



provincie **HOLLAND**
ZUID



BESTUURLIJKE VERANTWOORDING FINANCIËEL TOEZICHT 2018-2019

Waarom financieel toezicht? De financieel toezichthouder helpt gemeenten bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding en biedt daarmee meerwaarde aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de 'checks and balances' binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een gemeente niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen. Een gemeente die toch nog in financiële moeilijkheden komt, kan op grond van Artikel 12 Financiële-verhoudingswet een beroep doen op de collectieve middelen in het gemeentefonds. Iedere gemeente betaalt dan mee aan de financiële problemen van deze gemeente. Het belang van het financieel toezicht ligt dus bij de gezamenlijkheid van gemeenten. Het provinciaal toezicht draagt hiermee bij aan het borgen van een gezonde financiële huishouding van gemeenten. De insteek van ons toezicht is proportioneel en risicogericht. Voor meer informatie verwijzen wij u naar ons Gemeenschappelijk Toezichtkader (GTK).

Algemeen beeld

Voor de Zuid-Hollandse gemeenten was 2018 een spannend jaar. Gemeenten hadden moeite met het sluitend krijgen van hun begroting 2019. De oorzaken hiervoor zijn de stijgende tekorten in het sociaal domein, het wegvallen van de inkomsten uit precariobelasting, het opnemen van de ambities uit de collegeakkoorden en de fluctuaties in de algemene uitkering van het gemeentefonds in 2018. Toch zijn alle gemeenten erin geslaagd een sluitende begroting voor het jaar 2019 te presenteren en zijn er geen gemeenten onder preventief (verscherpt) toezicht geplaatst.

In 2018 telde Zuid-Holland 60 gemeenten. Dit aantal is vanaf 2019 gekrompen naar 52 doordat vier gemeentelijke herindelingen zijn afgerond.

Veel gemeenten werken samen in gemeenschappelijke regelingen. In 2019 telt Zuid-Holland 62 gemeenschappelijke regelingen. Daarvan staan er twee onder preventief (verscherpt) toezicht.

Daarnaast wordt toezicht gehouden op vijf waterschappen. Bij de waterschappen blijven de schuldpositie en de investeringsopgave een punt van aandacht.

Leren en netwerken

In onze agenda toekomst van het toezicht staat dat goed toezicht het lerende vermogen van zowel toezichtontvanger als -houder dient. Hier dragen wij aan bij door het organiseren van themasessies genaamd Focus op Financiën. In 2018 zijn er drie van deze sessies georganiseerd met de volgende thema's: ons toezichtkader, het beheer van de openbare ruimte en alternatieve financieringsvormen. Voor de laatst genoemde sessie is samengewerkt met de afdeling Samenleving en Economie, die op deze dag de **digitale routekaart** heeft gepresenteerd waarin informatie over alternatieve financieringsvormen is opgenomen.

Een ander belangrijk aspect waaraan wij willen bijdragen is het met elkaar in contact brengen van onze partners en het aan gaan van de dialoog. Zo hebben we in 2018 een bijeenkomst georganiseerd voor alle nieuwe Zuid-Hollandse wethouders financiën. Daarnaast hebben we op aanvraag toelichting gegeven over specifieke onderwerpen aan de gemeenteraden van Voorschoten, Wassenaar en Gouda.

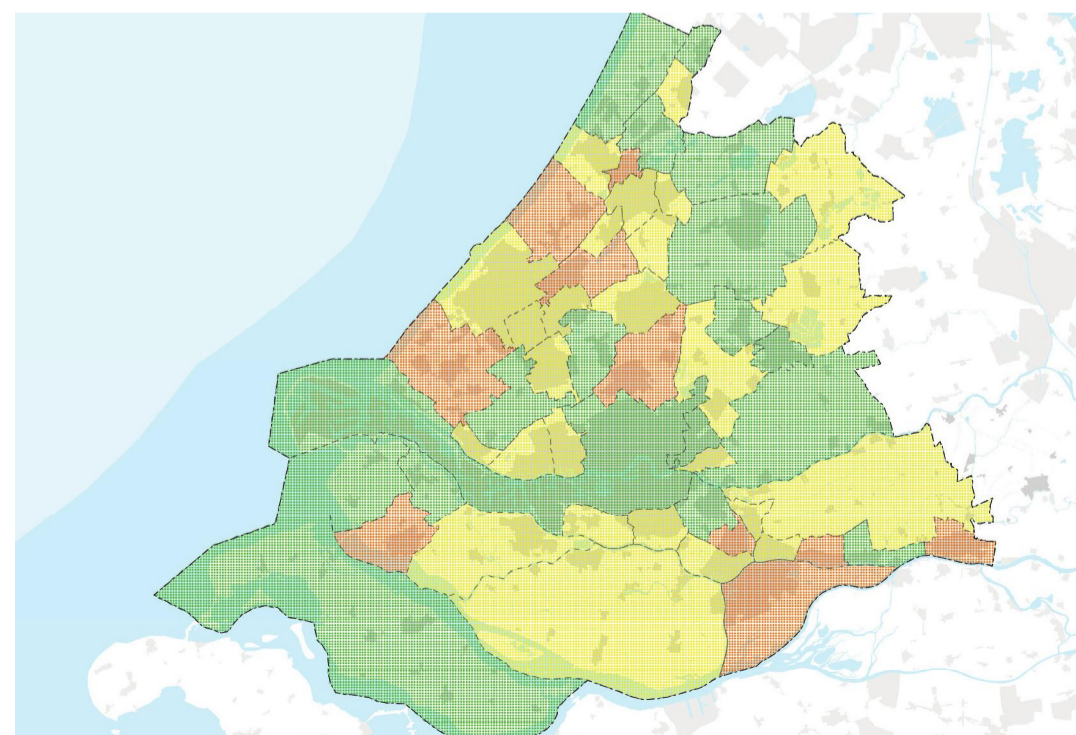
Risicokleur gemeenten begroting 2019

Risicogericht en proportioneel toezicht houdt onder andere in dat wij op basis van een risicomodel iedere gemeente een kleur toekennen die de financiële positie van deze gemeente weergeeft. Hierbij hanteren wij de volgende kleuren, van minst naar meest risicovol: groen, geel, oranje en rood. De risicokleur bepaalt de intensiteit van het toezicht.

Wanneer een gemeente de rode kleur toegekend krijgt staat deze onder preventief (verscherpt) toezicht. In 2019 zijn er geen gemeenten onder preventief toezicht gesteld.

Toch was 2018 een spannend jaar voor de Zuid-Hollandse gemeenten. Tien gemeenten hebben wij als meest risicovol aangemerkt. De grootste oorzaken hiervoor zijn: tekorten in het sociaal domein, risico's op gronden, tekorten in de begroting of meerjarenraming en onderhoud kapitaalgoederen. Voor deze gemeenten ligt er een grote uitdaging om deze knelpunten op te lossen en ervoor te zorgen dat de begroting en meerjarenraming sluitend blijven.

Omdat goed toezicht alleen in dialoog kan worden uitgevoerd, bezoeken wij iedere gemeenten minstens één keer per jaar ongeacht de risicokleur.



Sociaal Domein

Sinds 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet (3D's). BZK deed in 2018, in samenwerking met de provincies, voor de vijfde keer onderzoek naar de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de 3D's. Het onderzoek bestond uit een vragenlijst die is uitgezet bij alle gemeenten in Nederland. In Zuid-Holland is deze vragenlijst door 44 (van de 52) gemeenten ingevuld. Vooruitlopend op de landelijke uitkomsten van dit onderzoek hebben wij een rapport voor zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/financieel-toezicht.

De belangrijkste conclusies daaruit zijn:

- De transformatie is nog niet afgerond; het grootste deel van de gemeenten denkt ook na 2019 nog bezig te zijn met de transformatie in het sociaal domein.
- Steeds meer gemeenten komen niet uit met de beschikbaar gestelde middelen.
- Wmo wordt, naast Jeugd, door de meeste gemeenten als grootste risico benoemd binnen het sociaal domein. Dit heeft te maken met de verwachte aanzuigende werking als gevolg van het invoeren van het abonnementstarief.
- Het uitgangspunt budgetneutraliteit wordt steeds meer losgelaten door gemeenten en in plaats daarvan worden de lasten gebaseerd op ervaringscijfers.
- Ook bij gemeenschappelijke regelingen zijn de uitgaven in 2017 hoger dan de beschikbaar gestelde middelen. Daarnaast wordt steeds vaker het solidariteitsbeginsel losgelaten.

Gemeenten kunnen de lasten van de decentralisaties steeds beter inschatten aangezien er steeds meer ervaring cijfers beschikbaar zijn.

Percentage gemeenten dat meer uitgeeft dan de beschikbaar gesteld middelen



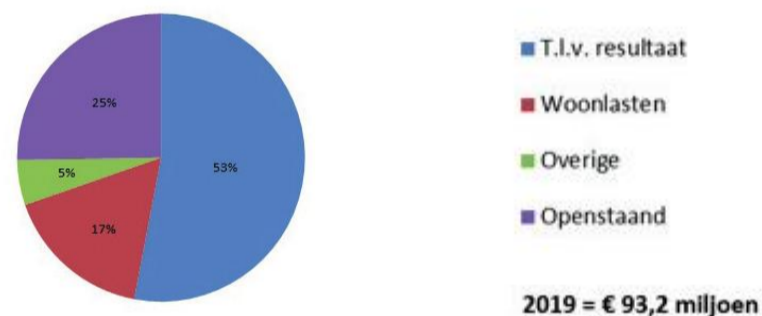
Daarom verwachten wij vanaf de begroting 2019 dat gemeenten reële ramingen opnemen zodat de structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Bij geen enkele gemeente heeft dit zodanige impact gehad, dat de begroting 2019 niet structureel en reëel in evenwicht is. Alle gemeenten vallen daarom in 2019 onder het reguliere (repressieve) toezicht.

Bij een derde (zeventien) van de Zuid-Hollandse respondenten hebben de lasten in het sociaal domein geleid tot opmerkingen in de toezichtbrief over de begroting 2019 aan de raad. De opmerkingen hadden voornamelijk te maken met het niet structureel dekken van de lasten, oplopende tekorten en de haalbaarheid van taakstellingen. Deze brieven zijn te vinden op [onze website](#).

Precariobelasting

In totaal heffen de Zuid-Hollandse gemeenten voor € 93,2 miljoen aan precario op ondergrondse leidingen in 2019. De gemeenten kunnen deze belasting tot 2021 heffen. Om de wegvallende inkomsten vanaf 2022 het hoofd te bieden hebben de gemeenten in hun begroting 2019 voor 75% aan andere dekkingsmiddelen gevonden. De meeste gemeenten lossen dit op door de woonlasten gedeeltelijk te verhogen en het restant ten laste van het begrotingsresultaat te brengen. Voor 25% van de wegvallende precario inkomsten is geen structurele dekking gevonden. Dit is voor ons een aandachtspunt bij het behandelen van de begroting 2020.

Oplossingsrichtingen wegvallende precarioinkomsten



Verkiezingen 2018

In maart 2018 hebben de reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. Voor de herindelingsgemeenten was dit in november 2018. In de zomer van 2018 hebben de meeste gemeenten het coalitieakkoord vastgesteld en de effecten hiervan verwerkt in de begroting 2019.

Een aantal gemeenten heeft dit nog niet volledig financieel vertaald. Deze gemeenten hebben wij hierop geattendeerd in onze toezichtbrief. In 2019 blijft de volledige financiële uitwerking van het coalitieakkoord een punt van aandacht. Deze brieven zijn te vinden op [onze website](#).

Algemene uitkering gemeentefonds

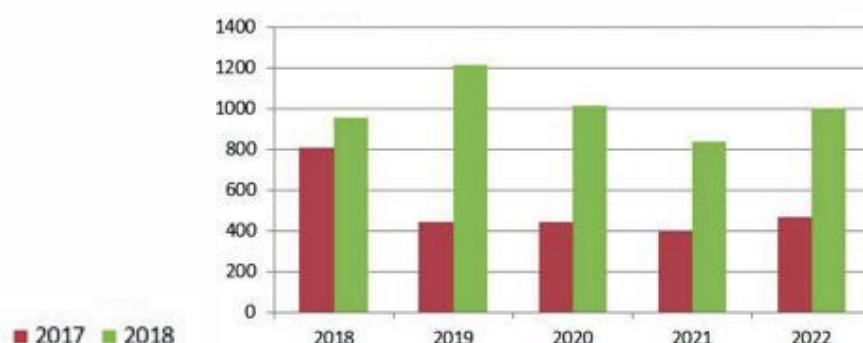
Het Kabinet heeft met de medeoverheden afgesproken de basis voor de normeringssystematiek (samen de trap op trap af) te verbreden naar de totale rijksuitgaven onder het uitgavenplafond (Accres Relevante Uitgaven). Door deze verbreding en door de beleidsintensivering van het Rijk, die doorwerken via de nieuwe systematiek komen in 2018 en volgende jaren ten opzichte van 2017 substantieel meer middelen beschikbaar voor de gemeenten en neemt naar verwachting de stabiliteit van de accresontwikkeling toe.

Wel dient opgemerkt te worden dat de algemene uitkering fluctueert en de positieve ontwikkeling van mei 2018 reeds (in september 2018) neerwaarts bijgesteld is. Daarnaast zijn deze middelen deels al ingezet voor de ambities uit de coalitieakkoorden en het wegvallen van de precario inkomsten.

Een aandachtspunt hierbij is dat de ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds, dat onderdeel is van het gemeentefonds, in 2018 verder is afgenomen. De daling wordt voornamelijk veroorzaakt doordat

gemeenten meer bij dit fonds zijn gaan declareren door toename van de investeringen. De verwachting is dat deze daling zich in de komende jaren verder zal voortzetten.

Accressen (toe- en of afname) gemeentefonds 2018-2022 (in mln. euro's)

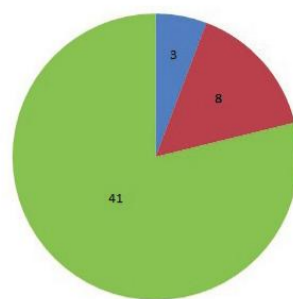


Onderhoud kapitaalgoederen

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van de kapitaalgoederen en bepalen dus zelf het kwaliteitsniveau. Het onderhoud van deze kapitaalgoederen is van cruciaal belang voor het functioneren van de gemeente. Met deze kapitaalgoederen gaan hoge investeringen en onderhoudskosten gepaard. Tegenvallers in het onderhoud kunnen negatieve effecten hebben op de financiële positie van de gemeente. Door middel van beheerplannen schat de gemeente de kosten voor de komende jaren in en bepaalt zij de hoogte van eventuele voorzieningen.

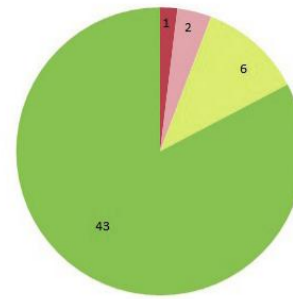
Naast het toetsen van de realiteit van de ramingen toetsen wij ook op de aanwezigheid van actuele beheerplannen (wegen, gebouwen en civiele kunstwerken) en of er sprake is van achterstallig onderhoud. Bij negen van de 52 gemeenten bleken één of meerdere beheerplannen niet actueel te zijn. Hiervoor hebben wij aandacht gevraagd in de toezichtbrief. Daarnaast is bij elf gemeenten een melding van achterstallig onderhoud gemaakt. Hiervan hadden acht gemeenten wel een herstelplan.

Achterstallig onderhoud



■ Ja
■ Met herstelplan
■ Geen

Actuele beheerplannen



■ Geen beheerplannen
■ 1 Beheerplan
■ 2 Beheerplannen
■ 3 Beheerplannen

Woonlasten

Landelijk zijn de gemeentelijke woonlasten voor meerpersoonshuishoudens met een eigen woning tussen 2018 en 2019 gestegen met gemiddeld 3,5%. Dit is een combinatie van een stijging van de onroerendezaakbelasting (3,2%), rioolheffing (1,6%) en afvalstoffenheffing (5,7%). De stijging van de ozb wordt voornamelijk verklaard door een stijging van de waarde van een gemiddelde woning.

De stijging van de afvalstoffenheffing wordt voornamelijk verklaard doordat het Rijk de afvalstoffenbelasting (die wordt betaald door afvalverwerkers) sterk heeft verhoogd.

Een vergelijking op Zuid-Holland niveau is lastig te maken doordat 11 gemeenten per 1 januari 2019 gefuseerd zijn. De woonlasten in deze gemeenten fluctueren het sterkst doordat de woonlasten zijn geharmoniseerd. Op basis van de overige 49 gemeenten (die niet gefuseerd zijn) blijkt dat bij 45 gemeenten de woonlasten tussen 2018 en 2019 gestegen zijn. Dit is in lijn met het landelijke beeld. In de gemeenten Alblasterdam, Gouda, Lansingerland en Zoeterwoude namen de woonlasten tussen 2018 en 2019 af.



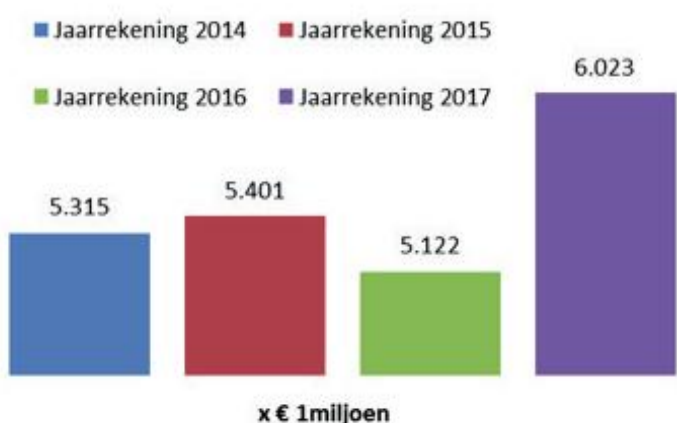
Voor een gedetailleerd beeld per gemeente verwijzen wij naar de Atlas van de lokale lasten 2019 te vinden op coelo.nl

Eigen vermogen

In 2017 telde Zuid-Holland nog zestig gemeenten waarvan er 52 een positief resultaat hadden bij de jaarrekening 2017. Dit positieve resultaat is grotendeels toegevoegd aan het eigen vermogen. Dit is terug te zien in het diagram hier beneden.

De toename van het eigen vermogen is ook terug te zien in de verbetering van het kengetal solvabiliteit. Een aandachtspunt hierbij is dat de ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds, dat onderdeel is van het gemeentefonds, in 2018 verder is afgenomen. De daling wordt voornamelijk veroorzaakt doordat gemeenten meer bij dit fonds zijn gaan declareren door toename van de investeringen. De verwachting is dat deze daling zich in de komende jaren verder zal voortzetten.

Ontwikkeling eigen vermogen

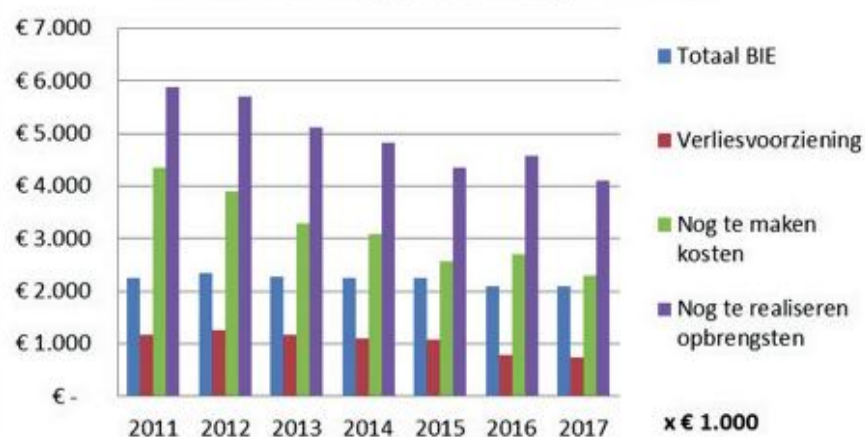


Grondexploitaties

Ondanks dat het beeld per gemeente kan verschillen is ons algemeen beeld:

- Lichte toename van de totale grondvoorraad, dus meer gronden zijn in exploitatie genomen. Dit kan veroorzaakt zijn doordat strategische gronden (MVA) in exploitatie zijn genomen;
- Een deel van de verliesvoorzieningen zijn vrijgevallen door de verbetering van de (verwachte) resultaten;
- Afname van de nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten. Dit komt onder andere doordat diverse projecten zijn afgesloten.

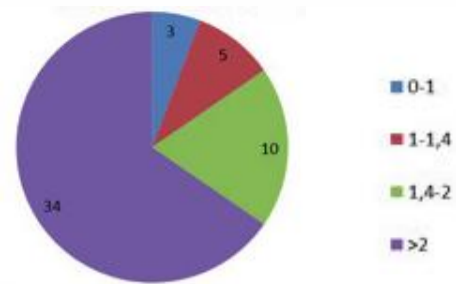
Ontwikkeling grondexploitaties



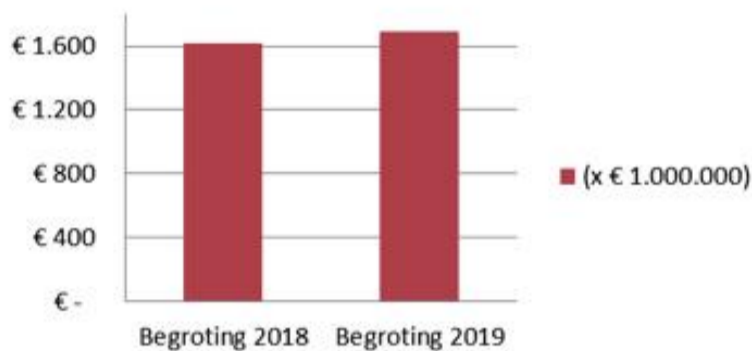
Toelichting weerstandsratio

Op basis van de begroting 2019 blijkt dat de weerstandsratio van 49 gemeenten hoger is dan 1 (voldoende). Twee gemeenten hebben een weerstandsratio van 1 en alleen de gemeente Hellevoetsluis heeft een weerstandsratio van 0,7. Het lage weerstandsratio van Hellevoetsluis heeft te maken met de financiële verwerking van de grenscorrectie Oudenhoorn.

Weerstandsratio



Totale geplande investeringen



Investeringen

De omvang van de totaal geplande investeringen van de Zuid-Hollandse gemeenten is licht gestegen tussen 2018 en 2019. Of deze investeringen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden, blijkt pas bij de jaarrekening.

De omvang van de investeringen beïnvloedt de begrotingsflexibiliteit. Indien de geplande investering hoger is dan de aflossingscapaciteit, dient de gemeente in de toekomst rekening te houden met hogere rente- en afschrijvingslasten. Uit de begroting 2019 blijkt dat de gemeenten rekening hebben gehouden met de samenhangende stijging van de rente- en afschrijvingslasten.

Herindelingen en grenscorrectie

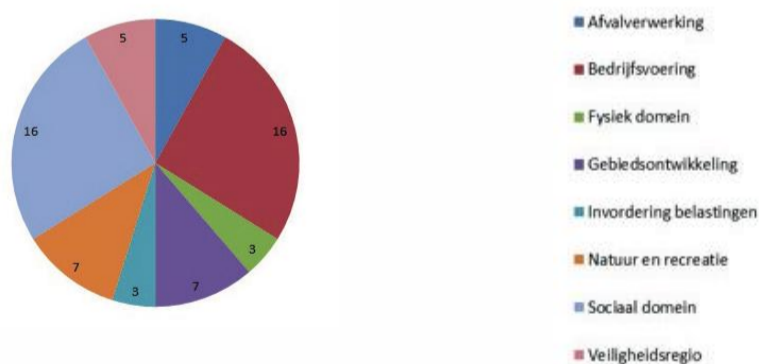
In 2018 stonden de elf Zuid-Hollandse gemeenten die in een herindelingsprocedure zaten onder financieel arhi-toezicht. Per 1 januari 2019 zijn de gemeentelijke herindelingen een feit geworden. Hiermee vervalt het financieel arhi-toezicht. Door deze herindelingen houden wij preventief toezicht vanwege termijnoverschrijding op de drie nieuw gevormde gemeenten in het begin van 2019, te weten: Noordwijk, Hoeksche Waard en Molenlanden. Na het goedkeuren van de begroting 2019 is het preventief toezicht op deze drie nieuwe gemeenten inmiddels opgeheven. De gemeenten Leerdam en Zederik maken deel uit van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden die onder het toezicht van de provincie Utrecht valt. Onze provincie houdt hierdoor in 2019 nog financieel toezicht op 52 gemeenten. De grenscorrectie Oudenhoorn (tussen de gemeenten Hellevoetsluis en Nissewaard) is afgerond. De financiële verrekening tussen beide gemeenten heeft plaatsgevonden en deze is verwerkt in de begroting van beide gemeenten.

Wet- en regelgeving



Over het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) heeft de commissie BBV in 2018 tweemaal een serie vragen en antwoorden gepubliceerd op haar website commissiebbv.nl. De commissie heeft drie notities uitgebracht: notitie gebeurtenissen na balansdatum, notitie structurele en incidentele baten en lasten en de notitie geprognosticeerde balans en EMU-saldo. De stellige uitspraken en aanbevelingen in deze nieuwe notities zullen wij meenemen in het uitvoeren van ons toezicht. Verder is er nog een aanvulling geweest op de notitie grondexploitatie over tussentijds winst nemen. De notitie structurele en incidentele baten en lasten zal deel gaan uitmaken van de notitie prospectief inzicht die in 2019 gepubliceerd gaat worden. Het is voor de raad en de gemeentelijke organisatie van belang om een beter meerjarig financieel inzicht te hebben, zodat er vroegtijdig kan worden bijgestuurd.

Werkpakket Gemeenschappelijke regelingen



Gemeenschappelijke regelingen

Momenteel houden wij toezicht op 62 gemeenschappelijke regelingen. Ten opzichte van vorig jaar zijn er zeven nieuwe regelingen bijgekomen en is één regeling opgeheven. Voor 2019 zijn twee van deze regelingen onder preventief financieel toezicht geplaatst, te weten: Dienst Gezondheid en Jeugd ZHZ (i.v.m. niet reële ramingen) en Parkschap nationaal park de Biesbosch (i.v.m. structurele tekorten). Tussen de regelingen is er een groot verschil in de omvang en inhoud van het werkpakket. Gelet op de ontwikkelingen in het sociaal domein zullen wij meer aandacht besteden aan deze regelingen.



Toezicht op de waterschappen

Het financieel toezicht richt zich 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 samen met de provincie Noord-Holland (Hoogheemraadschap van Rijnland) en met de provincie Gelderland (waterschap Rivierenland). Bij waterschappen is de toezichtsrol anders dan bij gemeenten. Waterschappen kunnen geen preventief toezicht worden opgelegd. Hierna wordt ingegaan op de begrotings- en rekeningresultaten, het weerstandsvermogen en de schuldpositie.

- Voor de Hoogheemraadschappen van Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard en het waterschap Rivierenland geldt dat de begroting 2019 en de meerjarenraming in evenwicht zijn. De begroting 2019 van het waterschap Hollandse Delta is niet in evenwicht, de meerjarenraming wel. Bij Delfland is er sprake van evenwicht zonder inzet van een deel van de egaliseringsreserves en bij de andere vier waterschappen met inzet hiervan;

- Bij alle waterschappen is sprake van een positief rekeningresultaat 2017;
- Alle waterschappen hebben voldoende weerstandscapaciteit om de gekwantificeerde risico's op te kunnen vangen;
- De schuldposities van het Hoogheemraadschap van Rijnland en het waterschap Rivierenland zijn toegenomen. De schuldposities van de andere waterschappen laten een daling zien.

Tot slot

Dit document is vooral gericht op algemene financiële ontwikkelingen van de Zuid-Hollandse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. Voor meer informatie verwijzen wij u naar <https://staatvan.zuid-holland.nl/>.