1 Inleiding

Bij de begrotingsbehandeling in Enschede is het gebruikelijk dat de Rekenkamer en rekeningencommissie opdracht geven de aangeboden stukken te onderwerpen aan een quick scan. Dat is ook dit jaar het geval.

Het gemeentelijk begrotingsproces is in een jaar waarin gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden iets anders dan in andere jaren, omdat het coalitieakkoord in combinatie met de financiële foto (aan u toegestuurd op 13 april 2022) de zogenaamde Zomernota (normaalgesproken in juni) vervangt en de keuzes voor de komende begroting min of meer vastlegt. Voor het schrijven van een quick scan heeft het verschil in werkwijze geen gevolgen, omdat deze zich richt op de gemeentebegroting.

Wanneer u terug zou kijken naar het begrotingsproces in de afgelopen circa 15 jaar dan is er een soort tweedeling te constateren. In de periode tot ongeveer 2018 stond bezuinigen en herstellen van de financiële crisis van 2008-2009 centraal. Daarna zijn politieke keuzes gemaakt om te gaan investeren in de stad.

De corona-pandemie en nu de oorlog in Oekraïne zetten het begrotingsproces op zijn kop. Dat is te zien op rijksniveau waar tussentijdse begrotingswijzigingen, populair gezegd, aan de orde van de dag zijn. U krijgt hier waarschijnlijk ook mee te maken door allerlei tussentijdse maatregelen die vanuit het Rijk op gemeenten afkomen. Dat kan aanleiding zijn om, ten minste tijdelijk, te overwegen op bijvoorbeeld kwartaalbasis begrotingswijzigingen te bespreken. Hierdoor ontstaat nog enige ruimte voor tussentijdse integrale afwegingen. Die ruimte is er veel minder wanneer elke begrotingswijziging op het moment dat die zich aandient aan u wordt voorgelegd.

In het vervolg van deze quik scan komen eerst de kernpunten (par. 2) aan bod. Daarna volgt de toelichting op die kernpunten in paragraaf 3 en enkele kleinere punten in paragraaf 4.

2 Kernpunten

1. Er lijkt een tegenstelling te zitten in het geraamde financieel resultaat voor 2026. Enerzijds lijkt sprake van een tekort van € 14,1 mln., anderzijds stelt het college dat zonder beroep op de algemene reserve te doen er in 2026 sprake is van een sluitende begroting.

Reactie college: de reactie is opgenomen bij onderdeel 3.1

2. Overweeg gezien de onzekerheden in de samenleving (energiecrisis en inflatie) tijdelijk vaker dan twee keer per jaar een integraal afwegingsmoment voor begrotingswijzigingen in te bouwen.

Reactie college: In 2018 heeft de Raad met het voorstel “vernieuwing planning en control cyclus” het aantal P&C documenten bewust teruggebracht. Dit om de belasting voor de het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie terug te brengen en juist om de integrale afweging meer te bundelen op enkele momenten in het jaar. Het college is mede daarom geen voorstander van nieuwe extra integrale afwegingsmomenten. Bij de zomernota en begroting, wordt de integrale afweging gemaakt in het

meerjaren middelenkader. Daarnaast wordt ook 2 maal per jaar in tussenrapportages gekeken naar de voortgang van realisatie van beleidsvoornemens in het huidige begrotingsjaar. Daarbij kunnen waar nodig ook begrotingswijzigingen worden voorgesteld. Al met al voelt het college voldoende comfort dat we op de reeds bestaande IPC momenten met elkaar in gesprek kunnen als er een noodzaak is om nieuwe afwegingen te maken. Overigens hebben tot op heden de tussentijdse begrotingswijzigingen bij het rijk ook niet geleid tot extra tussentijdse mutaties bij de gemeente. Dit omdat de wijzigingen op rijksniveau doorgaans worden opgenomen in de circulaires van het gemeentefonds en deze meelopen in onze vaste IPC momenten.

3. Denk na over het tempo van uitvoerbaarheid van beleidsaanpassingen, zowel bij nieuwe taken als bij bezuinigingen, zowel vanuit het perspectief van de burger als vanuit financieel perspectief.
4. Denk na over enige flexibiliteit bij taakuitvoering om zo veranderingen in de behoefte aan dienstverlening te kunnen opvangen.
5. Overweeg gezien de beoogde wijzigingen van het belastinggebied per 2026/2027 van gemeenten een stadsbebat te starten over dit onderwerp en communiceer realistisch over de gevolgen voor inwoners en bedrijven.

Reactie college: de reactie is opgenomen bij onderdeel 3.3

6. Het college rekent bezuinigingen op jeugdzorg in, uitgaande van de taakstellingen die de rijksoverheid voor ogen heeft. Vooralsnog is rijksbeleid nog in ontwikkeling waardoor er een risico op tegenvallers op lokaal niveau bestaat.

Reactie college: de reactie is opgenomen bij onderdeel 3.4

7. Overweeg een evaluatie uit te voeren naar de effecten van de veranderingen in het stelsel voor beschut werk, inclusief effecten voor mensen die geen toegang tot dit stelsel meer hebben.

Reactie college: de reactie is opgenomen bij onderdeel 3.4

8. Overweeg of het toegevoegde waarde heeft om alle centrum functie taken die de gemeente heeft in een afzonderlijke bijlage toe te lichten.

Reactie college: de reactie is opgenomen bij onderdeel 3.5

3 Inhoudelijke thema's

Deze quick scan is gebaseerd op nog niet openbare/definitieve teksten die op 30 september beschikbaar zijn gesteld voor het maken van deze quick scan. Daarnaast heeft de ambtelijke organisatie de meerjarenbegroting op taakveldniveau gedeeld. Dat laatste document biedt houvast voor vergelijkingen in de tijd. Deze werkwijze zorgt ervoor dat het college ook nog de gelegenheid heeft om een reactie op de gemaakte opmerkingen te formuleren.

Op basis van de documenten zijn vijf onderwerpen geselecteerd waarover u met het college het debat zou kunnen voeren. Uiteraard hoeft uw eigen oordeelsvorming en het debat zich niet te beperken tot deze punten.

3.1 Begrotingsperspectief

Het college spreekt in paragraaf 2.1 (middelenkader) over het feit dat er in deze begroting financiële ruimte is. Tegelijkertijd merkt het college op dat er ook nog een *structurele* bezuinigingsopgave vanaf 2026 ligt omdat het budget van het gemeentefonds volgens de meicirculaire van het gemeentefonds op landelijk niveau met € 1,8 miljard daalt (zie ook paragraaf 3.3).

Er zit een spanningsveld tussen de teksten over de meerjarenbegroting. Enerzijds formuleert het college dat er zonder een beroep op de algemene reserve te doen sprake is van een sluitende begroting (p. 8 middelenkader, eerste alinea). Vervolgens staat op p. 9 een tabel met cijfers op hoofdlijnen waar een tekort van € 14,1 mln in 2026 blijkt. Vervolgens staat op p. 15 een kort overzicht met een tekort in 2026 van € 8,4 waarvan € 6,7 mln structureel. In de financieel technische begroting (p. 173-174) is aansluiting te vinden met de cijfers in de tabel op p. 15. Vraag blijft hoe de tabel op p. 9 en de tabel op p. 15 op elkaar aansluiten.

Reactie college: De diverse tabellen in de begroting geven inzicht in de financiele positie vanuit verschillende invalshoeken. Allereerst de tabel op pagina 8 voor het middelenkader. Deze bevat het saldo middelenkader. Dat is het saldo waarmee de begroting voor de betreffende jaren afsluit. Dit saldo zal aan de algemene reserve worden onttrokken of toegevoegd. De tabel op pagina 15 bevat inzichten in het structurele saldo van de begroting. Daarbij wordt specifiek gekeken naar alle structurele, elk jaar terugkomende baten en lasten. De incidentele, eenmalige baten en lasten, worden hier dus buiten beschouwing gelaten. Onze toezichthouder hecht vooral veel waarde aan deze tabel. Als de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten is er feitelijk op lange termijn telkens een beroep op de reserves nodig om de begroting rond te krijgen. In deze tabel is te zien dat in 2023 sprake is van een positief structureel begrotingssaldo van 7,3 miljoen euro. Daarmee voldoen we aan de eis van de toezichthouder van een structureel sluitende begroting.

Dhr de Kruijf merkt terecht op dat in 2026 wel sprake is van een negatief structureel saldo van -6,7 miljoen euro. Dat baart zorgen, en wordt veroorzaakt doordat het Rijk de gemeentefonds uitkering in 2026 heel fors heeft gekort. Dit wordt ook wel het ravijn in 2026 genoemd. Het Rijk heeft daarbij al een korting op het gemeentefonds doorgevoerd onder de veronderstelling dat vanaf 2026 een nieuwe financieringsystematiek ingaat waaronder mogelijk een uitgebreider eigen belastinggebied voor gemeenten. Deze verandering in het financieringsstelsel is echter nog nauwelijks uitgewerkt en het is ook nog hoogst onzeker of dit uberhaupt per 2026 ingevoerd zou kunnen worden. Vanuit de VNG loopt dan ook een lobby voor herstel van de middelen in het gemeentefonds voor 2026. Gezien deze situatie lijkt het het college verstandig op dit moment nog niet te bezuinigen voor 2026 en eerst de nadere ontwikkelingen rondom het gemeentefonds en financieringsstelsel voor gemeenten af te wachten.

De begroting is niet heel erg expliciet over de gevolgen van de veranderende systematiek in de verdeling van het gemeentefonds. Er staat in de tekst (zie middelenkader) een opmerking dat de mei-circulaire 2022 als uitgangspunt dient. Daar is de veranderende verdeelsystematiek per 1 januari 2023 aangekondigd. Voor Enschede zou dat een positief effect op de middelen van het gemeentefonds hebben, maar dat is niet uitdrukkelijk benoemd. Tegelijkertijd valt op dat de extra baten uit het gemeentefonds die het college opneemt niet heel erg lijken af te wijken van de gebruikelijke

ontwikkelingen rond het gemeentefonds. Al dan niet verwerken van de veranderde verdeelsleutel heeft invloed op de eventuele overschotten of tekorten op de begroting. Een feitelijke toelichting zou hier passen.

Reactie college: Het college heeft de raad in een seperate memo over de meicirculaire reeds uitgebreid geinformeerd over het effect van de herijking van het verdeelmodel voor het gemeentefonds. In de begroting is dit nogmaals, wel beknopt, benoemd. De herijking van het verdeelmodel geeft Enschede een voordeel oplopend van 1,2 miljoen euro in 2023 naar 6,0 miljoen euro in 2026 en verder. Daarbij geldt dat het voordeel voor Enschede 44 euro per inwoner betreft, echter is dit afgetopt op 37,50 euro per inwoner omdat het Rijk eerst vervolgonderzoeken wil uitvoeren naar het nieuwe verdeelmodel. De komende jaren kunnen er nog bijstellingen in het verdeelmodel worden doorgevoerd. Het positieve herverdeeleffect voor Enschede leidt tot een hogere algemene uitkering en is daarmee vrij inzetbaar.

x 1.000 euro	2023	2024	2025	2026
Voordeel Enschede	1.198	3.594	5.990	5.990

Het college benadrukt in de inleiding van de begroting dat keuzes nodig blijven (p. 6). Keuzes maken die leiden tot het aanpassen van budgetten gaat ook over het tempo waarmee die aanpassingen – zowel bezuinigen als extra middelen uitgeven - zijn te realiseren. Voor sommige onderwerpen geldt dat de gemeente vrijwel direct kan besluiten om meer of minder uit te geven. Voor heel veel zaken geldt dat niet: er is aanpassing van regels nodig, er gelden opzegtermijnen voor subsidies of er zijn langer lopende contracten. Wanneer het college met voorstellen voor aanpassingen komt, zou in het raadsvoorstel een passage kunnen staan over de doorlooptijd tot volledige realisatie van die aanpassing.
Omgekeerd, wanneer u als raad met een amendement een aanpassingsvoorstel doet, probeer dan vooraf te beoordelen hoe snel het college dat voorstel daadwerkelijk kan realiseren. Dat voorkomt dat u later in het politieke proces alsnog tegenvallers moet opvangen. Minstens zo belangrijk is dat u richting de samenleving geen verwachtingen wekt die u niet snel kunt realiseren.

Een derde punt dat aandacht verdient gaat over zuinigheid. Gedurende de corona-pandemie zijn patiënten naar Duitse ziekenhuizen overgebracht omdat er in Nederland onvoldoende IC-capaciteit was. Ook op andere terreinen in het openbaar bestuur zijn voorbeelden bekend van maatregelen waardoor organisaties geen enkele vorm van aanpassingsvermogen meer hadden. In Enschede is bijvoorbeeld bij Sportaal te zien dat de organisatie telkens opnieuw bij de gemeente moet aankloppen omdat er voor een of andere kwestie (bijvoorbeeld clustering van sportparken, p. 53) onvoldoende budget is (verhoging van energietarieven blijft hier buiten beschouwing). Een ander voorbeeld is het tekort aan medewerkers in het ruimtelijk domein dat ontstond in de eerder genoemde periode van bezuinigingen. Het gaat hier niet om Sportaal of medewerkers maar om een onderliggend patroon: hoeveel ruimte willen de raad en het college geven om enige flexibiliteit in de begroting en werkprocessen in te bouwen zodat veranderingen in de behoefte aan dienstverlening zijn op te vangen?

Reactie college: Dhr de Kruijf maakt een terechte opmerking. Het gaat hier om het vinden van een goede balans tussen enerzijds niet te strak zetten van budgetten, waardoor er weinig

handelingsruimte is in geval van tegenvallers of actuele maatschappelijke ontwikkelingen, en anderzijds ook niet te ruim begroten om te voorkomen dat maatschappelijk geld onnodig vastzit op producten in de begroting. Het college constateert dat we de afgelopen jaren met de raad enkele afspraken hebben gemaakt om wat meer flexibiliteit in de begroting in te bouwen. Zo is de spelregel afgeschaft dat er automatisch een bijsturingspakket moet komen bij een geprognosticeerde overschrijding van 1 miljoen op de totale begroting. Tevens is de grens waarbij er in tussenrapportages toelichtingen op overschrijdingen op productniveau aan de Raad worden gegeven opgehoogd naar 100.000 euro (of 5% bij kleinere producten). Verder is in enkele jaren terug ook een post onvoorzien in de begroting opgenomen om tegenvallers in de rijksuitkeringen in het lopende jaar mee op te kunnen vangen. Omdat het nog wel eens voorkomt dat het Rijk op de uitkering in het lopende jaar een korting doorvoert hoeven we daar minder snel op bij te sturen. Verder is in twents verband voor gemeenschappelijke regelingen afgesproken dat ze een passende buffer aan weerstandsvermogen aanhouden om bedrijfsvoering risico's mee af te vangen.

3.2 Uitvoerbaarheid en planningsoptimisme

In de quick scan van vorig jaar, bij de begroting 2022, zijn in paragraaf 4.1 opmerkingen gemaakt over planningsoptimisme bij investeringen. Die opmerkingen gelden op dit moment wellicht nog sterker gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de verstoorde goederenstromen wereldwijd. U bent als raad nadrukkelijk bezig met het thema 'menselijke maat'. Op een wat hoger abstractieniveau gaat dat niet zozeer over de vraag of er maatwerk voor een individuele burger mogelijk is maar om een brede vraag naar uitvoerbaarheid van regelingen. Toetst u, samen met het college, bij het opstellen van regels waar u zelf zeggenschap over heeft op eenvoud en uitlegbaarheid? Dat geldt zowel voor regels voor individuele inwoners als voor het bedrijfsleven. Tegelijkertijd is er ook een verschil: de individuele burger heeft veelal niet de inhoudelijke deskundigheid om gemeentelijke dienstverlening te doorgronden terwijl een ondernemer vaak mogelijkheden heeft om zich via een professional te laten ondersteunen. Dergelijke verschillen verdienen aandacht bij het ontwerpen van beleidsregels.

3.3 Gemeentefonds na 2026

In de Miljoenennota 2023 spreekt het kabinet uit met gemeenten in gesprek te gaan over uitbreiding van de gemeentelijke belastingen. De bedoeling is om daar in 2026/2027 mee te beginnen. Volgens de tekst in de begroting 2023 van Enschede (p. 118) is op landelijk niveau 'geen verhoging van de lastendruk' daarbij een harde randvoorwaarde. Die randvoorwaarde is alleen realistisch onder de veronderstelling dat het Rijk daadwerkelijk de rijksbelastingen verlaagt met een bedrag dat even groot is als het bedrag dat gemeenten extra mogen heffen. Op lokaal niveau is een herverdeling van lastendruk als gevolg van deze stelselwijziging onvermijdelijk, omdat niet iedereen eenzelfde aandeel aan rijksbelastingen betaalt en gemeenten geen inkomenspolitiek mogen voeren. In de beleving van de burger is de rekening van de gemeentelijke belastingen veel zichtbaarder dan de rekening van de rijksbelastingen. Dat komt omdat de rijksbelastingen op maandbasis via het loonstrookje zijn verwerkt

en via indirecte belastingen als BTW bij de burger terecht komen. Spreken over ‘geen verhoging van lastendruk’ is daarom op lokaal niveau onverstandig.

Reactie college: Dhr de Kruijf benoemt een belangrijk onderwerp. Het Rijk heeft, onverwachts en eenzijdig, in het regeerakkoord aangekondigd dat ze het financieringsstelsel voor gemeenten wil veranderen. Daarbij opteert het Rijk ervoor om een korting op het gemeentefonds door te voeren en gemeenten gelijktijdig meer ruimte te geven om zelf lokaal belastingen op te halen. In de rijksbegroting is die korting op het gemeentefonds reeds doorgevoerd, zonder dat al helder is op welke manier gemeenten dan zelf lokaal meer belastingen op moeten halen. Bedenkelijk daarbij is ook dat het Rijk in haar begroting nog geen korting heeft doorgevoerd op de rijksbelastingen. Als het Rijk daartoe niet overgaat zou de situatie kunnen ontstaan dat er sprake is van het verhogen van belastingdruk bij burgers en bedrijven, die door gemeenten uitgelegd en opgehaald mag worden. Uiteraard gaan wij als gemeenten daar niet mee akkoord. Er loopt dan ook een flinke lobby in samenwerking met de VNG richting het Rijk om de forse daling in het gemeentefonds voor 2026 en verder te herstellen. Het Rijk heeft recent in de septembercirculaire eenmalig voor 2026 besloten toch 1 miljard extra weer in het gemeentefonds te stoppen. Dat is echter maar een druppel op de gloeiende plaat. Al met al zullen rondom dit onderwerp de komende maanden nog stevige gesprekken met het Rijk worden gevoerd.

Inhoudelijk is er alle aanleiding om als gemeenten gezamenlijk en individueel nu te gaan nadenken wat de gevolgen van een uitbreiding van de gemeentelijke belastingen kunnen zijn. Op basis van de informatie in een rapport van Binnenlandse Zaken[1] over dit onderwerp kan het gaan om een bedrag van circa € 6 miljard. ofwel ongeveer 20% van de omvang van het gemeentefonds (niveau 2018). Met andere woorden: het totale budget van het gemeentefonds daalt met € 6 miljard en in ruil daarvoor krijgen gemeente ruimte om via nieuwe belastingen zelf de verlaging van de uitkeringen uit het gemeentefonds te compenseren. Voor Enschede, op basis van de jaarrekening 2018, gaat het dan om 20% van circa € 370 mln: ruim € 70 mln die de gemeente zelf dient op te brengen. Ter vergelijking: de opbrengst OZB was in 2018 een kleine € 45 mln. Daarbij komt dat in het genoemde rapport ook de kosten van Wmo deels zijn meegenomen als element voor verbreding van het gemeentelijk belastinggebied. Daarmee komt een open einde regeling (gemeente kan deze uitgaven niet stoppen) binnen het gemeentelijk belastinggebied te liggen zonder dat gemeenten die kosten kunnen beheersen.

[1] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied. *Kamerstukken II* 2019/20, 32140, nr. 71 blg-937066.

Wat scherper gesteld: gemeenten moeten als het tegenzit belastingen verhogen vanwege kostenoverschrijdingen waar het gemeentebestuur geen invloed op heeft. Dat thema zou onderwerp van discussie met het Rijk moeten zijn.

Reactie college: Over het onderwerp financieringsstelstel gemeenten en vergroten eigen belastinggebied zijn gemeenten al stevig in gesprek met het Rijk. Daarbij is onze insteek dat het voor het uitvoeren van maatschappelijke opgaven nodig is dat gemeenten voldoende beleidsmatige én financiële armslag hebben. Het is daarbij bespreekbaar dat er een verschuiving plaatsvindt van rijksbelastingen naar het lokale belastinggebied, maar enkel als ook randvoorwaarden zijn ingevuld. Daarbij vormen met name ‘de financiële verhoudingen op orde’ en 'geen verhoging van de lastendruk voor burgers en bedrijven’ wat ons betreft harde ijkpunten.

Bij dergelijke grote verschuivingen in bedragen is de vraag aan de orde hoe een gemeente die lasten over burgers en bedrijven wil gaan verdelen en welke consequenties dat voor groepen kan hebben. Alhoewel er nu nog veel onzeker is, lijkt een benadering waarin op basis van een paar scenario’s wordt nagedacht over de gevolgen van deze stelselwijziging wel degelijk denkbaar. Een dergelijke scenario-analyse kan ook behulpzaam zijn in de gesprekken met het rijk om bepaalde varianten al dan niet te accepteren. Gemeenten kunnen vermoedelijk beter pro-actief dan reactief reageren op gedachtenlijnen bij het Rijk.

Meer concreet zou een analyse denkbaar zijn waarin de volgende elementen een rol spelen:

a. Verhouding belasting burgers en ondernemingen. Voor de ozb is dat nu ongeveer 50-50
b. Binnen het domein van burgers:
    a. Belasten per volwassen inwoner of per huishouden
    b. Belasten van inwoners of op basis van (woning)bezit, met andere woorden wel of niet huurders meenemen. Daarbij past de kanttekening dat in de vrije sector huur de extra belasting in de huidige marktverhoudingen terecht komt bij de huurder en niet bij de eigenaar.
    c. Gevolgen voor lage inkomens in de gemeente: wel of niet zoals bij afval en riool werken met belastingteruggave en gevolgen daarvan voor de resterende belastingplichtigen.

Gezien de omvang van de opdracht lijkt het onwaarschijnlijk dat bezuinigingen voor de volle omvang van de bedragen haalbaar zijn, maar het kan ten dele wel een keuze zijn.

Om draagvlak in de samenleving te vinden voor deze hervorming is het denkbaar stadsgesprekken te voeren over de doorwerking van een aantal basisscenario’s. U kunt het college vragen om een proces in gang te zetten waarin alternatieven voor verbreding van het gemeentelijk belastinggebied worden uitgewerkt.

Reactie college: Wij onderkennen de noodzaak om na te denken over de varianten bij het verbreden van het autonomie belastinggebied voor gemeenten. Tegelijkertijd is er nog veel onduidelijk over de richting die het Rijk voorstaat. Waar in de documenten gesproken wordt over belastinggebied gemeenten, zijn er ook signalen dat het onderdeel is van bredere financiële afspraken tussen Rijk en Gemeenten. Met deze onzekerheden vinden wij het voorbarig om brede stadsgesprekken op te starten. Wel zijn wij voornemens eerste varianten te verkennen, zodat wij zelf een beeld krijgen van de effecten.

3.4 Sociaal domein

Al jaren staat er in de begroting een stelpost van € 3½ mln. voor onderuitputting op het programma Vitaal en Sociaal (Toegelicht bij 'Onvoorzien'; p. 16, 176). De argumentatie van het college dat onvoorspelbaar blijft waar onderuitputting plaatsvindt is op zichzelf realistisch. Tegelijkertijd is een bedrag van deze orde van grootte minder dan 1% van de totale begroting van het programma Vitaal en Sociaal. Het college zou er ook voor kunnen kiezen om de stelpost wel te verwerken via verlaging van enkele onderdelen van de begroting van Vitaal en Sociaal. Tijdens de begrotingsuitvoering is dan zo nodig een begrotingswijziging mogelijk mocht blijken dat de onderuitputting op andere elementen van de begroting van het programma terecht komt.

Reactie college: De raad heeft bij de Zomernota 2021 de stelpost onderuitputting sociaal domein goedgekeurd. Deze is voor het eerst in de gemeentebegroting 2022 opgenomen. De achtergrond daarbij is dat, gelet op (in absolute zin) positieve jaarrekeningresultaten van de afgelopen jaren in het sociaal domein en de wens offensiever te begroten, de verwachting is dat 3,5 miljoen euro ingezet kan worden voor de algemene afweging. Concreet betekent dit dat de komende jaren wordt geanticipeerd op onderuitputting op de budgetten in het begrotingsprogramma Vitaal en sociaal. We kunnen deze onderuitputting op voorhand niet toewijzen aan concrete producten in de gemeentebegroting. Daarvoor zijn de uitkomsten in de jaarrekeningen op de diverse producten te grillig. Het verlagen van enkele onderdelen van de begroting Vitaal en Sociaal zou betekenen dat op die onderdelen de beoogde resultaten niet worden behaald cq onder druk komen te staan. Daartoe heeft het college bewust niet gekozen. Binnen het begrotingsprogramma Vitaal en Sociaal wordt de stelpost nauwlettend gemonitord. In de Tussenrapportages wordt de raad daarover geïnformeerd en bij de gemeenterekening vindt definitieve verantwoording plaats.

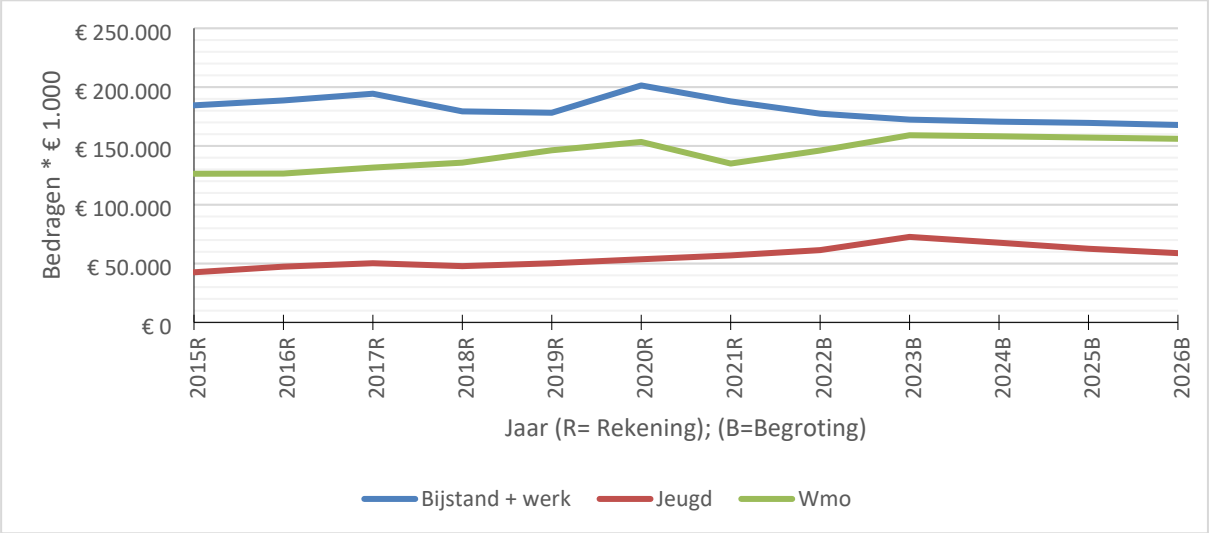
Binnen het programma Vitaal en Sociaal vallen twee onderwerpen op. In de eerste plaats: de meerjarenraming voor Jeugdzorg laat een daling van € 14 mln. zien over de periode 2023-2026 (zie figuur 1). Nu is bekend dat het Rijk wil bijsturen op de uitgaven voor jeugdzorg en daar bezuinigingen voor opneemt. Het college benoemt dat ook in de toelichting. Daarmee is circa € 10 mln van de daling toegelicht, met de kanttekening dat het college veronderstelt dat die bezuinigingen 1 op 1 realiseerbaar zijn. Resteert nog een bedrag van bijna € 4 mln dat niet is toegelicht. Heeft het college aanwijzingen dat het beroep op jeugdzorg in Enschede zodanig daalt dat bovenop de rijks bezuinigingen een daling van het budget met bijna 5% haalbaar is?

Reactie college: Het klopt dat we de structurele daling niet in zijn geheel hebben toegelicht in de opgenomen teksten (in de definitieve tekst van de begroting is dit aangepast). Het verschil van € 4 mln betreft de daling van de dotatie aan de reserve "hervormingsagenda en exploitatieontwikkeling Jeugdhulp". Deze daling is volledig het gevolg van de dalende reeks van rijksmiddelen door de landelijke hervormingsagenda jeugdhulp. Het is daarmee dus niet zo dat we als gemeente een aanvullende bezuiniging in de exploitatie voor Jeugdhulp opnemen. We blijven hiermee nog steeds de lijn van "we doen het met de middelen van het Rijk" volgen.

Het is voor ons daarbij duidelijk dat we als gemeente niet alléén in staat zijn de bezuinigingen te behalen. Dat vraagt om een samenwerking met het Rijk, onze partners in de keten en een duidelijk kader. Dat

kader wordt gevormd door de gezamenlijke hervormingsagenda waarvan een eerste concept is ontvangen. We implementeren en ontwikkelen de maatregelen die volgens het AEF-rapport (“Stelsel in groei)” leiden tot minder uitgaven (en goede kwaliteit van dienstverlening, bijvoorbeeld de POH bij huisartsen). De integrale aanpak samen met werk en inkomen en onderwijs moet ook leiden tot minder uitgaven, die effecten verwachten we echter we pas op langere termijn. Verder verwachten we, door in te zetten op preventie, meer groeps-/collectief aanbod en te organiseren dat wijkteams meer zelf kunnen doen, ook uitgaven in de jeugdwet te kunnen voorkomen. Het risico dat we de bezuinigingen binnen de beschikbare rijksmiddelen en de actuele context van landelijke crisissen en financiële zorgen in veel gezinnen niet halen blijft reëel. Dat vraagt om een continue afstemming met het Rijk op de beschikbare middelen.

Figuur 1 Lastenontwikkeling Sociaal Domein 2015-2026



Een tweede punt is het beroep op beschut werk. Met het afsluiten van de toegang tot de oude sociale werkvoorziening (WSW) is duidelijk dat de groep mensen die daar een beroep op doet langzaam gaat dalen. Dat is terug te zien in de begroting. De toegang tot de nieuwe voorziening Participatiewet is in algemene zin strenger dan die onder de oude WSW-regeling, zie ook het antwoord van het college op opmerkingen over dit onderwerp in de quick scan over de begroting 2021. Dat roept vragen op wat er gebeurt met mensen die nu net niet kwalificeren voor toegang tot de huidige regeling. Vinden die mensen hun eigen weg op de arbeidsmarkt of komt dat via bijstand en of Wmo op een andere manier bij de gemeente terecht? Het college gaf bij de begroting 2021 in vrij algemene termen over degenen die nu nog wel onder de Participatiewet vallen een antwoord op deze vraag. Met inmiddels 7 jaar ervaring met de nieuwe Participatiewet is dit wellicht een onderwerp voor gericht onderzoek. Reactie college: DCW voert het beschut werken voor de gemeente Enschede uit. Voor de kandidaten die bij DCW worden aangemeld, wordt onderzocht wie wel of niet tot de doelgroep beschut werkt behoort. Dit gebeurt door middel van het inzetten van een diagnose traject van gemiddeld zo’n 3 maanden. In deze praktijksetting wordt het arbeidsvermogen en de begeleidingsbehoefte in beeld gebracht. De mensen die als eindadvies beschut werk krijgen, neemt de DCW, na positief advies van

het UWV, in dienst. De doelgroep die net niet voldoende arbeidsvermogen heeft voor beschut werk wordt aangemeld voor dagbesteding. De mensen waarvan in de praktijkdiagnose blijkt dat ze te goed zijn voor beschut werk, worden samen met het team Werkzoekendenbegeleiding van de gemeente naar een externe werkplek begeleid (eventueel via loonkostensubsidie). Er zijn inmiddels 94 medewerkers met een beschut werk dienstverband, de meeste werkzaam binnen DCW, maar ook enkelen bij een externe werkgever.

3.5 Taken in de rol van centrumgemeente

De gemeente Enschede vervult voor een aantal taken de rol van centrumgemeente voor de regio. De Rekenkamer publiceerde eind september een rapport over verslavingszorg, een van de onderwerpen waar die centrum-functie rol aan de orde is. Ook bij beschermd wonen en opvang heeft de gemeente een soortgelijke rol. Daarnaast is er een ontwikkeling gaande waarbij het Rijk met groepen gemeenten afspraken maakt om op beleidsterreinen financiële middelen beschikbaar te stellen. Denk aan regiodeals en woningmarktdeals. Die middelen komen meestal ook bij een gemeente terecht waarna vaak via meer informele netwerken – dus niet via een bestaande gemeenschappelijke regeling – besluitvorming over de verdeling van middelen plaatsvindt. Vanuit een perspectief van budgetrecht van de gemeenteraad zijn dit bijzondere constructies. Er staat geld op de begroting dat niet alleen voor de eigen gemeente is bedoeld, maar waar de centrumgemeente formeel wel de budgettaire zeggenschap over heeft. Dit soort budgetten zit verwerkt in de reguliere progamma's van de gemeente Enschede. Wellicht is het vanuit oogpunt van inzichtelijkheid te overwegen om in een bijlage van de begroting een overzicht te geven van de middelen die verband houden met centrumtaken die Enschede uitvoert.

Reactie college: Deels wordt al inzicht geboden in de centrum taken in het product centrumtaken WMO te weten: te weten Vrouwenopvang voor de 14 gemeenten in Twente, Maatschappelijke opvang en verslavingszorg voor 8 gemeenten in de regio en Beschermd wonen voor dezelfde 8 gemeenten. De bovengenoemde centrumtaken zijn als afzonderlijk product in de Gemeentebegroting opgenomen, zodat hier geen direct noodzaak is voor het opnemen van een aparte bijlage

4 Overige onderwerpen

4.1 Energie en inflatie

Het college neemt in de begroting een dalende reeks van meerkosten voor energie voor de gemeentelijke organisatie, Sportaal en culturele instellingen mee (p. 11). Wellicht dat op termijn door verbeterde isolatie en lager energiegebruik de energiekosten weer gaan dalen, maar of dat zo snel zal gaan is vraag twee. Dat roept de vraag op of het college in de begroting wellicht voor meer jaren dan alleen 2023 met extra lasten op het niveau van de kostenstijgingen in 2023.

Reactie college: Voor 2023 is gerekend met tarieven op basis van nieuwe contracten. Voor de jaren daarna zal de verdere ontwikkeling van energietarieven sterk afhangen van hoe de geopolitieke situatie zich verder ontwikkelt en de mate waarin de europese en landelijke overheden ingrijpen in de energiemarkt. Hoe de energielasten zich de komende jaren gaan ontwikkelen is daarmee op dit moment nog uitermate onzeker. Het college moet echter in de meerjarenbegroting een aanname doen. Daarbij is gekozen voor een middenscenario waarbij de energielasten in de komende jaren langzaam aflopen maar uiteindelijk niet teruggaan naar het oude niveau. Daarmee zoeken we een balans waarbij we in de meerjarenbegroting enerzijds budgettaire ruimte hebben om verhoogde tarieven op te vangen, en tegelijkertijd niet teveel financiele ruimte vastleggen op een onderwerp waar nog grote onzekerheid over bestaat. De komende jaren zullen we de verdere ontwikkeling van de energietarieven nauwgezet volgen en waar nodig de meerjarenbegroting daarop aanpassen.

Aan dit onderwerp zijn twee andere onderwerpen gekoppeld. De hoge inflatie werkt ook door in de lopende kosten en investeringen van de gemeente. In de grondslag voor de rioolheffing (p. 125) staat dat is gerekend met 2,6% jaarlijkse stijging, inclusief loon- en prijsbijstelling. In de huidige context lijkt dat een erg lage raming. Verder is denkbaar dat meer mensen in aanmerking gaan komen voor kwijtschelding van afvalstoffen- en rioolheffing. Ook dat lijkt nu (nog) niet in de begroting te zijn opgenomen.

Reactie college: Bij het opstellen van het Water- en Klimaatadaptatieplan is uitgegaan van een constante rente van 1,5% tot en met 2023 en vervolgens iedere 2 jaar een rentestijging van 0,5% tot een niveau van 4% in 2034. Voor 2023 is de verwachting dat de rente omslag van 1,5% reëel is gezien de leningen portefeuille. Mocht de rente in de toekomst sterker stijgen dan nu wordt verwacht, dan wordt daar bij de volgende actualisaties op geanticipeerd.

Er is uitgegaan van het landelijk percentage van 2,3% voor de inflatie. Momenteel is de inflatie hoger. Doordat de levertijden van materialen sterk zijn toegenomen en projecten hierdoor vertraging oplopen, is de verwachting dat deze effecten elkaar deels compenseren. Daarbij verwachten we nog een subsidie voor onze klimaatadaptieve projecten van ca. 450.000 euro. Hiermee kunnen we eventuele tegenvallers afdekken.

Gezien de onzekerheid op de financiële markten hebben we een risico op prijsstijging meegenomen, zij het in beperkte mate (2,3%). Mocht in de praktijk blijken dat dit percentage te laag is, dan wordt daar bij de volgende actualisaties op geanticipeerd.

Op Prinsjesdag heeft het kabinet diverse maatregelen aangekondigd ter compensatie van de stijgende lasten in 4e kwartaal 2022 en 2023. Naast het maximeren van het tarief voor gas en elektriciteit spelen ook diverse belastingmaatregelen een rol om de huishoudens zoveel mogelijk te ontzien voor stijgende lasten. Welk effect de stijgende lasten, de inflatie, in combinatie met de diverse landelijke belastingmaatregelen hebben op het budget voor kwijtschelding van de gemeente Enschede is financieel op dit moment niet te becijferen. Derhalve wordt het huidige niveau voor kwijtschelding gehandhaafd om de afvalstoffenheffing en rioolheffing niet (onnodig) te laten stijgen. De hoogte van de afvalstoffenheffing 2023 wordt bepaald bij het tarievenbesluit wat eind 2022 wordt aangeboden aan de raad.

Voor zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffingen schatten wij in dat gemiddeld 1 op de 8 huishoudens een beroep doet/gaat doen op de kwijtschelding.

4.2 Meerjarige beeld

Op pagina 12 en 243 van de begroting is een opmerking gemaakt over een bezuiniging over onderwijshuisvesting. Dat levert nu een tegenvaller op. Op zichzelf is de argumentatie van het college begrijpelijk en hoeven de keuzes die eerdere colleges hebben gemaakt nu niet ter discussie te staan. Tegelijkertijd roept de gang van zaken wel een andere vraag op. De begroting 2023 kwam voor het eerst in beeld in de meerjarenraming bij de begroting van 2020. Destijds had het nu ter sprake gebrachte knelpunt bekend kunnen zijn en was verwerking in de meerjarenraming voor 2023 mogelijk. Wellicht zijn er anno 2023 nog meer afspraken waarvan bekend is dat ze in de huidige meerjarenperiode 2023-2026 tot een einde komen en die nog niet zijn verwerkt in de meerjarenraming.

Tegelijkertijd laat het college met de toelichtende teksten in de financiële begroting op sommige plaatsen – niet overal – wel onder de noemer ‘meerjarige trendbreuken’ ontwikkelingen in rijksbeleid zien die van belang zijn voor de financiële middelen van Enschede. In de paragrafen over lokale heffingen en onderhoud kapitaalgoederen is de hoofdlijn van de toelichting gericht op alleen het jaar 2023. Uitzondering is de voorziening voor onderhoud aan gemeentelijke gebouwen. Er zijn gemeenten (Venlo, Amersfoort) die de opbrengsten lokale heffingen ook meerjarig in de desbetreffende paragraaf in beeld brengen.

Reactie college: We zullen bekijken in hoeverre we in diverse paragrafen een meerjarig inzicht kunnen toevoegen.

Enschede kiest er voor om een afzonderlijke paragraaf over investeringen op te nemen. In die paragraaf ontbreekt een directe relatie met vraagstukken rondom onderhoud kapitaalgoederen. Dat kan bijvoorbeeld van belang zijn omdat uit de begroting blijkt dat het Wegenbeheersplan (p. 169) afloopt in 2023. Hier is mogelijk nog ruimte voor verdiepende toelichtingen.

Reactie college: De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen gaat over gedane investeringen in het verleden en het onderhoud dat daarop plaats moet vinden. De paragraaf investeringen focust zich op investeren die (nog moeten) plaatsvinden en dus niet op het onderhoud ervan. Dit jaar is deze paragraaf investeringen voor het eerst aan de begroting toegevoegd. In lijn met de nieuwe financiele verordening

geven we in deze paragraaf inzicht in het totaal aan investeringen dat Enschede de komende jaren voornemens is te doen en welke bijdragen van derden daarop ook zitten. Tevens wordt inzichtelijk gemaakt uit welke concrete investeringsprojecten de investeringsplanning is opgebouwd. Daarbij maken we een onderscheid tussen lopende en nieuwe investeringen. Dit zodat voor de Raad inzichtelijk wordt welke investeringskredieten reeds zijn geautoriseerd en welke nieuwe investeringskredieten zijn beoogd. Er zijn ook toelichtingen opgenomen op individuele investeringsprojecten. Deze toelichtingen richten zich nu vooral op waar afwijkingen zitten op het gevraagde investeringskrediet of de afgesproken doorlooptijd van het investeringskrediet. In toekomstige begrotingen en jaarrekeningen kunnen we mogelijk de toelichtingen verder uitbreiden met wat meer achtergrondinformatie over de individuele investeringsprojecten. Voor nu is er in deze begroting alweer een mooie verbeterslag gemaakt.

Overigens staan de investeringen vanuit het wegenbeleidsbeleidplan, dat inderdaad afloopt per eind 2023, vermeld in de tabel met de lopende investeringen. En als toelichting op de nieuwe investeringen is opgenomen dat o.a. voor openbare verlichting en beheer wegen nieuwe meerjarenbeleidsplannen te zijner tijd aan de raad worden voorgelegd.

4.3 Incidentele dotatie investeringsagenda

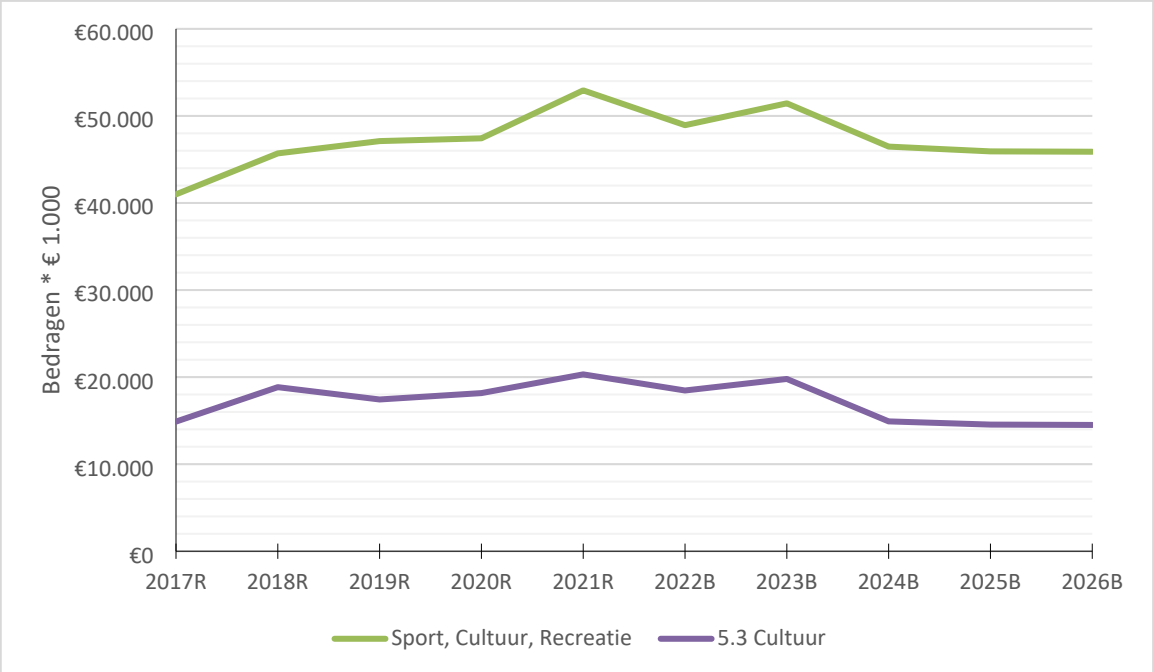
Het college stelt op pagina 14 voor om € 15 mln extra te onttrekken aan de algemene reserve voor de investeringagenda. In de afgelopen jaren heeft het college gewerkt aan het opschonen van diverse bestemmingsreserves om overzicht te kunnen houden. Waar mogelijk zijn bestemmingsreserves ondergebracht in de algemene reserve. De vraag is nu of gezien de omvang van deze incidentele dotatie er aanleiding is om voor de investeringsagenda als geheel in dit geval toch te kiezen voor het instellen van een bestemmingsreserve. Een alternatief zou zijn om een afzonderlijke toelichting in de paragraaf investeringen op te nemen. Dat biedt u als raad overzicht in de hoofdlijnen van de ontwikkelingen van dit bestuurlijk belangrijke programma.

Reactie college: De Raad heeft op 8 november 2021 reeds een bestemmingsreserve (RES 458 Strategische Investeringsagenda) ingesteld voor de investeringsagenda. Deze reserve is bedoeld om financieel bij te dragen aan strategische gebiedsontwikkelingsprojecten. Het betreffen eenmalige bijdragen om belangrijke strategische gebiedsontwikkelingen, die bijdragen aan de doelen van de stad en die zijn opgenomen in de investeringsagenda, tot stand te laten komen. In de financiele verordening is vervolgens ook opgenomen dat elk jaar voorafgaand aan de zomernota een actualisatie van de strategische investeringsagenda wordt opgesteld. In dat product wordt inzicht gegeven in de belangrijke strategische gebiedsontwikkelingen voor de komende jaren en hoeveel de gemeente daar financieel voor moet reserveren om deze projecten uit te kunnen voeren. De afweging om voor de investeringsagenda middelen te reserveren is onderdeel van de integrale afweging bij de zomernota en begroting. Het daadwerkelijk beschikbaar stellen van investeringskredieten voor investeringen in de strategische investeringsagenda gaat via afzonderlijke raadsbesluiten. Overigens zijn de investeringen van uit deze agenda, waarover al is besloten door de raad, opgenomen in de tabel met de lopende investeringen in de paragraaf investeringen.

4.4 Cultuur

Er zijn gemeenten (Leeuwarden, Almelo, Heerlen) die de meerjarenbegroting op taakveldniveau expliciet in hun begroting opnemen. Op basis van de gegevens in de financieel technische begroting (taakvelden, meerjarig) van Enschede valt op dat de begroting voor cultuur (podia, beeldende kunsten etc.) meerjarig dalen (zie figuur 2).

Figuur 2 Lasten voor taakveld Sport, cultuur en recreatie



De teksten in de begroting geven hier geen toelichting op. Uit de post Cultuur, Evenementen en Citymarketing valt dit signaal ook niet te halen (p.205). Zo te zien gaat het om een daling van circa € 4 mln. ten opzichte van de begroting van 2022 ofwel bijna 20%. Hier lijkt ruimte voor een nadere toelichting te zijn.

Hogere budgetten in 2021 en 2022 waren het gevolg van toevoegen van coronagelden van het rijk aan cultuur.

Bedragen x 1.000 euro	Begroting 2022	Begroting 2023	Raming 2024	Raming 2025	Raming 2026
Cultuur, Evenementen en Citymarketing	22.119	22.091	21.741	21.483	21.442

4.5 Vergelijkende cijfers 2021

Quick scans zijn niet bedoeld om uitgebreid bij formele eisen rondom begrotingen stil te staan. Dit jaar gebeurt dat toch. Formeel hoort in de begroting ook de gegevens van het laatst afgesloten boekjaar te

zijn opgenomen, in dit geval 2021. Enschede voldoet daar op zeer beperkte wijze aan door alleen in het totaal overzicht per programma (p. 173) ook de vergelijkende cijfers van 2021 op te nemen. Gemeenten als Hengelo, Almelo, Zwolle en Apeldoor doen dat wel, waarbij Almelo in de toelichtingen bij de programma's een onderscheid maakt tussen wat zij noemen 'financieel terugkijken' en 'financieel voortuitkijken'. Hier is ruimte voor Enschede om elders inspiratie op te doen.

Reactie college: Enschede neemt de vergelijkende realisatiecijfers over 2021 op in het totaaloverzicht van baten en lasten. Voor de begroting 2024 wordt bezien of de realisatiecijfers ook op productniveau per programma aan de toelichting op het overzicht kunnen worden toegevoegd. Hierbij vormen de compactheid en leesbaarheid van de begroting belangrijke randvoorwaarden.