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

Nr. 8 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2026

In de brief van mijn ambtsvoorganger van 10 december 2025[1] is uw Kamer geïnformeerd over een aantal onderwerpen op het vlak van het financieel toezicht op decentrale overheden. In deze brief is onder andere ingegaan op de mogelijke aanvulling van de toezichtnorm en op de stelpost onderuitputting. Zoals toegezegd in de brief van 10 december 2025 informeer ik u nader over deze twee onderwerpen.

Toezichtnorm
In bovengenoemde brief is aangegeven dat er gesprekken hebben plaatsgevonden met de VNG, verschillende gemeenten en de provinciale toezichthouders over de doorontwikkeling van het financieel toezicht op gemeenten. Deze gesprekken hebben geleid tot een aantal mogelijke opties voor aanvulling op de toezichtnorm van structureel en reëel evenwicht (SRE). 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.

Deze opties voor aanvulling op de SRE-norm zijn geschetst in de brief van 10 december 2025. Toegezegd daarbij is om met de diverse partijen nadere gesprekken te voeren om te bezien, welke van deze opties de voorkeur verdient en welke stappen gezet moeten worden om dit verder te formaliseren. Deze gesprekken hebben inmiddels plaatsgevonden en daaruit zijn 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.

[1] Kamerstuk 36 800 B, nr. 12.

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).

Stelpost onderuitputting
In de brief van 10 december 2025 is aangegeven dat het mogelijk is om stelposten op te nemen voor specifieke baten en lasten. Dit kan wanneer deze lastig nauwkeurig te ramen zijn. Voorwaarden 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 worden. Het is noodzakelijk dat de ramingen hiervan reëel zijn onderbouwd.

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.

Zoals toegezegd is inmiddels 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[2]. Daarnaast hebben de provinciale financiële toezichthouders hun gemeenschappelijke toezichtkader (GTK) aangepast om dit te verduidelijken.

Conclusie
Ik heb er vertrouwen in dat met bovenstaande belangrijke stappen zijn en worden gezet ter verbetering van de begrotingsregels en het toezicht. Als

[2] 5. Posten met een specifieke handelwijze · Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)

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.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma