

KADERBRIEF 2023

08-06-22



Beleidsmatige kaderstelling

Net als voorgaande jaren blijven we dezelfde systematiek hanteren om te beoordelen in welke mate wensen een optimale bijdrage leveren aan de doorontwikkeling van Stein. Bij het maken van beleidskeuzes blijft het noodzakelijk om aansluiting te zoeken bij onderstaand afwegingskader. Het afwegingskader bestaat uit vier onderdelen die in de volgende paragrafen worden toegelicht.



Vastgestelde strategische toekomstvisie 2018-2022

De gemeente Stein heeft een strategische toekomstvisie opgesteld. Samen met bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden werd een koers uitgestippeld voor de toekomst. Vorig jaar is deze toekomstvisie, wederom gezamenlijk, geactualiseerd. Op 13 juni 2018 heeft de raad deze behandeld en vastgesteld. Alleen op deze manier kunnen we de koers tijdig bijsturen als dat nodig is. De ontwikkelingen in de wereld om ons heen staan immers niet stil en is voortdurend in verandering.

De strategische toekomstvisie geeft richting aan onze koers als gemeente voor de komende jaren. Wij positioneren ons als een eigenzinnige woongemeente waar het mogelijk is dorps te wonen in een verstedelijkt gebied met kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en ruimte voor ondernemerschap en particulier initiatief.

In de strategische toekomstvisie 2018-2022 zijn drie kernwaarden beschreven die hier invulling aan geven:

1. Sociale en vitale kernen
2. Een duurzame leefomgeving met unieke waarden
3. Een bereikbare en bedrijvige gemeente

Beleidsmatig afwegingskader coalitieakkoord

Bij het opstellen van de kaderbrief 2023 was er nog geen zicht op een coalitieakkoord voor de komende raadsperiode. Om deze reden is er zeer terughoudend omgegaan met (nieuwe) beleidsambities.

Financiële positiebepaling

Van belang is te realiseren dat de beoordeling van de financiële positie geen doel op zich is en moet altijd gezien worden in het licht van de totale maatschappelijke opgave van de gemeente. De financiële positie is ondersteunend aan het afwegingsproces en moet het bestuur helpen verantwoorde keuzes te kunnen maken voor de (middel)lange termijn.

Uitgangspunten

De financiële positie van onze gemeente speelt een belangrijke rol om een adequate en integrale afweging te kunnen maken. Het voeren van een duurzaam gezond financieel huishoudboek is een voorwaarde voor het realiseren van onze ambities op de (middel)lange termijn waarbij op een doelmatige en doeltreffende manier wordt omgegaan met onze middelen. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Voor de verdere uitwerking van de begroting dienen we een onderscheid te maken tussen de wettelijke regelgeving (verplichting o.a. vanuit het Besluit begroting en verantwoording (BBV)) en de lokale financiële ambities. Vanzelfsprekend zullen we aan de wettelijke verplichtingen moeten voldoen. Van de lokale financiële ambities kan, indien hier noodzaak voor is, worden afgeweken.

Wet en regelgeving

- Sluitende begroting conform richtlijnen BBV;
- Geen opschuivend meerjarenperspectief;
- Structurele uitgaven worden structureel gedekt;
- Begrotingsrichtlijnen Provinciaal Toezicht.

Lokale financiële ambities

Het financieel beeld van deze kaderbrief is terug te zien in de laatste paragraaf. Hierin is te zien dat de gemeente Stein ook dit jaar voldoet aan de wet en regelgeving uit het BBV en de richtlijnen van de toezichthouder.

Onderstaand de lokale financiële ambities:

- De ambities beleidsmatig en financieel uit het nieuwe coalitieakkoord worden meerjarig vertaald;
- Voor het weerstandsniveau wordt een minimum van 2 aangehouden;
- Er wordt rekening gehouden met een prijsindexcijfer van 2,4% voor begrotingsjaar 2023. Dit komt bovenop het daadwerkelijke indexcijfer 2022. Dit indexcijfer is gebaseerd op de loon- en prijsindexcijfers van het Centraal Planbureau. De financiële vertaling hiervan (o.a. indexering tarieven van de lokale heffingen) zal plaatsvinden bij het opstellen van de begroting en conform het belastingbeleidsplan. In 2022 moet men rekening houden met een indexcijfer van 5,2 % volgens het CPB. Dit heeft uiteraard een structurele doorwerking;
- Voor de loonkosten-ontwikkeling 2023 en komende jaren kiezen we om te werken met een stelpost loonkosten - ontwikkeling van jaarlijks 2%.
De keuze voor 2% is gebaseerd op de CAO' s Gemeentepersoneel van de afgelopen jaren, de trends bij de nieuw af te sluiten CAO's, ontwikkeling en stijging sociale lasten en ons lokaal salarisbeleid.
- Budgetten zijn indien mogelijk onderbouwd op basis van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens;
- Meerjarig is lucht uit de begroting gehaald;
- Er zal constant aandacht zijn voor het kritisch kijken naar budgetten en daar waar mogelijk of noodzakelijk worden getemporiseerd;
- Indien dekking niet voor handen is kan oud beleid worden heroverwogen.
- Daar waar sprake is van onttrekkingen uit de reserves worden de richtlijnen uit het raadsbesluit Nota Reserves en Voorzieningen gehanteerd;
- Nieuw beleid wordt afgeleid uit het nieuwe coalitieakkoord;
- Relatie tussen strategische toekomstvisie, coalitieakkoord en de kaderbrief.

Financiële en beleidsmatige aandachtspunten

Voor de meerjarenbegroting 2023-2026 zijn in ieder geval de volgende financiële aandachtspunten te onderkennen:

1. Grip op sociaal domein

In 2020 en 2021 is onderzoek gedaan naar de oorzaken van de nog steeds stijgende zorgkosten. De uitkomsten hiervan zijn met uw raad gedeeld en via beheersmaatregelen vertaald in de meerjarenbegroting. De monitoring hiervan vindt plaats onder de noemer 'grip op sociaal domein' waarvan uw raad per kwartaal middels voortgangsrapportages wordt geïnformeerd.

2. Extra middelen jeugdzorg

Het kabinet stelt via de meicirculaire 2022 incidenteel 1,45 miljard beschikbaar voor de jeugdzorg voor begrotingsjaar **2023**. Dit is toegevoegd aan de algemene uitkering ter compensatie van de tekorten in de jeugdzorg.

Daarnaast gaat het kabinet de komende tijd met gemeenten en andere relevante partijen verder in gesprek over de Hervormingsagenda Jeugd, die moet bestaan uit een combinatie van een set van maatregelen en een financieel kader waarmee een structureel houdbaarder jeugdstelsel wordt gerealiseerd. 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.

3. Herijking gemeentefonds

De afgelopen jaren hebben de fondsbeheerders samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gemeenten en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gewerkt aan de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Op 6 april jl. zijn de Tweede Kamer en gemeenten door de fondsbeheerders geïnformeerd over de invoering van de nieuwe verdeling per 1 januari 2023. Gegeven de ontvangen adviezen van de ROB en de VNG en de reacties van gemeenten hebben de fondsbeheerders besloten het ingroeipad – het pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien – te beperken tot 3 jaar. Het maximale effect is +/- € 7,50 per inwoner in 2023 en +/- € 15 per inwoner in 2024 en 2025. Daarmee komt het maximale effect op +/- € 37,50 per inwoner in 2025.

De gemeente Stein is voordeeltgemeente en ook 'afgetopt' op deze maximale bedragen. Dat betekent dat voor 2023 een voordeel is van € 7,50 per inwoner, in 2024 een voordeel van € 22,50 per inwoner en vanaf 2024 een voordeel van € 37,50 per inwoner. Dit is nu ook verwerkt in de meicirculaire 2022.

Het model is geen eindstation en zal continu onderhoud vragen. Zoals reeds in de brief van 7 december 2021 aan de VNG aangegeven omarmen de fondsbeheerders het advies van de ROB inclusief de door de ROB voorgestelde onderzoeksagenda. De fondsbeheerders geven hier graag in nauw overleg met de ROB, de VNG en de gemeenten nadere invulling en uitvoering aan. De Tweede Kamer zal nog voor de zomer nader worden geïnformeerd over de onderzoeksagenda. De invoering van het nieuwe model zal tijdig geëvalueerd worden en aan de hand van deze evaluatie zal besloten worden over het traject 2026 en verder.

4. Verbonden partijen

Van onze verbonden partijen ontvangen wij op grond van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kaderbrieven en ontwerp-begrotingen. In de afgelopen periode hebben wij u geïnformeerd over de ontvangen kaderbrieven en ontwerp-begrotingen voor 2023.

Zoals bekend heeft uw raad de mogelijkheid daarover een zienswijze in te dienen. In 2020 heeft het college de verbonden partijen waarvoor additionele middelen beschikbaar zijn gesteld middels een brief opgeroepen om komende jaren zoveel mogelijk tekorten binnen hun eigen begroting op te lossen. In 2021 is gestart met het project 'Samen Grip Op Verbonden Partijen'

(SGOVP), waarbij met omliggende gemeenten in het Middengebied en Parkstad wordt samengewerkt om, indien daar aanleiding toe is, gezamenlijk een zienswijze in te dienen.

5. De Omgevingswet (uitstel)

Afgelopen jaren hebben wij u steeds geïnformeerd over de ontwikkelingen met betrekking tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de fysieke leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De Omgevingswet staat voor een goed evenwicht tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving. De nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Daarnaast wordt participatie bevorderd. Voor de lokale overheden heeft de Omgevingswet grote impact op het gebied van vergunningverlening, dienstverlening en ICT. Afgelopen jaren is er al hard gewerkt aan de voorbereidingen voor een soepele overgang. De financiële consequenties worden steeds duidelijker, al zijn er nog enkele onzekerheden met betrekking tot de toekomstige structurele kosten. Duidelijk is dat de invoeringskosten van de Omgevingswet voor gemeenten hoog uitvallen. Daarom voorziet het Rijk in een extra compensatie van deze invoeringskosten gedurende de jaren 2022-2025. De Omgevingswet treedt op 1 januari 2023 in werking.

6. Vluchtelingen Oekraïne

Vlak na de Russische invasie is er een migratiestroom uit Oekraïne op gang gekomen van bijna 1 miljoen vluchtelingen. De EU schat dat deze tot 4 miljoen mensen kan groeien van wie een deel ook naar Nederland is gekomen en ook nog zal komen. Alhoewel Oekraïners niet als asielzoekers zullen worden beschouwd, zal dit wel wat betekenen voor de opvang en huisvesting en bijstelling van leerlingenaantallen.

7. Gevolgen Oekraïne oorlog

De inval van Russische troepen in Oekraïne veroorzaakt nu al veel menselijk leed. Daarnaast zijn er ook economische gevolgen. De oorlog en de daarna getroffen sancties leveren (indirect) economische schade op aan Europa via een aantal kanalen. Hogere energieprijzen vormen het grootste effect. De Europese gasprijzen waren al flink gestegen en de verwachting is dat door de oorlog de prijzen nog verder oplopen.

Ook de dreiging van een tekort aan gas kan (kortdurend) leiden tot zeer hoge gasprijzen. Verder leiden hogere energieprijzen indirect tot hogere inflatie, omdat producenten die energie-intensief produceren en veel gas gebruiken de hogere prijzen zullen compenseren via hogere consumentenprijzen. Individuele bedrijven kunnen op korte termijn flink geraakt worden omdat voor sommige bedrijven Rusland of de Oekraïne een belangrijke handelspartner is, of omdat bepaalde cruciale producten/grondstoffen niet langer geleverd kunnen worden. De oorlog leidt tot meer onzekerheid, wat economische gevolgen kan hebben.

8. Aanpassingen incidentele dekking van structurele lasten

In de begrotingsbrief van de provincie Limburg is aangegeven vanaf begrotingsjaar 2023 extra aandacht te hebben voor de incidentele baten en lasten. We verduidelijken de begrippen 'structureel' en 'incidenteel', zodat deze begrippen meer eenduidig toegepast worden. Het is met name van belang wanneer lasten worden gedekt door bijvoorbeeld gevormde bestemmingsreserves.

Uitgangspunten

- Een gemeente voert structurele taken uit en raamt daarvoor structurele baten en lasten in de begroting.
- Omdat de gemeente structurele taken uitvoert, zijn structurele baten en lasten *de regel*. Incidentele baten en lasten zijn *de uitzondering*.
- Voor het bepalen of er sprake is van de uitzondering, wordt de aard van de raming beoordeeld.
- In principe zijn alle stortingen in en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard.
- Baten en lasten zijn structureel als deze voor onbepaalde tijd geraamd worden, er is geen einddatum bekend.

- Baten en lasten komen in aanmerking om als incidenteel aangemerkt te worden als deze voor bepaalde tijd geraamd worden, er is een onvoorwaardelijke einddatum bekend.

Belangrijk hierbij is dat de soort en aard van de raming van de baten en lasten het dominante criterium is om te bepalen of baten en lasten incidenteel zijn en niet alleen de looptijd. Dus als een uitgave volgens de uitgangspunten niet incidenteel is, dan mag dekking daarvoor met een reserve niet plaatsvinden.

Concreet: Bij de financiële doorvertaling van ambities is het van belang om te realiseren dat deze te allen tijden als structureel te beschouwen zijn, tenzij deze voor bepaalde tijd worden geraamd en er een onvoorwaardelijke einddatum bekend is. Ook de soort en aard van de raming moet dan incidenteel zijn. Deze zullen dan goed onderbouwd moeten worden in de begroting en jaarrekening.

De meerjarenraming dient, conform de uitgangspunten in het Besluit begroting en verantwoording (BBV), structureel in evenwicht te zijn. Dit houdt in dat structurele lasten kunnen worden gedekt met structurele baten. Indien dit niet het geval is, is de kans groot dat er op termijn een begrotingstekort ontstaat. Als in het betreffende begrotingsjaar structurele lasten gedekt zijn door structurele baten, is er sprake van structureel evenwicht. Incidentele lasten mogen gedekt worden door zowel structurele als incidentele baten. Het structureel begrotingsevenwicht wordt berekend door de totale lasten en baten te verminderen met de incidentele lasten en baten.

Onderbouwing incidentele baten en lasten

Een analyse van onze incidentele baten en lasten met de toezichthouder leert ons dat wij vanaf begrotingsjaar 2023 meer aandacht zullen moeten hebben voor de onderbouwing. Hierbij zullen we de uitgangspunten als norm moeten hanteren. Als er niet aan de vereisten wordt voldaan, is er geen sprake van een incidentele baat of last en mag dekking vanuit een reserve ook niet plaatsvinden.

Wat betekent dit voor de financiële vertaling van beleidsambities?

Voor de financiële vertaling van ambities betekent dit concreet:

1. Omdat de gemeente structurele taken uitvoert, zijn structurele baten en lasten de regel.
2. Er is slechts sprake van incidentele baten en lasten indien ze onvoorwaardelijk, onherroepelijk en tijdelijk van aard zijn.

Het instellen van bestemmingsreserves als dekkingsmiddel voor de uitvoering van beleidsambities is, als niet wordt voldaan aan de uitgangspunten, niet mogelijk.

9. Kieswet

Wijzigingen die verwacht kunnen worden in de Kieswet met betrekking tot 'Vervroegd stemmen in het stemlokaal' en 'nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen' zullen hogere kosten met zich meebrengen. De exacte kosten die hieraan gekoppeld zijn, na inwerkingtreding wetgeving, zijn nog niet bekend.

10. Aanbesteding outsourcing ICT

In november 2023 verloopt onze overeenkomst met Open Line. Dit betekent dat wij Q4 2022/Q1 2023 de nieuwe aanbesteding moeten uitzetten. Wij verwachten een kostenstijging op het gebied van ICT. Zeker ook door steeds verdere ontwikkelingen op het gebied van informatiebeveiliging en privacy.

11. Informatiebeleidsplan

Het huidige Informatiebeleidsplan loopt tot 2023. De komende periode zal in beeld worden gebracht welke ontwikkelingen er voor de volgende jaren zijn en wat dit betekent voor de budgetten. Naar verwachting is het beeld bij de samenstelling van de begroting 2023 compleet.

13. Integraal Huisvestingsplan

Op 14 oktober 2021 heeft de raad het Integraal Huisvestingsplan besproken. Onder andere is besloten in te stemmen met ons standpunt ten aanzien van het voorliggende plan. Dit standpunt vormt derhalve het spoorboekje bij de verdere implementatie. De uitbreiding van Groenewald is het eerste project dat is opgepakt.

De aanpak voorziet erin dat voor ieder scenario een business case wordt opgesteld, waarvan de resultaten ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Met het gelijktijdige verzoek het benodigde investeringskrediet beschikbaar te stellen.

Om met deze business case te kunnen starten heeft de raad op 16 december 2021 een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld van € 46.200 (incl. BTW). Tevens was bijgevoegd het door ICSadviseurs opgestelde Plan van aanpak (Pva). Dit Pva vormt de leidraad voor de verdere uitwerking. Het eindrapport is op 23 juni 2022 besproken door de raad.

Financieel beeld

Wij hebben een nieuw meerjarenperspectief samengesteld. De basis hiervoor is de bestaande meerjarenraming zoals deze is opgenomen in de bestuursrapportage 2022. Daar is de jaarschijf 2026 aan toegevoegd.

Omschrijving	2023	2024	2025	2026
Primaire begroting 2022	-191	-177	23	
<i>Mutaties raadsbesluiten</i>				
Clientvolgsysteem	-13			
Vaststellen grondexploitaties	51	51	51	32
Vaststellen grondexploitatie Bramert-Noord	53	14	25	25
Vorbereidingskrediet Groenewald	-9	-9	-27	-27
<i>Bestuursrapportage 2022 (incl. meicirculaire):</i>				
- Jaarschijf 2026				-471
- Overige mutaties	-342	-331	-327	-835
- September 2021 en december 2021 circulaire	629	628	692	1.410
- Meicirculaire 2022	4.357	6.155	7.980	4.607
Exploitatie saldo voor ontwikkelingen	4.536	6.332	8.417	4.741
Ontwikkelingen verbonden partijen				
- GGD	-109	-111	-115	-119
- Omnibuzz	-11	-17	-24	-35
- Bijdrage RUD	-62	-62	-62	-18
- Bijdrage Veiligheidsregio	-32	-32	-32	-32
- Bsgw	-76	-35	-35	-35
Impact incidentele baten en lasten	-103	-83	-143	0
Begroot exploitatie saldo	4.143	5.992	8.006	4.502