



Rekenkamerbrief aandachtspunten gemeentelijke financiën

Aanbiedingsbrief gemeenteraad

Rekenkamerbrief

Bestuurlijke reactie college B&W

Aan de Gemeenteraad van Venlo

Betreft: Rekenkamerbrief aandachtspunten gemeentelijke financiën

Venlo, 26 april 2022

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamer Venlo biedt u hierbij een rekenkamerbrief aan waarin wij enkele thema's bij de meerjarenbegroting 2022-2025 onder uw aandacht brengen.

Bij het opstellen van de brief heeft geen formeel ambtelijk wederhoor plaatsgevonden. Wel is een inhoudelijk gesprek gevoerd met de wethouder Financiën en de direct betrokken ambtenaren. De uitkomsten daarvan hebben we gebruikt om de brief op diverse punten te verduidelijken.

Het college heeft op verzoek van de rekenkamer binnen korte tijd een bestuurlijke reactie op de brief opgesteld. Deze bestuurlijke reactie is bijgevoegd.

De rekenkamer hoopt dat de rekenkamerbrief in combinatie met de bestuurlijke reactie bruikbaar zal zijn bij de behandeling van de Kadernota en jaarrekening in mei/juni, en mogelijk ook bij de lopende besprekingen in het kader van de coalitievorming.

Met vriendelijke groet,

namens de Rekenkamer Venlo,

Klaartje Peters

voorzitter

Rekenkamerbrief aandachtspunten gemeentelijke financiën

Een selectie van thema's uit de meerjarenbegroting 2022-2025 ten behoeve van de gemeenteraad

De Rekenkamer Venlo wil het moment van de gemeenteraadsverkiezingen aangrijpen om een aantal opmerkingen te plaatsen bij de meerjarenbegroting 2022-2025. Doel van die opmerkingen is om de begroting in een wat breder perspectief te plaatsen en risico's te benoemen, ten behoeve van de onderhandelingen voor een nieuwe coalitie en de behandeling van de kadernota en begroting voor 2023 en verder.

Tot enkele jaren geleden bood de rekenkamer de raad met enige regelmaat een brief aan met bevindingen bij de jaarstukken, voornamelijk gericht op de leesbaarheid en de opbouw van deze documenten. De nu voorliggende brief heeft een wat ander karakter en richt zich vooral op lokale en landelijke trends en ontwikkelingen en meer inhoudelijke zaken.

De rekenkamer heeft voor deze brief gebruik gemaakt van de financieel technische begroting (taakvelden) zoals opgenomen in de begrotingsdocumenten die op 5 november 2021 door de raad zijn behandeld. We doen dat om een vergelijking mogelijk te maken met landelijke cijfers over onderwerpen die verband houden met gemeentelijke financiën, en met cijfers van andere, vergelijkbare gemeenten. Alle gemeenten zijn namelijk verplicht om over een vaste set van taakvelden aan de rijksoverheid te rapporteren. Door Venlo te vergelijken met andere gemeenten en landelijke cijfers ontstaan nuttige aanvullende inzichten in de financiële positie van de gemeente.

U bent in Venlo gewend om bij de begrotingsbehandeling in de eerste plaats naar de programma's te kijken en u daar een inhoudelijk oordeel over te vormen. De middelen die in de programma's zijn benoemd, kunnen (in de meeste gevallen) worden gekoppeld aan taakvelden. Die koppeling vindt u terug in het jaarverslag van de gemeente 2020 in de conversietabel op pagina 263 en verder. Er zijn ook gemeenten, bijvoorbeeld Gennep, die programma's kennen waarin in de financiële toelichting direct de koppeling met taakvelden is gemaakt. De drie andere grote gemeenten in Limburg kiezen bij hun programma-indeling op voorhand al de indeling die aansluit bij de taakvelden.

Waar relevant benoemt de rekenkamer in deze brief ook de programma's zoals die in de begroting zijn vermeld.

Na de kernpunten en aanbevelingen begint deze brief met een introductie bedoeld voor met name nieuwe raadsleden waarin hoofdlijnen en trends rond gemeentefinanciën zijn genoemd (paragraaf 2). Daarna bespreken we enkele meer inhoudelijke op Venlo gerichte onderwerpen:

bevolkingsontwikkeling, lasten sociaal domein, lasten sport en cultuur, overige baten en lasten, investeringen en weerstandsvermogen (paragraaf 3).

1 Kernpunten

In deze paragraaf staat een korte samenvatting van kernpunten en aanbevelingen die u kunt gebruiken voor beeldvorming of beleidsinhoudelijke keuzes.

1.1 Gemeentefinanciën op hoofdlijnen

1. Gemeentelijke eigen middelen zijn al jaren min of meer stabiel.
2. Er gaat in Venlo meer geld naar het sociaal domein dan naar taken waar de gemeente op kan sturen. De gemeente heeft daarmee een hoger risicoprofiel dan het gemiddelde van alle gemeenten tezamen en ook hoger dan het gemiddelde van de 14 gemeenten met 100.000-150.000 inwoners.
3. Rijksbijdragen zijn onzeker door langlopende discussies rondom herverdeling van het gemeentefonds en door uitnames uit fonds door het Rijk.

1.2 Aandachtspunten Venlo

1. De begrotingsramingen voor het sociaal domein (WMO en Jeugdzorg) roepen vragen op over de haalbaarheid van de ambities om lasten terug te dringen.
2. De begrotingsraming voor bijstand gaat meerjarig tegen de landelijke trend (ook tijdens Corona) in; in de meerjarenbegroting 2022-2025 is daar weinig toelichting, behoudens over toename van instroom, op gegeven.
3. In de begroting 2022 is een grote post overige baten en lasten opgenomen (€ 21 mln). Vanuit het perspectief van budgetrecht van de raad zou een toelichting op een post die eigenlijk als restpost fungeert passen.

1.3 Aanbevelingen

1. Achterblijvende bevolkingsgroei zet druk op de inkomsten van Venlo. Overweeg dit thema in de risicoparagrafen op te nemen.
2. De uitgaven, investeringsplanning en risico's van investeringen verdienen meer aandacht.
3. Overweeg om in de analyse van het weerstandsvermogen rekening te houden met externe schokken die structureel doorwerken.

2 Baten en lasten van gemeenten

Deze paragraaf gaat kort in op de belangrijkste blokken van baten en lasten van gemeenten, uitgewerkt voor Venlo. Deels is er sprake van een terugblik op basis van de jaarrekeningen vanaf 2017, deels een vooruitblik op basis van de begroting 2021¹ en de meerjarenbegroting 2022-2025. Daarbij is het perspectief de sturing die de gemeenteraad daaraan kan geven.

2.1 Baten van gemeenten

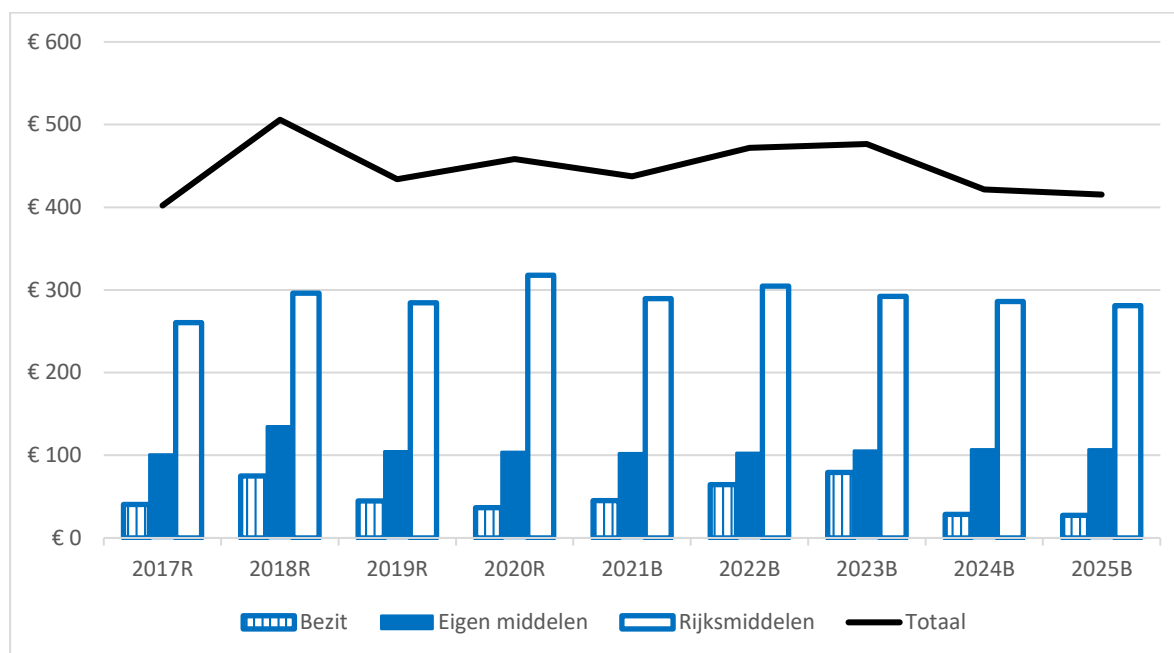
Politiek gezien zijn lokale belastingen de belangrijkste baten waar gemeenten op kunnen sturen. Inhoudelijk gezien zijn lokale belastingen van ondergeschikt belang: de opbrengst uit OZB is landelijk en in Venlo in 2022 minder dan 10% van de totale begroting. In hoofdlijnen zijn drie blokken van [gemeentelijke baten](#) te onderscheiden:

- *Bijdragen van het Rijk*: [Gemeentefonds](#) en [Specifieke Uitkeringen](#),
- *Eigen middelen*: Lokale belastingen en heffingen, leges en vergoedingen voor diensten,
- *Bezit*: Aanspreken (onttrekken) van reserves, baten uit verkoop van activa (bijvoorbeeld gebouwen), treasuryfunctie (rente en dividend) en grondexploitatie.

Toegepast op Venlo: op basis van de begrotingen en gemeenterekeningen vanaf 2017² is de verhouding tussen deze drie bronnen van baten weer te geven. Wat opvalt in figuur 1 zijn de pieken in rijksmiddelen 2018 (landelijk gezien kreeg Venlo de hoogste extra bijdrage van € 21 mln. vanwege grote tekorten in het sociaal domein in 2017) en in 2020 verstrekte het rijk voor alle gemeenten extra middelen in verband met de Corona-pandemie. Verder valt de daling van de rijksmiddelen vanaf 2022 op, die mede wordt veroorzaakt door de verdere decentralisatie van de taak beschermd wonen. De eigen middelen van Venlo zijn al jaren nagenoeg stabiel. De post met de grootste verschillen in de tijd is in Venlo, net als bij elke andere gemeente, het 'bezit'. Opvallende elementen hier zijn de baten uit de verkoop van parkeergarages in 2018 in combinatie met herschikking van de reserves in dat jaar (p. 223, jaarstukken 2018). In 2022 en 2023 raamt de gemeente Venlo hoge opbrengsten uit de grondexploitatie, waar overigens ook hoge lasten tegenover staan. Deze fluctuaties van jaar tot jaar op de post grondexploitaties en ook bij reserves komt bij veel gemeenten voor.

¹ Het college biedt de jaarrekening 2021 in de loop van juni 2022 aan.

² Vanaf 2017 moeten gemeenten gestandaardiseerd baten en lasten op basis van taakvelden in de financiële documenten rapporteren. Dat materiaal uit de begrotingen en jaarrekeningen van Venlo is voor deze analyse gebruikt.

Figuur 1 Baten (€ * 1mln) gemeente Venlo op basis van rekening (R) respectievelijk begroting (B).

De driedeling middelen van het Rijk, eigen middelen en bezit is ook anders te duiden. Uiteindelijk zijn de middelen van het Rijk en eigen middelen niets meer dan belastingen en vergoedingen voor diensten. Dat komt elk jaar terug. Dat is voor bezit anders: de reserves zijn een spaarpot van de gemeente voor toekomstige uitgaven of voor tegenvallers. Is die pot leeg, dan kan er niets meer. Dat geldt ook voor de verkoop van bezit: dat kan maar één keer. Net zoals bij een eigen huis: verkoop je het huis en los je de hypotheek niet af maar geef je het geld uit aan een wereldreis, dan blijft de schuld staan.

Als we met die bril op naar de financiën kijken, zien we het volgende. De hersteloperaties die na 2017 plaatsvonden om de Venlose gemeentefinanciën op orde te krijgen, gingen over twee zaken: uitgavenbeheersing, maar daarnaast ook weer de spaarpot voor tegenvallers vullen. De versterking van de reserves is vooral in 2018 tot stand gebracht. Het positieve resultaat van € 14 mln in 2020 waardoor de reserves verder zijn gegroeid, zoals het college in de inleiding bij het jaarverslag 2020 (p. 8) aangaf, is vooral te danken aan de incidentele bijdragen uit het gemeentefonds. Daarbij speelt het opschorten van een geplande verlaging van de uitkering van het gemeentefonds³ een rol. Tot zover een globaal beeld van de gemeentelijke baten. In de volgende paragraaf komt de uitgavenbeheersing aan de orde.

³ Voor de fijnproevers: dit gaat onder andere over het niet doorgaan van de opschalingskorting

2.2 Lasten van gemeenten

Met de inzet van gemeentelijke middelen wil de gemeente maatschappelijke doelen bereiken. Ook hier is vanuit perspectief van stuurbaarheid een driedeling in middelen te maken.

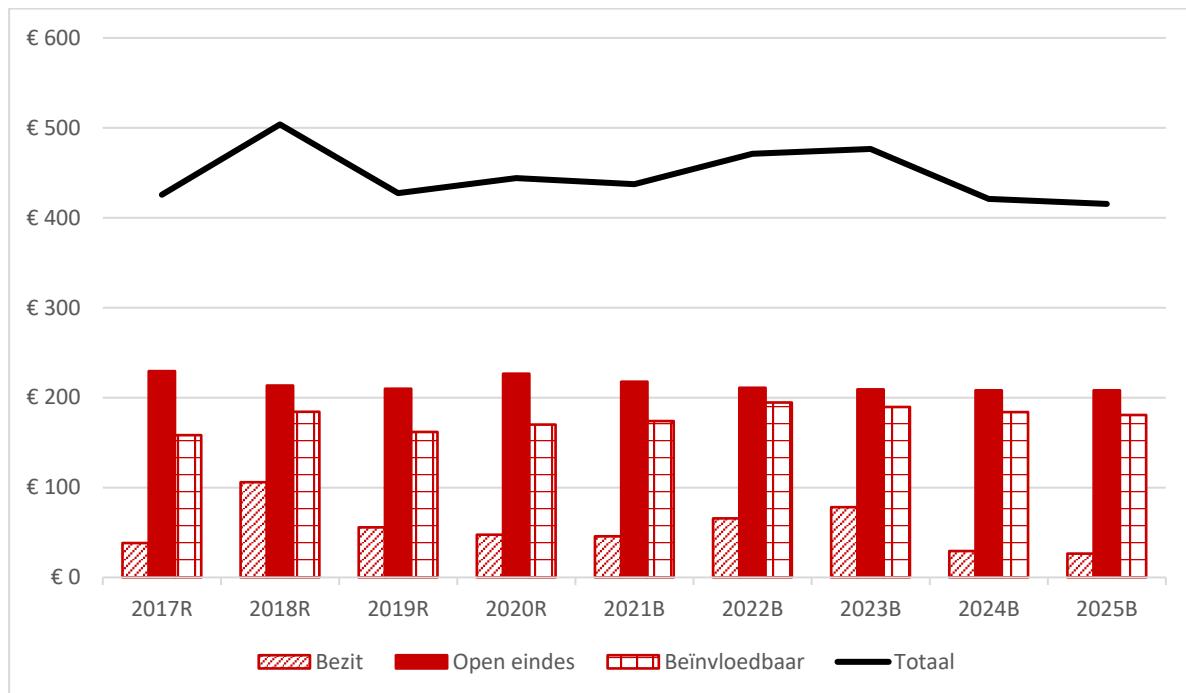
- *Open eindebeleid*: met name bijstand, Participatiewet, WMO en jeugdzorg; met andere woorden: sociaal domein in brede zin. Op deze terreinen moet de gemeente de voorziening verstrekken aan ieder die er recht op heeft, ook als het budget niet toereikend is. Lokale sturing is maar zeer beperkt mogelijk.⁴
- *Beïnvloedbaar beleid*: bijna alle overige taken, variërend van veiligheid, ruimte, economie tot sport en cultuur.
- *Bezit*: Sparen via reserves, lasten uit aankoop van activa (bijvoorbeeld gebouwen), treasuryfunctie (rente) en grondexploitatie.

Figuur 2 laat zien hoe de lasten in Venlo vanaf 2017 over deze drie groepen bestedingen zijn verdeeld. Wat hier opvalt is dat er in Venlo in alle jaren meer geld gaat naar het sociaal domein dan naar beïnvloedbare lasten. Dat is een constatering die duidt op relatieve kwetsbaarheid van de gemeente. Ter indicatie: in 2020 werd bij de 14 gemeenten met 100.000-150.000 inwoners gemiddeld 52% besteed aan open eindetaken, in Venlo was dat 57%. Daarmee staat de gemeente na Leeuwarden (62%) en Zwolle (60%) op de derde plaats waar het gaat om de bestedingen aan open einderegelingen.⁵ Bij gelijk blijvende baten betekent dit, vanwege het open einde karakter van middelen in het sociaal domein, een toenemende druk op middelen voor bijvoorbeeld sport of groenonderhoud. Wij willen de raad op deze situatie wijzen, maar gaan in deze beknopte brief niet in op de achterliggende oorzaken of verklaringen.

Bij het 'bezit' zijn in 2018 de effecten van verkoop parkeergarages (via afschrijven) en herstructuren van de reserves zichtbaar. In 2022 en 2023 zorgen grondexploitaties hier voor hogere lasten met daarna een substantiële terugval in lasten.

⁴ In de WMO en Jeugdzorg kan de gemeente via prestatiebekostiging het eigen budget beheersbaarder maken. De conclusies van de arbitragecommissie over de jeugdzorg (*Kamerstukken II 2020/21*, 31839 nr. 777 blg-982933, waarin is geconstateerd dat er sprake is van een tekort aan middelen in de orde van grootte van € 1½-2 mld) roepen vragen op of budgettaire beheersing leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten. Met andere woorden: krijgt iedereen die zorg nodig heeft dan wel zorg?

⁵ Het verhoudingsgetal is als volgt berekend: $\frac{\text{open einde beleid}}{\text{open einde beleid} + \text{beïnvloedbaar beleid}}$

Figuur 2 Lasten (€ * mln) gemeente Venlo op basis van rekening (R) respectievelijk begroting (B).

Ook voor bezit hebben we een vergelijking gemaakt. De afwijkingen op het bezit zijn voor elke gemeente anders. Zo is het totale financiële resultaat voor alle gemeenten in 2020 sterk beïnvloed door de verkoopopbrengst Eneco van € 4 mld die vooral bij Zuid-Hollandse gemeenten terecht komt. Dat bedrag is aan de reserves van die gemeenten toegevoegd en vertekent de financiële positie van die gemeenten. Terugkijkend hebben gemeenten tezamen in alle jaren vanaf 2010 per saldo geld aan hun reserves onttrokken. Wanneer de verkoopopbrengst voor Eneco buiten beschouwing blijft geldt dat ook voor 2020, ondanks coronamiddelen van het Rijk. Het saldo van onttrekkingen aan de reserves is in 2020, gecorrigeerd voor Eneco, ongeveer € 1 mld, vergelijkbaar met 2019. Alleen in de crisisjaren 2010 en 2012 gebruikten gemeenten nog meer geld uit hun reserves om de rekening sluitend te krijgen en maatschappelijke doelen te bereiken.

2.3 Ontwikkelingen

Het financieel resultaat 2020 van de gemeente Venlo laat zien dat gemeenten het niet makkelijk hebben. Nu hoeven gemeenten niet veel geld over te houden, maar het is wel belangrijk om de lange termijntrend goed te blijven volgen. Om die reden wil de rekenkamer kort een paar algemene ontwikkelingen benoemen die gevolgen hebben voor uw toekomstige besluitvorming. Het college

houdt u daarvan ook op de hoogte, in de kadernota en de begroting, maar ook bijvoorbeeld met raadsinformatiebrieven over het [gemeentefonds](#).⁶ Puntsgewijs gaat het om de volgende zaken:

- **Herverdeling gemeentefonds:** een recente resolutie van de ledenvergadering van de VNG leidt tot vertraging in de beoogde aanpassing van het stelsel. Venlo zou waarschijnlijk meer middelen uit het gemeentefonds gaan krijgen (zie begroting 2022, p. 7). Of en wanneer dat nu gebeurt, is onzeker.
- **Opschalingskorting:** in 2015 is een bezuiniging op het gemeentefonds in gang gezet op basis van veronderstelde schaalvergroting van gemeenten, de zogenaamde 'opschalingskorting'. Ondanks dat die schaalvergroting er niet is gekomen, is de bezuiniging in stand gebleven. Dat blijft ook zo volgens het huidige regeerakkoord.
- **Uitnames gemeentefonds:** in het regeerakkoord is in totaal € 1,6 mld opgenomen voor de problemen op de woningmarkt. Maar: niet het kabinet betaalt, maar alle gemeenten via een uitname (verlaging) uit het gemeentefonds. De VNG heeft dit treffend 'een sigaar uit eigen doos' genoemd.⁷
- **Groei gemeentefonds:** de basisregel is dat de omvang van het gemeentefonds meebeweegt met de rijksuitgaven. Die regel is een paar jaar niet toegepast door de rijksoverheid vanwege corona. Bovendien is er discussie over de werking van het stelsel, zowel over de grondslag voor de groei van het gemeentefonds als over de benodigde zekerheid voor gemeenten om hun begrotingen te kunnen opstellen.
- **Energietransitie:** voorsnog is er geen duidelijkheid over de vraag of gemeenten hiervoor middelen zullen krijgen.
- **Verbreding lokaal belastinggebied:** In 2020 verscheen een rapport over verbreding van het lokaal belastinggebied, dat wil zeggen: meer lokale belastingen in plaats van landelijke belastingheffing. Voorsnog is daar niets mee gedaan, maar in de voorstellen is de suggestie opgenomen dat gemeenten mede het risico voor WMO via eigen belastingen zouden kunnen dragen. Daarmee komt deze open einderegeling (in principe onbeheersbaar) nog nadrukkelijker voor risico van gemeenten.

De hiervoor genoemde ontwikkelingen zijn dan wel landelijk, maar u komt ze uiteindelijk tegen in uw besluitvorming. In een artikel in [Binnenlands Bestuur](#) van 8 april ontstaat de indruk dat in de Tweede Kamer geen draagvlak is voor een structureel hoger gemeentefonds in de komende jaren. Ook als raad

⁶ Meest recent RIB2021-146 over de septembercirculaire 2021

⁷ VNG-brief aan Tweede Kamer van 5 april 2022.

kunt u, samen met andere gemeenten, bijdragen aan de landelijke lobby voor toereikende middelen voor de uitvoering van gemeentelijke taken.

3 Financiën van Venlo

In deze paragraaf is op basis van een scan van begrotingen en jaarrekeningen van Venlo voor de periode 2017-2025 aandacht voor een aantal opvallende ontwikkelingen rondom de lokale gemeentelijke financiën en specifieke begrotingsposten. De rekenkamer heeft hiervoor vergelijkingen gemaakt met landelijke ontwikkelingen of specifiek met grotere gemeenten in het noorden en langs de oostgrens. De reden daarvoor is dat de steden in deze gebieden wat meer op elkaar lijken dan wanneer je met steden in de Randstad vergelijkt. We benadrukken nogmaals dat we in het kader van deze beknopte rekenkamerbrief geen analyse hebben gemaakt van de oorzaken of verklaringen voor de geconstateerde ontwikkelingen. Het gaat nadrukkelijk om een scan met constatering om de raad achtergrondinformatie en vergelijkingsmateriaal te bieden.

3.1 Bevolkingsontwikkeling

De bevolkingsgroei van Venlo blijft achter ten opzichte van landelijke ontwikkelingen. Dat geldt zowel voor Venlo in vergelijking met de grote steden als ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Vanaf 2010 was de bevolkingsgroei in Venlo in totaal 2%, landelijk 5% en in gemeenten met 100.000-300.000 inwoners zelfs 7%. Ten opzichte van Limburgse gemeenten doet Venlo het nog goed, maar landelijk is het beeld minder positief. Waarom is groei belangrijk? Achterblijvende groei betekent bij verder gelijkblijvende omstandigheden en een ongewijzigde omvang van het gemeentefonds een lagere bijdrage uit het gemeentefonds omdat in de verdeling van het gemeentefonds inwoneraantal op diverse plaatsen een rol speelt. In de voorgestelde nieuwe verdeelsystematiek van het gemeentefonds lijkt inwonertal een nog belangrijker gewicht te krijgen dan tot nu toe het geval is. De effecten van bevolkingsontwikkeling gaan geleidelijk, maar zetten wel druk op de gemeentefinanciën.

Achterblijvende groei kan ook gevolgen hebben voor de leeftijdsopbouw van de gemeente en extra druk leggen op voorzieningen en op de arbeidsmarkt. Het CBS publiceert regelmatig regionale bevolkingsprognoses. U zou het college kunnen vragen om bijvoorbeeld in de paragrafen bij de begroting systematisch aandacht te besteden aan bevolkingsontwikkeling inclusief vergrijzing en ontwikkelingen bij andere kwetsbare groepen. Hier en daar gebeurt dat al: in de begroting 2022 komt het woord 'vergrijzing' vier keer voor, waaronder overigens in de paragraaf weerstandsvermogen waar de gemeentelijke risico's zijn genoemd.

3.2 Sociaal domein kostenontwikkeling

In paragraaf 2 van deze brief is een analyse op hoofdlijnen van de Venlose gemeentebegroting opgenomen. In deze paragraaf noteren we enkele aandachtspunten rondom de uitgaven sociaal domein in brede zin. In de begroting staan de hier genoemde onderwerpen in het programma Gezond en Actief.

- **Bijstand:** In de meerjarenbegroting stijgen de uitgaven voor bijstand⁸ van € 52 mln op rekeningbasis in 2019 naar € 59 mln op begrotingsbasis in 2025. Dat gaat in tegen de landelijke ontwikkeling van bijstandsgerechtigden, die vanaf begin 2017 en ook in 2020/21 een dalende tendens kent. Een toets bij acht steden langs de oostgrens en in het noorden die min of meer vergelijkbaar zijn met Venlo laat op één uitzondering na een stabiele of dalende meerjarenraming voor bijstand zien. Het college benoemt in de programmatekst van de begroting 2022 een geringe stijging van uitkeringen (p. 32) en benoemt in de toelichting op de risico's (p. 253) de toegenomen instroom en lagere uitstroom in de bijstand zonder expliciete koppeling met de meerjarenraming. De rekenkamer plaatst deze opmerking in de context van de kennis die bij de voorbereiding van de begroting 2022 beschikbaar was. Nu, begin april 2022, is de onzekerheid over economische ontwikkelingen groter dan bij de begrotingsbehandeling. Dat kan aanleiding zijn om bij de behandeling van de kadernota nog eens kritisch naar de ontwikkelingen in de bijstand te kijken.
- **Jeugdzorg:** in 2019 gaf Venlo circa € 34,2 mln uit aan jeugdzorg.⁹ In 2020 was dat opgelopen naar € 38,5 mln bij een raming van € 35,9 mln in de begroting 2020. In de begroting 2022 is € 38,6 mln geraamd, waarbij in de meerjarenraming voor 2025 het bedrag weer daalt naar € 36,3 mln. Niemand kan voorspellen welk extra beroep op jeugd- en jongerenzorg nodig is vanwege de doorwerking van de pandemie. Tegelijkertijd is de ambitie om meerjarig ruim 6% minder uit te geven aan jeugdzorg dan voor 2022 is geraamd een punt van aandacht. Dat geldt niet alleen omdat er landelijk signalen zijn dat het beroep op jeugdzorg nog toeneemt, maar ook omdat de jaarrekening 2020 van Venlo ten opzichte van de oorspronkelijke begroting ook een overschrijding liet zien.
- **WMO:** met de beoogde doordecentralisatie van beschermd wonen is een daling van lasten in 2022 en 2023 voor WMO plausibel. De meerjarenraming laat echter ook een voortgezette daling van WMO-lasten zien in de jaren daarna. Dat lijkt strijdig met

⁸ Gebaseerd op gegevens over taakveld 6.3 <inkomensvoorzieningen>

⁹ Zie bijlage voor de lasten op de taakvelden WMO en Jeugdzorg

toenemende vergrijzing en het nog steeds van kracht zijnde abonnementstarief¹⁰, waardoor ook koopkrachtige inwoners een beroep op bijvoorbeeld huishoudelijke ondersteuning kunnen doen.

In meer algemene zin geven deze bevindingen aan dat de ambitie van het college om meer datagedreven te werken (zie o.a. de rekenkamerbrief van 17 februari 2022 in de dagmail) van groot belang is.

3.3 Sport & Cultuur

De financiële consequenties van de voorgenomen investeringen in sportaccomodaties (Programma Gezond en Actief) zijn duidelijk terug te vinden in de meerjarenbegroting. Ten opzichte van de jaarrekening 2017 stijgt het bedrag voor sportaccomodaties met bijna € 2 mln naar € 8,4 mln. In de afgelopen jaren is ook extra geld vrijgemaakt voor musea en openbaar groen (overwegend in programma Leefbaar Venlo, deels in programma Centrumstad). Vanaf 2022 zijn de lasten daarvoor in de meerjarenbegroting ongeveer stabiel.

3.4 Taakveld 08 overige baten en lasten

In de begroting 2022 (tabel van bijlage 7 op pagina 232) staat het gestandaardiseerde overzicht van baten en lasten naar taakvelden. Daarmee krijgt u, onafhankelijk van de beleidsprogramma's, inzicht in patronen in baten en lasten van de gemeente.

Hier valt op dat er op taakveld <0.8 Overige baten en lasten> een bedrag van € 21 mln lasten in 2022 is geraamd en in 2023 een bedrag van € 18 mln. De post overige baten en lasten is bedoeld voor stelposten en schattingen van uitgaven en de loonkosten van bovenformatief personeel.¹¹ In de vorige begrotingen stond voor 2022 een bedrag van € 11 mln genoemd, en voor 2021 een bedrag van € 7 mln (p. 164, begroting 2021). Deze bevinding is voor de rekenkamer aanleiding om een vergelijking te maken met landelijke cijfers¹² over de genoemde begrotingspost. Dan blijkt dat Venlo in 2022 de op twee na hoogste lasten (€ 207/inwoner) op de begrotingspost <overige baten en lasten> kent. In totaal zijn er 12 gemeenten met lasten van meer dan € 100/inwoner. Bij ongeveer 2/3 van het totaal aantal gemeenten liggen de lasten op deze post tussen € 0 en € 50/inwoner.

Het is voor de rekenkamer moeilijk een koppeling te maken tussen enerzijds de beleidsprogramma's en de lasten die daar zijn vermeld en anderzijds de verdeling van baten en lasten op de taakvelden.

¹⁰ Een burger die een beroep op WMO doet, betaalt onafhankelijk van inkomen € 19 per maand voor de geleverde zorg.

¹¹ IV3 informatievoorschrift van 21 juni 2021.

¹² De bron voor landelijke cijfers is de website www.findo.nl van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Anders gezegd: de rekenkamer kan niet beoordelen hoe deze hoge overige baten en lasten zich verhouden tot de uitgaven in de beleidsprogramma's. Het punt dat hier volgens de rekenkamer aandacht verdient is dat een dergelijke restpost die ongeveer 4% van de begroting omvat vragen oproept over het budgetrecht van de raad: waar zegt u in dit geval precies <ja> tegen?

3.5 Transparantie investeringen

Aan het slot van de begroting 2022 (bijlage 2 investeringen, p. 208) is een overzicht opgenomen van voorgenomen investeringen. Dit overzicht geeft aanleiding tot een paar opmerkingen.

- **Krediet en kasstroom:** In de hoofdtekst van de begroting staat bij het programma 'Gezond en Actief' de investering voor zwembad <De Wisselslag> opgenomen. In totaal gaat dat om € 14 mln krediet, uit te geven in 2022 tot en met 2024. Volgens de interpretatie van de landelijke [commissie BBV](#)¹³ zou bij het investeringsoverzicht een indicatieve raming van de uitgaven in de verschillende jaren nodig zijn. Die ontbreekt in de begroting van Venlo. Dat maakt het ook moeilijk om de paragrafen 'Financiering' en 'Weerstandsvermogen' (over de schuldquotes) goed te kunnen beoordelen.
- **Voorportaal investeringen:** Gevolg van de Venlose werkwijze is ook dat het bedrag aan in de toekomst geplande investeringen erg laag is. In 2022 staat € 33 mln krediet gepland, in 2023 nog maar iets meer dan € 5 mln. Dat lijkt niet goed te passen bij een regelmatig proces van vervangingsinvesteringen en eventuele uitbreidingsinvesteringen in materiële vaste activa.
- **Financiële vaste activa:** Terugkijkend is het opvallend dat Venlo veel investeert in aandelen en leningen aan deelnemingen, ook nog in 2019 en 2020. Dergelijke besluiten zijn overigens wel aan de raad voorgelegd, bijvoorbeeld op 27 februari 2019 over Greenport. In vergelijking met de andere 27 gemeenten met 100.000-300.000 inwoners staat Venlo op plaats 2 waar het gaat om kapitaalverstrekkingen (d.w.z. aandelen) aan deelnemingen, en op plaats 7 waar het gaat om leningen aan deelnemingen. Deze financieringsvormen komen niet zichtbaar terug in de risicoparagraaf.

3.6 Risico en weerstandsvermogen

De begroting laat een weerstandsratio van ruim 2 zien. Op het eerste gezicht is een weerstandsratio van ruim 2 een uitstekende score.¹⁴ Hiervoor is al iets gezegd over de risico's die mogelijk minder

¹³ Notitie materiële vaste activa 2020, p. 47. Deze landelijke, breed samengestelde commissie geeft aanwijzingen aan gemeenten en provincies over de manier waarop begroting en rekening moeten worden opgesteld.

¹⁴ Bron: Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020, p. 24. https://www.limburg.nl/publish/pages/137/2019-04-09_definitief_digitale_versie_gtk_2020_voor_website_-_definitief.pdf

zichtbaar zijn in de begroting. Daarnaast speelt een rol dat met de herschikking van reserves in 2018 de algemene reserves zijn toegenomen. Een kanttekening bij de analyse van de risico's is dat vanuit het bestaande beleid is geredeneerd. Bovendien wekt de tekst de indruk dat tegenvallers zich een keer voordoen, ook bij bijvoorbeeld herijking sociaal domein (p. 245) waar wel een structurele risico is genoemd. Mocht dit risico zich structureel voordoen, dan is er door eerder beroep op reserves voor dat risico geleidelijk aan steeds minder reserve beschikbaar. Dat de tekst de suggestie van eenmalige tegenvallers wekt is te zien aan de benodigde weerstandscapaciteit die meerjarig stabiel blijft (p. 163). Omdat de beschikbare weerstandscapaciteit toeneemt door de wel doorgerekende stijging van de algemene reserves (p. 163), gaat het kengetal weerstandsratio automatisch omhoog, wat mogelijk te optimistisch is.

In paragraaf 2 is aangegeven dat er in het gemeentefonds onzekerheden zitten die structurele effecten kunnen hebben voor de gemeentelijke baten en lasten in Venlo. Dat geldt in principe ook voor de beleidsprogramma's met een open eindekarakter. Er zijn gemeenten, waaronder Enschede, die in hun risico-analyse een gevoeligheidsanalyse opnemen voor structurele en incidentele tegenvallers. Dat ziet er in de Enschedese jaarstukken dan zo uit:

Figuur 3: Weerstandsvermogen met scenario's (bron: Jaarstukken Enschede 2020, p. 120)

Ratio weerstandsvermogen, exclusief stille reserves	2020	2021	2022	2023	2024
Incidentele tegenvaller van 10 miljoen euro in 2021	2,1	1,3	1,3	1,3	1,2
Incidentele tegenvaller van 20 miljoen euro in 2021	2,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Structurele tegenvaller van 5 miljoen euro vanaf 2021	2,1	1,4	1,3	1,2	1,1
Structurele tegenvaller van 10 miljoen euro vanaf 2021	2,1	1,3	1,1	0,9	0,7

Andere gemeenten, zoals bijvoorbeeld Almelo en Oss, kiezen ervoor om onderscheid te maken tussen structurele en incidentele weerstandscapaciteit via een koppeling tussen structurele risico's en onbenutte belastingcapaciteit¹⁵ en incidentele risico's en beschikbare reserves. Deze benadering om in scenario's te denken, is overigens ook in lijn met aanbevelingen van de commissie BBV om ten behoeve van het meerjarig inzicht gebruik te maken van trendanalyses.¹⁶

¹⁵ Onbenutte belastingcapaciteit is gekoppeld aan toepassing van artikel 12 Financiële Verhoudingenwet en is wat anders dan het kengetal belastingcapaciteit dat alleen zegt of de gemeente al dan niet boven de landelijk gemiddelde belastingheffing/woonlasten zit. Anders gezegd: ook wanneer de lokale woonlasten boven het landelijk gemiddelde liggen kan er bij een beroep op artikel 12 de conclusie zijn dat de gemeente de belastingen moet verhogen.

¹⁶ Commissie BBV, notitie meerjarig financieel inzicht voor de raad, pp. 8-9.

Tot slot

Met deze beknopte brief hoopt de rekenkamer Venlo de raad van dienst te kunnen zijn de komende maanden. Vanzelfsprekend zijn we altijd bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

Klaartje Peters

(voorzitter)

Bijlage:**Taakvelden in de drie groepen van baten en lasten**

De verdeling van baten en lasten in clusters richt zich op de hoofdlijnen. Kleinere rijksbijdragen zijn in de begroting niet zichtbaar maar zijn er wel. In het zogenaamde Sisa-overzicht bij de jaarrekening zijn die bedragen terug te vinden.

	Baten	Lasten
Rijksmiddelen	0.7 Algemene uitkering 6.3 Inkomensregelingen	X
Eigen middelen	Alle overige taakvelden	X
Bezit	0.5 Treasury 0.10 Reserves 3.2 Fysieke Bedrijfsinfrastructuur 8.2 Grondexploitatie niet bedrijventerreinen	0.5 Treasury 0.10 Reserves 3.2 Fysieke Bedrijfsinfrastructuur 8.2 Grondexploitatie niet bedrijventerreinen
Open einde	X	Taakveld 6 Sociaal domein 7.1 Volksgezondheid Waarvan: Jeugdzorg: Taakvelden 6.72 en 6.82 WMO: 6.1, Burgerparticipatie 6.2, Wijkteams 6.6 Maatwerk WMO 6.71 Maatwerkdiensten 18+ 6.81 Geëscaleerde zorg 18+
Beïnvloedbaar beleid	X	Alle overige taakvelden



GEMEENTEBESTUUR

Rekenkamercommissie Venlo

uw kenmerk ---
uw brief d.d. 12 april 2022

ons kenmerk 1846932
behandelaar RML Sweelssen-van Buggenum
doorkiesnummer +31 77 3596914
e-mail r.sweelssen@venlo.nl
collegebesluit d.d. 26 april 2022
bijlage(n) --- **VERZONDEN**
datum

onderwerp Bestuurlijke reactie op 'rekenkamerbrief aandachtspunten gemeentelijke financiën'

26 APR. 2022

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw brief van 12 april 2022 met aandachtspunten bij de begroting 2022-2025 en de gemeentelijke financiën die u aanbiedt aan de gemeenteraad. U heeft gevraagd om een bestuurlijke reactie.

Wij waarderen het dat er alsnog ambtelijk wederhoor heeft plaats kunnen vinden. Op 6 april 2022 heeft er een gesprek plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de rekenkamercommissie en met de wethouder financiën en ambtelijke ondersteuning waarbij een nadere duiding is gegeven aan het gestelde in de brief. Dit gesprek is vanuit onze kant als zeer constructief en prettig ervaren.

U heeft gebruik gemaakt van de financieel technische begroting, met als doel de gemeenteraad nog van dienst te kunnen zijn bij de coalitie - besprekingen en de behandeling van de kadernota en begroting 2023 en verder.

Wij hebben kennis genomen van de inhoud van uw brief, waarin u uitleg geeft, aandachtspunten benoemt en aanbevelingen doet aan de raadsleden. Een uitgebreide ambtelijke reactie en duiding heeft u eerder ontvangen.

U geeft in de brief enkele, interessante aanbevelingen mee voor wat betreft de investeringen en de analyse van het weerstandsvermogen. Wij zijn (steeds) in gesprek met de auditcommissie van de gemeenteraad als het gaat over de doorontwikkeling van P&C. Wij zijn graag bereid om hierover van gedachten te wisselen met de auditcommissie. Belangrijk

postadres Postbus 3434
postcode 5902 RK Venlo
bezoekadres Hanzeplaats 1 Venlo
telefoon 14 077
telefax +31 77 3596766
internet www.venlo.nl
bank NL33BNGH0285008749

aandachtspunt hierbij is de balans tussen de (hoeveelheid) informatie en de stuurbaarheid in relatie tot de kader stellende en controlerende rol.

Wij herkennen ons in het gestelde dat de grote post zoals opgenomen onder overige baten en lasten nadere duiding behoeft. Vanwege de complexiteit, de gemaakte aannames van de taak Beschermd wonen en het voorzichtigheidsprincipe is op dit taakveld een bedrag van bijna € 16 miljoen verantwoord. Dit heeft te maken met de (gevolgen) van de doordecentralisatie van Beschermd wonen, Maatschappelijke Opvang en Bemoeizorg en preventie. Dit bedrag had op het beleidsinhoudelijke taakveld verantwoord moeten worden. Voor wat betreft de doordecentralisatie van Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Bemoeizorg en Preventie is en wordt de besluitvorming steeds separaat en integraal voorgelegd.

Voor zover hier vragen uit voortvloeien van raadsleden zijn wij uiteraard graag bereid om deze te beantwoorden en nader te duiden om de gemeenteraad zoveel als mogelijk hierin te faciliteren.

U geeft aan dat de brief is bedoeld om de begroting in een wat breder perspectief te plaatsen en risico's te benoemen. Wij willen aanvullend van deze gelegenheid gebruik maken om de financiële positie in een bredere context te plaatsen die relevant kan zijn voor gemeenteraadsleden in relatie tot duiding van de begroting 2022-2025 en de financiële positie van Venlo.

Raadsprogramma's, 'Meetbaar Venlo' en Omgevingsanalyse Venlo

De Venlose raadsprogramma's vormen de concrete vertaling van de in de visie opgenomen ambities en de wijze waarop de gemeentelijke organisatie hieraan invulling geeft. Wij zijn van mening dat deze wijze het meest effectief is om onze strategische maatschappelijke opgave te realiseren. Een belangrijk onderdeel van de begroting 2022-2025 is 'Meetbaar Venlo'. Tegen de achtergrond van de in de raadsprogramma's opgenomen doelstellingen geven de indicatoren zoals opgenomen in 'Meetbaar Venlo' een actueel inzicht in de staat van de gemeente Venlo en de voortgang ten aanzien van ambities inclusief een beschrijving of deze ontwikkelingen de gewenste richting uitgaan.

Als onderdeel van de Kadernota wordt er jaarlijks een 'omgevingsanalyse'¹ gemaakt van de maatschappelijke context van de gemeente Venlo waarin opgenomen trendanalyses inclusief duiding binnen de context van de strategische visie 2040 en de ambities die daarin zijn opgenomen. In de begroting 2022-2025 is aangegeven dat in 2022 verder vorm en inhoud gegeven wordt aan de verdere ontwikkeling van informatiegestuurd handelen (ook wel data - gedreven werken genoemd).

Een vast onderdeel van de omgevingsanalyse is de financiële positie waarin de financiële indicatoren middels een trendanalyse worden geïdentificeerd afgezet ten opzichte van het landelijk gemiddelde en steden van 100.000-150.000 inwoners. Hierbij is eveneens gerefereerd naar de financiële stresstest van BDO accountants². Een jaarlijks onderzoek hoe het is gesteld met de financiële positie van gemeenten. In dit onderzoek worden alle Nederlandse gemeenten langs de financiële meetlat gelegd om zo tot een ranking per gemeente te kunnen komen (rapportcijfer 8 en positie in de categorie gemeenten met > 100.000 inwoners plaats 17 van in totaal 32 gemeenten).

¹ RN 2022-2, oordeelsvormende raadsbijeenkomst d.d. 9 maart 2022.

² <https://perspectieven.bdo.nl/benchmark-gemeenten-2022-ps-dzb-bm-gem-lo-22/analysetool/>

Brief provincie Limburg

De provincie Limburg beoordeelt in het kader van het financieel toezicht jaarlijks de begroting van de gemeente Venlo. De uitkomsten van de beoordeling van de begroting 2022-2025 heeft de provincie Limburg kenbaar gemaakt middels een brief aan de gemeenteraad (kenmerk DOC-00201925 d.d. 20 december 2021)³. De gemeente Venlo voldoet aan alle voorwaarden waarbij de ingezette koers, in positieve zin, bevestigd wordt.

Verslag van bevindingen en boardletter accountant

Bij de behandeling van de jaarrekening 2020 heeft de auditcommissie een brief geschreven aan de gemeenteraad met als onderwerp 'Verslag van bevindingen accountant over 2020'⁴. Het verslag van bevindingen laat een positieve ontwikkeling zien in de financiële beheersing waarbij de accountant aangeeft dat een verdere stijging van de solvabiliteitsratio naar 30% een gezonde beweging is. Mede gerelateerd aan de strategische opgaven. Daarnaast heeft de accountant recent de boardletter⁵ uitgebracht aan de gemeenteraad. De boardletter gaat in op de tussentijdse bevindingen die voortkomen uit de controle over het boekjaar 2021. Hierin wordt ook nader ingegaan op de financiële positie van Venlo en de toename van de kwalitatieve verbetering van de interne beheersing.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

Twan Beurskers

de burgemeester

Anton Scholten

³ Dagmail gemeenteraad d.d. 4 februari 2022.

⁴ Stukken besluitvormende raadsbijeenkomst d.d. 30 juni 2021.

⁵ Boardletter accountantscontrole jaarrekening 2021 gemeente Venlo van PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. d.d. 26 november 2021.