**Bijlage 2: Toezichtverslag 2019 financieel toezicht provincies op gemeenten**

Zoals te doen gebruikelijk brengen wij verslag uit over het door de provincies uitgevoerde financieel toezicht op gemeenten. Wij besteden per provincie aandacht aan de ontwikkeling van de financiële positie, het toezichtregime voor 2019, artikel 12-gemeenten, gemeentelijke herindeling en begrotings-/herindelingsscans.

Van de 355 gemeenten (380 in 2018) zijn 3 gemeenten onder preventief toezicht geplaatst vanwege de financiële positie (6 in 2018), 8 gemeenten zijn onder preventief toezicht geplaatst omdat deze de wettelijke termijn voor indiening van de begroting hebben overschreden (4 in 2018) en op 6 gemeenten is preventief toezicht ingevolge de Wet algemene regels herindeling van toepassing (37 in 2018).

Hoewel het aantal preventieve gemeenten vanwege hun financiële positie ten opzichte van 2018 is gedaald, blijkt uit de bijdragen van de diverse provincies dat de financiële positie, mede als gevolg van het sociaal domein, onder druk staat.

## Provincie Groningen

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
De financiering van het sociaal domein, met name in de jeugdzorg, is voor gemeenten een grote zorg. Het rijksbudget voor gemeenten m.b.t. het sociaal domein is verlaagd terwijl het beroep op de voorzieningen toeneemt. Daar waar gemeenten afgestapt zijn van het budgettair neutraal ramen en over zijn gegaan naar een reële kostprijsberekening zijn budgetten aangezuiverd uit reserves of met extra bezuinigingen op andere beleidsterreinen. Het is evident dat deze handelswijze niet lang volgehouden kan worden.

Het gaswinningsdossier zal ook de komende jaren van grote invloed zijn op de financiële positie van de gemeenten in het aardbevingsgebied. Onder meer op het terrein van:
- Onroerendezaakbelasting;
- Gemeentelijk vastgoed;
- Gemeentelijke organisatiekosten;
- Grondbeleid;
- Imago en economische situatie.

De door de gemeenten te maken kosten worden op een aantal terreinen weliswaar vergoed, maar deze vergoedingen zijn niet altijd toereikend.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
Per 1 januari 2019 zijn er twaalf gemeenten in de provincie Groningen waaronder drie nieuwgevormde gemeenten (Groningen, Westerkwartier en Het Hogeland). De raden van deze drie nieuwe gemeenten hebben nog geen begroting vastgesteld waardoor er nog niets gezegd kan worden over het structureel begrotingsevenwicht. Vijf gemeenten hebben een structureel sluitende begroting voor het jaar 2019 gepresenteerd. Bij de vier overige gemeenten wordt het structureel evenwicht binnen de meerjarenraming hersteld.

*Op grond van de Gemeentewet*.
De nieuwgevormde gemeenten Groningen, Westerkwartier en Het Hogeland zijn voor het jaar 2019 onder preventief toezicht geplaatst op grond van termijnoverschrijding. Deze drie gemeenten zijn per 1-1-2019 heringedeeld, zodat zij niet hebben kunnen voldoen aan de wettelijke inzendtermijn van 15 november 2018.

*Op grond van de Wet algemene regels herindeling.*
De gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum.

***Artikel 12***
In de provincie Groningen zijn geen artikel-12 gemeenten.

***Gemeentelijke herindeling***
Per 1 januari 2019 zijn de drie gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer opgegaan in de nieuwe gemeente Groningen, de vier gemeenten Zuidhorn, Grootegast, Marum en Leek vormen de nieuwe gemeente Westerkwartier en de vier gemeenten De Marne, Winsum, Eemsmond en Bedum vormen de nieuwe gemeente Het Hogeland. Binnen de provincie Groningen loopt nog een herindelingsinitiatief. Het betreft de herindeling van de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum. De beoogde ingangsdatum is 1-1-2021. De gemeenten Veendam, Pekela en Stadskanaal oriënteren zich op hun bestuurlijke toekomst.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen***
Vanuit het financieel toezicht wordt vooral gekeken naar de financiële effecten van de gemeenschappelijke regelingen (GR) voor de gemeentelijke begrotingen. Het gaat er dan om of de deelnemende gemeenten de bijdragen aan de GR tot de juiste hoogte binnen een sluitend budget op kunnen vangen. Bezuinigingen/taakstellingen die door een gemeente opgelegd worden aan een GR worden pas als reëel aangemerkt indien dit op algemeen bestuurlijk niveau door de GR is besloten.

***Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht***
Er staan geen gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht.

**Provincie Friesland**

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
Binnen Fryslân is het beeld van de begrotingen 2019 wisselend. Bij 12 van de 17 gemeenten is er sprake van een positieve ontwikkeling van de begrotingssaldi. Door vooral een hogere algemene uitkering zijn de budgetten verhoogd, is reëel geraamd en zijn de risico's verkleind. Ook is de ruimte ingezet voor nieuw beleid voortkomend uit de nieuwe collegeprogramma's. Bij de andere gemeenten (vooral de grotere) moet er de komende jaren bezuinigd worden. Net als vele anderen gemeenten kampen Friese gemeenten met hogere uitgaven in het sociaal domein dan begroot. Dit is ook terug te zien in de jaarrekeningen 2017. Door de hogere realisatie in de afgelopen boekjaren zijn de reserves die speciaal bestemd waren voor het sociaal domein grotendeels opgedroogd.

Om meer inzicht te krijgen in de financiële stand van zaken in het sociaal domein bij de Friese gemeenten is de provincie Fryslân in september 2018 een onderzoek gestart bij acht Friese gemeenten en twee landelijke. In het eerste kwartaal van 2019 wordt het eindrapport hiervan opgeleverd. De uitkomsten gaan we actief delen met alle Friese gemeenten.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
Voor het jaar 2019 zijn er zeventien gemeenten beoordeeld. Er staan geen gemeenten onder preventief toezicht om financiële redenen. Wel is er speciale aandacht voor de gemeenten Tytsjerksteradiel, Achtkarspelen en Leeuwarden die flink moeten bezuinigen door tekorten in het sociaal domein. De gemeente Noardeast-Fryslân staat onder preventief toezicht wegens overschrijding van de wettelijke inzendtermijn van de begroting. De begroting van deze gemeente kon wegens herindeling niet voor 15 november 2018 worden ingezonden, omdat de begroting pas na 1 januari 2019 kan worden vastgesteld door de nieuwe gemeenteraad.

***Artikel 12***
Er zijn geen Friese gemeenten die artikel 12 steun ontvangen en er zijn ook geen gemeenten die hieromtrent een verzoek hebben ingediend.

***Gemeentelijke herindeling***
De afgelopen jaren zijn er in Fryslân meerdere gemeentelijke herindelingen geweest. De fusie van Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland per 1 januari 2019 is vooralsnog de laatste.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen***

Op alle 10 gemeenschappelijke regelingen is in 2019 het repressieve toezichtregime van toepassing.

***Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht***
Geen van Friese GR's vallen in 2019 onder preventief toezicht.

**Provincie Drenthe**

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
Hoewel het de Drentse gemeenten is gelukt om voor het begrotingsjaar 2019 een sluitende begroting vast te stellen dan wel aangetoond hebben dat ze dit op termijn (binnen de meerjarenraming) kunnen bewerkstelligen heeft dit meer moeite gekost dan in voorgaande jaren. Voor een toenemend aantal gemeenten is het nodig geweest om taakstellingen op te nemen. Het sociaal domein blijkt een groot negatief effect te hebben op de begrotingen van de gemeenten. In de aanloop naar de begroting 2019 is het merendeel van de gemeenten geconfronteerd met oplopende tekorten/nadelen in het sociaal domein. Deze gemeenten hebben ervoor gekozen om bezuinigingen op dit terrein onderdeel te laten zijn van de ramingen in de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. Dit brengt ook met zich mee dat gemeenten zich genoodzaakt zien hun financiële perspectief te herijken en naar bezuinigingsmogelijkheden over de breedte van de begroting te kijken. Voorstellen hiervoor worden uitgewerkt in het eerste kwartaal van 2019 en zullen hun uitwerking in de loop van het begrotingsjaar hebben. Uit de begrotingen 2019-2022 blijkt dat de accresontwikkeling de eerste jaren grotendeels wordt ingezet om een sluitende begroting te kunnen presenteren o.a. door de tegenvallers in het sociaal domein. Er wordt weinig tot geen verband gelegd met de uitwerking van de maatschappelijke opgaven benoemd in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Dit betekent niet dat gemeenten de IBP opgaven niet oppakken. In de begroting is echter geen of weinig inzicht gegeven in een koppeling met de opgaven of eventuele reserveringen hiervoor in het meerjarig perspectief. Daarnaast zijn er ook nog gemeente specifieke risico's in de vorm van garantstellingen/borgstellingen voor geldleningen.

Zeven Drentse gemeenten presenteerden een sluitende begroting 2019 en meerjarenbegroting 2020-2022. Vijf gemeenten hebben het laatste jaar van de meerjarenraming sluitend aangeboden maar het begrotingsjaar 2019 is niet sluitend.

Het overgrote deel van de Drentse gemeenten voert een passief grondbeleid en loopt beperkt risico's. Gemeenten die een actief grondbeleid voeren lopen wel risico's als gevolg van forse boekwaarden maar lijken 'in control' te zijn. De prognoses over de te verkopen gronden zijn verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Dit betekent echter niet dat in de toekomst geen maatregelen nodig zullen zijn. Afhankelijk van de werkelijke realisatie van de plannen kan het nodig zijn om bijstellingen te verwerken.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
Op grond van de wettelijke criteria hebben wij vóór 1 januari 2019 alle 12 gemeenten mededeling gedaan over het toezichtregime ten aanzien van de begroting 2019. Er zijn geen gemeenten onder preventief toezicht geplaatst.

***Artikel 12***
Geen enkele gemeente in Drenthe valt onder artikel 12 en er zijn bij de begroting 2019 ook geen aanvragen ex artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet ingediend.

***Gemeentelijke herindeling***
Er zijn geen Drentse gemeenten betrokken bij een gemeentelijke herindeling.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen***
Gemeenten hebben de afgelopen jaren te maken met een terugloop in haar inkomsten. Dit is terug te zien bij de samenwerkingsverbanden waaraan ze deelnemen, oftewel de gemeenschappelijke regelingen. Deelnemende gemeenten hebben in de afgelopen jaren besloten om een taakstelling op te leggen aan de gemeenschappelijke regelingen. Deze werken nog steeds door in de begrotingen

en meerjarenramingen van de gemeenschappelijke regeling. Verder staan als gevolg van de overheidsbezuinigingen en de veranderingen in het subsidiestelsel van de WSW de resultaten van de SW-bedrijven onder druk en/of nemen de tekorten toe. De SW-bedrijven trachten dit op verschillende wijzen op te vangen (o.a. omzetverhogingen en kostenreductie). Hierin schuilt een risico.

***Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht***
In Drenthe zijn er 11 gemeenschappelijke regelingen waar financieel toezicht op wordt gehouden. Een gemeenschappelijke regeling staat in 2019 onder preventief toezicht. Het betreft hier de gemeenschappelijke regeling Publiek Vervoer. De begroting is opgesteld op basis van de verwachte toetreding van de grootste deelnemer. Deze toetreding is formeel nog niet gerealiseerd en zal naar verwachting in 2019 gerealiseerd worden. Een begrotingswijziging is opgesteld en ter besluitvorming aan het bestuur voorgelegd. Na definitieve besluitvorming zal de begroting naar verwachting kunnen worden goedgekeurd.

## Provincie Overijssel

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
Gedeputeerde Staten hebben besloten om 24 van de 25 Overijsselse gemeenten voor 2019 te laten vallen onder het repressieve toezicht. Het sociaal domein blijft een groot negatief effect hebben op de begrotingen van de gemeenten. De positieve effecten van de aantrekkende economie zoals een hogere algemene uitkering gemeentefonds worden voor een groot deel ingehaald door de negatieve effecten in het sociaal domein. Als gevolg hiervan kunnen gemeenten minder uitgeven aan andere terreinen zoals IBP (energietransitie, duurzaamheid etc.) en het fysieke domein. Meerdere gemeenten hebben de begroting 2019 niet sluitend en moeten het hebben van een sluitend meerjarenperspectief (uiterlijk in 2022 een positief saldo hebben).

***Gemeenten onder preventief toezicht***
Van de 25 Overijsselse gemeenten vallen 24 gemeenten onder repressief toezicht. De gemeente Almelo valt onder het preventief toezicht. Almelo staat sinds 2016 onder preventief toezicht. Het eigen vermogen is nu nog negatief. Het herstelplan beschrijft hoe de eigen vermogenspositie wordt verbeterd. Vooralsnog verloopt dit herstel voorspoedig. Het preventief toezicht wordt verlengd vanwege de omvang van de problematiek en de risico's waar Almelo voor staat.

***Artikel 12***
Er zijn in Overijssel geen gemeenten die een beroep doen op artikel 12 Fvw.

***Gemeentelijke herindeling***
Na de provincie brede herindeling in Overijssel van 2001 is herindeling niet aan de orde geweest.

***Gemeenschappelijke regelingen en samenwerking***
De gemeenschappelijke regelingen recreatiegemeenschap Salland en Bestuursdienst Ommen-Hardenberg zijn in 2018 ontbonden. Voor 2019 zijn er nog 18 gemeenschappelijke regelingen. Er zijn geen gemeenschappelijke regelingen waarvan de begrotingen voor het dienstjaar 2019 de goedkeuring behoeven c.q. die onder het preventieve toezicht vallen. Over de gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden zijn geen ontwikkelingen te melden.

## Provincie Gelderland

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
50 gemeenten hebben een reëel en structureel sluitende begroting ingediend, al was dit in sommige gevallen erg krap. 1 gemeente is vanwege herindeling niet in staat geweest tijdig een begroting in te dienen. Toch is in Gelderland een duidelijk neerwaartse trend zichtbaar. Gelderland geeft gemeenten een oordeel voldoende, matig of onvoldoende op basis van hun totale financiële positie bij de begroting. Ten opzichte van 2018 is met name het aantal gemeenten dat voldoende scoort sterk gedaald. Daar waar een meerderheid van 29 gemeenten in 2018 als 'voldoende' werd

beoordeeld, zijn dit er in 2019 nog maar 18 en scoort de meerderheid van de Gelderse gemeenten (30) nu het oordeel 'matig'. Zowel in 2018 als in 2019 scoorden 3 gemeenten het oordeel 'onvoldoende'.

De achteruitgang in onze oordelen wordt vooral veroorzaakt door het teruglopen van de structurele exploitatieruimte, met name voor begrotingsjaar 2019. In 2018 is het gemeenten duidelijk geworden dat de begrote middelen voor het sociaal domein onvoldoende zijn en ze hebben de budgetten in begroting 2019 verhoogd. Het gevolg is dat veel gemeenten geen sluitend begrotingsjaar 2019 hebben gepresenteerd en een meerjarenbegroting met veel taakstellingen en bezuinigingen op het sociaal domein en soms ook op andere gemeentelijke taken.

De problematiek omtrent het sociaal domein speelt vooral in de grote en middelgrote steden waar de combinatie van hun regiofunctie en de sociale demografie ervoor zorgt dat de zorgbehoefte vanuit de bevolking groter is. Kleinere gemeenten hebben vaak dezelfde problematiek, maar vanwege de omvang leidt dit tot minder grote tekorten.

Daarnaast zijn er in Gelderland veel gemeenten met grote jeugdzorginstellingen. Vanwege de huidige toepassing van het woonplaatsbeginstel hebben ze voor 2019 en verder moeite om een hun begroting sluitend te krijgen.

Gelderland is een provincie met een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en een grote bouwopgave. Als gevolg hiervan lopen de grondexploitatieposities van de gemeenten terug. Dit leidt ook tot een verlaging van de schuld en verbetering van de solvabiliteit bij de Gelderse gemeenten. De verwachting is dat deze trend nog sterker zal worden.

Samengevat is algemene situatie van de gemeenten in Gelderland verslechterd, maar nog niet slecht. De problemen in het sociaal domein zullen in 2019 een test zijn voor financiële houdbaarheid van de werkwijze in het sociaal domein van veel gemeenten. Mochten de taakstellingen gehaald worden, dan is er geen reden tot zorg. Anders dienen veel gemeenten harde keuzes te maken om deze structurele kosten op te vangen. Eventuele incidentele gelden uit bijvoorbeeld de grondexploitatie zorgen er in Gelderland wel voor dat veel gemeenten de tijd hebben om tot een passend antwoord op de uitdagingen te komen. De risico's zitten op dit moment vooral bij gemeenten met een laag weerstandsvermogen en grote uitdagingen op het sociaal domein.

Voor de begroting 2020 signaleren wij 6 gemeenten die op basis van deze begroting mogelijk onder preventief toezicht kunnen komen indien het deze gemeenten niet lukt om de gewenste taakstellingen, bij verder ongewijzigde omstandigheden te realiseren. Met deze gemeenten hebben we intensiever contact over de vooruitgang van hun taakstellingen en bieden hierbij ook advies en begeleiding aan.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
Op grond van de wettelijke criteria hebben wij in december 2018 besloten tot het passende toezichtregime voor iedere gemeente. Enkel de nieuwgevormde gemeente West-Betuwe is onder preventief toezicht geplaatst vanwege termijnoverschrijding. De "oude" gemeenten Neerijnen, Geldermalsen en Lingewaal zijn als betrokken fusiegemeenten hiervan voor 1 januari 2019 op de hoogte gesteld. Intussen is echter een begroting vastgesteld die aan alle eisen voldoet en daarom zal het preventief toezicht in maart 2019 worden beëindigd.

***Artikel 12***
Geen enkele gemeenten in Gelderland valt onder artikel 12 en er zijn bij de begroting 2019 ook geen aanvragen ex artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet ingediend.

***Gemeentelijke herindeling***
Er zijn geen Gelderland gemeenten betrokken bij een gemeentelijke herindeling.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen***
Het aantal gemeenschappelijke regelingen blijft groeien, net als de financiële omvang en de gemeentelijke bijdragen. Bijvoorbeeld op het gebied van het sociaal domein en de bedrijfsvoering organisaties, waar twee of meer gemeenten (een deel van) hun taken in hebben ondergebracht.

Gemeenschappelijke regelingen die de WSW uitvoeren staan voor grote uitdagingen en moeten regelmatig de bijdragen vanuit gemeenten verhogen. Ook zien we dat een aantal sociale werkplaatsen is opgeheven en zijn vervangen door andere organisaties.

De kwaliteit van de begrotingen 2019 laat vaak te wensen over. Dit maakt het moeilijker om de financiële situaties tussen verschillende gemeenschappelijke regelingen te vergelijken. Wel is duidelijk dat met name de sociale werkplaatsen door hun reserves raken en hun financiële positie de afgelopen jaren is verslechterd en er geen directe verbetering in zicht is.

***Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht***
Er zijn in Gelderland geen gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht gesteld.

**Provincie Flevoland**

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
Flevoland kent een jonge historie en haar gemeenten vallen onder de noemer groeigemeenten. De gemeenten hebben geïnvesteerd in bouwgrond en kennen allen een actief grondbedrijf. Alle gemeenten vallen in 2019 onder repressief toezicht. Alle gemeenten hebben een structureel en reëel evenwicht (SRE) in begrotingsjaar 2019. Drie gemeenten zetten het SRE voort in het meerjarig perspectief 2020 – 2022.

De voornaamste risico's (over het algemeen) gaan gepaard met het sociaal domein. Alle 6 gemeenten hebben een tekort op de jeugdzorg. De lasten en baten sociaal domein worden door alle zes de gemeenten reëel geraamd (dus niet budget neutraal). Alle zes gemeenten zijn bezig om in het meerjarenperspectief het sociaal domein verder te transformeren. In een enkel geval zijn tegenvallende lasten sociaal domein in 2018 nog niet verwerkt in de begroting 2019 en wordt de begroting aangepast na oplevering van nader onderzoek.

Als overige risico's en/of financiële uitdagingen kunnen (onder meer) worden genoemd het oplossen van de stille lasten problematiek, middelen vrijspelen voor verdere investeringen in de gemeente en het verlagen van de woonlasten.

De resultaten vanuit de grondbedrijven ontwikkelen zich over het algemeen gunstig in deze economische hoogconjunctuur (mede gezien de gerealiseerde afwaarderingen van de grondposities tijdens de jaren van de economische crisis). Alle gemeenten voorzien een groei van het aantal inwoners in het financieel perspectief. Drie van de zes gemeenten hebben een bovengemiddeld woonlasten niveau. Circa de helft van de gemeenten verwacht extra gronden te gaan aankopen in het financieel perspectief.

De gemeenten gaan behoudend om met het ramen van het btw-compensatiefonds binnen de systematiek van de algemene uitkering. Een enkele gemeente staat voor de opgave een substantiële baat precariorecht vanaf 2022 in het SRE te compenseren.

Een klein deel van de gemeenten heeft reserves gelabeld voor toekomstige lasten of investeringen IBP.

***Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen onder preventief financieel toezicht***
In 2019 valt geen van de gemeenten onder preventief toezicht. In 2019 valt geen van de gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht.

***Artikel 12***
In 2019 vallen geen van de gemeenten in Flevoland onder artikel 12 en zijn er geen aanvragen artikel 12 door de gemeenten ingediend.

De gemeente Lelystad ontvangt de zogenaamde ICL-bijdrage. Deze bijdrage komt voort uit een destijds gemaakte afspraak bij de beëindiging van de artikel-12 status. De hoogte en de duur van deze ICL-bijdrage is recent geëvalueerd door BZK, provincie Flevoland en gemeente Lelystad. In 2018 heeft BZK hieromtrent een besluit genomen.

***Gemeentelijke herindeling***
Geen van de gemeenten in Flevoland is bezig met een gemeentelijke herindeling.

**<u>Provincie Limburg</u>**

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
De financiële situatie van de Limburgse gemeenten bij de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 wordt door een aantal factoren en ontwikkelingen bepaald. We noemen de belangrijkste.

*De uitgangspositie bij de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021.*
De uitkomsten bij de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 waren voor 32 van de toen nog 33 Limburgse gemeenten in ieder geval toereikend om voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen. Bij één gemeente, Sittard-Geleen, lieten de saldi alle vier jaar een structureel en reëel tekort zien, waardoor Sittard-Geleen voor 2018 onder preventief toezicht is gesteld. Van de 32 overige gemeenten vielen er drie op basis van de Wet ARHI in verband met een herindeling onder het preventieve toezicht van die wet. Voor 29 gemeenten geldt in 2018 het repressieve toezicht. Het financiële beeld van de 32 Limburgse gemeenten bij de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 liet flinke verschillen zien, hoewel dat geen reden was om preventief toezicht op basis van de financiële situatie in te stellen.

*De uitgangspositie bij de voorbereiding van de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022.*
Veel gemeenten zijn bij de voorbereiding van de begroting 2019 en meerjarenraming 2002-2022 gestart met positieve saldi voor drie of vier jaar.

We gaan apart in op een paar belangrijke ontwikkelingen gedurende 2018.

*De algemene uitkering*
Alle gemeenten hebben ten minste de meicirculaire 2018 gebruikt voor het opstellen van hun begroting 2019 en een aantal gemeenten heeft ook nog de septembercirculaire 2018 meegenomen. In verband met het regeerakkoord van oktober 2017 met daarin forse uitgavenstijgingen bij het Rijk is er dit jaar een maartcirculaire verschenen. Deze vertaalde de uitgavenstijgingen bij het Rijk in een forse groei van de accressen 2018-2023 voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In 2022 is de algemene uitkering door de groei van de accressen in de maartcirculaire 2018 € 2,9 miljard hoger uitgekomen. Voor 2019 is die groei ruim € 900 miljoen. In de meicirculaire 2018 is die groei al wat naar beneden bijgesteld, maar nog steeds is sprake van een aanzienlijke groei van de algemene uitkering gedurende alle jaren 2019-2022 in vergelijking met de ramingen daarvoor een jaar eerder. Bij de septembercirculaire 2018 veranderde er voor de jaren 2019-2022 vrij weinig. Gemeenten die de septembercirculaire 2018 al in hun ramingen hebben verwerkt, laten soms voordelen en soms nadelen zien. Voor alle gemeenten is de raming van de algemene uitkering 2019-2022 nu hoger dan de raming voor die jaren een jaar geleden.

*Het sociaal domein*
Bij het sociaal domein heeft het lang geduurd voordat gemeenten een realistisch beeld kregen van de lasten. De jaarrekening 2017 heeft ertoe bijgedragen om dat beeld te verbeteren. Over 2017 bleken er bij veel gemeenten tekorten te zijn ontstaan. Met name of zelfs geheel veroorzaakt door tekorten bij het onderdeel Jeugd. Er bleek meer vraag te zijn naar Jeugdzorg, ook voor de dure

zorgtrajecten. Dat laatste maakte zichtbaar dat het doel van het transformatiebeleid van gemeenten om juist dure zorg met preventiebeleid te voorkomen, nog niet het gewenste effect heeft. De grootste tekorten, absoluut en relatief, zijn met name bij de grotere gemeenten opgetreden. Ook landelijk is dit het beeld.

Budgettaire neutraliteit bij de uitvoering van het sociaal domein blijft voor vrijwel alle gemeenten wel het streven, maar is voor 2019 lang niet altijd haalbaar. In de meerjarenraming 2020-2022 gaan gemeenten er wel soms nog vanuit dat in die periode een budgettair neutrale uitvoering wordt bereikt. Maar ook wordt via algemene bezuinigingen aan een budgettaire oplossing op termijn gewerkt. Daarbij blijven de risico's in het sociaal domein groot voor de gemeenten. De beheersing van de lasten is moeilijk. Vraag is dan ook of bezuinigingen haalbaar zijn en of budgettaire neutraliteit op termijn bereikt zal worden.

Opvallend is dat gemeenten in hun begroting, ook die voor 2019-2022, weinig inzicht geven in de financiële resultaten. Dat wordt voor een belangrijk deel verklaard door het feit dat de rijksbijdragen voor het sociaal domein via het gemeentefonds worden ontvangen en in een ander begrotingsprogramma worden geraamd dan de lasten. Daarbij is de definitie van het sociaal domein die gemeenten hanteren, heel verschillend. Dat bleek ook wel bij de verdeling van de € 200 miljoen uit het fonds tekortgemeenten sociaal domein. Gemeenten geven aan het niet juist te vinden dat zij geen uitkering hebben ontvangen, ondanks hoge tekorten. Daarbij gebruiken zij andere definities. Dit zorgt voor veel spraakverwarring en onduidelijkheid.

*Nieuw beleid 2018*
Na de raadsverkiezingen voor de meeste gemeenten in maart 2018 heeft een meerderheid van de gemeenten ruim middelen voor nieuw beleid vrijgemaakt. Voor alle vier jaar worden er bedragen voor nieuw beleid beschikbaar gesteld.

*Dekkingsmaatregelen*
De bovengenoemde ontwikkelingen leidden er bij veel gemeenten toe dat één of meer jaren tekorten lieten zien. De begrotingen 2019 bevatten dan ook maatregelen om deze tekorten te dekken. Bij incidentele tekorten zijn vooral reserves ingezet. Belastingverhogingen en structurele bezuinigingen zijn gekozen om structurele tekorten te dekken. De belastingverhogingen zijn meestal niet hoog. Bezuinigingen komen al vanaf 2010 elk jaar terug. Het laaghangend fruit is intussen geplukt. Bezuinigingen vragen nu vaker principiële keuzen. Bij onderhoud wordt nog steeds gekeken of het niet met minder geld kan, maar in een enkel geval is ook te zien dat extra geld naar onderhoud gaat om de kwaliteit te verhogen, achterstallig onderhoud weg te werken en kapitaalvernietiging te voorkomen. Niet alle maatregelen zullen in de praktijk haalbaar zijn. Hiervoor is al gewezen op de bezuinigingen bij het sociaal domein, waarvan nog niet duidelijk is of die gehaald kunnen worden. Dat geldt ook voor het fysiek domein, waar het proces om te komen tot de noodzakelijke sanering van gemeentelijke accommodaties vaak moeizaam verloopt.

*De saldi 2019-2022*
De optelsom van de ontwikkelingen die we hiervoor hebben beschreven, is terug te zien in de saldi van de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. Wij beoordelen de structurele en reële saldi. Daarvoor hebben we de incidentele baten en lasten uit de ramingen gelaten en niet-reële ramingen gecorrigeerd. We nemen ook de risico's die gemeenten lopen in ogenschouw, hoewel die vrijwel nooit tot correcties leiden. Bij de beoordeling van risico's is het van belang of gemeenten met risicomanagement werken en of ze voldoende weerstandscapaciteit hebben om optredende risico's op te vangen. Bij de Limburgse gemeenten zijn beide zaken vrijwel altijd in voldoende mate aanwezig. Veel gemeenten hebben door de verkoop van de Essentaandelen nog steeds een goede reservepositie. Maar voor enkele grote gemeenten is de reservepositie na de jaarrekening 2017 onder het noodzakelijke minimumniveau gekomen. Deze gemeenten werken nu aan herstel van hun eigen vermogen en dan primair hun algemene reserve. Voor het sociaal domein hebben de meeste gemeenten nog een aparte reserve. De risico's veranderen in de loop van de tijd wel, maar zijn aanzienlijk. Door de economische ontwikkeling en door genomen maatregelen zijn de risico's bij de grondexploitaties nu duidelijk afgenomen. Maar de risico's bij de gedecentraliseerde taken blijven groot.

De begroting 2018 van Sittard-Geleen is onder preventief toezicht gesteld. De begroting 2019 is ook onder preventief toezicht gesteld. Zo bezien is de situatie vergelijkbaar met vorig jaar. Toch zijn we van mening dat de financiële situatie van de Limburgse gemeenten bij de begroting 2019 verder achteruit is gegaan. Dat heeft te maken met de grote financiële problemen die gedurende 2018 bij enkele grote Limburgse gemeenten zichtbaar zijn geworden. Dit heeft vooral te maken met het sociaal domein. Maar we wijzen ook op het feit dat in de nu gepresenteerde saldi wel de extra accressen als gevolg van het regeerakkoord zijn meegenomen, maar door veel gemeenten nog geen lasten zijn geraamd voor de opgaven in het IBP. Op dit moment laten gemeenten weten dat ze daarvoor (extra) bijdragen van het Rijk willen, maar het Rijk heeft dat tot nu toe afgewezen. Het is mogelijk dat de begrotingen van de gemeenten hierdoor nog extra worden belast.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
Voor 2019 staat er één gemeente (Sittard-Geleen) onder het preventieve toezicht vanwege de financiën. Sittard-Geleen staat ook in 2018 onder het preventieve toezicht vanwege de financiën. In 2019 staat de nieuwe gemeente Beekdaelen onder het preventieve toezicht vanwege termijnoverschrijding.

***Artikel 12***
Geen enkele Limburgse gemeente krijgt artikel 12-steun en er zijn ook geen verzoeken voor artikel 12-steun ingediend.

***Gemeentelijke herindeling***
Met ingang van 1 januari 2019 gaan de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen fuseren tot de nieuwe gemeente Beekdaelen. Beekdaelen staat in 2019 onder het preventieve toezicht vanwege termijnoverschrijding.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen***
De Provincie Limburg heeft 27 gemeenschappelijke regelingen waar ze toezicht op houdt.
Alle 27 gemeenschappelijke regelingen vallen voor 2019 onder het repressieve toezicht. Ook bij de gemeenschappelijke regelingen beoordelen wij de financiële positie. Daar kijken we ook naar de uitgangspunten die de gemeenschappelijke regelingen hanteren en welke risico's de gemeenschappelijke regelingen lopen. Bij alle gemeenschappelijke regelingen was er sprake van een sluitende begroting. Bij veel gemeenschappelijke regelingen is de buffer (algemene reserve) de laatste jaren afgenomen. Daarnaast geven de deelnemende gemeenten steeds vaker aan dat ze de weerstandscapaciteit niet verder gaan aanvullen omdat zij als deelnemende gemeenten toch altijd verantwoordelijk zijn voor eventuele tekorten bij de gemeenschappelijke regelingen waar ze aan deelnemen.

De gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Milieudienst Beek-Nuth-Stein zou in 2014 worden opgeheven. Per 1 januari 2018 zijn de medewerkers van de IMD formeel in dienst getreden bij de RUD Zuid-Limburg. Dit leidt tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling IMD.
Vanaf 1 januari 2019 wordt de IMD opgeheven. Voor deze regeling hoeft geen toezichtvorm 2019 te worden bepaald.

*De Wsw-bedrijven*
Bij de acht gemeenschappelijke regelingen die zich met de uitvoering van de Wsw bezighouden, zien we dat er door de invoering van de Participatiewet per 2015, grote veranderingen zijn opgetreden; inhoudelijk, organisatorisch en financieel. Dit zorgt voor een groot transitieproces dat naast kansen ook de nodige risico's en problemen oplevert. Volgens de vastgestelde en ingestuurde begrotingen vanaf 2015 van de zeven en vanaf 2018 acht gemeenschappelijke regelingen, zijn de Wsw-bedrijven hiermee bezig en leveren de gemeenten daarvoor hun inhoudelijke en financiële bijdragen. De begrotingen 2019 en de meerjarenramingen 2020-2022 bevatten nog steeds onzekerheden.

In het algemeen is te zien dat de tot en met 2020 oplopende korting op de rijksbijdrage voor elke geplaatste Wsw-er de tekorten laat oplopen. De daling van het aantal Wsw-ers door de beëindiging van de instroom vanaf 2015 noodzaakt de Wsw-bedrijven hun organisatie aan te passen.

In het algemeen stoten de Wsw-bedrijven werkzaamheden af om zo de risico's te beperken. Gestreefd wordt naar een maximale detachering van de Wsw-ers bij reguliere bedrijven. Voor Wsw-ers die op beschut werk zijn aangewezen worden aparte organisatievormen gecreëerd: bij de gemeenten zelf (WAA Venlo) of bij de gemeenschappelijke regeling (WOZL. De Wsw-ers die gedetacheerd kunnen worden, vallen nu onder een nieuwe gemeenschappelijke regeling. Het Werkgeversservicepunt Parkstad.)

De oplopende korting op de rijksbijdrage per Wsw-er doet de efficiencyvoordelen van alle organisatorische aanpassingen teniet. Dat betekent dat de tekorten bij de Wsw-bedrijven de eerste jaren nog oplopen. Na 2020 voorzien veel Wsw-bedrijven een omslagpunt. De tekorten worden voor een groot deel door bijdragen van de gemeentelijke deelnemers gedekt. Bij een aantal Wsw-bedrijven worden tekorten ook met onttrekkingen aan eigen reserves gedekt. Bij Wsw-bedrijf De Risse (Weert e.o.) worden de -nog steeds relatief beperkte- tekorten geheel uit de reserves gedekt. In zijn algemeen zien we dat de deelnemers bereid blijven hun bijdragen te leveren voor een sluitende exploitatie van de Wsw-bedrijven.

*De Sociale diensten*
Er zijn nu nog twee gemeenschappelijke regelingen die voor hun deelnemers de uitvoering van de Participatiewet verzorgen en voor het jaar 2019 een begroting hebben ingediend. Dit zijn de ISD Kompas en ISD BOL. Eerstgenoemde intergemeentelijke sociale dienst voert de taken uit voor de gemeenten Simpelveld, Nuth en Voerendaal. Tot ISD BOL behoren de gemeenten Brunssum, Onderbanken en Landgraaf. In de begroting 2019 van Kompas is vermeld dat "per 1 januari 2019 treedt naar alle waarschijnlijkheid de gemeente Beekdaelen toe (waarmee dus ook inwoners van de dan opgeheven gemeenten Onderbanken en Schinnen van de diensten van Kompas gebruik zullen gaan maken)". ISD BOL blijft de taken voor Brunssum en Landgraaf uitvoeren. De begroting 2019 van beide gemeenschappelijke regelingen zijn opgesteld alsof deze de komende jaren blijven bestaan. Ook deze regelingen hebben met de Participatiewet te maken. Het betreft vooral de re-integratie-taken.

*Nieuwe gemeenschappelijke regelingen*
Er zijn twee nieuwe regelingen bijgekomen namelijk Werkgeversservicepunt Parkstad (WSP Parkstad) en de gemeenschappelijke regeling ICT Noord- en Midden-Limburg (ICT NML).

***Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht***
Voor 2019 staat er geen gemeenschappelijke regeling onder preventief toezicht.

## Provincie Utrecht

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
De financiële positie van een aantal gemeenten staat onder druk vanwege de financiering van het sociaal domein waarbij jeugdzorg veelal de belangrijkste veroorzaker is. De rijksbudgetten blijken veelal ontoereikend, terwijl het beroep op de voorzieningen aan het toenemen is. Een aantal gemeenten heeft stelposten hiervoor opgenomen om op termijn terugverdieneffecten te realiseren. Dit is overigens ook terug te vinden in de jaarrekeningen 2017. De bestemmingsreserves sociaal domein bij de gemeenten drogen grotendeels op. Budgettaire neutraliteit bij de uitvoering van het sociaal domein is voor alle gemeenten een algemeen goed, maar de realisatie hiervan blijft een grote risicopost voor de gemeenten.

In 2018 zijn alle Utrechtse gemeenten repressief op financiële gronden en met een aantal gemeenten zijn in 2018 intensieve ambtelijke en soms bestuurlijke contacten geweest gelet op de financiële situatie van deze gemeenten. Met name de opheffing van een gemeenschappelijke regeling (bedrijfsvoering) in relatie met de twee deelnemende gemeenten. Bij 14 van de 25 gemeenten was nog sprake van een structureel en reëel sluitende begroting voor alle jaren. Bij 8 gemeenten was het eerste jaar niet sluitend en bij 3 gemeenten het laatste jaar niet sluitend. Bij 2 gemeenten waren de tussenjaren niet sluitend.

De stelselwijziging van de BCF-component in de Algemene Uitkering heeft in 2018 niet geleid tot extra financiële problemen voor de gemeenten. Wel is een issue dat bij aanbesteding van de accountant door de gemeenten er weinig respons aan inschrijvingen komt. Met name de traditionele accountantskantoren worden vervangen door andere spelers op de markt. Begin 2019 wordt een eigen jaarthema Kapitaalgoederen onderzocht waardoor meer inzicht komt in de financiële consequenties hiervan voor de komende begrotingen.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
Per 1 januari 2019 is de gemeente Vijfheerenlanden (samenvoeging Leerdam, Vianen en Zederik) ontstaan. De raad van deze gemeente heeft nog geen begroting 2019 vastgesteld waardoor deze gemeente onder het preventief toezicht is gesteld vanwege termijnoverschrijding. De verwachting is dat de gemeente de begroting in maart 2019 zal gaan vaststellen waarna deze wordt aangeboden aan de financieel toezichthouder voor goedkeuring.

***Artikel 12***
Geen enkele Utrechtse gemeente heeft een aanvraag ex artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet ingediend.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen.***
Geen bijzonderheden. De 21 gemeenschappelijke regelingen waarop de provincie Utrecht financieel toezicht houdt, zijn alle onder het repressief toezicht gehouden voor 2019.

**Provincie Noord-Holland**

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
De financiële posities van de meeste Noord-Hollandse gemeenten zijn over het algemeen als stabiel aan te merken. Na de laatste actualisaties (voornamelijk door de Rijksbijstellingen) is bij een aantal gemeenten wel druk ontstaan om evenwicht te bewaren. De oorzaken zijn verschillend maar over de gehele breedte is merkbaar dat het sociaal domein in veel gevallen een behoorlijke wissel trekt op de gemeentelijke financiën. Met name het onderdeel Jeugdzorg zorgt voor de grootste verstoringen. Verder is te constateren dat de reserves opgebouwd voor het opvangen van de nadelen uit het sociaal domein over de volle breedte flink verdampen.

Daarnaast houden woningbouw en grondexploitatie, in een soort nawee van de economische crisis, veel gemeenten nog bezig. In sommige gemeenten is ook sprake van behoorlijke garantstellingen die benoemd zijn als risico's.

Het Interbestuurlijk programma leeft nog niet echt bij de gemeenten. De vertaling van het programma is verschillend. Bij de meeste gemeenten is de informatie binnen de begroting nog erg summier en van een hoog abstractieniveau. Het beperkt zich tot algemene informatie en financiële vertalingen zijn in de meeste gevallen nog niet echt gemaakt.

***Gemeenten onder het preventieve toezicht***
In NH ondervindt slechts 1 gemeente de werking van het preventieve toezicht. Dit is de nieuwe gemeente Haarlemmermeer die is ontstaan per 1-1-2019. Reden voor het preventieve toezicht is overschrijding van de inzendtermijn. Deze gemeente kent, na de samenvoeging met Haarlemmerliede en Spaarnwoude, geen financiële problemen.

***Artikel 12***
NH kent geen artikel 12 gemeenten.

***Gemeentelijke herindeling***
Op dit moment zijn er ontwikkelingen in het kader van gemeentelijke herindeling/samenvoeging bij o.m. de Gooi & Vechtstreek gemeenten en in de Zaanstreek Waterland. In de laatste regio gaat het om een tweetal gemeenten dat naar verwachting per 1-1-2022 kan worden samengevoegd. Na de laatste (Rijks)bijstellingen hebben beide gemeenten wel te kampen met forse financiële tekorten. Voor één van deze gemeenten zal dit alleen incidenteel kunnen worden opgevangen.

De situatie in de Gooi & Vechtstreek is al een aantal jaar roerig. Eind 2018 is – naar aanleiding van het concept Beleidskader herindeling 2018 van BZK - de stekker uit de provinciale arhi-procedure aldaar getrokken. Op dit moment zijn de betroken gemeenten opnieuw op zoek naar eventuele mogelijkheden voor herindeling.

***Kengetallen***
De kengetallen van de Noord-Hollandse gemeenten geven geen opzienbarende afwijkingen van de door de provincie gehanteerde signaleringswaarden. Meerjarige overzichten zijn niet altijd opgemaakt. In sommige gevallen is waarneembaar dat sprake is van hoge schuldposities, maar wel met aandacht van de betrokken gemeenten.

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenschappelijke regelingen***
Over het algemeen zijn er bij de Noord-Hollandse gemeenschappelijke regelingen geen financiële problemen. Wel is bijvoorbeeld te constateren dat de resultaten van de werkvoorzieningsschappen onder druk staan door de steeds lagere uitkering van het Rijk. Dit betekent dat vermogensposities verdampen en gemeenten verhoudingsgewijs steeds meer moeten bijdragen.

Algemeen beeld bij de ambtelijke fusies is dat er steeds meer middelen benodigd zijn voor het adequaat laten functioneren van het ambtelijke apparaat. Vaak is dit een gevolg van de overheveling van taken van het Rijk naar de gemeenten. Daarnaast lijken de financiële voordelen van een ambtelijke fusie zich niet altijd zo direct aan te dienen als wordt aangenomen.

***Gemeenschappelijke regelingen onder het preventieve toezicht***
In NH zijn er geen regelingen onder de werking van het preventieve toezicht geplaatst.

**<u>Provincie Zuid-Holland</u>**

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
Ondanks de positieve ontwikkelingen in de meicirculaire 2018 lijkt het alsof gemeenten het in 2019 moeilijker hebben om een sluitende begroting en meerjarenraming te presenteren. Vooral in het sociaal domein leiden ontwikkelingen bij tussentijdse rapportages tot een aanzienlijke opwaartse bijstelling van het lastenniveau. Met name jeugdzorg laat zich nog moeilijk voorspellen. Gemeenten nemen over het algemeen wel reële ramingen op naar aanleiding van de laatste inzichten. Bij de behandeling van de begroting 2019 hebben wij aan 17 van de 52 gemeenten aandacht gevraagd voor het sociaal domein in relatie tot hun financiële positie. Bij 8 gemeenten in verband met oplopende tekorten, bij 5 gemeenten in verband met het inzetten van de reserve en bij 4 gemeenten in verband met het realiseren van een opgenomen taakstelling. Niet alle gemeenten nemen ramingen op voor IBP, vaak omdat nog onduidelijk is welke ambities de gemeente raken en wat daarvan de financiële gevolgen zullen zijn. Een aandachtspunt is de raming van de verwachte ruimte onder het BCF-plafond. Gemeenten die financieel krap zitten maken vaker gebruik van de maximale ruimte hierin, terwijl we zien dat deze ruimte in een rap tempo afneemt.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
In 2019 staan er in Zuid-Holland geen gemeenten onder preventief toezicht.

***Artikel 12***
In 2019 zijn er in Zuid-Holland geen gemeenten waar artikel 12 voor geldt.

***Gemeentelijke herindeling***
Per 1 januari 2019 gaan 11 Zuid-Hollandse gemeenten op in 4 nieuwe gemeenten, waarvan er 3 in de provincie Zuid-Holland liggen (Hoeksche Waard, Molenlanden, Noordwijk) en 1 (Vijfheerenlanden) in de provincie Utrecht komt te liggen.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen***
Er zijn geen in het oog springende algemene ontwikkelingen bij de gemeenschappelijke regelingen. Wel laten GR'en die uitvoering geven aan het sociaal domein lastenstijging zien.

***Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht***
Twee GR'en staan in Zuid-Holland in 2019 onder preventief toezicht. Het betreft hier de Dienst Gezondheid en Jeugd ZHZ en Parkschap De Biesbosch. De Dienst Gezondheid en Jeugd ZHZ heeft haar begroting niet opgesteld op basis van de laatste inzichten. Een begrotingswijziging is opgesteld en ter zienswijze aan haar deelnemers voorgelegd. Na definitieve besluitvorming zal het preventieve toezicht naar verwachting kunnen worden opgeheven. Parkschap De Biesbosch heeft haar begroting en bijdragen deelnemers nog niet kunnen aanpassen aan de uittreding van 2 deelnemers. De begrotingswijziging die dit regelt wordt begin 2019 vastgesteld waarna het preventieve toezicht naar verwachting kan worden opgeheven.

**Provincie Noord-Brabant**

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***
De begrotingen van de Brabantse gemeenten zijn onderzocht volgens een methode van risicogericht en proportioneel financieel toezicht. Bij deze methode wordt op basis van eerst een beperkt onderzoek van de begroting (scan) bepaald welke gemeenten verder (uitgebreid) onderzocht worden en voor welke gemeenten verder onderzoek achterwege blijft.

Wij kunnen de volgende cijfers presenteren. 34 van de 62 gemeenten hebben naar ons oordeel een structureel en reëel sluitende begroting 2019. Bij 27 gemeenten is de vorm van toezicht bepaald op basis van structureel en reëel evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming. Bij 2 gemeenten was er naar ons oordeel sprake van een niet structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting 2019-2022. Na overleg met deze gemeenten heeft er voor 1 januari 2019 nog aanvullende besluitvorming plaatsgevonden, waardoor wij alsnog van oordeel waren dat er sprake was van een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting 2019-2022. Deze gemeenten maken overigens onderdeel uit van de cijfers die eerder in deze alinea zijn weergegeven. De begroting 2019 van de nieuwe gemeente Altena is nog niet ingezonden. Wij hebben dus van 61 gemeenten de begroting 2019 beoordeeld.

Bij de begroting 2018 was de vorm van toezicht bij 54 gemeenten (84%) bepaald op basis van een structureel en reëel sluitende begroting 2018. Nu hebben 34 gemeenten (56%) een structureel en reëel sluitend begrotingsjaar 2019. 27 gemeenten (44%) herstellen het structureel en reëel begrotingsevenwicht in uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming (2022). Bij de begroting 2018 waren dat slechts 10 gemeenten (16%) die het begrotingsevenwicht moesten herstellen in uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming. Dit is een forse verslechtering van de begrotingspositie ten opzichte van vorig jaar.

Het sociaal domein is bij de gemeenten het belangrijkste onderwerp en heeft de grootste (in de meeste gevallen negatieve) gevolgen voor de begrotingspositie. Vrijwel alle gemeenten baseren de ramingen voor het sociaal domein inmiddels op realisatiecijfers. Er wordt steeds reëler geraamd. Een grote meerderheid van de gemeenten raamt hogere lasten sociaal domein dan de rijksuitkering. Het kost grote moeite om dit op te vangen binnen de (meerjaren)begroting. De nodige gemeenten hebben de OZB verhoogd of elders bezuinigd om tot een sluitende begroting te (blijven) komen. Uit reserves sociaal domein kan niet meer geput worden, omdat deze inmiddels opgesoupeerd zijn. Er zijn al de nodige maatregelen genomen, maar taakstellingen blijven in veel gevallen nodig om tekorten op te lossen. Hoewel deze taakstellingen door ons als reëel aangemerkt zijn, maken wij ons zorgen of alle taakstellingen wel daadwerkelijk gerealiseerd worden. Dit blijft een aandachtspunt bij de volgende begrotingen. Hoewel verbeterd, maar nog steeds is niet alle informatie voorhanden en heeft een gemeente niet alles zelf in de hand. Met name de jeugdzorg zorgt voor oplopende tekorten.

Een ander belangrijk onderwerp betreft het onderhoud kapitaalgoederen. Op de eerste plaats geeft de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in relatief veel gemeenten onvoldoende informatie. Het is lang niet altijd inzichtelijk wat de financiële consequenties zijn die voortvloeien uit het vastgestelde beleid en hoe die financiële consequenties financieel vertaald zijn in de begroting. In december 2017 heeft de Commissie BBV de Notitie materiële vaste activa

gepubliceerd. Deze notitie werd voor het eerst toegepast bij de begroting 2019, helaas niet in alle gevallen correct. Zo voldeden niet alle beheerplannen aan het begrip 'recent', was in het geval van achterstallig onderhoud geen voorziening ingesteld en kwam de planningstermijn niet overeen met de jaren van de meerjarenraming. Dit bemoeilijkt het oordeel of de ramingen onderhoud kapitaalgoederen reëel zijn. Van alle verplichte paragrafen is in veel gevallen de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen het minst inzichtelijk.

De grondexploitaties zijn weer 'in control'. De meeste gemeenten maken zich geen zorgen meer over het terugverdienen van de boekwaarden grondexploitatie. Er wordt niet meer gerept over 'crisis grondexploitatie'.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
De gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem vormen per 1 januari 2019 de nieuwe gemeente Altena. De begroting 2019 van de gemeente Altena kan alleen na 1 januari 2019 vastgesteld worden door de raad. Wegens overschrijding van de inzendtermijn valt de gemeente Altena voor het begrotingsjaar 2019 onder preventief toezicht.

De gemeente Haaren heeft besloten om haarzelf op te heffen. De gemeente Haaren valt daarom voor het begrotingsjaar 2019 onder preventief toezicht op basis van de Wet arhi. Ook de gemeenten Eindhoven en Nuenen c.a. vielen onder preventief toezicht op basis van de Wet arhi. De provincie Noord-Brabant is echter gestopt met het provinciale herindelingsinitiatief. De minister van BZK heeft daartoe besloten dat het preventief toezicht met ingang van 15 maart 2019 is komen te vervallen.

***Artikel 12***
Geen enkele gemeente in Noord-Brabant valt onder artikel 12. Er zijn ook geen nieuwe artikel 12-aanvragen ingediend.

***Gemeentelijke herindeling***
De Altena-gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem vormen per 1 januari 2019 de nieuwe gemeente Altena. Het aantal gemeenten in Noord-Brabant komt daarmee op 62 per 1 januari 2019. Gedeputeerde staten van Noord-Brabant waren in 2018 een herindelingsinitiatief gestart om de gemeenten Eindhoven en Nuenen c.a. samen te voegen. Provinciale staten van Noord-Brabant hebben echter besloten om het herindelingsontwerp niet vast te stellen. Met dit besluit stopt het provinciale initiatief voor deze herindeling.

De gemeente Haaren heeft besloten om haarzelf op te heffen per 1 januari 2021. De gemeente wordt gesplitst en ondergebracht bij de buurgemeenten Tilburg, Boxtel, Oisterwijk en Vught.
Er lopen nog twee andere herindelingsinitiatieven. De gemeente Uden en Landerd hebben besloten om per 1 januari 2022 te fuseren. Ook de gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis hebben besloten om per 1 januari 2022 te fuseren. Daarbij wordt de mogelijkheid opengelaten, dat de gemeenten Grave en Mill en Sint Hubert alsnog aanhaken.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen***
Bij de werkvoorzieningschappen gaat de uitstroom van WSW-ers aanmerkelijk trager dan waar het Rijk rekening mee houdt. Dit resulteert op termijn in een landelijk tekort van € 300 miljoen. Zonder financiële compensatie door het Rijk zullen veel SW-bedrijven op termijn in financiële problemen komen. Inmiddels lukt het niet één werkvoorzieningschap meer om een positief resultaat te behalen. Het nadelig resultaat wordt in rekening gebracht bij de deelnemende gemeenten. Bij werkvoorzieningschappen die al een nadelig resultaat behaalden, loopt dit nadelig resultaat alleen nog maar verder op. De bijdragen van de deelnemende gemeenten laten een stijgende lijn zien.

***Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht***
Er staat 1 gemeenschappelijke regeling (Regio Hart van Brabant) onder preventief toezicht wegens overschrijding van de inzendtermijn.

**Provincie Zeeland**

***Ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten***

*Sociaal domein*
De Zeeuwse gemeenten hebben met een brief d.d. 30 augustus 2018 aan de minister De Jonge van VWS gezamenlijk aandacht gevraagd voor de onvoorziene en onbedoelde gevolgen van de decentralisatie van de Jeugdhulp voor jeugdigen in onze regio. Volgens de brief lopen bij ongewijzigd beleid de tekorten op het macrobudget van de Zeeuwse gemeenten in huidige gemeentelijke collegeperiode naar verwachting op tot ongeveer € 45 miljoen. Uit een analyse van de jaarrekeningen 2017 blijkt dat de Zeeuwse gemeenten al in 2017 bijna € 22 miljoen tekortkwamen op de gedecentraliseerde middelen voor jeugdzorg. Zes Zeeuwse gemeenten hadden over 2016 en 2017 samen meer dan € 40 per inwoner tekort op de WMO en Jeugdzorg samen en hebben met succes een beroep gedaan op het eenmalige Fonds Tekortgemeenten. Dit fonds is onderdeel van het gemeentefonds en voor de helft bekostigd door de gemeenten door een verlaging van uitkeringsfactor, en de andere helft is afkomstig van het Rijk.

Ook hebben veel gemeenten tekorten op de rijksvergoedingen voor bijstandsuitkeringen. Over 2016 hadden 8 Zeeuwse gemeenten een tekort van meer dan 5% (de beslissingen over de aanvragen 2017 zijn nog niet bekend). De Zeeuwse gemeenten (behalve Vlissingen) kunnen de tekorten nog opvangen op binnen een sluitende (meerjarenraming) maar er is wel een groeiende zorg over de oplopende tekorten op het sociaal domein. De gemeenten dienen enerzijds door een efficiënter beleid de groeiende lasten te beteugelen en anderzijds aan te dringen bij het rijk op ruimere budgetten. Er lopen momenteel landelijk (rijk en interprovinciaal) verschillende onderzoeken naar de toereikendheid van de macrobudgetten en de verdeling hiervan over de gemeenten.

*IBP*
In de maartcirculaire 2018 over de verdeling van het gemeentefonds is een verband gelegd tussen de accresontwikkeling en middelen die nodig zijn voor de uitwerking van de maatschappelijke opgaven benoemd in het IBP. Uit de (meerjaren) begrotingen 2019-2023 blijkt dat de ontstane financiële ruimte de eerste jaren grotendeels moet worden ingezet om tot een sluitende begroting te komen, o.a. door de tegenvallers op het sociaal domein. Gemeenten hebben in de regel in de begroting geen expliciete koppeling gelegd met de IBP-opgaven of hiervoor geld gereserveerd. Dit betekent overigens niet dat kan worden gesteld dat de IBP opgaven niet opgepakt worden. De gemeente Vlissingen heeft ontbreken van financiële middelen voor de IBP-opgaven als knelpunt opgevoerd in het artikel 12-bezuinigingstraject.

***Gemeenten onder preventief toezicht***
De artikel 12-gemeente Vlissingen staat onder preventief toezicht.

***Artikel 12***
Gemeente Vlissingen.

***Gemeentelijke herindeling***
Niet van toepassing.

***Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen***
De begroting 2019 van de gemeenschappelijke regeling Orionis (werk en inkomen) is sluitend maar er bestaan zorgen over de toekomstige financiële positie i.c. het tegen een maatschappelijke aanvaardbare bijdrage van de gemeenten sluitend kunnen ramen van de begrotingen 2020 en verder.

***Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht***
Niet van toepassing. De GR Orionis (Werk en inkomen) wordt via het artikel 12-proces wel onderworpen aan een extern onderzoek naar efficiency en effectiviteit. Gelet op het belang van het onderzoek en de noodzaak van draagvlak voor de uitkomsten zullen wij bij de colleges van de gemeenten aandringen het onderzoek gezamenlijk uit voeren. Wij zullen het onderzoek beoordelen

en monitoren en hiervan verslag doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van het artikel 12 Vlissingen.

***Kengetallen***
In vergelijking met voorgaand jaar hebben zich geen significante wijzigingen in de kengetallen voorgedaan.