



1 Verdringing gemeentelijke taken door sociaal domein

1.1 Inleiding

Met de decentralisatieoperatie uit 2015 is sprake van een substantiële risico-overdracht van Rijk naar gemeenten. Daarnaast zijn uitnames uit het gemeentefonds gedaan die verband houden met de nooit gerealiseerde opschaling tot 100.000+ gemeenten. In algemene zin is bekend dat met name de decentralisatie-operaties tot een nog grotere gemeentelijke afhankelijkheid van Rijksmiddelen hebben geleid, al is het maar omdat het aandeel van de gemeentelijke belastingen nog kleiner is geworden.

Willen we de vraag beantwoorden wat de gevolgen van decentralisaties en bezuinigingen zijn op de beschikbare middelen voor maatschappelijke taken (waaronder sociale cohesie en veiligheid), dan moeten op een andere manier de gemeentelijke begrotingen vergelijkbaar worden gemaakt. De analyses die in de begroting van het Gemeentefonds worden gemaakt zijn daar minder geschikt voor, met name omdat er geen correctie is voor het onregelmatig verloop van gemeentebegrotingen en -rekeningen. Hieronder staat zeer compact beschreven hoe wel tot een min of meer vergelijkbare analyse kan worden gekomen.

Het analysemodel dat hier is aangeboden heeft primair als doel om gemeenteraden inzicht te geven in het verloop van baten en lasten en de financiële positie van de gemeente in de loop van de tijd. Daarmee signaleert u op een consistente manier verschuivingen in lasten tussen verschillende groepen van beleidsonderwerpen. Daarnaast is het model bedoeld als een referentiekader om u te vergelijken met andere gemeenten. Dat gebeurt vooral door gegevens over sociaal domein en bevolkingsontwikkeling omdat juist in het sociaal domein sprake is van voor gemeenten relatief onbeheersbare uitgaven. U kunt zien of uw gemeente beter of slechter presteert dan gemeenten van min of meer vergelijkbare schaalgrootte. Het derde doel ligt in het richting kabinet signaleren van structurele trends bij alle gemeenten over de gevolgen van het decentraliseren van sociaal domein taken voor de overige taken van gemeenten.

Om analyse mogelijk te maken vragen wij u om bijgevoegde spreadsheet in te vullen met financiële gegevens vanaf 2010. U kunt teruggrijpen op de CBS-informatie die u jaarlijks als gemeente moet aanleveren. Dat maakt dat u, wanneer u de gegevens heeft verzameld, in ongeveer 1-2 uur de basisinformatie over de loop van de tijd beschikbaar heeft. U kunt tot 2010 terug in de tijd, maar u kunt ook bijvoorbeeld starten bij 2015, het jaar van de decentralisaties. Verder terug in de tijd gaan biedt extra inzicht in verband met de doorwerking van de financiële crisis tussen circa 2008 en 2013.

Desgewenst kunt u op basis van toelichtingen in jaarrekeningen mee- en tegenvallers in de desbetreffende jaren langs dezelfde lijnen classificeren. Dat kan een bijdrage leveren aan een debat in uw gemeenteraad over de wijze waarop bezuinigingen al dan niet zijn en worden ingevuld.

U krijgt niet alleen zicht op verschuivingen tussen groepen begrotingsonderdelen, maar een belangrijke nevenvangst kan zijn dat u onverwachte bewegingen in de uitkering uit het gemeentefonds signaleert. Tussen 2010 en 2016 is de algemene uitkering uit het gemeentefonds

stabiel gebleven op € 15,7 mld.¹ Signaleert u in de financiële gegevens een daling van de uitkering van het gemeentefonds, dan kan dat duiden op achterblijvende bevolkingsgroei en wellicht in de toekomst door relatief sterkere vergrijzing extra knelpunten in het sociaal domein.

Naast een gedetailleerde begrotings- en rekeningenanalyse kunt u met gegevens uit de gemeentelijke monitor sociaal domein en de gegevens over gemeentelijke financiën uit waarstaatjegemeente.nl een snel oordeel krijgen over uw relatieve positie ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Daarmee kunnen financiële cijfers in hun context worden geplaatst.

De resultaten van de analyse kunt u intern gebruiken om toekomstbestendigheid van uw gemeente te bediscussiëren maar vooral ook als instrument om politiek te laten zien dat de huidige bekostigingsstelsel van gemeenten als gevolg van de open eindes in het sociaal domein een bedreiging is voor met name de maatschappelijke taken (cultuur, sport, onderwijs, veiligheid) in uw gemeente. Inmiddels zijn er een aantal praktijkvoorbeelden geweest waar buitengewoon onregelmatige bestedingspatronen zichtbaar werden die op zichzelf aanleiding kunnen zijn voor vragen over kwaliteit van begrotingsramingen of planningsprocessen.

Zoals u wellicht weet heeft de VNG een [houdbaarheidstest](#) voor gemeentefinanciën ontwikkeld. Alhoewel dat model zich ook baseert op het verleden is de doelstelling van het model van de VNG veel meer op vooruitkijken en wijzigingen in beleid gericht dan het hier voorliggende model. Kern van het hier aangeboden analysemodel is trends signaleren en benchmarken met gemeenten van gelijke omvang zodat u het politieke debat over gewenste maatregelen kunt voeren voordat u aan de (financiële) knoppen gaat draaien. In die zin vullen het VNG model en dit analysemodel elkaar aan.

1.2 Wijzigingen ten opzichte van eerdere versies

In de voorgaande versie van het model waren gegevens over bevolking en 'Waarstaatje gemeente.nl' nog handmatig in te voeren. In deze versie 2.0 zijn de gegevens van CBS over de bevolkingsontwikkeling vanaf 1995 alsmede de bevolkingsprognose 2018 van CBS bewerkt voor alle gemeenten die in 2020 nog bestaan. De bewerking houdt in dat voor alle heringedeelde gemeenten geldt dat de bevolkingsaantallen uit de opgeheven gemeenten zijn meegeteld bij de gemeenten waarin de desbetreffende opgeheven gemeenten zijn opgegaan. Vervolgens zijn indices berekend. Naar analogie is dat ook voor de bevolkingsprognose CBS 2020-2050 die in 2018 is gepubliceerd. Daarnaast zijn de gegevens uit 'Waarstaatjegemeente.nl' uit de desbetreffende databases gehaald en in het model verwerkt. Op het dashboard kunt u uw gemeente kiezen en dan verschijnen direct de resultaten inzake bevolking, sociaal domein en financiële kengetallen ten opzichte van de referentiegroep gemeenten in beeld.

In een aantal gevallen blijkt dat er onvoldoende gegevens over het sociaal domein op landelijk niveau beschikbaar zijn. U ziet dat in het dashboard terug via de vermelding 'Dataprobleem'. Ook bij de financiële kengetallen lijken inconsistenties te kunnen bestaan. U krijgt dan de melding 'Mogelijk Dataprobleem'. In paragraaf 3 over invulinstructies ziet u wat u dan kunt doen.

In versie 3.0 van 15 juni 2020 zijn twee toevoegingen gemaakt. Ten eerste zijn gegevens over gemiddeld inkomen van huishoudens (exclusief studenten) in de gemeente toegevoegd. Deze CBS data hebben betrekking op het jaar 2018. De tweede toevoeging heeft te maken met debatten over weerstandsvermogens. Er is ruimte ingebouwd om als gemeente, op basis van de

¹ De uitkering omvang van het gemeentefonds op rekeningbasis is om precies te zijn in 2016 € 30 mln lager dan in 2010, maar dat is marginaal.

toelichtingen uit de eigen gemeenterekening het totaal aan beschikbaar en benodigd weerstandsvermogen zichtbaar te maken. In de details kunt u dat nog uitsplitsen naar de elementen die te maken hebben met grondexploitatie en de overige risico's.

In versie 4.0 van 30 oktober 2020 zijn voor het sociaal domein de gegevens van het 2^e halfjaar 2019 opgenomen. Verder zijn voor de financiële kengetallen (met uitzondering van woonlasten) en de lasten per inwoner sociaal domein de gegevens uit de jaarrekeningen 2019 zoals vermeld op de website www.findo.nl opgenomen. Een tweede wijziging is het toevoegen van de gegevens van een tweede gemeente waarmee u een directe vergelijking met een door u gekozen gemeente kunt maken (veld 0.Dashboard/Q31). Ten derde zijn op het dashboard grafieken toegevoegd over de samenstelling van de baten en een uitsplitsing van de lasten sociaal domein naar bijstand & participatie, jeugd, wmo-individuele en wmo-collectieve voorzieningen. Hoe die zijn berekend staat in tabel 2. In de grafiek 'lasten naar cluster' is vooral de positionering van de lijnen 'open einde beleid' en 'budgetteerbaar beleid' van belang. Op nationaal niveau zijn die budgetten ongeveer even groot, maar er zijn gemeenten die duidelijk meer lasten onder 'open einde beleid' verantwoord en daarmee extra kwetsbaar zijn voor ontwikkelingen in het sociaal domein. In de grafiek 'opbouw baten' blijkt op landelijk niveau inmiddels dat de baten uit het gemeentefonds het totaal van alle andere baten (inclusief reserves) nadert en er zijn gemeenten waar de andere baten al onder de baten uit het gemeentefonds liggen. Ook dat duidt op extra kwetsbaarheid.

1.3 Gebruik

Bij deze handleiding is een lege spreadsheet toegevoegd. Wanneer u de gegevens die u voor IV3 aan het CBS heeft opgesteld in de spreadsheet invult is het beeld compleet.

Het hier ontwikkelde model staat ter beschikking van gemeenteraden en ambtelijke organisaties maar is uitdrukkelijk niet bedoeld voor commercieel gebruik. Maakt u in externe publicaties gebruik van dit model, dan graag met bronvermelding. Wanneer er vragen binnen de ambtelijke organisatie vragen zijn over het model of het gebruik daarvan, dan kunt u contact opnemen via info@vreb.nl. Inhoudelijke vragen naar aanleiding van de resultaten passen eerder in het debat tussen gemeenteraad en college.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt kort de achtergrond van het analysemodel aan de orde en is toegelicht waarom de keuzes voor de indeling in beleidsmatige blokken van uitgaven zijn gedaan. In hoofdstuk 3 staan de concrete aanwijzingen voor het invullen van het model. Hoofdstuk 4 benoemt een aantal specifieke onderwerpen die relevant kunnen zijn bij de analyse op lokaal niveau. In de bijlagen zijn een aantal resultaten – op basis van de bij CBS beschikbare gegevens over de jaarrekening 2018 van alle gemeenten – grafisch weergegeven. Ook is er een kader toegevoegd dat kan worden gebruikt om gemeentelijke bezuinigingstaakstellingen zoals opgenomen in begrotingen of voorjaarsnota's verder te analyseren.

2 Achtergrond

In 2015 schreef [Van Ommeren](#) over de forse afwijkingen tussen gemeentelijke begroting en rekening. Hij noemt een aantal oorzaken die over beleidsvelden heen gaan. Op hoofdlijnen blijken twee factoren – reserves en grondexploitatie – een belangrijk deel van de verschillen te verklaren²

In de analyses van het Rijk over gemeentefinanciën wordt de inzet van de reserves tot ‘eigen middelen’ gerekend alsof er sprake is van zelfstandig gegenereerde inkomsten. Dat is een onzuivere gang van zaken, de inzet van reserves is niet meer dan het opmaken van de spaarpot die de gemeente heeft opgebouwd. Inzet van gemeentelijke reserves is daarmee per definitie incidenteel omdat zonder opnieuw te sparen de middelen een keer op zijn.

Grondexploitaties zijn sterk afhankelijk van conjunctuur en ook van ruimtelijke besluitvorming. In principe moeten grondexploitaties kostendekkend zijn, maar op jaarbasis kunnen baten en lasten fors van elkaar afwijken. Gemeenten beheersen dat risico door eventuele ‘winsten’ en ‘verliezen’ op jaarbasis via een reserve grondbedrijf te egaliseren.

Als derde punt is aandacht nodig voor afvalstoffeninzameling en rioolbeheer. Ook dit zijn kostenposten die in principe kostendekkend aan de burger in rekening worden gebracht, zij het dat een enkele gemeente dat deels doet door een deel van de kosten via de OZB te verhalen. Maar het principe van kostendekking en eventueel sparen voor investeringen rioolbeheer is in de Nederlandse context vrij algemeen aanvaard.

Wanneer reserves, grondexploitaties en rioolbeheer en afvalinzameling uit begrotingen en rekening worden ‘weggefilterd’ ontstaat een min of meer vergelijkbaar beeld van de baten en lasten van gemeenten. Die baten en lasten noemen we hier ‘beleidsmiddelen’ omdat er politiek inhoudelijke sturing, zij het soms beperkt, op mogelijk is. Op grond van deze uitgangspunten is een analysemodel voor gemeentefinanciën ontwikkeld. Dat model is universeel, maar wel met de kanttekening dat voor een zinvolle vergelijking met andere gemeenten de indeling naar grootteklassen van gemeenten en baten en lasten per inwoner noodzakelijk blijven. Voor een interne analyse door de tijd kan het model zonder verdere bewerkingen worden toegepast. Tabel 1 geeft weer hoe uit de totale baten en lasten in de gemeentebegroting/-rekening de ‘beleidsmiddelen’ zijn afgeleid.

² Zie De Kruijf, 2018, Gemeentebegrotingen anders belicht in Atlas voor de slimme gemeente, Almere: International Publishing & Sales.

Tabel 1: Opbouw totaal gemeentelijke middelen

Omschrijving	Karakter
Totaal	
Onverdeeld resultaat	In jaarrekening gepresenteerd voordelig of nadelig saldo
Totaal	Netto zonder rekeningresultaat
-/- Mutatie reserves	Resultaatbestemming/spaarpot
Lasten voor bestemming	'Winst' in bedrijfsleven
-/- Grondexploitatie	Flucturerende investering
-/- Afvalstoffen/Riool	Kostendekkend geormerkt
Beleidsmiddelen	Politiek beïnvloebaar
<i>Blok 'harde sector'</i>	Verkeer, economie, ruimte excl. Grondexploitatie, middellange termijn beïnvloedbaar.
<i>Blok 'sociaal domein'</i>	Bijstand, Arbeidsparticipatie, Jeugdzorg, WMO en volksgezondheid: regelgedreven en vraaggestuurd.
<i>Blok 'maatschappelijke taken'</i>	Veiligheid, Cultuur & Sport, Onderwijs: veel lokale keuzes mogelijk.
<i>Blok 'bestuur & financieel'</i>	Eigen organisatie, burgerzaken, financieringslasten, belastingen

De 'beleidsmiddelen' van een gemeente zijn vervolgens nog op te splitsen op basis van risicoprofiel en beïnvloedbaarheid. Dat leidt tot 4 groepen beleidsmiddelen met elk eigen sturingskarakteristieken. Voor analyses van effecten op beschikbare middelen van een gemeente gaat het vervolgens vooral om het duiden in welke blokken van beleid mee- en tegenvallers ontstaan en waar en in welke mate middelen tussen de verschillende blokken beleidsmiddelen worden verschoven.

Omdat in BBV gemeenten de vrijheid is gelaten om de begroting op basis van eigen politieke voorkeuren in programma's in te delen is een rechtstreekse analyse vanuit de gemeentelijke documenten die naar de gemeenteraad gaan niet mogelijk. Gemeenten moeten voor statistische doeleinden informatie via het zogenaamde IV3/I4All concept aan het CBS aanleveren.³ Bovendien is sinds 2016 vereist dat gemeenten in begroting en jaarrekening ook een specificatie van de begroting en jaarrekening naar de zogenaamde taakvelden (gelijk aan de CBS-informatie) opnemen. Die indeling staat aan de basis van het analysemodel. Met de introductie van de taakvelden en het afzonderlijk inzichtelijk moeten maken van 'overhead' is een volledig zuivere vergelijking tussen de gegevens voor 2016 en na 2016 niet mogelijk. Overhead is binnen de beleidsmiddelen opgenomen onder het blok bestuur en financiën, waar voor 2016 ook de functie 'bestuursondersteuning' onder viel. Gemeenten die feitelijk al veel kosten toerekenden aan de oude functie bestuursondersteuning zullen daarom waarschijnlijk relatief kleine verschillen zien als gevolg van de introductie van het concept overhead. Ter illustratie: in Enschede werd in de jaarrekening 2016 € 57 mln op de functie bestuursondersteuning verantwoord en in de jaarrekening 2018 € 62 mln op overhead. Een dergelijk verschil is op het geheel van de

³ Er zijn signalen dat de kwaliteit van IV3 informatie niet stabiel is en minder geschikt voor onderlinge vergelijkingen tussen gemeenten. Aangezien het in het hier gehanteerde model in gaat om trends binnen een gemeente, is onderlinge vergelijkbaarheid minder van belang. Het is wel mogelijk dat eventuele inconsistenties in de tijd in de IV3 verantwoording zichtbaar worden.

beleidsmiddelen van ongeveer € 650 mln zodanig klein dat het de analyse niet wezenlijk beïnvloedt. Zijn de verschillen in uw gemeente tussen bestuursondersteuning en overhead relatief groot, dan kan het zinnig zijn om een historische analyse op te knippen in een deel voor 2016 en een deel na 2016. Verder geldt dat na 2016 de specificatie van de bijdrage voor de 3D-operatie in de statistische informatie is verdwenen en dat het Gemeentefonds zelf ook geen zichtbare verdeling van 3D-middelen en klassieke middelen kent. Waar nodig kunt u aan de hand van de verdeelmodellen een reconstructie maken van de 'klassieke' gemeentefonds middelen. Voor een analyse van de besteding van beschikbare middelen over de vier blokken beleidsmiddelen is dat niet zondermeer noodzakelijk. In tabel 2 is het verband gelegd tussen de bouwstenen voor de analyse van de begroting en rekening en de corresponderende (hoofd)functies/taakvelden die in de statistische informatie benodigd zijn.

Tabel 2: Opbouw totaal gemeentelijke middelen en bijbehorende functies/taakvelden

Omschrijving	Omschrijving	(hoofd)functie [tm 2016]	Taakvelden [Vanaf 2017]
Totaal			
Onverdeeld resultaat		970	0.11
Totaal			
-/- Mutatie reserves		980+981	0.10
Lasten voor bestemming			
-/- Grondexploitatie		830	3.2 + 8.2
-/- Afvalstoffen/Riool		721+ 722+725-728	7.2 + 7.3 (helemaal zuiver: + toegerekende overhead zoals in par. Lokale heffingen vermeld)
Beleidsmiddelen			
<i>Blok 'harde sector'</i>	Verkeer, economie, ruimte excl. Grondexploitatie.	2xx Baten 215 Parkeren bij Financiën/Belastingen 3xx 723+724+732 810-823	2xx 3.1 + 3.3 + 3.4 7.4+7.5 8.1+8.3
<i>Blok 'sociaal domein'</i>	Inkomen & Arbeid deel: Bijstand, Arbeidsparticipatie. Zorgdeel: Jeugdzorg, WMO en volksgezondheid.	6xx 71x I&A: 610-614+623 Zorg totaal: 620-622+630-687+71x Jeugd: 682+683+687+715 WMO-individueel: 661+662+663+672 WMO-collectief: 621+641+650+670+671 +711+712+714	6.x 7.1 I&A: 6.3-6.5 Zorg totaal: 6.1 + 6.2 + 6.6x-6.8x+ 7.1 Jeugd: 6.72 + 6.82 WMO-individueel: 6.6x+6.71+6.81 WMO-collectief: 6.1+6.2+7.1
<i>Blok 'maatschappelijke taken'</i>	Veiligheid, Cultuur & Sport, Onderwijs: veel lokale keuzes mogelijk.	1xx 4xx 5xx	1.x 4.x 5.x

Omschrijving	Omschrijving	(hoofd)functie [tm 2016]	Taakvelden [Vanaf 2017]
<i>Blok 'bestuur & financieel'</i>	Eigen organisatie, burgerzaken, financieringslasten	Bestuur: 0xx Overhead: n.v.t. Financiën: 911-960 Alleen baten: 215 Parkeerbelasting	Bestuur: 0.1 + 0.2 Overhead: 0.4 (evt. in mindering overhead riool/afval) Financiën: 0.2 0.5 +0.6x + 0.7-0.9

Een tweede analyse-instrument dat u kunt gebruiken heeft betrekking op het beroep op voorzieningen sociaal domein in relatie tot bevolkingsontwikkeling en de financiële kengetallen.

Uitgangspunt daarbij is dat wanneer u 10% meer gebruik van voorzieningen of 10% hogere lasten heeft dan de gemeenten in uw referentiegroep u er op dat specifieke kengetal slecht voor staat. Scoort u op per saldo op 8⁴ of meer van de kengetallen slecht, dan behoort u tot de gemeenten met grote gevoeligheid voor beroep op het sociaal domein. Omgekeerd: als u 10% minder gebruik van voorzieningen of 10% lagere lasten heeft en op tenminste 5 kengetallen beter scoort dan behoort u tot de groep gemeenten met een relatief kleine gevoeligheid voor beroep op het sociaal domein. U kunt die gegevens vervolgens combineren met de scores op de kengetallen belastingdruk, schuldquote (ongecorrigeerd) en solvabiliteit en met de bevolkingsontwikkeling in uw gemeente ten opzichte van de landelijke ontwikkeling respectievelijk de (verwachte) bevolkingsgroei in de referentiegroep gemeenten. Achterblijvende bevolkingsgroei raakt uw relatieve positie in de uitkering van het gemeentefonds, en leidt tot relatief snellere vergrijzing en daarmee ook een potentieel risico voor een beroep op met name het WMO-deel van de zorgbudgetten van uw gemeente. Omdat bevolkingsontwikkeling is uitgedrukt in een index ten opzichte van 1995 voor werkelijke groei of 2020 voor de verwachte ontwikkeling en de afwijkingen tussen gemeenten daardoor kleiner zijn, is hier gekozen voor het signaleren van afwijkingen van 5% of meer. Scoort u laag op solvabiliteit, hoog op schuldquote en hoog op belastingdruk, dan is er financieel weinig ruimte meer om nog tegenvallers op te vangen en neemt uw kwetsbaarheid verder toe.

⁴ Het komt voor dat gemeenten op kengetallen soms positief en soms negatief scoren. Bij het totaal van 13 kengetallen moet dus na correctie voor eventuele positieve afwijkingen ruim de helft van het aantal kengetallen een slechter resultaat laten zien dan de referentiegroep.

3 Concrete invulinstructies

Als u de benodigde informatie heeft verzameld, dan zou het verwerken van de informatie inclusief een plausibiliteitstoets niet meer dan 1 à 2 uur moeten kosten. Voor de beoordeling van de informatie neemt u de tijd die u nodig acht.

Het maakt in principe niet uit of u nu bedragen in miljoenen, duizenden of in euro's uitdrukt, zolang u dat maar consistent in de tijd doet.

De uitkomsten van de ingevulde werkbladen worden in een vaste set van grafieken en oordelen in werkblad '0. Dashboard' weergegeven. Die kunt u gebruiken voor verdere analyse. De financiële cijfers hiervoor zijn verzameld in het werkblad '0. Infoset'.

De aangeboden spreadsheet is opgebouwd uit 12 werkbladen, waarvan u er 5 actief kunt vullen met financiële gegevens. De werkbladen '1a. 2010'; '1b. 2011-2014', '1c. 2015-2016' en '1d. 2017-2024' zijn qua opzet gelijk maar verschillen omdat in de onderscheiden periodes sprake was van verschillen in de in IV3 gebruikte functies/taakvelden. Om het verwerken van gegevens te vergemakkelijken is ervoor gekozen om de vier verschillende indelingen in stand te houden. U kunt dan uit uw IV3-periode 1 en IV3 periode 5 informatie rechtstreeks de kolom 'Totaal functies' uit de verdelingsmatrix 'lasten' respectievelijk 'baten' vanaf regel 4 tot en met de regel 'totaal generaal' in de verschillende werkbladen invullen. 'B-lasten' staat voor lasten zoals vermeld in de begroting, 'R-lasten' voor de jaarrekening. In principe kunt u dat doen tot en met de meerjarenbegroting 2020-2023 als u dat zou willen en is er al rekening gehouden met de voorbereiding voor de begroting 2021-2024. De basis is evenwel gelegd bij de begrotingen en jaarrekeningen 2010 tot en met 2018. In alle werkbladen staat op regel 139 ruimte om wanneer dat nodig is het saldo van baten en lasten te corrigeren. Deze regel heeft u alleen nodig wanneer er in uw IV3 data voor de jaarrekeningen op de functie 990 c.q. het taakveld 0.11 geen waarde/de waarde 0 is ingevuld. Wanneer u op het dashboard in de grafiek 'saldo baten en lasten' de waarde '0' tegenkomt in een jaar waarvoor u wel gegevens heeft ingevuld, dan is dat een indicatie dat u waarschijnlijk moet corrigeren omdat een jaarrekening zoals die aan de gemeenteraad wordt aangeboden in de overgrote meerderheid van de gevallen nog een positief of negatief saldo kent.

Naast een analyse van baten en lasten is inzicht in het verloop van reserves en het per saldo onttrekken of toevoegen aan reserves relevante informatie. Verder kunnen investeringsvolumes een indicatie voor druk op financiële middelen zijn. Ook hier geldt dat IV3 informatie in de loop van de tijd anders is opgebouwd. Vandaar het werkblad '2. Res&Invest' de gegevens in drie blokken uitvraagt. Voor de investeringsvolumes is geen IV3 informatie beschikbaar. In de analyse is gebruik gemaakt van de meerjaren-investeringsramingen in de begroting waarbij geraamde investeringsvolumes voor 'economisch nut, maatschappelijk nut en economisch nut/heffingen' zijn opgeteld. In een CPB-notitie⁵ over dalende investeringsuitgaven worden effecten uit bouwgrondexploitatie als mogelijke verklaring genoemd, naast dalende inkomensoverdrachten van het Rijk. Voor de analyse in het model is het idee dat de gegevens over uitbreidings- en vervangingsinvesteringen zoals bedoeld in art. 20 lid 2b van het BBV 2016 in kaart te brengen. Door de cijfers voor alle jaren op te nemen is terug te vinden of het voor 4 jaar geplande investeringsvolume stabiel blijft in de tijd of niet. Voor de rekeningcijfers is gebruik gemaakt van

⁵ Centraal Planbureau. (2018). *Waarom zijn de gemeente-investeringen sinds 2009 sterk gedaald?* Beschikbaar op: <https://www.cpb.nl/publicatie/waarom-zijn-de-gemeente-investeringen-sinds-2009-sterk-gedaald>

de gegevens over *nieuwe investeringen* in het boekjaar in 'Materiële vaste activa'. Het gaat dus nadrukkelijk niet om de mutatie van de post vaste activa in de balans waarin ook desinvesteringen en afschrijvingen zijn verwerkt. De invulvelden wijzen zich hier verder vanzelf.

In dit zelfde werkblad kunt u de gegevens over weerstandsvermogen opnemen. U kunt die gegevens in de meeste gevallen ontlenen aan de tekst die in de paragraaf 'weerstandsvermogen' is opgesteld.

Als laatste financiële pagina is werkblad '9. LaatstgeAutBegr' opgenomen. Hier kunt u indien gewenst informatie kwijt over het totaal van baten en lasten volgens de laatst vastgestelde begroting [in de samenvattende werkbladen: LgAB]: het referentiepunt waar u de afwijkingen in de jaarrekening tegen afzet. Hier gaat het om totalen van baten en lasten en de toevoegingen en onttrekkingen van de reserves. De toegevoegde waarde van de informatie in dit werkblad zit er in dat u zichtbaar maakt of en hoeveel die tussentijdse begroting afwijkt van de oorspronkelijke begroting en de realisatie en welke rol de inzet van reserves daarbij heeft gespeeld. Hier valt u terug op de gegevens in de jaarrekening en niet op IV3-gegevens.

De ervaring leert dat IV3-informatie niet altijd foutloos is. Aandachtspunten zijn in ieder geval de volgende:

1. Uitgangspunt in de spreadsheet is dat alle getallen als absoluut (dus positief getal) worden ingevuld. In een enkel geval kan het zijn dat er sprake is van een negatieve correctie op baten. Als dat zo is vult u een negatief getal in. De kern is: getallen zonder 'min-teken'.
2. In IV3 periode 5 kan het resultaat van de rekening zoals aan de gemeenteraad voorgelegd al via mutaties van reserves zijn verwerkt. Het resultaat is dan niet meer zichtbaar op functie 990 respectievelijk taakveld 0.11. In de regel 139 van alle werkbladen is de ruimte gemaakt om daarvoor te corrigeren. Bij een nadelig rekeningresultaat komt dan op regel 139 onder 20xxR-Baten het desbetreffende nadelig saldo te staan. U vult altijd een positief getal in. Bij een voordelig rekeningresultaat vult u een positief getal in op regel 139 onder 20xxR-Lasten.
3. Soms komt het voor dat op functie 970 een bedrag is vermeld dat niet is meegenomen in de totaaltelling van de hoofdfunctie 9. Vergelijk daarom de totaaltelling van alle functies binnen hoofdfunctie 9 met de totaaltelling van die hoofdfunctie. Als er een verschil is, dan is dat hoogstwaarschijnlijk te wijten aan de functie 970. U verwijdert dan op de regel van functie 970 het vermelde bedrag omdat het voor de analyse irrelevant is. Vanaf 2017 is met de introductie van de taakvelden dit probleem verdwenen.
4. Kleine afrondingsverschillen kunnen ontstaan, maar ook bij de rekening moet de rekening van baten en lasten uiteindelijk in evenwicht zijn. Doe desnoods ook een plausibiliteitscontrole op de totaalbedragen uit IV3 met de cijfers zoals in de gepubliceerde programmabegroting/-rekening zijn opgenomen. Als daar grote afwijkingen tussen bestaan, dan is de eerste stap in de analyses of er sprake is van een verschil in de toevoegingen/onttrekkingen aan reserves. Mocht het verschil daardoor zijn ontstaan en het saldo van baten en lasten zoals aan de gemeenteraad gepresenteerd is correct, dan kunt u het verschil in de reserves in principe negeren.

Naast controle op de plausibiliteit van cijfers zijn er nog twee andere aandachtspunten:

1. Met de introductie van 'overhead' (taakveld 0.4) zijn de toegerekende indirecte kosten afgezonderd van de inhoudelijke taken. Voor de analyse is dat relevant bij de

kostendekkende taakvelden 'Riolering' en 'Afval'. In de paragraaf lokale heffingen heeft u inzicht verschaft in de toegerekende overhead voor deze taakvelden. U kunt die toegerekende overhead op de regels 140 en 141 in werkblad '1d. 2017-2024' vermelden zodat correctie plaatsvindt.

2. Overhead maakt vergelijking tussen de periode 2010 tm 2016 en 2017 en verder in algemene zin moeilijker. Wellicht heeft u in de periode tm 2016 veel van wat vanaf 2017 als overhead is gedefinieerd ondergebracht in de functie '002 Bestuursondersteuning'. In de grafische weergaven '0. Dashboard' is een figuur (regel 241) opgenomen waarin de bedragen van '002 Bestuursondersteuning' en '0.4 Overhead' zijn opgeteld. U kunt dan afleiden of het verschil in de oude (voor 2017) en nieuwe (vanaf 2017) situatie echt tot een materiële wijziging ten opzichte van uw totale begroting/rekening zou leiden. De werkhypothese is dat de verschillen niet al te groot zijn.

Het werkblad '0. Infoset' bevat geordende samenvattingen van de ingevoerde gegevens en dienen als basis voor de grafische weergave in werkblad '0. Dashboard'. Detail-informatie over de jaren heen is te vinden in de werkbladen '7. TotaalRek' en '8. TotaalRes'; indien gewenst u die gegevens ook omzetten naar een figuur in een presentatie.

In werkblad '4. Bevolking' zijn de CBS-gegevens over bevolkingsontwikkeling opgenomen. Voor alle gemeenten zijn daarbij alle herindelingen tot en met 2019 verwerkt en de indexcijfers bevolkingsgroei ook opgenomen. Vanaf regel 361 kunt u aan de hand van de CBS-gemeentecodes zien welke bevolkingsgegevens van gemeenten zijn opgeteld.

In werkblad '3.wsjg' staat een samenvatting van de berekende indexcijfers over bevolkingsontwikkeling, de reeks kengetallen over het gebruik van voorzieningen sociaal domein, inkomenspositie van inwoners en enkele financiële kengetallen. De gegevens zijn naar de stand 1^e halfjaar 2019 van de website waarstaatjegemeente.nl gedownload.⁶ De onderliggende bronnen van het materiaal op de website zijn CBS-gegevens en voor 'Woonlasten meerpersoons huishoudens' de gegevens van COELO.

Bij testen van de werking van het model bleek dat 'waarstaatjegemeente.nl' soms geen gegevens beschikbaar heeft (m.n. over gebruik voorzieningen sociaal domein) of dat financiële kengetallen niet plausibel lijken (bijvoorbeeld hoge solvabiliteit en hoge nettoschuldquote). Op het dashboard ziet u dan waarschuwingen verschijnen ('Dataprobleem'). U kunt dan de volgende stappen ondernemen:

1. Voor het sociaal domein:
 - a. Ga naar werkblad '3. wsjg', kolom AU tot en met BL.
 - b. Zoek uw gemeente op in de alfabetische lijst en vul de ontbrekende gegevens van uw gemeente over het eerste halfjaar 2019 in.
 - c. Hierna zal de melding 'Dataprobleem' verdwijnen.
2. Voor de financiële kengetallen:
 - a. Ga naar werkblad '3. wsjg'.
 - b. Controleer de waarden in de velden B26 tot en met B29.

⁶ Voor het kengetal 'eenzaamheid' zijn in maart 2020 de meest acute cijfers uit 2016 en voor het kengetal 'kinderen in armoede' is dat 2018.

- c. Bij onjuiste waarden, vul de juiste waarden gebaseerd op de jaarrekening 2018 van uw gemeente in in de kolommen '5. Finkgt' D tot en met G.
- d. Hierna zal de melding 'Mogelijk Dataprobleem' in de meeste gevallen verdwijnen.

Nadat u de gegevens heeft gecontroleerd ziet u of uw gemeente het slechter (per saldo 8 of meer afwijkingen negatief) of beter (5 of meer afwijkingen positief) doet in het sociaal domein dan gemeenten in dezelfde grootteklasse. Voor de financiële kengetallen geldt 2 of meer beter of slechter als ijkpunt. Vanaf de regel 43 in '3. wsjg' kunt u zien op welke variabelen u beter of slechter scoort dan gemeenten van gelijke grootteklasse.

De spreadsheet laat alle gebruikte data zien en de formules die zijn gebruikt zijn niet beveiligd. Dat geeft u de gelegenheid om andere combinaties van data te maken dan hetgeen standaard is aangeboden en de opbouw van het systeem te doorgronden.

4 Inhoudelijke aandachtspunten bij de beoordeling

4.1 Gemeentefonds

Tot en met 2016 werd de algemene uitkering uit het gemeentefonds nog afgesplitst van de uitkeringen t.b.v. het sociaal domein. Daarna is dat niet meer het geval. Uit de jaarrekeningen van het gemeentefonds is af te leiden dat in 2010 € 15,725 mld werd uitgekeerd en in 2016 € 15,695 mld. Een te verwaarlozen verschil. Dat betekent in principe dat u in 2010 ongeveer even veel middelen uit het gemeentefonds zou moeten ontvangen als in 2016. Maar hier speelt de factor bevolkingsgroei een rol. In de genoemde periode steeg de bevolking in heel Nederland met ongeveer 2,4%. De grote steden (100-300k+) groeiden met ruim 4%. Dat werkt niet 1 op 1 door in de uitkering Gemeentefonds, maar als u signaleert dat u in 2016 een duidelijk uitkering uit het gemeentefonds kreeg dan in 2010, dan is dat een indicatie voor knelpunten bij de bevolkingsontwikkeling. Die knelpunten kunnen door relatieve vergrijzing in de toekomst doorwerken in de uitgaven voor het sociaal domein.

4.2 Reserves

De twee grafieken over reserves geven ten eerste een beeld of per saldo op jaarbasis is gespaard of geld aan de reserves is onttrokken. Hier kunnen de gegevens over de laatst vastgestelde begroting inzicht geven op de vraag of knelpunten vooral door inzet reserves zouden moeten zijn opgelost of dat andere oplossingen (lees: bezuinigingen) zijn ingezet. Het overzicht van het totale bedrag aan reserves geeft een beeld hoeveel een gemeente de afgelopen jaren heeft ingeteerd of juist heeft gespaard.

4.3 Sociaal domein: bijstand/WSW

De sinds 2015 ingezette beleidslijn om de WSW oude stijl te sluiten zou zichtbaar moeten zijn in de cijfers via lagere lasten. Aandachtspunt is wel of de gemeente de lasten ook daadwerkelijk op de juiste functie heeft geboekt wanneer er in de praktijk sprake is van een gemeenschappelijke regeling waarbinnen de WSW taken zijn belegd. Bij de bijstand zouden tegenvallers in de jaren 2010-2014 in de lijn der verwachtingen liggen gelet op de crisis en zou daling van lasten vanaf ongeveer 2016 zichtbaar moeten worden.

4.4 Sociaal Domein overig

Hier wordt het effect van de decentralisaties zichtbaar alsmede de kwaliteit van de ramingen aan het begin van het jaar. Onderuitputting in 2015 zou vanwege aanloopproblemen denkbaar zijn. In latere jaren zou onderuitputting of op strakke sturing of op pessimistisch ramen kunnen duiden. Koppel de financiële cijfers aan de gegevens die op het dashboard staan over vergelijking met gemeenten uit dezelfde grootteklasse. Staat daar bijvoorbeeld dat uw 'lastenniveau sociaal domein overig' 'neutraal' is, maar de 'score sociaal domein' slechter, dan is dat een indicatie dat u ondanks een hoog beroep op de voorzieningen relatief gesproken niet veel geld uitgeeft, of anders gezegd dat u mogelijk een aantal beheersmaatregelen heeft genomen die effectief zijn.

4.5 Saldo Rekening

Met de lijn wordt het feitelijk gerealiseerde saldo van de rekening weergegeven. De kolommen laten zien hoe de verdeling tussen het saldo beleidsmiddelen en het saldo overige middelen is. Met name grote afwijkingen bij beleidsmiddelen verdienen nadere analyse.

Bijlage 1: Enkele kerngrafieken en commentaar daarbij

De volgende vijf plaatjes uit het model staan hier toegelicht:

1. Scores voor Den Haag ten opzichte van referentiegemeenten over bevolking en sociaal domein. (referentie is gemeentegrootteklasse, waarbij G4 zijn vergeleken met 100k+ en de G4 onderling). Er komt een signaal te staan als gebruik sociaal domein 10% afwijkt of wanneer bevolkingsprognose 5% afwijkt van referentiegroep.
2. Plaatje over stortingen en onttrekkingen aan reserves en saldo daarvan. (landelijk dus elk jaar per saldo onttrekken aan reserves)
3. Ontwikkelingen van alle lasten gemeenten naar clusters: Budgetteerbaar, Open einde (=Sociaal domein), Afval & Riool, GREX en Reserves.
4. Ontwikkelingen lasten in de tijd voor de drie klassieke budgetteerbare beleidsdomeinen: Fysiek (= economie, verkeer & vervoer, ruimte ex GREX) , Maatschappelijk (=Veiligheid, Onderwijs, Cultuur & Sport), Bestuur & Fin. (Bestuurstaken incl. overhead + financiële functie).
5. (Fictief) Ontwikkelingen investeringen. Dit plaatje geeft verloop investeringen aan. Is een gemiddelde van drie gemeenten waarvan ik wat cijfers had. Bedoeld om te zien hoe investeringsambitie in enig jaar is (de 4-jaarsperiode) en wat er in enig jaar werkelijk is gepland en gerealiseerd.

1. Kerncijfers Den Haag

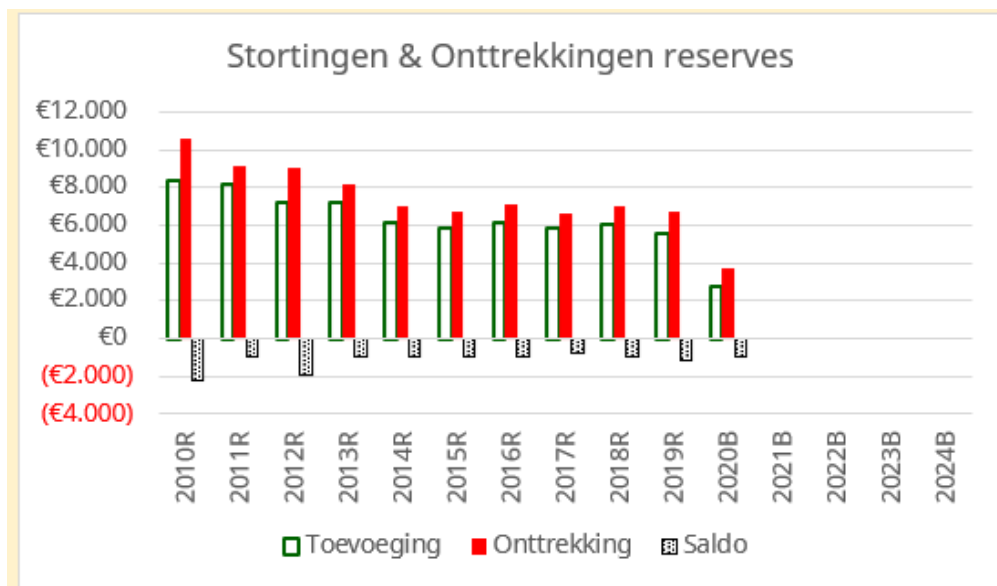
Bevolking en Sociaal domein ten opzichte van gemeentegrootteklasse		Ter vergelijking:	
Gemeente:	's-Gravenhage (gemeente)	Utrecht	G4 onderling
Laatste Jaarrekening	2019	n.v.t.	
Lasten laatste jaarrekening	€ 65.841	n.v.t.	
Saldo na reserves voor res. Bestemm	€ 395	n.v.t.	
Aantal jaren neg. res. vòòr reserve	6	n.v.t.	
aantal jaren financiële data	10	n.v.t.	
Gemeentegrootteklasse sociaal dom	>300k	>300k	
Score Sociaal Domein	Neutraal	Neutraal	Neutraal
Lasten Bijstand/Werk	Hoger	Lager	Neutraal
Lasten Sociaal domein WMO & Jeugd	Neutraal	Lager	Neutraal
Lasten Jeugd	Lager	Lager	Neutraal
Lasten WMO-collectief	Hoger	Hoger	Neutraal
Lasten WMO-individueel	Neutraal	Lager	Neutraal
Gemiddeld Besteedbaar Inkomen	Neutraal	Neutraal	Neutraal
Huish. in langdurige armoede (>4jr)	Meer	Neutraal	Neutraal
Score Financieel	Beter	Beter	Beter
Bevolkinggroei 2020 (1995=100)	SNELLER GROEIEND	SNELLER GROEIEND	Neutraal
Bevolking 2030 (2020=100)	Neutraal	SNELLER GROEIEND	Neutraal
2030: 0-20 jr (2020=100)	Neutraal	Neutraal	Neutraal
2030: 20-65 jr (2020=100)	Neutraal	Neutraal	Neutraal
2030: 65+ jr (2020=100)	EXTRA VERGRIJZING	EXTRA VERGRIJZING	Neutraal
2030: huishoudens (2020=100)	Neutraal	SNELLER GROEIEND	Neutraal
2030: 1 pers. Huishouden (2020=100)	Neutraal	TRAGER GROEIEND	Neutraal
Bevolking 2040 (2020=100)	Neutraal	SNELLER GROEIEND	Neutraal
2040: 0-20 jr (2020=100)	Neutraal	Neutraal	Neutraal
2040: 20-65 jr (2020=100)	Neutraal	Neutraal	Neutraal
2040: 65+ jr (2020=100)	EXTRA VERGRIJZING	EXTRA VERGRIJZING	Neutraal
2040: huishoudens (2020=100)	TRAGER GROEIEND	TRAGER GROEIEND	TRAGER GROEIEND
2040: 1 pers. Huishouden (2020=100)	Neutraal	SNELLER GROEIEND	SNELLER GROEIEND
Datakwaliteit Financiële kengetallen	Mogelijk Dataprobleem	Data ok	

N.b. 1. Hier staat bij datakwaliteit financiële kengetallen dat er mogelijk een inconsistentie in zit. Is een controlemechanisme: Het is niet zondermeer logisch dat van de vier financiële kengetallen

er bijvoorbeeld 2 positief en 2 negatief uitspringen. Daar controleert het systeem op. In dit geval blijkt dat Den Haag volgens de landelijke cijfers een lage solvabiliteit heeft (slecht), terwijl belastingdruk, schuldquote en woonlasten meerpersoonshuishouden beter scoren. Reden om te controleren of de cijfers echt kloppen.

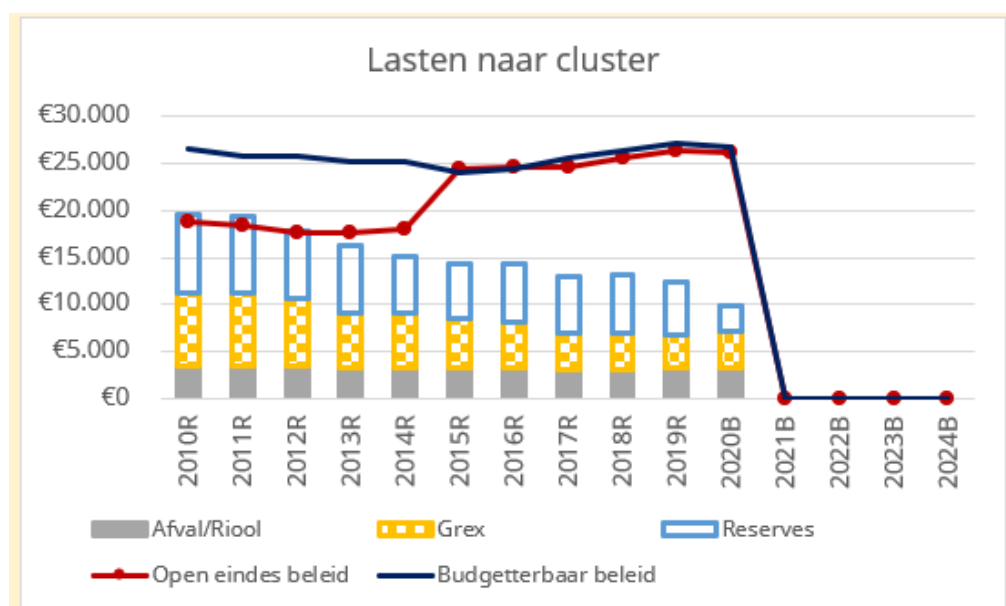
N.b. 2. Lasten laatste jaarrekening en saldo voor bestemming zijn hier de landelijke gegevens. Vult u het model in, dan komt daar in deze versie van het model de gemeentelijke rekeningcijfers 2018 te staan.

2. Verloop reserves:



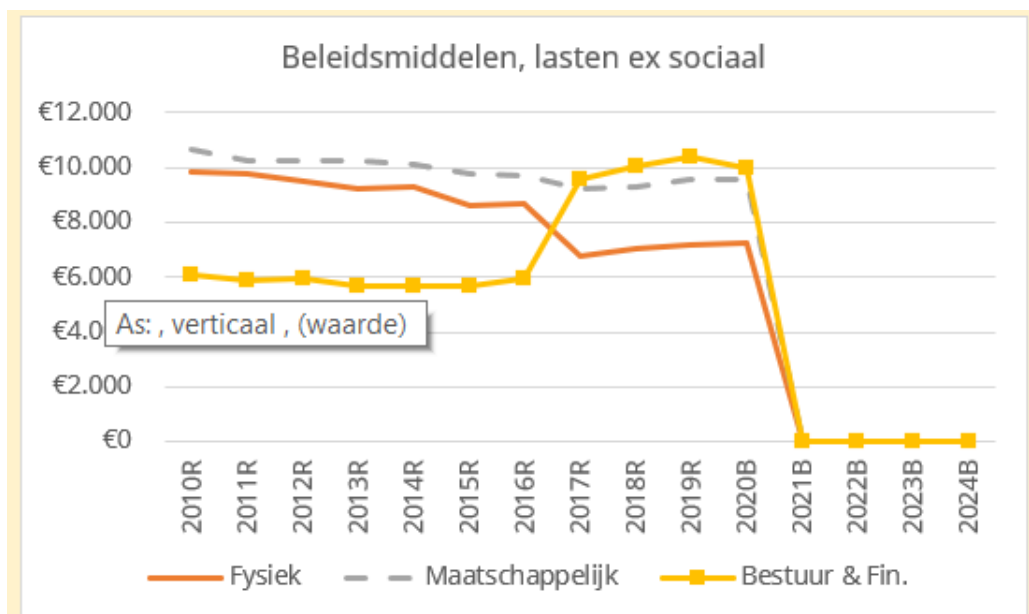
Spreekt voor zich: elk jaar meer onttrekkingen dan toevoegingen dus krimpt totale reserves.

3. Lasten naar cluster



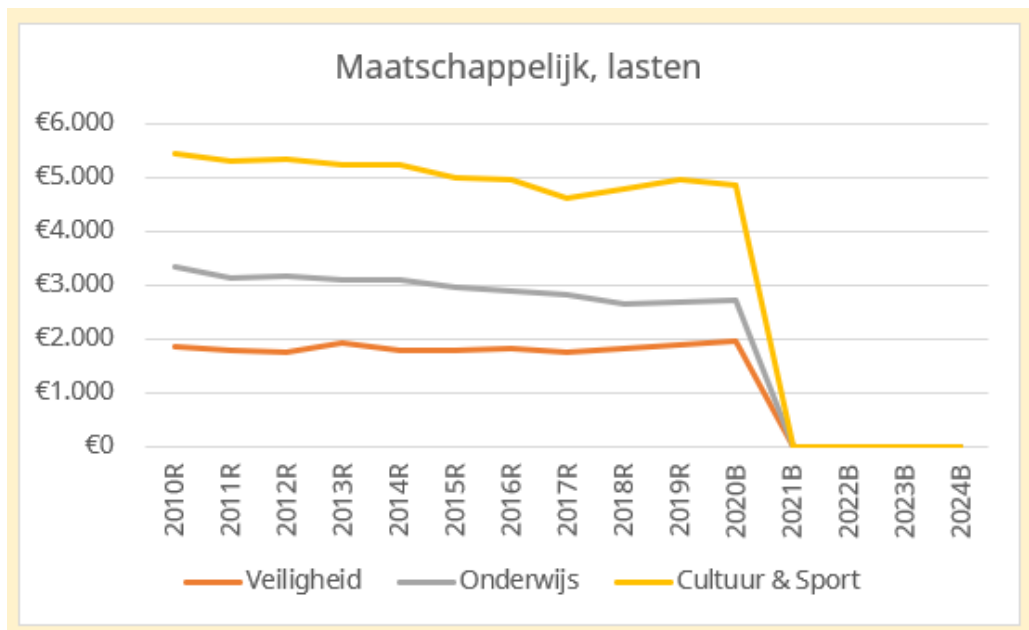
Hier is goed de verstorende invloed van reserves en GREX op totalen van lasten in de tijd te zien. Verder uiteraard de knik als gevolg van 3D-operatie.

4. Budgetteerbare klassieke taken



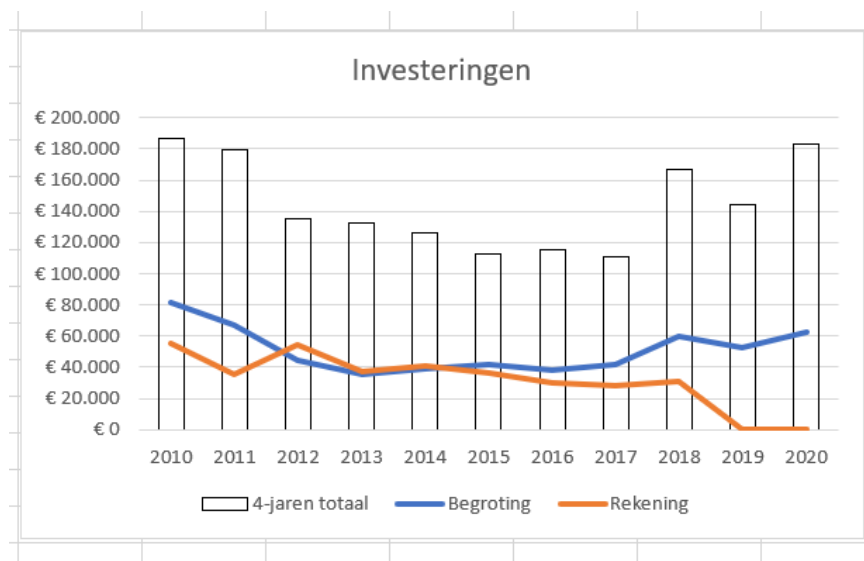
Zie toelichting bij inleiding. Knik Bestuur & Financiën is introductie 'overhead'. Verklaart wel iets van dalingen maar trend vanaf 2010 op deze beleidsterreinen is neerwaarts.

5. Verfijning maatschappelijke taken.



Daling onderwijs heeft ook te maken met uitname voor onderhoud gebouwen. Zie ook vooral Cultuur & Sport.

6. Investerings



Zoals aangegeven: fictief. Lijnen zijn realisatie in een begrotingsjaar. Balken is de som van de in dat begrotingsjaar voorgenomen investeringen voor de komende begrotingsperiode: in 2010 dus 2010-2013.

Bijlage 2: Model verschillenanalyse

Op jaarbasis kunt u de belangrijkste afwijkingen van de rekening ten opzichte van de (laatst vastgestelde) begroting in kaart brengen. Het gaat dan niet zozeer om alle afwijkingen, maar eerder de majeure posten die bestuurlijk aandacht verdienen. Door de verschillen die zijn benoemd per blok te classificeren krijgt u een beeld van de beleidsgebieden waar de belangrijkste mutaties plaatsvinden. Schematisch ziet dat er als volgt uit:

Tabel 3: Overzicht belangrijkste mee- en tegenvallers ten opzichte van begroting in de jaarrekening

Jaarrekening	Sociaal	Fysiek	Maatschappelijk	Bestuur & Financiën	Reserves	GREX
2010						
2011						
....						
2018						
totalen						

Per veld vult u een totaalbedrag in waarin het saldo van mee en tegenvallers is vermeld voor het desbetreffende beleidsgebied in dat jaar.

Bijlage 3: vindplaats kengetallen sociaal domein

Kengetal			Actualiteit:
HH Gebruik voorzieningen	Producten /GMSD/Stapelning in sociaal domein/1000 hh	/Aantal voorzieningen	2019 H2
HH Zonder voorzieningen	Producten /GMSD/Stapelning in sociaal domein/huishoudens (1 minus uitkomst is kgt zonder gebruik vz.)	/% Huishoudens met een voorziening	2019 H2
Inwoners gebruik WMO	Producten /GMSD/WMO/Maatwerkarrangementen	/Type arrangementen totaal/Clienten/1000 inw ondersteuning thuis hulp huishouden hulpmiddelen/diensten	2019 H2
Jongeren jeugdzorgtrajecten	Jeugd en Jeugdhulpverlening /Jeugdhulp en bescherming/	/Indicatoren gebruik jongeren met jeugdhulp jeugdhulp met verblijf jongeren met jeugdbescherming jongeren met reclassering	2019 H2
% bijstand	Werk & inkomen /Voorzieningen	Huishoudens met bijstand naar leefvorm tov totaal (nagenoeg onderaan)	2019 H2
Kinderen in armoede	Jeugd en Jeugdhulpverlening /Gezin en leefomstandigheden/Jeugdindicatoren	/Kinderen in uitkeringsgezin	2018
Eenzaamheid	Gezondheid /Sociale omgeving/	/Eenzaamheid	2016

Bijlage 4: Vindplaatsen overige indicatoren

Inkomens huishoudens regio	CBS	Gemiddeld Besteedbaar inkomen exclusief studenten	2018, Update november T+1
Laag en langdurig laag inkomen; huishoudenskenmerken, regio (indeling 2019)	CBS	Ten minste 1 jaar laag inkomen Vier jaar of langer laag inkomen	2018, Update december T+1
Financiële gegevens	findo.nl	Baten en lasten per inwoner	Jaarrekening 2019
Financiële kengetallen	findo.nl	Netto schuldquote (ongecorrigeerd) Solvabiliteit Belastingdruk Woonlasten meerpersoons huishouden	