Gemeente Enschede

Voorstel Gemeenteraad C

Onderwerp	Zomernota 2021		
Portefeuillehouder	Algemeen agendaletter (C)		
Organisatieonderdeel	Cluster Concernstaf	Aangeboden aan Raad	11 juni 2021
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2100053505

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. Het college op te dragen om een gemeentebegroting 2022-2025 op te stellen.
2. Het college op te dragen om de investeringsagenda, met focus op de prioritaire projecten zoals in deze Zomernota opgenomen, in meer detail uit te werken richting de gemeentebegroting 2022-2025. En separaat voorstellen voor te leggen aan de raad.
3. Bij de begroting de huidige aannames op extra te ontvangen rijksmiddelen opnieuw af te wegen, rekening houdend met nieuwe informatie op actuele thema's die grote impact kunnen hebben op onze gemeentefinanciën.
4. De doorrekening van de financiële effecten van de meicirculaire 2021 en septembercirculaire 2021 gesaldeerd met elkaar af te wegen bij de uitwerking van de gemeentebegroting.
5. Bij de gemeentebegroting 2022-2025 negatieve saldi in het middelenkader te dekken uit de algemene reserve.
6. Bij het opstellen van de gemeentebegroting 2022 – 2025 een nieuw product 'stelpost Vitaal & Sociaal' toe te voegen binnen het programma Vitaal & Sociaal.
7. De stand van zaken 2021, als onderdeel van de Zomernota 2021, vast te stellen inclusief genoemde beslispunten in bijlage 1.
8. De Zomernota 2021, met inachtneming van bovenstaande beslispunten, vast te stellen.

Inleiding
Overeenkomstig de financiële verordening biedt het college jaarlijks een Zomernota aan. Vanwege COVID-19 en de daarmee samenhangende (financiële) onzekerheden is er vorig jaar alleen coronanota aangeboden aan de raad. Deze bestond uit een financieel kader voor de begroting, de stand van zaken en een beleidsbrief.

De Zomernota 2021 bevat een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting 2022 - 2025. Vooropgesteld moet worden dat daar waar andere jaren grotendeels een 1-op-1 vertaling van de keuzes in de Zomernota gemaakt kon worden naar de begroting, deze Zomernota meer dan voorheen een echte perspectiefnota is. Dit vanwege de vele onzekerheden in de ontwikkelingen van de Rijksmiddelen en de effecten daarvan op het middelenkader. Het meerjarenbeeld is mede door de onduidelijkheid rondom de ontwikkeling van Rijksmiddelen troebel.

Het herstel uit de coronacrisis staat centraal in deze Zomernota. Daarnaast zien we ook de effecten van jarenlang bezuinigen terug in actuele maatschappelijke opgaven. Deze beide thema's hebben een belangrijke rol gespeeld in de afwegingen die zijn gemaakt. Het college meent dat het essentieel is de komende jaren met een ambitieuze investeringsagenda te werken aan een sterker en kansrijk Enschede. Daarmee geven we ook invulling aan de Motie 'Enschede sterker uit corona crisis'.

Publieksvriendelijke samenvatting
De Zomernota is een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeenteraad en vormt de opmaat naar de gemeentebegroting. De Zomernota beschrijft de afwegingen en de keuzes die door het college worden voorgesteld voor de komende jaren. De beleidsbrief (hoofdstuk 2) licht de afwegingen en financiële keuzes van het college nader toe.

Beoogd effect
De uitwerking van de Zomernota dient de volgende doelen:

- Inzicht geven in de beleidsmatige en financiële voortgang van het huidige jaar en op basis van dat inzicht bepalen of er bijsturing nodig is voor het lopende jaar.
- Bepalen van de beleidsmatige en financiële kaders waarbinnen het college de concept gemeentebegroting 2022-2025 kan uitwerken. Na vaststelling van de Zomernota wordt de gemeentebegroting uitgewerkt.

De kern van de Zomernota
De Zomernota bevat 4 hoofdstukken. Hieronder per hoofdpunt een beknopte samenvatting.

Hoofdstuk 1: De beleidsbrief
In deze inleidende brief zijn de afwegingen en financiële keuzes van het college in de Zomernota in grote lijnen geschetst. We zetten daarbij in op investeren op thema's wonen en werken. We willen dat Enschede op een goede manier uit de coronacrisis komt. We willen ook dat de veerkracht en draagkracht waar Enschede bekend om staat, blijft. Dat vraagt om met lef keuzes maken en investeren.

Hoofdstuk 2: Strategische analyse van de vijf opgaven.
In deze Zomernota is er een nieuw hoofdstuk toegevoegd. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de staat van de stad aan de hand van de stand van zaken rond de strategische opgaven van Enschede. Wat is er al bereikt sinds het benoemen van deze strategische opgaven? Wat is hiervoor gedaan? Wat is de impact van corona op deze opgaven? Welke handelingsperspectieven helpen om op deze opgaven gewenste vooruitgang te maken? En als we over de strategische opgaven heen kijken wat zijn dan gegeven de actuele situatie handelingsperspectieven met de meeste impact? Deze analyses zijn per strategische opgave in diverse signalensessies met de raad besproken. Daarnaast is met de raad een sessie over scenario's georganiseerd. De uitkomsten van deze sessies zijn meegenomen in de afwegingen die zijn gemaakt in deze Zomernota. Met dit proces en dit hoofdstuk wordt feitelijk invulling gegeven aan de motie 'Enschede sterker uit de crisis'. Dit komt tegemoet aan de toezegging van het college om de motie in te vullen langs de IPC cyclus.

Hoofdstuk 3: Het financieel middelenkader.
In dit hoofdstuk wordt het middelenkader gepresenteerd voor de periode 2022 t/m 2025. Daarbij wordt aan de voorkant een expliciete disclaimer afgegeven. Ons meerjarenbeeld is nog nooit zo troebel geweest als dit jaar. Andere jaren kon grotendeels een 1-op-1 vertaling worden gemaakt van de keuzes in de Zomernota naar de gemeentebegroting. Deze Zomernota is echter meer dan voorheen een echte perspectiefnota, dit gezien de vele onzekerheden. Van verschillende majeure ontwikkelingen is de impact op het middelenkader namelijk nog onduidelijk. Denk hierbij aan de mate waarin structureel extra middelen voor jeugdhulp beschikbaar komen, de financiele uitwerking van het klimaatakkoord, de wijze waarop gemeenten gecompenseerd worden voor hogere invoeringskosten van de omgevingswet, de gesprekken die lopen over afschaffing van de opschalingskorting, de herijking van het gemeentefonds, het beleid van een nieuw kabinet en de consequenties daarvan voor gemeenten en de eventuele middellange termijn gevolgen van corona. Deze onduidelijkheden maken dat gemeenten meer dan anders zelf beredeneerde aannames in het meerjarenbeeld moeten doen.

In dit hoofdstuk is tevens het actuele meerjarenbeeld opgenomen, rekening houdend met voorgenoemde aannames. Te zien is dat het gat in de meerjarenbegroting niet verder is toegenomen ten opzichte van de vorige gemeentebegroting (2021-2024). Dat gat bedraagt bijna -8 miljoen euro structureel en is daarmee net zo groot als ons spaarprogramma (dat aan de algemene reserve wordt toegevoegd). Daardoor blijft onze algemene reserve vooruitkijkend nog wel stabiel. Daardoor is het ook mogelijk om uit onze reserves geld vrij te spelen voor de investeringsagenda. Onze reserves zijn namelijk goed op niveau naar jaren van spaarzaam financieel beleid en rekening houdend met het jaarrekening resultaat 2020.

Middelenkader Zomernota in mln euro	2022	2023	2024	2025
Saldo Gemeentebegroting 2021-2024	-8,8	-6,8	-7,8	-7,8
Gemeentefonds	0,0	0,0	0,0	-2,1
Ontwikkelingen lonen, prijzen, rente, ozb	1,3	1,7	1,7	1,0
Saldo dilemma's (incl aanname extra inkomsten gem.fonds)	-1,8	0,4	0,6	1,3
Saldo middelenkader	**-9,3**	**-4,7**	**-5,5**	**-7,6**
Onttrekking uit algemene reserve	9,3	4,7	5,5	7,6
Eindsaldo middelenkader	**0**	**0**	**0**	**0**

In hoofdstuk 3 wordt ook de investeringsagenda nader toegelicht. Daarin zijn prioritaire projecten benoemd die bij kunnen dragen om de stad uit de crisis te krijgen en die gericht zijn op het oplossen van grote maatschappelijke

opgaven. Met deze projecten werken we aan kwalitatieve en kwantitatieve groei en een kansrijk Enschede. Met de aannames en keuzes die in dit middelenkader zijn gedaan zou het mogelijk zijn om daar een substantieel investeringsbudget voor vrij te maken. Bij de begroting wordt dat beeld herijkt op basis van dan beschikbare informatie op hiervoor genoemde thema's die grote financiële impact kunnen hebben. Tevens wordt dan de doorrekening van de mei- en septembercirculaire meegenomen.

Hoofdstuk 4: Stand van zaken 2021.
In de gemeentebegroting 2021-2024 zijn de beleidsplannen en financiele kaders voor het begrotingsjaar 2021 vastgelegd. Halverwege het begrotingsjaar 2021, bij de behandeling van deze Zomernota, wordt een update van de stand van zaken gegeven. Conform de financiële verordening gaat de tussenrapportage ook in op de voortgang van uitvoering van beleid.

Bij de begroting 2021 werd nog een saldo van 18,3 miljoen euro negatief verwacht (op te vangen vanuit de Algemene Reserve). De voorlopige prognose bij deze tussenrapportage is een verbetering van dit saldo met bijna 1 miljoen euro. De verwachting is op dit moment een negatief saldo van 17,4 miljoen euro. Opgemerkt wordt dat dit een voorlopige prognose voor 2021 is. Het uiteindelijke resultaat voor 2021 is sterk afhankelijk van de ontwikkeling en gevolgen van de corona crisis en de bijbehorende maatregelen en compensatie door het Rijk. Omdat de prognose positief afwijkt van de begroting is er op dit geen noodzaak tot het nemen van bijsturingsmaatregelen.

Programma (x 1.000 euro)	Resultaat 2021
Saldo begroting 2021	**-18.300**
Programmaresultaat:	
Samenleving en bestuur	+165
Duurzaam wonen, leven, werken	-4.352
Vitaal en sociaal	+6.175
Financiën en organisatie	-991
Resultaat 2021 vóór meicirculaire	**+997**
Effect meicirculaire voor 2021	-52
Totaal resultaat 2021	**+945**
Verwacht saldo begroting 2021	**-17.355**

Argumenten

1.1. Lef en trots tonen door juist nu te investeren in Enschede
Het college heeft ervoor gekozen om in deze Zomernota het perspectief te schetsen van investeren in deze stad. Het is noodzakelijk om ruimte te creëren om kansen die zich voordoen, bijvoorbeeld door cofinanciering, te kunnen pakken. De afgelopen jaren hebben we fors moeten bezuinigingen, mede door overheveling van taken door het Rijk zonder afdoende middelen. Daarom zijn wij onvoldoende in staat gesteld om nieuwe plannen te ontwikkelen en te investeren in de stad. Wanneer wij dit patroon nu niet doorbreken, lopen onze inkomsten uit het gemeentefonds op termijn terug en nemen kosten voor sociale voorzieningen toe. Uiteindelijk leidt dit financiële pijn in de gehele stad. In deze Zomernota hebben wij een investeringsagenda opgenomen die investeren in een kansrijke stad mogelijk maakt.

1.2. Ruimte voor nieuw beleid
De coronacrisis heeft bevestigd dat het niet alleen gaat om wonen, werken en ondernemen, maar ook het belang laten zien van thema's als onderwijs, gezondheid en veiligheid. Naast de investeringsagenda hebben we daarom binnen de gestelde financiële kaders ruimte gecreëerd voor nieuw beleid in relatie tot reeds vastgestelde visies, een aantal aflopende reeksen verlengd en onhaalbare taakstellingen afgevoerd.

2.1. Investeren in kwantitatieve en kwalitatieve groei van de stad en haar voorzieningen
De investeringsagenda is een sturingsinstrument die inzicht geeft in het toekomstige financiële beslag van strategische investeringen. Het gaat daarbij om grote (gebieds)ontwikkelingen die bijdragen aan kwantitatieve en kwalitatieve groei van de stad en haar voorzieningen. Het is een agenda die nadrukkelijk ook ingezet wordt om medeoverheden en partners in de stad uit te nodigen om mee te investeren in de verdere ontwikkeling van Enschede. Met de investeringsagenda en door daarvoor ook gericht middelen vrij te maken spreekt het stadsbestuur haar commitment uit op grote ontwikkelingen in de stad en kan slagvaardig worden ingespeeld op co-financieringsmogelijkheden bij derden.

2.2. Investeringsagenda is een doorlopend proces
De investeringsagenda bevat investeringsprojecten die hoge prioriteit hebben en waarop het college wil versnellen. Het is geen vaststaande set projecten, de agenda is te zien als een ontwikkeldocument welke in de loop van de tijd aangevuld en aangescherpt zal worden. De investeringsagenda beweegt mee met de steeds gedetailleerdere uitwerking van strategische investeringsprojecten.

2.2. De ontwikkeling en uitvoering van de investeringsagenda is een continu proces
In deze Zomernota is een indicatie gegeven van de middelen die ingezet kunnen worden op de investeringsagenda. Dit op basis van de keuzes en aannames die het middelenkader zijn gemaakt. In opmaat naar de gemeentebegroting wordt dit proces voortgezet, wat kan leiden tot een actualisatie van de informatie. Tegelijkertijd is de ontwikkeling en uitvoering van de investeringsagenda een continu proces. We maken de investeringsopgave per onderdeel scherper en brengen de mogelijkheden van cofinanciering in beeld. Verder werkt het planningsproces van investeringen ook zo dat van een ruw idee wordt toegewerkt naar een steeds concreter wordend project. Deze worden vervolgens via afzonderlijke raadsvoorstellen aan de raad aangeboden, om zo te komen tot de uitvoering van de afzonderlijke projecten. Bij de gemeentebegroting zal de eerste dotatie vanuit de algemene reserve aan een te vormen investeringsreserve worden gedaan. Indien vooruitlopend op de begroting zich al grote (co-financiering)kansen voordoen komen wij mogelijk al eerder bij uw raad terug.

3.1. Beredeneerde inschatting extra Rijksmiddelen: we nemen gecalculeerd risico
Door alle onzekerheden in ons meerjarenbeeld moest het college zelf een beredeneerde inschatting maken hoe de rijksmiddelen zich op lange termijn ontwikkelen. We houden rekening met 800 miljoen euro structurele ophoging in het gemeentefonds. Er zijn een aantal signalen die het college het vertrouwen geven om dit te doen: De doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen, de uitspraak van de arbitragecommissie en de recente beweging van het kabinet op de tekorten rondom de jeugdzorg en recente uitspraken van de demissionair minister van Binnenlandse Zaken op het afschaffen van de opschalingskorting. Het college neemt hiermee in deze Zomernota een gecalculeerd risico. Deze inschatting wordt bij de gemeentebegroting opnieuw tegen het licht gehouden. Nieuwe ontwikkelingen in de komende maanden worden daarbij meegewogen. Het college gaat daarnaast actief met de provincie (in haar rol als toezichthouder) in gesprek over de aannames voor de komende begroting.

4.1. Meicirculaire te laat om de uitkomsten te kunnen verwerken
Het eerste beeld van de meicirculaire laat een negatieve bijstelling van het accres zien van ongeveer 4 miljoen euro. Daar komt bij dat er tussen de Zomernota en de gemeentebegroting meer grote wijzigingen worden verwacht, zoals eerder genoemd. Hierdoor is het aannemelijk dat er bij de gemeentebegroting een bredere integrale afweging gemaakt moet worden (dan gebruikelijk) waarin zowel de meicirculaire, septembercirculaire als de laatste ontwikkelingen rondom de Rijksmiddelen kunnen worden meegenomen. In het verleden is bovendien vaak gebleken dat de septembercirculaire een correctie op de meicirculaire bevat.

5.1. De toezichthouder verwacht een sluitende begroting
Omdat het huidige middelenkader een negatief saldo kent moet dit aangevuld worden met middelen uit de algemene reserve. Wel is het zo dat met de huidige aannames en keuzes in het middelenkader ons structurele saldo baten en lasten (saldo middelenkader geschoond voor alle incidentele financiële effecten) naar verwachting positief blijft. Daarbij is het van belang te beseffen dat in onze begroting nog lopende taakstellingen opgenomen zijn die daarvoor wel volledig gerealiseerd moet worden.

6.1. Inzet structurele ruimte jaarrekening
Het college gaat er vanuit dat er 800 miljoen euro aan extra rijksmiddelen beschikbaar komen. Dat is 9.6 miljoen voor Enschede waarvan 3.6 miljoen al structureel was ingeboekt. Daarmee wordt ook het structurele tekort van 3,5 miljoen euro dat we vooruitkijkend hebben op de jeugdzorg afgedekt. Dat maakt dat deze tekorten de komende jaren ook niet meer afgedekt hoeven te worden binnen het budget van het sociaal domein. Gezien de flink positieve jaarrekening resultaten van de afgelopen jaren in het sociaal domein kan daarmee aanvullend, dus bovenop de 2,3 miljoen euro structurele ruimte die al is benoemd, nog 3,5 miljoen euro extra ingezet worden voor de algemene afweging.

6.2. Structurele ruimte is niet op voorhand toe te wijzen aan concrete producten in de gemeentebegroting.
Daarvoor zijn de uitkomsten in de jaarrekeningen op de diverse producten van het Sociaal Domein te grillig. Belangrijke oorzaken zijn wijzigingen in de rijksuitkeringen maar ook specifieke omstandigheden zoals de effecten corona-pandemie op de uitgaven en inkomsten van de gemeente. Vandaar dat een stelpost Vitaal & Sociaal wordt opgenomen. Deze stelpost wordt gedurende het begrotingsjaar ‘gevuld’ met voordelen die naar verwachting ontstaan op de verschillende producten. Binnen het programma Vitaal & Sociaal zal de stand van zaken van de invulling van de stelpost nauwlettend worden gemonitord. De actualisaties van de Zomernota zijn de momenten in de Planning & Control-cyclus waarover we bestuurlijk over de invulling van deze stelpost zullen rapporteren aan de raad. Bij de jaarrekening vindt definitieve verantwoording plaats.

Risico’s
1.1. Te voorzichtig of te optimistisch begroten
Meer dan andere jaren moeten gemeenten aannames doen in het financiële kader. Te voorzichtig begroten leidt daarbij tot ingrijpende ombuigingsmaatregelen die het herstel uit de coronacrisis kunnen tegenwerken en op termijn mogelijk ook niet nodig blijken te zijn geweest. Te optimistisch begroten kan leiden tot het nemen van onverantwoorde risico's en de noodzaak om op lange termijn weer bij te sturen op de financiële positie. Het is zoeken naar een goede balans tussen realistisch en offensief begroten. Met de beredeneerde aannames die het college in deze Zomernota heeft gedaan is daarin getracht een goed evenwicht te bereiken. Tevens is bij de bepaling van onze weerstandsratio rekening gehouden met dat zich onverhoopt tegenvallers op de gedane aannames voor kunnen doen. Dat geeft tijd om, in het geval deze tegenvallers zich voordoen, bij te sturen.

2.1. Keuzes en ontwikkeling Rijksmiddelen van invloed
Door de onzekerheden in de ontwikkeling van de Rijksmiddelen verwachten wij bij de gemeentebegroting een nieuwe afweging van het middelenkader, op basis van de actuele informatie die er dan ligt. Afhankelijk van die ontwikkelingen kan die afweging ook invloed hebben op de beschikbare middelen voor de investeringsagenda.

3.1. Mogelijk keurt de toezichthouder de begroting niet goed
Op dit moment is de richtlijn vanuit de toezichthouder dat slechts rekening gehouden mag worden met structureel 300 miljoen extra jeugdgelden. In de Zomernota kiezen we er bewust voor uit te gaan van een verdere ophoging van het gemeentefonds. Daarin zit een risico dat de provincie de begroting niet goedkeurt en we eventueel met een gewijzigde begroting moeten komen. Daarom gaan we tijdig met de provincie, in haar rol als toezichthouder, in gesprek over onze aannames voor de komende begroting. Ook in VNG verband wordt met de gezamenlijke toezichthouders gesproken over het aanpassen van het toezichtkader op actuele ontwikkelingen rondom de rijksmiddelen. Dit zodat gemeenten niet onnodige bezuinigingen op moet voeren terwijl er reëel zicht is op structureel extra rijksmiddelen.

3.2. Meerdere onzekerheden Rijksmiddelen
Het anticiperen op extra inkomsten uit het gemeentefonds heeft het risico in zich dat het lager uitvalt dan nu aangenomen. Daarbij speelt tegelijkertijd nog het vraagstuk rond de herinrichting van het gemeentefonds. De uitkomst daarvan zal pas definitief duidelijk worden bij het nieuwe kabinet. Samen met de andere onzekerheden in het middelenkader zoals genoemd in deze Zomernota betekent het dat we bij de gemeentebegroting opnieuw een integrale afweging moeten maken, op basis van herijkt inzicht.

Financiële dekking van het voorstel
Zie hoofdstuk 3 van de Zomernota.

Alternatieven
-

Participatie
-

Communicatie

Communicatie met direct betrokkenen
Betrokken partners uit de stad zijn daar zoveel mogelijk geïnformeerd over de keuzes en maatregelen zoals opgenomen in de Zomernota en het verdere proces.

Gemeente Enschede

PR over het besluit

Persgesprek op woensdag 9 juni 2021.

Rechtsgeldige bekendmaking van gemeentelijke regelgeving

Vervolg
Na vaststelling van de Zomernota door uw Raad worden de gestelde kaders uitgewerkt in de gemeentebegroting 2022-2025.

Bijlagen
De Zomernota
Het Raadsbesluit.

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris,	**de Burgemeester,**
E.A. Smit	dr. G.O. van Veldhuizen

P.H.D. Claassens