

Voorschoten langs de meetlat

Vergelijkend onderzoek naar verschillen in netto lasten van Voorschoten en aan aantal referentiegemeenten voor de taakvelden

- Bestuur en algemene ondersteuning
- Openbaar groen en (openlucht)recreatie
- Jeugdbeleid
- Ruimtelijke ordening

Samensteller

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

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	5
I. Inhoud en aanpak van het onderzoek	7
I.1. Vervolg op twee eerdere onderzoeken	7
I.2. Vergelijking met andere gemeenten	7
II. Analyse van kostenverschillen 2018 en 2019	11
II.1. (Hoofd)taakveld 0. Bestuur en ondersteuning	11
II.2. Taakveld 5.7 Openbaar groen en (openlucht)recreatie	17
II.3. Taakvelden 6.72 Maatwerkdienstverlening 18- en 6.82 Geëscaleerde zorg 18- (Jeugdbeleid)	22
II.4. Taakveld 8.1 Ruimtelijke ordening	29
Bijlage Groenareaal in Voorschoten	33

Bestuurlijke samenvatting

In dit rapport worden de resultaten besproken van een vergelijkend onderzoek naar verschillen in de nettolasten van Voorschoten en enkele referentiegemeenten voor de taakvelden:

- Bestuur en algemene ondersteuning (enkele onderdelen)
- Openbaar groen en (openlucht)recreatie
- Jeugdbeleid
- Ruimtelijke ordening

Dit onderzoek borduurt voort op twee eerder gepubliceerde onderzoeksrapporten, uitgevoerd in opdracht van de provincie Zuid-Holland. Het gaat om de begrotingsscan voor de gemeente Voorschoten (mei 2017) en de gedeeltelijke actualisatie daarvan (december 2018). Beide onderzoeken laten zien dat de netto lasten van Voorschoten op enkele terreinen hoog uitvallen in vergelijking met de referentiegemeenten. Naar aanleiding daarvan heeft Voorschoten besloten om verder te speuren naar de oorzaak van die verschillen om zo mogelijkheden tot kostenbesparing op het spoor te komen. In dit rapport wordt verslag gedaan van de resultaten van die speurtocht. Het onderzoek is uitgevoerd van eind juli tot eind augustus 2019. Vooraf enkele opmerkingen over de wereld waarin gemeenten moeten opereren.

Omgevingsfactoren

De eerste opmerking betreft het algemene financiële klimaat waarin gemeenten opereren. Dat is -om in de termen te blijven- nogal wisselvallig. De ontwikkeling van gemeentefondsaccressen is in deze kabinetsperiode bevredigend tot goed, al blijft de volatiliteit lastig te hanteren. De situatie in het sociaal domein is uiterst zorgelijk en in de Jeugdzorg ronduit dramatisch. Het is twijfelachtig of de extra bedragen die het kabinet voor de Jeugdzorg heeft uitgetrokken voor 2019, 2020 en 2021 toereikend zijn om de nood te lenigen.

De tweede opmerking gaat over het opschudden van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten in 2021. De voornemens moeten uiterlijk in de meicirculaire 2020 bekend worden gemaakt. Een uiterst ambitieuze planning. Het gaat om een grote verdeeloperatie, waarin alle clusters van het gemeentefonds worden betrokken en het Sociaal Domein (waarvan de Jeugdzorg onderdeel uitmaakt) definitief in het gemeentefonds wordt geïntegreerd. Voorts lijkt het er op dat er straks middelen uit gemeentefonds rechtstreeks over regio's worden verdeeld. Dat kan voor beide WODV-gemeenten complicaties opleveren omdat zij tot verschillende regio's behoren. Verder wordt er nadrukkelijk gedacht aan uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.

De laatste opmerking ziet op de nieuwe taken die op gemeenten afkomen. De maatschappij wordt almaar ingewikkelder en dat merken de gemeenten bij uitstek. Zij moeten een belangrijke rol spelen in de uitvoering van het klimaatbeleid en het oppakken van duurzaamheids-vraagstukken. Wordt er niet te veel van gemeenten verwacht?

Onderzoeksresultaten

Terug naar de bezuinigstaakstelling van Voorschoten en de onderzochte taakvelden. Wij geven hier een samenvatting van de belangrijkste bevindingen in dit rapport, aan de hand van de onderzochte

taakvelden. Dit alles in de wetenschap dat in een bezuinigingsoperatie moeilijke keuzes moeten worden gemaakt.

0.1. Bestuur en 0.4. Overhead

De nettolasten voor Bestuur en Overhead zijn sterk met elkaar verweven in de financiële stukken van Voorschoten. Dat geldt in extenso voor de verwevenheid van de begrotingen van Voorschoten en de WODV. Mogelijkheden tot besparingen kunnen slechts door diepgaand boekenonderzoekonderzoek worden opgespoord. Dat zit niet in de scope van de opdracht. Het is daarbij belangrijk dat vergelijkingen worden getrokken met de kosten van andere samenwerkingsverbanden. Het kan zijn dat de WODV meeruitgaven heeft omdat Voorschoten en Wassenaar in verschillende regioverbanden actief zijn.

0.61 OZB woningen en 0.62 OZB niet-woningen

In een speurtocht naar bezuinigingen is ook plaats voor de vraag of de OZB-inkomsten kunnen worden verhoogd. Welnu, er bestaan geen formeel-juridische bezwaren tegen het verhogen van de tarieven. Het gaat om een strikt politiek-bestuurlijke afweging. Wanneer Voorschoten zo veel mogelijk in de pas wil lopen met andere gemeenten, dan laat de vergelijking met de nieuwe referentiegroep potentiële ruimte voor een verhoging van de tarieven voor niet-woningen. Het opwaarts bijstellen van de tarieven naar het gemiddelde niveau van de referentiegemeenten 2019 geeft een hogere opbrengst van ca. € 250.000 structureel.

5.7 Openbaar groen en (openlucht)recreatie

De uitgaven van gemeenten voor Openbaar groen variëren in de tijd. Afhankelijk van de financiële situatie wordt tussen onderhoudsniveaus geschoven en/of de samenstelling van het groen gewijzigd. Er is regelmatig sprake van het inhalen van achterstallig onderhoud, met alle kosten van dien. Vanuit kosten oogpunt verdient het aanbeveling om vaste lijn te kiezen ten aanzien van het niveau van onderhoud, samenstelling van het groen etc. Welk niveau dat moet zijn is een politiek-bestuurlijke afweging.

In vergelijking met andere gemeenten heeft Voorschoten percentueel gezien een groot areaal aan groen. De gemeente kan kiezen voor een verkleining van dat areaal. Dat brengt structurele kostenbesparingen met zich mee. Op dat punt kan het mes aan twee kanten snijden: als het af te stoten areaal wordt verkocht als bouwgrond kan dat veel inkomsten opleveren. Die inkomsten zijn naar hun aard incidenteel.

6.72 Maatwerkdienstverlening 18- en 0.82 Geëscaleerde zorg 18- (Jeugdzorg)

Met het nieuwe actieplan Jeugd probeert Voorschoten de tekorten op Jeugdzorg terug te dringen, met behoud van een toereikend zorgniveau. De speerpunten zijn het treffen van volumemaatregelen, het treffen van prijsmaatregelen en innovatie.

Als het over kostenreductie gaat, is 'preventie' het kernwoord. Preventie, preventie en nog eens preventie. Voorkom dat er jongeren in de Jeugdzorg terecht komen. Dit kan op veel manieren worden ingevuld. Alert zijn op schooluitval, een goed aanbod van jeugd- en jongerenwerk, bevorderen deelname aan sportclubs, vroeghulp voor kwetsbare gezinnen, voorkomen van uithuisplaatsingen enz. enz. Vroegsignalering door goede contacten met bijv. scholen, huisartsen en sportverenigingen kan

veel problemen later worden voorkomen. Dat is goed voor de jongeren, voor de gemeenschap en voor de gemeentebegroting.

8.1 Ruimtelijke ordening

De eerder gesignaleerde hoge nettolasten 2018 blijken een uitschieter te zijn. Bij nadere beschouwing liggen de nettolasten van Voorschoten op een gemiddeld niveau, over een langere periode bezien. De aard van de taken in dit taakveld brengt schommelingen in de nettolasten met zich mee. Bijv. structuurplannen en -visies worden niet elk jaar voorbereid en vastgesteld. Dure jaren worden afgewisseld door goedkope jaren. Een goede meerjarenplanning kan uitschieters naar boven en beneden afvlakken.

Verder vallen de kosten van het faciliterend grondbeleid binnen dit taakveld die normaliter worden teruggehaald bij de private ontwikkelaars wanneer projecten tot uitvoering komen. Eerst de kosten, daarna de opbrengsten. De balans wordt gebruikt als tijdelijk hulpmiddel om de verschillen in tijd te overbruggen.

I. Inhoud en aanpak van het onderzoek

I.1. Vervolg op twee eerdere onderzoeken

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de uitkomsten van twee eerder uitgebrachte rapporten. Het eerste rapport betreft een uitkomst van een uitgevoerde begrotingsscan voor de gemeente Voorschoten, op basis van cijfers 2016. Deze scan is uitgevoerd in opdracht van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Het tweede rapport is uitgebracht in december 2018, eveneens in opdracht van GS. Daarin is een deel van de scan opnieuw uitgevoerd op basis van begrotingscijfers 2018. Het gaat om het gedeelte waarin de nettolasten van Voorschoten worden vergeleken met ontvangen bedragen uit het gemeentefonds. Daarnaast is opnieuw een vergelijking getrokken met de cijfers van vijf vergelijkbare gemeenten, de referentiegemeenten. Daarbij kwam naar voren dat de netto uitgaven van Voorschoten voor enkele taakvelden significant hoger zijn dan in de referentiegemeenten. In het nu voorliggende derde rapport worden de oorzaak van de verschillen nader belicht en de mogelijkheden tot kostenbesparing in kaart gebracht. Dit in opdracht van de gemeente Voorschoten.

Anders dan in de twee voorgaande rapporten ligt hier de focus op de uitgaven van Voorschoten en niet op de ontvangen bedragen uit het gemeentefonds. Het primaire doel is nu het identificeren van mogelijke kostenbesparingen om het dreigende begrotingstekort 2020 te beperken of op te heffen. Bij de behandeling van de Kadernota 2019 is vast komen te staan dat dit tekort ruim € 2 miljoen bedraagt. Dat is exclusief het effect van de meicirculaire 2019. Een vergelijking met de uitgaven van andere gemeenten kan daarbij helpen. Hoe doen anderen het? Werken zij efficiënter? Is het niveau van dienstverlening hoger of lager dan in Voorschoten?

I.2. Vergelijking met andere gemeenten

Vergelijken met andere gemeenten is waardevol, mits de samenstelling van de referentiegroep zorgvuldig gebeurt. Voorschoten vergelijken met de gemeenten Vlieland of

Maastricht heeft weinig zin. Het ligt voor de hand om gemeenten te kiezen die qua structuurkenmerken veel overeenkomsten vertonen met Voorschoten. In de voorgaande twee rapporten is gekozen voor de referentiegemeenten Bergen NH, Dongen, Hillegom, Lisse en Oud-Beijerland. Voor deze groep is in overleg met de provincie en het ministerie BZK gekozen. Om aansluiting te houden met de twee bestaande rapporten is, in eerste instantie, in deze rapportage voor dezelfde referentiegroep gekozen. Om dezelfde reden is het onderzoeksjaar ongewijzigd 2018.

Echter, er zijn intussen cijfers bekend voor het basisjaar 2019. Wij vergelijken die cijfers van Voorschoten opnieuw met enkele referentiegemeenten. Om onze kennis te verbreden en meer ideeën en besparingsmogelijkheden op te doen gaat onze voorkeur uit naar een nieuwe groep referentiegemeenten, te weten Bloemendaal, Goirle, Heemstede, Oegstgeest en Leiderdorp. Deze gemeenten hebben, op de keper beschouwd, minstens even veel overeenkomsten met Voorschoten als de vorige referentiegroep. Bovendien is de gemeente Oud-Beijerland opgehouden te bestaan. In 2019 is de gemeente opgegaan in de nieuwe gemeente Hoeksche Waard.

Bij de selectie van de nieuwe referentiegemeenten is gekeken naar de overeenkomsten tussen de gemeenten op de onderdelen:

- Aantal inwoners
- Aantal kernen met meer dan 500 adressen
- Regionaal klantenpotentieel, indicator voor de regiofunctie
- Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens (een maat voor de sociale structuur)
- Oppervlakte van de gemeente

In tabel 1 staan de cijfers van de gekozen referentiegemeenten 2019

Tabel 1. Selectie van vijf nieuwe referentiegemeenten, stand 1 januari 2019

	Bloemendaal	Heemstede	Goirle	Leiderdorp	Oegstgeest	Gemiddelde vijf gemeenten	Voorschoten
Aantal inwoners	23.208	27.080	23.621	27.197	23.887	24.999	25.453
Regionaal klantenpotentieel/centrumfunctie	1.010	5.950	5.770	6.560	5.060	4.870	4.960
Aantal kernen > 500 adressen	5	1	3	2	1	2,4	1
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens	9.376	11.559	7.399	9.667	10.123	9.625	9.903
Oppervlakte land in hectaren	3.984	918	4.297	1.151	728	2.216	1.112

Op verzoek van Voorschoten zijn in het vooronderzoek ook de verschillen in bodemgesteldheid in kaart gebracht. Een slappe bodem brengt extra kosten met zich mee voor bijv. aanleg en onderhoud van wegen. De stevigheid van de bodem wordt in het gemeentefonds uitgedrukt door middel van

een bodemfactor. Hoe hoger de factor, hoe slapper de bodem. Een gemeente met louter goede grond heeft de factor 1,00. De gemeente Gouda scoort het hoogst met de factor 1,85. Het blijkt dat in Voorschoten slechts een klein deel van de bodem slap is. De factor bedraagt 1,03. De gemeente ontvangt daarvoor jaarlijks een extraatje van ongeveer € 60.000 uit het gemeentefonds. Dat is 0,2% van de gemeentefondsuitkering 2019. Dat is te weinig om van de bodemgesteldheid een apart onderscheidend punt te maken. Bloemendaal, Goirle, Heemstede en Oegstgeest hebben in het geheel geen slappe bodem en hebben dus de factor 1,00. Dat is anders voor Leiderdorp, die heeft de factor 1,27. Waar nodig zal dit aspect worden meegenomen bij de interpretatie van de cijfers van deze gemeente.

Bronmateriaal 2018 met de oude referentiegemeenten

Tabel 2 laat de score 2018 zien van Voorschoten en de oude referentiegroep. De tabel bevat louter de taakvelden die zijn geselecteerd voor nader onderzoek. De cijfers van Oud-Beijerland ontbreken in de databases van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), terwijl de gemeente in 2018 nog zelfstandig was. Navraag bij het ministerie leverde geen aanvullende gegevens op. De cijfers in deze tabel zijn leidend in de eerste stap van onze speurtocht naar bezuinigingsmogelijkheden voor Voorschoten. De taakvelden 0.1 Bestuur en 0.4 Overhead worden in samenhang bekeken. Hetzelfde geldt voor de taakvelden 6.72 Maatwerkdienstverlening 18- en 6.82 Geëscaleerde de zorg 18-. Beide hebben betrekking op de Jeugdzorg.

Tabel 2. Verschillen in nettolasten van de onderzochte taakvelden 2018 per inw. X € 1

	Bergen (NH)	Dongen	Hillegom	Lisse	Gemiddelde vier gemeenten	Voorschoten
0.1 Bestuur	-56	-61	-105	-53	-69	-99
0.4 Overhead	-388	-302	-283	-338	-328	-269
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recr.	-82	-77	-68	-91	-79	-103
6.72* Maatwerkdienstverlening 18-	-116	-132	-137	-118	-126	-142
6.82* Geëscaleerde zorg 18-	-3	-20	-18	0	-10	-33
8.1 Ruimtelijke ordening	-56	-17	-14	-24	-28	-66

*De taakvelden 6.72 en 6.82 hebben betrekking op het Jeugdbeleid.

Bronmateriaal 2019 met de nieuwe referentiegemeenten

Tabel 3 laat de cijfers 2019 zien van Voorschoten en de nieuwe referentiegroep. Ook deze tabel bevat louter de taakvelden die zijn geselecteerd om nader te onderzoeken. Ook hier geldt dat de taakvelden 0.1 Bestuur en 0.4 Overhead in samenhang worden bekeken. Hetzelfde geldt voor de twee taakvelden die betrekking hebben op het Jeugdbeleid.

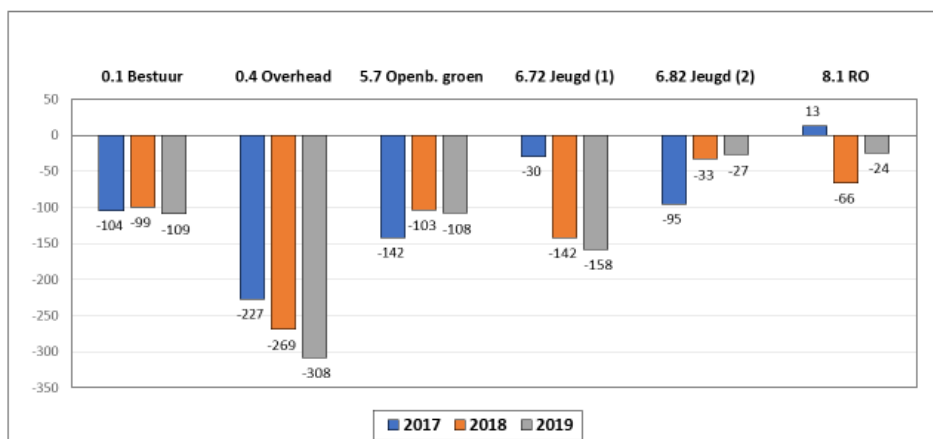
Tabel 3. Verschillen in nettolasten van de onderzochte taakvelden 2019 per inw. x € 1

	Bloemendaal	Goirle	Heemstede	Leiderdorp	Oegstgeest	Gemiddelde vijf gemeenten	Voorschoten
0.1 Bestuur	-60	-58	-47	-90	-68	-64	-109
0.4 Overhead	-339	-268	-303	-310	-306	-305	-308
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recr.	-98	-63	-77	-118	-98	-91	-108
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-85	-174	-129	-198	-180	-153	-158
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-1	-25	0	-2	-12	-8	-27
8.1 Ruimtelijke ordening	-30	-27	-19	-19	-43	-28	-24

Het is interessant om de nettolasten 2018 en 2019 van Voorschoten naast elkaar te leggen. Dat gebeurt in grafiek 1. Louter ter illustratie staan ook de cijfers 2017 erbij. Oudere cijfers zijn niet beschikbaar omdat de huidige indeling in taakvelden eerder nog niet bestond.

Grafiek 1

Ontwikkeling nettolasten Voorschoten per inwoner x € 1 2017, 2018 en 2019



De nettolasten van de combinatie Bestuur en Overhead vallen in 2019 bijna € 50 per inwoner hoger uit dan in 2018. Een forse stijging. Voorschoten heeft op 1 januari 2019 bijna 25.500 inwoners. Per saldo gaat het dus om een netto lastenstijging van bijna € 1,3 miljoen. Tegelijk gaat het bij de Ruimtelijke ordening om een bijna even spectaculaire verbetering: de nettolasten dalen van 2018 op 2019 met bijna € 1,1 miljoen.

II. Analyse van de kostenverschillen 2018 en 2019

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een vergelijking van de nettolasten van Voorschoten en de referentiegemeenten de oorzaken van de lastenverschillen bekeken, eerst voor 2018 en vervolgens voor 2019. De verschillende taakvelden komen achtereenvolgens aan de orde in de volgende vier paragrafen.

Er wordt vooral ingezoomd op de gevallen waarin de nettolasten van Voorschoten substantieel hoger zijn dan van de referentiegemeenten. In de betrekkelijk korte tijd waarin dit rapport moest worden afgerond, geeft deze methode de meeste kans op resultaat: het identificeren van besparingsmogelijkheden voor de gemeente Voorschoten.

Bij het wegen van de cijfers moet goed voor ogen worden gehouden dat het gaat om *euro's per inwoner*. Die factor/dit kenmerk is op zichzelf heel geschikt om de uitkomsten van gemeenten met elkaar te vergelijken en een eerste oordeel te geven over de verschillen tussen gemeenten. Bij een meer diepgaande analyse zullen er soms andere factoren/kenmerken worden bijgehaald. Twee voorbeelden. De kosten van jeugdbeleid zullen in een sterk vergrijsde gemeente *per inwoner* allicht lager zijn dan in een gemeente met veel jongeren. Daarom moet in dat geval vooral ook naar de kosten *per jongere* worden gekeken om evt. besparingsmogelijkheden op te sporen. Zo goed als de kosten van wegenbeheer in de Noordoostpolder per inwoner hoog zijn, maar dat geldt niet noodzakelijkerwijs per strekkende kilometer weg.

II.1. (Hoofd)taakveld 0. Bestuur en ondersteuning

Het (hoofd)taakveld 0.0 Bestuur en ondersteuning wordt gebruikt voor de algemene baten & lasten die bij gemeenten worden geboekt om de gemeente draaiende te houden. Denk hierbij aan het gemeentehuis, het college van BenW, afdeling Burgerzaken, treasury-uitgaven of ICT. Ook worden de primaire baten van de gemeente geboekt op dit hoofdtakveld; namelijk de gemeentefondsuitkering en de lokale lasten als de OZB & parkeerbelasting. Taakveld 0 is daarmee een afwijkend hoofdtakveld, en het enige taakveld waar de baten hoger zijn dan de lasten. Niet alle onderdelen van 0.0 Bestuur en ondersteuning worden hier verder behandeld omdat de informatiewaarde voor ons doel beperkt is. Wij concentreren ons hier op de vier dikgedrukte onderdelen.

Onderdelen van (hoofd)taakveld 0.0 Bestuur en ondersteuning

- **0.1 Bestuur**
- 0.2 Burgerzaken
- 0.3 Beheer overige gebouwen en gronden
- **0.4 Overhead**
- 0.5 Treasury
- **0.61 OZB-woningen**
- **0.62 OZB niet-woningen**
- 0.63 Parkeerbelasting
- 0.64 Belastingen overig
- 0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
- 0.8 Overige baten en lasten

- 0.9 Vennootschapsbelasting
- **0.10 Mutaties reserves**
- 0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten

Taakveld 0.1 Bestuur

Tot dit taakveld behoort de facilitering van de bestuursorganen:

- College van B&W (loonkosten, reiskosten en verblijfkosten e.d.)
- Raad en raadscommissies (vergoedingen, excursies e.d.)
- Ondersteuning van de raad, de griffie
- Regionale, landelijke en internationale bestuurlijke samenwerking
- Lokale rekenkamer, lokale ombudsfunctie, accountantscontrole

Tot dit taakveld behoren niet:

- Ambtelijke ondersteuning en beleidsadvisering van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders, die horen onder taakveld 0.4 Overhead
- Bijdragen aan/van een verbonden partij, zoals een gemeenschappelijke regeling, als vergoeding voor de uitvoering van taken. Deze moeten worden verantwoord op het taakveld/de taakvelden waar de verbonden partij werkzaam voor is
- De gemeentesecretaris. Die valt onder taakveld 0.4 Overhead

De nettolasten per inwoner lopen in Voorschoten iets op in de tijd.

Tabel 4 Ontwikkeling netto lasten taakveld 0.1 Bestuur per inw. X € 1

	2017	2018	2019
0.1 Bestuur	104	105	115

Het is niet goed mogelijk om in kaart te krijgen waarin dat precies zit. Dat komt omdat in de begroting van Voorschoten de nettolasten van de onderdelen in dit taakveld niet worden gespecificeerd. De ambtelijke dienst van de WODV kunnen de oorzaken ongetwijfeld benoemen. Overigens zijn specificaties ook niet terug te vinden in openbare stukken van andere gemeenten. Soms is er overlap met andere taakvelden. Zo worden in Voorschoten de salarissen van de griffie (valt onder dit taakveld) en de gemeentesecretaris (valt niet onder dit taakveld) gesommeerd opgenomen, dus zonder uitsplitsing.

Taakveld 0.4 Overhead

Tot dit taakveld behoren de kosten van overhead, d.w.z. alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces:

- Financiën, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie
- Personeel en organisatie
- De gemeentesecretaris
- Inkoop (incl. aanbesteding en contractmanagement)
- Juridische zaken
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning
- Informatievoorziening en automatisering van PIOFACH-systemen

- Facilitaire zaken en huisvesting (incl. beveiliging)
- Documentaire informatievoorziening
- Managementondersteuning primair proces

De nettolasten lopen ook in dit onderdeel op in de tijd.

Tabel 5. Ontwikkeling netto lasten taakveld 0.4 Overhead per inw. X € 1

	2017	2018	2019
0.4 Overhead	226	269	309

De verhoging van 2018 op 2019 wordt bijna volledig veroorzaakt door de toerekening van uren en kosten vanuit de WODV. Voor een deel is deze toename het gevolg van de daadwerkelijke groei van de bijdrage aan de WODV op basis van de Begroting 2019-2022. Daarnaast heeft een urenverschuiving plaatsgevonden tussen het taakveld Overhead en andere taakvelden in de begroting, met name het taakveld 0.1 Bestuur. Dit laatste heeft budgettair gezien geen effect op de begroting. Het laat wel zien dat het taakveld 0.4 Overhead en andere taakvelden (met name taakveld 0.1 Bestuur) communicerende vaten zijn. Dat is de reden dat we beide taakvelden in samenhang bezien.

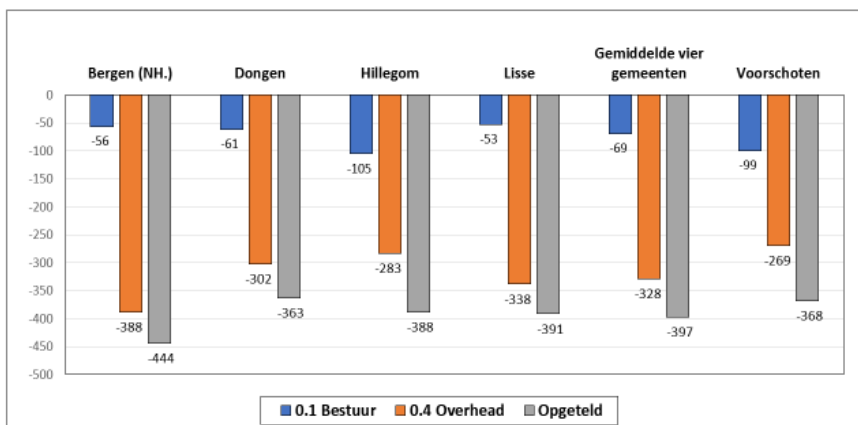
Taakvelden 0.1 Bestuur en 0.4 Overhead in samenhang bezien

Om de samenhang tot uitdrukking te brengen worden de cijfers van deze twee taakvelden in een grafiek getoond, elk apart en opgeteld. Eerst in grafiek 2 voor 2018 met de oude referentiegemeenten, vervolgens in grafiek 3 voor 2019 met de nieuwe referentiegemeenten.

Grafiek 2

Kostenverschillen taakvelden 0.1 Bestuur en 0.4 Overhead

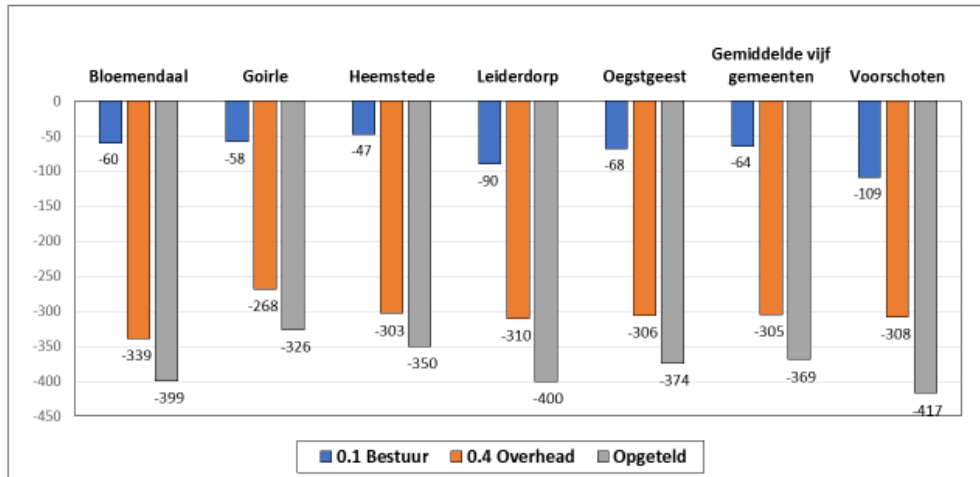
Vergelijking 2018 oude referentiegemeenten per inw. x € 1



Grafiek 3

Kostenverschillen taakvelden 0.1 Bestuur en 0.4 Overhead

Vergelijking 2019 nieuwe referentiegemeenten per inw. x € 1



De opgetelde netto-lasten van Voorschoten stijgen, vooral door een andere toerekening van de overhead van de WODV. Dit alles laat zien dat het opsporen van besparingsmogelijkheden in beide taakvelden niet eenvoudig is, zeker niet aan de hand van algemene beleidsstukken. De netto lasten van 0.1 Bestuur en 0.4 Overhead zijn verweven, dat geldt ook voor 0.4 Overhead en andere taakvelden. En dan is er nog het samenspel met de WODV. Bijna alle taken worden door de WODV uitgevoerd. Voorschoten geeft in 2019 afgerond € 1,1 miljoen uit aan salarissen en sociale lasten, de afdracht aan de WODV is in de begroting 2019 afgerond € 15,1 miljoen. Dit geeft wel aan dat bij het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden de WODV moet worden betrokken. Het kan zijn dat de WODV-meeruitgaven heeft omdat Voorschoten en Wassenaar in verschillende regioverbanden actief zijn.

Besparingsmogelijkheden in de taakvelden 0.1. Bestuur en 0.4 Overhead

De nettolasten voor Bestuur en Overhead zijn sterk met elkaar verweven in de financiële stukken van Voorschoten. Dat geldt in extenso voor de verwevenheid van de begrotingen van Voorschoten en de WODV. Mogelijkheden tot besparingen kunnen slechts door diepgaand boekenonderzoekonderzoek worden opgespoord. Het is daarbij belangrijk dat vergelijkingen worden getrokken met de kosten van andere samenwerkingsverbanden. Het kan zijn dat de WODV meeruitgaven heeft omdat Voorschoten en Wassenaar in verschillende regioverbanden actief zijn.

Taakveld 0.61 OZB woningen en 0.62 OZB niet-woningen

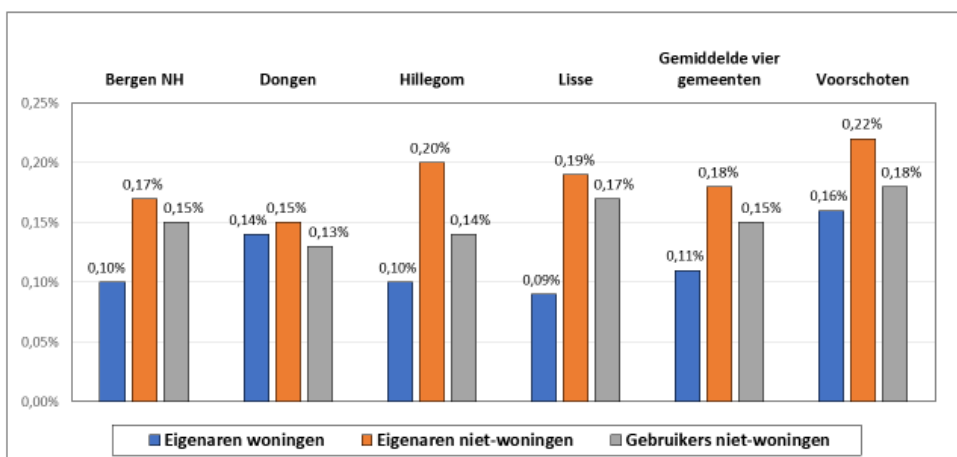
Wanneer een gemeente is genoodzaakt om tekorten aan te pakken, is het goed om ook naar mogelijke inkomstenverhogingen te kijken. Meestal niet de eerste keus van welke gemeente dan ook, maar het *kán* wel. Welbeschouwd beperken de mogelijkheden zich tot het verhogen van de tarieven voor de onroerende zaakbelastingen (OZB). De milieuheffingen zijn doorgaans al kostendekkend en streven naar een hogere uitkering uit het gemeentefonds is welhaast onbegonnen werk.

Er zijn drie verschillende OZB-tarieven: voor eigenaren van woningen en voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen. De tarieven worden uitgedrukt in procenten van de vastgestelde WOZ-waarden voor woningen en niet-woningen. Hoe hoger de tarieven, hoe meer inkomsten. Het is bekend, naar rato van hun waarde aan onroerende zaken wordt een zekere korting toegepast op de uitkering uit het gemeentefonds. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de afdracht. Het totaal aan ingehouden bedragen (van alle gemeenten tezamen) wordt vervolgens weer over de gemeenten verdeeld. Het gaat dus louter om herverdeling van geld tussen gemeenten. Het is belangrijk dat de hoogte van de inhouding louter afhangt van de WOZ-waarden en de door BZK jaarlijks vastgestelde landelijke rekentarieven en *niet* van de werkelijk opgelegde tarieven van gemeenten. Derhalve: als Voorschoten de tarieven verhoogt, komt er daadwerkelijk meer geld binnen.¹

Grafiek 4.

Overzicht van de OZB-tarieven 2018

Oude referentiegemeenten



Uit grafiek 4 blijkt dat Voorschoten alle gevallen meer heft dan het gemiddelde van de selectiegroep op woningen, waarbij de gemiddelde woningwaarde ook nog eens hoger is dan die van de selectiegroep. De combinatie van relatief hoge tarieven en een gemiddeld hoge

¹ Zie voor een uitvoerige verhandeling over de relatie tussen de WOZ-waarde, de OZB-opbrengsten en de gemeentefondsuitkering de Actualisatie van de begrotingsscan 2017 van de provincie Zuid-Holland.

woningwaarde leidt er toe dat de huiseigenaren in Voorschoten voor relatieve hoge bedragen worden aangeslagen. Ter illustratie worden in tabel 6 de WOZ-woningwaarde getoond alsmede de woonlasten (OZB plus milieuheffingen) voor een meerpersoonshuishouden. Voor 2018 zijn de WOZ-waarden per 1 januari 2017 van toepassing.

Tabel 6. WOZ-waarde woningen en woonlasten 2018 per inw. x € 1

	Bergen NH	Dongen	Hillegom	Lisse	Gemiddelde vier gemeenten	Voorschoten
WOZ-waarde woningen per 01/01/2017*	374.000	232.000	239.000	258.000	275.750	311.000
Woonlasten meerpersoonshuishoudens	1.045	740	749	764	825	1.024
OZB woningen per inwoner	180	129	112	104	131	205
OZB niet-woningen per inwoner	75	45	55	80	64	39
Totaal OZB per inwoner	255	174	167	184	195	244

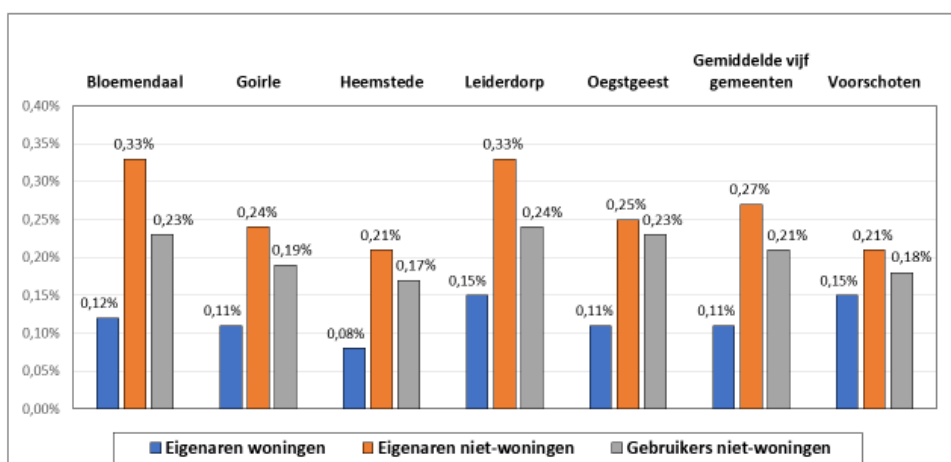
* In de rapportage van december 2018 staan in een vergelijkbare tabel abusievelijk de WOZ-waarden 01/01/2018

In de volgende grafiek en tabel staan de cijfers over 2019 met de nieuwe groep referentiegemeenten.

Grafiek 5

Overzicht van de OZB-tarieven 2019

Nieuwe referentiegemeenten



In vergelijking met de nieuwe referentiegemeenten zijn de tarieven in Voorschoten voor niet-woningen nogal gematigd en lager dan het gemiddelde van de groep. Dit geldt bepaald niet voor de het woningtarief, daar blijft Voorschoten aan de bovenkant van het spectrum. Dit plaatje laat zien dat het -voor niet-woningen- nogal wat uitmaakt welke referentiegemeenten worden gekozen. Het is bij

voorbaat dus niet zo dat Voorschoten zich uit de markt prijs wanneer de tarieven voor niet-woningen opwaarts worden bijgesteld. Dat is een politiek-bestuurlijke keuze.

Ook hier volgt een tabel met de doorwerking van de tarieven voor burgers en bedrijven. Voor 2019 zijn de WOZ-waarden per 1 januari 2018 van toepassing.

Tabel 7. WOZ-waarde woningen en woonlasten 2019 per inw. x € 1

	Bloemendaal	Gorinchem	Heemstede	Leiderdorp	Oegstgeest	Gemiddelde vijf gemeenten	Voorschoten
WOZ-waarde woningen 01/01/2018	637.000	261.000	453.000	258.000	351.000	392.000	311.000
Woonlasten Meerpersoonshuishoudens	1.446	726	877	946	929	985	1.056
OZB woningen per inwoner	301	136	183	190	204	203	232
OZB niet-woningen per inwoner*	65	60	50	78	72	65*	40
Totaal OZB per inwoner	366	196	233	268	276	203	272

*De gemiddelde opbrengst per inwoner voor niet-woningen is in de nieuwe referentiegroep nagenoeg gelijk aan die van de oude groep (€ 65 vs. € 64), terwijl de tarieven hoger zijn. Dit komt omdat de gemiddelde waarde in de nieuwe referentiegroep lager is dan de oude.

Het optrekken van de tarieven voor niet-woningen naar het gemiddelde van de vijf gemeenten geeft Voorschoten een flinke meeropbrengst. Het tarief voor eigenaren stijgt dat van 0,21% naar 0,27% en voor gebruikers van 0,18% naar 0,21%. Dat is opgeteld een stijging van 0,09%. De meeropbrengst bedraagt dan 0,09% over € 284 miljoen (WOZ-waarde niet-woningen). Dat is meer dan € 250.000 aan structurele extra OZB-inkomsten.

Besparingsmogelijkheden in taakvelden 0.61 OZB woningen en 0.62 OZB niet-woningen

In een speurtocht naar bezuinigingen is ook plaats voor de vraag of de OZB-inkomsten kunnen worden verhoogd. Welnu, er bestaan geen formeel-juridische bezwaren tegen het verhogen van de tarieven. Het gaat om een strikt politiek-bestuurlijke afweging. Wanneer Voorschoten zo veel mogelijk in de pas wil lopen met andere gemeenten, dan laat de vergelijking met de nieuwe referentiegroep potentiële ruimte voor een verhoging van de tarieven voor niet-woningen. Het opwaarts bijstellen van de tarieven naar het gemiddelde niveau van de referentiegemeente 2019 geeft een hogere opbrengst van ca. € 250.000 structureel.

II.2. Taakveld 5.7 Openbaar groen en (openlucht)recreatie

Tot dit taakveld behoren openbaar groen, natuur en recreatie:

- Natuurbescherming, onderhoud van bos, heide en overige natuurgebieden
- Aanleg en onderhoud van openbaar groen inclusief het plaatsen en onderhouden

- van kunstwerken in de openbare ruimte
- o Aanleg en onderhoud van openbaar water: vijvers en kleine watergangen, waaronder schoonhouden sloten, onderhouden van taluds en betuining
- o Aanleg en onderhoud van speelvoorzieningen, recreatievoorzieningen
- o Hobbyclubs en volkstuinderverenigingen.

Bij het in kaart brengen van kostenverschillen in taakveld 5.7 zijn vier grootheden van belang: de *omvang* en *samenstelling* van het areaal, de staat van het *onderhoud* en het *prijsniveau* van de uitvoerder. Over verschillen in areaal zijn betrekkelijk harde cijfers beschikbaar. Periodiek stelt het CBS een statistiek samen met het bodemgebruik per gemeente. De kosten van onderhoud per m2 hangen sterk af van de samenstelling de beplanting, het gerealiseerd onderhoudsniveau en de prijsstelling van de uitvoerder. Daarover kunnen minder stellige uitspraken worden gedaan.

Uit de vele beleidstukken blijkt dat de onderzochte gemeenten trouw een meerjarige beleidsvisie ontwikkelen over het groenbeheer met daarin de nodige ambities. Dat gebeurt in een groenstructuurvisie, een groenbeheerplan of een groenatlas, al dan niet aangevuld met een bomenstructuurplan. Aan visie en ambitie ontbreekt het de gemeenten niet. Zij hebben graag een groen imago. Het waarmaken van alle voornemens is in de praktijk nog wel eens lastig. Het lijkt er soms op dat het groenbudget werkt als een ventiel in de gemeentelijke begroting. In tijden van financiële krapte wordt het onderhoud op een laag pitje gezet. Gaat het weer wat beter, dan stijgen de budgetten weer, om te beginnen om de opgelopen achterstand in onderhoud in te halen. In de jaren wordt regelmatig geschoven met het gewenste onderhoudsniveau: van niveau A of B naar niveau C en weer terug. Deze letteraanduiding is gestoeld op een door het CROW ontwikkeld classificatiesysteem. Dit systeem wordt gebruikt bij het groenbeheer van gemeenten, maar ook bij de beoordeling van bijv. het wegenbeheer.

Tabel 8. CROW-classificatie kwaliteit openbaar groen.

Ambitieniveau	Onderhoudsniveau	Kenmerken
A+	zeer hoog	nagenoeg ongeschonden
A	hoog	mooi en comfortabel
B	Basis	functioneel
C	laag	onrustig beeld, enige vorm van hinder
D	zeer laag	kapitaalvernietiging, uitlokking vernieling, aansprakelijkheid

Over het onderhoudsniveau staat in het vigerende Groenbeheersplan 2016-2020 van Voorschoten het volgende:

“De gemeente Voorschoten investeert vanaf 2009 in haar groene openbare ruimte. De kwaliteit was voor 2009 op veel plekken laag te noemen (beeldkwaliteit C). Er was sprake van veel achterstallige vervanging, beheer en onderhoud. Ondanks diverse taakstellingen en bezuinigingen is in de periode 2012-2015 geïnvesteerd in groen. Er zijn forse stappen gezet in het inlopen van de achterstalligheid van beheer, onderhoud en vervanging. Per 2016 is het beheer op orde en is de kwaliteit van het groen zoals beoogd: beeldkwaliteit B in de wijken, A in het centrum, burgemeester Berkhoutpark en het Lint en een natuurlijk niveau in het buitengebied.”

Met ingang van 2018 is het onderhoudsniveau weer verlaagd naar niveau C.² Tegelijk is er beperkt nieuw geld beschikbaar voor nieuwe uitdagingen. In 2019 wordt eenmalig € 25.000 euro uitgetrokken voor participatie in het groen, voor experimenten met zelfbeheer in de wijk. Verder is er -binnen het bestaande budget- aandacht voor biodiversiteit, insectenvriendelijke planten en de actie steenbreek om te bevorderen dat particuliere tuinen vergroenen.

Het wisselen in ambitieniveau gebeurt ook in andere gemeenten. In Lisse is in 2012 besloten om het achterstallig onderhoud in negen jaar in te lopen. Dit voornemen is een paar jaar later om budgettaire reden weer stopgezet om in 2020 hervat te worden. Let wel, dat is het voornemen. In Heemstede zijn veel plantsoenen en openbaar groen in de wijken verouderd. Goirle investeert in 2019 extra in achterstallig onderhoud van groenvoorzieningen. En zo verder.

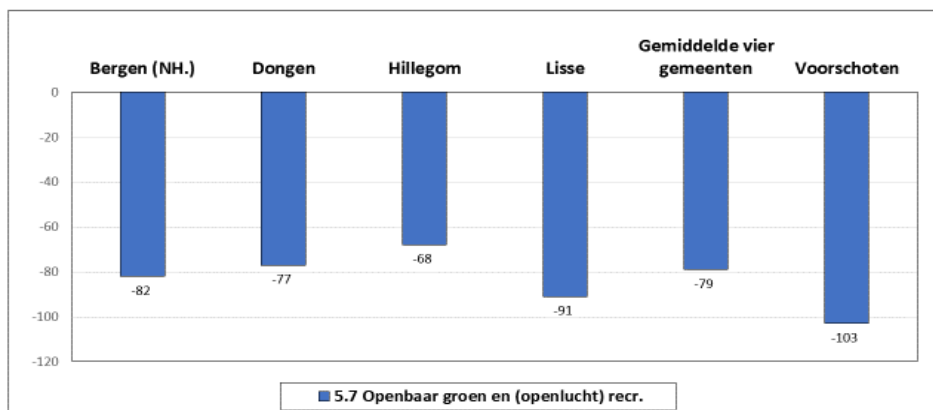
Er zit, alles overziende, veel scharrelruimte in de groenbudgetten van gemeenten. Intensiveringen en besparingen volgen elkaar soms in hoog tempo op. De aard van het groenbeheer laat ook toe dat de uitgaven volatiel zijn. Er gebeuren immers geen ongelukken als het onderhoud van een plantsoen wordt geëxtensieerd (voor het onderhoud en vervangen van bomen ligt de situatie wat anders vanwege de kans op vallende takken of omvallende exemplaren).

Als we naar de cijfers in grafiek 6 kijken dan blijkt dat Voorschoten in 2018 per inwoner de hoogste nettolasten heeft. Het verschil met het gemiddelde van de referentiegemeenten is € 24 per inwoner. Met ca 25.500 inwoners gaat het per jaar om meer dan € 600.000 in totaal.

Grafiek 6

Kostenverschillen taakveld 5.7 Openbaar groen en (openlucht)recreatie

Vergelijking 2018, oude referentiegemeenten per inw. x € 1



Onderstaande tabel 9 laat zien wat waarschijnlijk een belangrijke oorzaak is voor de relatief hoge

² Dat niveau geldt ook voor andere beheerplannen in Voorschoten, bijv. voor wegen, bruggen en openbare verlichting.

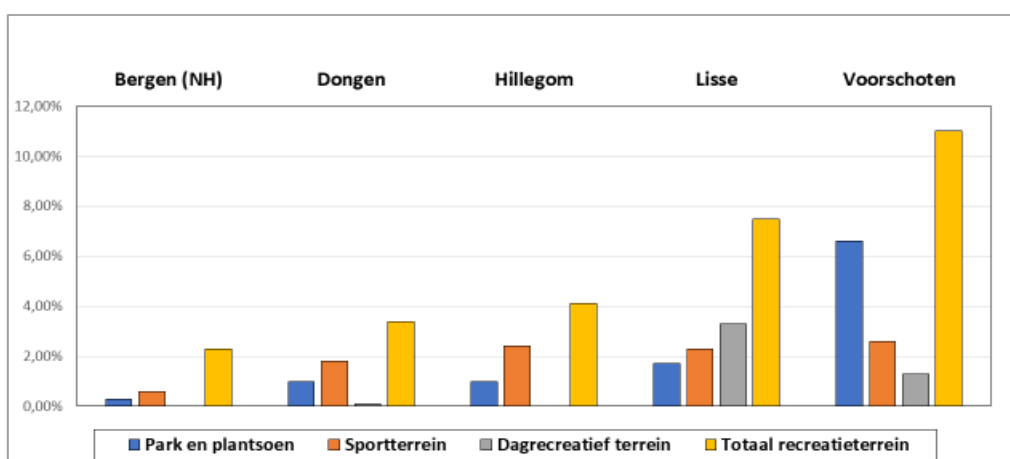
groenuitgaven. Het groenareaal van Voorschoten is bovengemiddeld groot.³ Dat is vooral zichtbaar in de onderstaande grafiek 7. De oppervlakte land van Voorschoten is met 1.156 hectaren klein vergeleken met het gemiddelde van de vier referentiegemeenten. In dat geval is het goed om ook naar het grondgebruik in percentages te kijken. In de grafiek zijn de gegevens van volkstuinen en verblijfsrecreatieve terreinen weggelaten om het overzicht te bewaren. De situatie in toeristengemeente Bergen (NH) vertekent de cijfers enigszins. De oppervlakte van Bergen is ruim tien keer zo groot als de van Voorschoten. Keukenhof zorgt voor een hoge score van Lisse op het onderdeel dagrecreatief terrein.

Tabel 9. Oppervlakte categorieën Openbaar groen in hectaren

	Bergen (NH)	Dongen	Hillegom	Lisse	Voorschoten
Oppervlakte land (zonder water)	9.863	2.926	1.292	1.569	1.112
Park en plantsoen	33	29	13	27	73
Sportterrein	56	52	31	36	29
Volkstuin	30	3	8	3	6
Dagrecreatief terrein	0	3	0	52	14
Verblijfsrecreatief terrein	105	12	0	0	0
Totaal recreatieterrein	224	99	53	118	122

Grafiek 7

Percentage openbaar groen van de oppervlakte van de gemeente 2018
Oude referentiegemeenten



³ De verdeling van het areaal over de wijken is te vinden in de bijlage

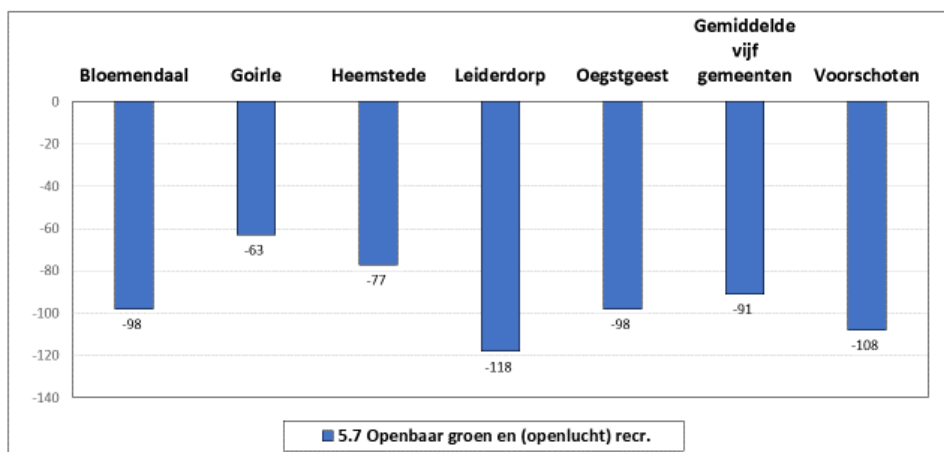
Uit de grafiek wordt duidelijk waarom de kosten per inwoner in dit taakveld hoog uitvallen in Voorschoten. Het areaal aan openbaar groen is relatief groot. Voor een deel zal dit samenhangen met het relatief grote oppervlakte van de bebouwing in de gemeente. Uit diverse stukken blijkt dat de gemeente bewust kiest voor veel en mooi groen. Daar moet liever niet aan worden getornd. *Groen blijft groen*. Aan deze keuze hangt wel een prijskaartje en wel op twee manieren. Een groot areaal vraagt meer geld voor onderhoud en vernieuwen van het groen. Tegelijk is er minder plaats voor (mogelijk) inkomstenverhogende acties, zoals het gebruik van grond voor bijv. bouw van woningen.

Vervolgens kijken we naar de cijfers van 2019 en vergelijken Voorschoten met een andere groep gemeenten.

Grafiek 8

Kostenverschillen taakveld 5.7 Openbaar groen en (openlucht)recreatie

Vergelijking 2019, nieuwe referentiegemeenten per inw. x € 1



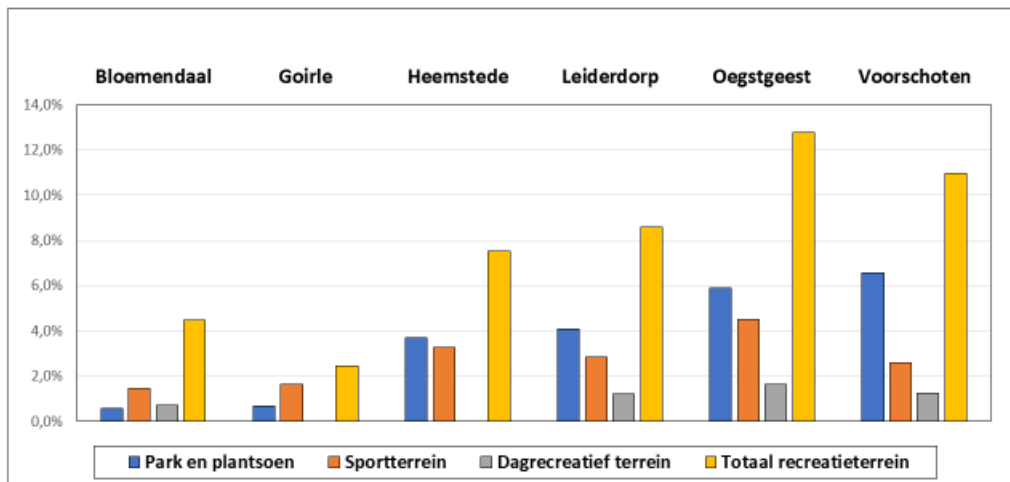
Tabel 10. Samenstelling Openbaar groen in hectaren

	Bloemendaal	Goirle	Heemstede	Leiderdorp	Oegstgeest	Voorschoten
Oppervlakte land (zonder water)	3.984	4.279	918	1.151	728	1.112
Park en plantsoen	23	30	34	47	43	73
Sportterrein	59	70	30	33	33	29
Volkstuin	6	2	5	6	3	6
Dagrecreatief terrein	29	0	0	14	12	14
Verblijfsrecreatief terrein	61	2	0	0	0	0
Totaal recreatieterrein	179	105	69	99	93	122

Ook in vergelijking met de nieuwe referentiegemeenten is het percentage groen hoog in Voorschoten. Alleen Oegstgeest komt wat hoger uit. Die gemeente heeft met 797 ha. de kleinste oppervlakte.

Grafiek 9

Percentage openbaar groen van de oppervlakte van de gemeente 2019
Nieuwe referentiegemeenten



Besparingsmogelijkheden in taakveld 5.7 Openbaar groen en (openlucht)recreatie

De uitgaven van gemeenten voor Openbaar groen variëren in de tijd. Afhankelijk van de financiële situatie wordt tussen onderhoudsniveaus geschoven en/of de samenstelling van het groen gewijzigd. Er is regelmatig sprake van het inhalen van achterstallig onderhoud met alle kosten van dien. Vanuit kosten oogpunt verdient het aanbeveling om vaste lijn te kiezen ten aanzien van het niveau van onderhoud, samenstelling van het groen etc. Welk niveau dat moet zijn is een politiek-bestuurlijke afweging.

In vergelijking met andere gemeenten heeft Voorschoten percentueel gezien een groot areaal aan groen. De gemeente kan kiezen voor een verkleining van het areaal. Dat brengt structurele kostenbesparingen met zich mee. Op dat punt kan het mes aan twee kanten snijden: als het af te stoten areaal wordt verkocht als bouwgrond kan dat veel inkomsten opleveren. Die inkomsten zijn naar hun aard incidenteel.

II.3. Taakvelden 6.72 Maatwerkdienstverlening 18- en 6.82 Geëscaleerde zorg 18- (Jeugdbeleid)

In 2015 werden gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van Jeugdzorg, een taak die voorheen vooral door de provincies werd uitgevoerd. De verwachtingen waren hooggespannen: de jongeren konden van dichtbij beter worden bediend en de samenhang met andere gemeentelijke taakvelden

(bijv. armoedebeleid en schooluitval) zou de kwaliteit van de zorg ten goede komen.

En ja, gemeenten zouden de nieuwe taak ongetwijfeld tegen lagere kosten kunnen uitvoeren. Daarom werd op voorhand een korting van € 450 miljoen op het over te hevelen macrobudget ingeboekt. Het budget dat naar de gemeenten ging in de vorm van een integratie-uitkering bedroeg -na korting- € 3,9 miljard.

De verwachtingen zijn niet waargemaakt. Niet alleen bleek al snel dat het overgehevelde macrobudget tekortschoot, ook de verdeling van dat budget over de gemeenten vertoonde gelijk al grote gebreken. Dit laatste kwam bepaald niet onverwacht. Het verdeelmodel is ontwikkeld op basis van gebruiksgegevens 2012. Er is eenvoudig gekeken naar de uitgaven van de toenmalige uitvoerders binnen de grenzen van elke gemeente. Die cijfers zijn benut voor het ontwikkelen van een objectief verdeelmodel. De verdeling moest in 2015 zo goed mogelijk aansluiten bij de spreiding van uitgaven over de gemeenten in het basisjaar 2012. Het ontbrak destijds betere cijfers. De cijfers waren niet alleen verouderd, de betrouwbaarheid was zwaar onvoldoende. Bij de toenmalige uitvoerders was de administratie -hoe zullen we het uitdrukken- dikwijls een rommeltje. Met dubbeltelingen, met slordigheden in de woonplaats van de jongeren in zorg en in de verdere administratie.

Omvang macrobudget en verdeling

In 2015 werd dus gestart met een ontoereikend macrobudget en een verdeling volgens een houtje-touwtjemethode. In de jaren na 2015 is het macrobudget -onder zware druk van de gemeenten en de VNG- weliswaar verhoogd, maar er bestaan grote twijfels of die verhogingen toereikend zijn. Na wat eerdere aanpassingen heeft het kabinet in het voorjaar van 2019 besloten om het budget te verhogen met € 400 miljoen in 2019, en € 300 miljoen in elk van de jaren 2020 en 2021. Bij elkaar dus een miljard euro. Het gaat om eenmalig geld. In 2020 wordt dus weer € 100 miljoen aan het budget onttrokken (bedrag gaat van € 400 miljoen naar € 300 miljoen).

Op dit moment wordt uitgebreid onderzoek gedaan naar de benodigde omvang van het macrobudget en de verdeling ervan. Het is waarschijnlijk dat het macrobudget structureel (dus ook na 2021) omhoog gaat. Dat blijkt ook wel uit het feit dat gemeenten in hun meerjarenramingen van de provinciale toezichthouders geen rekening hoeven te houden met het wegvallen van de € 300 miljoen in 2022. Zij kunnen in 2022 een stelpost ramen voor 'nog te ontvangen rijksbijdrage'. Het gaat voor Voorschoten om een bedrag van € 350.000. Daarbij moet wel worden bedacht dat het de bedoeling is om de verdeling van het Jeugdbudget in 2021 aan te passen aan de hand van uitgavenverschillen tussen gemeenten. Dat gebeurt aan de hand van gegevens van de laatste jaren, op basis van een sterk verbeterde administratie. Overigens is de zoektocht naar een nieuw verdeelmodel onderdeel van een grote verdeeloperatie, waarin alle clusters van het gemeentefonds worden betrokken en de totale uitgaven in het Sociaal Domein, waarvan de Jeugdzorg onderdeel uitmaakt. Het voornemen om in 2021 de verdeling van rijksgeld over de gemeenten grondig te herijken, is bepaald ambitieus. Ook omdat veel onderwerpen met elkaar worden verknoopt, zoals de uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied en de rechtstreekse toedeling van middelen uit het gemeentefonds naar regio's.

Nettolasten van Voorschoten

Als bijna alle gemeenten wordt ook Voorschoten geconfronteerd met forse nettolasten bij de uitvoering van het jeugdbeleid. De uitvoering loopt over twee taakvelden, 6.72 Maatwerk-dienstverlening 18- en 6.82 Geëscaleerde zorg 18-.

In de database van BZK komen de lasten voor Voorschoten in 2018 uit op € 142 per inwoner (tabel 11). In 2019 is dat € 158 (tabel 12). Zowel in 2018 als in 2019 zijn de nettolasten van Voorschoten hoger dan van de referentiegemeenten.

Tabel 11. Netto lasten 2018 per inwoner Jeugdzorg x € 1

	Bergen (NH)	Dongen	Hillegom	Lisse	Gemiddelde vier gemeenten	Voorschoten	Vershil gemiddelde en Voorschoten	Nederland
6.72* Maatwerkdienstverlening 18-	-116	-132	-137	-118	-126	-142	-16	-163
6.82* Geëscaleerde zorg 18-	-3	-20	-18	0	-10	-33	-23	-30
Totaal	-119	-152	-155	-118	-136	-175	-39	-193

Tabel 12. Netto lasten 2019 per inwoner Jeugdzorg x € 1

	Bloemendaal	Goirle	Heemstede	Leiderdorp	Oegstgeest	Gemiddelde vijf gemeenten	Voorschoten	Vershil gemiddelde en Voorschoten	Nederland
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-85	-174	-129	-198	-180	-153	-158	-5	-178
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-1	-25	0	-2	-12	-8	-27	-19	-42
	-86	-199	-129	-200	-192	-161	-185	-24	-220

Het is goed om de lasten voor Jeugdzorg af te meten aan het aantal jongeren in een gemeente. Uit de volgende tabellen blijkt dat het percentage jongeren (aandeel in de totale bevolking) weinig uiteenloopt tussen de gemeenten. Dat is anders met het percentage jongeren met jeugdhulp (aandeel in het totaal aantal jongeren). Daar zijn uitschieters naar boven (Hillegom in 2018, Leiderdorp in 2019) en naar beneden (Bergen in 2018, Heemstede en Bloemendaal in 2019). Voorschoten scoort in beide jaren wat lager dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 13. Aantal jongeren in de jeugdhulp 2018

	Bergen (NH)	Dongen	Hillegom	Lisse	Voorschoten	Nederland
Inwoners	29.844	25.509	21.316	22.717	25.315	17.181.084
Percentage jongeren	18,7	21,6	21,6	21,9	23,8	22,2
Aantal jongeren	5.581	5.510	4.604	4.975	6.025	3.814.201
Perc. jongeren met jeugdhulp*	8,5	11,8	13,4	11,2	9,2	10,4
Aantal Jongeren met jeugdhulp	474	650	617	557	554	391.316

*Tweede helft 2018

Tabel 14. Aantal jongeren in de jeugdhulp 2019

	Bloemendaal	Goirle	Heemstede	Leiderdorp	Oegstgeest	Voorschoten	Nederland
Inwoners	23.208	23.621	27.080	27.197	23.887	25.453	17.282.163
Percentage jongeren	24,9	22,7	23,6	22,2	24,6	23,7	21,9
Aantal jongeren	5.779	5.362	6.391	6.038	5.876	6.032	3.784.794
Perc. jongeren met jeugdhulp*	6,8	9,9	6,5	11,2	9,7	9,2	10,4
Aantal Jongeren met jeugdhulp	393	531	415	676	570	555	393.619

*Tweede helft 2018

Tabel 15. Jeugdzorg Voorschoten vergeleken met enkele gemeenten

	Bergen 2018	Hillegom 2018	Bloemendaal 2019	Heemstede 2019	Voorschoten 2019	Nederland 2019
Netto lasten Jeugdzorg (€ 1 per inw.)	-119	-155	-86	-129	-185	-220
Percentage jongeren met jeugdhulp*	8,5	13,4	6,8	6,5	9,2	10,4
- Zonder verblijf	8,4	13,4	6,8	6,8	8,9	10,1
- Met verblijf	0,8	0,7	0,3	0,4	0,6	1,1
- Met jeugdbescherming	0,7	0,8	0,4	0,3	0,5	1,1

*als percentage van het aantal jongeren

Verreweg de meeste jongeren in zorg vallen in de categorie *hulp zonder verblijf*: Het gaat om hulp en zorg in natura voor jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale of gedragsproblemen. Het kan ook gaan om een verstandelijke beperking van de jongere of opvoedingsproblemen van de ouders. De jongere verblijft/slaapt thuis, dan wel bij familie of een goede bekende.

Bij *hulp met verblijf* kan het gaan over dezelfde problemen als hierboven

geschetst, De jongeren verblijft /slaapt niet thuis. Het gaat dus om een verblijfsvorm waarbij sprake is van een overnachting.

Bij *hulp met jeugdbescherming* gaat het over jongeren die door de rechter een dwingende maatregel is opgelegd. De jongere wordt onder toezicht gesteld of onder voogdij gesteld.

Aan elk van de drie vormen van hulp hangt een eigen prijskaartje. Verder is er binnen elke vorm sprake van prijsverschillen, afhankelijk van de aard en inhoud van de zorg en de inschaling van de hulpverlener. Het gaat te ver om hier een vergelijkend onderzoek naar de tarieven uit te voeren. Via onderstaande link is het tarievenblad Jeugdzorg HollandRijnland 2019 te raadplegen. Vijf pagina's dichtbedrukt, versie 5. Een recentere versie is niet gevonden. Het is geen verrassing dat de kosten van hulp met verblijf of met jeugdbescherming een veelvoud vormen van de kosten van hulp zonder verblijf.

https://hollandrijnland.nl/wp-content/uploads/2018/12/06b_Overzichtsdocument_tarieven_jeugdhulp_2019_versie_5.pdf

Kostenverschillen in de Jeugdzorg

Aan de vooravond van de overgang van de Jeugdzorg naar gemeenten heeft het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in kaart gebracht welke gemeentelijke kenmerken een verklaring vormen voor de hoogte van de kosten voor Jeugdzorg⁴.

Het schrijft dat de totale kosten voor de Jeugdzorg per gemeente uiteraard sterk afhangen van het aantal kinderen in de gemeente. Ook de kosten per jongere in zorg speelt vanzelfsprekend een hoofdrol. De verschillen in kosten per jongere blijken op gemeenteniveau voor 78% goed te verklaren uit een theoretisch onderbouwde reeks van kenmerken.

Een kostenverhogend effect op de gemeentelijke uitgaven voor Jeugdzorg gaat uit van:

- Het aandeel kinderen met een laag onderwijsniveau
- Het aandeel kinderen dat ten minste één jaar in armoede leeft
- Het aandeel kinderen in een eenoudergezin
- Het aandeel kinderen van recent gescheiden ouders
- Het aandeel ouders met een psychische medicatie
- Het aandeel ontvangers van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering

Een kostenverlagend effect gaat uit van:

- Het aandeel kinderen met ouder(s) uit Turkije
- Het aandeel volwassenen met een laag opleidingsniveau
- Het aandeel hoge inkomens
- Gemeenten die niet, weinig of zeer sterk stedelijk zijn ten opzichte van 'matig stedelijk'.

Vanzelfsprekend komen de kenmerken terug in de maatstaven van het verdeelmodel van rijks gelden voor jeugd beleid.

Wij kijken eens nader naar enkele gemeenten met een relatief laag en een relatief hoog percentage jongeren met jeugdhulp. Bestaan er evidente verschillen in aanpak en beleid? Nauwelijks. Dat komt ook omdat de gemeenten niet veel beleidsvrijheid wordt gegund. Veel is voorgeschreven. Verschillen tussen gemeenten in het niveau wordt maatschappelijk nauwelijks geaccepteerd: media, cliëntenverenigingen en bijv. de Tweede Kamer springen bij verschillen al gauw op de ketting.

⁴ Kostenverschillen in de Jeugdzorg, Sociaal Cultureel Planbureau 2014

Welke punten komen we zoal tegen in de stukken van nagenoeg alle gemeenten:

- Gemeenten worden over een breed front geconfronteerd met financiële tekorten bij de uitvoering van jeugdzorgtaken
- De beslissing tot het al dan niet verlenen van jeugdhulp ligt vooral bij zorgprofessionals
- De keuze voor de vorm van hulp ligt bij zorgprofessionals
- Gemeenten zijn gesprekspartners van zorgverleners in ronde tafels, wijkteams enz. enz. Het is niet verboden dat de gemeente in het overleg aandacht heeft en vraagt voor de kosten van zorg
- Gemeenten houden rekening met sterk wisselende uitgaven van jaar tot jaar
- Gemeenten zetten breed in op preventie o.a. door vroegsignalering en samenwerking met het werkveld (consultatiebureaus, scholen enz. enz.)
- Gemeenten kiezen voor gezamenlijke inkoop van zorg en zoeken naar innovaties op dit punt
- En meer...

Heemstede heeft in haar begroting 2019 een mooi beeld van de samenwerking tussen verschillende partijen.

"De volgende partijen participeren, *onder aansturing van een gemeentelijke coördinator* (cursivering door GO), in het Centrum voor Jeugd & Gezin: Jeugdgezondheidszorg Kennemerland, Stichting WIJ Heemstede, Stichting MEE, Kenter Jeugdhulp (voormalig OCK Spalier en Jeugd Riagg), GroeiMEE, Streetcornerwork en de Hartekamp Groep. Het CJG Heemstede vormt tevens de toegang tot individuele voorzieningen op grond van de Jeugdwet.

Vanuit deze toegangen worden ook in 2019 de gesprekken met cliënten en derden (ouders, mantelzorgers) gevoerd, vindt zo nodig afstemming plaats (bijvoorbeeld met wijkverpleegkundigen, huisartsen en het onderwijs), wordt het gespreks- en onderzoeksverslag, c.q. het gezinsplan opgesteld en ter ondertekening aan de cliënt verzonden én wordt een advies gegeven over ingediende aanvragen. Hierbij wordt waar mogelijk uitgegaan van een gesprek via een huisbezoek én wordt altijd maatwerk geboden."

Preventie!

Door de aansturing van buiten lijken de mogelijkheden tot kostenbesparingen gering. In gemeentelijke stukken en de literatuur wordt, naast gezamenlijk inkopen, vooral gewezen op preventie. Probeer de instroom van jongeren in de jeugdzorg zo goed mogelijk te voorkomen. Dat is in de eerste plaats goed voor de jongeren zelf, maar ook voor de maatschappij en de gemeentebegroting. Punt van aandacht is dat forse inzet op preventie -ook in geld- pas in latere jaren resultaat oplevert. *De cost gaet voor de baet uyt.*

In de geraadpleegde gemeentebegrotingen en verdere literatuur wordt veelvuldig en indringend gewezen op het belang van preventie. Hier een selectie van de kansen en mogelijkheden:

- Inzet van jongerenwerk

Gemeenten kunnen meer inzetten op jongerenwerk. In plaats daarvan wordt in sommige juist bezuinigd op dit werk. Het Verweij-Jonker Instituut stelt in zijn recent verschenen onderzoeksrapport

Náást de Jongere⁵ dat velen vinden dat gemeenten meer moeten investeren in een (persoonsgerichte) aanpak van jongeren om vroegtijdig te kunnen signaleren en hulpverlening in te schakelen. Het gaat om de voorkant van de hulpverlening. Gemeenten moeten volgens het rapport investeren in 'vroeghulp' aan kwetsbare gezinnen en jeugd.

Het Verweij-Jonker Instituut schrijft dat het jongerenwerk kan daarbij meer inzetten op specifieke problematiek zoals:

- Armoede.
- Bijzondere doelgroepen, bijv. licht verstandelijke gehandicapten.
- Gevolgen van scheiding bij ouders.
- Voorkomen van de criminaliteit en radicalisering.
- Eenzaamheid.
- Gezonde leefstijl.
- Preventie middelengebruik.
- Voorkomen van schooluitval.
- Straatcultuur op school.
- Structurele thuiszitters.
- Interventies op school: overstapcoaching, klasseninterventies.

Een onderdeel van de Hogeschool van Amsterdam (HvA) onderzocht de bijdrage van jongerenwerk aan in implementeren van de Jeugdwet.⁶ De HvA constateert dat sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 het aantal jongeren dat hulp nodig heeft is gestegen, de wachttijd voor hulp langer is geworden en veel gemeenten geld tekortkomen voor jeugdzorg. Het onderzoek toont aan dat het inzetten van het jongerenwerk een bijdrage levert aan het verminderen van de druk op de (jeugd)zorg. 'Goed jeugd- en jongerenwerk geeft gemeenten de komende decennia een enorme kans om de doorgeschoten jeugdzorg drastisch in te perken. Dáár moeten we als samenleving in investeren.' En: 'We hebben goud in handen.'

Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' zetten de gemeenten in Flevoland gezamenlijk in op het verlagen van de kosten van de jeugdzorg. Neem nu een uithuisplaatsing. De kosten stijgen flink en het is nog maar de vraag of een kind beter af is in een pleeggezin, crisisopvang of tehuis. Daarom willen de Flevogemeenten zoveel mogelijk preventief te werk gaan en kinderen en gezinnen in eigen huis helpen, onder het motto 'thuis is de basis.' Gezinscoaches bieden ondersteuning aan gezinnen bij opvoeding, communicatie onderling maar ook met de financiën van ouders. Uithuisplaatsing blijft in Flevoland een noodgreep. De gemeenten zetten in op een halvering van jeugdhulp buitenshuis.

Dichter bij huis zet Heemstede stevig in om schooluitval te voorkomen, als onderdeel van het gevoerde preventiebeleid. Wanneer jongeren uitvallen, is het belangrijk dat er een goed vangnet bestaat. Het gaat vaak om kwetsbare jongeren die vanwege een bijzondere thuissituatie, gedragsproblemen en/of specifieke leerbehoeften kwetsbaar zijn en een verhoogd risico lopen ongediplomeerd uit te vallen uit het onderwijs. Heemstede heeft voor die jongeren in kwetsbare positie

⁵ Náást de jongere, de staat van professioneel jongerenwerk in Nederland, Juni 2019

⁶ Jongerenwerk draagt bij aan de transformatiedoelen, juni 2019

zogenaamde uitstroomtafels geformeerd, waarin geprobeerd wordt een oplossing te vinden. Aan de uitstroomtafels nemen deel de zorgcoördinator van de school, re-integratiepartners, partners jeugdhulp en dagbesteding. Bedoeling is om vanuit de uitvoering te komen tot een structurele, aanvullende beleidsaanpak voor jongeren in kwetsbare posities. De eerste resultaten van de uitstroomtafels zijn positief en hebben zicht gegeven op knelpunten en verbeterpunten. Deze worden opgepakt. Het staat wel vast dat deze aanpak werkt

Aanpak Jeugdbeleid in Voorschoten: actieplan

Het is goed om vast te stellen dat Voorschoten een Actieplan jeugd ontwikkelt voor de komende drie jaar. In de Kadernota 2020 (pag. 19 e.v.) wordt een samenhangend pakket aan maatregelen beschreven waarmee de gemeente aan de slag gaat. Veel van hiervoor genoemde aandachtspunten komen in de Kadernota aan de orde. Het Actieplan kent drie speerpunten:

- Volumemaatregelen: terugbrengen van het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van gespecialiseerde jeugdhulp
- Prijsmaatregelen: terugbrengen van de gemiddelde kostprijs per jeugdige per jaar onder andere door het verkorten van trajecten door eerder af te schalen
- Innovatie: leren en ontwikkelen om te komen tot de meest effectieve jeugdhulp

In de Kadernota wordt een aantal verdere voornemens beschreven, zoals de verscherpte aandacht voor de inkoop van zorg, hogere inzet op preventie bijv. door een pilot met een praktijkondersteuner voor huisartsen waardoor de signaleringsfunctie wordt versterkt. Daardoor kunnen veel ongemak en hoge kosten worden voorkomen. Echter, de invloed van de gemeenten op volume en prijs is beperkt omdat zorgsector zelf de diagnose stelt en doorverwijst. De focus van Voorschoten op preventie is goed, maar levert dikwijls pas na jaren besparingen op.

Besparingsmogelijkheden in de Jeugdzorg, de taakvelden 6.72 Maatwerk-dienstverlening 18- en 6.82 Geëscaleerde zorg 18-

Met het nieuwe actieplan Jeugd probeert Voorschoten de tekorten op Jeugdzorg terug te dringen, met behoud van een toereikend zorgniveau. De speerpunten zijn het treffen van volumemaatregelen, het treffen van prijsmaatregelen en innovatie.

Als het over kostenreductie gaat, is preventie het kernwoord. Preventie, preventie en nog eens preventie. Voorkom dat er jongeren in de jeugdzorg terecht komen. Wij hebben gezien dat dit op veel manieren kan worden ingevuld. Alert zijn op schooluitval, een goed aanbod van jeugd en jongerenwerk, bevorderen deelname aan sportclubs, vroeghulp voor kwetsbare gezinnen,

voorkomen van uithuisplaatsingen enz. enz. Vroegsignalering door goede contacten met bijv. scholen, huisartsen en sportverenigingen kunnen veel problemen later worden voorkomen. Dat is goed voor de jongeren, voor de gemeenschap en voor de gemeentebegroting.

II. 4 Taakveld 8.1 Ruimtelijke ordening

Tot dit taakveld behoren taken op grond van de wet Ruimtelijke Ordening

- Voorbereiden van vaststellen structuurplannen en - visies

- BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie)
- CAI, breedband en glasvezel aanleg
- Voorbereiden en vaststellen bestemmingsplannen
- Faciliterend grondbeleid (passief grondbeleid). De gemeente zelf voert geen actief grondbeleid, zij laat dit over aan private ontwikkelaars. Kosten die de gemeente maakt in het kader van dit faciliterend grondbeleid, (moeten) worden verhaald op de private ontwikkelaars. Het betreft hier kosten ten behoeve van onder meer: opstellen van bestemmingsplan, voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen nutsvoorzieningen. Wanneer dergelijke kosten worden gemaakt in het kader van faciliterend grondbeleid, worden deze kosten geboekt op 8.1 en via een tegenboeking naar de balans.

In het aanvullende onderzoeksrapport van begin 2019 kwam naar voren dat de nettolasten van Voorschoten in het taakveld 8.1 Ruimtelijke ordening in 2018 flink hoger zijn dan die van de referentiegemeenten. Het scheelt € 34 per inwoner, dat is bijna € 0,9 miljoen in totaal.

Tabel 16. Taakveld 8.2 Ruimtelijke ordening Nettolasten 2018 vergeleken per inw. X € 1

	Bergen (NH.)	Dongen	Hillegom	Lisse	Oud-Beijerland	Gemiddelde vier gemeenten	Voorschoten	Verskil gemiddelde en Voorschoten
8.1 Ruimtelijke ordening	-56	-17	-15	-24	-42	-32	-66	-34

Wegens de uitkomst in 2018 is het taakveld aangewezen als onderwerp voor nader onderzoek in 2019. Wat is oorzaak van het forse tekort in 2018 en hoe zit het in 2019? In tabel 17 zijn de cijfers 2019 van Voorschoten opnieuw afgezet tegen een groep referentiegemeenten. Het blijkt dat de uitkomst voor Voorschoten 2019 er totaal anders uitziet dan het resultaat 2018. Voorschoten doet het zelfs wat beter dan het gemiddelde van de referentiegemeenten 2019.

Tabel 17. Taakveld 8.2 Ruimtelijke ordening Nettolasten 2019 per inw. x € 1

	Bloemendaal	Goirle	Heemstede	Leiderdorp	Oegstgeest	Gemiddelde vijf gemeenten	Voorschoten	Verskil gemiddelde en Voorschoten
8.1 Ruimtelijke ordening	-30	-27	-19	-19	-43	-28	-24	4

Waar komt dit enorme verschil vandaan? Voor het antwoord op deze vraag moet naar de precieze taken worden gekeken die onder het taakveld 8.1 Ruimtelijke ordening vallen.

Er zijn twee belangrijke verklaringen waarom de nettolasten in dit taakveld flink

kunnen variëren. In Voorschoten maar evenzo in andere gemeenten. In de eerste plaats vinden de werkzaamheden met grote intervallen plaats. Structuurplannen en -visies worden niet elk jaar voorbereid en vastgesteld. Dure jaren worden afgewisseld door goedkope jaren.

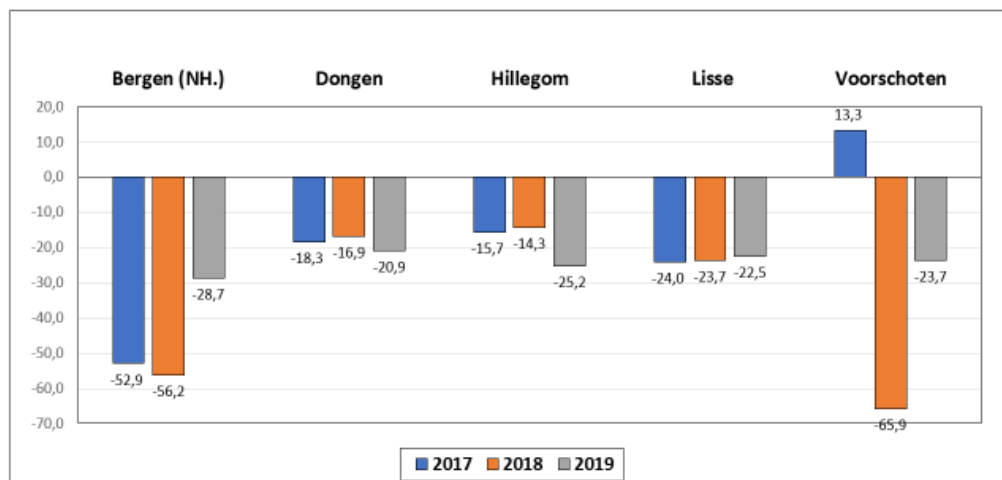
In de tweede plaats maakt de gemeente kosten voor faciliterend grondbeleid, die normaliter worden teruggehaald bij de private ontwikkelaars wanneer projecten tot uitvoering komen. Eerst de kosten, daarna de opbrengsten. De balans wordt gebruikt als tijdelijk hulpmiddel om de verschillen in tijd te overbruggen.

Het is weinig zinvol om in dit rapport verder in te zoomen op de lastenverschillen tussen gemeenten in het taakveld 8.1 Ruimtelijke ordening. Door verschillen in omstandigheden én in de tijd netto lastenontwikkeling van jaar op jaar heel veranderlijk. Die volatiliteit is goed zichtbaar in beide onderstaande grafieken. Om precies dezelfde reden is het heel lastig om goed verdeelmodel te ontwikkelen voor de middelen voor ruimtelijke ordening in het gemeentefonds.

Grafiek 10

Nettolasten taakveld 8.1 Ruimtelijke ordening per inw. x € 1

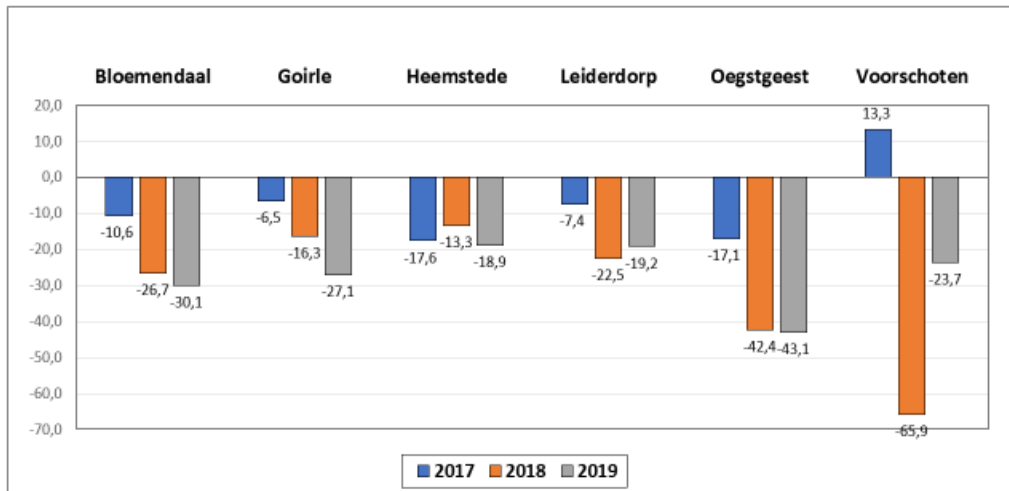
Vergelijking 2018, oude referentiegemeenten per inw. x € 1



Grafiek 11

Nettolasten taakveld 8.1 Ruimtelijke ordening per inw. x € 1

Vergelijking 2019, nieuwe referentiegemeenten per inw. x € 1



Besparingsmogelijkheden in Taakveld 8.1 Ruimtelijke ordening

Bij nadere beschouwing liggen de nettolasten van Voorschoten op een gemiddeld niveau. De eerder signaleerde hoge nettolasten 2018 blijkt een uitschieter. De aard van de taken in dit taakveld brengt schommelingen in de nettolasten met zich mee. Bijv. structuurplannen en -visies worden niet elk jaar voorbereid en vastgesteld. Dure jaren worden afgewisseld door goedkope jaren.

Verder vallen de kosten van het faciliterend grondbeleid binnen dit taakveld die normaliter worden teruggehaald bij de private ontwikkelaars wanneer projecten tot uitvoering komen. Eerst de kosten, daarna de opbrengsten. De balans wordt gebruikt als tijdelijk hulpmiddel om de verschillen in tijd te overbruggen.

Bijlage Groenareaal in Voorschoten

	Totale oppervlakte		Park en plantsoen	Sportterrein	Volkstuin	Dagrecreatief terrein	Verblijfsrecreatief terrein	Totaal recreatieterrein
Noord-Hofland	120		19	6	1	0	0	25
Adegeest	119		18	18	5	0	0	41
Boschgeest	59		7	0	0	0	0	7
Bijdorp	36		9	2	0	0	0	11
Vlietwijk	51		8	0	0	0	0	8
Starrenburg	77		2	0	0	0	0	2
Dobbewijk	23		0	0	0	0	0	0
Krimwijk	55		4	0	0	0	0	4
Centrum	13		0	0	0	0	0	0
Nassauwijk	50		6	2	0	0	0	8
Bloemenwijk	23		0	0	0	0	0	0
Buitengebied	530		1	2	0	14	0	16
Totaal	1.156		73	29	6	14	0	122