



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## Gedeputeerde Staten

Directie Leefomgeving en Bestuur  
Afdeling Bestuur  
Contact  
M. van der Ark  
T 070 – 441 75 04  
[m.vander.ark@pzh.nl](mailto:m.vander.ark@pzh.nl)

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
[www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

Datum

Ons kenmerk  
PZH-2016-543936404  
DOS-2016-0000399  
Uw kenmerk

Bijlagen  
4

Provinciale Staten

Onderwerp

Bestuurlijke verantwoording  
financieel toezicht 2015-2016

Geachte Statenleden,

Met deze brief willen wij u informeren over onze bevindingen met betrekking tot het financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen in 2015. Bij deze brief horen de volgende bijlagen:

- uitgebreide verantwoordingsinformatie over gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen (bijlage 1);
- samenvatting begrotingsbrieven 2016 aan gemeenten (bijlage 2);
- toezichtinformatie per individuele gemeente (bijlage 3);
- 5-minutenversie.

### Instrumenten van financieel toezicht

In [artikel 203](#) van de Gemeentewet is geregeld dat Gedeputeerde Staten (GS) toezicht houden op de (Zuid-Hollandse) gemeenten. Voor de uitvoering hiervan volgen wij de financiële positie van de gemeenten en de ontwikkelingen die daarbij een rol spelen. Wij beogen een gezonde financiële situatie bij gemeenten te bevorderen en willen voorkomen dat een gemeente in een financieel uitzichtloze situatie terecht komt. Hiervoor worden twee vormen van toezicht toegepast: het repressief toezicht en het preventief toezicht.

Het repressief toezicht is ons uitgangspunt en wordt toegepast als de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hier voldoet een gemeente aan als de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de ramingen realistisch zijn. Hiervan kan worden afgeweken, indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Met repressief toezicht kunnen zonder onze voorafgaande goedkeuring uitgaven gedaan worden.

Daartegenover staat het preventief toezicht. Als de begroting en meerjareneraming niet structureel en reëel in evenwicht zijn, heeft een gemeente eerst onze goedkeuring nodig om uitgaven te kunnen doen. Bij preventief toezicht spreken de gemeente en de financieel toezichthouder gedurende het jaar regelmatig over nut en noodzaak van eventuele nieuwe uitgaven. Hierbij moet door de gemeente aangetoond worden dat benodigde uitgaven onuitstelbaar, onontkoombaar en

Bezoekadres  
Zuid-Hollandplein 1  
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen  
90, 385 en 386 stoppen  
dichtbij het  
provinciehuis. Vanaf  
station Den Haag CS is  
het tien minuten lopen.  
De parkeerruimte voor  
auto's is beperkt.



onvermijdelijk zijn en moet er in financiële dekking zijn voorzien. Zodra een volgende begroting sluitend is kan het toezichtregime worden aangepast naar repressief.

Ieder jaar sturen wij de gemeenten een begrotingscirculaire, om ze te informeren over de wettelijke criteria en onze uitgangspunten voor de eerstvolgende beoordeling van de begroting. De circulaire wordt in het eerste kwartaal verstuurd, zodat de gemeenten tijdig op de hoogte zijn. De raden kunnen vanuit haar verantwoordelijkheid aan het college haar kaders en wensen meegeven voor de opstelling van de eerstvolgende begroting. Ook worden, indien wij dat nodig achten, aan de gemeenteraden themacirculaires toegestuurd. Hierin behandelen wij een bepaald thema dat actueel is en waarvan wij vinden dat de gemeenten hier te weinig aandacht aan schenken. In 2015 hebben wij bijvoorbeeld de themacirculaire incidentele baten en lasten toegestuurd.

### **Financiële situatie van gemeenten in 2016**

#### *Repressief en preventief toezicht*

Bij de meeste gemeenten zijn structureel en reëel sluitende begrotingen voor 2016 vastgesteld. Gemeenten die geen sluitende begroting 2016 hebben, hebben wel een meerjarenbegroting die herstel van het evenwicht aantoont. Voor alle gemeenten is voor 2016 daarom het repressieve (=normale) toezichtregime van toepassing. Tegen de verwachting in is - ook landelijk - het aantal gemeenten waarop preventief toezicht van toepassing is gedaald, terwijl in deze tijden toch financieel veel onzekerheden speelden voor gemeenten. Daarin kan meespelen dat gemeenten terughoudend zijn geweest in het ramen van de uitgaven van de decentralisaties. Ook de positieve ontwikkeling van het gemeentefonds heeft bijgedragen aan het beeld.

Belangrijkste kwetsbaarheden die we in de gemeentelijke begrotingen hebben geconstateerd zijn niet sluitende meerjarenramingen, niet voldoende concreet ingevulde taakstellingen, zwak weerstandsvermogen, decentralisaties van het sociale domein, grondexploitaties en verbonden partijen.

Indien deze zich voordeden hebben we hierover overlegd met gemeenten en zullen we hierover contact blijven houden. In de bijlage 1 wordt uitgebreid ingegaan op deze punten. Hier willen we er drie toelichten.

#### *Weerstandsvermogen*

Het weerstandsvermogen van een gemeente geeft de verhouding aan tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (welke risico's kan men opvangen) en de inschatting van de risico's. Deze dient minimaal 1 te zijn, dan heeft de gemeente voldoende reserves om de risico's te kunnen opvangen. Bij vier gemeenten (Bodegraven-Reeuwijk, Nissewaard, Lansingerland en Gouda) is de ratio lager dan 1 en daarmee voor ons onvoldoende. Het geldt echter niet als (wettelijke) reden om de gemeenten onder een strenger toezichtregime te plaatsen. Wel hebben we deze gemeenten verzocht om adequate maatregelen te treffen bij het opstellen van de begroting 2017.

#### *Grondexploitaties van Zuid-Hollandse gemeenten*

Gemeenten kunnen twee categorieën grond hebben: grond die in exploitatie genomen is (in ontwikkeling is) en niet-in-exploitatie-genomen-gronden (gronden met voornemen om ontwikkeld te worden).

De boekwaarde van de grondvoorraad van de gezamenlijke Zuid-Hollandse gemeenten is afgenomen. Voor de in exploitatie genomen gronden gaat het om een vermindering met € 20 miljoen, voor de niet in exploitatie genomen gronden om € 34 miljoen. Deze afname heeft 3 oorzaken:

- Het boekhoudkundig afsluiten van de exploitaties: men verwerkt de winsten of (zoals gebruikelijk de afgelopen jaren) de geleden verliezen. Dit kan gaan om werkelijke

- winsten of verliezen (de grond is ontwikkeld en verkocht), maar ook om het in de boekhouding anticiperen op waardevermindering van de bezittingen;
- Het schrappen van ontwikkelperspectieven;
  - Terughoudendheid van gemeenten bij het aankopen van nieuwe gronden.

De afname van de complexen met een negatief resultaat impliceert dat het verwachte resultaat in totaliteit verbetert, het totaal toekomstig negatief resultaat daalt met € 110 miljoen. In totaal moeten er door de Zuid-Hollandse gemeenten voorzieningen worden getroffen ter waarde van € 1 miljard voor potentieel verlieslijdende complexen.

Van al het geïnvesteerd vermogen in de grondexploitatie is het uitgangspunt dat dit terugverdiend wordt. Hierbij gaan de kosten voor de baten uit.

De toekomstig te realiseren resultaten worden (naast de al gerealiseerde inkomsten en gedane uitgaven) bepaald door de nog te maken kosten en te realiseren baten.

De nog te maken lasten dalen harder dan de nog te realiseren baten. De lastenkant is beter te beïnvloeden dan de batenkant, omdat de te realiseren baten sterk worden bepaald door de markt. Er past dus enige voorzichtigheid of de te realiseren resultaten (winsten en verliezen) ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen gaan worden.

Winst behalen is tegenwoordig geen vanzelfsprekendheid meer. Toch is er sprake van een verbetering ten opzichte van 2013, het totaal toekomstig negatief resultaat is namelijk met € 110 miljoen afgenomen. De huizenmarkt trekt weer aan en zeker in bepaalde regio's is er meer vraag dan aanbod. De cijfers bevestigen dit beeld.

#### *Decentralisaties*

Zoals bij u bekend, is vanaf 1 januari 2015 een drietal taakvelden in het sociaal domein overgedragen aan gemeenten. Het betreft de jeugdzorg, de participatiewet en de Wmo. In overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten de decentralisaties hebben verwerkt in de begroting. Dit onderzoek levert als belangrijkste conclusie dat duidelijk is dat er nog flinke risico's schuilen binnen de decentralisaties; deze blijken echter moeilijk kwantificeerbaar en soms ook moeilijk traceerbaar.

Ook heeft een deel van de gemeenten nog steeds weinig zicht op de lasten die samenhangen met de uitvoering van de decentralisaties. Ervaringscijfers over het jaar 2015 en 2016, te verwerken in de jaarrekening 2015 en begroting 2017, moeten duidelijk maken in hoeverre de gemeenten uitkomen met de beschikbare middelen.

#### **Voormalig preventieve gemeenten**

Delft en Lansingerland stonden in 2015 om financiële redenen onder preventief toezicht; Krimpenerwaard en Nissewaard waren vanwege herindeling per 1 januari 2015 onder preventief toezicht gesteld. Voor alle andere gemeenten gold in 2015 repressief toezicht. Vanaf 2016 geldt voor alle gemeenten repressief toezicht.

#### *Delft*

Er is op verzoek van het college van Delft een begrotingscan opgesteld door de provincie en het Ministerie van BZK. Deze is op 12 juni 2015 aan de gemeenteraad van Delft aangeboden. De aanbevelingen uit de scan zijn voor een belangrijk deel door de gemeente overgenomen en leiden tot een reëel en structureel sluitende begroting 2016-2019. In de begroting 2016 zijn taakstellingen opgenomen, oplopend tot een bedrag van € 15 miljoen in 2019. Deze taakstellingen komen voor een deel uit voorgaande jaren en zijn getoetst op realisme. Indien de

ingeboekte taakstellingen toch niet realiseerbaar blijken, verwachten wij dat andere structurele maatregelen worden getroffen.

Komend jaar houden we de financiële situatie van Delft in de gaten en overleggen we regelmatig op ambtelijk niveau.

#### *Lansingerland*

Ook voor 2015 was de gemeente Lansingerland onder preventief toezicht geplaatst: de begroting 2015 was naar ons oordeel niet in evenwicht, omdat wij onvoldoende vertrouwen hadden in de juistheid van de bedragen voor het uitvoeren van de onderhoudsplannen, de omvang van de investeringen en het rentepercentage waarmee men rekende bij een grondexploitatie. Ook hadden we onze twijfel over de haalbaarheid van een taakstelling van € 3 miljoen en beschikte de gemeente over onvoldoende weerstandscapaciteit om risico's op te vangen.

In 2015 zijn intensieve en constructieve overleggen geweest, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De punten die hiervoor zijn genoemd, zijn voorspoedig opgepakt. De begroting 2016 is reëel en structureel in evenwicht. Ook de meerjarenraming 2017-2019 is reëel en structureel in evenwicht.

#### **Gemeenschappelijke regelingen**

Voor een zestal gemeenschappelijke regelingen geldt voor 2016 vanwege termijnoverschrijding preventief toezicht. Voor deze en diverse andere gemeenschappelijke regelingen constateren we onderstaande relevante ontwikkelingen.

#### *Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)*

De MRDH, als opvolger van de plusregio's Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam is per 17 december 2014 opgericht en was vanwege termijnoverschrijding voor 2015 onder preventief toezicht geplaatst. Met ingang van 1 april 2015 is het preventieve toezicht ingetrokken na het aanleveren van een structureel en reëel sluitende begroting. De begroting 2016 is tijdig ontvangen en structureel en reëel in evenwicht. Op basis hiervan is voor 2016 het repressief toezicht van toepassing.

#### *Gemeenschappelijke Regelingen onder preventief toezicht*

Bij zes gemeenschappelijke regelingen spelen bijzonderheden, die ertoe leiden dat de begroting niet tijdig is ingediend en preventief toezicht wegens termijnoverschrijding is toegekend.

- Avres te Gorinchem is een GR in oprichting en is een fusie van de bestaande GR'en Werkvoorzieningschap De Avelingen Groep en de Regionale Sociale Dienst en Kredietbank Alblasserwaard/Vijfheerenlanden te Gorinchem.
- Stroomopwaarts MVS te Schiedam: De GR Stroomopwaarts MVS is ook een nieuwe GR. Het betreft hier de samenvoeging van de drie gemeentelijke sociale diensten en de drie werkvoorzieningschappen van de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen.
- Beheer Grondwateronttrekking Delft Noord te Delft: er is discussie tussen de twee resterende deelnemers van de GR; gezien de belangen (ieder 50%) is het niet mogelijk gebleken om in het algemeen bestuur een begroting vast te stellen.
- Stadsregio Rotterdam te Rotterdam: dit is een GR in liquidatie. Inmiddels is besloten de GR per 31/12/15 op te heffen.
- Werk & Inkomen Hoeksche Waard te Oud-Beijerland: Dit is een nieuwe GR die is ontstaan door een fusie van De Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard met WHW-bedrijven.
- De Groenzoom te Berkel en Rodenrijs is per 1-1-2016 opgeheven. Voor het jaar 2016 wordt nog een liquidatiebegroting opgesteld.

### *Sociale Werkvoorzieningen*

Enkele sociale werkvoorzieningen hebben een beleidsarme begroting 2016 ingediend. Zij zijn nog bezig met de ontwikkeling van het bedrijf in een richting die aansluit bij de wetswijzigingen. Naar verwachting leveren zij pas medio 2016 een inhoudelijke begroting over dat jaar.

### **Waterschappen**

De provincie is op grond van de Waterschapswet toezichthouder op de financiën van waterschappen. De planning van onze werkzaamheden voor de waterschappen is anders dan bij gemeenten. Dit leidt ertoe dat wij ons in deze bestuurlijke rapportage richten op de begroting 2015 van de waterschappen (dit in tegenstelling tot de begroting 2016 bij gemeenten). Ook kunnen wij waterschappen niet onder preventief toezicht plaatsen.

Uit onze analyse blijkt dat vooral de schuldpositie van de waterschappen een zorgpunt is. In bijlage 1 vindt u hierover de informatie per waterschap.

### **Ten slotte**

Gedetailleerdere informatie over het financieel toezicht kunt u terugvinden in de bijlagen bij deze brief.

Begin januari 2016 hebben wij de begrotingsbrieven 2016 aan alle Zuid-Hollandse gemeenten op de provinciale website geplaatst.

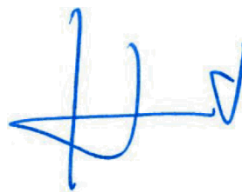
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

voorzitter,



drs. J.H. de Baas



drs. J. Smit

Bijlagen:

- Uitgebreide verantwoordingsinformatie
- Samenvatting begrotingsbrieven 2016
- Toezichtinformatie per gemeente