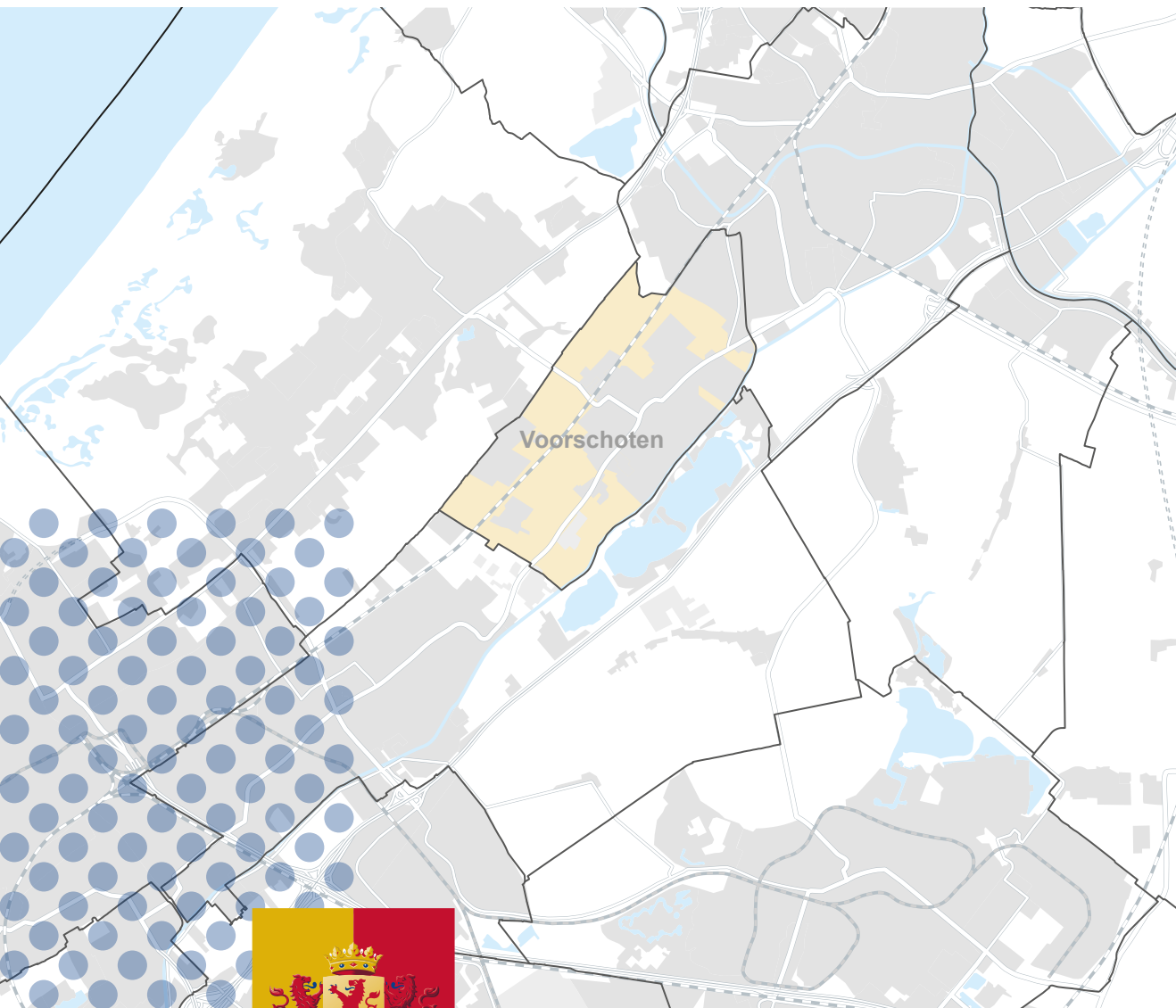


Begrotingsscan Voorschoten



provincie **HOLLAND**
ZUID

Mei 2017

**PROVINCIE ZUID-HOLLAND
DIRECTIE LEEFOMGEVING EN BESTUUR
AFDELING BESTUUR
BUREAU BESTUURLIJKE ZAKEN EN TOEZICHT**

Rapportage over de begrotingsscan gemeente VOORSCHOTEN 2017

Den Haag, juni 2017

Samenstellers

Dhr. D.J. Jans, adviseur Gemeentefinanciën (extern)

Mevr. C.M.A. van der Kleijn-Goos, senior financieel beleidsmedewerker Financieel Toezicht

INHOUDSOPGAVE

<u>Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen</u>	5
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding en doel van de begrotingsscan	10
1.2 Werkwijze en onderzoeksvragen	11
1.3 Kenmerken	12
1.4 Leeswijzer	13
2 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Voorschoten	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Financieel beleid	14
2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV	15
2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen	15
2.2.3 Tijdsige vaststelling en inzending van de begroting en jaarrekening	16
2.3 Jaarrekening, begroting en meerjarenraming	16
2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief	16
Verloop reserves en voorzieningen	19
2.3.2 Heroverwegingstaakstellingen en hun realisatie	21
2.3.3 Begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020	23
2.3.4 Flexibiliteit van de begroting	24
2.3.5 Grondexploitatie	27
2.3.6 Demografische ontwikkelingen	27
2.3.7 Art. 12 Financiële VerhoudingsWet	27
2.3.8 Onderhoud kapitaalgoederen	28
2.3.9 De verplichte paragrafen	30
2.3.10 Kengetallen	33
2.3.11 Weerstandvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit)	36
2.3.12 Het financieel beleid ten aanzien van investeringen en afschrijvingen	37
2.3.13 Toets op raadsbesluiten met financiële consequenties	39
2.4 <u>Aanbevelingen onderzoeksvraag 1: financieel beleid</u>	40
2.5 Consequenties keuzes financieel beleid	41
2.5.1 Versterken reservepositie	41
2.5.2 Verlagen schulden	43
2.5.3 Exploitatierekening	43
3 De eigen inkomsten vergeleken	46
3.1 Inleiding	46
3.2 De Financiële verhoudingswet en belastingcapaciteit	46
3.3 Gemeentelijke woonlastendruk	47
3.4 Overige heffingen	48
3.5 <u>Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 2: gemeentelijke heffingen</u>	50

4	De nettolasten van de gemeente Voorschoten vergeleken	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Referentiekader	51
4.3	De vergelijking 'met zichzelf'	52
4.4	Toelichting inkomstenclusters	54
4.5	Toelichting uitgavenclusters	59
4.6	<u>Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 3: nettolasten vergeleken</u>	69
5	Personeelsomvang	72
5.1	Inleiding	72
5.2	<u>Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 4: personeel</u>	74
 <u>Bijlagen:</u>		
	Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken Voorschoten en de selectiegroep	76
	Bijlage 2: De vergelijking van Voorschoten met zichzelf	77
	Bijlage 3: Vergelijking 'met zichzelf' van de selectiegroep	78
	Bijlage 4: Opsomming van aanbevelingen	79

BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de hoofdstukken 1 tot en met 5 wordt verslag gedaan van het onderzoek (per onderzoeksvraag één hoofdstuk). De conclusies, aanbevelingen en suggesties worden in dit hoofdstuk samenvattend gepresenteerd.

Conclusies

Uit de analyse komt naar voren dat de gemeente Voorschoten op een groot aantal uitgavenclusters meer uitgeeft dan het binnenkrijgt vanuit het gemeentefonds (= minimum voorzieningenniveau). In totaal tellen de uitgavenclusters van Voorschoten op tot € 37,5 miljoen aan lasten, tegenover het gemeentefonds van € 30 miljoen.

Dit betekent dat de gemeente Voorschoten voor € 7,5 miljoen een hoger lastenniveau (en wellicht dus ook een hoger voorzieningenniveau) heeft dan de systematiek van het gemeentefonds als minimum oplevert.

Voorschoten kan zich dit deels veroorloven doordat de gemeente meer OZB int (€ 1 miljoen) dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Ook beschikt de gemeente over meer OEM¹ (€ 2,5 miljoen). Daarmee resteert op hoofdlijnen een grotendeels structureel tekort (€ 4 miljoen) dat nu door inzet van reserves incidenteel wordt opgevangen.

Bovendien moet de gemeente als gevolg van een wetswijziging binnen vijf jaar structurele compensatie vinden voor de afschaffing van de precariobelasting.

Daarmee zien we dat Voorschoten een gemeente is die structureel meer uitgeeft dan er binnenkomt maar die vooralsnog weinig problemen in het vermogen heeft.

Besluitvorming en sturing/cultuur

We zien een beeld van een gemeente die aan de ene kant strenge regels voor zichzelf heeft opgesteld om te voorkomen in de financiële problemen te komen (het overkoepelend financieel kader 2015 met het investerings- en schuldenplafond, Uitvoering NUU) en die aan de andere kant regelmatig besluiten neemt zonder dat de financiële dekking is geregeld. Zelfs is er een besluit genomen waarbij het investerings- en schuldenplafond buiten werking is gesteld. In de begrotingen zijn daarnaast vaak nog te realiseren bezuinigingen opgenomen, die niet altijd werden gerealiseerd en dus doorgeschoven naar latere jaren.

De gemeente vertoont te weinig financiële discipline en daaraan zal gewerkt moeten worden, aangezien de gemeente nu wel voor een paar lastige keuzes staat. Deze begrotingsscan geeft helaas geen makkelijke, pasklare oplossing voor de problemen die Voorschoten het hoofd moet bieden. Het beeld is duidelijk: op een veelheid van uitgavenclusters geeft Voorschoten meer uit dan de vergelijking vanuit het gemeentefonds en de vergelijking met andere (vergelijkbare) gemeenten. Hierdoor wordt (wellicht) ook een hoger voorzieningenniveau aan haar burgers geleverd. De hogere OZB en OEM-inkomsten compenseren dit uitgavenpatroon deels, maar niet voldoende.

¹ OEM: Overige Eigen Middelen: kleine gemeentelijke belastingen waar onder precariobelasting, ontvangen dividenden en ontvangsten uit grondexploitatie.

Oplossingsrichtingen

Gekeken moet dus worden welke mogelijkheden er zijn om de lasten te verlagen en/of de baten te verhogen. Hiervoor zien we enkele aanknopingspunten.

Lasten

Hoewel de hogere uitgaven in veel uitgavenclusters voorkomen, en er dus een algemeen beeld is van teveel uitgeven, springen er 2 clusters in het bijzonder uit:

- Op het cluster *Bestuur en algemene ondersteuning* liggen de nettolasten in 2016 € 3 miljoen hoger dan het gemeentefonds indiceert. Dit wordt voor € 1 miljoen veroorzaakt door de doorbelasting van de Werkorganisatie Duivenvoorde op dit cluster. Door de ambtelijke fusie met Wassenaar valt de ambtelijke dienst onder het kopje 'bestuurlijke samenwerking' en hoewel de apparaatslasten deels worden toegerekend aan de beleidsvelden, blijft er een fors gedeelte drukken op het cluster bestuur.

De WODV heeft zich de afgelopen jaren in efficiency in positieve zin ontwikkeld (de formatie is sinds 2012 gekrompen met 9% ondanks toegenomen taken zoals de 3D's, minimale inhuur, gemiddelde salarislasten en formatieomvang die sporen met de benchmark voor een gemeente met 50.000 inwoners). Daarom kan gesteld worden dat een mogelijke efficiency taakstelling op de formatie van de WODV niet logisch is zonder evenredige verlaging van het takenpakket.

Aan de andere kant geldt dat nog niet alle synergievoordelen van de ambtelijke fusie worden benut (Wassenaar en Voorschoten zitten in 2 (veiligheids)regio's, de WODV bedient elke gemeente op zijn eigen manier, weinig daadwerkelijke integratie van beleid, processen, procedures dus weinig effectiviteitsvergroting). Wellicht is door beleidsintegratie nog wel voordeel te behalen, maar hoe groot dat voordeel daadwerkelijk kan zijn en op welke termijn, is moeilijk te becijferen.

- Op het cluster *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling* liggen de nettolasten in 2016 € 4,6 miljoen hoger dan het gemeentefonds indiceert. De in 2016 vastgestelde beheerplannen zijn afgestemd op onderhoudsniveau B, het niveau wat op de lange termijn weinig kosten geeft aan groot onderhoud. De meerkosten bij dat niveau bedragen jaarlijks € 1,5 miljoen (voor regulier en groot onderhoud). Mede omdat het structurele budget hiervoor ontbeerde in de meerjarenbegroting 2017-2020, is besloten een second opinion op het beheerplan wegen te laten uitvoeren. De bevindingen hiervan zijn nog niet openbaar.

De clusters waar Voorschoten meer uitgeeft dan de referentiegemeenten (en waar dus mogelijk op bespaard kan worden) zijn:

- Bestuur en algemene ondersteuning (zie hierboven)
- Re-integratie participatiewet (€ 500.000)
- Eerste lijns loket WMO en Jeugd (€ 400.000)
- Individuele voorziening natura Jeugd (€ 750.000)
- Huisvesting basisonderwijs (€ 325.000)
- Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (zie hierboven)
- Riolering en reiniging (€ 875.000)

Baten

De gemeente Voorschoten ontvangt € 3,5 miljoen meer aan baten dan het gemeentefonds indiceert (€ 1 miljoen OZB/woningen en € 2,5 miljoen OEM). Evenwel kan de gemeente nog interventies plegen om de baten te vergroten.

In vergelijking met de referentiegemeenten ontvangt Voorschoten minder op de clusters:

- OZB gebruikers niet-woningen (€ 500.000)
- Parkeerbelasting (€ 375.000)
- Rioolheffing (€ 350.000)

De gemeente kan overwegen hier hogere belastingen/leges/heffingen voor op te leggen, overigens geldt dit niet voor de rioolheffing aangezien deze al kostendekkend is.

De uitkomsten van een benchmark geven geen absolute waarheden. Het is een trigger voor nader onderzoek. Aan sommige afwijkingen ten opzichte van de referentiegroep zal bewust beleid ten grondslag liggen, andere weer niet. Toch is het van belang de overschrijdingen en onderschrijdingen ten opzichte van de norm met bijzondere belangstelling te bezien en te monitoren.

Samenvattend

De gemeente Voorschoten is een gemeente die er in een aantal opzichten financieel prima voor staat:

- De begrotingen tot en met 2016 waren sluitend, waarbij vanaf de meerjarenraming behorend bij de begroting 2015 negatieve saldi zichtbaar zijn. De meerjarige negatieve ontwikkelingen zijn niet onverwacht gekomen maar werden vanaf 2015 al aangekondigd.
- De grondexploitatie in Voorschoten is beperkt van omvang, anno 2017 speelt maar 1 complex. Het geprognosticeerd verlies is overzienbaar en afgedekt met een voorziening. De negatieve complexen zijn al in eerdere jaren afgesloten, dus die verliezen zijn al geleden.
- Voorschoten heeft een benodigde weerstandscapaciteit van € 3,4 miljoen. De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 13,5 miljoen. In de begroting 2017 is een weerstandsratio berekend van $(13,5 : 3,4 =) 4,0$. Dat wordt als 'uitstekend' gekwalificeerd.
- De gemeente Voorschoten is qua bevolkingsgroei een betrekkelijk stabiele gemeente.
- De gemeente kent geen verstorende structuurkenmerken zoals een zwakke structuur, slappe bodem of groot buitengebied.

Toch zijn er ook belangrijke aandachtspunten, waardoor het uiteindelijk noodzakelijk is geworden de gemeente onder preventief toezicht te plaatsen:

- Voorschoten kent een verleden van het sluiten van de begroting door het opnemen van taakstellingen in de begroting. Diverse taakstellingen bleken niet realiseerbaar. Dat heeft weer geleid tot nieuwe taakstellingen.
- In 2016 zijn diverse maatregelen genomen ter versterking van de financiële positie zoals het overkoepelend beleidskader en het investering- en schuldenplafond. Echter diverse raadsbesluiten hebben het ingezet beleid overschreden, zo konden deze maatregelen niet tot het gewenste effect leiden.
- Voorschoten heeft in de loop der tijd steeds meer moeite gekregen de structurele lasten te dekken door structurele baten. De begrotingen kenmerken zich door een forse inzet van reserves en voorzieningen. In de jaren 2010 tot en met 2020 zal de stand van de

reserves van ruim € 65 miljoen naar € 26 miljoen dalen, een daling van € 39 miljoen ofwel $\pm 60\%$. Door de daling van het eigen vermogen zal in de toekomst ook de interne rente-baten afnemen.

- Ten aanzien van financiële kengetallen kan worden geconstateerd dat Voorschoten in 2009 na de verkoop van de NUON-aandelen een erg hoge solvabiliteit had van $\pm 90\%$. In de jaren daarna vonden omvangrijke beschikkingen plaats over reserves waardoor aan het eind van de meerjarentermijn (2020) de solvabiliteit zal dalen naar 27%, wat als 'matig' wordt aangemerkt. Omdat de reserves de afgelopen jaren als intern financieringsmiddel zijn aangewend, moet vreemd vermogen worden aangetrokken om de bezittingen te financieren. Dat leidt tot een gestage groei van de netto schuldquote met als score 'matig'. De structurele exploitatieruimte scoort een 'onvoldoende' waarmee de structurele baten niet toereikend zijn om de structurele baten te dekken.
- Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Voorschoten € 975 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep ligt de woonlastendruk in de gemeente Voorschoten € 185 hoger (= 19%). Dat is toe te rekenen aan alle drie de onderdelen maar vooral aan de OZB. Enerzijds door een hoger tarief (55%) en anderzijds door een hogere waarde van de woningen (45%). Ook ten opzichte van het landelijk niveau zijn de woonlasten hoog.
- Op het gebied van de overige heffingen en OZB gebruikers niet-woningen is Voorschoten goedkoper dan de selectiegroep.

Aanbevelingen

Cultuur

Richt de bestuurlijke planning zodanig in dat voorstellen die een extra beslag doen op de financiële dekkingsmiddelen op één moment per jaar worden behandeld – bijvoorbeeld de kadernota -, zodat een integrale afweging kan plaatsvinden.

Houdt u aan de zelf vastgestelde beleidsuitgangspunten omtrent het investerings- en schuldenplafond alsmede het bestemmen van verkoopopbrengsten van gemeentelijk bezit.

Presenteer – conform het advies in de provinciale begrotingscirculaire 2018-2021 – een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten in een paragraaf 'Taakstellingen en stelposten'. In deze paragraaf kunt u per onderwerp in één oogopslag voor alle jaarschijven de opgenomen bezuinigingen c.q. taakstellingen zien die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie.

Lasten

Breng geconstateerde overschrijdingen ten opzichte van de normen van het gemeentefonds en uit de vergelijking met de selectiegroep in bij de voorbereiding van de begroting 2018. Voer zo nodig nader onderzoek uit in hoeverre specifieke structuurkenmerken van de gemeente de overschrijdingen rechtvaardigen. Indien dit niet het geval is pas dan – op basis van een beleidskader met prioriteiten – het bestuurlijk ambitieniveau aan in de vorm van een lager voorzieningenniveau aan de burger.

Voer de vergelijking van de netto-lasten met de inkomsten uit het gemeentefonds en met referentiegemeenten nogmaals uit op basis van de begrotingscijfers 2017 die zijn ingedeeld op de nieuwe taakvelden van het BBV.

De actualisatie van de beheerplannen is met een extra last in de exploitatie van € 1,5 miljoen de belangrijkste mutatie in de begroting 2017 ten opzichte van 2016. Houdt de uitgangspunten nog eens zeer kritisch tegen het licht en analyseer op basis van de second opinion welke kostenbesparende maatregelen mogelijk zijn. Bedenk dat in het kader van een eventuele artikel 12-toets het onderhoudsniveau C als uitgangspunt geldt, gericht op het voorkomen van kapitaalvernietiging.

De kengetallen 'solvabiliteit' en de 'netto schuldquote' komen van een niveau van zeer ruim 'voldoende' maar tenderen beide naar een niveau dat als 'matig' wordt aangemerkt. Het kengetal 'structurele exploitatieruimte' is onvoldoende. Tref (aanvullende) maatregelen die deze kengetallen verbeteren. De aanbevelingen in dit rapport kunnen hierin richtinggevend zijn.

Bedenk bij alles dat de maatregelen die in een herstelplan worden opgenomen, kunnen leiden tot het stopzetten van taken dan wel het uitvoeren van deze taken op een lager niveau. Dat zal dan ook kunnen leiden tot het verminderen van de ambtelijke capaciteit die nodig is de taken uit te voeren. Houdt er rekening mee dat er een regeling in de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat de kosten jaarlijks worden afgebouwd in het tempo 75% - 50% - 25%.

Baten

Bezie de mogelijkheid tot uitbreiding van soorten belastingen (bijv. parkeerbelasting), verhoging van belastingtarieven (bijv. OZB gebruikers niet-woningen) en opbrengsten voor leges (100% kostendekking) en heffingen om zo meer inkomsten te genereren.

1 INLEIDING

In deze inleiding schetsen wij de procedurele gang van zaken rond de begrotingsscan. Zo gaan wij in paragraaf 1.1 in op de aanleiding en het doel van de begrotingsscan en staat in paragraaf 1.2 de gevolgde werkwijze. Paragraaf 1.3 bevat de kenmerken van de gemeente Voorschoten en het gemiddelde van de selectiegroep. En ten slotte bevat paragraaf 1.4 de leeswijzer van de begrotingsscan.

1.1 Aanleiding en doel van de begrotingsscan

Aanleiding

De gemeenteraad van Voorschoten heeft bij brief van 22 maart 2017 Gedeputeerde Staten gevraagd om een begrotingsscan op te stellen. Aanleiding voor de aanvraag is het feit dat de begroting 2017 en bijbehorende meerjarenraming 2018 – 2020 onder preventief toezicht is geplaatst. De begroting voldoet niet aan de criteria van de Gemeentewet en het zgn. Gemeenschappelijke Financieel Toezichtkader 2014 'Kwestie van evenwicht'. Om voor repressief toezicht in aanmerking te komen moet er sprake zijn van een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting. Dat wil zeggen: de structurele lasten moeten worden gedekt door structurele baten. Naar oordeel van Gedeputeerde Staten voldoet de begroting 2017-2020 hier niet aan. Er zijn reserves (incidentele baten) ingezet ter dekking van structurele lasten. Er zijn al enkele jaren zorgen over het structureel evenwicht van de begroting van de gemeente Voorschoten. Vanaf de begroting 2014 vond er naast ambtelijk overleg tevens bestuurlijk overleg plaats.

Duiding en reikwijdte

Een begrotingsscan heet als doel inzicht te geven in de eigen financiële huishouding van Voorschoten alsmede ten opzichte van de normen in het gemeentefonds alsmede ten opzichte van gemeenten die op Voorschoten lijken (de zogenaamde selectiegroep). Indien mogelijk wordt duiding gegeven van hoe dat komt. De analyse geeft handvatten om het college en de gemeenteraad in staat te stellen onderbouwde keuzes te maken, zodat zij tot een reëel en structureel sluitende (meerjaren)begroting 2018-2021 kunnen komen.

De begrotingsscan is opgesteld met medewerking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) voor wat betreft de aanlevering van de benchmarkdata in hoofdstuk 4. De provincie Zuid-Holland is nadrukkelijk als enige verantwoordelijk van deze scan. Om die reden is het onderwerp artikel 12 Financiële VerhoudingsWet in deze scan niet opgenomen omdat dit het domein is van het ministerie BZK.

Niet vrijblijvend en openbaar

De uitkomsten van de begrotingsscan zijn niet vrijblijvend. Als follow-up wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting Gedeputeerde Staten (GS) gevraagd, in het bijzonder ten aanzien van de geschetste oplossingsrichtingen en in hoeverre deze worden meegenomen bij de opstelling van de begroting 2018. Tevens zijn de conclusies en aanbevelingen input voor overleg tussen de gemeente en de provincie.

De begrotingsscan is een openbaar document en zal op de internetsite van de provincie Zuid-Holland worden geplaatst.

1.2 Werkwijze en onderzoeksvragen

Deze begrotingsscan bestaat uit drie analyses.

Als eerste wordt gekeken naar de ontwikkeling van de financiële positie in de gemeente Voorschoten. Hiervoor worden de begrotingen, de jaarrekeningen, de kadernota's en financiële beleidsstukken van de afgelopen jaren onderworpen aan een onderzoek.

In de tweede analyse wordt de belastingdruk van de gemeente Voorschoten vergeleken met de selectiegroep en wordt ingezoomd op de regels die in een artikel 12 situatie gelden voor het belastingpakket.

In de derde analyse worden de nettolasten van de gemeente Voorschoten vergeleken op clusterniveau met zowel de toedeling van middelen uit het gemeentefonds als met de nettolasten van de selectiegroep van 5 referentiegemeenten.

De drie analyses zijn te vatten in de volgende onderzoeksvragen:

Centrale vraag:

Geef in de begrotingsscan inzicht in de financiële positie van Voorschoten, zodat de uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het maken van prioriterings- en beleidskeuzes.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale probleemstelling opgedeeld in vier onderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

Onderzoeksvraag 1: financieel beleid

Wat kan worden gezegd over de volgende zaken: de flexibiliteit van de begroting, de verwevenheid van de grondexploitatie met de reguliere begroting, het onderhoud van kapitaalgoederen, de gerealiseerde en nog te realiseren ombuigingen, het financieel beleid ten aanzien van investeringen, afschrijvingen en financiering, de oplopende financieringsbehoefte, de gevolgen van de verdeelmodellen in het gemeentefonds en de verplichte paragrafen? Wat zijn de consequenties van mogelijke bestuurlijke keuzes over het behoud van het weerstandsvermogen, het verlagen van de schulden en het herstellen van evenwicht in de exploitatierekening?

De vragen komen aan de orde in hoofdstuk 2.

Onderzoeksvraag 2 : gemeentelijke heffingen

Doen zich tussen de gemeente Voorschoten en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren? Hoe verhouden de OZB-tarieven van Voorschoten zich ten opzichte van het landelijk rekentarief in het gemeentefonds

De vragen worden in hoofdstuk 3 beantwoord.

Onderzoeksvraag 3: benchmark

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de netto lasten en baten van de gemeente Voorschoten zich in 2016 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?

Deze vraag wordt in hoofdstuk 4 beantwoord.

Onderzoeksvraag 4: personeel

Hoe verhoudt de personeelsomvang van de gemeente Voorschoten zich ten opzichte van andere gemeenten.

Deze vraag wordt in hoofdstuk 5 beantwoord.

Basisgegevens

Uitgangspunt van onze werkwijze bij onderzoeksvraag 1 is de informatie in de vastgestelde begroting over het jaar 2017 met bijbehorende meerjarenraming.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Hier worden de begrotingscijfers 2016 als basis genomen omdat het CBS een recenter jaar nog niet beschikbaar had. Om toch aansluiting te vinden bij recentere inzichten zijn deze cijfers gecorrigeerd met enkele majeure afwijkingen in de begroting 2017.

1.3 Kenmerken

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep van referentiegemeenten.

In overleg met de gemeente Voorschoten is gezocht naar een groep van vijf gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Qua structuurkenmerken is gekeken naar:

- inwonertal (groep 20.000 – 30.000 ten opzichte van Voorschoten 25.000)
- sociale structuur (sterk)
- centrumfunctie (weinig)
- bodemgesteldheid (factor 1,03 dus behoorlijk hard)
- omvang buitengebied (50% van oppervlakte gemeente).

De selectiegroep betreft de gemeenten Bergen (Noord-Holland), Dongen (Noord-Brabant), Hillegom, Lisse, Oud-Beijerland. Er is op gelet dat minimaal drie gemeenten zich bevinden in de provincie Zuid-Holland.

In totaal zijn er ruim zestig verdeelmaatstaven binnen de algemene uitkering te onderscheiden. Door alle genoemde factoren lijken deze gemeenten zoveel mogelijk op Voorschoten. Tot slot is voor de vergelijkbaarheid een correctie in de cijfers van referentiegemeenten doorgevoerd bij die gemeenten die beschikken over voortgezet en/of speciaal onderwijs omdat Voorschoten dat niet aanbiedt.

Zie onderstaand overzicht van de belangrijkste structuurkenmerken van Voorschoten en van de selectiegroep.

					gemeentefonds
	sociale structuur	centrumfunctie	inwoners	provincie	per inwoner
Bergen	sterk	weinig	30.000	Noord-Holland	1.061
Dongen	sterk	weinig	25.395	Noord-Brabant	1.153
Hillegom	sterk	weinig	21.101	Zuid-Holland	1.209
Lisse	sterk	weinig	22.539	Zuid-Holland	1.125
Oud-Beijerland	sterk	weinig	23.702	Zuid-Holland	1.137
Voorschoten	sterk	weinig	25.150	Zuid-Holland	1.047

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord door te focussen op de jaarrekeningen 2013, 2014, 2015 en 2016, de begroting 2017, de meerjarenraming 2018 tot en met 2020, het onderhoud van kapitaalgoederen, de grondexploitatie, de weerstandscapaciteit en de schuldpositie.

In hoofdstuk 3 wordt de gemeente Voorschoten vergeleken met de selectiegroep op de punten belastingen/rechten en belastingdruk. Stilgestaan wordt bij OZB-rekentarieven in het gemeentefonds.

Hoofdstuk 4 bevat de vergelijking op clusterniveau met de normen van algemene uitkering uit het gemeentefonds en het beeld dat de selectiegroep in deze vergelijking laat zien.

Hoofdstuk 5 gaat over de personeelsomvang.

2 DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE VOORSCHOTEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag.

'Wat kan over de financiële positie van de gemeente Voorschoten worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen en jaarrekeningen vanaf 2013 tot op heden?'

Om dit beeld te kunnen geven, wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen:

- financieel beleid (paragraaf 2.2) en
- begroting en meerjarenraming (paragraaf 2.3). Bij het onderdeel begroting en meerjarenraming wordt een groot aantal onderwerpen behandeld:
 - financiële positie in historisch perspectief
 - begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020
 - gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen
 - flexibiliteit van de begroting
 - stand van zaken grondexploitatie
 - onderhoud kapitaalgoederen
 - balans en financiële ratio's
 - weerstandsvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit)
 - het financieel beleid ten aanzien van investeringen en afschrijvingen financieringsbehoefte en rentelasten
 - de verplichte paragrafen en oplossingsrichtingen.

Elk onderdeel wordt afgesloten met een conclusie.

Het onderzoek voor dit hoofdstuk van de begrotingsscan is uitgevoerd in de periode april en mei 2017 op basis van het cijfermateriaal dat in de genoemde periode beschikbaar was. Concreet betekent dit dat gebruik is gemaakt van de jaarrekeningen 2013 tot en met 2016 en de begroting 2017 met de daarmee samenhangende meerjarenraming tot en met 2020.

2.2 Financieel beleid

In eerste instantie is een gemeente zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. In artikel 189 van de Gemeentewet legt de wetgever de verantwoordelijkheid voor het evenwicht in de begroting bij de gemeenteraad. Op basis van artikel 203 van de Gemeentewet toetsen Gedeputeerde Staten (hierna: GS) jaarlijks of de begroting naar hun oordeel in evenwicht is. De begroting en de jaarrekening dienen te zijn ingericht volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Bij de begrotingsbeoordeling hanteren GS als toezichthouder als uitvloeisel van de Gemeentewet en het BBV de criteria die in het gemeenschappelijk financieel toezichtkader "Kwestie van Evenwicht" worden vastgesteld.

Bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente neemt de begroting een centrale plaats in. Van belang is de vraag of er al dan niet sprake is van een reëel en

structureel evenwichtige financiële situatie in een gemeente. Dit houdt in dat het beleid van een gemeente er op gericht moet zijn dat de structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Het financieel beleid van een gemeente komt mede tot uitdrukking in de verplichte paragrafen op grond van het BBV. Ook kan in dit verband nog worden gewezen op verplichte verordeningen op grond van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet waarin bepaalde kaders van het financieel beleid worden gesteld.

2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV

De Programmabegroting 2017 van Voorschoten omvat 1 boekwerk en kent de volgende basisindeling:

- a. Programmabegroting met recapitulatie.
- b. Verplichte paragrafen
- c. Bijlagen, waaronder
 - Nieuw beleid per programma
 - Reserves en voorzieningen
 - Gemeentefonds
 - Subsidies
 - Investerings

In de begroting is de uiteenzetting van de financiële positie en budgettair kader opgenomen. De volgende onderdelen kunnen we onderscheiden:

- Inleiding met uitgangspunten van beleid
- Begroting in één oogopslag met daarin onder andere
- Vertrekpunt kadernota 2017 - 2020
- Actualisatie meerjarig structureel perspectief
- Dekkingsplan
- Vermogenspositie

Geconstateerd kan worden dat opzet en inhoud van begroting en jaarrekening van de gemeente Voorschoten voldoen aan de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen

In paragraaf 2.2.1 zijn de begroting en meerjarenraming getoetst aan het BBV. De planning- en control cyclus bestaat echter uit meer documenten die van belang zijn voor een verantwoord financieel beleid. Zo dient op grond van de Gemeentewet de raad verordeningen vast te stellen voor:

- De uitgangspunten van het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (artikel 212 van de Gemeentewet)
- De controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213 van de Gemeentewet)

De nu geldende verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (Financiële verordening gemeente Voorschoten 2015) heeft de gemeenteraad op 30 april 2015 vastgesteld en kan als actueel worden beschouwd. Een actualisatie wordt voorzien in december 2017 waarin de laatste wijzigingen van de BBV zal worden verwerkt.

De verordening ex artikel 213 ("controleverordening gemeente Voorschoten") is vastgesteld op 30 oktober 2003. Dat lijkt niet actueel, maar dat valt mee. Het regelen van de taken en bevoegdheden van de accountant is aan weinig nieuwe inzichten onderhevig.

Ter voorbereiding van de begroting wordt een kadernota opgesteld. Deze nota is een financieel strategisch document waarin het budgettaire en beleidsinhoudelijke kader voor de nieuw op te stellen begroting door de raad wordt vastgesteld. Ook wordt het financieel perspectief op basis van ontwikkelingen en nieuw beleid bijgesteld. Jaarlijks verschijnen er twee tussentijdse rapportage die de indeling van de programmabegroting volgen, eentje in het voorjaar en eentje in het late najaar. De najaarsnota geeft daardoor een vooruitblik op de jaarrekening. In de tussentijdse rapportages wordt gerapporteerd over afwijkingen van prestaties en financiële middelen, waarbij nadrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen incidenteel en structureel. Tevens de mutaties van inzet van reserves. Tot slot een zeer fraaie projectenrapportage waarbij wordt gewerkt met een stoplichtmodel. In de tussentijdse rapportages wordt slechts beperkt inzicht gegeven van de mutaties op de maatschappelijke effecten.

2.2.3 Tijdige vaststelling en inzending van de begroting en jaarrekening

Naast de hiervoor toegelichte materieel inhoudelijke bepalingen bevat de Gemeentewet tevens regelgeving voor de tijdige inzending aan GS van zowel de vastgestelde begroting als de jaarrekening. De termijn voor de vastgestelde begroting is daarbij gesteld op uiterlijk 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient. Voor de vastgestelde jaarrekening geldt 15 juli van het jaar, volgend op het rekeningjaar. Ten aanzien van de jaarrekening 2015 deed zich nog wel een bijzonderheid voor wat betreft de vaststellingstermijn. In verband met problemen die bijna alle gemeenten in Nederland hadden met rechtmatigheidsverklaring rond het sociaal domein is de uiterste datum verschoven van 15 juli naar 30 september. Voorschoten heeft daar geen gebruik van hoeven maken.

Overschrijding van de gestelde termijnen kan gevolgen hebben voor de vorm van het financieel toezicht op de gemeente. In de periode 2013 tot op heden zijn alle vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen binnen de wettelijke termijnen toegezonden aan GS. De in deze jaren vastgestelde begrotingswijzigingen zijn ter kennisname toegezonden aan GS.

2.3 Jaarrekening, begroting en meerjarenraming

De begrotingspositie van de gemeente Voorschoten wordt beoordeeld aan de hand van zowel het verleden, het heden als de toekomst. In de eerste plaats wordt ingegaan op de financiële positie in historisch perspectief, waarbij teruggeblikt wordt vanaf 2013. Daarnaast wordt vooruitgekeken naar de jaren vanaf 2017.

2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief

Begrotingen 2013 tot en met 2017, met bijbehorend meerjarenperspectief

De gemeente Voorschoten richt zich bij het opstellen van de begroting met name op het eerstkomende jaar. In meerjarenperspectief zijn er vooral de laatste jaren nadelige saldi zichtbaar. Zie hiervoor de horizontale lijn. Tegelijkertijd worden er maatregelen getroffen om

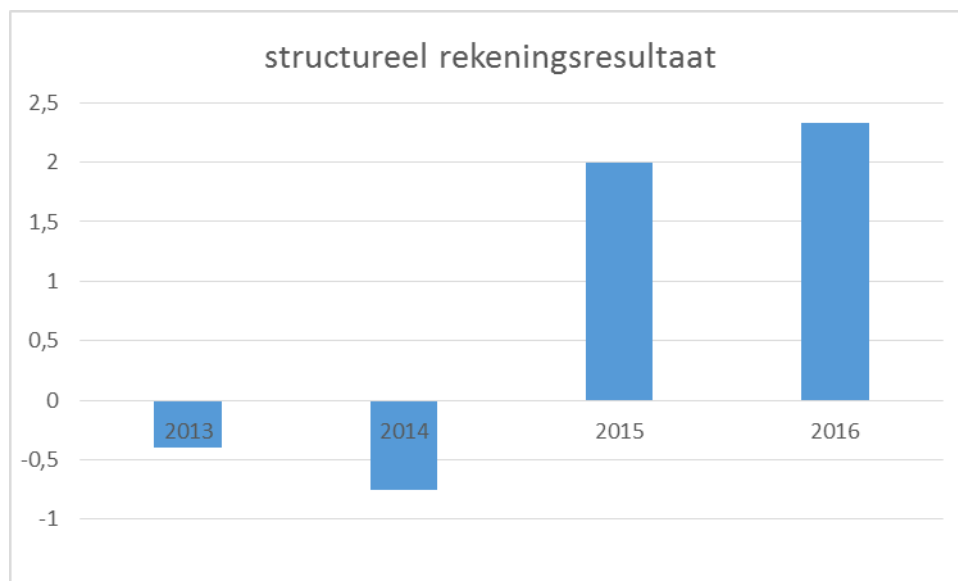
dat perspectief bij te draaien. Zie hiervoor item 2.3.4. In de verticale lijn is dan per jaar een wisselend beeld waar te nemen. Dat is het gevolg van nieuwe ontwikkelingen (waar onder gemeentefonds) en wensen (waar onder beheerplannen).

Het provinciaal financieel toezicht richt zich op het eerste begrotingsjaar en als dat niet structureel en reëel sluitend is dan moet het laatste jaar van de meerjarenraming dat wél zijn. Als dit het geval is, komt de begroting in aanmerking voor het reguliere repressief toezicht. Dat was dus de afgelopen jaren de situatie, echter in 2017 niet meer. Het gaat in het overzicht om structurele bedragen, geschoond van incidentele afwijkingen.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
begroting 2013	227.000	746.000	364.000	79.000				
begroting 2014		725.000	31.000	400.000	61.000			
begroting 2015			563.000	504.000	7.000	-407.000		
begroting 2016				0	-14.000	-634.000	-381.000	
begroting 2017					-1.680.000	-2.743.000	-2.853.000	-2.896.000

Jaarrekeningen 2013 tot en met 2016

Het structurele resultaat van de jaarrekeningen 2013 tot en met 2016 was als volgt.



In dit overzicht is het resultaat na bestemming geschoond van incidentele afwijkingen. Die incidentele afwijkingen kunnen zeer fors zijn, en worden hierna toegelicht. In de grafiek zijn batige en nadelige saldi zichtbaar.

Jaarrekening 2013

De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven, zowel omtrent de getrouwheid als rechtmatigheid.

De jaarverantwoording 2013 sluit met een nadelig saldo na bestemming van € 397.000.

In de bestemming zijn enkele grote posten opgenomen:

Vorming van een voorziening Rijnland ten behoeve van de aanleg van een tunnel ad € 9 miljoen, diit bedrag gaat ten laste van de zgn. NUON-reserve. En het afsluiten van grondexploitaties Krimwijk en Hoevenpark, samen € 2 miljoen voordelig.

De boekwaarde van gronden die niet in exploitatie zijn genomen is per ultimo 2013 op nihil gesteld is. Voor gronden van de 4 complexen die in exploitatie zijn genomen geldt een boekwaarde van € 12,1 miljoen. Het geprognosticeerd verlies van de exploitatie bedraagt € 7,4 miljoen. Er is een voorziening opgenomen ter waarde van hetzelfde bedrag. Daarnaast nog een risicoreserve van € 1,5 miljoen.

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 7,3 miljoen. De gekwantificeerde risico's bedragen € 2,0 miljoen. Dat levert een weerstandsratio op van 2,9 .

Jaarrekening 2014

De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven, zowel omtrent de getrouwheid als rechtmatigheid.

De jaarrekening laat een nadelig saldo na bestemming zien van € 758.000.

In de bestemming zitten enkele grote posten opgenomen:

- Vrijval van € 4,5 miljoen uit de voorzieningen tbv beheerplannen aan de algemene reserve omdat de voorziening onvoldoende onderbouwd kon worden.
- Aanvullen € 0,9 miljoen van de voorziening voor pensioenen en wachtgelden
- Afboeken € 11,4 miljoen aan activa met een maatschappelijk nut ten laste van de zgn. NUON-reserve.
- Vorming van een voorziening versnelde uitstroom WWB-bestand ad € 2,5 miljoen ten laste van de zgn. NUON-reserve.

De boekwaarde van gronden die niet in exploitatie zijn genomen is per ultimo 2014 nog steeds nihil. Voor gronden van de 5 complexen die in exploitatie zijn genomen geldt een boekwaarde van € 13,3 miljoen. Het geprognosticeerd verlies van de exploitatie bedraagt € 7,4 miljoen. Er is een voorziening opgenomen ter waarde van hetzelfde bedrag. Daarnaast nog een risicoreserve van € 2,4 miljoen.

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 12,0 miljoen. De gekwantificeerde risico's bedragen € 3,0 miljoen. Dat levert een weerstandsratio op van 4,0 .

Gedurende het jaar 2014 is een langlopende lening van € 7 miljoen opgenomen. Hierdoor loopt de netto schuldquote op, maar blijft met 33% op een aanvaardbaar niveau.

Jaarrekening 2015

De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven, zowel omtrent de getrouwheid als rechtmatigheid. Dat laatste is bijzonder te noemen in Nederland. De meeste gemeenten moesten die ontberen door problemen in het sociaal domein, of meer specifiek de doorlevering van PGB's. De afwijkingen in Voorschoten bevonden zich binnen de tolerantiegrenzen.

De jaarrekening laat een batig saldo na bestemming zien van € 2,4 miljoen. Dit laat zich bijna volledig verklaren door voordelen op de dat jaar nieuw overgedragen taken in het sociaal domein. De andere mutaties heffen elkaar grosso modo op.

De boekwaarde van gronden die niet in exploitatie zijn genomen is per ultimo 2015 nog steeds nihil. Gedurende het jaar zijn 4 complexen afgesloten, in totaal een winst van € 0,5 miljoen. Voor gronden van het enkele complex dat in exploitatie is genomen – Duivenvoorde Corridor - geldt ultimo het boekjaar een boekwaarde van € 9,0 miljoen. Het geprognosticeerd verlies van de exploitatie bedraagt € 621.000. Er is een voorziening opgenomen ter waarde van hetzelfde bedrag. Daarnaast is er een risicoreserve van € 1,86 miljoen.

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 16,9 miljoen. De gekwantificeerde risico's bedragen € 5,2 miljoen. Dat levert een weerstandsratio op van 3,25 .

Jaarrekening 2016

Over dit jaar kunnen alleen voorlopige cijfers worden gegeven. De accountant voert nog controles uit.

De jaarrekening laat een batig saldo na bestemming zien van € 2.328.000. In de resultaatbestemming is onder andere voorzien in de vorming van een reserve monumenten. Voorafgaand aan de resultaatbestemming is sprake van omvangrijke geraamde verrekeningen met reserves, een onttrekking van ruim € 14 miljoen en een toevoeging van ruim € 11 miljoen.

De boekwaarde van gronden die niet in exploitatie zijn genomen is per ultimo 2016 nog steeds nihil. Voor gronden van het enkele complex dat in exploitatie is genomen – Duivenvoorde Corridor - geldt ultimo het boekjaar een boekwaarde van € 9,2 miljoen. Het geprognosticeerd verlies van de exploitatie bedraagt € 875.000. Er is een voorziening opgenomen ter waarde van hetzelfde bedrag. Daarnaast is er een risicoreserve van € 1,5 miljoen. Bovendien is een reserve Duivenvoorde Corridor opgenomen ter hoogte van € 1,08 miljoen om eventueel een open Duivenvoorde Corridor te kunnen realiseren.

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 15,9 miljoen. De gekwantificeerde risico's bedragen € 3,9 miljoen. Dat levert een weerstandsratio op van 4,0 .

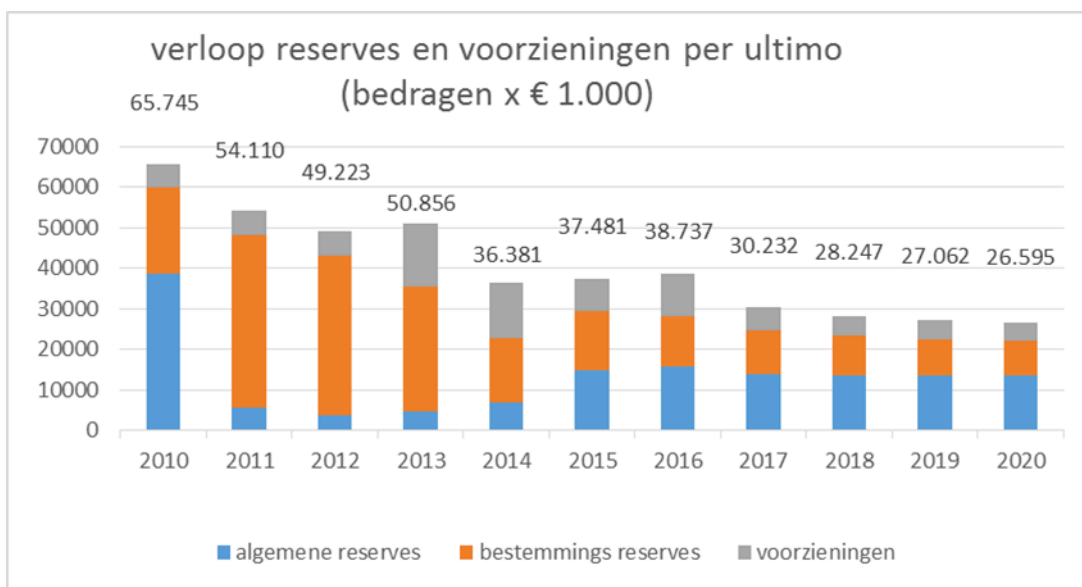
Verloop reserves en voorzieningen

In het item over de jaarrekeningen is zichtbaar dat de inzet van reserves en voorzieningen fors is. Daarom onderstaand een grafiek over het verloop daarvan. Op rekeningsbasis is dat van 2010 tot en met 2016, op begrotingsbasis van 2017 tot en met 2020. Het verloop gaat van ruim € 65 miljoen naar ruim € 26 miljoen, een daling van € 39 miljoen ofwel ± 60%.

De reserves zijn grofweg als volgt ingezet:

• Nadelige saldi jaarrekeningen en Buraps	€ 10,0 mln
• Extra afschrijvingen investeringen met maatschappelijk nut	€ 14,4 mln
• Afboeken grexen	€ 7,3 mln
• Beheerplannen	€ 7,0 mln
• GSD en Buig-gelden	€ 0,5 mln

De extra afschrijvingen op investeringen leiden niet direct tot het direct verhogen van het voorzieningenniveau, doch tot balansverkorting. Ze hebben tot doel naar de toekomst lagere kapitaallasten te genereren. De lagere stand van reserves heeft consequenties voor de solvabiliteit, die daalt. Ook bij de lagere stand in 2017 is deze echter nog op aanvaardbaar niveau, en in relatie met de risicopositie geldt het zelfde. Een dalende stand van reserves heeft als keerzijde ook effect op de behoefte aan vreemd vermogen in casu langlopende geldleningen. Immers, als eigen vermogen wegvalt als intern financieringsmiddel zal het aangevuld moeten worden door vreemd vermogen. Dat heeft weer gevolgen voor de netto schuldquote, die stijgt.



NB. Tot en met 2016 gelden cijfers van de jaarrekening. Vanaf 2017 gelden cijfers uit de desbetreffende begroting. Die zijn gecorrigeerd met het saldo van de jaarrekening 2016 ad ± € 2,3 miljoen positief, dat naderhand bekend werd.

Conclusie paragraaf 2.2.1 t/m 2.3.1

De gemeente Voorschoten heeft een goed ingerichte planning- en controlcyclus. De begrotingen en jaarrekeningen zijn ingedeeld volgens de geldende regelgeving van het BBV. De financiële verordening en controleverordening zijn actueel. De begrotingen en jaarrekeningen worden tijdig vastgesteld. De begrotingen tot en met 2016 waren sluitend, waarbij vanaf de meerjarenraming behorend bij de begroting 2015 negatieve saldi zichtbaar zijn. De begrotingen kenmerken zich door een forse inzet van reserves en voorzieningen. In de jaren 2010 tot en met 2020 daalt de stand van ruim € 65 miljoen naar € 29 miljoen, een daling van € 36 miljoen ofwel ± 60%. Voorschoten heeft in de loop der tijd steeds meer moeite de structurele lasten te dekken door structurele baten.

De jaarrekeningen hebben alle een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen, zowel wat betreft het getrouwe beeld als de rechtmatigheid. Er is een wisselend beeld wat betreft de saldi, deze zijn zowel positief als negatief. De afwijkingen zijn soms klein, soms groot. Dat zegt iets over de mate van beheersing van de baten en lasten.

2.3.2 Heroverwegingstaakstellingen en hun realisatie

Hieronder volgt een schets van het verloop van de begrote en gerealiseerde taakstellingen in de begroting van 2012 tot en met 2017 en de ontwikkelingen wat betreft financieel beleid en maatregelen die genomen zijn om de begroting structureel en reëel sluitend te krijgen. De onderzoeker heeft er voor gekozen dit in tekstuele vorm te gieten omdat cijfermatige tabellen moeilijk te produceren bleken.

In de begroting 2012 waren taakstellingen opgenomen met een omvang van bijna € 3,0 miljoen. In dat bedrag waren tevens jaarschijven verwerkt voortvloeiend uit operaties 2010 en 2011. De taakstellingen werden voor € 1,75 miljoen gezocht in bedrijfsvoering en ambtelijke formatie. Van dat onderdeel werd € 0,4 miljoen niet gerealiseerd. In deze begroting zijn geen extra inkomstenverhogingen verwerkt.

In de begroting 2013 was voor een bedrag van € 1,1 miljoen aan taakstellingen opgenomen die voortvloeien uit voorgaande heroverwegingsoperaties en die nog niet gerealiseerd waren. Dat bleek niet voldoende om de begroting sluitend te krijgen. Er werden aanvullende maatregelen getroffen ter waarde van € 1,9 miljoen die werden gerubriceerd in groene (€ 1,1 miljoen) en oranje (€ 0,8 miljoen) maatregelen. De groene maatregelen konden direct worden verwerkt in de begroting, de oranje kregen het karakter van een stelpost waar de invulling nog nader bekeken moest worden. In de aanvullende maatregelen waren geen taakstellingen opgenomen voor bedrijfsvoering en ambtelijke formatie, wel inkomstenverhogingen ter waarde van € 0,2 miljoen.

Gedurende het begrotingsjaar 2013 is bij de Voor- en najaarsnota ingezet op een strakkere sturing op de gemeentelijke financiën. Met de operatie 'schoon schip' is de 'lucht' uit de exploitatieposten gehaald en ingezet ter dekking van niet-haalbaar gebleken bezuinigingstaakstellingen.

In de begroting 2014 resteerden van alle taakstellingen nog een bedrag van ± € 0,6 mln. De taakstellingen efficiënter werken / bedrijfsvoering en ambtelijke integratie zijn opgenomen in de begroting van de Werkorganisatie Duivenvoorde en daar ingevuld. Een voorstel de OZB te verhogen werd door de gemeenteraad niet overgenomen.

In de Jaarrekening 2014 openbaarde zich een structureel tekort van circa € 1 miljoen welke grotendeels veroorzaakt wordt door de problematiek van de ambtelijke dekkingskosten. Hiermee wordt bedoeld dat in het verleden ambtelijke inzet werd toegerekend aan investeringen en projecten en dus niet ten laste kwam van de jaarlijkse exploitatie. Deze keuze is gemaakt bij de invoering van het zogenaamde rationeel beheer in oktober 2007. Met de ontmanteling van het Uitvoerend Bedrijf moesten de salariskosten van de binnendienst van het voormalig Uitvoerend bedrijf weer worden toegerekend aan de jaarlijkse exploitatie. Dit probleem moest binnen het begrotingsjaar 2015 worden opgelost.

In de begroting 2015 zijn een drietal niet-gerealiseerde taakstellingen opgenomen voortvloeiend uit vorige heroverwegingsoperaties ter waarde van € 0,45 miljoen. Daarnaast het voornoemde € 1,0 miljoen door de problematiek van niet meer te activeren ambtelijke uren.

In het dekkingsplan is opgenomen dat boekwaarden op investeringen voor een bedrag van € 12,5 miljoen zijn afgeboekt ten laste van de NUON-reserve hetgeen € 0,65 miljoen lagere kapitaallasten opleverde. Het gaf niet alleen deels oplossing voor het probleem van ambtelijke urenproblematiek, maar gaf tevens de begroting een grotere flexibiliteit. In het dekkingsplan werd tevens opgevoerd een taakstellende bezuiniging van 5% op de materiële lasten ter compensatie van het laten vervallen van een verhoging van de OZB.

In de jaarrekening 2015 bleek € 0,3 miljoen van de taakstellingen niet gerealiseerd. Dit betrof de problematiek van niet meer te activeren ambtelijke uren.

In de begroting 2016 overheerst het beeld van betrekkelijke financiële rust, hoewel het meerjaren beeld wel negatief is. Alle taakstellingen uit jaarschijven van voorgaande heroverwegingsoperaties werden ingevuld alsook de niet-gerealiseerde taakstellingen uit 2015. Tijdens de begrotingsbehandeling werd nog besloten tot een verhoging van de precariobelasting.

Bij deze begroting werd tevens een overkoepelend financieel kader 2015 vastgesteld met als doel dat Voorschoten financieel toekomstbestendig zou worden. Het kader omvat de pijlers

- Structureel en reëel evenwicht
- Schuldpositie beheersbaar
- Eigen vermogen inzichtelijk
- Budgetdiscipline

Toetsing van plannen aan het eerder ingestelde investerings- en schuldenplafond heeft er toe geleid dat investeringen niet of op een later tijdstip doorgingen.

Gedurende het jaar nam de raad diverse besluiten die een beslag op financiële dekkingsmiddelen zouden vergen, maar waar de dekking naar voren werd geschoven naar de kadernota cq begroting 2017.

In de jaarrekening 2016 bleken alle taakstellingen uit de begroting gerealiseerd of afgeraamd. Wel bleef een deel (ad € 0,3 miljoen) van het probleem open staan van de ambtelijke uren die voorheen werden toegerekend aan projecten en investeringskredieten.

In de begroting 2017 was door allerlei ontwikkelingen een dekkingsplan noodzakelijk van € 1,0 miljoen. Dit bestond uit belastingverhoging, taakstelling centrale ambtelijke huisvesting en een kaasschaafbezuiniging van 2% op de beïnvloedbare budgetten. Een voorstel de OZB te verhogen werd door de gemeenteraad niet overgenomen.

Conclusie

Voorschoten kent een verleden van het sluiten van de begroting door het opnemen van taakstellingen in de begroting. Van 2012 tot en met 2017 liepen de taakstellende bezuinigingen op tot € 5 miljoen in de begroting 2013 naar € 0,5 miljoen in de begroting 2016 en ging weer omhoog naar € 1 miljoen in 2017. Diverse taakstellingen bleken overigens niet realiseerbaar. Dat heeft weer geleid tot nieuwe taakstellingen. Tot twee keer toe werd een voorstel de OZB te verhogen niet overgenomen.

2.3.3 Begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020

De gemeente presenteert een begroting 2017 met een batig saldo na ingezette dekkingsmogelijkheden van € 25.000. De saldi in de meerjarenraming zijn als volgt:

2018: - 513.000

2019: - 503.000

2020: - 371.000

De begroting is tijdig, dus voor 15 november 2016 ingezonden naar de provincie Zuid-Holland. De provincie houdt op grond van artikel 203 van de Gemeentewet financieel toezicht op gemeenten. Dit om te voorkomen dat een gemeente in een financieel uitzichtloze situatie komt die zij zelf niet kan oplossen. Het is de eerste sluis van toezicht, de tweede vindt plaats als bij een structurele verstoring van het financieel evenwicht een aanvullende bijdrage wordt gevraagd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 12 van de Financiële VerhoudingsWet. De provincie heeft de begroting en bijbehorende meerjarenraming beoordeeld om voor 1 januari 2017 te kunnen meedelen of de begroting onder repressief (achteraf, wat de norm is) of preventief (voorafgaand) toezicht valt. De provincie kan zo nodig de begrotingscijfers van de gemeente corrigeren. Zo is in dit geval het overzicht van incidentele baten en lasten in de beoordeling betrokken om te komen tot een begroting met een structureel en reëel evenwicht. Hierbij valt te denken aan onttrekkingen aan reserves voor centrale huisvesting ambtelijk apparaat alsmede Buig, beide voor € 500.000. Tevens heeft de provincie geoordeeld dat het raadsamendement 100493 betreffende de OZB-stijging (zgn. woonlastenprincipe) niet heeft geleid tot concreet uitgewerkte dekkingsmaatregelen na 2017.

De door de provincie bijgestelde saldi zijn als volgt:

2017: - 975.000

2018: - 2.413.000

2019: - 2.003.000

2020: - 1.971.000

Dit leidde tot het oordeel dat de begroting en bijbehorende meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht is. Ofwel, de begroting voldeed niet aan de criteria voor repressief toezicht. Daarmee is de gemeente onder preventief begrotingstoezicht geplaatst. Dit betekent dat de begroting en begrotingswijzigingen (ten behoeve van investeringen, aan- en verkoop van gronden, nieuw beleid) door GS moeten worden goedgekeurd voordat tot uitvoering kan worden overgegaan. GS verwachten dan van de gemeente een herstelplan waaruit blijkt dat het evenwicht binnen de geldende meerjarenperiode weer bereikt wordt. Als dat herstelplan wordt goedgekeurd, dan kan het preventief toezicht worden ingetrokken. Zo lang het herstelplan niet is goedgekeurd hebben GS wel toestemming verleend om aan de lopende verplichtingen te voldoen naar rato van het uitgavenniveau in de begroting 2016 dan wel naar het niveau van de begroting 2017 als dat lager is dan 2016.

Het herstelplan moest volgens de geldende termijnen in de Algemene Wet Bestuursrecht uiterlijk 31 maart 2017 ingediend zijn bij GS. Het gemeentebestuur van Voorschoten heeft een aanvang gemaakt met het opstellen van een herstelplan. Daarbij werden alle politieke geledingen, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken om tot een zo groot mogelijk draagvlak te komen. Ieders inbreng heeft een belangrijke impact gehad op het proces wat heeft geleid tot het inzicht dat meer tijd nodig is om tot een volwaardig herstelplan te komen. Daarom heeft de gemeenteraad in zijn vergadering van 22 maart 2017

besloten de vaststelling van het herstelplan uit te stellen en het plan als input te gebruiken voor de op te stellen programmabegroting 2018. Dat heeft tot gevolg dat preventief toezicht in het hele kalenderjaar 2017 intact blijft.

In het concept-herstelplan zijn bovengenoemde door de provincie gecorrigeerde saldi in meerjarenperspectief als uitgangspunt genomen. Daarna zijn de cijfers nog geactualiseerd voor onderwerpen als restant ambtelijke urenproblematiek, extra lasten uit beheerplan vastgoed en de septembercirculaire 2016. De geactualiseerde stand is als volgt:

2017: - 1.680.000

2018: - 2.783.000

2019: - 2.818.000

2020: - 2.861.000

Het preventief begrotingstoezicht kwam niet uit de lucht vallen. Gemeente Voorschoten heeft sinds 2010 de gedragslijn om tot omvangrijke bedragen, lasten te dekken met inzet van reserves. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau heeft de provincie daar al enige jaren zorg over uitgesproken. Vanaf de begroting 2015 was er geen sluitende meerjarenbegroting.

Conclusie

Gemeente Voorschoten heeft de afgelopen jaren de gedragslijn om tot omvangrijke bedragen lasten te dekken met inzet van reserves. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau heeft de provincie in de hoedanigheid van financieel toezichthouder daar al enige jaren zorg over uitgesproken. De begroting 2017 is door de gemeenteraad vastgesteld met een klein batig saldo 2017 en een negatief saldo in alle jaren van de meerjarenraming. De provincie heeft die saldi gecorrigeerd met eenmalige baten en lasten (waar onder inzet van reserves) zodat een structureel en reëel resultaat is ontstaan. Het resultaat is in alle jaren negatief. De gemeente Voorschoten is onder preventief begrotingstoezicht geplaatst. De gemeenteraad heeft de vaststelling van het concept-herstelplan uitgesteld, het plan zal als input dienen voor de op te stellen begroting 2018. Daarmee blijft het preventief toezicht het hele kalenderjaar 2017 van toepassing.

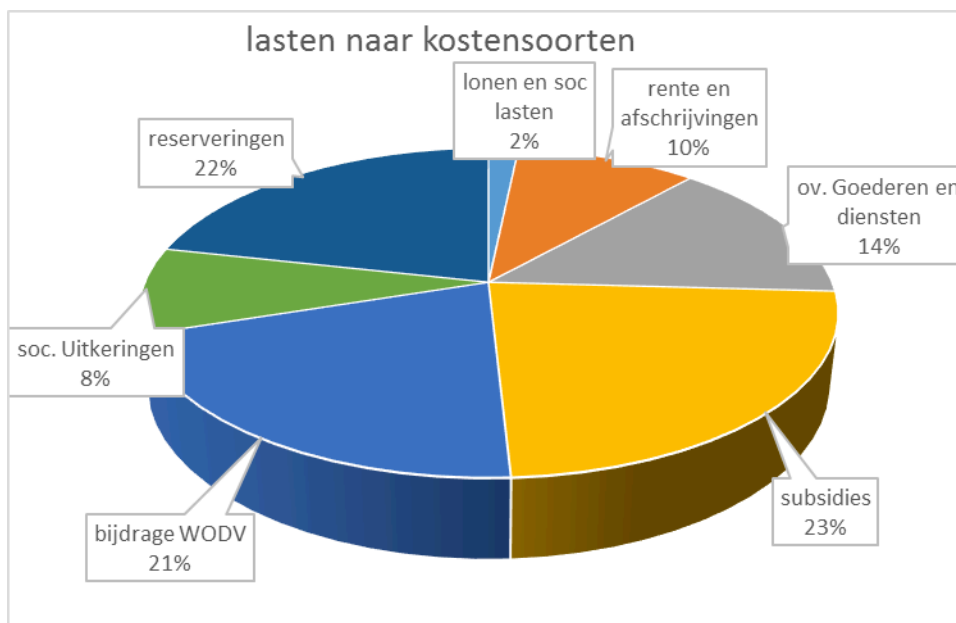
2.3.4 De flexibiliteit van de begroting

De flexibiliteit van de begroting gaat over de mogelijkheid om als gemeente relatief snel te kunnen reageren op de financiële gevolgen van wijzigende omstandigheden en in te kunnen spelen op uitbreiding of inkrimping in het takenpakket. Hoe minder flexibiliteit er in de begroting zit hoe lastiger het is om op korte termijn financiële ruimte te vinden.

Kortingen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de financiële gevolgen van het decentraliseren van rijkstaken naar gemeenten en vertraging in uitvoering van complexen grondexploitatie hebben een negatief effect op de financiële positie van de gemeente. De effecten zijn zowel voelbaar in de exploitatierekening (verlies en winstrekening) als in de vermogenspositie (balans) van de gemeente.

In eerste instantie wordt gekeken naar de opbouw van de lasten en baten. Nagegaan wordt welke lasten en baten op korte termijn beïnvloedbaar zijn. In zijn algemeenheid zijn de lasten in grotere mate beïnvloedbaar dan de baten, zij het niet op korte termijn.

De onderverdeling van de lasten in de begroting 2016 naar kostensoorten is als volgt:



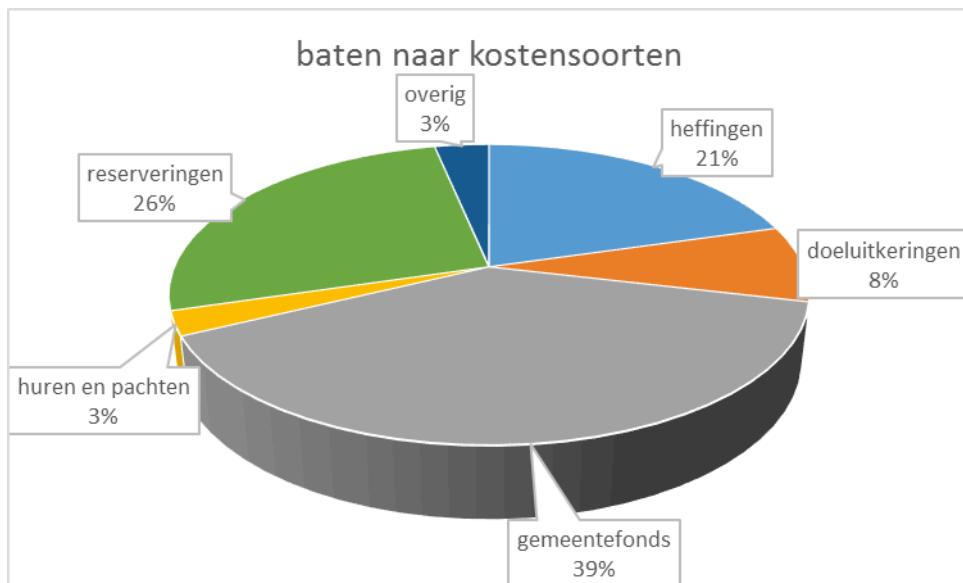
De kapitaallasten bedragen € 6,7 miljoen. Deze zullen de komende jaren toenemen gezien het nieuwe voorschrift in het Besluit Begroting en Verantwoording om investeringen met een maatschappelijk nut (wegen, rioleringen ed) verplicht te activeren en af te schrijven over de levensduur. Wel kan hier genoemd worden dat in paragraaf 2.3.12 wordt beschreven dat de kapitaallasten relatief laag zijn in vergelijking met andere gemeente. De omvangrijke buitengewone afschrijving van boekwaarden in 2011 en 2014 van in totaal € 14,4 miljoen is hier debet aan.

De bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen liggen behoorlijk vast. Er is medewerking nodig van andere deelnemende gemeenten in het algemeen bestuur van een GR om de bijdragen neerwaarts bij te stellen. Dat blijkt in de praktijk nog niet zo mee te vallen. In paragraaf 2.3.9 is opgenomen dat in totaal € 17 miljoen gemoeid is aan bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen, waarvan € 14 miljoen aan de Werkorganisatie Duivenvoorde.

De sociale uitkeringen zijn beperkt beïnvloedbaar omdat ze grotendeels meebewegen met de economische conjunctuur. Wel is het mogelijk een streng instroom- en uitstroombesleid te voeren. Voorschoten heeft al enige jaren een tekort op de BUIG-gelden. Er is een verbetertraject op gezet om de tekorten te verminderen.

De subsidies en zgn. overige goederen en diensten (waar onder onderhoud kapitaalgoederen) zijn redelijk beïnvloedbaar. Bij het afbouwen van subsidies dienen wel zorgvuldigheidseisen in acht genomen te worden.

De onderverdeling van de baten in de begroting 2016 naar kostensoorten is als volgt:



Bij de baten is de beïnvloedbaarheid een stuk minder. Gemeentefonds en doeluitkeringen zoals de BUIG-gelden zijn een gegeven. Daar waar die aanwezig is, is dat vooral bij de lokale heffingen van totaal € 13,6 miljoen. In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt nadere informatie verstrekt over lokale heffingen. Toch hier enkele highlights.

- De raming onroerende zaakbelastingen bedraagt ± € 5,3 miljoen. Er is ruimte ± € 1 miljoen meer te heffen ten opzichte van het landelijk rekentarief dat wordt gehanteerd bij het gemeentefonds. De rijksoverheid stelt in principe wel grenzen stelt aan de maximale verhoging per jaar, de zgn. macro-norm. Die geldt overigens voor het totaal van alle Nederlandse gemeenten en niet voor Voorschoten specifiek. Overschrijding van die landelijke norm is afgelopen jaren niet gesanctioneerd.
- De raming voor riool- en afvalstoffenheffing bedraagt € 6,0 miljoen. Deze worden beide kostendekkend geheven, conform het wettelijk maximum. Wel is het mogelijk deze heffingen te verlagen onder gelijktijdige verhoging van de onroerende zaakbelastingen zodat de totale woonlastendruk gelijk blijft.
- De raming van precariobelasting bedraagt ± € 1,1 miljoen. Het is wettelijk niet mogelijk deze te verhogen. Sterker nog, er ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer om deze heffing binnen vijf jaar naar nul (nihil) terug te brengen.
- De raming van leges en kleine heffingen bedraagt € 1,25 miljoen. Hier is ruimte verhogingen door te voeren, zij het dat voor de leges de grens geldt van 100% kostendekking.

Conclusies

De beïnvloedbaarheid van de baten is beperkt en zit vooral in de onroerende zaakbelastingen alsmede de leges en kleine heffingen.

Voor de precariobelasting zal per 2022 nieuwe dekking moeten worden aangewezen.

De beïnvloedbaarheid van de lasten is ruimer en zit vooral in subsidies en de zgn. overige goederen en diensten (waar onder onderhoud aan kapitaalgoederen), zij het niet allemaal op korte termijn.

2.3.5 Grondexploitaties

De gemeente Voorschoten heeft geen regionale huisvestingstaak. Anno 2017 speelt nog meer één complex grondexploitatie, de zgn. Duivenvoorde Corridor. Deze heeft een boekwaarde per ultimo 2016 van € 9,2 miljoen en een geprognosticeerd verlies van € 875.000. Daar tegenover is een voorziening opgenomen ter waarde van hetzelfde bedrag. Daarnaast is ter dekking van de risico's binnen deze grex een risicoreserve van € 1,87 miljoen beschikbaar. Ook is een reserve Duivenvoorde Corridor opgenomen ter hoogte van € 1,08 miljoen om eventueel een open Duivenvoorde Corridorte kunnen realiseren. De boekwaarde van gronden die niet in exploitatie zijn genomen per ultimo 2016 zijn nihil.

Buiten het plan Duivenvoorde Corridor zijn geen exploitatieplannen van enige betekenis voorzien. Wel een beperkt aantal inbreidingslocaties.

Conclusie

De grondexploitatie in Voorschoten is beperkt van omvang, anno 2017 speelt maar 1 complex. Het geprognosticeerd verlies is overzienbaar en afgedekt met een voorziening. Grondexploitatie geeft in vergelijking tot andere gemeenten in Voorschoten weinig problemen.

2.3.6 Demografische ontwikkelingen

De gemeente Voorschoten is qua bevolkingsgroei een betrekkelijk stabiele gemeente. De groei was van 2002 naar 2008 neutraal op 22.900. Daarna klom het aantal in 2010 naar 23.400, in 2013 naar 24.600 en in 2017 naar 25.300. In 15 jaar tijd een groei van 10%. Volgens het CBS zal de groei in 2040 doorzetten naar 27.300, een groei de komende $\pm$ 25 jaar van in totaal 8 %. Dat is hoofdzakelijk het gevolg van vestigingen.

Tot en met 2019 worden in Voorschoten 800 woningen gebouwd, waarvan 2/3^e in de koopsector. Dat zal leiden tot gezinsverdunning, ofwel een lagere bezettingsgraad per woning. Die trend is in bijna alle gemeenten zichtbaar.

2.3.7 Artikel 12 FVW

Artikel 12 van de Financiële VerhoudingsWet gaat over de aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds als sprake is van een structurele verstoring van het begrotingsevenwicht. De gemeente komt dan onder curatele te staan. De bijdrage kan worden aangewend om de begroting en balans te saneren zodat de gemeente daarna weer zelfstandig verder kan. Dit onderwerp is nadrukkelijk het domein van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Omdat deze scan wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland wordt hier geen nadere tekst aan gewijd.

2.3.8 Onderhoud kapitaalgoederen

Algemeen

Informatie over onderhoud aan kapitaalgoederen wordt verzameld in de verplichte paragraaf met deze naam. In deze scan wordt er apart aandacht aan geschonken omdat het een majeur onderwerp is.

Kapitaalgoederen zijn goederen met een levensduur langer dan een jaar. Voorbeelden zijn wegen, riolering, water, groen en (onderwijs)gebouwen. Ze zijn onmisbaar voor het realiseren van doelen die op de diverse programma's zijn geformuleerd. Ze dienen zo lang mogelijk een bijdrage te leveren aan het doel waarvoor zij zijn aangeschaft of vervaardigd. Na de verkrijging van de kapitaalgoederen is het dan ook zaak deze zo goed mogelijk te beheren, ofwel 'in stand te houden'. Temeer omdat er forse bedragen mee zijn gemoeid, ze maken immers een substantieel deel uit van de begroting. Een goed beheer is noodzakelijk om achterstallig onderhoud en daardoor kapitaalvernietiging te voorkomen. Maar ook om een goed beeld te krijgen van de structurele lasten en van de financiële positie van de gemeente, is het noodzakelijk inzicht te hebben in de kapitaalgoederen.

Bij het beheer van kapitaalgoederen zullen zich de volgende vragen voordoen:

- welke ontwikkelingen zijn te verwachten
- hoe veilig moet het zijn
- hoe fraai moet het eruit (blijven) zien
- welk kwaliteitsniveau kiezen we c.q. streven we na
- wat betekent dit financieel.

Het is de verantwoordelijkheid van de raad om vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak hier invulling aan te geven. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dient actueel inzicht te geven in de vastgestelde beleidskaders. Ook dient duidelijk te zijn of het gekozen ambitieniveau gevolgd wordt, of de bijbehorende financiële middelen zijn opgenomen en of al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Wanneer er sprake is van achterstallig onderhoud dient aangegeven te worden welke maatregelen zijn/worden getroffen.

Beheerplannen openbare ruimte

De gemeente Voorschoten heeft in 2016 bijna alle beheerplannen openbare ruimte geactualiseerd. De volgende plannen met een werkingsduur 2016 tot en met 2020 zijn de gemeenteraad in zijn vergadering van 7 juli 2016 vastgesteld:

- Beheerplan Bruggen
- Beheerplan Groen
- Beheerplan Openbare Verlichting
- Beheerplan Spelen
- Beheerplan VRI
- Beheerplan Water
- Beheerplan Wegmeubilair
- Beheerplan Wegen.

Na inventarisatie van de huidige en gewenste onderhoudstoestand is een financiële doorrekening gemaakt. Daarbij is het basisniveau B als gewenst niveau aangehouden, zoals dat is gedefinieerd door het CROW (kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur). Dit geeft volgens het betreffende raadsvoorstel voor de langere termijn het meest optimale rendement qua kosten.

In de besluitvorming is onder andere opgenomen het instellen van voorzieningen voor de uitvoering van de plannen, het doen van:

- eenmalige stortingen in onderhoudsvoorzieningen ter waarde van € 2,14 miljoen (waarvan € 1,2 miljoen voor wegen) ten laste van de zgn. concernreserve
- de exploitatiebudgetten te verhogen met in totaal ± € 0,25 miljoen per jaar
- de jaarlijkse budgetten voor groot onderhoud te verhogen met € 1,25 miljoen (waarvan € 0,8 miljoen voor wegen en € 0,45 miljoen voor groen)

De onderhoudsvoorzieningen houden met de extra dotaties een positieve stand in meerjarenperspectief.

De financiële dekking van de plannen is meegenomen in de kadernota 2017 die vervolgens weer de basis was voor de opstelling van de primitieve begroting 2017. De begroting 2017 bleek uiteindelijk onvoldoende structurele dekkingsmiddelen te bevatten waardoor de gemeente onder preventief toezicht is geplaatst. Aan de begroting is goedkeuring onthouden door GS en de gemeenteraad heeft besloten de vaststelling van een herstelplan uit te stellen tot november 2017. In verband met de substantiële verhoging van het onderhoudsbudget voor wegen is inmiddels besloten een second opinion op het beheerplan wegen te laten uitvoeren. De onderzoeker merkt op dat een lager onderhoudsniveau mogelijk is. Mocht een onderzoek gedaan worden in het kader van artikel 12 van de FVW, dan is CROW-niveau C het uitgangspunt. Dat is het niveau waarbij kapitaalvernietiging wordt voorkomen. Voor de overige kapitaalgoederen, bijvoorbeeld gebouwen waar geen CROW-beeldbeschrijving en richtlijn voor beschikbaar is wordt op de berekende normkosten een korting van 25% toegepast. Dit omdat bij geen enkele gemeente in Nederland sprake is van een ideale onderhoudssituatie en een artikel-12 gemeente niet in een betere uitgangspositie mag worden geplaatst dan een vergelijkbare gemeente die geen beroep doet op een aanvullende bijdrage op grond van dit wetsartikel.

Beheerplan gebouwen

Een thans vigerend overkoepelend beheerplan Gebouwen heeft geen bestuurlijke dekking. Wel zijn meerjaren onderhoudsplannen vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Momenteel is een beheerplan Gebouwen in voorbereiding dat volgens planning eind 2017 aan de raad ter vaststelling zal worden aangeboden. De basis voor het beheer van gemeentelijk vastgoed is vastgelegd in het accommodatiebeleid. Door vastgoedbeslissingen wordt invulling gegeven aan de beleidskaders. Te denken valt aan herontwikkelen, restauratie en renovatie, afstoten, enzovoort. Met name door verkoop van accommodaties zal de omvang van de portefeuille op termijn verminderen.

Rioleringsplan

Het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2014 – 2018 is nog steeds actueel na vaststelling ervan door de raad in maart 2015. In het plan is 100% kostendekkendheid afgesproken. Jaarlijks mogen de tarieven voor rioolheffing met een bepaald percentage stijgen. De egalisatievoorziening kent een dalend verloop in meerjarenperspectief, maar houdt aan het eind in 2020 een positieve stand.

Conclusies

De paragraaf kapitaalgoederen geeft goede informatie over onderhoudsniveau's en kosten. Alle beheerplannen zijn door het bestuur vastgesteld. Met uitzondering van het beheerplan gebouwen zijn alle plannen actueel.

In de paragraaf wordt aangegeven hoeveel geld beschikbaar is in de begroting voor regulier en groot onderhoud. Tevens het meerjarig verloop van de onderhoudsvoorzieningen. Als een vastgestelde begroting onder repressief toezicht valt is hiermee aangetoond dat er voldoende dekkingsmiddelen in de (meerjaren)begroting aanwezig zijn om het kapitaalgoed in de toekomst op adequate wijze in stand te houden. De in 2016 vastgestelde plannen kosten zijn in basis afgestemd op onderhoudsniveau B, het niveau waar relatief weinig kosten voor groot onderhoud mee gemoeid is. De kosten bij dat niveau bedragen jaarlijks € 0,25 miljoen extra voor regulier onderhoud en € 1,25 miljoen extra voor groot onderhoud. Die extra lasten zijn opgenomen in de begroting 2017. Echter, nu Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Zuid-Holland goedkeuring hebben onthouden aan de begroting 2017 kan de adequate in stand houding in de toekomst niet worden aangetoond.

In verband met de substantiële verhoging van het onderhoudsbudget voor wegen is inmiddels besloten een second opinion op het beheerplan wegen te laten uitvoeren. De onderzoeker merkt op dat een lager onderhoudsniveau mogelijk is. Mocht een onderzoek gedaan worden in het kader van artikel 12 van de FVW, dan is CROW-niveau C het uitgangspunt. Dat is het niveau waarbij kapitaalvernietiging wordt voorkomen.

2.3.9 De overige verplichte paragrafen

In deze paragraaf komen de onderwerpen aan de orde zoals die beschreven worden in de ingevolge het BBV voorgeschreven verplichte paragrafen. Artikel 9 van het BBV bepaalt namelijk dat in de beleidsbegroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. De onderwerpen die het betreft zijn: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Met de genoemde onderwerpen is telkens een financieel belang gemoeid. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en de lange termijn.

In deze paragraaf worden de onderwerpen lokale heffingen, verbonden partijen en financiering behandeld. Op het weerstandsvermogen, de grondexploitatie en onderhoud kapitaalgoederen wordt elders in deze begrotingsscan ingegaan. Wat betreft de bedrijfsvoering is in het kader van de begrotingsscan alleen het financiële beleid van belang. Het financiële beleid is beschreven in de voorgaande paragrafen. Onderzoek naar andere onderdelen van de bedrijfsvoering zoals informatisering, automatisering, communicatie, organisatie en facilitaire dienstverlening valt buiten het kader van deze begrotingsscan. Deze taken heeft Voorschoten overigens belegd bij de gemeenschappelijke regeling 'Werkorganisatie Duivenvoorde (WODV)'. Het bestuur van die GR is verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. De gemeente als organisatie heeft deze taken niet meer zelf in huis. Op de personeelsformatie wordt in hoofdstuk 5 van deze begrotingsscan ingegaan.

Lokale heffingen

De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de baten van gemeenten en zijn een integraal onderdeel van het gemeentelijke beleid. Een overzicht van de lokale heffingen, is daarom van belang voor de integrale afweging tussen beleid en baten. In de paragraaf lokale heffingen wordt door de gemeente Voorschoten uitgebreid ingegaan op alle heffingen en worden de opbrengsten inzichtelijk gemaakt. Probleem is wel dat de gemeenteraad uiteindelijk andere tarieven heeft vastgesteld dan voorgesteld, wat leidt tot andere opbrengsten. Die zijn gecorrigeerd in de cijfers die hierna worden beschreven. In totaal wordt in 2017 ± € 13,5 miljoen geheven, waarvan 83% voor OZB, riool- en reinigingsheffing. Er wordt inzicht gegeven in de totale woonlasten en in meerjarige trends weergegeven. Tevens worden ze vergeleken met omringende gemeenten. De totale woonlast voor een gemiddeld (meerpersoons)huishouden bedraagt in 2017 € 951, tegen landelijk € 723. Dat leidt tot een woonlastenquote van 131,5%. Ten opzichte van niet-stedelijke gemeenten in de directe omgeving neemt Voorschoten de tweede plaats in, na Wassenaar.

Verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Van een financieel belang is sprake als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij tekorten heeft of haar verplichtingen niet nakomt. Van een bestuurlijk belang is sprake als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt of namens de gemeente stemt. Verbonden partijen verdienen om grofweg drie redenen de aandacht.

1. Een verbonden partij moet doelen van de gemeente realiseren en het risico bestaat dat bepaalde doelen niet gerealiseerd worden.
2. Een verbonden partij brengt financiële risico's voor de gemeente met zich mee.
3. Er zijn bestuurlijk organisatorische risico's. De verbonden partij staat op afstand van de gemeente, deze heeft minder informatie en mogelijkheden bij te sturen.

De paragraaf verbonden partijen van Voorschoten is uitgebreid van opzet. Per verbonden partij worden onder andere de risico's beschreven die overigens nergens worden gekwantificeerd. In totaal zijn er 10 verbonden partijen beschreven. Van 3 verbonden partijen is het belang beperkt tot aandeelhouderschap waar dividend mee gemoeid is. Het gaat om Alliander, Dunea en BNG. Van de andere 7 worden diensten afgenomen waar in 2017 ± € 17,0 miljoen mee gemoeid is. De grootste is Werkorganisatie Duivenvoorde aan wie dat jaar ± € 14,1 miljoen wordt betaald. De jaarlijkse bijdrage aan de anderen is als volgt:

- Holland Rijnland	€ 291.000
- Veiligheidsregio Hollands Midden	€ 1.207.000
- Openbare gezondheidszorg Hollands Midden	€ 837.000
- GGZ subsidies	€ 35.000
- Belasting samenwerking Gouw-Rijnland	€ 422.000
- Inkoopbureau H-10	€ 39.000

Naarmate de bijdrage aan verbonden partijen hoger is, wordt de flexibiliteit van de begroting lager. Gemiddeld in Nederland gaat het om een aandeel in de totale begroting van 15 a 20%. De meeste gemeenten hebben een eigen ambtelijke dienst, dus deze situatie met

WODV vertroebelt het beeld. Inclusief de bijdrage aan de WODV bedraagt het aandeel aan verbonden partijen in de begroting 30%, wat hoog te noemen is in vergelijking tot het landelijk gemiddelde. Zonder die bijdrage bedraagt het aandeel in de totale begroting 5%. Dat is laag te noemen is in vergelijking tot het landelijk gemiddelde.

Financiering

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies (BBV) bevat de paragraaf betreffende de financiering in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

De Paragraaf Financiering van de gemeente Voorschoten is uitgebreid en gaat in op alle relevante zaken. Te noemen zijn:

- rentevisie 2017 (kortgeld $\pm 0,0\%$, lang geld $\pm 1,2\%$)
- kasgeldlimiet (€ 4,8 miljoen),
- renterisiconorm (€ 11,3 miljoen) en
- kredietrisico's (opgenomen leningen € 39 miljoen),
- ontwikkeling liquiditeitspositie
- schuldpositie.

Over de schuldpositie nog het volgende.

Over het beheersen van de schuldpositie heeft de raad van Voorschoten bij de vaststelling van de begroting 2014 besloten dat – in afwijking van de VNG-norm – de netto schuldquote als matig wordt aangemerkt als deze zich bevindt tussen 100 en 120%.

Verder is besloten om een absoluut bedrag van de bruto schuld als norm te gebruiken, zijnde het totaal aan opgenomen gelden (kort en lang). De bruto schuld in jaar t+2 mag maximaal € 55 miljoen zijn. Indien dit bedrag in het jaar t+2 te hoog dreigt uit te komen neemt het college maatregelen om dit te voorkomen.

Conclusies

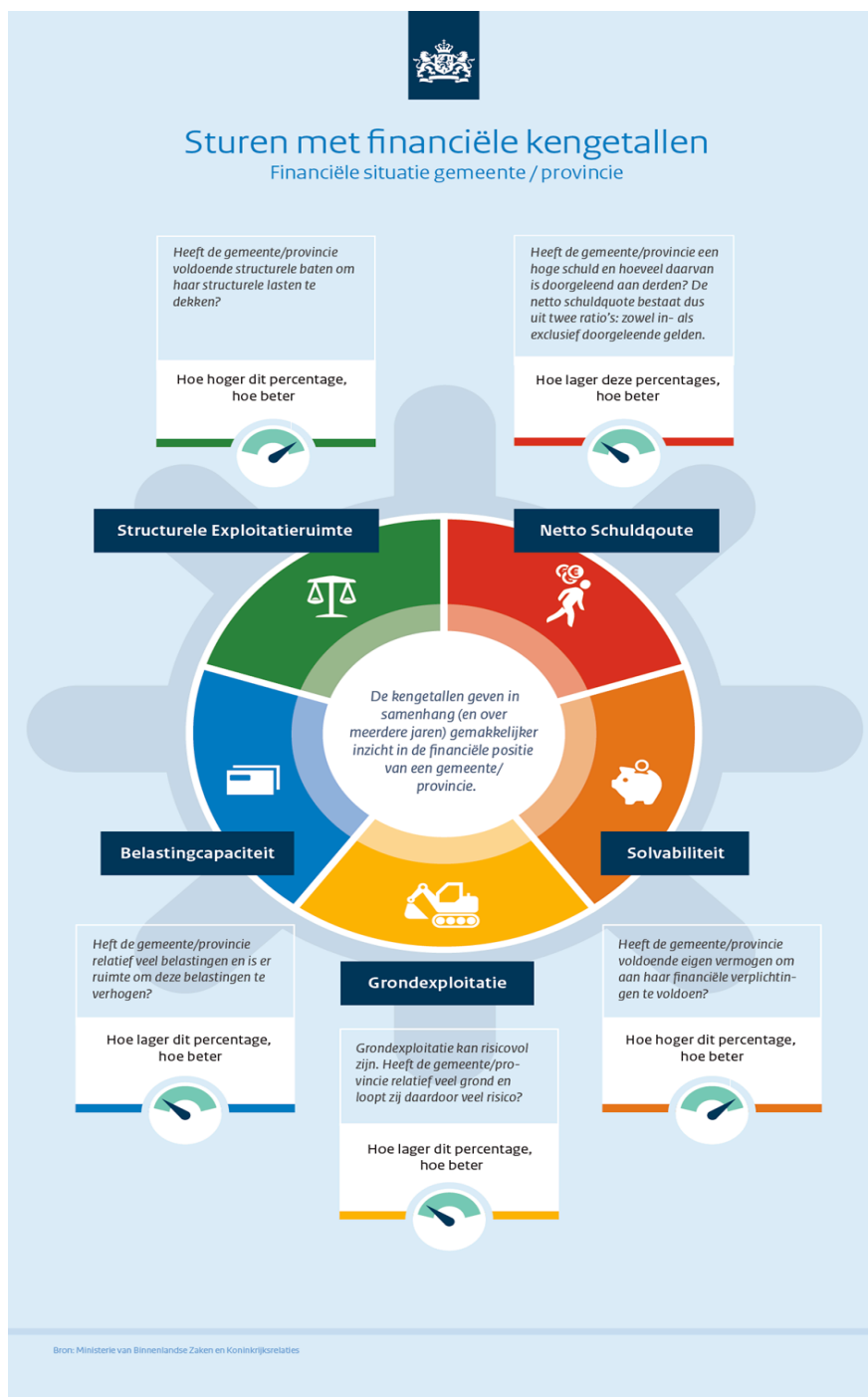
Paragraaf lokale heffingen, verbonden partijen en financiering geven voldoende informatie.

Wat betreft de verbonden partijen is geconstateerd dat de jaarlijkse bijdrage € 17 miljoen bedraagt, waarvan € 14,1 aan de WODV. Naarmate de bijdrage aan verbonden partijen hoger is, wordt de flexibiliteit van de begroting lager. Gemiddeld in Nederland gaat het om een aandeel in de totale begroting van 15 a 20%. De meeste gemeenten hebben een eigen ambtelijke dienst, dus deze situatie met een WODV vertroebelt het beeld. Inclusief de bijdrage aan de WODV bedraagt het aandeel in de totale begroting 30%, wat hoog te noemen is. Zonder die bijdrage bedraagt het aandeel in de totale begroting 5% wat laag te noemen is.

Wat betreft de schuldpositie heeft de raad een aanvullend beleidskader vastgesteld, namelijk dat de bruto-schuld maximaal € 55 miljoen mag zijn. Volgens de begroting 2017 en bijbehorende meerjarenraming beweegt zich dat absolute bedrag op een niveau rond € 47 miljoen. Het plafond zal naar verwachting in de meerjarentermijn niet worden overschreden als gevolg van vertraging in de uitvoering van investeringen waar de raad over heeft besloten in de jaren voorafgaand aan 2017.

2.3.10 Financiële kengetallen

Op basis van balansgegevens van de jaarrekeningen 2012 tot en met 2016 alsmede de (meerjaren)begroting 2017 - 2020 zijn in onderstaande tabel een aantal financiële ratio's in beeld gebracht van. Deze kengetallen zijn met ingang van de jaarrekening verplicht gesteld op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Die kengetallen zeggen op zich niet veel. Ze krijgen kleur als ze worden vergeleken met een norm en als voor de gemeente een trend zichtbaar wordt. De kengetallen geven in samenhang inzicht in de financiële positie van de gemeente. In navolgend plaatje wordt met icoontjes duidelijk gemaakt waar het om gaat en wat de betekenis is als de meter uitslaat naar links of naar rechts.



Als het gaat om de norm dan wordt in de vakliteratuur het volgende beschreven.

Kengetallen				normen VNG %		
				voldoende	matig	onvoldoende
1a	Netto schuldquote			< 90 %	> 90% / < 130 %	> 130 %
1b	idem, gecorrigeerd met verstrekte leningen			< 90 %	> 90% / < 130 %	> 130 %
2	Solvabiliteit (EV/balanstotaal)			> 50 %	< 50% / > 20%	< 20 %
3	Structurele exploitatieruimte			> 0,6 %	< 0,6 % / > 0 %	< 0%
4	Kengetal grondexploitatie			< 20%	> 20 % / < 35%	> 35%
5	Belastingcapaciteit			< 95%	> 95% / < 120 %	> 120 %

De kengetallen zijn als volgt.

Kengetallen				2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1a	Netto schuldquote			31,9	49,3	50,7	36,6	55,6	89,8	92,8	94,8	91,5
1b	idem, gecorrigeerd met verstrekte leningen			9	25	32,3	24,2	42,2	75,4	79,2	82,2	88,1
2	Solvabiliteit (EV/balanstotaal)			44	34,8	28,5	37,1	36,8	29,2	27,8	26,9	27,4
3	Structurele exploitatieruimte			-7,1	-0,7	-1,5	14,1	1,2	-1,8	-4,6	-3,8	-3,7
4	Kengetal grondexploitatie			8,9	24,2	25,8	13	17,5	19,8	9,0	6,0	3,0
5	Belastingcapaciteit					124,1	129,2	137,9	134,3			

Nadere duiding van de in beeld gebrachte kengetallen:

- **Netto schuldquote:** De schuldpositie van de gemeente uitgedrukt in een percentage van de omvang van de jaarlijkse exploitatie (inkomsten exclusief mutaties met reserves). De uitkomst zegt iets over de mate waarin de lasten van rente en aflossing kunnen worden opgebracht. Een percentage hoger dan 90 % duidt op een relatief hoge schuld. De schuld is hoger dan er in één jaar als ontvangst binnen kan komen. Voor Voorschoten loopt de quote behoorlijk op, in de richting van de beoordeling 'matig'. De schuldquote loopt zo op omdat investeringen in hoge mate worden gedekt door te beschikken over het eigen vermogen dat als intern als middel wordt gebruikt de bezittingen te financieren. Dat wordt met vreemd vermogen aangevuld.
- **Netto schuldquote, gecorrigeerd met verstrekte leningen.** In dit geval worden de doorgeleende gelden aan bijvoorbeeld woningbouwcorporatie afgetrokken. Dit leidt tot een lager percentage als uitkomst. Deze ratio gaat ervan uit dat geen risico wordt gelopen dat de doorgeleende gelden niet worden terugbetaald.
- **Solvabiliteit.** Dit is het eigen vermogen als aandeel in het balanstotaal. Het geeft aan de capaciteit aan verplichtingen te voldoen, ofwel de mate waarin de bezittingen zijn gefinancierd met eigen vermogen. Voorschoten had in 2009 een zeer hoge solvabiliteit van ± 90%. In 2016 is dat nog 37%, wat als 'matig' wordt aangemerkt. Aan het eind van de meerjarentermijn (2020) daalt de solvabiliteit naar 27% , wat nog net als 'matig' wordt aangemerkt.

- Structurele exploitatieruimte. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, door te kijken naar de structurele baten en structurele lasten en deze te vergelijken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. De begrotingscijfers geven vanaf 2017 negatieve bedragen te zien, wat als 'onvoldoende' wordt aangemerkt
- Kengetal grondexploitatie. Op de boekwaarde van alle gronden, dus zowel onderhanden werk als niet in exploitatie genomen, wordt de verliesvoorziening in mindering gebracht. Daarmee wordt de economische waarde als balanswaarde getoond. De waarde wordt uitgedrukt in een percentage van de omvang van de jaarlijkse exploitatie (inkomsten exclusief mutaties met reserves). Een hoog percentage duidt er op hoeveel van de jaarlijkse ontvangsten nodig zijn die boekwaarde af te lossen. Voorschoten heeft maar één grex, de corridor Duivenvoorde. Het kengetal is ultimo 2016 onder de 20% en loopt richting 2020 af naar 3% . Het risico is dus beperkt.
- Belastingcapaciteit. Hieronder wordt verstaan de woonlasten meerpersoonshuishouden in verhouding tot het landelijk gemiddelde (jaar t-1). Hiermee komt tot uitdrukking de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen. Van de jaren 2012 en 2013 is geen cijfer bekend. Voor alle jaren daarna is zichtbaar dat de woonlasten zich boven het landelijk gemiddelde bevinden. Wel is in 2017 de overschrijding van dat landelijk gemiddelde lager geworden dan het voorgaande jaar.

Conclusies

Voorschoten had in 2009 na de verkoop van de NUON-aandelen een erg hoge solvabiliteit. Die is in de jaren daarna fors gedaald door omvangrijke beschikkingen over de reserves. De solvabiliteit wordt anno 2017 als 'matig' aangemerkt.

Reserves worden als intern financieringsmiddel aangewend. Na de beschikkingen over de reserves moet vreemd vermogen worden aangetrokken om de bezittingen te financieren. Dat leidt tot een gestage groei van de netto schuldquote. Deze zal in 2018 aangelanden op het niveau van 'voldoende' naar 'matig'.

Voorschoten heeft aanvullend een norm gekozen voor de bruto schuld, zijnde het absolute bedrag van opgenomen gelden (kort en lang) van € 55 miljoen.

De structurele exploitatieruimte was afgelopen jaren wisselend, soms voldoende en soms onvoldoende. Vanaf 2017 is deze 'onvoldoende'.

Het kengetal grondexploitatie is 'voldoende'.

De belastingcapaciteit is 'onvoldoende'.

De kengetallen in samenhang bezien geeft een oordeel over de financiële positie van Voorschoten. Twee hebben het oordeel 'onvoldoende', twee 'matig' en twee 'voldoende'. Het eindoordeel over de financiële positie wordt dan 'matig'.

2.3.11 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)

In het BBV is voorgeschreven dat in de begroting en het jaarverslag een paragraaf weerstandsvermogen moet worden opgenomen. Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de mate waarin de gemeente in staat is financiële risico's en tegenvallers op een zodanige wijze op te vangen dat het op dat moment bestaande voorzieningenniveau ongewijzigd kan blijven. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit enerzijds de weerstandscapaciteit en anderzijds de risico's waarvoor de gemeente nog geen maatregelen heeft getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie. Naast de inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's bevat de paragraaf tevens het beleid omtrent beide. Omdat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Gemeenten dienen daarom zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's, risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, hoeven niet in de paragraaf weerstandsvermogen te worden opgenomen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd.

Het beleid dat de gemeente Voorschoten voert ten aanzien van risicomanagement is vastgelegd in op 29 januari 2015 vastgestelde beleidskader Risicomanagement en weerstandsvermogen. In dit beleidskader is de werkwijze vastgelegd en zijn de uitgangspunten bepaald ten aanzien van risicomanagement. Op basis van het geconsolideerde risicoprofiel van de gemeente Voorschoten kan worden bepaald hoeveel geld benodigd is om alle risico's te kunnen financieren.

In het beleidskader is een overzicht opgenomen van de 10 grootste risico's met de hoogste bijdrage aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit, aangevuld met de getroffen beheersmaatregel. De top 10 behelst 90% van de totale omvang van de risico's. Om voldoende dekking te geven voor deze kleinere risico's, wordt daarnaast een buffer aangehouden van 10% van de benodigde weerstandscapaciteit van de top 10.

De risico's worden jaarlijks geactualiseerd en op basis van hun kans en financiële impact. Bij de begroting 2017 is voor de top 10 een benodigde weerstandscapaciteit berekend van € 3,1 miljoen. De buffer voor kleine risico's wordt dan € 0,3 miljoen. Samen is dat € 3,4 miljoen.

De belangrijkste risico's uit de top 10 zijn:

- Grote afwijking na actualisatie beheer en onderhoudskosten van kapitaalgoederen € 0,8 miljoen
- Toenemende kosten sociaal domein gecombineerd met afnemende rijksbudgetten € 0,8 miljoen

Deze twee samen genereren dus al een risico van € 1,6 miljoen.

De risico's moeten worden gedekt door de beschikbare weerstandscapaciteit. De relatie tussen gekwantificeerbare risico's en weerstandscapaciteit wordt uitgedrukt in de zgn. weerstandsratio. Bij een waarde van 1,0 kunnen alle risico's dus door de

weerstandscapaciteit worden opgevangen. De raad van Voorschoten heeft besloten dat de ratio minimaal 1,0 moet zijn en hanteert een streefratio van 1,4 wat als 'voldoende' wordt aangemerkt op basis van onderstaande normeringstabel die in samenwerking tussen het NAR (Nederlands Adviesbureau Risicomanagement) en de Universiteit Twente is opgesteld.

Waardering	Ratio	Betekenis
A	>2	Uitstekend
B	1,4 - 2	Ruim voldoende
C	1 - 1,4	Voldoende
D	0,8 - 1	Matig
E	0,6 - 0,8	Onvoldoende
F	<0,6	Ruim onvoldoende

De weerstandscapaciteit bestaat uit de zgn. concernreserve (€ 7,6 mln), de reserve weerstandsvermogen (4,0 mln), de risicoreserve Duivenvoorde Corridor (€1,9 mln) en de begrotingspost voor onvoorziene uitgaven (€ 0,05 mln). In totaal € 13,5 miljoen. Voorschoten laat de onbenutte belastingcapaciteit buiten beschouwing omdat het lastenniveau al boven het landelijk gemiddelde zit. Daarnaast laat Voorschoten de bestemmingsreserves buiten beschouwing omdat de reserves vast liggen in hun bestemming. Er zijn echter ook veel gemeenten die deze reserves wel degelijk meetellen, omdat de bestemming kan worden gewijzigd.

De ratio weerstandsvermogen is in de begroting 2017 berekend als $13,5 : 3,4 = 4,0$. Dat wordt als 'uitstekend' aangemerkt.

Conclusies

Voorschoten heeft een benodigde weerstandscapaciteit van € 3,4 miljoen bij een beschikbare weerstandscapaciteit van € 13,5 miljoen.

In de begroting 2017 is een weerstandsratio berekend van $(13,5 - 3,4 =) 4,0$. Dat wordt als 'uitstekend' gekwalificeerd.

2.3.12 Het financieel beleid ten aanzien van investeringen en afschrijvingen

Verordening

In de financiële verordening als uitvloeisel van artikel 212 van de Gemeentewet is recent nog vastgesteld op 30 april 2015. Artikel 9 schrijft voor dat het college eens in de 4 jaar een nota met de kaders voor het waarderen en afschrijven van vaste activa aanbiedt aan de gemeenteraad. De laatste versie is van april 2012 en is dus niet meer actueel. Voornoemd artikel 9 verwijst naar bijlagen 1 en 2 waarin waardering en afschrijving van vaste activa wordt uitgeschreven. De genoemde termijnen zijn bedrijfseconomisch verantwoord.

Ook is opgenomen dat investeringen met een economisch nut worden geactiveerd, met uitzondering van investeringen met een verkrijgingsprijs van minder dan € 20.000. Uitzondering daarop zijn gronden en terreinen die ongeacht de verkrijgingsprijs worden geactiveerd en tevens niet op wordt afgeschreven. Tevens is opgenomen dat activa met een maatschappelijk nut (denk aan wegen, rioleringen en dergelijke) in beginsel niet worden geactiveerd tenzij de raad anders besluit in voorkomende gevallen. Dit onderwerp is overigens in ontwikkeling omdat de BBV met ingang van 2016 voorschrijft dat deze investeringen wel worden geactiveerd. Dit zal worden meegenomen in de verordening die momenteel in bewerking is en die eind 2017 ter vaststelling aan de gemeenteraad zal worden aangeboden. Deze bepaling heeft tot gevolg dat de reserves niet meer worden ingezet ter dekking van de verkrijging van het goed. Daarvoor in de plaats zullen kapitaallasten (dus rente en afschrijving) ten laste van toekomstige exploitaties worden gebracht.

Investeringsplafond

In het jaar 2013 is geconstateerd dat de begroting van Voorschoten voor een groot deel inflexibel was omdat de kapitaallasten een groter wordend deel van de ruimte aan de uitgavenkant in beslag namen. De oorzaak hiervan was dat er veel grote investeringen in het verleden gedaan zijn waarvan besloten was deze te activeren. Om de stijgende kapitaallasten te stoppen is bij het opstellen van de begroting 2014 besloten om een investeringsplafond in te stellen. Dit investeringsplafond betreft niet de investeringen uit het gesloten circuit van water, riolering en afval. Het investeringsplafond betekent een maximaal bedrag voor afschrijvingslasten, waardoor niet iedere wenselijke investering uitgevoerd kan worden en heroverwogen moet worden. Het maximale bedrag wat beschikbaar is aan afschrijvingslasten van nieuwe investeringen is jaarlijks € 100.000. Investeringsplafond

Als gevolg van het instellen van het investeringsplafond is de stijging van de kapitaallasten in 2012 tot 2015 tot dalen is gebracht. Bij de Jaarrekening 2014 is aanvullend besloten om voor een bedrag van € 11,4 miljoen euro aan activa met maatschappelijk nut in één keer af te schrijven hetgeen de flexibiliteit van de begroting ten goede kwam door de lagere kapitaallasten. Daarnaast is in 2015 de motie 100283 Uitvoering Nut Urgentie en Uitvoeringsniveau (NUU) aangenomen. Daarin wordt aangegeven minimaal jaarlijks voor de begroting een risicoanalyse aan de raad voor te leggen voor de meerjarige investeringen in infrastructurele projecten en vervangingen, volgens de kenmerken Nut, Urgentie en Uitvoeringsniveau en de raad naar aanleiding daarvan het meerjarig uitvoeringsprogramma, investeringsplan en bijbehorende financiële kaders te laten prioriteren en vaststellen.

Geprobeerd is aan de hand van een ratio aan te tonen hoe de Voorschoten zich verhoudt tot andere gemeenten. Het gaat om de met burgers te verrekenen kapitaallasten. In deze ratio wordt de boekwaarde van materiële vaste activa verminderd met het eigen vermogen, uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Het verschil zijn de lasten die toekomstige generaties moeten opbrengen. Cijfers in deze zijn slechts beperkt voorradig en daarom worden onderstaand cijfers getoond afgeleid van een iets gedateerd rapport van accountantsorganisatie Deloitte uit 2014 genaamd 'financiële trendanalyse gemeenten' die vervolgens zijn geëxtrapoleerd naar 2016. Er wordt een vergelijking gemaakt ten opzichte van de landelijke cijfers, de provincie Zuid-Holland, de inwonersklasse van Voorschoten tussen 20.000 en 50.000 inwoners, gemeenten met een zelfde sociale structuur en centrumfunctie.

Nog met burgers te verrekenen kapitaallasten				
uitgedrukt in een bedrag per inwoner				
landelijk	Zuid-Holland	Inwonerklasse	ss=sterk	Voorschoten
		20.000-50.000	cf=weinig	2016
1.525	1.800	1200	875	732

De conclusie is dat Voorschoten relatief weinig lasten naar de toekomst heeft doorgeschoven. Dat zal er aan liggen dat investeringen met een maatschappelijk nut in het verleden in principe niet werden afgeschreven, maar werden gedekt door inzet van reserves.

Conclusies

De financiële verordening waarin kaders worden gegeven voor waardering en afschrijving van activa dateert van april 2015. Momenteel is een actualisatie in bewerking die eind 2017 ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden.

Eens per 4 jaar stelt de raad een nota activabeleid vast. De laatste versie is van april 2012 en is dus niet meer actueel.

Voorschoten hanteert sinds de begroting 2014 een investeringsplafond. Het maximale bedrag wat beschikbaar is aan afschrijvingslasten van nieuwe investeringen is jaarlijks € 100.000.

Bij de Jaarrekening 2014 is aanvullend besloten om voor een bedrag van € 11,4 miljoen euro aan activa met maatschappelijk nut in één keer af te schrijven hetgeen de flexibiliteit van de begroting ten goede kwam door de lagere kapitaallasten.

Daarnaast is in 2015 een motie aangenomen die regelt dat jaarlijks een risicoanalyse aan de raad wordt voorgelegd voor de meerjarige investeringen in infrastructurele projecten en vervangingen, volgens de kenmerken Nut, Urgentie en Uitvoeringsniveau (NUU).

De ratio 'nog te verrekenen kapitaallasten' is in vergelijking tot andere gemeenten laag te noemen.

2.3.13 Toets op raadsbesluiten met financiële consequenties

De onderzoeker heeft over het kalenderjaar 2016 raadsbesluiten met financiële consequenties opgevraagd en bekeken.

Daarbij viel op dat meerdere keren besluiten worden genomen waarbij de dekking naar voren wordt geschoven. Denk aan meenemen in de kadernota of betrekken bij de integrale afweging van de begroting. Bedacht moet worden dat er een sturende werking uit gaat van zo'n besluit. Iedereen gaat er van uit dat het doorgaat, ook als achteraf blijkt dat er geen dekkingsmiddelen beschikbaar zijn. Maar ook zorgt het ervoor dat dekkingsmiddelen in sterke mate zijn vastgelegd waardoor geen ruimte meer is voor andere beleidsprioriteiten. Voorbeelden van deze gedragslijn zijn:

<u>Datum</u>	<u>onderwerp</u>
04-02-2016	Economische visie
04-02-2016	Woonvisie
04-02-2016	Schakelklas
03-03-2016	Verkeersvisie
31-03-2016	Milieubeleidsplan
12-05-2016	aangenomen amendement vervangen hoofdveld van V'97 door kunstgras
29-09-2016	Leidseweg Noord

Daarnaast is de onderzoeker een raadsvoorstel en een raadsamendement tegen gekomen waarbij het investerings- en schuldenplafond buiten werking wordt gesteld.

<u>Datum</u>	<u>onderwerp</u>
12-05-2016	sportaccommodaties en amendement aanleggen kunstgrasveld V'97.

Tot slot nog een raadsbesluit waarbij afstand wordt genomen van de beleidslijn de verkoopopbrengst van gemeentelijk bezit toe te voegen aan de concernreserve.

<u>Datum</u>	<u>onderwerp</u>
03-11-2016	Wijngaardenlaan 4 en Prinses Marijkelaan 4 tbv MFA

Conclusies

Gedurende een kalenderjaar worden beslissingen genomen voor het aangaan van nieuw beleid (investeringen, hogere exploitatielasten). De dekking wordt vooruitgeschoven naar de kadernota danwel betrokken in de integrale afweging bij de komende begroting.

Er wordt afgeweken van zelf vastgestelde beleidsuitgangspunten omtrent het investerings- en schuldenplafond alsmede het bestemmen van verkoopopbrengsten van gemeentelijk bezit.

2.4 Aanbevelingen

Aan het eind van iedere paragraaf zijn telkens de conclusies vermeld. Dat leidt tot de volgende aanbevelingen.

De actualisatie van de beheerplannen is met een extra last in de exploitatie van € 1,5 miljoen de belangrijkste mutatie in de begroting 2017 ten opzichte van 2016. Houdt de uitgangspunten nog eens zeer kritisch tegen het licht. Bedenk dat in het kader van een eventuele artikel 12-toets het onderhoudsniveau C als uitgangspunt geldt, gericht op het voorkomen van kapitaalvernietiging.

De solvabiliteit en de netto schuldquote komen van een niveau van zeer ruim 'voldoende' maar tenderen beide naar een niveau die als 'matig' wordt aangemerkt. Het kengetal structurele begrotingsruimte is 'onvoldoende'. Tref (aanvullende) maatregelen dat deze kengetallen niet verder verslechteren.

Richt de bestuurlijke planning zodanig in dat voorstellen met die een extra beslag doen op de financiële dekkingsmiddelen op één moment per jaar worden behandeld – bijvoorbeeld de kadernota -, zodat dan de integrale afweging kan plaatsvinden.

Houdt u aan de zelf vastgestelde beleidsuitgangspunten omtrent het investerings- en schuldenplafond alsmede het toevoegen van verkoopopbrengsten van gemeentelijk bezit. Presenteer conform de provinciale begrotingscirculaire 2012 – 2022 een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten in een paragraaf 'Taakstellingen en stelposten'. In deze paragraaf kunt u per operatie en hun jaarschijven in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen c.q. taakstellingen zien die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Daarnaast kunt u hier aandacht besteden aan de voortgang van eerder door u vastgestelde bezuinigingsmaatregelen. Hetzelfde geldt voor eventuele stelposten (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie. Maak in die paragraaf onderscheid in de begrippen

- Een bezuiniging is iets wat al rechtstreeks op de baten en lasten van de begroting wordt verwerkt. (Bij de kadernota wordt vaak aangekondigd op welke posten wordt bezuinigd en in de begroting zijn deze bezuinigingen verwerkt)
- Een taakstelling is een opgave welke de organisatie voor op de langere termijn wordt opgelegd. Zoals een taakstelling op personeel. Bijvoorbeeld een voornemen om het personeelsbestand terug te brengen met 10%. Dan moet hier een plan voor worden opgesteld en er moet rekening gehouden worden met frictiekosten etc. de kosten gaan voor de baat uit. Pas op langere termijn ontstaan de positieve financiële effecten.
- Ombuigingen hebben een beleidsinhoudelijk overweging, hebben een politieke lading. Bijvoorbeeld de afweging of de gelden van het sociaal domein (onderdeel van de algemene uitkering) voor andere zaken dan het sociaal domein zouden kunnen worden ingezet.

2.5 Consequenties keuzes financieel beleid

Doelstelling van een begrotingsscan is, in zijn algemeenheid, een bouwsteen te zijn bij de oplossing voor de financiële problematiek. De oorzaken liggen in de sfeer van de balans en de jaarlijkse exploitatie.

Bij het formuleren van het financieel beleid worden keuzes gemaakt. Onderstaand worden een aantal keuzes geformuleerd, die over het algemeen consequenties hebben op de

- reservepositie,
- schuldpositie of de
- exploitatie.

Deze keuzes zijn algemeen geformuleerd maar kunnen ook toepasbaar zijn voor de gemeente Voorschoten. Opgemerkt wordt dat diverse oplossingsrichtingen ook terugkomen in de overkoepelend financieel kader 2015 dat is vastgesteld bij de begroting 2016.

2.5.1 Reservepositie

De gemeente had na de verkoop van de NUON-aandelen in 2009 voor € 60 miljoen geen probleem met de reservepositie. Maar inmiddels is daar voor een bedrag van € 40 miljoen over beschikt en is het kengetal solvabiliteit aangeland in de signaleringswaarde 'matig'. Conform het vastgestelde beleid wordt een positief saldo op de jaarrekening toegevoegd aan de concernreserve en indien bezit wordt afgestoten wordt de opbrengst eveneens toegevoegd aan de concernreserve.

Het versterken van het weerstandvermogen is raadzaam in verband met mogelijke toekomstige risico's en met het oog op het verlagen van de schulden. Hieronder worden suggesties weergegeven om het weerstandvermogen te verhogen.

Kwantificeren stille reserves

Hiermee wordt bedoeld het in beeld brengen van de waarde van de stille reserves en deze bij de berekening van het weerstandvermogen betrekken.

Het begrip 'stille reserves' komt niet in het Besluit Begroting en Verantwoording voor provincies en gemeenten (BBV) voor. De meest gebruikte definitie bij gemeenten is: "Indien de marktwaarde van de bezittingen hoger is dan de boekwaarde op de balans is sprake van een stille reserve. Deze activa zijn direct verkoopbaar.

Voor het bepalen van de weerstandscapaciteit zijn dus twee zaken van belang:

- de marktwaarde moet hoger dan de boekwaarde zijn, en
- het actief (bezit) moet direct verkoopbaar zijn.

Er zijn ook activa die niet direct verkoopbaar zijn, omdat de bezittingen (vooral aandelen) niet direct verhandelbaar zijn of omdat de bezittingen (vooral gebouwen) een belangrijke maatschappelijke functie of een belangrijke taak in de gemeentelijke bedrijfsvoering vervullen.

Verkoop gemeentelijk bezit

Na het kwantificeren van de stille reserves om het weerstandvermogen te vergroten, is verkoop van bezit de volgende stap, waardoor ook de schulden kunnen worden verlaagd.

Activa die als stille reserve kunnen worden aangemerkt, zijn op redelijke korte termijn verkoopbaar. In principe zijn dit panden die niet voor de bedrijfsvoering dienen. Dit levert direct eigen vermogen op zolang de opbrengst bij verkoop hoger is dan de boekwaarde. In het overkoepelend financieel kader 2015 is al vastgelegd dat het verschil alleen wordt gebruikt om aan het eigen vermogen toe te voegen en daarmee schulden af te lossen. Een inventarisatie van op korte termijn te verkopen bezit is aan te bevelen, gevolgd door gerichte actie hierop.

Herschikken van bestemmingsreserves

Voorschoten rekent de bestemmingsreserves niet tot het weerstandvermogen omdat de besteding vast ligt in de bestemming. Bezien kan worden het de en noodzaak van de bestemming in stand te houden en het saldo toe te voegen aan de concernreserve. Zo worden de bestemmingsreserves niet langer onttrokken aan de integrale afweging. Een voorbeeld kan zijn de risicoreserve DVC (€ 1,8 miljoen) en de bestemmingsreserve DVC (€1,1 miljoen). Omdat het Meerjaren Programma Grondexploitatie (MPG) is opgeheven en derhalve ook de risico's van de enige grondexploitatie Duivenvoorde Corridor (DVC) meegenomen worden in het gehele gemeentelijke risicoprofiel is het onlogisch dat er een aparte risicoreserve naast de risicovoorziening DVC en de reserve weerstandvermogen bestaat. Alle risico's worden afgedekt door de reserve weerstandvermogen. Ook lijkt het doel achterhaald van de bestemmingsreserve DVC die door een groot deel van de raad bij het vaststellen van de Kadernota 2017 is geamendeerd.

Verkoop aandelen

Voorschoten bezit aandelen van Dunea, BNG en Alliander. Bezien kan worden of verkoop überhaupt mogelijk is (bijvoorbeeld aan een andere aandeelhouder) en wat de

aandelenwaarde is. Door verkoop van aandelen neemt het eigen vermogen van de gemeente toe en draagt dus bij aan verbetering van het weerstandsvermogen. Daarnaast kan de gemeente met de opbrengst een groot deel van de schulden aflossen.

Een gevolg van verkoop is dat het jaarlijks rendement wegvalt als dekkingsmiddel uit de exploitatiebegroting. Het is daarom in ieder geval aan te raden om de afhankelijkheid van de exploitatie van de opbrengst dividend te verminderen indien tot verkoop wordt besloten.

Creëren van een structureel overschot in de meerjarenbegroting

Hoewel het begrijpelijk is dat de focus van de gemeente momenteel vooral ligt op het sluitend krijgen en houden van de meerjarenbegroting (exploitatie) is op korte termijn ook het verlagen van de schulden noodzakelijk. De gemeente zou een structurele storting in de algemene reserve ten laste van de exploitatie kunnen doen om zo het eigen vermogen te verhogen. Feitelijk geeft de gemeente hierdoor jaarlijks minder uit dan er binnenkomt. Voordeel hiervan is dat er jaarlijks een bedrag beschikbaar komt om de schuldpositie mee te verlagen.

2.5.2 Verlagen schulden

Het vastgestelde schuldenplafond bedraagt € 55 miljoen. De stand in de begroting 2017 wordt berekend op € 47 miljoen, waarbij rekening wordt gehouden met vertraging in investeringsuitvoering van kredieten die beschikbaar zijn gesteld in 2016 en voorgaande jaren. Ondanks de vertraging komt het plafond in zicht. Hieronder suggesties om het schuldenplafond te verlagen.

Verkoopimpuls voor complexen grondbedrijf

De bedrijfsactiviteiten van het grondbedrijf zijn kapitaalintensief. De investeringen zijn gedaan, verkoop van grond genereert direct veel inkomsten. Het is zaak hier alle energie op te zetten. Gelukkig is de economische recessie voorbij. Wellicht kan het rendement nog verder verhoogd worden door de grondprijzen aan te passen.

Investeringsstop

Voorschoten heeft al een investerings- en schuldenplafond ingesteld. Overwogen kan worden hier nog een schepje bovenop te doen en de komende jaren niet meer te investeren (met uitzondering van de noodzakelijke vervangingsinvesteringen). Hiermee kan worden bereikt dat de kapitaallasten minder snel stijgen dan waarmee in de meerjarenbegroting rekening is gehouden. Dit heeft een tijdelijk positief effect op de exploitatie. Ook hoeft er minder te worden geleend, waardoor de schuldpositie niet verder toeneemt.

2.5.3 Exploitatierekening

Hieronder worden suggesties gegeven ter verbetering van de exploitatie.

Slechts budgettair neutraal beleid

Overwogen kan worden om te besluiten dat nieuwe (beleids)wensen alleen budgettair neutraal kunnen worden gerealiseerd. Dit betekent dat huidig beleid wegvalt tegenover nieuw beleid. Deze methodiek is niet alleen belangrijk voor het behoud van financieel evenwicht, maar kan ook bijdragen aan het voorkomen van financiële problemen in de toekomst. In plaats van het voornemen om bij het constateren van een verstoord financieel

evenwicht te bezuinigen (bijvoorbeeld door het opnemen van een taakstellende stelpost) dwingt de gemeente zichzelf om meteen keuzes te maken.

Budgetten:

- begroting verlagen met onderuitputting
Jaarlijks wordt een deel van de kostenbudgetten niet besteed, wat op die onderdelen leidt tot een voordeel in de jaarrekening. De onderschrijdingen worden dikwijls als eenmalig aangemerkt, met gevolg dat bij de begroting daarna het gebruikelijke budget wordt geautoriseerd.

Door deze systematiek te handhaven wordt jaarlijks een overschot in de jaarrekening gecreëerd. Overwogen kan worden om in de eerstvolgende begroting per definitie het lagere budget in de begroting op te nemen, tenzij de budgethouder bij het college van BenW weet aan te tonen dat de onderschrijding inderdaad eenmalig is en wat het (maatschappelijk) effect was van het niet (volledig) uitputten van het budget. Uiteraard heeft dit item als mogelijk nadeel dat budgetten worden opgemaakt vanuit de redenering dat anders volgend jaar minder beschikbaar is. Dat is een kwestie van cultuur waar strak op gestuurd kan worden.

- Geen prijscompensatie meer toekennen. Inflatie per definitie op nul stellen.
- zero based budgetting toepassen. Ieder budget wordt voorzien van een noodzakelijke onderbouwing. Dit lijkt in strijd met de items 1 en 2 van deze mogelijkheid, maar toch kan het helpen om kritisch te onderzoeken wat nu nodig is. De praktijk leert dat een bedrag wordt geraamd omdat het er vorig jaar ook stond.
- Goede beheersing van budgetten. Dat geldt voor bestuur als ambtelijke dienst. Dat betekent zich houden aan formele regels als ook houding en gedrag.

Algemene uitkering gemeentefonds

- De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld via maatstaven. Een maatstaf is een bedrag per eenheid, bijvoorbeeld een bedrag per inwoner of een bedrag per woonruimte. De gemeentebegroting kent een meerjarenbegroting en dus moet ook een inschatting worden gemaakt van de ontwikkeling van de basiseenheden. Die kan voorzichtig zijn en wat robuuster. In tijden van krapte is het gewenst zich bewust te zijn van de correcte basiswaarden en hun ontwikkeling.
- De algemene uitkering kent een zevental maatstaven waar een zgn. bodemfactor een rol speelt. Daar zijn er drie van. Een bodemfactor bevindt zich tussen een waarde van 1,00 en 2,00 en geldt als vermenigvuldigingsfactor op de basiseenheden. Een harde bodem kent een waarde van 1,0 en een heel slappe bodem gaat richting de 2,00. De waarden worden door het ministerie BZK toegekend op basis van bevindingen van het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen TNO. De bodemfactoren in Voorschoten bevinden zich tussen 1,01 en 1,05, dus de vermenigvuldigingsfactor is maar laag. En toch zijn er delen van Voorschoten waar de bodem relatief snel verzakt, bijvoorbeeld Vlietwijk. Dat brengt veel kosten met zich mee in de vervanging van wegen en onderliggende riolering. Aanbevolen wordt een onderzoek te starten dat kan dienen als onderbouwing van een verzoek aan BZK om de bodemfactoren hoger vast te stellen.

Personele formatie ambtelijke dienst

Voorschoten neemt samen met Wassenaar deel aan de Werkorganisatie Duivenvoorde. De maatregelen die in het herstelplan worden opgenomen zullen kunnen leiden tot het stopzetten van taken dan wel het uitvoeren van deze taken op een lager niveau. Dat zal dan ook kunnen leiden tot het verminderen van de ambtelijke capaciteit die nodig is de taken uit te voeren. Bedenk dat er een regeling in de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat de kosten jaarlijks worden afgebouwd in het tempo 75% - 50% - 25%.

3 DE EIGEN INKOMSTEN VERGELEKEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

Doen zich tussen de gemeente Voorschoten en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Hoe verhouden de OZB-tarieven van Voorschoten zich ten opzichte van het landelijk rekentarieff in het Gemeentefonds?

Daarbij wordt aandacht besteed aan de eigen heffingen, de Financiële VerhoudingsWet (FVW) en de belastingcapaciteit. Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten.

Verder wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de toelating tot artikel 12 van de FVW en in relatie tot de selectiegroep.

3.2 De Financiële VerhoudingsWet en belastingcapaciteit

De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt onder andere af van de belastingcapaciteit van die gemeente. Om uitvoeringstechnische redenen is die belastingcapaciteit gekoppeld aan de WOZ-waarde van een gemeente, zowel van woningen als niet-woningen. De belastingcapaciteit wordt gebruikt als aftrekpost in het gemeentefonds. Bij een hoge WOZ-waarde geldt een hoge aftrek en andersom. Hiermee wordt het 3^e aspiratieniveau van Goedhart toegepast. Daarmee wordt bedoeld dat iedere gemeente eenzelfde voorzieningenniveau kan aanbieden bij een eenzelfde belastingdruk. De optelsom van gemeentefonds en OZB is grosso modo per inwoner gelijk. Als die aftrek namelijk niet zou plaatsvinden, kunnen gemeenten met een hoge WOZ-waarde meer OZB innen en daarmee meer voorzieningen aanbieden voor hun inwoners.

Bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' wordt een voor alle gemeenten gelijk rekentarieff gebruikt. Door de tarieven van Voorschoten in 2017 af te zetten tegen het rekentarieff kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert dan het gemeentefonds veronderstelt. Het rekentarieff wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde, dat overigens lager is dan het landelijk gemiddelde. Voor het jaar 2017 bedraagt dit percentage 0,1107 voor eigenaren van woningen, 0,1260 voor gebruikers van niet-woningen en 0,1563 voor eigenaren van niet-woningen (zie bladzijde 48 meicirculaire 2016 Gemeentefonds).

Voor 2017 geldt voor Voorschoten een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1331. Het percentage van de WOZ-waarde niet-woningen gebruikers bedraagt in Voorschoten 0,1733 en voor niet-woningen eigenaren is dit 0,2087. Bij alle belastingsoorten is dus sprake van hogere percentages dan het rekentarieff dat wordt gehanteerd bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering. Dat geeft

een hogere opbrengst van ± € 1,0 miljoen, dat – in tegenstelling tot veel andere gemeenten – met name wordt opgehaald bij de woningen. Zie tabel 3.2 op volgende pagina.

Tabel 3.2 Vergelijking van tarieven gemeente met rekentarief en normtarief artikel 12 van de FVW en de daarbij behorende opbrengsten 2017

WOZ-waarden	opgave gemeente	rekentarief AU in %	opbrengst bij rekentarief AU	tarief Voor- schoten in %	opbrengst bij tarief V'schoten	verschil opbrengst
woningen eigenaren	3.281.000.000	0,1107	3.632.067	0,1331	4.367.011	734.944
niet-woningen gebruikers	211.500.000	0,1260	266.490	0,1733	366.530	100.040
niet-woningen eigenaren	260.500.000	0,1563	407.162	0,2087	543.664	136.502
	3.753.000.000		4.305.719		5.277.204	971.486
gecorrigeerde OZB opbrengst (bij geen onderdekking afval en riool)					0,1406	
opslag 20% op gewogen landelijk gemiddelde 'OZB-tarief' (pag.113 van meirc. 2016)					0,1927	
					0,0521	
WOZ-waarden					3.753.000.000	
onbenutte belastingcapaciteit in het kader van 'redelijk peil van eigen heffingen' 2017					1.954.827	

Wel moet hier de kanttekening worden geplaatst dat het de gemiddelde OZB-waarde van een woning in Voorschoten ± € 290.000 bedraagt. Het rekentarief voor de berekening van de 'OZB-afrekening' in de algemene uitkering is gebaseerd op de **landelijk** gemiddelde OZB-waarde van ± € 200.000 (bron: Coelo, atlas van de lokale lasten). Dat leidt tot een hogere woonlastendruk in Voorschoten. Het aandeel hogere WOZ-waarde daarin is 65%.

3.3 Gemeentelijke woonlastendruk

In het kader van de Atlas van de lokale lasten verzamelt het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) jaarlijks per gemeente de gegevens met betrekking tot de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning in die gemeente, reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht, op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden. De gemeenten worden vervolgens gerankt naar woonlasten per meerpersoonshuishouden.

Tabel Gemeentelijke lastendruk vergeleken met de selectiegroep 2017

Gemeenten	Afvalstoffen heffing meerpersoonshuishouden	Rioolrecht meerpersoonshuishouden	Rioolrecht eigenaren	OZB-tarief eigenaren woningen in %	Gemidd. WOZ-waarde woningen	Gemiddeld. OZB-opbrengst woningen	Woonlasten meerpersoonshuishouden	Verschil woonlasten tov Voorschoten in %	Landelijke rangorde mph
Bergen NH	343	0	331	0,1090	355.000	387	1.061	9,3	395
Dongen	274	137	0	0,1412	223.000	315	726	-25,3	156
Hillegom	263	223	0	0,1033	229.000	237	723	-25,6	153
Lisse	294	255	0	0,0943	271.000	256	805	-17,2	300
Oud-Beijerland	220	142	0	0,1389	227.000	315	677	-30,3	48
Gemidd. Selectiegroep	279	151	66,2	0,1173	261.000	302	798	-17,8	
Voor- schoten	336	249	0	0,1331	290.097	386	971	0	387
Hoogste waarneming				Blaricum		1.211			398
Laagste waarneming				Littenseradeel		487			1
gemiddelde waarneming						725			299

Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten 2017

NB 1. De gemiddelde WOZ-waarde is berekend op basis van het gemeentefonds en aantal woningen op basis van gegevens CBS.

NB 2. De afvalstoffenheffing en rioolrecht worden in Voorschoten geheven op basis van 100% kostendekking.

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de woonlastendruk in Voorschoten in 2017 (975 – 790 =) € 173 per meerpersoonshuishouden boven het gemiddelde van de selectiegroep ligt. Dat is bijna 18%. Op alle drie de onderdelen wordt meer geheven, doch met name de OZB. De hogere OZB ten opzichte van de selectiegroep wordt 45% veroorzaakt door de relatief hoge waarde van de woningen.

Uiteraard heeft de hoogte van de afvalstoffenheffing een directe relatie met de kosten van afvalverwijdering en - verwerking. Daar wordt in hoofdstuk 4 nader op ingegaan. De eenpersoonshuishoudens zijn niet in bovenstaande tabel opgenomen. De rioolrechten bewegen zich op hetzelfde niveau als de selectiegroep.

De gemeente Voorschoten neemt in de woonlasten ranking van het COELO plaats 387 in. Bij een aantal van 398 gemeenten, bevindt Voorschoten zich zagezegd aan het eind van het rechter rijtje. In 2017 bedroeg het aantal gemeenten overigens 388. De ranking geeft dus 10 meer aan. Dat komt omdat sommige heringedeelde gemeenten voor een aantal gemeentelijke belastingen nog verschillende tarieven hanteren in de territoria van de opgeheven gemeenten die apart worden meegenomen.

In hoofdstuk 2.3.12 is een kengetal belastingcapaciteit opgenomen dat met ingang van de jaarrekening 2015/begroting 2016 in het BBV verplicht is gesteld. Hiermee komt tot uitdrukking de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen. De woonlasten van Voorschoten worden afgezet tegen het landelijk gemiddelde dat zich volgens het COELO in de jaren 2014 t/m 2017 bevindt op een niveau van ± € 700 - € 725.

	2014	2015	2016	2017
Belastingcapaciteit	124,1	129,2	137,9	134,3

Voorschoten heft meer dan het landelijk gemiddelde en op basis van dit kengetal is de capaciteit om de belastingen verder te verhogen 'laag' te noemen. Ten opzichte van 2016 is in 2017 de overschrijding van het gemiddelde in Nederland lager geworden.

3.4 Overige heffingen

Voor wat betreft de heffingen kunnen naast de heffingen behorend tot het belastingpakket ook andere heffingen worden genoemd. De heffingen zijn op basis van gegevens van het CBS vergeleken met het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel Gemeentelijke heffingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2017

	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	gemiddelde	Voorschoten	verschil
Overige heffingen	per inw.	per inw.	per inw.	per inw.	per inw.	selectiegroep	per inw.	per inw.
	x € 1	x € 1	x € 1	x € 1	x € 1	per inw. x € 1	x € 1	x € 1
Secretarieleges	14,52	16,16	16,78	19,03	22,70	17,84	16,65	-1,19
Leges omgevingsvergunningen	17,61	19,30	12,80	33,63	13,50	19,37	13,64	-5,73
Hondenbelasting	0,00	7,13	0,00	4,35	7,26	3,75	3,10	-0,65
Parkeerbelasting	111,90	0,00	0,00	0,00	0,72	22,52	0,00	-22,52
Toeristenbelasting	81,70	0,00	0,00	4,39	0,00	17,22	2,70	-14,51
Forensenbelasting	26,47	0,00	0,00	0,00	0,00	5,29	0,00	-5,29
Baatbelasting/reclamebelasting	0,00	0,00	0,00	0,31	4,35	0,93	0,00	-0,93
Precariobelasting	4,48	0,00	88,01	92,33	23,20	41,60	43,70	2,09
Marktgelden	0,60	0,24	0,00	0,58	0,00	0,28	1,59	1,31
Lijkbezorgingsrechten	14,87	7,59	3,98	0,00	12,07	7,70	11,93	4,23
kwijtscheldingen (buiten de telling)	-9,37	-4,88	-8,06	-4,75	-1,14	-5,64	-10,14	-4,50
Subtotaal overige heffingen	272,14	50,41	121,56	154,62	83,79	136,50	93,31	-43,19
Reinigingrechten/afvalstoffenheffing	149,00	104,00	110,71	116,29	94,23	116,52	128,13	11,61
Rioolafvoerrecht	185,80	60,96	104,59	119,79	90,58	115,50	110,70	-4,80
Onroerende zaakbelastingen	274,07	179,13	159,90	183,95	272,13	217,87	209,79	-8,08
Subtotaal belastingpakket	608,87	344,08	375,20	420,03	456,94	449,89	448,62	-1,27
Totaal generaal	881,01	394,49	496,75	574,65	540,73	586,40	541,93	-44,47

Als we kijken naar het totaal van de heffingen, onderdeel overige heffingen, in de gemeente Voorschoten en de selectiegroep, dan kan worden geconstateerd dat de gemeente Voorschoten € 43 per inwoner minder ontvangt dan de selectiegroep. Dat verschil wordt met name veroorzaakt door de toeristengemeente Bergen-NH dat veel geld ophaalt uit parkeer-, forensen- en toeristenbelasting dat (met name) wordt betaald door inwoners buiten de gemeente. Als dit wordt geëlimineerd, blijft er nog steeds € 11 per inwoner over. Dat kan dienen als compensatie voor de hogere woonlasten (OZB, riool en afvalstoffen).

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er nagenoeg geen verschil, beide ± € 450 per inwoner. Dat spoort niet met de tarieven die aan huishoudens worden doorberekend, daar is Voorschoten immers duurder dan de referentiegroep. De verklaring hiervoor is dat belastingen ook aan bedrijven worden opgelegd, zoals OZB voor niet-woningen. In deze tabel 3.5 worden ze echter wel omgeslagen over het aantal inwoners.

In de Nota Lokale heffingen 2015 zijn de niet-geheven belastingen en heffingen specifiek benoemd en onderzocht zijn op haalbaarheid. In het herstelplan zijn al forse verhogingen van de OZB, hondenbelasting en toeristenbelasting voorzien.

In 2016 is door de gemeenteraad een nieuwe afval-beleidsplan vastgesteld waarbij het verminderen van restafval en bevorderen van afvalscheiding (incl. de hogere opbrengsten daaruit) het uitgangspunt is. Dit zal naar verwachting leiden tot lagere tarieven. Toch zijn de afvaltarieven in 2017 nog hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep, € 336 tegen € 279 voor een meerpersoonshuishouden.

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Op de onderzoeksvragen in dit hoofdstuk kan het volgende worden geantwoord.

Woonlasten 2017 voor meer persoons huishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Voorschoten € 975 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep ligt de woonlastendruk in de gemeente Voorschoten € 185 hoger (= 19%). Dat is toe te rekenen aan alle drie de onderdelen, doch vooral aan de OZB. Enerzijds door een hoger tarief (55%) en anderzijds door een hogere waarde van de woningen (45%). Ook landelijk gezien zijn de woonlasten hoog. In de zgn. Atlas van de lokale lasten van het COELO 2017 neemt Voorschoten de 387^e plaats in op een aantal van 398. De gemiddelde woonlast in Nederland is volgens die Atlas € 725 per meer persoons huishouden.

Overige heffingen 2017 per inwoner zijn vergeleken met selectiegroep

Op het gebied van de overige heffingen is Voorschoten goedkoper dan de selectiegroep. Gecorrigeerd voor ontvangsten door de typische toeristengemeente Bergen-NH bedraagt de afwijking € 11 per inwoner. Dit kan dienen ter compensatie voor de hogere woonlast.

Rekentarieven gemeentefonds

Voorschoten heeft een hogere WOZ-waarde van woningen en heft hogere OZB-tarieven dan de rekentarieven in het gemeentefonds. Die rekentarieven gelden als een aftrekpost in het gemeentefonds en liggen op een lager niveau dan het landelijk gemiddelde. Voor de 3 belastingsoorten gaat het om een hogere belastingopbrengst van bijna € 1 miljoen, waarvan ± € 7½ ton voor woningen. Het aandeel hogere WOZ-waarden daarin is € 5 ton en het aandeel hogere OZB-tarieven is € 2½ ton. Het gemeentefonds gaat uit van volledige kostendekking van heffing voor afval en riool, wat op Voorschoten van toepassing is.

Aanbevelingen

Bezie nogmaals de mogelijkheid om de kosten rioolbeheer alsmede afvalinzameling en – verwerking te verlagen. Bij handhaving van het uitgangspunt van 100% kostendekking leidt dat tot een verlaging van de belastingtarieven. Tariefsdifferentiatie bij afval kan daarbij een instrument zijn omdat het in sterke mate bijdraagt aan scheiden aan de bron. In andere gemeenten waar dit is toegepast leidt dit tot een omvangrijke daling van kosten voor zowel verwerking (minder aanbod) en inzameling (andere routes voor huisvuilwagens). De ontstane ruimte kan worden gebruikt om te dalen in het overzicht van hoogste woonlasten of dienen ter compensatie voor verhoging van overige belastingen.

Bezie nogmaals de mogelijkheid tot uitbreiding van soort belastingen en opbrengsten voor leges (100% kostendekking!) en heffingen om zo aan de batenkant meer inkomsten te genereren.

4 DE NETTOLASTEN VAN DE GEMEENTE VOORSCHOTEN VERGELEKEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vragen:

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Voorschoten zich in 2016 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?

Na een korte inleiding in paragraaf 4.2 op het referentiekader dat bij deze clusteranalyse wordt gehanteerd, wordt in paragraaf 4.3 de vergelijking van de nettolasten van Voorschoten met de clusters van de algemene uitkering op basis van bijlage 2 toegelicht. Om een verdere analyse van de verschillen per cluster in paragraaf 4.4 mogelijk te maken, is bijlage 3 met de vergelijking van netto lasten ten opzichte van de algemene uitkering van Voorschoten met de selectiegroep opgenomen. Voor samenstelling en kenmerken van de selectiegroep wordt verwezen naar paragraaf 1.3.

De cijfers van de benchmarkgegevens zijn afgeleid van de primitieve begroting 2016, inclusief dekkingsplan. Ze zijn ontvangen van het ministerie BZK. Een meer recente dataset komt pas na de zomer 2017 beschikbaar, maar dan is dit rapport al gereed. Op de cijfers 2017 zijn namelijk bewerkingen nodig als gevolg van de aanpassing van het BBV met de nieuwe taakvelden. Daarom zijn in overleg met de gemeente Voorschoten enkele majeure posten gecorrigeerd om te komen tot een geactualiseerd overzicht van cijfers. Die correcties zijn

- Beheerplannen: + € 1,5 mln lasten; cluster Infra + € 1,2 mln en cluster Cultuur en Ontspanning + € 0,3 mln
- Sociaal domein: - € 0,5 mln lasten; cluster Maatschappelijke Ontwikkeling - € 0,6 mln en cluster Werk en Inkomen + € 0,1 mln
- Mutatie reserves: + € 1,0 mln baten.

Door de gemeente Voorschoten is op hoofdlijnen getracht verklaringen te geven voor eventuele afwijkingen ten opzichte van de normen van de algemene uitkering en/of de selectiegroep. Daarbij wordt het voorbehoud gemaakt dat onvoldoende inzicht bestaat in de opbouw van die normen in het gemeentefonds en de budgetten van de referentiegemeenten (waar onder toerekening van apparaatslasten en overhead). Daardoor is het niet mogelijk een gedetailleerde analyse te maken en is nader onderzoek naar de grootste verschillen wenselijk.

4.2 Referentiekader

Uitgangspunt van dit deel van het onderzoek is dat een gemeente met de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten moet kunnen uitkomen. Daarom dient de gemeente hard te maken waarom deze algemene inkomstenbronnen niet volstaan.

Het referentiekader van de clusteranalyse is gebaseerd op de Financiële-verhoudingswet (FVW). De belangrijkste uitgangspunten bij de FVW zijn toegepast in dit referentiekader, te weten: globaal, kosten georiënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven. Dat de verdeling kosten georiënteerd en globaal is, wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, die geen of onvoldoende een rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolasten niveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten (hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves en vinden er grote onttrekkingen plaats aan reserves en voorzieningen).

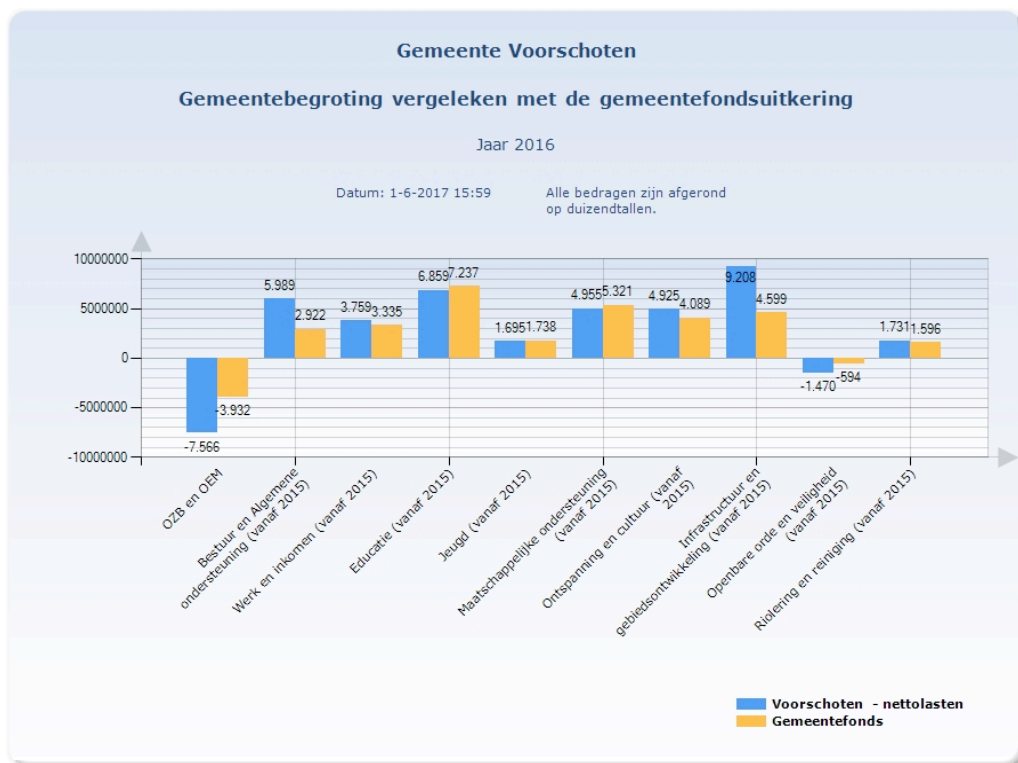
De vergelijkingen in paragraaf 4.3 en 4.4 worden gemaakt op een hoger aggregatieniveau, namelijk op dat van de clusters. Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van Voorschoten worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de geraamde nettolasten (=lasten minus de baten) van de gemeente. Op deze wijze is vast te stellen welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in het budget van de gemeente Voorschoten. Dit wordt de gemeente vergeleken 'met zichzelf' genoemd. Deze vergelijking tussen nettolasten en gemeentefondsverdeling sluit het best aan bij de specifieke kenmerken van een gemeente en is daardoor het belangrijkste. Een dergelijke vergelijking is ook gemaakt voor de referentiegemeenten in de selectiegroep. Deze vergelijking zorgt voor een verdere inkleuring van het beeld.

4.3 De vergelijking 'met zichzelf'

Eén van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting bestaat tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden toebedeeld aan clusters. Op deze wijze worden de nettolasten van de gemeente per cluster vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven op de verschillende clusters.

In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters voor de gemeente Voorschoten voor het jaar 2016. In grafiek 4.3 zijn de bestaande uitgavenclusters samengevoegd tot zogenaamde metaclusters.

Grafiek 4.3: Vergelijking van de begroting 2016 van de gemeente Voorschoten met het gemeentefonds op clusterniveau (bedragen x € 1.000)



De grafiek toont grofweg aan dat Voorschoten ten opzichte van de norm in het gemeentefonds € 3,5 miljoen extra ontvangt aan OZB-gelden en OEM-gelden (dat zijn privaatrechtelijke ontvangsten, zoals rente en dividenden, baten grondexploitatie en enkele 'kleinere' belastingsoorten zoals precario). Dat geld wordt besteed aan de clusters 'bestuur en algemene ondersteuning' alsmede 'infrastructuur en gebiedsontwikkeling'.

Hieronder wordt eerst gekeken naar de voorzieningencapaciteit. Daarna worden de belangrijkste afwijkingen per cluster toegelicht.

Voorzieningencapaciteit

Uit bijlage 2 blijkt dat de uitgavenclusters van Voorschoten optellen tot € 37,65 miljoen aan lasten. De systematiek van het gemeentefonds geeft een minimum aan van € 30,27 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Voorschoten een hoger lastenniveau (en waarschijnlijk dus ook een hoger voorzieningenniveau) heeft dan de systematiek van het gemeentefonds als minimum oplevert.

Voorschoten kan zich dit veroorloven doordat de gemeente meer OZB int (€ 1 miljoen) en meer OEM int (€ 2,5 miljoen) dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Tevens door beschikkingen over reserves ter waarde van € 4,0 miljoen.

Toelichting clusters grafiek 4.3

Voor het overzicht van de clusters waaruit zij zijn opgebouwd evenals de navolgende cijfervergelijkingen wordt verwezen naar bijlage 2. Daaruit blijkt dat in 2016 een tweetal clusters de nettolasten beduidend hoger liggen dan het gemeentefonds indiceert. Het gaat

om het cluster *Bestuur en Algemene Ondersteuning* alsmede *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling*.

Op het cluster *Bestuur en algemene ondersteuning* liggen de nettolasten in 2014 € 3,0 miljoen ofwel € 122 per inwoner hoger dan de inkomsten volgens het gemeentefonds. Dit wordt met name veroorzaakt door de doorbelasting van de Werkorganisatie Duivenvoorde op dit cluster. Door de ambtelijke fusie met Wassenaar valt de ambtelijke dienst onder het kopje 'bestuurlijke samenwerking'. Het valt overigens op dat de 5 referentiegemeenten ook behoorlijk overschrijden ten opzichte van de norm in het gemeentefonds, namelijk € 155 per inwoner. Die overschrijding wordt met name veroorzaakt door gemeente Oud-Beijerland die de kosten van de ambtelijke dienst niet toerekent aan de beleidstaken.

Op het cluster *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling* liggen de nettolasten in 2016 € 4,6 miljoen ofwel € 183 per inwoner hoger dan het gemeentefonds indiceert. De 5 referentiegemeenten hebben hier ook een overschrijding, doch die is maar 10% van die van Voorschoten. In deze bedragen is de correctie opgenomen van € 1,2 miljoen van de beheerplannen, maar los daarvan was de overschrijding dus al € 3,4 miljoen.

Tabel 4.1. Overzicht grootste afwijkingen bij de vergelijking van de gemeente Voorschoten met 'zichzelf' (bedragen x € 1 per inwoner)

Clusters	Hogere lasten dan het gemeentefonds	Lagere baten	Lagere lasten dan het gemeentefonds	Hogere baten
Inkomstendclusters				
OEM				95
OZB				50
AU		10		
Mutaties reserves				159
Uitgavendclusters				
Bestuur en alg. ondersteuning	122			
Werk en Inkomen	17			
Maatschappelijk ondersteuning			15	
Educatie			2	
Jeugd			15	
Cultuur en ontspanning	33			
Infrastructuur	183			
Riolering en reiniging			35	
Openbare orde en veiligheid	5			
Totaal verschillen	360	10	67	304

4.4 Toelichting inkomstendclusters

Hierna gaan wij in op de belangrijkste afwijkingen op de inkomstendclusters. Telkens worden twee overzichten gepresenteerd. In het eerste overzicht worden de afwijkingen ten opzichte van de ijkpunten ofwel normen in het gemeentefonds. Dit wordt gedaan voor zowel Voorschoten als het gemiddelde van de 5 referentiegemeenten in de selectiegroep.

Bedacht moet worden dat de omvang van clusters voor Voorschoten en de referentiegemeenten verschillend kan zijn door alle structuurkenmerken (sociaal, fysiek, centrum ed). In het tweede overzicht worden op functieniveau alleen de nettolasten van Voorschoten en de 5 referentiegemeenten met elkaar vergeleken. **In beide overzichten worden dus verschillende grootheden vergeleken.**

Een minteken (-) in de tabellen betekent een budgettair nadeel, dus Voorschoten ontvangt minder dan de norm in het gemeentefonds c.q. de referentiegemeenten. Een plusteken (+) in de tabellen betekent een budgettair voordeel, dus Voorschoten ontvangt meer dan de norm in het gemeentefonds c.q. de referentiegemeenten.

Cluster OZB

In het gemeentefonds wordt de OZB verevend op basis van rekentarieven in procenten van de WOZ-waarden voor woningen en niet-woningen (zie ook hoofdstuk 3). De gemiddelde OZB-tarieven in de gemeente Voorschoten zijn hoger dan de rekentarieven en tevens is de gemiddelde WOZ-waarde in Voorschoten hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit verklaart waarom Voorschoten in 2016 € 1,25 miljoen ofwel € 50 per inwoner meer baten raamt op dit onderdeel dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt. Het aandeel van de hogere WOZ-waarde daarin is 2/3^e deel, het aandeel van de hogere OZB-tarieven is 1/3^e deel. Ten opzichte van het gemiddelde van de selectie-gemeenten heft Voorschoten € 13 per inwoner meer.

Tabel 4.1 Cluster OZB

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
OZB	50	37

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Op functieniveau is zichtbaar dat Voorschoten meer heft dan het normtarief in het gemeentefonds, net als de selectiegroep. Voorschoten heft meer dan de selectiegroep op woningen, waarbij de gemiddelde woningwaarde ook nog eens hoger is dan die van de selectiegroep. De selectiegroep heft meer op niet-woningen.

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

				Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Functies cluster OZB											
931	Baten OZB gebruikers			36	20	22	34	55	34	14	-20
932	Baten OZB eigenaren			238	155	133	147	210	181	192	11
	Totaal			274	175	156	181	264	215	206	-9

Cluster Gemeentefonds

Dit cluster omvat uitsluitend de begrotingsfunctie gemeentefonds. Uit tabel 4.2 blijkt dat door de gemeente een iets lagere uitkering uit het gemeentefonds op dit cluster heeft geraamd dan het bedrag waarvan het gemeentefonds uitgaat. Dat geldt ook voor de selectiegroep. De begrotingsanalyse is gebaseerd op de stand algemene uitkering in de maand februari 2016. De raming van het gemeentefonds in de primitieve begroting 2016 van de gemeente Voorschoten is gebaseerd op de meicirculaire 2015. De raming is sindsdien bijgesteld.

Tabel 4.2 Cluster Algemene Uitkering

Hogere/lagere nettobaten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Gemeente		
fonds	-10	-10

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Op functieniveau is zichtbaar dat Voorschoten ten opzichte van de selectiegroep een lagere uitkering uit het gemeentefonds per inwoner ontvangt. Dat wordt voor € 30 per inwoner veroorzaakt door het sociaal domein (met name WMO 2015) waar een apart verdeelstelsel aan te grondslag ligt. Die verdeling stemt slechts gedeeltelijk overeen met het begrip 'sociale structuur' als bedoeld in de algemene uitkering. Als we ook de huishoudelijke hulp tot het sociaal domein rekenen, loopt het verschil op naar € 49 per inwoner. De resterende € 36 per inwoner kan worden toegerekend aan de vergoeding die de referentiegroep ontvangt voor voortgezet (speciaal) onderwijs. Die kostenpost heeft Voorschoten niet, dus ontvangt er ook geen vergoeding voor. Dit overziende blijkt dat Voorschoten en de referentiegroep goed overeenstemmen qua structuurkenmerken wat zijn weerslag vindt in de maatstaven van de algemene uitkering.

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

				Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Functies cluster Gemeentefonds											
921	Uitkering Gemeentefonds			740	775	809	760	780	771	716	-55
923	Integratie-uitkering Sociaal domein			306	374	386	352	351	351	321	-30
	Totaal			1.046	1.149	1.195	1.111	1.131	1.122	1.037	-85

Cluster Overige eigen middelen (OEM).

Tot het cluster OEM behoort een groot aantal BBV-functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de 'kleine' gemeentelijke belastingen, zoals hondenbelasting en leges. Daarnaast gaat het om de privaatrechtelijke baten zoals

ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties. Voor wat betreft de OEM is het van belang om rekening te houden met het gegeven dat de feitelijke bedragen niet afgezet worden tegen een ijkpunt. Het gemeentefonds gaat dus uit van een niveau nihil, ondanks het feit dat bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 er vanuit is gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg 5,4% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling. Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten 5,4% lager werd geschat dan dat zij in feite zijn.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Voorschoten uit op een bedrag van € 2,4 miljoen. Als de 5,4% op de huidige omvang van de uitgavenclusters zou worden toegepast, zou de OEM voor Voorschoten uitkomen op een bedrag van bijna € 1,1 miljoen ($\pm$ € 20 miljoen x 5,4%).

Dit betekent dat het bedrag van de OEM die de gemeente Voorschoten genereert hoger is dan het bedrag dat het gemeentefonds veronderstelt. Dat zit met name in de functie 911 'geldleningen en uitzettingen < 1 jaar'. De referentiegemeenten hebben een soortgelijke afwijking tot de norm in het gemeentefonds maar met andere redenen, namelijk precariobelasting en uitzettingen > 1 jaar.

In de cijfers is abusievelijk de extra verhoging in 2016 van de precariobelasting niet meegenomen. Was dit wel gebeurd dan heft Voorschoten meer dan de selectiegroep. Het verhogen van precariobelasting is overigens vanaf 2017 niet meer mogelijk. Deze belasting kan nog maximaal 5 jaar geheven worden.

De functies 911 en 914 zijn communicerende vaten. Netto is het verschil € 28 per inwoner, in die zin dat Voorschoten minder uitgeeft dan de selectiegroep.

Tabel 4.3 Cluster Overige Eigen Middelen

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil gem.fonds met selectiegroep groep
Cluster		
OEM	95	98

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

				Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Functies cluster Overige Eigen Middelen											
212	Openbaar vervoer			0	-2	0	0	-2	-1	0	1
220	Zeehavens			0	0	0	0	0	0	0	0
230	Luchtvaart			0	0	0	0	0	0	0	0
310	Handel, ambacht en industrie			-7	-5	-12	-49	-12	-16	-9	7
311	Baten marktgelden			1	0	1	1	2	1	2	1
330	Nutsbedrijven			-1	0	10	20	41	13	12	-1
340	Agrarische productie en ontginning			2	0	0	0	0	1	0	-1
341	Overige agrarische zaken, jacht en visserij			0	0	0	0	0	0	0	0
830	Bouwgrondexploitatie			-11	1	-7	4	0	-3	-10	-7
911	Geldleningen en uitzettingen < 1 jaar			-1	0	-4	30	0	5	100	95
913	Overige financiële middelen			10	1	4	3	0	4	2	-2
914	Geldleningen en uitzettingen > 1 jaar			0	20	141	73	0	42	-25	-67
933	Baten roerende woon- en bedrijfsruimten			0	0	0	0	0	0	0	0
934	Baten baatbelasting			0	0	0	0	0	0	0	0
935	Baten woonforensenbelasting			27	0	0	0	0	6	0	-6
936	Baten toeristenbelasting			39	0	0	2	0	10	1	-9
937	Baten hondenbelasting			6	7	0	4	7	5	3	-2
938	Baten reclamebelasting			0	0	0	0	4	1	0	-1
939	Baten precariobelasting			4	0	82	91	0	32	19	-13
942	Vennootschapsbelasting			0	0	0	0	0	0	0	0
	Totaal			68	21	215	177	41	100	96	-4

Mutaties reserves

Het cluster mutaties reserves wordt in deze analyse als een aparte cluster beschouwd. Veelal betreft het onttrekkingen aan de reserves die als baten worden gerekend, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet beschouwd worden als een eigen inkomst. Op deze post is € 40 per inwoner gecorrigeerd om de begroting 2016 te actualiseren, + € 1,5 miljoen voor beheerplannen en - € 0,5 miljoen voor sociaal domein. De beschikking over de reserve hebben onder andere betrekking op de eenmalige afschrijving ad € 2 miljoen op investeringen voor de projecten Vlietwijk en Knooppunt Voorschoten. Tevens door de administratieve correctie van € 1 miljoen voor nagekomen posten voor de beheerplannen en sociaal domein.

Tabel 4.4 Cluster mutaties reserves

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Mutaties reserves	159	42

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

				Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Functies cluster Mutaties reserves											
980 Mutaties reserves				-12	-16	113	89	65	42	159	117
Totaal				-12	-16	113	89	65	42	159	117

4.5 Toelichting uitgavenclusters

Hierna gaan wij in op de belangrijkste afwijkingen op de inkomstenclusters. Net als bij de inkomstenclusters worden telkens twee overzichten gepresenteerd. In het eerste overzicht worden de afwijkingen ten opzichte van de ijkpunten ofwel normen in het gemeentefonds. Dit wordt gedaan voor zowel Voorschoten als het gemiddelde van de 5 referentiegemeenten in de selectiegroep. Bedacht moet worden dat de omvang van clusters voor Voorschoten en de referentiegemeenten verschillend kan zijn door alle structuurkenmerken (sociaal, fysiek, centrum ed). In het tweede overzicht worden op functieniveau alleen de nettolasten van Voorschoten en de 5 referentiegemeenten met elkaar vergeleken. **In beide overzichten worden dus verschillende grootheden vergeleken.**

Een minteken (-) in de tabellen betekent een budgettair nadeel, dus Voorschoten geeft meer uit dan de norm in het gemeentefonds c.q. de referentiegemeenten. Een plusteken (+) in de tabellen betekent een budgettair voordeel, dus Voorschoten geeft minder uit dan de norm in het gemeentefonds c.q. de referentiegemeenten.

Cluster Bestuur en Algemene ondersteuning

Het gaat bij dit cluster om de nettolasten van de raad en het college, bestuurlijke samenwerking, saldi van kostenplaatsen en belastingheffing. Voorschoten laat een overschrijding zien ten opzichte van de norm in het gemeentefonds van € 3 miljoen. Dat is vooral toe te rekenen aan functie 005 Bestuurlijke samenwerking, wat een hogere netto-last van € 43 per inwoner dan de selectiegroep voor zijn rekening neemt. Op deze functie wordt onder andere een groot deel van de bijdrage aan de WODV op verantwoord. Opvallend is ook de hogere netto-last van € 23 per inwoner dan de selectiegroep op functie 006 Bestuursondersteuning raad en rekenkamer. Dat wordt mede veroorzaakt door het feit dat Voorschoten de administratie voert voor de rekenkamer voor vier gemeenten en de kosten van de rekenkamer voor deze vier gemeenten dus ogenschijnlijk helemaal op voorschoten drukken. En verder worden op deze post de ambtelijke uren verantwoord met betrekking tot P&C-producten. Andere gemeenten verantwoorden die als overhead op de andere BBV-functies, wat de overschrijding door Voorschoten verklaard.

Overigens heeft ook de selectiegroep een overschrijding van de norm in het gemeentefonds. Dat wordt vooral veroorzaakt door de gemeente Oud-Beijerland met een grote onverdeelde last op de kostenplaatsen.

Tabel 4.5 Cluster Bestuur en Algemene Ondersteuning

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Bestuur en algemene ondersteuning	-122	-155

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
Functies cluster Bestuur en Algemene Ondersteuning								
001 Bestuursorganen	-48	-37	-56	-51	-38	-46	-53	-7
002 Bestuursondersteuning college BenW	-86	-83	-60	-87	-11	-67	-65	2
003 Burgerzaken	-76	-41	-59	-33	-2	-44	-20	24
004 Baten secretarieleges Burgerzaken	14	10	14	11	12	12	8	-4
005 Bestuurlijke Samenwerking	-15	-1	-34	-33	-17	-19	-62	-43
006 Bestuursondersteuning raad en rekenkamer	-14	-10	-14	-11	-22	-14	-37	-23
922 Algemene baten en lasten	-1	-4	0	0	25	4	-9	-13
930 Uitvoering Wet WOZ	-20	-5	0	0	-7	-7	0	7
940 Lasten heffing en invordering gem. belastingen	-6	-8	0	-19	0	-7	-18	-11
960 Saldo van kostenplaatsen	46	3	2	19	-563	-93	18	111
990 Saldo rekening baten en lasten na bestemming	-7	0	40	-11	11	5	0	-5
Totaal	-213	-176	-167	-214	-613	-276	-238	38

Cluster Werk en inkomen

Het cluster Werk en inkomen is in 2006 nieuw geïntroduceerd. Het heeft betrekking op de nettolasten van bijstand, werkgelegenheid, inkomensvoorziening en minimabeleid. Vooral de omvang van deze laatste post wordt in belangrijke mate bepaald door het gemeentelijk beleid.

In dit cluster zijn op functieniveau de volgende correcties doorgevoerd om de begroting 2016 te actualiseren. Een negatief bedrag betekent in dit verband meer lasten.

Functie 611 - € 88.000 = - € 3,51 per inwoner

Functie 623 - € 33.000 = - € 1,32 per inwoner

Voorschoten heeft een goede sociale structuur, net als de referentiegemeenten. Toch blijkt voor Voorschoten een overschrijding van de norm in het gemeentefonds. Dat komt hoofdzakelijk door het tekort op inkomensvoorziening aan bijstandsontvangers ofwel de zgn. BUIG-gelden. De referentiegemeenten komen overigens ook tekort op dit cluster, hoewel deze zijn geselecteerd op het criterium van een goede sociale structuur.

Als we kijken naar de netto-lasten ten opzichte van de referentiegroep valt onder andere de hogere last op voor re-integratie op. Dat is het gevolg van de extra projecten ten behoeve de uitstroom van bijstandsontvangers.

Tabel 4.6 Cluster Werk en inkomen

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Werk en inkomen	-17	-24

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

			Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Functies cluster Werk en inkomen										
610	Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen		-29	-65	-41	-49	-43	-45	-22	23
611	Sociale Werkvoorziening		-59	-74	-87	-86	-64	-73	-60	13
613	Overige sociale zekerheid vanuit het Rijk		0	0	0	0	0	0	0	0
614	Gemeentelijk armoede en schuldenbeleid		-41	-37	-42	-31	-25	-35	-32	3
623	Re-integratie en participatievoorz. Participatiewet		-15	-24	-14	-13	-12	-16	-36	-20
	Totaal		-145	-199	-183	-179	-145	-169	-150	19

Cluster Maatschappelijke Ondersteuning

Het cluster Maatschappelijke Ondersteuning is het grootste beleidsterrein dat binnen het gemeentefonds wordt onderscheiden. Het omvat onder meer de WMO 2015 (dagbesteding en begeleiding), de PGB's en WMO 2017 (huishoudelijke hulp). Het is een cluster waarin de gemeenten een hoge mate van beleidsvrijheid hebben, wat leidt tot verschillen per gemeente.

In dit cluster zijn op functieniveau de volgende correcties doorgevoerd om de begroting 2016 te actualiseren. Een negatief bedrag betekent in dit verband meer lasten.

Functie 662	€ 301.000	=	€ 11,98 per inwoner
Functie 667	- € 37.000	=	- € 1,46 per inwoner
Functie 667	€ 136.000	=	€ 5,42 per inwoner
Functie 672	€ 396.000	=	€ 15,75 per inwoner

Voorschoten geeft € 15 per inwoner minder uit dan de norm in het gemeentefonds, terwijl de referentiegroep daar nog onderdoor gaat met € 33 per inwoner. Dat is conform het landelijk beeld waar gemeenten over houden op de rijksuitkering.

Als het gaat om de netto-lasten geven Voorschoten en de selectiegroep bijna evenveel uit. Wel is zichtbaar dat Voorschoten op de functie 671 Eerstelijnsloket WMO € 16 per inwoner meer uitgeeft, maar het lijkt er op dat dit een communicerend vat is met functie 670

Algemene voorzieningen WMO waar Voorschoten € 14 per inwoner minder op uitgeeft dan de selectiegroep.

Tabel 4.7 Cluster Maatschappelijke Ondersteuning

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Maatschappelijke ondersteuning	15	33

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

					Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Functies cluster Maatschappelijke Ondersteuning												
621	Vreemdelingen				0	-2	-3	-3	-3	-2	0	2
641	Tehuizen				0	0	0	0	0	0	0	0
661	Maatwerkvoorzieningen natura materieel WMO				-12	-16	-11	-86	-32	-30	-8	22
662	Maatwerkvoorzieningen natura immaterieel WMO				-127	-90	-183	0	-119	-104	-109	-5
663	Opvang en beschermd wonen WMO				0	0	-3	-3	-2	-2	-2	0
667	Eigen bijdragen WMO				12	10	0	0	4	6	2	-4
670	Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd				-64	-57	-92	-150	-50	-80	-66	14
671	Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd				-47	-55	-53	-18	-38	-43	-59	-16
672	PGB Wmo en Jeugd				-26	-69	-21	0	-27	-30	-19	11
677	Eigen bijdragen algemene voorz. WMO en Jeugd				0	0	0	0	13	2	13	11
711	Ambulancevervoer				0	0	0	0	0	0	0	0
712	Verpleeginrichtingen				0	0	0	0	0	0	0	0
714	Openbare gezondheidszorg				-22	-16	-7	-35	-10	-18	-19	-1
	Totaal				-287	-294	-373	-295	-264	-300	-267	34

Cluster Jeugd

Het cluster jeugd is ontstaan sinds 2015 na de overdracht van taken in het sociaal domein.

In dit cluster zijn op functieniveau de volgende correcties doorgevoerd om de begroting 2016 te actualiseren. Een negatief bedrag betekent in dit verband meer lasten.

Functie 682 € 199.000 = € 7,90 per inwoner

Functie 683 - € 342.000 = - € 13,61 per inwoner

Veel gemeenten in Nederland hebben moeite uit te komen met het bedrag dat in het gemeentefonds beschikbaar is voor jeugd. De reden is tweeledig. Het objectieve verdeelmodel heeft nog doorontwikkeling en de lasten kunnen een zeer grillig verloop hebben. De kosten per te begeleiden kind zijn hoog waardoor 5 kinderen in een schaal van Voorschoten een heel groot verschil kan uitmaken. Voorschoten houdt echter in 2016 over

op de normen in het gemeentefonds, en de selectiegroep nog iets meer. De rijksuitkering voor Jeugdzorg blijft voor Voorschoten de komende jaren redelijk stabiel.

Als we kijken naar de BBV-functies, valt met name op de functie 682 'individuele voorziening natura jeugd' waar Voorschoten € 30 per inwoner meer uitgeeft dan de selectiegroep.

Tabel 4.8 Cluster Jeugd

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Jeugd	15	21

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

				Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
Functies cluster Jeugd											
650 Kinderopvang				-12	-8	-8	-3	-14	-9	-10	-1
670 Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd				-14	-13	-20	-33	-11	-18	-15	3
671 Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd				-10	-12	-12	-4	-8	-9	-14	-5
672 PGB Wmo en Jeugd				-12	-31	-10	0	-12	-13	-16	-3
677 Eigen bijdragen algemene voorz. WMO en Jeugd				0	0	0	0	3	1	3	2
682 Individuele voorziening natura Jeugd				-95	-66	-112	-94	-74	-88	-118	-30
683 Veiligheid, jeugdreclassering en opvang jeugd				-15	-20	-16	-13	-33	-19	-19	0
687 Ouderbijdragen indiv. voorzien. en opvang Jeugd				0	1	0	0	0	0	0	0
715 Centra voor Jeugd en Gezin				-19	-22	-24	0	-30	-19	-15	4
Totaal				-177	-170	-201	-147	-180	-174	-204	-30

Cluster Educatie

Het cluster Educatie bevat twee subclusters, namelijk onderwijshuisvesting en overige educatie. Dat laatste subcluster heeft betrekking op de 'gemeenschappelijke lasten onderwijs' en de volwasseneneducatie.

Voorschoten biedt geen voortgezet of speciaal onderwijs aan in het voorzieningenpakket. De omvang van dit cluster is daardoor beperkt, alleen basisonderwijs blijft over. Voorschoten geeft € 2 per inwoner minder uit dan de normen in het gemeentefonds.

Ten aanzien van het basisonderwijs is voor de gemeente alleen de instandhouding van de gebouwen van belang. Voorschoten geeft € 48 per inwoner uit, met name aan kapitaallasten. Dat is € 13 per inwoner meer dan de selectiegroep.

Tabel 4.9 Cluster Educatie

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Educatie	2	7

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

Functies cluster Educatie	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
421 Basisonderwijs, onderwijshuisvesting	-38	-30	-21	-68	-20	-35	-48	-13
431 Speciaal (voortgezet) onderwijs, onderwijshuisv.	-5	0	-2	-6	-5	-3	0	3
441 Voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting	-8	-16	-66	-54	-15	-29	0	29
420 Basisonderwijs, excl. Onderwijshuisvesting	0	-2	0	0	-2	-1	0	1
430 Speciaal (voortgezet) onderwijs, excl. onderwijshui	0	0	0	-1	-1	0	0	0
440 Voortgezet onderwijs, excl. onderwijshuisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0
480 Gemeenschappelijke baten en lasten vh onderwijs	-27	-28	-23	-30	-37	-29	-20	9
482 Volwasseneneducatie	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	-77	-74	-112	-160	-80	-97	-68	29

Cluster Cultuur en ontspanning

De lasten voor dit cluster worden voornamelijk bepaald door lasten voor bibliotheekwerk, sport, openbaar groen en lijkbezorging.

In dit cluster zijn op functieniveau de volgende correcties doorgevoerd om de begroting 2016 te actualiseren. Een negatief bedrag betekent in dit verband meer lasten.

Functie 560 - € 264.000 = - € 10,49 per inwoner

Functie 580 - € 64.000 = - € 2,53 per inwoner

Voorschoten geeft € 33 per inwoner meer uit dan de norm in het gemeentefonds. De selectiegroep overschrijdt de norm met € 44 per inwoner. Inzoomend op de BBV-functies valt de overschrijding op van € 11 per inwoner bij de functie 580 'overige recreatieve voorzieningen'. Op openbaar groen geeft Voorschoten € 8 per inwoner minder uit dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dat gemiddelde wordt opwaarts beïnvloed door Hillegom waar twee keer zo veel wordt uitgegeven dan de andere gemeenten.

Tabel 4.10 Cluster Cultuur en Ontspanning

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Cultuur en ontspanning	-33	-44

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

				Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Functies cluster Cultuur en Ontspanning											
510	Openbaar bibliotheekwerk			-25	-17	-20	-21	-17	-20	-15	5
511	Vormings- en ontwikkelingswerk			0	-13	-9	0	0	-4	0	4
530	Sport			-34	-43	-59	-134	-43	-60	-63	-3
531	Groene sportvelden en terreinen			-15	-7	-7	1	-22	-10	-4	6
540	Kunst			-8	-3	-3	-17	-5	-7	-10	-3
541	Musea			-21	-2	-2	-2	0	-6	0	6
550	Natuurbescherming			-15	0	0	-1	-3	-4	0	4
560	Openbaar groen en openluchtrecreatie			-74	-76	-151	-72	-48	-82	-74	8
580	Overige recreatieve voorzieningen			-13	-16	-24	-40	-8	-19	-30	-11
724	Lijkbezorging			-17	-7	-5	0	-5	-7	-12	-5
732	Baten begraafplaatsen			15	7	4	0	12	8	12	4
	Totaal			-207	-173	-276	-286	-138	-211	-196	15

Cluster Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling

Het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling bevat de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de omgevingsvergunningen, de woningexploitatie, de wegen en het milieu.

In dit cluster zijn op functieniveau de volgende correcties doorgevoerd voor de beheerplannen om de begroting 2016 te actualiseren. Een negatief bedrag betekent in dit verband meer lasten.

Functie 210 - € 923.000 = - € 36,72 per inwoner

Functie 240 - € 293.000 = - € 11,67 per inwoner

Dit is het cluster met de grootste afwijkingen, met name ten opzichte van de normen in het gemeentefonds. Als het beleid moet worden bijgesteld kan het met name hier in gevonden worden.

Voorschoten geeft op dit cluster € 183 per inwoner meer uit dan de norm in het gemeentefonds, terwijl de selectiegroep overschrijdt met € 4 per inwoner. De overschrijding van Voorschoten wordt voor € 81 per inwoner veroorzaakt door een eenmalige afschrijving

op investeringen op de projecten Vlietwijk en Knooppunt Voorschoten ten laste van de reserve die wordt verantwoord op een ander cluster cq BBV-functie.

Medio 2016 is dit cluster nog onderworpen aan een nader onderzoek om te bezien of de kostenoriëntatie tijdens het groot onderhoud aan het verdeelstelsel 2015/2016 correct is uitgevoerd. Dat heeft er toe geleid dat Voorschoten € 1 per inwoner meer ontvangt in dit cluster. Dat kon nog niet verwerkt zijn in de cijfers die we ontvingen van het ministerie BZK. Gezien de omvang van de nabetaling verandert dat het beeld van de cijfers niet.

De overschrijdingen ten opzichte van de selectiegroep zijn met name zichtbaar op de functies wegen, baten parkeerbelasting, waterkering alsmede overige volkshuisvesting. In totaal geeft Voorschoten € 162 per inwoner meer uit dan de referentiegroep. Op de functie 215 worden de baten parkeerbelasting verantwoord. In Voorschoten wordt geen parkeerbelasting geheven, wat het verschil veroorzaakt met de gemeenten die dat wél doen. Als we de baten parkeerbelasting ad € 37 per inwoner hier op corrigeren is de overschrijding nog altijd € 125 per inwoner. Overschrijdingen zijn zichtbaar op de functies 210 Wegen, 240 Afwatering alsmede functie 822 overige volkshuisvesting. De hogere last op wegen is met name het gevolg van vorengenoemde eenmalige afschrijving, een eenmalige storting in de voorziening alsmede apparaatskosten. De hogere last op afwatering is het gevolg van hogere onderzoekskosten en de hogere last op volkshuisvesting lijkt op het eerste gezicht het gevolg te zijn van apparaatslasten.

Tabel 4.11 Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-183	-4

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Functies cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling								
210 Wegen, Straten en pleinen	-195	-89	-139	-153	-66	-131	-208	-77
214 Parkeren	-35	0	-5	-5	-9	-12	-1	11
215 Baten parkeerbelasting	133	0	0	0	26	37	0	-37
221 Binnenhavens en waterwegen	0	0	-8	0	0	-1	0	1
223 Veerdiensten	0	0	0	0	0	0	0	0
240 Waterkering, afwatering en landaanwinning	-9	-5	-2	-8	0	-5	-27	-22
723 Milieubeheer	-31	-25	-38	-30	-16	-28	-26	2
936 Baten toeristenbelasting	39	0	0	2	0	10	2	-8
810 Ruimtelijke Ordening	-68	-24	-43	-26	-2	-34	-28	6
820 Woningexploitatie / woningbouw	-4	-9	0	-4	-3	-4	-5	-1
821 Stads- en dorpsvernieuwing	-7	-1	-53	-11	-1	-13	-10	3
822 Overige Volkshuisvesting	-66	-50	-62	-42	-2	-45	-76	-31
823 Bouw- cq omgevingsvergunningen	18	19	13	37	22	21	12	-9
Totaal	-225	-185	-336	-240	-52	-205	-367	-162

Cluster Openbare orde en veiligheid

Het cluster Openbare orde en veiligheid omvat de gemeentelijke lasten en baten voor brandweezorg en rampenbestrijding, evenals openbare orde en veiligheid. De taken zijn grotendeels ondergebracht bij de veiligheidsregio.

Uit tabel 4.12 komt naar voren dat de nettolasten op dit cluster € 5 per inwoner hoger zijn dan de nettolasten die het gemeentefonds veronderstelt. De selectiegroep overschrijdt de norm met € 18 per inwoner.

Op functie 120 'Brandweer en rampenbestrijding' geeft Voorschoten € 16 per inwoner minder uit dan de referentiegemeenten.

Op functie 140 geeft Voorschoten € 3 per inwoner meer uit dan de referentiegroep.

Tabel 4.12 Cluster Openbare Orde en Veiligheid

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Openbare orde en veiligheid	-5	-18

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

			Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
Functies cluster Openbare orde en veiligheid										
120	Brandweer en rampenbestrijding		-88	-62	-60	-63	-64	-68	-52	16
140	Openbare orde en veiligheid		-34	-16	-24	-14	-10	-20	-17	3
160	Opsporing en ruiming conventionele explosieven		0	0	0	0	0	0	0	0
	Totaal		-122	-78	-79	-77	-74	-88	-69	19

Cluster Reiniging en Riolering

Voor dit cluster geldt het uitgangspunt dat binnen het gemeentefonds de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt. Als gevolg daarvan spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BTW-compensatiefonds is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort. Daarom mogen gemeenten op dit cluster de BTW-component extra heffen, om een dubbele korting te voorkomen.

Voorschoten heeft kostendekkende tarieven, met inbegrip van verrekening van de reserves tariefsegalisatie die wordt verantwoord op functie 980. Uit paragraaf 3.4 blijkt dat Voorschoten een afvalstoffentarief voor meerpersoonshuishoudens heft van € 336 tegen een gemiddelde van € 279 door de selectiegroep. Wat betreft het rioolrecht is de heffing in Voorschoten € 279 tegen € 217 gemiddeld in de selectiegroep.

Tabel 4.13 Cluster Reiniging en Riolering

Hogere/lagere nettolasten 2016 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

	verschil norm gem.fonds met Voorschoten (bijlage 2)	verschil norm gem.fonds met selectiegroep
Cluster		
Reiniging en riolering	35	19

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2016 per inwoner x €1

			Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
Functies cluster Reiniging en riolering										
721	Afvalverwijdering en - verwerking		-108	-91	-95	-103	0	-80	-115	-35
722	Riolering		-158	-62	-108	-116	-45	-100	-74	26
725	Baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing		153	105	121	129	0	104	136	32
726	Baten rioolheffing		190	69	133	13	89	125	111	-14
	Totaal		76	22	52	39	44	49	58	9

4.6 Conclusies en aanbevelingen bij paragraaf 4.4 en 4.5

Conclusies

De vergelijking met zichzelf wordt normaliter als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. In het kader van het opsporen van mogelijkheden om netto-lasten te besparen wordt eerst de blik gericht op taken waar Voorschoten meer uitgeeft dan de norm (in casu de netto-lasten) in het gemeentefonds en minder ontvangt dan die norm. Voorschoten geeft op de volgende clusters meer uit dan de norm in het gemeentefonds:

Clusters	Hogere lasten dan het gemeentefonds	Lagere baten dan het gemeentefonds	Lagere lasten dan het gemeentefonds	Hogere baten dan het gemeentefonds
Inkomstenclusters				
OEM				95
OZB				50
AU		10		
Mutaties reserves				159
Uitgavendusters				
Bestuur en alg. ondersteuning	122			
Werk en Inkomen	17			
Maatschappelijk ondersteuning			15	
Educatie			2	
Jeugd			15	
Cultuur en ontspanning	33			
Infrastructuur	183			
Riolering en reiniging			35	
Openbare orde en veiligheid	5			
Totaal verschillen	360	10	67	304

De afwijkingen zijn het grootst op de uitgavendusters Bestuur en algemene ondersteuning alsmede Infrastructuur. Dat geeft de grootste mogelijkheid het beleid aan te passen. Verder is een grote afwijking zichtbaar bij de beschikking over de reserves.

Op de volgende BBV-functies geeft Voorschoten meer uit dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Vermeld worden afwijkingen groter dan € 10 per inwoner.

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning

005	bestuurlijke samenwerking	€ 43 per inwoner
006	bestuursondersteuning raad en rekenkamer	€ 23 per inwoner

Cluster Werk en Inkomen

623	re-integratie Participatiewet	€ 20 per inwoner
-----	-------------------------------	------------------

Cluster Maatschappelijke ondersteuning

671	eerste lijnsloket WMO en Jeugd	€ 16 per inwoner
-----	--------------------------------	------------------

Cluster Jeugd

682	individuele voorziening natura Jeugd	€ 30 per inwoner
-----	--------------------------------------	------------------

Cluster Educatie		
420	huisvesting basisonderwijs	€ 13 per inwoner

Cluster Cultuur en Ontspanning		-
--------------------------------	--	---

Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling		
210	wegen, straten en pleinen	€ 77 per inwoner
240	waterkering en afwatering	€ 22 per inwoner
822	overige volkshuisvesting	€ 31 per inwoner

Cluster Riolering en Reiniging		
721	afvalverwijdering	€ 35 per inwoner

Cluster Openbare orde en veiligheid		-
-------------------------------------	--	---

Op de volgende functies ontvangt Voorschoten minder dan het gemiddelde van de referentiegemeenten.

Cluster OZB

932	baten OZB gebruikers niet-woningen	€ 20 per inwoner
-----	------------------------------------	------------------

Cluster Gemeentefonds

921	uitkering gemeentefonds	€ 55 per inwoner
923	integratie-uitkering sociaal domein	€ 30 per inwoner

Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

215	baten parkeerbelasting	€ 37 per inwoner
-----	------------------------	------------------

Cluster reiniging en riolering

726	baten rioolheffing	€ 14 per inwoner
-----	--------------------	------------------

Als een gemeente meer uitgeeft dan de norm in het gemeentefonds of dan het gemiddelde van de referentiegemeenten kan daar op voorhand nog geen oordeel aan worden verbonden.

Als bijvoorbeeld een groene gemeente met veel laanbomen meer uitgeeft op het cluster Cultuur en Ontspanning, kan dat het gevolg zijn van dat structuurkenmerk maar ook een andere oorzaak hebben. In de voorgaande twee paragrafen is samen met de gemeente Voorschoten getracht zoveel mogelijk een verklaring te geven. Dat is niet overal in voldoende mate gelukt. Dat heeft te maken dat de onderbouwing van de ijkpunten niet bekend wordt gemaakt aan gemeenten. Daarnaast vinden verrekeningen met reserves en voorzieningen plaats op een andere functie dan waar de lasten van een taak worden verantwoord. Ook is niet bekend hoe de referentiegemeenten hun administratie hebben ingericht en hoe de onderbouwing van de BBV-functies is op niveau van kostensoorten (salarissen, kapitaallasten, goederen en diensten, enzovoort).

Aanbevelingen

Breng geconstateerde overschrijdingen ten opzichte van de normen van het gemeentefonds en ten opzichte van de selectiegroep in bij de voorbereiding van de begroting 2018. Voer zo nodig nader onderzoek uit in hoeverre specifieke structuurkernmerken de overschrijdingen rechtvaardigen. Indien dit niet het geval is pas dan – op basis van een beleidskader met prioriteiten - het bestuurlijk ambitieniveau aan in de vorm van een lager voorzieningenniveau aan de burger.

Voer de vergelijking met zichzelf en met referentiegemeenten nogmaals uit op basis van de begrotingscijfers 2017 die zijn ingedeeld op de nieuwe taakvelden van het BBV.

5 PERSONEEL

5.1 Inleiding

Centraal staat de onderzoeksvraag:

Hoe verhoudt de personeelsomvang van de gemeente Voorschoten zich tot die van andere gemeenten?

Normaliter wordt in dit hoofdstuk van een begrotingsscan aandacht besteed aan de personeelsomvang van de gemeente Voorschoten in relatie tot vergelijkbare gemeenten. Daarvoor worden dan gegevens ontvangen van het ministerie BZK met kengetallen over fte en loonsommen. Als gevolg van de ambtelijke fusie met Wassenaar bleek het in dit geval niet mogelijk. De werkorganisatie Duivenvoorde (WODV) levert niet alleen diensten aan Voorschoten waardoor niet met een schaatje te knippen is welke formatie precies voor deze gemeente is. In feite levert de WODV diensten in een schaal van 51.000 inwoners in plaats van 25.000. Dat heeft gevolgen voor zowel de formatie omvang als de hoogte van de loonsom. En daarbij dienen nog diverse correctiefactoren in ogenschouw te worden genomen die een opwaarts effect hebben, zoals daar zijn:

- Ondersteuning twee gemeentebesturen. Meer bestuurders, meer afstemming, hogere verantwoordingslast.
- Verbonden partijen regelingen in twee regio's, in totaal 20.
- Een extra GR in de vorm van de WODV met een eigen P&C-cyclus.
- Extra externe communicatie

Formatie

Daarom is voor deze scan gebruik gemaakt van een benchmarkonderzoek dat in 2015 is uitgevoerd door bureau Berenschot in opdracht van de WODV. Dit rapport is reeds bekend bij het gemeentebestuur van Voorschoten. In het benchmarkonderzoek is vergeleken met 17 gemeenten in een schaalomvang van ± 50.000 inwoners, met dezelfde sociale structuur (sterk) en centrumfunctie (weinig).

	Formatie Duivenvoorde	Gem. formatie reguliere referentiegroep	Gem. formatie gecorrigeerde referentiegroep Duivenvoorde	Verskil Duivenvoorde t.o.v. gecorrigeerd gemiddeld (in fte)
Netto formatie				
- Beleids capaciteit	117,9	107,8	119,8	-1,9
- Overhead	107,4	93,5	111,9	-4,5
Subtotaal netto formatie	225,3	201,3	231,7	-6,4
fte per 1.000 inwoners netto formatie	4,4	3,9	4,5	-0,1
- Uitvoering	147,5	153,0	143,7	3,8
fte per 1.000 inwoners uitvoering	2,9	3,0	2,8	0,1
Bruto formatie, totaal	372,8	354,3	375,4	-2,6
fte per 1.000 inwoners bruto formatie	7,3	6,9	7,4	-0,1

De tabel laat zien dat de zgn. netto-formatie 3% lager is dan de gecorrigeerde formatie van de referentiegroep. Dat is vooral terug te vinden bij de overhead. De overhead is 36% van

de bruto-formatie. Binnen de afdelingen die de overhead vormen zijn wel verschillen te ontdekken. Zo is de aanwezige formatie voor directie en management alsmede bestuurszaken en - ondersteuning meer aanwezig dan de gecorrigeerde norm. De aanwezige formatie voor I&A alsmede Financiën en Control is minder dan de gecorrigeerde norm.

Binnen de afdelingen die beleidskern vertegenwoordigen zijn eveneens verschillen te ontdekken. Met name afdeling Burgerzaken heeft meer formatie aanwezig dan de gecorrigeerde norm.

Bij uitvoeringstaken kan gedacht worden aan taken die gemeenten soms wel in eigen beheer uitvoeren en soms ook uitbesteden in welke vorm dan ook. Denk aan ingenieursbureau, beheer wegen, beheer groen, beheer begraafplaatsen enzovoort. Ze zijn daarom lastig te vergelijken. In de meeste benchmarkonderzoeken worden ze daarom buiten beschouwing gelaten. In dit overzicht loopt de formatie van de WODV redelijk in de pas bij de gecorrigeerde formatie van de referentiegroep.

In het rapport van Berenschot kwam tevens naar voren dat de mate van inhuur van derden relatief beperkt is, ongeveer de helft van wat de gemeenten in de referentiegroep doen. Overigens kent de WODV geen inhuurbudget. Inhuur vindt plaats uit vacaturegelden binnen de formatie. De onderzoeker merkt op dat het ontbreken van of het toekennen van slechts een klein inhuurbudget niet per definitie gunstig is. Een andere visie zou kunnen zijn te werken met een flexibele schil van $\pm 10\%$ binnen de formatie. Dat geeft flexibiliteit om in te spelen op veranderende (economische) omstandigheden.

Uit een presentatie aan de raden van de twee deelnemende gemeenten aan de WODV blijkt dat de genoemde omvang van 372 fte in 2015 is gekrompen sinds 2012 met 40 fte ofwel ruim 9%. Dit ondanks toegenomen taken, waar onder de 3D 's.

De WODV heeft in de begroting 2017 nog een taakstelling staan van € 0,3 miljoen wegens ongedekte uren door afname van toerekening aan grondexploitatie. Die taakstelling zal worden ingevuld in de begroting 2018. Daarnaast geldt in de begroting van 2018 nog een taakstelling door afname van de dienstverlening door Voorschoten vanwege de instelling van het investeringsplafond vanaf 2016. Gezien de extra werkzaamheden die Wassenaar had in 2016 en 2017, heeft de gemeente Wassenaar besloten extra inzet van personeel af te nemen met een gelijke omvang aan de reductie van de gemeente Voorschoten. Hiervoor leverde Wassenaar in 2016 en 2017 een extra bijdrage van € 0,25 miljoen. Vanaf 2018 zullen deze diensten echter niet meer worden afgenomen door Wassenaar en resteert de taakstelling van die omvang in de begroting van de WODV en in te vullen door afname van diensten door de gemeente Voorschoten.

Bij afname van diensten geldt volgens de gemeenschappelijke regelen een jaarlijks afbouwscenario qua kosten van 75% – 50% - 25%.

Gezien het vorenstaande is een mogelijke (efficiëntie)taakstelling aan het bestuur van de WODV op de formatie zonder evenredige verlaging van het takenpakket niet logisch.

Salarislast

De gemiddelde salarislast bedraagt € 69.500 per fte. Dit betreft de last inclusief werkgeverspremies individueel keuze budget ed. Voor een objectieve vergelijking van dit cijfer is gekeken naar 'Vensters voor bedrijfsvoering', een tool van KING wat een onderdeel is van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In de klasse van 50 tot 100 duizend inwoners bedraagt de gemiddelde salarislast € 70.000 per fte.

Ziekteverzuim

Ziekteverzuim is een belangrijke indicator voor werkdruk en het zich welbevinden van medewerkers.

Het ziekteverzuim was de afgelopen jaren als volgt:

2013: 6,0%

2014: 5,1%

2015: 5,4%

2016: 4,8%

De percentages zijn geschoond van zwangerschaps- en bevallingsverlof. Het CBS-cijfer voor de sector overheid bedraagt 5,3% in 2016. Het ziekteverzuim van de WODV heeft een dalende trend. In 2013 was het verzuim hoger dan de norm, in 2016 lager dan de norm.

De bedrijfsvoering van de WODV ligt in handen van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. De onderzoeker is daarom terughoudend in het formuleren van aanbevelingen omdat het een getrapte werking heeft.

5.2 Conclusies

De zgn. netto formatie van het ambtelijk apparaat van de WODV is in 2015 3% ofwel 6 fte kleiner dan het gemiddelde van de gecorrigeerde referentiegroep. Dit is vooral terug te voeren op de overhead. De formatie voor uitvoerende taken is 2,5% ofwel 4 fte groter dan het gemiddelde van de gecorrigeerde referentiegroep.

De inhuur van derden is minimaal.

De formatie is sinds 2012 gekrompen met 40 fte ofwel 9%. Dit ondanks toegenomen taken, waar onder de 3 D's.

De WODV heeft in de begroting 2017 nog een taakstelling van € 0,3 miljoen wegens ongedekte uren door afname van toerekening aan grondexploitatie. Die taakstelling zal door Voorschoten moeten worden ingevuld door afname van diensten.

Een mogelijke (efficiëncy)taakstelling aan het bestuur van de WODV op de formatie zonder evenredige verlaging van het takenpakket is niet logisch.

De gemiddelde salarislust van de WODV spoort met de benchmark 'vensters voor bedrijfsvoering' van KING-gemeenten.

Het ziekteverzuim is in de jaren 2013 t/m 2016 dalend. In 2013 was het verzuim hoger dan de norm, in 2016 lager dan de norm.

Aanbevelingen

De uitkomsten van een benchmark geven geen absolute waarheden. Het is een trigger voor nader onderzoek. Aan sommige afwijkingen ten opzichte van het gecorrigeerde gemiddelde van de referentiegroep zal bewust beleid ten grondslag liggen, andere weer niet. Toch is het van belang de overschrijdingen en onderschrijdingen ten opzichte van de norm met bijzondere belangstelling te bezien. Tevens de benchmark periodiek (bijvoorbeeld eens per 4 jaar) te monitoren aan de hand van de alsdan uit te voeren taken. Verzoek het bestuur van de WODV daartoe.

Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken met de selectiegroep

structuurkenmerken	Bergen-NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	gemiddelde selectiegroep	Voorschoten
aantal inwoners	30.000	25.395	21.101	22.539	23.702	24.547	25.150
Onroerende zaakbelastingen							
OZB-capaciteit woningen	5.453.000	2.404.000	2.248.000	2.492.000	2.324.000	2.984.200	2.281.000
OZB-capaciteit niet-woningen	690.000	465.000	371.000	570.000	544.000	528.000	282.000
waarde totaal	6.143.000	2.869.000	2.619.000	3.062.000	2.868.000	3.512.200	2.563.000
aandeel woningen in totaal	89	84	86	81	81	85	89
waarde totaal per inwoner	204.767	112.975	124.117	135.853	121.002	139.743	101.909
Volumina sociale structuur per 1000 inwoners							
huishoudens met een laag inkomen	130	120	128	124	96	120	98
bijstandsontvangers	9	10	10	9	10	10	13
uitkeringsontvangers	58	55	49	46	48	51	43
minderheden	12	46	29	16	16	24	44
volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners							
inwoners < 20 jaar	186	224	224	225	240	220	243
inwoners > 64 jaar	301	202	200	201	198	220	222
inwoners 75-85 jaar	93	60	63	67	60	69	72
volumina centrumfunctie per 1000 inwoners							
lokaal klantenpotentieel	860	910	918	929	869	897	796
regionaal klantenpotentieel	258	381	228	244	235	269	198
volumina bebouwingsstructuur							
oppervlakte land	9.712	2.927	1.292	1.569	1.871	3.474	1.113
oppervlakte bebouwde kom	187	145	110	115	122	136	98
oppervlakte bebouwd buitengebied	28	54	18	16	11	25	5
woonruimten	19.501	10.960	9.660	10.162	9.921	12.041	11.295
historische stadskern < 40 hectare	0	0	0	0	0	0	0
bewoonde oorden 1930	1.890	1.346	1.874	1.325	1.201	1.527	891
omgevingsadressendichtheid	793	1.141	1.513	1.589	1.361	1.279	1.812
kernen	5	3	2	3	2	3	1
kernen > 500 adressen	3	2	1	2	1	2	1
bedrijfsvestigingen	3.635	2.343	1.979	2.224	2.181	2.472	2.301
volumina leerlingen per 1000 inwoners							
leerlingen speciaal onderwijs	0	0	3	4	11	3	0
leerlingen voortgezet onderwijs	0	52	53	68	153	65	0
extra groei jongeren	0	0	0	0	0	0	0
extra groei leerlingen VO	0	0	0	0	1	0	0

Bijlage 2: De vergelijking van Voorschoten met zichzelf

Gemeente	Voorschoten				
Jaar	2016				
Inwoners	25.150				
	Netto	Gemeente			
	lasten	fonds	Vershil	Vershil	
Cluster		uitkering		per inw.	
	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1)	
<u>Inkomstenclusters</u>	37.650,50	-30.269,00	7.381,50	293,50	
Onroerendezaakbelastingen	5.183,00	-3.932,00	1.251,00	49,74	
Algemene uitkering	26.084,00	-26.337,00	-253,00	-10,06	
Overige eigen middelen (OEM)	2.382,50	0,00	2.382,50	94,73	
Mutaties reserves	4.001,00	0,00	4.001,00	159,09	
<u>Uitgavenclusters</u>	-37.650,50	30.268,00	-7.382,50	-293,54	
Bestuur en algemene ondersteuning	-5.989,00	2.922,00	-3.067,00	-121,95	
Werk en inkomen	-3.759,00	3.335,00	-424,00	-16,86	
Maatschappelijke ondersteuning	-6.859,45	7.237,00	377,55	15,01	
Educatie	-1.695,00	1.738,00	43,00	1,71	
Jeugd	-4.954,55	5.321,00	366,45	14,57	
Cultuur en ontspanning	-4.925,00	4.089,00	-836,00	-33,24	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-9.207,50	4.599,00	-4.608,50	-183,24	
Riolering en reiniging	1.470,00	-587,00	883,00	35,11	
Openbare orde en veiligheid	-1.731,00	1.596,00	-135,00	-5,37	
Overigen	0,00	18,00	18,00	0,72	
Herindeling		0,00	0,00	0,00	
Suppletie OZB	0,00	48,00	48,00	1,91	
Diversen	0,00	-30,00	-30,00	-1,19	
Saldo na bestemming	0,00	-1,00	-1,00	-0,04	

Bijlage 3: Vergelijking met zichzelf en de selectiegroep

	Bergen-NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	gemidd. van selectiegroep	Voorschoten	Voorschoten	Voorschoten	
	verschil nettolasten met AU per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met AU per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met AU per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met AU per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met AU per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met AU per inwoner (x € 1)	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	verschil nettolasten met AU per inwoner (x € 1)	verschil per inwoner (x € 1)
Inkomstendclusters	71,73	32,65	316,00	260,24	209,68	166,89	37.650,50	-30.269,00	293,50	126,61
Onroerendezaakbelastingen	30,61	31,19	1,03	7,59	109,54	36,66	5.183,00	-3.932,00	49,74	13,08
Algemene uitkering	-14,47	-3,06	-13,84	-13,67	-6,01	-10,22	26.084,00	-26.337,00	-10,06	0,16
Overige eigen middelen (OEM)	67,82	20,99	215,53	177,49	41,09	98,50	2.382,50	0,00	94,73	-3,77
Mutaties reserves	-12,23	-16,46	113,26	88,82	65,06	41,95	4.001,00	0,00	159,09	117,14
Uitgavencusters	-71,73	-32,65	-316,00	-260,24	-209,68	-166,89	-37.650,50	30.268,00	293,54	460,43
Bestuur en algemene ondersteuning	-83,79	-59,98	-46,34	-96,03	-497,23	-154,51	-5.989,00	2.922,00	-121,95	32,56
Werk en inkomen	-19,97	-45,75	-19,47	-25,80	-8,36	-24,05	-3.759,00	3.335,00	-16,86	7,19
Maatschappelijke ondersteuning	57,66	42,22	-19,88	37,22	36,63	33,32	-6.859,45	7.237,00	15,01	-18,31
Educatie	19,40	19,69	-14,52	-60,17	61,17	7,08	-1.695,00	1.738,00	1,71	-5,37
Jeugd	-10,53	38,75	14,70	40,39	31,12	21,39	-4.954,55	5.321,00	14,57	-6,82
Cultuur en ontspanning	-36,04	-3,66	-105,39	-116,83	26,48	-44,02	-4.925,00	4.089,00	-33,24	10,78
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	7,93	0,14	-17,79	-42,13	127,48	-4,12	-9.207,50	4.599,00	-183,24	-179,12
Riolering en reiniging	37,68	-6,59	29,72	15,59	18,24	19,35	1.470,00	-587,00	35,11	15,76
Openbare orde en veiligheid	-35,21	-13,01	-133,59	-7,42	-133,59	-18,15	-1.731,00	1.596,00	-5,36	12,79
Herindeling	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Suppletie OZB	-2,03	-1,25	0,03	-2,08	4,76	-0,21	0,00	48,00	1,91	2,12
Diversen	-6,81	-3,21	-3,46	-2,97	2,58	-2,97	0,00	-12,00	-0,47	2,50
Saldo na bestemming	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,00	-0,04	-0,04

Bijlage 4: Opsomming van aanbevelingen

De actualisatie van de beheerplannen is met een extra last in de exploitatie van € 1,5 miljoen de belangrijkste mutatie in de begroting 2017 ten opzichte van 2016. Houdt de uitgangspunten nog eens zeer kritisch tegen het licht. Bedenk dat in het kader van een eventuele artikel 12-toets het onderhoudsniveau C als uitgangspunt geldt, gericht op het voorkomen van kapitaalvernietiging.

De solvabiliteit en de netto schuldquote komen van een niveau van zeer ruim 'voldoende' maar tenderen beide naar een niveau die als 'matig' wordt aangemerkt. Het kengetal structurele begrotingsruimte is 'onvoldoende'. Tref (aanvullende) maatregelen dat deze kengetallen niet verder verslechteren.

Richt de bestuurlijke planning zodanig in dat voorstellen met die een extra beslag doen op de financiële dekkingsmiddelen op één moment per jaar worden behandeld – bijvoorbeeld de kadernota -, zodat dan de integrale afweging kan plaatsvinden.

Houdt u aan de zelf vastgestelde beleidsuitgangspunten omtrent het investerings- en schuldenplafond alsmede het toevoegen van verkoopopbrengsten van gemeentelijk bezit. Presenteer conform de provinciale begrotingscirculaire 2012 – 2022 een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten in een paragraaf 'Taakstellingen en stelposten'. In deze paragraaf kunt u per operatie en hun jaarschijven in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen c.q. taakstellingen zien die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Daarnaast kunt u hier aandacht besteden aan de voortgang van eerder door u vastgestelde bezuinigingsmaatregelen. Hetzelfde geldt voor eventuele stelposten (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie. Maak in die paragraaf onderscheid in de begrippen

- Een bezuiniging is iets wat al rechtstreeks op de baten en lasten van de begroting wordt verwerkt. (Bij de kadernota wordt vaak aangekondigd op welke posten wordt bezuinigd en in de begroting zijn deze bezuinigingen verwerkt)
- Een taakstelling is een opgave welke de organisatie voor op de langere termijn wordt opgelegd. Zoals een taakstelling op personeel. Bijvoorbeeld een voornemen om het personeelsbestand terug te brengen met 10%. Dan moet hier een plan voor worden opgesteld en er moet rekening gehouden worden met frictiekosten etc. de kosten gaan voor de baat uit. Pas op langere termijn ontstaan de positieve financiële effecten.
- Ombuigingen hebben een beleidsinhoudelijk overweging, hebben een politieke lading. Bijvoorbeeld de afweging of de gelden van het sociaal domein (onderdeel van de algemene uitkering) voor andere zaken dan het sociaal domein zouden kunnen worden ingezet.

Bezie nogmaals de mogelijkheid om de kosten rioolbeheer alsmede afvalinzameling en – verwerking te verlagen. Bij handhaving van het uitgangspunt van 100% kostendekking leidt dat tot een verlaging van de belastingtarieven. Tariefsdifferentiatie bij afval kan daarbij een instrument zijn omdat het in sterke mate bijdraagt aan scheiden aan de bron. In andere gemeenten waar dit is toegepast leidt dit tot een omvangrijke daling van kosten voor zowel

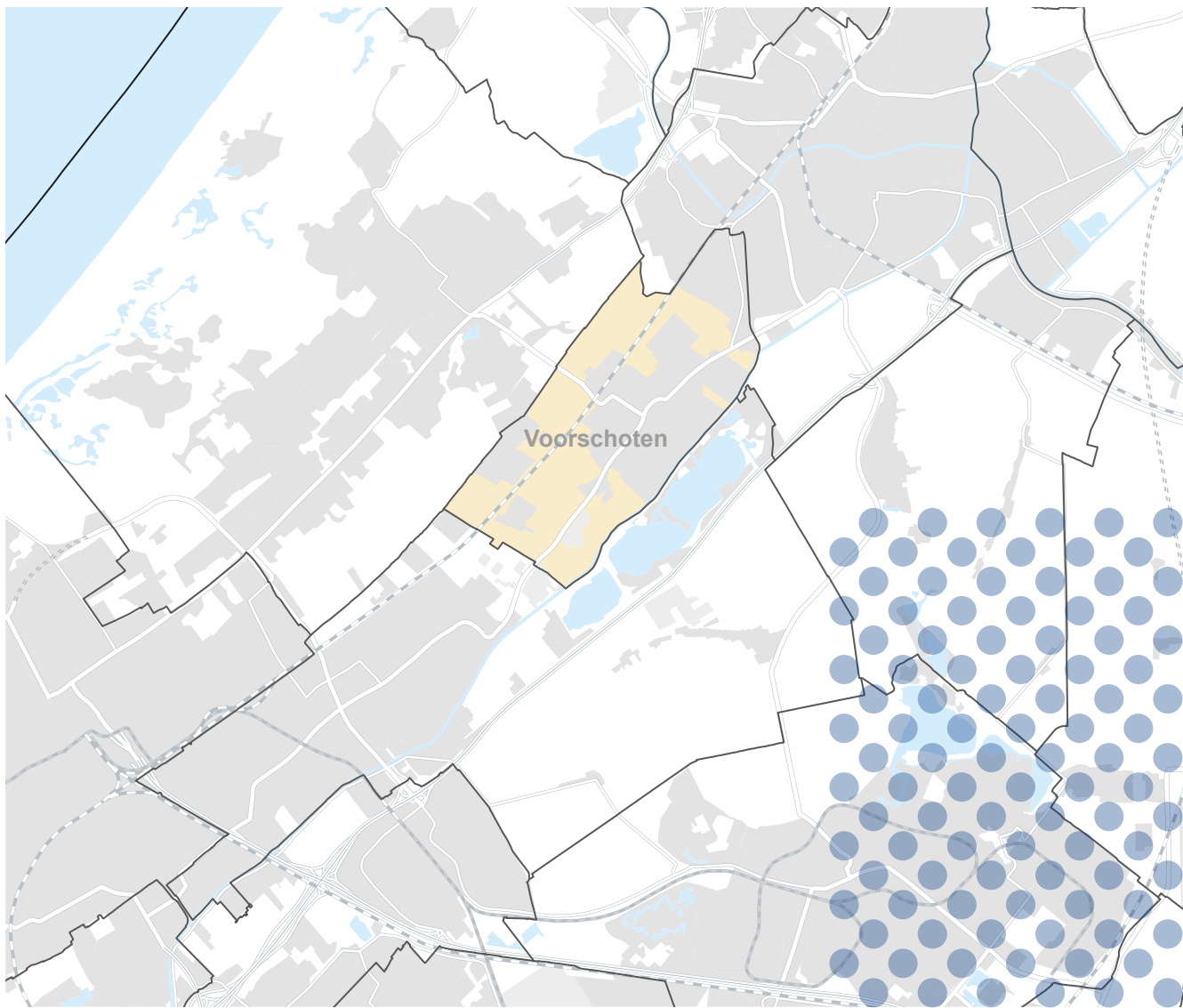
verwerking (minder aanbod) en inzameling (andere routes voor huisvuilwagens). De ontstane ruimte kan worden gebruikt om te dalen in het overzicht van hoogste woonlasten of dienen ter compensatie voor verhoging van overige belastingen.

Bezie nogmaals de mogelijkheid tot uitbreiding van soort belastingen en opbrengsten voor leges (100% kostendekking!) en heffingen om zo aan de batenkant meer inkomsten te genereren.

Breng geconstateerde overschrijdingen ten opzichte van de normen van het gemeentefonds en ten opzichte van de selectiegroep in bij de voorbereiding van de begroting 2018. Voer zo nodig nader onderzoek uit in hoeverre specifieke structuurkernmerken de overschrijdingen rechtvaardigen. Indien dit niet het geval is pas dan – op basis van een beleidskader met prioriteiten – het bestuurlijk ambitieniveau aan in de vorm van een lager voorzieningenniveau aan de burger.

Voer de vergelijking met zichzelf en met referentiegemeenten nogmaals uit op basis van de begrotingscijfers 2017 die zijn ingedeeld op de nieuwe taakvelden van het BBV.

De uitkomsten van een benchmark geven geen absolute waarheden. Het is een trigger voor nader onderzoek. Aan sommige afwijkingen ten opzichte van het gecorrigeerde gemiddelde van de referentiegroep zal bewust beleid ten grondslag liggen, andere weer niet. Toch is het van belang de overschrijdingen en onderschrijdingen ten opzichte van de norm met bijzondere belangstelling te bezien. Tevens de benchmark periodiek (bijvoorbeeld eens per 4 jaar) te monitoren aan de hand van de alsdan uit te voeren taken. Verzoek het bestuur van de WODV daartoe.



170501052