



provincie **HOLLAND**
ZUID

Gedeputeerde Staten

Afdeling Bestuur
Bureau Bestuurlijke Zaken en
Toezicht

Postbus 90602
2509 LP Den Haag
070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk
PZH-2019-719002011
DOS-2019-0009291
Uw kenmerk

Bijlagen 1

Gemeenteraad van Zwijndrecht
T.a.v. de raadsgriffier
Postbus 15
3330 AA ZWIJNDRECHT

Onderwerp
Financieel toezicht begroting 2020

Geachte raad,

In deze brief besteden wij aandacht aan uw begroting 2020. Ook bieden wij u informatie die wij voor u van belang achten, omdat die van invloed kan zijn op uw financiële positie.

Doel van financieel toezicht

Financieel toezicht is gericht op het voorkomen dat een gemeente in een financieel uitzichtloze situatie komt die zij zelf niet kan oplossen. Met het oog hierop beoordelen wij vóór aanvang van het begrotingsjaar of voor uw gemeente repressief of preventief begrotingstoezicht geldt (zie artikel 203 van de Gemeentewet). Repressief toezicht is regel. Dit houdt in dat u uw begroting direct kunt uitvoeren. Wij hoeven uw begroting en de begrotingswijzigingen niet vooraf goed te keuren. Preventief toezicht is uitzondering. Dit betekent dat de begroting en begrotingswijzigingen eerst nog door ons moeten worden goedgekeurd voordat u tot uitvoering kunt overgaan.

Toezichtregime begroting 2020: preventief toezicht

Wij hebben geconstateerd dat uw begroting niet voldoet aan de criteria voor repressief toezicht. Uw begroting 2020 is naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht. Verder hebben wij u in onze brief over uw begroting 2019 laten weten dat bij de begroting 2020 geen sprake mag zijn van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit betekent dat indien de begroting 2020 niet in evenwicht is, alle jaarschijven van de meerjarenraming 2021-2023 structureel en reëel in evenwicht moeten zijn. Dat is niet het geval. Daarom hebben wij besloten dat voor uw gemeente voor het jaar 2020 sprake is van preventief begrotingstoezicht.

Wat betekent dit voor u?

Mogelijke trajecten

Binnen het preventief toezichtregime zijn twee mogelijke trajecten te onderscheiden. Ten eerste kunt u zich richten op het vaststellen van een herstelplan in het eerste kwartaal van 2020. Als u hiervoor kiest zullen wij uw begroting 2020 beoordelen inclusief dit herstelplan. Wanneer wij op

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en bus 65
stoppen dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

basis van het herstelplan uw begroting goedkeuren, kan het preventief toezicht worden beëindigd. Zo niet, dan blijft het preventief toezicht het hele jaar van kracht.

De andere mogelijkheid is dat u uw aandacht richt op de begroting 2021. In dat geval neemt u meer tijd om te komen tot een robuuste en sluitende begroting. Het preventief toezicht blijft in dat geval het gehele jaar van kracht, omdat wij goedkeuring aan uw begroting 2020 onthouden.

Graag vernemen wij van u voor welke van deze twee trajecten u kiest, zodat het te volgen traject verder ambtelijk kan worden afgestemd.

Termijn goedkeuringsbesluit begroting

Wij maken ons goedkeuringsbesluit over uw begroting 2020 uiterlijk binnen 13 weken na de inzending ervan aan u bekend. Wij kunnen ons besluit met ten hoogste 13 weken verdagen (zie artikel 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht). Van deze mogelijkheid maken wij gebruik, zodat u, indien u daarvoor kiest, meer tijd heeft om een herstelplan in te dienen. Ons besluit over uw begroting maken wij daarom uiterlijk op 14 mei 2020 bekend. Als u kiest voor het opstellen van een herstelplan betekent dit concreet dat dit voor 31 maart 2020 door u moet zijn vastgesteld en bij ons moet zijn ingediend.

Het aangaan van verplichtingen

Zolang er sprake is van preventief toezicht, moet het college van Burgemeester en Wethouders alle raads- en collegebesluiten die financiële gevolgen hebben of kunnen hebben uiterlijk binnen twee weken na besluitvorming ter instemming aan ons toezenden. Na instemming van ons heeft u toestemming om de daarop betrekking hebbende verplichtingen aan te gaan.

Zolang er sprake is van preventief toezicht verlenen wij u op voorhand toestemming om verplichtingen aan te gaan voor het uitvoeren van bestaand beleid tot het niveau van de begroting 2019, inclusief begrotingswijzigingen. Als bij de begroting 2020 het lastenniveau lager is vastgesteld dan het niveau van de begroting 2019, dan geldt dat lagere niveau.

Het vragen van toestemming voor het aangaan van verplichtingen is aan een aantal voorwaarden verbonden. Hierover zullen wij ambtelijke afspraken maken met uw gemeente. Om de administratieve last te beperken, vragen wij u erop toe te zien dat besluiten maandelijks worden gebundeld in één zogenaamde 'verzamelwijziging'. Wellicht stelt dit u ook beter in staat een integrale afweging te maken.

In de bijlage vindt u een nadere toelichting op de wettelijke kaders en het proces.

Bestuurlijk overleg

Op 11 november 2020 heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen onze gedeputeerde de heer Vermeulen en uw wethouder de heer Jansen. In dit overleg is uw gemeente geïnformeerd over ons voorgenomen besluit om de gemeente Zwijndrecht voor 2020 onder preventief toezicht te plaatsen. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan de financiële problematiek (tekorten) en de noodzaak van te nemen maatregelen.

Aanbod

Hebt u vragen over de inhoud van deze brief, of andere vragen over de financiële positie van uw gemeente, dan zijn wij graag bereid deze schriftelijk te beantwoorden of een mondelinge toelichting aan u als raad te geven. Ook kunnen wij u aanbieden een begrotingsscan op te stellen, voor het geval u bijvoorbeeld een beter inzicht wilt hebben in uw financiële huishouding. U kunt hiervoor via uw griffier contact opnemen met de provincie.

In het kader van AVG regelgeving zetten wij de contactgegevens van de toezichthouder niet meer bovenaan deze brief, maar in plaats daarvan vermelden wij het algemene telefoonnummer van de provincie.

Bezwaarprocedure

Tegen het besluit tot het plaatsen onder het preventieve begrotingstoezicht kunnen belanghebbenden ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht bij ons een gemotiveerd bezwaarschrift indienen. Dit bezwaarschrift moet binnen zes weken na de dag van verzending of uitreiking van het besluit worden toegezonden, onder vermelding van 'AWB-bezwaar' in de linkerbovenhoek van enveloppe en bezwaarschrift. Het bezwaar moet worden gericht aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, t.a.v. het Awb-secretariaat, Postbus 90602, 2509 LP Den Haag.

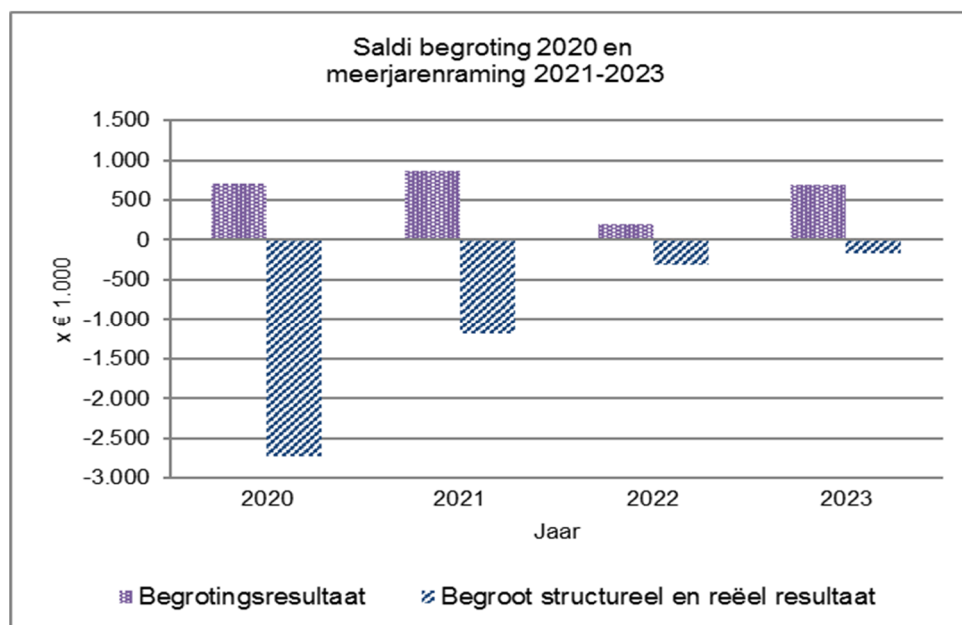
Krachtens artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht schorst het bezwaar de werking van dit besluit niet. Gelet hierop kan - als tegen dit besluit bezwaar wordt aangetekend - ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage, sector Bestuursrecht, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag (bezoekadres Prins Clauslaan 60 te Den Haag), een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden ingediend.

Wij verzoeken u een kopie van dit verzoek om een voorlopige voorziening te zenden aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Postbus 90602, 2509 LP Den Haag.

Structureel en reëel resultaat

Het begrotingsresultaat is het resultaat dat u in uw begroting heeft gepresenteerd in het overzicht van baten en lasten. Het begroot structureel en reëel resultaat is het begrotingsresultaat zonder incidentele baten en lasten en rekening houdend met reële en concreet onderbouwde ramingen. Op dit laatste baseren wij ons oordeel en het toezichtregime.

Dit leidt tot het volgende beeld, waarmee u niet voldoet aan de criteria voor repressief toezicht.



Wij gaan in ons oordeel uit van de cijfers:

- Exclusief de taakstelling op de gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid en Jeugd ZHZ in 2020. Wij van mening dat de taakstelling op deze GR afhankelijk is van verdere besluitvorming en daarmee voor 2020 niet reëel is.
- Inclusief de hogere deelnemersbijdrage (van € 451.000) aan de GR Drechtsteden conform het besluit van de Drechtraad van 3 december 2019.
- Exclusief de stelpost 'nog te ontvangen rijksbijdrage sociaal domein' die u als een claim op het Rijk structureel in de begroting heeft opgenomen in de jaren 2020 tot en met 2023.

Dit leidt tot het in bovenstaande diagram gepresenteerde beeld.

Wij maken ons zorgen over uw financiële situatie. Afgelopen jaren bent u zowel bij de begroting 2018 als bij de begroting 2019 niet in staat geweest om een structureel en reëel sluitende begroting te presenteren. In onze brief bij de begroting 2019, van 5 december 2018, met het kenmerk PZH-2018-672650184, hebben wij aangegeven dat als de begroting 2020 niet structureel en reëel sluitend is, alle jaarschijven van de meerjarenraming 2021-2023 dit wel moet zijn. Wij hebben geconstateerd dat uw begroting 2020, mede door de oplopende tekorten van het sociaal domein, niet structureel en reëel in evenwicht is.

U heeft er bewust voor gekozen geen dekkingsmaatregelen buiten het sociaal domein te treffen. Dit om een signaal af te geven dat het Rijk te weinig geld uittrekt voor het sociaal domein. Wij hebben begrip voor uw standpunt, maar als gevolg hiervan komt uw begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023 niet in aanmerking voor repressief toezicht.

Overige opmerkingen

Verkoop aandelen Eneco

Uw gemeente heeft het voornemen om de aandelen Eneco te verkopen. De verkoop heeft een positief incidenteel effect (toename eigen vermogen) en een negatief structureel effect (lagere structurele baten door het wegvallen van de dividendinkomsten). Wij verzoeken u om maatregelen te nemen om deze wegvallende structurele baten vanaf 2021 te compenseren. Een voorbeeld hiervan is het aflossen van langlopende leningen waardoor er structureel rentevoordeel ontstaat.

Daarnaast vragen wij u om bij de besteding van deze incidentele verkoopopbrengst rekening te houden met de structurele effecten op uw begroting. Zo brengen nieuwe investeringen structurele kapitaallasten met zich mee die van structurele dekking voorzien moeten worden.

Financiële kengetallen

De netto schuldquote en de solvabiliteit vertonen een hoog risicoprofiel. De ontwikkeling van uw schuldquote laat de komende jaren een stijgende lijn zien. U geeft aan dat dit veroorzaakt wordt door het investeringsplan, door de negatieve begrotingsresultaten en door het feit dat uw baten nagenoeg gelijk blijven. Ook uw solvabiliteit laat een neerwaartse trend zien door uw dalende eigen vermogen.

kengetal	jaarver- slag 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	risicoprofiel op basis van signalerings- waarde
netto schuldquote	112%	125%	136%	157%	166%	172%	hoog risico
netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	107%	120%	131%	153%	161%	167%	hoog risico
solvabiliteitsratio	20%	17%	14%	11%	9%	8%	hoog risico
Grondexploitatie	12%	12%	8%	8%	6%	5%	laag risico
Structurele exploitatie-ruimte	1,8%	0,0%	-3,1%	-3,4%	-3%	-2,9%	hoog risico

Wij adviseren u de komende jaren de kengetallen te blijven monitoren en aandacht te blijven besteden aan de risico's die zijn verbonden aan uw schuldpositie. Mogelijk kunt u de opbrengsten uit de verkoop van de Eneco aandelen gedeeltelijk inzetten ter verbetering van uw schulpositie.

Stikstof

De huidige stikstofproblematiek zorgt mogelijk voor vertraging voor de verlening van bouw- en omgevingsvergunningen. Dit kan gevolgen hebben voor uw begroting en meerjarenraming. Inmiddels hebben provincies en het Rijk nadere afspraken gemaakt om de vergunningverlening voor bouwprojecten in bepaalde situaties weer op gang te kunnen brengen. Vooral kleinere

projecten kunnen hier nu al hun voordeel mee doen. Ook voor grotere projecten zijn nadere afspraken in de maak.

Aandachtspunten voor de begroting 2021

Sociaal domein

De provincie Zuid-Holland ontving de afgelopen periode signalen van gemeenten over tekorten aan middelen voor WMO, Jeugd en Participatie. Naast deze signalen zien wij zelf die druk op de Gemeentelijke financiën ook. Steeds meer gemeenten dreigen onder preventief toezicht te komen. We zien dat gemeenten verregaande maatregelen nemen om hun begrotingen dekkend te krijgen. De Provincie Zuid-Holland heeft hierover in een brief van 12 november jl., aan de ministers van VWS en BZK haar zorg geuit.

De financiële problematiek in het sociaal domein en de neveneffecten ervan worden enerzijds veroorzaakt door volumegroei (zowel in de jeugdzorg als recent in de WMO) en anderzijds door bezuinigingen die gepaard gingen met de decentralisatie in 2015. De volumegroei is deels ook een succes van de decentralisatie, namelijk het mogelijk maken van betere en effectievere ondersteuning van jongeren, inclusief gezin en cliëntsysteem. Dit doel wordt veelal behaald. Sinds de decentralisaties krijgt meer jeugd toegang tot de juiste zorg.

Uiteraard moeten gemeenten ook voor het jaar 2021 weer een structureel en reëel sluitende begroting indienen. Wij voorzien dat dit voor veel gemeenten als gevolg van de problematiek in het sociaal domein steeds lastiger wordt. Wij verwachten opnieuw forse tekorten te constateren waardoor er (meer) gemeenten onder preventief toezicht dreigen te komen. Als u verwacht dat u voor 2021 weer niet in staat zal zijn een structureel sluitende begroting vast te stellen, dan verzoeken wij u ons hierover in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren. Wij hebben begrip voor de situatie en zijn graag bereid met u mee te denken over oplossingen.

Omgevingswet

De Omgevingswet zal vanaf 2021 in werking treden. De implementatie van deze wet zal voor uw gemeente gepaard gaan met (incidentele) invoeringskosten en na invoering zal er ook sprake zijn van structurele uitvoeringskosten. Het is belangrijk dat u nu al aan de slag gaat om inzicht te krijgen in wat de invoering van de Omgevingswet voor u zal betekenen, om dit in de begroting 2021 en verder te kunnen verwerken. Hiervoor zijn verschillende modellen in omloop. Meer informatie kunt u vinden op de website:

<https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/28/financiele-effecten-stelselherzieningomgevingswet>

Structurele toevoegingen en onttrekkingen reserves

Op 30 augustus 2018 is de nieuwe notitie structurele en incidentele baten en lasten van de commissie BBV vastgesteld. Deze notitie vervangt de vorige notitie van januari 2012. In deze nieuwe notitie is een nadere duiding gegeven aan de begrippen structureel en incidenteel. In principe zijn alle mutaties in reserves incidenteel van aard. In uw begroting is een aantal structurele toevoegingen en onttrekkingen opgenomen waarvan wij niet direct kunnen vaststellen

of deze daadwerkelijk structureel van aard zijn. In de loop van 2020 gaan we onderzoeken hoe deze mutaties zich verhouden tot de nieuwe notitie structurele en incidentele baten en lasten. De uitkomsten uit dit onderzoek nemen we mee in de beoordeling van de begroting 2021. Dit kan eventueel gevolgen hebben voor het structureel resultaat.

Raming algemene uitkering

Het gemeenschappelijk financieel toezichtkader schrijft voor dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en op basis van ten minste de meicirculaire met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren. U heeft de vrijheid om de septembercirculaire in de ramingen te verwerken. Wij hebben geconstateerd dat de door u geraamde algemene uitkering is gebaseerd op de septembercirculaire. Wij verwachten dat u consistent beleid hanteert in de keuze welke circulaire in uw begroting wordt verwerkt. Wij gaan ervan uit dat de effecten van de septembercirculaire 2020 worden verwerkt in uw begroting 2021.

Tot slot

Wij danken u voor het tijdig toesturen van uw begroting.

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer te vermelden dat wij rechts bovenaan in deze brief hebben opgenomen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
voor dezen,

drs. H.M.M. Koek
secretaris

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.

Afschrift aan:

- Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwijndrecht