

1 Inleiding

Begrotingen zijn een plan waarin doelstellingen en bestedingen aan elkaar worden gekoppeld. Kenmerk van een plan is dat het met onzekerheid is omgeven en afwijkingen daarvan zeer waarschijnlijk zijn. Nu, bij het jaarverslag 2023 is een terugblik mogelijk en is vast te stellen dat de totale lasten, exclusief de reserves, in de jaarrekening Enschede 2023 € 74 mln. hoger liggen dan bij de begroting was ingeschat.

De baten waren nagenoeg € 100 mln. hoger en er is per saldo € 6 mln aan de reserves toegevoegd. Dat leidt uiteindelijk tot een positief resultaat van € 19,2 mln. Dit is geen eenmalig verschijnsel. Tabel 1 laat de verschillen tussen de oorspronkelijke begrotingen en de realisatie voor de afgelopen vijf jaar zien.

Tabel 1: Verschillen tussen oorspronkelijke ontwerp begroting en realisatie in hoofdgroepen (*€ 1.000)

	2019	2020	2021	2022	2023
(a) Lasten	55.822	35.631	- 14.457	55.470	73.977
(b) Baten	58.336	78.741	39.050	76.583	99.253
(c) Saldo Baten en Lasten (b-a)	2.514	43.110	53.507	21.113	25.276
(d) Stortingen reserve (sparen)	24.798	22.531	56.729	30.649	30.509
(e) Onttrekken reserve (besteden)	31.549	- 10.473	10.368	15.965	24.440
(f) Spaarsaldo (d-e)	- 6.751	33.004	46.361	14.684	6.069
(g) Resultaat jaarrekening (c-f) [positief = overschot]	9.265	10.105	7.145	6.428	19.207

Enschede is niet de enige gemeente met dergelijke afwijkingen. Bij de G40 gemeenten waren de afwijkingen in de jaren 2020 tot en met 2022 boven de 15% ten opzichte van de begroting. Deels heeft dat structurele oorzaken zoals de ontwikkeling van de kosten voor het sociaal domein. Deels zijn er ook incidentele oorzaken zoals in 2020-2022 de Coronacrisis en vanaf 2022 de oorlog in Oekraïne. Die gebeurtenissen hadden en hebben groot effect op de taakuitvoering van gemeenten. Bestuurlijk gezien komen daar de discussies over ingrepen in het Gemeentefonds overheen. Tot slot probeert het Rijk met name in het fysieke domein de regie terug te pakken. De regering zet daarvoor in toenemende mate

specifieke uitkeringen in waarbij gemeenten met elkaar moeten concurreren om een deel van die middelen te kunnen ontvangen. Zie hiervoor de tabel op pagina 190 waar € 84,5 mln. rijksbijdragen voor allerlei projecten zijn genoemd, waarvan 60% op concurrentiebasis is binnengehaald. Bovenvermelde ontwikkelingen zijn op een of andere manier terug te zien in de jaarstukken die nu voorliggen. Zoals in het overzicht structurele baten en lasten waar, exclusief de reserves € 41,1 mln incidentele lasten en € 33,3 mln. incidentele baten zijn verantwoord (p. 287 e.v.)

De opbouw van deze quick scan is als volgt. Ten eerste een samenvatting met kernpunten in paragraaf 2. Daarna volgt een commentaar bij het financieel resultaat in algemene zin in paragraaf 3. Paragraaf 4 gaat in op een paar grotere onderwerpen, al dan niet programma-overstijgend. Paragraaf 5 vraagt aandacht voor wat kleinere en technische thema's of soms ook voor het college.

Deze quick scan laat verbonden partijen buiten beschouwing omdat daarover begin mei een afzonderlijke rapportage van de gezamenlijke Twentse rekenkamers volgt.

2 Kernpunten

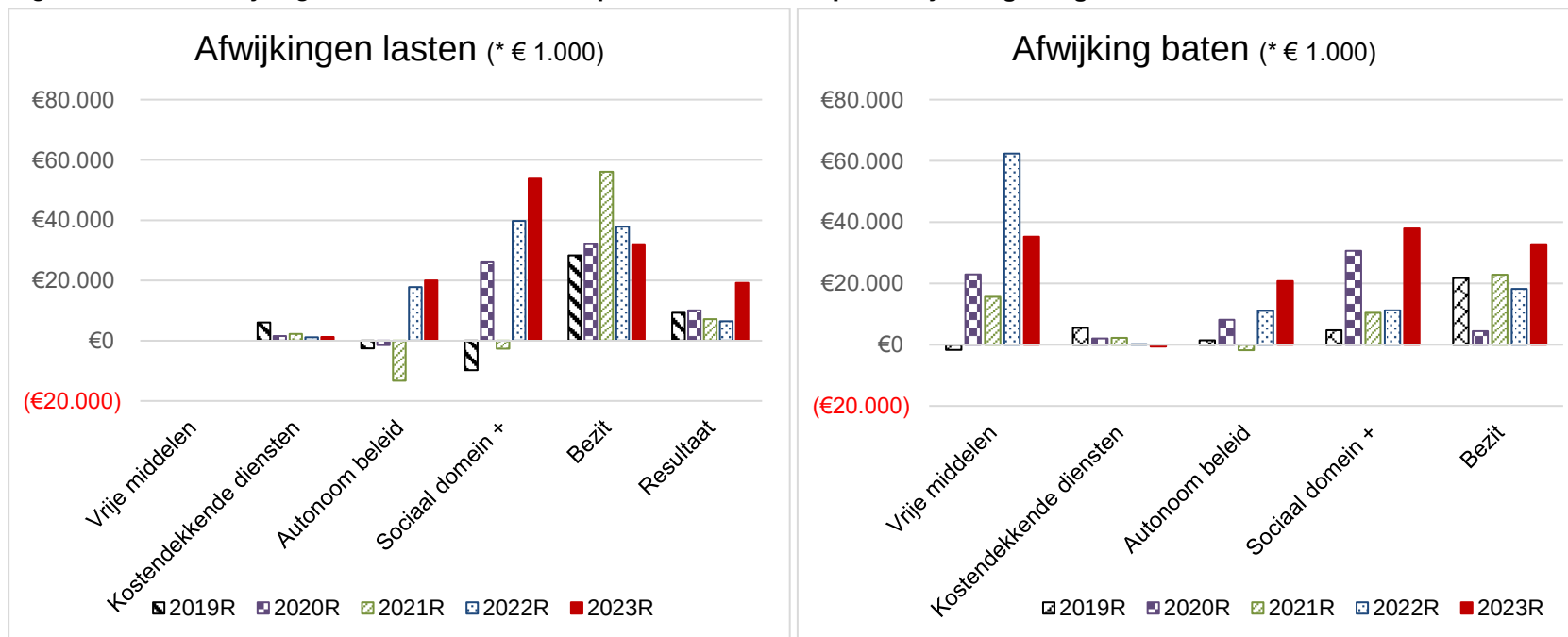
Het financieel resultaat van de gemeente Enschede in 2023 is positief, in ieder geval dankzij fors hogere bijdragen uit het gemeentefonds, maar er zijn ook veel signalen over vertragingen in de uitvoering van opgaven.

- Het sociaal domein blijft een punt van aandacht, met name bij de jeugdzorg. Bestuurlijk lijkt het sociaal domein wel een geheel, maar Wmo, Jeugdzorg en Bijstand & Participatie kennen elk hun eigen bronnen van financiële mee- en tegenvallers die afzonderlijk aandacht behoeven.
- Er is op diverse plaatsen sprake van financiële meevallers bij het beroep op regelingen die bedoeld zijn voor inwoners met lage inkomens. Dat roept verschillende vragen op. Of de gemeente te hoog begroot? En zo neen, is er voldoende inzicht waarom inwoners geen beroep op voorzieningen doen? En hoe probeert de gemeente de onderuitputting (het niet gebruik van regelingen) tegen te gaan?
- Er zijn veel indicaties voor vertragingen in de uitvoering van projecten en reguliere taken. Wat is nu het politiek strategische oordeel over deze ontwikkelingen?
- Er wordt meer en meer gebruik gemaakt van specifieke uitkeringen voor projecten. Vaak zijn de middelen voor meerdere jaren door het Rijk beschikbaar gesteld maar nu al ontvangen en verwerkt in de jaarstukken. De vraag is of de presentatie van de jaarrekening (en ook de begroting) nog wel zorgt voor inzicht in waar de gemeente nu echt zelf keuzes kan maken en waar men eigenlijk door het Rijk wordt gestuurd. Overweeg om binnen de programma's de toelichting hieromtrent anders op te zetten. Dat biedt ook ruimte om meer aandacht aan strategie te besteden.

3 Financieel resultaat

De jaarrekening sluit af met een positief financieel resultaat van € 19,2 mln. Waar in de begroting voor inzet van de reserves nog sprake was van een negatief resultaat van € 4,6 mln is dat in de jaarrekening omgezet in een positief resultaat voor inzet van de reserves van € 20,6 mln, in totaal een verschil van 25,3 mln ten opzichte van de begroting (zie tabel 1). Verderop in de tekst staan een aantal elementen van de verklaring hiervoor. Opvallender is dat de oorspronkelijke begroting van de lasten zonder inzet van de reserves € 764 mln. groot was. Bij de rekening is dat bedrag opgelopen tot € 838 mln. Er is maar een hoofdgroep uitgaven (Verkeer en Vervoer) te vinden die duidelijk minder lasten in de jaarrekening laat zien dan in de begroting. Alle andere hoofdgroepen van lasten (en baten) zijn in de jaarrekening hoger dan in de oorspronkelijke begroting. Onderstaande figuur laat de afwijkingen van de baten en lasten in de afgelopen vijf jaar zien. Daarbij moet worden bedacht dat 2019 in deze reeks het enige jaar is zonder middelen voor COVID19 of voor de doorwerking van de oorlog in Oekraïne.

Figuur 1 a en b: afwijkingen baten en lasten ten opzichte van de oorspronkelijke begroting in € * 1.000

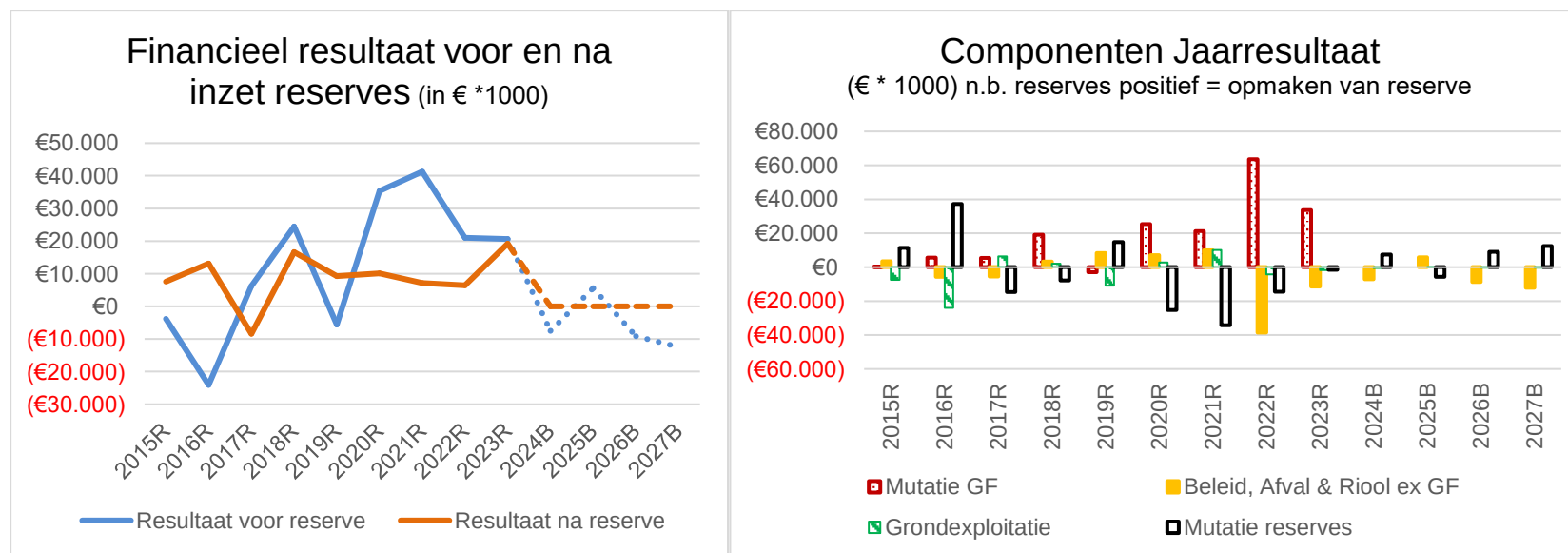


Het eerste wat opvalt is dat ook in 2023 de vrije middelen van de gemeente (Gemeentefonds en belastingen) ver afwijken van de begroting. Kort gezegd komt dat door extra middelen uit het gemeentefonds. Vervolgens is de afwijking op de lasten (€ 54 mln.) voor het sociaal domein nog hoger dan voorafgaande jaren. Deels komt dat door opvang Oekraïeners en Energietoeslag, maar deels ook door kostenstijgingen in de jeugdzorg van bijna € 20 mln. Als derde zijn de lasten waar gemeenten veel beleidsvrijheid (autonoom) hebben circa € 20 mln. hoger. Dat raakt vrijwel alle onderwerpen: veiligheid, onderwijs, milieu, volkshuisvesting en ook de organisatie. In de meeste gevallen staan er ook hogere baten tegenover. De opvallende afwijking is het beleidsdomein verkeer waar minder lasten zijn opgenomen.

De verschillen tussen begroting en rekening bij bezit (grondexploitatie, reserves en financiële transacties) zijn op jaarbasis onvoorspelbaar. De afwijkingen zitten dit jaar voor € 7,3 mln in diverse elementen van financiële transacties. Het college benoemt het grootste deel daarvan: hoger dividend van Twence (€ 2,7 mln, p. 148) en de aflossing van een lening door MST (€ 1,35 mln, p. 148) en baten uit het stallen van tijdelijk overtollig kasgeld bij het Rijk (€ 2,8 mln, p. 148). De afwijkingen in de reserves zijn veel groter, circa € 30 mln. lasten en € 25 mln. baten. Dit komt onder punt 5.4 nog terug.

De onderstaande twee grafieken (figuur 2a en 2b) laten zien hoe het financieel resultaat er de afgelopen jaren uitzag en wat de belangrijkste bronnen voor het financieel resultaat waren.

Figuur 2 a en b: Financieel resultaat op rekeningbasis in componenten (t.o.v. oorspronkelijke begroting) uitgesplitst



Kort samengevat zit de verklaring in de afwijkingen in het gemeentefonds. De laatste jaren is veel extra incidenteel geld aan het gemeentefonds toegevoegd voor bijvoorbeeld de energietoeslag (bijna € 20 mln. in 2023; p. 287). Voor de volledigheid is evenals vorig jaar in tabel 2 een overzicht gegeven van de oorspronkelijke raming van middelen uit het gemeentefonds voor 2023 en de eindstand zoals die in de circulaire van december 2023 is opgenomen. Het verschil is minder groot dan in 2022 (€ 6,9 mld), maar ook nu nog € 2,7 mld, ofwel voor Enschede een bedrag van € 35 mln (p. 269).¹ Op langere termijn blijft onzeker hoe de omvang van het gemeentefonds zich zal ontwikkelen. In de voorjaarsnota van het kabinet is een voorstel gedaan om de zogenoemde opschalingskorting terug te draaien. Desondanks blijft de omvang van het gemeentefonds vanaf 2026 circa 3,5 mld. lager dan in 2024. Zonder beheersing van de uitgaven sociaal domein en eenmalige meevallers of vertragingen in planuitvoering zal het geen gemakkelijke opgave zijn om de gemeentelijke dienstverlening op peil te houden.

¹ Beleid omvat bijna alle inhoudelijke activiteiten van een gemeente, van veiligheid tot sociaal domein, met uitzondering van grondexploitaties, reserves en gemeentefonds

Tabel 2: Gemeentefonds (algemene uitkering plus decentralisatie-uitkeringen) volgens circulaires van het rijk in € mld.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Mei 2022	38,7	39,4	41,4	39,5	40,5	-
December 2023	41,4	42,9	44,8	42,7	44,4	45,8

Tegenover de extra opbrengsten uit het gemeentefonds staan meerkosten voor energietoeslag of opvang van Oekraïners die hieronder in de rechter grafiek terug zijn te vinden in de kolommen 'beleid'². De reserves zijn min of meer de restpost. Grondbeleid is door het opdrogen van de grondvoorraad nauwelijks meer van belang.

² Hier is van belang dat de gemeente Enschede in 2023 de begroting nog opstelde op basis van de septembercirculaire 2022, terwijl vanaf de begroting 2024 de afspraak is om te werken vanuit de meicirculaire.

4 Grote thema's

De leeswijzer en de beleidsbrief bij de jaarrekening lezen prettig en helpen de lezer goed op weg. Het college noemt in de beleidsbrief een veelheid aan onderwerpen waar inzet op is gepleegd. Soms is die inspanning vooral netwerken en gesprekken voeren, soms is er ook serieus geld mee gemoeid. Wellicht valt te overwegen om de gepleegde inzet ook te duiden in financiële middelen. Dat hoeft niet nauwkeurig, bijvoorbeeld uitgedrukt in € x,y mln. om de lezer een indicatief beeld te geven van waar nu direct gemeentelijk geld naar toe gaat.

4.1 Sociaal domein

Twee wethouders hebben zich op 14 maart respectievelijk 25 maart 2024 in Tubantia uitgelaten over de steeds verder toenemende kosten van de jeugdzorg. De jaarrekening gaat daar ook op in. Cijfermatige gegevens over gebruik van jeugdzorg ontbreken. Die zouden voor de beeldvorming wel kunnen helpen. Hieronder een poging voor het relatieve aandeel gebruik jeugdzorg³ op basis van gegevens uit Waarstaatjegemeente.nl:

	Aantal jeugdigen met zorg per 1000 inwoners	Jeugdhulp zonder verblijf	Jeugdhulp met verblijf	Ondertoezichtstelling	Voogdij	Reclassering
Groningen	21,2	82,5%	8,6%	3,6%	3,1%	2,2%
Maastricht	21,3	80,1%	11,5%	4,6%	2,3%	1,5%
Emmen	23,4	76,4%	12,2%	5,9%	3,7%	1,8%
Venlo	24,7	77,9%	9,6%	8,2%	2,9%	1,6%
Sittard-Geleen	26,1	81,5%	10,2%	5,2%	1,9%	1%
Enschede	27,0	73,8%	12,9%	7,5%	3,7%	2,2%
Hengelo	27,2	76,1%	12,5%	7,1%	2,5%	1,8%
Heerlen	27,5	73,1%	15%	7,1%	3,3%	1,7%
Leeuwarden	30,9	79,6%	9%	6,5%	3,3%	1,7%
Assen	32,0	84,2%	9%	2,9%	2%	1,8%
Almelo	32,2	74,2%	13,7%	6,3%	4,2%	1,5%

³ De genoemde gemeenten zijn dezelfde Regio 11-gemeenten (op meer dan een uur reisafstand van de ring Amersfoort-Utrecht-Rotterdam-Amsterdam) die ook in de Quick Scan bij de Begroting 2024 zijn gebruikt. Jeugdigen met zorg per 1000 inwoners is een voor dit overzicht gemaakte berekening van de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie in waarstaatjegemeente.nl en de inwoneraantallen per 1 januari 2023 volgens het CBS.

Enschede zit in deze groep in de middenmoot als het gaat om jeugdigen die een beroep doen op zorg. Tegelijkertijd heeft Enschede het laagste percentage jeugdhulp zonder verblijf en in alle andere vormen van jeugdhulp als gemeente het (op een na) hoogste percentage. En het zijn juist die andere vormen van jeugdhulp die relatief kostbaar zijn.

Los van de toelichtingen die het college verstrekt over de afwijkingen in de begroting heeft u in de jaarrekening sinds dit jaar nog een compact overzicht waarin kosten van het sociaal domein beter zijn uitgesplitst dan tot voor kort het geval was. In het overzicht taakvelden (p. 280 en verder) is een gedetailleerdere kostenstructuur terug te vinden. Die kunt u koppelen aan de tabel hierboven: Jeugdbescherming is ondertoezichtstelling en voogdij, Jeugdreclassering spreekt voor zich, Jeugdhulp zonder verblijf zijn de codes 6.72a tot en met 6.72d alsmede 6.74a. De rest is jeugdhulp met verblijf.

Niet alleen de jeugdzorg vraagt aandacht. In de beleidsbrief (p. 13) wordt gesteld dat tegenvallers bij Jeugdhulp en Ondersteuning Lokaal worden gecompenseerd met meevallers bij Bijstand en Inkomensondersteuning en andere onderdelen van de Wmo. Die redenering lijkt te kort door de bocht. Bijstand en Levensonderhoud kennen wezenlijk andere geldbronnen (de specifieke uitkering voor bijstand) dan de andere onderdelen van het sociaal domein. Bij onderwerpen als arbeidsmarktparticipatie en beschut werk spelen afbouw van regelingen en toelatingseisen waar de gemeente geen invloed op heeft ook een rol bij de ontwikkeling van de uitgaven.

De basisgedachte achter de decentralisatie van de Wmo was zelfredzaamheid van burgers in combinatie met gebruik maken van netwerken in de buurt. Pas daarna komt ondersteuning door de gemeente. Op pagina 26-27 staat het college stil bij die sociale netwerken en het sociaal vangnet dat mensen hebben. In 2021 publiceerde de rekenkamer een [rapport](#) over welzijn waarin onder andere over verschillende groepen inwoners werd gesproken waarvoor verschillende vormen van zelfredzaamheid en begeleiding van de gemeente nodig zijn. Verder staan in dat rapport signalen over integratie van oude en nieuwe bewoners in wijken waar herstructurering of inbreiding plaatsvindt. In de jaarstukken is geen directe relatie terug te vinden tussen de bevindingen van destijds en de huidige stand van zaken anders dan een kengetal over het sociaal vangnet over de stad als geheel.

Al jaren zijn er overschotten op de centrum taak beschermd wonen. Dat is nu ook weer het geval (p. 237). De tekst in de jaarstukken roept vragen op omdat er enerzijds sprake is van een flink overschot (€ 8,2 mln) voor Enschede. Tegelijkertijd stelt het college dat er wachtlijsten zijn. Hoe die twee ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden is niet toegelicht. Het overschot op beschermd wonen wordt via de reserves in de exploitatie verwerkt (p. 240). Als er op beschermd wonen nog steeds wachtlijsten zijn, zou een politiek debat over inzet van die middelen voor het wegwerken van achterstanden mogelijk zijn.

Eveneens onder de noemer beschermd wonen is sprake van onderbesteding voor het innovatiebudget (p. 239). Elders staat dat investeringsprojecten sociaal domein niet van de grond komen (p. 232). Een toelichting op het waarom van deze onderbestedingen ontbreekt. Investeringsprojecten sociaal domein zijn bedoeld voor de transformatieagenda (p. 309). Als dat niet lukt, welke risico's loopt de gemeente dan?

Als laatste onderwerp onder de noemer sociaal domein een enkele opmerking over inburgering en opvang Oekraïners. Op pagina 234 staat dat er minder inburgeraars zijn dan vooraf ingeschat. Tegelijkertijd zijn er hogere uitgaven voor huisvesting van statushouders (p. 235) Op pagina 119 en verderop op pagina 271 staat kort samengevat dat er ook meer middelen beschikbaar zijn gesteld voor opvang Oekraïners dan dat er feitelijk gebruik van is gemaakt. Op pagina 244 is in deze context sprake van meerkosten van leerlingenvervoer voor onder andere Oekraïners. Waarom deze kosten niet ten laste van de middelen voor opvang zijn gebracht is niet duidelijk.

Dat er onzekerheid zit in vraagstukken rondom inburgering en opvang vluchtelingen is navolgbaar. Maar wat betekenen de resultaten die in 2023 tot stand zijn gebracht nu in een breder perspectief? Wat zijn de gevolgen van weinig gebruik van regelingen voor inburgering voor ondersteuning in de toekomst? Soortgelijke vragen kunnen ook relevant zijn in de context van de ontwikkeling van het AZC aan de Parkweg.

4.2 Niet gebruik regelingen

In de beleidsbrief is op pagina 12 aandacht voor de doelen bij Werk en Inkomen. Daar worden onder andere Energietoeslag en begeleiden van gedupeerden van de Kindertoeslagenaffaire benoemd. Er zijn de nodige landelijke rapporten⁴ verschenen over gebruik van regelingen waarin aandacht wordt gevraagd voor niet gebruik van voorzieningen. Hier is ook een koppeling te maken met het eerder genoemde rekenkamerrapport over welzijn, waarin sprake is van burgers die bewust niet meer mee willen doen. Op diverse plaatsen in de jaarrekening zijn teksten te vinden die signalen lijken te geven over niet gebruiken van regelingen. Op pagina 16 gaat het over het gebruik van loonkostensubsidies, op pagina 18 over de collectieve zorgverzekering, over kinderarmoede en de Stichting Leergeld (p. 30), onderbesteding op het Noodfonds (p. 236), vroegsignalering schuldhulp (p. 245). Daarnaast staat op pagina 101 vermeld dat in 30% van de gevallen waarin de aanvrager bezwaar indiende op besluiten in het sociaal domein de gemeente het besluit aanpaste. In 10% van de gevallen herzag de gemeente een besluit na een ingediend bezwaar op grond van menselijke maat of coulance. Dan gaat het om inwoners die de weg naar de gemeente vonden. Het roept de vraag op wat de gemeente heeft georganiseerd om bij twijfelgevallen de betrokkene voorafgaand aan een besluit te horen.

In deze context valt op dat het college wel rapporteert dat het goed gaat met het beleidskader 'Rondkomen met je inkomen' (p. 19). Tekstueel is er geen aandacht voor dat beleidskader. De bovenstaande voorbeelden van onderbesteding op regelingen en bezwaren kunnen indicaties zijn dat er in het beleidskader 'Rondkomen' mogelijk onderwerpen buiten beeld zijn gebleven.

⁴ Bijvoorbeeld [Nationale Ombudsman](#): Sociale Minima in de knel uit 2022.

4.3 Vertragingen in de uitvoering

Zonder volledig te willen zijn valt op dat er op veel onderwerpen bij de financiële toelichtingen sprake is van 'vertraging' of soortgelijke termen. Hieronder een selectie:

- Vervangingsinvesteringen wegenbeheersplan en groot onderhoud wegen (p. 197, p. 251);
- Investerings en grondexploitatie (p. 50, 179, 193 onder punt 1); uit de jaarrekening (paragraaf investeringen) blijkt dat ten opzichte van de in de begroting geplande € 62,4 mln gemeentelijke investeringen (waarvan € 13,2 mln. Huiskamer) maar € 16,8 mln. is gerealiseerd;
- Onderbezetting van personeel (p. 154);
- Intensivering preventie (p. 247);
- Handhaving openbare ruimte (p. 253);
- Locatieontwikkeling (p. 257);
- Strategische investeringsagenda en Huisvesting aandachtsgroepen (p. 259-260);
- Doorlooptijden mobiliteitsprojecten (p. 260);
- Interne dienstverlening en ICT (p. 274).

Zonder nu meteen een pleidooi voor een nieuwe paragraaf te doen, zou wat een wat meer politiek strategisch oordeel over de gevolgen van vertragingen voor maatschappelijke doelstellingen en de financiën van de gemeente passend kunnen zijn. Dit zou bijvoorbeeld in de beleidsbrief (hoofdstuk 1 van het jaarverslag) of in de risico-paragraaf kunnen worden opgenomen.

Op pagina 86 van de jaarstukken is in de samenvatting van het programma Duurzaam Wonen Leven en Werken te zien dat de bijgestelde begroting te ambitieus was. In algemene zin is dit het gegeven de uitvoeringscapaciteit van zowel de gemeente als externe leveranciers zinvol om kritisch te zijn op tussentijdse begrotingswijzigingen voor grotere projecten. Vraag uzelf af hoe realistisch het is dat een project echt nog in het lopende jaar kan worden gestart. Dat wil niet zeggen dat u niet tussentijds over projecten kunt besluiten, maar de financiële gevolgen komen meestal pas echt in het nieuwe begrotingsjaar in beeld.

Vanuit het perspectief van personele bezetting is op deze plaats wel vaker gepleit om inzicht te geven in de personele capaciteit en de knelpunten daarbij. De rekenkamer heeft in het [CFO onderzoek](#) uit 2021 onder andere de aanbeveling gedaan om een strategische personeelsplanning te maken en knelpunten in beeld te brengen. Vanuit wat uit het jaarverslag 2023 blijkt zou dat bijvoorbeeld kunnen gaan over de meer kwetsbare posities in de organisatie waar een medewerker verantwoordelijk is voor een dossier en er eigenlijk geen achtervang is (in kleine gemeenten noemt men dat eenpitters). In de jaarstukken komt dit tot uitdrukking in opmerkingen over de topstructuur van de ICT organisatie waar het moeilijk blijkt te zijn om gekwalificeerd personeel te vinden (p. 95).

In de quick scan bij verbonden partijen is opgemerkt om de gemiddelde bezetting gedurende het jaar zichtbaar te maken. Bij de Duitse bureaus is een 'Stellenplan' voor de formatie als geheel een gebruikelijke bijlage bij de begroting. Dat is bestuurlijk te veel van het goede, maar inzicht in formatie, gemiddelde ambtelijke bezetting, ingehuurde capaciteit op basis van gemiddeld aantal FTE's is belangrijk. Daarbij is te overwegen om de dienstonderdelen te benoemen waar de formatieve onderbezetting exclusief inhuur erg groot is. Dat geeft de raad het inzicht waar de knelpunten zitten en ontstaan mogelijkheden om over politieke prioritering in de taakuitvoering te spreken.

4.4 Presentatie van informatie

In de inleiding is al iets gezegd over veranderingen in gemeentefinanciën in de loop van de tijd. Tot voor kort waren de baten van gemeenten eenvoudig: Gemeentefonds, lokale belastingen en kostenvergoedingen. Specifieke uitkeringen [SPUK's] waren bijna uitgestorven op de uitkering voor de bijstand na. Anno 2023 is het een allegaartje en is door de bomen van de specifieke uitkeringen het bos niet meer te zien. Dat werkt ook door in de financiële verantwoording. Op veel plaatsen in de toelichtingen is sprake van verwijzingen van mee- of tegenvallers die tegen elkaar wegvallen of waar juist specifieke uitkeringen zijn 'binnengehaald' voor een langere periode waardoor het geld in 2023 nog niet is besteed.

Om overzicht te behouden valt te overwegen om de toelichtingen ten minste in het beleidsdeel anders op te zetten. In Nederland maken we onderscheid in autonome taken en taken in medebewind. Die indeling lijkt niet meer voldoende. Bij sommige autonome taken (bijvoorbeeld woningbouwopgave) kunnen extra inspanningen mogelijk worden door een subsidie van het rijk in de vorm van een aanvraag voor een SPUK. Bij medebewindtaken is soms sprake van SPUKs die over alle gemeenten worden verdeeld (Energiearmoede), terwijl andere voor een bepaalde groep gemeenten zijn (Preventie). En soms is medebewind geen passend woord omdat het eigenlijk om een opdracht van het Rijk gaat

(bijvoorbeeld Opvang Oekraïeners). Omdat SPUK's in de regel bestedings- en afwikkelingsvoorwaarden kennen is het eigenlijk ander geld dan de middelen uit belastingen en gemeentefonds.

Door de financiële toelichting aan het slot van de hoofdstukken over de programma's op te splitsen in drie onderdelen, namelijk reguliere middelen, SPUK's en de reserves, ontstaat voor de gemeenteraad beter inzicht in de stuurbaarheid van verschillende blokken van middelen. Het overzicht over SPUK's in de paragraaf subsidies heeft in deze dan ook zeker toegevoegde waarde.

Een herinrichting van de opzet van het beleidsdeel zou ook mogelijkheden bieden om meer accent te leggen op de echte strategische taken die zijn benoemd en ontwikkelingen bij reguliere taken hier juist wat terughoudend te presenteren. Daar waar bij reguliere taken belangrijke ontwikkelingen zijn (zie jeugdzorg hierboven), kunnen die wel worden opgenomen.

Een tweede onderwerp bij presentatie gaat over de kengetallen. In de meeste gevallen staan in de jaarrekening kengetallen in percentages uitgedrukt. Dan lijken afwijkingen van ambities soms ook best groot (bijvoorbeeld bereik Stichting Leergeld; ruim 10% toename, p. 34). Soms helpt het om ook absolute getallen te gebruiken. Het maakt nogal uit of de doelgroep 500 of 5.000 mensen groot is. Dan is ook makkelijker een politieke discussie mogelijk over de inspanningen die nodig zijn om niet-gebruikers van regelingen nog te bereiken.

5 Overige onderwerpen

Tot slot kernachtig wat kleinere onderwerpen.

5.1 Parkeergelden

Op pagina 123 blijkt dat de opbrengsten van kort parkeren duidelijk hoger liggen dan begroot en dan de realisatie van 2022. Hoe verhoudt dat zich tot het, inmiddels weer beëindigde, experiment waarin het eerste uur gratis parkeren mogelijk was?

5.2 Burgerparticipatie

Bij verhuisbewegingen ouderen (p. 36), leven lang leren (p. 41), bestuursrechtelijke sancties (p. 97) en aanpak verkeersprojecten (p. 139) staat in de toelichtingen telkens een vorm van verwijzing naar professionele externe deskundigheid die is ingezet. Dat roept de vraag op hoe de gemeente in deze, en mogelijk ook andere gevallen, gebruik heeft gemaakt van de inbreng van burgers als ervaringsdeskundigen. Meer specifiek: is er naast inzet van het digitale burgerpanel instrument ook actief gewerkt aan betrokkenheid van burgers bij beleidsontwikkeling? En hoe verhoudt dit zich tot de [participatieverordening](#) die sinds maart 2022 van kracht is?

5.3 Veiligheid

De rekenkamer heeft passages over veiligheid met veel belangstelling gelezen. Er zijn geen directe concrete opmerkingen; wel is van belang dat veiligheidsvraagstukken lange termijn projecten zijn waar veel preventie bij komt kijken. Resultaat in termen van maatschappelijke effecten is daardoor vaak moeilijk meetbaar, zeker binnen een raadsperiode. Dat neemt niet weg dat soms acute maatregelen nodig zijn en dat daar wel indicatoren bij te bedenken zijn.

5.4 Inzet algemene reserve

De algemene reserve is de buffer van de gemeente voor mee- en tegenvallers. Daarnaast zijn er bestemmingsreserves die een bepaald doel hebben. Het verloop van bestemmingsreserves is in de jaarstukken juist vanwege de koppeling met beleidsinhoud goed te volgen. Voor de algemene reserve waar in totaal € 31 mln. uit wordt onttrokken (p. 219) is er eigenlijk geen toelichting op de inzet van die onttrekkingen. Juist omdat de algemene reserve bij de begroting al was ingezet om tekorten af te dekken terwijl er bij de jaarrekening ook voor inzet van alle reserves

al sprake is van een overschot op de rekening. Voor de financiële fijnproevers: er is € 68,1 mln. lasten (d.w.z. sparen) in de reserves geboekt tegenover € 66,7 mln. baten (d.w.z. uitnames). Per saldo is er dus gespaard.

5.5 Ontbrekende informatie

Vooropgesteld, de jaarrekening voldoet aan de wettelijke eisen voor zover de Rekenkamer dat kan overzien. Het kan zijn dat de accountant hier wel opmerkingen over maakt. Binnen de Rekenkamer is dit jaar ook gesproken over wat er opvalt ten opzichte van een 'normale' jaarrekening bij onderwijs, zorg of woningcorporaties. Los van de technische details valt dan op dat sommige informatie in de jaarrekening van een gemeente niet voorkomt en dat dit eigenlijk niet logisch is. We noemen drie punten.

Ten eerste. In een jaarrekening is het gebruikelijk om vergelijkende cijfers van het voorafgaande jaar (dus in dit geval 2022) ook op te nemen. De regelgeving voor gemeenten vereist dat niet, met als gevolg dat ontwikkelingen ten opzichte van vorige jaar niet te zien zijn. In de balans moet dat volgens de regelgeving voor gemeenten wel, en daar gebeurt het ook. Bij de begroting moeten vergelijkende cijfers er volgens de regelgeving voor gemeenten wel zijn en zijn ze ook opgenomen. Waarom niet consequent in alle documenten?

Ten tweede. Een standaard jaarrekening buiten gemeenteland bestaat uit drie elementen: Balans, Resultatenrekening en Kasstroomoverzicht. Bij gemeenten hoeft een kasstroomoverzicht niet, maar zijn er wel gemeenten die dat doen zoals Eindhoven (zie de bijlage) of [Utrecht](#). Bij de Quick scan jaarrekening 2020 heeft de Rekenkamer dit punt ook benoemd. Een reactie van het college daarop valt bij de stukken over de jaarrekening 2020 niet te achterhalen en is ook niet terug te zien in de jaarrekeningen die sindsdien zijn opgesteld.

Ten derde valt op dat er maar beperkt vergelijkende cijfers in de jaarrekening voorkomen. Denk aan de wettelijk verplichte beleidsindicatoren (bijvoorbeeld p. 43, 85 en 112) waar alleen het laatste jaar is genoemd. Ook hier is weer een vergelijking met andere publieke sector partijen mogelijk. Zij maken vaak op 1 pagina een overzicht van een aantal belangrijke financiële en niet financiële kengetallen over de afgelopen 5 jaar. De gemeente [Dordrecht](#) heeft hier een aanzet voor gedaan en Maastricht had in de begroting 2023 (p. 10) een overzicht 'Staat van de Stad'. Een wat klassiekere vorm van een overzicht met kerncijfers is in de bijlage opgenomen.

5.6 Energiecongestie

Op pagina 47 staat een opmerking over energiecongestie. De tekst over knelpunten bij energie is bij sommige verbonden partijen veel duidelijker. Daar spreekt men van een periode tot 2028/2029 voordat het netwerk in Twente weer voldoende capaciteit heeft.

5.7 Technology Base Twente/ADT

Op de pagina's 49 en 163 in de jaarstukken staat een vermelding dat er eind 2023 circa 1/3 ofwel 7 hectare grond door ondernemingen in optie is genomen. Dergelijke informatie is niet terug te vinden in de jaarstukken 2023 van Technology Base Twente zelf.

5.8 Weerstandsvermogen

Het is inmiddels een goede gewoonte van het college om het weerstandsvermogen in lange termijn perspectief te plaatsen en effecten van grotere structurele of incidentele tegenvallers door te rekenen (p. 132). De toelichting op het meerjarenperspectief zegt dat het effect van het ravijnjaar 2026 al in de berekening is meegenomen. De suggestie van daling van de algemene uitkering die daarna in de toelichtende tekst nog volgt gaat dus over dalingen van de algemene uitkering die we nu nog niet kennen.

5.9 Boekhoudkundig

De teksten over activeren van investeringen in rioolinfrastructuur lijken strijdig te zijn (p. 193, 196, 210). De regelgeving in BBV⁵ bepaalt dat rioolinfrastructuur moet worden geactiveerd.

De grafiek over de onderhoudsvoorzieningen (p. 147) vertoont een onregelmatig patroon voor de op te bouwen reserve. Wellicht is hier nog ruimte om de benodigde opbouw van de voorziening af te vlakken zonder het totaal benodigde bedrag te verlagen. Dan is de last in de begroting vanaf 2029 ook wat stabiel.

De verlagingen van de investeringen leveren in de jaarrekening 2023 meevallers op omdat er nog geen kapitaallasten zijn. Zolang de voorgenomen investeringen wel doorgang vinden, betekent dit feitelijk doorshuiven van de lasten in de tijd. Dat raakt de vrije ruimte voor uw opvolgers (zie p. 149 over leningen).

In de technische toelichting op de lasten bij de Algemene uitkering (p. 272) zijn de voordelige resultaten vanuit de diverse circulaire's voor het gemeentefonds verwerkt. Een toelichting waarom het college ervoor kiest om dit als meevallers in de lasten te presenteren zou helpen om te begrijpen wat hier gebeurt.

⁵ Notitie Commissie BBV over Materiële Vaste activa uit 2020, p. 20.

De toelichting op de balans begint met een lange tekst over waarderingsgrondslagen. Dat moet vanuit de regelgeving. Door in de inleiding expliciet op te nemen dat er geen wijzigingen ten opzichte van vorig jaar, of juist wel wijzigingen zijn, weet de lezer meteen of dit onderdeel nog aandacht verdient.

Bijlage 1: Kasstroomoverzicht

(Jaarrekening Eindhoven, 2022, p. 137; staat vermeldt in de paragraaf financiering), met kanttekening dat ook hier vergelijkende cijfers 2021 hadden gepast.

Kasstroomoverzicht 2022 Eindhoven	In € * mln.	Opmerkingen
Rekeningresultaat	48,1	
Correctie afschrijvingen, voorzieningen, reserves	65,7	
Aanpassingen voorraden	32,4	
Aanpassingen netto werkkapitaal overig	-0,5	
Kasstroom operationele activiteiten	145,7	
Investerings in (im)materiële vaste activa	-107,5	
Desinvesteringen in (im)materiële vaste activa	0,5	
Totaal kasstroom investeringactiviteiten	-107,0	
Aflossing van opgenomen leningen	-33,5	Hier zou in Enschede 2023 0 moeten staan omdat er geen leningen zijn aangetrokken (p. 137)
Aflossing van verstrekte leningen	1,3	Hier zouden in Enschede 2023 aflossingen MST en FC Twente verschijnen
Kapitaalverstrekking aan deelneming	0	
Totaal kasstroom financiering	-32,2	
Netto kasstroom (=groei bankrekeningen en contant geld)	6,5	

In dit overzicht is te zien of een gemeente moet lenen voor gewone activiteiten (een negatief bedrag bij het geel gemarkeerde operationele activiteiten). Als dat het geval is, dan is niet lang vol te houden. Lenen voor investeringen in vaste activa is minder problematisch omdat het gaat om zaken die lang worden gebruikt. Een regel zoals maximaal 3% van de begroting voor rentelasten zoals in Enschede is gebruikt, stelt grenzen aan de investeringen. Het laatste deel zegt alleen iets over het aantrekken en aflossen van leningen.

Bijlage 2: Voorbeeld van mogelijke set kerngegevens⁶

	100-300k-gemeenten 2023	2024B	2023R	2022R	2021R	2020R	2019R	2015R
Inwoners (1-1)			161.235	160.640	159.732	159.640	158.986	158.553
Percentage 75+	8,1%		8,5%	8,2%	7,8%	7,7%	7,5%	7,0%
Percentage 0-24	28,9%		30,3%	30,5%	30,5%	30,7%	30,6%	31,2%
Aantal huishoudens			81.054	80.537	79.604	79.459	78.627	77.215
% Eenpersoonshuishoudens	44,3%		47,3%	46,7%	46,1%	46,2%	45,8%	44,0%
Personen per huishouden	2,05		1,99	1,99	2,01	2,01	2,02	2,05
Misdrijven/10.000 inwoners	534		561	633	527	635	567	699
Gebruikers WMO 75+ maatwerk	361		x	490	489	524	541	710
% Gebruikers jeugdhulp zonder verblijf ⁷	83,9		78,8	72,5	73,4	x	x	x
Huishoudinkomen (mediaan besteedbaar)	€ 40.900		x	€ 35.700	€ 34.100	€ 32.800	€ 31.600	€ 28.500
Opleidingsniveau Praktisch	151		160	169	137	153	154	180
.....								
Totaal lasten (€ * mln)		883,2	912,7	876,0	796,2	811,8	804,4	842,7
Saldo Rekening (€ * mln)		0,0	12,6	6,4	7,1	10,1	9,3	7,6
Saldo Mutatie reserves (+=storten in € * mln)		-/- 7,5	4,8	14,5	34,1	25,2	-/- 14,9	11,4
Gemeentefonds als % baten ex reserves & grond		57,3%	56,4%	59,5%	56,8%	59,5%	64%	51,6%
Bijstand & Sociaal domein als % lasten ex reserve & grond		48,2%	49,1%	48,0%	48,6%	50,2%	47,6%	48,8%
Netto schuldquote		35%	19%	25%	34%	39%	49%	66%
Weerstandratio		1,5	1,7	1,8	1,8	2,1	1,5	1,0
Woonlasten meerpersoonshuishouden		€ 1.031	€ 980 ⁸	€ 869	€ 852	€ 830	€ 808	€ 765
Investeringsuitgaven (€ * mln)		99,7	37,6	25,3	32,1	22,4	26,9	29,6
% Gerealiseerde investeringen		x	49%	41%	67%	59%	64%	57%
FTE/1.000 inwoners		8,76	8,47	8,25	8,32	7,5	8,7	n.v.t.

⁶ Bronnen: Waar staat je gemeente, m.u.v. gebruikers jeugdhulp; financiële gegevens jaarrekeningen Enschede

⁷ Door wijzigingen in de meetmethode bij het CBS zijn er geen vergelijkbare cijfers van 2020 of eerder beschikbaar

⁸ De berekening van woonlasten is in 2023 gewijzigd door alleen nog particuliere woningen mee te tellen, niet corporatiewoningen.