Eerste Kamer der Staten-Generaal I

Vergaderjaar 2026-2027

37 020 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2027

37 020 C Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2027

D[1] **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2026

Tijdens het plenaire debat van 25 juni 2026 over de begrotingen 2026 van het provinciefonds en gemeentefonds heb ik uw Kamer het volgende toegezegd. Ten eerste, naar aanleiding van een vraag van het lid Fiers (PRO), heb ik u toegezegd een brief te sturen over (financieel) toezicht, waarin nader wordt ingegaan op de mogelijkheden voor gemeenten om stelposten te gebruiken in de begroting (T04221). Ten tweede is toegezegd om een brief te sturen waarin nader wordt ingegaan op de vraag van het lid Janssen (SP), wat in het geval van financiële kortingen de gevolgen zijn geweest voor gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld op de kwaliteit van het werk (T04223). Onderstaand ga ik hierop nader in. Hiermee beschouw ik de bovengenoemde toezeggingen als afgedaan.

Financieel toezicht en stelposten

Er zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet in de doorontwikkeling van het financieel toezicht op het vlak van inzet reserves, gebruik van stelposten en aanvulling van de toezichtnorm.

1) Inzet reserves

De inzet van reserves is al langer mogelijk. Ten eerste kan voor de dekking van kapitaallasten (rente en afschrijvingen) van investeringen, die uit de activering van investeringen voortvloeien, de raad een bestemmingsreserve kapitaallasten instellen. Onttrekkingen aan een bestemmingsreserve kapitaallasten mogen als structureel worden aangemerkt. Ten tweede is er bij gemeenten met een groot surplus in de algemene reserve, onder aanvullende voorwaarden, de mogelijkheid om een gedeelte van het surplus te onttrekken en dit te storten in een nieuwe te vormen dekkingsreserve. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat het gaat om een eenmalige onttrekking aan de algemene reserve ten gunste van (een vooraf aangegeven) programma of specifiek beleidsdoel, anders dan voor de dekking van kapitaallasten.

Met ingang van begrotingsjaar 2024 is het daarnaast onder voorwaarden voor gemeenten toegestaan om uit het surplus in de algemene reserve onttrekkingen te doen, direct ten gunste van de exploitatie, ter dekking van structurele lasten. Het surplus in de algemene reserve is dat deel dat niet nodig is voor het afdekken van risico’s (benodigde weerstandscapaciteit). Van dit surplus kan een gemeente jaarlijks maximaal 10% inzetten voor het dekken van structurele lasten. Hierbij geldt dat de solvabiliteit, berekend op 1 januari van het begrotingsjaar, groter of gelijk aan 20% is en ook na inzet groter of gelijk aan 20% blijft. Het gebruik van reserves voor structurele lasten biedt

[1] De letter D heeft alleen betrekking op 37 020 B.

gemeenten hiermee de mogelijkheid om tot een sluitende begroting te komen zonder dat hiervoor bezuinigd hoeft te worden, mits de omvang van de algemene reserve dit toelaat.

2) Gebruik stelposten
De afgelopen periode is verduidelijkt dat het mogelijk is om stelposten op te nemen in de begroting voor specifieke baten en lasten die lastig te ramen zijn. Voorwaarden hierbij zijn wel dat de stelposten goed onderbouwd zijn en aansluiten bij reële verwachtingen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van historische patronen ter ondersteuning van de onderbouwing. Voorbeelden hiervan zijn investeringen die mogelijk later tot realisatie kunnen komen dan begroot en middelen van het Rijk die laat in het jaar beschikbaar komen. Daarbij is het aan de toezichthouder om de opgenomen stelpost op hardheid en haalbaarheid te toetsen. Ook wordt beoordeeld of deze binnen de termijn van de raming gerealiseerd kan worden.

Daarnaast kunnen gemeenten en provincies reeds het deel van het geraamde budget dat in het begrotingsjaar niet is uitgegeven, de onderuitputting, inzetten in een volgend begrotingsjaar. Dit kan middels een begrotingswijziging in het jaar van onderuitputting, of door een bestemming van het jaarrekeningresultaat in het volgende begrotingsjaar, via toevoeging aan de reserves. Deze reserves kunnen onder voorwaarden worden ingezet voor structurele dekking van de lasten (zie ook bovenstaand onder ‘Inzet reserves’), wat bijdraagt aan de financiële wendbaarheid van medeoverheden. Daarnaast, als een voordeel op een bepaald budget meerdere jaren voorkomt en dus een structureel karakter krijgt, kan een gemeente of provincie ervoor kiezen om dit budget aan te passen. Het is immers aan de gemeente of provincie om de baten en lasten realistisch te ramen. De financieel toezichthouders zullen dit toetsen.

Inmiddels is ook bredere bekendheid gegeven aan de hierboven beschreven mogelijkheden van wat er nu al wel kan op dit vlak. Zo heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), een commissie van experts op het vlak van financiële regelgeving, een nadere duiding gegeven over wat mogelijk is bij het gebruik van stelposten in haar Notitie Structurele en incidentele baten en lasten. Daarnaast hebben de provinciale financiële toezichthouders hun gemeenschappelijke toezichtkader (GTK) aangepast om dit te verduidelijken.

Ik acht het hierbij van belang om te benadrukken dat er geen ruimte is voor een algemene stelpost onderuitputting. Op basis van de Gemeentewet en de Provinciewet is het aan de gemeente respectievelijk de provincie om bij het opstellen van de begroting reëel te ramen. Een algemene stelpost ontneemt het zicht op realistisch begroten, de basis van het stelsel volgens de Gemeentewet en de Provinciewet, en maakt het voor toezichthouders ondoenlijk om goed te controleren of er structureel en reëel evenwicht is. Ook gemeenteraadsleden of statenleden kunnen dan niet goed beoordelen of er een reële begroting ligt.

3) Aanvulling toezichtnorm
Ik ben in gesprek met de VNG en toezichthouders om ook risico's, vermogens, wendbaarheid en weerbaarheid meer te betrekken in het toezichtoordeel; dit in aanvulling op de toezichtnorm van structureel en reëel evenwicht (SRE). Deze gesprekken hebben tot nu toe geleid tot een aantal mogelijke opties voor aanvulling op deze toezichtnorm. De SRE-norm schrijft voor dat de structurele lasten gedekt moeten zijn door de structurele baten en dat de ramingen en aannames realistisch en aannemelijk onderbouwd moeten zijn.

Er zijn daarbij twee opties naar voren gekomen als meest kansrijk voor doorontwikkeling van het financiële toezicht:
1. het risicomodel van de provinciale toezichthouders;
2. het gebruik van financiële kengetallen met signaalwaarden (model VNG).

Beide opties beogen het toezicht te verbreden ten opzichte van de huidige SRE-norm, door naast het structureel begrotingsevenwicht ook andere aspecten van de financiële positie van gemeenten mee te nemen. Ik ga nu nader in op beide opties en op het tijdspad dat ik hierbij voor ogen heb.

Risicomodel provinciale toezichthouders
De provinciale financiële toezichthouders hebben een risicomodel ontwikkeld op basis van 20 indicatoren. Deze indicatoren zijn verdeeld over de categorieën SRE, onderhoud kapitaalgoederen,

taakstellingen/bezuinigingen/ombuigingen, weerstandsvermogen, kengetallen, grondexploitaties en verbonden partijen. Dit model wordt ingevuld op basis van informatie uit de begroting en jaarrekening van de gemeenten. Aan elke indicator worden punten toegerekend. In totaal tellen de punten op tot een score van maximaal 100. Hoe hoger de totaalscore, hoe beter een gemeente er (naar oordeel van de toezichthouder) financieel voor staat en wordt geacht aan haar financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Toezichthouders gebruiken de totaalscore om risicogericht en proportioneel financieel toezicht uit te voeren. Het risicomodel biedt dan ook een brede set indicatoren, die verschillende financiële risico's in beeld brengen. Mogelijk zou dit risicomodel gebruikt kunnen worden als instrument voor het toezichtoordeel door de provinciale toezichthouders.

Het risicomodel van de provincies is nog in ontwikkeling. In samenwerking met de VNG, het IPO en provinciale toezichthouders wordt de komende periode ingezet op verdere inhoudelijke doorontwikkeling van het risicomodel en het toetsen van de bruikbaarheid in de praktijk. Zodra het risicomodel verder is uitgewerkt en de belangrijkste verbeterpunten zijn doorgevoerd, wordt aan een aantal provinciale toezichthouders voorgesteld om een pilot te starten. In deze pilot wordt verkend, in hoeverre het risicomodel kan worden toegepast als (meer) oordeelvormend instrument binnen het toezicht, in plaats van uitsluitend als ondersteunend hulpmiddel. De pilot kan daarbij inzicht geven in:
• de bruikbaarheid van het model in de praktijk;
• de mate waarin het model bijdraagt aan consistentere en beter uitlegbare toezichtoordelen;
• de wijze waarop het model zich verhoudt tot de huidige SRE-norm.

De uitkomsten van deze pilot kunnen vervolgens worden betrokken bij de verdere besluitvorming over de doorontwikkeling van het financieel toezicht en de positionering van het model binnen de regelgeving en het toezichtkader.

Financiële kengetallen met signaalwaarden
Door de VNG is een voorstel gedaan om onderstaande financiële kengetallen en bijbehorende signaalwaarden te hanteren:
1. Aantal negatieve exploitatieresultaten (voor bestemming reserves) in de afgelopen drie jaar is kleiner dan twee.
2. Solvabiliteitsratio is groter dan 10%.
3. De som van het exploitatieresultaat (voor bestemming reserves) en de onbenutte belastingcapaciteit (berekend op basis van het OZB-tarief) van de jaarrekening is minimaal positief.

Voor het derde kengetal kan ook worden uitgegaan van de som van het exploitatieresultaat en 1/20ste deel van de omvang van het eigen vermogen (waar nog geen bestemming op zit). Dat dient dan minimaal positief te zijn. De VNG stelt voor dat bij een score van twee negatieve uitkomsten op bovengenoemde aspecten de gemeente onder preventief toezicht moet worden gesteld. Met deze kengetallen zouden gemeenten meer financiële ruimte krijgen om bij een gezond financieel vermogen dit vermogen aan te wenden voor de exploitatie. De VNG-benadering met kengetallen met signaalwaarden biedt een eenvoudiger alternatief, met een beperktere set indicatoren. De komende periode vindt een doorrekening van de VNG-kengetallen plaats over de afgelopen jaren, om inzicht te krijgen in de werking en toepasbaarheid van deze benadering in de praktijk. Ook voor deze optie wordt aangesloten bij bovengenoemde pilot, om te verkennen in hoeverre het model kan worden toegepast als (meer) oordeelsvormend instrument binnen het toezicht.

Tijdspad
Het verwachte tijdspad dat ik voor ogen heb voor de doorontwikkeling van het financiële toezicht staat in onderstaande tabel.

Eerste kwartaal 2027	Afronden uitwerking verbeteringen en aanvullingen risicomodel met werkgroep.
Eerste kwartaal 2027	Afstemming en overeenstemming bereiken over risicomodel en pilots met VNG, IPO en vakberaad.
Derde en vierde kwartaal 2027	Start pilots in samenwerking met een aantal provincies voor

	begroting 2028, naast reguliere toezichtmethodiek.
Eerste kwartaal 2028	Uitkomsten pilots verwerken in definitief voorstel voor aanpassing toezichtnorm. Brede ambtelijke (en bestuurlijke) afstemming over het voorstel.
Tweede kwartaal 2028	Voorbereiden wetswijziging.
2028-2029	Mogelijke aanpassing wetgeving (gemeente- en provinciewet).

Conclusie
Ik heb er vertrouwen in dat met bovenstaande belangrijke stappen zijn en worden gezet ter verbetering van de begrotingsregels en het toezicht. Als minister van BZK blijf ik oog houden, samen met uw Kamer, voor hoe de regels en de werking hiervan in de praktijk nog beter kunnen. Van belang hierbij is wel dat er geen verzwaring van het toezicht plaatsvindt en dat er geen verhoging van de administratieve lasten optreedt voor de gemeenten en provincies. Aangesloten wordt dan ook bij al beschikbare informatie op basis van de Informatie voor derden (Iv3) en Planning & Control-documenten. Het gesprek over de toekomst van het financieel toezicht ga ik waar nodig graag verder met u aan.

Gemeenschappelijke regelingen
Ten aanzien van de zorg van het lid Jansen (SP) over de mogelijke effecten van besparingen bij gemeenschappelijke regelingen kan ik nu het volgende melden.

Het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (GR’en) richt zich, evenals bij gemeenten en provincies, op structureel en reëel evenwicht. Deze norm schrijft voor dat de structurele lasten gedekt moeten zijn door de structurele baten en dat de ramingen en aannames realistisch en aannemelijk onderbouwd moeten zijn. Daarbij houd ik financieel toezicht op de GR’en, waaraan tenminste een provincie deelneemt. De provincie houdt financieel toezicht op GR’en binnen de provincie, waaraan alleen gemeenten deelnemen. De financieel toezichthouder helpt daarbij GR’en bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding en biedt daarmee meerwaarde aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de ‘checks and balances’ binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een decentrale overheid niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen. Een GR die in financiële moeilijkheden komt, moet aankloppen bij de deelnemende overheden, waardoor deze mogelijk voor extra uitgaven komen te staan. Iedere deelnemer betaalt dan mee aan de financiële problemen van deze GR. Het belang van het financieel toezicht ligt dus bij zowel de financiële gezondheid van GR’en als bij de financiële gezondheid van haar deelnemers als gevolg van aansprakelijkheid voor eventuele tekorten.

Financieel toezicht richt zich echter niet op welke taken een GR uitoefent en de kwaliteit van de uitoefening van de taken. Naast de wettelijk voorgeschreven taken is dat in de eerste plaats aan de deelnemers van de gemeenschappelijke regelingen en hun lokale volksvertegenwoordigers, de Provinciale Staten en gemeenteraden. Daar moet het gesprek over beleidskeuzes, doelmatigheid en passende bekostiging plaatsvinden.

Daarnaast is er het interbestuurlijk toezicht. Gemeenten (en GR’en) hebben daarbij te maken met een toezichthouder per beleidsdomein. De provincie is de toezichthouder voor ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten, archieven (overheidsinformatie) en constructieve veiligheid van bouwwerken. Het Rijk is toezichthouder voor gemeenten op de terreinen waar provincies geen taak en expertise hebben. Dat is geregeld in de Gemeentewet. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderwijswetten en sociale zaken. Het Rijk is ook toezichthouder op provincies, als het gaat om provinciale medebewindstaken. Het interbestuurlijk toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. Het is niet bedoeld om de kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren. Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd. Of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. Dan kan de toezichthouder gebruikmaken van deze instrumenten:

- Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing: als een gemeente of provincie een medebewindstaak verwaarloost, kan de toezichthouder die taak overnemen.
- Schorsing en vernietiging: als gemeenten of provincies besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en/of vernietigen. Dit gebeurt bij Koninklijk Besluit.

Hierbij is de Wet revitalisering generiek toezicht (RGT) leidend. Uitgangspunt van de wet RGT is vertrouwen; het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent en dat de horizontale verantwoording - van gemeentebestuur aan gemeenteraad en van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten - op orde is. Het gesprek over aanpassingen van de taakuitvoering en de financiële bijdrage van deelnemers aan de GR is dus ook primair een gesprek tussen de GR, de deelnemers en de volksvertegenwoordiging binnen de deelnemer.

Gezien het stelsel zoals bovenstaand geschetst, kan ik dan ook nu geen informatie doen toekomen over de uitvoering van taken bij GR'en en de kwaliteit daarvan. Het financieel toezicht gaat daar immers niet over; het (interbestuurlijk) toezicht ligt grotendeels bij andere bestuurslagen en is vooral aan de orde als een wettelijke taak niet juist wordt uitgevoerd. Bovendien past het precies bijhouden van financiële kortingen bij GR'en en de gevolgen daarvan niet binnen de rollen en verantwoordelijkheden binnen het stelsel en bij de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht.

Wat ik u wel kan toezeggen is om volgend jaar in de jaarlijkse begrotingsenquête[2] die bij gemeenten wordt uitgezet specifiek ook vragen op te nemen over mogelijke bezuinigingen bij gemeenschappelijke regelingen en hoe deze bezuinigingen geconcretiseerd worden. Dit kan mogelijk relevante informatie opleveren voor uw Kamer en voor een interbestuurlijk gesprek. Ik kan u daarover via het Integraal Overzicht Financiën informeren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

[2] De begrotingsenquête wordt sinds 2015 jaarlijks uitgevoerd en was van 2015 tot en met 2021 voornamelijk gericht op de drie decentralisaties binnen het sociaal domein. Vanaf het jaar 2022 is de begrotingsenquête breder van opzet. De vragenlijst voor het enquêteonderzoek bevat bijvoorbeeld naast vragen over het sociaal domein ook algemene vragen over de begroting, en vragen over de woningbouwopgave en de uitvoeringskracht.