
1 Inleiding

Hierbij treft u de quick scan over de jaarrekening 2024 van de Gemeente Enschede aan.

Ten opzichte van voorgaande jaren is de opzet van de quick scan wat gewijzigd. De afgelopen jaren werd er via een afzonderlijke opdracht een uitgebreide quick scan opgesteld en gedeeld door dhr. De Kruijf, expert in gemeentefinanciën en lid van de Rekenkamer. Zijn lidmaatschap van de Rekenkamer is per 1 januari 2025 geëindigd en daarmee ook de opdracht voor het maken van de quick scans op de IPC producten. Om aan het verzoek vanuit de Raad te voldoen, is het maken van de quick scan op deze Jaarrekening belegd bij één van de andere leden van de Rekenkamer. Deze quick scan is daardoor niet direct vergelijkbaar met de quick scans van de afgelopen jaren.

2 De Jaarrekening en de Gemeentebegroting

In de jaarrekening 2024 staan drie kolommen met cijfers vermeld: ten eerste de cijfers van de oorspronkelijke begroting, ten tweede de begrotingscijfers na wijzigingen en tot slot de daadwerkelijke realisatie. Het valt op de oorspronkelijke begroting en de begroting na wijzigingen wezenlijk afwijken. De begroting is het plan waarin doelstellingen en bestedingen aan elkaar worden gekoppeld. Kenmerk hiervan is dat het met onzekerheid is omgeven en afwijkingen daarvan in de loop van het jaar zeer waarschijnlijk zijn. De jaarrekening 2024 maakt een terugblik op de cijfers 2024 mogelijk. Er kan worden vastgesteld dat de totale lasten, exclusief de stortingen reserves, in de jaarrekening € 54 mln. hoger liggen dan bij de oorspronkelijke begroting was ingeschat. De baten waren € 72 mln. hoger en er is per saldo € 35 mln aan de reserves onttrokken. Dat leidt uiteindelijk tot een negatief resultaat van € 16,3 mln.

Onderstaande tabel laat de verschillen tussen de oorspronkelijke begrotingen en de realisatie voor de afgelopen vijf jaar zien.

Verschillen tussen oorspronkelijke begroting en realisatie in hoofdgroepen (*€ 1.000)

	2020	2021	2022	2023	2024
(a) Lasten	35.631	- 14.457	55.470	73.977	53.416
(b) Baten	78.741	39.050	76.583	99.253	72.328
(c) Saldo Baten en Lasten (b-a)	43.110	53.507	21.113	25.276	18.912
(d) Stortingen reserve (sparen)	22.531	56.729	30.649	30.509	27.601
(e) Onttrekken reserve (besteden)	- 10.473	10.368	15.965	24.440	62.845
(f) Spaarsaldo (d-e)	33.004	46.361	14.684	6.069	-35.245
(g) Resultaat jaarrekening (c-f) [positief = overschot]	10.105	7.145	6.428	19.207	-16.333

Enschede is niet de enige gemeente met dergelijke afwijkingen. Deels heeft de afwijking tussen de begroting en de daadwerkelijke realisatie structurele oorzaken zoals de stijging van de kosten jeugdzorg. Deels zijn er ook incidentele oorzaken die effect hebben op de taakuitvoering van gemeenten en daarmee hun uitgaven. Ook de ingrepen van het Rijk in het Gemeentefonds spelen hierin een rol. Tot slot probeert het Rijk met name in het fysieke domein de regie terug te pakken. De regering zet daarvoor in toenemende mate specifieke uitkeringen (zogenaamde SPUK's) in, waarbij gemeenten in sommige gevallen met elkaar moeten concurreren om een deel van die middelen te kunnen ontvangen.

Onderstaande tabel geeft inzicht in het verloop van het aantal specifieke uitkeringen over de afgelopen jaren:

Verloop specifieke uitkeringen

Jaar	Aantal	Aangevraagd subsidievolume
2020	52	28.868.851
2021	53	26.031.632
2022	58	29.720.424
2023	69	111.211.486
2024	44	55.279.073

Het vergelijken van de realisatie met de oorspronkelijke begroting in plaats van met de actuele begroting (na wijziging) dient vooral om bovenstaande dynamiek, met name tussen oorspronkelijke begroting en begroting na wijzigingen, inzichtelijk te maken. In de loop van het jaar neemt de raad namelijk besluiten waarmee budgetten worden aangepast, bijvoorbeeld als gevolg van gemeentefondscirculaires, grondexploitaties of tussentijdse rapportages. De financiële consequenties van deze besluiten verklaren de verschillen tussen de oorspronkelijke en actuele begroting.

De oorspronkelijke begroting is dus eerder een vertrekpunt dan een eindkader.

De opbouw van de quick scan is als volgt. Ten eerste een analyse van het financieel resultaat in paragraaf 2. De financiële conditie komt in paragraaf 3 aan de orde. Daarna volgt een samenvatting van de aandachtspunten in paragraaf 4. Paragraaf 5 bevat een slotbeschouwing.

De quick scan laat verbonden partijen buiten beschouwing. Op de ontwerp-begrotingen en de jaarverslagen van de gemeenschappelijke regelingen ontvangen alle 14 Twentse gemeenteraden begin mei een quick scan van de samenwerkende Twentse rekenkamers.

3 Financieel resultaat

Het financieel resultaat van de gemeente Enschede in 2024 is € 16,3 mln negatief.

De begroting 2024 sloot op nul. Hierbij is op te merken dat in de begroting 2024 een onttrekking aan de algemene reserve is verwerkt ten bedrage van € 4,7 mln. Daarnaast kent de begroting een stelpost onderuitputting bij Vitaal & Sociaal ten bedrage van € 3,5 mln die al enkele jaren in de begroting is opgenomen. Deze stelpost is te beschouwen als een begroot tekort omdat de onderuitputting in 2023 en 2024 niet gerealiseerd is.

Dit geeft het volgende beeld:

Financieel resultaat 2024	€ 16,3 mln negatief
Begroting 2024	
Resultaat	-
Onttrekking reserve	4,7 mln
Stelpost	3,5 mln
	€ 8,1 mln negatief

Het financieel resultaat over 2024 is ten opzichte van de begroting € 8,2 mln lager uitgevallen.

Het hogere verlies dan begroot is een punt van aandacht. Met name “realistisch begroten” is hierbij van belang vanuit het oogpunt dat een sluitende begroting eigenlijk € 8,2 mln negatief begint.

4 Financiële conditie

Naast een negatief (of positief) financieel resultaat is ook van belang in hoeverre de gemeente financieel robuust is. Hierbij is vooral de weerstandsratio een belangrijke indicator.

Deze ratio geeft inzicht in de financiële conditie van de gemeente.

De weerstandsratio is het kengetal dat wordt gebruikt om te bepalen of de gemeente voldoende in staat is om financiële tegenvallers op te vangen. De weerstandsratio is een verhoudingsgetal tussen de financiële risico's die de gemeente loopt en de financiële buffers die beschikbaar zijn om die op te vangen als de risico's zich voordoen.

Onderstaand overzicht geeft het verloop voor de jaren 2023 t/m 2028 aan.

Verloop	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Ratio weerstandsvermogen na jaarrekening 2024	1,73	1,82	1,63	1,15	0,76	0,58
Beschikbare weerstandscapaciteit (mln euro)	73,5	90,7	81,2	57,0	37,8	28,6
- Reserve weerstandsvermogen	61,7	73,6	64,1	39,9	20,7	11,5
- Reserve grondbedrijf (excl. surplus)	11,8	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
Benodigde weerstandscapaciteit (mln euro)	42,4	49,7	49,7	49,7	49,7	49,7
- Risico's grondbedrijf	11,8	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
- Risico's overig	30,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6

De ratio weerstandsvermogen eind 2024 is 1,82. De ratio is op basis van een actuele risicoberekening inclusief de onlangs beschikbaar gekomen houdbaarheidstest, waarmee het conjunctuurrisico is geupdated. De ratio daalt de komende jaren door uitnamen uit de algemene reserve vanwege tekorten. Tot en met 2026 bevindt de ratio zich nog boven de ondergrens van de door de raad vastgestelde norm (1,0 - 1,4). Vanaf het ravijn 2026 zijn de verwachte tekorten zo groot, dat de ratio vanaf 2027 onder de ondergrens van de vastgestelde norm uit zou komen.

Paragraaf 3.2 van de jaarrekening bevat een uitgebreide set financiële kengetallen die het gezamenlijk mogelijk maken om te beoordelen hoe de gemeente er financieel voorstaat ultimo 2024.

Het beeld van deze set financiële kengetallen is dat de gemeente eind 2024 financieel gezond is. Er zijn voldoende buffers om tegenvallers op te vangen, de schulden zijn verhoudingsgewijs laag en de solvabiliteitsratio is voldoende op niveau. De risico's op grondposities zijn gematigd en de structurele baten en lasten zijn in evenwicht.

Vanaf 2026 is er een duidelijke verslechtering in de financiële positie zichtbaar. Het ravijn 2026 en de bijbehorende terugval in uitkeringen uit het gemeentefonds zorgt voor een negatieve mismatch tussen structurele baten en lasten. In andere woorden: lagere baten bij gelijkblijvende (of stijgende) lasten. Zonder bijsturing door de gemeente of extra middelen vanuit het Rijk zal vanaf 2026 jaarlijks ingeteerd gaan worden op de reserves om het begrotingstekort (bij ongewijzigd beleid) te dekken.

5 Aandachtspunten

Gemeentefonds

Het gemeentefonds vormt de belangrijkste inkomstenbron voor de gemeente.

De inkomsten uit het gemeentefonds bedragen meer dan 50% van het begrotingstotaal in Enschede. Als je specifieke uitkeringen meetelt, dan zorgen de inkomsten uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen gezamenlijk voor 75% van het begrotingstotaal.

Vanaf 2024 is de systematiek waarmee het accres, ofwel de jaarlijkse ontwikkeling (zowel het meegroeien als krimpen) van de inkomsten uit het gemeentefonds, wordt bepaald gewijzigd.

Tot en met 2023 was er de normeringssystematiek voor de hoogte van de inkomsten uit het gemeentefonds bepalend. Het zogenaamde het trap op, trap af-model. De volumegroei van het gemeentefonds was gebaseerd op de rijksuitgaven en de prijsindexatie van het gemeentefonds was op basis van de loonvoetontwikkeling bij de overheid.

Met ingang van 2024 is de ontwikkeling van de inkomsten uit het gemeentefonds afhankelijk van het Bruto Binnenlands Product. Het BBP is bepalend voor het accres. Tegelijkertijd heeft het rijk vanaf 2026 een forse korting doorgevoerd op het gemeentefonds.

Tezamen levert dit de gemeente Enschede vanaf 2026 jaarlijks een verwacht tekort van € 25 tot 30 mln op.

Hieronder een inschatting van de nadelige financiële gevolgen voor inkomsten uit het gemeentefonds voor de jaren 2025 t/m 2028

Accres Gemeentefonds in mln.	2025	2026	2027	2028
Daling accres bbp t.o.v. trap-op, trap-af systematiek	6.860.000	26.869.000	28.403.000	33.025.000

Zonder aanpassingen in het accres (met andere woorden extra inkomsten uit het gemeentefonds) zal de gemeente voor een uitdaging staan om de gemeentelijke dienstverlening vanaf 2026 op peil te houden. Het beheersen van de uitgaven (aangevuld met eventuele eenmalige meevallers of vertragingen in planuitvoering) zouden vanaf 2026 noodzakelijk zijn om een gezonde financiële huishouding te waarborgen.

Het inzetten van reserves biedt hierbij geen langetermijnoplossing voor structurele tekorten. Het is belangrijk om te onderstrepen dat reserves slechts incidenteel inzetbaar zijn en bestemd zijn voor geplande uitgaven (bestemmingsreserves) of niet voorziene tegenvallers (algemene reserve).

Tot slot leidt het inzetten van reserves om uitgaven te dekken of tekorten op te vangen tot een afnemende solvabiliteit (eind 2024 voor Enschede 34%). De solvabiliteit is de verhouding van het eigen vermogen ten opzichte van het balanstotaal (ofwel het eigen en vreemd vermogen). De solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is op de langere termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. De signaleringswaarde voor de solvabiliteit is 20%. Dat wil zeggen dat een solvabiliteit onder de 20% betekent dat het stoplicht op rood gaat voor financiers en leveranciers met betrekking tot de verwachting dat de gemeente aan haar betalingsverplichtingen zal kunnen voldoen (in de toekomst).

Momenteel is er een lobby bij het Rijk gaande om de (financiële nood-)signalen van de gemeenten serieus te nemen. De gemeente Enschede is hier actief bij betrokken. In de lobby wordt op een aantal punten ingezet:

- Terugdraaien van de korting op het gemeentefonds;
- Volledige inflatiecompensatie voor gemeenten;
- Een jeugdzorgstelsel dat financieel behapbaar is (of compensatie van de tekorten);
- Takengesprekken (waarin Rijk en Gemeenten gezamenlijk inhoudelijke keuzes maken op medebewindstaken).

Het is afwachten of het kabinet in de voorjaarsnota met een (structurele) oplossing komt.

Hierop vooruitlopend is de gemeente een bezuinighingsoperatie gestart, BOB – Begroting en Organisatie in Balans.

Verwerking circulaires Gemeentefonds

Vanaf 2024 verwerkt de gemeente de effecten van de circulaires rechtstreeks in de algemene reserve.

In hoofdstuk 7, Toelichting op de balans, is dit als volgt opgeschreven.

In 2024 is er een wijziging in de grondslagen opgetreden voor wat betreft de verwerking van de resultaten uit de circulaires Gemeentefonds. Resultaten uit circulaires werden voorheen geparkeerd op een stelpost in de begroting. Aan het eind van het jaar werd deze stelpost dan verwerkt in het jaarrekening resultaat. Vanaf de eerste tussenrapportage 2024 is besloten om deze werkwijze aan te passen en de resultaten van circulaires (zowel positief als negatief) op het lopende jaar direct te verrekenen met de algemene reserve. Daardoor ontstaat bij de jaarrekening een beter beeld van het feitelijke resultaat op de uitvoering van onze taken.

Deze wijziging van verslaggeving heeft in 2024 een verlagend effect van € 15,8 mln op het resultaat.

In het overzicht van baten en lasten is bij het saldo van mutaties reserves, onderdeel financiën & organisatie een last opgenomen van € 36,346 mln. Conform de methodiek gehanteerd tot en met 2023 zou deze last € 15,8 mln lager zijn geweest (€ 20,5 mln).

Ter vergelijking: het voordelig effect van de circulaires op het rekeningresultaat 2023 bedroeg € 13,2 mln. Op basis van de nieuwe systematiek was het resultaat 2023 uitgekomen op € 7,8 mln positief (in plaats van € 21,0 mln positief).

De nieuwe wijze van verwerken geeft een beter inzicht in de resultaatontwikkeling van de gemeente.

Investeringsen

Voor 2024 was € 100,5 mln aan investeringen begroot waarvan € 74,5 mln voor rekening van de gemeente kwam en € 26,0 mln door derden werd bijgedragen.

Hiervan is in 2024 € 61,2 mln gerealiseerd. De realisatiegraad valt beduidend lager uit dan begroot. Dit kan wijzen op te ambitieus begroten en/of vertragingen in de uitvoering en/of verschuivingen in de tijd van de start van de uitvoering. Overigens speelt het achterblijven van de realisatie bij de begrote investeringen de afgelopen jaren al. Belangrijke nuancering is dat de realisatiegraad in 2024 met 60% (namelijk € 61,2 mln van de € 100,5 mln) beduidend hoger ligt dan voorgaande jaren. In het jaar 2023 was het bijvoorbeeld 49% (€ 44 mln gerealiseerd bij een volume van € 99 mln).

Jeugdhulp

De zorgkosten blijven stijgen met name op het gebied van de jeugdzorg. De gemeente heeft bij het Rijk gelobbyed voor hervormingen in de jeugdzorg. Ondanks deze inspanningen zijn de gewenste aanpassingen nog niet gerealiseerd. Het kabinet heeft wel actie toegezegd op de tekorten in de jeugdzorg.

Voor 2024 kwam het financieel nadeel op de Jeugdhulp voor de gemeente Enschede uit op € 18,9 mln.

Oorzaken zijn een hogere indexatie van de contractuele tarieven ten opzichte van de gemeentelijke index, hogere uitgaven als gevolg van volumegroei en zorgverzwaring, hogere uitgaven door de ombouw van verblijfplekken (crisisopvang) en een toename van zorgintensiteit.

Dit is een landelijk issue. Het aantal jongeren dat gebruik maakt van jeugdzorg is in twintig jaar tijd gestegen van 1 op 27 naar 1 op 7. In Enschede ligt het gebruik op 1 op de 6 jongeren. Het is belangrijk te benoemen dat de gemeente maar beperkte invloed heeft op de kosten. De (jeugd-) zorg kent een leveringsplicht en op de instroom / vraag heeft de gemeente (geen tot) weinig directe invloed. Er is sprake van een zogenaamde open-einde-regeling, een financiële regeling zonder plafond.

Beschermd wonen

Al jaren zijn er overschotten op de centrum taak beschermd wonen.

Het product Ondersteuning centrumtaken (Wmo) sluit af met een voordelig resultaat van € 5,1 mln. Dit voordelig saldo is voornamelijk toe te rekenen aan het aandeel voor de gemeente voor het beschermd wonen. Het totaalresultaat (inkomsten minus uitgaven) voor het gehele verzorgingsgebied van de acht gemeenten voor beschermd wonen bedraagt € 13,6 mln in 2024 en is gestort in de hiervoor ingestelde bestemmingsreserve, de reserve beschermd wonen.

Met deze storting heeft de reserve beschermd wonen haar bovengrens (van € 6,8 mln) overschreden (met € 10,3 mln). Het overschot van de reserve van € 10,3 mln zal uitgekeerd worden aan de zeven omliggende regiegemeenten (€ 5,2 mln) en Enschede (€ 5,1 mln).

Het is belangrijk om te wijzen op de plannen om het bescherm wonen door te decentraliseren. In deze (oriënterende) fase kan de gemeente hier nog weinig mee, maar het is goed om de vraag stellen wat deze decentralisatie (als hij komt) betekent voor de huidige overschotten beschermd wonen.

Inzet algemene reserve

De algemene reserve is de buffer van de gemeente voor mee- en tegenvallers. Daarnaast zijn er bestemmingsreserves die een bepaald doel hebben. Het verloop van bestemmingsreserves is in de jaarstukken vanwege de koppeling met de beleidsinhoud goed te volgen. De toelichting op de algemene reserve (reserve weerstandsvermogen en reserve grondbedrijf), waar in totaal € 15,4 mln wordt onttrokken en € 37,3 mln gedoteerd, is te vinden bij de onderdelen 7.8 toelichting balanspost en de bijlage 10.1 reserves.

In 2024 is er € 37,3 mln gedoteerd en € 15,4 mln onttrokken aan de algemene reserves. Per saldo is er dus € 21,9 mln gespaard in 2024.

Inzicht

De jaarrekening voldoet aan de wettelijke vereisten.

Het valt op dat ten opzichte van een andere jaarrekeningen, zoals bijvoorbeeld bij onderwijs, zorg of woningcorporaties, de verslaggevingsvereisten van een gemeente afwijken en sector (lees gemeente-) specifiek zijn. Het valt daarom op dat sommige informatie in de jaarrekening van een gemeente niet voorkomt, terwijl dit bepaalde inzichten kan geven. Bijvoorbeeld vergelijkende cijfers en het kasstroomoverzicht.

Het is bij andere jaarrekeningen gebruikelijk om vergelijkende cijfers van het voorafgaande jaar (dus in dit geval 2023) op te nemen in een jaarrekening. De regelgeving voor gemeenten vereist dat niet, met als gevolg dat ontwikkelingen ten opzichte van vorige jaar niet te zien zijn in de exploitatiecijfers. In de balans moet het volgens de regelgeving voor gemeenten wel, en daar gebeurt het ook.

Een jaarrekening is standaard opgebouwd uit drie elementen: Balans, Resultatenrekening en Kasstroomoverzicht. Bij gemeenten is een kasstroomoverzicht niet voorgeschreven. Dit ontbreekt dus ook in de jaarrekening 2024.

Kanttekening met betrekking tot de vergelijkende cijfers is de mogelijkheid van het ontstaan van verwarring door informatie-overload. De toelichting zou namelijk de vergelijkende cijfers (2024 versus 2023) als ook de toelichting op afwijkingen ten opzichte van de begroting dienen te bevatten. Het is de vraag of een extra toelichting voor van jaar tot jaar (deels sterk afwijkende) producten en activiteiten bijdraagt aan een beter inzicht op de prestaties van het afgelopen jaar.

