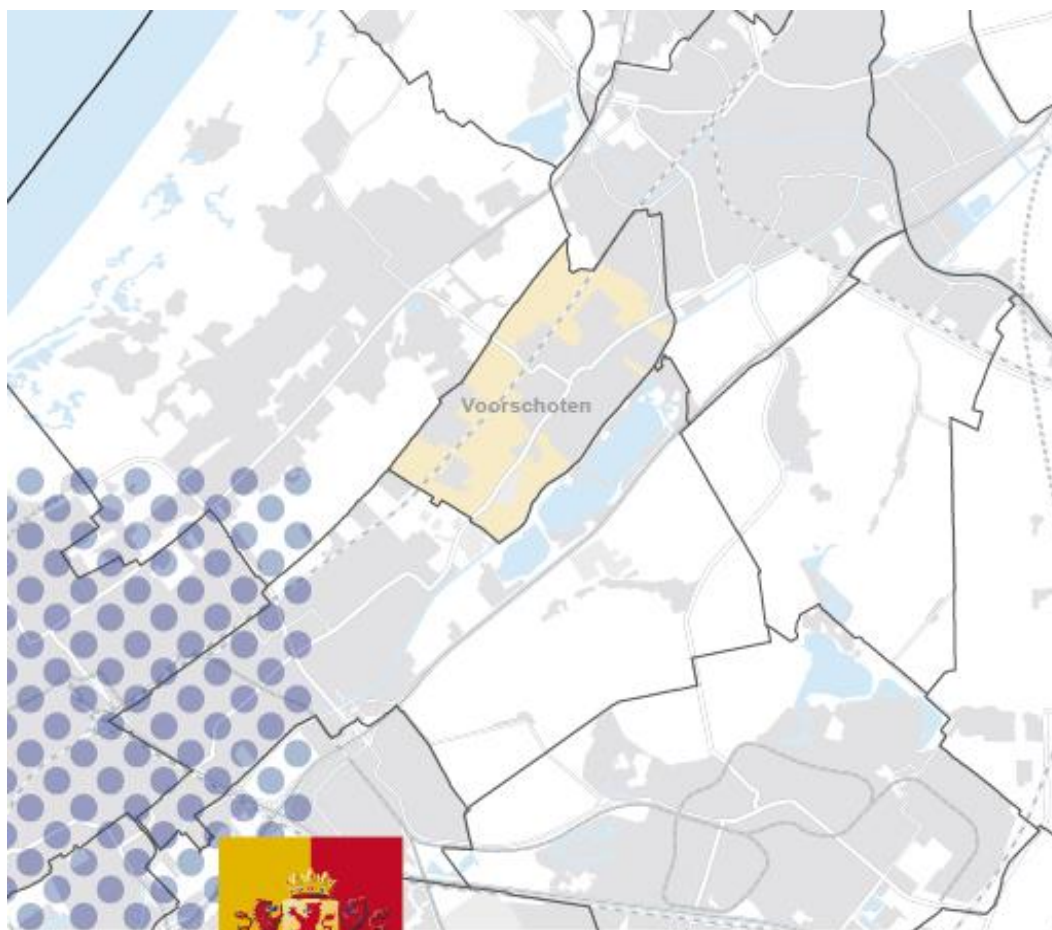


De nettolasten 2018 van Voorschoten vergeleken

Actualisatie Begrotingsscan 2017, hoofdstuk 4



provincie **HOLLAND**
ZUID

December 2018

PROVINCIE ZUID-HOLLAND
AFDELING BESTUUR
BUREAU BESTUURLIJKE ZAKEN EN TOEZICHT

De nettolasten van de gemeente vergeleken VOORSCHOTEN 2018
Actualisatie van hoofdstuk 4 uit de begrotingsscan 2017 gemeente Voorschoten

Den Haag, december 2018

Samensteller

Drs. G.A. Oskam, adviseur gemeentefinanciën, namens Frontin PAUW BV

<u>Bestuurlijke samenvatting</u>	4
1 Inleiding	7
1.1 Vooraf	7
1.2 Opbouw van de rapportage en onderzoeksvraag	7
1.3 Referentiekader	8
2 Nettolasten van de Voorschoten vergeleken	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Vergelijking van Voorschoten met zichzelf	10
2.3 Vergelijking inkomstenclusters	17
2.4 Vergelijking uitgavenclusters	21
3 Terug naar de onderzoeksvraag	27
 <u>Bijlagen:</u>	
Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken Voorschoten en de selectiegroep	31
Bijlage 2: Gemeentefondsclusters uitgesplitst in taakvelden	33

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding en scope

In mei 2017 is in opdracht van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland een begrotingsscan uitgevoerd voor de gemeente Voorschoten, op basis van cijfers 2016. In de nu voorliggende rapportage wordt een onderdeel van die scan opnieuw uitgevoerd op basis van begrotingscijfers 2018. Het gaat om hoofdstuk 4, waarin de nettolasten van Voorschoten worden vergeleken met ontvangen bedragen uit het gemeentefonds en met de nettolasten van vijf vergelijkbare gemeenten. In deze samenvatting worden de bevindingen van deze deelscan in het kort gepresenteerd.

Het ligt voor de hand om de uitkomsten uit deze rapportage te vergelijken met de inhoud van hoofdstuk 4 van het rapport van GS over 2016. Die vergelijking kan belangrijke informatie opleveren over het door Voorschoten gevoerde beleid nadien. Echter, er hebben zich veranderingen in het gemeentefonds en in het BBV voorgedaan, waardoor de cijfers uit 2018 zich niet altijd goed laten vergelijken met die uit 2016. Ook is het hierdoor niet meer mogelijk om per cluster¹ een vergelijking te maken tussen de uitgaven en wat de gemeente binnen krijgt vanuit het gemeentefonds. Voor de vergelijking met het gecombineerde inkomstencluster (OZB en OEM) geldt dit niet en is de vergelijking wel gemaakt.

Op dit moment worden door het ministerie van BZK voorbereidingen getroffen voor een brede herziening van de financiële verhoudingen. Het ziet ernaar uit dat een goede vergelijking van uitgavenclusters en taakvelden eerst mogelijk is in 2021.

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente zich in 2018 ten opzichte van de clusters van het gemeentefonds?

Uit de analyse komt naar voren dat de gemeente Voorschoten in 2018 € 4,8 miljoen meer uitgeeft dan het binnenkrijgt uit het gemeentefonds. Dat is het saldo van € 35,0 miljoen aan lasten in de uitgavenclusters en € 30,2 miljoen aan inkomsten uit het gemeentefonds. In 2016 was het tekort aanzienlijk hoger. Het verschil tussen de lasten en de inkomsten uit het gemeentefonds bedroeg in dat jaar € 7,5 miljoen. De lasten waren in 2016 € 37,5 miljoen, tegenover inkomsten uit het gemeentefonds van € 30,2 miljoen². De daling van het tekort van 2016 op 2018 is een positieve ontwikkeling. Parallel aan deze daling is de onttrekking aan de reserves gedaald van € 4,0 miljoen in 2016 naar € 1,9 miljoen in 2018.

Voorschoten dekt het tekort 2018 van € 4,8 miljoen op drie manieren. In de eerste plaats int de gemeente € 2,5 miljoen meer OZB dan waarmee in het gemeentefonds is gerekend. In de tweede plaats incasseert de gemeente € 0,6 miljoen aan overige eigen middelen (OEM). In de derde plaats wordt het overblijvende tekort eenmalig gedekt uit de reserves (€ 1,9 miljoen)³.

Uit de cijfers is een aantal gevolgtrekkingen te maken:

- Voorschoten heeft een hoger lastenniveau dan waarmee in de gemeentefondssystematiek wordt gerekend.

¹ Het gemeentefonds is in parten (clusters) opgedeeld. Een cluster behelst een samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling. Zo bevat het cluster Educatie de middelen die over de gemeenten worden verdeeld voor het doen van onderwijsuitgaven

² Door afrondingsverschillen sluiten de bedragen niet exact op elkaar aan

³ Idem

- Mogelijk heeft Voorschoten een hoger voorzieningenniveau dan de systematiek van het gemeentefonds als standaard oplevert.
- Het kan zijn dat de efficiency in de uitvoering van gemeentelijke taken in Voorschoten lager is dan in een gemiddelde gemeente.
- Mogelijk valt de verdeling van het gemeentefonds voor Voorschoten enigszins onvoordelig uit door gemeente-specifieke omstandigheden.

Zoals eerder vermeld kan een verdiepende vergelijking van Voorschoten met zichzelf niet worden gemaakt, omdat door de wijzigingen in het BBV de verdeling van de overhead over de uitgavenclusters niet bekend is. Het gemeentefonds gaat wel uit van bedragen inclusief overhead.

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente zich in 2018 ten opzichte van de vijf gemeenten in de selectiegroep?

De netto lasten in de uitgavenclusters in Voorschoten zijn per inwoner € 55 lager dan in de referentiegemeenten. Door een fors lagere gemeentefondsuitkering en lage overige eigen middelen (OEM⁴) ontstaat er niettemin een tekort op de begroting. Dit wordt gedekt door een onttrekking aan reserves en hogere OZB-opbrengsten.

Overhead

De overhead per inwoner is in Voorschoten aan de lage kant: bijna € 50 lager dan het gemiddelde van de vijf referentiegemeenten. Hier staat tegenover dat de lasten van het cluster Bestuur en algemene ondersteuning in Voorschoten € 49 per inwoner hoger zijn ten opzichte van de referentiegemeenten. Dit heeft naar verwachting te maken met de verschillen in afbakening tussen beide.

Een vergelijking met de referentiegemeenten van de overhead er taakveld levert verder geen nuttige informatie op, omdat gemeente verschillend omgaan met toerekening van de overhead aan de taakvelden.

Inkomensclusters

Cluster Gemeentefondsuitkering

Voorschoten rekent met een iets lagere uitkering (€ 12 per inwoner) dan het bedrag waarvan het gemeentefonds uitgaat.

Voorschoten ontvangt een aanzienlijk lagere gemeentefondsuitkering dan de selectiegroep. Het verschil bedraagt € 144 per inwoner. De oorzaak kan worden gevonden in structuurverschillen, zoals sociaal, fysiek en centrumfunctie.

Cluster OZB

Zowel Voorschoten als de selectiegroep ontvangen meer geld uit de OZB dan waarmee in het gemeentefonds wordt gerekend. De tarieven van Voorschoten zijn hoger dan vier van de vijf selectiegemeenten. Bovendien is de gemiddelde WOZ-waarde per woning in Voorschoten hoger dan het landelijk gemiddelde. Voorschoten heft meer op woningen en minder op niet-woningen dan de

⁴ De OEM-gelden bestaan uit privaatrechtelijke ontvangsten, zoals rente en dividenden, baten grondexploitatie en enkele 'kleinere' belastingsoorten.

selectiegroep.

Cluster overige eigen middelen (OEM)

Vergeleken met de referentiegemeenten zijn de overige eigen middelen (OEM) van Voorschoten aan de bescheiden kant. Daarbij is precariobelasting op kabels en leidingen, die in 2022 niet meer geheven mag worden, de grootste post. De feitelijke OEM komen in de gemeente Voorschoten uit op ruim € 0,6 miljoen. Dat is € 25 per inwoner.

Cluster mutaties reserves

Voorschoten onttrekt in 2018 €1,9 miljoen aan reserves om de begroting sluitend te krijgen. Per inwoner is dat € 77. Dat is € 15 meer dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. (Bergen NH uitgesloten i.v.m. afwijkende uitkomst)

Hierbij moet opgemerkt dat de totale structurele lasten in de begroting 2018 worden gedekt door structurele baten. De onttrekking uit de reserves zijn incidentele baten. Deze leveren in 2018 geen probleem op voor het structurele begrotingsevenwicht. Dit in tegenstelling tot de begroting 2017, waar de gemeente er niet in slaagde de totale structurele lasten te dekken met structurele baten.

Uitgavenclusters

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

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning	€ 49	per inwoner (zie toelichting bij overhead)
Taakveld Ruimtelijke ordening	€ 34	per inwoner
Taakveld openbaar groen en (openlucht)recreatie	€ 22	per inwoner
Cluster Jeugd	€ 38	per inwoner

Vergelijking begroting 2016 en 2018

Staat Voorschoten er in 2018 financieel beter voor dan in 2016? Een vergelijking van de cijfers 2018 (deze rapportage) met die uit 2016 (rapport van mei 2017) is -op het niveau van taakvelden en clusters- niet eenvoudig te trekken. Een exacte vergelijking is niet mogelijk door systeemwijzigingen in het BBV en het gemeentefonds in 2017. Ondanks alle mitsen en maren kan wél een vergelijking worden getrokken tussen 2016 en 2018 op het allerhoogste aggregatieniveau. Dat gebeurt aan het slot van hoofdstuk 3 (pag. 29).

Op basis van de geaggregeerde cijfers blijkt dat de financiële positie van Voorschoten is verbeterd van 2016 op 2018. Om te beginnen blijven de nettolasten beter in de buurt van de standaard in het gemeentefonds. Verder is, heel belangrijk, de onttrekking aan de reserves in twee jaar gehalveerd. Het totaal aan inkomsten uit de OZB en OEM blijft redelijk dicht bij elkaar. De OZB-component is gegroeid, de OEM is aanzienlijk lager. Niettemin is er sprake van een verbetering in de begroting omdat inkomsten uit de OZB doorgaans stabiel zijn dan inkomsten uit de OEM. Hierdoor zijn de risico's in de begroting van Voorschoten afgenomen, hetgeen positief is te duiden.

1. Inleiding

1.1 Vooraf

Omdat Voorschoten er in 2016 niet in slaagde om een structureel en reëel sluitende begroting 2017 meerjarenraming 2018-2020 te presenteren, is de gemeente in 2017 onder preventief toezicht geplaatst door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (GS). De structurele lasten werden onvoldoende gedekt door structurele baten. Er bestonden overigens al langer zorgen over het structureel evenwicht in de begroting. De verzwaring van het toezicht gaf de gemeenteraad aanleiding aan GS een begrotingsscan te vragen, waarin de financiële positie systematisch wordt doorgelicht.

Die scan is in mei 2017 uitgebracht⁵, op basis van cijfers in de primitieve begroting 2016. De conclusies in de scan waren duidelijk. Voorschoten geeft op veel terreinen meer uit dan waarmee in het gemeentefonds wordt gerekend. Dit tekort wordt gedeeltelijk goedgeemaakt door hogere eigen inkomsten; de rest wordt gedekt uit eenmalige onttrekkingen aan de reserves. In de scan 2017 werd een aantal aanbevelingen gedaan om het structurele tekort weg te werken.

Gedeeltelijke actualisatie van de scan 2017

Cijfers verouderen soms snel en de provincie kiest ervoor om, op verzoek van de gemeente, een deel van de scan 2017 te actualiseren. Het gaat om hoofdstuk 4, waarin de eigen inkomsten en de uitgaven van Voorschoten worden afgezet tegen de graadmeters van het gemeentefonds en worden vergeleken met cijfers van vergelijkbare gemeenten. Deze vergelijkingen geven inzicht in de verschillen tussen de baten en lasten van Voorschoten en die van de buitenwereld. Let wel, Voorschoten kan en mag eigen accenten leggen in haar beleid, maar het is belangrijk dat dit gebeurt met een structureel sluitende (meerjaren)begroting.

De uitkomst van deze geactualiseerde deelscan kan de gemeente behulpzaam zijn bij het maken van verantwoorde keuzes.

1.2 Opbouw van de rapportage en onderzoeksvraag

Deze rapportage kent in hoofdlijnen dezelfde opbouw als hoofdstuk 4 in de scan van 2017. Er zijn echter ook verschillen. Die worden vooral veroorzaakt door tussentijdse wijzigingen in de registratie van het bronmateriaal ('Haagse cijfers'). In het vervolg van deze rapportage worden die aanpassingen steeds beschreven en toegelicht. Hier alvast een korte duiding.

Belangrijk is dat het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2017 is gewijzigd, waardoor het vastleggen van cijfers in de Informatie voor derden (Iv3) is veranderd. In het kielzog daarvan is ook de clusterindeling⁶ in het gemeentefonds aangepast. Verder is de werkwijze ten aanzien van de overhead veranderd. Gemeenten moeten met ingang van 2017 de overhead apart verantwoorden in de begroting. Als vervolgstap staat het de gemeenten uiteraard vrij om hun overhead toe te rekenen aan de verschillende producten. Tot slot zijn in 2017 grote delen van het sociaal domein (Jeugd en Maatschappelijke ontwikkeling) opgenomen in de clusters van het gemeentefonds. In 2016 werd het

⁵ Provincie Zuid-Holland, Rapportage over de begrotingsscan gemeente Voorschoten 2017, mei 2017

sociaal domein nog volledig afgezonderd in de integratie-uitkering sociaal domein. Een complicatie is dat deze aanpassingen in het beschikbare cijfermateriaal over 2018 soms wel, soms niet en soms gedeeltelijk zijn toegepast. Dit maakt het bewerken en vergelijken van de cijfers er niet eenvoudiger op. Om te vermijden dat appels met peren worden vergeleken, zullen in het vervolg van deze rapportage keuzes worden gemaakt uit de beschikbare cijfers. Steeds zal worden gemotiveerd en toegelicht welk pad is gekozen.

Welke vraag wordt beantwoord?

De onderzoeksvraag lijkt sterk op die uit de begrotingsscan 2017. In deze rapportage wordt antwoord gegeven op deze vraag:

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Voorschoten zich in 2018 ten opzichte van de clusters van het gemeentefonds en hoe is dat beeld ten opzichte van de vijf gemeenten in de selectiegroep?

Na een korte inleiding in paragraaf 1.3 over het referentiekader dat bij deze clusteranalyse wordt gehanteerd, wordt in paragraaf 2.2 de vergelijking van de nettolasten van Voorschoten met de gemeentefondsclusters toegelicht. Vervolgens worden in paragraaf 2.3. de netto lasten van Voorschoten vergeleken met die van de vijf referentiegemeenten. De gebruikte cijfers zijn verzameld door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

1.3 Referentiekader

In de financiële verhouding Rijk-gemeenten geldt als uitgangspunt dat een gemeente moet kunnen uitkomen met de uitkering uit het gemeentefonds plus de eigen inkomsten. Om dit uitgangspunt handen en voeten te geven wordt het gemeentefonds verdeeld in zgn. clusters. Er bestaan inkomstenclusters en uitgavenclusters.

Het referentiekader van de clusteranalyse is gebaseerd op de Financiële-verhoudingswet (FVW). In de FVW is vastgelegd dat de verdeling van het gemeentefonds *kostengeoriënteerd* en *globaal* is. *Kostengeoriënteerd* wil zeggen dat elke gemeente financieel in staat wordt gesteld om een vergelijkbaar voorzieningenniveau te bieden aan hun inwoners en bedrijven. De kosten die een gemeente maakt voor het leveren van dat niveau is afhankelijk van de sociale infrastructuur, van de fysieke infrastructuur en de centrumfunctie. Zo ontvangt een gemeente met een relatief zwakke sociale structuur (bijv. veel inwoners met een laag inkomen) en een relatief kwetsbare fysieke structuur (bijv. een slappe bodem of een historische kern) meer geld uit het fonds. Bij de centrumfunctie wordt gekeken naar de ligging van de gemeente ten opzichte van andere gemeenten. In hoeverre kunnen de inwoners gebruik maken van voorzieningen in andere gemeenten?

Bij het bepalen van de hoogte van de gemeentefondsuitkering wordt ook gekeken naar de eigen belastingcapaciteit van gemeenten. Hoe hoger de waarde aan onroerende zaken, hoe hoger het bedrag dat de gemeente aan OZB kan innen. En wat de gemeente zelf kan ophalen, hoeft zij niet uit Den Haag te ontvangen.

De score op de verschillende gemeentefondsclusters wordt vervolgens afgezet tegen de

gemeentelijke uitgaven in de daartoe aangewezen taakvelden. Het Besluit Begroting en Verantwoording 2017 (BBV) schrijft namelijk voor hoe gemeenten inkomsten en uitgaven moeten registreren. Dat gebeurt in de Informatie voor derden (Iv3). Er bestaan 53 taakvelden, die op hun beurt weer worden gegroepeerd in negen hoofdtakvelden. Aldus is Voorschoten verplicht om de negen programma's uit de begroting 2108 te vertalen naar 53 taakvelden. Omdat elke gemeente dat doet, kunnen alle cijfers van gemeenten worden geaggregeerd en gelegd naast de clusters in het gemeentefonds. In bijlage 5 van de programmabegroting 2018-2022 staat hoe de voorgeschreven taakvelden in de negen programma's van Voorschoten passen.

Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van Voorschoten worden de inkomsten uit de gemeentefondsclusters vergeleken met de geraamde nettolasten (=lasten minus de baten) in de 53 voorgeschreven taakvelden. Op deze wijze is vast te stellen welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen tussen de nettolasten van Voorschoten en de in het gemeentefonds beschikbare middelen, aangevuld met de eigen inkomsten. In jargon: de gemeente vergelijkt zich met zichzelf. De uitkomsten voor Voorschoten zijn vervolgens ook vergeleken met de resultaten van vijf referentiegemeenten. Deze vergelijking zorgt voor een verdere inkleuring van het beeld. De vijf gekozen referentiegemeenten hebben veel kenmerken met Voorschoten gemeen. Dat betekent niet dat er geen verschillen zijn. Er bestaan geen gemeenten die geheel identiek aan Voorschoten zijn.

Tabel 1.1 Kenmerken van Voorschoten vergeleken met de selectiegroep

Gemeente	Sociale structuur	Centrumfunctie	Inwoners	Gemeentefonds/inw. € 1
Voorschoten	Goed	Weinig	25.315	1.048
Bergen NH	Goed	Weinig	29.844	1.143
Dongen	Goed	Weinig	25.509	1.175
Hillegom	Redelijk	Weinig	21.316	1.263
Lisse	Goed	Weinig	22.717	1.179
Oud-Beijerland	Goed	Weinig	24.015	1.241

2. De nettolasten van de gemeente Voorschoten vergeleken

2.1 Inleiding

Het gemeentefonds wordt uitgekeerd met behulp van een groot aantal verdeelmaatstaven, zoals het aantal inwoners en het aantal woonruimten. Op deze manier komt de kostenoriëntatie tot uitdrukking: verschillen in kosten die ontstaan omdat er sprake is van specifieke omstandigheden worden als het ware gladgestreken. Belangrijk is dat bedragen die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen ongelabeld zijn, derhalve vrij besteedbaar. Dit kan ertoe leiden dat er op onderdelen tekorten of overschotten ontstaan ten opzichte van de uit het fonds ontvangen bedragen. Dat kan worden veroorzaakt door eigen beleidskeuzen, maar ook omdat de verdeling van het fonds niet perfect is. Er bestaan immers kostenverschillen tussen gemeenten die moeilijk zijn te vangen in het verdeelsysteem.

De analyse in dit rapport is niet bedoeld om te werken als een grote vergrijzer in gemeenteland. Het vergelijken van Voorschoten met zichzelf is vooral een hulpmiddel bij het maken beleid. Hetzelfde geldt voor de vergelijking van Voorschoten met vijf vergelijkbare gemeenten.

Belangrijke systeemwijzigingen in 2018 ten opzichte van 2016

Het ligt voor de hand om de uitkomsten uit deze rapportage te vergelijken met de inhoud van hoofdstuk 4 uit het rapport van GS over 2016. Die vergelijking kan belangrijke informatie opleveren over het door Voorschoten gevoerde beleid nadien. Echter, er hebben zich *systeemveranderingen* voorgedaan, waardoor de cijfers uit 2018 zich niet altijd goed laten vergelijken met die uit 2016. Wat houden de recente wijzigingen in?

- Het gemeentefonds is in 2015 flink aangedikt door overheveling van een belangrijk deel van de integratieuitkering Sociaal Domein. In 2018 is de verdeling geïntegreerd in het clustersysteem van het gemeentefonds. Het verdeelmodel is aangepast en de clusterindeling herzien.
- Het BBV is in 2017 gewijzigd, met als gevolg de introductie van nieuw invulschema Iv3. Voortaan moeten gemeenten hun lasten en baten verantwoorden op 53 taakvelden in plaats van op ongeveer 100 functies die voorheen werden onderscheiden.
- De toerekening van de overhead is gewijzigd als gevolg van de vernieuwing van het BBV. Gemeenten moeten voortaan de overhead apart in kaart brengen en niet meer toerekenen aan de afzonderlijke taakvelden en producten.

2.2 Vergelijking van Voorschoten met zichzelf

Over clusters en taakvelden

Het gemeentefonds is in parten opgedeeld, de zgn. clusters. Gelijk met de nieuwe indeling van de Iv3 (taakvelden) is in 2017 ook de clusterindeling aangepast. Een cluster bestaat uit een samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.

Er bestaan inkomensclusters en uitgavenclusters. De bedragen die bijv. vanuit het uitgavencluster Openbare orde en veiligheid over de gemeenten worden verdeeld, zijn primair bedoeld om de gemeentelijke nettolasten op dat terrein op te vangen.

Essentie van de vergelijking 'met zichzelf' is dat bijv. de inkomsten uit het *cluster Openbare orde en veiligheid* worden vergeleken met de uitgaven voor het *taakveld Openbare orde en veiligheid* in de gemeentebegroting. Geeft de gemeente minder uit dan het bedrag dat uit een cluster wordt ontvangen dan is er sprake van een *overschot*. Geeft de gemeente meer uit, dan is er sprake van een *tekort*.

Aldus worden de inkomsten van Voorschoten uit de diverse clusters afgezet tegen de uitgaven in de bijpassende taakvelden. Punt van aandacht is dat er 11 uitgavenclusters bestaan en 2 inkomensclusters. Tegenover deze 13 clusters staan 53 voorgeschreven taakvelden. Die taakvelden worden elk voor zich aan een cluster gekoppeld. Op die manier worden dikwijls meerdere taakvelden aan één cluster gekoppeld. Deze uitkomst van deze 'vertaalslag' staat in bijlage 2. In deze rapportage wordt elk taakveld voorafgegaan door een in het BBV voorgeschreven nummer en geschreven met een hoofdletter. Het taakveld milieu wordt dus 7.4 Milieu.

Na de koppeling van clusters en taakvelden is het mogelijk om de inkomsten uit een gemeentefondscluster te vergelijken met de netto lasten (lasten minus baten) in de bij dat cluster passende taakvelden. *Dit is de essentie van vergelijken met zichzelf*: wat heeft Voorschoten aan middelen beschikbaar en hoe hoog zijn de netto lasten? Zijn tekorten of overschotten binnen de clusters/taakvelden het gevolg van bewuste beleidskeuzes of zijn zij er -min of meer heimelijk- ingeslopen? In die vergelijking worden ook de eigen inkomsten betrokken (OZB en OEM).

Complicatie: toedeling van de overhead

Het lijkt een eenvoudige invuloefening om de clusters en taakvelden met elkaar te vergelijken en conclusies te trekken. De werkelijkheid is echter weerbarstiger. Op grond van het BBV 2017 mogen gemeenten de kosten van overhead in de Iv3 niet langer toedelen aan de inhoudelijke taakvelden. Zij moeten alle overhead verzamelen op één taakveld 0.4 Overhead. Dat betekent dat de bedragen van alle andere taakvelden exclusief overhead zijn. Voor alle gemeenten samen gaat het om meer dan 5 miljard euro in 2018. Het betreft een belangrijke systeemwijziging omdat de meeste gemeenten tot en met 2016 de overhead voor een belangrijk deel toekenden aan inhoudelijke taakgebieden en onderliggende producten. Elke gemeente deed dat op haar eigen manier, zowel wat betreft de aard van de overhead als de mate van verfijning van de toedeling.

In de clusters van het gemeentefonds werd, conform de handelwijze van gemeenten, de overhead eveneens toegerekend aan de verschillende taakgebieden. Op die manier waren de clusters (inclusief overhead) goed te vergelijken met de nettolasten binnen de taakgebieden (eveneens inclusief overhead).

Belangrijk is dat in de score in de gemeentefondsclusters nog altijd inclusief overhead is.

Met andere woorden: er is bestaat (nog) geen apart cluster Overhead, zoals er wel een apart taakveld 0.4 Overhead is. Een vergelijking tussen de clusters en de bijpassende taakvelden gaat daarom in 2018, anders dan in 2016, volledig mank. Taakvelden (exclusief overhead) afzetten tegen clusters (inclusief overhead) is immers het vergelijken van appels met peren. Overigens geldt dit bezwaar niet voor een vergelijking met het gecombineerde inkomstencluster (OZB en OEM), omdat de overhead hier geen rol speelt.

Een vergelijking van gemeenten met zichzelf is dus alleen zinvol wanneer beide grootheden (clusters en taakvelden) beide *inclusief* overhead zijn óf beide *exclusief*. Het meest kansrijk is de poging om beide inclusief overhead te berekenen. De clusters in het gemeentefonds zijn al inclusief; blijft over de stap om ook de gemeentelijk taakvelden inclusief overhead te krijgen. Daarvoor is nodig dat de score van de gemeente op taakveld 0.4 Overhead in een *tweede stap* wordt verdeeld over alle taakvelden. Zoals dat gebruikelijk was voor de wijzigingen in het BBV.

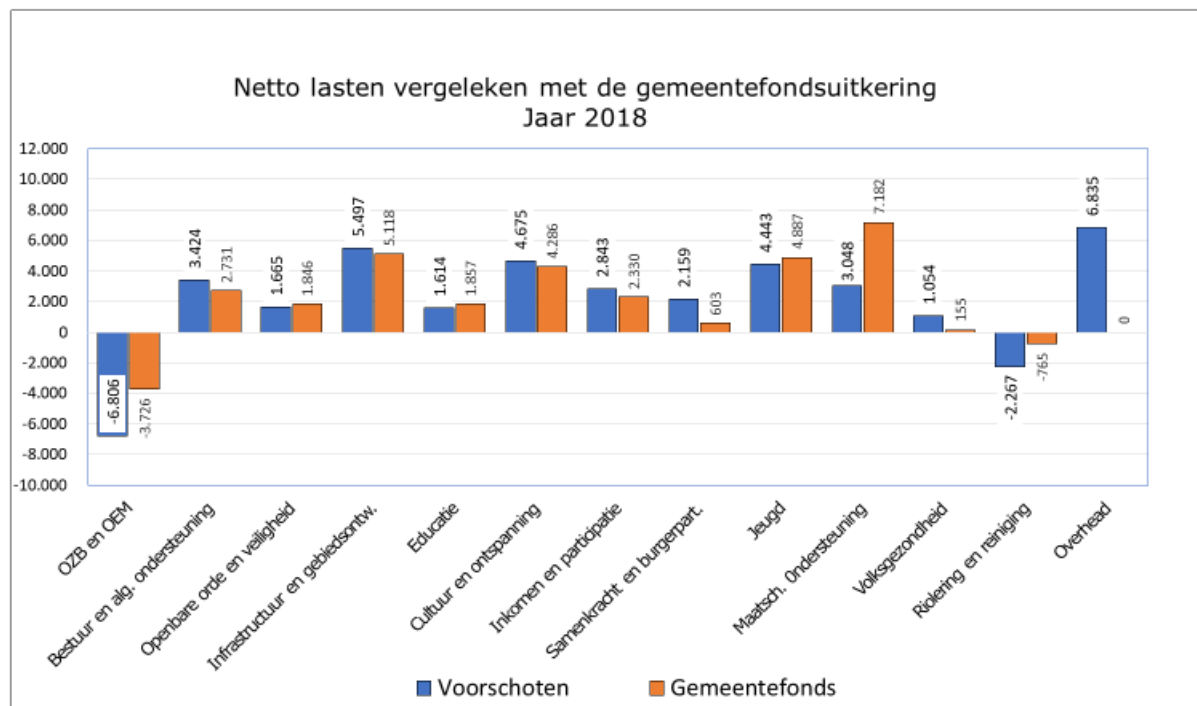
Minder kansrijk is een poging om clusters en taakvelden beide exclusief overhead te maken. Dat komt doordat de beheerders van het gemeentefonds, wegens het (nog) ontbreken van een apart cluster overhead, bij wijze van benadering, de overhead hebben verdeeld over de uitgavenclusters. Dat is gebeurd naar rato van door gemeenten geboekte salariskosten op de taakvelden. Deze methode werkt nogal grof en is -met de nodige slagen om de arm- toe te passen op cijfers van alle gemeenten tezamen. Voor een individuele gemeenten werkt deze benadering niet, ook omdat elke gemeente zo op haar eigen manier omgaat met het toerekenen van overhead. De vergelijking van Voorschoten met zichzelf is daarom op deze manier niet goed en betrouwbaar uit te voeren.

Het ziet er naar uit dat een goede vergelijking van clusters en taakvelden eerst mogelijk is in 2021. Op dit moment wordt door het ministerie van BZK voorbereidingen getroffen voor een brede herziening van de financiële verhouding.

Het scheeflopen tussen clusters en taakvelden is ook grafisch uit te drukken.

Zie grafiek 2.1.

Grafiek 2.1. Vergelijking van de begroting 2018 van Voorschoten met de uitkering uit het gemeentefonds 2018 op clusterniveau (bedragen x € 1.000)



Helemaal links in grafiek 2.1 is te zien dat Voorschoten in 2018 aan OZB en OEM verwacht te ontvangen € 6,8 miljoen. Dat is bijna € 3,1 miljoen meer ten opzichte van de norm in het gemeentefonds van € 3,7 miljoen. OEM-gelden bestaan uit privaatrechtelijke ontvangsten, zoals rente en dividenden, baten grondexploitatie en enkele 'kleinere' belastingsoorten zoals precario. Dit surplus is voor de gemeente beschikbaar om uit te geven binnen de ruim 50 gemeentelijke taakvelden.

In grafiek 2.1. staan verder de uitgavenclusters, waarin de nettolasten per onderdeel worden afgezet tegen de inkomsten uit het gemeentefonds. Zoals eerder aangegeven is de overhead wel opgenomen in gemeentefonds en is de overhead niet verwerkt in de gemeentelijke taakvelden. Kortom, de blauwe kolommen zijn exclusief overhead en de oranje inclusief. Het vergelijken van beide gaat daarom mank.

Tegelijk is bekend wat de totale nettolasten van Voorschoten zijn voor overhead. Die worden tenslotte verplicht verzameld in het taakveld 0.4 Overhead. Het gaat in 2018 om ruim € 6,8 miljoen.

Louter voor de analyse is uiterst rechts in de grafiek een kolom opgenomen waarin de overhead van Voorschoten wordt weergegeven. Nú kan de som van alle blauwe kolommen wel worden vergeleken met de som van de oranje kolommen. Beide reeksen zijn nu immers incl. overhead.

Tabel 2.1 Netto lasten Voorschoten en de clusters gemeentefonds (x € 1.000)

Cluster	Voorschoten	Gemeentefonds	Vershil
Bestuur en alg. ondersteuning	3.424	2.731	-693
Openbare orde en veiligheid	1.665	1.846	181
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	5.497	5.118	-379
Educatie	1.614	1.857	243
Cultuur en ontspanning	4.675	4.286	-389
Inkomen en participatie	2.843	2.330	-513
Samenkracht en burgerparticipatie	2.159	603	-1.556
Jeugd	4.443	4.887	444
Maatschappelijke ondersteuning	3.048	7.182	4.134
Volksgezondheid	1.054	155	-899
Riolering en reiniging	-2.267	-765	1.502
Overhead	6.835	-	-6.835
Totaal	34.990	30.230	-4.760

Tabel 2.1 laat zien dat de uitgavenclusters van Voorschoten optellen tot bijna € 35,0 miljoen aan lasten, inclusief de apart vermelde overhead. In de systematiek van het gemeentefonds leveren de clusters bij elkaar € 30,2 miljoen op, ook inclusief overhead, maar dan versleuteld in de afzonderlijke posten. Het verschil tussen beide is een tekort van € 4,8 miljoen. Voorschoten dekt dit tekort af door meer OZB innen (€ 2,5 miljoen) en aanvullende inkomsten uit de OEM (€ 0,6 miljoen) dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Daarnaast wordt voor € 1,9 miljoen van de reserves ingezet.⁷

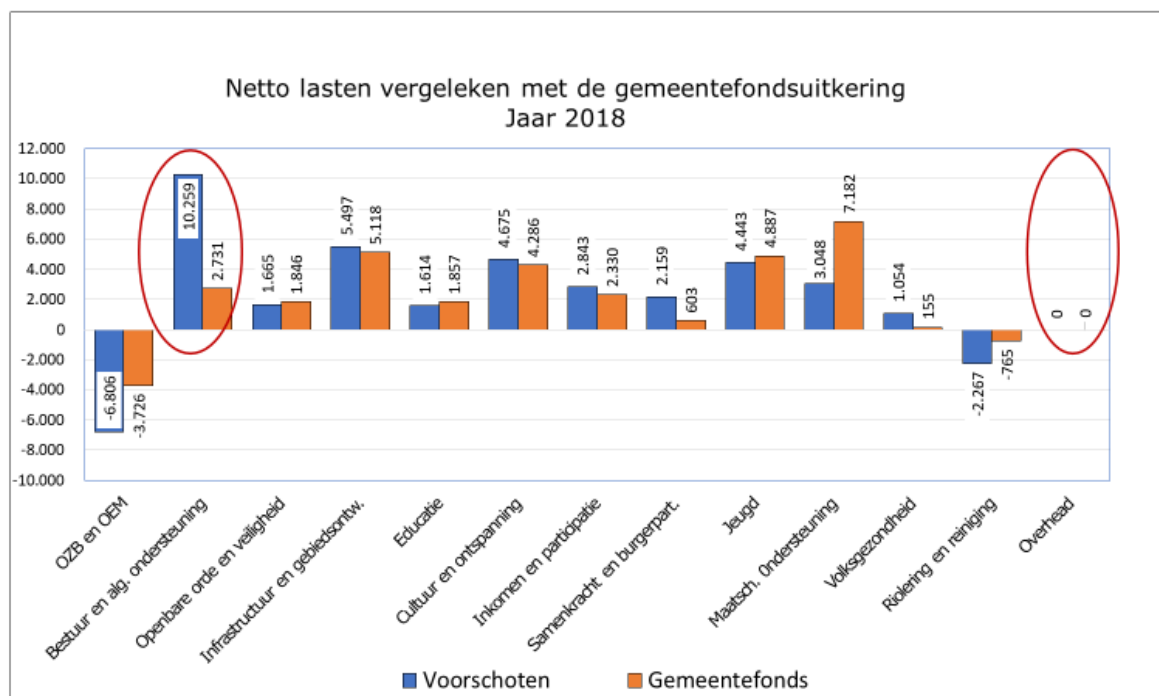
Uit de cijfers is een aantal gevolgtrekkingen te maken:

- Voorschoten heeft een hoger lastenniveau dan waarmee in de gemeentefondssystematiek wordt gerekend
- Mogelijk heeft Voorschoten een hoger voorzieningenniveau dan de systematiek van het gemeentefonds als standaard oplevert
- Het kan zijn dat de efficiency in de uitvoering van gemeentelijke taken in Voorschoten lager is dan in een gemiddelde gemeente
- Mogelijk valt de verdeling van het gemeentefonds voor Voorschoten enigszins onvoordelig uit door gemeente-specifieke omstandigheden

Kan dan nu de vergelijking van Voorschoten met zichzelf eindelijk worden gemaakt? Dat is niet het geval, eenvoudig omdat de *verdeling* van de overhead over de uitgavenclusters niet bekend is. Verder heeft Voorschoten de € 6,8 miljoen overhead volledig toegerekend aan het cluster Bestuur en algemene ondersteuning en dus -bij wijze van vervolgstap- niet verder verdeeld in haar begroting. Dit gegeven is zichtbaar in grafiek 2.2.

⁷ Door afrondingsverschillen sluiten de cijfers niet precies aan

Grafiek 2.2. Vergelijking van de begroting 2018 van Voorschoten met de uitkering uit het gemeentefonds 2018 op clusterniveau (bedragen x € 1.000)



Handelwijze Voorschoten vergeleken met de selectiegemeenten

Voorschoten verdeelt de overhead als tweede stap dus niet door naar de taakvelden. Hoe zit dat met de vijf selectiegemeenten? Drie van de vijf handelen op dezelfde manier: Bergen, Hillegom en Lisse. Niet toevallig vormen de drie, net als Voorschoten, een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie met andere gemeenten. Dat betekent dat een groot deel van hun overhead doorschuift naar de uitvoeringsorganisatie en niet eenvoudig is toe te delen aan taakvelden. Dongen en Oud-Beijerland werken stand alone en zijn in staat om de overhead in eigen huis wél toe te delen aan taakvelden.

Tabel 2.2 Samenhang uitvoeringsorganisatie en behandeling overhead

Gemeente	Uitvoeringsorganisatie	Met gemeente(n)	Overhead verdeeld?
Voorschoten	Duivenvoorde	Wassenaar	Nee
Bergen NH	De BUCH	Uitgeest, Castricum en Heiloo	Nee
Dongen	N.v.t.	N.v.t.	Ja
Hillegom	HLTsamen	Lisse en Teijlingen	Nee
Lisse	HLTsamen	Hillegom en Teijlingen	Nee
Oud-Beijerland	N.v.t., herindeling in 2019	N.v.t.	Ja

Nu de vergelijking van Voorschoten met zichzelf niet mogelijk is door verschillen in behandeling van de overhead, komt de focus te liggen op de vergelijking van Voorschoten met de vijf selectiegemeenten. Dat is wél mogelijk: de bedragen van de onverdeelde 0.4 Overhead per gemeente kunnen tegen elkaar worden afgezet, onafhankelijk van de vraag of de overhead in een volgende stap wordt doorgezet naar een samenwerkingsorganisatie of in eigen begroting wordt verdeeld over de taakvelden.

0.4 Overhead

Van alle zes gemeenten is het bedrag bekend dat met de overhead is gemoeid. Zij zijn immers

verplicht de uitgaven voor overhead in de Iv3 op één plek in de begroting te concentreren. Dat gebeurt in taakveld 0.4 Overhead. In tabel 2.3 staan de cijfers 2018 van Voorschoten en de vijf geselecteerde gemeenten.

De overhead per inwoner is in Voorschoten aan de lage kant: bijna € 50 euro lager dan het gemiddelde van de vijf referentiegemeenten.

Tabel 2.3 Overhead per gemeente

	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
Aantal inwoners	29.941	25.777	21.812	22.746	24.301	24.915	25.453	538
0.4 Overhead totaal (x € 1.000)	11.603	7.787	6.176	7.697	6.316	7.916	6.835	-1.081
0.4 Overhead per inwoner (x € 1)	388	302	283	338	260	318	269	-49

Zoals eerder opgemerkt: omdat de totale overhead louter is geboekt op één taakveld zijn de overige taakvelden uiteraard exclusief de kosten van overhead. Dongen en Oud-Beijerland hebben alsnog - als tweede stap- de overhead verdeeld over de verschillende taakvelden, naar rato van de salariskosten per taakveld (zoals geboekt op economische categorie 1.1). De overige vier gemeenten hebben die tweede stap niet op deze manier gemaakt in hun begroting. Dat wil zeggen, zij hebben - eveneens als tweede stap- de overhead geheel (of bijna geheel) toegerekend aan de taakvelden 0.1 Bestuur en 0.2 Burgerzaken. Dit laatste is handig om de kostendekkendheid van leges te berekenen. In de vijf referentiegemeenten is overigens een deel van de totale overhead achtergebleven in het taakveld 0.4.

Tabel 2.4 Doorverdeling van de overhead over taakvelden (x € 1.000)

	Totaal Overhead	Totaal Overhead hoe verdeeld?	Totaal Overhead	Totaal Overhead hoe verdeeld?	Totaal Overhead	Totaal Overhead hoe verdeeld?	Totaal Overhead	Totaal Overhead hoe verdeeld?	Totaal Overhead	Totaal Overhead hoe verdeeld?	Totaal Overhead	Totaal Overhead hoe verdeeld?
	Bergen NH		Dongen		Hillegom		Lisse		O-Beijerland		Voorschoten	
0.4 Overhead totaal, conform IV3	11.603		7.787		6.176		7.697		6.316		6.835	
0.1 Bestuur		9.608		458		5.507		6.523		800		6.835
0.2 Burgerzaken		166		307		11		171		258		0
0.3 Beheer ov. gebouwen en gronden		0		0		0		0		10		0
0.4 Overhead, toedeling resterend		1.829		2.706		641		1.003		2.128		0
Overige taakvelden		0		4.316		17		0		3.120		0
Totaal	11.603	11.603	7.787	7.787	6.176	6.176	7.697	7.697	6.316	6.316	6.835	6.835

Uit de cijfers is goed af te leiden dat Bergen, Hillegom, Lisse en Voorschoten elk in een uitvoeringsorganisatie zit met andere gemeenten. Van de overhead gaat steeds meer dan 80% naar het taakveld Bestuur en wordt ingebracht in de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Voorschoten boekt de overhead zelfs volledig op Bestuur. De zelfstandig uitvoerende gemeenten Dongen en Oud-Beijerland komen niet verder dan 6% en 12%. Beide boeken juist weer miljoenen euro's op de overige ongeveer 50 taakvelden.

Om kort te gaan, van alle zes gemeenten zijn de netto lasten per taakveld *exclusief* Overhead aanwezig. Zoals aangegeven, van slechts twee gemeenten (Dongen en Oud-Beijerland) zijn de netto lasten per taakveld ook beschikbaar *inclusief* overhead. Een goede vergelijking tussen de zes gemeenten kan daarom alleen maar plaatsvinden aan de hand van de netto lasten exclusief overhead. Vergelijken inclusief overhead zou betekenen dat de overhead bij de vier andere gemeenten handmatig moet worden verdeeld over de alle taakvelden. Dat is arbitrair en zou bovendien tot vreemde uitkomsten kunnen leiden.

2.3. Vergelijking inkomstenclusters

In het voorgaande is de aandacht vooral uitgegaan naar de uitgavenclusters. In deze paragraaf wordt ingezoomd op de inkomstenclusters. Dat gebeurt met behulp van twee tabellen. In de eerste tabel wordt steeds een vergelijking getrokken met de cijfers uit het gemeentefonds. Omdat bij de inkomstenclusters de verrekening met de overhead niet aan de orde is, gooit de overhead hier geen roet in het eten. Bedacht moet worden dat de omvang van clusters voor Voorschoten en de referentiegemeenten verschillend kan zijn door alle structuurkenmerken (sociaal, fysiek, centrum ed.). In de tweede tabel worden op taakveldniveau alleen de nettolasten van Voorschoten en de vijf referentiegemeenten met elkaar vergeleken. **In beide overzichten worden dus verschillende grootheden vergeleken.** Voordat elke inkomstencluster apart wordt bekeken, worden zij in tabel 2.5 gezamenlijk getoond.

Tabel 2.5 Vergelijking inkomstenclusters met gemeentefonds per inwoner x € 1

	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil per inwoner
Inwoners	29.844	25.509	21.316	22.717	24.015		25.315	
Onroerendezaakbelastingen	31	41	30	27	107	47	97	50
Overige eigen middelen	184	-10	33	75	22	66	25	-42
Mutaties reserves	-83	4	56	147	46	27	77	51
Gemeentefondsuitkering	-17	-1	-8	-7	-46	-16	-12	4

De cijfers laten het verschil zien tussen de werkelijke gemeentelijke cijfers en de cijfers waarmee in het gemeentefonds wordt gerekend. 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

Bij de werkelijke verdeling van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de bedragen die de gemeenten aan OZB kunnen binnenhalen. Dat gebeurt aan de hand van zgn. rekentarieven, dat zijn tarieven die voor alle gemeenten gelijk zijn en jaarlijks door de beheerders van het gemeentefonds worden vastgesteld. Er zijn drie verschillende rekentarieven: voor eigenaren van woningen en voor

eigenaren en gebruikers van niet-woningen. De rekentarieven worden uitgedrukt in procenten van de WOZ-waarden voor woningen en niet-woningen. Belangrijk is dat de werkelijke tarieven die een gemeente heft er niet toe doen bij de berekening van deze 'OZB-aftrekpost'. De aftrekpost wordt jaarlijks berekend aan de hand van de WOZ-waarden aan onroerende zaken. Verder geldt dat de waarde van woningen voor 80% wordt meegenomen en de waarde van niet-woningen voor 70%. In schema:

- De gemeente wordt 'gekort' in het gemeentefonds volgens de volgende rekenregel: [(waarde x 80%) x rekentarieff] voor woningen en [(waarde x 70%) x rekentarieff] voor niet-woningen⁸
- De gemeente int OZB volgens de volgende rekenregel: [(waarde x 100%) x werkelijk tarief] voor woningen en [(waarde x 100%) x werkelijk tarief] voor niet-woningen⁹

Tabel 2.6 OZB-inkomsten vergeleken met gemeentefonds (€ 1 per inwoner)

Cluster	Verschil norm gemeentefonds met Voorschoten	Verschil norm gemeentefonds met selectiegroep
OZB	97	47

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft; -betekent hogere nettolasten

Uit tabel 2.6 hierboven blijkt dat zowel Voorschoten als de selectiegroep meer geld uit de OZB ontvangen dan waarmee in het gemeentefonds wordt gerekend. Dat strookt met de tarieven in tabel 2.7 hieronder. In doorsnee zijn alle tarieven hoger dan de rekentarieven aan de hand waarvan de OZB-aftrekpost wordt berekend. De tarieven van Voorschoten zijn nog weer hoger dan vier van de vijf selectiegemeenten. Bovendien is de gemiddelde WOZ-waarde per woning in Voorschoten hoger dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 2.7 Werkelijk OZB-tarieven vergeleken met rekentarieff (percentage van de waarde)

Tarieven Onroerendezaakbelasting	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Voorschoten	Rekentarieff
Eigenaren woningen	0,10%	0,14%	0,10%	0,09%	0,14%	0,16%	0,11%
Eigenaren niet-woningen	0,17%	0,15%	0,20%	0,19%	0,32%	0,22%	0,13%
Gebruikers niet-woningen	0,15%	0,13%	0,14%	0,17%	0,26%	0,18%	0,16%

Uit tabel 2.7 blijkt dat Voorschoten alle gevallen 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 juist weer wat meer op niet-woningen. De combinatie van relatief hoge tarieven en een gemiddeld hoge woningwaarde leidt er toe dat de huiseigenaren in Voorschoten voor relatieve hoge bedragen worden aangeslagen. Ter illustratie worden in tabel 2.8. de WOZ-woningwaarde getoond alsmede de woonlasten (OZB plus milieueffingen) voor een meerpersoonshuishouden.

⁸ De OZB-aftrekpost van niet-woningen wordt afzonderlijk berekend voor eigenaren en gebruikers, elk met een eigen rekentarieff

⁹ Idem

Tabel 2.8 WOZ-waarde woningen en woonlasten meerpersoonshuishoudens per inw. x € 1

	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
WOZ-waarde woningen 2018	374.000	232.000	239.000	258.000	234.000	267.00	311.000	44.000
Woonlasten meerpersoonshuishoudens	1.045	740	749	764	505	761	1.024	263

Belangrijk is dat in 2022 de precariobelasting wordt afgeschaft voor kabels en leidingen in gemeentegrond. Dat kost Voorschoten meer dan € 1 miljoen per jaar. Wat betekent dit straks voor de OZB-tarieven? Verder hanteert Voorschoten in 2018 de regel dat een verlaging van de milieuheffingen (veroorzaakt door kostendalingen) leiden tot een navenante verhoging van de OZB. In de 2019 is hiervan overigens geen sprake omdat de milieuheffingen stijgen.

Tabel 2.9 OZB-inkomsten per inwoner x € 1

Taakvelden cluster Onroerendezaakbelasting		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
0.61	OZB woningen	180	129	112	104	127	133	205	72
0.62	OZB niet-woningen	75	45	55	80	122	76	39	-37
Totaal		255	174	167	184	249	209	244	35

Cluster Overige eigen middelen (OEM)

Tot het cluster OEM behoort een groot aantal BBV-taakvelden. Deze taakvelden 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 grondexploitatie. Belangrijk is dat bij de OEM de werkelijk gemeentelijk bedragen niet worden afgezet tegen een ijkpunt. Het gemeentefonds gaat uit van een niveau nihil, ondanks het feit dat bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 ervan uit 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. Het komt erop neer dat er mee wordt gerekend dat de gemeenten 5,4% van hun nettolasten dekken uit de OEM.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Voorschoten uit op ruim van € 0,6 miljoen, dat is € 25 per inwoner.

Tabel 2.10 Overige eigen middelen vergeleken met gemeentefonds per inwoner x € 1

Cluster	Vershil norm gemeentefonds met Voorschoten	Vershil norm gemeentefonds met selectiegroep
Overige eigen middelen	25	66

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft; - betekent hogere nettolasten

Vergeleken met de referentiegemeenten is de OEM van Voorschoten aan de bescheiden kant. Wanneer de opmerkelijk hoge OEM van Bergen NH buiten beschouwing wordt gelaten, dan is de afwijking bepaald bescheiden. Twee onderdelen vallen op. Een deel van de OEM loopt weg in taakveld 0.11 Rekening van

baten en lasten, zeg maar het tekort op de begroting 2018. Verder is in het taakveld 0.64 Belastingen overig de precariobelasting met voorsprong de grootste post van Voorschoten. In 2022 wordt deze belasting afgeschaft.

Tabel 2.11 Nettolasten OEM per inwoner x €1

Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
0.3	Beheer overige gebouwen en gronden	-18	0	-1	2	-3	-5	-6	-1
0.5	Treasury	35	8	28	41	32	29	19	-10
0.64	Belastingen overig	69	7	65	79	38	51	49	-2
0.9	Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	-2	0	0	-1	-1	-1	0
0.11	Resultaat van rekening van baten en lasten	-7	0	-41	-9	0	-10	-26	-16
2.3	Recreatieve havens	0	0	0	0	1	0	0	0
3.1	Economische ontwikkeling	-6	0	-4	-46	-11	-12	-11	1
3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur	5	-3	0	0	-2	0	0	0
3.3	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	-1	0	-2	-1	-15	-4	0	4
3.4	Economische promotie	114	-4	-10	4	-4	25	4	-21
8.2	Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	-6	-5	-3	4	0	-2	-2	0
Totaal		184	0	33	75	35	71	26	-45

Cluster Mutaties reserves

Het cluster mutaties reserves wordt in deze analyse als een aparte cluster behandeld. In Voorschoten wordt in 2018 ruim € 1,9 miljoen aan de reserves onttrokken om de eenmalige lasten te dekken. Naar goed gebruik wordt de onttrekking in de exploitatierekening gezien als eigen inkomsten, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet worden beschouwd als een eigen inkomst.

Tabel 2.12 Mutaties reserves en het gemeentefonds

Cluster	Verschil norm gemeentefonds met Voorschoten	Verschil norm gemeentefonds met selectiegroep
Mutaties reserves	77	27

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft; -betekent hogere nettolasten

Per inwoner omgeslagen is de onttrekking van de reserves €77. Dat is € 50 meer dan de vijf referentiegemeenten. Zonder uitschieter Bergen NH is de onttrekking in Voorschoten nog maar € 15 hoger dan het gemiddelde.

Tabel 2.13 Nettolasten Mutaties reserves per inwoner x €1

Taakvelden cluster Mutaties reserves		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
0.10	Mutaties reserves	-83	4	56	147	46	27	77	50
Totaal		-83	4	56	147	46	27	77	50

Cluster Gemeentefondsuitkering

Dit cluster omvat uitsluitend de inkomsten uit het gemeentefonds. Uit tabel 2.14 blijkt dat Voorschoten met een iets lagere uitkering heeft gerekend dan het bedrag waarvan het

gemeentefonds uitgaat. Dat geldt ook voor de selectiegroep.

Tabel 2.14 Gemeentefondsuitkering: werkelijk en de norm per inwoner x € 1

Cluster	Vershil norm gemeentefonds met Voorschoten	Vershil norm gemeentefonds met selectiegroep
Gemeentefondsuitkering	-12	-16

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft; -betekent hogere nettolasten

Als we de werkelijk ontvangen gemeentefondsuitkeringen met elkaar vergelijken (tabel 2.15 hieronder) dan blijkt dat Voorschoten ten opzichte van de selectiegroep 2018 een fors lagere uitkering ontvangt, omgeslagen per inwoner. Het verschil bedraagt € 144 per inwoner. Wordt Voorschoten benadeeld in de verdeling? Die conclusie kan niet worden getrokken. De oorzaak voor de lagere score kan worden gevonden in structuurverschillen tussen de gemeenten. Want ondanks het feit dat er tussen Voorschoten en de referentiegemeenten grote overeenkomsten bestaan, zijn er ook verschillen. Zo is de sociale structuur en Voorschoten iets beter dan in de meeste referentiegemeenten, waardoor de uitgaven in een aantal bijpassende taakveldenvelden lager uitvalt. Hier is goed zichtbaar hoe het principe van kostenoriëntatie in de praktijk uitwerkt.

Tabel 2.15 Werkelijk ontvangen per inwoner x €1

Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
Alg. uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.126	1.175	1.255	1.172	1.196	1.180	1.036	-144
Totaal	1.126	1.175	1.255	1.172	1.196	1.180	1.036	-144

2.4 Vergelijking uitgavenclusters

Anders dan bij de inkomstenclusters worden in de analyse bij de uitgavenclusters geen vergelijkingen gepresenteerd tussen de nettolasten van de gemeenten en de normen van het gemeentefonds. De reden hiervoor is hiervoor in paragraaf 2.2 uitvoerig toegelicht. Vergelijken heeft geen zin omdat de verwerking van de overhead in de weg zit. Wij moeten hier ons dus beperken tot een analyse van de uitgavenverschillen tussen gemeenten.

Hierna komen de uitgavenclusters achtereenvolgens aan de orde. Per cluster (en de bijbehorende taakvelden) worden de cijfers in tabellen gepresenteerd. Bij de interpretatie van de cijfers moet in acht worden genomen dat Voorschoten en de vijf selectiegemeenten weliswaar op elkaar lijken, maar dat er toch verschillen zijn. Zo bestaat Voorschoten uit slechts één kern, Bergen heeft er vijf. Dat verschil heeft invloed op de inkomsten (het aantal kernen is een verdeelmaatstaf), maar ook op de uitgaven. De oppervlakte land van Bergen is negen keer die van Voorschoten. Het zijn deze verschillen in structuurkenmerken (sociaal, fysiek, centrumfunctie ed.) die bijdragen aan verschillen in uitgaven per inwoner. Dat betekent dat de verschillen in

uitgaven per inwoner soms weinig zeggen over een al dan niet sobere uitvoering van taken of over verschillen in efficiency.

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning

Het gaat bij dit cluster om de taakvelden in tabel 2.16. Zoals eerder besproken, zijn de kosten van overhead niet opgenomen in dit cluster. In vergelijking met de referentiegemeenten zijn de lasten in Voorschoten hoog. Dat verklaart waarschijnlijk dat de netto lasten in 0.4 Overhead in Voorschoten juist weer aan de lage kant zijn (zie tabel 2.3. Dat zal te maken hebben met verschillen in afbakening tussen beide.

Tabel 2.16 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
0.1	Bestuur	-56	-62	-108	-53	-111	-76	-99	-23
0.2	Burgerzaken	-15	-11	-15	-11	-12	-13	-16	-3
0.8	Bestuur Overige baten en lasten	0	-2	0	-18	36	3	-20	-23
	Totaal	-71	-75	-123	-82	-87	-86	-135	-49

Cluster Openbare orde en veiligheid

De taken in dit cluster zijn grotendeels ondergebracht bij de veiligheidsregio. De nettolasten per inwoner op dit cluster is in Voorschoten € 20 lager dan de nettolasten in de selectiegemeenten. Mogelijk wordt dit mede veroorzaakt door de compactheid van de gemeente. Verder geen bijzonderheden.

Tabel 2.17 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Openbare orde en veiligheid		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
1.1	Crisisbeheersing en brandweer	-86	-50	-56	-56	-68	-64	-49	15
1.2	Openbare orde en veiligheid	-32	-12	-25	-16	-21	-21	-16	5
	Totaal	-118	-62	-81	-72	-89	-85	-65	20

Cluster Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling

De totale nettolasten per inwoner zijn € 50 per inwoner hoger dan in de selectiegroep. Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door parkeerinkomsten in de toeristengemeente Bergen. Het valt op dat de kosten van Ruimtelijke ordening in Voorschoten gemiddeld hoog zijn.

Tabel 2.18 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
0.63	Parkeerbelasting	134	0	0	0	1	32	0	-32
2.1	Verkeer en vervoer	-168	-83	-104	-93	-113	-115	-106	9
2.2	Parkeren	-13	0	-2	-2	-3	-5	-1	4
2.4	Economische havens en waterwegen	-9	0	-10	0	0	-4	0	4
2.5	Openbaar vervoer	-1	-2	0	0	-3	-1	0	1
5.5	Cultureel erfgoed	-8	-1	-1	0	-2	-3	-8	-5
7.4	Milieubeheer	-31	-19	-31	-30	-20	-26	-17	9
8.1	Ruimtelijke ordening	-56	-17	-15	-24	-42	-32	-66	-34
8.3	Wonen en bouwen	-5	-31	-13	-4	-14	-13	-19	-6
Totaal		-157	-153	-176	-153	-196	-167	-217	-50

Cluster Educatie

Het cluster Educatie laat geen bijzonderheden zien. Voorschoten geeft € 17 per inwoner minder uit dan de referentiegemeenten.

Tabel 2.19 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Educatie		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
4.1	Openbaar basisonderwijs	-34	0	0	0	-1	-8	-1	7
4.2	Onderwijshuisvesting	-19	-27	-37	-110	-51	-47	-45	2
4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-17	-33	-27	-27	-30	-26	-18	8
Totaal		-70	-60	-64	-137	-82	-81	-64	17

Cluster Cultuur en ontspanning

De nettolasten van Voorschoten lopen per saldo in de pas met die van de referentiegroep. De plus van € 15 in het taakveld 5.2 Sportaccommodaties wordt veroorzaakt door de hoge lasten van Lisse. Worden die eruit gefilterd dan lopen de netto lasten in Voorschoten in het gareel met de vier andere referentiegemeenten. De kosten voor 5.7 Openbaar groen zijn in Voorschoten aan de hoge kant, gelet op de beperkte oppervlakte van de gemeente.

Tabel 2.20 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
5.1	Sportbeleid en activering	-2	-7	-12	-4	-8	-6	-6	0
5.2	Sportaccommodaties	-50	-39	-42	-113	-64	-61	-46	15
5.3	Cultuurpresentatie, -productie en -participatie	-7	-25	-19	-40	-5	-19	-15	4
5.4	Musea	-22	-2	0	-5	-2	-7	0	7
5.6	Media	-24	-17	-20	-19	-21	-20	-15	5
5.7	Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-82	-77	-69	-91	-92	-82	-104	-22
7.5	Begraafplaatsen	4	0	1	0	5	2	2	0
Totaal		-183	-167	-162	-271	-186	-193	-184	9

Cluster inkomen en participatie

In het cluster Inkomen en participatie kent Voorschoten een positieve uitschieter (taakveld 6.4 Begeleide participatie) en een negatieve uitschieter (taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie). Mogelijk is er sprake van 'uitruil' tussen beide taakvelden omdat de aard van activiteiten niet veel verschilt. De cijfers kunnen daardoor verschillend worden geïnterpreteerd door de gemeenten. Als gevolg daarvan kunnen de boekingen tussen gemeenten enigszins uiteenlopen.

Tabel 2.21 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Inkomen en participatie		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Vershil
6.3	Inkomensregelingen	-49	-88	-48	-53	-91	-66	-56	10
6.4	Begeleide participatie	-47	-54	-82	-82	-67	-65	-9	56
6.5	Arbeidsparticipatie	-15	-13	-12	0	0	-8	-47	-39
Totaal		-111	-155	-142	-135	-159	-139	-112	27

Cluster Samenkracht en burgerparticipatie

De uitslagen binnen het cluster Samenkracht en participatie zijn bepaald opmerkelijk. In totaal zijn de nettolasten in Voorschoten € 65 lager dan in de referentiegroep. In totaal gaat het om ruim € 1,6 miljoen in 2018. Let wel, het gaat hier louter om een vergelijking met de nettolasten van de referentiegemeenten. Voorschoten ontvangt een relatief laag bedrag uit het gemeentefonds. Dat blijkt ook uit de score voor dit cluster in grafiek 2.1 op blz. 10. Gelet op de verwickelingen rond de verwerking van de overhead kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan, maar inkomsten uit het gemeentefonds zijn substantieel lager dan de netto lasten. Het gaat om een verschil dat eveneens in de buurt ligt van € 1,6 miljoen.

Dit alles wil zeggen dat Voorschoten in dit cluster veel lagere uitgaven heeft dan de referentiegemeenten, maar te tegelijk veel meer uitgeeft dan uit het gemeentefonds wordt ontvangen.

Het is van deze plaats moeilijk exact te bepalen waar deze verschillen vandaan komen. Voorschoten scoort, met haar sterke sociale structuur, in ieder geval vrij laag op de relevante verdeelmaatstaven. Ook hier geldt dat de afbakening tussen aanpalende taakvelden ruimte geeft aan verschil in interpretatie van de cijfers. Als gevolg daarvan kunnen de boekingen tussen gemeenten enigszins uiteenlopen.

Tabel 2.22 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Samenkracht en burgerparticipatie		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
6.1	Samenkracht en burgerparticipatie	-59	-91	-74	-204	-121	-107	-64	43
6.2	Wijkteams	-61	-53	-47	-22	-27	-43	-21	22
Totaal		-120	-144	-121	-226	-148	-150	-85	65

Cluster Jeugd

In 2015 is bijna € 3,0 miljard naar de gemeenten overgeheveld voor jeugd. Veel gemeenten hebben in 2018 nog altijd grote moeite om uit te komen met de ontvangen bedragen uit het gemeentefonds. De reden is tweeledig. Om te beginnen zijn er grote twijfels of het macrobedrag dat voor de jeugdzorg voor de gemeenten beschikbaar is, voldoende groot is. Verder werkt het objectieve verdeelmodel, waarlangs het macrobudget wordt verdeeld, niet goed. Het verdeelmodel wordt daarom doorontwikkeld. Herziening wordt niet eerder voorzien dan in 2021. Om de grootste nood te leningen is in 2018 het fonds Tekortgemeenten van € 200 miljoen ingesteld, waarop de gemeenten met groot nadeel in het Sociaal Domein (dus niet louter voor Jeugd) een beroep kunnen doen. De voeding van dat noodfonds is overigens voor de helft door de gezamenlijke gemeenten opgebracht. Het geld is inmiddels verdeeld. Voorschoten en de referentiegemeenten komen niet in aanmerking voor een bijdrage uit het fonds.

De lasten kunnen een grillig verloop hebben. De kosten per te begeleiden kind zijn hoog, waardoor vijf kinderen meer of minder in zorg het verschil kunnen maken in een gemeente met 25.000 inwoners. Voorschoten komt in 2018 enkele tientallen euro's slechter uit dan de referentiegemeenten. Kijken we echter door de oogbaren naar de clusterinkomsten uit het gemeentefonds (grafiek 2.1) dan komt Voorschoten ruimschoots uit. Dit met de gebruikelijke slag om de arm ten aanzien van het toerekenen van overhead.

Tabel 2.23 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Jeugd		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
6.72	Maatwerkdienstverlening 18-	-117	-133	-140	-118	-106	-122	-142	-20
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	-3	-20	-18	0	-37	-15	-33	-18
Totaal		-120	-153	-158	-118	-143	-137	-175	-38

Cluster Maatschappelijke Ondersteuning

In dit cluster geeft Voorschoten ongeveer € 20 per inwoner minder uit dan de referentiegemeenten. Worden de clusterinkomsten uit het gemeentefonds erbij gepakt, dan komt Voorschoten ruimschoots uit. Zie daarvoor de kolommen in grafiek 2.1. Dit natuurlijk met de gebruikelijke slag om de arm ten aanzien van het toerekenen van overhead. Ook hier geldt dat het verdeelmodel voor verbeteringen vatbaar is. Zoals bij de Jeugd wordt het verdeelmodel in 2021 vernieuwd.

Tabel 2.24 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Maatschappelijke ondersteuning		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
6.6	Maatwerk-voorzieningen (WMO)	-22	-14	-11	-80	-27	-30	-51	-21
6.71	Maatwerkdienstverlening 18+	-168	-60	-204	0	-96	-107	-63	44
6.81	Geëscaleerde zorg 18+	0	0	-2	-13	-2	-3	-7	-4
Totaal		-191	-74	-217	-93	-125	-140	-121	19

Cluster Volksgezondheid

Hier zijn weinig bijzonderheden te melden, met dien verstande dat de nettolasten aanzienlijk hoger zijn dan de inkomsten (zie grafiek 2.1).

Tabel 2.25 Nettolasten 2016 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Volksgezondheid		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
7.1	Volksgezondheid	-39	-37	-45	-36	-58	-43	-42	1
Totaal		-39	-37	-45	-36	-58	-43	-42	1

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 (BCF) 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, Voor de berekening van de afvalstoffenheffing en rioolrecht wordt behalve de BTW gerekend met de aan de taken te koppelen overhead.

Tabel 2.26 Nettolasten 2018 per inwoner x €1

Taakvelden cluster Riolering en reiniging		Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde selectiegroep	Voorschoten	Verschil
7.2	Riolering	48	13	31	35	11	28	41	13
7.3	Afval	35	20	35	48	0	27	48	21
Totaal		83	33	66	83	10	55	89	34

3. Terug naar de onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag aan het begin van de rapportage luidt als volgt:

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Voorschoten zich in 2018 ten opzichte van de clusters van het gemeentefonds en hoe is dat beeld ten opzichte van de vijf gemeenten in de selectiegroep?

1. In de rapportage is getracht antwoord op deze vraag te geven. De veranderingen in het BBV 2017 zaten daarbij hinderlijk in de weg. Door nieuwe Iv3-voorschriften en bundeling van de overhead in één taakveld is het niet mogelijk gebleken om een nauwkeurige vergelijking tussen de nettolasten van de Voorschoten en de gemeentefondsclusters te maken. In paragraaf 1.3. is uiteengezet wat de complicaties zijn. Slechts bij grote verschillen tussen lasten en clusters kon een globale aanduiding worden gegeven van de oorzaak. Het gaat om het cluster Samenkracht en burgerparticipatie (lasten veel hoger dan het cluster) en het cluster Maatschappelijke ondersteuning laten veel lager dan de inkomsten uit het cluster).
2. Uit de analyse komt naar voren dat de gemeente Voorschoten in 2018 meer uitgeeft dan het binnenkrijgt uit het gemeentefonds. In totaal tellen de uitgavenclusters van Voorschoten op tot € 35,0 miljoen aan lasten, tegenover inkomsten uit het gemeentefonds van € 30,2 miljoen. De opbouw van de bedragen is staat in tabel 3.1. Aan de tabel is een kleurencode toegevoegd. Groen (+) betekent dat de lasten in Voorschoten lager zijn dan waarmee het gemeentefonds rekent, rood (-) dat de lasten hoger zijn.

Tabel 3.1 Netto lasten Voorschoten en de clusters gemeentefonds (x € 1 mln.)

Cluster	Voorschoten	Gemeentefonds	Verschil	
Bestuur en alg. ondersteuning	3.424	2.731	-693	
Openbare orde en veiligheid	1.665	1.846	181	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	5.497	5.118	-379	
Educatie	1.614	1.857	243	
Cultuur en ontspanning	4.675	4.286	-389	
Inkomen en participatie	2.843	2.330	-513	
Samenkracht en burgerparticipatie	2.159	603	-1.556	
Jeugd	4.443	4.887	444	
Maatschappelijke ondersteuning	3.048	7.182	4.134	
Volksgezondheid	1.054	155	-899	
Riolering en reiniging	-2.267	-765	1.502	
Overhead ¹⁰	6.835	-	-6.835	
Totaal	34.990	30.230	-4.760	

3. Het hogere netto lastenniveau van € 4,8 miljoen dekt Voorschoten op drie manieren. In de eerste plaats int de gemeente € 2,5 miljoen meer OZB dan waarmee in het gemeentefonds is gerekend. In de tweede plaats incasseert de gemeente € 0,6 miljoen aan overige eigen middelen. In de derde plaats wordt het overblijvende tekort als gevolg van eenmalige lasten gedekt uit de reserves (€ 1,9 miljoen). De drie componenten zijn benoemd in de tabel 2.5. Samenvattend zijn de bedragen als volgt:

¹⁰ De overhead is in de cijfers van Voorschoten niet meegenomen en wordt dus apart genoemd; de gemeentefondscijfers zijn inclusief overhead

Tabel 3.2 Inkomstencusters vergeleken met gemeentefonds

Cluster	Vershil norm gemeentefonds met Voorschoten per inwoner € 1	Vershil norm gemeentefonds totaal, bij 25.315 inwoners x € 1 miljoen
OZB	97	2,5
Overige eigen middelen	25	0,6
Mutatie reserves	77	1,9

4. Een vergelijking met de referentiegemeenten wordt niet gehinderd door het nieuwe BBV en levert belangrijke cijfers. In tabel 3.3 staan zij weergegeven, in de volgorde zoals behandeld in de rapportage. Het gaat om een vergelijking van de overhead en van de inkomstencusters. In de tweede kolom staan de uitkomsten van Voorschoten ten opzichte van de selectie, in euro's per inwoner. Om de interpretatie van de uitkomsten te vergemakkelijken is een derde kolom met kleuren toegevoegd. Groen betekent een beter resultaat voor Voorschoten dan de selectiegemeenten, rood een minder resultaat.

Tabel 3.3. Vergelijking overhead en inkomstencusters met vijf selectiegemeenten per inw. x € 1

Onderwerp	Vershil	Betekenis
Overhead is lager	49	Lagere kosten
OZB woningen hoger	72	Hogere inkomsten
OZB niet-woningen lager	37	Lagere inkomsten
Inkomsten uit Overige eigen middelen is lager	45	Lagere inkomsten
Onttrekking aan reserves hoger	50	Hogere inkomsten ¹¹
Inkomsten uit het gemeentefonds lager	144	Lagere inkomsten

5. In tabel 3.4 wordt een vergelijking getrokken van de netto lasten van Voorschoten en de referentiegemeenten op basis van de clusterindeling van het gemeentefonds. Ook hier een kleurencode. Groen betekent dat de nettolasten in Voorschoten lager zijn (+), rood hoger (-).

Tabel 3.4. Vergelijking netto lasten met selectiegemeenten per inw. x € 1

Cluster	Vershil	
Bestuur en alg. ondersteuning	-49	
Openbare orde en veiligheid	20	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-50	
Educatie	17	
Cultuur en ontspanning	9	
Inkomen en participatie	27	
Samenkracht en burgerparticipatie	65	
Jeugd	-38	
Maatschappelijke ondersteuning	19	
Volksgesondheid	1	
Riolering en reiniging	34	
Totaal	55	

6. Uit de tabellen 3.3 en 3.4 zijn enkele conclusies te trekken;

¹¹ Een onttrekking aan reserves is boekhoudkundig een inkomst in de exploitatie, maar voor het overige niet positief te duiden.

- a. Het voordeel van een lagere overhead (€49) valt precies weg tegen hogere lasten in het cluster Bestuur en algemene ondersteuning. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door afbakeningsverschillen
 - b. De pijn aan de inkomstenkant zit vooral bij een lagere gemeentefondsuitkering en een lagere OEM
 - c. De netto lasten in de uitgavencusters zijn in Voorschoten € 55 lager dan in de referentiegemeenten; door de fors lagere gemeentefondsuitkering en lage OEM ontstaat er niettemin een tekort op de begroting
 - d. De netto lasten zijn slechts in drie clusters hoger dan in de referentiegemeenten. Het verschil per inwoner is echter fors, met € 40 tot € 50 euro per inwoner
7. Voorschoten geeft in 2018 bijna € 5 miljoen meer uit dan de standaarden van het gemeentefonds aangeven. Daarvoor zijn drie mogelijke oorzaken aan te wijzen:
- a. Mogelijk heeft Voorschoten een hoger voorzieningenniveau dan de systematiek van het gemeentefonds als standaard oplevert
 - b. Het kan zijn dat de efficiency in de uitvoering van gemeentelijke taken lager is dan in een gemiddelde gemeente
 - c. Mogelijk valt de verdeling van het gemeentefonds voor Voorschoten enigszins onvoordelig uit door gemeentespecifieke omstandigheden.
8. Het bedrag dat Voorschoten te kort komt ten opzichte van de gemeentefondsstandaarden (bijna € 5 miljoen) wordt voor € 1,9 miljoen gedekt door een onttrekking aan de reserves. Hoewel de algemene reserve (ca. € 17 miljoen in de begroting 2018) een stootje kan velen, is dit een minder gewenste situatie. In de begroting 2018 voorziet Voorschoten dat inzet van reserves in 2019 en later niet meer nodig is om de exploitatie sluitend te maken. Dat betekent dat de onttrekking in 2018 als incidenteel kan worden beschouwd.
9. Het is niet ondenkbaar dat het niveau van belastingen in de toekomst tegen de grenzen van de maatschappelijk acceptatie aanloopt. Het OZB-tarief voor woningen is in vergelijking met de referentiegemeenten de hoogste met 0,16% van de waarde. De hoogte van het tarief telt voor de woningeigenaren extra omdat de waarde van een woning in Voorschoten gemiddeld € 40.000 hoger is dan in de referentiegroep. De afschaffing van de precariobelasting in 2022 vormt daarbij een bijzonder punt van aandacht.

Slotopmerkingen: staat Voorschoten er in 2018 financieel beter voor dan in 2016?

Een vergelijking van de cijfers 2018 (deze rapportage) met die uit 2016 (rapport van mei 2017) is -op het niveau van taakvelden en clusters- niet eenvoudig te trekken.

- o De nu voorliggende rapportage behelst een actualisatie van slechts een deel (hoofdstuk 4) van het rapport van mei 2017. Dit verschil in breedte van het onderzoek maakt het lastig om vergaande conclusies te trekken.
- o Een exacte vergelijking is niet mogelijk door systeemwijzigingen in het BBV en het gemeentefonds in 2017: functies worden taakvelden, de clusterindeling van het gemeentefonds wijzigt en de verwerking van overhead verandert eveneens.

- De stand van de financiën in een gemeente wordt niet louter bepaald door grootheden als het exploitatieresultaat en de stand van de reserves. Mooie financiële resultaten kunnen samengaan met bijv. verminderde dienstverlening en achterstallig onderhoud, met hogere uitgaven in de toekomst. Het bezien van deze samenhang in Voorschoten valt buiten het blikveld van deze rapportage.
- In de meerjarenbegroting 2018-2021 zijn diverse taakstellingen opgenomen. Effectuering leidt tot een verbetering van de financiële positie, niet in het minst ten opzichte van 2016.
- Meer dan in 2016 bestaan er financiële risico's ten aanzien van het sociale domein.
- Ondanks alle mitsen en maren kan wél een vergelijking worden getrokken tussen 2016 en 2018 op het allerhoogste aggregatieniveau:

Tabel 3.5. Vergelijking uitkomsten Voorschoten begroting 2016 met begroting 2018

Onderwerp	Uitkomst 2016	Uitkomst 2018
Hogere nettolasten lasten dan standaard gemeentefonds	7,4 miljoen	4,8 miljoen
Dekking van de hogere lasten door:		
Meerinkomsten OZB	1,0 miljoen	2,5 miljoen
Overige eigen middelen OEM	2,5 miljoen	0,6 miljoen
Onttrekking reserves	4,0 miljoen	1,9 miljoen
Afrondingsverschil	-0,1 miljoen	-0,2 miljoen

Uit de tabel blijkt dat de financiële positie van Voorschoten is verbeterd van 2016 op 2018. Om te beginnen blijven de nettolasten beter in de buurt dan de standaard in het gemeentefonds. Verder is, heel belangrijk, de onttrekking aan de reserves in twee jaar gehalveerd. Het totaal aan inkomsten uit de OZB en OEM blijft redelijk dicht bij elkaar. De OZB-component is gegroeid, de OEM is aanzienlijk lager. Niettemin is er sprake van een verbetering omdat de inkomsten uit de OZB doorgaans stabiel zijn dan inkomsten uit de OEM. Hierdoor zijn de risico's in de begroting van Voorschoten afgenomen.

Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken met de selectiegroep

	Bergen (NH.)	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Groepsgemiddelde	Voorschoten	Groep vs. Voorschoten
Inwoners	29.941	25.777	21.812	22.746	24.301	24.915	25.453	538
Onroerendezaakbelastingen (x € 1 mln.)								
OZB waarde woningen	4.575	2.046	1.860	2.098	1.920	2.500	2.818	318
OZB waarde niet-woningen gebruikers	495	307	272	392	383	370	186	-184
OZB waarde niet-woningen eigenaren	532	330	277	396	387	384	199	-185
OZB waarde niet-woningen totaal	1.027	637	548	788	770	754	385	-369
OZB waarde totaal	5.602	2.683	2.408	2.886	2.691	3.254	3.203	-51
Gem. waarde per woning (x € 1.000)	250	184	189	208	188	204	245	41
Sociale structuur per 1000 inwoners								
Lage inkomens	131	102	97	96	83	102	89	-13
Bijstandsontvangers	10	10	8	8	9	9	11	2
Uitkeringsontvangers	56	47	42	35	39	44	36	-8
Minderheden	15	41	24	16	18	23	40	17
Bevolkingsopbouw per 1000 inwoners								
Inwoners jonger dan 20 jaar	187	186	157	166	195	178	202	24
Inwoners ouder dan 64 jaar	313	178	150	167	164	194	195	1
Inwoners 75 - 85 jaar	97	54	45	54	50	60	62	2
Centrumfunctie per 1000 inwoners								
Klantenpotentieel lokaal	858	783	671	702	713	745	674	-72
Klantenpotentieel regionaal	252	332	167	182	189	224	166	-58
Fysieke structuur								
Oppervlakte land	9.863	2.926	1.292	1.569	1.870	3.504	1.112	-2.392
Oppervlak bebouwing	218	199	130	130	138	163	103	-60
Woonruimten	18.326	11.138	9.828	10.082	10.217	11.918	11.501	-417
Woonruimten x bodemfactor woonkern	18.693	11.138	10.909	11.493	10.626	12.572	12.076	-496
Omgevingsadressendichtheid	14.917	13.065	15.135	16.051	14.273	14.688	21.208	6.520
Kernen	5	3	2	3	2	3	1	-2
Bedrijfsvestigingen	4.100	2.533	2.254	2.370	2.397	2.731	2.563	-168
Leerlingen per 1000 inwoners								
Leerlingen voortgezet speciaal onderwijs	16	0	5	8	17	9	0	-9
Leerlingen voortgezet onderwijs	55	34	29	41	95	51	0	-51
Extra groei jongeren	0	0	0	0	0	0	0	0
Extra groei leerlingen VO	11	0	17	0	0	6	0	-6

Bijlage 2 Gemeentefondsclusters uitgesplitst in Iv3-taakvelden

Cluster gemeentefonds	Iv3-taakveld
Inkomen en participatie	6.3 inkomensregelingen 6.4 begeleide participatie 6.5 arbeidsparticipatie, toeleiding werk
Samenkracht en burgerparticipatie	6.1 samenkracht en burgerparticipatie 6.2 wijkteams
Jeugd	6.72 maatwerkdienstverlening 18- 6.82 geëscaleerde zorg 18-
Maatschappelijke ondersteuning	6.6 maatwerkvoorzieningen 6.71 maatwerkdienstverlening 18+ 6.82 geëscaleerde zorg 18+
Volksgezondheid	7.1 volksgezondheid
Educatie	4.1 openbaar basisonderwijs 4.2 onderwijshuisvesting 4.3 onderwijsbeleid en leerlingenzaken
Cultuur en ontspanning	2.3 recreatieve havens 5.1 sportbeleid en activering 5.2 sportaccommodaties 5.3 cultuurpresentatie, -productie en -participatie 5.4 musea 5.6 media 5.7 openbaar groen en (openlucht) recreatie 7.5 begraafplaatsen
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	0.63 parkeerbelasting 2.1 verkeer en vervoer 2.2 parkeren 2.4 economische havens en waterwegen 2.5 openbaar vervoer 5.5 cultureel erfgoed 7.4 milieubeheer 8.1 ruimtelijke ordening 8.3 wonen en bouwen
Riolering en reiniging	7.2 riolering 7.3 afval
Openbare orde en veiligheid	1.1 crisisbeheersing en brandweer 1.2 openbare orde en veiligheid

Bestuur en algemene ondersteuning	0.1 bestuur
	0.2 burgerzaken
	0.4 ondersteuning organisatie
	0.8 overige baten en lasten
Onroerendezaakbelasting (OZB)	0.61 OZB woningen
	0.62 OZB niet-woningen
Overige eigen middelen	0.10 mutatie reserves
	0.11 resultaat rekening
	0.3 beheer overige gebouwen en gronden
	0.5 treasury
	0.64 belastingen overig
	0.9 vennootschapsbelasting
	3.1 economische ontwikkeling
	3.2 fysieke bedrijfsinfrastructuur
	3.3 bedrijfsloket en -regelingen
	3.4 economische promotie
	8.2 grondexploitatie

