MEMO

Van: Raadsgriffier
Aan: Gemeenteraad i.a.a. College en Ambtelijke organisatie
Dat: 4 juli 2023
Ond: Kaderstelling met de zomernota; waarom, wat en hoe?

1. De Zomernota als Kadernota in de IPC

Bijna elke gemeente kent een kadernota (zomer- of voorjaarsnota) die doorgaans gezien wordt als opmaat of opdracht voor het college voor het opstellen van een ontwerp-begroting. Deze kadernota komt echter niet voor in de wet of het BBV en is dus vormvrij en per gemeente zeer verschillend. De kadernota is ook niet relevant voor het toezicht op de gemeentefinanciën, waaronder het toezicht op structureel evenwicht.

In sommige gemeenten is de kadernota een vorm van actieve inlichtingen door college aan de raad; in Amersfoort wordt bijv. de kadernotitie per brief aan de gemeenteraad aangeboden. In Enschede heeft de raad in zijn financiële verordening juist vastgelegd dat de raad de zomernota vaststelt als integrale afweging.

Dat betekent dat in Enschede de gemeenteraad jaarlijks vóór de zomer in stelling wordt gebracht door het college om de jaarlijkse integrale afweging te maken (behalve in verkiezingsjaren). De raad legt daarmee de belangrijkste kaders voor de begroting voor het jaar er op vast. De ontwerpbegroting die in oktober/november aan de orde is, is in die zin een uitwerking en nadere invulling binnen de vastgestelde kaders. Daarbij is dus ook geen integrale afweging op het niveau van de kaders meer mogelijk, maar enkel nog bijstellingen en nadere afwegingen *binnen* de kaders. Wat nu precies die kaders zijn werken we hierna uit. Maar we beginnen met het geven van een aantal concrete handvatten hoe je je op integrale afweging van kaders bij de zomernota kunt voorbereiden.

> *Definitie zomernota: De kadernota (met kaders voor financiën en beleid voor de begroting van het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming) en de tussentijdse rapportage over het lopende jaar.*

Bron: Financiële Verordening 2023 Enschede

De zomernota wordt in Enschede dus beschouwd als een integraal richtinggevend document, waarin de gemeenteraad bepaalt welke politieke doelen komende jaar (jaren) gerealiseerd en/of bijgesteld moeten worden. Het vormt daarmee het hoogtepunt in de politieke jaarcyclus. Dat betekent dat met de ontwerp-kadernota in de hand door de raadsleden onderling een discussie gevoerd kan worden over deze richting, waarbij de discussie vooral inhoudelijk en niet zozeer financieel van aard zou moeten zijn.

Dat Enschede hoge ambities koestert met betrekking tot de integrale afweging die de raad met de zomernota vastlegt wordt in de financiële verordening expliciet vermeld:

> *We hebben één integraal afwegingsmoment per jaar, bij de zomernota. Zo kan bestuur en organisatie werken vanuit een helder financieel kader. De begroting is een uitwerking van de besluitvorming bij de zomernota en bevat enkel nog bijstellingen voor onvoorziene zaken die budgettair relevant zijn en zich na raadsbehandeling van de zomernota hebben voorgedaan.*

Fin. Ver. Enschede art 3 lid 3

2. <u>Handvatten voor een raadslid om tot een goede integrale afweging te komen</u>

In tegenstelling tot de wettelijke eisen die aan de begroting worden gesteld, bevat de zomernota geen vereiste uitgewerkte programma's en verplichte paragrafen. Hoe lukt het dan toch om een integrale afweging te maken, juist met die zomernota? Wij geven de raadsleden hier enkele handvatten.

Handvat 1

Voor ieder raadslid geldt: geef zélf in je bijdrage geen integrale afweging (beschouwing over alles) maar beperk je tot die doelstellingen die jíj het belangrijkst vindt. Bedenk dat er 13 fracties zijn, en fracties onderling verschillende keuzes maken, waarmee de politiek relevante afwegingen in de zomernota in geheel heus wel gedekt wordt. In de zomernota tref je weinig informatie aan over de beleidsprogramma's. Des te meer put je uit de lopende begroting en de recent vastgestelde jaarstukken. In de bij de zomernota gevoegde eerste tussenrapportage zie je de meest recente ontwikkelingen op jouw prioriteit en dat helpt je nog iets scherper te koersen naar gewenste afwegingen en bijstellingen. In de paragraaf hierna laten we zien welke processtappen tot nu toe relevant hiervoor zijn.

Handvat 2

Staar je voor de door jou gekozen belangrijke doelstellingen niet blind op de input- en throughput-indicatoren (geld, uren, percentages), maar benoem vooral wanneer je van mening bent dat er onvoldoende wordt gewerkt richting deze doelen of onvoldoende wordt bereikt met de gemeentelijke inzet. Het gaat je immers om het effect van het gemeentelijk beleid op de buitenwereld.

Handvat 3

Leid uit de zomernota af of het college met betrekking tot jouw doel(en) voldoende rekening houdt met tegenvallende uitvoering of tegenvallende resultaten. Maar ook met (nieuwe) ontwikkelingen en onzekerheden die de komende periode van invloed zullen zijn. Van belang

is dat het college in de zomernota duidelijk maakt of dit totale pakket wel of niet beïnvloedbaar zal zijn voor de gemeente en hoe.

Handvat 4

Niet alles kan ineens. Daarom hoort bij integrale afweging ook een goede afweging tussen korte- en langetermijneffect, zowel voor de financiën als voor de gevolgen op verschillende beleidsterreinen. Prioriteren is vaak noodzakelijk. Meer dan in voorgaande jaren zal de raad de korte- en langetermijneffecten moeten afwegen (onzekerheid na 2026). Zorg dat je beslagen ten ijs komt en – ondanks alle onzekerheden – voldoende basis hebt om tot besluitvorming te komen, waarbij jouw politieke gedachtengoed uiteraard je afweging zal kleuren. Extra investeringen nu zullen bijvoorbeeld leiden tot structurele kapitaallasten in de toekomst. Incidentele uitgaven en tekorten kunnen leiden tot een (te) laag weerstandsvermogen. Aan de andere kant is het weerstandsvermogen juist bedoeld om (on)verwachte risico's op te kunnen vangen.

Handvat 5

Alles hangt met alles samen. Ook dat is integraal. Ondanks het feit dat het helpt om te werken vanuit je eigen prioriteiten in de vorm van specifieke doelstellingen, hoor je ook de integraliteit zélf af te wegen. Het feit dat de lopende begroting verplicht in programma's is uitgewerkt, betekent dat er tenminste binnen de programma's sprake moet zijn van voldoende integrale samenhang tussen de diverse doelen en activiteiten. Vraag je dus af of er tenminste binnen de programma's sprake is van een heldere visie (die ook (h)erkend wordt door belanghebbenden en partners), of er een werkbare strategie is, of er sprake is van een haalbare planning, of er makkelijk bijgestuurd kan worden, of er alternatieve scenario's zijn om de doelen te bereiken, en of uit de jaarstukken en tussenrapportage blijkt dat we op deze punten voldoende koers en voortgang houden (indicatoren, prestaties).

Handvat 6

Een zomernota bevat **kaders** voor de begroting. Het is echt onmogelijk om een volledige integrale afweging met alleen de zomernota te maken. Daarvoor ontbreekt ook domweg noodzakelijke informatie. Zeker door het ontbreken van programmainformatie kun je onvoldoende beeld krijgen van de doelgerichte interventies. Door het ontbreken van de paragrafen krijg je onvoldoende beeld van de beheersing van de middelen. Kortom, hou bij de zomernota een zeker abstractieniveau aan. Advies is om je vooral op te stellen als bestuurlijk opdrachtgever aan het college om een begroting op te stellen. Dat doe je door aan de betreffende wethouder(s) per programma op kaderstellend niveau mee te geven wat hij qua visie en strategie, gewenste maatschappelijke effecten, te realiseren doelstellingen, uit te voeren activiteiten, en concrete ijkpunten in de uit te werken begroting anders/beter/meer zou moeten doen. Bedenk: jij bent eigenaar van de begroting, het college maakt deze mede namens en voor jou. En ook al doe je nu de integrale afweging, het blijft nu beperkt tot **kaders voor de begroting**. De invulling is pas in november aan de orde, en daarbij heeft de raad het laatste woord.

3. Het IPC proces leidt tot integrale afweging bij de zomernota

Omdat in Enschede is vastgelegd dat de zomernota het *enige* integrale afwegingsmoment per jaar is, wordt het van belang om goed vast te stellen hoe de raad dat kan doen, hoe daarmee aan de wettelijke begrotingseisen te voldoen en welke informatie bij de zomernota voor de raad voorhanden moet zijn. Daarom is het hele proces tot aan de kadernota van belang. De stappen die gezet zijn en de informatie die daarbij gegeven is, zijn relevant.

Het hele *proces* rond de zomernota vormt de integrale afweging met betrekking tot de kernvraag: *Wat gaan we het komende jaar doen met het gemeentegeld?* Daar moet de zomernota via duidelijke kaders een antwoord op geven. Het proces van kaderstelling door college en raad verloopt als volgt:

1. De uitkomsten van de **signalensessies** over de strategische opgaven leveren een beeld op van de koers van de gemeente op hoofdlijnen (februari/maart). Dit leidde tot een goed gesprek met de raadsleden tijdens de heisessie van maart jl.
2. De **jaarrekening en het jaarverslag 2022** leveren een goed beeld op van de mate van doelbereiking en uitvoering voorgenomen activiteiten in het afgelopen jaar. De raad heeft dit in mei/juni besproken.
3. Tussen november 2022 (vaststelling begroting 2023) en juni 2023 heeft de raad **separate beleidskaders** en visies vastgesteld op meerdere terreinen. Deze kaders worden vertaald in de zomernota.
4. De raad heeft tussentijds **moties** aangenomen die opdrachten aan het college vormen. Voor zover nodig worden deze meegenomen in de zomernota.
5. De raad heeft een **strategische investeringsagenda** vastgesteld in mei 2023. Deze investeringsagenda wordt integraal verwerkt in de zomernota.
6. Er wordt over het eerste kwartaal van het lopende begrotingsjaar een **1e tussenrapportage** 2023 opgesteld, en deze wordt verwerkt in de zomernota.
7. Het college neemt – vanuit zijn coalitieakkoord – **eigen (nieuwe) prioriteiten** mee in de afwegingen in de ontwerp-zomernota (zie bijlage 1 uit *Staat van de Stad: Opgaven, Signalen en Veerkracht* op de laatste pagina).
8. De zomernota wordt **beeldvormend** in de rekeningencommissie besproken, en tijdens de Opinie053 avond wordt informatie uit zowel de stad (motiemarkt) als organisatie betrokken (workshops).
9. In de stedelijke commissie gaan de woordvoerders per kamer onderling en met het college **oordeelsvormend** in gesprek over de kaders *binnen* de eigen programma's.
10. De raad stelt in zijn vergadering de zomernota **besluitvormend** vast als *integraal kader* voor de nieuwe ontwerp-begroting, waarbij de raad via amendementen wijzigingen doorvoert en met moties aanvullende **opdrachten** geeft met oog op de ontwerp-begroting.
11. Die ontwerp-begroting wordt in het najaar behandeld. Er worden dan in principe alleen **nog bijstellingen binnen de vastgestelde kaders** voorgesteld, tenzij nieuwe omstandigheden nopen tot heroverweging kaders (bv septembercirculaire). De raad behoudt evenwel zijn fundamentele begrotingsrecht (autorisatie- en allocatiefunctie).

4. Wettelijke eisen aan integrale afweging

De wet schrijft voor dat de gemeenteraad jaarlijks bij de begroting de middelen alloceert en autoriseert. Om dit mogelijk te maken kent de wet en het BBV strenge voorschriften voor de invulling van de ontwerp-begroting. De wettelijke opdracht is: de raad brengt daarbij voor alle taken en activiteiten de bedragen op die hij beschikbaar stelt, alsmede de inkomsten. Daarbij ziet de raad er op toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, in elk geval binnen de eerstvolgende jaren. De begroting vervult de autorisatie en allocatiefunctie van de gemeenteraad. Op deze manier kan de raad zijn kaderstellende rol goed invullen.

Voor de gemeenteraad is de begroting het instrument voor het maken van een integrale afweging. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgeschreven dat lasten en baten van de begroting worden ingedeeld naar programma's. Volgens BBV is een programma een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te realiseren. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (zogenaamde 3 w vragen): Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? Door dit voor alle activiteiten van de gemeente te doen, ontstaat er zicht op het geheel en kan de raad een integrale afweging maken (zijn kaderstellende rol invullen).

5. Wat is een integrale afweging?

Om te zorgen dat de zomernota daadwerkelijk het ene jaarlijkse integrale afwegingsmoment kan zijn is in de verordening (art 4) voorgeschreven dat in de zomernota door het college aan de raad wordt voorgelegd:

- Een voorstel voor beleid voor het komende begrotingsjaar
- Een voorstel voor de financiële kaders voor het komende begrotingsjaar
- Een meerjarenraming op basis hiervan

De raad moet volgens onze eigen financiële verordening in de zomernota vaststellen:

- De kaders voor wat de komende jaren moet worden bereikt
- Wat daarvoor gedaan moet worden
- En hoeveel dat mag kosten

Net als bij het rijk houdt de gemeente dus een '**hoofdbesluitvormingsmoment**' voor de zomer aan, om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven).

Het grote verschil tussen zomernota en begroting zit hem dus vooral in het feit dat in de zomernota kaders aan de ontwerp-begroting worden gesteld. De ontwerpbegroting is een uitwerking van deze kaders, in programmatische en beheersmatige zin. Maar wel een uitwerking waarbij bij het vaststellen van de ontwerp-begroting enkel nog beperkte bijstellingen mogelijk zijn (en dus geen nieuwe integrale afwegingen vanuit de drie W vragen). Kortom, de zomernota hoort voldoende informatie te geven op alle onderdelen (zowel programmatisch als beheersmatig) zodanig dat de raad integraal kan afwegen.

Om dit preciezer te duiden, is het goed om vast te stellen wat we moeten verstaan onder **'integrale afweging'**. De literatuur geeft hier een aantal definities:

- *De bestuurlijke* integrale afweging *tussen bestaand beleid, nieuwe ambities en beschikbare middelen;*
- *De integrale afweging van alle middelen (uitgaven en inkomsten);*
- *De integrale afweging dat keuzes (kunnen) worden gemaakt vanuit het zicht op het geheel;*
- *Integrale afweging vindt plaats aan de hand van het voldoende politiek afweging van de drie W vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag dat kosten).*

Zoals hierboven al gesteld is van belang voor de integrale afweging, naast de inhoud van de zomernota, het proces dat voorafgaat aan de zomernota. Dat betreft in elk geval de IPC documenten als de lopende begroting en de eerste tussenrapportage (met afwijkingen), met inachtneming van de vastgestelde jaarstukken van het jaar ervoor. De zomernota heeft op deze manier vooral een positie in de jaarcyclus, en zou minder moeten worden gezien als een allesomvattend document waarin alle afwegingen zowel programmatisch als beheersmatig integraal zijn opgenomen.

Dit stelt eisen aan de wijze waarop de raad de zomernota gebruikt voor zijn integrale afweging. Een belangrijk deel van de informatie die nodig is om de afwegingen te maken tussen bestaand beleid (incl. effectiviteit en doelmatigheid), nieuwe ambities en beschikbare middelen komt uit *de andere producten in de IPC cyclus* die de raad reeds heeft ontvangen. Relevante informatie van buiten die daarbij betrokken wordt is de informatie uit de mei-circulaire.

6. De zomernota als jaarlijks kaderstellend moment binnen de IPC

De opgave bij de zomernota is dus om de mogelijkheden voor het alloceren van de budgetten met elkaar te kunnen vergeleken en onderling af te wegen. Hoe vaker gedurende het jaar separate besluiten (definitief of voorlopig) worden genomen over nieuw beleid of toevoegingen aan bestaand beleid, hoe meer afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van integrale afweging. Aan de andere kant zal er continu een bepaalde druk aanwezig zijn om dit soort besluiten gedurende het hele jaar te (laten) nemen. Het is aan de raad om hier de juiste keuzes te maken en de nodige discipline te handhaven.

Met de jaarstukken legt het college integraal verantwoording af aan de gemeenteraad. Dit betekent dat in de jaarstukken wordt verantwoord in hoeverre de voornemens uit de begroting zijn gerealiseerd. Deze integrale verantwoording is van groot belang voor zowel de controlerende als de kaderstellende rol van de raad. De jaarstukken en de daarbij behorende verslagen van de accountant en de Rekenkamer geven een totaalbeeld van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het college in het desbetreffende jaar gevoerd bestuur. Met de wijziging van de Gemeentewet van 2002 heeft de wetgever willen onderstrepen dat de jaarstukken zowel een verantwoordingsinstrument zijn als een instrument op basis waarvan kan worden gestuurd.

In de Kadernota vindt de jaarlijkse integrale afweging plaats tussen het bestaande en nieuwe beleid. Uitgangspunt hierbij is dat de financiële consequenties, die daaruit voortvloeien, dusdanig zijn dat een structureel sluitende meerjarenbegroting wordt opgesteld.

Ten behoeve van het integraal afwegen kan het helpen om aan het college te vragen om alternatieven te presenteren en/of gebruik te maken van een afwegingskader. Daarin kan de raad criteria vastleggen om tot een keuze te komen. De motie die oproept tot het vaststellen van zo'n afwegingskader ten behoeve van de groei van Enschede met 10.000 inwoners zou hiervoor een goed hulpmiddel kunnen vormen. In zijn algemeenheid helpen vastgestelde strategische kaders of toekomstvisies bij de integrale afweging.

DAAROM INVESTEREN WE IN 2024 EXTRA IN:

Groen en duurzaam:	uitvoering groen ambitieplan (groen en biodivers, beweging, hittestress verminderen)
Aantrekkelijk:	cultuur, evenementen, binnenstad, verkeersveiligheid, groenambitieplan
Inclusief:	kansengelijkheid, schuldhulpverlening jongeren, clustering sportparken, groenambitieplan
Open:	versterken samenlevingsgericht werken, direct duidelijk, wet open overheid, international office/Duitslandagenda

ENSCHEDE