

Kaderbrief 2020-2023

Versie: 3.0.0.0.0

Hoofdstuk 3

3 Deel I Financieel perspectief 2020 en verder

3.1 Financieel perspectief “Duurzame stad”

Net als veel andere steden staat Leiden in de komende jaren voor grote uitdagingen op het gebied van verstedelijking en duurzaamheid. In de Omgevingsvisie Leiden 2040 is beschreven hoe we in Leiden met deze uitdagingen willen omgaan, ook in relatie tot onderwerpen als gezondheid, inclusiviteit en werkgelegenheid. De eerste versie van de omgevingsvisie bevat nog geen financiële paragraaf. In dit hoofdstuk van de kaderbrief gaan we wel in op financiële aspecten van de opgaven uit de omgevingsvisie. Dat doen we onder de noemer “Financieel Perspectief Duurzame Stad” (FPDS). De aanleiding daarvoor en de werking van dit hoofdstuk lichten we hieronder verder toe.

In dit hoofdstuk kijken we verder vooruit dan elders in de kaderbrief. Normaal gesproken is de kaderbrief vooral gericht op de eerstvolgende vier jaar (dit jaar dus tot en met 2023). De tijdshorizon voor verstedelijking en duurzaamheid ligt echter verder in de toekomst. Veel ambities zijn gericht op 2030. In de tabellen in dit hoofdstuk brengen we ook die extra jaren in beeld.

In een informatieve achtergrondnotitie gaan we dieper in op de samenhang tussen alle ambities en de mogelijkheden van bekostiging (in het bijzonder ook op bekostiging door derden). Die achtergrondnotitie ontvangt de gemeenteraad kort na het verschijnen van de kaderbrief (half juni).

Wat zijn de grote opgaven op het gebied van verstedelijking en duurzaamheid?

De Omgevingsvisie Leiden 2040 beschrijft op hoofdlijnen de grote opgaven waarvoor Leiden staat in de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. We geven hier een korte recapitulatie:

Verstedelijking: in de periode van 2017 tot 2030 is er volgens de Regionale Woonagenda behoefte aan 8180 woningen in Leiden. Deze behoefte vloeit voort uit groei van de Leidse bevolking en uit de ontwikkeling dat mensen in Nederland gemiddeld een steeds langer deel van hun leven als alleenstaande doorbrengen. In het beleidsakkoord is afgesproken dat 30% van de nieuwbouw sociale woningen betreft. Behalve aan 8180 “reguliere” woningen is er behoefte aan 2700 studentenwoningen. **Energietransitie:** Leiden werkt mee aan de nationale ambities om de CO₂-uitstoot radicaal te verminderen (in 2030 49% minder uitstoot ten opzichte van 1990 en in 2050 95% minder uitstoot). **Klimaatadaptatie en biodiversiteit:** aanpassing van de leefomgeving aan veranderende klimatologische omstandigheden en vergroening van de stad op een manier die biodiversiteit ondersteunt. **Duurzame mobiliteit:** ontwikkeling van mobiliteit waarbij de fiets in de stad op één staat, bevordering van openbaar vervoer, een autoluwe binnenstad en verschuivingen naar duurzame mobiliteitsoplossingen. **Overgang naar circulaire economie,** met circulaire bouw en gebiedsontwikkeling en benutting van afval als grondstof.

De bovenstaande punten hebben financiële implicaties die in dit hoofdstuk aan de orde komen. Overigens beschrijft de omgevingsvisie dat we deze punten telkens in samenhang bezien met drie andere belangrijke aspecten van stedelijke ontwikkeling: werken in de stad, gezondheid en inclusiviteit. Deze andere aspecten maken geen onderdeel uit van dit hoofdstuk.

Hoe willen we met die grote opgaven aan de slag?

De uitwerking van plannen voor ontwikkeling van de stad krijgt steeds meer detail. De grote lijnen voor ontwikkeling van stad en regio hebben we in 2017 vastgelegd, in de regionale agenda voor de omgevingsvisie 2040 “Hart van Holland”. Die beschrijft hoe we ambities op het gebied van verstedelijking, groen en duurzaamheid in de regio willen combineren. Waardevolle open landschappen willen we behouden en versterken (denk aan de Oostvlietpolder, maar ook aan typisch Hollandse landschappen als de bollen, plassen, veenweiden, landgoederen, duinen en kust); de behoefte aan verdere verstedelijking concentreren we daarom

binnen bestaand stedelijk gebied (met realisatie van extra woningen, werkgelegenheid, voorzieningen et cetera), en dat combineren we met maatregelen voor verduurzaming en duurzame mobiliteit.

De Omgevingsvisie Leiden 2040 beschrijft hoe we deze opgaven voor de fysieke leefomgeving binnen Leiden willen combineren. Deze visie beschrijft welke bijzondere eigenschappen van de stad wij koesteren, dat we "Leidse waarden" toepassen in ontwikkeling van de stad, en ze bevat verhaallijnen die helpen om gebiedsgericht samenhang te creëren. Ook benoemt de omgevingsvisie gebieden in de stad met veel potentie voor aantrekkelijke verstedelijking en grootscheepse verduurzaming. In ontwikkelperspectieven werken we dit verder uit, in nauw overleg met wijkbewoners en andere belanghebbenden, te beginnen met Leiden Zuidwest (bijna klaar) en de Mors (opstartfase).

In de gemeentelijke uitvoeringsstrategie voor verstedelijking en duurzaamheid staan "combineren" en "programmeren" centraal, zowel in lopende projecten als in toekomstige projecten. Projecten waaraan we nu werken, zijn onder andere de Duurzaamste kilometer (Stationsgebied), aanleg van de centrumroute voor hoogwaardig openbaar vervoer, autoluwe en deels autovrije binnenstad, uitvoering van het Singelpark, ontwikkeling van de Lammenschansdriehoek en nog veel meer.

Combineren van ambities maakt het gemakkelijker en goedkoper om deze te realiseren. Daardoor kunnen we de kwaliteit van leven in de stad maximaal vergroten. Combineren betekent bijvoorbeeld dat we streven naar woningbouw in hoge dichtheden, zoals nu al in de Lammenschansdriehoek wordt gerealiseerd. Door de hoge dichtheid zijn er relatief veel bewoners dicht bij elkaar. Dat leidt onder meer tot beter gebruik van OV-haltes en van (nieuwe) voetgangers- en fietsverbindingen, tot meer publiek voor ontmoetingsplekken en buurtvoorzieningen (winkels, horeca, sport) en tot mogelijkheden om een hogere kwaliteit te realiseren in de openbare ruimte (straten, pleinen, parken). Ook beperkt het de kosten van (warmte)infrastructuur en er blijft meer ruimte over voor biodivers groen en waterberging.

Programmeren krijgt in de gemeentelijke aanpak geleidelijk meer gewicht. In plaats van initiatieven van projectontwikkelaars af te wachten streven we ernaar om zelfbewust, proactief en integraal plannen voor verstedelijking en duurzaamheid te combineren en om gebiedsontwikkelingen, wijkgericht, te programmeren. Door actief te programmeren kunnen we sociale, maatschappelijke en economische ambities gemakkelijker combineren we er met duurzaamheidsmaatregelen. Dat doen we bij voorkeur op zo'n manier dat omliggende buurten ervan meeprofiten, met de gebiedsontwikkeling als katalysator. Dat kan op vele manieren, bijvoorbeeld met aansluiting op stadswarmte, met betere voorzieningen voor fiets, voetganger en OV-gebruiker en/of met een aantrekkelijker en groener openbare ruimte. Het instrumentarium van de Omgevingswet helpt ons daarbij (met omgevingsvisie, ontwikkelperspectieven, omgevingsprogramma's en omgevingsplan).

Om actief programmeren van duurzaamheidsinitiatieven mogelijk te maken, werken we in 2019 aan de opstelling van uitvoeringsprogramma's voor energietransitie, voor klimaatadaptatie en biodiverse vergroening, voor circulaire economie en voor duurzame mobiliteit. Voor al deze programma's geldt: we gaan na vaststelling direct in de stad met uitvoering aan de slag.

Hoe gaan we dat financieel regelen?

Met de opgaven voor verstedelijking en verduurzaming zijn grote sommen geld gemoeid; daarom is een gedegen financiële strategie nodig. Met dit hoofdstuk Financieel Perspectief Duurzame stad (FPDS) maken we daarmee een begin. Bij gebleken succes kan dit FPDS gaan werken als een jaarlijks terugkerend hulpmiddel in de kaderbrief, gericht op integrale financiële afwegingen en prioritering, voor de volgende onderwerpen:

- Verstedelijking;
- Duurzame mobiliteit;
- Energietransitie;
- Klimaatadaptatie en biodiverse vergroening;
- Circulaire economie en afval.

Voorlopige, indicatieve verdeling van geld voor verstedelijking en duurzaamheidsdoelen

In dit hoofdstuk brengen we *voorlopig en indicatief* in beeld hoeveel geld het college in de komende jaren uit de reserve "Duurzame stad"² verwacht toe te delen aan de opgaven verstedelijking, duurzame mobiliteit, energietransitie, klimaatadaptatie en biodiverse vergroening en circulaire economie en afval. "Voorlopig en indicatief", omdat deze verdeling niet in deze kaderbrief wordt vastgesteld. Voor elke uitname uit de reserve Duurzame stad moet de gemeenteraad een afzonderlijk besluit nemen, op basis van een concreet uitgewerkt voorstel met begrotingswijziging. Zo blijft de raad aan het stuur.

² Tot op heden: reserve Duurzame verstedelijking.

Met de bijdragen uit de reserve Duurzame Stad is het mogelijk om voortvarend te werken aan duurzame stadsontwikkeling (met duurzame nieuwbouw, aantrekkelijke groene openbare ruimte) en aan ambities voor duurzame mobiliteit, energietransitie, klimaatadaptatie, biodiverse vergroening, circulaire economie en afval. Een eerste beschrijving van deze ambities is opgenomen in de brief over het programma Duurzaamheid die het college in februari aan de gemeenteraad heeft gestuurd (BW 19.0049).

Het Financieel Perspectief Duurzame Stad en de reserve Duurzame Stad zijn gericht op kosten die niet gedekt kunnen worden uit reguliere budgetten in de Leidse programmabegroting. Dit kan zowel gaan om investeringen (in de vorm van kapitaallasten) als om uitgaven die niet als investering geboekt kunnen worden (in jargon: "niet te activeren kosten"). Voorbeeld van "niet te activeren kosten" zijn uitgaven die nodig zijn om beleidsdoelstellingen te realiseren, zoals organisatiekosten en kosten van onderzoek en monitoring, maar ook eventuele subsidies en bijdragen aan onrendabele toppen.

Tabel: Uitgaven Financieel Perspectief Duurzame Stad

Bedragen x 1.000	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Reservering toekomstige investeringen												
Verstedelijking		500	1.000	750	750	750	750	500	500	500	500	500
Energietransitie			70	140	210	280	350	420	490	560	630	700
Kapitaallasten												
Verstedelijking			66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
Duurzame mobiliteit			210	419	626	764	904	1.044	1.184	1.324	1.464	1.604
Duurzaamheid algemeen		107	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Energietransitie			7	16	25	30	34	37	37	37	37	36
Klimaatadaptatie en biodiverse vergroening			102	395	611	722	970	1.004	996	989	981	974
Circulaire economie en afval		37	182	182	182	182	182	182	182	182	182	182
Niet te activeren uitgaven												
Verstedelijking		200	450	450	450	450	300	300	300	300	300	300
Duurzame mobiliteit	535	430	350	350	350	150	150	150	150	150	150	150
Duurzaamheid algemeen	0	220	220	220	220	125	125	125	125	125	125	125
Energietransitie	568	1.485	1.578	1.460	1.235	1.085	985	785	785	785	785	785
Klimaatadaptatie en biodiverse vergroening	225	910	528	285	185	185	185	185	185	185	185	185
Circulaire economie en afval		675	575	545	545	545	500	500	500	500	500	500
Totaal	1.328	4.564	5.587	5.527	5.705	5.584	5.751	5.548	5.750	5.953	6.155	6.357

De reserve Duurzame Stad wordt op drie manieren gevoed:

1. met een jaarlijkse dotatie (zoals afgesproken in het beleidsakkoord en uitgewerkt in de kaderbrief 2019-2022);
2. met vrijval van kapitaallasten die samenhangen met implementatie van het Integraal Waterketenplan (zie voor een toelichting de gemeentelijke jaarrekening 2018);
3. aanvullende bekostiging.

Deze laatste post ("aanvullende bekostiging") heeft betrekking op bijdragen van derden. Dit zijn inkomsten die de gemeenten verwerft uit kostenverhaal bij particuliere ontwikkelaars³, inkomsten uit subsidies en bijdragen van de provincie (bijvoorbeeld voor aanleg van fietspaden en andere fietsvoorzieningen), inkomsten uit extra rijksbijdragen (bijvoorbeeld voor uitvoering van het klimaatakkoord⁴) en overige inkomsten.

Wanneer de verwerving van bijdragen van derden in de komende jaren onverhoopt achter blijft bij de verwachtingen, zal het college de uitnamen uit de reserve "Duurzame stad" daarop aanpassen.

³ We werken aan een exploitatiebijdrage voor nieuwe woningen. Een voorstel hiervoor volgt in de loop van het jaar.

⁴ In het ontwerpklimaatakkoord hebben rijksoverheid en de VNG afgesproken dat zij een onderzoek laten uitvoeren naar de kosten die gemeenten moeten maken om deze nieuwe taken uit te voeren. De uitkomsten daarvan leiden vermoedelijk op zijn vroegst in begrotingsjaar 2022 tot een financiële bijdrage van de rijksoverheid.

Tabel: Voeding van de reserve Duurzame stad

Bedragen x 1.000	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dotatie aan reserve duurzame stad	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Vrijval budgetten Integraal waterketenplan	577	555	533	511	489	489	489	489	489	489	489	489
Ruimtereservering Energie (revolverend)							7	16	25	30	34	37
Overig ("aanvullende bekostiging")			700	1.400	2.000	2.100	2.150	2.300	2.350	2.400	2.450	2.600
Totaal	3.577	3.555	4.233	4.911	5.489	5.589	5.646	5.805	5.864	5.919	5.973	6.126

Financiële uitgangspunten voor onttrekkingen aan reserve Duurzame Stad

De onttrekkingen aan de reserve Duurzame Stad betreffen onder meer een "niet geoormerkt" budget voor verstedelijking. Dit budget is bedoeld om in gebiedsontwikkelingen zo veel mogelijk beleidsdoelen te kunnen combineren (denk aan woningbouw, verduurzaming, gezondheid, inclusiviteit, realisatie van voorzieningen, goede bereikbaarheid voor fiets, voetganger en OV-gebruiker enzovoort). Dit aanvullingsbudget kan flexibel worden ingezet. Dit maakt het gemakkelijker om combinaties van beleidsdoelen daadwerkelijk te realiseren.

Dat het budget voor verstedelijking "niet geoormerkt" is, betekent niet dat dit zomaar wordt uitgegeven. Integendeel. Een aantal budgetten wordt middels de Eerste Bestuursrapportage en de programmabegroting 2020 geactiveerd. Voor besteding van andere budgetten is eerst nadere uitwerking van plannen nodig, bijvoorbeeld in de uitvoeringsprogramma's voor verschillende duurzaamheidsthema's die de gemeenteraad in de loop van 2019 tegemoet kan zien. Ook andere grote investeringen zullen met een onderbouwd investeringsvoorstel of uitvoeringsbelsuit aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Waar het te activeren kosten betreft zal daarbij ook telkens de invloed op de schuldquote worden betrokken.

Het college is terughoudend met het doen van eigen investeringen en wil zo veel mogelijk initiatief bij marktpartijen laten. De prioritering van mogelijke uitgaven, van meest gewenst naar minst gewenst:

1. We verleiden marktpartijen om te investeren in gebiedsontwikkeling, met verhaal van kosten door de gemeente voor "bovenwijkse investeringen", zoals aanleg van warmte-infrastructuur, fiets- en voetgangerspaden enzovoort.
2. Marktpartijen investeren zonder dat de gemeente kosten verhaalt.
3. De gemeente trekt alternatieve bekostiging aan die gebiedsontwikkeling mede mogelijk maakt, zoals subsidies van andere overheden.
4. De gemeente gebruikt reguliere budgetten voor gebiedsontwikkeling. Door slim combineren en programmeren maken we "werk met werk" en besparen we kosten.
5. De gemeente vult bekostiging uit reguliere budgetten aan met een bijdrage uit de reserve voor Duurzame stad.

Bij concurrerende projecten prioriteert de gemeente de inzet van geld op basis van zo groot mogelijk maatschappelijk rendement.

Achtergrondinformatie, monitoring en doorontwikkeling

Kort na de kaderbrief (dat wil zeggen: half juni) ontvangt de gemeenteraad een informatieve achtergrondnotitie bij dit hoofdstuk "Financieel Perspectief Duurzame Stad". In die informatieve achtergrondnotitie gaan we dieper in op alle ambities, de samenhang daartussen en de mogelijkheden van bekostiging (in het bijzonder ook op bekostiging door derden).

Als dit Financieel Perspectief Duurzame Stad in een behoefte voorziet, kunnen we dit in de komende verder ontwikkelen, bijvoorbeeld met meer aandacht voor monitoring van voortgang van ambities en bijsturing. Uitdagingen voor de doorontwikkeling betreffen onder meer het vrij maken van capaciteit om mogelijkheden voor aanvullende bekostiging te onderzoeken, uit te werken en te benutten. Samen met de monitoring van uitvoering zal ons dit helpen om integrale sturing op de inzet van budgetten voor verstedelijking en duurzaamheid te verbeteren. Ook stelt dit ons (nog beter) in staat effectief te blijven werken aan uitvoering van belangrijke ambities voor ontwikkeling van de stad.

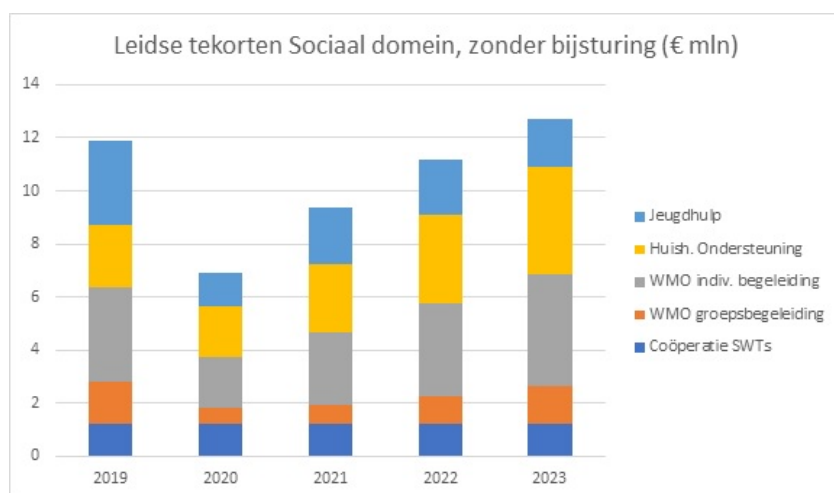
3.2 Sociaal domein

Tekorten in het sociaal domein

In het sociaal domein voorzien we forse tekorten bij jeugdhulp en Wmo. In deze kaderbrief is in beeld gebracht hoe deze tekorten zich ontwikkelen zonder bijsturingmaatregelen en zonder extra compensatie door de rijksoverheid. Onder zulke omstandigheden verwachten we een structureel tekort op jeugdhulp van 1,8 mln euro, op individuele begeleiding Wmo 4,2 mln. euro, op groepsbegeleiding Wmo 1,4 mln euro en op huishoudelijke ondersteuning 4,0 mln. euro. Verder is 1,2 mln. euro nodig voor de coöperatie sociale wijkteams. Bij elkaar opgeteld zou dit kunnen leiden tot een structureel tekort van 12,7 mln. euro (zie ook onderstaande figuur). Dat is heel fors.

Tot en met 2019 hebben we tekorten zelf kunnen opvangen. Vanaf 2020 lukt ons dat niet meer en is er bijsturing nodig. Hieronder gaan we beknopt in op de achtergrond van de tekorten en op mogelijkheden om de visie "Sociaal domein" te benutten voor bijsturing. Ook is extra geld nodig van het Rijk. Gemeentelijke bijsturingmaatregelen nemen we – na bespreking met de gemeenteraad – op in de programmabegroting en in volgende kaderbrieven.

Op 27 mei heeft het kabinet laten weten dat gemeenten tijdelijk extra geld krijgen voor jeugdhulp. Dit bericht kwam zo laat dat we dit niet in de kaderbrief hebben kunnen verwerken. Gemeenten krijgen in 2019 € 420 miljoen, in 2020 € 300 miljoen en in 2021 € 300 miljoen. Dit geeft gemeenten, zeker in het eerste jaar, wat lucht. Het kabinet zegt hieraan echter geen structureel karakter te kunnen geven. We verwachten dat wel nodig te hebben. De lobby vanuit VNG en G40 richting het Rijk blijven we daarom voluit steunen. Die lobby heeft overigens niet alleen betrekking op jeugdhulp, maar bijvoorbeeld ook over het Wmo-abonnementstarief. De minister van VWS heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om gemeenten te compenseren wanneer aantoonbaar sprake is van een aanzuigende werking door invoering van dat abonnementstarief. Hoeveel die toezegging waard is in euro's, moeten we nog afwachten.



De Leidse tekorten in het sociaal domein hebben verschillende oorzaken. Hieronder noemen we de voornaamste:

- **Jeugdhulp:** een combinatie van volumestijging (meer ontvangers van jeugdhulp) en prijsstijgingen (hogere kosten per ontvanger). Verwijzingen naar jeugdhulp worden veelal door huisartsen gedaan (32%). Doorverwijzingen naar het gedwongen kader (de duurste trajecten) gaan via de rechter en gecertificeerde instellingen (14%) en via medisch specialisten (14%). Deze verwijzers hebben een wettelijke bevoegdheid om te verwijzen naar jeugdhulp. Hun verwijzingen zijn relatief vaak naar jeugdhulp met verblijf. Ongeveer 8% van de jeugdhulptrajecten betreft jeugdhulp met verblijf. Deze zijn samen goed voor ongeveer 30% van de kosten. Vanwege de wettelijke verwijsbevoegdheden zijn deze kosten moeilijk te beïnvloeden door de gemeente. Het JGT is goed voor 21% van de verwijzingen naar jeugdhulp.
- **Huishoudelijke ondersteuning,** zoals het schoonmaken van het huis voor mensen die dat zelf niet kunnen: aanzuigende werking door invoering van het "abonnementstarief". Sinds 1 januari 2019 betalen mensen geen inkomensafhankelijke eigen bijdrage meer voor huishoudelijke ondersteuning, maar een abonnementstarief van 17,50 euro per vier weken. Dit is zo vastgelegd in het regeerakkoord van Rutte-III.
- **Wmo individuele begeleiding,** zoals persoonlijke verzorging van mensen met lichamelijke handicaps of beginnende dementie: verbeterde toegankelijkheid van Wmo-voorzieningen via sociale wijkteams, groei van