

Bestuurlijke verantwoording 2016 - 2017

Bestuurlijke verantwoording



provincie **HOLLAND**
ZUID

Maart 2017

Inhoudsopgave

1. Financieel toezicht algemeen	4
1.1. Inleiding.....	4
1.2. Vormen van toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen	4
1.3. Instrumenten van toezicht.....	4
1.4. Onderzoek begroting 2017	5
1.5. Financieel toezicht op waterschappen	5
2. Ontwikkelingen	5
2.1. Vernieuwing Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).....	5
2.2. Precario op kabels en leidingen	7
2.3. Actuele ontwikkelingen vennootschapsbelasting (VPB).....	8
2.4. Ontwikkelingen Gebundelde Uitkering (BUIG).....	8
2.5. Omgevingswet	9
3. In 2016 uitgevoerde onderzoeken	10
3.1. Financiële scan/herindelingscans.....	10
3.2. Onderzoek drie decentralisaties (Jeugdzorg, Wet maatschappelijke ondersteuning en Participatiewet)	10
4. Doorontwikkeling financieel toezicht	12
4.1. Ontwikkelingen van financieel toezicht binnen Zuid-Holland.....	12
4.2. Transparantie	13
4.3. Bijeenkomst Zuid-Hollandse wethouders financiën/grondzaken	13
5. Bevindingen en uitkomsten naar aanleiding van de begroting 2017	14
5.1. Prognose begroting 2017	14
5.2. Toezichtsregime.....	14
5.3. Bevindingen financiële positie gemeenten (jaarrekening 2015 en begroting 2017)	15
6. Onderdelen van het onderzoek	15
6.1. Het weerstandsvermogen	15
6.2. Onderhoud kapitaalgoederen	16
6.3. De grondexploitaties.....	17
6.4. Aandeel bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen.....	19
6.5. Extra informatie: gemeentelijke woonlastendruk.....	20
7. Specifieke bevindingen gemeenten	21
7.1. Preventief toezicht.....	21
7.2. Preventief toezicht op basis van de wet Arhi	21
7.3. Gemeenten benoemd in de bestuurlijke verantwoording 2015-2016.....	22
7.4. Gemeenten met bijzondere aandacht	24

8. Specifieke bevindingen gemeenschappelijke regelingen	25
8.1. Inleiding.....	25
8.2. Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht.....	25
8.3. Overige bijzonderheden per gemeenschappelijke regeling.....	25
8.4. Vervallen en nieuw opgerichte gemeenschappelijke regelingen	26
9. Specifieke bevindingen waterschappen algemeen	28
9.1. Inleiding.....	28
9.2. Bijzonderheden per waterschap.....	28

Tot slot

1. Financieel toezicht algemeen

1.1. Inleiding

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.

1.2. Vormen van toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen

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 gemeenten zonder onze voorafgaande goedkeuring uitgaven doen.

Daartegenover staat het preventief toezicht. Als de begroting en meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht zijn, is er sprake van een niet goedgekeurde begroting. De gemeente heeft dan onze toestemming nodig om (nieuwe) verplichtingen aan te gaan. Bij preventief toezicht is er sprake van periodiek ambtelijk overleg (bijvoorbeeld twee keer per maand) waarin gesproken wordt over nut en noodzaak van nieuwe uitgaven. Hierbij moet duidelijk gemaakt worden dat benodigde uitgaven onuitstelbaar, onontkoombaar en onvoorzien zijn en moet er financiële dekking aanwezig zijn. Het betreft hier de louter financiële toets, wij doen geen beleidsinhoudelijke uitspraken.

Om tot herstel van de niet sluitende begroting en meerjarenraming te komen, dient de gemeente een herstelplan in te dienen. Op het moment dat wij dit herstelplan en daardoor de (meerjaren)begroting van desbetreffend jaar kunnen goedkeuren, geeft de Gemeentewet de mogelijkheid het preventief toezicht in te trekken. Dit wordt alleen toegepast als wij van mening zijn dat de meerjarige financiële positie van de gemeente dit toelaat.

Naast deze twee toezichtsvormen vanuit de gemeentewet bestaat er het toezicht voortvloeiend uit de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). In artikel 21 van de Wet arhi is een bijzonder toezichtinstrumentarium opgenomen om te voorkomen dat een nieuw te vormen gemeente financieel nadeel ondervindt van besluiten van de op te heffen gemeenten. Dit instrumentarium geeft ons de bevoegdheid om voor gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling categorieën van besluiten aan te wijzen, die onze goedkeuring behoeven. Het gaat hier om besluiten van de raden en de colleges van burgemeester en wethouders die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen. Wij treden als het ware op als belangenbehartiger/bewaker van de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente (zie voor meer informatie over de gemeenten welke voor 2017 onder het Arhi toezicht staan, zie onder het kopje 7.2).

1.3. Instrumenten van toezicht

Het financieel toezicht vindt plaats op basis van het wettelijk kader (bijvoorbeeld Gemeentewet, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en Wet arhi) en de uitwerking van dat wettelijke kader (Gemeenschappelijk financieel toezichtkader).

We hanteren voor het besluit over het toe te passen toezichtsregime de volgende instrumenten:

- kaderstelling (via onder andere de begrotingscirculaire en het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2014);
- overleg en afstemming met andere toezichthouders zoals andere provincies, rekenkamers, accountants en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- bestuurlijk en ambtelijk overleg met gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen.

Om gemeenten en gemeenschappelijke regelingen tijdig te informeren over de wettelijke criteria, onze uitgangspunten en bijzondere ontwikkelingen voor de eerstvolgende beoordeling van de begroting wordt ieder jaar een begrotingscirculaire toegestuurd. De circulaire wordt in het eerste kwartaal verstuurd, zodat de gemeenten tijdig op de hoogte zijn. De raden kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid aan het college hun kaders en wensen meegeven voor de opstelling van de eerstvolgende begroting.

1.4. Onderzoek begroting 2017

Het onderzoek naar de begroting 2017 richt zich op de onderstaande onderwerpen:

1. materieel evenwicht van de jaarrekening 2015;
2. structurele en reële saldo van de begroting 2017;
3. structurele en reële saldi van de meerjarenraming 2018 – 2020;
4. weerstandsvermogen;
5. onderhoud kapitaalgoederen;
6. grondbeleid;
7. verbonden partijen;

1.5. Financieel toezicht op waterschappen

De provincie Zuid-Holland oefent ook het financieel toezicht uit op drie in Zuid-Holland gelegen waterschappen (Hoogheemraadschap van Delfland, Waterschap Hollandse Delta en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard) en twee interprovinciale waterschappen mede met de provincie Noord-Holland (Hoogheemraadschap van Rijnland) en met de provincie Gelderland (waterschap Rivierenland)

Bij waterschappen is onze rol anders dan bij gemeenten. Zo kunnen GS een waterschap geen preventief toezicht opleggen.

2. Ontwikkelingen

2.1. Vernieuwing Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Wijziging regelgeving

Een commissie onder leiding van Staf Depla (wethouder Eindhoven en lid van de VNG-commissie Financiën) heeft in 2015 een advies uitgebracht over de vernieuwing van het BBV. Deze vernieuwing was nodig om voor de gemeenteraad en de burger de informatievoorziening in de begroting en het jaarverslag inzichtelijk, transparant en uniform te maken. De commissie Depla pleit in haar rapport voor betere vergelijkbaarheid van begrotingen met behoud van beleidsvrijheid voor gemeenten. De wijzigingen richten zich op:

1. een uniforme indeling in taakvelden;
2. een uniforme basisset van beleidsindicatoren;
3. verbeterde informatie over verbonden partijen;
4. een uniforme set van financiële kengetallen;

5. rechtmatigheid, toezicht en controle (vernieuwing van de accountantscontrole);
6. inzicht in overhead en kosten;
7. aanpassingen van het stelsel van baten en lasten (waaronder investeringen met maatschappelijk nut, EMU saldo).

Het advies van de commissie Depla heeft geleid tot het definitieve Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV met de wijzigingen voortvloeiende uit het traject Vernieuwing BBV. Voor de gemeenten zijn de BBV wijzigingen voor het eerst van toepassing op de begroting 2017. De gemeenschappelijke regelingen hoeven pas vanaf de begroting 2018 aan de wijzigingen te voldoen. De verplichting tot het opnemen van een set kengetallen geldt al vanaf de begroting 2016 en de jaarrekening 2015. Voor de vernieuwing van de accountantscontrole is de ingangstermijn 2018.

Naast de hiervoor genoemde zaken zijn in het BBV ook nog wijzigingen doorgevoerd in verband met de invoering van de Vpb-plicht voor overheidsondernemingen en de gevolgen daarvan voor de verantwoording van de grondexploitaties.

Notities

Naar aanleiding van het wijzigingsbesluit heeft de Commissie BBV een aantal geactualiseerde richtinggevende notities gepubliceerd over de volgende onderwerpen:

- grondexploitatie (ingangsdatum 1-1-2016);
- faciliterend grondbeleid (ingangsdatum 1-1-2016);
- overhead (ingangsdatum 1-1-2017);
- rente (ingangsdatum 1-1-2018, maar bij voorkeur 1-1-2017);
- verbonden partijen (ingangsdatum 1-1-2018).

Samenvatting BBV

De regelgeving is in een korte tijd ingrijpend veranderd. De gemeenten hebben veel werk moeten verzetten om de nieuwe BBV-regels juist en tijdig te kunnen verwerken in de begroting 2017. Hierbij viel het voor hen niet mee om het overzicht te blijven houden. Met het oog hierop hebben wij een samenvatting gemaakt van de herziening BBV. Wij hebben de samenvatting gedeeld met de contactpersonen van onze gemeenten in Zuid-Holland en het document geplaatst op de [website](#) van onze provincie. De samenvatting hebben wij ook gebruikt als checklist bij de beoordeling van de begroting 2017. Daar waar nog onderdelen ontbraken in de begroting hebben wij de gemeenten daarop gewezen in onze begrotingsbrief over het toezichtregime voor het jaar 2017. Onze conclusie is dat de gemeenten over het algemeen een groot deel van de nieuw op te nemen onderdelen hebben verwerkt in hun begroting 2017.

Financiële kengetallen

Vanaf de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 is in het BBV verplicht gesteld om financiële kengetallen op te nemen in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en Risicobeheersing'. Het gaat om de kengetallen:

- netto schuldquote;
- netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- solvabiliteitsratio;
- structurele exploitatieruimte;
- belastingcapaciteit;
- grondexploitatie.

Deze kengetallen geven zicht op de financiële positie van de gemeenten en bieden de mogelijkheid om gemeenten onderling te vergelijken. Naast een signaleringswaarde bieden de kengetallen waarde

bij de controlerende en kaderstellende taak van de gemeenteraad. Wij betrekken de financiële kengetallen niet bij het uiteindelijke oordeel over de toezichtvorm (repressief dan wel preventief). Hiervoor blijft het reëel en structureel sluitend zijn van de (meerjaren)begroting het bepalende criterium. Wij kunnen de kengetallen wel gebruiken om een completer beeld te krijgen van de financiële situatie van een gemeente. Wanneer deze daartoe aanleiding geven, kunnen wij dit vanuit onze signalerende rol bij de gemeente onder de aandacht brengen. Ter ondersteuning hebben wij voor gemeenten een excelsheet gemaakt waarmee de kengetallen berekend kunnen worden. Dit excelsheet hebben wij naar al onze gemeenten in Zuid-Holland verstuurd en geplaatst op de [website](#) van onze provincie. Verder hebben wij in 2016 een totaalinventarisatie gemaakt van de wijze waarop de Zuid-Hollandse gemeenten invulling hebben gegeven aan deze BBV-vernieuwing. Op 11 mei 2016 hebben wij deze verstuurd naar de raden van alle gemeenten in Zuid-Holland. In de brief hebben wij een toelichting gegeven op de betekenis van kengetallen en een aantal goede voorbeelden beschreven. In de opsomming van algemene constatering valt vooral het volgende op:

- alle gemeenten hebben de kengetallen in de begroting 2016 opgenomen;
- niet alle gemeenten hebben de jaren 2014 en 2015 in kaart gebracht;
- niet alle kengetallen zijn volgens de richtlijnen berekend;
- in een aantal gevallen heeft de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie niet plaatsgevonden.

Bij de beoordeling van de begroting 2017 bleek dat de gemeenten op dit onderdeel een duidelijke verbetering hebben gemaakt. Voor zover van toepassing hebben wij in de begrotingsbrief over het toezichtregime voor het jaar 2017 een opmerking gemaakt over de wijze waarop de gemeente is omgegaan met dit onderwerp.

Notitie rente

De Commissie BBV heeft in juli 2016 de nieuwe notitie rente gepubliceerd. In de nieuwe notitie rente wordt ingegaan op de verwerking van de rentelasten en –baten in de begroting en jaarstukken. Doelstelling van deze notitie is het bevorderen van een eenduidige handelwijze met betrekking tot rente door gemeenten (harmonisering), stimuleren dat gemeenten de (verwachte) werkelijke rentelasten opnemen in de begroting en de jaarstukken en het eenduidig inzichtelijk maken van de wijze waarop de gemeenten met rente zijn omgegaan (transparantie). De notitie geldt voor 2017 als aanbeveling en voor 2018 als verplicht toe te passen.

Wijzigingen in de bepalingen ten aanzien van de rente zoals vastgelegd in het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV dienen wel vanaf de begroting 2017 te worden toegepast. Het betreft de rente welke wordt toegerekend aan de taakvelden en de rentetoe rekening bij het grondbedrijf.

2.2. Precario op kabels en leidingen

Op 27 juni 2016 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Plasterk, het wetsvoorstel “afschaffing van de precariobelasting op nutsleidingen” ingediend om de precariobelasting op nutsnetwerken af te schaffen. Hierbij is gekozen voor een overgangstermijn van 10 jaar zodat daarin de effecten kunnen worden opgevangen van inkomstenderving vanwege de afschaffing van deze vorm van belasting. Dit wetsvoorstel wijzigt de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. In het oorspronkelijke wetsvoorstel dienden decentrale overheden aan twee voorwaarden te voldoen om onder de overgangsregeling (afbouw van de precariobelasting in 10 jaren) te vallen. Ten eerste dienden decentrale overheden in 2015 inkomsten genoten te hebben uit precariobelasting op nutsleidingen. Ten tweede dienden zij op 10 februari 2016 een belastingverordening voor precariobelasting op nutsleidingen te hebben.

De minister heeft, alle reacties op het wetsvoorstel meewegende, besloten het oorspronkelijke wetsvoorstel te wijzigen, zodanig dat, de eerste voorwaarde komt te vervallen. Indien het wetsvoorstel

wordt aangenomen zullen decentrale overheden onder de overgangsregeling vallen indien op 10 februari 2016 een belastingverordening voor precariobelasting op nutsleidingen aanwezig was. Het gewijzigde wetsvoorstel is tot stand gekomen na een actieve lobby van meerdere gemeenten welke door de provincie is ondersteund. Het signaal dat met de lobby is afgegeven staat los van de inhoudelijke discussie over de afschaffing van precariobelasting en richt zich op tijdige en duidelijke communicatie vanuit het ministerie richting gemeenten en de zorgvuldigheid die daarmee gepaard dient te gaan.

Op 16 februari 2017 is daaropvolgend een amendement ingediend waarbij de overgangstermijn van 10 jaar teruggebracht wordt naar 5 jaar. De onderbouwing is dat er met een overgangstermijn van 5 jaar voldoende mogelijkheden zijn om het effect van het afschaffen van de precariobelasting op enige openbare werken van algemeen nut op te vangen. Gemeenten die aan bovengenoemde voorwaarde voldoen mogen nog tot 2022 deze belasting blijven heffen, naar maximaal het tarief dat op de dag van 10 februari 2016 in de verordening stond.

Het wetsvoorstel is inclusief laatstgenoemde amendement op 21 februari 2017 door de Tweede Kamer aangenomen, waarna behandeling in de Eerste Kamer zal plaatsvinden. Wanneer de Eerste Kamer deze Wet aanneemt, betekent dit dat na 5 jaar de inkomsten uit deze belasting vervallen voor de gemeenten die deze belasting heffen. Wij zullen deze gemeenten adviseren een plan van aanpak op te stellen en de structurele afhankelijkheid van de baten uit deze belasting de komende 5 jaar in de begroting en meerjarenraming af te bouwen.

Gewijzigd wetsvoorstel

Het gewijzigde wetsvoorstel heeft tot gevolg dat alle gemeenten in Zuid-Holland, behalve de gemeente Krimpenerwaard, onder de overgangsregeling vallen. De gemeente Krimpenerwaard had op 10 februari 2016 geen verordening. Dit heeft echter geen financiële consequenties voor de begroting omdat de precariobelasting jaarlijks naar de reserves wordt geboekt.

2.3. Actuele ontwikkelingen vennootschapsbelasting (VPB)

Vanaf 1 januari 2016 is de Wet modernisering vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen in werking getreden. Volgens deze wet moeten overheden die winst of structureel overschotten behalen met activiteiten die concurreren met de markt, vennootschapsbelasting betalen.

Het samenwerkingsverband SVLO, een samenwerkingsverband tussen de koepelverenigingen VNG, IPO, UvW, het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst, helpt de overheden de nieuwe fiscale verplichtingen in kaart te brengen en ondersteunt met praktische hulpmiddelen zoals een handreiking en een stroomschema waarbij per activiteit beoordeeld kan worden of een onderneming wordt gedreven. Voorts houdt zij de overheden op de hoogte door middel van nieuwsbrieven en tussentijdse verslagen.

Wij hebben het onderwerp “Vennootschapsbelasting” besproken tijdens de werkbezoeken. Uit de werkbezoeken is naar voren gekomen dat de gemeenten de vennootschapsbelasting hebben geïnventariseerd en in veel gevallen nog in onderhandeling zijn met de belastingdienst.

2.4. Ontwikkelingen Gebundelde Uitkering (BUIG)

Op 30 september 2016 publiceerde de Rijksoverheid de voorlopige verdeling bijstandsbudgetten 2017 en de definitieve verdeling 2016. In het desbetreffende nieuwsbericht is aangegeven dat het objectief verdeelmodel ten behoeve van de verdeling voor 2017 is verbeterd ten opzichte van het verdeelmodel voor 2016 (zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/>).

Het belangrijkste verbeterpunt is dat gebruik wordt gemaakt van gegevens over alle huishoudens in Nederland, in plaats van gegevens over een deel van alle huishoudens uit steekproeven. In het huidige model is daarnaast het aantal kenmerken waarmee de kans op bijstand in een gemeente wordt voorspeld, uitgebreid.

In oktober 2016 zijn de voorlopige budgetten middels beschikkingen aan gemeenten toegekend. Deze informatie kwam voor gemeenten te laat om nog te kunnen verwerken in de primitieve begroting 2017. Op basis van de voorlopige budgetten 2017 krijgt een op de drie gemeenten minder budget en bij twee op de drie neemt het budget toe. In Binnenlands Bestuur van 6 oktober 2016 heeft een artikel over dit onderwerp gestaan en is de top 5 van voor- en nadeel gemeenten opgenomen (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/>). Voor een aantal van de Zuid-Hollandse gemeenten kan de nieuwe verdeling grote financiële gevolgen hebben. Voor de gemeenten binnen de provincie Zuid-Holland is, volgens bovengenoemd artikel, sprake van een totale budgetdaling van 4% ten opzichte van het voorgaande verdeelmodel. Tot de grootste nadeelgemeenten in Nederland behoren, met een budgetdaling variërend van 6% tot 11%, de Zuid-Hollandse gemeenten Delft, Dordrecht, Nissewaard, Rotterdam, Schiedam en Zoetermeer.

Tijdens ambtelijke overleggen met gemeenten besteden wij aandacht aan knelpunten rond BUIG-budgetten.

2.5. Omgevingswet

In het voorjaar van 2019 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden. Deze wet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Er komt hiermee één integrale wet, die ontwikkeling in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. De gebruikers staan hierbij centraal. Dit is vertaald naar de volgende verbeterdoelen:

- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Met de nieuwe wet zijn het Rijk, de provincies en gemeenten voortaan verplicht een omgevingsvisie te maken. Dit is een strategische visie voor de lange termijn voor de hele fysieke leefomgeving. Gemeenten kunnen in een bepaalde regio één omgevingsvisie opstellen. De omgevingsvisie wordt door gemeenten uitgewerkt in een omgevingsplan en programma's. Het omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Per gemeente geldt één omgevingsplan. In een programma staan maatregelen waarmee een bevoegd gezag een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken.

De gevolgen van deze wet zullen groot zijn voor alle gemeenten. Denk naast bovenstaande visie- en planvorming bijvoorbeeld aan het behandelen van vergunningaanvragen volgens het beginsel: één loket, één procedure en één vergunning. Dit heeft gevolgen voor interne procedures en mogelijk ook voor de organisatie. Het is dan ook van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op de gemeenten afkomt, zodat deze zich adequaat op deze wet kunnen voorbereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor de gemeente zullen zijn. Denk bijvoorbeeld aan personele inzet en begeleiding van het implementatieproces, opleiding van de medewerkers, ICT, ontwikkelen van de omgevingsdocumenten.

Dit onderwerp zal zeker een plaats krijgen in onze gesprekken met gemeenten in 2017.

Voor meer informatie over de invoering van de Omgevingswet:

Programma Aan de slag met de Omgevingswet: <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>.

Dit programma ondersteunt onder andere overheden om te kunnen werken met de wet. Het programma is een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

3. In 2016 uitgevoerde onderzoeken

3.1. Financiële scan/herindelingscans

Hoeksche Waard-gemeenten

In 2016 is in het kader van de Arhi-procedure Hoeksche Waard voor de betrokken gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen een financiële scan uitgevoerd. Deze scan is op 5 juli 2016 aan de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden van de vijf gemeenten aangeboden. De financiële scan is besproken in de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Middelen van 7 september 2016 samen met het principebesluit over de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard.

Vijfheerenlanden 2016 /Actualisatie haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden 2015

De gemeenteraden van Leerdam, Vianen en Zederik hebben op 10 november 2015 een verzoek gedaan aan de provincies Utrecht en Zuid-Holland om een herindelingsontwerp op te stellen. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben naar aanleiding van dit verzoek, besloten om gezamenlijk een herindelings-procedure te starten. Gedeputeerde Staten van de provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben aangegeven over een herindelingscan te willen beschikken als onderdeel van het herindelingsontwerp en -advies.

In 2015 is er in opdracht van de drie gemeenten door een extern bureau een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar een bestuurlijke herindeling. De resultaten van dit haalbaarheidsonderzoek zijn als uitgangspunt genomen bij het opstellen van de herindelingscan. Deze herindelingscan heeft daardoor het karakter van een "actualisatie" van het haalbaarheidsonderzoek.

Het resultaat van de herindelingscan is op 16 november 2016 gepresenteerd aan Gedeputeerde Staten van de provincies Zuid-Holland en Utrecht en de wethouders financiën van de drie betrokken gemeenten. Deze scan is op aan de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden van de betrokken gemeenten aangeboden.

Actualisatie herindelingscan Giessenlanden-Molenwaard

In 2015 is op verzoek van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard een herindelingscan uitgevoerd. Deze scan was onderdeel van het onderzoek van de beide gemeenten naar de meerwaarde van een eventuele bestuurlijke fusie tussen de beide gemeenten. Deze scan is voor kennisgeving aangenomen in de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Middelen van 17 juni 2015.

De colleges van burgemeester en wethouders van de beide gemeenten hebben in 2016 verzocht de herindelingscan van 2015 te actualiseren. De geactualiseerde scan is op 12 juli 2016 aan de beide gemeenten aangeboden en voor kennisgeving aangenomen in de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Middelen van 7 september 2016.

3.2. Onderzoek drie decentralisaties (Jeugdzorg, Wet maatschappelijke ondersteuning en Participatiewet)

Doel en opzet onderzoek drie decentralisaties (3D's)

Voor de derde keer is door BZK onderzoek gedaan naar de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de 3D's. Wij hebben daarbij ondersteuning geboden door gegevens op te halen bij de Zuid-Hollandse gemeenten.

In 2015 werden gemeenten op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet integraal verantwoordelijk voor het sociaal domein. Vanaf dat moment ontstond de behoefte aan informatie over de verwerking van het onderdeel de 3D's in de begrotingen

en jaarrekeningen van de gemeenten. Vanwege de significante bedragen die met het sociaal domein gemoeid zijn, dragen deze gegevens bij aan een beter inzicht in de financiële positie van de individuele gemeenten. Deze informatie vormt waar nodig input voor het ambtelijke overleg met gemeenten.

Het onderzoek bestond uit een vragenlijst die is uitgezet bij alle gemeenten in Nederland. In Zuid-Holland hebben 54 (90%) van de 60 gemeenten de vragenlijst ingevuld.

Op basis van de (landelijke) uitkomsten maakt het ministerie van BZK een verslag dat naar verwachting in maart 2017 wordt gepubliceerd. De verslagen van 2015 en 2016 kunt u vinden via de volgende links:

[Direct naar Verslag 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2015](#)

[Direct naar Verslag 3D onderzoek begrotingen gemeenten 2016](#)

Vooruitlopend op het verslag van BZK over het onderzoek naar de gemeentebegrotingen 2017, stellen we in februari 2017 een beknopte samenvatting van de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de Zuid-Hollandse gemeenten op. Deze samenvatting publiceren we op de website van de provincie. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het onderzoek vooral statistische informatie oplevert, waar slechts in beperkte mate inhoudelijke conclusies voor Zuid-Holland uit getrokken kunnen worden. Vooruitlopend op de samenvatting op de bevindingen met betrekking tot Zuid-Hollandse gemeenten volgt hieronder een eerste weergave van de belangrijkste uitkomsten.

Belangrijkste uitkomsten onderzoek 3D's

Het is voor de toezichthouder van belang te weten hoe ramingen tot stand komen. Eén van de wettelijke toetsingskaders is namelijk dat de ramingen reëel moeten zijn. Van de gemeenten in Zuid-Holland beoordeelt 80% zijn ramingen voor de 3D's als gedetailleerd en onderbouwd. Landelijk lag dit percentage vorig jaar op iets meer dan 70%. Hierbij baseren de meeste gemeenten zich op een combinatie van ervaringscijfers, historische kosten en afgesloten contracten. We gaan ervan uit dat het percentage gedetailleerde en onderbouwde ramingen de komende jaren verder zal toenemen, omdat meer historische gegevens beschikbaar komen.

Bovenstaande betekent niet dat 20% van de gemeenten niet reëel ramt, maar het is wel een signaal dat onze aandacht vraagt. Tot nu toe is het voor de provincie niet mogelijk de 3D's ramingen beter in te schatten dan de gemeenten, omdat ervaringscijfers ontbreken. Daarnaast geven op twee na alle respondenten aan dat in 2015 sprake was van overschotten binnen het sociaal domein en (slechts) zeven Zuid-Hollandse gemeenten geven aan in 2016 meer geld uit te geven dan beschikbaar is gesteld.

Naast de onderbouwing van baten- en lastenramingen gaat het onderzoek in op zaken als risicomanagement, samenwerking tussen gemeenten en accountantscontrole. Deze informatie is voor ons van belang om een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie van de gemeente en hierover het gesprek te kunnen voeren.

Accountantscontrole en de 3D's

Naast het 3D's onderzoek van BZK, is door ons een inventarisatie gemaakt van de uitkomsten van de accountantscontrole, in relatie tot de 3D's, op de gemeentelijke jaarrekeningen 2015 in Zuid-Holland. Bij alle gemeenten in Zuid-Holland concluderen de accountants dat de informatie van derden (onder andere de SVB, gemeenschappelijke regelingen en zorgaanbieders) niet toereikend is om alle uitgaven in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet voldoende te onderbouwen. Daarom merkten de accountants tenminste een deel van de uitgaven binnen de 3D's aan als fout of onzekerheid. Bij zes gemeenten leidde dit tot een goedkeurende verklaring met beperking, bij twee

gemeenten tot een oordeelonthouding. Twee gemeenten kregen een goedkeurende verklaring met beperking om meerdere redenen dan alleen de 3D's. De overige 50 gemeenten kregen een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid, omdat de onzekerheden binnen het sociaal domein binnen de tolerantiegrens van de accountantscontrole vielen.

Uit het BZK onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de Zuid-Hollandse gemeenten verwachten dat het oordeel van de accountant over de jaarrekening 2016 een verbetering zal zijn ten opzichten van 2015. Een positiever accountantsoordeel zal volgens een deel van deze gemeenten voortkomen uit:

- Een uitvoeriger of kwalitatief beter (landelijk) controleplan en/of betere interne informatievoorziening.
- Betere samenwerking en informatievoorziening van derden (bijvoorbeeld: Gemeenschappelijke regelingen en SVB).

Gesprek met de accountants in 2016

In het jaarlijkse gesprek van de gedeputeerde met de accountants (vertegenwoordiging vanuit de diverse kantoren) was de problematiek van de controle op het onderdeel 3D's geagendeerd. Ook de BBV wijzigingen en de impact op de gemeentefinanciën zijn in dit gesprek aan de orde geweest.

4. Doorontwikkeling financieel toezicht

4.1. Ontwikkelingen van financieel toezicht binnen Zuid-Holland

Toezicht op de financiën van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen is een wettelijke taak van de provincie. Hoewel het wettelijk kader hetzelfde blijft, waarbij of repressief of preventief toezicht voor gemeenten van toepassing is, ligt de focus steeds meer op (toekomstgerichte) ontwikkelingen en trends die gevolgen kunnen hebben voor de financiële positie van deze organisaties.

Tijdens de economische crisis hebben we geleerd hoe kwetsbaar de financiële huishouding van decentrale overheden kan zijn. Denk daarbij aan de ontwikkelingen in de huizenmarkt, met grote afwaarderingen van bouwgronden als gevolg. Andere belangrijke ontwikkelingen zijn de decentralisaties binnen het sociaal domein (3D's), waarbij steeds meer taken in onder andere gemeenschappelijke regelingen worden georganiseerd. Ook de nieuwe Omgevingswet kan ingrijpende financiële gevolgen voor gemeenten hebben. Dergelijke ontwikkelingen vragen extra alertheid bij zowel horizontaal toezicht door de raden als verticaal toezicht door de toezichthouder.

Om beter te kunnen inspelen op bovengenoemde ontwikkelingen hebben we in 2016 risicogericht toezicht ingevoerd en ervaring opgedaan met het gebruik van financiële indicatoren en context factoren. Deze hebben we gebruikt als startpunt voor de uit te voeren toezichtwerkzaamheden (proportioneel toezicht) en ambtelijke gesprekken met gemeenten over hun financiële perspectief. In 2017 en 2018 zullen we dit risicogericht en proportioneel financieel toezicht op gemeenten evalueren en doorontwikkelen. Waar mogelijk gaan we het ook toepassen op gemeenschappelijke regelingen. Op deze manier kunnen we ons toezicht én onze advisering steeds beter afstemmen op de organisaties die het op basis van risicoanalyse het meest nodig hebben.

Naast het wettelijke kader (beoordelen van de financiële positie – PZH als toezichthouder) zien wij meerwaarde door advisering van onder andere gemeenteraden, zodat zij hun horizontaal toezicht verder kunnen versterken (PZH als partner). Wij zijn ons er daarbij van bewust dat deze adviesrol nooit de onafhankelijkheid van de wettelijke toezichtrol mag beïnvloeden. Als de onafhankelijkheid in het geding komt, gaat de wettelijke taak voor.

4.2. Transparantie

Op 24 juni 2016 heeft Financieel Toezicht op de website www.staatvan.zuid-holland.nl vijf dashboards gelanceerd met financiële data uit de begrotingen van de Zuid-Hollandse gemeenten (link: [Dashboards Staat van Zuid-Holland](#)). Jaarlijks worden de dashboards naar aanleiding van de nieuwe gemeentelijke begrotingen geüpdatet. De vijf dashboards betreffen de financiële kengetallen, het weerstandsvermogen, percentage verbonden partijen, het exploitatieresultaat en de woonlastendruk van de Zuid-Hollandse gemeenten.

Kengetallen

Hier staan de financiële kengetallen weergegeven zoals die vanaf begroting 2016 in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing dienen te worden opgenomen, te weten: de netto schuldquote, de gecorrigeerde netto schuldquote, de solvabiliteit, de belastingcapaciteit, de structurele exploitatieruimte en de grondexploitatie.

Deze kengetallen geven inzicht in de financiële situatie van de gemeente, en zeggen het meest wanneer zij in samenhang worden gezien. In de begroting is een toelichting op de samenhang tussen deze kengetallen voorgeschreven.

Weerstandsvermogen

Dit dashboard geeft de weerstandscapaciteit, de gekwantificeerde risico's en de verhouding tussen deze beide weer, de zogenoemde ratio weerstandsvermogen. Dit geeft weer in hoeverre een gemeente in staat is om de risico's die een gemeente loopt het hoofd te bieden met (onder andere) de opgebouwde reservepositie.

Percentage verbonden partijen

Hier worden de percentages van de gemeentelijke begrotingsbudgetten weergegeven welke besteed worden via de verbonden partijen. Deze informatie geeft inzicht in de mate waarin gemeentelijke taken bij andere organisaties of samenwerkingsverbanden zijn belegd, en in hoeverre dit op de gemeentelijke begroting drukt (en deze daarmee vastlegt).

Exploitatieresultaat

Hier wordt inzicht gegeven in het meerjarige exploitatieresultaat van de gemeentelijke begrotingen. Naast het door de gemeente gepresenteerde begrotingsresultaat wordt ook het structureel resultaat en, wanneer van toepassing, ook het door de provincie gecorrigeerde resultaat weergegeven.

Woonlastendruk

De drie belangrijkste gemeentelijke lokale heffingen zijn in dit dashboard opgenomen, te weten de onroerende zaakbelasting, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Dit samen vormt de gemeentelijke woonlastendruk. Per gemeente wordt tevens inzicht verschaft over de meerjarige ontwikkelingen hiervan.

4.3. Bijeenkomst Zuid-Hollandse wethouders financiën/grondzaken

Op 24 juni hebben wij een bijeenkomst georganiseerd met de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG) voor de wethouders financiën en grondzaken van de Zuid-Hollandse gemeenten. Het doel van deze bijeenkomst was ontmoeting en kennisdeling. In twee deelsessies zijn vernieuwing BBV en de gevolgen voor het grondbeleid en de sturing op verbonden partijen aan de orde geweest.

5. Bevindingen en uitkomsten naar aanleiding van de begroting 2017

5.1. Prognose begroting 2017

De provincie monitort de situatie bij gemeenten permanent door een proactieve benadering, werken aan een goed inzicht in de ontwikkelingen bij gemeenten en regelmatig ambtelijk (en waar nodig bestuurlijk) overleg.

Bij de monitoring wordt gekeken naar de volgende elementen:

- de begrotingsonderzoeken 2017, inclusief meerjarenraming 2018-2020;
- de omvang en de risico's van door gemeenten ingezette ombuigingsopgaven;
- de inschatting van de inspanningen die gemeenten moeten plegen om tot een sluitende begroting 2017 en/of meerjarenraming 2018-2020 te komen;
- structurele doorwerking van een eventueel jaarrekeningtekort 2015;
- de uitwerking van de kadernota's en bestuursrapportages van gemeenten;
- ontwikkelingen binnen het vakgebied, of bij specifieke gemeenten die grotere financiële impact kunnen hebben.

Dit vormt een belangrijke basis om te bepalen welke gemeenten extra aandacht behoeven in de vorm van bestuurlijk of ambtelijk overleg. Hiermee wordt getracht te voorkomen dat gemeenten in een uitzichtloze financiële situatie geraken.

5.2. Toezichtsregime

In 2016 heeft, mede op basis van de uitkomsten van de begrotingsonderzoeken, een aantal gemeenten in meer of mindere mate extra aandacht gekregen. Er is extra aandacht geschonken aan gemeenten met een verhoogd risicoprofiel (zie hiervoor 7.4)

Voor 2017 geldt dat er 1 Zuid-Hollandse gemeente onder preventief toezicht is geplaatst, te weten Voorschoten.

In onderstaande tabel zijn de toezichtregimes voor de laatste jaren weergegeven, zowel landelijk als in onze provincie.

gemeenten onder preventief toezicht		2015	2016	2017
Nederland				
aantal gemeenten	totaal	393	390	388
aantal gemeenten	preventief toezicht	16	10	7
%	preventief toezicht	4,1	2,6	1,8
Zuid-Holland				
aantal gemeenten	totaal	65	60	60
aantal gemeenten	preventief toezicht	2	0	1
%	preventief toezicht	3,1	0,0	1,6

In dit overzicht zijn niet de gemeenten benoemd welke vanwege een herindelingstraject onder het preventief toezicht zijn geplaatst. Op grond van artikel 21 Wet arhi geldt voor gemeenten die op basis van een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komen om te worden opgeheven preventief toezicht.

In Zuid-Holland gaat het om 7 gemeenten (zie hiervoor 7.2) Landelijk zijn er 33 gemeenten onder het preventieve Arhi toezicht gesteld. Daarnaast waren Molenwaard en Giessenlanden eind 2016 nog bezig met voorbereidingen voor een bestuurlijke fusie, welke na het herindelingsbesluit van de betreffende gemeenteraden op 30 januari 2017 heeft geleid tot preventief Arhi-toezicht vanaf deze datum.

5.3. Bevindingen financiële positie gemeenten (jaarrekening 2015 en begroting 2017)

Onderstaand volgt een uiteenzetting van onze belangrijkste bevindingen op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen 2015 en begrotingen 2017.

Structureel saldo van de jaarrekening 2015

De gemeenteraden van de Zuid-Hollandse gemeenten hebben in het derde kwartaal van 2016 een brief ontvangen waarin wij de uitkomsten van ons onderzoek naar hun jaarrekening 2015 hebben mede gedeeld.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat drie gemeenten geen 'materieel evenwicht' in de jaarrekening 2015 hebben. Dit houdt in dat de jaarrekening sluit met een tekort. Wij hebben deze gemeenten geschreven dat wij ervan uitgaan dat zij adequate maatregelen zullen nemen ter dekking van deze tekorten in de begroting 2017.

Overigens is het materieel niet in evenwicht zijn van de jaarrekening op grond van artikel 203 van de Gemeentewet sinds 2014 geen reden meer om een gemeente onder preventief toezicht te stellen. Het is wel een indicatie dat er mogelijk geen sprake is van begrotingsevenwicht. Daarom wordt een geconstateerd tekort door ons betrokken bij het begrotingsonderzoek 2017.

Daaruit blijkt dat de gemeenten met een tekort op de jaarrekening 2015 een begroting 2017 of een meerjarenraming 2018 -2020 hebben ingediend die wel structureel en reëel in evenwicht is.

Overschotten Sociaal Domein

De positieve saldi van de jaarrekeningen 2015 werden in vele gevallen veroorzaakt door overschotten binnen het sociaal domein. Wij hebben de gemeenten in de jaarrekeningbrieven hierop geattendeerd en geschreven dat eventuele structurele overschotten voor een groot deel veroorzaakt kunnen zijn door voordelen binnen het Sociaal Domein. Hoewel het naar aard structurele budgetten betreft, is het nog onzeker hoe de hoogte van toekomstige uitgaven en inkomsten op het Sociaal Domein zich zal ontwikkelen. Het is daarom onzeker of deze positieve resultaten zich de komende jaren blijven voordoen. Wij hebben ons vertrouwen uitgesproken naar gemeenten dat zij prudent met deze overschotten zullen omgaan.

Structurele saldi van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020

Wanneer blijkt dat de begroting 2017 niet in evenwicht is, moet worden vastgesteld of het begrotingsevenwicht in de meerjarenraming 2018 – 2020 alsnog tot stand komt. Als dit niet het geval is, volgt preventief toezicht. Bij de beoordeling van de begroting 2017 is bij elf gemeenten vastgesteld dat er geen sprake is van een structureel en reëel evenwicht. Bij tien van de elf gemeenten is gebleken dat dit evenwicht alsnog in de meerjarenraming tot stand komt, waardoor repressief toezicht van toepassing is. Echter, voor de gemeente Voorschoten is er meerjarig geen herstel zodat er voor 2017 sprake is van preventief toezicht.

6. Onderdelen van het onderzoek

Ter invulling van het onderzoek naar structureel en reëel evenwicht, en aanvullend daarop, wordt gekeken naar de volgende elementen van de begrotingen.

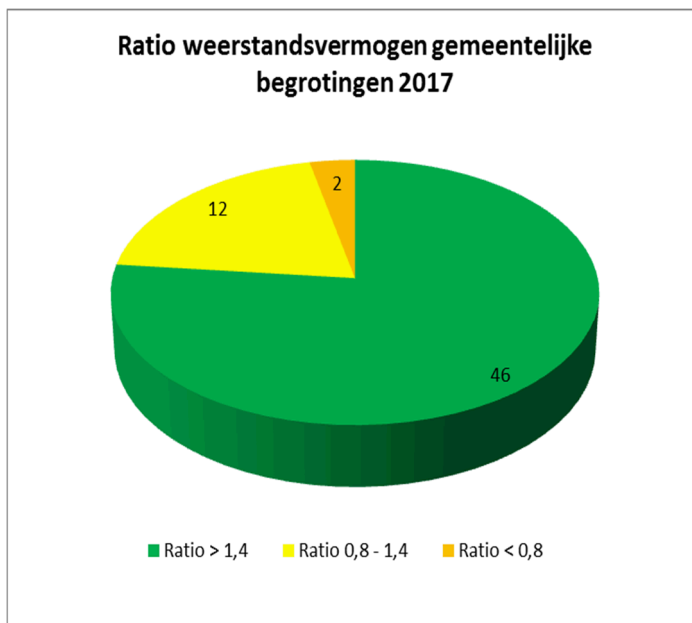
6.1. Het weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van een gemeente geeft de verhouding aan tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de omvang van de gekwantificeerde voorziene risico's. Dit laatste wordt ook

wel de benodigde weerstandscapaciteit genoemd. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt voornamelijk bepaald door de omvang van de algemene reserve.

De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit wordt vaak weergegeven met behulp van de ratio weerstandsvermogen. Wanneer deze ratio minder dan 1,00 bedraagt, beoordelen wij deze als niet toereikend. Op basis van de gemeentebegrotingen 2017 blijkt dat de ratio weerstandsvermogen bij drie gemeenten lager is dan 1,00 (matig tot onvoldoende):

Bodegraven-Reeuwijk, Nissewaard en Sliedrecht. Bij deze gemeenten is in hun begrotingsbrief hier aandacht aan geschonken en verzocht om adequate maatregelen te treffen zodat de ratio weer minimaal 1,00 bedraagt. Bij Bodegraven-Reeuwijk en Nissewaard was de ratio zelfs lager dan 0,8 (onvoldoende). Bij de interne risicoanalyse t.a.v. het weerstandsvermogen van de gemeentelijke begrotingen maakt financieel toezicht gebruik van de 3 classificaties voor de weerstandsratio's. In het cirkeldiagram zijn de gemeentelijke weerstandsratio's in deze 3 classificaties ingedeeld. Deze classificaties zijn ook weergegeven op het dashboards weerstandsvermogen op de site staatvan.zuid-holland.nl.



6.2. Onderhoud kapitaalgoederen

Bij de vaststelling van beheerplannen stelt de raad ook het gewenste kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen vast. Onder de kapitaalgoederen verstaan wij wegen, rioleringen gebouwen, kunstwerken zoals bruggen, speeltoestellen enz. Hiervoor moeten voldoende middelen in de begroting worden opgenomen.

Voor het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau geldt minimaal het niveau wat niet leidt tot achterstallig onderhoud en of kapitaalvernietiging. Voor het onderhoud van diverse kapitaalgoederen gelden bijvoorbeeld de CROW normen, het minimale niveau op basis van CROW is een kwaliteitsniveau C. Indien het minimaal vereiste onderhoudsniveau niet wordt gehaald kan er achterstallig onderhoud ontstaan wat kan leiden tot onveilige situaties en aansprakelijkheidsstelling c.q. juridische claims.

Wanneer bij het onderzoek van een begroting blijkt dat er onvoldoende geraamd is voor onderhoud, kan dat bij onze beoordeling van het begrotingsevenwicht leiden tot een negatieve correctie op het begrotingssaldo

Wij toetsen het onderhoud kapitaalgoederen op actualiteit van de beheerplannen (met name de drie belangrijkste plannen :wegen, kunstwerken en gebouwen) en de aanwezigheid van achterstallig onderhoud. Voor 2017 zijn er 13 gemeenten die niet beschikken over (een of meer van) deze actuele beheerplannen of waarbij er sprake is van achterstallig onderhoud.

De gemeenten Goeree-Overflakkee, Krimpenerwaard, Leidschendam-Voorburg, Nieuwkoop en Rijswijk hebben één of meerdere van de drie belangrijkste beheerplannen niet geactualiseerd. De gemeenten Albrandswaard, Lansingerland en Oud-Beijerland hebben de drie belangrijkste plannen wel geactualiseerd, maar er ontbreekt een financiële doorvertaling in de begroting.

De gemeenten Lisse, Schiedam en Vlaardingen hebben achterstallig onderhoud.

In onze begrotingsbrieven hebben wij een opmerking gemaakt bij de gemeenten die geen geactualiseerde beheerplannen hebben voor wegen, kunstwerken en gebouwen of waarbij er sprake is van achterstallig onderhoud.

Variabel onderzoek onderhoud kapitaalgoederen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2015 en 2016 een landelijk onderzoek gedaan naar het onderhoud van wegen, kunstwerken en gebouwen. Er is onderzocht in hoeverre gemeenten op het onderhoud van de kapitaalgoederen bezuinigen, met als doel een sluitende begroting te presenteren.

In een artikel van Hans Bekkers gepubliceerd op 16 mei 2016 in Binnenlands Bestuur zijn de resultaten van bovenstaand onderzoek opgenomen, BZK heeft geen gegevens gepubliceerd. Zie de link naar dit artikel hieronder. Uit het onderzoek blijkt dat 10 procent van de gemeenten te hard bezuinigen op het onderhoud van de kapitaalgoederen. Verder bleek uit het onderzoek dat niet alle gemeenten geld reserveren om het geconstateerde achterstallig onderhoud weg te werken.

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/10-procent-gemeenten-bezuinigt-op-onderhoud.9534797.lynkx>

6.3. De grondexploitaties

Zowel bij ons onderzoek naar de jaarrekening als ons onderzoek naar de begroting zijn de grondexploitaties een bijzonder punt van aandacht. Wanneer geconstateerde tekorten in de grondexploitatie leiden tot begrotingstekorten of niet-gedekte risico's, vragen wij de gemeenten om tijdig adequate maatregelen te nemen. Wanneer afdoende oplossingen uitblijven, kan, op grond van een niet-sluitende begroting, uiteindelijk preventief toezicht volgen.

De conclusie uit het onderzoek van de jaarrekeningen 2015 is dat het voorzichtig herstel zoals in 2013 en 2014 is ingezet wordt voortgezet. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat dit beeld per individuele gemeente sterk kan verschillen. De conclusie is de resultante van verbetering van de situatie bij de ene gemeente en verslechtering bij de andere.

Ons algemene beeld daarbij is dat er sprake is van:

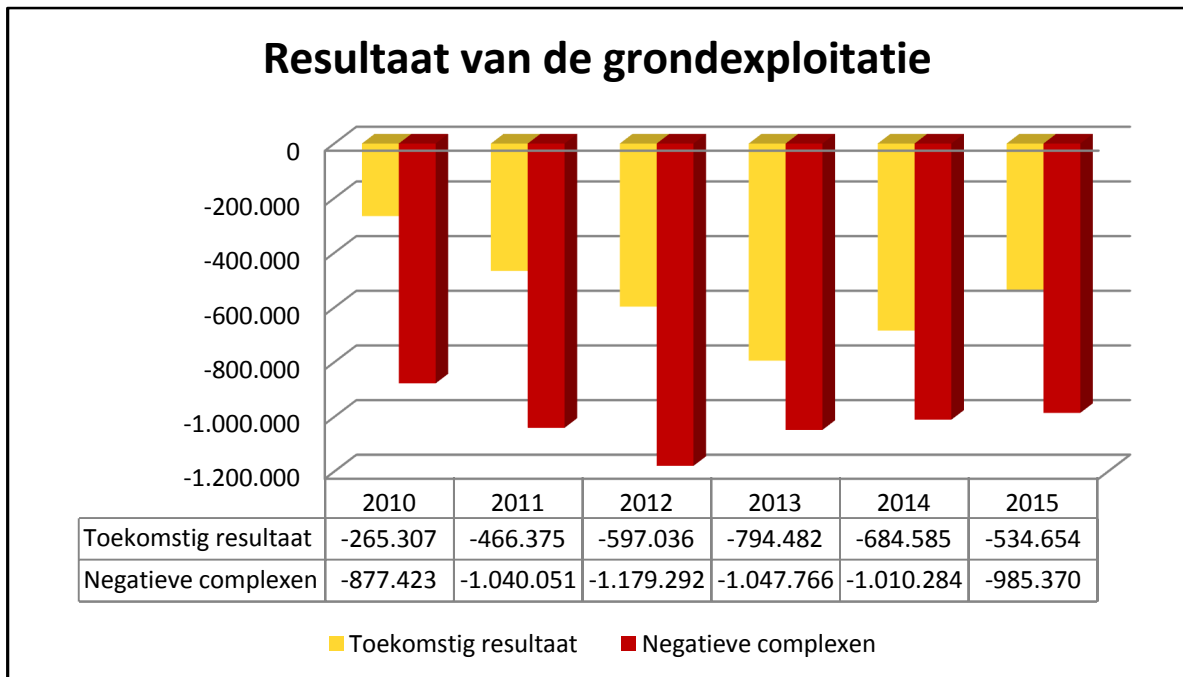
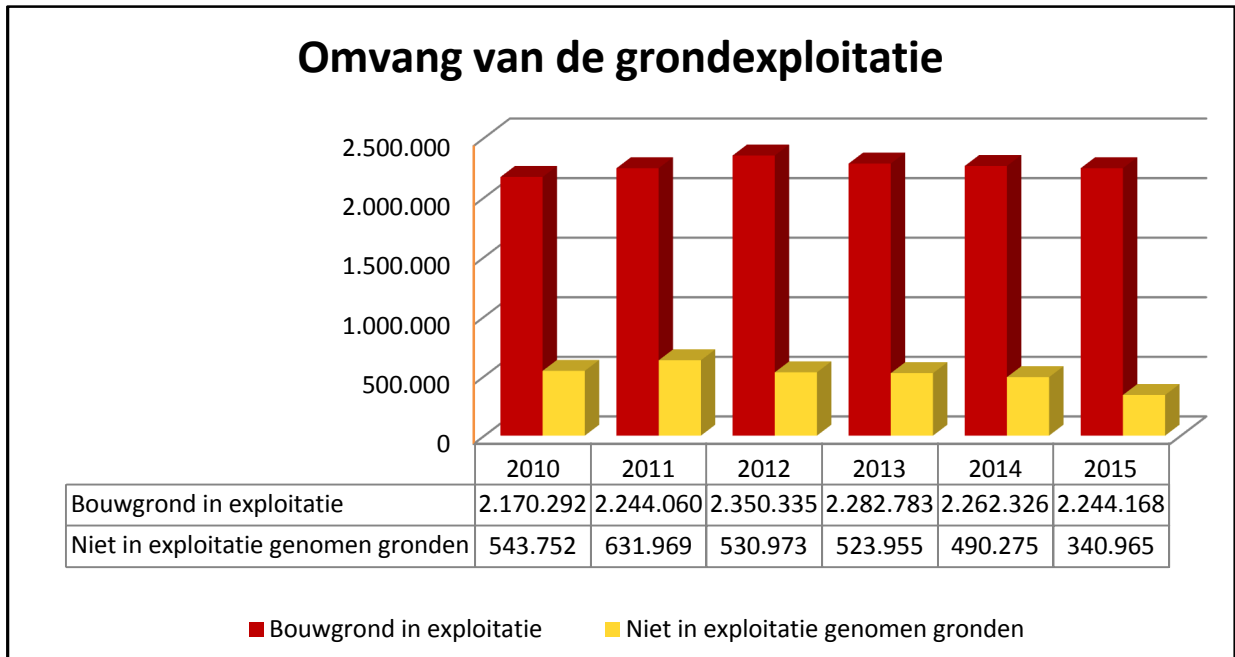
- afname van de totale grondvoorraad, dus minder geïnvesteerd vermogen;
- afname van de totale boekwaarde van complexen met een negatief resultaat;
- afname van de nog te realiseren opbrengsten en de nog te maken kosten.

Gemeenten treffen voorzieningen om de eventuele nadelige resultaten op te kunnen vangen. Voor de in exploitatie genomen gebieden is dit verplicht.

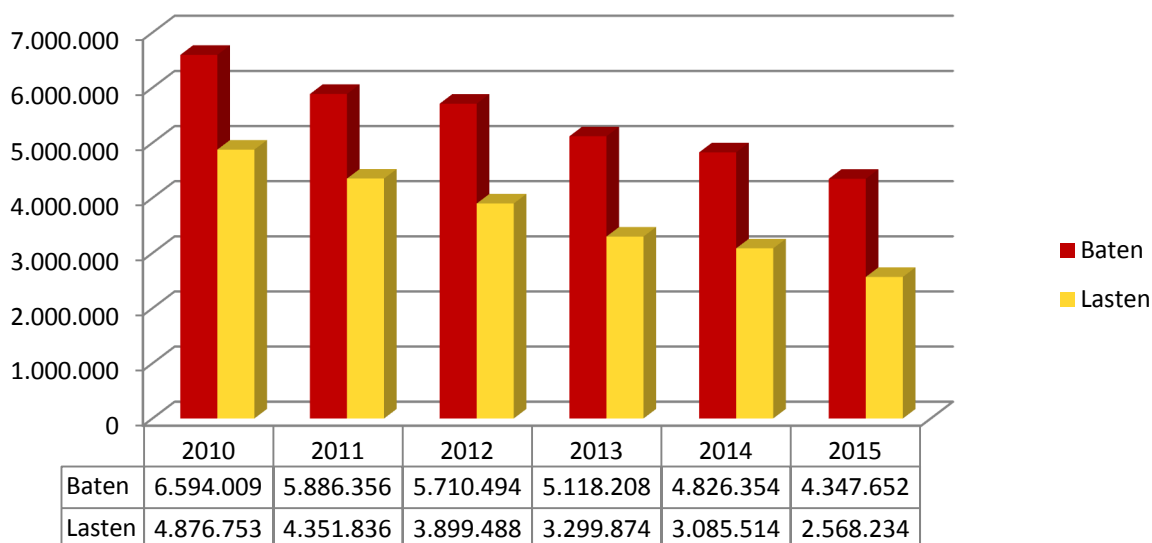
Aan de terugloop van de nog te maken kosten en de te realiseren opbrengsten kunnen we zien dat de actieve grondpolitiek van gemeenten aan het afnemen is. Er is thans sprake van een afbouw van de erfenis uit het verleden. In onderstaande grafieken zien we:

- Omvang van de grondexploitatie: het meerjarige verloop van de boekwaarden van de in exploitatie genomen gronden en de niet in exploitatie genomen gronden (de afname)
- Afdekken van de verliezen: de verliesvoorziening ten opzichte van de complexen met negatieve verwachtingen (de tekorten zijn afgedekt)
- Resultaat van de grondexploitatie: de meerjarige ontwikkeling van het toekomstig resultaat, afgezet tegen de complexen met een toekomstig verlies (afname toekomstige tekort)

- De nog te realiseren baten en de nog te realiseren lasten (de kosten gaan voor de baat uit)



Nog te realiseren baten en lasten



Zoals in paragraaf 2.1 al is benoemd, zijn in 2016 de definiëring en verslaggevingsregels rondom grondexploitatie ingrijpend aangepast. Dit is een onderdeel van de BBV vernieuwing dat apart wordt geregeld in de notitie grondexploitatie. De budgettaire impact van de wijzigingen kan voor individuele gemeenten zeer groot zijn. De belangrijkste onderwerpen zijn:

- richttermijn van 10 jaar voor grondexploitatie;
- rentetoerekening op basis van werkelijke rente (geen bespaarde rente over reserves);
- disconteringsvoet is gelijk aan rentevoet;
- afschaffen van de categorie 'niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG);
- kostentoerekening conform het Besluit ruimtelijke ordening.

In de jaarrekening 2015 hebben diverse gemeenten al rekening gehouden met deze nieuwe regels onder andere de gemeenten: Goeree-Overflakkee, Korendijk, Noordwijkerhout, Pijnacker-Nootdorp, Schiedam, Waddinxveen en Nissewaard. In de jaarrekening 2016 zullen de (financiële) consequenties voor alle gemeenten duidelijk zijn.

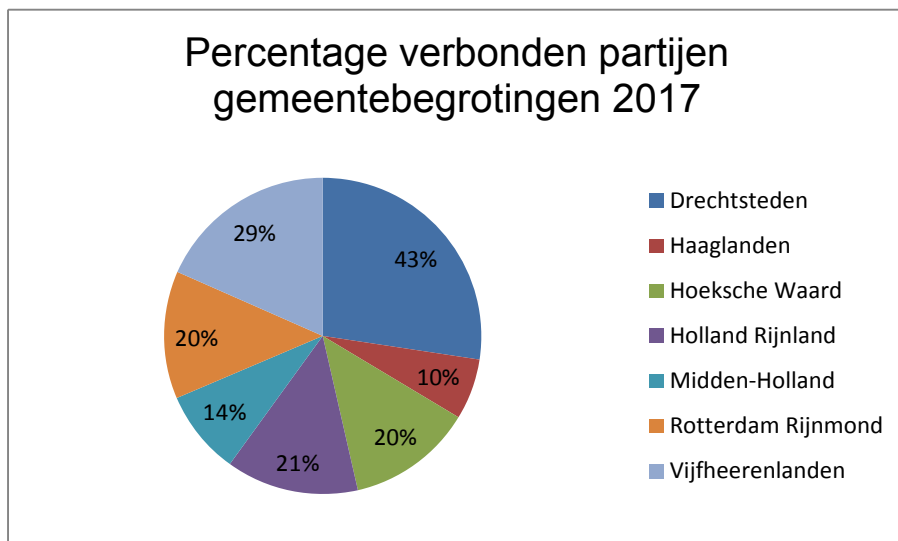
Naast een actief grondbeleid kunnen gemeenten ook kiezen voor andere vormen van grondbeleid. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het aangaan van een relatie met een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente vervolgens een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Het kan gaan om gemeenschappelijke regelingen (is een publiekrechtelijke organisatie), deelnemingen (vennootschappen), stichtingen en verenigingen (alle drie privaatrechtelijke organisaties).

6.4. Aandeel bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen

De hoogte van de bijdragen aan verbonden partijen is van belang, omdat een hogere bijdrage kan resulteren in een lagere begrotingsflexibiliteit. Daarnaast kan het een indicatie zijn van de risico's die een gemeente loopt als gevolg van deelname aan een gemeenschappelijke regeling. Daarom heeft het aandeel verbonden partijen onze aandacht en is onderdeel van het proportioneel financieel toezicht en ambtelijke gesprekken die we voeren met de gemeenten.

Om een beeld te krijgen van het aandeel verbonden partijen drukken wij de hoogte van de bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen uit als percentage van het begrotingstotaal. De afgelopen jaren

zien we dit percentage stijgen. De gemiddelde bijdragen van alle gemeenten in Zuid-Holland bedroeg in 2015 17% van het begrotingstotaal. In 2017 is dit opgelopen tot 22%. We zien ook dat het percentage sterk varieert per gemeente. Op basis van de begroting 2017 heeft Den Haag het laagste percentage (2%) en Hillegom het hoogste (63%). Er zijn ook aanzienlijke verschillen per regio. De grootste bijdragen vinden we in de regio's met grote samenwerkingsverbanden. Zie hieronder de toelichting.



Drechtsteden

Het gemiddelde aandeel verbonden partijen in de regio Drechtsteden is relatief groot als gevolg van deelname aan de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. De deelnemende gemeenten zijn: Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De gemeente Hardinxveld-Giessendam zal binnenkort ook officieel deel uitmaken van de Drechtsteden. De totale deelnemersbijdrage van de huidige deelnemende gemeenten bedraagt in 2017 € 255 mln. Gemiddeld komt het percentage bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen in de regio Drechtsteden op 43%.

HTL Samen

In het noordelijke deel van de regio Holland Rijnland ligt het gemiddelde percentage bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen ook relatief hoog. Het betreft de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen. Met ingang van 1 januari 2017 zijn deze een ambtelijke samenwerking aangegaan (GR HTL Samen). De totale bijdrage van de deelnemers aan de GR HTL Samen bedraagt in 2017 € 36,7 mln. Gemiddeld wijkt het percentage bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen in Holland Rijnland (21%) niet veel af van het provinciale gemiddelde, maar de deelnemers aan de GR HTL Samen zijn koploper met een gemiddelde van 49%.

6.5. Extra informatie: gemeentelijke woonlastendruk

Bij de bepaling van de woonlastendruk is uitgegaan van de drie belangrijkste gemeentelijke heffingen, te weten de onroerend zaakbelasting (OZB), de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Voor de OZB zijn we uitgegaan van de tarieven die gelden voor de eigenaren van woningen. Hierbij is een fictieve woningwaarde gehanteerd van € 225.000. Bij de afvalstoffenheffing en de rioolheffing zijn de tarieven voor meerpersoonshuishoudens (> 1 persoon) gehanteerd. De gemiddelde woonlastendruk heeft zich als volgt ontwikkeld:

In € per inwoner	begroting 2016	begroting 2017
Afvalstoffenheffing	268	265
Rioolheffing	219	214
OZB Woningeigenaren	286	283
Totaal	773	762
Stijging t.o.v. vorig jaar		- 1,4%

Voor de woonlastendruk per individuele gemeente en de ontwikkeling van de woonlastendruk ten opzichte van vorig jaar per individuele gemeente wordt verwezen naar de bijlage 'Toezichtsinformatie per gemeente'.

7. Specifieke bevindingen gemeenten

7.1. Preventief toezicht

Gemeente Voorschoten

De gemeente Voorschoten is voor 2017 op financiële gronden onder preventief toezicht gesteld. In de brief waarin we het toezicht hebben uitgesproken, hebben wij de gemeente gewezen op het belang van een herstelplan, gericht op:

- het bereiken van het reëel en structureel begrotingsevenwicht;
- het opstellen van een actueel beheerplan voor gebouwen;

De negatieve structurele resultaten ontstaan in alle jaren omdat wij de incidentele reserveonttrekkingen (met als doel de begroting sluitend maken) hebben gecorrigeerd. Bovendien heeft het raadsamendement betreffende de OZB stijging niet geleid tot concreet uitgewerkte dekkingsmaatregelen na 2017 wat een negatief effect heeft op het meerjarige structureel en reëel evenwicht.

Op 12 december 2016 heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen onze gedeputeerde de heer R.A.M. van der Sande en de wethouder de heer D. Binnendijk, waarnemend burgemeester mevrouw P. Bouvy-Koene, en gemeentesecretaris de heer M. van der Veer. In dit overleg is de gemeente geïnformeerd over ons besluit om de gemeente Voorschoten voor 2017 onder preventief toezicht te plaatsen. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan de repeterende financiële problematiek (tekorten) en de noodzaak van te nemen maatregelen.

Wij hebben de gemeente een begrotingsscan aangeboden. Omdat een begrotingsscan een lange doorlooptijd heeft, zullen de uitkomsten niet tijdig kunnen worden aangeleverd om deze te betrekken bij het in te dienen herstelplan (uiterlijk 31 maart). De scan dient een lange termijn doel. Tot nu toe heeft Voorschoten nog geen verzoek om een begrotingsscan gedaan. Gedeputeerde van der Sande heeft in de gemeenteraad van 26 januari 2017 een toelichting gegeven op het preventieve toezicht. De reguliere ambtelijke gesprekken zijn opgestart; hierin zijn procesafspraken gemaakt en de verwachtingen over en weer afgestemd.

7.2. Preventief toezicht op basis van de Wet arhi

Hoeksche Waard gemeenten

(Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen):

Op 20 september 2016 hebben wij het herindelingsontwerp Hoeksche Waard vastgesteld. Dit betekent dat de betrokken gemeenten vanaf deze datum van rechtswege onder preventief toezicht komen te staan op grond van artikel 21 van de Wet arhi en de bepalingen van deze wet van toepassing zijn op besluiten van deze gemeenten.

De Arhi-brief aan de vijf Hoeksche Waard-gemeenten is voor kennisgeving aangenomen tijdens de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Middelen van 28 september 2016.

De begrotingen 2017 van de vijf gemeenten hebben wij goedgekeurd. Wij hebben in deze begrotingen geen strijdigheden geconstateerd met het financieel belang van de gemeente waarvan het gebied van de betrokken gemeenten na herindeling deel zullen gaan uitmaken.

Vijfheerenlanden

(Leerdam, Zederik en Vianen)

Op 29 november 2016 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht het herindelingsontwerp Vijfheerenlanden vastgesteld. Dit betekent dat vanaf deze datum de gemeenten Leerdam, Vianen (provincie Utrecht) en Zederik van rechtswege onder het preventief toezicht zijn komen te staan op grond van artikel 21 van de Wet arhi en de bepalingen van deze wet van toepassing zijn op besluiten van deze gemeenten. De Arhi-brief aan de gemeenten Leerdam en Zederik is voor kennisgeving aangenomen in de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Middelen van 25 januari 2017. De begrotingen 2017 van de gemeenten Leerdam en Zederik zijn vóór 29 november 2016 vastgesteld en vielen derhalve nog buiten het financiële Arhi toezicht. De begrotingen 2017 en meerjarenramingen 2018-2020 van Leerdam en Zederik zijn structureel en reëel in evenwicht. Beide begrotingen zijn daarom voor kennisgeving aangenomen.

Giessenlanden en Molenwaard

Op 22 november 2016 hebben de gemeenteraden van Giessenlanden en Molenwaard besloten in principe over te gaan tot een herindeling per 1 januari 2019 en hebben de colleges van burgemeester en wethouders de opdracht gekregen samen een herindelingsontwerp op te stellen. De gemeenteraden van de beide gemeenten hebben dit herindelingsontwerp op 30 januari 2017 vastgesteld. Dit betekent dat deze gemeenten, vanaf deze datum van rechtswege onder preventief toezicht zijn komen te staan op grond van artikel 21 van de Wet arhi en de bepalingen van deze wet van toepassing zijn op besluiten van deze gemeenten. Deze gemeenten waren voor het begrotingsjaar 2017 tot de datum van vaststelling van het herindelingsontwerp op 30 januari 2017 nog onder het repressieve toezicht geplaatst.

7.3. Gemeenten benoemd in de bestuurlijke verantwoording 2015-2016

Gemeente Bodegraven – Reeuwijk

De jaarrekening 2015 van de gemeente Bodegraven sloot met een positief resultaat. Door de negatieve reserve grondexploitatie had de gemeente ultimo 2015 een weerstandsratio van -0,32. Dit negatieve saldo van de reserve grondexploitaties moet de komende jaren worden aangezuiverd met de winstnemingen van de te realiseren verkoop grondexploitaties. De ontwikkelingen rondom aanzuivering van het negatieve vermogen verlopen voorspoediger dan verwacht. Men is er in geslaagd om eerder dan afgesproken weer een positieve stand van de algemene reserve te realiseren. De omvang van het weerstandsvermogen in de begroting 2017 is sterk verbeterd ten opzichte van de jaarrekening 2015. De weerstandsratio per 1 januari 2017 bedraagt 0,55. De begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 zijn voor alle jaren sluitend.

Gemeente Dordrecht

De jaarrekening 2015 van de gemeente Dordrecht sloot met een positief resultaat. De structurele lasten in de begroting 2017 en meerjarenraming 2019 - 2020 zijn gedekt door structurele baten met uitzondering van het jaar 2018.

De begroting en meerjarenraming omvatten inkomsten uit precariobelasting van ruim € 6 miljoen op kabels, draden of leidingen. De gemeente heeft deze belasting voor het eerst in 2016 ingevoerd. In de begrotingsbrief 2017 hebben wij de gemeente gevraagd om rekening te houden met de ontwikkelingen betreffende de precariobelasting.

Gemeente Gouda

Het weerstandsvermogen van Gouda was bij de begroting 2016 een punt van zorg, met een score van 0,75. Inmiddels is de ratio bij de begroting 2017 opgelopen tot 1,2 en loopt naar verwachting de komende jaren verder op, wat de gemeente beter in staat stelt om risico's het hoofd te bieden.

Gemeente Goeree-Overflakkee

De begroting 2017 is niet structureel en reëel in evenwicht. In de meerjarenraming 2018-2020 is aannemelijk gemaakt dat dit evenwicht met ingang van het jaar 2018 wordt hersteld. Er is sprake van nieuwe ombuigings/dekkingsmaatregelen. Daarnaast is nog sprake van taakstellingen/ ombuigingen uit voorgaande jaren. Wij zijn van oordeel dat deze realistisch zijn en voldoende concreet zijn uitgewerkt. Wij hebben in onze brief over de begroting 2017 opnieuw, evenals in onze brief over de begroting 2016, opgenomen dat wij ervan uit gaan dat de gemeente de hoogste prioriteit blijft geven aan een structureel en reëel sluitende begroting.

Gemeente Leiden

De jaarrekening 2015 van de gemeente Leiden sloot met een positief resultaat. De begroting 2016 van de gemeente Leiden was niet structureel en reëel in evenwicht. De gemeente heeft invulling gegeven aan onze opmerkingen bij de begrotingsbrief 2016. De begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 is structureel en reëel in evenwicht

In de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 zien wij een forse toename in de leningenportefeuille van de gemeente. Daarom hebben wij in de begrotingsbrief 2017 hiervoor aandacht gevraagd.

Gemeente Nissewaard

De begroting 2016 van de gemeente Nissewaard was niet structureel en reëel sluitend, maar in de meerjarenraming 2017-2019 werd aannemelijk gemaakt dat vanaf 2018 dit evenwicht werd hersteld. Omdat er sprake was van een kwetsbare financiële positie hebben wij door middel van extra ambtelijke contacten de gemeente gedurende 2016 nauwgezet gevolgd.

De begroting 2017 is niet sluitend maar de meerjarenramingen zijn wel reëel en structureel in evenwicht. Er zijn een aantal belangrijke onzekerheden en risico's in de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020. Voorts is het weerstandsratio ten opzichte van de begroting 2016 verslechterd (0,64). De gemeente heeft een lage weerstandscapaciteit en een hoog risicoprofiel. Bovendien heeft de gemeente een hoge schuldenpositie.

Wij hebben de gemeente een begrotingsscan aangeboden. Wij hebben nog geen reactie op dit aanbod ontvangen. In 2017 zullen wij de intensieve ambtelijke contacten voortzetten.

Gemeente Westland

De begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 tonen voor alle jaren positieve saldi. Westland staat daarmee onder repressief toezicht. De gemeente heeft een hoge boekwaarde van haar grondexploitaties. Leningen die hiervoor zijn aangetrokken dragen bij aan een relatief hoge

schuldbestand en een groot deel van het gemeentelijk risicoprofiel betreft grondexploitaties. Gezien de lange doorlooptijd van de grondexploitaties zal dit niet op korte termijn veranderen.

Naar aanleiding van opmerkingen in de begrotingsbrief 2016 is de presentatie van de risico's verbeterd. De onderbouwing van de risico's is echter nog onvolledig en vraagt aandacht.

Westland heeft inmiddels de jaarlijkse onderuitputting van investeringen als incidentele opbrengst in de begroting opgenomen, zoals gesteld in ons beleidskader (gemeenschappelijk toezichtskader 2014). Dit levert een voorzichtige weergave op van het meerjarig structureel evenwicht.

Gemeente Waddinxveen

In de begroting 2016 heeft Waddinxveen de risico's rondom het sociaal domein vertaald naar budgetten en de ramingen sociaal domein 'worst case' opgenomen. Dit leidde tot een negatief sluitende begroting welke later in de meerjarenraming door middel van maatregelen in het sociaal domein (richting budgettaire neutraliteit) zou worden opgelost. Inmiddels heeft meer duidelijkheid rondom realisaties in het sociaal domein geleid tot een sluitende begroting en meerjarenraming 2017 – 2020.

7.4. Gemeenten met bijzondere aandacht

Gemeente Gorinchem

Gorinchem is onder repressief toezicht geplaatst. De gemeente heeft een structureel en reëel sluitende begroting ingediend. Ook de meerjarenraming is structureel en reëel sluitend. De septembercirculaire en de inkomsten uit precariobelasting zijn in de begroting en meerjarenraming verwerkt. Wanneer het gewijzigde wetsvoorstel precariobelasting wordt aangenomen, valt de gemeente onder de overgangsmaatregel. Wordt het wetsvoorstel niet zodanig aangenomen, dan zal Gorinchem andere structurele dekkingsmaatregelen moeten aanwijzen.

De gemeentelijke bijdragen aan verbonden partijen zijn toegenomen. Het weerstandsvermogen is voldoende. De schuldenlast is hoog. De ambitie van de gemeenteraad en college is om de schulden af te bouwen. In 2017 zal een beleidsnota in de gemeenteraad besproken worden waarin maatregelen worden voorgesteld om de schuldenlast af te bouwen. Het gewenste schuldenniveau zal worden bepaald en de daarbij behorende kaders. Verder heeft Gorinchem een relatief grote grondpositie. Aandachtspunten bij Gorinchem zijn de precariobelasting, hoge schuldenpositie en de relatief hoge boekwaarde van de grondexploitatie die terugverdiend moet worden.

Gemeente Kaag en Braassem

Na correctie op grond van het overzicht van incidentele baten en lasten sloot de jaarrekening 2015 met een negatief resultaat. Het tekort is te wijten aan een onvolledige staat van incidentele baten en lasten.

In de begroting 2017 heeft de gemeente Kaag en Braassem invulling gegeven aan onze opmerkingen in de jaarrekeningsbrief 2015 met betrekking tot de volledigheid van de staat van incidentele baten en lasten. De begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 zijn alle jaren sluitend.

Wassenaar

De begroting 2017 is niet structureel en reëel in evenwicht. Voor de jaren 2017-2019 is de vrije algemene reserve ingezet om vanaf het jaar 2020 weer een structureel en reëel sluitende begroting te realiseren. Het doel van de inzet van deze reserve is het meerjarig toegroeien naar de invulling van de taakstellingen. In 2015 en 2016 is ook over deze reserve beschikt. Dit heeft ertoe geleid dat de omvang van deze reserve substantieel is gedaald.

In onze brief over de begroting 2017 hebben wij de gemeenteraad nadrukkelijk verzocht deze taakstellingen zo snel mogelijk verder te concretiseren en alle in de begroting en meerjarenraming opgenomen bezuinigings- en dekkingsmaatregelen goed te monitoren

Naar aanleiding van onze brief heeft op initiatief van diverse Wassenaarse raadsleden op 11 januari 2017 een ambtelijk overleg plaatsgevonden met een delegatie van de gemeenteraad. In dit overleg zijn door de raadsleden vragen gesteld over de inhoud van onze brief. Deze vragen zijn naar tevredenheid beantwoord.

8. Specifieke bevindingen gemeenschappelijke regelingen

8.1. Inleiding

Gemeentelijke samenwerking is nodig en soms zelfs noodzakelijk.

Voor de democratische legitimiteit van die samenwerking is actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel. Zonder die betrokkenheid zal het steeds moeilijker worden om in het stelsel van representatieve democratie over belangrijke thema's besluiten te nemen. Dus: gegeven dat samenwerking blijft en steeds belangrijker wordt, zullen gemeenteraden zich bewust moeten bemoeien met samenwerkingsverbanden. En de samenwerkingsverbanden zullen tijd en energie moeten stoppen in het betrekken van gemeenteraden, om hen meer invloed te geven op hun werkzaamheden.

Primair zijn de deelnemende gemeenten zelf verantwoordelijk (verlengd lokaal bestuur) voor de financiële positie van de gemeenschappelijke regelingen. Wij hebben geen rol in het proces dat zich tussen de gemeenschappelijke regelingen en de deelnemende gemeenten afspeelt.

Wij ontvangen de jaarrekening en de begroting(wijzigingen) na vaststelling door het algemeen bestuur van de Regeling.

8.2. Gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht

GR Avres

De voormalige gemeenschappelijke regelingen de Avelingen Groep (AG) en de Regionale Sociale Dienst en Kredietbank Alblasserwaard/Vijfheerenlanden (RSD) zijn per 1-1-2016 gefuseerd tot de nieuwe gemeenschappelijke regeling Avres te Gorinchem. De AG voerde de Wet sociale werkvoorziening uit. De RSD voerde de Wet werk en bijstand uit en enkele aanpalende regelingen zoals de schulddienstverlening. De nieuwe regeling voert de Participatiewet uit namens zeven gemeenten: Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Lingewaal, Molenwaard en Zederik.

De gemeenschappelijke regeling is voor het begrotingsjaar 2017, evenals voor het begrotingsjaar 2016, onder het preventieve toezicht geplaatst wegens overschrijding van de termijn. De begroting 2017 is in december 2016 ingezonden. De GR had de wens voor een andere opzet van de begroting en had meer tijd nodig om de twee administraties te integreren. Vanwege de termijnoverschrijding behoeft de begroting 2017 van Avres de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. De beoordeling van de begroting zal in het begin van 2017 plaatsvinden.

8.3. Overige bijzonderheden per gemeenschappelijke regeling

GR-Drechtsteden

De jaarrekening 2015 sloot met een positief resultaat. Na correctie op grond van het overzicht van incidentele baten en lasten is de begroting 2017 niet structureel in evenwicht vanwege structurele frictiekosten die gedekt zijn door een incidentele reserveonttrekking. In de meerjarenraming 2018-2020 wordt aannemelijk gemaakt dat het structurele en reële evenwicht wordt hersteld. Vanaf 2018 wordt het tekort door een structureel hogere gemeentelijke bijdrage opgelost.

In de begrotingsbrief 2017 hebben wij specifiek aandacht gevraagd voor het beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen. Het huidige beleid is niet toereikend om te komen tot een weerstandsratio van 1.

GR-Drechtwerk

De jaarrekening 2015 van de GR-Drechtwerk sloot met een positief resultaat. De regeling heeft een beleidsarme begroting gepresenteerd. Er zijn nog geen besluiten genomen over de toekomstige ontwikkelingen (transitie van Drechtwerk), waardoor ook de financiële effecten nog niet volledig in de begroting zijn opgenomen. Deze begroting geeft hierdoor nog geen volledig beeld voor het jaar 2017 en verder.

In de begrotingsbrief 2017 hebben wij specifiek aandacht gevraagd voor de kwantificering van de risico's om de deelnemende gemeenten in staat te stellen hiermee rekening te houden.

GR-Dienst gezondheid en jeugd Zuid-Holland Zuid

De jaarrekening 2015 sloot met een positief resultaat. De begroting 2017 is structureel en reëel in evenwicht. Een aandachtspunt bij deze regeling is de onzekere toekomst van het onderdeel Serviceorganisatie Jeugd. De deelnemende gemeenten hebben nog geen besluit genomen over de toekomst van de Serviceorganisatie Jeugd na 2017. Hierdoor ontbreekt in de huidige begroting de meerjarenraming 2018-2020 van de Serviceorganisatie Jeugd. Wij zullen de ontwikkelingen omtrent de Serviceorganisatie Jeugd nauwlettend volgen.

GR-Veiligheidsregio Hollands-Midden

De jaarrekening 2015 sloot met een positief resultaat. Al wordt hier wel bij opgemerkt dat de accountant een opmerking heeft gemaakt over de resultaatanalyse. In de analyse is onvoldoende toegelicht hoe het jaarresultaat tot stand is gekomen en in hoeverre de bijbehorende doelstellingen in 2015 (mogelijk) niet gehaald zijn. De begroting 2017 en de meerjarenraming 2018 - 2020 zijn structureel en reëel in evenwicht. De regeling heeft de risico's inzichtelijk gemaakt, de kwantificering van deze risico's blijft een aandachtspunt.

Bedrijvenpark Hoeksche Waard

In de bestuurlijke verantwoording 2015-2016 hebben wij u gemeld dat het risicoprofiel bij het Bedrijvenpark Hoeksche Waard is toegenomen. De gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen bezitten tezamen 100% van de aandelen in het bedrijvenpark. Wij hebben u toen geïnformeerd over de financiële positie van de vijf gemeenten in relatie tot het toegenomen risicoprofiel.

Wij kunnen u nu melden dat, gezien de gerealiseerde verkopen in 2015 en 2016, een deel van de verwachte opbrengst is gerealiseerd. Dit heeft ertoe geleid dat in 2015 geen aanvullende storting in de door de vijf gemeenten gevormde voorziening heeft plaatsgevonden.

Vorig jaar zochten de vijf gemeenten, in samenwerking met de andere gemeenten in de regio, naar mogelijke alternatieve bestemmingen voor het bedrijvenpark voor het geval de doorontwikkeling van het bedrijvenpark stagneert. Besloten is nu voorlopig de activiteiten van de exploitatiemaatschappij te beperken tot het ontwikkelen van een Hoeksche Waards bedrijventerrein.

8.4. Vervallen en nieuw opgerichte gemeenschappelijke regelingen

GR Sociale Werkvoorziening "De Welplaat"

De gemeenschappelijke regeling Sociale Werkvoorziening "De Welplaat" is per 1 januari 2017 samengevoegd met de afdeling Werk van de gemeente Nissewaard en wordt opgeheven als zelfstandige gemeenschappelijke regeling.

GR Groenbeheer Hoeksche Waard

De gemeenschappelijke regeling Groenbeheer Hoeksche Waard is per 1 januari 2017 opgehouden te bestaan. De gemeenten in de Hoeksche Waard en waterschap Hollandse Delta hebben afspraken gemaakt over de wijze waarop zij het groenbeheer in de Hoeksche Waard gaan organiseren. Door de organisatie te vereenvoudigen willen de gemeenten en het waterschap de bestuurlijke drukte en de daarmee samenhangende kosten verminderen.

Gr Ontwikkelingsmaatschappij Midden-IJsselmonde (OMMIJ)

De gemeenschappelijke regeling Ontwikkelmaatschappij Midden-IJsselmonde is per 30 juni 2016 opgehouden te bestaan. Over 2016 zullen wij nog een (verkorte) jaarrekening ontvangen. Met de afronding van de inrichting van de Noordrand heeft de OMMIJ geen grote civiele projecten meer in uitvoering. De resterende projecten zijn overgedragen aan Barendrecht en Albrandswaard.

GR Toezichthoudend Orgaan Stichting Klasse te Waddinxveen

De gemeenschappelijke regeling Toezichthoudend Orgaan Stichting Klasse is per 1-1-2016 vervallen.

GR gemeenschappelijke regeling Vuilverwerking Leiden e.o.

De gemeenschappelijke regeling Vuilverwerking Leiden e.o. (GeVuLei) is per 1-1-2016 opgeheven. De deelnemende gemeenten (Leiden, Oegstgeest, Teylingen, Zoeterwoude, Leiderdorp, Voorschoten, Kaag en Braassem en Wassenaar) zijn vanaf 1-1-2016 zelf verantwoordelijk voor de vuilverwerking.

GR Rijnstreekarchief Rijnlands Midden

De gemeenschappelijke regeling Rijnlands Midden is 1 januari 2017 opgeheven omdat de archieven zijn overgegaan naar het gemeentearchief van Alphen aan den Rijn.

GR Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard en de GR Werkvoorzieningsschap Hoeksche Waard
Gemeenschappelijke regeling Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard en Gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningsschap Hoeksche Waard zijn opgegaan in de gemeenschappelijke regeling Werk en Inkomen Hoeksche Waard.

GR Grondwateronttrekking Delft-Noord

Als gevolg van de uittreding van het Hoogheemraadschap van Delfland per 31-12-2015 uit de gemeenschappelijke regeling is de gemeenschappelijke regeling Grondwateronttrekking Delft-Noord per 1-1-2016 opgeheven. Voorzetting van de activiteiten/werkzaamheden van de gemeenschappelijke regeling zijn inmiddels (vanaf 1-1-2016) door de gemeente Delft opgepakt.

GR Werkorganisatie HLT Samen

Op 12 april 2016 hebben de colleges van burgemeester en wethouders van de Hillegom, Lisse en Teylingen na verkregen toestemming van hun raden besloten om de Gemeenschappelijke Regeling werkorganisatie HLT Samen aan te gaan. Per 1 januari 2017 is deze gemeenschappelijke regeling actief.

“De gemeenschappelijke regeling ondersteunt de zelfstandige gemeentebesturen bij de strategische denkkracht en de uitvoering van hun taken. De werkorganisatie is –in opdracht van de gemeentebesturen- een krachtige, innovatieve partner en dienstverlener voor inwoners en gemeentebesturen, speelt snel in op veranderingen in de samenleving en levert een bijdrage aan het versnellen en versterken van initiatieven.”

GR Bedrijfsvoering organisatie Delft-Rijswijk

De gemeenten Delft en Rijswijk hebben besloten tot samenwerking op het gebied van IT taken. Daarom hebben zij per 1 juli 2016 de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoering organisatie Delft-Rijswijk opgericht.

9. Specifieke bevindingen waterschappen algemeen

9.1. Inleiding

De provincie Zuid-Holland oefent het financieel toezicht uit op drie in Zuid-Holland gelegen waterschappen (Hoogheemraadschap van Delfland, Waterschap Hollandse Delta en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard) en één interprovinciaal waterschap mede met de provincie Noord-Holland (Hoogheemraadschap van Rijnland).

De provincies Gelderland en Utrecht voeren toezicht uit op een drietal waterschappen waarvan het gebied deels in Zuid-Holland ligt, te weten Amstel Gooi en Vecht, De Stichtse Rijnlanden en Rivierenland. Voor de eerste twee waterschappen ligt een klein deel binnen het grondgebied van de provincie Zuid-Holland. Voor Rivierenland gaat het om een groter deel. In verband hiermee wordt vanuit de provincie Zuid-Holland (samen met de provincie Gelderland) ook financieel toezicht uitgevoerd op het waterschap Rivierenland.

Bij waterschappen is onze rol anders dan bij gemeenten. Zo kunnen GS een waterschap geen preventief toezicht opleggen. Dat leidt ertoe dat er ook geen afhandeldingsdatum verbonden is aan ons toezicht. In 2016 hebben wij de begrotingen 2016 en jaarrekeningen 2015 van de waterschappen beoordeeld. De begrotingen 2017 zijn geen onderdeel van de bestuurlijke verantwoording 2016-2017. De reden hiervan is dat de beoordeling van deze begrotingen op het moment van samenstelling van de bestuurlijke verantwoording nog niet was afgerond. De begrotingen 2017 van de waterschappen dienen vóór 1 december 2016 bij ons te zijn ingediend. De beoordeling van deze begrotingen en het bespreken van deze begrotingen met de waterschappen vindt vervolgens plaats in het eerste kwartaal van 2017. De uitkomsten worden in de volgende bestuurlijke verantwoording (2017-2018) opgenomen.

Vooruitlopende hierop hebben wij in Bijlage 3, naast de toezichtsinformatie per waterschap op basis van de jaarrekeningen 2015 en begrotingen 2016, wel alvast de toezichtsinformatie per waterschap op basis van de informatie uit de ontvangen begrotingen 2017 opgenomen.

9.2. Bijzonderheden per waterschap

Wij hebben bij onze beoordeling van de begrotingen 2016 en de jaarrekeningen 2015 de volgende bijzonderheden geconstateerd.

Hoogheemraadschap van Delfland

De jaarrekening 2015 sluit met een positief saldo. De begroting 2016 is in evenwicht na inzet van een deel van de egaliseringsreserves. Het hoogheemraadschap heeft invulling gegeven aan ons verzoek met betrekking tot de kwantificering van de risico's. In onze brieven over de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 hebben wij specifiek aandacht gevraagd voor het verlagen van de schuldbelasting.

Waterschap Hollandse Delta

De jaarrekening 2015 sluit met een positief saldo. De begroting 2016 is in evenwicht.

In onze brieven over de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 hebben we gevraagd om in het vervolg in de paragraaf weerstandsvermogen een oordeel op te nemen over de schuldumfang in relatie tot de financiële positie. Bij de begroting 2017 is hieraan voldaan.

Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

De jaarrekening 2015 sluit met een negatief saldo. Het negatieve saldo is ten laste gebracht van de bestemmingsreserve tariefegalisatie. De begroting 2016 is in evenwicht na inzet van een deel van de egalisereserves. In onze brieven over de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 hebben wij specifiek aandacht gevraagd om de ontwikkeling van de tariefegalisatiereserve en de schuldpositie nauwlettend te monitoren.

Kostentoedelingsverordening hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Op 20 december 2016 hebben wij gedeeltelijk goedkeuring onthouden aan de partiële wijziging van de Kostentoedelingsverordening. Wij hebben goedkeuring onthouden aan artikel B. In dit artikel worden de categorieën zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, en de zakelijk gerechtigden van natuurterreinen samengevoegd. De samenvoeging van deze categorieën is niet alleen in strijd geacht met de geest van de Waterschapswet, maar ook in strijd met het provinciaal Reglement van Bestuur voor het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en het gelijkheidsbeginsel.

Er is afgesproken dat het Hoogheemraadschap en de provincie Zuid-Holland deze zaak gezamenlijk oppakken om te bezien of een oplossing mogelijk is. Een oplossing zou mogelijk gevonden kunnen worden in een aanpassing van het provinciaal Reglement van Bestuur voor het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Dit vergt nader onderzoek.

Hoogheemraadschap van Rijnland

De jaarrekening 2015 sluit, na inzet van een deel van de egalisereserves, met een positief saldo. De begroting 2016 is in evenwicht na inzet van een deel van de egalisereserves. In onze brieven over de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 hebben we aandacht gevraagd voor de hoge schuldpositie. Dit punt heeft ook de volle aandacht van het hoogheemraadschap. Het hoogheemraadschap heeft besloten het schuldenplafond de komende jaren af te bouwen.

Waterschap Rivierenland

De jaarrekening 2015 sluit met een positief saldo. De begroting 2016 is in evenwicht na inzet van een deel van de egalisereserves. De inzet van de egalisereserves blijft naar verwachting noodzakelijk tot 2020, daarna worden de netto kosten volledig gedekt door de opbrengst van de waterschapsbelastingen.

In onze brieven over de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 hebben wij aangegeven dat wij ervan uitgaan dat de schuldpositie een nadrukkelijk aandachtspunt blijft. Dit punt heeft de volle aandacht van het waterschap.

Tot slot

In de verantwoording over 2016 schreven wij dat 2016 in financieel en bestuurlijk opzicht voor de Zuid-Hollandse gemeenten een spannend jaar zou worden. Deze verwachting is zeker uitgekomen. De eerste financiële gevolgen van de decentralisaties zijn in de jaarrekeningen 2015 verwerkt. De controle van de 3D's leidde tot stagnatie in de controle van de jaarrekeningen en zelfs tot verklaringen met beperkingen en oordeelonthoudingen door de accountants. Voor de jaarrekeningen 2016 zal dit wederom een aandachtspunt zijn. De positieve saldi van de jaarrekeningen werden in vele gevallen veroorzaakt door de overschotten binnen het sociaal domein. Hoe deze budgetten zich zullen ontwikkelen, is erg onzeker.

De cijfers van de grondexploitatie laten in zijn algemeenheid zien dat de actieve grondexploitatie van gemeenten aan het afnemen is en de risico's minder worden door het aantrekken van de woningmarkt.

In de jaarrekeningen 2016 zullen we de herrubricering van de nog niet in exploitatie genomen gronden terugzien en de financiële gevolgen zullen in de begrotingen 2018 worden opgenomen. Ook de notitie rente van de commissie BBV zal in 2018 financiële gevolgen hebben. De gevolgen van de definitieve besluitvorming over de afschaffing van de precariobelasting op buizen, kabels, draden of leidingen zullen wij betrekken bij onze advisering aan gemeenten. Zie in dit verband de begrotingscirculaire 2018 op de site van Zuid-Holland. Bovendien zal in 2019 de Omgevingswet in werking treden, dit betekent dat gemeenten hier zeker in 2017 al actief mee aan de slag moeten zijn. De slotconclusie kan niet anders zijn dan vorig jaar: 2017 zal in financieel en bestuurlijk opzicht voor de Zuid-Hollandse gemeenten opnieuw een spannend jaar worden.

Graag spreken wij het vertrouwen uit dat onze gemeenten daarbij ook nu weer tot evenwichtige financiële oplossingen zullen komen. Zowel als bestuurlijke partner als toezichthouder zullen wij de gemeenten hierin actief terzijde staan.