
Doorlichting gemeente Westland

*inzicht en houvast voor gedragen keuzes
door spiegeling aan externe referenties*



Rien Bruins

18834

rapport 1^e fase

24 mei 2019

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Kenmerken aanpak en gebruikte gegevens.....	4
3	Uitkomsten spiegeling Westland aan externe referenties	7
3.1	Inleiding.....	7
3.2	Confrontatie netto lasten Westland met vergoeding gemeentefonds	7
3.2.1	Positie Westland in gemeentefonds	7
3.2.2	Confrontatie netto lasten Westland met ijkpunten	8
3.3	Verdiepende analyses op onderdelen aan de hand van referentiegemeenten.....	12
3.3.1	Sociaal domein.....	13
3.3.2	Groen en Ontspanning	15
3.3.3	Onderwijshuisvesting.....	16
3.3.4	Wegen en water	17
3.3.5	Inkomstenpotentie algemene dekkingsbronnen	19
4	Slotbeschouwing en vervolgtraject.....	23
4.1	Belangrijke bevindingen.....	23
4.2	Vervolgtraject	23

1 Inleiding

aanleiding

De gemeente Westland heeft de meerjarenbegroting op orde, maar de komende jaren is er weinig financiële ruimte voor nieuwe wensen en ambities. Daarom gaat het college in 2019 alle taken en ambities tegen het licht houden om samen met de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie te komen tot een heroriëntatie op het takenpakket en de financiële positie van de gemeente.

doel en aanpak onderzoek

Tegen deze achtergrond dient het onderhavige onderzoek inzicht te bieden in de keuzemogelijkheden binnen het bestaande takenpakket. Binnen het onderzoek wordt een tweetal fasen onderscheiden.

In de eerste fase zijn de kostenpatronen per taakgebied van Westland in beeld gebracht en gespiegeld aan externe referenties. Vanuit een totaaloverzicht voor het gehele gemeentelijke takenpakket is in samenspraak met de gemeente nader ingezoomd op de achtergronden van kostenverschillen ten opzichte van referenties voor een aantal specifieke onderwerpen. Dit geeft de gemeente scherp inzicht in haar financiële positie, wat houvast biedt voor goed onderbouwde keuzes in het vervolg.

In de tweede fase van de opdracht kunnen de bevindingen voor een nadere afweging worden meegenomen. De opdrachtgever beraadt zich nog op de inrichting van dit proces, inclusief de rol van Cebeon daarbij.

indeling rapportage

In de eerste fase van het onderzoek is Westland gespiegeld aan externe referenties (gemeentefonds in combinatie met gegevens van referentiegemeenten). In de voorliggende rapportage worden de uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek gepresenteerd. De rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt een korte toelichting gegeven op de aanpak van het onderzoek en de gebruikte informatie;
- in hoofdstuk 3 worden de uitkomsten gepresenteerd. Vanuit een gemeente breed overzicht wordt ingezoomd op een aantal onderdelen waarvoor verdiepende analyses zijn verricht;
- hoofdstuk 4 bevat een slotbeschouwing op de uitkomsten van de eerste fase en wordt kort ingegaan op het vervolgtraject.

2 Kenmerken aanpak en gebruikte gegevens

kenmerken aanpak

Voor een scherp beeld van de financiële positie van Westland en de (financiële) effecten van keuzemogelijkheden voor de toekomst, wordt de Westlandse situatie gespiegeld aan externe referenties: ijkpunten gemeentefonds en in de verdieping aangevuld met referentiegemeenten.

Spiegeling aan het gemeentefonds geeft inzicht in de financiële effecten van gemaakte keuzes in Westland. Vanuit dit totaalbeeld voor alle gemeentelijke taakgebieden is nader ingezoomd op achtergronden van verschillen op een aantal onderdelen. Gezien de wens van de gemeente om budgettaire ruimte te creëren voor nieuwe ambities, is met name ingezoomd op taakonderdelen waar sprake is van besparingsmogelijkheden of onbenutte inkomstenpotentie.

In verdiepende analyses is Westland gespiegeld aan een aantal specifiek geselecteerde referentiegemeenten¹, waarbij rekening is gehouden met kostenbepalende structuurverschillen. Daardoor kan Westland op zinvolle wijze worden vergeleken met de referentiegemeenten en zijn de inzichten uit de praktijk van de referentiegemeenten relevant voor Westland.

In het onderstaande worden verschillende elementen uit deze aanpak en de daarbij gebruikte gegevens nader toegelicht.

gebruikte financiële gegevens en achtergrondinformatie

Informatie uit de financiële administratie van Westland vormt de basis voor de analyses in de eerste fase van het onderzoek. We hebben een bestand ontvangen met de lasten en baten uit de exploitatie op laag aggregatieniveau (grootboek) voor meerdere jaren (rekening 2017, gewijzigde begroting 2018 en begrotingen 2019-2021). Daarnaast heeft Westland bestanden en documentatie aangereikt met achtergrondinformatie over de Westlandse situatie, en zijn vragen beantwoord naar aanleiding van de door Cebeon uitgevoerde analyses.

Vergelijkbare informatie hebben we ook opgevraagd bij de referentiegemeenten (zie verder).

Bij de gemeenten is uiteenlopende achtergrondinformatie opgehaald om de financiële beelden goed te kunnen duiden. Waar relevant is dit aangevuld met beschikbare informatie uit landelijke databronnen (o.a. CBS-statistiek bodemgebruik, arealen, atlas lokale lasten, gemeentelijke structuurkenmerken).

vergelijkbaar maken financiële gegevens

De financiële gegevens zijn door Cebeon gerubriceerd naar uniforme taakgebieden binnen het gemeentelijke takenpakket, aansluitend op de clusterindeling van het gemeentefonds. Bij deze zogenaamde codering worden bepaalde posten uitgesplitst of verdeeld over taakgebieden (o.a. mutaties reserves en taakgerelateerde overhead) of anders gerubriceerd.

Doel van de codering is het clusteren van alle relevante lasten en baten die zijn verbonden aan het uitvoeren van de gemeentelijke taken op het betreffende taakgebied. Hierdoor wordt het mogelijk om de naar taakgebieden gerubriceerde netto lasten² van Westland op eenduidige wijze te vergelijken met de inkomsten die Westland jaarlijks via het gemeentefonds voor haar taken beschikbaar krijgt.³

¹ Het betreft de gemeenten Apeldoorn, Almere, Alphen aan den Rijn, Ede, Haarlemmermeer, Lansingerland, Súdwest-Fryslân en Venlo.

² Dit zijn de bruto lasten minus de taakgerelateerde baten van gemeenten (met name leges, heffingen, specifieke uitkeringen). Hierbij is ook rekening gehouden met mutaties in reserves. De netto lasten worden gedekt met de algemene middelen van de gemeente (de uitkering uit het gemeentefonds en algemene eigen middelen, zoals belastingen, rentebaten, deelnemingen, grondexploitaties et cetera).

³ Deze rubricering maakt het tevens mogelijk informatie van andere gemeenten op eenduidige wijze te vergelijken met Westland.

Met deze codering wijkt het netto lastenbeeld per taakgebied af van rubriceringen op basis van de zogenaamde Iv3-taakvelden. De Iv3-rubricering wordt o.a. gebruikt voor CBS-statisiteken omtrent gemeentelijke lasten en baten en diverse – soms openbare – gemeentelijke ‘benchmarks’.⁴

ijkpunten gemeentefonds: eerste inzicht en houvast

De gemeentelijke uitgaven worden voor een belangrijk deel gedekt met de middelen die gemeenten ontvangen via de uitkering in het gemeentefonds⁵. Het betreft in totaal circa 29 miljard euro die jaarlijks over alle gemeenten wordt verdeeld, waarvan circa 121 miljoen euro naar Westland gaat.

Belangrijk uitgangspunt van de verdeling in het gemeentefonds is de zogenaamde kostenoriëntatie die wettelijk is vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet. Kort gezegd houdt dit in dat de beschikbare middelen zodanig over gemeenten worden verdeeld dat alle gemeenten in staat zijn om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren bij een gelijke lokale belastingdruk.⁶ Dit wordt gerealiseerd door bij de verdeling rekening te houden met verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken van gemeenten, uitgaande van een gemiddeld voorzieningenniveau en een gemiddeld efficiënte uitvoering van het gemeentelijke takenpakket.

Het adagium is: het takenpakket is voor alle gemeenten gelijk, maar de omstandigheden waaronder gemeenten hun taken moeten uitvoeren verschillen. Door bij de verdeling van de middelen rekening te houden met deze uiteenlopende omstandigheden, worden gemeenten in gelijke mate in staat gesteld een vergelijkbaar voorzieningenniveau aan te bieden.

Aan de verdeling van de middelen in het gemeentefonds liggen zogenaamde financiële ijkpunten ten grondslag. Deze ijkpunten zijn gebaseerd op diepgaand onderzoek (zowel financieel als beleidsinhoudelijk) bij tientallen gemeenten per ijkpunt en omvatten in totaal circa 90 verschillende structuurkenmerken⁷. Samen geven zij een geobjectiveerd beeld van de *structurele kosten* van gemeentelijke taken, uitgaande van een gemiddelde efficiëntie en voorzieningenniveau. Hoewel de rijksmiddelen vrij besteedbaar zijn, geven de ijkpunten een goede indicatie van:

- wat de uitvoering van gemeentelijke taken mag kosten, rekening houdend met de specifieke omstandigheden waaronder elke gemeente zijn taken moet uitvoeren;
- welke middelen de gemeente jaarlijks beschikbaar heeft voor haar taken. Binnen het totaal aan beschikbare middelen kan de gemeente komen tot een optimale allocatie;
- sturingsmogelijkheden en (financiële) effecten daarvan. Via de ijkpunten wordt rekening gehouden met omstandigheden die gemeenten in beginsel niet kunnen beïnvloeden, maar die wel van invloed zijn op hun kosten. Door deze structuurkenmerken te isoleren, kunnen de effecten inzichtelijk worden gemaakt van kostenfactoren die gemeenten wél kunnen beïnvloeden: keuzes (‘knoppen’) inzake het voorzieningenniveau voor de burger (aantal, kwaliteit e.d.) en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie en efficiëntie).

Op basis van de structuurkenmerken van Westland zijn de uitkomsten van de ijkpunten per taakgebied berekend voor 2018⁸, inclusief de relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

inzicht in (financiële) effecten gestapelde beleidskeuzes: confrontatie netto lasten met ijkpunten Westland

In de feitelijke netto lasten komen de in het verleden gemaakte keuzes van gemeenten tot uiting. Door deze uitgaven van gemeenten te spiegelen aan de uitkomst van hun ijkpunten, ontstaat inzicht in de financiële effecten van de gemaakte keuzes. Daarmee bieden de ijkpunten een objectief beoordelingskader voor de huidige uitgaven en inkomsten én een geschikt afwegingskader voor toekomstige keuzes.

⁴ Zoals ‘Waar staat je gemeente’ of ‘Vensters voor bedrijfsvoering’.

⁵ Dit omvat de algemene uitkering, de integratie-uitkering Sociaal domein (IUSD) en de overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

⁶ Dit uitgangspunt is afgeleid van het zogenaamde derde aspiratieniveau van Goedhart dat ten grondslag ligt aan de Financiële-verhoudingswet.

⁷ Inclusief de kenmerken waarmee de middelen van de IUSD worden verdeeld.

⁸ Stand septembercirculaire 2018.

Ook voor Westland zijn de netto lasten per taakgebied geconfronteerd met de uitkomsten van de financiële ijkpunten voor Westland. Deze beelden zijn besproken met de opdrachtgever. Op basis hiervan is een selectie gemaakt van onderwerpen die nader zijn verdiept aan de hand van referentiegemeenten.

verdiepende analyses aan de hand van referentiegemeenten

Op basis van relevante kostenbepalende structuurkenmerken is door Cebeon een voorstel gedaan voor geschikte referentiegemeenten voor Westland. In samenspraak met de opdrachtgever zijn 10 gemeenten geselecteerd en benaderd met het verzoek informatie te leveren ten behoeve van het onderhavige onderzoek. Van de geselecteerde referentiegemeenten hebben 8 gemeenten tijdig bruikbare informatie aangereikt. Het betreft de volgende gemeenten: Apeldoorn, Almere, Alphen aan den Rijn, Ede, Haarlemmermeer, Lansingerland, Súdwest-Fryslân en Venlo.

Bij deze gemeenten is vergelijkbare informatie opgevraagd als beschikbaar is gekomen voor Westland (financieel en achtergrondinformatie). De financiële gegevens van deze referentiegemeenten zijn vergelijkbaar gemaakt met Westland, waarbij rekening is gehouden met kostenbepalende structuurverschillen. Daarmee zijn de financiën van de referentiegemeenten op 'Westlands niveau' gebracht en kunnen ze op zinvolle wijze met elkaar worden vergeleken.

Aan de hand van de praktijk in referentiegemeenten krijgt Westland inzicht in de keuzemogelijkheden ('bestuurlijke knoppen') ten aanzien van het voorzieningenniveau (omvang, kwaliteit) en de uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie, efficiëntie) in Westland.

3 Uitkomsten spiegeling Westland aan externe referenties

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de analyses voor Westland gepresenteerd.

In paragraaf 3.2 worden de netto lasten van Westland geconfronteerd met de vergoeding die Westland via het gemeentefonds voor haar taken ontvangt. Vervolgens wordt op een aantal onderdelen verdiepende analyses uitgevoerd aan de hand van gegevens van referentiegemeenten. De uitkomsten van deze analyses worden gepresenteerd in paragraaf 3.3.

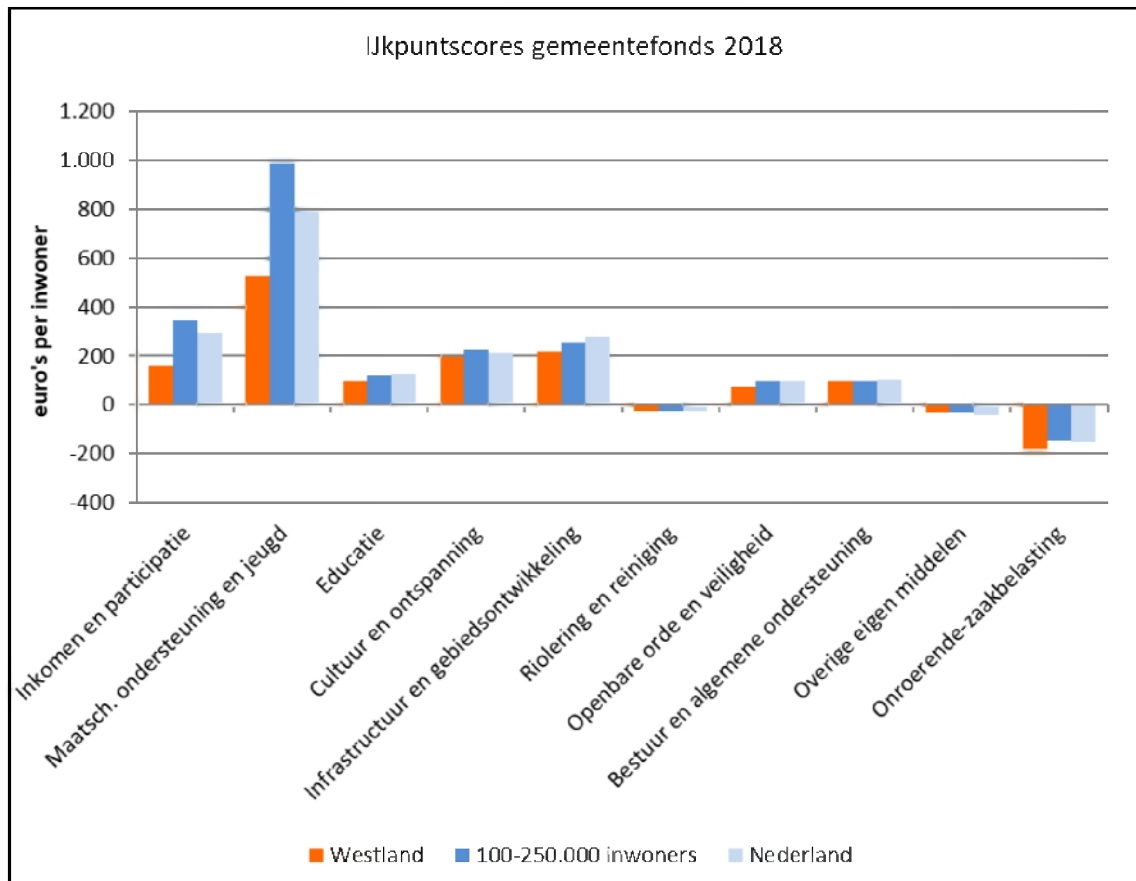
Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste bevindingen in paragraaf 3.4.

3.2 Confrontatie netto lasten Westland met vergoeding gemeentefonds

3.2.1 Positie Westland in gemeentefonds

Via het gemeentefonds ontvangen gemeenten een vergoeding van het Rijk die is afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken om hun taken uit te kunnen voeren. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om zelf inkomsten te genereren om een deel van hun kosten te dekken. Daarom is de gemeentefondsuitkering de som van de gemeentelijke score op een aantal uitgaven-ijkpunten minus een inhouding in verband met de inkomstenpotentie op grond van onroerendezaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM).

In onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van de financiële ijkpunten per taakgebied voor Westland, het gemiddelde van de gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners en het totaal voor alle gemeenten.



In bovenstaande figuur is het volgende te zien:

- ten opzichte van andere (grote) gemeenten ontvangt Westland duidelijk minder middelen voor het sociaal domein (maatschappelijke opvang en jeugd, inkomen en participatie). Dit hangt samen met de relatief goede sociale structuur van Westland (relatief weinig mensen met een laag inkomen of uitkering, weinig eenoudergezinnen, achterstandsleerlingen en dergelijke);
- op de andere uitgaventaakgebieden ontvangt Westland iets lagere budgetten die andere grote gemeenten gemiddeld ontvangen. Westland scoort ten opzichte van andere grote gemeenten vooral lager op kostenbepalende structuurkenmerken als (regionale) centrumfunctie en bebouwingsdichtheid;
- bij de inkomstentaakgebieden is te zien dat de inhouding op de gemeentefondsuitkering in verband met inkomstenpotentie uit OZB in Westland relatief iets hoger is. Dit hangt samen met de relatieve hoge WOZ-waarde, van zowel woningen als niet-woningen⁹.

3.2.2 Confrontatie netto lasten Westland met ijkpunten

Nadat alle lasten en baten uit de gemeentelijke exploitatie op eenduidige wijze zijn gecodeerd naar de onderscheiden taakgebieden, kunnen deze op zinvolle wijze worden vergeleken met de middelen die Westland via het gemeentefonds voor de betreffende taakgebieden beschikbaar krijgt. In aansluiting op de werkwijze in het gemeentefonds is een deel van de overheadkosten¹⁰ op globale wijze toegerekend aan de inhoudelijke taakgebieden.

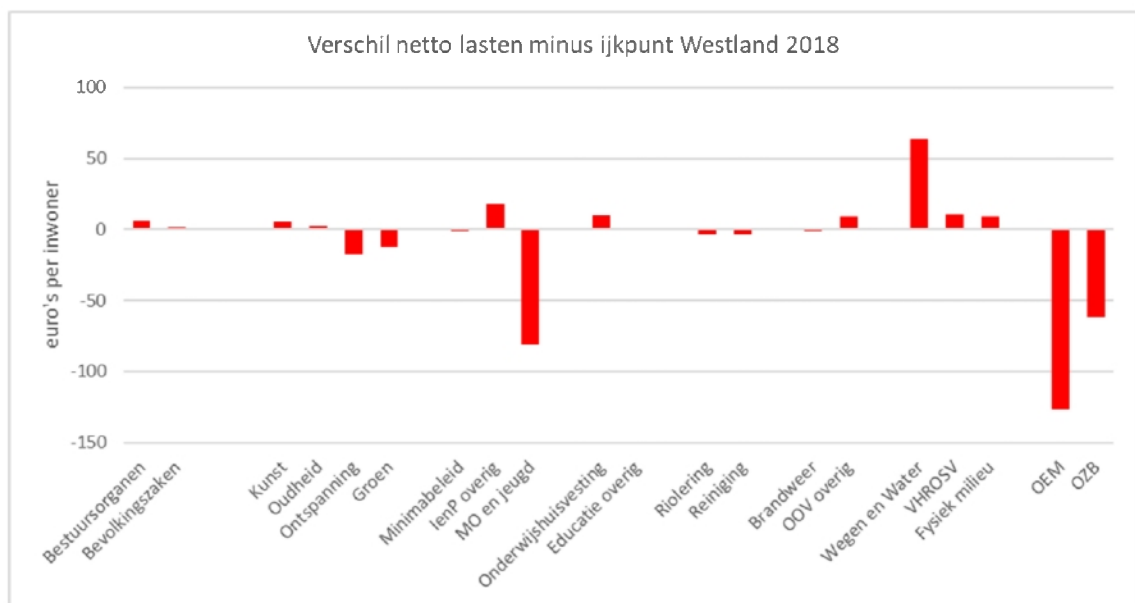
⁹ Kassen uit de glastuinbouw blijven buiten beschouwing bij de bepaling van de WOZ-waarde, waardoor Westland op dergelijke objecten ook geen OZB kan heffen.

¹⁰ Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar algemene overhead (PIOFACH) en taakgerelateerde overhead. Het taakgerelateerde deel van de overhead is naar rato van de gemeentelijke salarislasten in de exploitatie toegedeeld aan de taakgebieden. Deze bewerking is noodzakelijk

Opgemerkt wordt dat de algemene uitkering vrij besteedbaar is en de ijkpunten van het gemeentefonds derhalve geen voorgeschreven bestedingsrichting geven. Wel bieden de ijkpunten een objectieve indicatie van de kosten van een taak, gegeven van de structuurkenmerken en inkomstenpotentie van Westland en uitgaande van een gemiddeld voorzieningenniveau en een gemiddelde efficiëntie van de uitvoering. Daarmee vormen ze een geschikt referentiekader voor het beoordelen van de feitelijke uitgaven van Westland.

totaaloverzicht

In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van het verschil tussen de feitelijke netto lasten en de ijkpuntcores van Westland voor diverse taakgebieden. De staafjes boven de x-as indiceren relatief hoge netto lasten en de staafjes onder de x-as relatief lagere netto lasten. Het gaat om verschillen uitgedrukt in euro's per inwoner.¹¹



De verschillen in bovenstaande figuur illustreren het financiële effect van gemaakte beleidskeuzes in Westland. Onderstaand worden deze effecten per taakgebied kort toegelicht.

bestuursorganen en bevolkingszaken

Het taakgebied bestuursorganen heeft betrekking op de vergoedingen aan het bestuur van de gemeente: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, inclusief de griffie en de rekenkamer. De netto lasten op dit taakgebied liggen in 2018 iets hoger dan de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen. Dit verschil hangt samen met incidentele uitgaven aan wachtgelden in 2018.¹²

Het taakgebied bevolkingszaken heeft betrekking op de netto lasten met betrekking tot reisdocumenten en rijbewijzen, het bijhouden van de burgerlijke stand en het houden van verkiezingen. De netto lasten zijn in Westland vrijwel gelijk aan het ijkpunt.

cultuur en ontspanning

Binnen het taakgebied cultuur en ontspanning zijn de volgende taakgebieden te onderscheiden: kunst, oudheid, ontspanning en groen.

geworden met invoering van het nieuwe BBV, waardoor gemeenten met ingang van 2017 de overhead niet meer hoeven toe te delen aan inhoudelijke taakgebieden maar deze verzameld op één taakveld (0.4) moeten verantwoorden.

¹¹ Uitgaande van 107.492 inwoners.

¹² Dit betreft een verplichte (conform BBV) storting in een voorziening om verplichtingen van toekomstige wachtgelden af te dekken.

Onder het taakgebied kunst vallen uitgaven aan kunstinstituten, zoals theaters, poppodia, musea en kunstgroepen. In Westland gaat het onder andere om uitgaven aan theater de Naald en cultuurweb. De netto lasten op het taakgebied kunst zijn in Westland in 2018 iets hoger dan het budget dat via het gemeentefonds beschikbaar komt voor dit taakgebied.

Onder het taakgebied oudheid vallen uitgaven aan oudheidkundige musea en archeologie. De uitgaven van Westland liggen nagenoeg op het ijkpuntniveau.

Onder het taakgebied ontspanning vallen uitgaven aan sportaccommodaties, zwembaden, bibliotheken en kunstzinnige vorming. Westland geeft op dit taakgebied circa 13 euro per inwoner minder uit dan het via het gemeentefonds ontvangt voor dit taakgebied. Dit hangt onder andere samen met lage kapitaallasten doordat investeringen inmiddels zijn afgeschreven of anderszins¹³ zijn gedekt.

Onder het taakgebied groen vallen de uitgaven aan het beheer van parken en plantsoenen, lijkbezorging en natuur en openluchtrecreatie. De gemeente geeft op dit onderdeel circa 9 euro per inwoner minder uit dan zij hiervoor ontvangt uit het gemeentefonds. De uitgaven op het taakgebied groen worden sterk beïnvloed door gemeentelijke keuzes omtrent de omvang, de inrichting en de onderhoudskwaliteit van het te onderhouden groenareaal. Verder zijn op dit taakgebied lasten en baten in relatie tot begraafplaatsen relevant (zie paragraaf 3.3.2).

minimabeleid

Het taakgebied minimabeleid heeft betrekking op lasten en baten met betrekking tot verstrekkingen in het kader van gemeentelijk minimabeleid, schuldhulpverlening en kwijtschelding van gemeentelijke heffingen. De netto lasten op dit taakgebied zijn in Westland ongeveer gelijk aan de vergoeding die zij hiervoor via het gemeentefonds ontvangt.

Op dit taakgebied heeft de gemeente veel keuzemogelijkheden om de uitgaven te beïnvloeden. Het betreft dan vooral keuzes die van invloed zijn op het bereik van het minimabeleid en het geboden voorzieningenniveau. Aandachtspunt hierbij is dat de keuzes op dit taakgebied ook van invloed kunnen zijn op uitgaven op andere onderdelen van het sociaal domein. Zo speelt schuldenproblematiek vaak een belangrijke rol bij zorgvragen. Dit betekent dat bezuinigingen op schuldhulpverlening kunnen leiden tot meer langdurige en meer kostbare trajecten elders in het sociaal domein.

overig inkomen en participatie

Onder het taakgebied overig inkomen en participatie vallen de lasten en baten met betrekking tot re-integratie, de exploitatie van de sociale werkvoorziening, het saldo op de bijstandsuitkeringen (BUIG) en de gemeentelijke uitvoeringslasten voor inkomen en participatie (inclusief uitvoeringslasten minimabeleid).

De totale uitgaven voor dit taakgebied zijn in 2018 duidelijk hoger dan het budget dat voor dit taakgebied via het gemeentefonds beschikbaar komt. Dat hangt samen met het tekort¹⁴ met betrekking tot het SW-bedrijf dat op de gemeentelijke exploitatie drukt.

maatschappelijke ondersteuning en jeugd (MOJ)

Onder het taakgebied maatschappelijke ondersteuning vallen uitgaven aan Wmo, immateriële voorzieningen (hulp bij huishouden, begeleiding en dagbesteding), materiële voorzieningen (woon- en vervoersvoorzieningen) en maatschappelijke opvang.

Onder het taakgebied jeugd vallen uitgaven aan algemene jeugdvoorzieningen (jongerenwerk, activering en schoolmaatschappelijk werk), het centrum voor jeugd en gezin en individuele voorzieningen (jeugdzorg met en zonder verblijf, jeugdbescherming en -reclassering).

¹³ In dit verband wordt opgemerkt dat indien investeringen in het verleden 'a fonds perdu' zijn gefinancierd, dit kan betekenen dat de exploitatie nog 'stille lasten' bevat (i.e. lasten die manifest worden wanneer het betreffende kapitaal goed vervangen moet worden).

¹⁴ Het betreft het verschil tussen de gemeentelijke bijdrage aan het SW-bedrijf en de vergoeding die Westland hiervoor via het gemeentefonds beschikbaar krijgt.

De netto lasten van Westland liggen in 2018 op het totale taakgebied MOJ substantieel lager dan de middelen die voor deze taakgebieden via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld. In dit verband wordt opgemerkt dat Westland de beschikbare middelen uit de integratie-uitkering sociaal domein volledig ten gunste laat komen aan het budget Sociaal Domein en aan dit doel wordt besteed. Daarnaast ontvangt Westland via het gemeentefonds middelen voor taken uit het sociaal domein die gemeenten al van oudsher uitvoeren¹⁵ die blijkbaar niet volledig aan het sociaal domein worden besteed. Dit beeld is bij meer gemeenten te zien.

onderwijshuisvesting en overige educatie

Onder het taakgebied onderwijshuisvesting vallen de uitgaven voor de huisvesting van het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs, inclusief gymlokalen. De uitgaven op dit taakgebied liggen hoger dan de beschikbare middelen uit het gemeentefonds.

Onder het taakgebied overige educatie vallen uitgaven voor leerlingenvervoer, peuterspeelzalen, leerplichtwet en schoolbegeleiding/logopedie. De netto lasten op dit taakgebied zijn in Westland vrijwel gelijk aan de inkomsten uit het gemeentefonds.¹⁶

reiniging en riolering

Onder het taakgebied reiniging vallen de uitgaven voor het verzamelen en verwerken van afval en de baten van de afvalstoffenheffing. Onder het taakgebied riolering vallen de uitgaven aan het beheer van de riolering en waterzuivering en de baten van de rioolheffing.

Bij zowel riolering als reiniging wordt er in het gemeentefonds van uit gegaan dat gemeenten hun uitgaven kunnen dekken met gemeentelijke heffingen. Daarnaast zijn de uitgaven op deze taakgebieden voor een belangrijk deel BTW-gerelateerd. Dit betekent dat de BTW kan worden gedeclareerd bij het BTW-compensatiefonds. Deze uitgaven worden daarom niet gehonoreerd in het gemeentefonds.¹⁷ Voor het taakgebied riolering ontvangen alleen gemeenten met een slechte bodemgesteldheid (zoals Westland) hiervoor een vergoeding via het gemeentefonds. Deze vergoeding wordt gedekt door gemeenten met een goede bodemgesteldheid.

Per saldo is er in 2018 in Westland zowel bij riolering als reiniging sprake van iets meer inkomsten dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. In dit verband wordt opgemerkt dat de uitgaven in Westland de komende jaren zullen stijgen, o.a. als gevolg van de nieuwe aanbesteding van de afvalinzameling. Uitgangspunt van het gemeentefonds is de gemeente dergelijke kosten dekt uit de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht.

brandweer en overige openbare orde en veiligheid

Onder het taakgebied brandweer en openbare orde en veiligheid vallen de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding, criminaliteitspreventie, cameratoezicht en vergunningen APV en bijzondere wetten.

Bij brandweer zijn de netto lasten (bijdrage aan veiligheidsregio) vrijwel gelijk aan de vergoeding die Westland via het gemeentefonds ontvangt. Op het taakgebied overige openbare orde en veiligheid ligt het netto lastenniveau in Westland iets boven de vergoeding in het gemeentefonds. De netto lasten hebben onder andere betrekking op toezicht, strandveiligheid en bestrijding overlast jeugd.

infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Binnen infrastructuur en gebiedsontwikkeling zijn de volgende taakgebieden te onderscheiden: wegen en water, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) en fysiek milieu.

¹⁵ Zoals algemeen maatschappelijk en sociaal cultureel werk, jeugd- en jongerenwerk, et cetera.

¹⁶ Opgemerkt wordt dat in 2018 een beperkt deel van de netto lasten betrekking heeft op incidentele uitgaven in het kader van onderwijskundige vernieuwing (circa 5 euro per inwoner).

¹⁷ Bij de introductie van het BTW-compensatiefonds zijn in dit verband budgetten uit het gemeentefonds genomen.

Het taakgebied wegen en water heeft betrekking op aanleg en onderhoud van wegen, openbare verlichting, straatreiniging, gladheidsbestrijding, verkeersmaatregelen, parkeren en, waterwegenonderhoud. De uitgaven van Westland zijn substantieel hoger dan de vergoeding die de gemeente voor dit taakgebied via het gemeentefonds ontvangt.

Op het taakgebied volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) ligt het netto lastenniveau in Westland in 2018 iets boven de vergoeding in het gemeentefonds. Dit hangt samen met een dotatie aan de reserve ter voorbereiding op de Omgevingswet. Bij dit taakgebied kunnen de netto lasten per jaar fluctueren onder invloed van bouwactiviteiten en inkomsten uit leges in dit verband.

Het taakgebied fysiek milieu heeft betrekking op uitgaven voor milieuvergunningverlening en handhaving, milieueffectrapportages, bodemgesteldheid, luchtkwaliteit en duurzame energie. De uitgaven van Westland hebben voor een belangrijk deel betrekking op de bijdrage aan de omgevingsdienst Haaglanden. De totale netto lasten zijn in 2018 nagenoeg gelijk aan de vergoeding die Westland voor dit taakgebied via het gemeentefonds ontvangt.

algemene eigen middelen

Binnen de eigen middelen waarmee rekening wordt gehouden in het gemeentefonds kan een onderscheid worden gemaakt tussen onroerendezaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM).

Het taakgebied overige eigen middelen (OEM) heeft betrekking inkomsten uit diverse belastingen (exclusief OZB), het saldo van de grondexploitatie, inkomen uit vermogen en beleggingen, economische activiteiten zoals markten en mutaties in algemene reserves. In 2018 liggen de feitelijke inkomsten uit OEM in Westland substantieel hoger dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met substantiële baten uit deelnemingen en rentebaten en onttrekkingen aan de algemene reserve. De komende jaren nemen de inkomsten uit OEM sterk af (voornamelijk onder invloed van grondexploitaties en reservemutaties), maar blijven duidelijk hoger dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Op het economische zaken zijn de netto lasten in Westland vergelijkbaar met de referentiegemeenten. Het betreft met name uitgaven in de sfeer van algemeen economisch beleid, regionale samenwerking, energietransitie glastuinbouw en diverse projecten (Westland agenda, investeringsagenda MKB, nieuwe bedrijvigheid).

De feitelijke inkomsten uit onroerendezaakbelasting (OZB) liggen in Westland duidelijk hoger dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit hangt samen met de relatief hoge OZB-tarieven die Westland hanteert ten opzichte van het rekestarief van het gemeentefonds, met name voor niet-woningen. Overigens hanteren andere gemeenten nog hogere OZB-tarieven dan Westland (zie paragraaf 3.3.5).

overall beeld apparaatslasten

De lasten van het gemeentelijk apparaat zijn in de exploitatie verdeeld over de diverse taakgebieden. Om te beoordelen of de apparaatslasten een verklarende factor kunnen zijn voor afwijkende uitgavenniveaus op onderdelen, zijn de totale apparaatslasten van Westland vergeleken met beschikbaar referentiemateriaal. Daaruit blijkt dat de totale apparaatslasten in Westland relatief laag zijn. Het ligt daarom niet voor de hand dat de apparaatslasten een belangrijke verklarende factor zijn voor hogere uitgavenpatronen in Westland.

3.3 Verdiepende analyses op onderdelen aan de hand van referentiegemeenten

Om de hiervoor gepresenteerde verschillen nader te duiden, is de situatie in Westland op een aantal onderdelen vergeleken met de situatie in referentiegemeenten.

Vervolgens heeft de opdrachtgever, tegen de achtergrond van de in voorgaande paragrafen gepresenteerde beelden per taakgebied, er voor gekozen om de gemeente Westland op de volgende aspecten te vergelijken met de referentiegemeenten:

- sociaal domein: achtergronden lagere uitgaven en aansluiting herijking;
- groen en ontspanning: specificatie onderdelen;
- onderwijshuisvesting: achtergronden en beïnvloedingsmogelijkheden hogere uitgaven;
- wegen: achtergrond en beïnvloedingsmogelijkheden hogere uitgaven;
- diverse aspecten van inkomstenpotentie.

In de volgende paragrafen worden de uitkomsten van de vergelijking op de genoemde onderdelen gepresenteerd.

3.3.1 Sociaal domein

feitelijke netto lasten versus vergoeding gemeentefonds

Via het gemeentefonds worden middelen beschikbaar gesteld voor alle gemeentelijke taken¹⁸ op het sociaal domein. In 2018 heeft de gemeente Westland via het gemeentefonds een budget van circa 74 miljoen euro ontvangen voor de bekostiging van haar taken in het sociaal domein (circa 686 euro per inwoner of circa 60% van de totale algemene uitkering die Westland jaarlijks van het Rijk ontvangt).

Daarvan heeft circa 160 euro per inwoner betrekking op het taakgebied inkomen en participatie en 526 euro per inwoner op taken in de sfeer van Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (MOJ).

De feitelijke netto lasten voor het gehele sociaal domein bedragen in Westland in 2018 circa 622 euro per inwoner. Daarmee ligt het feitelijke netto lastenniveau in 2018 circa 10% lager dan de vergoeding die Westland voor het sociaal domein via het gemeentefonds beschikbaar krijgt.

structuurkenmerken vergoeding gemeentefonds

De vergoeding die Westland via het gemeentefonds ontvangt voor haar takenpakket op het sociaal domein is gebaseerd op een groot aantal structuurkenmerken die bepalend zijn voor de kosten die gemeenten moeten maken voor hun taken in het sociaal domein.¹⁹ Het betreft de volgende structuurkenmerken:

- inwoners (leeftijdsgroepen, typen medicijngebruik);
- jongeren (armoede, medicijngebruik);
- huishoudens (eenoudergezinnen, alleenstaanden, laag inkomen) naar leeftijd;
- uitkeringen (bijstand, arbeidsongeschiktheid);
- lage opleiding;
- werkzoekenden;
- (achterstands)leerlingen;
- minderheden;
- centrumfunctie;
- woonruimten;
- bebouwingsdichtheid;
- oppervlakte, meerkernigheid;

¹⁸ Dit betreft zowel oude taken als nieuwe taken die met ingang van 2015 zijn gedecentraliseerd. Van de totale vergoeding in het gemeentefonds voor het sociaal domein heeft circa 45% betrekking op de oude taken die gemeenten ook al voor 2015 uitvoerden.

¹⁹ Momenteel wordt in het kader van de landelijke herijking van het gemeentefonds door de onderzoeksbureaus Cebeon en AEF in opdracht van het ministerie van BZK uitgebreid onderzoek gedaan naar alle gemeentelijke taakgebieden, waaronder het sociaal domein. Dit onderzoek moet leiden tot een nieuwe verdeling van het gemeentefonds die met ingang van 2021 van kracht moet worden.

- schaalbedrag;
- diverse overige integratie-uitkeringen (o.a. opvang peuters, schulden/armoedebestrijding, beschut werken, emancipatie, maatschappelijke begeleiding).

spiegeling Westland aan referentiegemeenten

In de onderstaande tabel wordt het sociaal domein in Westland gespiegeld aan dat in de referentiegemeenten. Tegen de achtergrond van de ijkpuntscore in het gemeentefonds worden de totale netto lasten gespecificeerd naar een aantal onderdelen binnen het sociaal domein. In het onderste deel van de tabel wordt een aantal 'prestatiekenmerken' voor het sociaal domein gepresenteerd die een verklaring kunnen bieden voor de verschillen tussen Westland en de referenties.

Tabel 3.1: Sociaal domein in 2018. Bedragen in euro's per inwoner. Stand 15-04-2019

	<i>Westland</i>	<i>referentie gemeenten</i>	<i>verschil</i>
<i>ijkpunt</i>	686		
<i>totaal netto lasten</i>	622	654	-32
<i>waarvan netto lasten minimabeleid</i>	41	41	0
<i>waarvan netto lasten overige inkomen en participatie</i>	136	123	13
<i>waarvan netto lasten basisvoorzieningen/toegang</i>	153	132	21
<i>waarvan netto lasten jeugd</i>	152	160	-8
<i>waarvan netto lasten Wmo voorzieningen</i>	28	22	6
<i>waarvan netto lasten Wmo dienstverlening</i>	112	176	-64
<i>% verwijzingen jeugdzorg door gemeente</i>	38%	29%	9%*
<i>% jeugdzorg door gemeente</i>	0,6%	1,6%	-1,0%*
<i># trajecten jeugdzorg per 1.000 jongeren</i>	30	34	-13%
<i># jongeren jeugdzorg per 1.000 jongeren</i>	23	26	-9%
<i>% jeugdzorg met verblijf</i>	7%	14%	-6%*
<i># cliënten Wmo excl. verblijf per 1000 inwoners</i>	45	59	-24%
<i># cliënten begeleiding per 1000 inwoners</i>	8	18	-54%
<i># cliënten hulp bij huishouden per 1000 inwoners</i>	20	23	-14%
<i># cliënten totaal Wmo voorzieningen per 1000 inwoners</i>	32	39	-19%

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

* het betreft hier procentpunten

Belangrijke bevindingen bij bovenstaande tabel zijn:

- het netto lastenniveau op het sociaal domein in Westland ligt duidelijk lager dan de vergoeding die de gemeente via het gemeentefonds ontvangt en ook lager dan het netto lastenniveau in de referentiegemeenten;
- dit relatief lage netto lastenniveau hangt met name samen met relatief lage uitgaven op Wmo dienstverlening (o.a. begeleiding, hulp bij huishouden, dagbesteding). Ook op het onderdeel jeugd is er sprake van relatief lage netto lasten in 2018;²⁰
- daar staan relatief hoge netto lasten tegenover op de onderdelen basisvoorzieningen/toegang en overig inkomen en participatie (met name exploitatietekort SW-bedrijf);
- de relatief lage netto lastenniveau op Wmo dienstverlening kan worden verklaard door het relatief beperkte beroep op diverse Wmo-voorzieningen;
- ook bij jeugdzorg is er in Westland sprake van een relatief beperkt beroep op (dure) voorzieningen. Tegen deze achtergrond wordt gewezen op het relatief grote aandeel van de gemeente (ten opzichte

²⁰ Opgemerkt wordt dat de overschrijding Jeugdzorg 2019 nog niet in deze cijfers is verwerkt (deze is opgenomen in de jaarrekening 2018).

van externe verwijzers) in het totale aantal verwijzingen naar gespecialiseerde jeugdzorg. Ten opzichte van de referentiegemeenten biedt de gemeente Westland relatief weinig jeugdzorg zelf aan.

concluderende opmerkingen

Uit de combinatie van enerzijds relatief veel uitgaven aan basisvoorzieningen en toegang en anderzijds weinig uitgaven aan (duurdere) maatwerkzorg, zou afgeleid kunnen worden dat Westland goed op weg is met de beoogde transformatie in het sociaal domein.

Mede gezien het relatief lage netto lastenniveau ligt het minder voor de hand om op dit taakgebied substantiële besparingen te zoeken. De uitdaging op het sociaal domein moet eerder worden gezocht in het beheersbaar houden van de financiën in de toekomst. In dit verband wordt verwezen naar het parallel lopende interne herijkingstraject van Westland en de landelijke ontwikkelingen in het kader van de herijking van het gemeentefonds.

3.3.2 Groen en Ontspanning

taakgebied Groen

In de onderstaande tabel wordt het taakgebied Groen in Westland gespiegeld aan dat in de referentiegemeenten. Tegen de achtergrond van de ijkpuntscore in het gemeentefonds worden de totale netto lasten gespecificeerd naar een aantal onderdelen binnen het taakgebied Groen. In het onderste deel van de tabel wordt een aantal 'prestatiekenmerken' gepresenteerd die een verklaring kunnen bieden voor de verschillen tussen Westland en de referenties.

Tabel 3.2: Taakgebied Groen in 2018. Bedragen in euro's per inwoner. Stand 15-04-2019

	Westland	referentie gemeenten	verschil
<i>ijkpunt</i>	78		
<i>totaal netto lasten</i>	66	75	-9
<i>waarvan netto lasten parken en plantsoenen</i>	55	66	-10
<i>waarvan netto lasten overig openbaar groen</i>	3	10	-7
<i>waarvan netto lasten lijkbezorging</i>	8	0	8
<i>areaal parken en plantsoenen in m2 per inwoner</i>	5	23	-79%
<i>onderhoudskwaliteit groen (CROW)</i>	A/B	A/B	
<i>lasten lijkbezorging</i>	18	7	11
<i>baten lijkbezorging</i>	10	7	3

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

Belangrijke bevindingen bij bovenstaande tabel zijn:

- netto lastenniveau in Westland is relatief laag, zowel ten opzichte van de vergoeding voor Groen in het gemeentefonds als ten opzichte van het netto lastenniveau in de referentiegemeenten;
- ten opzichte van de referentiegemeenten heeft Westland duidelijk minder groenareaal. Dit betekent dat de netto lasten per m2 groen in Westland relatief hoog zijn. De onderhoudskwaliteit van het groenareaal is vergelijkbaar met de referentiegemeenten;
- opgemerkt wordt dat referentiegemeenten vaak minder begraafplaatsen in gemeentelijk beheer hebben en zij vaak kostendekkende leges heffen in dit verband. Daardoor hebben de referentiegemeenten per saldo vrijwel geen lasten voor lijkbezorging in tegenstelling tot Westland;

- alhoewel het netto lastenniveau al relatief laag is, zouden besparingsmogelijkheden voor Westland op dit taakgebied in de volgende richting kunnen worden gezocht:
 - verlagen onderhoudskosten groen per m2, bijvoorbeeld door andere inrichting van het groen (minder snippergroen, meer onderhoudsextensieve groenvormen);
 - privatisering begraafplaatsen en verhoging leges.

taakgebied Ontspanning

In de onderstaande tabel wordt het taakgebied Ontspanning in Westland gespiegeld aan dat in de referentiegemeenten. Tegen de achtergrond van de ijkpuntscore in het gemeentefonds worden de totale netto lasten gespecificeerd naar een aantal onderdelen binnen het taakgebied Ontspanning.

In het onderste deel van de tabel wordt een aantal ‘prestatiekenmerken’ voor het taakgebied gepresenteerd die een verklaring kunnen bieden voor de verschillen tussen Westland en de referenties.

Tabel 3.3: Taakgebied Ontspanning in 2018. Bedragen in euro’s per inwoner. Stand 15-04-2019

	<i>Westland</i>	<i>referentie gemeenten</i>	<i>verschil</i>
<i>ijkpunt</i>	103		
<i>totaal netto lasten</i>	86	100	-13
<i>waarvan netto lasten bibliotheken</i>	17	28	-10
<i>waarvan netto lasten kunstzinnige vorming</i>	3	7	-4
<i>waarvan netto lasten zwembaden</i>	13	11	1
<i>waarvan netto lasten sportaccommodaties</i>	25	38	-13
<i>waarvan netto lasten sportvelden</i>	18	10	8
<i>waarvan netto lasten overig</i>	10	5	5
<i>areaal sportterrein in m2 per inwoner</i>	12	20	-8

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

Belangrijke bevindingen bij bovenstaande tabel zijn:

- het netto lastenniveau op het taakgebied Ontspanning is in Westland relatief laag, zowel ten opzichte van de vergoeding in het gemeentefonds als ten opzichte van de referentiegemeenten;
- dit hangt samen met relatief lage uitgaven aan bibliotheken, kunstzinnige vorming en sportaccommodaties;
- daar staat tegenover dat de netto lasten voor sportvelden relatief hoog zijn, terwijl Westland over relatief weinig areaal sportterrein beschikt. Aandachtspunt in dit verband is de inrichting van het areaal (kunstgras dat in aanleg duurder is maar op termijn een besparing op onderhoudslasten moet opleveren ten opzichte van natuurgras);
- het netto lastenniveau voor zwembaden is in Westland vergelijkbaar met de referentiegemeenten;
- de overige netto lasten hebben in Westland met name betrekking op speelvoorzieningen.

3.3.3 Onderwijshuisvesting

In de onderstaande tabel wordt het taakgebied Onderwijshuisvesting in Westland gespiegeld aan dat in de referentiegemeenten. Tegen de achtergrond van de ijkpuntscore in het gemeentefonds worden de totale netto lasten gespecificeerd naar een aantal onderdelen binnen het taakgebied Onderwijshuisvesting.

In het onderste deel van de tabel wordt een aantal ‘prestatiekenmerken’ voor het taakgebied gepresenteerd die een verklaring kunnen bieden voor de verschillen tussen Westland en de referenties.

Tabel 3.4: Taakgebied Onderwijshuisvesting in 2018. Bedragen in euro's per inwoner. Stand 15-04-2019

	Westland	referentie gemeenten	verschil
<i>ijkpunt</i>	59		
<i>totaal netto lasten</i>	69	51	18
<i>waarvan netto lasten primair onderwijs</i>	40	25	15
<i>waarvan netto lasten voortgezet onderwijs</i>	20	15	5
<i>waarvan netto lasten speciaal onderwijs</i>	2	5	-3
<i>waarvan netto lasten gymlokalen</i>	5	4	1
<i>waarvan netto lasten overig</i>	2	3	-1
<i>afschrijving in jaren</i>	50	46	10%
<i>rente</i>	1,9%	1,8%	0,1%*
<i>leegstand</i>	6%	10%	-4%*
<i>afwijking VNG normprijs per m2</i>	157%	126%	31%*

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

* het betreft hier procentpunten

Belangrijke bevindingen bij bovenstaande tabel zijn:

- het netto lastenniveau op het taakgebied Onderwijshuisvesting is in Westland relatief hoog, zowel ten opzichte van de vergoeding in het gemeentefonds als ten opzichte van de referentiegemeenten;
- dit hangt met name samen met de relatief hoge uitgaven ten behoeve van het primair onderwijs en in beperkte mate het voortgezet onderwijs;
- in het onderste deel van de tabel is te zien dat het hogere netto lastenniveau in belangrijke mate verklaard kan worden door de relatief hoge normprijs per m2 die Westland hanteert bij de bouw van scholen. Deze keuze zou tot uiting moeten komen in de kwaliteit van de schoolgebouwen in Westland;
- aangezien het bij dit taakgebied voornamelijk kapitaallasten betreft, worden de netto lastenniveaus mede bepaald door de ouderdom van de schoolgebouwen. Wanneer recent is geïnvesteerd in nieuwe schoolgebouwen heeft dit een opwaarts effect op de kapitaallasten zoals die in de exploitatie van de gemeente verschijnen. Om hier meer zicht op te krijgen zou de opbouw van de schoolvoorraad van de gemeenten geanalyseerd moeten worden. Daarbij zou dan ook aandacht besteed moeten worden aan de gemiddelde omvang van klassen en andere kwaliteitsaspecten. Gezien de bewerkelijkheid pasten dergelijke analyses niet in deze eerste onderzoeksfase;
- alhoewel kapitaallasten in belangrijke mate voor langere tijd vast liggen, kan het zinvol zijn om de achterliggende keuzes (bijvoorbeeld omtrent het geambieerde kwaliteitsniveau) voor toekomstige investeringen te heroverwegen om zo budgettaire ruimte te creëren.

3.3.4 Wegen en water

feitelijke netto lasten versus vergoeding gemeentefonds

In 2018 heeft de gemeente Westland via het gemeentefonds een budget van circa 14 miljoen euro ontvangen voor de bekostiging van haar taken in de sfeer van Wegen en water (circa 130 euro per inwoner of circa 12% van de totale algemene uitkering die Westland jaarlijks van het Rijk ontvangt).

De feitelijke netto lasten voor het taakgebied Wegen en water bedragen in Westland in 2018 circa 194 euro per inwoner. Daarmee ligt het feitelijke netto lastenniveau in 2018 circa 50% hoger dan de vergoeding die Westland voor het taakgebied Wegen en water via het gemeentefonds beschikbaar krijgt.

structuurkenmerken vergoeding gemeentefonds

De vergoeding die Westland via het gemeentefonds ontvangt is gebaseerd op een groot aantal structuurkenmerken die bepalend zijn voor de kosten die de gemeente moet maken voor haar taken in de sfeer van Wegen en water.²¹ Het betreft de volgende structuurkenmerken:

- inwoners, woonruimten;
- centrumfunctie;
- bebouwingsdichtheid;
- oppervlakte land, binnenwater, buitenwater, bebouwing (binnen en buiten de bebouwde kom);
- bodemgesteldheid (binnen en buiten de bebouwde kom) en oeverlengte (in combinatie met dichtheid);
- meerkernigheid;
- oppervlakte historische kern en lengte historisch water;
- bedrijfsvestigingen;
- schaalbedrag.

spiegeling Westland aan referentiegemeenten

In de onderstaande tabel wordt de situatie in Westland met betrekking tot het taakgebied Wegen en water gespiegeld aan dat in de referentiegemeenten. Tegen de achtergrond van de ijkpuntscore in het gemeentefonds worden de totale netto lasten gespecificeerd naar een aantal onderdelen binnen het taakgebied Wegen en water. In het onderste deel van de tabel wordt een aantal 'prestatiekenmerken' voor het dit taakgebied gepresenteerd die een verklaring kunnen bieden voor de verschillen tussen Westland en de referenties.

Tabel 3.5: Taakgebied Wegen en Water in 2018. Bedragen in euro's per inwoner. Stand 15-04-2019

	Westland	referentie gemeenten	verschil
ijkpunt	130		
totaal netto lasten	194	138	56
waarvan netto lasten wegen	118	108	10
waarvan netto lasten openbare verlichting	14	7	8
waarvan netto lasten straatreiniging en gladheidbestrijding	28	15	13*
waarvan netto lasten verkeersmaatregelen	7	11	-4
waarvan netto lasten parkeren	5	-8	13
waarvan netto lasten water	23	7	16
waarvan kapitaallasten wegen	72	25	47
waarvan onderhoudslasten wegen	73	58	15
waarvan apparaatslasten wegen	21	33	-11
lengte G-wegen per inwoner	6	7	-15%
oppervlakte G-wegen per inwoner	44	58	-25%
afschrijving in jaren	25	29	-14%
rente	1,9%	1,8%	0,1%**
onderhoudsniveau wegen	A/B	A/B	
aantal lichtmaten per inwoner	0,19	0,14	37%
schoonniveau straatreiniging	B	B	

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

* inclusief incidenteel (circa 6 euro per inwoner voor onkruidbestrijding) en strandreiniging (circa 4 euro per inwoner)

** het betreft hier procentpunten

²¹ Momenteel wordt in het kader van de landelijke herijking van het gemeentefonds door Cebeon in opdracht van het ministerie van BZK uitgebreid onderzoek gedaan naar alle gemeentelijke taakgebieden, waaronder het taakgebied Wegen en water. Dit onderzoek moet leiden tot een nieuwe verdeling van het gemeentefonds die met ingang van 2021 van kracht moet worden.

Belangrijke bevindingen bij bovenstaande tabel zijn:

- het netto lastenniveau op het taakgebied Wegen en water is in Westland relatief hoog, zowel ten opzichte van de vergoeding in het gemeentefonds als ten opzichte van de referentiegemeenten. Volgens de meerjarenbegroting loopt dit netto lastenniveau de komende jaren nog iets verder op;
- dit hangt vooral samen met de relatief hoge uitgaven aan wegen, openbare verlichting en water, in combinatie met de lasten voor parkeren terwijl de referentiegemeenten hier per saldo baten realiseren;
- het hogere netto lastenniveau hangt in belangrijke mate samen met de kapitaallasten en in mindere mate de relatief hoge onderhoudslasten van wegen. Daarbij wordt opgemerkt dat het areaal wegen in Westland relatief minder omvangrijk is, waardoor de lasten per areaal relatief hoger zijn. Uit nadere analyse blijkt dat dit kan worden verklaard door diverse recente grootschalige infrastructurele projecten, waarbij opvalt dat Westland relatief vaak kiest voor dure infrastructurele oplossingen (ongelijkvloerse kruisingen, geschieden rijbanen). Ook draagt Westland in relatief sterkere mate bij aan infrastructurele projecten van derden (o.a. N222, N211, verbreding N213, corridor A4-A20) en worden relatief beperkte bijdragen van derden gevraagd voor infrastructurele projecten van Westland zelf. Dergelijke keuzes van Westland hebben een economische achtergrond: het lokale bedrijfsleven dat is gebaat bij snelle doorstroming en korte reistijden (o.a. transport versproducten);
- een andere verklarende factor voor het relatief hoge netto lastenniveau is de iets kortere afschrijvingstermijnen die Westland hanteert (wat mogelijk een relatie heeft met intensiever onderhoud als gevolg van zware belasting door relatief veel vrachtverkeer). Tevens wordt opgemerkt dat Westland een groter deel van de kosten van straatreiniging kan doorbelasten aan het taakgebied Reiniging²², waardoor deze kosten in de afvalstoffenheffing meegenomen kunnen worden;
- het hoge netto lastenniveau voor openbare verlichting hangt samen met het relatief grote aantal lichtmaten (ook per wegareaal is dit in Westland duidelijk hoger dan bij de referentiegemeenten).
- de hoge netto lasten van Westland bij water hebben met name betrekking op onderhoud (baggeren) en inspectie van waterwegen (inclusief kades, damwanden en duikers);
- in tegenstelling tot de referentiegemeenten maakt Westland ook kosten voor het strand. In totaal gaat het om circa 10 euro per inwoner, dat deels betrekking heeft op het taakgebied Wegen en water (strandreiniging) en deels op het taakgebied Openbare orde en veiligheid (toezicht/strandveiligheid). Andere gemeenten genereren in dit verband vaak inkomsten uit toeristen- en parkeerbelasting, waarmee ze dergelijke kosten (o.a. infrastructuur) dekken;
- ten de achtergrond van het voorgaande biedt dit taakgebied belangrijke besparingsmogelijkheden. Deze hebben vooral betrekking op het kiezen van minder dure infrastructurele oplossingen en/of het in sterkere mate laten meebetalen van belanghebbenden aan infrastructurele projecten (profijtbeginsel), dan wel het in minder mate bijdragen aan infrastructurele projecten van derden (Rijk, provincie). Daarnaast kan budgettaire ruimte worden gevonden in het introduceren van parkeerbelasting.

3.3.5 Inkomstenpotentie algemene dekkingsbronnen

Gemeenten hebben diverse mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren die als algemeen dekkingsmiddel aangewend kunnen worden. Hiermee wordt deels rekening gehouden bij de berekening van de algemene uitkering in het gemeentefonds (zie hoofdstuk 2).

In het onderstaande worden de inkomsten van Westland uit diverse bronnen gespiegeld aan externe referenties.

²² Westland belast 15% van deze lasten door, terwijl het wettelijk is toegestaan om 25% door te belasten.

onroerendezaakbelasting (OZB)

In de onderstaande tabel worden de inkomsten uit de OZB in Westland gespiegeld aan die in de referentiegemeenten. Daarbij worden de feitelijke baten uit de OZB vergeleken met inhouding in het gemeentefonds²³. Daarnaast worden de gemiddelde WOZ-waarden en OZB-tarieven gespecificeerd naar woningen en niet-woningen voor Westland en de referentiegemeenten.

Tabel 3.6: Onroerende zaakbelasting in 2018. Bedragen in euro's per inwoner. Stand 15-04-2019

	Westland	referentie gemeenten	verschil
<i>ijkpunt</i>	-178		
<i>totaal netto lasten</i>	-239	-303	64
WOZ-waarde woningen per woning	252.310	218.349	16%
WOZ-waarde niet-woningen per bedrijfsvestiging	298.164	268.857	11%
OZB tarief woningen	0,1215	0,1359	-11%
OZB tarief niet-woningen eigenaar	0,2086	0,2979	-30%
OZB tarief niet-woningen gebruiker	0,1572	0,2436	-35%

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In de bovenstaande tabel is te zien dat:

- de gemiddelde WOZ-waarde in Westland, zowel voor woningen als niet-woningen, relatief hoog is;
- de OZB-tarieven in Westland, met name voor niet-woningen, ten opzichte van de referentiegemeenten relatief laag zijn;²⁴
- voorgaande leidt er per saldo toe dat Westland weliswaar meer OZB-inkomsten genereert dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden, maar in minder sterke mate dan de referentiegemeenten. Dit hangt samen met de relatief lage OZB-tarieven die Westland hanteert;
- opgemerkt wordt dat kassen zijn vrijgesteld van OZB (conform artikel 220d, lid 1b Gemeentewet). Dit betekent dat Westland hierover geen OZB kan heffen, maar dat deze ook buiten beschouwing blijven bij de inhouding in het gemeentefonds.

reiniging

In de onderstaande tabel wordt de situatie in Westland met betrekking tot het taakgebied Reiniging gespiegeld aan dat in de referentiegemeenten. Daarbij worden de feitelijke netto lasten (baten) vergeleken met ijkpuntscore in het gemeentefonds²⁵. Daarnaast worden de gemiddelde tarieven voor de afvalstoffenheffing per type huishouden gepresenteerd voor Westland en de referentiegemeenten.

Tabel 3.7: Taakgebied Reiniging in 2018. Bedragen in euro's per inwoner. Stand 15-04-2019

	Westland	referentie gemeenten	verschil
<i>ijkpunt Reiniging</i>	-17		
<i>totaal netto lasten Reiniging</i>	-20	-22	2
afvalstoffenheffing eenpersoonshuishouden	169	217	-22%
afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden	214	265	-19%

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

²³ Dit is het bedrag dat op de gemeentefondsuitkering wordt ingehouden in verband met de mogelijkheden die Westland heeft om eigen inkomsten uit OZB te genereren ter dekking van haar uitgaven.

²⁴ De OZB-tarieven in Westland zijn wel hoger dan de rekestarieven die in het gemeentefonds worden gehanteerd (zie paragraaf 3.2.1).

²⁵ Dit is een negatief bedrag in verband met het uitgangspunt in het gemeentefonds dat de gemeentelijke lasten op dit taakgebied volledig gedekt kunnen worden met heffingen en het feit dat BTW kan worden gedeclareerd bij het BTW-compensatiefonds. Zie ook hoofdstuk 2.

In bovenstaande tabel is te zien dat de feitelijke baten op dit taakgebied in Westland iets lager zijn dan bij de referentiegemeenten, maar iets hoger dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Verder is te zien dat Westland relatief lage tarieven voor de afvalstoffenheffing hanteert.

riolering

In de onderstaande tabel wordt de situatie in Westland met betrekking tot het taakgebied Riolering gespiegeld aan dat in de referentiegemeenten. Daarbij worden de feitelijke netto lasten (baten) vergeleken met ijkpuntscore in het gemeentefonds²⁶. Daarnaast worden de gemiddelde tarieven voor de rioolheffing per type huishouden gepresenteerd voor Westland en de referentiegemeenten.

Tabel 3.8: Taakgebied Riolering in 2018. Bedragen in euro's per inwoner. Stand 15-04-2019

	<i>Westland</i>	<i>referentie gemeenten</i>	<i>verschil</i>
<i>ijkpunt Riolering</i>	-8		
<i>totaal netto lasten Riolering</i>	-11	-5	-6
<i>rioolheffing eenpersoonshuishouden</i>	195	156	25%
<i>rioolheffing meerpersoonshuishouden</i>	231	163	42%

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is te zien dat de feitelijke baten op dit taakgebied in Westland relatief hoog zijn, zowel ten opzichte van de score in het gemeentefonds als ten opzichte van de referentiegemeenten. Dit hangt samen met de relatief hoge tarieven voor de rioolheffing die Westland hanteert.

overige eigen middelen (OEM)

Naast lasten en baten in de sfeer van economische zaken, grondexploitaties en inkomsten uit vermogen en beleggingen, omvat het taakgebied overige eigen middelen (OEM) ook diverse algemene belastingen (exclusief OZB). In de onderstaande tabel worden de inkomsten van Westland en de referentiegemeenten uit een aantal overige algemene belastingen gepresenteerd.

Tabel 3.9: Overige belastingen in 2018. Bedragen in euro's per inwoner. Stand 15-04-2019

	<i>Westland</i>	<i>referentie gemeenten</i>	<i>verschil</i>
<i>forensenbelasting</i>	-1	-1	0
<i>toeristenbelasting</i>	-2	-15	-13
<i>hondenbelasting</i>	0	-3	-3
<i>reclamebelasting</i>	0	0	0
<i>precariobelasting</i>	0	-25	-25
<i>totaal</i>	-3	-45	-41

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

²⁶ Dit is een negatief bedrag in verband met het uitgangspunt in het gemeentefonds dat de gemeentelijke lasten op dit taakgebied volledig gedekt kunnen worden met heffingen, met uitzondering van de kostenverhogende effecten van een slechte bodemgesteldheid. Westland ontvangt via het gemeentefonds derhalve wel een vergoeding voor de extra kosten van het rioolstelsel als gevolg van de slechte bodemgesteldheid. Daarnaast wordt er in het gemeentefonds rekening mee gehouden dat BTW kan worden gedeclareerd bij het BTW-compensatiefonds. Zie ook hoofdstuk 2.

In bovenstaande tabel is te zien dat de referentiegemeenten substantieel meer inkomsten genereren uit algemene belastingen (exclusief OZB) dan Westland, met name uit precario en toeristenbelasting (daarnaast genereren zij meer parkeerbelasting, zie taakgebied Wegen en water).

Ten aanzien van de toeristenbelasting wordt opgemerkt dat de tarieven in Westland relatief hoog zijn maar het aantal toeristen duidelijk achterblijft bij de referenties. Alhoewel de mogelijkheid om precariobelasting te heffen op ondergrondse leidingen recent is afgeschaft, weten gemeenten substantiële inkomsten te genereren uit precario op diverse objecten in de openbare ruimte (o.a. terrassen, luifels/balkons, uitstallen en verkoopplaatsen motorbrandstoffen, reclame-uitingen, bouwmaterialen et cetera).

4 Slotbeschouwing en vervolgtraject

4.1 Belangrijke bevindingen

totaalbeeld op hoofdlijnen

Op basis van de vergelijking van de situatie in Westland met externe referenties en de ijkpunten van het gemeentefonds komen de volgende beelden naar voren:

- Westland besteedt relatief veel algemene middelen aan (investeringen in) het fysieke domein, met name infrastructuur;
- Westland besteedt relatief weinig algemene middelen aan het sociaal domein (integraal), zowel ten opzichte van de referentiegemeenten als ten opzichte van de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld voor het sociaal domein;
- op diverse taakgebieden is er in Westland sprake van onbenutte inkomstenpotentie;
- de totale apparaatslasten van Westland zijn relatief laag en vormen derhalve geen verklarende factor voor hoge uitgavenniveaus op onderdelen.

globale kwantificering besparingsmogelijkheden

De vergelijking van Westland met de referentiegemeenten biedt een integraal afwegingskader voor besparingsmogelijkheden binnen het totaal van de beschikbare middelen. Dit impliceert wel dat er duidelijke (bestuurlijke) keuzes moeten worden gemaakt om deze mogelijkheden te realiseren.

De belangrijkste besparingen zijn te vinden op de volgende taakgebieden:

- wegen en water: met name minder dure infrastructurele oplossingen, meer bijdragen derden, minder bijdragen gemeente aan infrastructuur andere overheden, invoeren parkeerbelasting. Totale besparingsmogelijkheden (op termijn) circa 50 euro per inwoner;
- onroerend zaakbelasting: indien Westland de OZB-tarieven zou verhogen tot het gemiddelde niveau in de referentiegemeenten, zouden hiermee circa 55 euro per inwoner aan extra inkomsten worden gegenereerd (daarvan heeft circa 80% betrekking op niet-woningen);
- onderwijshuisvesting: andere keuzes ten aanzien van het gewenste kwaliteitsniveau zou op termijn tot lagere netto lasten kunnen leiden (circa 10 euro per inwoner, geleidelijk te realiseren bij nieuwbouw);
- op diverse taakgebieden zouden meer inkomsten uit leges en heffingen gegenereerd kunnen worden (begraafplaatsen, toeristenbelasting, precario, parkeerbelasting). Uitgaande van het gemiddelde inkomstenniveau van de referentiegemeenten betreft het circa 40 euro per inwoner aan extra inkomsten.

4.2 Vervolgtraject

In de tweede fase van de opdracht kunnen de bevindingen voor een nadere afweging worden meegenomen. De opdrachtgever beraadt zich nog op de inrichting van dit proces, inclusief de rol van Cebeon daarbij. Vooral nog lijkt het erop dat het college de voorkeur geeft aan een pakket van (vooral) inkomstenverhogende maatregelen gericht op een sluitende financiële startpositie. Voor nieuwe wensen en ambities wordt een langer proces voorzien, dat erop gericht is om bij de Voorjaarsnota 2020 keuzes te kunnen maken. Afhankelijk van de bespreking van de uitkomsten van de eerste fase kan in overleg met de opdrachtgever nader invulling worden gegeven aan de tweede fase van het onderzoek.