

# Begrotingsresultaten doorgelicht

Overschotten: beleid of toeval?



# Inleiding



- Aanleiding voor dit onderzoek waren vragen van uit de raad tijdens het jaarlijkse rondje langs de fracties. Concreet vroegen raadsleden hoe het kan dat er meerdere jaren achtereen sprake is van substantiële overschotten bij de rekening
- In dit rapport gaat de rekenkamer in op de vraag naar de verklaringen voor de financiële resultaten in de jaarrekeningen 2017 tot en met 2022. Daarbij zal zo veel mogelijk een vergelijking met andere grote gemeenten plaatsvinden om de resultaten in een bredere context te kunnen plaatsen.
- Dit rapport heeft als focus de gemeentelijke jaarrekeningen en het daarin gepresenteerde financiële resultaat. Het rekenkamerrapport 'Bijsturen mogelijk maken' (mei 2023) keek vooral naar de opzet en toelichting van de begroting. Daar gaan we in dit rapport dus niet nader op in.
- Het rapport dient twee doelen:
  1. Op hoofdlijnen verklaren waarom de financiële resultaten in de jaren 2017-2022 zijn ontstaan.
  2. Een vergelijking maken met G40 gemeenten om substantiële verschillen te vinden die vervolgens aanleiding kunnen zijn voor nadere analyse. Dat kan bijvoorbeeld bij evaluatie of herijking van bepaalde onderdelen van het gemeentelijk beleid.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

# Conclusies (1)



Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Overschotten verklaard

- De overschotten in de jaarrekeningen in de afgelopen jaren zijn voornamelijk te verklaren door de wijze van bekostiging door de rijksoverheid. Aanpassingen in het gemeentefonds voor het komende jaar kwamen vaak te laat om goed bij de vaststelling van de begroting te worden meegenomen.
- Een grote rol speelden de extra financiële middelen die de gemeente in 2020 en 2021 voor Corona heeft gekregen van het Rijk. Vooral in 2022 is veel extra geld uit het gemeentefonds laat in het jaar toegekend, waaronder ook voorschotten voor de energietoeslag 2023. Dan is het moeilijk om nog bij te sturen.
- Venlo is relatief gezien sterk afhankelijk van het gemeentefonds. Dit lijkt door de nieuwe verdeelsleutels voor het gemeentefonds nog verder toe te nemen. Bij bezuinigingen op het gemeentefonds door het Rijk levert dat voor Venlo extra kwetsbaarheid op.
- In 2018 ontstond het overschot wel mede door bestuurlijke keuzes van de gemeente. Zo vroeg het college geld aan uit het noodfonds sociaal domein en werden parkeergarages verkocht. Die opbrengsten zijn gebruikt om de reserves te versterken. De verkoop van parkeergarages heeft er ook toe geleid dat de opbrengsten uit vrij besteedbare belastingmiddelen sterk zijn gedaald.

# Conclusies (2)



Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Indeling en ordening van de begroting en rekening

- Bij de begrotingsonderdelen waar de gemeente veel vrijheid heeft (autonoom beleid), valt op dat sommige baten en lasten in de begroting geïnclassificeerd zijn onder andere landelijke taakvelden dan in de jaarrekening. Bij het lezen van de begroting en rekening stoot dat niet, omdat die taakvelden wel onder hetzelfde Venlose begrotingsprogramma (bijvoorbeeld Gezond en Vitaal) vallen. Dit kan echter wel doorwerken bij landelijke vergelijkingen en beoordeling door het Rijk van de ontwikkeling van gemeentelijke baten en lasten. Het is verstandig om hier in de toekomst alert op te zijn als college.
- Bij autonoom beleid liggen in Venlo de lasten voor bestuur en organisatie in vrijwel alle jaren hoger dan bij de G40-gemeenten, terwijl dat voor lasten in het fysiek en maatschappelijk domein juist omgekeerd is. Hier lijkt de administratieve toedeling van baten en lasten naar taakvelden een rol te spelen, waardoor een zekere vertekening van resultaten ontstaat.

## Sturing door de gemeente

- De mogelijkheden om op onderdelen van de begroting bij te sturen zijn niet voor alle (soorten) baten en lasten gelijk. Zo is sturen op uitgaven voor veiligheid (denk aan BOA's) makkelijker dan sturen op uitgaven voor bijstand. Inzicht hierin kan de raad van dienst zijn bij het stellen van financiële kaders. Het adviesrapport 'Beleidsvrijheid geduid' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) is hierbij een nuttig middel.

## Conclusies (3)

### Sturen in het sociaal domein

- Bij de jeugdzorg is te zien dat de afwijkingen van de begrotingsramingen in de loop van de tijd kleiner worden. Dat duidt op betere inschattingen vooraf. De lasten lijken zich te stabiliseren, maar liggen op een hoger niveau dan in 2017.
- Bij bijstand en beschut werk zijn de financiële resultaten sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de economie: grotere afwijkingen naar boven of naar beneden zijn hier in de regel wel te verwachten.
- Bij de WMO-taken laat 2022 een afwijkend patroon zien, veroorzaakt door de kosten voor opvang van Oekraïners en ook hier administratieve wijzigingen in de ordening van de begroting(sposten).
- Ten opzichte van de G40-gemeenten valt op dat Venlo duidelijk meer uitgeeft voor WMO en juist minder voor bijstand en beschut werk. De rekenkamer heeft hier geen verklaringen voor gezocht.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Conclusies (4)

Inleiding	<b>Zicht op bezit</b>
Conclusies	<ul style="list-style-type: none"><li>Opvallend is dat de baten en de lasten van grondexploitaties in de jaarrekening lager liggen dan bij de begroting. Als er geen grond wordt uitgegeven, dan werkt dat door in de grondexploitatie als geheel (via de toe te rekenen rente). Dat kan betekenen dat een winstgevende grondexploitatie alsnog verlieslatend wordt. Dat de lasten lager liggen dan begroot is een aanwijzing dat planontwikkeling trager gaat dan oorspronkelijk gedacht.</li></ul>
Aanpak	<b>Zicht op investeringen</b>
Eerste indruk	<ul style="list-style-type: none"><li>Venlo heeft de afgelopen jaren veel investeringen gedaan in aandelenbezit. In de risicoparagraaf is daar maar beperkt aandacht voor.</li><li>Voor investeringen in rioleringen is een voorziening in de balans opgenomen als onderdeel van het totale onderhoudsplan voor rioleringen. De gekozen werkwijze maakt het moeilijk om zicht te krijgen op het verschil tussen regulier onderhoud en vervangings- en uitbreidingsinvesteringen.</li></ul>
1. Algemene middelen	
2. Kostendekkende diensten	
3. Autonomoom beleid	
4. Sociaal domein <sup>+</sup>	
5. Tafelzilver	
6. Investerings	
Bijlagen	

Aanpak



## De aanpak toegelicht (1)



- Gemeenten hebben veel vrijheid om hun eigen begrotingsindeling te kiezen. De besluitvorming hierover is aan de gemeenteraad. In Venlo bestaat de huidige indeling sinds 2019 in zes inhoudelijke programma's en een programma Algemene middelen als uitvloeisel van de collegeonderhandelingen in 2018. Tussen 2010 en 2014 kende de begroting van Venlo vijf programma's plus Algemene Middelen en tussen 2015 en 2018 waren dat er elf plus Algemene middelen. In de loop van de tijd blijkt de indeling van de begroting daarmee niet vergelijkbaar te zijn.
- Voor de ontwikkelingen van de gemeentefinanciën en daarmee de verdeling van het Gemeentefonds en ook voor statistische doeleinden, schrijft het ministerie van Binnenlandse Zaken een standaardindeling voor die is gebaseerd op de inhoudelijke taken die een gemeente moet uitvoeren. Die indeling heet 'Taakvelden' en iedere gemeente moet de onderliggende begroting zo inrichten dat rapporteren op taakvelden mogelijk is. Ook moet in de begroting en de rekening een koppeling zijn gelegd tussen de programma's en de taakvelden. Venlo voldoet in de jaarrekening 2022 aan die eis (pp. 321-324). In de begroting 2023 staat wel een meerjarig overzicht naar taakvelden, maar ontbreekt de koppeling met de gemeentelijke programma's (pp. 238-239).
- Begrotingen zijn in de regel gebaseerd op een *functionele* (op taakinhoud, vergelijkbaar met taakvelden) of *categorale* (naar soorten kosten zoals personeel, materialen etc.) indeling. De indeling naar programma's van de meeste gemeentebegrotingen zijn op basis van functioneel.
  - In Venlo wijkt de programma-indeling daar van af met een op doelen gerichte benadering. Het programma Centrumstad is tegelijkertijd ook een gebiedsgerichte benadering. Administratief betekent dit dat in Venlo baten en lasten van sommige taakvelden (bijvoorbeeld beheer openbare ruimte) al min of meer automatisch bij twee verschillende programma's terecht komen.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen



## De aanpak toegelicht (2)



De rekenkamer heeft ervoor gekozen om voor de onderzoeksvraag naar de verklaring van overschotten op de begrotingen en resultatenrekeningen op basis van taakvelden als uitgangspunt te nemen.

### Conclusies

- Hiervoor zijn meerdere redenen:

- De omschrijving van programma's en de programmam lijnen in de Venlose begroting zijn nogal abstract, waardoor niet altijd precies duidelijk is wat er onder valt.
- In de financiële toelichtingen is de verklaring 'Overig' vaak de grootste post bij baten en lasten. Bijvoorbeeld bij de Programmam lijn Gezond en Vitaal (Jaarrekening 2022, p. 182), waar onder overige lasten € 11,7 mln van het totaal van € 18,1 mln lasten is benoemd. Door te vergelijken op niveau van taakveld is een diepergaande analyse mogelijk.
- De indeling in taakvelden, ondanks de beperkingen en discussies die daar over bestaan, de enige manier is om in de loop van de tijd verschillen te kunnen analyseren, onafhankelijk van politieke keuzes over de indeling van de begroting,
- Het vergelijken met andere gemeenten mogelijk maakt en daarmee basis kan zijn voor de raad om vragen te stellen bij financiële ontwikkelingen waar Venlo een ander uitgavenpatroon laat zien dan andere gemeenten,
- Het een hulpmiddel is om baten en lasten te groeperen op basis van relatieve beïnvloedbaarheid door de gemeenteraad van de gemeentefinanciën. Dit is mede gebaseerd op onderzoek door de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2019 (zie bijlagen).
- De rekenkamer bij de baten, opnieuw vanuit het perspectief *sturing door de gemeenteraad*, onderscheid wil maken tussen verschillende soorten baten van de gemeente die volledig vrij besteedbaar zijn en baten die verband houden met diensten die in principe kostendekkend moeten zijn. Daarnaast zijn er baten, waaronder specifieke uitkeringen (rijksbijdragen gekoppeld aan een vastgesteld doel), die horen bij taken waar de gemeente in meer of mindere mate eigen keuzes heeft. Tot slot zijn er baten die in principe eenmalig zijn omdat ze verband houden met transacties rondom gemeentelijk bezit.

### Inleiding

### Aanpak

### Eerste indruk

### 1. Algemene middelen

### 2. Kostendekkende diensten

### 3. Autonomie beleid

### 4. Sociaal domein<sup>+</sup>

### 5. Tafelzilver

### 6. Investeringsen

### Bijlagen

## De aanpak toegelicht (3)



- In de gekozen aanpak werkte de rekenkamer met een clustering van groepen baten en lasten. Deze clustering kan behulpzaam zijn bij het zoeken naar verklaringen van substantiële verschillen tussen begroting en rekening, en tussen Venlo en andere gemeenten.
- De gebruikte indeling in clusters van baten en lasten is gebaseerd op een onderzoek uit 2020.\* Deze indeling maakt enerzijds onderscheid tussen gewone baten en lasten en anderzijds baten en lasten die enkel verband houden met transacties rondom bezit van de gemeente. De gedachte daar achter is dat transacties rondom bezit in belangrijke mate eenmalig en onvoorspelbaar zijn. Dat ontneeemt het zicht op de gewone baten en lasten en de overschotten of tekorten die daar uit ontstaan die juist wel in elke begroting weer terug komen. De clustering is hiernaast in de inhoudsopgave te zien. Per onderwerp volgt een meer gedetailleerde toelichting.
- In de bijlagen zijn tabellen te vinden die een inhoudelijke koppeling maken tussen de landelijke taakvelden, de Venlose begrotingsprogramma's en de in dit rapport gebruikte clustering van baten en lasten.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

\*Kruif, J.A.M. de. (2020). Knellend Gemeentefonds: Een alternatief periodiek onderhoudsrapport Gemeentefonds. *TPC: Tijdschrift voor public governance, audit & control*, 18(1), 3-8.

## Vergelijking met andere gemeenten

- De tweede vraag gaat over vergelijking met andere gemeenten. De rekenkamer heeft daarbij de volgende keuzes gemaakt.
  - Voor de vergelijking tussen gemeenten is informatie over taakvelden noodzakelijk omdat elke gemeente een eigen programma-indeling kent. Die informatie komt uit bestanden van [www.findo.nl](http://www.findo.nl) en is integraal overgenomen. Alleen wanneer de presentatie van het financieel resultaat in de cijfers met een minteken is verwerkt terwijl er sprake was van een overschot (meer baten dan lasten) is dat gecorrigeerd. Verder is voor 2022 voor Almelo en Dordrecht gebruik gemaakt van de informatie in de jaarrekeningen van die gemeenten omdat de informatie op 31 augustus 2023 nog niet in [www.findo.nl](http://www.findo.nl) beschikbaar was.
  - Vergelijken met alle gemeenten in Nederland doet geen recht aan de stedelijke context. Vandaar dat is gekozen om de gegevens van de G40-gemeenten te gebruiken. Ook daar bestaan verschillen, maar deze gemeenten werken wel samen als het gaat om bijvoorbeeld gesprekken met ministeries over de middelen van gemeenten. De 4 grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) vallen buiten de vergelijking omdat die teveel van de rest afwijken.
  - Er is gekozen om gemiddelden van baten en of lasten van de G40 gemeenten als basis te nemen omdat dit een voor iedereen eenvoudig hanteerbaar en herkenbaar begrip is. Natuurlijk zegt een gemiddelde niet alles, maar bij substantiële verschillen is er reden om te onderzoeken welke verklaringen daar voor zijn.
  - Waar de rekenkamer oordeelsvormende termen gebruikt bij de vergelijkingen is dat vooral bedoeld als een constatering. Hoger of lager, veel of weinig, opvallend of afwijkend is daarbij een signaalwoord voor een feit en geen oordeel of iets goed of fout is. Over dat laatste kan de rekenkamer zonder diepgaand onderzoek bij andere gemeenten ook geen uitspraken doen.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Uitwerking (1)



- Uitgangspunt bij de analyse is het volgende:
  - De begroting van Venlo is ruim € 400 mln.
  - In de verschillende jaarrekeningen zijn de toelichtingen op de resultaten terug te vinden. Dat hier herhalen voegt weinig toe. Vandaar dat is gekozen om de volgende uitgangspunten voor bespreking van verschillen te hanteren.
    - Afwijkingen per cluster groter dan € 5.000.000 in baten of lasten
    - Afwijkingen groter dan 10% van de baten of lasten per inwoner ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.
  - Gevolg is dat alleen de echt grote onderwerpen in dit rapport in beeld komen en er geen nauwkeurige aansluiting is op het jaarresultaat zoals dat in de jaarrekening staat.
  - Voor de vergelijking zijn de cijfers van de G40 gemeenten gebruikt zoals die op 5 maart 2023 op de site van [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) waren opgenomen. Begin september 2023 zijn die cijfers geactualiseerd voor 2022 op basis van de informatie op [www.findo.nl](http://www.findo.nl).
- Bij vaststelling van de begroting geeft u ook goedkeuring aan investeringskredieten. De uitgaven voor kredieten ziet u niet terug in de rekening van baten en lasten maar is wel relevant voor de volgende begrotingen. Daarom is er in dit rapport een afzonderlijke paragraaf waarin de voortgang van investeringen is belicht.
- De rekenkamer heeft een concept versie van het rapport voorgelegd de klankbordgroep van raadsleden. Dat heeft op een aantal punten geleid tot aanscherping van de uitleg of vereenvoudiging van gehanteerde begrippen.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investerings

Bijlagen

## Uitwerking (2)

- De rekenkamer neemt u in deze analyse mee van groot naar klein:
  - De eerste stap is een analyse van baten en lasten naar vijf blokken/clusters:
    - Vrij besteedbare middelen
      - Gemeentefonds, vrije lokale belastingen (parkeren, honden, toeristen) en parkeeropbrengsten
    - Kostendekkende regelingen
      - Afval, riool, burgerzaken en begraafplaatsen
    - Autonomoos Beleid
      - Fysiek: verkeer, economie, milieu, ruimte, volkshuisvesting,
      - Maatschappelijk: openbare orde & veiligheid, onderwijs, sport & cultuur,
      - Overhead & bestuur
    - Sociaal domein\*
      - Sociaal domein inclusief bijstand en beschut werk, volksgezondheid
    - Tafelzilver, of 'bezit'
      - Grondexploitatie, overig bezit en reserves
  
- Per onderwerp volgt een verdere uitwerking op meer detail niveau waarbij dan ook vergelijkingen met andere gemeenten volgen. Daar waar de rekenkamer opmerkingen maakt over het ontbreken van van verklaringen over verschillen is met de zoekfuncties in de pdf-bestanden gezocht naar begrijpelijke termen die passen binnen taakvelden. Als dat geen resultaat opleverde leidt dat tot een opmerking.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoos beleid

4. Sociaal domein\*

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Uitwerking (3)



- Het startpunt voor dit onderzoek zijn de budgetten zoals opgenomen in de begrotingen voor de jaren 2017-2022 zoals aangeboden voor de begrotingsbehandeling in november. Hierbij passen de volgende opmerkingen:
  - Er is alleen een documentstudie gedaan. Begrotingen en jaarrekeningen geven een totaal overzicht en zouden zelfstandig leesbaar moeten zijn, al is het maar om technische vragen te beperken.
  - In een paar jaren (2017, 2018 en 2020) staan in de jaarrekening enkele licht van de oorspronkelijke begroting afwijkende cijfers genoemd. Die verschillen zijn veroorzaakt door besluitvorming bij de begrotingsbehandeling. Het gaat om bedragen tot in totaal € 200.000 op jaarbasis. Voor een analyse op hoofdlijnen zijn die verschillen genegeerd omdat ze te klein zijn.
  - Voor de analyse zijn ten opzichte van de verantwoording naar taakvelden twee administratieve wijzigingen aangebracht. Die wijzigingen hebben geen effect op het resultaat.
    - De verwerking van het resultaat boekjaar 2021 in 2022 omdat de door Venlo gemaakte keuze om het resultaat 2021 op taakveld 0.11 (resultaat boekjaar) niet aansluit op de landelijke toelichting over de taakvelden.
    - De verkoop van parkeergarages in 2018 zodat baten en lasten van deze transactie die betrekking heeft op bezit ook in die categorie terecht komen en niet worden verspreid over twee clusters van baten en lasten.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Voorspellende waarde begroting (1)



- De begroting wordt opgesteld op basis van de Kadernota en de kennis over het Gemeentefonds per mei van het jaar voorafgaand aan de begroting. De nauwkeurigheid van de begrotingsraming is voor de hoofdgroepen van de begroting verschillend:
  - De gemeente heeft geen invloed op de omvang van het Gemeentefonds. Dat is wel de belangrijkste inkomstenbron. Er is altijd een verschil tussen begroting en rekening bij de inkomsten uit het Gemeentefonds omdat de definitieve omvang van het Gemeentefonds pas aan het eind van het begrotingsjaar bekend is.
    - De overige vrij besteedbare middelen zijn vooral de gemeentelijke belastingen die goed vooraf zijn te begroten.
  - Voor kostendekkende diensten geldt dat vooraf goed is in te schatten welke lasten er zijn en op basis daarvan kunnen ook de benodigde baten worden berekend. Grote afwijkingen kunnen eigenlijk alleen door onvoorziene omstandigheden ontstaan.
  - Bij autonoom beleid is sprake van taken die in de regel voorspelbaar zijn en ook financieel goed zijn in te schatten. Het gaat om beleid waar de gemeente zelfstandig keuzes kan maken vanuit de autonomie van de gemeente. Eventueel zijn er subsidies van derden maar die zijn beperkt in omvang. Het budget ligt in de meeste gevallen ook aan het begin van het jaar al zo goed als vast omdat de benodigde budgetten in grote mate onafhankelijk zijn van het gebruik van de voorzieningen. Voorbeelden zijn subsidies van de gemeente voor bijvoorbeeld een bibliotheek of het onderhoudsbudget voor buitenruimte.
  - Bij Sociaal domein\* ligt vaak noch de hoogte van de bijdrage noch het aantal mensen dat er een beroep op doet vast. Dat maakt de uitkomsten onvoorspelbaar. Hier heeft de gemeente zeer beperkt autonome keuzes omdat de kern van de regelgeving door het rijk is voorgescreven. De belangrijkste knoppen voor de gemeenteraad zijn vooraf de hoogte van de bijdrage aanpassen of sturen op de afbakening of toeleiding van de doelgroep.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein\*

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Voorspellende waarde begroting (2)



- Het begrip *Tafelzilver* is bedoeld om uitdrukking te geven aan baten en lasten die zijn gekoppeld aan bezit in plaats van aan levering van diensten. Ook transacties gekoppeld aan bezit zijn bedoeld om maatschappelijke effecten te bereiken maar zijn in principe allemaal eenmalig. Onder tafelzilver vallen drie blokken baten en lasten:
  - *Grondexploitatie*. Gemeenten nemen voor een deel de ontwikkeltaak voor bouwlocaties op zich. Via grondaankopen, lasten voor bouwrijp maken en latere verkopen ontstaat een financieel resultaat. Dat financieel resultaat is sterk afhankelijk van marktomstandigheden maar ook van doorlooptijden van ruimtelijke procedures en besluitvorming bij afnemers van grond. Daarmee is de voorspellende waarde van een begrotingsraming voor grondexploitatie beperkt.
  - *Overig bezit*. Gemeenten hebben soms ook vastgoed in bezit dat bedoeld is voor verkoop. Daarnaast zijn er baten en lasten die te maken hebben met de waardering van aandelen, rentebaten- en lasten gekoppeld aan uitgeleend geld en dividenduitkeringen. Soms komt het ook voor dat leningen of aandelen in waarde dalen en dan ontstaan ook lasten. Behoudens rente zijn deze baten en lasten moeilijk voorspelbaar en kunnen grote afwijkingen ontstaan.
  - *Reserves*. In de regel zijn reserves deels een bewuste spaarpot en deels de sluitpost in de begroting. Sommige reserves worden ingezet of opgebouwd voor een bepaald doel. U bepaalt als raad vooraf hoeveel u wil inzetten of opbouwen. Het daadwerkelijk gebruik van reserves is afhankelijk van voortgang van projecten, van tussentijdse politieke keuzes of van het financieel resultaat in een bepaald jaar. Ook hier is de voorspellende waarde van de begroting beperkt.
  
- Over *investeringen* is in het Rekenkamerrapport 'Bijsturen mogelijk maken' van mei 2023 al het nodige toegelicht. Vanuit het perspectief van voorspellende waarde geldt dat de voortgang van planvorming en aanbesteding in belangrijke mate bepaalt hoeveel investeringen worden gerealiseerd. Voor een eerste analyse is een vergelijking tussen geraamde investeringsuitgaven in het jaar en de werkelijke uitgaven zinvol.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoorn beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investerings

Bijlagen



## Overschotten en tekorten in de tijd



## Leeswijzer

- De opzet van deze analyse is als volgt.
- Per onderwerp volgt eerst een overzicht in een tabel of een grafische weergave. Baten en lasten staan in de regel elk op een afzonderlijke pagina. Waar een technische toelichting nodig is, staat die onderaan de desbetreffende pagina. Bij elk van de onderwerpen staat in **blauw** in percentages aangegeven in welk programma uit de begroting van Venlo budgetten voor dit onderwerp zijn opgenomen
- De inhoudelijke toelichting gericht op de belangrijkste verschillen tussen begroting en rekening staat na de overzichten van baten en lasten, zo veel mogelijk per onderdeel op 1 pagina
- Na de toelichting op de verschillen tussen begroting en rekening volgt een vergelijking van de baten en lasten van de jaarrekening met *de jaarcijfers* van de G40-gemeenten. Ook die is eerst weer grafisch met daarna een tekstuele toelichting. De tekstuele toelichting in de vergelijking gaat vooral in op de relatieve afwijkingen, niet zozeer meer op verschillen tussen begroting en rekening. Doel is om een beeld te krijgen waar Venlo in vergelijking met andere gemeenten veel of weinig geld uitgeeft.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## De rekening in kerncijfers



Inleiding
Conclusies
Aanpak
Eerste indruk
1. Algemene middelen
2. Kostendekkende diensten
3. Autonomoom beleid
4. Sociaal domein <sup>+</sup>
5. Tafelzilver
6. Investeringsen
Bijlagen

	2023B	2022R	2021R	2020R	2019R	2018R	2017R
Totaal lasten (mln)	€ 519,4	€ 536,6	€ 449,7	€ 444,2	€ 427,4	€ 423,9	€ 425,8
Saldo Rekening (mln)	€ 0,2	€ 20,3	€ 31,1	€ 14,0	€ 6,5	€ 2,1	-/- € 23,7
Sparen reserves (mln)	-/- € 3,2	€ 15,5	€ 5,7	€ 14,5	€ 15,8	€ 24,7	-/- € 2,4
Gemeentefonds als % van de baten exclusief reserves en grond	62%	61%	60%	60%	58%	53%	58%
Schuldquote (ongecorrigeerd)	48%	26%	37%	47%	55%	58%	84%
Weerstandratio	2,0	1,86	2,12	2,09	1,96	1,88	0,0
Benodigd weerstandsvermogen (mln)	€ 49,1	€ 50,6	€ 41,6	€ 39,6	€ 36,6	€ 35,5	€ 37,7
Investeringsuitgaven (mln)	n.b.	€ 22,3	€ 39,8	€ 22,1	€ 41,5	€ 17,8	€ 53,5
Personeelskosten organisatie (mln)	n.b.	€ 86,9	€ 86,2	€ 80,5	€ 72,4	€ 72,4	€ 71,6
Apparaatskosten/inwoner (in €*1)	€ 983	€ 995	€ 905	€ 834	€ 800	€ 772	€ 786
Bezetting FTE/1.000 inw.	10,0	10	10	9,03	8,53	8,66	9,00
Woonlasten meerpersoons huishouden (in € *1)	€ 869	€ 900	€ 800	€ 804	€ 759	€ 735	€ 726

B = Begroting; R = Rekening; -/- = negatief getal: lasten hoger dan baten.

Sparen reserves: meer stortingen dan onttrekkingen; negatief is per saldo geld uit spaarpot halen.

In de jaarrekening 2022 staat € 536,6 mln als lasten verantwoord. Het college heeft hier gekozen voor een vrij ongebruikelijke presentatie van cijfers door het resultaat van het boekjaar 2021 in mindering te brengen op de lasten. In dit rapport is de meer gebruikelijke wijze van verantwoord worden gebruikt, namelijk via de reserves. Daardoor stijgen de lasten naar € 567,6 mln. en de baten naar € 587,9 mln. Het financieel resultaat van 2022 blijft ongewijzigd op € 20,3 mln.

## Opvallende elementen uit kerncijfers



- In de periode 2018 t/m 2022 is er elk jaar een positief rekeningresultaat en is er meer aan de reserves toegevoegd dan onttrokken de reserves.
  - In de begroting 2023 zit een overschot dankzij het per saldo onttrekken van € 3,2 mln. uit de reserves. Onderliggende gegevens laten zien dat dit in de begrotingen 2017 en 2018 ook gebeurde. In de jaren 2019-2022 was op begrotingsbasis sprake van sparen ten behoeve van de reserves.
- De afhankelijkheid van inkomsten uit het Gemeentefonds voor het totaal van de begroting neemt toe.
- De schulden van de gemeente zijn in relatieve en absolute zin gedaald.
- De personeelskosten staan in de jaarrekening wel genoemd, niet in de begroting.
  - Tussen 2017 en 2022 was sprake van loonontwikkeling van circa 15%.
  - De kosten van de personele bezetting in 2022 zouden, gerekend met de gemiddelde loonkosten per fte in 2017, nu leiden tot personeelskosten van € 81,6 mln. op prijspeil 2017.
  - Vertaald naar prijspeil 2022 is dat € 93,9 mln. tegenover feitelijke personeelskosten in 2022 van € 86,6 mln.
- Het benodigd weerstandsvermogen neemt in de loop van de tijd toe met ruim 30%
- De investeringsuitgaven kennen een onregelmatig verloop.
- De sprong in woonlasten van 2021 op 2022. Ambtelijk is toegelicht dat die te maken heeft met een verandering in de berekeningswijze door het onderzoeksbureau. De verklaring staat toegelicht op de website van het [COELO](#).
- De volgende pagina geeft de verschillen weer tussen het begrote saldo van baten en lasten en het gerealiseerde saldo van baten en lasten zowel in totalen als per cluster van baten en lasten.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomo beleid

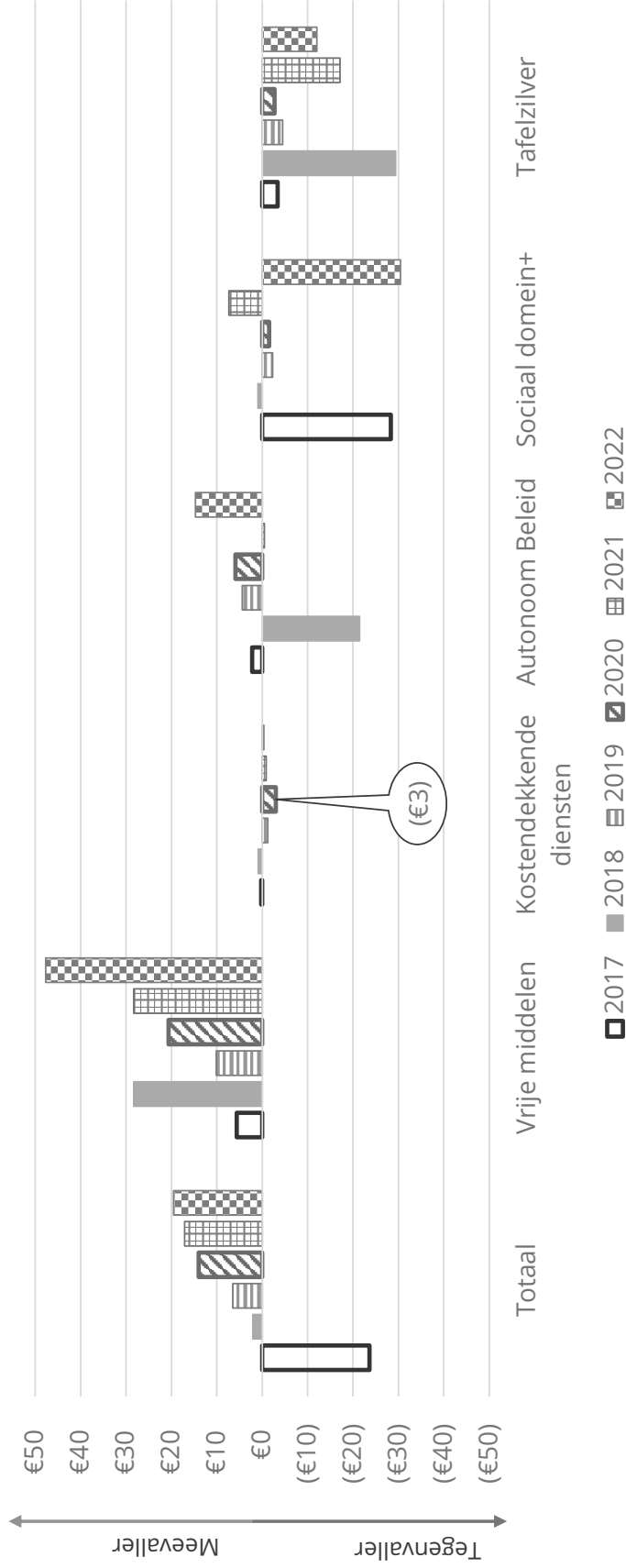
4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Afwijking in de bijdrage aan het financieel resultaat ten opzichte van de begroting per cluster van baten en lasten in € mln.



Een negatief getal betekent een extra beslag op de algemene middelen ofwel een tegenvaller ten opzichte van de begroting.

Voorbeeld: Kostendeekkende diensten 2020: Begroot baten € 22,9 mln.; lasten 18,4 mln.; saldo was € 4,5 mln. positief, werkelijke baten € 22,3 mln.; lasten € 20,8 mln. en saldo was daarmee € 1,5 mln. Het verschil van € 3 mln. is in de grafiek terug te vinden.

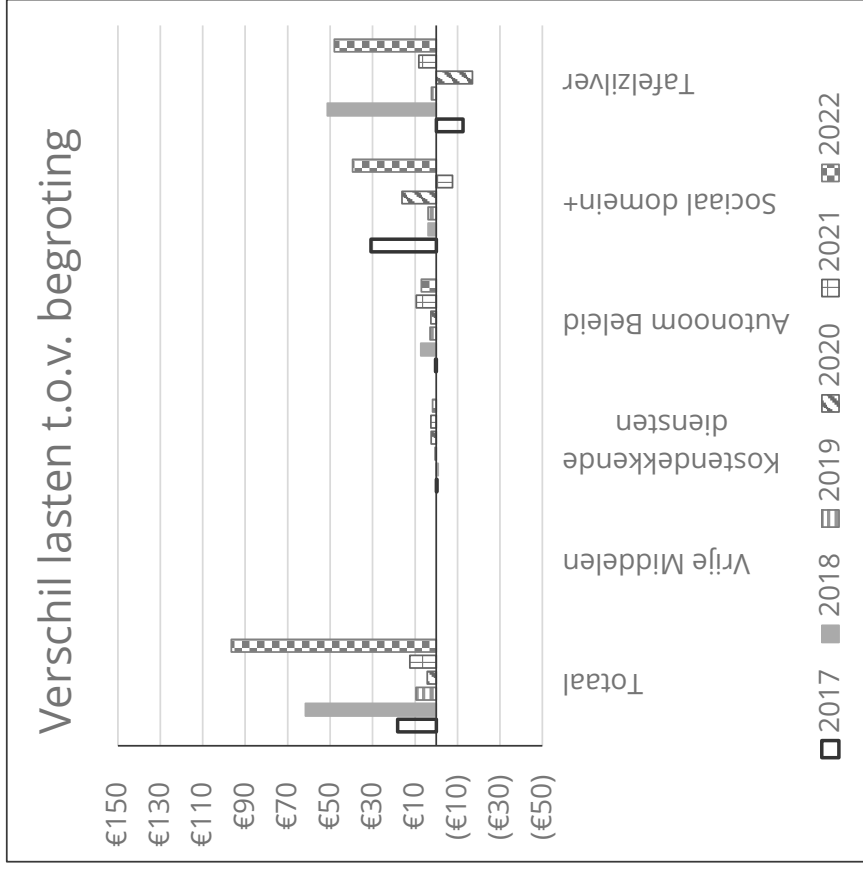
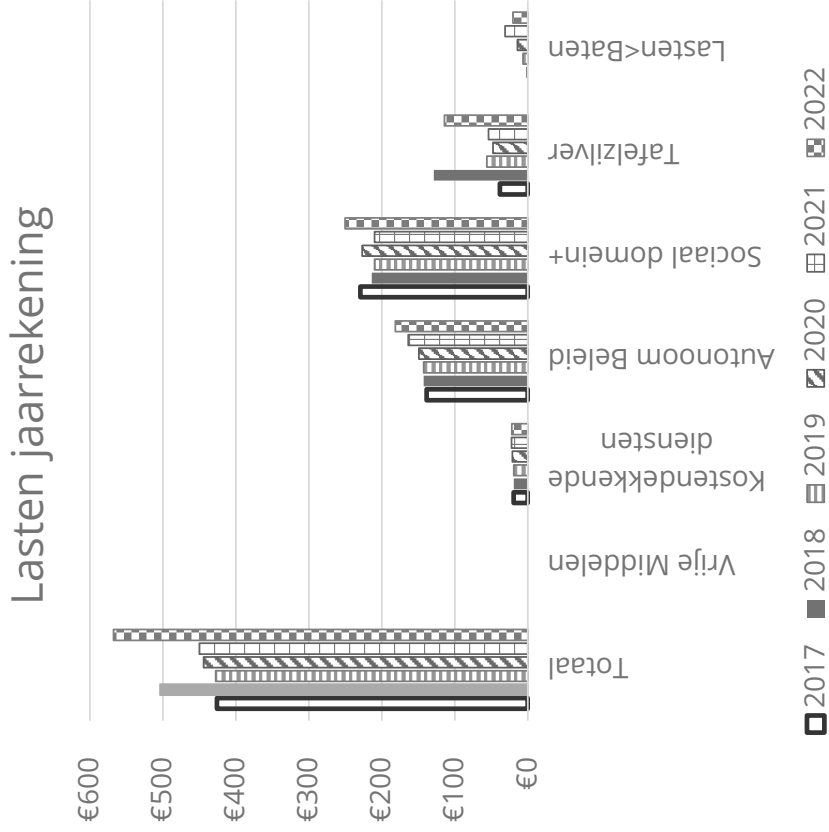
Deze informatie zegt iets over de voorspellende waarde van de begroting. Het totaal (meest linkse staafjes) is het financiële resultaat in de jaarrekening.

Dit overzicht is alleen op het niveau van clusters, hierna volgt een toelichting per cluster waarbij baten en lasten afzonderlijk zichtbaar zijn.

## Verdeling van de lasten in € \* mln en verschil t.o.v. de begroting



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonoom beleid
- 4. Sociaal domein+
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen



# Verdeling van de baten in € \* mln en verschil t.o.v. de begroting



Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomo beleid

4. Sociaal domein+

5. Tafelzilver

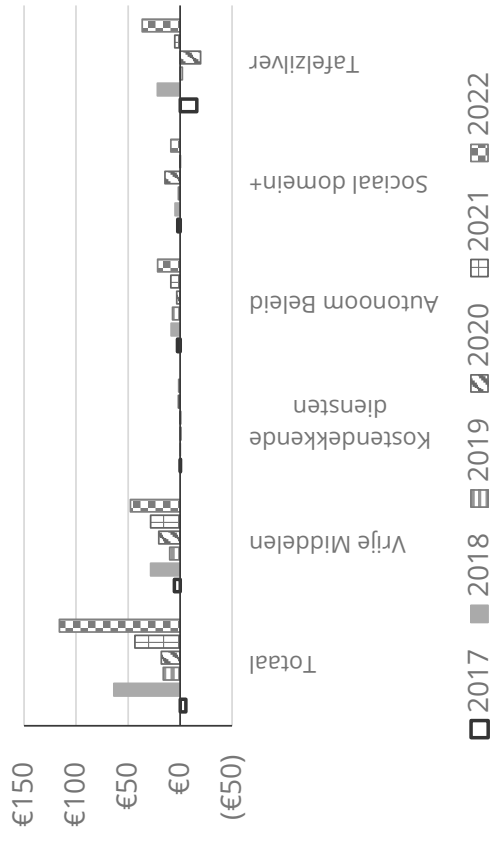
6. Investeringsen

Bijlagen

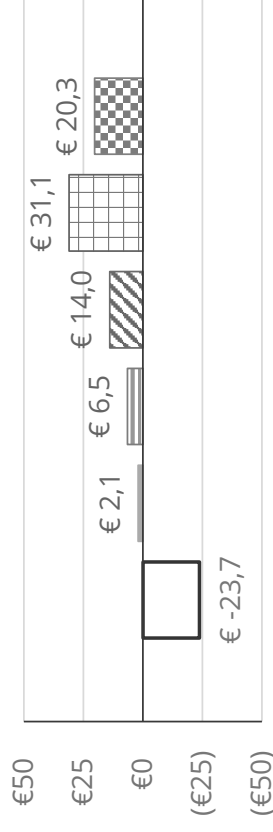
Baten jaarrekening



Baten: verschil t.o.v. begroting



Financieel resultaat jaarrekening



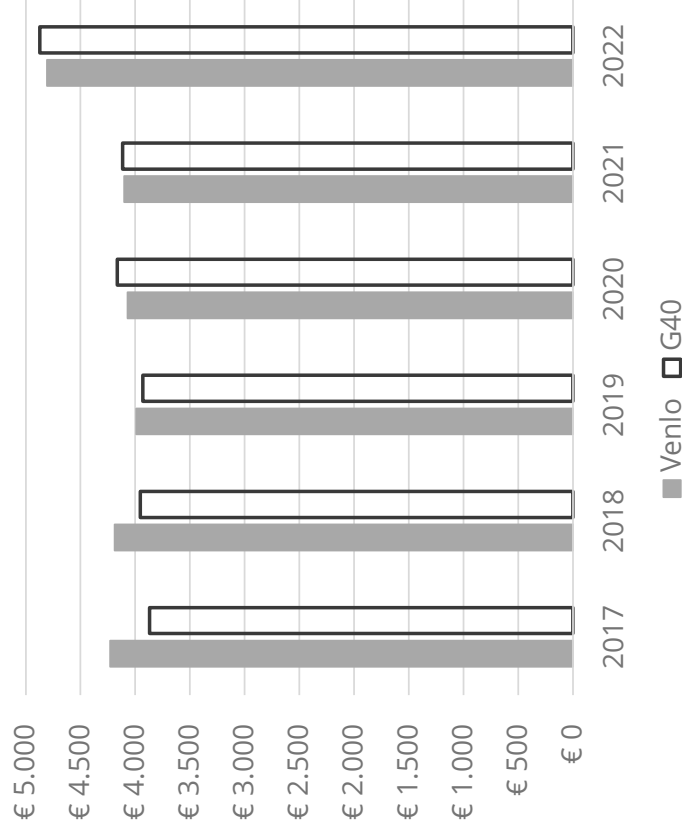
Legend: 2017 (white), 2018 (dark grey), 2019 (diagonal lines), 2020 (horizontal lines), 2021 (vertical lines), 2022 (checkered)

## Vergelijking G40 jaarekening: baten en lasten per inwoner

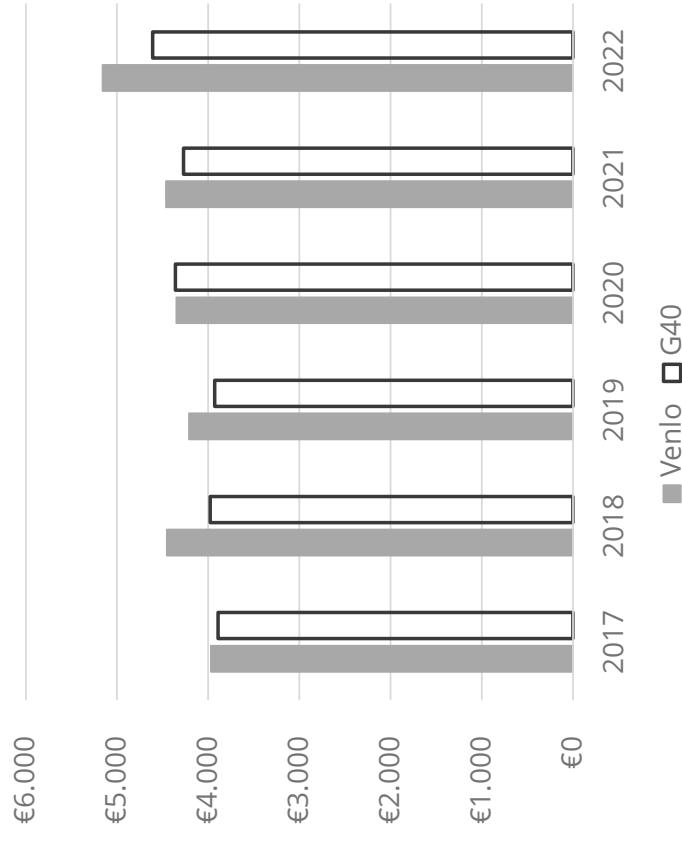


- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
  - 1. Algemene middelen
  - 2. Kostendekkende diensten
  - 3. Autonomie beleid
  - 4. Sociaal domein\*
  - 5. Tafelzilver
  - 6. Investeringsen
- Bijlagen

### Lasten exclusief reserves

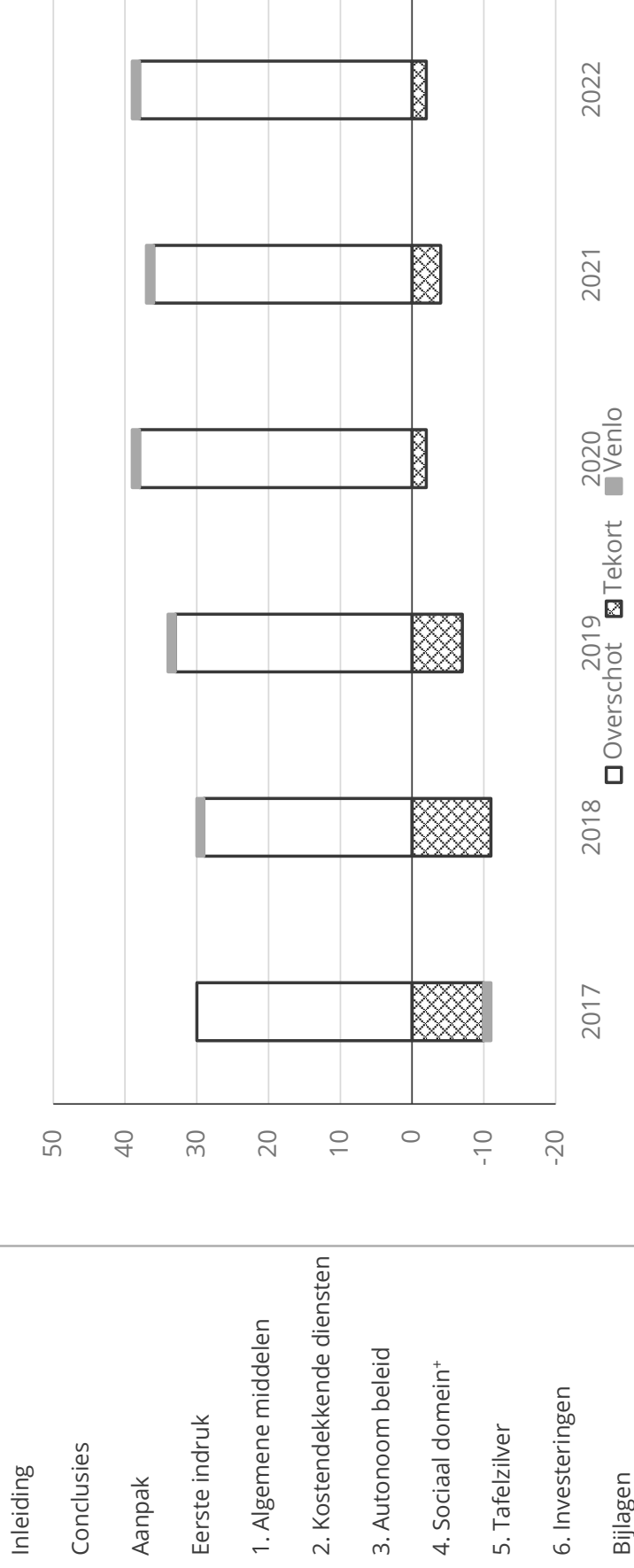


### Baten exclusief reserves





## G40: Aantal gemeenten met overschot of tekort in de jaarrekening



In 2022 was er één gemeente met een substantieel tekort wegens afboeken op de grondexploitaties. Venlo zit met het feitelijk financieel resultaat in de middenmoot met € 199 per inwoner tegenover € 187 voor alle G40 gemeenten. Vijf gemeenten halen een positief resultaat van minder dan € 100 per inwoner, zeven gemeenten halen een positief resultaat van meer dan € 300 per inwoner.

## Eerst indruk uit totaal van baten en lasten (1)



- Bij de laten zijn de afwijkingen ten opzichte van de begroting vooral in het het sociaal domein<sup>+</sup> en het tafelzilver te vinden. Op zichzelf is dat niet bijzonder: lasten voor het sociaal domein<sup>+</sup> zijn vrij moeilijk voorspelbaar en zeker in de eerste jaren na de decentralisatie was er veel onbekend over wat gemeenten te wachten stond.
- Met name de jaren 2020 en 2022 zijn bijzondere jaren. 2020 in verband met de Covid pandemie en de voorzieningen die daarvoor nodig waren. In 2022 speelt de oorlog in Oekraïne een belangrijke rol. De gemeente Venlo gaf € 10 mln uit aan opvang van vluchtelingen (p. 154 jaarverslag) en € 12 mln aan energietoeslag (p. 225 jaarverslag).
- Bij de baten zijn afwijkingen bij tafelzilver ook gebruikelijk, dat was ook al zo voor de decentralisatie-operatie in 2015. Wat hier opvalt is dat er relatief grote afwijkingen bij de vrij besteedbare middelen zijn. Daarnaast zijn er in sommige jaren relatief grote afwijkingen bij autonoom beleid (verkeer, ruimte, onderwijs etc). De baten voor het sociaal domein<sup>+</sup> zijn hoofdzakelijk de baten vanuit de participatiewet (bijstand) waar externe economische ontwikkelingen en de relatieve verdeling van het budget tussen gemeenten een rol spelen.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Eerst indruk uit totaal van baten en lasten (2)



- Op het niveau van totalen van baten en lasten wijken alleen in 2017 (lasten) en 2018 (baten) de bedragen per inwoner meer dan 10% af van de gemiddelde baten en lasten van de G40-gemeenten. De verklaringen daarvoor zitten in de overschrijdingen sociaal domein 2017, de compensatie noodfonds sociaal domein en de verkoopopbrengst van de parkeergarages in 2018.
- Op de volgende pagina's staat een meer gedetailleerde toelichting per cluster van baten en lasten.
  - De analyse begint vanuit de zogenaamde taakvelden. In elke jaarrekening is in de bijlagen een conversietabel Taakvelden-programma's te vinden. De informatie die daar in staat geeft het handvat om binnen de verschillende programma's te zoeken naar verklaringen voor mee- en tegenvallers. Met behulp van de wettelijke definities van de taakvelden is het mogelijk om de inhoudelijke koppeling tussen de twee verschillende vormen van verantwoording te vinden.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

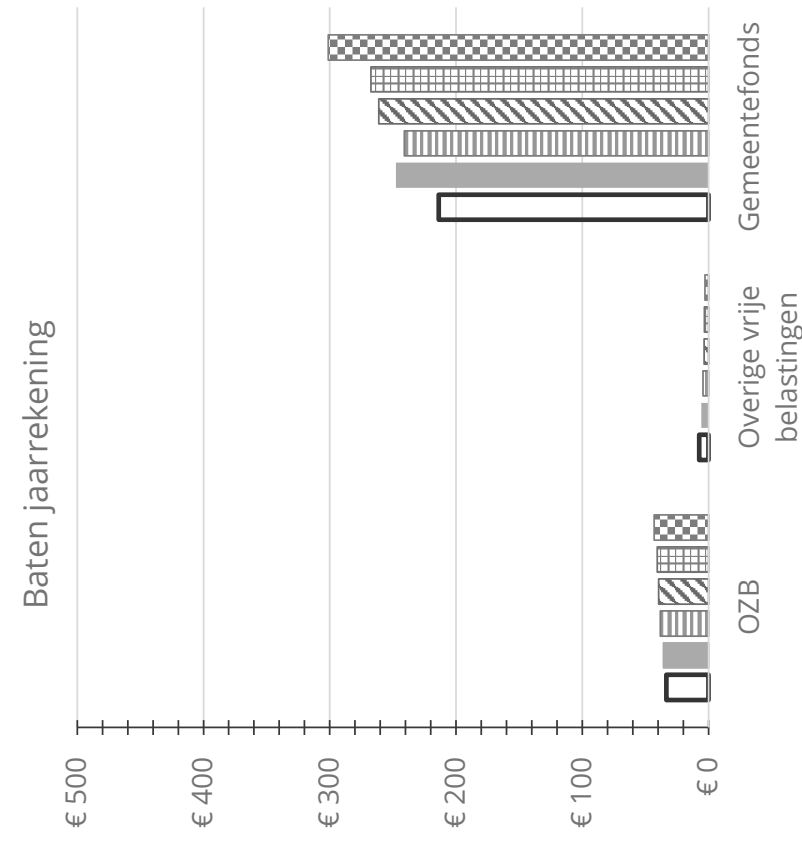
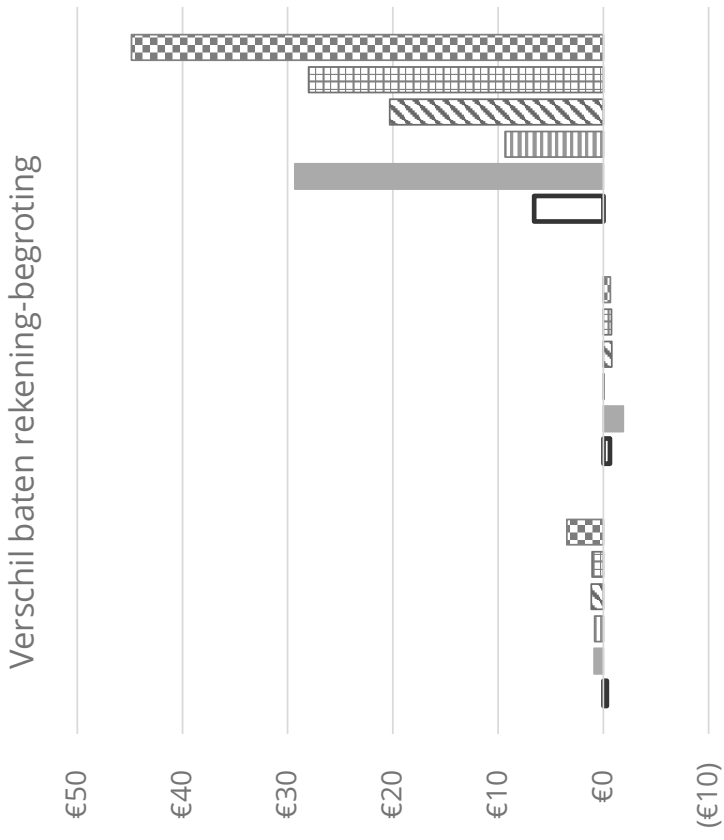
# 1. Vrij besteedbare middelen



# 1. Vrij besteedbare middelen (in € \* mln.)

Programma 2: Leefbaar Venlo (1%; parkeerinkomsten)

Programma 6: Algemene middelen 99%



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomo beleid
- 4. Sociaal domein+
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen

Legend: 2017 (white), 2018 (solid grey), 2019 (diagonal lines), 2020 (checkered), 2021 (horizontal lines), 2022 (vertical lines)

# 1. Vrij besteedbare middelen: toelichting



Bij de Algemene middelen vallen de volgende zaken op:

1. De veel hogere bijdragen uit het Gemeentefonds dan geraamd. Hier zijn drie verklaringen voor:
  - a) De raming van het Gemeentefonds is gebaseerd op gegevens uit mei voorafgaand aan het begrotingsjaar en daarna volgen meestal nog bijstellingen. Zie de uitleg hierover op de volgende pagina.
  - b) Vanaf 2020 zijn veel middelen aan het Gemeentefonds toegevoegd in verband met Corona en de oorlog in Oekraïne.
  - c) In 2018 heeft Venlo eenmalig € 21,7 mln. ontvangen uit het noodfonds sociaal domein (tekortgemeenten). Een dergelijke meevaller is niet te begroten. De raad is met RIB 105 van 17 september 2018 over de aanvraag geïnformeerd.
2. De totale opbrengst vrij besteedbare belastinginkomsten (inclusief parkeren) is behalve 2018 elk jaar lager dan begroot.
3. In 2022 is de afwijking op de OZB erg hoog, volgens het jaarverslag omdat er meer belastbare objecten waren dan geraamd (p. 94) en daardoor € 2,9 mln extra opbrengsten.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

# 1. Totaal Gemeentefonds (alle gemeenten) in € mld ten opzichte van het ijkpunt

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Mei 2021	28,3	28,5	29,1	29,9	30,8		
Dec 2021	30,6	29,3	29,9	30,8	31,8		
Mei 2022	32,7	34,4	35,2	37,2	35,4	36,5	
Dec 2022	34,1	34,8	35,7	37,7	36,9	37,1	
Mei 2023		35,2	37,9	39,9	38,0	39,1	40,3

- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomie beleid
- 4. Sociaal domein<sup>+</sup>
- 5. Tafelzilver
- 6. Investerings
- Bijlagen

Gemeenten begroten in de regel op basis van de zogenaamde Meircirculaire van het ministerie van BZK. In een normaal jaar zijn er 3 circulaire: in mei, september en december. De circulaire geven een toelichting op de omvang van het Gemeentefonds en de daar in opgenomen veranderingen ten opzichte van de vorige circulaire.

Voor gemeenten geldt: hoe later in de tijd nog veranderingen in de uitkering van het Gemeentefonds plaatsvinden, hoe moeilijker het is om nog bij te sturen. Dat geldt zowel voor meevallers als voor tegenvallers.

Het bovenstaande overzicht is vooral bedoeld om terug te kijken naar 2022. In 2022 was de afwijking tussen de meircirculaire 2021 (basis voor de begroting 2022) en de decembercirculaire 2022 € 5,8 mld. Dat is een extreem groot bedrag. Enkele achterliggende oorzaken zijn het opnemen van de energietoeslag (in totaal € 1,8 mld), inclusief een voorschot (€ 0,5 mld.) voor 2023 in het Gemeentefonds; € 1,3 mld. eenmalig extra voor jeugdzorg; het schrappen van de zogenaamde opschallingskorting (€ 0,3 mld.). Daarmee is € 3,4 mld. verklaard. De rest komt vooral voort uit een besluit van het kabinet om het Gemeentefonds toch te laten groeien (€ 1,6 mld.) en technische wijzigingen.

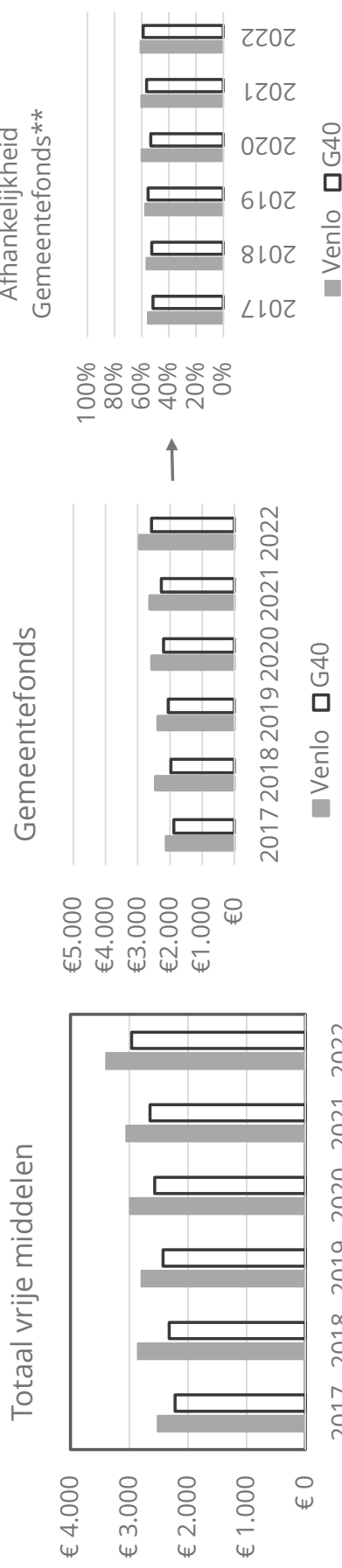
Aan het begin van 2022 was de raming van het Gemeentefonds € 30,6 mld. Daaruit is te af te leiden dat het overgrote deel van de extra middelen pas na mei 2022 beschikbaar kwam. Het effect voor Venlo in 2022 was in totaal circa € 45 mln.



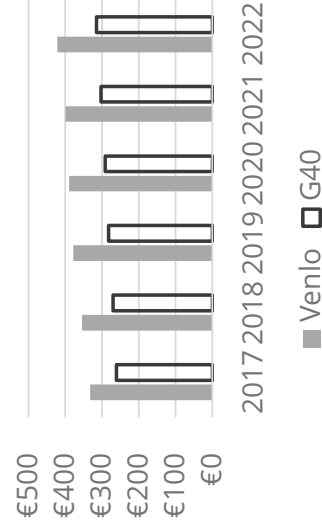
# 1. Vrij besteedbare middelen: vergelijking G40 rekeningbasis; baten per inwoner



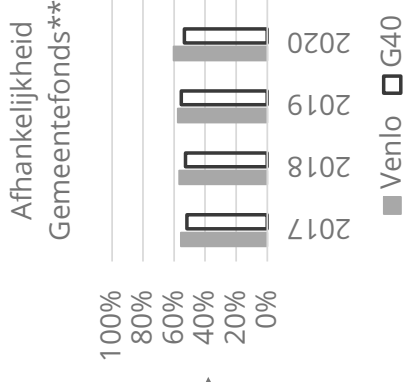
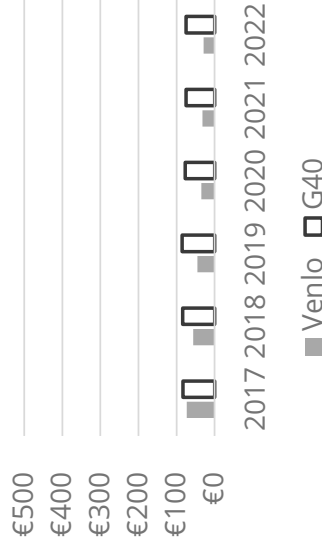
- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomo beleid
- 4. Sociaal domein<sup>+</sup>
- 5. Tafelzilver



OZB



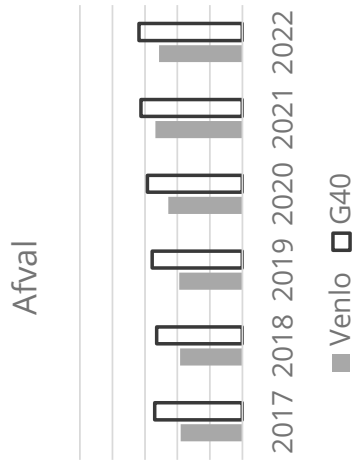
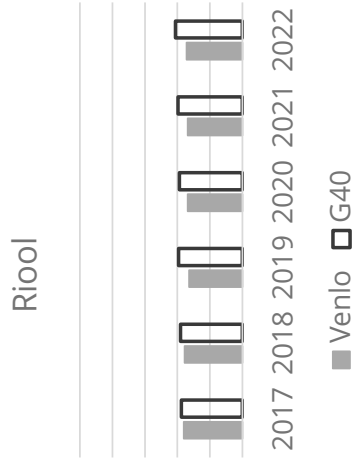
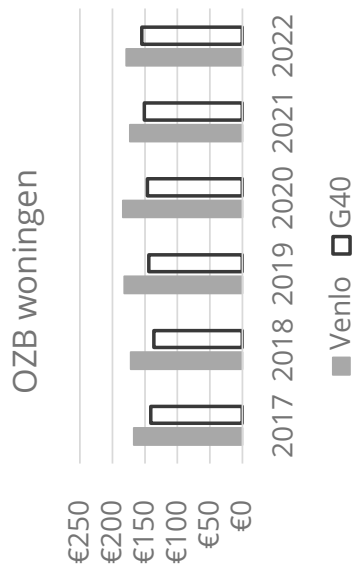
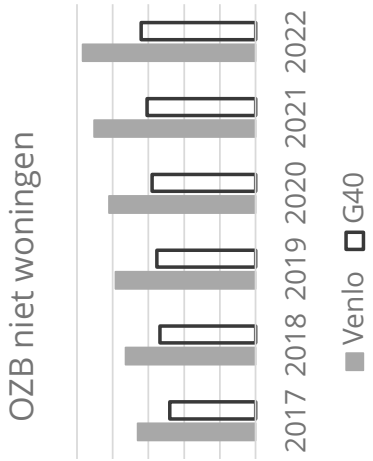
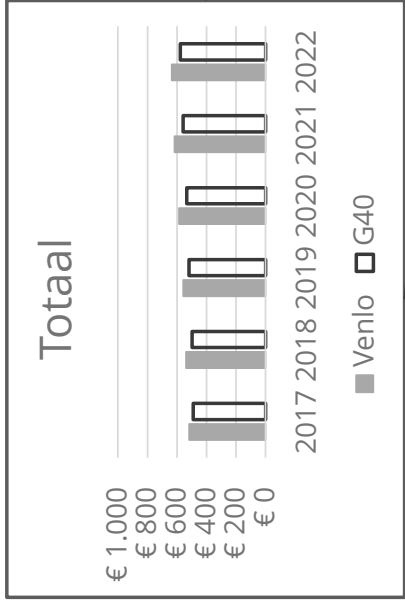
Overige excl. Toeristenbelasting\*



\*Toeristenbelasting en forensenbelasting zijn in landelijke gegevens niet afzonderlijk terug te vinden en zitten verwerkt in 'Autonomo beleid', onderdeel economie.  
 \*\* Berekend exclusief reserves en grondexploitatie.



# 1. Woonlasten gerelateerde belastingen: vergelijking G40 rekeningbasis; baten per inwoner



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomoom beleid
- 4. Sociaal domein\*
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen

# 1. Vergelijking vrij besteedbare middelen met G40-gemeenten



- Venlo is relatief sterk afhankelijk van het Gemeentefonds. Gemeten in bijdrage per inwoner staat Venlo op plaats 10 in 2017 en plaats 7 in 2021 van gemeenten met de hoogste bijdragen per inwoner.
  - Venlo ontvangt op jaarbasis ongeveer 15% meer uit het Gemeentefonds dan het gemiddelde van de G40-gemeenten.
  - Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier gaat om cijfers voor de invoering van het nieuwe verdeelmodel van het gemeentefonds. Het college stelde bij de begroting 2022 (p. 7) dat die herverdeling voor Venlo voordelig zou uitpakken, met andere woorden dat er nog meer geld vanuit het Gemeentefonds naar Venlo komt. Daarmee wordt de afhankelijkheid van het gemeentefonds dus nog groter.
- Opvallend is de daling in de overige vrij beschikbare belastingmiddelen inclusief parkeergelden. Venlo is hier nummer 31 in de lijst en zit daarmee aan de onderkant van de opbrengsten. Belangrijke oorzaak is het wegvallen van het verdienmodel uit parkeergarages.
- Toeristenbelasting staat onder autonome taken. Ten opzichte van 2017 liggen de opbrengsten daarvan in Venlo ruim 15% hoger (paragraaf lokale heffingen in de jaarrekeningen).
- Vooral de ontwikkeling 'OZB niet-woningen' valt op. Venlo staat hier op plaats 8 in 2017 en plaats 4 in 2022 G40-gemeenten (dat zijn er 41) met de hoogste opbrengst per inwoner. Het lijkt er op dat OZB-niet-woningen voor Venlo een belangrijke bron van inkomsten is, net als voor sommige gemeenten de toeristenbelasting dat is.
- Het overzicht laat ook zien dat opbrengsten uit afvalstoffen- en rioolheffing vrij laag liggen. Voor 2019-2021 is besloten om minder onderhoud aan riolen te doen. Daardoor daalt ook de opbrengst uit rioolheffing. In 2022 en 2023 is gekozen om de heffing niet te verhogen en het verschil tussen baten en lasten uit reserves te onttrekken.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomo beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

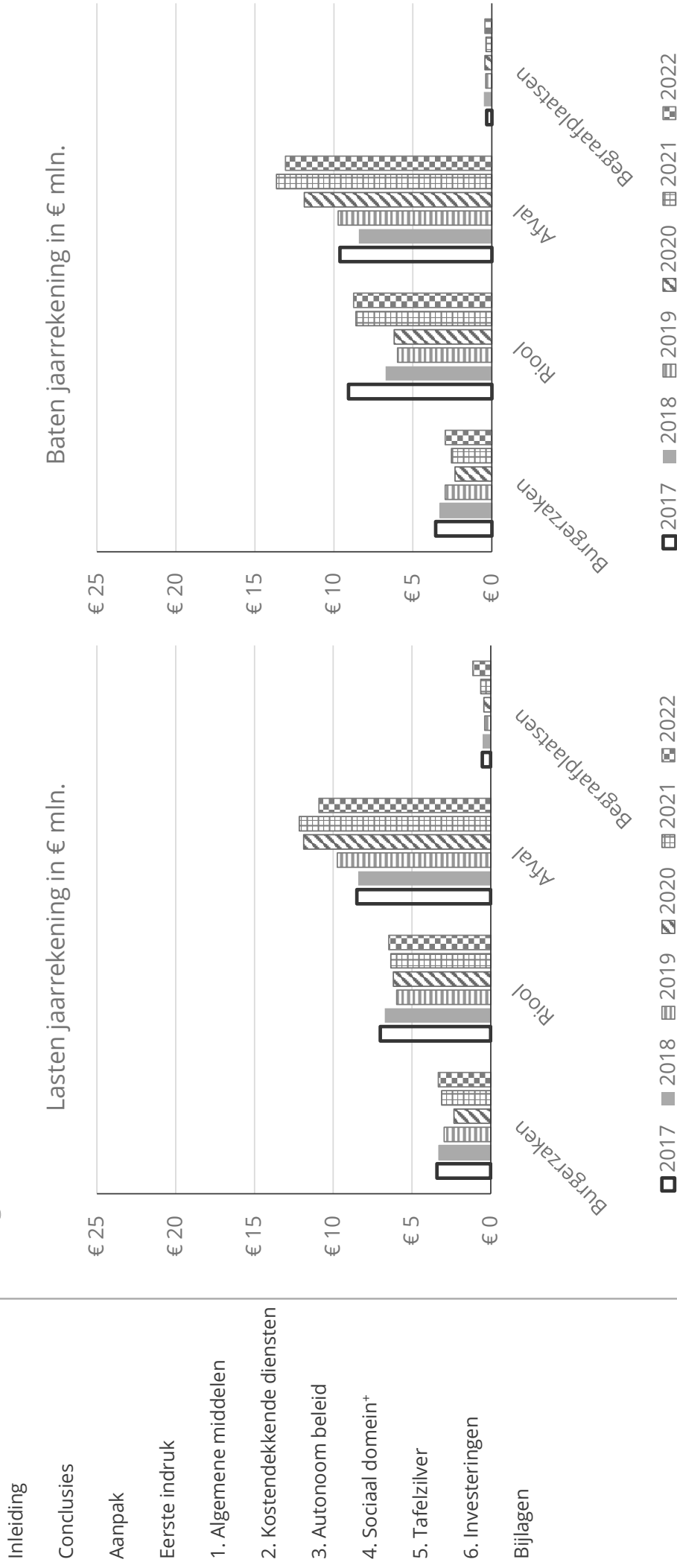
Bijlagen

## 2. Kostendekkende diensten



## 2. Kostendekkende diensten: Overzicht

Programma 2: Leefbaar Venlo 100%



## 2. Kostendekkende diensten: verklaringen



Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

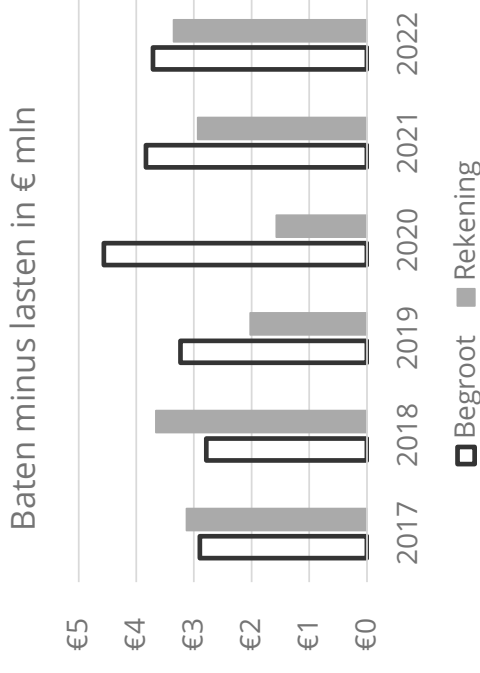
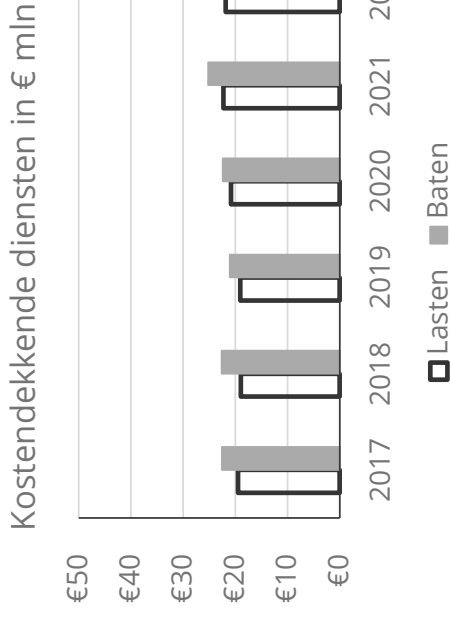
3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

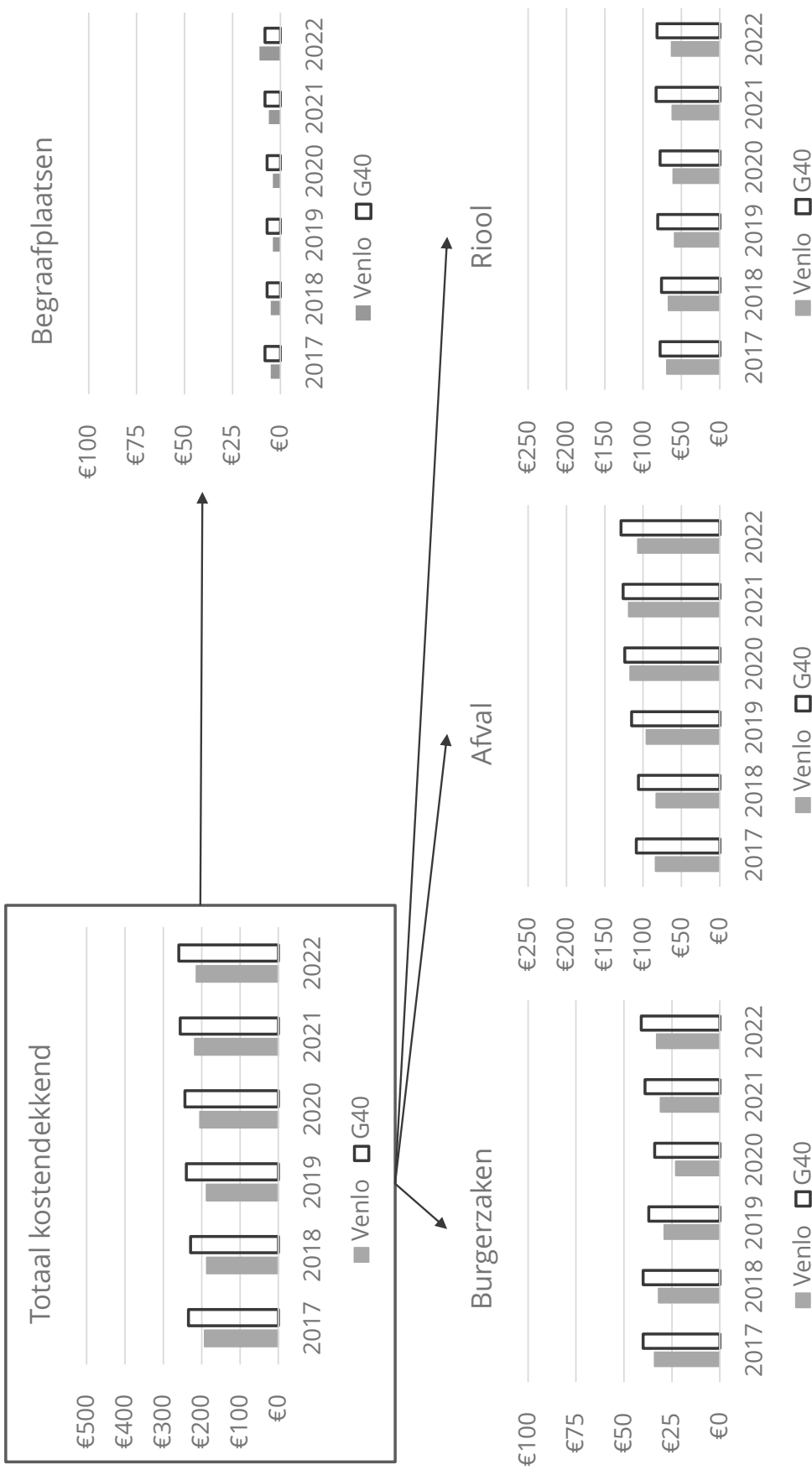
Bijlagen



De grafiek op deze pagina laat per jaar het totale effect op het financiële resultaat zien van de kostendekkende diensten. Dit onderdeel van de begroting omvat tussen € 20 en € 25 mln. lasten

- De verschillen bij deze taken zijn te klein voor een analyse op hoofdlijnen door de tijd.
- De laatste actualisatie van het beleid rondom riolen was in 2021 (GRP2021-2031, Raadsvoorstel 30 juni 2021).

## 2. Kostendekkende diensten: vergelijking G40; lasten per inwoner



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomo beleid
- 4. Sociaal domein<sup>+</sup>
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen

## 2. Vergelijking kostendekkende diensten met G40-gemeenten

- Opvallend is hier dat Venlo over de hele linie lagere lasten per inwoner kent dan andere G40-gemeenten.
  - Bij afvalinzameling is te zien dat de lasten van Venlo langzaam naar het gemiddelde van de G40-gemeenten toegroeien.
  - Bij riolering blijven de lasten achter bij de G-40 gemeenten. Het kan zijn dat met het nieuwe GRP 2021-2031 daar verandering in komt, maar dat is op dit moment niet vast te stellen. Omdat ondergrond bij riolering er toe doet (veel onderhoud bij een veenbodem) is een vergelijking gemaakt met de 12 Brabantse en Limburgse grote gemeenten. Alleen Tilburg en 's Hertogenbosch kennen dan in 2017, 2021 en 2022 lagere lasten dan Venlo.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

### 3. Autonomoom beleid





### 3. Autonomoom beleid

- Dit cluster bestaat uit de volgende onderdelen:
  - Fysiek
    - Verkeer en vervoer behalve parkeeropbrengsten, 90% Leefbaar Venlo; 10% Welvarend Venlo.
    - Economische ontwikkeling, 60% Leefbaar Venlo; 29% Centrumstad; 10% Circulair; 1% Algemene middelen.
    - Milieu (o.a. volgens de regelgeving\* RUD Limburg noord en zaken als verplaatsen milieubelastende bedrijven), 9% Leefbaar Venlo; 91% Circulair
    - Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening exclusief grondexploitaties. 79% Leefbaar Venlo; 12% Centrumstad; 8% Circulair; 1% Algemene middelen.
  - Overig
    - Maatschappelijk
      - Veiligheid 100% Leefbaar Venlo
      - Onderwijs 100% Gezond & Actief Venlo
      - Sport, Cultuur en Media 46% Gezond & Actief Venlo; 7% Leefbaar Venlo; 47% Centrumstad
      - Openbaar groen 78% Leefbaar Venlo; 0% Grenzeloos Venlo; 3% Welvarend Venlo; 2% Centrumstad; 17% Circulair
    - Overhead & Bestuur
      - Bestuursorganen 42% Leefbaar Venlo; 49% Grenzeloos Venlo; 1% Centrumstad; 8% Circulair.
      - Overhead zoals in de landelijke regelgeving gedefinieerd, dus niet de hele organisatie. 100% Algemene Middelen
- Waar nodig volgen uitsplitsingen, behoudens bij overhead en bestuur omdat dit weinig toegevoegde waarde heeft bij vergelijkingen.

\* IV3 2021, p. 29



### 3. Autonomoom beleid: overzicht

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

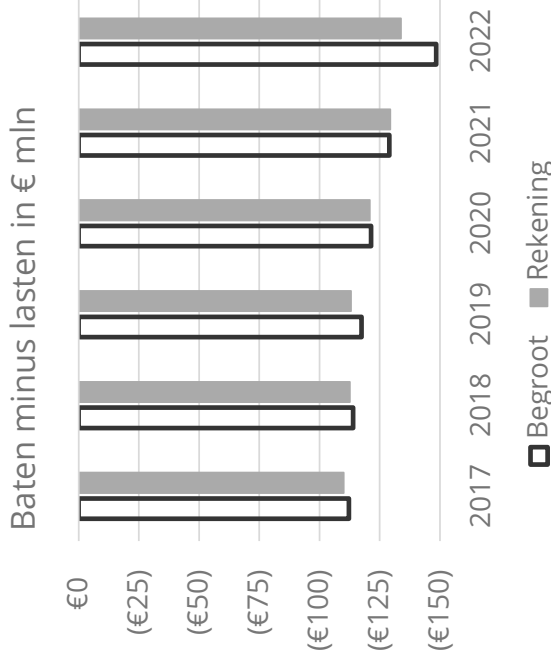
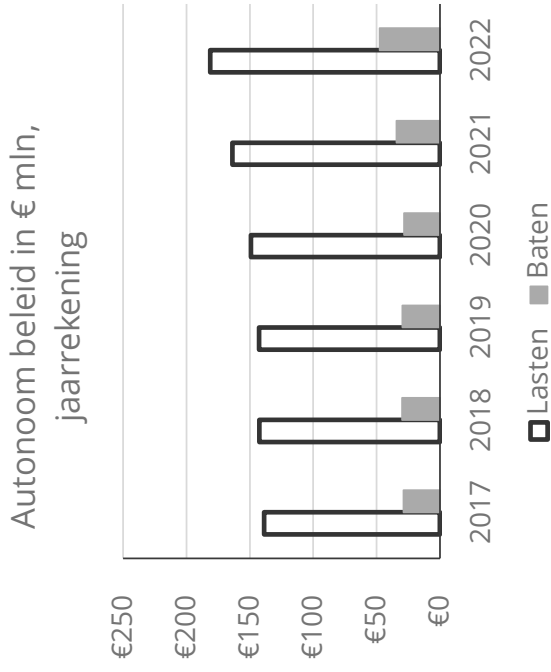
3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen



- Ten opzichte van 2017 is er weer ruimte om meer te besteden. Dat is zowel te zien aan de stijgende lasten (links) als aan de toenemende bijdrage uit de algemene middelen, zowel op begrotingsbasis als op rekeningbasis rechts).
- Verder is te zien dat de ramingen behoudens in 2022 vrij goed zijn, de afwijkingen in de bijdrage uit de algemene middelen zijn beperkt.
- De volgende pagina's laten een meer gedetailleerd beeld zien.

### 3. Autonomoom beleid: a) Fysiek domein, lasten in € \* mln



Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

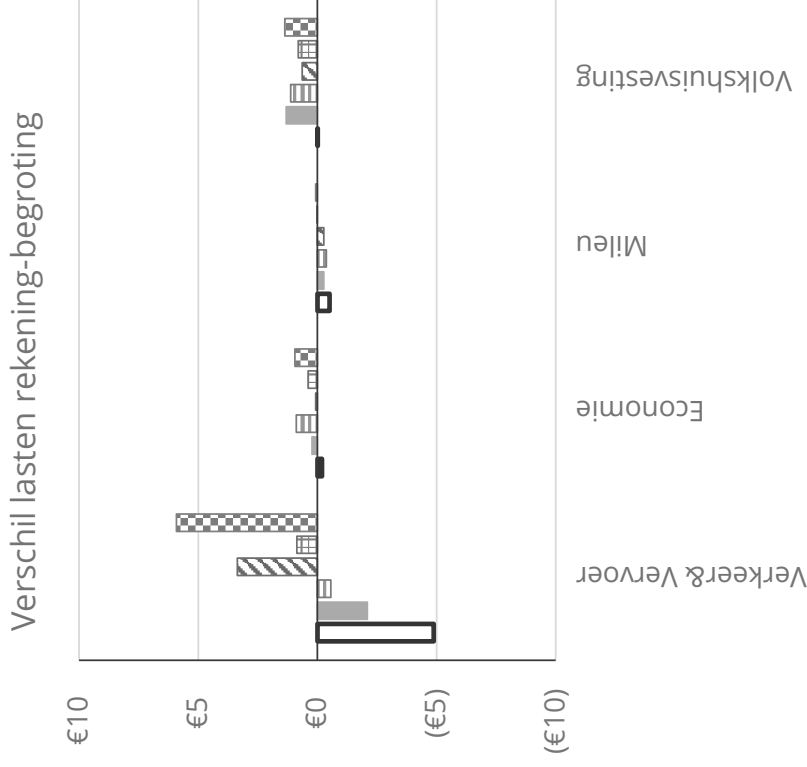
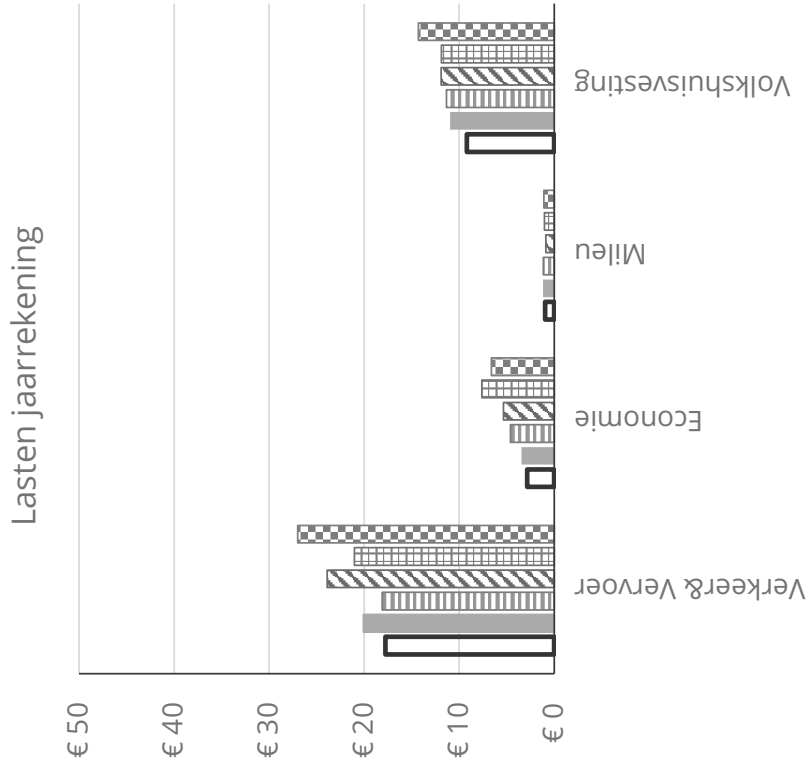
3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein\*

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

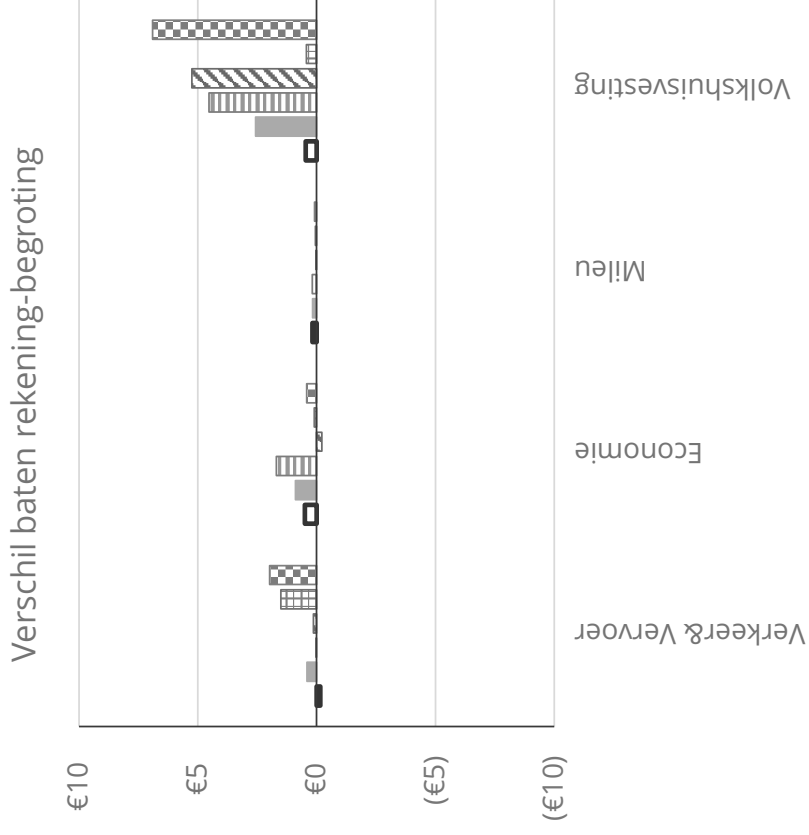
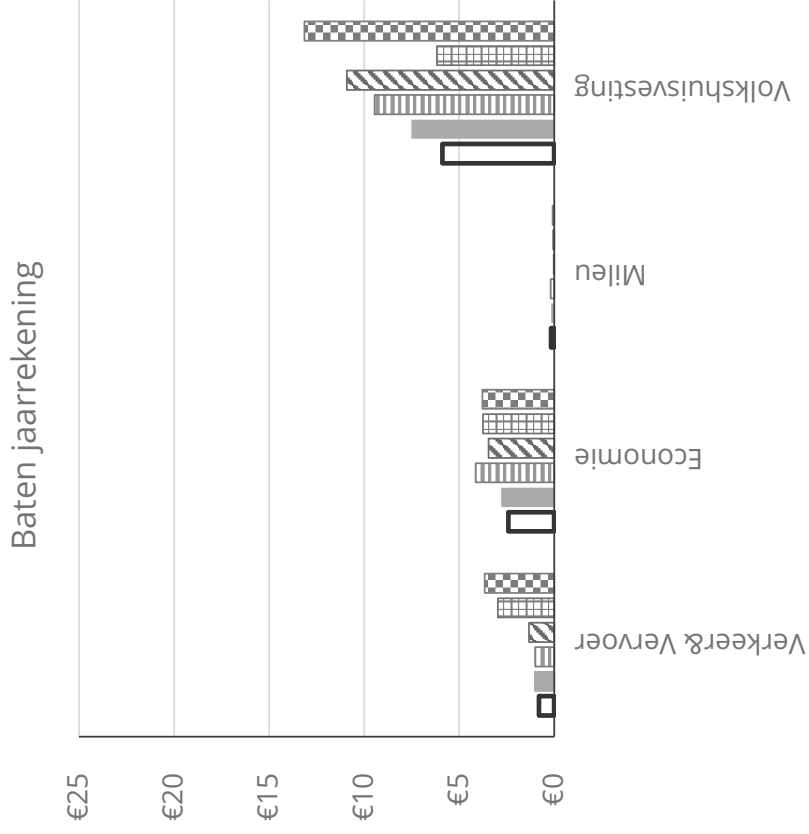
Bijlagen



### 3. Autonomoom beleid: a) Fysiek domein, baten in € \* mln



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomoom beleid
- 4. Sociaal domein\*
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen

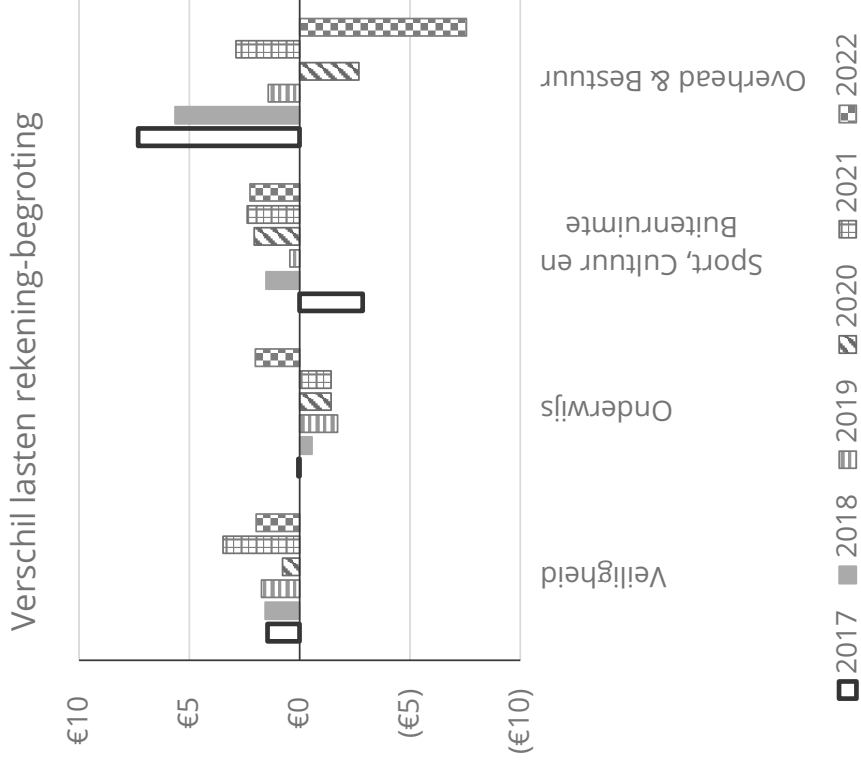
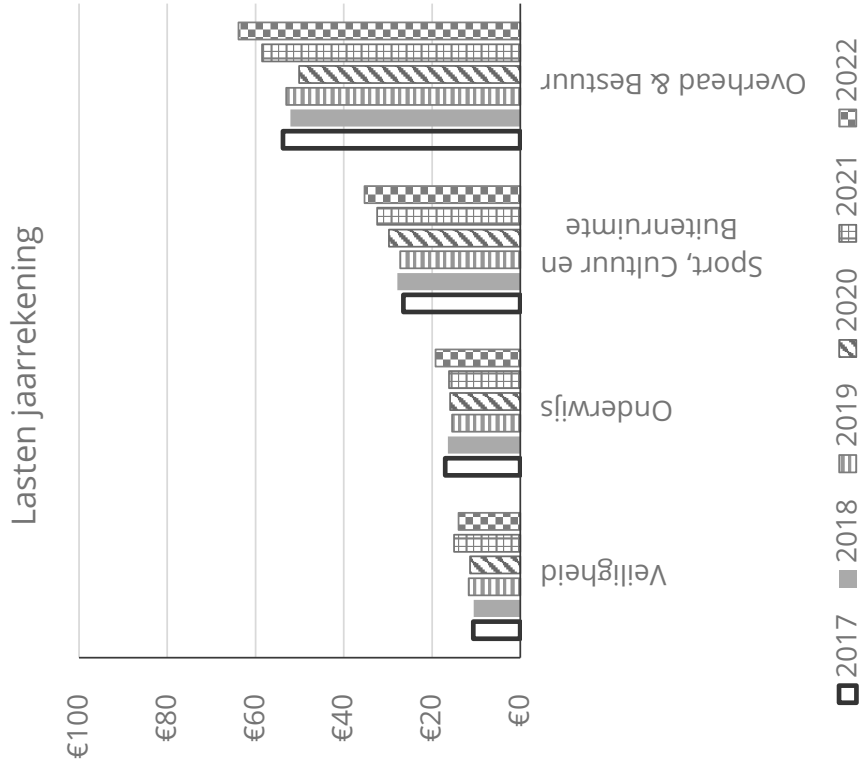


2017
  2018
  2019
  2020
  2021
  2022

### 3. Autonomoom beleid: b) Overig, lasten in € \* mln



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomoom beleid
- 4. Sociaal domein\*
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen



### 3. Autonomoom beleid: b) Overig, baten in € \* mln



Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

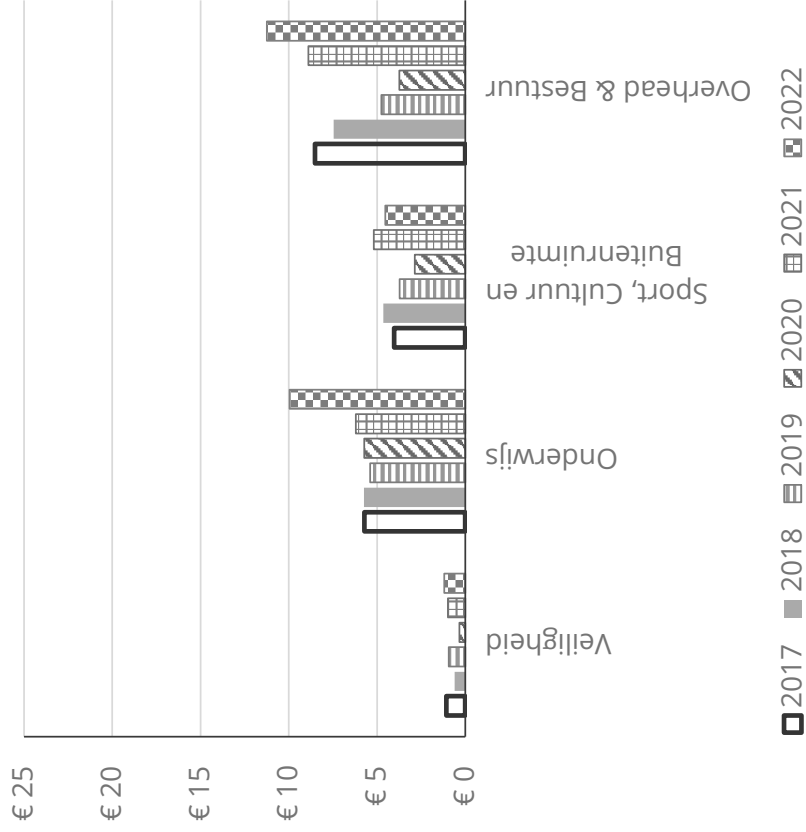
4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

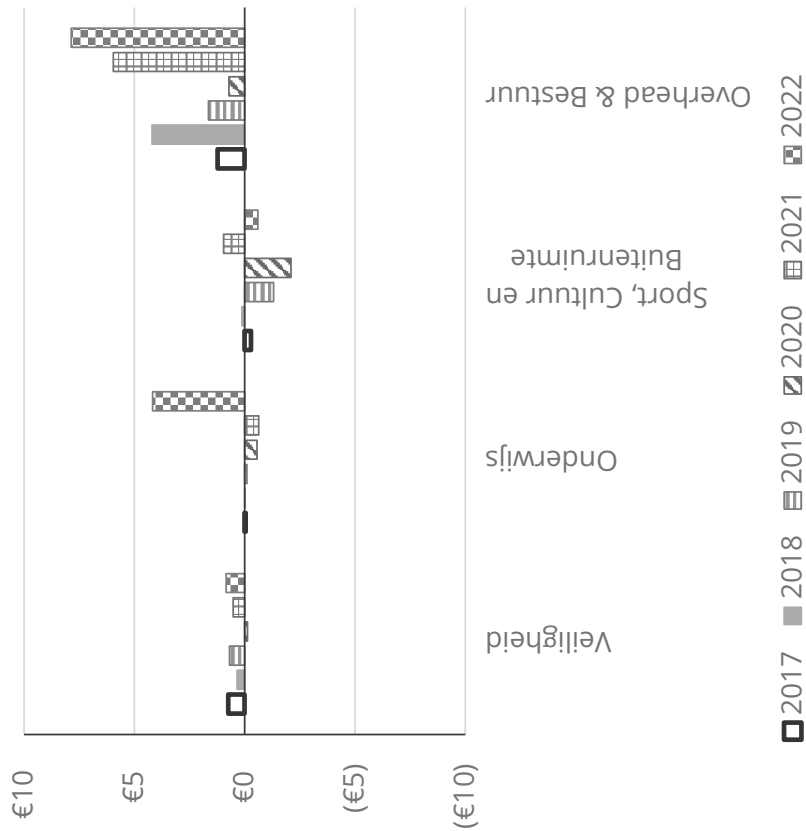
6. Investeringsen

Bijlagen

Baten jaarrekening



Verschil baten rekening-begroting



### 3. Autonomoom beleid: verklaringen 1

- De afwijkingen in dit cluster van lasten concentreren zich op drie gebieden: verkeer & vervoer vooral bij de lasten, volkshuisvesting vooral bij de baten en overhead & bestuur bij zowel baten als lasten. De overige afwijkingen zitten binnen de marges van € 5 mln en blijven buiten beschouwing.
- Kernpunten bij verkeer & vervoer:
  - 2017. In totaal ca. € 5 mln lagere lasten.
    - In de voortgangsrapportage (p. 52) is de raming voor kapitaallasten voor het programma 'Beheer openbare ruimte' met € 5,6 mln. neerwaarts bijgesteld. Er is in de voortgangsrapportage geen expliciete koppeling met verkeer & vervoer gemaakt. Omdat in het verkeer & vervoer ook over onderhoud en afschrijving van wegen is dit een belangrijke verklaring.
    - In de jaarrekening zijn geen expliciete verwijzingen van mee- of tegenvallers gekoppeld aan verkeer & vervoer terug te vinden.
  - 2022. In totaal ca. € 6 mln. hogere lasten.
    - In de voortgangsrapportage (p. 37) is alleen een tegenvaller van € 0,2 mln. bij verkeersregelininstallaties terug te vinden.
    - In de najaarsrapportage (Finrap) is behalve de hieronder toegelichte meerkosten voor een duiker geen directe verwijzing naar hogere lasten op het domein verkeer & vervoer te vinden.
    - In de jaarrekening is expliciet € 3 mln. gekoppeld aan verkeer en vervoer benoemd: een nieuwe duiker (bouwkundige maatregel onder een weg) voor € 0,8 mln. en daarnaast op grond van de boekhoudregels direct afboeken van een rijksbijdrage aan de A73/A74 (p. 199).

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## 3. Autonomoom beleid: verklaringen 2

- Kernpunten volkshuisvesting, exclusief grondexploitaties, baten:
  - 2019. Extra baten circa € 5 mln.
    - In de jaarstukken is een toelichting op € 1,1 mln extra leges benoemd (p. 170).
    - Andere toelichtingen herleidbaar naar volkshuisvesting zijn niet te vinden.
  - 2020. Extra baten circa € 5 mln.
    - In de P&C documenten zijn geen toelichtingen op grote meevallers in de baten gekoppeld aan volkshuisvesting te vinden.
  - 2022. Extra baten circa € 7 mln.
    - In de Jaarrekening is op p. 196 circa € 1,1 mln extra bouwleges als meevaller benoemd.
    - Overige verschillen zijn uit de uit de P&C-documenten niet af te leiden.
- Bij onderwijs vallen in 2022 circa € 4 mln. hogere baten dan begroot op.
  - In de eerste plaats blijkt in de Vorap een technische mutatie te staan die baten en lasten met € 1,5 mln verhoogt.
  - In de Vorap is verder melding gemaakt van € 0,5 mln voor het Nationaal Programma onderwijs (p. 71)
  - In de Finrap staat een wijziging over voorgaande jaren inzake onderwijsachterstandenbeleid die baten en lasten met € 1,1 mln verhoogt.
  - Tot slot staat in de jaarrekening € 0,7 mln genoemd voor verbetering van ventilatie op scholen en de opvang van Oekraïense kinderen (p. 186).

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen



### 3. Autonomo beleid: verklaringen 3



- Kernpunten bij Overhead & Bestuur:
  - 2017: In totaal circa € 7 mln. hogere lasten.
    - Uit de jaarrekening valt af te leiden dat ca. € 4,5 mln. hogere lasten zijn ontstaan omdat ICT-samenwerking in de jaarrekening van Venlo is verwerkt (p. 213). Daar staan even hoge baten tegenover. Daarnaast is nog eens € 1,5 mln toegelicht waarvan ongeveer de helft te maken had met niet kunnen toerekenen van personeel aan projecten (p. 213-214)
    - Verder valt hier op dat de begroting voor overhead tussentijds (Ingediende begroting, Vorap en Finrap) ook neerwaarts is bijgesteld
    - Veel toelichtingen staan verder in saldo van baten en lasten genoemd waardoor beoordeling moeilijk is.
  - 2018: In totaal circa € 6 mln. hogere lasten
    - De Vorap ging nog uit van een voordeel op alle lasten voor algemene middelen per einde jaar van € 1,1 mln.
    - De Finrap meldt een begrotingswijziging op de lasten inclusief reserves van € 24 mln. (p. 33) maar in de toelichting staan geen toelichtingen genoemd die in totaal tot dit bedrag optellen.
    - In de jaarrekening zijn lasten exclusief reserves en de reserves wel uitgesplitst. Evenals in 2017 blijkt dat het ruim € 4 mln extra lasten zijn veroorzaakt door het verantwoordt van de lasten van ICT-samenwerking in de jaarstukken van Venlo, waar deels baten tegenover staan. Opnieuw spelen ook vraagstukken rondom toerekening van personeelskosten aan projecten een rol voor in totaal ongeveer € 0,8 mln. (p. 202-203).

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomo beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

### 3. Autonomoom beleid: verklaringen 4

- Kernpunten bij Overhead & Bestuur:
  - 2022: In totaal circa € 8 mln. lagere lasten
    - De toelichting in 2022 is meer gedetailleerd dan de toelichting in 2017 en 2018.
    - Een belangrijke factor is dat in de begroting onder dit cluster de regionale middelen voor beschermd wonen waren opgenomen. (Zie de rekenkamerbrief over de begroting 2022 van mei 2022). De werkelijke lasten zijn bij het sociaal domein geboekt. Voor de hele begroting en rekening maakt dat niet uit: het is een verschuiving. Bij een analyse naar onderdelen zoals hier, verklaart het € 20 mln. lagere lasten in de rekening.
  - Tegenover de lagere lasten staan hogere lasten bij overhead voor circa € 5 mln.
    - In de voortgangsrapportage is een tegenvaller van € 1,6 mln voor energiekosten ingeraamd. In de jaarrekening is daar geen expliciete aandacht meer voor.
    - In de Finrap is € 1 mln. benoemd die verband houdt met toerekening van personeelskosten en kosten voor opleidingen (p. 50)
    - In de jaarrekening is € 3 mln. verklaard door hogere huisvestingslasten (0,1 mln) en onvoldoende mogelijkheden om personeelskosten aan projecten toe te rekenen (p. 217).

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

### 3. Autonomo beleid: verklaringen 5

- Kernpunten bij Overhead & Bestuur:
  - [ ter herinnering: in 2022 in totaal circa € 8 mln. lagere lasten]
    - Tot slot is bij bestuurskosten een overschrijding van € 7 mln te vinden.
      - Bestuurskosten omvat in essentie de kosten van het college, de raad, de griffie, rekenkamer, accountant en eigen kosten voor regionale of internationale samenwerking.
      - De kosten zijn volgens de jaarrekening verdeeld over 3 programma's: Leefbaar Venlo, Grenzeloos Venlo en Circulaire hoofdstad.
      - Bij Grenzeloos Venlo is op p. 203 een overschrijding ten opzichte van de oorspronkelijke begroting te vinden van ruim € 5 mln. In bijlage 4 van de Vorap staat dat het budget voor regionale samenwerking hier is toegevoegd. Dat bestaat uit een component algemene bijdrage per inwoner (p. 204) en een budget voor investeringen in de vorm van te verstrekken subsidies. Omdat vooral investeringen vertragen opliepen is het beeld van de rekenkamer dat hier feitelijk de integrale kosten van de regio zijn opgenomen, waar overigens een even groot bedrag aan baten tegenover staat. Dit is een complexe mutatie: het kostte enige moeite om de cijfers te kunnen doorgronden.
      - Een andere belangrijke tegenvaller is te vinden onder Leefbaar Venlo en dat betreft € 1,2 mln. extra lasten voor de pensioenen van voormalige wethouders. Let wel: dit zijn bedragen die horen bij de toekomstige levenslange pensioenuitkering van alle voormalige wethouders. Het gaat dus niet om directe betalingen aan wethouders in 2022.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomo beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

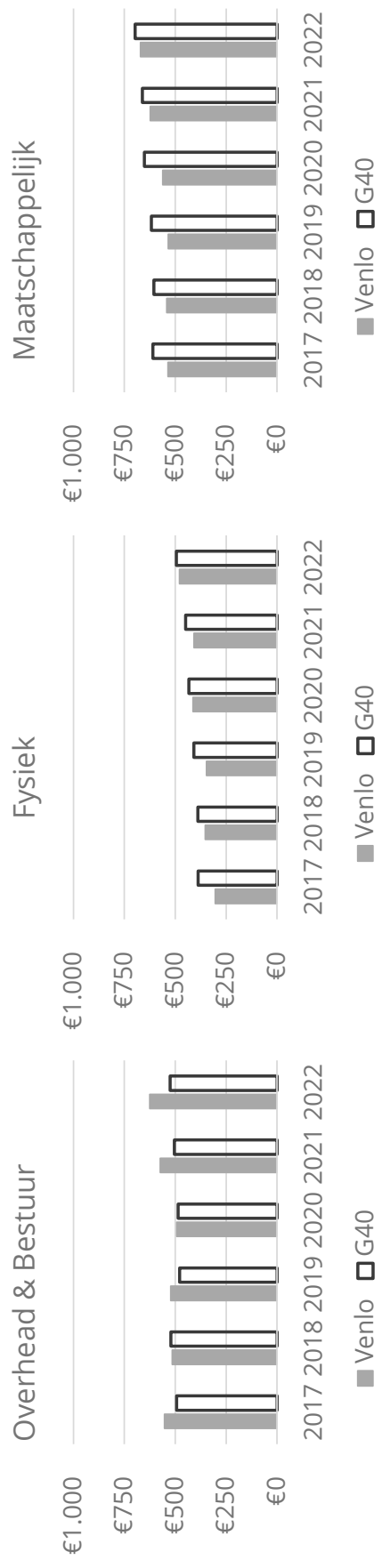
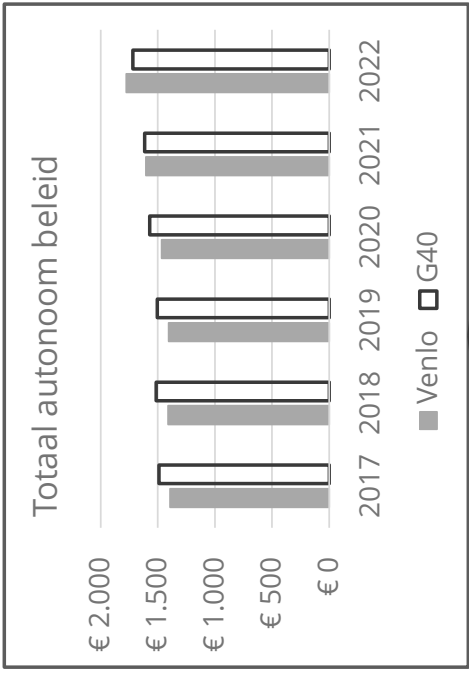
5. Tafelzilver

6. Investerings

Bijlagen



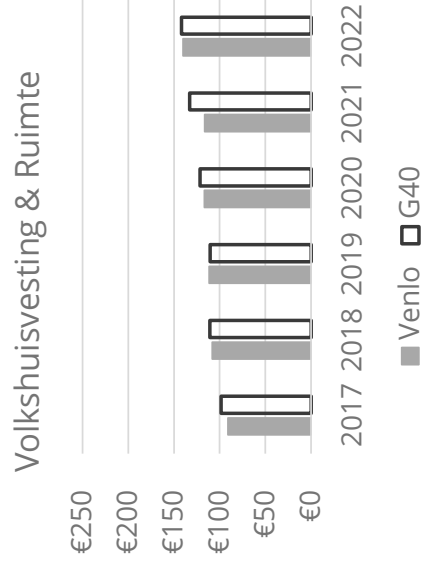
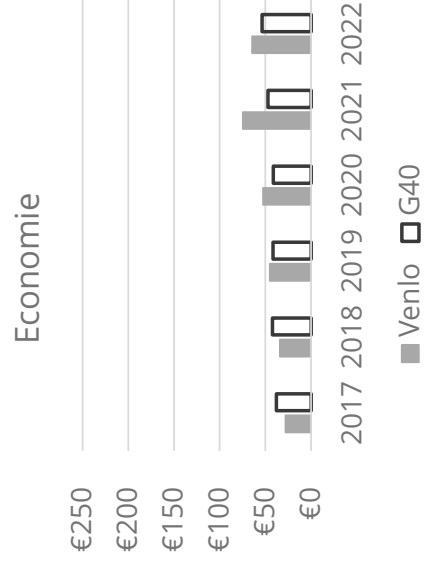
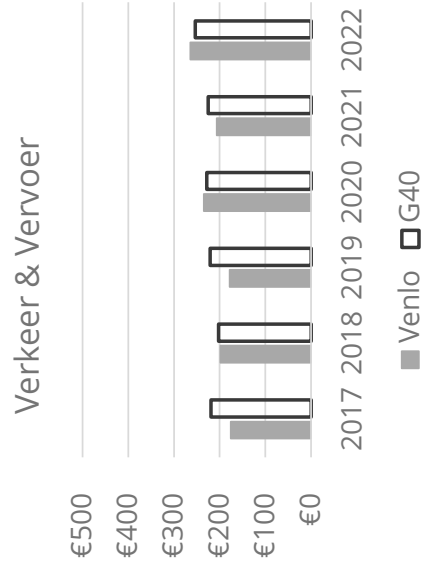
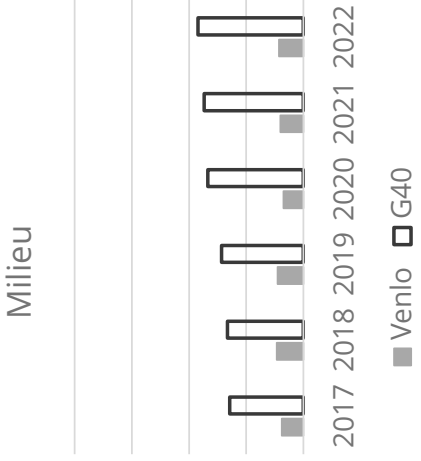
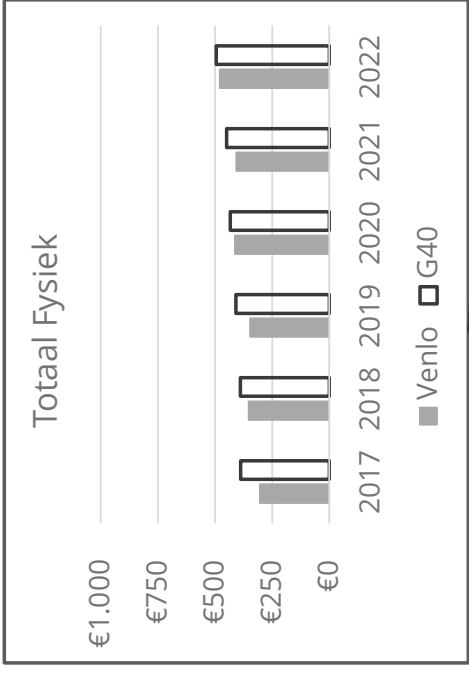
### 3. Autonomoom beleid: vergelijking G40 rekeningbasis; lasten per inwoner



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomoom beleid
- 4. Sociaal domein<sup>+</sup>
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen

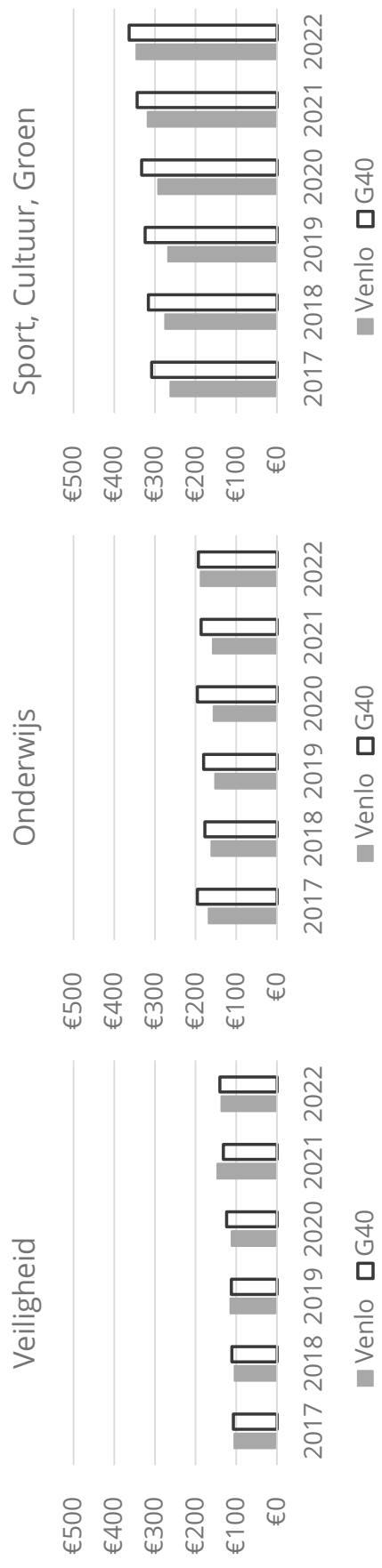
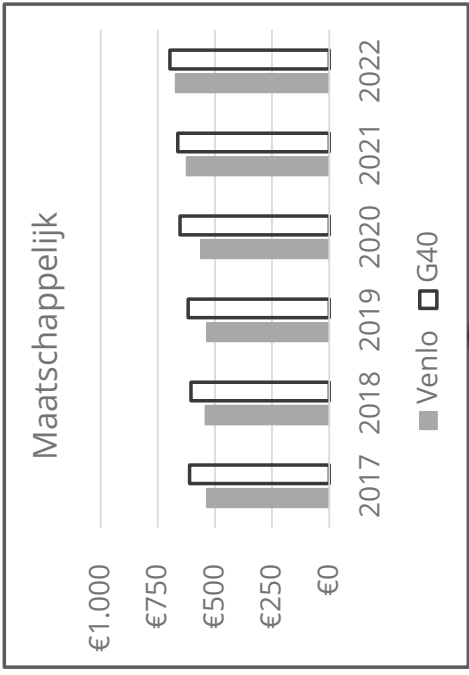
- Bijlagen

### 3. Autonomoem beleid (fysiek): vergelijking G40 rekeningbasis; lasten per inwoner



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomoem beleid
- 4. Sociaal domein<sup>+</sup>
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen

### 3. Autonomo beleid (maatschappelijk): vergelijking G40 rekeningbasis; lasten per inwoner



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomo beleid
- 4. Sociaal domein<sup>+</sup>
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen

### 3. Autonomoom beleid (Sport, cultuur, openbaar groen): vergelijking G40; lasten per inwoner



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomoom beleid
- 4. Sociaal domein<sup>+</sup>
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen



### 3. Autonomo beleid: vergelijking G40; lasten per inwoner

- Het cluster 'Overhead & Bestuur' bevat ook de lasten voor de regiodeal en investeringsagenda. Andere gemeenten zouden dat waarschijnlijk onder economische ontwikkeling of onder volkshuisvesting hebben verantwoord. Het gaat hier in 2021 om circa € 5 mln.
- Op de overige onderwerpen is te zien dat Venlo bezig is met een relatieve inhaalslag. Met name de lasten voor milieubeheer (Venlo laagste niveau van uitgaven per inwoner in 2021) vallen op.
- Omgekeerd geeft Venlo relatief veel geld aan economische ontwikkeling uit: in 2020 ruim 25% boven het landelijk gemiddelde en in 2021 bijna 60% boven het landelijk gemiddelde. In geld gaat dat om een toename van € 2,8 mln in 2017 naar een piek van € 7,6 mln in 2021 op jaarbasis en € 6,6 mln in 2022.
- De bijdrage uit de algemene middelen voor overhead en bestuur (het saldo van baten en lasten, zodat de meerkosten en opbrengsten voor dienstverlening aan andere gemeenten er uit zijn gehaald) ligt aan de hoge kant, in alle hier onderzochte jaren binnen de top 10 van gemeenten met de hoogste eigen bijdrage. In 2022 stijgen in Venlo de kosten voor overhead en bestuur verder door.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomo beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen



## 4. Sociaal domein<sup>+</sup>



## 4. Sociaal domein<sup>+</sup> : overzicht

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

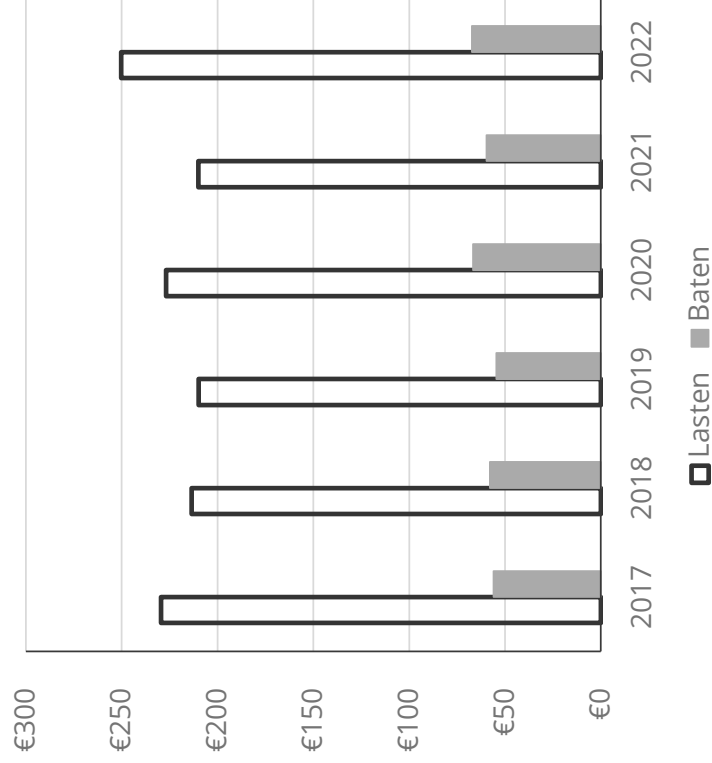
5. Tafelzilver

6. Investeringsen

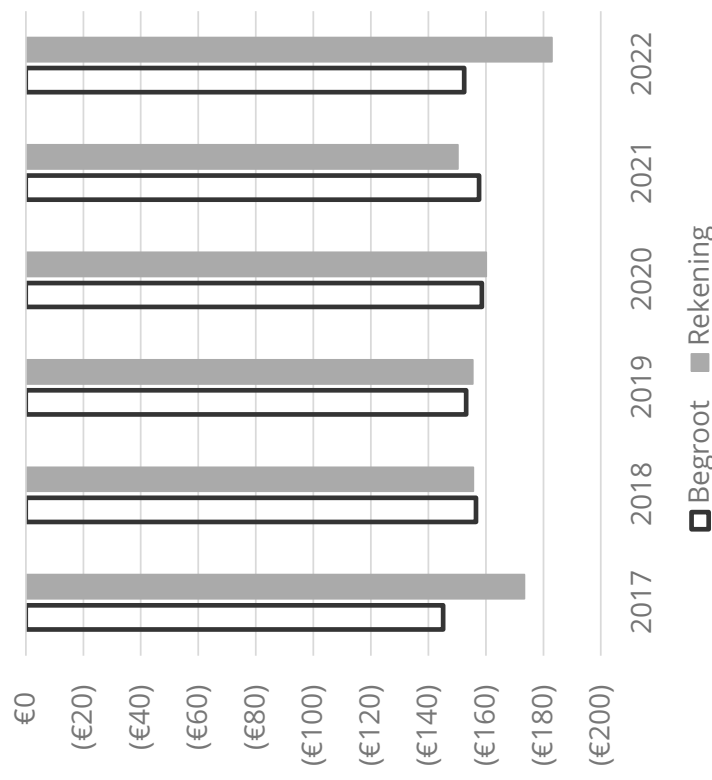
Bijlagen

100% Gezond & Actief Venlo; 0% Leefbaar Venlo

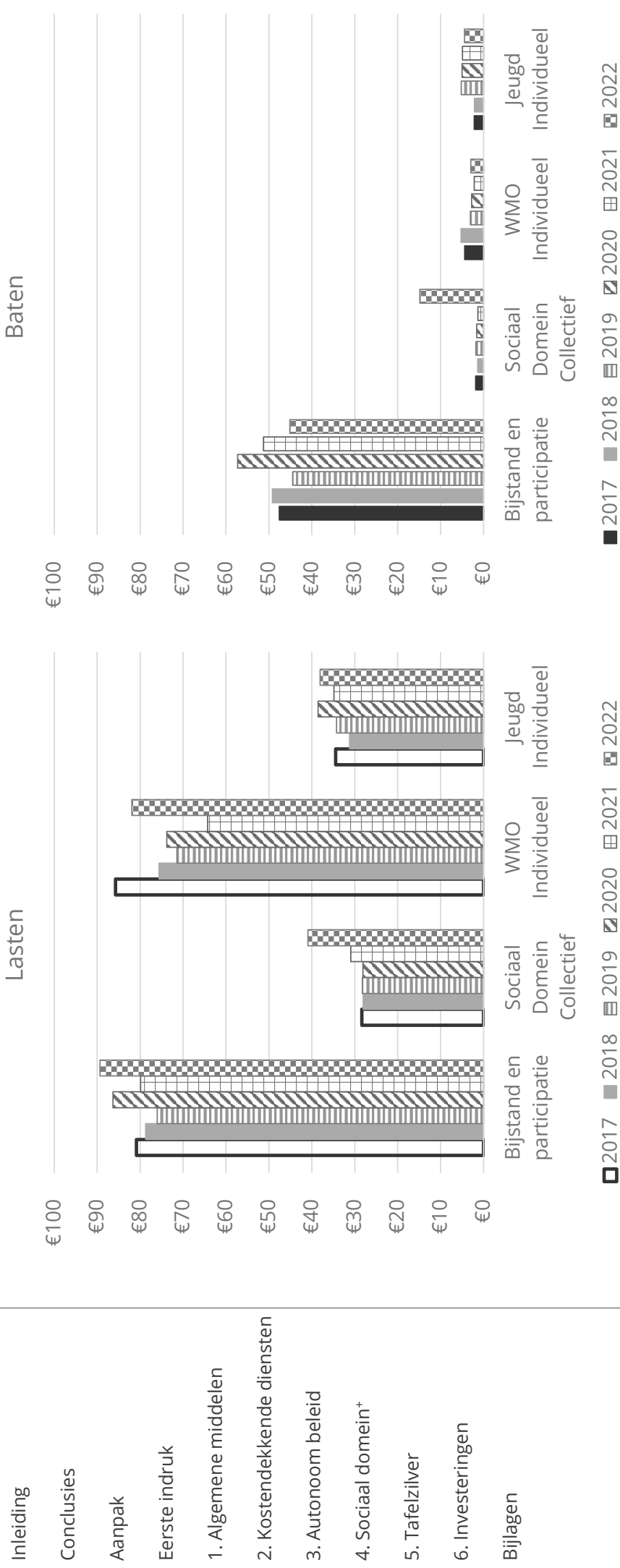
Sociaal domein<sup>+</sup> in € mln



Baten minus lasten in € mln



## 4. Sociaal domein+ per deelgebied (€ \* mln)



## 4. Sociaal domein<sup>+</sup>: afwijkingen (€ \* mln)



Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoom beleid

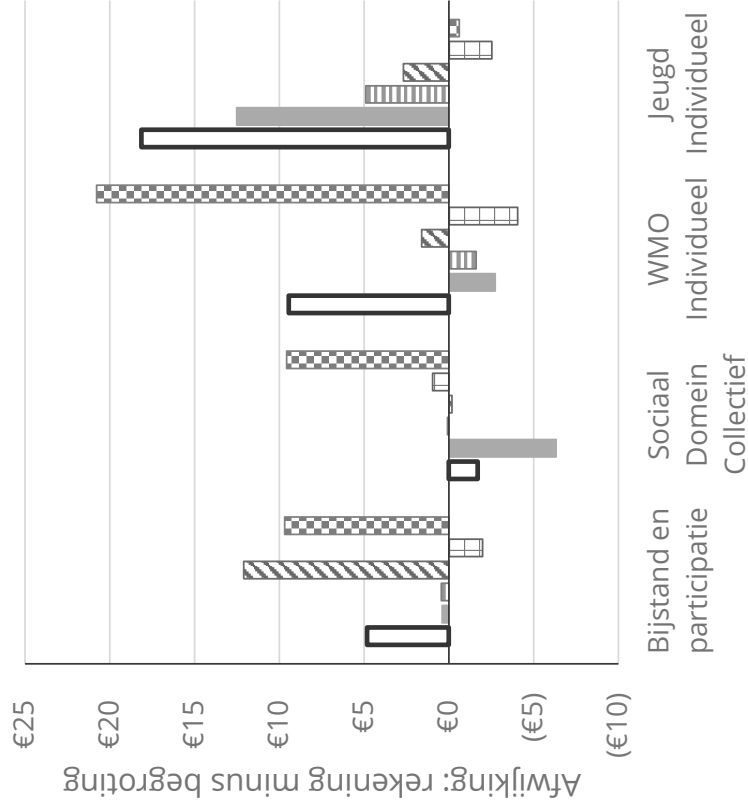
4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

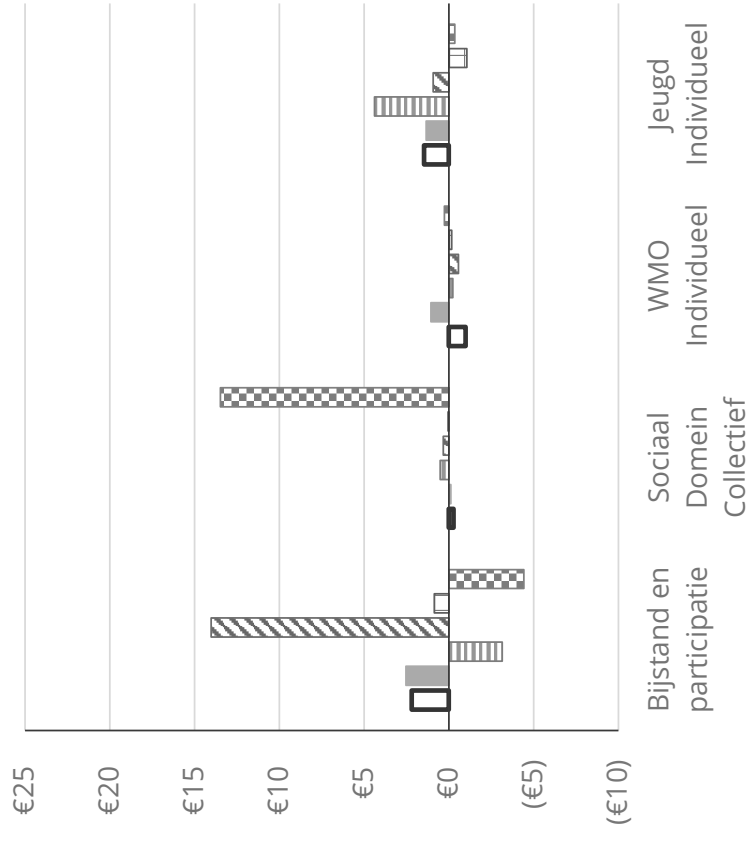
6. Investeringsen

Bijlagen

Afwijking Lasten



Afwijking Baten



2017 2018 2019 2020 2021 2022

2017 2018 2019 2020 2021 2022

## 4. Sociaal domein<sup>+</sup>: Verklaringen Bijstand en participatie (1)

- Onder het subcluster Bijstand en participatie vallen alle vormen van bijstandsuitkeringen en in 2020/2021 de inkomensondersteuning tijdens corona. Daarnaast gaat dit over alle vormen van beschut werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- De werkelijke baten en lasten zijn hier afhankelijk van economische ontwikkelingen, het rijksbudget en de verdeling van het rijksbudget over de gemeenten. Daarmee is de begroting veel minder taakstellend en voorspellend dan bij de autonome gemeentelijke taken.
- Meer specifiek:
  - 2017. Afwijking lasten circa € 5 mln, afwijking baten circa € 2 mln.
  - Circa € 3 mln van de extra lasten is toe te wijzen aan beschut werk. Dit is een tekort binnen de WAA (de sociale werkvoorziening; p. 198 jaarstukken).
  - De overige € 2 mln ten opzichte van de oorspronkelijke begroting is toe te wijzen aan bijstandsuitkeringen en aanvullingen rondom armoedebeleid (p. 197). In de Vorap is een verwacht tekort van € 1,7 mln benoemd (p. 27)
- 2020. Afwijking lasten circa € 12 mln, afwijking baten circa € 14 mln.
- In essentie heeft deze afwijking te maken met de TOZO-regeling die werd ingevoerd als onderdeel van de Corona-maatregelen. Op p. 182 staat dit vermeld als € 9,5 mln incidentele lasten voor de BBZ-regeling (bijstand zelfstandigen).

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## 4. Sociaal domein<sup>+</sup>: Verklaringen Bijstand en participatie (2)

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

- 2022. Afwijking lasten circa € 10 mln, afwijking baten circa € 4 mln.
  - In de lasten zit de energietoeslag verwerkt. De baten daarvoor zitten in de baten van het Gemeentefonds. In totaal is hier € 12 mln voor uitgegeven. Dat bedrag is alleen in de technische toelichting op p. 225 terug te vinden. In het raadsvoorstel bij de Finrap is in de inleiding een schatting van de lasten van € 5,2 mln genoemd. Kanttekening is dat het Rijk de middelen voor energietoeslag ook laat richting gemeenten communicerende.
  - In de Finrap is toegelicht dat € 1,7 mln. is beschikbaar gesteld voor het Venlo-fonds (p. 33). In de jaarrekening is aangegeven dat € 1,2 mln. daarvan niet is besteed en voor 2023 beschikbaar blijft (p. 188). Er is in de jaarrekening geen verwijzing te vinden naar het oorspronkelijk budget en ook het raadsvoorstel bij de jaarrekening noemt geen bedragen.
  - In het raadsvoorstel bij de Finrap staat een opmerking over lagere rijksbijdrage voor BULG (=bijstand) van circa € 2 mln. Via de verantwoording op de taakvelden (6.3) zoals voor dit rapport is gedaan is af te leiden dat de baten voor bijstand in totaal met ruim € 5 mln. daalden ten opzichte van de oorspronkelijke begroting en dat er € 1 mln hogere opbrengsten waren bij beschut werk.

## 4. Sociaal domein<sup>+</sup>: Verklaringen Wmo

- De subclusters Sociaal domein-collectief en Wmo-individueel zijn deels communicerende vaten. De gedachte is om mensen zo veel mogelijk te ondersteunen via brede voorzieningen in plaats van via individuele trajecten.
- Een belangrijk constatering is dat het niveau van totale lasten voor het collectieve en individuele deel van de Wmo een dalende tendens vertoont, van grofweg € 115 mln. in 2017 naar € 95 mln. in 2021. Het jaar 2022 geeft een vertekend beeld door externe ontwikkelingen. Zie hieronder in de toelichting.
- De belangrijkste afwijkingen ten opzichte van de begroting zijn in 2017, 2018 en in 2022 terug te vinden.
  - 2017. Circa € 9 mln. extra lasten op Wmo-individueel. De paragraaf sociaal domein in het jaarverslag biedt een goede toelichting. In de kern komt het neer op extra lasten van € 5 mln. op individuele voorzieningen en € 5 mln. op beschermd wonen.
  - 2018. Circa € 6 mln. lagere lasten op het collectieve deel en circa € 3 mln. lagere lasten op het individuele deel. In 2018 is het effect van bijsturing na de tegenvallers in 2017 op het sociaal domein in brede zin te zien. Belangrijke elementen zijn aanpassingen in het proces rondom toegang, de middelen voor participatie en voor maatschappelijke opvang.
  - 2022. Circa € 30 mln. hogere lasten en circa € 13 mln. hogere baten.
    - In de Vorap is circa € 19 mln. technische wijziging rondom de doordecentralisatie beschermd wonen benoemd (p. 71-72).
    - In de Finrap is het effect van de opvang van Oekraïners benoemd. Dit gaat om € 12 mln lasten en ook € 12 mln. baten.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## 4. Sociaal domein<sup>+</sup>: Verklaringen Jeugdzorg

- Bij een vergelijking tussen 2017 en 2022 blijkt dat de lasten voor jeugdzorg na een daling weer op het oude niveau zijn. Alhoewel in 2018 na ingrepen de lasten circa € 3 mln (10%) lager waren dan het jaar daarvoor lijkt het beeld te zijn dat autonome ontwikkelingen in de vraag naar jeugdzorg geleidelijk aan weer tot een stijging van de lasten leiden.
- Een tweede opmerking is dat de raming van de lasten voor jeugdzorg bij de begroting beter wordt: het verschil tussen begroting en werkelijke uitkomst vertoont een dalende lijn.
- Inhoudelijk is de enige opvallende afwijking de extra baten in 2019. Uit de toelichting in de Vorap (p. 17) blijkt dat het hier gaat om de subsidiebudgetten voor jeugdbescherming en jeugdreclassering van circa € 3 mln. Venlo administreert de subsidies voor de regio en ontvangt de bijdragen van de andere gemeenten. Dat is vanaf 2019 ook in de baten terug te zien.
  - De toelichting is geschreven vanuit het perspectief van de baten. Maar er zijn dus ook lasten. Uit de documenten is niet zomaar op te maken hoe groot de lasten voor reclassering/jeugdbescherming zijn, laat staan specifiek voor Venlo. Die lasten zitten wel in het hierboven genoemde totaalbeeld voor lasten jeugdzorg. Dat kan betekenen dat het beeld dat de lasten voor jeugdzorg in Venlo geleidelijk stijgen niet geheel terecht is omdat er deels lasten voor de regio in zijn verwerkt waar baten tegenover staan.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

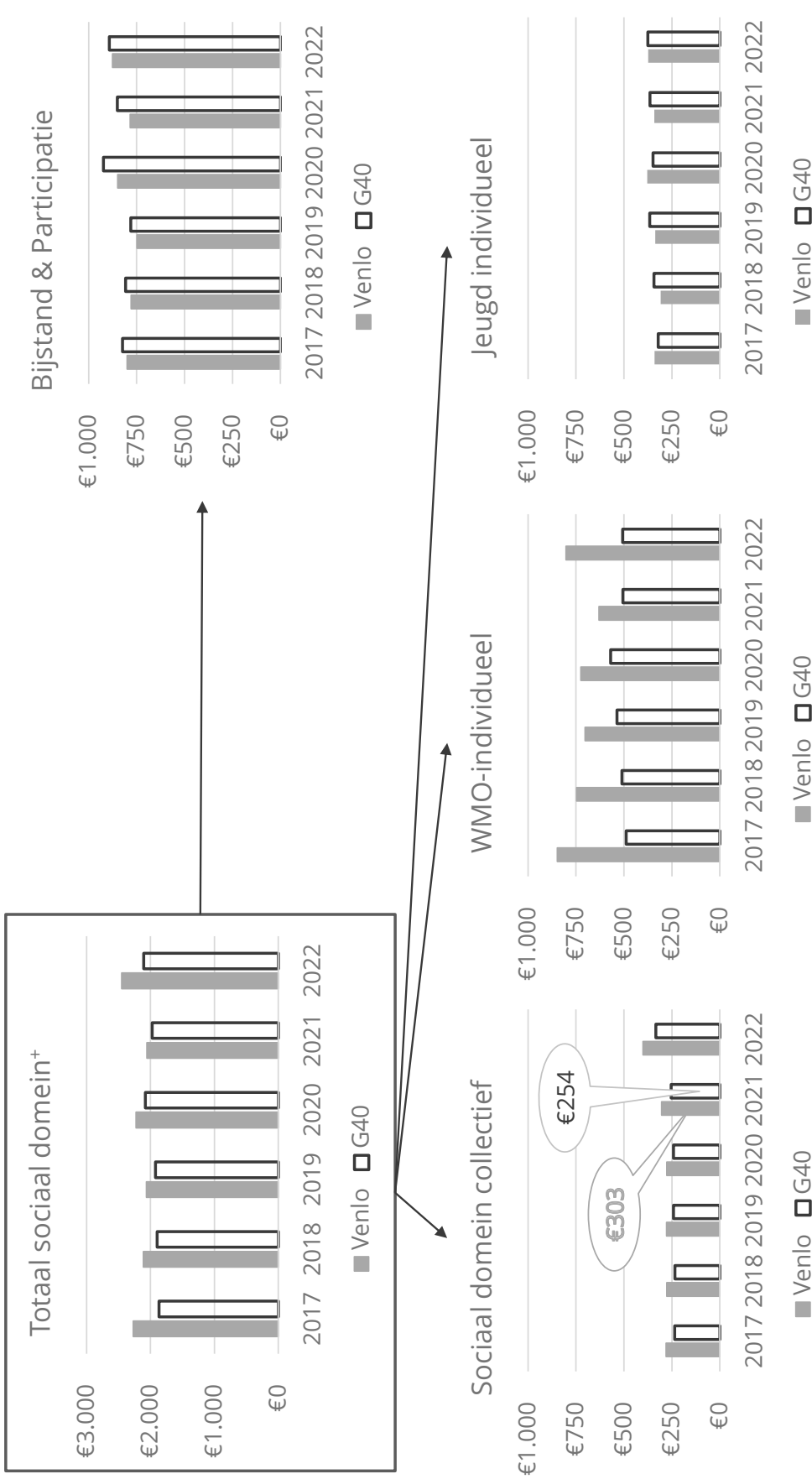
5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen



## 4. Sociaal domein+: vergelijking G40 rekeningbasis; lasten per inwoner



- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomie beleid
- 4. Sociaal domein+
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen

## 4. Sociaal domein<sup>+</sup>: vergelijking G40; lasten per inwoner



- In vergelijking met de andere gemeenten is de ontwikkeling van de lasten voor bijstand en participatie niet wezenlijk anders.
- Dit geldt niet voor de verschillende subclusters uitgaven in het sociaal domein exclusief bijstand en participatie.
- Bij jeugdzorg lag het lastenniveau per inwoner in Venlo wel boven het gemiddelde van de G40, maar binnen de hier gehanteerde tolerantiegrens van 10%. Inmiddels (2021) liggen de lasten in Venlo onder het gemiddelde en naderen de grens van 90% van het G40 gemiddelde. In termen van ranglijst stond Venlo in 2017 als nummer 6 van gemeenten met de hoogste lasten individuele jeugdzorg per inwoner. In 2021 is Venlo nummer 23 en daarmee een middenmoter.
- Wat vooral opvalt is dat het subcluster individuele Wmo-voorzieningen en ondersteuning in Venlo hoge lasten kent. Er is wel een dalende trend, maar ook in 2021 ligt het nog 25% boven het gemiddelde van de lasten van de G40 gemeenten. In 2017 stond Venlo als nummer 3 in de lijst van gemeenten met de hoogste lasten per inwoner voor individuele WMO-voorzieningen. In 2021 stond Venlo op nummer 7 in die lijst. Uitgedrukt in geld is overigens wel een daling van de lasten te zien: In 2017 waren de lasten in Venlo € 848 per inwoner (G40-gemiddeld: € 488) en in 2021 was dat gedaald naar € 630 (G40: € 506). Hier past wel de kanttekening bij dat ook landelijk de lasten per inwoner in 2021 daalden en duidelijk lager waren dan in 2020. De administratieve aanpassingen in Venlo in 2022 maken vergelijking voor dat jaar weer moeilijk.
- Individuele Wmo-voorzieningen en collectieve Wmo-voorzieningen zoals wijkcentra, vrijwilligers, mantelzorg en collectief vervoer zijn deels communicerende vaten. Lukt het om meer collectieve voorzieningen te organiseren dan dalen de lasten van individuele voorzieningen en omgekeerd waarbij collectieve voorzieningen in de regel goedkoper zijn. Venlo blijkt ook bij de collectieve Wmo-voorzieningen zowel in 2017 als in 2021 in de top 10 van G40 gemeenten met de hoogste lasten te staan.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## 5. Tafelzilver/bezit



## 5. Tafelzilver: overzicht

De grafiek op deze pagina laat per jaar het totale effect op het financiële resultaat zien van het gemeentelijk bezit (tafelzilver).

- Een vergelijking met G40 gemeenten voegt hier niet veel toe. Wat er met bezit gebeurt is onvoorspelbaar en sterk afhankelijk van marktomstandigheden.
- Een overzicht op niveau van verschillen tussen saldi van begroting en rekening draagt hier niet bij aan inzicht omdat extra nadelig saldo bij reserves zorgt voor sparen terwijl extra nadelig saldo bij grond en overig bezit juist leiden tot verliezen. Optellen wekt daarmee de indruk dat de saldi elkaar opheffen terwijl de betekenis van de reserves (inzet van de spaarpot) anders is dan van de andere twee onderdelen van het tafelzilver.
- Voor de reserves geldt dat die min of meer het sluitstuk van de begroting en rekening zijn. Via de financiële kengetallen is wel een onderlinge vergelijking mogelijk.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

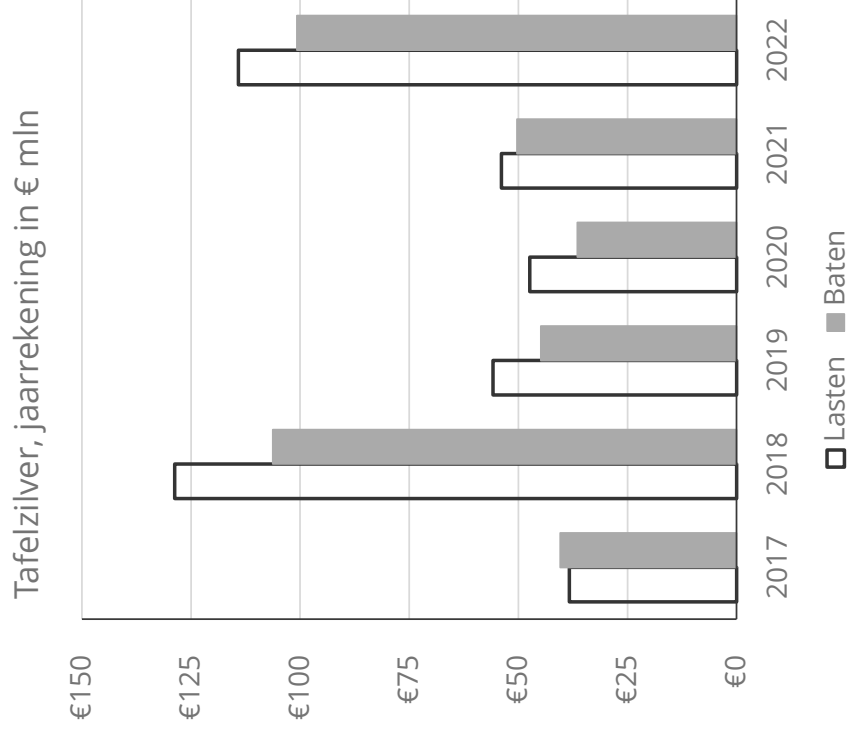
3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen



## 5. Tafelzilver per deelgebied (€ \* 1000)

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomo beleid

4. Sociaal domein\*

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

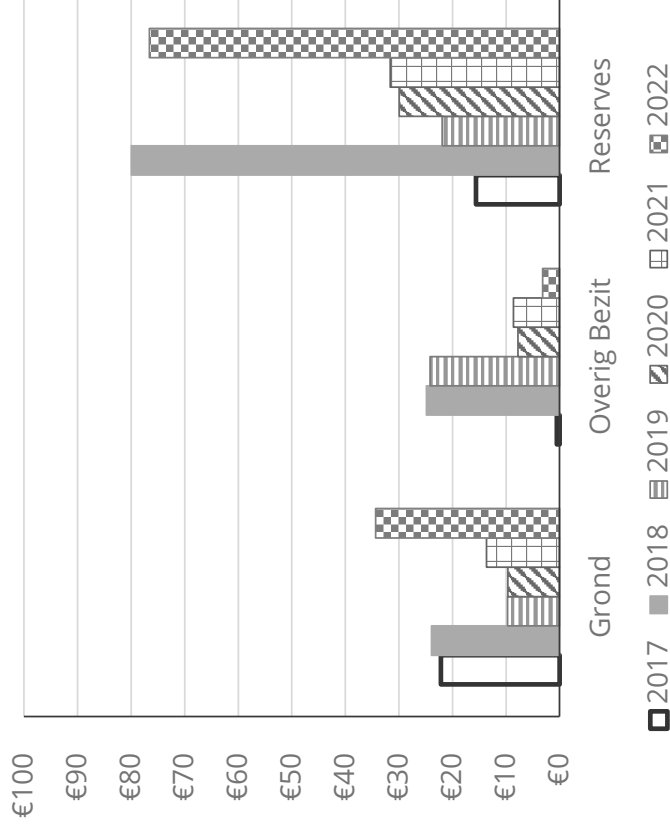
Bijlagen

Grond: 8% Leefbaar Venlo; 29% Welvarend Venlo; 63% Centrumstad

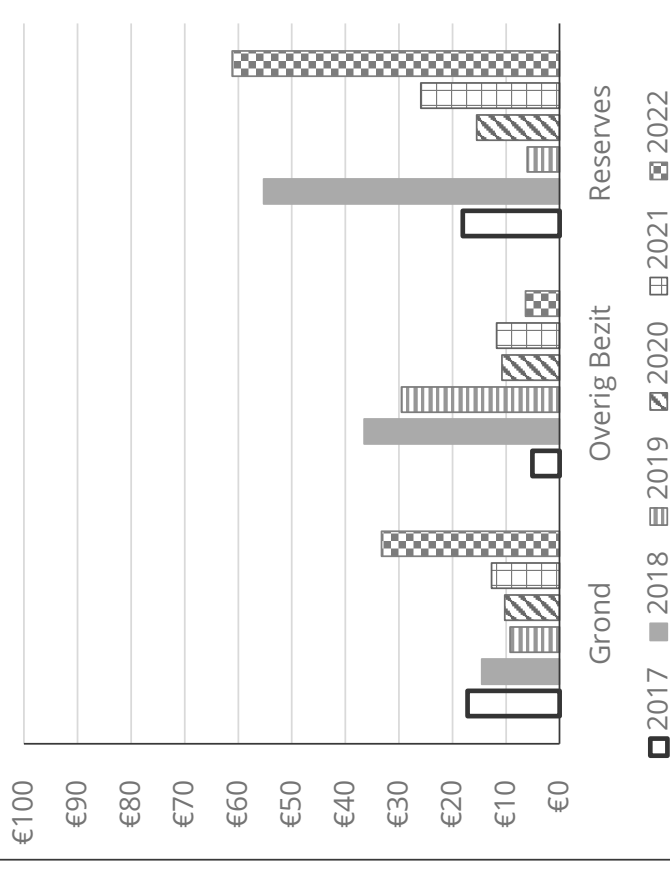
Overig bezit: 1% Leefbaar Venlo; 99% Algemene middelen

Reserves: Gezien karakter van reserves over alle programma's behalve Grenzeloos Venlo verdeeld.

### Lasten



### Baten



## 5. Tafelzilver: afwijkingen (€ \* mln)



Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

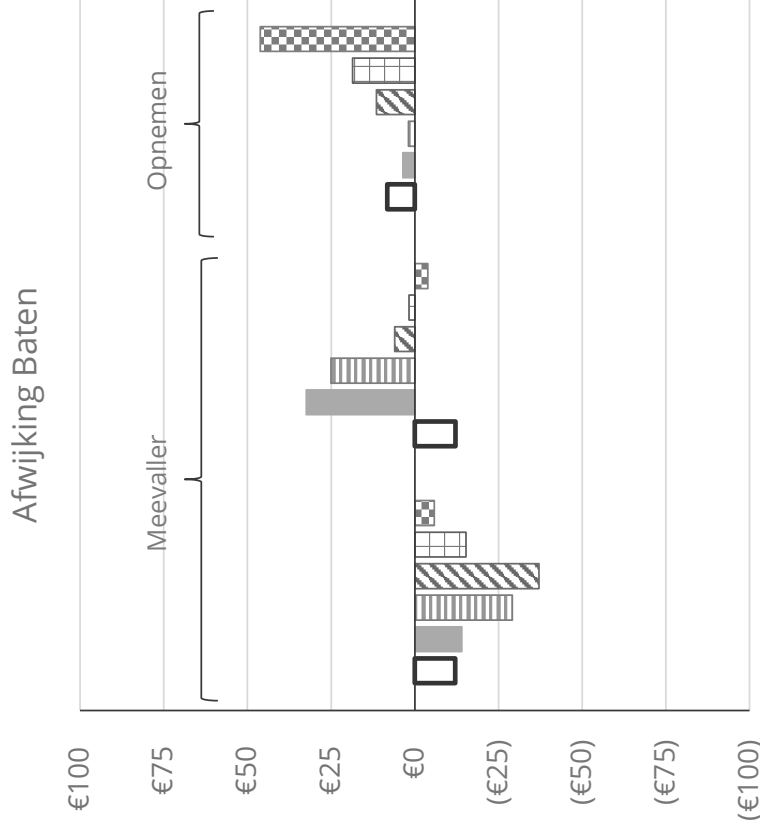
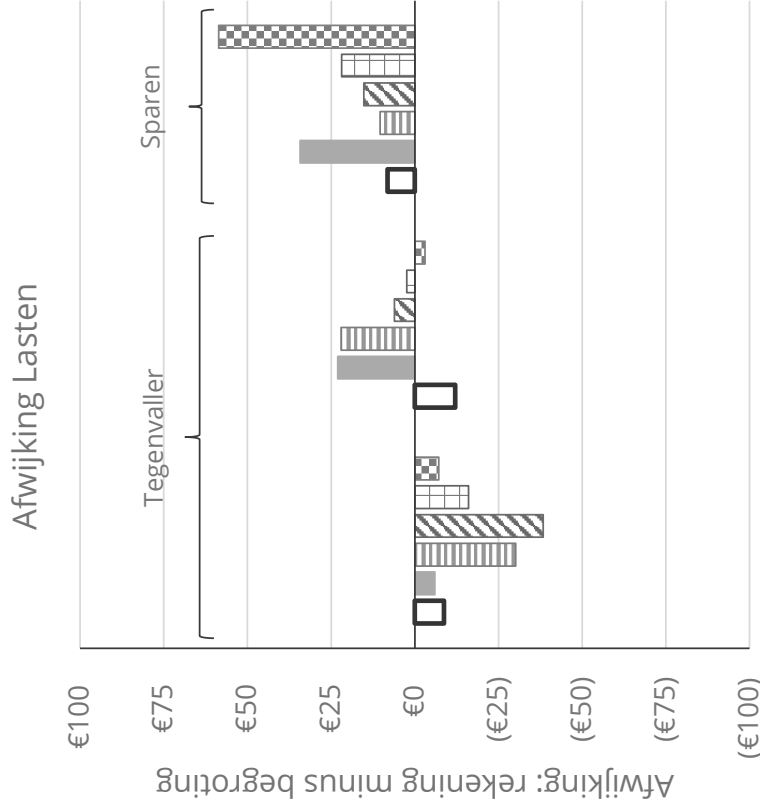
3. Autonomoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen



□ 2017 ■ 2018 ▨ 2019 ▩ 2020 ▪ 2021 ▫ 2022

□ 2017 ■ 2018 ▨ 2019 ▩ 2020 ▪ 2021 ▫ 2022

Een positief getal bij grondexploitatie en overig bezit betekent bij de lasten een tegenvaller (extra lasten) en bij de baten een meevaller (extra baten). Negatieve getallen betekenen dus minder lasten (meevaller) of minder baten (tegenvaller).

## 5. Toelichting afwijkingen Tafelzilver



- In de eerste plaats valt op dat de realisatie van de grondexploitatie elk jaar achterblijft bij de verwachtingen. Dat geldt zowel voor baten als lasten. Als de grondexploitatie achterloopt, kan ook geen grond worden uitgegeven en kunnen bouwprojecten dus ook niet starten.
  - Op jaarbasis is het effect op de gemeentelijke begroting en rekening beperkt. Op langere termijn leiden de door vertraging ontstane extra rentelasten (net als bij de bouw van een eigen huis) tot hogere kosten voor de gemeente en daarmee mogelijk verliesgevende grondexploitaties.
- Onder het subcluster 'overig bezit' zijn 2018 en 2019 jaren met grote afwijkingen.
  - In 2018 is het effect van de verkoop van parkeergarages zichtbaar. Enerzijds de afboeking van de boekwaarde (€ 22 mln. lasten), anderzijds de opbrengst uit de verkoop (€ 32 mln. baten).
  - In 2019 is eveneens een afwijking van ruim € 20 mln bij baten en lasten zichtbaar. In de Vorap (p. 47) is vermeld dat er een krediet is gevoteerd voor transacties rondom Greenport. Dat gaat om circa € 20 mln. Boekhoudkundig zou men verwachten dat het goedkeuren van een krediet tot een verandering op de balans leidt en niet tot een wijziging in de lasten. Zo werkt het in de meeste gevallen wanneer een krediet voor de aanleg van een weg wordt gehonoreerd. Kennelijk is dat hier niet gebeurd maar waren er redenen om de kapitaalverstrekking via de resultatenrekening te verwerken die niet in de toelichting zijn terug te vinden.
- In de reserves zijn de jaarresultaten van de verschillende jaren en eventueel tussentijds al verwerkte versterkingen van het vermogen opgenomen. Behoudens structurele stortingen (sparen) en onttrekkingen (geld opnemen) in de reserves is de voorspellende waarde van de begroting bij reserves laag.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomie beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## 6. Investeringsen





## 6. Investerings (1)

- In het rekenkamerrapport 'Bijsturen mogelijk maken' van 1 mei 2023 is aangegeven dat de geraamde uitgaven voor investeringen niet altijd in de tijd gespreid in de begroting staan. Dat maakt een vergelijking tussen in de begroting benoemde investeringen en werkelijke investeringen in een jaar moeilijk.
- Investerings hebben in de regel geen directe invloed op het financieel resultaat van de gemeente. Dat komt pas wanneer de kapitaallasten daadwerkelijk gaan meetellen. Dat is in de regel in het jaar na ingebruikname van de investering.
- Op de volgende pagina is een overzicht opgenomen van de werkelijke uitgaven voor investeringen in bezit (vaste activa op de balans; in € \* 1.000) door de gemeente Venlo vanaf 2017 naar de verschillende typen investeringen. De informatie komt uit de toelichting op de individuele balansposten in de jaarrekeningen.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomoos beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investerings

Bijlagen



## 6. Investerings (2)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Immateriële vaste activa	€ 211	€ 1.987	€ 474	€ 111	€ 801	€ 34
Aandelenkapitaal	€ 18.872	€ 500	€ 21.277	€ 197	€ 903	€ 1.505
Verstrekke leningen	€ 23.628	€ 3.612	€ 5.475	€ 10.412	€ 8.739	€ 511
Activa met economisch nut	€ 5.479	€ 9.228	€ 8.575	€ 5.438	€ 19.357	€ 13.500
Activa betaald uit heffingen (o.a. riool)	€ 25	€ 42	€ 1	€ 0	€ 0	€ 0
Activa met maatschappelijk nut (o.a. verkeerslichten)	€ 4.994	€ 2.442	€ 5.696	€ 5.936	€ 10.037	€ 6.782
Totaal	€ 53.479	€ 17.811	€ 41.498	€ 22.094	€ 39.837	€ 22.232

- In het bovenstaande overzicht vallen twee zaken op.

- Venlo investeert grotere bedragen via aandelenbezit. Dat heeft te maken met de ontwikkelingen rondom Greenport. In de risicoparagraaf bij de jaarrekening 2022 komt alleen de BV Campus Vastgoed voor (p. 109-111). In 2017 hadden de investeringen en leningen te maken met herfinanciering. In 2019 is sprake van verkopen van aandelen en in 2022 de uitkering van overtollige kasmiddelen (p. 237 jaarverslag). De totale boekwaarde van aandelen van of leningen aan deelnemingen eind 2022 is ruim € 40 mln.

- Er zijn nauwelijks investeringen in activa die worden betaald uit heffingen. Meestal gaat dat om investeringen die zijn gekoppeld aan afvalinzameling en rioolinfrastructuur. In het GRP 2021-2031 (RV10, 30-6-2021, p. 30) staat dat kapitaallasten vervallen omdat de 'water- en instandhoudingstaken uit de voorziening bekostigd worden'. Dat gaat voorbij aan het feit dat er wel degelijk investeringen plaats moeten vinden. In de bijlage reserve en voorzieningen bij de jaarrekening is het onderscheid tussen investeren en onderhoud ook niet zichtbaar. De gekozen werkwijze maakt dat de omvang van de investeringen en de voortgang daarin minder zichtbaar is.

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonomo beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investerings

Bijlagen

## Bijlagen



# Sturingsmogelijkheden

- Raad voor het openbaar bestuur:
  - Beleidsvrijheid verschilt per cluster taken (2019, p. 56):

Cluster taken	Indicatieve score (1-10)
Inkomen en participatie	2
Bestuur en algemene ondersteuning	2
Jeugd	3
Educatie	3
Samenkracht en burgerparticipatie	3
Maatschappelijke ondersteuning	4
Openbare orde en veiligheid	4
Volksgesondheid	4
Riolering en reiniging	5
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	8
Onroerende zaak belastingen	8
Overige eigen middelen	8
Cultuur en ontspanning	9

- Inleiding
- Conclusies
- Aanpak
- Eerste indruk
- 1. Algemene middelen
- 2. Kostendekkende diensten
- 3. Autonomoom beleid
- 4. Sociaal domein<sup>+</sup>
- 5. Tafelzilver
- 6. Investeringsen
- Bijlagen

# Groepering taakvelden



	Lasten	Baten
OZB	Lasten bij eigen beleid/organisatie	0.61 en 0.62 OZB woningen & niet woningen
Vrije besteedbare middelen	Lasten 0.63 en 0.64 bij eigen beleid/organisatie	0.63 Parkeerbelasting; 0.64 Overige belasting; 2.2 Parkeeropbrengsten
Gemeentefonds	Lasten bij eigen beleid/organisatie	0.7 Algemene uitkering etc.
Kostendekkende diensten	0.2 Burgerzaken; 7.2 Riool; 7.3 Afval 7.5 Begraafplaatsen	0.2 Burgerzaken; 7.2 Riool; 7.3 Afval 7.5 Begraafplaatsen
Autonoom beleid		
Fysiek	2. Verkeer en Vervoer; 3 Economie exclusief 3.2 Bedrijfsinfrastructuur; 7. 4 Milieu; 8.1 Ruimte, 8.3 Volkshuiving	2. Verkeer en Vervoer; 3 Economie exclusief 3.2 Bedrijfsinfrastructuur; 7.4 Milieu; 8.1 Ruimte, 8.3 Volkshuiving
Maatschappelijk	1. Veiligheid; 4. Onderwijs, 5. Sport, Cultuur en Openbare ruimte	1. Veiligheid; 4. Onderwijs, 5. Sport, Cultuur en Openbare ruimte
Overhead & Bestuur	0.1 Bestuur; 0.4 Overhead; 0.6x Belastingen; 0.7 Algemene middelen; 0.8 Overig; 0.9 Vennootschapsbelasting	0.1 Bestuur; 0.4 Overhead; 0.8 Overig; 0.9 Vennootschapsbelasting
Sociaal domein <sup>+</sup>	6. Sociaal domein; 7.1 Volksgezondheid	6. Sociaal domein; 7.1 Volksgezondheid
Grond	3.2 Fysieke Bedrijfsinfrastructuur; 8.2 Grondexploitatie woningen	3.2 Fysieke Bedrijfsinfrastructuur; 8.2 Grondexploitatie woningen
Overig bezit	0.3 Beheer overige gebouwen; 0.5 Treasury	0.3 Beheer overige gebouwen; 0.5 Treasury
Reserves	0.10 Reserves	0.10 Reserves

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investerings

Bijlagen

## Koppeling indeling naar clusters aan programma's (lasten in € \* 1.000)



	1. Gezond & Actief	2. Leefbaar	3. Grenzeloos	4. Welvarend	5. Centrumstad	6. Circulair	7. Algemene middelen	Totaal
Algemene middelen	0							0
Kostendekkende diensten	21.856							21.856
Autonoom beleid	30.578	64.914	7.110	7.880	15.682	5.537	49.663	181.365
Sociaal domein*	250.071	191						250.262
Tafelzilver/Bezit	14.615	21.556		13.974	30.525	584	32.903	114.156
Totaal	295.264	108.517	7.110	21.854	46.207	6.121	82.566	567.639

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein\*

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

## Koppeling indeling naar clusters aan programma's (baten in € \* 1.000)



	1. Gezond & Actief	2. Leefbaar	3. Grenzeloos	4. Welvarend	5. Centrumstad	6. Circulair	7. Algemene middelen	Totaal
Algemene middelen*		2.517			3		344.562	347.082
Kostendekkende diensten		25.208						25.208
Autonoom beleid	13.116	12.635	7.009	2.766	6.100	2.246	3.700	47.572
Sociaal domein <sup>+</sup>	67.308	3						
Tafelzilver/Bezit	2.122	8.358	0	12.576	22.541	2.125	53.032	100.754
Totaal	82.546	48.721	7.009	15.342	28.644	4.371	401.294	587.927

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

\* Met correctie voor resultaat boekjaar, zie onder Uitwerking (3) voor toelichting. Bij <Leefbaar> staat de parkeerbelasting verantwoord terwijl alle andere vrije belastingen onder <Algemene middelen> zijn verantwoord.

# Koppeling indeling clusters aan programma's (lasten in € \* 1.000), verdieping



	1. Gezond & Actief	2. Leefbaar	3. Grenzeloos	4. Welvarend	5. Centrumstad	6. Circulair	7. Algemene middelen	Totaal
<b>Autonoom beleid</b>	<b>30.578</b>	<b>64.914</b>	<b>7.110</b>	<b>7.880</b>	<b>15.682</b>	<b>5.537</b>	<b>49.663</b>	<b>181.365</b>
Verkeer en vervoer		23.418		3.562				26.890
Economie				3.948	1.900	683	68	6.599
Milieu		99				991		1.090
Volkshuisvesting		11.254			1.776	1.089	185	14.304
Veiligheid		13.995						13.995
Onderwijs	19.227							19.227
Sport, Cultuur, Buitenruimte	11.351	10.060	15	370	11.816	1.716		35.328
Bestuur & Organisatie		6.088	7.095		190	1.058	49.410	63.841
<b>Tafelzilver/Bezit</b>	<b>14.615</b>	<b>21.556</b>		<b>13.974</b>	<b>30.525</b>	<b>584</b>	<b>32.903</b>	<b>114.156</b>
Grond				10.095	21.584			34.348
Overig bezit		40					3.153	
Reserves	14.615	18.847		3.879	8.941	584	29.750	76.616

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen



## Koppeling indeling naar clusters aan programma's (baten in € \* 1.000), verdieping.



	1. Gezond & Actief	2. Leefbaar	3. Grenzeloos	4. Welvarend	5. Centrumstad	6. Circulair	7. Algemene middelen	Totaal
<b>Autonoom beleid</b>	<b>13.116</b>	<b>12.635</b>	<b>7.009</b>	<b>2.766</b>	<b>6.100</b>	<b>2.246</b>	<b>3.700</b>	<b>47.572</b>
Verkeer en vervoer		1.942		1.720				3.662
Economie				1.046	212	316	2.206	3.780
Milieu		42				42		84
Volkshuisvesting		7.342			5.127	670		13.139
Veiligheid		1.138			53			1.191
Onderwijs	9.952							9.952
Sport, Cultuur, Buitenruimte	3.164	-97	15		708	736		4.526
Bestuur & Organisatie		2.268	6.994			482	1.494	11.238
<b>Tafelzilver/Bezit</b>	<b>2.122</b>	<b>8.358</b>	<b>0</b>	<b>12.576</b>	<b>22.541</b>	<b>2.125</b>	<b>53.032</b>	<b>100.754</b>
Grond		2.483		9.078	21.681			33.242
Overig bezit							6.388	6.388
Reserves	2.122	5.875		3.498	860	2.125	46.644	61.123

Inleiding

Conclusies

Aanpak

Eerste indruk

1. Algemene middelen

2. Kostendekkende diensten

3. Autonoom beleid

4. Sociaal domein<sup>+</sup>

5. Tafelzilver

6. Investeringsen

Bijlagen

# Literatuur



Kruijf, J.A.M. de. (2020). Knellend gemeentefonds: Een alternatief periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds. *TPC: Tijdschrift voor public governance, audit & control*, 18(1), 3-8.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2019). *Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*. [https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid/Beleidsvrijheid\\_geduid\\_Adviesrapport\\_201903.pdf](https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid/Beleidsvrijheid_geduid_Adviesrapport_201903.pdf)

# Colofon

**Secretaris**

Debbie Steens

**Leden**

Klaartje Peters (voorzitter)

Jan-Willem van Giessen

Johan de Kruijff

**Datum publicatie**

Xxxx

**Contact**

[www.venlo.nl/rekenkamer](http://www.venlo.nl/rekenkamer)

[rekenkamer@venlo.nl](mailto:rekenkamer@venlo.nl)