar 2026 hebben veel gemeenten te maken met bezuinigingsoperaties en takendiscussies. Daarom is het zinvol om specifiek in te gaan op deze onderdelen bij de toelichting op de financiële positie in de begroting en de meerjarenraming.

Het is belangrijk dat u bezuinigingen, stelposten, ombuigingen, taakstellingen en/of verwerving van extra inkomsten (vanaf nu bezuinigingen genoemd) benoemt en concreet toelicht. Licht toe hoe u de voorgenomen bezuinigingen voor de komende jaren heeft vertaald in de begroting. Dat biedt inzicht in de begrotingspositie. De concrete toelichting is noodzakelijke informatie voor de gemeenteraad en de toezichthouder om de realiteit van de bezuinigingen en de algehele begrotingspositie te beoordelen.

Bezuinigingen die onvoldoende hard (specifiek) zijn onderbouwd, of waarbij onvoldoende duidelijk kan worden gemaakt dat deze op tijd te realiseren zijn, worden door de toezichthouder bijgesteld op het structurele saldo. U moet ook bezuinigingen reëel ramen.

Om de financiële stabiliteit van de gemeente te waarborgen is het noodzakelijk dat de voorgenomen bezuinigingen volledig gerealiseerd worden. Wij adviseren u, indien van toepassing, een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen te presenteren in een aparte paragraaf of bijlage. In deze paragraaf of bijlage kunt u in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen zien die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen. Daarnaast kunt u hier de voortgang van eerder door u vastgestelde bezuinigingsmaatregelen toelichten. Met een aparte paragraaf houdt u overzicht en kunt u bezuinigingen effectief monitoren.

4.1.1 Bezuinigingen bij verbonden partijen

De begroting van een gemeenschappelijke regeling (GR) is leidend voor het toezicht. Deze is vastgesteld door het algemeen bestuur. Dit betekent dat u alleen taakstellingen voor de GR mag opnemen in uw begroting of meerjarenraming als het algemeen bestuur hier een besluit over heeft genomen.

4.2 Circulaires gemeentefonds

Het Rijk informeert gemeenten meerdere keren per jaar over de uitkering uit het gemeentefonds via circulaires. Maak in uw begroting duidelijk welke circulaire u als uitgangspunt gebruikt (mei- óf septembercirculaire). Verwerk deze circulaire volledig en wissel niet tussen de 2. En indexeer volgens de economische raming van het CPB (CEP), zoals staat in de circulaire die u gebruikt. Het is niet mogelijk om de effecten van een circulaire deels te verwerken. Uit voorzichtigheid kunt u lagere opbrengsten ramen dan die in de circulaire. Geef daarbij aan of u in het meerjarenperspectief constante of lopende prijzen hanteert.

4.3 Begrotingssaldo en structureel en reëel evenwicht (SRE)

Inzicht in de structurele begrotingspositie van uw gemeente blijft een belangrijk aandachtspunt. Vanwege transparantie is het belangrijk dat het structurele begrotingssaldo onderdeel uitmaakt van het raadsvoorstel, de aanbiedingsbrief of de inleiding van de begroting. Presenteer het structureel begrotingssaldo in het betreffende begrotingsjaar en de meerjarenraming op een duidelijke manier. Presenteer 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)	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
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 inclusief incidentele toevoegingen reserves	-200	-200	-300	-200
Incidentele baten inclusief incidentele onttrekkingen reserves	150	200	50	350
Structureel begrotingssaldo	**200**	**0**	**150**	**-150**

De begroting moet structureel, reëel én formeel in evenwicht te zijn (conform GTK 2020 paragraaf 7.11 Vaststellingsbesluit begroting). 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 (maar wel een positief structureel en reëel evenwicht)? Neem dan in het raadsbesluit op hoe het tekort in het begrotingsjaar wordt gedekt, bijvoorbeeld met een onttrekking aan de algemene reserve. Hiermee besluit de gemeenteraad expliciet over een tekort in de voorliggende begroting en de bijbehorende dekking.

4.4 Incidentele baten en lasten

Het BBV stelt dat alle baten en lasten in principe structureel van aard zijn. Incidentele baten en lasten zijn hier de uitzondering op. Incidentele baten en lasten zijn tijdelijk, maar hebben wel invloed op het saldo. Het saldo zonder incidentele baten en lasten heet het structureel begrotingssaldo. Dit structureel saldo geeft een beter beeld of een gemeente in staat is om haar jaarlijkse lasten met jaarlijkse baten te dekken. Doordat de incidentele baten en lasten invloed hebben op het structureel saldo zijn deze zeer relevant voor het financieel toezicht en voor de raad in haar kaderstellende rol. Daarom is het belangrijk dat u de incidentele baten en lasten correct aanmerkt en goed toegelicht.

Specificeer incidentele baten en lasten consequent. Ook bent u verplicht een toelichting bij de incidentele baten en lasten op te nemen in uw begroting (conform de stellige uitspraak van de Commissie BBV). Deze toelichting kan kort en bondig zijn. Belangrijk is dat op basis van de toelichting duidelijk is waarom bepaalde posten als incidenteel worden aangemerkt. Hierbij zijn belangrijk: de aard, einddatum en materialiteit.

Of een post als incidenteel kan worden aangemerkt, ligt vaak aan de specifieke situatie. Heeft u vragen over specifieke incidentele baten of lasten? Neem dan gerust contact op met uw ambtelijk contactpersoon via ons Provincieloket.

4.5 Structurele reserve inzet in het BBV

Het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) heeft in 2023 de notitie incidenteel/structureel vastgesteld. In deze notitie staan afspraken en verduidelijkingen over het onderwerp incidenteel/structureel, waaronder afspraken waardoor er meer mogelijkheden zijn om de reserves structureel in te zetten. Deze notitie van het BOFv is eind 2024 verwerkt in de notitie structurele en incidentele baten en lasten. Het Vakberaad gemeentefinanciën werkt op het moment aan richtlijnen om deze nieuwe regelingen te gebruiken, op basis van casuïstiek. We informeren u hier later dit jaar verder over.

We adviseren u de structurele inzet van reserves vooraf af te stemmen met de toezichthouder. Geef bij alle reservemutaties duidelijk aan of deze incidenteel of structureel zijn. Geef bij een structurele inzet een duidelijke toelichting. Onderbouw hierin dat aan de voorwaarden voor inzet wordt voldaan. Wanneer de toezichthouder oordeelt dat niet aan de voorwaarden voor inzet van een structurele reserve wordt voldaan, wordt de inzet van de reserve als incidenteel beschouwd en als zodanig behandeld in de beoordeling van uw gemeente.

Maak structurele mutaties van reserves apart inzichtelijk in uw begroting. Neem alle structurele reservemutaties dus op in het verplichte overzicht van structurele reservemutaties. Maak ook alle incidentele reservemutaties inzichtelijk door deze op te nemen in het overzicht van incidentele baten en lasten.

4.6 Aansluiting reserves

Bij de beoordeling van de begrotingen merkten wij op dat de presentatie van mutaties van reserves op verschillende overzichten in uw begroting niet altijd overeenkomen. Wanneer deze overzichten niet aansluiten, kan dit betekenen dat mutaties in de reserves niet juist in de exploitatie zijn verwerkt. Dat kan leiden tot een bijstelling van het (structureel) saldo. Het totaal van (de mutaties van) de reserves moet aansluiten op:

- Het totaal van de reserves, zoals gepresenteerd in de staat van reserves.
- De toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, zoals gepresenteerd in de staat van reserves.
- De som van de incidentele mutaties van de reserves en de structurele mutatie van de reserves, zoals gepresenteerd op het overzicht van incidentele baten en lasten en het overzicht van structurele reservemutaties.

Wij vragen u bij het opstellen van de begroting te controleren of deze overzichten op elkaar aansluiten.

4.7 Btw-compensatiefonds

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 circulaires gewijzigd. Dat was voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de aanleiding om in afstemming met de VNG en de provinciale toezichthouders een advies op te stellen over de manier waarop gemeenten de ruimte onder het plafond van het BCF kunnen opnemen als verwachte baat. 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. Deze gerealiseerde ruimte wordt bekendgemaakt in de meicirculaire. Voor de raming in de begroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029 wordt dus de definitieve afrekening van de ruimte onder het BCF-plafond gebruikt van het jaar 2024.

In de huidige onzekere tijden waarbij gemeenten kampen met meerjarige tekorten is het reëel dat gemeenten in hun begroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029 rekening houden met (een deel van) de beschikbare ruimte onder het plafond van het btw-compensatiefonds. Door hier gebruik van te maken, kan het nemen van pijnlijke bezuinigingsmaatregelen (deels) worden beperkt.

4.8 Kapitaallasten

De afgelopen jaren melden veel gemeenten onderuitputting van kapitaallasten in hun jaarrekeningen. Dit komt doordat gemeenten de geplande investeringen niet op tijd kunnen worden gerealiseerd.

Als toezichthouder adviseren we om in de begroting zeer kritisch te kijken naar de investeringsplanning en de bijbehorende ambities. In de huidige markt-omstandigheden waarbij krapte van personeel aan de orde van de dag is, dient wel te worden overwogen welke (grote) projecten in het begrotingsjaar weg kunnen worden gezet. En gebaseerd op ervaringen van de afgelopen jaren, de projecten te spreiden over de komende jaren.

Verwerk investeringen waar de gemeenteraad over heeft besloten volledig in de begroting en meerjarenraming. Raam van de kapitaallasten die hieruit voortvloeien de rente- en de afschrijvings-lasten meerjarig.

4.9 Onderhoud kapitaal-goederen

4.9.1 Weergave in de begroting

Om vast te stellen of in de begroting en meerjarenraming sprake is van reële ramingen, vormt de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voor de toezichthouder een essentieel onderdeel van de begroting en de jaarstukken. Onder andere aan de hand van deze paragraaf toetst de toezichthouder of de beleidsnota's en beheerplannen recent zijn, of wordt voldaan aan de eisen van de wet- en regelgeving en het door de raad vastgestelde beleid en of de financiële effecten ervan volledig zijn verwerkt in de begroting.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bevat de belangrijkste informatie over de kapitaalgoederen voor ten minste: wegen (civiele kunstwerken), riolering, water, groen en gebouwen. Geef in deze paragraaf inzicht in de aanwezige en geldende beheerplannen. Daarbij dient minimaal de volgende informatie te worden weergegeven:

- lopende beheerplannen;
- datum van vaststelling van het beheerplan en de looptijd;
- financiële vertaling in de begroting;
- of er sprake is van achterstallig onderhoud.

Een recent beheerplan is maximaal 5 jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Bij de begroting 2026 mag een beheerplan uiterlijk in 2022 zijn vastgesteld. Zie deze 5 jaar als richttermijn waar u gemotiveerd van kan afwijken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is goedgekeurd door de gemeenteraad en verantwoord is in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

4.9.2 Themaonderzoek paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Het Vakberaad gemeentefinanciën, het overleg van de financiële toezichthouders, heeft besloten om dit jaar het periodiek themaonderzoek uit te voeren naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

De begrotingen 2024 van gemeenten in Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht zijn onderzocht. Dit is gedaan om inzichten op te halen voor zowel gemeenten als toezichthouders en een beeld te geven van de kwaliteit en informatiewaarde van de paragraaf. Er is onderzoek gedaan naar verschillende onderdelen, zoals beleids- en beheerplan, zelfstandig kapitaalgoed, kwaliteits-niveau, financiële informatie en achterstallig en uitgesteld onderhoud. Verder gaat het onderzoek in op de relevante wetgeving opgenomen in het BBV, stellige uitspraken van de Commissie BBV en het GTK.

Uit het onderzoek blijkt dat de informatiewaarde in de paragraaf beter kan. Informatie over onderhoud van kapitaalgoederen is vaak versnipperd opgenomen in de begroting. Het doel van de paragraaf is een dwarsdoorsnede geven van wat in de begroting staat over onderhoud van kapitaal-goederen. Dat wordt over het algemeen niet voldoende gerealiseerd. Gemeenten moeten voldoen aan de eisen in het BBV en GTK. Daarnaast geeft het onderzoek een aantal aanbevelingen. Bijvoorbeeld informatie opnemen over beleids- en beheerplannen, het kwaliteitsniveau van kapitaalgoederen en financiële uitgangspunten en eventuele onderhouds-voorzieningen. U vindt het volledige rapport op onze website www.geldersefinancien.nl.

Provincie Gelderland
Markt 11
6811 CG Arnhem
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026 359 99 99
provincieloket@gelderland.nl
www.gelderland.nl

25 700 113