Gemeente Enschede

POSTADRES
Postbus 20
7500 AA ENSCHEDE

BEZOEKADRES
Langestraat 24

TELEFOONNUMMER

Aan de Gemeenteraad

DATUM	ONS KENMERK	BEHANDELD DOOR
10 mei 2023	2300038784	G.H. Oude Nijhuis
UW BRIEF VAN	UW KENMERK	DOORKIESNUMMER

ONDERWERP
Reactie Quick scan Gemeenterekening 2022

Geachte leden van de Raad,

Onlangs heeft dhr. de Kruijf op verzoek van de rekenkamercommissie en de rekeningencommissie een Quick scan uitgevoerd op de Gemeenterekening 2022 en zijn bevindingen in een rapportage 20230502_QS_JR2022 uitgebracht. Wij stellen de QuickScan erg op prijs en bedanken dhr. de Kruijf en uw rekenkamer- en rekeningencommissie hiervoor, aangezien de Quick scan behulpzaam is en bijdraagt aan een verdere verbetering van de gemeenterekening. De bevindingen volgens de paragrafen 2 tot en met 4 van de QuickScan zijn hieronder integraal opgenomen, aangevuld met onze reactie.

Kernpunten

- Jaarrekeningen zijn door de gevolgen van COVID19, de oorlog in Oekraïne en door eenmalige middelen van het rijk moeilijk in de tijd vergelijkbaar.
- Langdurige armoede kan er toe leiden dat mensen vaker een beroep op Wmo-voorzieningen doen. Dat vraagt om een analyse van kwetsbaarheden voor de begroting van de komende jaren.
- Bij jeugdzorg heeft het woonplaatsbeginsel negatieve effecten voor Enschede. Is dat iets dat typisch is voor studentensteden?
- De nieuwe regelingen rond ‘Beschut werk’ bestaan nu een aantal jaren. Zijn er leerpunten te halen uit de ervaringen tot nu toe en hoe zit het met bijvoorbeeld de deelname aan beschut werk door mensen die op jonge leeftijd met een arbeidsbeperking te maken hebben?
- De manier van presenteren van ambtelijke capaciteit en knelpunten daarin is voor verbetering vatbaar.
- Maak een eenduidige keuze over het al dan niet presenteren van Specifieke Uitkeringen [SPUK] in de paragraaf Subsidieverwerving.
- Kijk nog eens kritisch naar de indeling van de programma’s vanuit het perspectief van de maatschappelijke taakopdracht.
- Ga het gesprek aan over de vraag over het afbouwen van schulden in relatie tot de maatschappelijke opgaven die er zijn.

- Wees kritischer op begrotingswijzingen vanuit een perspectief van beschikbare capaciteit in de organisatie en uitvoerbaarheid.
- De financiële doorwerking van groot onderhoud voor Sportaccommodaties is niet duidelijk.

Grote thema's

In dit hoofdstuk zijn vier grotere onderwerpen benoemd. De meeste aandacht gaat uit naar de vergelijkbaarheid van jaarrekeningen door de tijd als gevolg van allerlei eenmalige uitgaven. Daarna is er aandacht voor respectievelijk het zorg- en het inkomensgedeelte van het sociaal domein en de ambtelijke capaciteit in de organisatie.

Terug naar normaal?

De jaarrekening laat een financieel resultaat zien van € 6,8 mln. ten opzichte van de gewijzigde begroting 2022. Gaan we terug naar de oorspronkelijke begroting, dan was die afgerond € 780 mln. De uitkomst bij de jaarrekening is afgerond € 872 mln., een verschil van ruim € 90 mln. Een belangrijk deel daarvan is veroorzaakt door de ontwikkelingen in het gemeentefonds. Het college kiest ervoor, evenals de meeste andere gemeenten, om op basis van de meicirculaire 2021[1] de begroting voor 2022 op te stellen. Meestal is er wel een verschil met de decembercirculaire die aan het eind van het begrotingsjaar (in dit geval 2022) verschijnt. De afwijkingen voor 2022 zijn bijzonder groot geweest. Dat komt mede omdat in 2022 eenmalige taken zijn uitgevoerd (denk aan energietoeslag) die deels weer via het Gemeentefonds zijn vergoed. Bij de uitgaven voor Corona in 2020 en 2021 gold iets dergelijks. Hierdoor is het zicht op wat de gemeente jaarlijks (structureel) moet doen veel moeilijker geworden.
In de periode tot en met 2025 blijven de bedragen in het gemeentefonds nog hoog, na 2026 is onbekend wat er gaat gebeuren. Dat thema zal zeker terug komen bij de behandeling van de Zomernota 2024 die u nog voor de zomervakantie mag verwachten. In het onderstaande overzicht is de ontwikkeling van het gemeentefonds tussen meicirculaire 2021 en decembercirculaire 2022 weergegeven. Voor Enschede is de vuistregel dat de gemeente ongeveer 1% van de totale middelen uit het gemeentefonds ontvangt.

Tabel 1: Omvang van het gemeentefonds volgens circulaires van het rijk in € mld.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Mei 2021	28,3	28,5	29,1	29,9	30,8	-
December 2022	34,1	34,8	35,7	37,7	36,9	37,1

Tabel 1 laat het financiële effect zien. Voor 2022 is het verschil op hoofdlijnen te verklaren door drie grote inhoudelijke wijzigingen voor in totaal € 4,8 mld. Ten eerste een bedrag van circa € 1,7 mld. voor de reguliere groei van het gemeentefonds. Dit staat na 2026 ter discussie. Ten tweede een eenmalig bedrag van € 1,3 mld. voor jeugdzorg als tegemoetkoming in de stijgende kosten voor jeugdzorg. Ten derde een eenmalig bedrag van € 1,8 mld. voor energietoeslag. Daarnaast is er eenmalig extra geld beschikbaar uit het BTW-compensatiefonds[2] (€ 0,5 mld.) en is eenmalig € 0,3 mld. toegevoegd vanwege het uitstel van de zogenaamde opschalingskorting. De drie grootste posten laten zien dat tegenover hogere rijksbijdragen ook hogere kosten staan, met andere woorden er is binnen de extra bijdrage niet veel ruimte voor nieuw lokaal beleid.

[1] De meicirculaire is een document van het ministerie van Binnenlandse Zaken waarin de ontwikkelingen in de omvang en verdeelmethodiek van het gemeentefonds zijn benoemd. Daarnaast bestaan er september- en decembercirculaires met hetzelfde doel.
[2] Gemeenten mogen onder voorwaarden BTW-verrekenen en daar is dit fonds voor bedoeld.

Omdat er vanaf 2020 sprake is geweest van veel vormen van eenmalige bijdragen raakt het zicht op de reguliere begroting wat op de achtergrond. Het college laat in de bijlagen bij de jaarrekening zien welke eenmalige uitgaven (incidenteel) er in het afgelopen jaar zijn geweest. Dat helpt om een beeld te krijgen maar hier is ruimte voor verbetering. Dat kan door de informatie over eenmalige uitgaven bij de verantwoording over de programma's op te nemen. Verder is het begrip 'incidenteel' in de financiële verordening niet heel scherp gedefinieerd.[3]

Reactie college: Dhr. de Kruijf kaart in essentie het punt aan wat de voorspellende waarde van de gemeentebegroting nog is. De laatste jaren zien we steeds opnieuw een flinke afwijking tussen begroting en jaarrekening zowel aan inkomsten als uitgavenkant. Wij constateren dat die afwijking voor een groot deel wordt veroorzaakt door ontwikkelingen in de rijksuitkeringen. Zeker de afgelopen jaren hebben gemeenten vaak gedurende het jaar extra 'tijdelijke' taken erbij gekregen. Denk aan taken gedurende de coronaperiode, taken in relatie tot de toeslagenaffaire, opvang Oekraïne, asielopvang, energiecompensatie, etc. Aanvullend zien we dat de begrotingslogica van het Rijk slecht aansluit op de begrotingslogica van gemeenten. Het Rijk kiest er vaak voor om met specifiek geld voor korte perioden te komen vanuit denken in beleidsprogramma's en regeerperiodes. Ook mogen ministeries geld niet meenemen naar een volgend jaar waardoor ze laat in het jaar nog flink geld doorschuiven naar gemeenten.

Hoewel we als gemeente natuurlijk content zijn met extra middelen die ter beschikking komen zit er vaak wel een heel specifiek bestedingsdoel aan en is de bestedingsvrijheid beperkt. Aanvullend maken al deze ontwikkelingen het steeds lastiger om zicht te houden op het structurele evenwicht van baten en lasten in de begroting en jaarrekening. Dit structurele evenwicht tussen lasten en baten is een belangrijk toetsinstrument voor de gemeenteraad en provincie als toezichthouders. Met de onderdelen in de jaarrekening over de structurele exploitatieruimte (paragraaf 3.2 weerstandsvermogen) en het structureel saldo (paragraaf 7.6 Incidentele baten en lasten) volgens de BBV en het kader provinciaal toezicht wordt hierin zo goed mogelijk inzicht verschaft. De grafiek over de meerjarige ontwikkeling van de structurele exploitatieruimte laat bijvoorbeeld zien dat de komende jaren sprake is van zeer geringe positieve saldi. In het BBV en de financiële verordening is het begrip 'incidenteel' niet scherp gedefinieerd, maar wordt de toelichting en interpretatie volgens de notitie structurele en incidentele baten en lasten van de commissie BBV gevolgd[4].

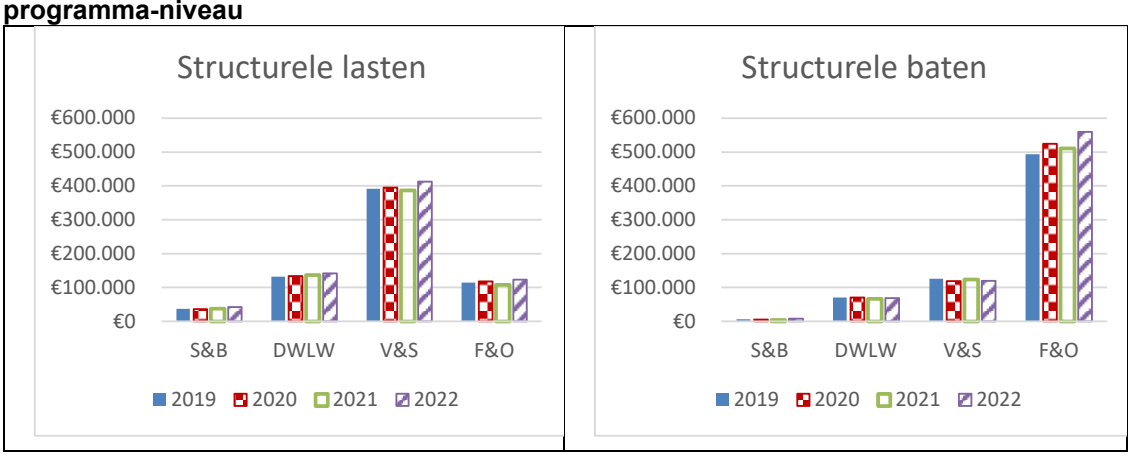
---

[3] Sittard Geleen noemt in de verordening alles wat eindig is incidenteel, andere keuzes kunnen zijn: alleen lasten die in een jaar voorkomen of een andere korte tijdsafbakening. In Enschede bestaat een dergelijke afbakening niet, daar is alleen in art. 7 genoemd dat incidentele posten boven € 100.000 moeten zijn toegelicht. De provinciale toezichthouders noemen een 'duidelijke en onvoorwaardelijke einddatum' als voorwaarde voor incidentele baten en benoemen vervolgens nog een reeks van uitzonderingen. Ook dit is niet eenduidig

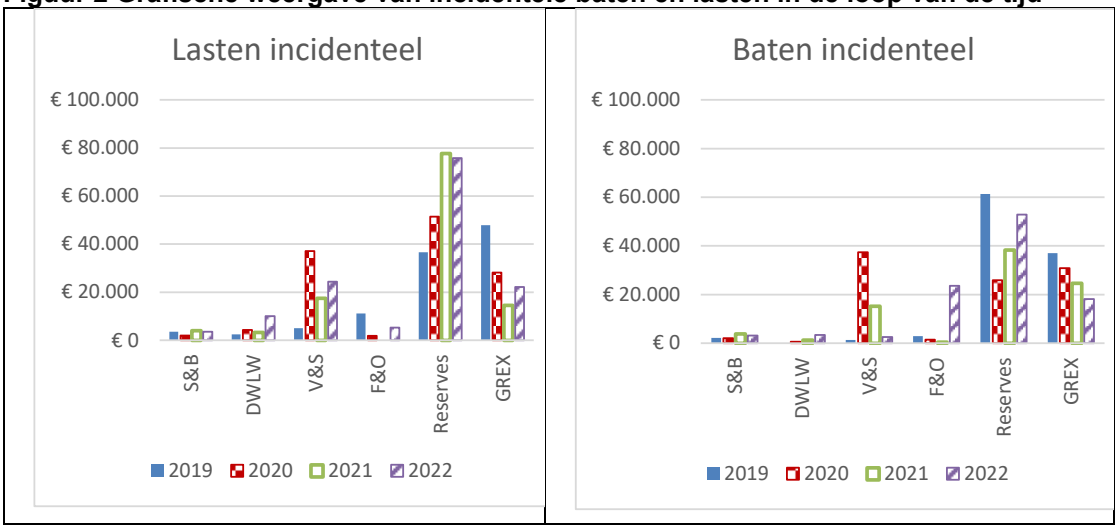
[4] "voor het bepalen van een nadere invulling van het begrip 'incidenteel' kan gedacht worden aan baten en lasten die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Dit betekent dat baten en lasten die zich drie jaar of minder voordoen kunnen kwalificeren als incidenteel, maar ook gewoon structureel van aard kunnen zijn. Baten en lasten die zich vier jaar of langer voordoen zijn in beginsel structureel van aard. De scheidslijn tussen drie jaar of langer is zoals gezegd een hulpmiddel bij het bepalen of er sprake is van incidenteel of structureel; de soort of de eigenschap van een begrotingspost van het taakveld gaat altijd boven dit hulpmiddel"

Voor deze quick scan is op basis van de jaarrekeningen vanaf 2019 een analyse gemaakt van de structurele en incidentele baten en lasten van de vier programma's exclusief de reserves en grondexploitatie. Alhoewel grondexploitatie ieder jaar terugkeert is dit een zeer onvoorspelbare begrotingspost die resultaten kan vertekenen. Aan het begin van het jaar is immers moeilijk in te schatten hoe snel investeringen (lasten) worden gerealiseerd en hoe snel verkopen (baten) tot stand komen. Afwijkingen tussen begroting en rekening bij de grondexploitatie zijn vaak groot. Vandaar dat de grondexploitatie afzonderlijk in het overzicht is opgenomen. De figuren 1 en 2 laten de onderverdeling tussen structurele en incidentele baten en lasten zien.
In 2022 waren de incidentele lasten binnen de vier programma's met ruim € 42 mln. vrijwel vergelijkbaar met 2020 (€ 45 mln.). Belangrijke elementen daarbij waren de energietoeslag (€ 18,5 mln., inclusief voor studenten), de afschrijving op de bijdrage aan de N18 (€ 5,4 mln.), de afkoop van een lening (€ 3,9 mln.), lasten ondermijning (€ 3,0 mln.) en kennispark regiodeal (2,1 mln.). In de toelichting op de jaarrekening lijkt het er soms op dat niet alle posten als incidenteel zijn geclassificeerd, zo is de afwikkeling van de stichting Werkgeverstaken Participatiewet Enschede (p. 222) niet als incidenteel benoemd terwijl het opheffen van een stichting wel iets eenmaligs is.

Figuur 1 Grafische weergave van structurele baten en lasten in de loop van de tijd op programma-niveau



Figuur 2 Grafische weergave van incidentele baten en lasten in de loop van de tijd



Het corrigeren van baten en lasten voor incidentele baten en lasten geeft meer zicht op de trends in de uitgavenpatronen van de gemeente. Op deze manier is bijvoorbeeld de stijgende lijn in lasten voor het sociaal domein terug te vinden en de combinatie van stijgende lasten en dalende baten bij Duurzaam Wonen, Leven en Werken [DWLW]. In combinatie met de toelichtingen in de analyse van de begrotingsafwijkingen op detailniveau (paragraaf 7.2) biedt dat mogelijkheden om knelpunten beter zichtbaar te maken. In de bijlage is de top 10 van onderwerpen genoemd waar het saldo van baten en lasten boven € 1 mln. nadelig ligt en sprake is van afwijkingen van meer dan 10% op het structurele saldo van baten en lasten. Die 10 posten, waaronder bijstand, jeugdzorg en lokale Wmo-taken zorgen in de afgelopen 4 jaar voor in totaal € 60 mln. extra beroep op de algemene middelen van de gemeente. Tegenover deze extra structurele lasten staat overigens ook een stijging van de algemene uitkering. Op basis van de beschikbare informatie in de jaarrekening gaat dat om een bedrag van € 70 mln. meer in 2022 ten opzichte van 2019. Daarbij geldt wel de kanttekening dat dit een ruwe schatting is van de incidentele baten in het gemeentefonds. Zo staat de doorwerking van het eenmalig extra geld voor jeugdzorg van € 1,3 mld. in 2022 niet als incidenteel benoemd in de jaarstukken. Ook dat heeft te maken met de regelgeving rondom het begrip incidentele baten en lasten. Van de meer lokaal stuurbare posten binnen de top 10 van grote afwijkingen valt vooral interne dienstverlening op waar de baten de afgelopen 2 jaar bijna zijn weggevallen. Een verklaring daarvoor is in de jaarrekening niet terug te vinden.

Reactie college: Een verklaring van het wegvallen voor het grootste gedeelte van de baten bij het programma Financiën en Organisatie (product : Interne dienstverlening) is het gevolg van het aanpassen van de administratie aan de wet- en regelgeving (BBV) en CBS voorschriften (Iv3, informatie voor derden). Het betreft een technische wijziging en per saldo is deze wijziging (budget)neutraal. Dit is ook zodanig toegelicht in de Zomernota van 2021, waarbij dit vanaf boekjaar 2021 meerjarig in onze begroting is verwerkt. Met andere woorden; er is geen sprake van weggevallen externe baten en met de aanpassing wordt nu voldaan aan wet- en regelgeving

Sociaal domein (zorg deel)

Het college benoemt bij het programma ‘Vitaal en Sociaal’ onder ‘Wat hebben we bereikt?’ de toenemende kosten voor jeugdzorg en Wmo. Dat is in lijn met wat in de vorige paragraaf al is genoemd. Oorzaken zijn langere trajecten en meer aanvragen voor hulp. Dat vraagt blijvende aandacht en wellicht ook een uitgebreidere analyse naar financiële risico’s voor de houdbaarheid van de begroting op langere termijn.
In het jaarverslag is weinig te lezen over de groep mensen onder 65 jaar die een beroep op Wmo doet. Die groep bestaat deels uit mensen die zelfstandig (moeten) gaan wonen. Maar de gevolgen van inflatie en langdurige armoede kunnen er eveneens toe leiden dat mensen een beroep op Wmo-voorzieningen doen. Dat kan een thema zijn om bij de Zomernota of begrotingsvoorbereiding verder bij stil te staan.

Reactie college: We zien inderdaad dat meer inwoners een beroep doen op een Wmo voorziening. Niet alleen zijn er meer ouderen (vergrijzing), maar die ouderen leven ook een stuk langer (dubbele vergrijzing). Ondanks dat stijgt het beroep op de Wmo sneller dan de (dubbele) vergrijzing. Het speelt namelijk ook mee dat inwoners langer thuis blijven wonen. Daarnaast heeft het invoeren van het abonnementstarief ook voor een verhoging van het aantal aanvragen gezorgd. We zien een verhoging van onze gemeentelijke uitgaven, maar de compensatie die we hiervoor van het Rijk krijgen stijgt niet mee. Dit maakt dat we naar manieren zoeken om dit structurele tekort op te vangen. We hebben de afgelopen jaren al een aantal maatregelen genomen. Denk hierbij o.a. aan herindiceren, scherpere controle op ingestuurde facturen, administratieve lastenverlichting en het vergroten van de efficiency van de werkprocessen. Tegelijk zijn we ook bezig met steeds meer naar algemene en voorliggende voorzieningen te verwijzen en kijken we of er een collectief aanbod kan worden gedaan als meerdere inwoners gelijkende vragen hebben.
Ook wordt er in 2023 een vergrijzingsdebat gehouden waar in gezamenlijkheid door de Raad prioriteiten m.b.t. dit onderwerp worden bepaald en tot een gezamenlijke visie wordt gekomen. Hierbij kan het vraagstuk worden meegenomen of de gevolgen van inflatie en langdurige armoede er eveneens toe leiden dat mensen onder 65 jaar een beroep op Wmo-voorzieningen doen. Dat kan een thema zijn om bij de Zomernota of begrotingsvoorbereiding verder bij stil te staan.

Ten tweede valt op dat het college spreekt over meerkosten bij jeugdzorg als gevolg van het woonplaatsbeginsel (paragraaf 7.2 V&S onder Jeugdhulp). Is hier wellicht een relatie met het feit dat Enschede studentenstad is en daardoor een ander risicoprofiel heeft dan andere gemeenten? Wellicht is er aanleiding om dit punt met andere studentensteden te bespreken.

Reactie college: De meerkosten jeugdzorg als gevolg van het WPB hebben vooral te maken met de wetswijziging WPB waardoor een groep jeugdigen miv 1 januari 2022 onder verantwoordelijkheid van Enschede kwam te vallen (eenmalige migratie tussen gemeenten, die voor Enschede niet qua aantal jeugdigen, maar wel qua kosten hoger uitviel dan verwacht. Deze jeugdigen zijn overigens lang niet allemaal woonachtig in Enschede). De Jeugdzorg heeft bij deze groep voor het 18e jaar al een aanvang gehad.
Studenten die vanaf 1 januari 2022 in Enschede wonen kunnen alleen als ze nog geen 18 jaar zijn een beroep op de Jeugdwet doen. Vanaf 18 jaar zijn ze in beginsel aangewezen op de zorgverzekering.
Daarmee is de relatie tussen WPB Jeugdzorg en Enschede studentenstad niet zodanig dat er apart onderzoek naar gedaan is.
(Meer in het algemeen zien we wel een relatie op het terrein van wonen en de beschikbaarheid van voldoende woonvoorzieningen voor jongeren (studenten en kwetsbare groepen jongeren, waaronder die uitstromen uit jeugdzorg naar zelfstandigheid).

Een laatste opmerking rondom Wmo is de constatering in paragraaf 7.2 [V&S] onder ‘Ondersteuning lokaal (Wmo)’ over de effecten van extra controle op openstaande zorgtoewijzingen. Wat leert het college hier uit voor preventieve maatregelen op zorggebruik in plaats van via controles achteraf aanpassingen te doen?

Reactie college: Het betreffende punt heeft met name betrekking op het administratieve proces van het aangaan van zorgverplichtingen en de controle op de afwikkeling daarvan. Wij delen de mening dat het toepassen van “datacontrole” aan de voorkant helpend is om correcties aan de “achterkant” te voorkomen zijn. Hiertoe vinden ook gerichte investeringen in datacontroles op plaats.

Werk en inkomen

De lasten voor de bijstand liggen ruim € 2 mln. hoger dan in de gewijzigde begroting (paragraaf 7.2 V&S, Algemene bijstand levensonderhoud) geraamd maar € 4 mln. lager dan in de oorspronkelijke begroting. Dat past bij grafiek 3.01 bij het programma V&S over een dalend beroep op de bijstand. Hier was de tussentijdse inschatting kennelijk pessimistischer dan achteraf gezien nodig.

Reactie college: Het beroep op bijstand daalt ook landelijk. Het macrobudget BUIG 2022 is daarom ook ten opzichte van 2021 neerwaarts bijgesteld. De begrotingswijziging is minus € 6 mln. en betreft het verschil tussen het nader voorlopig budget 2021 (in oorspronkelijke begroting) en het nader voorlopig budget 2022 (in gewijzigde begroting).

Een tweede punt is dat iets verderop in paragraaf 7.2 [V&S] een opmerking staat over lagere opbrengsten (€ 0,9 mln.) uit terugvorderingen bijstand. Die post staat niet genoemd onder incidentele effecten. Dat roept vragen op over de wijze waarop terugvorderingen in de begroting zijn opgenomen. Dat er jaarlijks correcties op uitkeringen zijn is niet vreemd maar om welke bedragen gaat dat? Zitten hier wellicht ook effecten in van de bevoorschotting voor bijstand zoals die sinds een aantal jaren (Rekenkamerrapport 2017) wordt toegepast?

Reactie college: De lagere opbrengsten uit terugvorderingen zijn met name het gevolg van het nieuwe kwijtscheldingsbeleid, waar de gemeenteraad vorig jaar februari mee instemde.

Een derde punt is de constatering dat er minder aanvragen dan begroot zijn voor subsidies ‘rondkomen met je inkomen’ en het noodfonds (paragraaf 7.2 V&S, ‘Inkomensondersteuning’). Dat lijkt tegenstrijdig met landelijke signalen rondom armoede die er in 2022 zijn geweest, los van de eerder genoemde constatering dat het aantal bijstand gerechtigden is gedaald. Daarnaast is in de risicoparagraaf bij de jaarrekening aangegeven dat er toegenomen risico’s zijn in de ontwikkeling van het beroep op bijstand. Is er aanleiding om onderzoek te doen of de doelgroepen voor de genoemde subsidies wel worden bereikt?

Reactie college: De daling van het aantal bijstandsgerechtigden in Enschede was in 2022 wat minder dan landelijk. Deze constatering vormde de aanleiding voor het verhogen van het genoemde risico.
Een mogelijke verklaring voor minder aanvragen van subsidies ‘rondkomen met je inkomen’ is het positieve effect van de ondersteuningsmaatregelen vanuit de overheid (verlaging van de belasting, energietoeslag, een tegemoetkoming in november en december). We blijven de ontwikkelingen in 2023 volgen, maar zien vooralsnog geen aanleiding voor onderzoek. Verder nemen we dit mee bij de evaluatie rondkomen met je inkomen.

Een vierde punt betreft beschut werk. Het lijkt er op dat meer mensen gebruik (maar kennelijk minder dan verwacht; paragraaf 2.3: programma V&S, onder 'SW' en 'Beschut/DCW') maken van de nieuwe vormen van beschut werk. De nieuwe regelingen rondom beschut werk bestaan nu al een aantal jaren. Wellicht is er aanleiding om een evaluatie over de inzet van de instrumenten beschut werk te doen en te bezien of daar nog leerpunten uit zijn te halen om mensen die nu een beroep op bijstand doen actiever te krijgen in de samenleving. In de doelgroepen voor beschut werk zit vermoedelijk ook een groep mensen die voor hun 18e jaar met arbeidsbeperking te maken hebben (voormalig Wajong). Is er bijzondere aandacht voor die groep?

Reactie college: De afgelopen jaren bleven we steeds onder de taakstelling van het rijk, maar we verwachten dat we in 2023 de hele taakstelling invullen. Er is wel degelijk aandacht voor de doelgroep die voor hun 18e een arbeidsbeperking hebben. Er wordt nauw met scholen voor het speciaal onderwijs samengewerkt. Een deel van de VSO-leerlingen lopen voor hun 18e stage bij de DCW. Vanuit de test en trainingsafdeling bij DCW worden potentiële kandidaten voor een nieuw beschutte baan bij het UWV voor een indicatie voorgedragen. Uiteindelijk bepaalt het UWV of een indicatie nieuw beschut wordt afgegeven. Pas als het UWV een verklaring heeft afgegeven kan de gemeente iemand een nieuw beschutte baan aanbieden.

Formatie en bezetting

Op diverse plaatsen in de jaarrekening staan opmerkingen over onderbezetting en vacatureruimte (bijvoorbeeld over handhaving, paragraaf 2.2, toelichting onder 'Wat mag het kosten' en in de paragraaf bedrijfsvoering). In 2021 publiceerde de Rekenkamer het zogenaamde CFO-onderzoek. In de collegereactie daarop van 26 januari 2022 is aangegeven dat er onderzoek loopt naar 'een aanpak van meer uniformiteit op sturing en formatie' (p. 4 brief) wat moet leiden tot een actieplan. Verder spreekt het college in die zelfde brief van een project 'benodigde kennis van projectmatig werken en sturen in beeld te brengen en te verbeteren'. In de jaarrekening is in de teksten over personeel daar geen rechtstreekse verwijzing naar te vinden. Dat raakt ook een eerder in de quick scan bij de jaarrekening 2020 gemaakte opmerking over de interpretatie van de kengetallen over de formatie en bezetting van de gemeentelijke organisatie. Het college antwoordde toen als volgt:
Het verschil tussen formatie en bezetting heeft te maken met het feit dat niet aan alle medewerkers een formatieplaats is gekoppeld. Dat is het geval wanneer er wordt ingehuurd voor specifieke opdrachten op projecten bijvoorbeeld, of in geval van ziekte (vervanging van een zieke medewerker betekent een bezetting van 2 personen op 1 formatieplaats). Of voor vaste medewerkers die worden gefinancierd uit door het Rijk specifiek beschikbaar gestelde middelen (participatiebudget of andere gerichte projectfinanciering bijvoorbeeld) en voor medewerkers die eigen inkomsten uit werkzaamheden moeten genereren (bijvoorbeeld detacheringen of "niet adgefinancierde" projectmedewerkers). Deze medewerkers staan dus wel op het bezettingsoverzicht, maar hebben geen formatieplaats. Dat is de reden waarom de bezetting altijd hoger is dan de formatie. Dat staat los van de aanwezige financiële dekking, die er voor deze medewerkers dus wel is.

Een brief van de VNG over dit onderwerp uit 2016 spreekt bij de genoemde kengetallen over de ambtelijke formatie als basis voor de berekening van de kengetallen. Dat het college daar waar mogelijk lacunes in de formatie opvult en personeel inhuurt voor tijdelijke taken is hier geen onderwerp van discussie. Waar het om gaat is dat er inzicht is in de vacatureruimte en kwetsbaarheden die er in het ambtelijk apparaat zijn. Dat werkt door in de capaciteit van de organisatie en het bereiken van maatschappelijke doelen. Het leidt er ook toe dat bij opvulling van vacatures via derden meestal meerkosten ontstaan omdat een inleenkracht in het algemeen duurder zal zijn dan een ambtelijke medewerker. Welke gevolgen dat heeft voor de gemeentelijke financiën is nu niet transparant.

Enschede wijkt met de gekozen werkwijze af van wat gebruikelijk is. Er zijn voorbeelden bij grote gemeenten te vinden waarin de kostenstructuur van de ambtelijke organisatie beter inzichtelijk is. Zo heeft Eindhoven op verzoek van de gemeenteraad een integraal overzicht van kostensoorten (personeelskosten, inkopen, kapitaallasten etc.) en laat Tilburg in het jaarverslag (p. 95) het volgende overzicht zien:

Figuur 3 Presentatie gegevens formatie Jaarverslag 2021 Tilburg

Doel: Wij zijn een betaalbare organisatie die in control is

Indicatoren	bron	Streef-waarde	2018	2019	2020	2021
BBV indicatoren						
Formatie per 1.000 inwoners	gem. Tilburg	8,6	8,8	8,7	8,8	8,9
Bezetting per 1.000 inwoners *)	gem. Tilburg	7,9	7,6	7,6	8,2	8,7
Apparaatskosten per inwoner **)	gem. Tilburg	€ 802	€ 791	€ 778	€ 819	€ 845
Externe inhuur ***)	gem. Tilburg	*)				
- bedrag			€ 35,2 mln.	€ 34,1 mln.	€ 31,6 mln.	€ 30,6 mln.
- in % t.o.v. loonsom + inhuur			22,8%	20,9%	18,0%	16,5%
- % inhuur fte t.o.v. totale formatie			21,2%	19,1%	14,1%	13,6%
Overhead (% van totale lasten)	gem. Tilburg	9,15%	8,8%	8,7%	8,3%	8,6%

*) Door de verder toegenomen ambtelijke bezetting is het kengetal 'bezetting per 1.000 inwoners' gestegen.
**) De organisatiekosten van de gemeente waren 5,1% hoger dan in 2020. Het gemiddeld aantal inwoners steeg met 1,1%. Dit leidt tot een stijging van de apparaatskosten per inwoner van € 26 (+3,2%)
***) Het percentage inhuurkosten in relatie met de loonsom daalde met 1,5 procentpunt tot 16,5%. We zien een daling voor de kosten van inhuur van flexibel personeel die werkzaam zijn op formatieplekken door de toegenomen ambtelijke bezetting. Daar staat een kostenstijging tegenover op specialistische inhuur voor tijdelijke taken en projecten.

Uit dit overzicht is snel af te leiden dat de onderbezetting in de ambtelijke organisatie afneemt (verschil formatie en bezetting daalt) en ook dat kosten voor en aantallen formatieplaatsen externe inhuur een dalend verloop kennen. Ook bij andere gemeenten zoals Amersfoort is formatie en bezetting op een soortgelijke manier gepresenteerd, zij het minder compact dan in het bovenstaande voorbeeld.

Reactie college: In de jaarrekening rapporteren wij over de verplichte indicatoren. Dit gebeurt ook in het overzicht van de gemeente Tilburg. Mooie in dit laatste overzicht is dat de cijfers in één overzicht gepresenteerd worden, waardoor ook het totaaloverzicht voor personele kosten (ambtelijk en inhuur) en de (meerjaren)ontwikkelingen hierin inzichtelijk zijn.
Voordat wij een dergelijk overzicht kunnen presenteren, moeten wij voor met name het formatiecijfer een aantal zaken administratief anders organiseren daar wij nu op budget sturen. Dit vraagt tijd om dit goed te organiseren omdat het een omslag betekent qua begroten. Wij streven ernaar om in de Jaarrekening 2024 de cijfers op een vergelijkbare manier te kunnen presenteren.
Overigens voldoet Enschede met de huidige manier van presenteren aan de wettelijke vereisten en wijkt daarmee niet af van wat gebruikelijk is. Wij vinden het belangrijk de Raad goed te informeren over de bemensing van de organisatie. Dat doen wij niet alleen via de Jaarrekening maar (vooral) ook via separate publicaties. Wij nemen jaarlijks deel aan de personeelsmonitor van het A&O-fonds waarin ook op indicatoren zoals formatie, bezetting en overhead een vergelijking plaatsvindt met andere gemeenten. Ook maken wij sinds 2 jaar een sociaal jaarverslag waarin in naast cijfers over bezetting en inhuur een verantwoording van het uitgevoerde personeelsbeleid plaatsvindt. Uit voorgaande publicaties zijn ook wijzigingen m.b.t. en ontwikkelingen t.o.v. voorgaande jaren op te maken.

Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk staan vijf thema's benoemd waar inhoud of presentatie opvielen.

Subsidies

De paragraaf over Subsidieverwerving is een toevoeging aan de verplichte paragrafen, conform de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar subsidies uit 2019. In de paragraaf Subsidieverwerving zijn ook specifieke uitkeringen opgenomen. Specifieke uitkeringen [SPUK] zijn een beetje vreemde eend in de bijt. Het gaat om geld dat gemeenten kunnen krijgen om taken in medebewind[5] met het Rijk uit te voeren. Subsidies van partijen als de provincie of de EU vallen niet onder de specifieke uitkeringen. Consequent interpreteren van specifieke uitkeringen als subsidie zou bijvoorbeeld betekenen dat ook de bijdrage van het rijk voor bijstand in de paragraaf subsidies zou moeten zijn opgenomen. Dat is duidelijk niet het geval gelet op het bedrag van € 29,7 mln. dat als aangevraagde subsidie is gekwalificeerd. Vervolgens blijkt voor € 33 mln. aan subsidie te zijn toegekend. Dat roept vragen op over de aansluiting tussen de cijfers en welke boodschap nu politiek-bestuurlijk belangrijker is.
Tot voor kort waren specifieke uitkeringen geen politiek thema. In 2018 waren er landelijk nog slechts 16 specifieke uitkeringen, anno 2021 – het laatste jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn - zijn het er landelijk 131. Voorbeelden zijn de uitkeringen voor de woningbouwimpuls en die voor onderwijsachterstanden beleid. Technisch zijn specifieke uitkeringen in het Sisa-overzicht dat als een bijlage bij de jaarrekening is opgenomen vermeld. Dat overzicht blinkt niet uit in overzichtelijkheid maar is voorgeschreven door het Rijk. Een suggestie zou kunnen zijn om specifieke uitkeringen als afzonderlijk onderdeel in de paragraaf subsidies te benoemen. In aanvulling daarop zou het ook denkbaar zijn om nieuwe taken die het rijk bij gemeenten neerlegt en de daarvoor bestemde middelen kort in de inleiding van het jaarverslag te benoemen.

Reactie college: Sinds enkele jaren heeft Enschede bovenop de verplichte paragrafen ook een paragraaf subsidieverwerving. In deze paragraaf zijn opgenomen de specifieke uitkeringen waarbij Team Subsidieverwerving betrokken is in de vorm van een aanvraag en/of verantwoording. Dhr. de Kruijf merkt terecht op dat we ook specifieke uitkeringen ontvangen waarvoor we geen aanvraag hoeven in te dienen en waarbij Team Subsidieverwerving niet betrokken is. Een voorbeeld is de Specifieke Uitkering voor de Participatiewet. Die zijn niet in dit overzicht opgenomen. Dit is overigens ook zo met de raad gecommuniceerd.

Afgelopen jaar is voor 20,5 mln. aan specifieke uitkeringen verworven voor onder andere energiearmoede, huisvesting aandachtsgroepen, woningbouwprojecten (flexibele huisvesting, woningbouwimpuls), het lokale preventieakkoord en aanpak huiselijk geweld. Een deel daarvan (7,1 mln.) hebben we ontvangen zonder aanvraag in te dienen (trekkingsrechten), de overige 13,3 mln. hebben we verworven door onderbouwde aanvragen / projectplannen in te dienen, veelal in concurrentie met andere gemeenten. De volledige 20,5 mln. staat in het overzicht vanwege de subsidieachtige werkwijze in het aanvraag- en/of verantwoordingstraject.

[5] Medebewind houdt eenvoudig gezegd in dat gemeenten op basis van geld en kaders die door het rijk zijn gesteld taken met een zekere mate van zelfstandigheid uitvoeren en daar ook richting rijk verantwoording over afleggen.

Afbakening programma's

Het overzicht subsidies roept ook een andere vraag op. In de derde tabel in paragraaf 3.10 (Subsidieverwerving) zijn de subsidies toegedeeld aan de programma's. Dan valt op dat onder Samenleving en Bestuur [S&B] ruim € 20 mln. is verantwoord, terwijl de meeste omschrijvingen van de subsidies in de vierde tabel in paragraaf 3.10 eerder duiden op inhoud die past bij de programma's DWLW respectievelijk V&S.

Reactie college: Dhr. de Kruijf maakt een terechte opmerking. In deze tabel zit een fout. De bedragen onder 'Samenleving en Bestuur' horen bij 'Duurzaam wonen, leven en werken' en vice versa. Dit wordt aangepast in de definitieve versie van de jaarrekening.

Ook de verantwoording van de kosten van vluchtelingenopvang (paragraaf 7.2 F&O onder 'Algemene inkomsten') roept vragen op over de indeling van beleidstaken onder de verschillende programma's. Het onderdeel inburgering staat bijvoorbeeld genoemd bij V&S en gelet op de samenhang tussen opvang en inburgering zou het niet vreemd zijn die twee thema's binnen het zelfde programma op te nemen.

Reactie college: Het inrichten van een crisis noodopvang op Vliegveld Twente voor 500 vluchtelingen werd min of meer door het Rijk opgelegd aan de gemeente. Er werd toen vanuit gegaan dat dit een tijdelijke taak voor de gemeente zou zijn. De verantwoording van de kosten is derhalve op een pragmatische manier opgelost via het programma Financiën en Organisatie. We zien nu echter dat vluchtelingenopvang een meer structureel karakter krijgt en dus gaan we de verantwoording overhevelen naar het programma Vitaal en Sociaal.

Aflossen of investeren?

Op basis van de balans is af te leiden dat € 42 mln. leningen zijn afgelost en dat ook nog eens € 18 mln. aan kasgeld voornamelijk bij het Rijk is uitgezet. Dat is mede een gevolg van de hoeveelheid extra middelen uit het gemeentefonds. Op zichzelf hoeft aflossen geen probleem te zijn, zeker niet als er dure leningen kunnen worden afgelost zoals dit jaar het geval was (zie paragraaf 3.4 financiering).
Uit deze jaarrekening, maar ook uit eerdere jaarrekeningen, komt een beeld naar voren dat gemeentelijke investeringen vaak veel trager plaatsvinden dan gehoopt. Dat betekent dat het beschikbare kasgeld ook in een veel trager tempo nuttig wordt ingezet. Gezien de opgaven in de energietransitie en de opmerkingen in het rekenkamerrapport over wonen en energie-labels van woningen bij eigenaar-bewoners (p. 54-55 in het eindrapport van Companen) is er wellicht ruimte om na te denken over het beschikbaar stellen van kapitaal voor deze opgaven.

Reactie college: Inderdaad is in 2022 sprake geweest van een flink bedrag aan aflossingen. Het merendeel betreft aflossingen conform de overeenkomsten. Hiervoor was geraamd dat herfinanciering nodig zou zijn waarvan er geen sprake is geweest omdat de investeringsuitgaven lager zijn uitgevallen alsook de uitkering uit het gemeentefonds fors hoger was dan begroot. Vanwege het hoge saldo bij de schatkist (dat overigens ruim 90 miljoen euro bedraagt per eind 2022) is besloten om een dure geldlening af te kopen omdat hier voldoende liquide middelen voor beschikbaar waren. Deze afkoop heeft geleid tot structureel lagere rentelasten en daarmee ruimte in de gemeentebegroting.
Vanuit de integrale financiering wordt voortdurend gemonitord of het beschikbare saldo bij de schatkist op andere wijze ingezet kan worden. In 2023 zien we echter het saldo teruglopen nu de uitgaven hard oplopen door o.a. CAO-afspraken alsook de uitgestelde uitgaven voor een aantal grote investeringsprojecten zoals onderwijshuisvesting en verduurzaming eigen vastgoed die voor 2022 stonden gepland.

Inderdaad zou de gemeente leningen kunnen verstrekken aan inwoners voor de verduurzaming van hun woningen. (Overigens bestaan hiervoor ook al aantal mogelijkheden bij derde partijen.) Hiervoor zijn vooralsnog voldoende liquide middelen beschikbaar. Daarover moet de raad echter nog in gesprek mede naar aanleiding van de motie hierover.

Begrotingswijzigingen

Opvallend is dat de gewijzigde begroting voor het programma F&O uitkomt op € 144 mln. terwijl de uiteindelijke uitkomst € 128 mln. blijkt te zijn. Ook bij grondexploitatie (par. 7.2 DWLW) is de gewijzigde begroting duidelijk hoger dan de feitelijke uitkomst. Dat kan aanleiding zijn om de onderliggende voorstellen kritischer tegen het licht te houden in relatie tot beschikbare capaciteit en planning.

Reactie college: Bij het programma F&O wordt dit vooral veroorzaakt door moeilijk op voorhand te voorspellen uitkomsten op het product algemene inkomsten (o.a. niet benodigde stelposten onvoorzien en loon/prijscompensatie van 7,2 mln., niet bestede Oekraïnemiddelen 2,3 mln., vrijval opschalingskorting 2,6 mln. en vergoeding inkomstenderving 2021 parkeerbedrijf) en het product algemene uitkering (o.a. een forse ophoging van 5,2 miljoen euro loon- en prijscompensatie uit meicirculaire 2022 dat is toegevoegd aan de reserve voor loon- en prijscompensatie, mede omdat de nieuwe CAO-afspraken niet bekend waren).
Bij het programma DWLW betreft het een mix van oorzaken en projecten (bijvoorbeeld afgesloten projecten (o.a. Bothoven), later in het jaar geopende projecten (Versnellen Cromhof, Kennispark) en later dan gepland uit te voeren werkzaamheden in projecten (o.a. Usseler Es - Oostkrans, Spoorzone, Roombeek). Bij Cromhof en Kennispark is een begroting opgesteld, maar het raadsbesluit is later in het jaar genomen, dus automatisch ook minder tijd om kosten te maken. Bothoven daarentegen is juist sneller gegaan en met minder kosten en dus eerder afgesloten.

Een andere oplossingsrichting zou kunnen zijn om voor posten waarvan op voorhand bekend is dat de voorspellende waarde van de begrotingsraming relatief beperkt is anders te benaderen. In de financiële verordening van de gemeente Haarlemmermeer is opgenomen dat in sommige gevallen begrotingsoverschrijdingen niet meewegen voor het oordeel over rechtmatige begrotingsuitvoering. Dat geldt onder andere wanneer de raad wel is geïnformeerd over overschrijdingen bij open einde regelingen (denk aan bijstand). De, overigens recent geactualiseerde, financiële verordening van Enschede kent een veel minder expliciete reeks bepalingen over rechtmatigheid.

Reactie college: In de financiële verordening hebben wij de bepalingen overgenomen, die onder het huidige regime door de accountant worden toegepast en die in de modelverordening van de VNG zijn opgenomen. Overschrijdingen bij de categorie open-einde regelingen behoort daar ook toe. Wij zien ondertussen wel dat bepaalde overschrijdingen in de praktische uitwerking tot dilemma's kan leiden. Nadere afspraken met de raad over de interpretatie en toepassing van deze bepalingen is wel gewenst.

Groot onderhoud

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen staat een korte toelichting op het onderhoud Sportaccommodaties. Los van afbakeningsvraagstukken over groot en klein onderhoud roept deze tekst vragen op. Wanneer er groot onderhoud en investeringen voor sportterreinen nodig zijn dan ligt het in de rede om te verwachten dat er kapitaallasten ontstaan of dat een voorziening wordt gevormd. De huidige tekst laat in het midden of die extra lasten direct ten laste van de gemeente komen of worden doorberekend aan Sportaal en wellicht daarmee indirect aan de gebruikers. Daarnaast ontbreekt inzicht welk deel van het groot onderhoud dan zou zijn toe te rekenen aan sportfaciliteiten.

Reactie college: Voor de sportaccommodaties wordt de door de raad vastgestelde kostprijs-dekkende huursystematiek gehanteerd. In die huurprijs zit een component opgenomen voor groot onderhoud. Dat deel wordt gestort in een onderhoudsvoorziening, van waaruit het geplande groot onderhoud jaarlijks wordt bekostigd. Groot onderhoud aan gemeentelijk vastgoed, inclusief sportfaciliteiten wordt uitgevoerd door de Gemeente. Voor klein onderhoud, vastgelegd in de zogenaamde Regeling Beheer & Onderhoud en opgenomen in de huurovereenkomst, zijn huurders, waaronder Sportaal, zelf verantwoordelijk.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Enschede,
de loco-Secretaris, de Burgemeester,

(E.A. Smit) (R.W. Bleker)