1 Inleiding

Graag bieden wij de Raad een quick scan aan bij de Gemeentebegroting 2026-2029. De rekenkamer zal kort en bondig op de hoofdlijnen in het document reageren.

Een gemeente-overstijgend onderwerp is het vraagstuk van onderbenutting van beschikbaar gestelde middelen per product, de onderbesteding. Momenteel loopt hierover een onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers. De Rekenkamer Enschede neemt hieraan deel. De uitkomsten zullen in het eerste kwartaal van 2026 gedeeld worden. Graag uw aandacht hiervoor. Onderbesteding kan een indicatie zijn mbt toekomstige risico's voor de haalbaarheid en/of realisatiegraad van de ambities in de programma's en onderliggende producten.

De routekaarten en infographics bij de programma's leveren toegevoegde waarde. De routekaart toont in één beeld de tijdslijn van de thema's en de indicatoren. De infographics maken het streven en de realisatie in de tijd inzichtelijk. In de begroting die voorligt ontbreekt bij het programma Vitaal en Sociaal, financieel gezien het belangrijkste programma in de begroting, de routekaart.

De opzet van dit rapport is als volgt. Paragraaf 2 behandelt in algemene zin de financiële positie van de gemeente in. Paragraaf 3 behandelt de investeringen. In paragraaf 4 gaan we in op overige onderwerpen die opvallen en/of wellicht aandacht vragen.

2 Financieel resultaat en financiële positie

Voor de gemeentebegroting 2026 aan de orde komt, eerst een terugblik op de begroting 2025.

De begroting 2025 gaf voor 2026 t/m 2028 de volgende saldo's

	2026	2027	2028	
Saldo Gemeentebegroting 2026-2028 in begroting 2025	-24,8	-19,4	-9,4	nvt

Hieruit blijkt duidelijk dat er in de begroting 2025 bewust voor is gekozen om de begroting niet sluitend te maken. De negatieve saldo's werden hoofdzakelijk veroorzaakt door de (verwachte) korting op het gemeentefonds. In VNG verband was afgesproken dit tekort expliciet te tonen.

De gemeentebegroting 2026 heeft een tekort van € 9,5 mln.

Het verloop voor de jaren 2026 t/m 2029 is als volgt:

	2026	2027	2028	2029
Saldo Gemeentebegroting 2026-2029	-9,5	-3,5	2,6	9,2

Voor de begroting 2026 is het gemeentefonds, veruit de grootste inkomstenbron van de gemeente Enschede, geraamd op ruim een half miljard euro aan baten. Veranderingen in uitkeringen van het gemeentefonds hebben grote invloed op de financiële positie. Dit is inzichtelijk gemaakt door terug te blikken op de begroting 2025.

Conform de financiële verordening is de omvang van de begrotingsbaten uit het gemeentefonds gebaseerd op de meicirculaire 2025 en alle circulaires daarvoor. De septembercirculaire 2025 is niet meegenomen.

Van belang is dat er gezien alle onzekerheden aannames zijn gedaan over hoe de baten en lasten van de jeugdzorg zich gaan ontwikkelen. De VNG gaat uit van volledige compensatie door het Rijk vanaf 2028, terwijl de provincie stelt dat gemeenten voor 1,5 miljard euro aan bezuinigingen aan de lat staan. In de begroting is gekozen voor een evenwichtige benadering. De aanname is dat niet alle tekorten worden gecompenseerd, tergelijkertijd is niet het volledige financieel risico verwerkt. Voor 2028 en 2029 zijn stelposten met een omvang van 9,4 miljoen euro verwerkt. Deze inschatting sluit aan bij de bestuurlijke realiteit én financiële onzekerheid op dit dossier.

Onderstaand de ontwikkeling van het gemeentefonds van 2026 t/m 2029.

Gemeentefonds ontwikkeling (in 1.000 euro)	2026	2027	2028	2029
Septembercirculaire	-1.124	-1.436	-2.242	-2.852
Decembercirculaire	916	1.544	2.181	2.836
Meicirculaire	3.894	4.319	4.303	5.162
Vergoeding Jeugd waarbinnen:	9.823	8.266	4.490	4.872
Nieuwe_maatregelen_trajectduur_en_eigen_bijdrage			-3.708	-3.708
Rijksindexering_op_hervormingsagenda			-5.729	-5.279
Stelposten jeugd			9.438	9.438
Saldo accres gemeentefonds (inclusief afdracht Jeugd)	13.509	12.963	8.692	9.944

Het college geeft aan dat het niet eenvoudig was, maar het gelukt is om een sluitende en robuuste meerjarenbegroting neer te leggen: met bezuinigingen waar het kon, investeringen waar het telt en voldoende reserves om tegenvallers op te vangen. Hierbij opgemerkt dat het venijn in de staart zit. 2025 en 2026 kennen negatieve resultaten terwijl 2027 en 2028 positief sluiten. Per saldo over vier jaar (cumulatief) een negatief saldo van 1,2 miljoen.

Het tekort van 9,5 miljoen euro over 2026 loopt in 2027 terug tot een tekort van 3,5 miljoen euro.
De in het verleden opgebouwde buffers geven voor 2026 en 2027 een prima remweg om met een zachte landing tot nieuw financieel evenwicht vanaf 2028 te komen.
De financiële positie van de gemeente is voldoende weerbaar om een remweg toe te staan.

Het is wel noodzakelijk om de scherpe keuzes gemaakt bij de zomernota 2025 te realiseren én het zal moeten blijken of de aannames rondom Jeugdzorg (Rijk compenseert tekorten) stand houden.

De scherpe keuzes om tot een sluitende begroting te komen omvatten zowel beleidsmatige keuzes, organisatieontwikkeling als begrotingsoptimalisaties.
De maatregelen zijn als volgt weer te geven:

Maatregelenpakket (in 1.000 euro)	2026	2027	2028	2029
Beleidsmatige keuzes	7.716	9.501	10.450	10.361
Organisatieontwikkeling	3.104	4.604	6.649	7.579
Begrotingsoptimalisaties	5.587	4.587	4.587	4.587
Lokale belastingen en heffingen	2.980	3.700	3.700	3.700
Totaal aan maatregelen	**19.387**	**22.392**	**25.386**	**26.227**

Deze maatregelen zijn grotendeels verwerkt in de begroting. Een deel vergt nog afstemming met de betrokken partners die het financieel treft.

De financiële positie van Enschede is via onderstaande kengetallen te duiden.

Financieel kengetal	Signaleringswaarde	2026	2027	2028	2029
1. Weerstandsratio	<0,8	1,45	1,38	1,22	1,19
2. Netto schuldquote	>130%	37%	46%	51%	46%
3. Solvabiliteitsratio	<20%	27%	24%	23%	24%
4. Grondexploitatie	>35%	1%	1%	1%	0%
5.Structurele exploitatieruimte	<0%	0,1%	0,2%	0,5%	1,2%
6. Belastingcapaciteit	>105%	104 %	105 %	106 %	107 %
7. Netto investeringsquote	<0% of >5%	4,1%	5,9%	6,5%	4,5%

De financiële kengetallen zitten voornamelijk aan de goede kant mbt de signaleringswaarde.

Drie kengetallen vragen aandacht.

4.Grondexploitatie
Het kengetal grondexploitatie beoordeelt of de gemeente grote grondposities heeft en daardoor meer risico loopt bij afboekingen.In Enschede is daar geen sprake van en zijn de grondposities juist aan de lage kant. Dat kan strategische ambities en werken aan maatschappelijke opgaven in de weg zitten. Vandaar dat vorig jaar ook door de raad is besloten tot een strategisch verwervingskrediet om als gemeente een actiever grondbeleid te voeren. Qua kengetallen geeft dit t/m 2029 geen wijzigingen!

5.Structurele_exploitatieruimte
Bij de structurele exploitatieruimte gaat het erom of er voldoende structurele baten zijn om de structurele lasten te dekken. Bij een structureel tekort wordt op lange termijn telkens ingeteerd op het eigen vermogen. Je kunt stellen dat de kosten van lopende consumptieve uitgaven op toekomstige generaties inwoners afgewenteld worden.

6.Belastingcapaciteit
Het kengetal belastingcapaciteit geeft aan of de gemeente relatief veel of weinig belastingen heft. En daaropvolgend de nog beschikbare ruimte om de belastingen te verhogen in geval van tegenvallers. Dit kengetal geeft inzicht of er ruimte is voor ombuigingen op de batenkant. In Enschede ligt de belastingdruk historisch gezien hoger dan het landelijk gemiddelde. De afgelopen jaren is terughoudend met belastingverhogingen omgegaan. Dientengevolge is het kengetal meer naar het gemiddelde toe gekropen. Toch zal het voor 2028 en 2029 boven de signaleringswaarde uitkomen.

Daarbij is van belang op te merken dat de “trend naar het gemiddelde” gerealiseerd is ondanks de indexatie van 10% van de OZB in de zomernota 2024. De afvlakking van de belastingcapaciteit lijkt daarmee voornamelijk veroorzaakt door een landelijke ontwikkeling. Afgelopen jaren zijn, als gevolg van de financiële opgaven, bij meerdere gemeenten de OZB-inkomsten stevig geïndexeerd.

3 Investeringen

Investeringen zijn belangrijk om inzichtelijk te hebben. Te lage investeringen kunnen een signaal zijn dat de begroting zodanig onder druk staat dat investeringen die nodig zijn om het voorzieningenniveau op peil te houden worden uitgesteld. Daardoor zijn op termijn mogelijk inhaalinvesteringen nodig. Te hoge investeringen zorgen voor het sterker oplopen van de schuldquote en schuldverplichtingen en het vastleggen van een groter deel van de begroting met afschrijvings- en financieringslasten van investeringen. Daarmee neemt de ruimte voor eventuele ombuigingen in de exploitatie af.

Jarenlang was in Enschede sprake van een zeer lage of zelfs negatieve investeringsquote. De investeringsquote van een gemeente meet het percentage van de bruto uitgaven dat wordt uitgegeven aan investeringen. Het is een belangrijke indicator voor de financiële gezondheid en investeringsbereidheid van een gemeente, die helpt om te beoordelen of een gemeente voldoende investeert in haar bezittingen, zoals infrastructuur.

Om een aanvaardbaar voorzieningenniveau te behouden en om toekomstige groei van de stad mogelijk te maken is de afgelopen jaren ingezet op het op peil brengen van het investeringsniveau. Hiervoor is onder andere een strategische investeringsagenda ingesteld, naast het investeren in onderwijshuisvesting en verduurzaming van eigen vastgoed.

De strategische investeringsagenda is een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeenteraad. De strategische investeringsagenda is het instrument waarmee de gemeente koers houdt op haar lange termijn opgaven. De investeringsagenda biedt de noodzakelijke financiële en inhoudelijke basis voor structurele investeringen in de stad.

De tabel hieronder laat zien dat Enschede van 2026 tot en met 2029 verwacht bijna € 386 mln aan investeringen te doen. Daarbij dragen derden voor ruim € 74 mln bij.

Totaal investeringen	Verwachte uitgaven en bijdragen derden			
(Bedragen in 1.000 euro)	2026	2027	2028	2029
Investeringen	2.808	300	300	300
Investeringen gefinancierd door bijdragen derden	-	-	-	-
Totaal Vitaal en Sociaal	2.808	300	300	300
Investeringen	59.031	64.707	69.279	44.753
Investeringen gefinancierd door bijdragen derden	20.654	20.232	20.083	13.338
Totaal Duurzaam wonen, leven, werken	38.377	44.475	49.196	31.415
Investeringen	-	-	-	-
Investeringen gefinancierd door bijdragen derden	-	-	-	-
Totaal Samenleving en bestuur	0	0	0	0
Investeringen	60.617	41.701	24.828	16.901
Investeringen gefinancierd door bijdragen derden	-	-	-	-
Totaal Financien en organisatie	60.617	41.701	24.828	16.901
Totaal investeringen	**122.456**	**106.708**	**94.406**	**61.954**
Totaal bijdragen derden	**20.654**	**20.232**	**20.083**	**13.338**

De investeringen laten een daling zien. Van € 122 mln in 2026 naar € 62 mln in 2029. Daarbij moet mee worden genomen dat de investeringen in 2026 ook investeringen omvat die zijn doorgeschoven vanuit vorige jaren. Deze dalende trend van investeringen lijkt haaks te staan op het koersen op de lange termijn.Hierbij moet wel worden meegewogen én opgemerkt dat een deel van de strategische investeringsagenda niet in bovenstaande verwachte investeringen is opgenomen. De onderdelen van de strategische investeringsagenda waarover is besloten en krediet is verstrekt, zijn wel volledig opgenomen. Ook is er geen rekening gehouden met investeringen vanuit de aanvraag voor grootschalige woningbouw.

4 Overige onderwerpen

In deze paragraaf brengen we enkele onderwerpen en/of highlights onder de aandacht die financieel en/of inhoudelijk betekenisvol worden geacht.

4.1 Overhead

Om de Raad op eenvoudige wijze meer inzicht te geven in de totale kosten van de overhead voor de gehele organisatie en ook meer zeggenschap over die kosten te geven, is wettelijk voorgeschreven om vanaf 2017 de kosten van de overhead apart te presenteren. In de programma's zijn alleen de kosten opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces.

Overhead bevat alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

Onderstaande tabel geeft een beeld van de overhead 2026 (saldo: lasten en baten) vergeleken met 2025:

een toename van € 1,4 mln ofwel 1,8%.

Bedragen in 1.000 euro's	Begroting 2026	Begroting 2025
Duurzaam wonen, leven en werken	2.235	2.310
Financiën en organisatie	72.332	70.573
Samenleving en bestuur	3.449	3.731
Totaal	78.016	76.614

4.2 Omslagrente

Het renteomslagstelsel is geregeld in de gemeentelijke regelgeving. Dit stelsel houdt in dat de gemeentelijke financieringskosten aan de gemeentelijke programma's worden doorberekend op basis van de boekwaarde van de onderliggende investeringen.

Op basis van de berekeningsmethodiek komt de omslagrente onafgerond uit op 1,625% voor de begroting 2026. Het is toegestaan af te ronden naar de dichtstbijzijnde 0,5%. De omslagrente voor 2026 is vastgesteld op 1,5%, dit is gelijk aan 2025.
Een gemeente krijgt voordeel van een lagere omslagrente door lagere financieringskosten op investeringen, wat de begroting ten goede komt. Hiertegenover staat wel een lager rendement op positieve grondexploitaties.
Het totale begrote resultaat op rente en treasury bedraagt € 1,49 mln in 2026. Dit is inclusief diverse maatregelen uit het BOB-traject en de verhoging van de dividendbaten aandelen Twente Milieu.

4.3 Scenario’s voor het weerstandsvermogen

Het inschatten van risico’s blijft deels subjectief. Voor een goed beeld van de financiële weerbaarheid van de gemeente helpt het om inzicht te hebben in de ontwikkeling van de weerstandsratio indien zich onverwachte grote tegenvallers zouden voordoen. Wezenlijke financiële tegenvallers hebben invloed op de financiële kengetallen. De gevolgen van financiéle tegenvallers voor de ratio weerstandsvermogen zijn voor een viertal scenario’s doorgerekend.
Een incidentele tegenvaller van 10 miljoen euro in 2026
Een incidentele tegenvaller van 20 miljoen euro in 2026
Een structurele tegenvaller van 5 miljoen euro vanaf 2026
Een structurele tegenvaller van 10 miljoen euro vanaf 2026

Ratio weerstandsvermogen	2025	2026	2027	2028	2029
Incidentele tegenvaller van 10 miljoen euro in 2026	1,61	1,26	1,20	1,06	1,05
Incidentele tegenvaller van 20 miljoen euro in 2026	1,61	1,07	1,01	0,90	0,92

Structurele tegenvaller van 5 miljoen euro vanaf 2026	1,61	1,35	1,20	0,98	0,92
Structurele tegenvaller van 10 miljoen euro vanaf 2026	1,61	1,26	1,01	0,74	0,64

De signaleringswaarde van de weerstandsratio ligt op < 0,8. Hieruit kun je afleiden dat een structurele tegenvaller van € 10 mln in 2026 vanaf 2028 onder de ondergrens uitkomt.

In dat geval is bijsturing noodzakelijk om aan de norm te voldoen.

4.4 Liquiditeitsplanning

Onder 4.4 Financiering wordt verwezen naar de meerjarige liquiditeitsplanning. Deze planning is de basis voor de financieringsbehoefte. Uit de liquiditeitsplanning volgt dat van 2027 tot en met 2029 zo'n € 15 a 20 mln per jaar geleend moet worden. Voor 2026 hoeft naar verwachting geen nieuwe financiering aangetrokken te worden.

De meerjaren liquiditeitsplanning (evenals een kasstroomoverzicht) maakt zelf geen onderdeel uit van de begroting. Het is te overwegen, eventueel als bijlage, deze toe te voegen aan de begroting.

4.5 Verbonden partijen

Het is van belang om de (financiële) risico's voor de verbonden partijen goed in beeld te hebben. De gemeente gebruikt hiervoor een softwarepakket dat inventariseert met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst. De antworden worden samengevat in acht indicatoren, die gezamenlijk een beeld geven van het risicoprofiel. De indicatoren omvatten: directie/bestuur, eigenaarsbelang, marktomgeving, flexibiliteit, contracten, opdrachtgeversrelatie, governance, control en kwaliteit. Daarnaast is er aandacht voor extra risico's en/of nadelen vanwege de aanhoudende hoge inflatie en gestegen lonen.

Dat geeft het volgende beeld:

Naam verbonden partij	Risicoscore	Financieel belang	Totaal risico
Technology Base	Hoog	Hoog	Hoog
Twentse Schouwburg	Hoog	Hoog	Hoog
Veiligheidsregio Twente	Midden	Hoog	Hoog
SamenTwente	Midden	Hoog	Hoog
Sportaal	Midden	Hoog	Hoog
Onderhoud Enschede	Midden	Hoog	Hoog
Recreatieschap	Midden	Laag	Midden
Omgevingsdienst Twente	Midden	Gemiddeld	Midden
Twence	Laag	Hoog	Midden
Twente Milieu	Laag	Hoog	Midden
Stadsbank	Midden	Gemiddeld	Midden
GBTwente	Laag	Gemiddeld	Midden
Regionaal Bedrijventerrein	Midden	Laag	Midden
Twenteboard	Midden	Laag	Midden
Dimpact	Midden	Laag	Midden
Kennispark	Midden	Laag	Midden
OLCT	Midden	Laag	Midden
Euregio	Midden	Laag	Laag
Enexis	Laag	Laag	Laag
Bank Nederlandse Gemeenten	Laag	Laag	Laag

De verbonden partijen met totaal risico hoog kwalificeren zich voor een meer indringend toezicht. Aan deze partijen wordt dan ook meer aandacht besteed in het komende jaar dan de partijen die een lagere score hebben. Hoe het toezicht vorm en inhoud wordt gegeven is niet nader beschreven.