



Gemeente **Heerde**



Financiële kaders



→ www.heerde.nl

Financiële kaders

In dit hoofdstuk worden de richtlijnen en kaders geformuleerd die van belang zijn voor de financieel-technische afbakening van de op te stellen Programmabegroting 2023-2026. Deze richtlijnen en kaders zijn, gelet op de hanteren bestendige gedragslijn, gelijk aan vorig jaar, afgezien van een actualisatie of geringe aanpassing (aangegeven).

In diverse regelingen, plannen, besluiten en verordeningen is het financieel beleid van de gemeente Heerde geregeld. Hieronder volgt een opsomming van deze financiële beleidsstukken:

Verordeningen en financieel beleid;

- De financiële verordening gemeente Heerde 2019 inclusief 1e wijziging (art. 212 Gemeentewet);
- De controleverordening gemeente Heerde (art. 213 Gemeentewet);
- De verordening op de doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken (art. 213a Gemeentewet);
- Het controleprotocol van de accountant;
- Het (intern) controleplan;
- Het treasurystatuut gemeente Heerde 2021;
- De nota reserves en voorzieningen 2022;
- Het besluit op de inrichting en werkwijze van de ambtelijke organisatie;
- Het mandaatbesluit;
- Het besluit aanwijzing productverantwoordelijken;
- Het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Aanverwante zaken zijn of worden geregeld in:

- Het subsidiebeleid;
- Het accommodatiebeleid;
- De begraafverordening;
- De legesverordening;
- De belastingverordening;
- De rioleringsverordening;
- De afvalstoffenverordening;
- Diverse beheer- en uitvoeringsplannen;
- Diverse exploitatieopzetten en calculaties.

Daarnaast is de perspectiefnota kaderstellend voor de begrotingsvoorbereiding. In de diverse programma's zijn de budgetten bijgesteld op basis van realistische ramingen. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt in: 'harde onvermijdbare claims', 'claims met dekking', 'realistisch ramen' en 'overige claims'.

Technische uitgangspunten

Onvoorzien

Onvoorzien wordt geraamd over het geheel van de begroting en niet per programma. Hiervoor wordt voor de periode 2023-2026 een bedrag van €50.000,- per jaar opgenomen.

Onvoorzien wordt alleen gebruikt voor onvermijdbare en onvoorzienbare gebeurtenissen. Andere gevallen worden als nieuw beleid meegenomen in de voorbereiding van de begroting van het volgende jaar of worden verwerkt in de voor- of najaarsnota van het betreffende jaar.

Het college kan voor bovengenoemde uitgaven putten uit de post onvoorzien tot maximaal €10.000,- per gebeurtenis. Wel verplicht zij zich om hierover te rapporteren bij de bestuursrapportages (voor- of najaarsnota). Bij iedere bestuursrapportage wordt ook een staat gemaakt waarbij de mutaties afzonderlijk worden opgenomen met daarbij de beginstand en de eindstand. Onvoorzien is een apart onderdeel bij de rekening en de begroting.

Algemene uitkering

Uitgangspunt voor de berekening van de Algemene Uitkering[1] is de meicirculaire van 2022.

Lokale belastingen, heffingen en tarieven

De OZB-opbrengst wordt verhoogd met de areaaluitbreiding; vervolgens wordt de indexering toegepast die in de meicirculaire van 2022 is opgenomen (overheidsconsumptie/netto materiële consumptie).

Uitgangspunt bij de calculatie van heffingen, rechten, leges, huren en tarieven is de kostendekkendheid hiervan. Voor de afvalstoffenheffing, de rioolrechten en de begrafenisrechten geldt een kostendekkendheid na verwerking van de compensabele BTW.

De leges zijn in principe kostendekkend (in meerjarenperspectief) voor categorieën van vergunningen en diensten. Het gaat hierbij om de volgende categorieën:

- Bouwen, wonen en milieu;
- APV en bijzondere wetten;
- Bestuur- en burgerzaken.

Voor de overige tarieven geldt hetzelfde uitgangspunt.

Inzet reserves voor de kostendekkende exploitaties

In de financiële verordening van de gemeente Heerde is geregeld dat de werkelijke exploitatiesaldo's van de kostendekkende exploitaties van riolering, reiniging en begraven gemuteerd worden met de bijbehorende reserve of voorziening.

Bij het opstellen van de Programmabegroting 2023-2026 wordt uitgegaan van een verhoging van de opbrengsten van alle lokale heffingen en tarieven waaronder leges en marktgeden, tarieven van gymzalen, sporthallen en zwembad zoals vermeld staat in de meicirculaire 2022 (overheidsconsumptie/netto materiële consumptie).

De opbrengst van de toeristenbelasting wordt verantwoord op het product toerisme en recreatie. Hierdoor wordt de relatie tussen de gemaakte kosten voor toerisme en recreatie en de ontvangen opbrengst beter zichtbaar. Het tarief voor 2023 en de jaren erna is vastgesteld op €1,50 per overnachting. Voor de indexering van de uitgaven 2023-2026 wordt ook uitgegaan van het percentage dat vermeld staat in de meicirculaire 2022 (nationale consumentenprijsindex).

De salarissen voor 2023 worden geraamd op basis van de realisatie van 2022. Hierbij wordt rekening gehouden met de CAO-afspraken. Voor de jaren 2024-2026 wordt de indexering aangehouden conform de meicirculaire 2022 (loonvoet sector overheid).

Uitzonderingen:

- Subsidiëring aan professionele instellingen met personeelskosten die meer dan 60% van de totale kosten uitmaken worden geïndexeerd voor het indexeringspercentage conform meicirculaire 2022 (overheidsconsumptie/lonen en salarissen). Onder 'professioneel' worden die organisaties verstaan die door

minstens één betaalde professional in dienst van de betreffende organisatie worden aangestuurd;

- Voor de overige gesubsidieerde instellingen vindt geen loon- en prijscompensatie plaats met uitzondering van de subsidie voor stichting het Berghuizer zwembad; de bijdrage aan deze stichting wordt geïndexeerd conform meicirculaire 2022 (overheidsconsumptie/netto materiële consumptie);
- Bij een aantal uitgaven is er sprake van een afwijkende prijsontwikkeling die niet of nauwelijks beïnvloedbaar is; dit geldt vooral bij contracten die voor langere perioden zijn afgesloten. Dit zijn o.a. uitgaven voor verzekeringen, energie, bouwkundig onderhoud en schoonmaak;
- Bij gemeenschappelijke regelingen hebben we als gemeente een klein aandeel in de besluitvorming en dus ook in de afspraken die gemaakt worden t.a.v. de indexeringen. De gemeentelijke bijdragen die deze organisaties ramen worden daarom overgenomen in de eigen gemeentelijke begroting;
- De methode van renteberekening over de boekwaarden is voorgeschreven in de notitie Grondbeleid 2019. Alleen de daadwerkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen mag worden toegerekend aan de grondexploitaties. De disconteringsvoet is vanaf 2016 bepaald op een vast landelijk rentepercentage van 2%. Dit percentage wordt gebruikt voor het contant maken van de grondexploitatieberekeningen en voor het treffen van een eventuele verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties.

Financiering

De financieringsmiddelen van de gemeente Heerde bestaan uit 2 componenten; eigen vermogen (reserves) en vreemd vermogen (leningen). Het grootste deel van het vreemde vermogen is aangetrokken in de vorm van langlopende geldleningen. Hiervoor wordt de werkelijk te betalen rente geraamd. Voor het deel van het vreemde vermogen waarvoor (nog) geen langlopende lening is afgesloten (financieringstekort), wordt een rentepercentage van 2% gehanteerd. Voor nieuwe investeringen > €100.000,- die annuïtair worden afgeschreven wordt eveneens een rentepercentage van 2,00% toegepast. Voor de overige investeringen < €100.000,- geldt een rentepercentage van 0,75%. Deze investeringen worden lineair afgeschreven. Over het eigen vermogen wordt geen rente berekend (conform aanbeveling BBV-richtlijnen).

Huren

Uitgangspunt bij de huren is een marktconforme huurprijs. Dit is aan de orde bij nieuwe verhuur of bij verlenging van aflopende contracten. Voor bestaande huur- en erfpachtovereenkomsten geldt een verhoging / indexering zoals vastgelegd in de desbetreffende overeenkomsten. Wanneer geen indexering is opgenomen dan geldt de algemene huurstijging (landelijke richtlijnen).

Doeluitkeringen

De uitvoering van taken in medebewind, waarvoor een doeluitkering wordt verstrekt, worden voor zover mogelijk binnen het door het rijk beschikbare budget uitgevoerd.

Loonkosten

De loonsom wordt berekend op basis van de feitelijke loonkosten van de formatie zoals deze in het formatieplan (conform salarisstaat/staat B) is opgenomen. Vacatures worden geraamd op het maximum van de functieschaal.

Vervanging tijdens ziekte

Het budget voor vervanging tijdens ziekte wordt structureel geraamd op 2% van de loonsom. Hiermee is vervanging van langdurige ziekte en vervanging bij zwangerschap niet volledig maar wel voor een belangrijk deel afgedekt. Kortdurend verzuim wordt in principe door collega's opgevangen, behalve als de dienstverlening direct in het geding is (bijv. receptie). Het streven is om het totale ziekteverzuimpercentage onder de 4% te

brengen en te houden.

Externe inhuur

Externe inhuur kan plaatsvinden wanneer hier incidentele baten (o.a. projecten) tegenover staan. Daarnaast kan het noodzakelijk zijn in te huren bij pieken of bij ziekte zoals hierboven al is aangegeven. Overige noodzakelijk geachte inhuur kan binnen de loonsom worden opgevangen indien er ruimte in de begroting ontstaat door onderuitputting van de loonsom als gevolg van vacatures. Het management beschouwt de hierboven genoemde bronnen als één geheel. Zo kan soms gekozen worden voor overuren, soms voor tijdelijke contracten en soms voor inhuur. Aan het eind van het jaar kan het zijn dat er een overschrijding op externe inhuur is en een onderuitputting op ziektevervanging en/of de loonsom. Het totaal van de drie posten (loonsom, ziektevervanging en incidentele baten) moet dekking geven voor het totaal van de kosten van eigen personeel en inhuur. Bij de jaarstukken wordt een overzicht opgenomen van de werkelijke loonkosten zowel van intern al extern personeel, afgezet tegen de raming.

Budget stage- en leerwerkplaatsen

Voor de vergoeding van stagiaires is een budget van €10.000,- geraamd. Voor garantiebanen is geen raming meer opgenomen. Loonkosten van vakantiekrachten en overig tijdelijk werk wordt binnen de loonsom opgevangen.

Training en opleiding

Het budget voor training en opleiding wordt structureel geraamd op 2% van de loonsom (ongeveer €230.000,-). Deze raming wordt voor de helft centraal geraamd en voor de helft opgenomen bij de desbetreffende afdelingskostenplaatsen.

Productieve uren en het uurtarief

Uren worden verantwoord op de diverse producten. Het totaal aantal direct productieve uren wordt geraamd op 1.420 per formatieplaats (fte).

Daarnaast worden er uren van eigen personeel toegeschreven aan bouwgrondexploitaties, investeringen, kostendekkende exploitaties (riolering, reiniging en begraven) en aan werken voor derden.

Werken voor derden

Bij werken voor derden (bijv. aanleg uitrit) gaat het om uitvoering van taken die niet noodzakelijkerwijs door de gemeente hoeft te worden gedaan. Deze werken kunnen ook door een private partij worden uitgevoerd. Hierdoor zal ook uit het oogpunt van oneerlijke concurrentie, een commercieel tarief worden berekend. In de praktijk betekent dit een toeslag van 10% op het uurtarief plus overheadkosten.

Risico's

Bij de opstelling van de begroting wordt rekening gehouden met risico's en onzekerheden. Zoveel mogelijk wordt geprobeerd om budgetten zo juist mogelijk te ramen. Wanneer uitgaven of inkomsten een hoge mate van onzekerheid hebben worden deze als risico opgenomen in de top 10 risico's van de paragraaf Weerstandsvermogen.

[1] Uitkering uit het gemeentefonds die gekoppeld is aan de uitgaven van het rijk.

Technische uitgangspunten grondexploitatie

Rente

Op basis van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) wordt het werkelijke rentepercentage opgenomen. Deze wordt jaarlijks door de afdeling Financiën berekend. Dit rentepercentage wordt gebruikt voor zowel de negatieve rente (rente over de kosten) als de positieve rente (rente over de opbrengsten).

Disconteringsvoet

In het BBV is een vaste disconteringsvoet van 2% opgenomen. De disconteringsvoet is het percentage wat gebruikt wordt bij de berekening van de eindwaarde naar de contante waarde. Het BBV eist dat de discontering gelijk moet zijn aan het lange termijn gemiddelde inflatiepercentage van de Europese Centrale Bank en het gemiddelde van een historische tijdsreeks. In november 2021 heeft de ECB een analyse uit laten voeren, waaruit gebleken is dat de inflatie op lange termijn nog niet dusdanig is dat de disconteringsvoet moet worden bijgesteld. De disconteringsvoet in de grondexploitaties zal de komende jaren gewoon 2% blijven als de commissie BBV niet de uitgangspunten verandert.

Kosten- en opbrengstenstijging

Bij het vaststellen van de parameters kostenstijging en opbrengstenstijging wordt aansluiting gezocht bij de Outlook Grondexploitaties 2022 van Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling. Dit adviesbureau stelt jaarlijks een advies op voor het toepassen van de parameters kosten- en opbrengstenstijging. Hierbij gebruikt Metafoor de meest recente jaarcijfers en prognoses van een aantal toonaangevende instanties, de meest recente marktinformatie en de gegevens uit de goed gevulde eigen database. De voorgestelde parameters zijn opgedeeld in verschillende categorieën: bedrijventerrein, kantoren en top-, midden- en basiswoningmarktgebied. Ook wordt er een minimaal en een maximaal percentage aangegeven.

Beleidsmatige uitgangspunten

Rolverdeling

De begroting wordt voorbereid door de medewerkers die aangewezen zijn als P&C-aanspreekpunten.

De afdelingsmanagers hebben hierin een coördinerende rol voor het betreffende programma en bespreken deze met de betreffende portefeuillehouder(s). Uiteraard kijkt de concerncontroller mee. De coördinatie op de planning en ondersteuning wordt verzorgd door de financieel adviseurs. Het MT bepaalt of de inhoud van de begroting zodanig is, dat deze met het college kan worden besproken en is integraal verantwoordelijk voor de toepassing van de in deze nota genoemde uitgangspunten.

Primitieve begroting

De basis voor de primitieve begroting[1] 2023 is de meerjarenraming 2023-2025 die bij de begroting van 2022 is vastgesteld. De jaarschijf 2026 wordt hieraan toegevoegd. De richtlijnen en kaders die in dit hoofdstuk worden genoemd, moeten hierin worden verwerkt. Daarnaast wordt er rekening gehouden met niet beïnvloedbare stijgingen. Deze doen zich vooral voor bij bijvoorbeeld (meerjarige) contracten. Niet beïnvloedbare stijgingen worden tot bestaand beleid gerekend. Hierbij gaat het om:

- Belastingen en verzekeringen;
- Energieprijzen e.d.;
- Doorlopende overeenkomsten;
- Vastgestelde begrotingen van gemeenschappelijke regelingen.

In de primitieve begroting worden tevens de begrotingsaanpassingen als gevolg van raadsbesluiten tot en met 4 juli 2022 (incl. Voorjaarsnota 2022) verwerkt.

Structureel sluitende begroting

Uitgangspunt is een begroting waarvan de structurele uitgaven en inkomsten in het begrotingsjaar 2023 minimaal in evenwicht zijn of een positief saldo vertonen. Een sluitend meerjarenperspectief waarbij het begrotingsjaar 2026 in evenwicht is is ook toegestaan. Eén of meerdere tekorten in de begrotingsjaren 2023-2025 is daarbij geen probleem. Er moet dan echter wel (incidentele) dekking worden gevonden om deze tekorten op te vangen. Incidentele uitgaven en inkomsten worden niet meegerekend.

Van deze posten moet een apart overzicht worden gemaakt. Dit overzicht maakt deel uit van de programmabegroting.

Een structureel sluitende begroting en een tijdige aanlevering van de stukken resulteert in repressief toezicht[2] door de provincie. Wanneer aan 1 of beide voorwaarden niet wordt voldaan dan geldt er preventief[3] toezicht. Het gevolg hiervan is dat de begroting en de begrotingswijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd door de provincie voordat tot uitvoering mag worden overgegaan.

Beleidsruimte: nieuw voor oud

Voor nieuw beleid geldt dat er een integrale afweging moet kunnen plaatsvinden. Dit betekent dus dat de afweging en prioritering voor nieuw beleid gemaakt moet worden voorafgaand aan het begrotingsjaar. Het is onwenselijk om gedurende het jaar voorstellen voor nieuw beleid te behandelen. Uitgangspunt is "nieuw beleid voor oud beleid", oftewel geen verhoging van de structurele lasten.

Voor nieuwe investeringen geldt dezelfde integrale afweging. Ook deze worden in samenhang beoordeeld. Om een goede afweging te kunnen maken, moet er voor iedere investering een afzonderlijke onderbouwing worden gegeven voor nut, noodzaak en kosten. Tevens moet worden aangegeven wat de consequenties zijn wanneer de investering niet doorgaat.

De kosten (afschrijving en rente) voor nieuwe investeringen worden het 1e jaar voor 1/3 deel in de begroting opgenomen.

Voor alle investeringen geldt een minimum grensbedrag van €10.000,-. Aanschaffingen met een lager bedrag worden direct in de exploitatie geraamd; hierop wordt niet afgeschreven.

Investeringen < dan €100.000,- worden lineair afgeschreven; investeringen > dan €100.000,- worden afgeschreven op annuïteitenbasis[4].

[1] Begroting zoals die is vastgesteld door de gemeenteraad voorafgaand aan het begrotingsjaar.

[2] Mildste vorm van toezicht; de gemeente kan zonder voorafgaande goedkeuring van de Provincie de begroting en de begrotingswijzigingen uitvoeren.

[3] Vorm van toezicht waarbij de Provincie de begroting en begrotingswijzigingen van de gemeente vooraf moet goedkeuren. Wanneer deze goedkeuring er niet is dan mag het gemeentebestuur geen uitgaven doen.

[4] Conform financiële verordening gemeente Heerde 2019 (inclusief 1e wijziging).