Gemeente Mook en Middelaar

KADERBRIEF 2023

kaderstelling voor programmabegroting

Nieuwe ronde, nieuwe kansen



Versie raad 14 juli 2022

Colofon

Bezoekadres:
Gemeentehuis
Raadhuisplein 6
6585 AP MOOK

Correspondentieadres:
Gemeente Mook en Middelaar
Postbus 200
6585 ZK MOOK

internet : www.mookenmiddelaar.nl
e-mail : gemeente@mookenmiddelaar.nl
telefoon : (024) 696 9111

Oplage
Papier : Alleen op verzoek voor raads-, commissie- en bestuursleden
Digitaal : gemeentelijke website

Foto voorzijde
De Heumense Schans Molenhoek (prijswinnaar fotowedstrijd 2022)

Gemeente Mook en Middelaar

KADERBRIEF 2023

t.b.v. programmabegroting 2023 en meerjarenraming 2024-2026

Inhoudsopgave

1. Uitgangspunten ten behoeve van Programmabegroting 2023 5

1.1. Algemene uitgangspunten 6
1.2. Beleidsmatige uitgangspunten 7
1.3. Financiële uitgangspunten 8
1.4. Overige ontwikkelingen 10

2. Bijlagen 12

2.1. Bijlage 1: Taakvelden per programma 13

1. Uitgangspunten ten behoeve van Programmabegroting 2023

1.1. Algemene uitgangspunten

Algemeen
Deze Kaderbrief 2023 beschrijft de beleidsmatige en financiële uitgangspunten die gebruikt worden voor het opstellen van de Programmabegroting 2023, inclusief de meerjarenraming 2024-2026.

De opzet is zo clean mogelijk gehouden door een opsomming te geven van alle uitgangspunten al dan niet voorzien van een toelichting.

Plaats in de p&c-cyclus
De kaderbrief is de start van de nieuwe p&c-cyclus 2023.

P&C-cyclus	Kaderbrief [1)]	Programma-begroting [2)]	Zomer-rapportage [3)]	Eindejaars-rapportage [4)]	Jaarstukken [5)]
2022	*15 juli 2021*	*11 nov. 2021*	14 juli 2022	15 dec. 2022	juni 2023
2023	**14 juli 2022**	10 nov. 2022	juli 2023	dec. 2023	juni 2024

1) Kaderstellend / richtinggevend: uitgangspunten t.b.v. programmabegroting;
2) Beleidsmatig / financieel: wat willen we bereiken (maatschappelijk effect) en wat mag het kosten;
3) Tussentijdse voortgangsrapportage: eventuele bijstelling beleid en/of budgetten;
4) Rechtmatigheidsrapportage om budgetoverschrijdingen op programmaniveau te voorkomen dan wel te verminderen;
5) Verantwoording over gevoerde beleid en financiën.

Algemene uitgangspunten
- De basis van het nieuw beleid is het Coalitieakkoord dan wel beleidsprogramma 22-26 ‘Samen bouwen aan Mook en Middelaar’. Dit wordt verwerkt in de Programmabegroting 2023;
- De basis van de financiële budgetten is de meerjarenraming in de Zomerrapportage 2022;
- Nagekomen ontwikkelingen (tussen de vaststelling van de Zomerrapportage 2022 en het opstellen van de Programmabegroting 2023 worden afzonderlijk vermeld in de Programmabegroting 2023;
- De algemene beschouwingen vinden plaats bij de behandeling van de Programmabegroting 2023 in november 2022.

1.2. Beleidsmatige uitgangspunten

Wet- en regelgeving

Extern
- Gemeentewet (aanbieden ontwerpbegroting en vaststelling door raad);
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (opbouw/indeling begroting);
- Notities commissie BBV (stellige uitspraken);
  De commissie BBV brengt geregeld diverse notities en nota's uit. Hierin zijn stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen. Gemeenten worden geacht zich hieraan te houden, met name aan de stellige uitspraken. De notities kunt u terugvinden op www.commissiebbv.nl;
- Begrotingsbrief Provincie Limburg (aandachtspunten beoordeling door toezichthouder);
- www.waarstaatjegemeente.nl (wettelijke beleidsindicatoren).

Intern
- Financiële verordening (aanvullende gegevens);
- Coalitieakkoord / Beleidsprogramma 22-26 ‘Samen bouwen aan Mook en Middelaar’.

Programma's

De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast. Voor de raadsperiode 2022-2026 worden de volgende programma’s voorgesteld:

- Sociale leefomgeving (welzijn, onderwijs en werken, sport, kunst en cultuur, volksgezondheid);
- Sociaal domein (Wmo-jeugd-participatie);
- Fysieke leefomgeving (verplaatsen, bouwen en wonen);
- Toerisme, natuur en duurzaamheid (hierdoor kan de paragraaf verduurzamen vervallen);
- Bestuur en organisatie.



In bijlage 2.2 zijn de wettelijke taakvelden vermeld die vallen onder de oude en nieuwe programma's. In de Programmabegroting 2023 worden de vergelijkende cijfers aangepast, zodat vergelijking met de realisatie over 2021 en de begroting over 2022 mogelijk is.

Een programma in de Programmabegroting 2023 bestaat uit de volgende (wettelijk verplichte) onderdelen:
- De doelstelling(en) voor het begrotingsjaar: 'Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?';
- Een overzicht van de meest recente beleidsindicatoren;
- De relatie met de verbonden partijen;
- Een financieel overzicht met de vraag 'Wat mag het kosten?'.

Paragrafen

Een paragraaf betreft een dwarsdoorsnede van de begroting met betrekking tot een bepaald onderwerp. In onderstaande tabel staan de paragrafen die verplicht zijn conform het BBV en de aanvullingen op grond van de Financiële verordening.

Wettelijk te vermelden paragraaf op grond van het BBV	Aanvullende informatie op grond van de financiële verordening
Paragraaf lokale heffing	*geen*
Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing	*geen*
Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	voortgang onderhoud en omvang eventueel achterstallig onderhoud
Paragraaf financiering	liquiditeitenplanning en financieringsbehoefte
Paragraaf bedrijfsvoering	budgetten voor de raad, de griffie, de rekenkamer(commissie) en de accountant
Paragraaf verbonden partijen	*geen*
Paragraaf grondbeleid	*geen*

Naast bovengenoemde verplichte paragrafen worden deze raadsperiode één extra paragraaf opgenomen in de programmabegroting, te weten:

- Paragraaf Informatieveiligheid: conform de VNG-resolutie 'Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente'. In deze paragraaf wordt verantwoording afgelegd over ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit).

1.3. Financiële uitgangspunten

Algemeen financiële uitgangspunten:

- Het begrotingsjaar 2023 is reëel en sluitend;
  Wettelijke eis op grond van artikel 189, lid 2 GW "De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht." De provincie accepteert in principe geen doorschuivende begrotingstekorten. Incidentele baten en lasten worden afzonderlijk in beeld gebracht middels een model van de Provincie.
- De raming voor het begrotingsjaar 2023 gebeurt op basis van reële inschattingen (basis is de meerjarenraming van de Zomerrapportage 2022);
- De raming voor de zorgbudgetten van Wmo/Jeugd (onderdeel programma Sociaal Domein) gebeurt op basis van het voortschrijdende gemiddelde van de werkelijke kosten van de afgelopen drie jaar; *Voor begrotingsjaar 2023 betreft dit de periode 2019 t/m 2021.*
- Indexering meerjarig standaard 0% met uitzondering van:
  - contracten / overeenkomsten;
  - budget UPW (gelijk aan inkomsten rijk);
  - budget WSW (gelijk aan inkomsten rijk);
  - kosten Sociaal Domein (via regio);
  - zorgkosten Wmo/Jeugd (via voortschrijdend gemiddelde van de werkelijke of geraamde kosten van de afgelopen drie jaren);
  - bijdragen verbonden partijen (conform begrotingen);
  - reële bijstellingen op basis van (bijvoorbeeld) wettelijke ontwikkelingen;
- Mutaties in reserves (bij en af) zijn alleen voorbehouden aan de raad;
- Stelposten zijn in principe niet toegestaan;
  Stelposten zijn in principe niet gewenst door de Provincie. In sommige gevallen geeft de Provincie aan waar stelposten zijn toegestaan. Stelposten aan de inkomstenzijde (bijv. taakstellende bezuinigingen) moeten concreet ingevuld worden;
- Verschuivingen van budgetten tussen de programma's verloopt via een raadsbesluit.
  De raad stelt de budgetten per programma vast.

Uitgangspunten Lasten:

We gaan:

- De loonsom ramen op basis van de werkelijke lasten over 2022, gecorrigeerd met de voorziene fte-mutaties en de cao-ontwikkelingen;
  De formatie over 2023 is op dit moment nog niet 100% bekend. Deze wordt vermeld in de programmabegroting;
- De salariskosten en de sociale premies/loonbelasting afzonderlijk weergeven;
- De afschrijvingskosten van (nieuwe) investeringen structureel opnemen in de begroting (geen dekking door onttrekking uit reserves);
- De bijdragen van derden in mindering brengen op de investering. Over het netto bedrag (investering minus bijdrage) afschrijven;
- Lagere afschrijvingskosten (bijv. door desinvesteringen of einde looptijd) als buffer vasthouden voor toekomstige vervangings- en uitbreidingsinvesteringen;
- De lineaire afschrijvingsmethodiek toepassen voor (nieuwe) investeringen;
- Alleen de werkelijke rentelasten ramen;
- Geen administratieve rente over het eigen vermogen ramen (uitspraak commissie BBV);
- De renteomslag afronden met marge van 0,5% (naar beneden);
  Renteomslag is geraamde rentelasten -/- geraamde rentebaten is rentesaldo gedeeld door boekwaarde vaste activa per 1-1-2023;
- De Subsidies ramen op basis van de meest recente Subsidieverordening;
- De afdrachten rijksdeel leges verdisconteren in de legestarieven;
  Bij de legesproducten reisdocumenten en rijbewijzen zijn wij verplicht om een bedrag af te dragen aan het rijk. Dit rijksdeel van de leges is verdisconteerd in de legestarieven, waarbij de maximaal vast te stellen tarieven wettelijk zijn bepaald;
- Tegenover ontvangen middelen voor energietransitie uitgavenbudgetten opnemen;
- De post onvoorzien voor 2023 verhogen van € 5k naar € 20k (ongeveer 0,1% van de begroting);
  De post onvoorzien is wettelijk verplicht. De hoogte van het bedrag was meer symbolisch, maar het is wenselijk om wel een toepasbare buffer te hebben.
- De post onvoorzien alleen benutten voor incidentele uitgaven gedurende het begrotingsjaar;
- De incidentele lasten primair dekken door incidentele baten;
- De dotaties voor de onderhoudsvoorzieningen ramen op basis van de beheerplannen (na correctie op basis van realiteit).

Uitgangspunten Baten:

We gaan:

- De effecten van de meicirculaire 2022 meenemen in de begroting 2023;
- De effecten van de septembercirculaire 2022 indien mogelijk meenemen in de begroting (eventueel als nagekomen wijziging);
- De uitkeringen gemeentefonds waarderen op constante prijzen;
- De baten voor rioolheffing, reinigingsheffingen en leges maximaal 100% kostendekkend ramen;
- De overige belastingopbrengsten (dus niet de tarieven) voor het begrotingsjaar indexeren met correctie voor loon- en prijsontwikkeling (25% prijsontwikkeling en 75% loonontwikkeling);
- De correctie voor loon- en prijsontwikkeling voor 2023 vaststellen op 2,08% (op basis van de mei-circulaire 2022);
- De belastingtarieven bepalen door de geraamde opbrengst te delen door de meeste recente grondslag zoals aangegeven door de BsGW;
- De belastingtarieven voor leges naar beneden afronden op veelvouden van € 0,05 (uit praktisch oogpunt bij het KlantContactCentrum);
- De rentebaten van de liquide middelen in ’s Rijks Schatkist ramen op € 0;
  De rente bij het Schatkistbankieren bedraagt 0%;
- De rentebaten van de hybride converteerbare lening aan Enexis ramen conform overeenkomst;
- Het dividend van de BNG en Enexis bijstellen conform de begrotingsbrief van de Provincie;
  *De Provincie geeft middels de begrotingsbrief aan welke dividendopbrengsten zij verantwoord achten. Dit bet*reft € 0,50 per *aandeel Enexis Holding en maximaal € 2,28 per aandeel BNG. De geraamde dividendopbrengsten voor 2023 en verder zijn bijgesteld in de meerjarenramingen van de Zomerrapportage 2022;*

- Geen stelpost opnemen voor een eventuele ruimte onder het plafond van het btw-compensatiefonds (BCF);
- Incidentele voordelen per programma inzetten voor incidentele nadelen per programma.

Dekkingsplan

We gaan:

- Een reëel dekkingsplan voorleggen in de begroting 2023, als blijkt dat (na behandeling van de Zomerrapportage 2022) de (structurele) lasten hoger zijn dan de (structurele) baten.

Balans

We gaan:

- Alle voorgenomen investeringen opnemen in het investeringsplan;
  In de Programmabegroting 2023 wordt een overzicht opgenomen van alle vervangings- en uitbreidingsinvesteringen voor de komende jaren;
- De Algemene reserve handhaven op € 2 miljoen, behoudens een structurele overschrijding van de ratio van 3 (tussen vermogen en risico's);
- De bestemmingsreserve kapitaallasten investeringsplan 2013-2016 afbouwen;
  Deze wordt deels gebruikt voor dekking kapitaallasten van bestaande investeringen. Daar waar mogelijk wordt de reserve afgebouwd en teruggestort naar de VBR.
- De pensioenvoorziening voor (gewezen) wethouders actuarieel berekenen (en de dotatie of vrijval verwerken in de eindejaarsrapportage van het begrotingsjaar);
  De berekening van de pensioenvoorziening wordt uitgevoerd door een extern bureau (actuaris). De rekenrente betreft de rente conform de 'rentetermijnstructuur voor pensioenfondsen' met een looptijd van 25 jaar. De peildatum is 1 oktober van elk jaar. De rekenrente wordt onder andere gepubliceerd door De Nederlandsche Bank. De rekenrente bedraagt per 1 oktober 2021 0,528% en wordt per 1 oktober 2022 herzien. Dit kan (forse) gevolgen hebben voor de dotatie of vrijval van de voorziening.

1.4. Overige ontwikkelingen

Verkiezingen

Op 16 maart 2022 zijn de gemeenteraadsverkiezingen geweest. De financiële situatie van de gemeente zal een plaats op de agenda krijgen van de nieuwe gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders. De kaderstellende en controlerende taak van de raad zal de nodige aandacht vragen. De financiële vooruitzichten zijn op dit moment nog steeds (meerjarig) onzeker. Denk aan de structurele financiële consequenties van de herijking van het gemeentefonds, de tegemoetkoming in de zorgkosten voor jeugd, de opgaven ruimte en de opgave om Nederland duurzaam te maken.
De nieuwe raad stelt ook de begroting over 2023 vast, waarbij de programma-indeling gewijzigd kan worden. Een voorstel hiertoe is in deze Kaderbrief vermeld.

Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek

Er is onderzoek gedaan naar de herijking van het gemeentefonds. De jaarlijkse bijdrage aan gemeenten van dit fonds wordt vanaf 2023 anders verdeeld. De fondsbeheerders (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën) hebben samen met gemeenten onderzocht hoe het geld het beste verdeeld kan worden. In het aangepaste verdeelvoorstel gaat het Rijk uit van een ingroeipad van € 7,50 per inwoner per jaar voor 2023 en € 15,00 per inwoner per jaar voor de jaren 2024 en 2025. Het maximale herverdeeleffect geldt voor zowel voor- als nadeelgemeenten. Daarmee komt het maximale effect op plus of min € 37,50 in 2025. Het financiële effect voor Mook en Middelaar bedraagt op basis van de meicirculaire 2022 € 4,38 per inwoner voor de jaren 2023 t/m 2025. Dit bekent zo'n € 35k per jaar. Cumulatief loopt dit dus op naar zo'n € 105k.

Algemene uitkering gemeentefonds
Tot en met 2025 heeft het Rijk afspraken gemaakt met de VNG over het volgen van het trap-op-trap-af uitgangspunt. Vanaf 2026 wil het Rijk dit uitgangspunt loslaten en teruggaan naar het basisniveau van 2023 (op basis van de Miljoenennota 2022 plus € 1 miljard). Hierdoor ontstaat vanaf 2026 een terugval in de omvang van de algemene uitkering, het zogenaamde 'ravijn'.

Sociaal Domein
Het rijk heeft voor 2023 een kleine € 1,5 miljard ter beschikking gesteld voor ter compensatie van de tekorten in de Jeugdzorg. Het kabinet zal bij het afsluiten van de Hervormingsagenda ook besluiten over de extra middelen voor 2024 en verder die aan gemeenten beschikbaar gesteld worden, waarbij het advies van de Commissie van Wijzen het uitgangspunt vormt. Het financiële effect voor 2023 bedraagt voor Mook en Middelaar op basis van de meicirculaire 2022 € 378k (initieel was voorzichtigheidshalve € 300k ingeschat). Vanaf 2024 geldt op dit moment een p.m.-post voor de extra middelen 2024 en verder voor de Jeugdzorg.

Omgevingswet
De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft laten weten voor een zorgvuldige en verantwoorde inwerkingtreding van de Omgevingswet de invoeringsdatum uit te stellen naar 1 januari 2023. Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Met behulp van één digitaal loket wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. Het uitgangspunt blijft dat er een goed evenwicht is tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving.

Rechtmatigheidsverantwoording
Het voorstel voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college is onderdeel van het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers. Dit wetsvoorstel is op 31 mei 2022 goedgekeurd door de Tweede Kamer. Het ligt nu bij de Eerste Kamer. De verwachting is dat de rechtmatigheidsverantwoording in verslagjaar 2023 onderdeel zal zijn van de jaarrekening. Op het moment van schrijven is daar echter nog geen definitief uitsluitsel over.

Wet gemeenschappelijke regelingen
Met ingang van 1 juli 2022 treedt een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking. De wetswijziging strekt ertoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen krijgen meer mogelijkheden hun hun kaderstellende en controlerende rol binnen de samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen, te verstevigen.
Met de wetswijziging wordt een aantal aanpassingen en aanvullingen geïntroduceerd op de al bestaande wettelijke bevoegdheden en instrumenten. Een aantal van deze wijzigingen treedt op 1 juli 2022 direct in werking, een ander deel moet binnen twee jaar geïmplementeerd zijn in alle gemeenschappelijke regelingen. De wijziging van de Wgr is onder te verdelen in drie categorieën:
1. De versterking van de positie van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen;
2. De introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen;
3. Het verbeteren van de positie van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen met betrekking tot het functioneren van de regeling.

Eén van de wijzigingen die voor 2023 van belang zijn, betreft het verruimen van enkele termijnen voor het indienen van een zienswijze.

2. Bijlagen

2.1. Bijlage 1: Taakvelden per programma

Indeling vorige begroting 2022

Programma	Toegewezen taakvelden
Besturen	0.1 t/m 0.3, 0.5 (deels), 0.64 (deels), 0.7 (deels/kosten), 0.8
Beschermen	1.1 t/m 1.2
Verplaatsen	2.1 t/m 2.5
Werken	3.1 t/m 3.4
Leren	4.1 t/m 4.3
Recreëren	5.1 t/m 5.7
Samenleven en zorgen	6.1 t/m 6.82
Gezond leven	7.1 t/m 7.5
Wonen	8.1 t/m 8.3
Algemene dekkingsmiddelen, Overhead, Vennootschaps-belasting en Onvoorzien	0.4, 0.5 (deels), 0.61 t/m 0.63, 0.64 (deels), 0.7 (deels/baten) en 0.9
Mutaties reserves	0.10 *)
Resultaat	0.11

.

Voorstel indeling vanaf begroting 2023

Programma	Toegewezen taakvelden
Sociale leefomgeving	0.2, 0.64, 1.1 t/m 1.2, 4.1 t/m 4.3, 5.1, 5.6, 6.1 t/m 6.3 en 7.1
Sociaal domein	6.4 t/m 6.82
Fysieke leefomgeving	0.3, 0.63, 2.1 t/m 2.2, 2.4 t/m 2.5, 3.1 t/m 3.3, 5.2, 7.2, 7.5, 8.1 t/m 8.3
Toerisme, natuur en duurzaamheid	2.3, 3.4, 5.3 t/m 5.5, 5.7, 7,3 t/m 7.4
Bestuur en organisatie	0.1 en 0.8
Algemene dekkingsmiddelen, Overhead, Vennootschaps-belasting en Onvoorzien	0.4, 0.5, 0.61 t/m 0.62, 0.7en 0.9
Mutaties reserves	0.10 *)
Resultaat	0.11

*) Mutaties in reserves worden zo veel mogelijk functioneel verdeeld over alle programma's, zodat per programma de mutaties in de reserves bekend zijn. Voor de Uitvoeringsinformatie voor derden worden deze mutaties ondergebracht in taakveld 0.10.