

Financieel toezicht op gemeenten

Toezichtverslag 2005

1. Algemeen

Het financieel toezicht op gemeenten wordt uitgevoerd door de provincies. Jaarlijks bepalen Gedeputeerde Staten van de provincies aan de hand van de ingezonden begroting, jaarrekening en andere informatie het toezichtregime en geven daarbij een oordeel over de financiële positie van een gemeente.

De bevindingen van de provincies met betrekking tot het begrotingstoezicht 2005 zijn in hoofdstuk 2 per provincie opgenomen. In bijlage 1 is per provincie aangegeven hoeveel gemeenten onder preventief dan wel repressief toezicht zijn geplaatst.

2. Bevindingen per provincie

2.1 Groningen

Op basis van ons onderzoek naar de gemeentelijke begrotingen en rekeningen hebben wij alle Groninger gemeenten voor het begrotingsjaar 2005 onder het repressieve toezichtregime kunnen plaatsen.

Over het jaar 2003 vertoonden de rekeningen van een drietal Groninger gemeenten een tekort. De (incidentele) tekorten zijn ten laste van de algemene reserves gebracht. De tekorten variëren van € 10 tot € 80 per woonruimte. De gerealiseerde overschotten variëren van € 6 tot € 337 per woonruimte.

Vorig jaar constateerden wij op basis van de primitieve begrotingen 2004, een teruggang van de budgetruimte, waarbij wij opmerkten dat in deze begrotingen veelal nog geen rekening is gehouden met de gegevens uit de septembercirculaire 2003. Gezien de economische ontwikkelingen, en de daaraan gerelateerde rijksbezuinigingen, waarin ook de lagere overheden een aandeel zullen moeten leveren, voorzagen wij dat de budgetruimte bij de gemeenten nog verder onder druk zou komen te staan.

Op basis van de primitieve begrotingen 2005 constateren wij een verdere teruggang van de budgetruimte. Gemeenten dienden in hun (meerjaren)begroting de algemene uitkering uit het gemeentefonds 2004 neerwaarts bij te stellen wat resulteerde in geraamde (rekening)tekorten over 2004 (waarvoor geen concrete bezuinigings-/ombuigingsmaatregelen meer genomen konden worden) en een groot aantal conceptbegrotingen 2005 met aanzienlijke tekorten. Vanaf 2006 wordt een lichte verbetering verwacht ten aanzien van de algemene uitkering, echter onder het nodige voorbehoud.

Geconcludeerd kan worden dat de weerstandscapaciteit van de gemeenten de laatste jaren terugloopt. Geconstateerd is dat ook de Groninger gemeenten, teneinde een sluitende begroting te kunnen vaststellen, steeds vaker een beroep moeten doen op de aanwezige reserves. Zoals al gemeld worden voor 2004 rekeningtekorten verwacht in een aantal gemeenten. Hierdoor komt de weerstandscapaciteit van gemeenten nog verder onder druk te staan.

Ten opzichte van het begrotingsjaar 2004 is het aantal gemeenten dat een belastingniveau onder de artikel 12-norm heeft, gestegen van 4 naar 8.

Met betrekking tot de overige gemeenten kan -over het algemeen- worden geconstateerd dat de overschrijding van deze norm geringer is dan voorgaand jaar.

Deze verschuiving is te verklaren door (de combinatie van) een drietal factoren:

1. de verruiming van de artikel 12-norm voor 2005, het normbedrag 2004 ad € 5,90 per € 2.268 WOZ-waarde, werd voor 2005 verlaagd naar € 4,95 per € 2.268 WOZ-waarde (daling $\pm 16\%$);
2. de stijging van de WOZ-waarden als gevolg van de hertaxaties in 2004;
3. het gemeentelijke beleid betreffende de vaststelling van de OZB-tarieven.

Een aantal gemeenschappelijke regelingen in de provincie blijft moeite houden met het nakomen van de wettelijke inzendtermijn. Hierdoor werden 6 van de 30 gemeenschappelijke regelingen onder het preventieve toezicht gesteld.

2.2 Friesland

Ook voor de begroting 2005 was het landelijk beeld van 2004, dat steeds meer gemeenten moeite hebben om de begroting structureel sluitend te krijgen, weer van toepassing op de Friese gemeenten.

Hoofdoorzaak was dit jaar wel de Rijks bezuinigingen en dus een lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Voor het sluitend maken van de begroting is veel gebruik gemaakt van de algemene reserve en de behoedzaamheidsreserve. Daarnaast zijn de belastingen veelal verhoogd.

De ombuigingen van het Rijk noodzaken de gemeenten ook steeds weer tot bezuinigingen- en/of ombuigingstaakstellingen. Bij de bezuinigingen wordt vooral minder geraamd op het onderhoud van kapitaalgoederen.

Enkele gemeenten hebben taakstellingen opgenomen die in de loop van 2005 gerealiseerd moeten worden. In eerste instantie is hier mee akkoord gegaan (voordeel van de twijfel) maar bij de volgende begroting zal aangetoond moeten worden dat de opgenomen ramingen realistisch zijn.

Eén gemeente is het niet gelukt om een structureel sluitende (meerjaren)begroting in te dienen en is dan ook onder preventief toezicht geplaatst.

Geconcludeerd kan wel worden dat de budgettaire positie van veel gemeenten steeds meer onder druk komt te staan.

Alle gemeenschappelijke regelingen zijn onder het repressief toezicht geplaatst.

2.3 Drenthe

In 2004 waren twee van de twaalf gemeenten onder preventief toezicht geplaatst. Eén gemeente vanwege het ontbreken van een sluitende begroting/meerjarenraming, een andere gemeente vanwege het te laat inzenden van de begroting in verband met de financiële positie. In 2005 geldt voor alle gemeenten het repressieve toezichtregime. Wel heeft de provincie met één gemeente bestuurlijk overleg gehad.

Uit de begrotingen 2005 blijkt dat de gemeenten moeite hebben om hun begroting 2005 en meerjarenraming 2005 – 2008 sluitend te krijgen. Veel gemeenten beschikken voor het sluitend maken van hun begroting en meerjarenraming over reserves, verhogen de belastingen en/of moeten (omvangrijke) bezuinigingen doorvoeren.

Vijf van de twaalf gemeenten heffen (fors) boven de artikel 12- norm (op grond van het redelijk peil zoals aangegeven in de septembercirculaire 2004). Eén gemeente zit nagenoeg op de artikel 12-norm. Twee gemeenten zitten er licht onder, en de overige vier gemeenten zitten behoorlijk onder de artikel 12-norm.

Zeven van de twaalf gemeenten hebben de Behoedzaamheidsreserve niet in de begroting opgenomen, vier gemeenten hebben de Behoedzaamheidsreserve voor vijftig procent in de begroting opgenomen en één gemeente heeft de Behoedzaamheidsreserve voor tachtig procent opgenomen.

De begroting 2004 was de eerste begroting die de gemeenten volgens de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) hebben opgesteld. Op grond van de begrotingen 2004 is geconstateerd dat de begrotingen van de meeste gemeenten voor verbetering vatbaar zijn. De begrotingen 2005 zijn verbeterd in vergelijking met de begrotingen 2004, maar nog wel vatbaar voor verdere verbetering.

2.4 Overijssel

Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zijn zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. In Overijssel maken zij dat over het algemeen ook waar. In het merendeel van de gevallen kan het toezicht dan ook terughoudend zijn. Slechts 1 gemeente (in 2004: 3) en 2 (in 2004: 4) gemeenschappelijke regelingen hebben de begroting 2005 en/of de jaarrekening 2003 niet tijdig ingezonden waardoor preventief toezicht van toepassing is. Opvallend daarbij is dat de twee gemeenschappelijke regelingen werkvoorzieningsschappen betreffen.

Preventief toezicht is eveneens van toepassing op de eerste begroting van de nieuwe gemeente Deventer.

Bij de oordeelsvorming over het van toepassing zijnde toezicht, zijn de geldende wettelijke termijnen tot nu toe soepel gehanteerd. Het aantal te laat vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen vertoont een dalende tendens. Bij voortdurende wordt gewerkt aan het op den duur geheel of vrijwel geheel voorkomen van preventieve begrotingen als gevolg van termijnoverschrijdingen. Hierover vindt regelmatig overleg plaats met de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen. Daarom ook is thans, bij de mededeling over het van toepassing zijnde toezicht, in enkele gevallen aangedrongen op betere planning van de behandeldata van de begroting en jaarrekening met daarbij het dringende verzoek de wettelijke termijnen in acht te nemen. Dit is mede gedaan in het licht van het voornemen in 2005 rekening te houden met een striktere toepassing van de wettelijke termijnen.

Ook zijn in enkele brieven opmerkingen gemaakt over:

- de noodzaak taakstellende ombuigingsmaatregelen daadwerkelijk te effectueren,
- de (soms zorgelijke) financiële positie,
- de incidentele dekking van begrotings- en rekeningstekorten en
- de toepassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Ten opzichte van vorig jaar zijn duidelijke verbeteringen geconstateerd in het voldoen aan de nieuwe voorschriften volgens het BBV. Toch voldoen de meeste begrotingen er nog niet (geheel) aan. Het komt nu aan op het zetten van de noodzakelijke vervolgstappen, waartoe de gemeenten in staat worden geacht.

Geen enkele Overijsselse gemeente heeft een aanvraag ex artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet ingediend.

De Overijsselse gemeenten en gemeenschappelijke regelingen voeren in het algemeen een goed en voorzichtig financieel beleid. Het merendeel beschikt daardoor (nog) over voldoende financiële armslag om hun taken op een goede en adequate manier te kunnen uitvoeren.

Zoals bekend worden de gemeenten getroffen door de bezuinigingen op de uitkeringen uit het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen. Dit wordt veelal opgevangen door

heroverwegingsexercities met de daarbij behorende ingrijpende keuzes en door het achterwege laten van niet beslist noodzakelijk nieuw beleid. Ook moeten in een aantal gevallen de plaatselijke tarieven worden verhoogd. Jaarlijks worden in Overijssel van alle gemeenten een aantal wetenswaardigheden verzameld en uitgebracht in een brochure. Uit de Belastinguitgave 2005 blijkt dat de totale opbrengsten van de rioolrechten, de reinigingsheffingen en de onroerende-zaakbelastingen met 5,4% stijgen ten opzichte van 2004. In dit percentage zijn ook de areaaluitbreidingen meegenomen. In 2004 bedroeg het vergelijkbare stijgingspercentage nog 6,3% en in 2003 7,1%. De grootscheepse gemeentelijke herindeling van Overijssel per 1-1-2001 laat nog steeds zijn (financiële) sporen na. Nog niet alle verrekeningen zijn afgerond en terzake van één financiële verrekening is een bezwaarschriftenprocedure in gang gezet. Door het Overijsselse financiële toezicht is, in het kader van continue vernieuwing, een integraal diagnoserapport ontwikkeld dat een bijdrage levert aan het zicht van de provinciale bestuurders en ambtenaren van de gemeenten. Het rapport is mede ontwikkeld om te beschikken over actuele informatie met betrekking tot de financiële positie van de gemeente. In die zin is het rapport dan ook voornamelijk bedoeld voor intern gebruik; het is een constatering van feiten en daaruit te trekken conclusies. Van een aantal gemeenten is het diagnoserapport inmiddels gereed. In samenwerking met de Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden van het ministerie van BZK is op verzoek van één gemeente een begrotingsscan uitgevoerd. In juli 2004 is een geactualiseerd beleidskader toezicht gemeentefinanciën vastgesteld door gedeputeerde staten. Aanpassing was noodzakelijk door de wijzigingen ingevolge de Wet dualisering. Op 13 april 2004 heeft een regiobijeenkomst plaatsgevonden met als onderwerp "de komende veranderingen in het financieel toezicht op de gemeenten". De bijeenkomst, die werd bezocht door raadsleden, burgemeesters, wethouders en ambtenaren van de Overijsselse gemeenten, leverde een geanimeerde discussie over de ophanden zijnde veranderingen op.

2.5 Gelderland

In verband met de gemeentelijke herindeling in de Achterhoek en de Liemers is het aantal gemeenten teruggelopen van 71 naar 56. Van deze 56 zijn de 10 nieuw ontstane gemeenten om termijnredenen onder het preventieve toezicht geplaatst, omdat zij hun begroting niet binnen de gestelde termijn konden vaststellen en inzenden. Op een enkele uitzondering na maken deze gemeenten allen een wankel financiële start en zijn bezuinigingen en/of belastingverhogingen noodzakelijk om op termijn de financiële positie te versterken. Van de overige 46 gemeenten zijn er 4 onder het preventieve toezicht geplaatst om financiële redenen. Twee van deze vier, waaronder een artikel 12-gemeente, stonden ook in 2004 al onder het preventieve toezicht. Van de 54 Gemeenschappelijke regelingen zijn er 19 onder het preventieve toezicht geplaatst, allen om termijnredenen.

Waar in 2004 al kon worden gesproken van een zorgelijker financiële situatie van de gemeenten dan in het voorgaande jaar trekt deze lijn zich door voor 2005. Daarbij komt dat te nemen maatregelen in de komende periode, als gedeeltelijke afschaffing en maximering o.z.b., invoering WMO en herijking clusters Bijstand en Zorg binnen de algemene uitkering, door het nog niet geheel in beeld hebben van de individuele financiële gevolgen hiervan, voor veel gemeenten de financiële toekomst nog onzekerder maken.

De belangrijkste reden voor de verslechterde financiële positie van de gemeenten is de achteruitgang in de algemene uitkering uit het gemeentefonds, als gevolg van Rijksbezuinigingen die middels de normeringsystematiek doorwerken. Niet zozeer het accres voor 2005, maar de tussentijdse neerwaartse bijstellingen voor 2003 en 2004 met een structurele doorwerking naar latere jaren zijn de oorzaak van de financiële achteruitgang. De belangrijkste indicatoren om te komen tot de conclusie dat het financieel minder gaat met de Gelderse gemeenten zijn:

- De budgettaire positie (budgettaire ruimte), zowel zoals door de gemeente gepresenteerd als door de toezichthouder beoordeeld, is behoorlijk minder dan in 2004 (ca. +/- € 15 per inwoner in 2004 en ca. -/- € 8,-- per inwoner in 2005). Meer gemeenten hebben een tekortbegroting in 2005 en komen eerst in meerjarenperspectief weer boven nul. Het gemiddelde van de (door de toezichthouder gecorrigeerde) budgettaire ruimte voor 2005 is voor het eerst sinds jaren negatief.
- De omvang van de noodzakelijke ombuigingen/bezuinigingen is bij de meeste gemeenten behoorlijk toegenomen.
- De vrije reservepositie (algemene reserves) van de Gelderse gemeenten is verslechterd t.o.v. 2004. In 2004 bedroeg en deze gemiddeld € 122,-- per inwoner. In 2005 nog € 86,-- per inwoner.
- Onder andere door het meer inzetten van rente t.g.v. de exploitatie is een groter deel van de gemeentelijke reserves geblokkeerd.
- Het niveau van de overige reserves (bestemmingsreserves) en voorzieningen is iets toegenomen t.o.v. 2004. Aanpassingen binnen de balans, i.v.m. de voorschriften van het BBV zijn hier echter meer debet aan geweest dan financiële overschotten.
- Zoals de afgelopen jaren te doen gebruikelijk is de belastingdruk met meer gestegen dan de inflatie. Naast bezuinigingsrondes hebben gemeenten zich genoodzaakt gezien tekorten te dekken uit belastingverhogingen.
- Een klein positief aspect binnen de begrotingsbeoordeling van 2005 is dat de resterende belastingcapaciteit bij de meeste gemeenten is toegenomen. De oorzaak hiervan is het (fors) verhogen van de artikel-12 norm voor o.z.b. tarieven.

Het vorenstaande leidt er bij veel gemeenten toe dat er een frictie ontstaat tussen de op basis van beheerplannen noodzakelijke bedragen voor onderhoud van kapitaalgoederen en de noodzakelijke ombuigingstaakstelling. Dat waar van de zijde van de provincie juist de nadruk wordt gelegd op actuele beheerplannen en de financiële vertaling ervan in de begroting. Voorts is geconstateerd dat veel gemeentelijke begrotingen op onderdelen nog niet voldoen aan de voorschriften zoals opgenomen in het BBV. Hier is wel een verbetering waargenomen t.o.v. begrotingsjaar 2004.

2.6 Flevoland

Uit de begrotingen voor 2005 kan worden afgeleid dat de druk op de financiële positie van de Flevolandse gemeenten is toegenomen. Daarmee wordt de ontwikkeling voortgezet die zich ook in het jaar 2004 aftekende. Dit is zorgelijk, maar naar verwachting zullen de meeste gemeenten met verdergaande ombuigingen op termijn het materieel evenwicht in de begroting herstellen.

Met uitzondering van de gemeente Zeewolde geldt in 2005 - evenals in het voorafgaande jaar - voor de gemeenten dan ook repressief toezicht. Wel is met oog op dit alles het ambtelijk en bestuurlijk overleg in 2004 geïntensiveerd. Dat zal ook in 2005 worden gecontinueerd. De omvangrijke ombuigingstaakstellingen maken het volgen van de ontwikkeling van de

financiële positie noodzakelijk waartoe waar nodig specifieke afspraken zijn gemaakt met de gemeenten.

De financiële positie van de gemeente Zeewolde vereist zoals aangegeven (op grond van het beleidskader financieel toezicht) nog steeds een preventief toezichtsregime. In 2005 zal in samenwerking met het ministerie van BZK een begrotingsscan worden uitgevoerd om de dieperliggende oorzaken van de financiële problematiek nader te kunnen duiden. Deze informatie is tevens ondersteunend bij de door de gemeente te voeren kerntakendiscussie. In 2004 is in vervolg op de landelijke discussie over de modernisering van het financieel toezicht door BZK en de toezichthouders gewerkt aan een nieuw minimum beleidskader financieel toezicht. Met name de uitwerking van het nieuwe toezichtcriterium (duurzaam evenwicht) staat daarbij centraal. In plaats van de komende jaarbegroting wordt bij dit nieuwe criterium de meerjarenraming *leidend* voor het te bepalen toezichtsregime. Om dit nieuwe criterium in de gemeentewet te verankeren, is een wetswijziging nodig. Zodra dit kader formeel in werking treedt, zal aansluitend het beleidskader financieel toezicht op de Flevolandse gemeenten daarmee in overeenstemming worden gebracht.

2.7 Utrecht

De Utrechtse gemeenten slagen er, zij het met de nodige moeite onder andere als gevolg van een stevig teruglopende algemene uitkering, nog redelijk in - mede dankzij nog altijd toenemende inkomsten als gevolg van verhoogde belastingdruk - om de baten en lasten van hun huishouding in evenwicht te houden. In zijn algemeenheid leidt dit tot een toename van het aantal gemeenten met een tekort in de jaarrekening; bij een aantal gemeenten wordt voorts een afnemende ruimte voor nieuw beleid gezien. De ruimte voor nieuw beleid die gecreëerd wordt zou echter over de hele linie nog aanmerkelijk kleiner zijn, indien de gemeenten niet in toenemende mate over (de rente op) hun algemene reserves, zouden kunnen beschikken. Weliswaar stijgt de vermogenspositie in 2005 als gevolg van incidentele ontwikkelingen zoals bijv. de verkoop van nutsbedrijven, maar gecorrigeerd daarvoor staat die positie, ofwel de buffer om tegenvallers op te vangen, door genoemde beschikkingen onder druk.

Wegens het ontbreken van een reëel en structureel sluitende begroting 2005 en meerjarenperspectief behoefde uiteindelijk geen van de 33 Utrechtse gemeenten en 23 gemeenschappelijke regelingen onder het preventieve toezicht geplaatst te worden. Van 7 Utrechtse gemeenten en 2 gemeenschappelijke regelingen dreigde de begroting 2005 in eerste aanleg een voldoende reëel en sluitend karakter te missen. Aan gevoerd ambtelijk en bestuurlijk overleg kon echter voldoende vertrouwen ontleend worden, dat via ombuigingen de nodige oplossingen voor hun budgettaire problematiek gevonden zouden worden. Op die grond zijn deze overheden onder het repressieve toezicht (zonodig op maat) gelaten.

Wegens termijnoverschrijding werden geen gemeenten, maar wel 6 gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht gesteld.

2.8 Noord-Holland

Het beeld uit voorgaande jaren (steeds meer gemeenten die moeite hebben om de lopende exploitatie in evenwicht te houden) is ook in 2005 waarneembaar. De gevolgen van de economische recessie zijn op veel plekken duidelijk voelbaar.

Bijna in alle Noord-Hollandse gemeenten vinden stevige bezuinigingsrondes plaats voorafgaand aan het vaststellen van de begroting. Bij een aantal blijkt evengoed de (tijdelijke) inzet van incidentele middelen om het evenwicht te kunnen bewaren nog noodzakelijk. Dit

heeft zich voor 2005 vertaald in een vijftal gemeenten die onder de werking van het preventieve toezicht zijn gebracht. Daarnaast zijn er met circa 20 gemeenten afspraken gemaakt over de aanpak en daarbij behorende beslismomenten om een verbetering van de financiële positie te bewerkstelligen. In de meeste gevallen betekent dit dat de gemeenten voor de zomerperiode 2005 hun maatregelen c.q. plan van aanpak moeten presenteren om (een verder) afglijden van de financiële positie te voorkomen. De verwachting is dat dit beeld zich ook in 2006 zal continueren.

Voor wat betreft de implementatie van de nieuwe begrotingsvoorschriften is in het tweede jaar geen grote ontwikkeling waar te nemen. In de meeste gevallen zijn de begrotingsmodellen slechts op onderdelen bijgeschaafd.

2.9 Zuid-Holland

Op grond van de wettelijke criteria hebben wij vóór 1 januari 2005 alle gemeenten mededeling gedaan over het toezichtregime ten aanzien van de begroting 2005. Het aantal preventieve gemeenten is gestegen van 28 in 2004 naar 29 in 2005. Bij elf gemeenten is dit het gevolg van de financiële situatie, bij twaalf vanwege de betrokkenheid bij een gemeentelijke herindeling en bij zes vanwege overschrijding van de termijn van inzending van begroting 2005 en/of jaarrekening 2003.

Het aantal gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht is gestegen van 20 in 2004 naar 23 in 2005. In 22 gevallen door overschrijding van de termijn van inzending van de begroting en/of jaarrekening en in één geval (een werkvoorzieningsschap) vanwege de financiële positie.

Bij de beoordeling van de begrotingen hebben wij geconstateerd dat steeds meer gemeenten (verder) onder financiële druk komen te staan. In de begrotingen zijn omvangrijke bezuinigingen opgenomen. Voorts is, om de begroting en/of meerjarenramingsluitend te krijgen, beschikt over reserves en zijn meer dan trendmatige belastingmaatregelen genomen. Daarnaast worden ook andere incidentele baten ingezet om structurele lasten te dekken. In dat geval is geen sprake van een materieel sluitende begroting. Met de gemeenten die uiteindelijk vanwege de financiële positie onder preventief toezicht zijn geplaatst hebben wij bestuurlijk overleg gevoerd. Daarnaast hebben wij ook met een aantal andere gemeenten bestuurlijk overleg gevoerd in verband met de zorgelijke financiële positie van die gemeenten. De gemeenten Nieuwkoop en Boskoop hebben bij het Rijk een artikel 12-aanvraag ingediend. Ons verslag over de financiële positie van deze gemeenten hebben wij aan beheerders van het gemeentefonds gezonden.

Voor drie gemeenten zullen dit jaar begrotingsscans worden uitgevoerd.

Lokale lasten

Evenals in voorgaande jaren hebben wij de "Special gemeentelijke belastingen 2005" uitgebracht. De totale OZB-opbrengst stijgt in 2005 met 5,6%, de afvalstoffenheffing met 3,1% en de rioolrechten met 7,9% ten opzichte van de raming voor 2004 2005 geraamd op € 813,3 miljoen.

Herindeling

De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) bevat een bijzonder toezichtinstrumentarium om te voorkomen dat nieuw te vormen gemeenten financieel nadeel ondervonden van besluiten van op te heffen gemeenten. In verband hiermee hebben wij, op grond van deze wet, gebruik gemaakt van onze bevoegdheid om besluiten aan te wijzen die onze goedkeuring behoeven. In dit kader vallen de gemeenten Katwijk, Rijnsburg, Valkenburg,

Sassenheim, Voorhout, Warmond, Nieuwkoop, Ter Aar, Liemeer, Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek, Bleiswijk, Berkel en Rodenrijs, Oud-Beijerland, Binnenmaas, Cromstrijen, 's-Gravendeel, Korendijk en Strijen op basis van artikel 21 van de Wet arhi onder preventief toezicht.

2.10 Noord-Brabant

In Brabant is in 2005 slechts één gemeente in aanmerking gekomen voor preventief toezicht. Het betreft de gemeente Goirle die, door bestuurlijke perikelen, de begroting niet tijdig kon vaststellen en insturen. Overigens is de begroting korte tijd na inzending goedgekeurd, waarbij tevens bepaald is dat versoepeld toezicht wordt toegepast.

Het feit dat Brabant in 2005 slechts één preventieve gemeente kent, zegt niets over de financiële positie van de Brabantse gemeenten. De meeste gemeenten hebben door de aanhoudend slechte economie, wat zijn weerslag heeft in een lagere algemene uitkering, steeds meer moeite om de begroting sluitend in te dienen. Circa tweederde deel van de Brabantse gemeenten heeft een begroting die pas structureel sluitend is in het meerjarenperspectief. Opvallend is dat de gemeenten dit hebben kunnen realiseren met een beheerste toename van de belastingdruk (gemiddeld 2,9%). Uit het begrotingsonderzoek is op te maken dat op de keper beschouwd nagenoeg alle gemeenten behoorlijk omvangrijke bezuinigingen hebben doorgevoerd en investeringen hebben uitgesteld. Ook blijkt dat gemeenten dit jaar fors hebben gesneden in hun eigen personeelsbestand. Daarnaast valt op dat steeds meer gemeenten overgaan tot het structureel inzetten van (een groter deel van de) rente over reserves in de exploitatiebegroting.

2.11 Zeeland

In het algemeen gaf de financiële positie van de Zeeuwse gemeenten de laatste jaren tot 2003 een redelijk positieve ontwikkeling te zien. Zoals in vorige verslagen reeds is opgemerkt is dit toe te schrijven aan onder meer de herverdeling van het Gemeentefonds, de tot dan toe nog meevallende accressen (aanwas) in de algemene uitkering en de fors toegenomen dividenduitkeringen van de Delta N.V. Het begrotingsjaar 2004 geeft een kentering te zien. Alhoewel een eerste doorsteek van de begrotingen geen structurele tekortsituaties te zien gaf, is wel geconstateerd dat de financiële positie van vrijwel alle gemeenten verslechterd is. Deze tendens zet zich in 2005 voort; ook nu nog geen structurele tekortsituaties maar in enkele gemeenten is de rek er geheel uit.

De verhoging van de belastingdruk voor een standaardhuishouden in 2005 ten opzichte van 2004 bedraagt ongeveer 8,8%. Dit is inclusief het effect (+7,1%) van de afschaffing van de zogenaamde Zalmsnip in 2005.

Er zijn dit jaar wederom geen gemeenten die wegens een slechte financiële positie onder preventief toezicht staan.

Wegens overschrijding van de inzendtermijn van de begroting 2005 is preventief toezicht van toepassing verklaard ten aanzien van één gemeenschappelijke regeling.

2.12 Limburg

Algemene bevindingen

De financiële positie van gemeenten staat onder druk. Het totaaloordeel over de financiële positie van de Limburgse gemeenten bij de begroting 2005 kan hoogstens met de kwalificatie "matig" worden aangeduid. Ook vorig jaar luidde het oordeel "matig".

Het oordeel "matig" voor 2005 is op het volgende gebaseerd.

In de begrotingen zijn omvangrijke bezuinigingen opgenomen. Er zijn risico's bij het realiseren van die bezuinigingen. Meerjarige ombuigingsoperaties vergen een strakke monitoring.

Gemeenten onttrekken grote bedragen aan reserves en met name aan de algemene reserve om uiteindelijk hun begroting sluitend te krijgen. De norm van de provincie om maximaal 1/30 aan de algemene reserve te onttrekken wordt dit jaar door nogal wat gemeenten overschreden. Er worden ook andere incidentele baten ingezet om structurele lasten te dekken. Een begroting die zo sluitend is gemaakt, is niet materieel sluitend. Bovendien wordt het eigen vermogen door de inzet van reserves kleiner en dus ook de buffer voor het opvangen van toekomstige tegenvallers.

Veel gemeenten hebben nog geen begin van een aanzet gegeven voor het dekken van de BTW-Compensatiefonds (BCF)-tekorten die resteren na het uitputten van de BCF-reserves. Gemeenten gaan in hun ramingen meer risico's opnemen, bijvoorbeeld door een 100% uitkering van de behoedzaamheidsreserve te ramen.

Het niet-doorgaan van de ozb-plannen van het kabinet heeft de gemeenten voor 2005 nog éénmalig mogelijkheden gegeven om via de ozb extra middelen te verwerven, maar het kabinet houdt nog vast aan het voornemen de plannen in 2006 in te voeren. Met name de voorstellen m.b.t. de maximering beperken de mogelijkheden van gemeenten om structurele financiële problemen op te lossen.

We zien bij nogal wat gemeenten dat de begroting zelf en de jaarschijven 2006 en soms ook 2007 van de meerjarenraming tekorten laten zien. Pas vanaf 2007 of 2008, de laatste jaarschijf, is er weer een overschot. Op basis van de Gemeentewet komen dergelijke gemeenten in aanmerking voor repressief toezicht, als het voor de toezichthouder aannemelijk is dat die laatste jaarschijf ook werkelijk sluitend is. Het positieve saldo in 2007 en 2008 wordt in belangrijke mate verklaard door de positieve ontwikkeling van de algemene uitkering in die jaren volgens de septembercirculaire 2004. De fondsbeheerders hebben in de septembercirculaire echter nadrukkelijk gesteld dat de hardheid van de ramingen vanaf 2006 laag is. De nieuwe comptabiliteitsvoorschriften, het BBV, verplichten gemeenten om bepaalde uitgaven direct t.l.v. de exploitatie te brengen en niet meer te activeren, zoals in het verleden gebeurde. Hierdoor wordt de exploitatie op korte termijn zwaarder belast.

De belangrijkste verklaring voor de grote financiële problemen bij de begroting 2005 is te vinden bij de opeenvolgende bezuinigingen op rijksniveau, die hun doorwerking hebben naar het gemeentefonds. In 2003 en 2004 is de algemene uitkering een aantal keren neerwaarts bijgesteld en deze aanpassingen werken structureel door. Omdat de algemene uitkering veruit de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten is, komt de verlaging van het accres bij gemeenten hard aan.

Bovendien is het Rijk ook dit jaar weer erg laat met de gegevens gekomen. Met name het uitstel van de ozb-plannen tot 2006 hebben de gemeenten pas in september 2004 te horen gekregen.

Met dit uitstel hebben de gemeenten voor 2005 weer meer mogelijkheden gekregen om ook via de belastingen de financiële problemen op te lossen. In het totale pakket van maatregelen om een sluitende begroting te bereiken zijn de belastingverhogingen dan wel niet het belangrijkste onderdeel, toch is weer sprake van een aanzienlijke stijging van de lastendruk. Daarbij speelt nog dat het Rijk m.i.v. 2005 de Zalmsnip heeft beëindigd, waardoor de huishoudens toch al met een lastenstijging van € 45,38 worden geconfronteerd.

Verhoging van de ozb is voor 2005 soms ook ingegeven door het voornemen van het Rijk de jaarlijkse verhoging vanaf 2006 te beperken tot 1,5%. Sommige gemeenten hebben hierop geanticipeerd door de ozb in 2005 extra te verhogen, hetgeen soms ook weer

gecompenseerd wordt door een tijdelijke, lokale lastenverlichting, vergelijkbaar met de Zalmsnip.

Omdat voor de ozb vanaf 2005 weer nieuwe taxatiewaarden gelden, zijn alle uitspraken over belastingverhoging gebaseerd op opbrengststijgingen en niet op tariefsaanpassingen.

In veel gemeenten moeten de belastingverordeningen 2005 nog worden vastgesteld.

Definitieve uitspraken over de belastingverhogingen zijn dan ook nog niet mogelijk.

Op basis van de voorstellen aan de raad en de al vastgestelde verordeningen bij alle 47 gemeenten komt het ongewogen gemiddelde van de ozb-verhoging 2005 op bijna 7% uit. Negen gemeenten verhogen de ozb met 10% of meer, met als grootste stijging 40%. Vier gemeenten houden hun ozb-opbrengst gelijk. Vorig jaar was de gemiddelde ozb-verhoging 8%.

Bij de riool- en reinigingsrechten is de ontwikkeling heel divers. De ontwikkeling van de tarieven wordt bepaald door de lastenstijgingen op de betrokken beleidsterreinen, de meerjarige afspraken over de tarieven en de gewenste kostendekking. Voorzover nog geen 100%-kostendekking is bereikt, kan dit reden zijn om de tarieven extra te verhogen.

De lasten voor afvalverwerking lijken nu wat minder te stijgen dan in de voorgaande jaren, waardoor ook de reinigingsrechten minder hoeven te stijgen. Sinds 2001 heeft de gemiddelde jaarlijkse stijging van de reinigingsrechten 4% bedragen.

Ondanks de financiële problemen hebben de gemeenten in hun begroting 2005 ruimte vrijgemaakt voor nieuw beleid in de vorm van vervangings- en uitbreidingsinvesteringen, investeringen in nieuwe projecten en nieuwe exploitatielasten.

Het betreft voor een deel onderwerpen die in college-akkoorden zijn afgesproken.

Wij beoordelen de financiële positie gemiddeld dus als matig en dat komt ook tot uitdrukking in het aantal gemeenten dat in onze voorstellen dit jaar i.v.m. de financiële situatie onder preventief toezicht zou moeten worden geplaatst: 8. Het gaat om de gemeenten Arcen en Velden, Beek, Echt-Susteren, Hunsel, Mook en Middelaar, Sevenum, Simpelveld en Sittard-Geleen.

Simpelveld heeft voor 2005 opnieuw artikel 12-steun aangevraagd i.v.m. de grote financiële problemen. Met acht preventieve gemeenten i.v.m. de financiële situatie is er sprake van een verdere toename in vergelijking met de zes gemeenten die vorig jaar om die reden onder preventief toezicht zijn gesteld.

Voor wat betreft de jaarrekening 2003 hebben bijna alle gemeenten de inzendtermijn gehaald. Op vier na hebben de gemeenten hun jaarrekening zelfs vóór de zomervakantie ingezonden, zodat verwacht mag worden dat de aanscherping van de inzendtermijn tot 15 juli vanaf de jaarrekening 2004 voor de meeste gemeenten geen probleem zal zijn.

Bij één gemeente is sprake geweest van een beperkte overschrijding waarover vooraf een afspraak is gemaakt. Eén gemeente, Hunsel, heeft de jaarrekening te laat ingestuurd. Hunsel komt om die reden in aanmerking voor preventief toezicht.

Bij de begroting 2005 is het beeld wat minder positief. Bij elf gemeenten is sprake geweest van een beperkte overschrijding of afspraken over een latere inzending.

Drie gemeenten, Beek, Hunsel en Simpelveld, hebben hun begroting 2005 te laat ingezonden. Daarom komen Beek, Hunsel en Simpelveld ook op basis van termijnoverschrijding in aanmerking voor preventief toezicht.

Arhi-gemeenten

Vanaf 11 mei 2004 vallen 11 gemeenten in Midden-Limburg: Ambt Montfort, Haelen, Heel, Heythuysen, Hunsel, Maasbracht, Roerdalen, Roermond, Roggel en Neer, Swalmen en Thorn, op basis van art. 21 van de Wet arhi onder preventief toezicht. Het arhi-toezicht geldt ook voor de begroting 2005.

3. Onderzoek paragraaf grondbeleid gemeenten (begrotingen 2005)

Bij de beoordeling van de gemeentelijke begrotingen voor het jaar 2005 is als variabel onderzoek in het kader het financieel toezicht door de provincies nader aandacht besteed aan de paragraaf grondbeleid. De bij het onderzoek gehanteerde toetspunten zijn opgenomen in bijlage 2.

Uit een inventarisatie van de paragrafen grondbeleid van de gemeenten blijkt dat iets meer dan helft (59%) van de paragrafen nog niet aan de wettelijke vereisten voldoet. Daarnaast heeft 26% van de gemeenten een grondnota waarin aandacht aan de wettelijke vereisten wordt besteed. Samenvattend concluderen wij dat bijna driekwart van de gemeenten over een beleidsstuk beschikt dat inzicht geeft in de visie en beleidsuitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid.

Bij tweederde van de gemeenten (64%) biedt de paragraaf inzicht in de complexen die in exploitatie genomen zijn. Bij de helft van de gemeenten (50%) wordt inzicht in de (geprognosticeerde) eindresultaten geven. Over de nog niet in exploitatie genomen gronden is in minder dan de helft (43%) van de paragrafen iets opgenomen, terwijl er nog iets minder vaak (31%) inzicht wordt geboden in de frequentie van de herziening c.q. actualisatie van grondexploitatieberekeningen. De helft (50%) van de gemeenten waar spake is van geprognosticeerde tekorten heeft in de paragrafen specifiek aandacht geschonken aan voorzieningen die voor geprognosticeerde tekorten gevormd zijn.

Los van lopende exploitaties die naar verwachting met een tekort zullen sluiten, worden in minder dan de helft (40%) van de paragrafen de risico's op de grondexploitaties beschreven (al dan niet in algemene zin). In de helft van die gevallen (dus in totaal in 21% van de paragrafen) is specifiek aandacht besteed aan PPS-constructies. In eveneens 40% van de paragrafen is aangegeven op welke wijze risico's (kunnen) worden afgedekt.

Hoewel de toerekening van apparaatskosten (en dan in het bijzonder het wegvallen van mogelijkheden hiertoe) een behoorlijk risico voor de gemeentelijke begroting kan vormen, is hier slechts in 9% van de paragrafen grondbeleid iets over terug te vinden.

Ongeveer eenderde van de gemeenten besteedt in de paragraaf grondbeleid aandacht aan het beleid omtrent (tussentijdse) winstneming, verliesafdekking en/of op welk moment de winst cq. het verlies wordt genomen.

Tot slot constateren wij dat, volgens de paragrafen, slechts een gering aantal gemeenten een relatie legt met de provinciale woningbehoefte prognose. Uit het begrotingsonderzoek 2005 blijkt dat in slechts 11% van de paragrafen deze koppeling nog gemaakt is.

Bijlage 1. Overzicht aantallen gemeenten onder preventief/repressief financieel toezicht

Provincie	Aantal Gemeenten	Preventief Financiën	Preventief Termijn	Preventief Arhi	Repressief
<u>Groningen</u>					
2001	25	1			24
2002	25	1			24
2003	25	1			24
2004	25				25
2005	25				25
<u>Friesland</u>					
2001	31		1		30
2002	31				31
2003	31				31
2004	31	1	1		29
2005	31	1			30
<u>Drenthe</u>					
2001	12		1		11
2002	12				12
2003	12				12
2004	12	1	1		10
2005	12				12
<u>Overijssel</u>					
2001	26		13	(1)	13
2002	26		8	(2)	18
2003	26		6	(2)	20
2004	26		3	(1)	23
2005	25		1	1	23
<u>Gelderland</u>					
2001	73	1	7	3	62
2002	71		4	25	42
2003	71		3	26	42
2004	71	2		26	43
2005	56	4		10	42
<u>Flevoland</u>					
2001	6				6
2002	6		2		4
2003	6				6
2004	6	1			5
2005	6	1			5
<u>Utrecht</u>					
2001	33		2		31
2002	32		1		31
2003	33	1			32
2004	33	1			32
2005	33			5	28

Provincie	Aantal Gemeenten	Preventief Financiën	Preventief Termijn	Preventief Arhi	Repressief
<u>Noord-Holland</u>					
2001	68		1	5	62
2002	65		2	12	51
2003	65	2			63
2004	65	2		4	59
2005	65	5	1	4	55
<u>Zuid-Holland</u>					
2001	95	5	3		87
2002	92	5	5	4	78
2003	91	7	2	10	72
2004	86	7	9	12	58
2005	86	11	6	12	57
<u>Zeeland</u>					
2001	17		1		16
2002	17			7	10
2003	13		3		10
2004	13		2		11
2005	13				13
<u>Noord-Brabant</u>					
2001	70	5	4		61
2002	70	2	3	6	59
2003	69	3	2	2	62
2004	68	3	2	0	63
2005	68		1		67
<u>Limburg</u>					
2001	48	1	6	2	39
2002	48	3	2	2	41
2003	47	1	2		44
2004	47	6	3		38
2005	47	8		11	28
<u>Totaal</u>					
2001	504	13 (2%)	38 (8%)	10 (2%)	442 (88%)
2002	495	11 (2%)	27 (6%)	46 (11%)	411 (81%)
2003	489	15 (3%)	18 (4%)	38 (8%)	418 (85%)
2004	483	24 (5%)	21 (4%)	43 (9%)	396 (82%)
2005	467	30 (6%)	9 (2%)	43 (9%)	385 (83%)