1 Inleiding

De begroting 2022 is de laatste begroting die dit college aan de gemeenteraad voorlegt. Op verzoek van de rekeningencommissie is een korte terugblik aan deze quick scan toegevoegd over de bevindingen uit de quick scans bij eerdere P&C documenten die onder de verantwoordelijkheid van het huidige college zijn opgesteld.

De gemeentefinanciën hebben de afgelopen jaren onder druk gestaan door de kostenontwikkeling in het sociaal domein. Daarnaast zorgen de discussie over de herverdeling, omvang en trap-op-trap-af systematiek van het gemeentefonds en de doorwerking van de gevolgen van de corona-pandemie nog voor onzekerheden over de beschikbare middelen. Tegelijkertijd lijkt er wel sprake van een kentering. In de afgelopen jaren was sprake van sturen op kostenbeheersing als gevolg van de problematiek in het sociaal domein. Voor de komende jaren lijkt investeren in het fysieke domein centraal te komen staan. Het woningtekort, maatregelen rondom energievoorziening en klimaatvraagstukken leiden tot een toename van investeringsbehoefte op lokaal niveau. Die veranderingen zijn terug te vinden in de Enschedese begroting voor 2022, bijvoorbeeld in een duidelijk hoger investeringsvolume dan de afgelopen jaren het geval was. Deze accentverschuiving vraagt wellicht ook aanpassingen in de opzet van de begroting en de bijbehorende toelichtingen omdat sturing op investeringen andere dimensies kent dan sturing op lasten voor dienstverlening aan burgers en bedrijven. Zie hiervoor paragraaf 4.1 over investeringen.

De opzet van deze quick scan is als volgt: paragraaf 2 bevat de kernpunten, gevolgd door een terugblik op eerdere bevindingen in paragraaf 3. In paragraaf 4 staan de belangrijkste bevindingen over de begroting 2022. Als laatste zijn in paragraaf 5 wat kleinere bevindingen opgenomen.

2 Kernpunten

In deze paragraaf staan kernachtig de bevindingen op hoofdlijnen uit de begroting 2022.

1. Thema’s die regelmatig terugkwamen in de quick scans de afgelopen jaren waren het weerstandsvermogen, de flexibele ruimte in de begroting, grondexploitatie, preventie, planoptimisme en personele bezetting. Er zijn stappen gezet, bij het ene onderwerp wat meer dan bij het andere.

2. Investeringen zijn een belangrijk thema in deze begroting en zullen dat ook de komende jaren zijn. De vraag is of de ambities te realiseren zijn. Daarnaast zijn er verbeteringen mogelijk in de wijze waarop investeringen bij de programma’s inhoudelijk zijn toegelicht.

3. Met de financiële afspraken over in het bijzonder de jeugdzorg, lijken de knelpunten in de begroting van het sociaal domein af te nemen. Daarbij past wel de kanttekening dat er diverse signalen zijn dat toenemend beroep op jeugdzorg en WMO denkbaar is. Of daar voldoende middelen voor zijn of komen is onzeker.

4. Arbeidsmarkt en armoedebestrijding zijn regelmatig terugkerende thema’s. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt is het gegeven dat het aantal inwoners met HBO en universitaire opleiding in Enschede relatief laag is een argument om juist op die groep in te zetten. Tegelijkertijd is, gegeven de bevolkingssamenstelling, een kritische blik op de kansen voor het deel beroepsbevolking met een MBO of praktijkopleiding en de rol die de gemeente daar bij kan spelen ook van belang. In algemene zin valt verder op dat er weinig aandacht is voor schuldenproblematiek veroorzaakt door de rijksoverheid.

5. Op een enkele plaats in de begroting is een verwijzing naar data-gedreven werken te vinden. Wellicht is een breder debat over de toegevoegde waarde van en grenzen aan datagebruik voor preventie en of beleidsevaluatie noodzakelijk.

6. In de bedrijfsvoering is veel aandacht voor het thema ICT. Er is volgens het college veel geld nodig om de ICT op peil te brengen en te houden. Bedenk dat bij sturing op kosten voor ICT het van

belang is om ICT niet te zien als een mogelijkheid om besparingen in de organisatie te realiseren maar dat het ook gaat om borging van bedrijfsprocessen en dataveiligheid.

7. Opvallend is dat het structureel saldo in de begroting in de loop van de tijd daalt. Logischer zou zijn dat juist aan het eind van de meerjarenperiode nog ruimte over is in de begroting om dan keuzes te kunnen maken die passen bij de ontwikkelingen op dat moment.

Reactie college: De constatering van dhr de Kruijf dat het structureel saldo in de begroting in de loop van de tijd is gedaald herkennen we deels. In onderstaande tabel is voor de afgelopen begrotingen opgenomen wat de voorspelde ontwikkeling van het structureel saldo was.

	Structureel saldo in begroting (in miljoen euro's)								
Begroting	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*
2017	*0,8*	*1,0*	*1,9*	*0,5*					
2018		*3,6*	*18,6*	*16,1*	*15,3*				
2019			*6*	*12*	*13*	*16*			
2020				*3,3*	*7,3*	*10,9*	*11,4*		
2021					*-8,1*	*0,8*	*2,1*	*4,2*	
2022						*3,3*	*0,9*	*1,4*	*0*

Te zien is dat in de begroting 2017 (laatste begroting vorige coalitie) het structureel saldo zowel voor 2017 als in de vooruitblik nog net positief was. In 2018 in de 1e begroting van de huidige coalitie is het structureel saldo verbeterd naar 3,6 miljoen euro en eigenlijk eindigen we in 2022 ook omstreeks dat saldo met 3,3 miljoen euro. Wel is te zien dat de vooruitblik in de jaren 2018, 2019 en 2020 een stuk positiever was dan de huidige verwachting. Daar zaten keuzes achter om flink te bezuinigen (mn door transformatie sociaal domein, kortingen op subsidies, versobering in het fysiek domein en op de organisatie) en lasten te verhogen van OZB / parkeertarieven en toeristenbelasting. Hoewel niet al deze voornemens zijn gerealiseerd (bijv korting op subsidies) is in de loop van de jaren wel substantieel financiële ruimte vrijgespeeld door deze maatregelen. Dat het structureel saldo toch niet is verbeterd komt door 2 oorzaken:

- *De afgelopen jaren hebben we ook diverse nieuwe structurele knelpunten op moeten vangen die in 2018 nog niet waren voorzien. Denk bijvoorbeeld aan bovenverwachte volumestijgingen op jeugd en WMO, de introductie van het abonnementstarief, omgevingswet, AVG en archiefwet, voortdurende kortingen op het gemeentefonds (ook door achterblijvende groei van Enschede) en hogere IT kosten door toenemende licentiekosten en beveiligingseisen.*
- *Aanvullende beleidswensen die raad en college hebben opgenomen die in 2018 nog niet waren voorzien. Naast vele kleinere onderwerpen gaat het dan bijvoorbeeld om uitbreiding van capaciteit op handhaving en veiligheid, realiseren van een kapitaallasten budget voor de investeringsagenda, investeren in mobiliteit en fietsvisie, kwalitatief vergroenen en bestrijding van de eikenprocessierups, werkbudget voor het landelijk gebied, inzet op vroegsignalering en rondkomen met je inkomen, zwemvoorzieningen, aanpakken van kansengelijkheid en wachttijden bij de wijkteams, op peil brengen van het onderhoudsniveau in de openbare ruimte en cultuurhistorie.*

Per saldo constateert het college dat doordat het gelukt is veel van de voorgenomen bezuinigingen te realiseren er ruimte is geweest om nieuwe knelpunten en beleidswensen op te vangen. Het structureel saldo blijft richting 2025 positief en we zien positieve risico's op de rijksmiddelen. Het huidige beeld op de herijking van het gemeentefonds is dat Enschede hier een voordeelgemeente is. Tevens liggen bij

het nieuwe kabinet afwegingen voor om de opschalingskorting te schrappen en over te gaan tot structurele ophoging van het jeugdbudget (nu met 75% ingeboekt in onze begroting).

3 Terugblik

Voor een terugblik op de afgelopen periode zijn de quick scans bij de begrotingen 2019, 2020 en 2021 en die bij de jaarstukken 2018, 2019 en 2020 gebruikt. Er zijn een aantal punten die regelmatig terugkomen en aandacht verdienen.

In de eerste plaats het weerstandsvermogen. Er is ondanks toezeggingen daarover nog geen geactualiseerde nota weerstandsvermogen gemaakt. Daar staat tegenover dat het college de weerstandsratio's weergeeft met scenario's, over de langere termijn en met of zonder de inzet van de stille reserves. Daarmee geeft het college uitdrukking aan de bedoeling van de paragraaf weerstandsvermogen: inzicht geven in onzekerheden en daar past een absoluut getal als uitkomst niet heel goed bij.

Reactie college: Het is terecht dat geconstateerd wordt dat de financiële verordening en nota weerstandsvermogen aan een update toe zijn. De voorbereidingen hiervoor lopen momenteel volop. In 2020 is een onderzoek naar ons financieel beleid uitgevoerd. De uitkomsten daarvan zijn besproken met de rekeningencommissie en in een debat in de stedelijke commissie zijn naar aanleiding van een discussienota kaders meegegeven voor de uitwerking van de nieuwe financiële verordening en nota weerstandsvermogen. In samenspraak met de rekeningencommissie is afgesproken dat deze documenten in januari 2022 in de raad worden behandeld. In de tussentijd is de afgelopen jaren de paragraaf weerstandsvermogen inderdaad uitgebreid met een gevoeligheidsanalyse. Enschede is zover wij weten de enige gemeente die dit doet en deze analyse geeft een mooi inzicht in hoe weerbaar we werkelijk zijn.

Een tweede punt dat een relatie heeft met het weerstandsvermogen is de vraag naar inzicht in de flexibele ruimte in de begroting. Dit punt is in de quick scan bij de jaarstukken 2018 expliciet benoemd. In de begroting 2022 komt dit punt ook terug. In paragraaf 2.3 van de begroting is het structureel saldo van het middelenkader benoemd, waarbij het beeld is dat het structureel saldo in 2025 nagenoeg nihil is. Bedenk daarbij dat in het structurele saldo ook het spaarprogramma van € 10 mln is opgenomen.

Reactie college: Momenteel wordt gewerkt aan een update van het enkele jaren geleden gepubliceerde productenboek. Daarin wordt inzichtelijk gemaakt welke activiteiten de gemeente uitvoert, hoeveel geld daarmee is gemoeid en hoeveel eigen keuzeruimte de gemeente daarbij heeft. Het streven is dit productenboek gereed te hebben voor de start van coalitieonderhandelingen.

Verder neemt het college de suggestie van dhr. de Kruijf over om beter inzicht te geven in de belangrijke componenten binnen het middelenkader. We zullen voortaan in IPC producten in de paragraaf "structureel saldo" laten zien uit welke componenten deze is opgebouwd.

Dat is in zekere zin ook een buffer voor tegenvallers. Het college gaf destijds in de beantwoording van de quick scan aan dat inzicht in structurele lasten op productniveau lastig is. De vraag is of het voor de raad niet voldoende zou zijn om op programma-niveau inzicht te hebben in de beschikbare flexibele ruimte. Daarnaast zou het kunnen helpen wanneer in het financieel middelenkader in een overzicht zijn opgenomen: het totaal resultaat, de incidentele lasten, het spaarsaldo en het structureel saldo.

Een derde vraagstuk gaat over de grondexploitatie. Door wijzigingen in de landelijke regelgeving moeten gemeenten eerder winst nemen. Het college kiest ervoor om de winst in eerste instantie aan de reserve van het grondbedrijf toe te voegen, totdat er voldoende zekerheid bestaat over de totale

opbrengsten van de grondexploitatie van een gebied. De toelichtingen op de realisaties van de grondexploitatie in het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG) die bij de jaarrekening verschijnen, zijn de afgelopen jaren verbeterd. Tegelijkertijd blijft grondexploitatie technisch ingewikkelde materie die door de lange looptijden van projecten met veel onzekerheid is omgeven. De verliezen die de afgelopen jaren zijn genomen, zowel bij woningbouw rond de financiële crisis, als recent nog rondom bedrijventerreinen hebben tot voorzichtig handelen en vooral faciliterend grondbeleid geleid. Met de groei-ambities van de stad en de knelpunten op het gebied van volkshuisvesting zoals die nu op de agenda staan is er wellicht aanleiding om het grondbeleid in bredere zin te heroverwegen. Hierbij zouden ook de keuzes en ervaringen rondom gronduitgifte bij XL-businesspark een rol kunnen spelen.

Reactie college: Wij delen de mening van de heer de Kruijf dat een actiever grondbeleid nodig is om de strategische doelen van de stad te realiseren. Met alleen faciliterend grondbeleid zal Enschede niet tot bloei en groei komen. Daarnaast heeft de afgelopen 10 jaar van vooral faciliterend grond beleid uitgewezen dat marktpartijen alleen de "eenvoudige" locaties tot ontwikkeling brengen. Complexere opgaves met meerdere eigenaren en maatschappelijke belangen (sociale woningbouw of werklocaties) komen niet of nauwelijks tot stand via het faciliterende grondbeleid. Een actiever grondbeleid om deze doelen wel te realiseren behoord tot de denkrichtingen maar dan wel op basis van 'gezond verstand'. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is wel dat we voldoende buffers inbouwen om de risico's die hiermee samenhangen op te kunnen opvangen. Hierbij kan gedacht worden aan het niet langer meetellen van de stille reserves bij de ratio's en het leggen van een extra bodem in het vereiste weerstandsvermogen. Bij de nota weerstandsvermogen komen we hierop terug.

Verder is het belangrijk 'de markt' de ruimte te blijven geven op locaties waar dat mogelijk en verantwoord is.

Een vierde thema gaat over preventie en vroegsignalering. Dit onderwerp speelt in het bijzonder in het sociaal domein, het onderwijs en bij veiligheid en ondermijning. Preventie is vanuit sturen op prestaties en doelen een moeilijk grijpbaar fenomeen. Waar het gaat om schuldhulpverlening is er wel wat informatie beschikbaar, maar op terreinen als de lokale educatieve agenda, de effecten van inspanningen in jeugdzorg of WMO of de regionale expertisecentra rondom criminaliteit (RIEC) is er weinig van terug te zien. Hier is ruimte om diepgaander vragen te stellen over waarom betrokken partijen de beoogde doelstellingen (nog) niet hebben bereikt.

Reactie college: De inzet op preventie en vroegsignalering is een belangrijk onderdeel van de transformatie van het sociaal domein. We onderkennen dat het inzichtelijk maken van het financieel rendement van preventie niet eenvoudig is.

Twee keer per jaar wordt met het Huis van Sturing aan de gemeenteraad een beeld gegeven van de voortgang en de effecten die ten gevolge van deze transformatie zichtbaar zijn in de stad. Naast de inhoudelijke voortgang omvat dit ook een financiële verdieping.

Omdat deze verantwoording los van de begroting wordt opgeleverd, is dit niet zichtbaar in de voorliggende begrotingsbehandeling. Het Huis van Sturing wordt begin november aangeboden aan de gemeenteraad. Hij kan de informatie uit de verantwoording wel mee nemen in de begrotingsbehandeling. In deze verantwoording wordt gedetailleerd ingegaan op de effecten van de inzet

Ten vijfde zijn planoptimisme en investeringen een regelmatig terugkerend thema. Ook in de begroting 2022 zijn daar aanwijzingen voor te vinden. In paragraaf 4 is hier meer aandacht voor.

Tot slot is het thema overhead en personele bezetting regelmatig in de quick scans onder de aandacht gebracht. In de notitie over 10 jaar bezuinigingsbeleid (29 oktober 2019) zijn daar ook opmerkingen over gemaakt. Hier volstaat de opmerking dat in de loop van oktober 2021 de

rekenkamercommissie een rapport over het project Compacte en flexibele organisatie (CFO) publiceert.

Het college heeft in de reactie op de quick scan bij de jaarrekening 2020 aangegeven om voor de volgende raadsperiode te werken aan een betere koppeling tussen inzet van financiële instrumenten en de beoogde maatschappelijke effecten. Deze toezegging van het college valt buiten het directe bereik van de nu voorliggende quick scan. Tegelijkertijd is dit een onderwerp dat samen met de aanpassing van de financiële verordening op korte termijn waarschijnlijk terugkomt. Een aanvulling op deze bevinding is dat de relatie tussen maatschappelijke effecten en geld ook voor de bijdrage van verbonden partijen relevant is. De teksten die nu in de begroting staan hebben eerder een procesmatig karakter dan dat sprake is van beoogde maatschappelijke effecten (zie bijvoorbeeld p. 23).

4 Begroting 2022

Deze quick scan is gebaseerd op de concept teksten van 5 oktober 2022. In dit hoofdstuk staan zes grotere thema's benoemd. In hoofdstuk 5 staan nog wat kleinere aandachtspunten vermeld.

4.1 Investeringen

Het politieke begrip investeringen heeft een geheel andere lading dan het financieel technische begrip investeringen. In de politiek valt het woord investeringen in samenhang met extra inspanningen gericht op maatschappelijke doelen. Dat kan gaan om extra lasten voor onderwijs, veiligheid of elk ander beleidsthema. Financieel technisch is investeringen gekoppeld aan productiemiddelen die langdurig bruikbaar zijn. In deze paragraaf gaat het om de financieel technische interpretatie van het begrip investeringen, waarbij het investeringsoverzicht op pagina 168 van de begroting centraal staat.

In de eerste plaats valt op dat het totaal van de geraamde investeringen over de periode 2022-2025 bijna € 230 mln bedraagt. Dat is ruim € 60 mln meer dan in de begroting 2021 voor de periode 2021-2024 was geraamd. Bovendien is de investeringsambitie voor het jaar 2022 hoger dan die voor 2021 respectievelijk 2020 in de vorige begrotingen. In algemene zin geldt al dat investeringen gepaard gaan met planningsoptimisme. Dat is ook terug te zien in de afgelopen jaren. Globaal is circa 60% van de geplande investeringsbudgetten vanaf 2015 daadwerkelijk geïnvesteerd. Figuur 1 laat zien hoeveel er in de begrotingen voor investeringen was geraamd, hoeveel gerealiseerd en wat de totale omvang van de geplande investeringen voor de vier-jaarsperiode van de desbetreffende begroting is.

Figuur 1: Investeringen vermeld in gemeentebegroting per jaar en meerjarige totalen

Niet alleen het algemene idee van planningsoptimisme speelt een rol bij de realisatie van de investeringsplanning. In de paragraaf bedrijfsvoering staan opmerkingen (p. 148) over knelpunten in de personele bezetting en dat er kennelijk meer middelen nodig zijn om de kaderstellende fasen van projecten uit te werken (p. 227). Dat roept vragen op of het ambitieniveau dat het college heeft daadwerkelijk realiseerbaar is.

Uit een vergelijking tussen de investeringsambities, zoals geformuleerd in de begroting 2021 en die van 2022, vallen twee clusters investeringen bijzonder op. In de eerste plaats zijn de investeringen in mobiliteit in 2022 ruim € 8 mln hoger en zijn de ramingen voor 2023 en 2024 in vergelijking met de vorige begroting respectievelijk € 12 en € 14 mln hoger. In de tekst van de begroting is geen directe relatie te vinden tussen deze investeringsniveaus en de beleidsvoornemens, behoudens wellicht de verwijzing naar de verbetering van de aansluiting Oostweg-N35 op pagina 38. Iets dergelijks geldt

voor de investeringen in vastgoed die nu jaarlijks € 5 mln hoger liggen dan in de vorige begroting. In de teksten over het vastgoedbedrijf (p. 200) is hier geen verklaring voor te vinden.

Reactie college: Als voorziene uitgaaf is in de gemeentebegroting 2022-2025 (extra) structureel budget met een investeringswaarde van 40 miljoen euro voor mobiliteitsprojecten toegevoegd in lijn met besluitvorming in de zomernota 2021 (gebaseerd op de mobiliteitsvisie 2030 en de fietsvisie 2030). Mobiliteitsprojecten worden door de gemeenteraad geautoriseerd op basis van de aanvraag budget mobiliteitsprojecten en meerjarige doorkijk. Daarin wordt vervolgens meer specifiek de relatie gelegd tussen het beschikbare investeringsniveau, de beleidsvoornemens en de volgordelijkheid van de projecten in de tijd.

Financiële planning van de projecten is gebaseerd op de financiële verordening gemeente Enschede (kredieten, maximale looptijd van 3 jaar).

Rioleringen is een andere belangrijke post onder investeringen. Ook vorig jaar is daar aandacht voor gevraagd en gaf het college aan dat een deel van de investeringen uit de voorziening rioolheffing is gefinancierd om de jaarlijkse lastenstijging van de rioolheffing te beperken. Dat lijkt in 2022 (staat voorzieningen, p. 177) nog een keer deels te gebeuren. Daarna niet meer, terwijl het investeringsvolume voor riolering niet wezenlijk afneemt. Daarmee blijft de vraag naar de ontwikkeling van de rioolheffing in de toekomst als gevolg van de geplande aanpassingen open.

Reactie college: De constatering is niet correct: Conform raadsvoorstel zal de storting in de voorziening jaarlijks volledig ingezet worden. In de Gemeentebegroting 2022 wordt alleen voor boekjaar 2022 een splitsing gemaakt in bestedingen en stortingen en vanaf 2023 e.v. laat de gemeentebegroting alleen de eindstand zien van de voorziening.

Raadsvoorstel:

5) De voorziening vervanging (BBV-, artikel 44 lid 1D) jaarlijks volledig in te zetten, allereerst bij vervangingen (50 jaar) en verbetermaatregelen, waaronder relinen (30 jaar).

Bedragen * 1000 Euro	Stand 31-12-2021	Bestedingen 2022	Stortingen 2022	Eindstand 2022	Eindstand 2023	Eindstand 2024	Eindstand 2025
Voorziening vervanging Riolering	116	6.900	6.900	116	116	116	116

Het laatste inhoudelijke onderwerp bij de investeringen is de jaarlijks terugkerende post van € 300.000 voor ‘investeringfondsen DCW’. Er zijn in de tekst geen aanwijzingen te vinden over het doel van deze investering, waarom die jaarlijks terugkeert en wat eventueel de relatie is met de verbonden partij Stichting Werkgeverszaken participatiewet (p. 157).

Reactie college: Dit betreft investeringsruimte waaruit (vervangings)investeringen kunnen worden gedaan indien hiervoor binnen de productie-omgeving aanleiding is. Bijvoorbeeld voor de aanschaf van machines, investeringen in een verbouwing van een locatie of inrichting van werkplekken. Er is geen relatie met de Stichting Werkgeverstaken participatiewet

Vanuit het perspectief van het budgetrecht van de gemeenteraad ontbreekt de koppeling tussen de inhoudelijke tekst bij de programma's en de bijbehorende investeringen. Sinds een paar jaar geldt dat gemeenten bij de programma's ook inzicht moeten verschaffen in de relatie tussen programma's en verbonden partijen. Iets dergelijks is ook voor investeringen denkbaar, zeker nu het er op lijkt dat investeringen een belangrijker thema in de komende begrotingen zullen zijn. Een gemeente als Amersfoort doet dat al en laat ook de koppeling tussen investeringen en bijbehorende kapitaallasten zien.

Vanuit financieel technisch perspectief valt op dat voor straatverlichting sprake is van kapitaallasten en dus van investeringen. Zie hiervoor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op pagina 140-141. De financiële verordening zegt op dit moment dat investeringen van minder dan € 10.000 (art. 8 lid 3) in de lopende begroting worden opgenomen. Wellicht kost een verlichtingsarmatuur meer, maar het viel op dat de geplande uitbreiding van laadpalen (p. 11) niet als investering maar als lasten zijn opgenomen, terwijl het karakter van die installaties vergelijkbaar is met openbare verlichting en een samenhangend geheel van infrastructuur vormt. De vraag is waarom voor dit verschil in behandeling van infrastructuur is gekozen.

Reactie college: De in de gemeentebegroting 2022-2025 opgenomen lasten voor laadpalen betreffen de proces- en uitvoeringskosten waaronder aanbesteding, bijhouden strategische uitvoeringskaart, verkeersbesluiten, bezwaar en beroep, handhaving, communicatie etc.

De markt in de rol van eigenaar investeert en exploiteert, gemeente Enschede maakt het mogelijk.

Tot slot een opmerking over de relatie tussen investeringen en kasstromen. Bij de quick scan voor de jaarrekening 2020 is het kasstroom-overzicht genoemd als een instrument om meer inzicht te krijgen in geldstromen. Een kasstroom-overzicht is transparanter dan het wettelijk voorgeschreven overzicht voor het EMU-saldo. Het college ging bij de beantwoording op de opmerkingen over kasstroom-overzicht en EMU-saldo alleen op het laatste thema in. Uit een kasstroom-overzicht is direct af te leiden of de gemeente voor de dagelijkse gang van zaken meer geld uitgeeft dan ze ontvangt, hoeveel is betaald voor investeringen en is ontvangen uit verkopen van kapitaalgoederen en hoe de financiering daarvan is opgebouwd. Kort gezegd: een compact overzicht van de ontwikkeling van de bankrekening van de gemeente van 1 januari naar 31 december. Met het toenemend belang van investeringen kan een kasstroomoverzicht u twee zaken bieden. Ten eerste inzicht in de feitelijke uitgaven voor investeringen en de daarbij benodigde financiering. In de tweede plaats kan het een aanleiding zijn om een debat te voeren over de vraag of u bereid bent om geld te lenen voor gewone uitgaven die een maatschappelijk doel beogen te bereiken. Anders dan bij een prive-huishouding hoeft geld lenen voor gewone uitgaven voor gemeenten niet direct problematisch te zijn, maar ook gemeenten kunnen niet onbeperkt lenen.

Reactie college: Het college is geen voorstander van extra overzichten in begroting en jaarrekening met 'eenzelfde' soort functie naast de voorgeschreven BBV informatie. Het college is echter bereid te onderzoeken of de eventuele meerwaarde opweegt tegen de extra benodigde inzet op het realiseren van een kasstroom-overzicht.

4.2 Jeugd en WMO

Met de extra financiële middelen die het kabinet voor jeugdzorg beschikbaar stelt lijkt voor dit moment het sociaal domein minder problematisch te zijn. Het rapport van de arbitragecommissie over de jeugdzorg stelt in de aanbevelingen dat er meer nodig is om de kosten van jeugdzorg beheersbaar te houden. Aanbeveling 1 van dat rapport stelt dat beperkingen in het bereik van jeugdzorg nodig zijn. Dat vereist ingrijpen van de nationale overheid in de huidige wetgeving. Zolang de rijksoverheid geen keuzes maakt blijven de risico's voor gemeenten aanwezig. In een recent rapport van de WRR is

daarover gezegd dat voortzetting van de huidige volumeontwikkeling in de jeugdzorg er toe kan leiden dat een op de zes jongeren in 2027 een beroep op jeugdzorg doet tegenover ongeveer een op de acht in 2019/2020 .

In hetzelfde rapport (p. 46) staat dat, alhoewel zorgkosten en ook de WMO-kosten door de verhoogde levensverwachting opschuiven in de tijd, de groei van de zorgkosten voor mensen boven 65 jaar ongeveer 2½% per jaar zal zijn.

Deze kanttekeningen gelden voor alle gemeenten. Voor Enschede, met een relatief vroege piek in de vergrijzing betekent dit dat ontwikkelingen in de WMO op de agenda blijven staan.

4.3 Arbeidsmarkt en armoede

Het college zet in op het aantrekken van talent met een accent op HBO en WO opgeleide mensen met als argument dat de samenstelling van de beroepsbevolking ten opzichte van andere universiteitssteden scheef is (p. 44). Bij die benadering zijn kanttekeningen te maken. In de eerste plaats maken de veranderingen in de economie MBO- en praktijkgeschoolden kwetsbaarder. Wat kan de gemeente zelf doen om te voorkomen dat die groep alleen nog terecht kan in de onzekere, laagbetaalde banen van de platform-economie met alle risico's voor de ontwikkeling van het bijstandsvolume? In dit verband spreekt het college ook over risico's op bijstand die nog voortvloeien uit de nawerking van de coronacrisis (p. 89). En welke rol ziet het college nog voor het onderwijs, zeker nu de middelen voor de Lokale Educatieve Agenda de afgelopen jaren onderuitputting vertoonden en uw raad deze budgetten heeft verlaagd (p. 10).

Reactie college: De notie van dhr. De Kruijf is bij ons ook een punt van aandacht (middelbaar opgeleiden hebben deels verminderde baankansen op hun niveau – lager opgeleiden hebben te kampen met matige arbeidsvoorwaarden en beloning).

We gaan onderzoeken of we de verbinding van economie met arbeidsmarkt een meer duidelijke plek kunnen geven in de inrichting van de begroting voor de nieuwe coalitieperiode.

In reactie op de eerste opmerking willen we onderstrepen dat het aantrekken van HBO en WO opgeleide mensen noodzakelijk is om een regionaal concurrerende economie in stand te houden. Binnen die context kan ook de positie van middelbaar en lager opgeleiden worden versterkt

Het op peil houden of verhogen van de duurzame inzetbaarheid van werknemers is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Wanneer we zien dat dit niet vanzelf tot stand komt, dan kan de overheid (in beperkte mate) bijdragen aan de verbetering van die duurzame inzetbaarheid. We nemen deze taak op ons. Onvoldoende investeren in menselijk kapitaal is schadelijk voor de concurrentiekracht van de regionale economie. Het levert een risico op van maatschappelijke tweedeling door het wegvallen van werkgelegenheid voor mensen met (te) weinig scholing. Dit doen we bijvoorbeeld door een Leven Lang Ontwikkelen te stimuleren. Enschede is als centrumgemeente aanjager en uitvoerder van het Twents Fonds voor Vakmanschap, waarmee we landelijk voorop lopen in het omscholen en bijscholen van werknemers en werkzoekenden tot mbo4 niveau. Verder geldt dat de verbinding economie / arbeidsmarkt bijdraagt aan het herkennen en stimuleren van toekomstbestendige sectoren en banen. Daar zien wij kansen op duurzaam, lonend werk.

Tegelijkertijd moeten we ook onderkennen dat de mogelijkheden tot het beïnvloeden van de markt voor gemeenten beperkt zijn. De arbeidsmarkt is een verantwoordelijkheid van meerdere partijen, waarbij we als gemeente met name een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor de mensen die het daar niet (zelfstandig) in redden.

Rol voor het onderwijs:

Het College ziet perspectief in een lobby-document dat de gezamenlijke schoolbesturen hebben opgesteld ("Kansengelijkheid, een sterk fundament voor ieder kind") en met raadsleden hebben gedeeld op 14 juni j.l. De schoolbesturen bepleiten om een sociale omgeving om die scholen heen te organiseren waar de grootste populatie kinderen en ouders is die een sociaal vangnet nodig hebben. Door de uitvoering van alle benodigde beleidsterreinen in samenhang om de school heen te organiseren kan dat niet alleen kinderen en jongeren, maar ook hun (jongvolwassen) ouders ondersteunen in taalvaardigheid, kansengelijkheid, bestaanszekerheid en gezondheid.

Overigens is de opmerking van dhr. De Kruijf niet juist over het verlagen van deze budgetten door de raad. In deze begroting is vanaf 2023 juist 0,3 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor kansengelijkheid in relatie tot de volgende LEA-periode.

In de analyse van de beroepsbevolking is het gebruikelijk om uit te gaan van een definitie van beroepsbevolking als de groep mensen tussen 15 en 74 die werken of beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Maar past die analyse wel bij Enschede: van MBO- en praktijkgeschoolden is bekend dat de levensverwachting lager is en dat zou kunnen betekenen dat voor een lokale analyse van de arbeidsmarkt voor die groep arbeidsparticipatie tussen 15 en pensioenleeftijd relevanter is.

Reactie college: Een interessante opmerking, waarvan we de toepassing nog nader moeten onderzoeken. In het vergelijken en formuleren van ambities ten aanzien van arbeidsparticipatie zien we vooralsnog geen probleem als het gaat om de huidige definitie; we constateren dat de arbeidsparticipatiegraad in Enschede lager is dan landelijk en dat wekt onze interesse. In de operationalisering van de opgave dit te verhogen kijken we natuurlijk op persoonsniveau wat wenselijk en mogelijk is; dan wordt niet ingezet op de leeftijdsgroep tussen 67 en 74.

Wij zijn nieuwsgierig naar thema's en oplossingen die dhr. De Kruijf voor ogen heeft

Tot slot een opmerking over het thema schuldhulpverlening en armoedebestrijding. In de begroting is nergens een verwijzing te vinden naar slachtoffers van de toeslagenaffaire of anderen die door schulden bij de rijksoverheid in de problemen zijn gekomen. Wellicht is dat te specifiek, maar het valt wel op. In meer algemene zin is aanpak en preventie van armoede mogelijk te verbinden met aandacht voor levensloop van mensen (scheiding, overlijden, werkloosheid etc). Of er een dergelijke aanpak is, is niet uit de begroting af te leiden. Hetzelfde geldt voor aandacht voor werkende armen en inkomensondersteuning (p. 87-88).

Reactie college: De kosten voor de hulpverlening vanuit de gemeente Enschede aan de gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire wordt door de Belastingdienst vergoed. Ook de kosten voor het kwijtschelden van de schulden wordt door de Belastingdienst betaald. De verwachting is dat de kosten en de uitgaven budgettair neutraal door de begroting lopen. Dit is dan ook de reden dat er geen verwijzing is opgenomen in de begroting. De raad wordt periodiek over de stand van zaken door een brief van het college geïnformeerd. Op maandag 22 november 2021 wordt de raad in een technische sessie op de hoogte gesteld van de laatste stand van zaken.

Preventief schulden en armoedebeleid.

In de Kadernota op pagina 14: Rondkomen met je inkomen hebben we bij speerpunt 6 opgenomen: "Inzetten op preventie en het vroegtijdig ondersteunen van inwoners waar nodig". Door een ingrijpende gebeurtenis kan de hoogte van het inkomen plotseling (sterk) dalen. Het verlies van een baan bijvoorbeeld, een scheiding of langdurige ziekte. Juist op die momenten hebben inwoners ondersteuning nodig om grip te houden op hun (financiële) situatie."

In communicatiecampagnes geven we ook aandacht aan de verbindingen met gebeurtenissen in de levensloop van mensen (scheiden, overlijden en werkloosheid). Zie bijgevoegde link: https://youtu.be/Ks-5gNFobKQ

Werkende armen.

Een deel van onze inkomensondersteunende regelingen is tot 120% van het Wettelijk minimum loon. Hierdoor worden ook werkende armen bereikt. De regelingen staan beschreven in de Kadernota Rondkomen met je inkomen

4.4 Data gedreven werken

In de tekst over openbare orde staan passages over het belang van gebruik van interne en externe data. Enschede is in de afgelopen periode door de Autoriteit Persoonsgegevens aangesproken op datagebruik om verkeersstromen in het winkelgebied te monitoren. Maar in bredere zin is datagebruik een thema dat aandacht van de raad verdient. Hoe ver bent u bereid te gaan om data preventief of evaluatief in te zetten om maatschappelijke doeleinden te bereiken of te beoordelen? Wellicht is er aanleiding om in uw raad hier op enig moment een fundamenteel debat te voeren.

Reactie college: Wij vinden dit een belangrijk thema en omarmt de suggestie om hierover een fundamenteel debat te voeren.

4.5 Bedrijfsvoering

In de inleiding is verwezen naar overhead en personele bezetting. Het college gaat op diverse plaatsen in de tekst in op de noodzaak om de ICT-voorzieningen van de gemeente aan te passen aan de eisen van de tijd. Dat gaat gepaard met de nodige extra investeringen en lasten. Bij het denken over ICT is het vanuit bestuurlijk perspectief relevant om u te realiseren dat ICT niet zondermeer tot kostenbesparingen leidt.

Reactie college: Het zal zeker niet zondermeer tot kostenbesparingen leiden, al is het alleen al vanwege de krappe arbeidsmarkt en stijgende uurtarieven van in te huren derden. Duidelijk is dat wij genoodzaakt zijn fors te investeren in ICT. Om onze dienstverlening te verbeteren en te optimaliseren, te voldoen aan wettelijke vereisten en tot slot op onderdelen ook gedwongen door de markt (overbrengen naar de cloud).

Verder verdient de doorwerking van ICT-toepassingen op het gebruik door burgers die minder digitaal vaardig zijn aandacht. Zie hiervoor ook het rekenkamerrapport uit 2019 over digitale dienstverlening. Welke borgingsmechanismen zijn er om burgers te helpen en fouten te voorkomen.

Reactie college: Gemeente Enschede zal altijd een fysiek kanaal houden om de dienstverlening voor de minder digitaal vaardige inwoner te borgen.

Vanuit risicoperspectief zijn afhankelijkheidsrelaties met leveranciers een thema, zeker wanneer cloud-oplossingen een grotere rol krijgen.

Reactie college: Cloud oplossingen bieden juist ook nieuwe kansen in heroverwegen en/of bundeling van functionaliteit en keuze en wijze van samenwerking met leveranciers. Het college is zich bewust van de mogelijke afhankelijkheidsrelaties en kijkt hier ook kritisch naar, waarbij realiteit ook is dat de keuzes soms zeer beperkt zijn. Deelname aan het VNG programma Common Ground helpt om die afhankelijkheidsrelaties deels te doorbreken door afspraken te maken met leveranciers en ketenpartners (Groeipact).

4.6 Structureel saldo

Het college geeft aan dat men terughoudend is geweest met het uitwerken van de meerjarenbegroting. Het accent ligt op 2022/2023 (p. 6). Aan het slot van het financieel middelenkader staat het structureel saldo van de begroting (p.14). In algemene zin zou het logisch zijn dat met onzekerheden in de toekomst er aan het eind van de meerjarenperiode nog wat ruimte in de begroting zit om toekomstige keuzes te maken. Het beeld is hier omgekeerd: er is een structureel positief saldo in 2022 dat geleidelijk afneemt naar nihil in 2025. Leggen de huidige beleidsvoornemens zoveel beslag op toekomstige ruimte dat daarmee de flexibiliteit in de toekomst is ingeperkt?

Uit de financiële begroting (p. 159 e.v.) valt overigens wel af te leiden dat het saldo van baten en lasten voor inzet van reserves in 2022 en 2023 vrijwel sluitend is en in de jaren daarna licht negatief. In voorgaande jaren waren de negatieve saldi van baten en lasten veelal groter.

Reactie college: Het college is niet zozeer terughoudend geweest maar heeft de focus primair gelegd op de jaren 2022 en 2023. Dit omdat er op de middellange termijn nog veel onzekerheden zijn. Wat gaat het kabinet doen met de uitkomsten van de arbitragezaak rondom tekorten jeugdhulp? Welk deel van de extra middelen rondom klimaat komt naar gemeenten? Welke tegemoetkoming krijgen gemeenten rondom invoering van de omgevingswet? Wanneer besluit het kabinet over een nieuw verdeelmodel voor het gemeentefonds en wat zal dit voor Enschede brengen? Gaat het nieuwe kabinet iets doen aan de opschalingskorting waarvan het lijkt dat er steeds meer bewustwording bij het Rijk komt dat deze niet houdbaar is? Welke plannen heeft het nieuwe kabinet en wat gaat daarvan de uitwerking voor gemeenten zijn? En gaat corona nog effecten hebben op de middellange termijn?

Overall heeft het college goede hoop dat er sprake zal zijn van structurele ophoging van het gemeentefonds en dat Enschede in de verdeling daarvan er positiever uit zal komen. Dat maakt ook dat het college het nu niet opportuun vindt om financieel bij te sturen. Sterker nog, nu we de zware periode van de coronacrisis achter de rug hebben is het ons inziens verstandig om te investeren in de stad en goede stappen te maken op de plannen en visies die de afgelopen jaren zijn uitgewerkt. Dit draagt bij aan een (veer)krachtig herstel van Enschede en een positieve spiraal beweging opwaarts. Financieel gezien draagt het college netjes over met een structureel sluitende begroting en een balanspositie die op orde is gebracht door schuldenreductie en versterking van reserves. Beleidsmatig staan er ambitieuze plannen klaar waarvoor ook de financiele dekking is geregeld. Uiteraard heeft een nieuwe coalitie de flexibiliteit om daarin weer eigen keuzes in te maken.

5 Kleinere onderwerpen

In dit laatste hoofdstuk zijn een paar kleinere aandachtpunten opgenomen. In de eerste plaats rondom volkshuisvesting en energietransitie. Opvallend is dat er bij duurzaam wonen geen aandacht is voor het verschijnsel energie-armoede wat in Enschede bovengemiddeld voorkomt (zie de TNO-kaart). Daarbij is de eigenaar-bewoner met een woning van een wat lagere kwaliteit een doelgroep om niet te vergeten. Daarnaast valt op dat er geen aandacht is voor middeldure huur- of koopwoningen, terwijl dat juist de woningen zijn voor de startende doelgroepen.

Energiearmoede heeft zeker de aandacht. Juist in onze aanpak van de warmtetransitie richten we ons met een integrale aanpak juist op die wijken met woningen van lagere kwaliteit waar inwoners zelf niet de middelen hebben om hun (huur)woning te verduurzamen. Maar ook met het binnenhalen van de RRE en RREW gelden van meer dan 4 miljoen waarbij wij juist hebben samengewerkt met het welzijnswerk en de budgetcoaches van het welzijnswerk ook op dit thema hebben opgeleid.

Middel dure huur en koopwoningen zijn een nadrukkelijk onderdeel van de programmering. In veel projecten voegen we juist ook deze woningen toe. Bijvoorbeeld met de ontwikkeling van een Cromhoff en Eschmarkeveld waar gemixte doelgroepen een plek kunnen gaan vinden. Overigens in de bovenkant van de goedkope huur en koop voegen we ook toe, dus rond de 750 euro huur en tot hypotheekgarantiegrens. Daarmee zijn dit ook alternatieven voor de genoemde groepen.

Als laatste op dit thema is er in algemene zin sprake van het verschijnsel daklozen als een maatschappelijk probleem, maar niet expliciet van de zogenaamde economisch daklozen waarvoor niet werk, maar het vinden van een woning het probleem is.

Ten tweede is bij openbare orde en veiligheid sprake van het wegvallen van RIEC middelen (p. 32). Tegelijkertijd wil het college meer inzetten op de aanpak van ondermijning. Onduidelijk is daarbij waar de bekostiging van de ambities van het college (p. 28) vandaan moet komen.

Reactie college: Het betreft is inderdaad incidenteel geld dat komt te vervallen. Door de coronacrisis hebben veel met dit geld gefinancierde projecten in 2020 vertraging opgelopen en hebben we succesvol een groot deel door kunnen schuiven naar 2021. Het betreft hier 3 miljoen euro voor extra aanpak ondermijning in 74 gemeenten, waaronder Enschede. Het is juist dat het college daarnaast nog altijd ambities heeft op de aanpak van ondermijning. Hiertoe hebben wij regulier budget binnen het product Openbare Ode en Veiligheid, voor activiteiten zoals opgenomen in deze gemeentebegroting

Ten derde roept de formulering van de tekst op p. 75 ('we investeren met schoolbesturen…') vragen op over de ambities en rolopvatting van het college. Deze tekst is als voorbeeld aangehaald. Waar het om gaat is dat hier de suggestie van uitgaat dat het college actief kan sturen op partijen in de samenleving terwijl de rol van de gemeente wellicht eerder faciliterend is. Met de in de rekeningencommissie gepresenteerde denkrichtingen over rolopvattingen richting verbonden partijen is er wellicht aanleiding om ook de verhoudingen met andere partijen in de samenleving nog eens kritisch te bezien.

Ten vierde een opmerking over de wijkcentra (p. 105). Het college geeft aan te onderzoeken hoe de exploitatie van wijk- en buurtcentra in te vullen. Een deel van die gebouwen is nu nog in eigendom. Wellicht is verkoop een optie, maar in de praktijk blijkt vaak dat sale- en lease back constructies duurder uitvallen. Dat geldt zeker wanneer gebouwen eigenlijk niet geschikt zijn voor gedeeld gebruik.

Reactie college:
a. Wij onderzoeken hoe om te gaan met de exploitatie van de wijk- en buurtcentra.
De vraag die hieronder ligt is: wat gaan we doen met het Exploitatiebedrijf Maatschappelijk Vastgoed (EMV)? Het EMV is ooit in het leven geroepen voor de exploitatie van maatschappelijk vastgoed. Deze rol is de laatste jaren fors afgebouwd. Ons gemeentelijk beleid was en is er namelijk op gericht de gemeentelijke wijkaccommodaties af te stoten. Op dit moment zijn er nog drie objecten over binnen het product EMV: De Magneet, De Helmerhoek (aanhuur) en het Dorpshuis Lonneker.
b. Verkoop van de wijk- en buurtcentra wordt hier gekoppeld aan sale- en leaseback.
Wij hebben dit vanuit Vastgoed niet eerder gedaan. Wel hebben we voormalige wijkcentra verkocht of hebben we bijvoorbeeld een voormalig schoolgebouw om niet overgedragen aan een bewonersbedrijf. Van terughuur is dan geen sprake. Wij zullen vanuit het op te stellen accommodatiebeleid na moeten gaan of en waar we vastgoed in gemeentelijk bezit nodig hebben.
c. Gedeeld gebruik bemoeilijkt de invulling van panden.
Dit is niet altijd het geval. Kijk naar De Magneet en De Boei waar diverse functies onder één dak gehuisvest zijn.

Ten vijfde is te overwegen om het overzicht 'inkomsten lokale heffingen' (p. 118) zodanig te structureren dat de vrij besteedbare belastinginkomsten en de meer vraag-gedreven lokale heffingen (zoals burgerzaken) wat meer van elkaar zijn gescheiden.

Reactie college: Dit is een sympathieke suggestie. Bij de herijking van de gemeentebegroting voor de nieuwe bestuursperiode wordt deze overweging meegenomen

De laatste opmerking gaat over de inzet van de reserve grondexploitatie voor het strategisch investeringsprogramma. Uit de teksten is af te leiden (p. 127) dat de reserve grondbedrijf na uitname voor Richting aan Ruimte (RAR) € 9,7 mln is en dat het risico grondbedrijf € 10,2 mln is. Alhoewel het gaat om een verschuiving van de uitnames uit de reserves en het totaal van de reserves niet verandert: was het niet beter geweest om de weerstandsratio van het grondbedrijf ook op tenminste 1 en dus een reservepositie van € 10,2 mln te handhaven?

De reserve grondbedrijf bedroeg bij de jaarrekening 15,9 mln euro. Het verschil ten opzichte van het vereiste weerstandsvermogen van 10,2 mln bedroeg 5,7 mln en wordt ingezet voor de strategische investeringsagenda. De mutatie RAR heeft daar geen invloed op gehad, want die wordt vanuit de Algemene Reserve gedoteerd aan de Reserve Investeringsagenda. Gedurende het jaar wijzigt de reserve grondbedrijf door enerzijds kosten die toegerekend worden aan de reserve (wel begroot) en opbrengsten (niet begroot). Het vereiste weerstandsvermogen wordt gedurende het jaar niet aangepast. Bij de herziening van het MPG wordt daarom 1 maal per jaar een nieuwe stand bepaald en een peildatum gedurende het lopende jaar geeft geen correct beeld. Wij delen de mening dat de ratio grondbedrijf niet onder de 1,0 zou moeten komen (excl stille reserves). Wij streven er naar om komend jaar samen met de raad spelregels af te spreken over de hoogte van de ratio grondbedrijf in relatie tot de beschikbaarheid van middelen ten behoeve van de investeringsagenda zodat ook gedurende het jaar hier geen onduidelijkheid over kan komen.