

Datum	18 juni 2019
Van	Voorzitters Rekenkamer- en Rekeningencommissie
Aan	Gemeenteraad en in afschrift aan het College van B&W
Onderwerp	QuickScan Zomernota 2019

Op verzoek van de rekenkamer- en de rekeningencommissie heeft de heer J.A.M. de Kruijf (extern lid van de rekenkamercommissie) de Zomernota 2019 onderworpen aan een Quick Scan. Onderstaand presenteren we zijn bevindingen. Paragraaf 1 gaat in op de hoofdlijnen, paragraaf 2 bevat opmerkingen die betrekking hebben op de meerjarenperiode en paragraaf 3 gaat over bevindingen bij de begrotingswijzigingen 2019.

1 Algemeen

Het college signaleert in de inleiding op de zomernota het spanningsveld tussen de economische groei en de budgettaire problemen van de gemeente. Dat spanningsveld is niet typisch voor Enschede, vrijwel alle gemeenten hebben er last van. In hoofdlijnen zijn er twee oorzaken te benoemen: de ontwikkeling van het gemeentefonds en het zorgdossier. Daarnaast staan we kort stil bij belastingen als een middel om baten en lasten beter te laten aansluiten bij de gemeentelijke doelstellingen.

1.1 Gemeentefonds

Bij het gemeentefonds geldt als hoofdregel dat wanneer het Rijk meer geld uitgeeft, gemeenten ook meer geld krijgen en omgekeerd. De Rijksuitgaven in 2018 waren lager dan gepland en dat zorgt nu ook bij gemeenten voor een tegenvaller. Het is niet uit te sluiten dat het Rijk ook in 2019 niet alle plannen waar kan maken omdat er ofwel geen personeel is ofwel omdat investeringen zoals wegen niet kunnen worden gerealiseerd vanwege gebrek aan mogelijkheden bij aannemers. Dat zal vervolgens in 2020 ook weer doorwerken in de uitkering van het gemeentefonds.

Meer in het algemeen valt bij lezen van de meicirculaire op dat het Rijk besluit om sommige gemeenten specifieke bijdragen te geven die dan in mindering worden gebracht op de uitkering voor de overige gemeenten. Wellicht is het in het licht van de komende herijking van het gemeentefonds zinvol om via de VNG met het Rijk de discussie aan te gaan in hoeverre keuzes van het Rijk voor individuele gemeenten ten laste van de algemene uitkering moeten worden gebracht.

Het college houdt geen rekening met een scenario dat Rijksuitgaven ook in 2019 achterblijven, maar heeft in het wenselijkste bij het middelenkader (p. 6) wel een meerjarige stelpost opgenomen als de septembercirculaire 2019 van het gemeentefonds meevalt. De impliciete veronderstelling daarbij is dat er bij een ongewijzigd takenpakket extra ruimte ontstaat in het gemeentefonds omdat het Rijk meer gaat uitgeven. Mocht een meevaller in het gemeentefonds ontstaan door extra loon- of prijscompensatie, dan is het maar de vraag of een gemeente dan echt extra financiële ruimte krijgt aangezien de gemeente zelf dan ook hogere rekeningen moet betalen.

Als laatste onzekerheid rondom het gemeentefonds verwijst het college naar de herijking van het gemeentefonds in 2020/2021 (p. 57). Die herijking kan grote gevolgen voor de gemeentebegroting hebben, ook in negatieve zin. Denk ook aan de gevolgen van de aanpassing van het verdeelmodel voor de bijstand (p.14) dat laat zien dat tegenvallers door herverdeling niet ongebruikelijk zijn.

Gezien de bewegingen in het gemeentefonds en de bestaande financiële knelpunten in de gemeentebegroting lijkt het raadzaam om zeer terughoudend te zijn met het structureel gebruiken van meevallers in het gemeentefonds voor nieuw beleid.

1.2 Sociaal domein

In het sociaal domein ligt nog een opgave om € 10 mln (p.4) te bezuinigen. De knelpunten die nu in de voorjaarsnota worden genoemd komen daar nog bij. Het geeft aan hoe moeilijk het is om grip te krijgen op de vraag naar dienstverlening en de bijbehorende kosten. Het Rijk stelt voor de periode 2019-2021 extra middelen voor het sociaal domein beschikbaar. Vooral nog zijn er geen signalen dat het Rijk bereid is om ook daarna het budget voor in het bijzonder Jeugdhulp beschikbaar stelt. Het college neemt (p.8) op grond van een te verwachten richtlijn meerjarendeckering van de jeugdhulp de extra middelen structureel, dus ook na 2021, op. Deze keuze weerspiegelt het spanningsveld tussen enerzijds verwachtingen die het Rijk schetst en een sluitende begroting aan het eind van de meerjarenreeks. Wordt de verhoging van het budget voor jeugd beperkt tot 2021, dan sluit ook de begroting 2023 met een negatief saldo en komt de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën ter discussie te staan. De onderliggende vraag is op welke manier uw raad het effectiefst signalen over de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën kan afgeven: laat u de buitenwacht wel of niet zien dat de kostenontwikkeling in het sociaal domein een sluitende begroting nagenoeg onmogelijk maakt?

1.3 Doelstellingen en belastingen

Het college signaleert naast de algemene problematiek in het sociaal domein ‘probleempunten’ (p. 16-20) die de kwaliteit van de dienstverlening en de ontwikkeling van de stad bedreigen. Verder zorgen kwesties als het abonnementsstarief (p.49) in het sociaal domein voor extra lasten. Vooral nog worden die probleempunten vanwege het gebrek aan middelen maar zeer beperkt aangepakt. Er in de Zomernota, behoudens een verhoging van de toeristenbelasting, nauwelijks generieke maatregelen benoemd om de inkomsten van de gemeenten te verhogen.

In de quick scan bij de jaarrekening 2018 is aandacht besteed aan het feit dat Enschede ten opzichte van andere gemeenten al een relatief hoge belastingdruk kent. Maar als de huidige middelen ontoereikend zijn om de basis op orde te houden, komt toch de vraag naar verhoging van de belastingen aan de orde. Er zouden twee denkrichtingen kunnen zijn. Ten eerste is de invoering van het abonnementstarief een maatregel die er voor zorgt dat huishoudens die in het verleden vanwege hun inkomen of vermogen een hogere eigen bijdragen moesten betalen nu goedkoper uit zijn. Dat zou een argument kunnen zijn om de meerkosten van het abonnementstarief te verhalen via de ozb. Uiteraard is dat geen een op een koppeling tussen gebruik en betalen voor dienstverlening, maar een dergelijke benadering sluit wel aan op betalen naar draagkracht. Een tweede denkrichting zou kunnen zijn om een verhoging van de ozb specifiek te gebruiken om noodzakelijke investeringen te doen. De meeropbrengst OZB zou dan kunnen worden ingezet ter dekking van kapitaallasten van die investeringen, bijvoorbeeld bij onderwijshuisvesting.

Het college laat in de Zomernota een verhoging van de OZB als optie ongenoemd. Wellicht noodzaakt de huidige financiële situatie er toe daar toch het debat over te voeren.

2 Overige opmerkingen meerjarenbeeld

Hieronder staan puntsgewijs een aantal thema's die specifiek betrekking hebben op

1. In de meerjarenramingen voor zowel Jeugdzorg als WMO is kennelijk alleen rekening gehouden met volumestijgingen in 2020 (p.9). Het ligt in ieder geval bij WMO, gelet op de demografische ontwikkelingen,

voor de hand dat er een groeiend beroep op WMO wordt gedaan over de gehele meerjarenperiode. Zou het niet beter zijn geweest om de gestapelde effecten van groeiend beroep op zorg in de meerjarenbegroting mee te nemen?

2. Op pagina 12 staat een tegenvaller over kosten van lidmaatschappen vermeld. Uit de tekst valt af te leiden dat bekend was dat dit onvermijdelijke kosten waren. Wellicht is het destijds aan de aandacht ontsnapt, maar het roept ook de vraag op of een uitvoeringstoets op haalbaarheid/realiteitsgehalte van bezuinigingsvoorstellen nodig is.
3. Voor taakstellingen op subsidies (p.13) geldt iets soortgelijks: welke doorwerkingseffecten zitten in taakstellingen, bijvoorbeeld omdat de ontvangende organisatie de opdracht niet aankan en de financiële houdbaarheid van de organisatie onder druk komt te staan. Zie wat dit betreft ook het signaal van het college over toenemend risico bij zorgaanbieders (p. 51).
4. Op diverse plaatsen komen onderwerpen aan de orde die Sportaal raken, bijvoorbeeld over niet ingevulde taakstellingen (p.14) en herschikkingen sportvelden/Diekman (p.22), zwembad (p.37). Ook hier is aan de orde of Sportaal in staat is om alle voornemens daadwerkelijk om te zetten. Het laat bovendien zien dat Sportaal een uitvoeringsorganisatie is die sterk afhankelijk is van de opdrachten en de middelen die de gemeente verstrekt.
5. Bij het onderwerp investeringen (p.21) staan kapitaaluitgaven genoemd voor de sporthal in Boekelo en de Sportcampus Diekman. Het college stelt voor die investeringen volledig ten laste van 2019 te nemen. De vraag is of de huidige boekhoudregels een dergelijke benadering toestaan. Als het college bedoelt om de feitelijke investering naar voren te halen, dan is dat een verzoek aan uw raad om het benodigde krediet eerder beschikbaar te stellen.
6. De gemeente Enschede heeft een lange historie met problemen rondom de hoogte van de beschikbare middelen voor bijstand en de feitelijke uitgaven. Het college wijst hier op in de toelichting op pagina 14 en een uitgebreidere raadsbrief van 8 mei 2019. Alhoewel de ambitie om middelen en uitgaven in lijn te brengen helder is, blijft de vraag of dit realistisch is. De gemeente heeft nu, in tijden van hoogconjunctuur, al een probleem. Wat als de economische groei verder afvlakt en de werkgelegenheid daalt? Met andere woorden: hoe realistisch is het om meerjarig met de beschikbare middelen uit te komen? Het college kondigt voor 2020 (p.36) nieuwe voorstellen op dit punt aan. Een kapstok in de analyse zou kunnen zijn dat een analyse wordt gemaakt van leeftijdsopbouw en instroom in de bijstand, ook in vergelijking met het landelijke beeld. Dat kan inzicht bieden in de risico's voor de toekomstige ontwikkelingen voor beroep op bijstand¹.
7. Het college stelt voor om de afschrijving van de Van Heek garage aan te passen (p.34). De argumentatie daarvoor klinkt plausibel. De consequentie daarvan is waarschijnlijk dat er in 2019 een inhaalafschrijving moet plaatsvinden over het gedeelte dat tussen 2004 en 2019 niet is afgeschreven. Dat gaat om een bedrag van ongeveer 5¼ mln.

3 Begrotingswijzigingen 2019

Er zijn naast de opmerkingen over de meerjarenraming ook enkele punten bij de begrotingswijzigingen die uw aandacht verdienen.

1. Het college laat zien dat inclusief de stille reserves de weerstandsratio boven 1 blijft. De ratio is afhankelijk van ontwikkelingen in teller (reserves) en noemer (risico's). Als de risico's dalen, ontwikkelt de ratio zich bij ongewijzigde reserves ook positief. Het college laat overigens risico's rondom het sociaal domein (p. 50)

¹ Ter illustratie: in de perspectiefnota 2020 van de gemeente Arnhem (p.5) staat dat 1 op 6 bijstandsgerechtigden boven 55 jaar langer dan 5 jaar in de bijstand zit.

expliciet meewegen bij de omvang van de risico's. Tot zo ver niets bijzonders. Maar wanneer we naar de balans van de gemeente en de solvabiliteitsratio kijken, dan is eind 2018 circa € 66 mln vrije reserve beschikbaar. Dat is net 10% van het balanstotaal en 9 % van de baten voor mutaties reserves. Het geeft aan dat er niet veel speelruimte is en roept de vraag op of naast de norm voor het weerstandsvermogen niet een ondergrens voor de algemene reserve zou moeten worden geformuleerd, hetzij in absolute termen, hetzij in relatie tot de baten of de activa.

2. Op pagina 60 en 98 is sprake van hogere dividenden en lagere rentelasten die structureel worden meegenomen. Voor rentelasten is het structurele effect duidelijk. Maar dividend hangt af van de resultaten van de betrokken organisaties (BNG, Enexis, Twence, Twente Milieu, Crematorium). In hoeverre is het realistisch om te veronderstellen dat de uitgekeerde dividenden op het huidige niveau blijven en om welk extra bedrag dividend gaat het nu precies?
3. Op pagina 78 komt de tegenvallende ontwikkeling van leges aan de orde. In de tekst is het een constatering. Maar bij de behandeling van het MPG is er sprake van een zekere mate van optimisme over de uitgifte van grondkavels. Hier zit een spanning in. Is het MPG te optimistisch of is de inschatting rondom leges op dit moment te pessimistisch?
4. Onder de technische wijzigingen valt op dat er bij openbare orde en veiligheid (p. 116) een wijziging van € 5,1 mln in de begroting is opgenomen met structurele doorwerking in latere jaren. Er is geen toelichting op deze post, terwijl de wijziging vrij groot is.
5. Het college benoemt tenslotte FC Twente en Bedrijventerreinen als posten die niet via begrotingswijzigingen maar op grond van eerdere besluiten via de algemene reserve zullen worden verwerkt. Bij FC Twente staat op p. 10 dat in de meerjarenbegroting het wegvallen van rentebaten is verwerkt. Op zichzelf correct. Maar zou het mogelijk zijn om het verlies op rentebaten integraal in 2019 te nemen zodat de begroting in latere jaren daarmee niet meer wordt belast? Bij bedrijventerreinen valt op dat in de aanbiedingsbrief bij de Zomernota (p. 3) de afwaardering op € 14,1 mln wordt ingecalculleerd terwijl in de Zomernota zelf (p.61) en ook in eerdere documentatie uit werd gegaan van € 18 mln. Een verklaring voor het verschil ontbreekt in de stukken.