
Deel 2

Capita Selecta

Hoofdstuk 5	Bijzonder Financieel Toezicht
Hoofdstuk 6	Toezichtthema 2012 en 2013
Hoofdstuk 7	Actuele ontwikkelingen

5

Bijzonder financieel toezicht

Samenvatting

In dit hoofdstuk worden enige bijzondere toezichtvormen in het kort beschreven. Het gaat om toezicht ingevolge de Wet Fido, deelnemingsbesluiten ex art 160 Gemeentewet, ontheffing op verboden handelingen ex art. 43 Burgerlijk Wetboek / art. 15 Gemeentewet en het financieel toezicht bij herindeling.

5.1 Inleiding

Naast het reguliere financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen oefenen Gedeputeerde Staten voor specifieke zaken/onderwerpen bijzonder toezicht uit op de lokale overheden. Dit bijzondere toezicht is in specifieke wetten en regelgeving vastgelegd. Het gaat dan om het goedkeuren van (veelal) gemeentelijke besluiten voordat tot uitvoering kan worden overgegaan of het verlenen van een ontheffing op een in de wet aangegeven gebod of verbod.

De meest voorkomende vormen van bijzonder financieel toezicht zijn:

- financieel toezicht ingevolge de wet financiering decentrale overheden (wet Fido);
- deelnemingsbesluiten op grond van artikel 160 Gemeentewet;
- het verlenen van ontheffing op verboden handelingen (artikel 15 Gemeentewet/artikel 43 Burgerlijk Wetboek);
- financieel toezicht in geval van gemeentelijke herindeling (wet Arhi).

In dit hoofdstuk wordt de invulling van deze vormen van bijzonder financieel toezicht nader toegelicht.

5.2 Financieel toezicht ingevolge de Wet Fido en Ruddo

De kasgeldlimiet is het maximum bedrag waarvoor de gemeente kortlopende middelen mag aantrekken op de geldmarkt. Dit maximum bedraagt 8,5% van het begrotingstotaal met een minimum van € 300.000 (art 3 lid 2 Wet Fido). Voor de waterschappen geldt een afwijkend percentage, namelijk 8,2% en 23% van het begrotingstotaal. Het renterisico op de vaste schuld is de mate waarin het saldo van de rentelasten verandert door wijzigingen in het rentepercentage op leningen en uitzettingen met een oorspronkelijke rentetypische looptijd van een jaar of langer. Om dit risico te beperken schrijft de wet voor dat herfinanciering jaarlijks maximaal 20% van het begrotingstotaal mag bedragen. Voor de waterschappen is dit percentage 30.

Op basis van de begrotingen 2013 is de verwachting dat niet alle Utrechtse gemeenten in 2013 zullen voldoen aan de kasgeldlimiet en de renterisiconom. Twee gemeenten hebben bij de begroting een overschrijding van de kasgeldlimiet gemeld. Deze gemeenten zullen nog maatregelen moeten nemen om binnen de limiet te blijven.

Overigens is als gevolg van de lage rentestand de tendens dat de lokale overheden vooral kortlopend geld aantrekken en minder vaste financieringsmiddelen. Hierdoor dreigt de kasgeldlimiet bij een aantal gemeenten overschreden te worden.

5.3 Deelnemingsbesluiten artikel 160 Gemeentewet

Artikel 160, lid 2 Gemeentewet verleent het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot het oprichten van en het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen. Dergelijke besluiten moeten worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de in het afgelopen jaar voorgelegde besluiten:

- deelneming in de stichting Beheer, Exploitatie en Programmering Cultuurhuis (Oudewater);
- deelneming in de coöperatieve vereniging met uitgesloten aansprakelijkheid "Coöperatie ParkeerService U.A." (gemeente Woerden);
- deelneming in de coöperatieve vereniging met uitgesloten aansprakelijkheid "Coöperatie ParkeerService U.A." (gemeente IJsselstein);
- oprichting stichting Centraal Museum Utrecht (gemeente Utrecht);
- oprichting stichting Bibliotheek Utrecht (gemeente Utrecht);
- oprichting stichting Kunstuitleen Utrecht (gemeente Utrecht).

Deze besluiten zijn door Gedeputeerde Staten goedgekeurd, zolang na bijsturend overleg. Daarmee is geconcludeerd dat de privaatrechtelijke rechtsvorm kan worden beschouwd als bijzonder aangewezen voor het daarmee te dienen openbaar belang.

Naar aanleiding van het rapport van de werkgroep "Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden" heeft de staatssecretaris van BZK eind 2008 in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat de voorhangprocedure ex artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h jo. artikel 169, vierde lid Gemeentewet kan worden geschrapt.

Parallel aan de komende wetwijziging zal door BZK, in samenwerking met VNG, IPO en UVW een afwegingskader worden ontwikkeld ter ondersteuning van decentrale overheden bij het maken van een onderbouwde keuze voor een publieke of private regeling van taken. Bij uitwerking van het kader worden strijdigheid met het recht of het algemeen belang, financiële risico's en aspecten van staatssteun en aanbestedingsverplichtingen meegenomen.

In de tweede helft van 2012 is het wetsontwerp ter consultatie voorgelegd aan de VNG en het IPO die hiermee hebben ingestemd. Nog niet bekend is wanneer het wetsontwerp in procedure zal worden gebracht evenals de inwerkingtreding hiervan. (Bron: mededeling BZK in vakberaad Gemeentefinanciën van 14 februari 2013).

5.4 Ontheffing op verboden handelingen

In artikel 15 Gemeentewet respectievelijk artikel 43 Burgerlijk Wetboek is bepaald, dat raadsleden in het kader van de bestuurlijke integriteit in welke vorm dan ook niet werkzaam mogen zijn voor de eigen gemeente en/of overeenkomsten en rechtshandelingen met de gemeente mogen aangaan. Dit betreft de zogenaamde verboden handelingen. Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing op dit verbod verlenen als zij van mening zijn dat aantasting van de bestuurlijke integriteit niet in het geding is. Ontheffing van dit verbod kan worden gegeven door ons college, indien naar onze mening geen sprake is van bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.

Afgelopen jaar hebben wij twee verzoeken om ontheffing ontvangen. Beide verzoeken zijn door de gemeente Rhenen, namens een raadslid uit die gemeente ingediend. Na nader onderzoek door Gedeputeerde Staten zijn de gevraagde ontheffingen verleend.

5.5 Financieel toezicht bij herindeling

5.5.1 Algemeen

In de Wet Algemene regels herindeling (Arhi) is een bijzondere vorm van financieel toezicht opgenomen. Dit toezicht geldt uitsluitend voor gemeenten die vanwege een herindeling worden opgeheven. Het bijzondere toezicht gaat in op de dag waarop een herindelingontwerp, herindelingadvies of een voorstel van wet is vastgesteld (artikel 21, lid 1 Wet Arhi). Het toezichtinstrumentarium is opgenomen om te voorkomen dat een nieuw te vormen gemeente financieel nadeel ondervindt van besluiten van de op te heffen gemeenten.

5.5.2 Herindelingen

In 2012 waren geen herindelingen van Utrechtse gemeenten aan de orde en worden ook in 2013 niet voorzien.

5.5.3 Nieuw beleidskader herindelingen

Naar aanleiding van de kabinetsplannen tot opschaling van de gemeenten is het ministerie van BZK gestart met de voorbereidingen voor een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindeling. Om het lange termijn perspectief te bereiken, wil het kabinet het aantal gemeentelijke herindelingen verdubbelen (van 10 naar 20 per jaar). Dit betekent een toename van het aantal gemeenten dat onder het zogenaamde Arhi-toezicht gaat vallen en een toename van het aantal uit te voeren herindelingscans.

De planning is dat het nieuwe beleidskader medio 2013 bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Het concept-beleidskader gemeentelijke herindeling is op 28 februari jl. ter consultatie aan het IPO aangeboden.

Gemeentelijke herindeling duurt in de regel lang. Gezien de voorgenomen decentralisaties is op korte termijn versterking van bestuurlijke kracht door gemeentelijke samenwerking nodig. Het is daarom de bedoeling dat gemeenten samenwerkingsverbanden vormen waarbij de grenzen samenvallen. Dat moet voor 1 januari 2014 zijn gerealiseerd, omdat de eerste decentralisaties op sociaal gebied in 2014 van start gaan. Om dat mogelijk te maken moet in het voorjaar van 2013 duidelijk zijn in welke verbanden de gemeenten de decentralisaties willen gaan uitvoeren.

6

Toezichtthema 2012 en 2013

Samenvatting

Jaarlijks wordt door de toezichthouders van alle provincies onderzoek gedaan naar specifieke zaken in de begroting, het zogenaamde toezichtthema. Evenals vorig jaar is dit jaar het toezichtthema "grondexploitatie".

In dit hoofdstuk wordt informatie gegeven over de resultaten van dit onderzoeksthema. Het (in 2012) uitgevoerde onderzoek is gebaseerd op de jaarstukken 2011 van de gemeenten.

Ook in de begroting 2013, paragraaf grondbeleid verstrekken de Utrechtse gemeenten informatie over de grondexploitaties. Deze gegevens zijn aangevuld met extra informatie en is in enkele tabellen samengevat.

Uit informatie van verschillende bronnen is duidelijk dat de gemeenten vooralsnog rekening moeten houden met het voortduren van de recessie met als gevolg een verdere verslechtering van de grondexploitatieresultaten.

6.1 Inleiding

De gezamenlijke provinciale toezichthouders wijzen elk jaar een toezichtthema aan waarmee een bepaald aspect van de (meerjaren)begroting extra aandacht krijgt. Jaarlijks worden in het vakberaad gemeentefinanciën (provinciale toezichthouders en het Ministerie van BZK) afspraken gemaakt over het uit te voeren onderzoek toezichtthema. De thema's van de afgelopen jaren waren Duurzaam Financieel Evenwicht (2008, 2009 en 2010), effecten wijziging wet FIDO (2011) en grondexploitatie (2012).

Voor het jaar 2013 zal het toezichtthema grondexploitatie herhaald worden. De resultaten van het toezichtthema-onderzoek 2012, de berichten van gemeenten over oplopende verliezen en/of neerwaartse bijstelling van eerder geraamde batige exploitatiesaldi geven aanleiding hiertoe. De verwachting is dat de risico's in verband met grondexploitatie de komende jaren van betekenis zijn bij het vaststellen van het gemeentelijk risicoprofiel.

6.2 Onderzoek prognose "financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven"

Eind 2012 heeft Deloitte Real Estate Advisory, in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de ministeries van BZK en Infrastructuur en Milieu, het rapport "Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven – update 2012" uitgebracht.

Aan de hand van een analyse van de gemeentelijke jaarrekening 2011 van 151 gemeenten waarvan de jaarrekening wordt gecontroleerd door Deloitte zijn o.a. de volgende conclusies getrokken:

- de Nederlandse gemeenten hebben in 2011 de voorzieningen voor dekking van toekomstige verliezen aangevuld met € 890 miljoen. Ook zijn verliezen genomen op de nog niet in exploitatie genomen gronden (de zogenaamde NIEG-complexen) tot een bedrag van € 600 miljoen. De directe verliezen op gemeentelijke grondposities komen daarmee uit op ca. € 1,5 miljard.
- er is een verdere verslechtering ontstaan van de grondexploitaties met een geraamd batig saldo. Het totaal van de toekomstige winsten werd per eind 2010 nog geraamd op circa € 3,6 miljard. Per ultimo 2011 is deze raming verminderd met € 500 miljoen tot € 3,1 miljard. Dus een "winstverdamping" van € 500 miljoen.
- het totaalbedrag van de tot en met 2011 genomen verliezen wordt geraamd op € 2,3 miljard. De "winstverdamping" tot en met 2011 wordt geraamd op € 600 miljoen. Totaalbedrag van de verliesnemingen tot en met 2011 derhalve € 2,9 miljard.
- het risicodragende, geïnvesteerd vermogen van gemeenten wordt per ultimo 2011 geraamd op € 12,9 miljard.

Scenarioberekeningen geven voorts aan dat de toekomstige gemeentelijke verliezen (c.q. winstverdamping) op ruimtelijke plannen nog met € 1,5 miljard zullen toenemen.

6.3

Toezichtthema 2012 en 2013: grondexploitaties

Onderzoeksresultaten jaarrekening 2011 – landelijk

De provinciale toezichthouders hebben in 2012 onderzoek gedaan naar de resultaten van de grondexploitaties en de exploitatieprognoses vermeld in de jaarrekeningen 2011 van de Nederlandse gemeenten. Hierdoor kan zowel een landelijk beeld als een beeld voor onze provincie gepresenteerd worden.

Het landelijk beeld wordt in onderstaand overzicht vergeleken met de bevindingen en prognoses van Deloitte.

6.3.1. Onderzoeksresultaten Nederland vergeleken met de bevindingen/prognoses van Deloitte

Omschrijving prognose c.q. onderzoeksresultaat	Prognose Deloitte	Landelijke inventarisatie jaarrekening 2011
totaalbedrag geïnvesteerd vermogen	€ 12,9 miljard	€ 14,9 miljard
totaalbedrag getroffen verlies- voorzieningen	€ 2,9 miljard	€ 4,4 miljard
totaalbedrag toekomstige verliezen	€ 1,0 -€ 1,5 miljard	p.m.1)
totaalbedrag toekomstige winsten	€ 3 miljard	€ 4,4 miljard

1) BBV schrijft voor dat, als er verliezen te verwachten zijn, verliesvoorzieningen moeten worden getroffen. De eerder genoemde € 4,4 miljard is dus inclusief een prognose per ultimo 2011 van de toekomstige verliezen.

Uit bovenstaande vergelijking komt naar voren dat:

- de gemeenten per ultimo 2011 meer geïnvesteerd hebben;
- de prognoses van Deloitte en de resultaten van de landelijke inventarisatie voor wat betreft de genomen verliezen /getroffen verliesvoorzieningen en de toekomstige verliezen op hetzelfde totaalbedrag uitkomen;
- de gemeenten rekening houden met hogere toekomstige winsten dan geraamd door Deloitte.

Onderzoeksresultaten jaarrekening 2011 – provincie Utrecht

De resultaten van het uitgevoerd themaonderzoek kunnen als volgt worden samengevat.

6.3.2. Ontwikkeling boekwaarden grondexploitatie inclusief getroffen verliesvoorzieningen

	2011	Primo 2011	Ultimo 2011
Investerings			
Boekwaarde gronden in exploitatie exclusief getroffen verliesvoorzieningen		742.599	597.145
Boekwaarde gronden <u>niet</u> in exploitatie exclusief getroffen verliesvoorzieningen.		157.748	138.268
Voorziening dekking exploitatietekorten begrepen in boekwaarden.		-375.701	-299.292
Totaal		524.646	436.121
<i>Bedragen x €1.000,--</i>			

Er is in 2011 per saldo sprake van een afname van € 88,5 miljoen.

Deze afname is de resultante van nieuwe investeringen, grondverkopen, genomen verliezen en winstnemingen in 2011, alsmede mutaties in de getroffen verliesvoorziening dekking exploitatietekorten. Een nadere toelichting op de ontwikkelingen die zich in 2011 hebben voorgedaan volgt hierna:

Investeringen

- toename van de investeringen met in totaal € 30 miljoen. (In het bijzonder bij de gemeenten **IJsselstein**, **Utrecht** en **Montfoort**);
- afname van de investeringen als gevolg van grondverkopen en verliesnemingen, totaalbedrag € 73 miljoen. (Dit was vooral het geval bij de gemeenten **Amersfoort**, **Utrechtse Heuvelrug** en **Vianen**);
- de gemeente **Houten** heeft in 2011 besloten een aantal verliesgevende grondexploitaties administratief af te sluiten. Dit heeft enerzijds bij deze gemeente geleid tot een vermindering ad € 137 miljoen van het geïnvesteerd bedrag van de grondexploitaties, anderzijds zijn per saldo nieuwe investeringen gedaan tot een bedrag van € 15 miljoen.

Voorziening dekking exploitatietekorten

- een aantal gemeenten heeft, rekening houdend met toenemende verliezen op de grondexploitatie de noodzakelijk te treffen verliesvoorzieningen aangevuld met in totaal een bedrag van € 64 miljoen;
- het grootste gedeelte van dit bedrag komt voor rekening van de gemeenten **Utrecht**, **De Ronde Venen** en **Amersfoort**;
- het besluit van de gemeente **Houten** om een aantal verliesgevende grondexploitaties administratief af te sluiten heeft geleid tot een vermindering van de verliesvoorziening met € 137 miljoen;
- 7 gemeenten (2010:14) hebben geen voorziening voor dekking van exploitatietekorten. Dit betekent dat deze gemeenten geen grondexploitaties of geen verliesgevende exploitaties kennen, waardoor het niet noodzakelijk was een voorziening te treffen (stand tot en met 2011).

Verliesnemingen

- 18 Utrechtse gemeenten hebben in 2011 in totaal € 91 miljoen aan verliezen genomen en/of de voorziening dekking exploitatietekorten versterkt. (Het financieel effect van het besluit van de gemeente **Houten** om een aantal complexen administratief af te sluiten is hierbij buiten beschouwing.)
- Van de € 91 miljoen komt € 70 miljoen voor rekening van de gemeenten **Utrecht**, **Amersfoort** en **Veenendaal**.

Winstnemingen

- Naast genoemde ontwikkelingen was er in 2011 ook sprake van winstnemingen. Deze winstnemingen maken deel uit van het rekeningresultaat 2011. Het totaalbedrag van de winstnemingen bedroeg in 2011 ruim € 25 miljoen en is al dan niet toegevoegd aan de reserves. Van dit bedrag is bijna € 14 miljoen aan winstnemingen verantwoord door de gemeenten **IJsselstein**, **Bunnik** en **Veenendaal**.

Ontwikkeling reserves en overige voorzieningen grondexploitatie

Tabel 6.3.3: Ontwikkeling reserves en voorzieningen grondexploitatie

	2011	Primo 2011	Ultimo 2011
Reserves en voorzieningen			
Algemene reserves grondexploitatie/grondbedrijf		43.622	50.487
Overige reserves i.v.m. grondexploitatie		37.199	31.086
Overige voorzieningen grondexploitatie		46.838	78.062
Totaal		127.659	159.635
<i>Bedragen x €1.000,--</i>			

Als belangrijkste oorzaken van de ontwikkeling bij de reserves en overige voorzieningen gevormd in het kader van de grondexploitatie kunnen worden genoemd:

- De algemene reserve van de gemeente **Bunschoten** is in 2011 met € 3 miljoen toegenomen.
- Bij de gemeente **Stichtse Vecht** heeft een herbestemming van reserves plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een vermindering van de overige reserves grondexploitatie met bijna € 6 miljoen.
- De gemeente **Utrecht** heeft in 2011 de verliesvoorziening Stationsgebied aangevuld. De overige voorzieningen grondexploitatie nemen toe met ruim € 30 miljoen.

Exploitatieprognoses

BBV schrijft voor dat in de jaarrekening naast de gedane investeringen inzicht wordt gegeven in de nog te verwachten kosten en opbrengsten na balansdatum. Aan de hand van deze informatie kan vervolgens worden vastgesteld of, per balansdatum, het resultaat van de in exploitatie genomen gronden batig dan wel verliesgevend zal zijn. Indien het laatste het geval is, dienen er voorzieningen getroffen te worden.

Voor zover deze informatie niet in de jaarrekening 2011 is aangetroffen, zijn de gemeenten gevraagd opgave te doen van de nog te verwachten kosten en opbrengsten na balansdatum. Aan de hand van de ontvangen informatie is het volgende overzicht samengesteld:

Tabel 6.3.4. Prognose resultaten GREX Utrechtse gemeenten per ultimo 2011

Prognose resultaten grondexploitatie Utrechtse gemeenten per 31 december 2011.	
Totaalbedrag investeringen GREX - in exploitatie genomen complexen per ultimo 2011	597.145
Totaalbedrag nog te maken kosten	2.080.612
Totaalbedrag nog te verkrijgen opbrengsten	-2.511.077
Totaalbedrag exploitatieprognose (=verlies)	166.680
<i>Bedragen x € 1 miljoen</i>	

Er is, op basis van de prognoses verstrekt door de Utrechtse gemeenten, per saldo sprake van toekomstige verliezen tot een bedrag van € 166,7 miljoen. Dit geldt niet voor alle gemeenten, het merendeel (15 van de 26 gemeenten) raamt nog een toekomstige winst, totaalbedrag € 80 miljoen. Dit betekent dat de overige gemeenten *met* grondexploitaties (10) een tekort ramen met een totaalbedrag € 246 miljoen (= € 80 + € 166). Ter afdekking van de geraamde tekorten zijn voorzieningen getroffen tot een bedrag van € 299 miljoen per ultimo 2011. (Zie tabel 6.3.2)

Daarnaast zijn er aanvullende reserves gevormd voor risico's in de grondexploitatiefeer (per ultimo 2011 tot ruim € 81,5 miljoen, zie tabel 6.3.3)

De reserves gevormd ter dekking van de grondexploitatie-risico's zijn niet alleen bedoeld voor de in exploitatie genomen complexen. Ook voor de nog niet in exploitatie genomen complexen kan sprake zijn van risico's. Dit kan het geval zijn als de gedane investeringen de marktwaarde van de betreffende gronden overtreffen en/of de gemeente overeenkomsten met private partijen (projectontwikkelaars, toegelaten instellingen en dergelijke) is aangegaan waarvoor eveneens investeringen zijn gedaan of verplichtingen zijn aangegaan. Deze risico's kunnen substantieel van omvang zijn en verder toenemen nu nog steeds sprake is van stagnerende uitgifte van gronden.

Weerstandsvermogen en risico's grondexploitatie

De planningstermijnen van de grondexploitaties nemen toe en daarmee ook de risico's. Daarom is het van belang dat er een goede risico-inventarisatie wordt gemaakt en dat een hierop afgestemd weerstandsvermogen aanwezig is.

Beoordeling van dit aspect levert het volgende beeld op:

Tabel 6.3.5: Is het weerstandsvermogen voldoende in relatie tot de risico's grondexploitatie 2011?

Weerstandsvermogen	
Voldoende	62%
Onvoldoende	19%
Onbepaald	0%
Niet van toepassing	4%
Uitspraak niet mogelijk	15%
	100%
<i>N = 26</i>	

"Voldoende" betekent dat deze gemeenten in de jaarrekening een relatie leggen tussen de in beeld gebrachte financiële risico's (bijvoorbeeld rondom PPS-constructies) en de omvang van het weerstandsvermogen. Dit vermogen is dan naar de uitgangspunten van de gemeente van voldoende omvang om de risico's op te vangen. Dat bijna nog 34 % van de gemeenten hier onvoldoende, nauwelijks of geen aandacht aan schenkt is zorgwekkend.

Dit heeft verschillende oorzaken zoals:

- het niet of slecht kwantificeren van de risico's;
- het geheel niet benoemen of slechts delen van risico's benoemen;
- het niet berekenen van het noodzakelijke weerstandsvermogen.

Bij een groot deel van de Utrechtse gemeenten is dit onderdeel in de jaarrekening dus nog voor verbetering vatbaar.

Bij de gemeenten met de grootste grondexploitaties (= geïnvesteerd vermogen per ultimo 2011 > € 20 miljoen) (**Amersfoort, Bunschoten, De Ronde Venen, Houten, Nieuwegein, Utrecht, Vianen, Woerden en Woudenberg**) geeft de beoordeling van de relatie tussen risico-inventarisatie en weerstandsvermogen een gevarieerd beeld.

- Voldoende 5
- Onvoldoende 3
- Uitspraak niet mogelijk 1

Wel kan worden vastgesteld dat de informatievoorziening over weerstandsvermogen en de risico's verband houdend met de grondexploitatie de aandacht heeft bij steeds meer gemeenten. Vergeleken met het onderzoek naar de jaarrekening 2010 constateren wij dat sprake is van een positieve ontwikkeling.

Verdiepingsonderzoeken

Verdiepingsonderzoeken zijn aanvullende onderzoeken naar de risico's op de grondexploitaties. Het in 2012 uitgevoerd onderzoek op basis van de jaarrekening 2011 heeft tot de conclusie geleid dat er bij de Utrechtse gemeenten geen aanvullend onderzoek naar de risico's grondexploitatie nodig is. Dit in tegenstelling tot het onderzoek op basis van de jaarrekening 2010.

In 2012 zijn op basis van de jaarrekening 2010 verdiepingsonderzoeken uitgevoerd bij de gemeenten **De Ronde Venen** en **Amersfoort**.

In dit kader heeft de gemeente **De Ronde Venen** bij het vaststellen van de jaarrekening 2011 een aantal grondexploitaties herzien en zijn er verliezen op de grondexploitatie genomen. Er is geen aanleiding om op basis van de jaarrekening 2011 weer een verdiepingsonderzoek uit te voeren.

De resultaten van het in 2012 uitgevoerde aanvullende onderzoek bij de gemeente **Amersfoort** zijn betrokken bij de beoordeling van de meerjarenbegroting 2013-2016 van deze gemeente. In de brief over de toezichtbeslissing 2013 hebben wij onze zorg uitgesproken over het hoge risicoprofiel van de grondexploitaties in relatie tot de gemeentelijke vermogenspositie. Bij deze gemeente is aangedrongen op besluitvorming gericht op verbetering van het risicoprofiel.

6.4

Gegevens grondexploitatie - begroting 2013 Utrechtse gemeenten

Aansluitend op het thema-onderzoek is ook nagegaan of de resultaten en prognoses van de grondexploitaties, zoals opgenomen in de jaarrekening 2011 zijn verwerkt of tot nieuwe inzichten hebben geleid in de begroting 2013. De paragraaf grondbeleid dan wel de paragraaf weerstandvermogen zou dit inzicht moeten geven. Eventueel zou deze informatie ook nog opgenomen kunnen zijn in de aanbiedingsbrief van het college bij de begroting 2013. Dit is veelal niet het geval; de meeste gemeenten volstaan met het verwijzen naar de informatie in de jaarrekening (2011) of er worden geen nieuwe prognoses over de grondexploitaties gegeven.

Naar aanleiding van de beoordeling van de meerjarenbegroting 2013 - 2016 en de eventueel door de gemeenten verstrekte aanvullende informatie kan op basis van:

- invulling van de paragraaf grondbeleid;
- raming van de investeringen grondexploitatie per 1 januari 2013;
- raming van de reserves en voorzieningen grondexploitatie en
- de geraamde winst- en verliesnemingen 2013

de volgende informatie worden gegeven.

Tabel 6.4.1.: "Visie, uitvoering en prognose"; programmabegroting 2013

	2013	Visie	Prognoses
Ja		26	21
Nee		0	3
Onbepaald		0	2
Totaal		26	26
<i>N=26</i>			

De informatiewaarde van de paragraaf grondbeleid kan bij een aantal gemeenten op het onderdeel "prognoses" nog verbeterd worden. De betreffende gemeenten zijn hier op gewezen. (door middel van de checklist "beoordeling begroting 2013-2016")

Tabel 6.4.2.: Ontwikkeling boekwaarden grondexploitatie (bedragen x € 1.000)

Investeringen	2013	Primo 2013
Boekw aarde gronden in exploitatie		692.667
Boekw aarde gronden <u>niet</u> in exploitatie		108.948
Voorziening dekking exploitatietekorten begrepen in boekw aarden.		-190.027
Totaal		611.588
<i>Bedragen x € 1.000,--</i>		

De investeringen in de grondexploitatie laten een stijging van ruim € 175 miljoen zien ten opzichte van de geïnvesteerde bedragen per ultimo 2011 (zie tabel 6.3.2).

Bij de meeste gemeenten (16) is sprake van een toename van het investeringsvolume. De gemeente Utrecht neemt het grootste gedeelte van deze stijging voor haar rekening. Bij 9 gemeenten is sprake van een daling van het investeringsvolume.

Tabel 6.4.3: Ontwikkeling reserves en voorzieningen grondexploitatie

2013	Primo 2013
Reserves en voorzieningen	
Algemene reserves grondexploitatie/grondbedrijf	117.645
Overige reserves i.v.m. grondexploitatie	0
Overige voorzieningen grondexploitatie	59.336
Totaal	176.981
<i>Bedragen x €1.000,--</i>	

Het totaalbedrag van de geraamde reserves en voorzieningen gevormd in het kader van de grondexploitatie per 1 januari 2013 laat een stijging van ruim € 17 miljoen zien ten opzichte van de per ultimo 2011 gevormde reserves en voorzieningen (zie tabel 6.3.3.).

- Bij 12 gemeenten is sprake van een daling van de reserves en voorzieningen GREX ten opzichte van 2011, totaalbedrag € 20 miljoen.
- 8 Utrechtse gemeenten ramen daarentegen hogere reserves en voorzieningen GREX ten opzichte van 2011, totaalbedrag € 37 miljoen.

De Utrechtse gemeenten ramen in 2013:

- een bedrag van ruim € 7 miljoen aan winstnemingen en
- aan verliesnemingen een bedrag van € 11 miljoen, dit op basis van de inzichten per ultimo 2012.
- de geraamde winst- en verliesnemingen worden verrekend met de reserves/voorzieningen grondexploitatie.

De inventarisatie resultaten tot uitdrukking gebracht in de tabellen 6.4.2 en 6.4.3 uitgedrukt in bedragen per inwoner geven het volgende beeld:

Tabel : 6.4.4 Gemiddelde grondexploitatiewaarden per inwoner in de provincie Utrecht per ultimo 2011

2011	Boekwaarde per ultimo 2011 excl. verliesvoorzieningen	Verliesvoorzieningen per ultimo 2011	Reserves en overige voorzieningen grondexploitatie per ultimo 2011
Provincie Utrecht gemiddeld per inwoner			
Alle gronden	599	244	130
Gronden in exploitatie	486	244	130
Gronden niet in exploitatie	113	0	
<i>Bedragen x € 1,-</i>			

In hoofdstuk 4.3 is de ontwikkeling van de investeringen en reserves/voorzieningen geraamd in de gemeentelijke begrotingen 2013 in beeld gebracht, eveneens uitgedrukt in bedragen per inwoner (zie tabel 4.3.7.2.)

6.5 Indicatie exploitatieresultaten grondexploitatie 2012

Uit de door de gemeenten vastgestelde bestuursrapportages 2012 valt af te leiden, dat:

- een aantal gemeenten ook in 2012 (meer) verliezen zullen moeten nemen en
- dat de eerder vastgestelde winstprognoses in negatieve zin bijgesteld zullen moeten worden.

“

Uit de in het 2e kwartaal vast te stellen jaarrekeningen 2012 van de gemeenten zal blijken of en in hoeverre sprake is van substantiële verliesnemingen dan wel verdamping van winstprognoses.

Ook naleving van de door de commissie BBV begin 2012 uitgebrachte notitie "Grondexploitatie (bijgesteld)" (zie onderdeel 6.6) zal mogelijk leiden tot een verdere toename van verliesnemingen en bijstelling van winstprognoses.

6.6 Notitie "Grondexploitatie (bijgesteld)" van de commissie BBV

De commissie BBV heeft begin 2012 de "Notitie grondexploitatie (bijgesteld)" vastgesteld. Deze notitie bevat een aantal "stellige uitspraken" en aanbevelingen over de wijze waarop met toepassing van BBV ramingen, resultaten en prognoses met betrekking tot de grondexploitatie moeten worden verantwoord in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

De commissie BBV beveelt de gemeenten aan om de notitie al zoveel als mogelijk toe te passen. Vanaf de jaarrekening 2012 is de notitie onverkort van toepassing.

Eén van de stellige uitspraken heeft betrekking op het beperken van de rentebijbeschrijving op nog niet in exploitatie genomen complexen. Rentebijbeschrijving is voortaan mogelijk tot maximaal de marktwaarde in de huidige bestemming van de betreffende gronden.

Een aantal gemeenten heeft al bij het opmaken van de jaarrekening 2011 werk gemaakt van de aanbevelingen en stellige uitspraken die de commissie BBV heeft gepubliceerd. Er zijn verliezen op nog niet in exploitatie genomen gronden genomen met als resultaat een vermindering van de boekwaarde van de nog niet in exploitatie genomen gronden.

6.7 Toezichtthema 2013: grondexploitaties

Consequenties kredietcrisis

Als gevolg van de effecten van de economische recessie en de daarmee samenhangende terugval in de vraag naar onroerend goed is bij de meeste gemeenten sprake van:

- vertragingen in de realisatie van bouwprojecten;
- toegenomen risico's in verband met faillissement van ontwikkelaars, bouwers, en dergelijke.

Deze negatieve ontwikkelingen leiden vanaf 2009 tot:

- herwaardering van geactiveerde boekwaarden;
- het nemen van verliezen op de grondexploitaties;
- het in neerwaartse richting bijstellen van exploitatieprognoses ten aanzien van nog in ontwikkeling te nemen grondexploitaties;
- en het uitstellen van de planvorming van in- of uitbreidingslocaties.

In het bijzonder gemeenten die in ruime mate een actief grondbeleid voeren zijn getroffen door genoemde negatieve ontwikkelingen. Verwacht wordt dat in de komende jaren nog sprake zal zijn van een verhoogd exploitatierisico. Dit wellicht in combinatie met het nog verder in negatieve zin bijstellen van de prognoses dit in aanvulling op de verliezen die al zijn geleden.

Nadere ontwikkelingen

Dalende woningprijzen, verscherpte hypotheekvoorwaarden, een (nieuwe) recessie, de eurocrisis en de onzekerheid over kabinetsbezuinigingen hebben in 2011 en 2012 een grote negatieve invloed gehad op het vertrouwen van de consument in de woningmarkt.

Eind 2011 is de verwachting uitgesproken dat voor het jaar 2012 het aantal gereed gemelde nieuwbouwwoningen uit zal komen op 48.000. Voor de jaren 2013 en 2014 wordt verwacht dat het aantal gereedmeldingen vervolgens terugloopt naar respectievelijk 42.000 en 41.000. Vooral de productie voor 2014 is met veel onzekerheid omgeven door de woningmarktplannen in het regeerakkoord. (Bron: BouwKennis, november 2012)

Het rapport "De bouw in 2020" uitgegeven door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) bevat een studie waarin de mogelijke bandbreedte wordt verkend van de bouwproductie en werkgelegenheid in de periode tot 2020. De studie geeft verschillende beelden voor het herstel van de bouw na twee recessies bij hoge of lage demografische en economische groei. In het rapport zijn vier scenario's beschreven, ieder een afzonderlijke en plausibele ontwikkeling voor de bouwproductie tot 2020.

In de scenario's met hoge groei neemt de nieuwbouwproductie sterk toe en ligt deze in 2020 meer dan 25% boven het niveau van 2012 en rond het niveau in 2008. In de scenario's met

lage groei ligt de nieuw- bouwproductie ongeveer 4% boven het niveau van 2012, maar wordt het niveau van 2008 (productie van 78.000 nieuwbouwwoningen) niet meer gehaald.

Aangenomen wordt dat de negatieve trend van de afgelopen jaren voorsnog niet wijzigt in een toename van de productie in de bouwnijverheid.

Het vorenstaande is voor de gezamenlijke toezichthouders (het vakberaad gemeentefinanciën) aanleiding geweest om het toezichtthema grondexploitatie, uitgevoerd in 2012, in 2013 voort te zetten. De opzet van het vervolgonderzoek 2013 is gelijk aan het in 2012 uitgevoerde onderzoek. Dit betekent dat in eerste aanleg het onderzoek zich richt op de jaarstukken 2012. De gemeenten die op basis van de resultaten van dit onderzoek een hoog risicoprofiel hebben, zal zonnig om aanvullende informatie worden gevraagd. Het zogenaamde "verdiepingsonderzoek".

De aanvullende informatie zal deel uitmaken van de beoordeling van de gemeentelijke programmabegrotingen 2014 en meerjarenraming 2015-2017.

Het aanvullend onderzoek zal tenminste de volgende kwalitatieve en kwantitatieve toetsingsaspecten bevatten:

Kwantitatief

- De omvang van de voorzieningen nadelige grondexploitaties.
- De omvang van de boekwaarde gronden.
- De omvang van de reserves grondexploitaties.

Kwalitatief

- In hoeverre voldoet de paragraaf grondexploitaties aan de voorschriften van het BBV?
- De actualiteit van de nota grondbeleid.
- De mate waarin de (actuele) grondrisico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en wordt in die paragraaf een toereikende weerstandscapaciteit opgenomen om die risico's ook op te vangen?
- De frequentie van bijstelling van prognoses en inschattingen van risico's.
- De mate van aansluiting van gemeentelijke bouw- en grondplannen bij de provinciale kaders.
- De afstemming van bouwplannen op andere gemeenten in de regio.
- In welke mate is bij bouw- en grondplannen rekening gehouden met demografische ontwikkelingen?
- De omvang van garanties van gemeenten op bouw- en/of grondactiviteiten en de mate waarin dit meegenomen is in paragraaf grondbeleid, weerstandsvermogen en/of verbonden partijen.

In het halfjaarlijks overleg met het financieel management van de Utrechtse gemeenten in april 2013 is het toezichtthema 2013 aan de orde gesteld.

Publicatie onderzoeksresultaten grondexploitatie

In opdracht van BZK en VNG heeft Deloitte drie jaren achter elkaar de financiële situatie bij de gemeentelijke grondbedrijven onderzocht. Dit betreft de investeringen van de gemeenten (deelnemingen/pps-en zijn niet meegenomen) op grond van een steekproef onder circa 150 gemeenten, waar Deloitte ook de accountant is. De gemeenten worden niet bekend gemaakt. De uitkomsten zijn een extrapolatie naar een algemeen landelijk beeld van de directe en indirecte verliezen op grond.

Vanuit de verantwoordelijkheid van het financieel toezicht moeten de provincies de gemeentelijke financiële situatie beoordelen. De afgelopen twee jaar hebben de provinciaal toezichthouders extra aandacht besteed aan de grondexploitatie van gemeenten. Het onderzoek naar de financiële resultaten grondexploitatie hebben de provinciaal toezichthouders verricht op basis van de jaarrekeningen van gemeenten. Het resultaat van alle provincies is samengebundeld tot één rapportage. Het algemeen beeld is wel openbaar en de resultaten van het onderzoek zijn maar j.l. vastgelegd in een Statenbrief.

De resultaten worden ook gebruikt bij de beoordeling of een gemeente onder financieel toezicht wordt gesteld.

In 2013 zal Deloitte het follow up rapport "Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Actualisatie 2013" in opdracht van de ministeries van INM en BZK opstellen. Dit op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen 2012. Onderzocht wordt op welke wijze de onderzoeksresultaten van de gezamenlijke toezichthouder hier aan toegevoegd kunnen worden. Aldus wordt er een betere relatie aangebracht tussen de werkelijkheid van 2012 landelijk en de prognoses die Deloitte doet op basis van haar eigen bevindingen. Het onderzoek

richt zich niet op het vergaren en beschrijven van zogenaamde best-practices bij gemeenten. Het gaat om monitoring en een feitelijk landelijk beeld.

Het onderzoek vindt plaats op basis van de jaarrekeningcijfers 2012, die uiterlijk 15 juli 2013 aangeleverd moeten zijn bij de provinciale toezichthouders.

De vergaring van de data en analyse vindt plaats vanaf 15 juli of zo veel eerder als mogelijk op basis van concept informatie en loopt door tot uiterlijk half september.

Publicatie van de eindrapportage is gepland rond eind oktober/begin november 2013. De rapportage zal door de bewindslieden van BZK aan de 2e Kamer worden aangeboden.

6.8 Conclusie

De winstgevendheid van de grondexploitaties staat sinds 2009 onder druk. Gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met verliezen, die leiden tot een aanslag op de gemeentelijke vermogenspositie. Dit komt vooral tot uitdrukking in een toename van de getroffen voorzieningen in verband met te verwachten exploitatietekorten. Daarnaast is de planningstermijn/exploitatieduur van de in exploitatie genomen complexen toegenomen; dit wijst op een moeilijkere afzet van uit te geven gronden en brengt financiële risico's met zich mee.

7

Actuele ontwikkelingen

Samenvatting

De belangrijkste onderwerpen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn de aandachtspunten van het financieel toezicht voor de begroting 2014 - 2017, de ontwikkelingen rondom de Wet HOF (Houdbare OverheidsFinanciën), het Inter Bestuurlijk Toezicht en het Sociaal akkoord.

Verder worden toekomstige ontwikkelingen in het gemeentefonds alsmede in de demografische ontwikkelingen geschetst. Tenslotte worden de ontwikkelingen bij de gemeentelijke belastingen en het EMU-tekort nader belicht.

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is een vast onderdeel van de nota. Actuele thema's en onderwerpen worden besproken. Waar het in voorgaande jaren soms nog een overlap had met de vrijwel gelijktijdig gepubliceerde meicirculaire, wordt nu meer naar andere thema's gekeken dan alleen de algemene uitkering.

De gevolgen van de vorming van het kabinet Rutte II

Met het vormen van het kabinet Rutte II zijn opnieuw de wetsvoorstellen van het kabinet Rutte I tegen het licht gehouden. Hierbij is met 14 wetsvoorstellen afgerekend en deze zullen dan ook niet meer als wetsvoorstel in behandeling worden genomen. Zo is de nieuwe coalitie van VVD en PvdA niet van plan de griffierechten te verhogen, minimumstraffen in te voeren of het aantal leden van Eerste en Tweede Kamer te verkleinen.

De rode draad in het regeerakkoord wordt gevormd door stevige bezuinigingen en decentralisatie van taken. Voornemens in die richting die door het vorige kabinet al in de steigers waren gezet, worden door dit kabinet onverkort of versterkt overgenomen. De overdracht van deze taken gaat gepaard met (veel) minder middelen. De financiële gevolgen van het regeerakkoord "Bruggen slaan" zijn grofweg te verdelen in consequenties voor de algemene uitkering en het toepassen van efficiencykortingen bij de overdracht van taken naar de gemeenten. De korting op de algemene uitkering is het gevolg van bezuinigingen van het Rijk zelf (effecten van de "trap op, trap af"-systematiek), korting in verband met het niet afschaffen van het BTW-compensatiefonds, afnemen middelen voor onderwijshuisvesting en lagere apparaatskosten voor gemeenten door schaalvergroting. De totale korting op het gemeentefonds bedraagt voor 2017 landelijk ruim € 1 miljard. De efficiencykortingen hebben betrekking op de overdracht van taken op het gebied van werk en inkomen (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning.

Op 11 april 2013 is een sociaal akkoord gesloten tussen werkgevers en vakbonden. Het kabinet ziet af van het zogenaamde "1 maart pakket" (zie brief van de minister van Financiën 'Reactie op CPB cijfers'). Om het vertrouwen niet weer meteen de kop in te drukken heeft het kabinet voorgesteld om de bezuinigingen van ruim € 4 miljard voor 2014 uit te stellen. In augustus 2013 zal het kabinet bezien hoe dan de omstandigheden zijn en welke maatregelen genomen moeten worden met het oog op 2014. Premier Rutte verwacht ook op de korte termijn namelijk al enig herstel van de economie door dit akkoord. In hoofdstuk 7.10 wordt nog afzonderlijk ingegaan worden op de gevolgen van het sociaal akkoord in relatie tot de participatiewet.

7.2 Ontwikkelingen rond wetsvoorstel beperking van de financiële toezichtlast op gemeenten en provincies en begrotingsrichtlijnen

Naar aanleiding van de invoering van het dualisme is de discussie gevoerd over de modernisering van het financieel toezicht leidend tot vermindering van de financiële toezichtlast op gemeenten en provincies. Naast een vermindering van de regel- en verantwoordingsdruk was het doel hiervan een verheldering van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen

gemeenten en provincies en hun toezichthouders. Het verticale toezicht moet risicogericht en proportioneel zijn. Dit vraagt dat provincies over de nodige instrumenten beschikken om de controlerende taak waar te kunnen maken. Provincies dienen in staat te zijn een oordeel te vellen over de financiële positie van de gemeenten op de langere termijn.

Om dit te bewerkstelligen zijn wijzigingen van de Gemeentewet en Provinciewet en daarmee samenhangende wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader voorzien. Doel van deze wijzigingen is, dat de gemeenteraad en provinciale staten beter kunnen vaststellen of er meerjarig sprake is van begrotingsevenwicht. Hiervoor is het begrip '**structureel en reëel evenwicht**' geïntroduceerd, dat in de plaats komt van het eerder gebruikte begrip 'duurzaam financieel evenwicht'.

Na enige vertraging is het wetsontwerp wijziging van de Gemeente- en Provinciewet op 26 maart 2013 door de Eerste Kamer aangenomen. De programmabegroting 2014 en de meerjarenraming 2015 - 2017 van de gemeenten zullen (identiek aan vorig jaar) nog worden beoordeeld op basis van het Beleidskader Financieel Toezicht 2004 en het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "Zichtbaar Toezicht" (GTK) van februari 2008, omdat de bovengenoemde (wets)wijzigingen **naar verwachting pas 1 januari 2014** van kracht zullen worden.

Daarnaast vervalt door de wetswijziging de mogelijkheid om preventief toezicht in te stellen op grond van een tekort op de jaarrekening. Een ander aandachtspunt is dat met inwerkingtreding van het "nieuwe" beleidskader in 2014 de 1/30^e regeling komt te vervallen. Dit betekent dat 1/30^e van de algemene reserve in voorkomende gevallen nog één jaar als structureel dekkingsmiddel mag worden aangemerkt.

Aandachtspunten toezichtbeslissing 2014

De provinciale toezichthouders, verenigd in het vakberaad gemeentefinanciën, hebben besloten een brief aan de gemeentebesturen te sturen waarin melding wordt gemaakt van de aspecten en onderwerpen die zullen worden betrokken bij het beoordelen van de gemeentelijke (meerjaren)begroting 2014 - 2017. Op 19 maart jl. hebben wij de brief "toetsingsaspecten beoordeling begroting 2014" ter kennisneming toegezonden aan de raden en colleges van burgemeester en wethouders van de Utrechtse gemeenten.

Evenals vorig jaar staat ook voor 2013 het thema grondexploitaties in de schijnwerpers. Landelijk zullen alle gegevens met betrekking tot de grondexploitaties worden verzameld vanuit de jaarrekening 2012. De onderzoeksresultaten zullen worden verwerkt in het rapport Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven – update 2013". Dit rapport wordt eind 2013 uitgebracht door Deloitte Real Estate Advisory, in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Milieu.

7.3

Wet HOF (Wet Houdbare OverheidsFinanciën)

Nederland gaat de Europese afspraken ten aanzien van begrotingsdiscipline opnemen in de Wet Houdbare OverheidsFinanciën (HOF). Ook de belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden van het Nederlandse budgettaire beleid – zoals de begrotingsregels – zijn onderdeel van het wetsvoorstel. Op 23 april jl. is het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer. De beoogde ingangsdatum van de Wet HOF is naar verwachting 1 januari 2014.

In bestuurlijk overleg op 18 januari 2013 tussen VNG, IPO, de UvW en het kabinet zijn het saldopad en de wet Hof, evenals het schatkistbankieren en het BTW compensatiefonds alle in samenhang besproken. Partijen hebben het volgende onderhandelaarsakkoord bereikt: de tekortnorm (waarvan ook sprake is in de wet HOF) wordt voor de duur van deze kabinetsperiode per jaar vastgesteld. De wet HOF regelt vervolgens procedureafspraken voor situaties waarin die norm dreigt te worden overschreden, dan wel wordt overschreden. Als sprake is van (dreigende) overschrijding wordt in het bestuurlijk overleg besloten welke maatregelen moeten worden genomen om de overschrijding te voorkomen of in latere jaren goed te maken.

Er is ruimte voor afspraken over een collectief verbeterpad, net als bij de vigerende afspraken over het EMU-saldo van de medeoverheden. Het bestuurlijk overleg dient concrete resultaten op te leveren en meerjarig zicht op het wél voldoen aan de norm.

Het sanctieinstrument is het ultimatum remedium voor die situatie waar de norm wordt overschreden en komt pas in beeld nadat op alle cruciale momenten bestuurlijk overleg is gevoerd. Sancties zijn onderdeel van de wet, maar zullen gedurende deze kabinetsperiode niet worden toegepast.

Ondanks grote zorgen en principiële bezwaren steunen de gemeenten (en provincies) in meerderheid het onderhandelaarsakkoord met het Rijk over de Wet Hof, schatkistbankieren en het BTW-compensatiefonds.

De Tweede kamer heeft recent ingestemd met het wetsvoorstel. De beoogde ingangsdatum van de Wet HOF was 1 januari 2013, maar treedt nu naar verwachting op 1 januari 2014 in werking.

Ook voor 2014 blijft de oude afspraak over de ruimte voor de hoogte van het EMU-tekort decentrale overheden bestaan. De wettelijke tekortnorm is even als het jaar 2013 voor de jaren 2014 en 2015 gesteld op maximaal 0,5 procent BBP (Bruto Binnenlands Product). In 2016 en 2017 is de tekortnorm respectievelijk 0,4 procent BBP en 0,3 procent BBP. Voor de gemeenten houdt dat een EMU-tekortruimte van 0,38% van het BBP in over de jaren 2013 tot en met 2015. Eind 2015 volgt een evaluatie, aan de hand waarvan wordt bezien of de beoogde norm voor 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is.

7.4 Wetsvoorstel wijziging gemeenschappelijke regelingen

Afschaffen provinciaal toezicht op de gemeenschappelijke regelingen?

In 2005 heeft de toenmalige minister van BZK de gedeputeerden financieel toezicht zijn voornemen meegedeeld om het afzonderlijk financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen af te schaffen en de verantwoordelijkheid voor het toezicht neer te leggen bij de deelnemende partijen in de gemeenschappelijke regeling. De gedachte hierachter was dat het zou gaan om verlengd lokaal bestuur. De deelnemende partijen bekostigen de regeling, hebben taken en bevoegdheden overgedragen en hebben er dan ook belang bij dat de gemeenschappelijke regeling naar behoren functioneert, ook in financieel opzicht.

Om deze doelstelling te kunnen realiseren, dient sprake te zijn van een kwalitatief goede financiële functie. De conclusie van een onderzoek enkele jaren geleden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK naar de kracht van de financiële functie is, dat deze versterkt dient te worden alvorens onder meer het toezicht op de GR's kan worden overgedragen aan de gemeenten.

Eerder is de verwachting uitgesproken dat deze provinciale taak over enkele jaren kan worden overgedragen. Aangezien BZK vooralsnog geen hoge prioriteit geeft aan het ontwikkelen van het instrumentarium benodigd voor het versterken van de financiële functie, is de verwachting dat het nog wel 4 tot 5 jaren kan duren voor het financieel toezicht op de Gemeenschappelijke regelingen daadwerkelijk wordt overgedragen aan de gemeenten.

Het provinciaal toezicht op de gemeenschappelijke regelingen blijft dus de komende jaren (mogelijk tot en met 2017) gehandhaafd.

In hoofdstuk 1 is al aangegeven, dat in relatie met de hierna te schetsen ontwikkelingen rondom het Interbestuurlijk Toezicht, op een andere wijze invulling gegeven zal worden aan de toezichttaak.

7.5 Ontwikkelingen rond Inter Bestuurlijk Toezicht (IBT)

Om te onderzoeken hoe "het openbaar bestuur in Nederland op het terrein van interbestuurlijk toezicht soberder en efficiënter te maken", heeft het kabinet in 2006 de commissie Oosting in het leven geroepen. Deze commissie bracht in 2007 haar rapport uit onder de titel "van specifiek naar generiek" (doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezicht-arrangementen).

De jaren daarna zijn Rijk, VNG en IPO bezig geweest om deze herziening, die zijn wettelijk beslag heeft in de Wet Revitalisering Generiek Toezicht, in te vullen voor de drie overheidslagen. Bij wet van 24 mei 2012 is met ingang van 1 oktober 2012 een en ander in werking getreden. Hiervoor zijn o.a. ook de Gemeentewet en de Provinciewet aangepast.

Bij ministerieel besluit van 11 juli 2012 zijn tevens regels vastgesteld voor het verstrekken van systematische informatieverstrekking in het kader van IBT tussen de lokale overheden.

Met ingang van 2012 zijn door de provincies acties in gang gezet om tot uitvoering van de wet te komen.

Wat is Interbestuurlijk Toezicht (IBT)?

IBT is het toezicht, dat door het ene bestuursorgaan wordt uitgeoefend op het andere bestuursorgaan waar het betreft de uitoefening van wettelijke taken (medebewindstaken). Voorbeelden hiervan zijn; financieel toezicht, VROM-inspectietoezicht op gemeenten, toezicht op waterschappen en archiefinspectie.

Wat beoogt IBT nieuwe stijl?

Het toezicht blijft, maar:

- bijna alle specifieke toezichtinstrumenten worden afgeschaft,
- er zijn twee generieke instrumenten bij toezicht op bijna alle wettelijke taken, n.l. vernietiging/schorsing en in de plaats stelling bij taakverwaarlozing,
- alleen toezicht door de naast hogere overheid laag,
- sober toezicht, de kern is vertrouwen,
- verticaal toezicht en horizontale verantwoording zijn communicerende vaten.

Zoektocht naar balans bij IBT

Het moge duidelijk zijn, dat hoe beter de horizontale verantwoording van burgemeester en wethouders is aan de gemeenteraden, des te soberder het verticale toezicht van de provincies naar lokale overheden (gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen) kan plaatsvinden. In de toekomst zullen lokale overheden informatie aanleveren aan de provincies op basis van een zo minimaal mogelijk basis informatiearrangement.

Op basis van deze gegevens (en op basis van een nog nader te bepalen "piepsysteem") kan de provincie een risicoanalyse uitvoeren. Voldoet een lokale overheid aan de verwachtingen, dan zal die verder niet meer worden "lastiggevallen". Het systeem zou zo moeten worden ingericht, dat het overgrote deel van de lokale overheden hieraan kan voldoen. Kan een lokale overheid niet aan de eisen beantwoorden, dan treedt een nog nader vast te stellen "interventieladder" in werking.

Utrechtse ontwikkelingen

Vanaf tweede kwartaal 2012 is binnen de provincie Utrecht een projectgroep bezig met de voorbereidingen rondom de invoering van het IBT. Daarbij worden de huidige processen van IBT in kaart gebracht op de onderdelen:

- FTO (financieel toezicht overheden)
- Archiefinspectie
- Veiligheid
- Milieu
- Huisvesting statushouders (asielzoekers)
- Ruimtelijke Ordening
- Waterschappen
- Erfgoed (monumenten)

Met het in kaart brengen van de afzonderlijke, huidige processen moet vervolgens worden gezien of, en zo ja hoe, het mogelijk is om één generiek proces te hanteren voor de verdere inrichting van IBT. Doelstelling is om medio 2014 te komen tot één gezamenlijk proces voor IBT, gebaseerd op één gezamenlijk toezichtplan.

Op 26 maart 2013 is een informatiebijeenkomst gehouden voor de lokale bestuurders in samenwerking met VNG afdeling Utrecht waarin de gevolgen van de wet zijn toegelicht. In de loop van 2013 zullen er bijeenkomsten worden gehouden voor een aantal werkvelden binnen IBT waarbij specifiek zal worden ingegaan op de gevolgen van de wet en de uitvoering daarvan.

De "**Verordening systematische toezichtinformatie provincie Utrecht**" waarin de afspraken zijn opgenomen rondom informatieverstrekking vanuit de lokale overheden richting provincie zal in het tweede/derde kwartaal van 2013 worden vastgesteld door Provinciale Staten. Een aantal gemeenten zal worden gevraagd deel te nemen aan een klankbordgroep met de bedoeling de werking van de verordening naar de praktijk te toetsen. Daarnaast is de website van de provincie Utrecht aangepast en is het onderdeel IBT toegevoegd (www.provincie-utrecht.nl; onderwerpen zoekfunctie: Interbestuurlijk Toezicht).

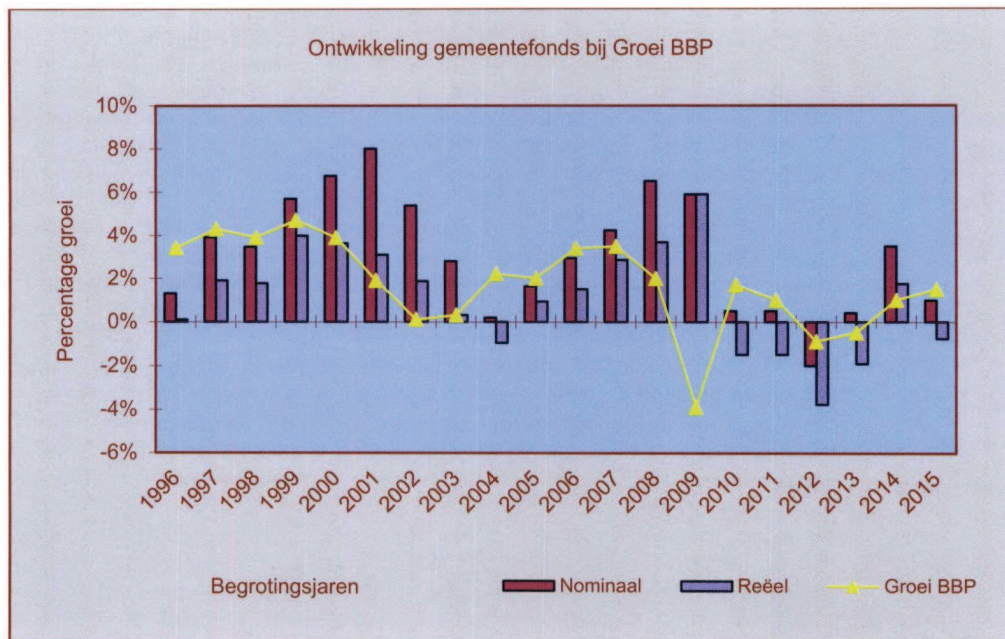
De informatieverstrekking in het kader van de financiële toezichttaak vloeit voort uit de wettelijke bepalingen in de gemeentewet en het beleidskader financieel toezicht en is gezien de wettelijke uitzonderingspositie *niet* in deze verordening opgenomen.

7.6**Ontwikkeling gemeentefonds en BBP.**

Uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2013 van het CPB blijkt dat als gevolg van de economische crisis het Bruto Binnenlands Product (BBP) in 2011 met slechts 1,0% is gestegen. In 2012 is sprake geweest van een krimp van het BBP met 0,9%. Voor het jaar 2013 wordt een verdere daling verwacht van het BBP met 0,5%. Vanaf 2014 zien we weer een groeiverwachting van +1%.

De werkloosheid bedroeg in 2012 5,3%. Als gevolg van de kwakkelende economie zal naar verwachting de werkloosheid verder stijgen. In 2013 wordt het werkloosheidspercentage geraamd op 6,25 en in 2014 op 6,5.

Grafiek 7.6.1 : relatie ontwikkeling BBP en gemeentefonds



Bron: VNG en CEP2013

Uit informatie afkomstig van de VNG en het Centraal Planbureau blijkt dat de ontwikkeling van het gemeentefonds achter loopt op de ontwikkeling van het BBP.

Op basis van het bestuursakkoord tussen de VNG en het rijk lag de hoogte van het gemeentefonds tot en met 2011 vast. Het kabinet Rutte II heeft deze bestaande afspraken ("trap op trap af" systematiek) gecontinueerd.

Andere ontwikkelingen binnen het gemeentefonds zijn ondermeer:

- Er vindt een uitname plaats uit het Gemeentefonds van € 256 miljoen uit de middelen die in de verdeling toegerekend worden aan onderwijshuisvesting. Deze middelen worden vanaf 2015 geheel toegevoegd aan de lumpsum voor het funderend onderwijs. Voor gemeenten betekent de korting een directe krimp van de algemene middelen.
- De voorgenomen vermindering van politieke ambtsdragers wordt (grotendeels) teruggedraaid. De daarmee verband houdende uitname uit het gemeentefonds van € 110 miljoen zal worden beperkt tot € 18 miljoen. De voorgenomen verkleining van de gemeenteraden levert de gemeenten een lastenbesparing op van € 29 miljoen.
- In bestuurlijk overleg op 18 januari 2013 tussen VNG, IPO, de UWV en het kabinet zijn het saldogpad en de wet Hof, evenals het schatkistbankieren en het BTW compensatiefonds allen in samenhang besproken. Partijen hebben het volgende onderhandelaarsakkoord bereikt:
Gehoord de aanmerkelijke bezwaren die de medeoverheden hebben tegen het afschaffen van het BTW-compensatiefonds (het BCF) is het kabinet bereid hiervan af te zien. De medeoverheden accepteren dat de ingeboekte korting van in totaal 550 miljoen euro gehandhaafd blijft en op het Gemeente- en Provinciefonds (GF/PF) wordt toegepast conform de verdeling van het BCF over gemeenten en provincies in de begroting 2013.
- De decentrale overheden accepteren eveneens dat het voor het BTW compensatiefonds jaarlijks beschikbare budget wordt gemaximeerd. Als maximale omvang van het BCF met ingang van 2015 geldt de raming 2014 zoals opgenomen in de begroting 2013. Met ingang van 2015 wordt de ontwikkeling van het BCF gekoppeld aan de accrespercentages zoals deze volgen uit de normeringssystematiek. Het effect van de voorgenomen decentralisaties op de declaraties in het BCF is geen onderdeel van deze afspraak en wordt nader verkend.

Het ontwikkelen en uitvoeren van beleid dat zich richt op de gevolgen van demografische ontwikkeling is voor de meeste gemeenten en provincies relatief nieuw. Bij demografische ontwikkeling moet men naast bevolkingsdaling en migratie ook denken aan vergrijzing en ontgroening (de daling van het aantal jongeren). Deze demografische ontwikkeling verschilt per regio en per provincie. In krimpgebieden als Eemsdelta en Oost-Groningen, Parkstad en Zeeuws-Vlaanderen gaat het om relatief grote dalingen van de bevolking die vaak gecombineerd gaan met daling van het aantal huishoudens. In andere gebieden zijn de effecten nog niet zichtbaar, maar ziet men de bevolkingsdaling wel op zich af komen. Ook komt het voor dat de bevolkingsdaling in een gemeente zich nog alleen op het niveau van enkele dorpskernen voordoet.

De beleidsmatige gevolgen van deze demografische ontwikkelingen kunnen voelbaar zijn op meerdere beleidsterreinen, zoals wonen, onderwijs, economie en arbeidsmarkt, zorg, sport en cultuur. Deze beleidseffecten samen hebben weer grote gevolgen voor de leefbaarheid in een gebied.

Per 2011 is een tijdelijk krimpmaatstaf in het gemeentefonds geïntroduceerd. In aanmerking komen de gemeenten waarvan het inwonertal in het uitkeringsjaar meer dan 1% lager ligt dan het inwonertal zeven jaar eerder en die gelegen zijn in de provincie Groningen, Zeeland of Limburg. Aan het eind van de looptijd van de tijdelijke maatstaf, in 2015, moet een duidelijk beeld zijn ontstaan van de financiële gevolgen van bevolkingsdaling van gemeenten.

Via deze maatstaf ontvangen gemeenten gelegen in de genoemde gebieden die te maken hebben met een substantiële bevolkingsdaling een tegemoetkoming in de transitiekosten, waarvoor zij zich als gevolg van deze krimp zien geplaatst. Gedurende de looptijd van 5 jaar wordt ervaring opgedaan met deze eerste globale maatstaf en zal bij gemeenten die in aanmerking komen voor de krimpmaatstaf onderzoek worden gedaan naar de financiële gevolgen van bevolkingsdaling. Ook ten behoeve van dit onderzoek is het nuttig dat de maatstafgemeenten in zowel begroting als jaarverslag een paragraaf demografische ontwikkeling opnemen.

Demografische ontwikkelingen vragen om een integraal beleid. Een begrotingsparagraaf demografische ontwikkeling kan nuttig zijn om dit toe te lichten, onder verwijzing naar de onderdelen van de begroting waarin de aanpak in de verschillende beleidsvelden afzonderlijk is uitgewerkt. De komende jaren ontstaat onder meer uit vrijwillige krimp paragrafen in de begroting en jaarrekening een aanvullend beeld.

Om gemeenten en provincies in krimp- en anticipeergebieden voor deze paragraaf demografische ontwikkeling aandachtspunten en handvatten mee te geven is op initiatief van het ministerie van BZK een werkgroep actief geweest. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, de VNG en het ministerie van BZK. Er is eind 2010 een Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling uitgebracht.

In de handreiking wordt de gemeenten gevraagd gedurende de periode 2011 - 2015 de paragraaf demografische ontwikkeling in zowel begroting als jaarverslag op te nemen.

Het opnemen van een paragraaf demografische ontwikkeling is op vrijwillige basis. Er worden voornamelijk geen voorschriften opgenomen in het BBV, zoals bij andere begrotingsparagrafen wel het geval is. De omvang en diepgang van de paragraaf zijn afhankelijk van lokale factoren. De handreiking schetst wel een volledig beeld van de mogelijke inhoud van de paragraaf. Het is als het ware een checklist van aandachtspunten die de gemeenten langs kunnen lopen.

Ook de mate waarin de financiële gevolgen van bevolkingsdaling kunnen worden becijferd, zal sterk afhangen van de uitgangssituatie. Het toerekenen van de "extra" kosten aan het demografisch specifieke onderdeel van de programma's (in onderscheid met de reguliere programmakosten) is niet eenvoudig. Hiermee moet nog ervaring worden opgedaan en gemeenten kunnen op dat vlak van elkaar leren.

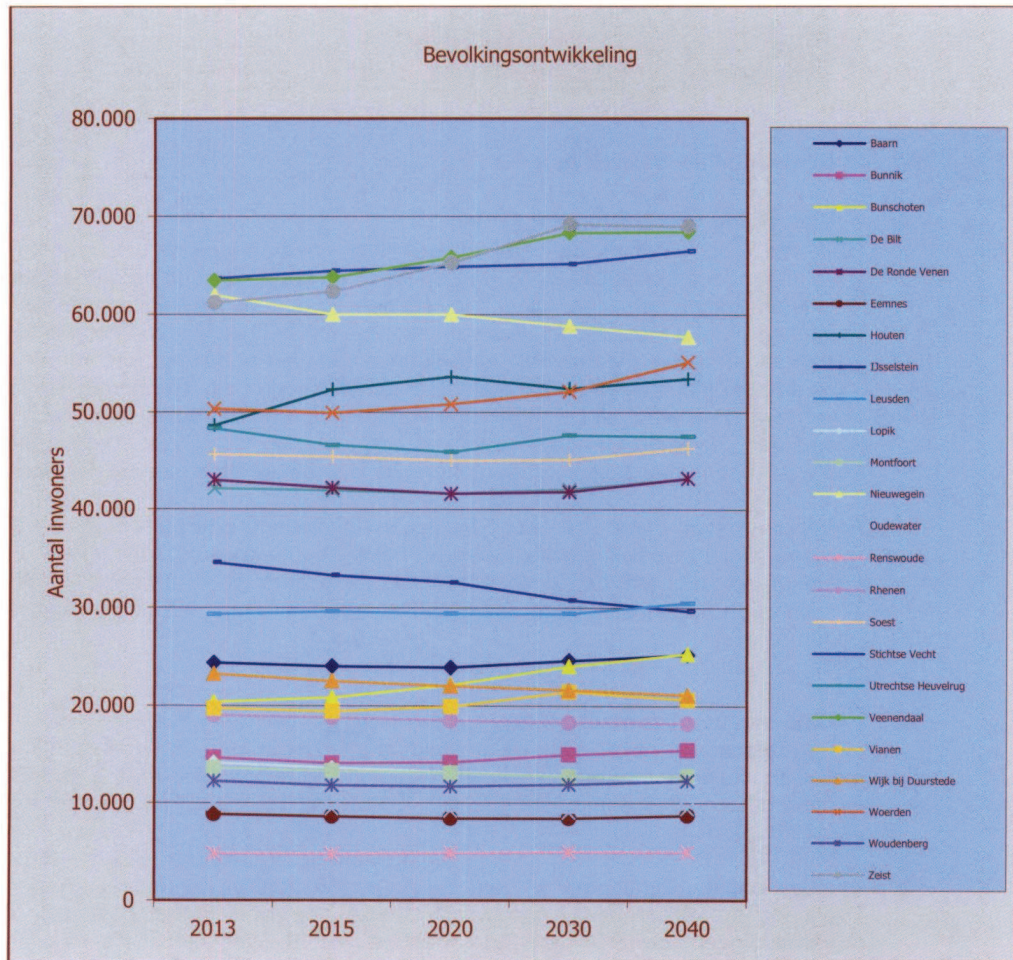
Het is het voornemen de door gemeenten opgestelde paragrafen demografische ontwikkeling op de website www.vanmeernaarbeter.nl te publiceren.

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht is dichtbevolkt en de bevolkingsomvang blijft groeien. Met ruim 1,2 miljoen inwoners is Utrecht één van de dichtstbevolkte provincies van Nederland. De verwachting is dat de provincie Utrecht zal doorgroeien tot 1,4 miljoen inwoners in 2040. De groei concentreert zich met name in de grotere steden binnen de provincie (o.a. **Amersfoort** en **Utrecht**). De provincie Utrecht kent echter ook enkele krimpgemeenten.

Ondanks de bevolgingskrimp die in Nederland na 2035 zal optreden, blijft naar verwachting de bevolkingsomvang van de provincie Utrecht ook dan nog groeien. Het aantal eenpersoonshuishoudens in Utrecht (38,0%) ligt iets boven het gemiddelde van Nederland (37%) voor 2012. In de stad **Utrecht** is het aantal eenpersoonshuishoudens zelfs meer dan de helft van de bevolking, namelijk 53%. De trend van eenpersoonshuishoudens zal in de toekomst doorzetten.

Grafiek 7.7.1 : ontwikkeling bevolking provincie Utrecht 2013 - 2040



Opmerking. In deze grafiek zijn de gemeenten Amersfoort en Utrecht vanwege grafiektechnische redenen niet opgenomen. Het aantal inwoners van deze twee gemeenten valt buiten het domein van deze grafiek. Voor de cijfermatige ontwikkelingen van alle gemeenten zie bijlage tabel 3.2.

Volgens de prognoses laten **Utrecht**, **Bunschoten** en **Amersfoort**, de grootste procentuele stijging zien van de inwoneraantallen.

Daarentegen kennen de gemeenten **Wijk bij Duurstede**, **Lopik** en **IJsselstein** de grootste procentuele bevolgingskrimp als 2040 wordt afgezet tegen 2013.

Het Utrechtse bevolkingsgroeipercentage over de jaren 2015, 2020, 2030 en 2040 is in onderstaande tabel afgezet tegen het landelijk gemiddelde. Het Utrechtse geprognosticeerde bevolkingsgroeipercentage is hoger dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 7.7.2 : ontwikkeling bevolkingsgroeipercentage 2015 – 2040

	2015	2020	2030	2040
Utrechts bevolkingsgroei- percentage	1,45%	4,61%	9,61%	12,10%
Landelijk bevolkingsgroei- percentage	1,28%	2,96%	5,74%	6,65%

7.8

Gemeentelijke belastingen**Uitbreiding lokaal belastinggebied**

De raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft een advies uitgebracht waarin zij pleit, dat zodra de decentralisaties werk, zorg en jeugd op het bordje van de gemeenten liggen, zij ruimte moeten krijgen om meer eigen belastingen te heffen. De rijksbelastingen moeten dan wel omlaag. "Met de decentralisaties van taken neemt het gewicht van het lokale bestuur toe", stelt de Raad. Daarom moeten ook de belastingen worden gedecentraliseerd. Via een grotere eigen belastingheffing krijgen gemeenten meer mogelijkheden om tegemoet te komen aan de wensen van hun inwoners. Met de gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen, leidt dit in de ogen van de Raad per saldo tot een verlaging van de totale belastingdruk, omdat gemeenten scherpere afwegingen maken tussen "nut en offer". De Rfv reageert hiermee op de decentralisatiebrief van minister Plasterk.

De Raad stelt vast dat de decentralisaties ingrijpende gevolgen hebben voor gemeenten en burgers. Niet alleen financieel, maar in het bijzonder voor de aanspraken die burgers kunnen maken op zorg. Met de decentralisaties is Jeugdzorg (ca. € 3 miljard), AWBZ-zorg (ca. € 9,4 miljard) en Participatiebudget (ca. € 3,2 miljard) is in totaal een budget van ruim € 15,6 miljard gemoeid.

Tegelijkertijd is een bezuiniging van € 6 miljard ingeboekt.

OZB overschrijdt macronorm

De macronorm voor 2013 is vastgesteld op effectief 2,76%. Dit betekent dat, per saldo landelijk gezien de OZB opbrengsten in 2013 niet hoger mogen zijn dan € 3,326 miljard. De OZB opbrengsten 2013 zijn geraamd op € 3,405 miljard (bron: CBS); per saldo een overschrijding met € 79 miljoen.

In 2012 was er ook een overschrijding van de macronorm. Dit baart de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zorgen. De financiële positie van gemeenten is in het algemeen nijpend en verder bezuinigen wordt steeds moeilijker. In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 10 mei 2011 hebben het Rijk en de VNG afgesproken dat bij de overschrijding van de macronorm een afweging plaatsvindt van de mogelijke oorzaken van de overschrijding. Het kabinet behoudt zich het recht voor een correctie door te voeren op de omvang van het Gemeentefonds.

Voor wat betreft de overschrijding van de macronorm in 2012 (€ 7,7 miljoen) heeft het Rijk er voor gekozen om macronorm 2013 aan te passen van 3% naar 2,76%.

Breder gebruik van WOZ gegevens

Wetgeving wordt voorbereid om de WOZ gegevens voor een breder gebruik beschikbaar te stellen. Er wordt gewerkt aan een landelijke voorziening WOZ gegevens waarin alle landelijke WOZ gegevens worden opgeslagen. De afnemers (o.a. Waterschappen, Rijk, notarissen, hypotheekbanken e.d.) maar ook de burgers kunnen deze WOZ gegevensbank raadplegen en gebruiken. De planning is dat uiterlijk 1 januari 2014 alle gemeenten op deze WOZ voorziening zijn aangesloten.

De huidige kostenverdeling van de WOZ gegevens tussen Rijk, Provincie en Waterschappen zal in 2013 worden aangepast waardoor de gemeenten meer vergoedingen zullen gaan ontvangen voor het bijhouden van de WOZ gegevens.

Bedrijfsinvesteringszones (BIZ)

De experimentenwet BI-zones (Bedrijven Investeringszone) geeft gemeenten tijdelijk de bevoegdheid om voor een periode van maximaal een jaar een gebied aan te wijzen waarbinnen de gemeente een bestemmingsheffing mag heffen voor de financiering van gewenste extra voorzieningen. De voorzieningen dienen zowel het gezamenlijk belang van de ondernemers als het algemeen belang. De opbrengst van de heffing wordt in de vorm van een subsidie

uitgekeerd aan de vereniging of stichting van de ondernemers. Deze zijn verantwoordelijk voor het treffen van de voorzieningen en leggen hiervoor verantwoording af aan de gemeenten en de bijdrageplichtigen. Deze wet is in werking getreden per 1 mei 2009 en loopt tot 1 juli 2015.

Inmiddels heeft een evaluatie hiervan plaatsgevonden en de uitkomst is dat er een definitieve wet komt, die het mogelijk maakt een heffing voor bedrijven investeringszones door gemeenten. Het wetgevingstraject hiervoor is inmiddels in gang gezet.

De gemeenten **Utrecht** en **De Ronde Venen** hebben een BIZ heffing ingevoerd. In andere gemeenten is gekozen voor de privaatrechtelijke weg door het instellen van een ondernemersfonds waaruit de voorzieningen worden betaald voor de bedrijf investeringszones.

Woonlasten lokale heffingen

Landelijk is de toename van de woonlasten door de lokale heffingen al jaren een onderwerp van gesprek. De komende jaren zullen de woonlasten naar verwachting toenemen als gevolg van de financiële positie van de lokale overheden.

De woonlasten als gevolg van de gemeentelijke heffingen zijn de afgelopen jaren wel gestegen, maar staan niet in verhouding tot het aandeel van de woonlasten vanuit het Rijk. De gemeentelijke heffingen maken slechts voor 17% deel uit van de woon-gerelateerde belastingen. Het Rijk is voor 75% verantwoordelijk voor het woonlastenplaatje (o.a. eigenwoningforfait, belastingen op energie, overdrachtsbelastingen). Dit relativiseert de discussie over de toenemende woonlasten bij de lokale overheden.

De stijging van de lokale woonlasten zal de komende jaren met name vanuit de OZB komen. De opbrengsten voor de rioolheffing en de afvalstoffenheffing zullen naar verwachting slechts beperkt stijgen. Wel was in 2010 en 2011 een extra stijging waarneembaar in de opbrengst rioolheffing als gevolg van taakuitbreiding (nieuwe milieuregelgeving) en de noodzaak tot vervangen van de riolering. Vanaf 2012 is er landelijk slechts een beperkte groei in de opbrengsten van de rioolheffing waarneembaar.

7.9 Ontwikkeling EMU-tekort

EMU-tekort 2012

Het EMU-tekort van de gemeenten bedroeg in 2012 € 2,783 miljard. Dat is 0,46% van het Bruto Binnenlands Product (BBP)

Prognose EMU 2013

Op basis van een door het CBS gehouden enquête eind 2012 onder gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen wordt het EMU-tekort voor 2013 geraamd op - € 4.149 miljard (= -0,67% van het BBP). Dit is hoger dan de macronorm van - € 3.111 miljard (= -0,5% van het BBP), die is afgesproken met het Rijk. Vooral de provincies en waterschappen overschrijden de voor hen geldende norm fors. (Bron: CBS).

7.10 Sociaal akkoord: grote wijzigingen participatiewet

Van decentraal naar centraal

De inkt van het sociaal akkoord is net droog, maar nu is al duidelijk dat de gevolgen voor gemeenten zeer groot zijn: zij raken hun individuele taken op het gebied van werk en inkomen grotendeels kwijt. Een overzicht van de belangrijkste wijzigingen.

Hoofdpijnen Sociaal Akkoord

Gemeenten, werkgevers en bonden verzorgen binnen de arbeidsregio vanaf 2015 samen de uitvoering rond loonvormend werk. Binnen die regio's krijgen de werkpleinen een spilfunctie in arbeidsmarkt bemiddeling voor alle mensen die kunnen werken. Alle mensen met een beperkte verdien capaciteit kunnen terecht bij 35 Werkbedrijven. Een landelijke organisatie waarin UWV en CIZ opgaan, zorgt voor de indicering. Daarnaast komen er landelijke organisaties die de uitkeringen betalen en de uitvoering toetsen. Voor de individuele gemeente rest dan binnen het sociale domein de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wmo, de (jeugd-)zorg en een stukje inkomensondersteuning via bijzondere bijstand, armoedebeleid en schuldhulpverlening.

Vanaf 2016: 35 arbeidsmarktregio's én 35 Werkbedrijven

Vanaf 2016 is de besluitvorming over het lokale Sociale Zekerheidsbeleid in handen van 35 arbeidsmarktregio's. Ook komen er 35 Werkbedrijven, waarin de huidige SW-bedrijven opgaan. Gemeenten hebben de lead bij de totstandkoming van deze bedrijven. De leiding daarvan delen ze vervolgens met werkgevers, werknemers en UWV. De Werkbedrijven worden op een commerciële manier geleid. Werkgevers financieren mee. In 2020 moet de hele verbouwing

klaar zijn: 35 arbeidsmarktregio's met regionale Werkbedrijven, onder tripartiet bestuur: wethouders, vakbondsbestuurders en werkgevers.

Drie nieuwe landelijke instanties

Er komen volgens het akkoord drie nieuwe landelijke instanties: het UWV fuseert met het CIZ voor objectieve keuring van arbeidsgeschiktheid. Er komt een landelijke organisatie voor het doelmatig en rechtmatig verzorgen van uitkeringen. En er komt er een nog niet nader omschreven landelijke organisatie die toetst. Het kabinet werkt deze voorstellen samen met de VNG verder uit.

Twee bemiddelingsorganisaties in de regio's: Werkpleinen en Werkbedrijven

Binnen de arbeidsmarktregio's ontstaan twee bemiddelingsorganisaties: Werkpleinen (van werk naar werk, sectorafspraken) voor de WW, WWB en NUGgers-doelgroepen, en voor alle mensen met een functiebeperking komen er Werkbedrijven. De landelijke keuringsinstelling, ontstaan uit de fusie tussen UWV en CIZ, indiceert welk type werk geschikt is. De indicatie is direct van invloed op de hoogte van de uitkering en eventuele loonaanvulling. Diegene die instroomt in het werkbedrijf wordt in eerste instantie, voorafgaand aan definitieve plaatsing, betaald op (bijstands-) uitkeringsniveau. Binnen het werkbedrijf wordt de loonwaarde bepaald waarna definitieve plaatsing volgt. De nieuwe wetgeving voor werken met een functiebeperking (beschut, gedetacheerd bij reguliere werkgevers, en reguliere banen met begeleiding) moet ingaan per 1 januari 2015.

Wat zijn nu de belangrijkste wijzigingen waarmee de gemeenten rekening mee moeten houden?

- Vertrekpunt in het sociaal akkoord is een onderscheid tussen werknemersverzekeringen (loongerelateerde uitkeringen), sociale voorzieningen (middelen getoetste uitkeringen) en volksverzekeringen. De WW wordt weer meer een verzekering tegen gevolgen werkloosheid, werk-naar-werkarrangementen, re-integratie en investering in mobiliteit tussen verschillende sectoren.
- Er zijn vier te onderscheiden groepen mensen met een beperking:
 1. Duurzaam geen arbeidsvermogen. De uitkering wordt gebaseerd op de Wajong uitkering van 75% van het wettelijk minimumloon. De Wajong is vanaf 1 januari 2015 alleen nog toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, met elke vijf jaar een herkeuring. Het zittende bestand wordt herkeurd. Indien arbeidsvermogen wordt vastgesteld, worden mensen naar het Werkbedrijf geleid om werk te vinden.
 2. Gedeeltelijk inzetbaren, niet zonder meer bij een reguliere werkgever vanwege een hoge mate van ondersteuning. Voor deze groep mensen wordt beschut werk georganiseerd in het Werkbedrijf. Er wordt nog steeds uitgegaan van 30.000 plaatsen landelijk. De beloning voor deze groep valt onder de gemeente-CAO. Mogelijk gaat de huidige SW-CAO op termijn naar een nieuwe CAO voor de Werkbedrijven, en kunnen SW-ers op basis van vrijwilligheid 'overstappen'. In geval van detachering bij een reguliere werkgever geldt de CAO van het inlenende bedrijf. De overheid past via een loonkostensubsidie het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon bij. Is het CAO-loon hoger, dan komt het verschil voor rekening van de werkgever. Vanaf 1 januari 2015 komt er geen nieuwe instroom in de WSW. Er vinden driejaarlijkse herkeuringen plaats om opnieuw de loonwaarde vast te stellen.
 3. Gedeeltelijk inzetbaren bij een reguliere werkgever. Voor deze groep betaalt de werkgever de loonwaarde, terwijl het Werkbedrijf de subsidie en de kosten voor administratie en begeleiding betaalt. De maximale loonkostensubsidie is 70% van het wettelijk minimumloon. Er vinden jaarlijks herkeuringen plaats. Regulier werkenden worden betaald conform de bij de inlener geldende CAO. .
 4. Gedeeltelijk inzetbaren bij reguliere werkgevers maar nog zonder baan. Op basis van een CIZ/GGD indicatie vindt compensatie plaats voor de gevolgen van de kostendelersnorm voor mensen met een zorgbehoefte. Het gemeentefonds krijgt hiervoor structureel 100 miljoen euro per jaar.
- Budgetten: gemeenten ontvangen een totaalbudget voor WWB, SW en Wajong, en dragen van daaruit bij aan de exploitatie van het regionale Werkbedrijf:
- Er komt geen loondispensatieregeling.
- In de regelgeving wordt vastgelegd dat het Werkbedrijf evenredig aandacht besteedt aan relatief makkelijk en moeilijk bemiddelbaren.
- Het UWV gaat periodiek leerlingen in het speciaal onderwijs keuren op hun arbeidsmogelijkheden. Het bedrijfsleven realiseert tot 2026 100.000 banen voor mensen met een beperking. De overheid 25.000 in tien jaar. In afwachting van de resultaten voert het kabinet geen quotumregeling in. Mogelijk wel als de resultaten tegenvallen.

- Er wordt 50 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid, waarvan de helft voor regionale projecten. De andere helft wordt ingezet voor het stimuleren van 'langer leren'. Voor maatregelen om de werkgelegenheid voor ouderen te behouden komt in 2013 en 2014 in totaal 67 miljoen euro beschikbaar waarvoor het UWV een actieplan opstelt.

7.11 BTW bij samenwerken gemeenten

Het kabinet wil de samenwerking tussen gemeenten bevorderen, mede gelet op alle taken die de komende tijd gedecentraliseerd worden. Gemeenten worden bij het samenwerken belemmerd door de nadelige effecten van BTW-heffing in situaties dat de samenwerkende gemeenten de betreffende BTW:

- niet kunnen verrekenen of claimen bij het BTW-compensatiefonds of
- omdat het samenwerkingsverband de BTW niet kan doorschuiven aan de gemeenten en de BTW dan een extra kostenpost vormt bij het samenwerkingsverband.

De extra BTW-kosten staan de gewenste samenwerking in de weg of bemoeilijkt die, omdat de efficiencyvoordelen van het samenwerken teniet worden gedaan.

De VNG heeft de staatssecretaris van Financiën gevraagd de gesignaleerde BTW-problemen (zie hiervoor de ledenbrief ECGF/U201300486) zoveel mogelijk weg te nemen, voordat de komende decentralisaties van start gaan. De onzekerheid over de BTW-gevolgen bij samenwerking tussen gemeenten is een belemmerende factor bij deze decentralisaties.

